

EDISI
REVISI

DASAR-DASAR
ILMU
POLITIK

PROF. MIRIAM BUDIARDJO

DASAR-DASAR ILMU POLITIK

Sanksi Pelanggaran Pasal 72
Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002
Tentang Hak Cipta

1. Barangsiapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagai dimaksud pada Ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

DASAR-DASAR ILMU POLITIK

Prof. Miriam Budiardjo

Edisi Revisi



Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama
Jakarta, 2007

Dasar-Dasar Ilmu Politik

Prof. Miriam Budiardjo

© 2008 Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama,
Jl. Palmerah Barat 33–37, Lt. 2–3, Jakarta 10270
Anggota IKAPI, Jakarta 2008

Desain Cover:

Pagut Lubis

Perwajahan isi:

Muhammad Riyadh

Ryan Pradana

GM 207 08.001

Cetakan pertama: Januari 2008

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang.

Dilarang mengutip atau memperbanyak
sebagian atau seluruh isi buku ini
tanpa izin tertulis dari Penerbit.

ISBN: 978-979-22-3494-7

Dicetak oleh Percetakan PT. Ikrar Mandiriabadi, Jakarta

Isi di luar tanggung jawab Percetakan

Daftar Isi

| | |
|----------------------------------|-------|
| KATA PENGANTAR..... | xxi |
| KATA PENGANTAR EDISI REVISI..... | xxiii |

BAB I

SIFAT, ARTI, DAN HUBUNGAN ILMU POLITIK DENGAN ILMU PENGETAHUAN LAINNYA

| | |
|---|----|
| ● Perkembangan dan Definisi Ilmu Politik..... | 5 |
| ● Ilmu Politik Sebagai Ilmu Pengetahuan (<i>Science</i>)..... | 8 |
| ● Definisi Ilmu Politik..... | 13 |
| ◆ Negara..... | 17 |
| ◆ Kekuasaan..... | 17 |
| ◆ Pengambilan Keputusan..... | 19 |
| ◆ Kebijakan Umum (<i>Public Policy, Beleid</i>)..... | 20 |
| ◆ Pembagian (<i>Distribution</i>) atau Alokasi..... | 21 |
| ● Bidang-Bidang Ilmu Politik..... | 22 |
| ● Hubungan Ilmu Politik dengan Ilmu Pengetahuan Lain..... | 25 |
| ◆ Sejarah..... | 25 |
| ◆ Filsafat..... | 27 |
| ◆ Hubungan Ilmu Politik dengan Ilmu-Ilmu Sosial Lain..... | 28 |
| ❖ Sosiologi..... | 29 |
| ❖ Antropologi..... | 30 |
| ❖ Ilmu Ekonomi..... | 32 |
| ❖ Psikologi Sosial..... | 33 |
| ❖ Geografi..... | 35 |
| ❖ Ilmu Hukum..... | 35 |

BAB II

KONSEP-KONSEP POLITIK

- Teori Politik 43
- Masyarakat 46
- Negara 47
 - ◆ Definisi Mengenai Negara 48
 - ◆ Sifat-Sifat Negara 49
 - ◆ Unsur-Unsur Negara 51
 - ◆ Tujuan dan Fungsi Negara 54
 - ◆ Istilah Negara dan Istilah Sistem Politik 56
- Konsep Kekuasaan 59
 - ◆ Definisi 59
 - ◆ Sumber Kekuasaan 62
 - ❖ Talcott Parsons 63
 - ◆ Otoritas/Wewenang (*Authority*) dan Legitimasi (*Legitimacy*) 64
 - ◆ Pengaruh 65

BAB III

BERBAGAI PENDEKATAN DALAM ILMU POLITIK

- Pengantar 71
- Pendekatan 72
 - ◆ Pendekatan Legal/Institusional 72
 - ◆ Pendekatan Perilaku 74
 - ❖ Kritik Terhadap Pendekatan Perilaku 79
 - ◆ Pendekatan Neo-Marxis 81
 - ◆ Teori Ketergantungan (*Dependency Theory*) 90
 - ◆ Pendekatan Pilihan Rasional (*Rational Choice*) 92
 - ◆ Pendekatan Institusionalisme Baru 96
- Kesimpulan 100

BAB IV

DEMOKRASI

| | |
|---|-----|
| ● Beberapa Konsep mengenai Demokrasi | 105 |
| ● Demokrasi Konstitusional | 107 |
| ● Sejarah Perkembangan | 108 |
| ● Demokrasi Konstitusional Abad ke-19: Negara Hukum Klasik | 112 |
| ● Demokrasi Konstitusional Abad ke-20: <i>Rule of Law</i> yang Dinamis | 114 |
| ● Perkembangan Demokrasi di Asia: Pakistan dan Indonesia | 120 |
| ◆ Pakistan | 122 |
| ◆ Indonesia: | 127 |
| ❖ Masa Republik Indonesia I (1945–1959): Masa Demokrasi Konstitusional | 128 |
| ❖ Masa Republik Indonesia II (1959–1965): Masa Demokrasi Terpimpin | 129 |
| ❖ Masa Republik Indonesia III (1965–1998): Masa Demokrasi Pancasila | 130 |
| ❖ Masa Republik Indonesia IV (1998–sekarang): Masa Reformasi | 134 |

BAB V

KOMUNISME, DEMOKRASI MENURUT TERMINOLOGI KOMUNISME, DAN PERKEMBANGAN POST-KOMUNISME

| | |
|--|-----|
| ● Pengantar | 139 |
| ● Ajaran Karl Marx | 139 |
| ● Perkembangan Marxisme-Leninisme di Uni Soviet | 146 |
| ● Pandangan Mengenai Negara dan Demokrasi | 152 |
| ● Demokrasi Rakyat | 157 |
| ● Demokrasi Nasional (<i>National Democratic State</i>) | 161 |
| ● Kritik Terhadap Komunisme dan Runtuhnya Kekuasaan Komunis | 164 |

BAB VI

UNDANG-UNDANG DASAR

| | |
|---|-----|
| ● Pengantar..... | 169 |
| ● Pengantar Sifat dan Fungsi Undang-Undang Dasar..... | 169 |
| ● Konstitusionalisme | 171 |
| ● Ciri-Ciri Undang-Undang Dasar..... | 177 |
| ● Undang-Undang Dasar dan Konvensi..... | 179 |
| ● Pergantian Undang-Undang Dasar..... | 181 |
| ● Perubahan Undang-Undang Dasar (Amandemen) | 182 |
| ● Supremasi Undang-Undang Dasar | 184 |
| ● Undang-Undang Dasar Tidak Tertulis dan Undang-Undang Dasar Tertulis | 186 |
| ◆ Undang-Undang Dasar Tidak Tertulis..... | 187 |
| ◆ Undang-Undang Dasar Tertulis | 190 |
| ● Undang-Undang Dasar yang Fleksibel dan Undang-Undang Dasar yang Kaku | 193 |
| ◆ Undang-Undang Dasar yang Fleksibel..... | 193 |
| ◆ Undang-Undang Dasar yang Kaku | 194 |
| ● Undang-Undang Dasar Indonesia..... | 194 |

BAB VII

HAK-HAK ASASI MANUSIA

| | |
|---|-----|
| ● Pengantar..... | 211 |
| ● Perkembangan Hak Asasi Manusia di Eropa..... | 213 |
| ● Hak Asasi Manusia pada Abad ke-20 dan Awal Abad ke-21 | 215 |
| ◆ Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (1948) | 218 |
| ◆ Dua Kovenan Internasional..... | 219 |
| ◆ Perdebatan dalam Forum PBB..... | 220 |
| ◆ Pembatasan dan Konsep Non-Derogable..... | 222 |
| ◆ Masalah Ratifikasi..... | 225 |

| | |
|--|-----|
| ◆ Hak dan Kewajiban: | |
| <i>Universal Declaration of Human Responsibilities</i> | 227 |
| ● Peran Negara-Negara Dunia Ketiga | 232 |
| ◆ <i>African (Banjul) Charter on Human Peoples' Rights</i> (1981) | 239 |
| ◆ <i>Cairo Declaration on Human Rights in Islam</i> (1990) | 239 |
| ❖ Hak untuk hidup | 240 |
| ❖ Hak untuk memperoleh keadilan | 240 |
| ❖ Hak persamaan | 240 |
| ❖ Kewajiban untuk memenuhi apa yang sesuai dengan hukum, serta hak untuk tidak patuh kepada apa yang tidak sesuai dengan hukum ... | 241 |
| ❖ Hak kebebasan | 241 |
| ❖ Hak kebebasan kepercayaan | 241 |
| ❖ Hak untuk menyatakan kebenaran | 241 |
| ❖ Hak mendapatkan perlindungan terhadap penindasan karena perbedaan agama | 241 |
| ❖ Hak mendapatkan kehormatan dan nama baik | 242 |
| ❖ Hak ekonomi | 242 |
| ❖ Hak untuk memiliki | 242 |
| ◆ <i>Singapore White Paper on Shared Values</i> (1991) | 242 |
| ◆ <i>Bangkok Declaration</i> (1993) | 243 |
| ◆ <i>Vienna Declaration and Programme of Action</i> (1993) | 244 |
| ● Hak Asasi pada Awal Abad ke-21 | 246 |
| ● Hak-Hak Asasi Manusia di Indonesia | 247 |
| ◆ Masa Demokrasi Parlementer | 248 |
| ◆ Masa Demokrasi Terpimpin | 249 |
| ◆ Masa Demokrasi Pancasila | 250 |
| ◆ Masa Reformasi | 255 |
| ◆ Hak Asasi Perempuan | 256 |
| ◆ Amandemen II UUD 1945 | 262 |

BAB VIII

PEMBAGIAN KEKUASAAN NEGARA SECARA VERTIKAL DAN HORIZONTAL

- Pengantar..... 267
- Perbandingan Konfederasi, Negara Kesatuan, dan Negara Federal..... 267
 - ◆ Konfederasi..... 268
 - ◆ Negara Kesatuan..... 269
 - ◆ Negara Federal..... 270
- Beberapa Contoh Integrasi dalam Sejarah..... 276
- Beberapa Macam Negara Federal..... 276
 - ◆ Federalisme di Amerika Serikat..... 277
 - ◆ Federalisme di Uni Soviet..... 280
 - ◆ Federalisme di Indonesia (Republik Indonesia Serikat 1949–1950)..... 280
- Perkembangan Konsep Trias Politika:
Pemisahan Kekuasaan Menjadi Pembagian Kekuasaan..... 281
 - ◆ Trias Politika di Indonesia..... 287

BAB IX

BADAN EKSEKUTIF, LEGISLATIF, DAN YUDIKATIF

- BADAN EKSEKUTIF..... 295
 - ◆ Wewenang Badan Eksekutif..... 296
 - ◆ Beberapa Macam Badan Eksekutif..... 297
 - ❖ Sistem Parlemen dengan *Parliamentary Executive*..... 297
 - ❖ Sistem Presidensial dengan *Fixed Executive* atau *Non-Parliamentary Executive*..... 303
 - ◆ Badan Eksekutif di Negara-Negara Komunis..... 305
 - ◆ Badan Eksekutif di Indonesia..... 310

| | | |
|---|--|-----|
| ● | BADAN LEGISLATIF | 315 |
| ◆ | Masalah Perwakilan (Representasi)..... | 317 |
| ◆ | Sistem Satu Majelis dan Sistem Dua Majelis..... | 319 |
| ❖ | Majelis Tinggi | 320 |
| ❖ | Majelis Rendah | 322 |
| ◆ | Fungsi Badan Legislatif..... | 322 |
| ❖ | Fungsi Legislasi..... | 323 |
| ❖ | Fungsi Kontrol..... | 324 |
| ❖ | Fungsi Lainnya..... | 327 |
| ◆ | Badan Legislatif di Negara-Negara Otoriter | 327 |
| ◆ | Badan Legislatif di Indonesia | 329 |
| ❖ | Volksraad: 1918–1942 | 330 |
| ❖ | Komite Nasional Indonesia Pusat: 1945–1949 | 331 |
| ❖ | Badan Legislatif Republik Indonesia Serikat: 1949–1950 | 332 |
| ❖ | Badan Legislatif Sementara: 1950–1956..... | 332 |
| ❖ | Badan Legislatif Hasil Pemilu 1955: 1956–1959 | 333 |
| ❖ | Badan Legislatif Pemilu Berlandaskan UUD 1945 (DPR Peralihan): 1959–1960..... | 333 |
| ❖ | Badan Legislatif Gotong Royong Demokrasi Terpimpin: 1960–1966..... | 334 |
| ❖ | Badan Legislatif Gotong Royong Demokrasi Pancasila: 1966–1971..... | 336 |
| ❖ | Badan Legislatif Hasil Pemilu 1971–1977 | 337 |
| ❖ | Badan Legislatif Hasil Pemilu 1977–1997 | 339 |
| ❖ | Badan Legislatif Masa Reformasi Hasil Pemilu 1999 dan 2004..... | 341 |
| ◆ | Majelis Permusyawaratan Rakyat | 344 |

- **BADAN YUDIKATIF** 350
 - ◆ Badan Yudikatif dalam Negara-Negara Demokratis:
Sistem *Common Law* dan Sistem *Civil Law* 351
 - ◆ Badan Yudikatif di Negara-Negara Komunis 354
 - ◆ Badan Yudikatif dan *Judicial Review* 355
 - ◆ Kebebasan Badan Yudikatif 356
 - ◆ Kekuasaan Badan Yudikatif di Indonesia 357
 - ❖ Kekuasaan Badan Yudikatif di Indonesia
Setelah Masa Reformasi 360

BAB X

PARTISIPASI POLITIK

- Sifat dan Definisi Partisipasi Politik 367
- Partisipasi Politik di Negara Demokrasi 371
- Partisipasi Politik di Negara Otoriter 379
- Partisipasi Politik di Negara Berkembang 380
- Partisipasi Politik Melalui *New Social Movements* (NSM) dan
Kelompok-Kelompok Kepentingan 382
- Beberapa Jenis Kelompok 387
 - ◆ Kelompok Anomi 387
 - ◆ Kelompok Nonasosiasional 387
 - ◆ Kelompok Institusional 388
 - ◆ Kelompok Asosiasional 388
 - ◆ Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) di Indonesia 388

BAB XI

PARTAI POLITIK

- Pengantar 397
- Sejarah Perkembangan Partai Politik 397
- Definisi Partai Politik 403
- Fungsi Partai Politik 405

| | |
|---|-----|
| ◆ Fungsi di Negara Demokrasi | 405 |
| ❖ Sebagai Sarana Komunikasi Politik | 405 |
| ❖ Sebagai Sarana Sosialisasi Politik | 407 |
| ❖ Sebagai Sarana Rekrutmen Politik | 408 |
| ❖ Sebagai Sarana Pengatur Konflik (<i>Conflict Management</i>) | 409 |
| ◆ Fungsi di Negara Otoriter | 410 |
| ◆ Fungsi di Negara-Negara Berkembang | 413 |
| ◆ Klasifikasi Sistem Kepartaian | 415 |
| ❖ Sistem Partai-Tunggal | 415 |
| ❖ Sistem Dwi-Partai | 416 |
| ❖ Sistem Multi-Partai | 418 |
| ● Benarkah Pengaruh Partai Politik Turun? | 420 |
| ● Partai Politik di Indonesia | 422 |
| ◆ Zaman Kolonial | 423 |
| ◆ Zaman Pendudukan Jepang (1942–1945) | 424 |
| ◆ Zaman Demokrasi Indonesia | 424 |
| ❖ Masa Perjuangan Kemerdekaan (1945–1949) | 424 |
| ❖ Zaman Republik Indonesia Serikat (1949–1950) | 431 |
| ❖ Masa Pengakuan Kedaulatan (1949–1959) | 432 |
| ❖ Zaman Demokrasi Terpimpin (1959–1965) | 440 |
| ❖ Zaman Demokrasi Pancasila (1965–1998) | 442 |
| ❖ Evaluasi Partai Politik 1945-1998 dan Rekomendasi | 448 |
| ❖ Zaman Reformasi (1998-....) | 449 |
| ◆ Rangkuman Partai Politik di Indonesia | 454 |

BAB XII

SISTEM PEMILIHAN UMUM

| | |
|---|-----|
| ● Sistem Pemilihan Umum | 461 |
| ● Keuntungan dan Kelemahan Kedua Sistem | 466 |
| ◆ Keuntungan Sistem Distrik | 466 |

| | |
|---|------------|
| ◆ Kelemahan Sistem Distrik..... | 467 |
| ◆ Keuntungan Sistem Proporsional..... | 467 |
| ◆ Kelemahan Sistem Proporsional..... | 469 |
| ● Gabungan Sistem Distrik dan Sistem Proporsional..... | 472 |
| ● Sistem Pemilihan Umum di Indonesia..... | 473 |
| ◆ Zaman Demokrasi Parlementer (1945–1959)..... | 473 |
| ◆ Zaman Demokrasi Terpimpin (1959–1965)..... | 474 |
| ◆ Zaman Demokrasi Pancasila (1965–1998)..... | 475 |
| ❖ Masalah Golput..... | 479 |
| ◆ Zaman Reformasi..... | 480 |
| ❖ Perdebatan Tentang Sistem Pemilu di Awal Masa Reformasi (1998–1999)..... | 480 |
| ❖ Pemilu di Zaman Reformasi..... | 483 |
| ◆ Rangkuman Sistem Pemilihan Umum di Indonesia..... | 486 |
| | |
| KEPUSTAKAAN TERPILIH..... | 489 |
| SINGKATAN..... | 501 |
| SUMBER GAMBAR DAN FOTO..... | 505 |
| INDEKS..... | 509 |
| TENTANG PENULIS..... | 515 |

Daftar Tabel

BAB I

Tabel 1 Perbedaan antara Kaum Tradisionalis dan Behavioralis 12

BAB III

Tabel 1 Perbedaan Istilah *State* dan Negara 79

BAB VII

Tabel 1 Perbandingan Pelaksanaan Hak Asasi Ekonomi dan Sosial 253

BAB IX

Tabel 1 Jumlah Anggota Badan Legislatif Hasil Pemilu 1977 hingga Hasil Pemilu 1997 340

Tabel 2 Komposisi Anggota DPR Hasil Pemilu 1977–1997 Berdasarkan Partai Politik..... 341

Tabel 3 Komposisi Perolehan Kursi Hasil Pemilu 1999 per Partai Politik..... 342

Tabel 4 Komposisi Perolehan Kursi DPR Hasil Pemilu 2004 343

Tabel 5 Perbandingan Jumlah Total Anggota DPR Hasil Pemilu Tahun 1999 dan 2004 344

BAB X

| | |
|--|-----|
| Tabel 1 Voter <i>Turnout</i> di Berbagai Negara | 377 |
| Tabel 2 Karakteristik Sosial Para Pemilih di Amerika Serikat | 378 |

BAB XI

| | |
|---|-----|
| Tabel 1 Menurunnya Keanggotaan Resmi Partai 1980-2000..... | 421 |
| Tabel 2 Hasil Pemilihan Umum 1955 | 434 |
| Tabel 3 Hasil Pemilihan Umum Orde Baru 1977-1997 | 447 |
| Tabel 4 Perolehan Suara dan Kursi Enam Besar dalam Pemilihan Umum 1999..... | 450 |
| Tabel 5 Perolehan Suara dan Kursi Tujuh Besar dalam Pemilihan Umum Legislatif 2004 | 454 |
| Tabel 6 Sejarah Perkembangan Partai Politik Indonesia 1908-2006..... | 455 |

BAB XII

| | |
|--|-----|
| Tabel 1 Hasil Pemilihan Umum dengan Tiga Kontestan 1977-1997..... | 477 |
| Tabel 2 Perolehan Kursi di Dua Provinsi Menurut Sistem Proporsional (Aktual), dan Sistem Distrik (Hipotetis) pada Pemilihan Umum 1982, 1987 dan 1992 | 478 |
| Tabel 3 Partisipasi Masyarakat dalam Pemilihan Umum di Indonesia | 481 |

Daftar Bagan

BAB III

| | |
|--|----|
| Bagan 1 David Easton's <i>Political System</i> | 77 |
|--|----|

BAB VIII

| | |
|---|-----|
| Bagan 1 <i>Branches of Government</i> | 278 |
|---|-----|

BAB X

| | |
|--|-----|
| Bagan 1 Piramida Partisipasi Politik I | 372 |
|--|-----|

| | |
|---|-----|
| Bagan 2 Piramida Partisipasi Politik II | 373 |
|---|-----|

BAB XI

| | |
|--|-----|
| Bagan 1 Pembedaan Ideologi "Kiri" dan "Kanan"..... | 400 |
|--|-----|

| | |
|---|-----|
| Bagan 2 Perbedaan Konvergensi Idiologi Kiri/Kanan dalam Masyarakat | 401 |
|---|-----|

| | |
|--|-----|
| Bagan 3 Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965 Menurut Herbert Feith | 430 |
|--|-----|

BAB XII

| | |
|--|-----|
| Bagan 1 Perbedaan Sistem Distrik dan Sistem Proporsional | 464 |
|--|-----|

| | |
|---|-----|
| Bagan 2 Perbandingan Persentase Suara dan Persentase Kursi dalam Pemilihan Umum 1992 di Inggris dan Indonesia | 468 |
|---|-----|

| | |
|---|-----|
| Bagan 3 Keunggulan dan Kelemahan Sistem Distrik dan Sistem Proporsional..... | 470 |
|---|-----|

| | |
|--|-----|
| Bagan 4 Ringkasan Pemilihan Umum di Indonesia (1955-2004) | 486 |
|--|-----|

Daftar Boks

BAB VII

| | |
|--|-----|
| Boks 1 Undang-Undang International HAM | 220 |
| Boks 2 Beberapa Sifat Hak Asasi | 222 |
| Boks 3 Hak Perempuan dalam Naskah | 261 |

KATA PENGANTAR

Gitayana Prasodjo

Penerbitan buku *Dasar-Dasar Ilmu Politik* edisi revisi ini melibatkan upaya panjang Profesor Miriam Budiardjo. Sebagai anak tunggal yang tinggal serumah dengan beliau, saya menyaksikan dari dekat usaha keras beliau secara terus-menerus untuk menyelesaikan edisi ini hingga beliau wafat di usia yang ke-83. Perjuangan Ibu menyelesaikan revisi buku ini perlu saya sampaikan, khususnya kepada para mahasiswa ilmu politik, karena kepada merekalah Ibu berharap agar perjuangan mengembangkan ilmu politik di Indonesia dapat dilanjutkan.

Saat Ibu terbaring lemah di Rumah Sakit Medistra, Jakarta, bulan November 2006, datang surat yang menggembirakan dari penerbit Gramedia Pustaka Utama. Surat itu memberitahukan bahwa buku *Dasar-Dasar Ilmu Politik* sudah dicetak ulang untuk ke-29 kalinya. Berita itu membuat wajah ibu berseri-seri. Betapa tidak, buku yang berawal dari bahan kuliah beliau mengajar mata kuliah "Pengantar Ilmu Politik" di Fakultas Ilmu Sosial Universitas Indonesia (FIS-UI, sekarang Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia) ternyata masih menjadi buku pegangan mahasiswa di seluruh Indonesia.

Setelah Ibu mendengar berita itu, sepertinya tumbuh kembali semangat dalam diri Ibu untuk menyelesaikan revisi *Dasar-Dasar Ilmu Politik* yang telah beliau kerjakan selama ini. Dengan usaha keras, Ibu meminta saya mengambilkan buku tulis dan pena. Ia pun berusaha menuliskan apa yang dipikirkannya sambil terbaring di tempat tidur. Keinginan untuk menyelesaikan revisi buku memang sering mengganggu pikirannya. Kadang-kadang Ibu tampak gelisah dan frustrasi, mungkin karena Ibu merasa tidak sanggup lagi menyelesaikan revisi buku ini. Masalah ini juga sering menjadi bagian

dari pembicaraan antara ibu dan saya serta suami saya, Imam B. Prasodjo, selama Ibu berada di rumah sakit.

Melihat ketidakstabilan kesehatan Ibu, kami membicarakan berbagai kemungkinan jalan keluar. Salah satunya, revisi *Dasar-Dasar Ilmu Politik* yang telah dikerjakan oleh Ibu akan diteruskan oleh murid-murid beliau. Sedangkan topik-topik baru yang belum pernah ditulis oleh Ibu, tapi sebenarnya ingin Ibu masukkan dalam edisi revisi, akan ditulis terpisah sebagai *supplement* buku ini. Topik-topik kontemporer, seperti Islam dan Politik, Wanita dalam Politik dan lain-lain, akan ditulis terpisah oleh murid-murid Ibu atau ahli ilmu politik yang pernah mengenal Ibu. Rupanya Ibu menyukai ide ini dan terlihat tenang setelah menyetujui ide ini. Berulang kali Ibu mengucapkan terima kasih atas solusi masalah yang rupanya selama ini menyelimuti pikirannya.

Setelah Ibu meninggal, Imam dan saya menghubungi murid-murid Ibu dan kemudian terbentuklah tim edisi revisi yang terdiri dari Prof. Dr. Maswadi Rauf, Dra. Ani W Soetjipto, M.A., Drs. Nur Iman Soebono M.Hum., dan Dra. Riaty Raffudin, M.A. Mereka adalah murid-murid Ibu di FISIP UI dan pernah bekerja sama dengan Ibu. Tim ini mulai bekerja sejak Maret 2007. Beberapa kali pertemuan dilakukan dan masing-masing anggota tim mengedit hasil revisi yang telah Ibu kerjakan. Sesuai dengan keinginan Ibu, edisi revisi ini dilengkapi dengan foto-foto agar buku ini menjadi lebih menarik.

Melalui Kata Pengantar ini, saya ingin mengucapkan terima kasih banyak kepada seluruh anggota tim edisi revisi, Prof. Dr. Maswadi Rauf, Dra. Ani W Soetjipto, M.A., Drs. Nur Iman Soebono, M.Hum., dan Dra. Riaty Raffudin, M.A. yang telah bekerja keras mengedit tulisan ibu, menambah data terbaru, dan membaca ulang seluruh isi buku. Terima kasih juga kepada Cich Suhaeri, sekretaris Ibu, yang dengan sabar mengetik tulisan tangan Ibu dan mendukung penyelesaian edisi revisi ini. Tidak lupa terima kasih saya sampaikan kepada Ariful Amir yang atas permintaan Ibu, mencarikan foto-foto yang sesuai dengan teks, juga kepada M. Riyadh yang dengan tekun mengedit *lay out* dan menyusun indeks buku ini. Terima kasih juga saya ucapkan kepada *Ali Budiardjo, Nugroho, Reksodiputro Counsellors at Law* yang mensponsori penyelesaian edisi revisi ini. Tentunya terima kasih saya ucapkan kepada PT. Gramedia Pustaka Utama yang telah mencetak ulang buku *Dasar-Dasar Ilmu Politik* sebanyak 30 kali (hingga tahun 2007) dan mencetak edisi revisi yang menjadi impian Ibu selama ini.

KATA PENGANTAR

EDISI REVISI

Buku *Dasar-Dasar Ilmu Politik* yang ada di tangan pembaca sekarang ini adalah sebuah edisi revisi (penyempurnaan) dari buku dengan judul sama yang telah dicetak ulang sebanyak tiga puluh kali. Buku yang ditulis oleh Profesor Miriam Budiardjo (almarhumah) ini telah berkembang menjadi buku pegangan utama bagi setiap mahasiswa Indonesia yang mempelajari ilmu politik. Buku ini juga banyak digunakan oleh warga masyarakat lainnya yang ingin memperoleh gambaran menyeluruh mengenai ilmu politik. Karena itu, merupakan suatu kehormatan besar bagi kami, murid-murid Ibu, diberi kepercayaan oleh keluarga beliau untuk membantu penyelesaian proses revisi buku ini.

Membicarakan buku *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, tentu kita tidak bisa melepaskan diri baik dari figur penulisnya maupun dari konteks ilmu politik sebagai kajian ilmiah dan praktik politik yang secara empirik diterapkan di Indonesia dari sejak zaman perjuangan kemerdekaan hingga masa reformasi saat ini.

Ibu Miriam Budiardjo dikenal tidak saja sebagai ilmuwan politik paling senior di Indonesia, tetapi juga sebagai pejuang politik yang ikut aktif sejak masa revolusi. Pengalaman hidupnya sungguh lengkap dengan karier yang mengesankan. Beliau dikenal sebagai diplomat yang pernah bertugas di India dan Amerika di awal tahun 1950-an, sebagai dosen, hingga sebagai aktivis yang berperan penting dalam berbagai kegiatan kemasyarakatan. Beliau banyak terlibat aktif dalam sejumlah peristiwa penting dalam sejarah bangsa Indonesia baik pada masa penjajahan Belanda, pendudukan Jepang, revolusi kemerdekaan, Demokrasi Parlementer, Demokrasi Terpimpin, Orde Baru maupun masa Reformasi.

Saat kita membaca tulisan dalam buku ini, terutama bab-bab yang telah direvisi cukup substantif oleh Ibu Miriam, kita segera mengetahui bahwa perhatian khusus Ibu Miriam tertuju pada tema-tema tentang hak asasi manusia, partisipasi politik dan partai politik, lembaga legislatif, sistem pemilu, undang-undang dasar, serta konsep-konsep dan pendekatan baru dalam ilmu politik. Dalam membahas persoalan yang menjadi minat dan perhatian khususnya, Ibu Miriam sering kali menggabungkan gagasan akademik yang berbasis pada studi politik dengan pengalaman empiriknya sebagai pelaku.

Tulisannya mengenai hak asasi manusia, misalnya, dengan jelas menggambarkan ramuan tersebut. Pengalaman Ibu Miriam sebagai Wakil Ketua Komnas HAM (1993-1998) dan penasihat Komnas HAM (1998-2002), tidak pelak mewarnai tulisan panjang yang disajikan dalam bagian ini. Ibu Miriam tidak saja membahas tentang perkembangan hak asasi manusia dalam konsep asalnya, "Konsep Barat" yang mengutamakan kebebasan, tetapi juga mengingatkan kita pada kewajiban dan tanggung jawab negara-negara dunia ketiga yang harus diemban. Pengalaman empirik situasi HAM Universal di abad 21 dengan situasi HAM di Indonesia sejak masa Demokrasi Parlementer sampai rumusan HAM hasil amandemen Undang- Undang Dasar 1945 juga dibahas dengan terperinci. Di dalam semua tulisan Ibu Miriam, ciri khas argumen yang disampaikan adalah untuk mencari "keseimbangan" di antara berbagai spektrum pandangan yang berkembang dalam wacana ini.

Upaya Ibu Miriam mencari formula keseimbangan dan pilihan pada perubahan yang tidak ekstrem juga terlihat pada tulisannya mengenai sistem Pemilu. Sebagai ilmuwan politik, Ibu Miriam paham betul mengenai beragam teori sistem pemilu yang dikenal beserta kelemahan dan kelebihanannya. Mengenai penerapan sistem Pemilu di Indonesia, Ibu Miriam secara saksama mengikuti perkembangannya sejak Pemilu 1955, Pemilu di masa Orde Baru hingga Pemilu masa Reformasi. Reformasi membuka peluang luas untuk mendiskusikan sekaligus melakukan beragam eksperimen untuk membangun sistem politik yang lebih demokratis di Indonesia.

Ibu Miriam adalah peserta aktif dalam diskusi panjang bagi upaya pembenahan pranata politik di Indonesia. Pada masa Reformasi, ia terlibat langsung sebagai anggota Tim 11 (Tim Persiapan Komisi Pemilihan Umum yang bertugas sejak Februari hingga Maret 1999). Selanjutnya, beliau juga men-

jadi anggota aktif Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu yang bertugas sejak Maret hingga Oktober 1999). Dengan pengalaman lengkapnya sebagai pelaksana Pemilu di Indonesia, Ibu Miriam mengambil sikap untuk tidak tergesa-gesa melakukan eksperimen perubahan yang ekstrem karena dikhawatirkan dapat menimbulkan dampak yang kontraproduktif terhadap proses demokratisasi di Indonesia yang tengah dibangun. Karena itu, di masa reformasi, di kala banyak kalangan menyuarakan keinginan untuk menerapkan sistem distrik (*single member constituency*) dalam perubahan sistem Pemilu, Ibu Miriam berpendirian untuk tetap mempertahankan sistem pemilu proporsional walaupun harus disempurnakan.

Masalah lain yang juga menjadi perhatian khusus Ibu Miriam adalah soal perempuan dan politik. Dalam buku edisi revisi ini, masalah perempuan dan politik tersebar di banyak bab, misalnya bab tentang HAM, tentang UUD, dan tentang lembaga legislatif. Ibu Miriam sebagai ilmuwan politik perempuan, yang juga aktor penting pada beragam institusi pengambilan kebijakan strategis di negeri ini, merupakan *role model* yang sangat langka. Disadarinya bahwa, peran dan akses perempuan di dunia politik Indonesia pada umumnya masih sangat terbatas. Data yang ada menunjukkan bahwa ruang gerak perempuan untuk bisa duduk sebagai pengambil kebijakan politik di lembaga politik formal maupun informal masih sangat sempit. Berbagai kendala yang menghambat pemenuhan hak-hak politik perempuan masih banyak dijumpai.

Keprihatinan ini disikapi dengan caranya yang khas. Ia menyadari tidak mungkin perempuan bisa ikut aktif berpolitik jika tidak memiliki basis pendidikan yang baik. Perjuangan melalui jalur pendidikan tinggi dicoba dilakukan dengan terobosan membuka kuliah “Perempuan dan Politik” di Program Pascasarjana Kajian Wanita, Universitas Indonesia di tahun 1990-an. Bersama para pionir ilmuwan perempuan yang tidak banyak di negeri ini, di antaranya Prof. Saparinah Sadli dan Prof. T.O. Ihromi, Ibu Miriam mulai menggalang mantan mahasiswinya untuk terlibat aktif mengasuh dan mengembangkan perkuliahan ini. Saat ini kuliah “Perempuan, Politik, dan Kebijakan” adalah mata kuliah yang statusnya telah meningkat dari mata kuliah pilihan menjadi mata kuliah wajib di Program Pascasarjana Kajian Wanita UI. Ibu Miriam berkeyakinan bahwa peningkatan pendidikan perempuan di jenjang perguruan tinggi akan dengan sendirinya memacu partisipasi aktif perempuan di bidang politik.

Selain aktif di jalur akademik, Ibu Miriam juga menjadi inspirator bagi banyak perempuan yang bergiat di jalur advokasi melalui organisasi dan gerakan perempuan. Hal ini beliau lakukan untuk mendorong pemajuan perempuan melalui instrumen hukum internasional dan perjanjian internasional yang telah diratifikasi oleh Indonesia. Dalam buku ini, Ibu Miriam menyebutkan tentang *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, *Vienna Declaration and Programme of Action*, *International Covenant on Civil and Political Rights*, *Convention on the Political Rights of Women*, dan *Protocol CEDAW* sebagai instrumen internasional yang strategis untuk memperjuangkan perbaikan kondisi perempuan di Indonesia. Tentu saja hal ini hanya akan dicapai melalui pelaksanaan serius ketentuan-ketentuan yang ada dalam konvensi dan deklarasi tersebut. Selain instrumen internasional, Ibu Miriam juga mencatat produk legislasi di tingkat nasional yang bertujuan memberi jaminan bagi partisipasi aktif perempuan di bidang politik dan jaminan untuk menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan di segala bidang.

Ibu Miriam menyadari sepenuhnya bahwa banyak kendala kultural yang masih harus dihadapi perempuan Indonesia untuk bisa berperan aktif di pentas politik. Jika perempuan ingin melakukan perubahan terhadap nasib perempuan atau kelompok masyarakat lainnya yang masih tertinggal, maka tidak ada jalan lain selain mereka sendiri harus ikut aktif memengaruhi kebijakan di semua bidang di berbagai institusi untuk perubahan nasib mereka.

Pada saat membaca buku ini, pembaca akan melihat perbedaan signifikan antara edisi lama dan edisi revisi. Bukan hanya dalam hal tampilan, tetapi juga struktur isi buku ini. Dalam struktur isi buku, Tim Revisi melakukan beberapa penyesuaian dengan alasan 1) keseimbangan isi antarbab; 2) variasi substansi, di mana ada bab yang telah diperbarui secara signifikan dan ada bab yang belum sempat diperbaiki; dan 3) perlunya alur penyusunan bab yang disusun mulai dari materi konseptual menuju materi empirik.

Berlandaskan ketiga pertimbangan tersebut terdapat bab-bab baru dan bab-bab gabungan. Bab-bab baru tersebut adalah Bab III: *Berbagai Pendekatan dalam Ilmu Politik*, Bab X: *Partisipasi Politik*, dan Bab XII: *Sistem Pemilu*. Sedangkan bab-bab yang merupakan bab gabungan adalah Bab I: *Sifat, Arti, dan Hubungan Ilmu Politik dengan Ilmu Pengetahuan Lainnya*, Bab VIII: *Pembagian Kekuasaan Negara secara Vertikal dan Horisontal*, dan Bab IX: *Badan Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif*.

Selain kedua perubahan tersebut, juga terdapat perubahan judul bab yang disesuaikan dengan perkembangan terkini, yaitu Bab V yang semula berjudul “Komunisme dan Istilah Demokrasi dalam Terminologi Komunis” diubah menjadi “Komunisme, Demokrasi Menurut Terminologi Komunis dan Perkembangan Post-Komunisme”.

Dengan tetap mempertahankan bobot ilmiah yang terkandung dalam buku ini, kami sebagai Tim Revisi berharap penyuntingan dan perbaikan yang dilakukan ini akan menjadikan buku ini lebih enak dibaca oleh banyak kalangan yang ingin mempelajari ilmu politik beserta implementasinya. Kami menerima komentar, kritik dan saran konstruktif dari semua khalayak pembaca dengan mengirimkan *e-mail* ke saranrevisi@yahoo.com untuk perbaikan buku ini di masa mendatang.

Jakarta, akhir Agustus 2007

Tim Revisi Buku *Dasar-Dasar Ilmu Politik*

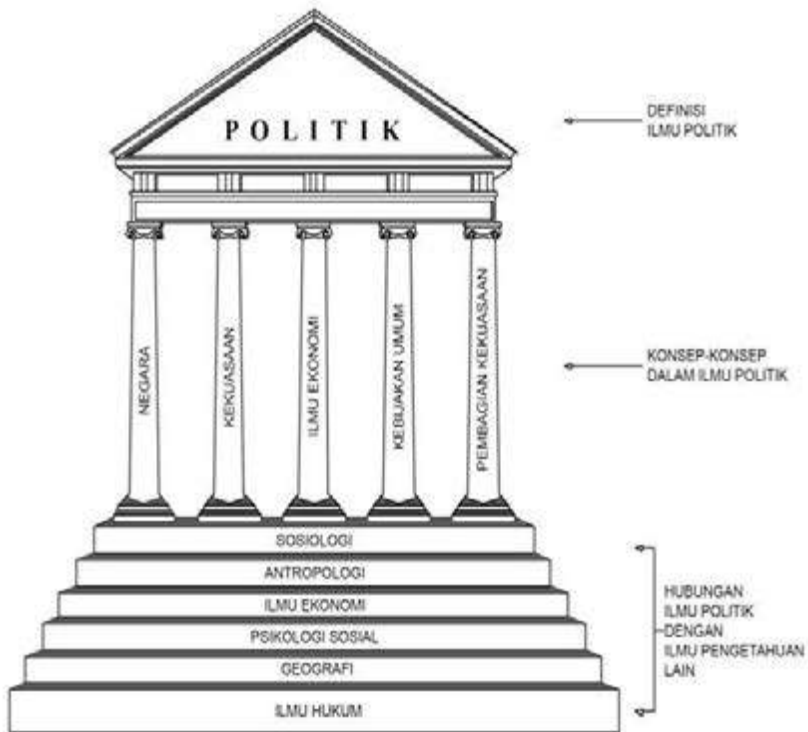
Prof. Dr. Maswadi Rauf

Dra. Ani W. Soetjipto M.A.

Drs. Nur Iman Soebono, M.Hum.

Dra. Riaty Raffiudin, M.A.

DASAR-DASAR ILMU POLITIK



BAB I

SIFAT, ARTI, DAN HUBUNGAN ILMU POLITIK DENGAN ILMU PENGETAHUAN LAINNYA

| | |
|---|----|
| ● Perkembangan dan Definisi Ilmu Politik..... | 5 |
| ● Ilmu Politik Sebagai Ilmu Pengetahuan (<i>Science</i>)..... | 8 |
| ● Definisi Ilmu Politik..... | 13 |
| ◆ Negara..... | 17 |
| ◆ Kekuasaan..... | 17 |
| ◆ Pengambilan Keputusan..... | 19 |
| ◆ Kebijakan Umum (<i>Public Policy, Beleid</i>)..... | 20 |
| ◆ Pembagian (<i>Distribution</i>) atau Alokasi..... | 21 |
| ● Bidang-Bidang Ilmu Politik..... | 22 |
| ● Hubungan Ilmu Politik dengan Ilmu Pengetahuan Lain..... | 25 |
| ◆ Sejarah..... | 25 |
| ◆ Filsafat..... | 27 |
| ◆ Hubungan Ilmu Politik dengan Ilmu-Ilmu Sosial Lain..... | 28 |
| ❖ Sosiologi..... | 29 |
| ❖ Antropologi..... | 30 |
| ❖ Ilmu Ekonomi..... | 32 |
| ❖ Psikologi Sosial..... | 33 |
| ❖ Geografi..... | 35 |
| ❖ Ilmu Hukum..... | 35 |

● Perkembangan dan Definisi Ilmu Politik

Apabila ilmu politik dipandang semata-mata sebagai salah satu cabang dari ilmu-ilmu sosial yang memiliki dasar, rangka, fokus, dan ruang lingkup yang jelas, maka dapat dikatakan bahwa ilmu politik masih muda usianya karena baru lahir pada akhir abad ke-19. Pada tahap itu ilmu politik berkembang secara pesat berdampingan dengan cabang-cabang ilmu sosial lainnya, seperti sosiologi, antropologi, ekonomi, dan psikologi, dan dalam perkembangan ini mereka saling memengaruhi.

Akan tetapi, apabila ilmu politik ditinjau dalam rangka yang lebih luas, yaitu sebagai pembahasan secara rasional dari berbagai aspek negara dan kehidupan politik, maka ilmu politik dapat dikatakan jauh lebih tua umurnya. Bahkan ia sering dinamakan ilmu sosial yang tertua di dunia. Pada taraf perkembangan itu ilmu politik banyak bersandar pada sejarah dan filsafat.

Di Yunani Kuno misalnya, pemikiran mengenai negara sudah dimulai pada tahun 450 S.M., seperti terbukti dalam karya-karya ahli sejarah Herodotus, atau filsuf-filsuf seperti Plato, Aristoteles, dan sebagainya. Di Asia ada beberapa pusat kebudayaan, antara lain India dan China, yang telah mewariskan berbagai tulisan politik yang bermutu. Tulisan-tulisan dari India terkumpul antara lain dalam kesusastraan Dharmasastra dan Arthasastra yang berasal dari masa kira-kira 500 S.M. Di antara filsuf China yang terkenal ialah Confucius (\pm 350 S.M.), Mencius (\pm 350 S.M) dan mazhab Legalists, antara lain Shang Yang (\pm 350 S.M.).

Di Indonesia kita mendapati beberapa karya tulis yang membahas masalah sejarah dan kenegaraan, seperti misalnya Negarakertagama yang ditulis pada masa Majapahit sekitar abad ke-13 dan ke-15 Masehi dan Babad Tanah Jawi. Sayangnya di negara-negara Asia tersebut kesusastraan yang mencakup bahasan politik mulai akhir abad ke-19 telah mengalami kemunduran karena terdesak oleh pemikiran Barat yang dibawa oleh negara-negara seperti Inggris, Jerman, Amerika Serikat, dan Belanda dalam rangka imperialisme.

Di negara-negara benua Eropa seperti Jerman, Austria, dan Prancis bahasan mengenai politik dalam abad ke-18 dan ke-19 banyak dipengaruhi oleh ilmu hukum dan karena itu fokus perhatiannya adalah negara semata-mata. Bahasan mengenai negara termasuk kurikulum Fakultas Hukum

sebagai mata kuliah Ilmu Negara (*Staatslehre*). Di Inggris permasalahan politik dianggap termasuk filsafat, terutama *moral philosophy*, dan bahasannya dianggap tidak dapat terlepas dari sejarah. Akan tetapi dengan didirikannya *Ecole Libre des Sciences Politiques* di Paris (1870) dan *London School of Economics and Political Science* (1895), ilmu politik untuk pertama kali di negara-negara tersebut dianggap sebagai disiplin tersendiri yang patut mendapat tempat dalam kurikulum perguruan tinggi. Namun demikian, pengaruh dari ilmu hukum, filsafat, dan sejarah sampai Perang Dunia II masih tetap terasa.

Perkembangan yang berbeda terjadi di Amerika Serikat. Mula-mula tekanan yuridis seperti yang terdapat di Eropa memengaruhi bahasan masalah politik, akan tetapi lama-lama timbul hasrat yang kuat untuk membebaskan diri dari tekanan yuridis itu, dan lebih mendasarkan diri pada pengumpulan data empiris. Kebetulan perkembangan selanjutnya bersamaan waktunya dengan perkembangan sosiologi dan psikologi, sehingga kedua cabang ilmu sosial ini banyak memengaruhi metodologi dan terminologi ilmu politik. Pada tahun 1858 seorang sarjana kelahiran Jerman, Francis Lieber, diangkat sebagai guru besar dalam sejarah dan ilmu politik di *Columbia College*, dan kejadian ini di Amerika dianggap sebagai pengakuan pertama terhadap ilmu politik sebagai ilmu tersendiri. Perkembangan selanjutnya berjalan secara cepat, yang dapat dilihat juga dari didirikannya *American Political Science Assosiation* (APSA) pada tahun 1904.

Sesudah Perang Dunia II perkembangan ilmu politik semakin pesat lagi. Di negeri Belanda, di mana sampai saat itu penelitian mengenai negara dimonopoli oleh Fakultas Hukum, didirikan *Faculteit der Sociale en Politieke Wetenschappen* (Fakultas Ilmu Sosial dan Politik) pada tahun 1947 (sekarang namanya *Faculteit der Sociale Wetenschappen* – Fakultas Ilmu Sosial) di Amsterdam. Di Indonesia pun didirikan fakultas-fakultas yang serupa, yang dinamakan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIPOL) seperti di Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Di sini ilmu politik menjadi jurusan tersendiri dengan nama Ilmu Pemerintahan. Selain itu ada juga Fakultas Ilmu-ilmu Sosial, kemudian berganti nama menjadi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) seperti di Universitas Indonesia, Jakarta, di mana ilmu politik merupakan jurusan tersendiri. Akan tetapi, karena pendidikan tinggi ilmu hukum sangat maju, tidaklah mengherankan apabila pada awal perkembangannya, ilmu politik di Indonesia terpengaruh secara kuat oleh ilmu itu. Namun demikian, dewasa

ini konsep-konsep ilmu politik yang baru berangsur-angsur mulai dikenal, dan sudah diterima baik oleh masyarakat.

Sementara itu perkembangan ilmu-ilmu politik di negara-negara Eropa Timur memperlihatkan bahwa pendekatan tradisional dari segi sejarah, filsafat, dan yuridis yang sudah lama digunakan, masih berlaku hingga dewasa ini. Tapi kemudian perkembangan ilmu politik mengalami kemajuan dengan pesat sesudah runtuhnya komunisme pada akhir dekade 1990-an. Ini dicirikan dengan masih berlakunya pendekatan tradisional tapi ditambah dengan pendekatan-pendekatan lain yang tengah berkembang di negara-negara Barat.

Pesatnya perkembangan ilmu politik sesudah Perang Dunia II tersebut juga disebabkan karena mendapat dorongan kuat dari beberapa badan internasional, terutama UNESCO. Terdorong oleh tidak adanya keseragaman dalam terminologi dan metodologi dalam Ilmu Politik, UNESCO pada tahun 1948 menyelenggarakan suatu survei mengenai kedudukan ilmu politik di kira-kira 30 negara. Proyek ini, yang dipimpin oleh W. Ebenstein dari *Princeton University* Amerika Serikat, kemudian dibahas oleh beberapa ahli dalam suatu pertemuan di Paris dan menghasilkan buku *Contemporary Political Science* (1948).

Sebagai tindak lanjutnya UNESCO bersama *International Political Science Association* (IPSA) yang didirikan pada tahun 1949, menyelenggarakan suatu penelitian mendalam yang mencakup kira-kira sepuluh negara, di antaranya negara-negara Barat besar, di samping India, Mexico, dan Polandia. Pada tahun 1952 laporan-laporan ini dibahas dalam suatu konferensi di Cambridge, Inggris, dan hasilnya disusun oleh W.A. Robson dari *London School of Economics and Political Science* dalam buku *The University Teaching of Social Sciences: Political Sciences*. Buku ini merupakan bagian dari suatu rangkaian penerbitan UNESCO mengenai pengajaran beberapa ilmu sosial (termasuk ekonomi, antropologi budaya, dan kriminologi) di perguruan tinggi. Kedua karya ini merupakan usaha internasional untuk membina perkembangan ilmu politik dan mempertemukan pandangan yang berbeda-beda.

Pada masa berikutnya ilmu-ilmu sosial banyak memanfaatkan penemuan dari antropologi, psikologi, ekonomi, dan sosiologi, dan dengan demikian ilmu politik telah dapat meningkatkan mutu dengan banyak mengambil model dari cabang-cabang ilmu sosial lainnya. Hal ini telah banyak

mengubah wajah ilmu politik. Berkat berbagai usaha tersebut di atas, ilmu politik telah menjadi ilmu yang terpandang yang perlu dipelajari untuk mengerti kehidupan politik.

● Ilmu Politik Sebagai Ilmu Pengetahuan (*Science*)

Adakalanya dipersoalkan apakah ilmu politik merupakan suatu ilmu pengetahuan (*science*) atau tidak, dan disangsikan apakah ilmu politik memenuhi syarat sebagai ilmu pengetahuan. Soal ini menimbulkan pertanyaan: Apakah yang dinamakan ilmu pengetahuan (*science*) itu? Karakteristik ilmu pengetahuan (*science*) ialah tantangan untuk menguji hipotesis melalui eksperimen yang dapat dilakukan dalam keadaan terkontrol (*controlled circumstances*) misalnya laboratorium. Berdasarkan eksperimen-eksperimen itu ilmu-ilmu eksakta dapat menemukan hukum-hukum yang dapat diuji kebenarannya.

Jika definisi ini dipakai sebagai patokan, maka ilmu politik serta ilmu-ilmu sosial lainnya belum memenuhi syarat, karena sampai sekarang belum ditemukan hukum-hukum ilmiah seperti itu. Mengapa demikian? Oleh karena yang diteliti adalah manusia dan manusia itu adalah makhluk yang kreatif, yang selalu menemukan akal baru yang belum pernah diramalkan dan malahan tidak dapat diramalkan. Lagi pula manusia itu sangat kompleks dan perilakunya tidak selalu didasarkan atas pertimbangan rasional dan logis, sehingga mempersukar usaha untuk mengadakan perhitungan serta proyeksi untuk masa depan. Dengan kata lain perilaku manusia tidak dapat diamati dalam keadaan terkontrol.

Oleh karena itu pada awalnya para sarjana ilmu sosial cenderung untuk merumuskan definisi yang umum sifatnya, seperti yang terlihat pada pertemuan para sarjana ilmu politik yang diadakan di Paris pada tahun 1948. Mereka berpendapat bahwa ilmu pengetahuan adalah keseluruhan dari pengetahuan yang terkoordinasi mengenai pokok pemikiran tertentu (*the sum of coordinated knowledge relative to a determined subject*).¹ Apabila perumusan ini dipakai sebagai patokan, maka memang ilmu politik boleh dinamakan suatu ilmu pengetahuan.

¹UNESCO, *Contemporary Political Science: A Survey of Methods, Research and Teaching* (Paris: UNESCO, 1950), hlm. 4.

Akan tetapi pada tahun 1950-an ternyata banyak sarjana ilmu politik sendiri tidak puas dengan perumusan yang luas ini, karena tidak mendorong para ahli untuk mengembangkan metode ilmiah. Munculnya pendekatan perilaku (*behavioral approach*) dalam dekade 1950-an, merupakan gerakan pembaruan yang ingin meningkatkan mutu ilmu politik dan mencari suatu *new science of politics*.

Gerakan baru ini, yang dapat disebut sebagai revolusi dalam ilmu politik, merumuskan pokok pemikiran sebagai berikut: Sekalipun perilaku manusia adalah kompleks, tetapi ada pola-pola berulang (*recurrent patterns*) yang dapat diidentifikasi. Pola-pola dan keteraturan perilaku ini dapat dibuktikan kebenarannya melalui pengamatan yang teliti dan sistematis. Dengan menggunakan statistik dan matematika dapat dirumuskan hukum-hukum yang bersifat probabilitas.

Akan tetapi pada akhir dekade 1960-an timbul reaksi terhadap pendekatan perilaku. Kali ini kritik datang dari ahli-ahli yang orientasi politiknya kekiri-kirian, seperti Herbert Marcuse dan Jean Paul Sartre. Di antara sarjana behavioralis pun ada yang mendukung alur pemikiran ini. Kritik yang dikemukakan ialah bahwa pendekatan perilaku (*behavioral approach*) terlalu kuantitatif dan abstrak, sehingga tidak mencerminkan realitas sosial. Berbeda dengan para behavioralis yang berpendapat bahwa nilai tidak boleh masuk dalam analisis keadaan sosial, kelompok *post-behavioralist* berpendapat bahwa nilai-nilai boleh masuk dalam analisis keadaan sosial. Kelompok pasca-perilaku (*post-behavioralist*) berpendapat bahwa nilai-nilai harus turut mewarnai penelitian. Nilai-nilai harus diteliti dan para ilmuwan melibatkan diri secara aktif untuk mengatasi masalah-masalah sosial.

Dalam perkembangan selanjutnya muncul pendapat bahwa pendekatan behavioralis, dalam usaha meneliti perilaku manusia, terlalu meremehkan negara beserta lembaga-lembaganya padahal pentingnya lembaga-lembaga itu tidak dapat dinafikan. Aliran baru ini dipelopori antara lain oleh Theda Skocpol yang menjadi tersohor karena tulisannya yang berjudul "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research."² Selain itu pengaruh

²Tulisan tersebut merupakan pengantar dari buku yang berjudul *Bringing the State Back In* di mana Theda Skocpol juga bertindak sebagai salah satu editornya. Untuk lengkapnya lihat, Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, dan Theda Skocpol, *Bringing the State Back In* (New York: Cambridge University Press, 1985).

ilmu ekonomi juga berkembang melalui teori pilihan rasional (*rational choice theory*). Jadi jelaslah bahwa dewasa ini ada keterkaitan yang erat antara ilmu politik dan ilmu-ilmu sosial lainnya, seperti antropologi, sosiologi, dan ekonomi.

Pendekatan perilaku sendiri muncul dan berkembang dalam masa sesudah Perang Dunia II. Gerakan ini terpengaruh oleh karya-karya sarjana sosiologi Max Weber dan Talcott Parsons, di samping penemuan-penemuan baru di bidang psikologi. Para sarjana ilmu politik yang terkenal karena pendekatan perilaku politik ini adalah Gabriel A. Almond (*structural-functional analysis*), David Easton (*general systems analysis*), Karl W. Deutsch (*communications theory*), David Truman, Robert Dahl, dan sebagainya. Salah satu pemikiran pokok dari para pelopor pendekatan perilaku adalah bahwa perilaku politik harus lebih menjadi fokus pengamatan daripada lembaga-lembaga politik, atau kekuasaan, atau keyakinan politik. Dalam suatu sistem politik, sistem menerima *inputs* bersifat dukungan serta tuntutan dari masyarakat. *Inputs* ini dalam sistem politik dikonversi menjadi *outputs* dalam bentuk kebijakan dan peraturan. Hal ini terjadi dalam *black box*. *Outputs* ini pada gilirannya dikembalikan ke lingkungan dan menjadi *inputs* baru. Dengan cara ini tercapai keseimbangan (*equilibrium*) dan stabilitas.

Akan tetapi yang lebih menonjol lagi ialah penampilan suatu orientasi baru yang mencakup beberapa konsep pokok. Konsep-konsep pokok para behavioralis dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Perilaku politik memperlihatkan keteraturan (*regularities*) yang dapat dirumuskan dalam generalisasi-generalisasi.
2. Generalisasi-generalisasi ini pada dasarnya harus dapat dibuktikan kebenarannya (*verification*) dengan menunjuk pada perilaku yang relevan.
3. Untuk mengumpulkan dan menafsirkan data diperlukan teknik-teknik penelitian yang cermat.
4. Untuk mencapai kecermatan dalam penelitian diperlukan pengukuran dan kuantifikasi melalui ilmu statistik dan matematika.
5. Dalam membuat analisa politik nilai-nilai pribadi si peneliti sedapat mungkin tidak main peranan (*value free*).
6. Penelitian politik mempunyai sifat terbuka terhadap konsep-konsep, teori-teori, dan ilmu sosial lainnya. Dalam proses interaksi dengan ilmu-ilmu sosial lainnya misalnya dimasukkan istilah baru seperti sistem politik,

fungsi, peranan, struktur, budaya politik, dan sosialisasi politik di samping istilah lama seperti negara, kekuasaan, jabatan, instituta, pendapat umum, dan pendidikan kewarganegaraan (*citizenship training*).

Berkat timbulnya pendekatan perilaku, telah berkembang beberapa macam analisis yang mengajukan rumusan-rumusan baru tentang kedudukan nilai-nilai (*value*) dalam penelitian politik serta satuan-satuan sosial yang hendak diamati. Di antaranya yang terkenal ialah analisa struktural-fungsional (*structural-functional analysis*) dan pendekatan analisa-sistem (*systems analysis approach*). Kedua analisa yang terakhir tadi erat berhubungan dan pada intinya berpangkal tolak pada meneropong masyarakat dari segi keseluruhan (*macro analysis*) berdasarkan adanya hubungan erat antara unsur masyarakat yang satu dengan unsur masyarakat lainnya yang akhirnya cenderung untuk mencapai adanya keseimbangan dalam masyarakat. Setiap peranan yang terpendam (*latent*) maupun yang nyata (*manifest*) dari tiap-tiap unsur masyarakat senantiasa berpengaruh secara langsung terhadap unsur-unsur masyarakat lainnya.

Pendekatan perilaku mempunyai beberapa keuntungan, antara lain memberi kesempatan untuk mempelajari kegiatan dan susunan politik di beberapa negara yang berbeda sejarah perkembangan, latar belakang kebudayaan, serta ideologinya, dengan mempelajari bermacam-macam mekanisme yang menjalankan fungsi-fungsi tertentu, yang memang merupakan tujuan dari setiap kegiatan politik di mana pun terjadi. Dengan demikian Ilmu Politik Perbandingan maju dengan pesat.

Sementara itu para pelopor pendekatan tradisional tidak tinggal diam, dan terjadilah polemik yang sengit antara pendekatan perilaku dan pendekatan tradisional. Ilmuwan seperti Erick Voegelin, Leo Strauss, dan John Hallowell menyerang pendekatan perilaku dengan argumentasi bahwa pendekatan perilaku terlalu lepas dari nilai dan tidak memberi jawaban atas pertanyaan yang berdasarkan pandangan hidup tertentu seperti misalnya: sistem politik apakah yang paling baik, atau masyarakat bagaimanakah yang sebaiknya dibangun. Juga dilontarkan kritik bahwa tidak ada relevansi dengan politik praktis dan menutup mata terhadap masalah-masalah sosial yang ada.

Perbedaan antara kaum tradisional dan kaum behavioralis dapat dirumuskan sebagai berikut:

Tabel 1
Perbedaan Antara Kaum Tradisionalis dan Behavioralis

| Para tradisional menekankan: | Para behavioralis menekankan: |
|--|---|
| nilai-nilai dan norma-norma | fakta |
| filsafat | penelitian empiris |
| ilmu terapan | ilmu murni |
| historis-yuridis | sosiologis-psikologis |
| tidak kuantitatif | kuantitatif |

Seperti sering terjadi dalam konflik intelektual, kedua belah pihak meningkatkan dan mempertajam alat analisa (*tools of analysis*) masing-masing untuk meneliti kembali rangka, metode, dan tujuan dari ilmu politik. Sekalipun tidak ada pihak yang menang, akan tetapi hasil dari dialog ini sangat mendorong perkembangan ilmu politik itu sendiri, baik di bidang pembinaan teori (*theory building*) maupun di bidang penelitian komparatif dari negara yang maju dan negara-negara yang sedang berkembang, sehingga dewasa ini perkembangan ilmu politik memberi harapan untuk masa depan. Dapat disimpulkan bahwa pendekatan perilaku mempunyai pengaruh yang besar atas ilmu politik dan menduduki tempat terhormat di dalamnya. Pendekatan tradisional tetap memainkan peranan pokok, akan tetapi tidak lagi merupakan pendekatan tunggal yang dominan.

Dalam hubungan ini perlu disebut timbulnya revolusi pasca-behaviorisme. Gerakan ini timbul di Amerika pada pertengahan dekade 1960-an dan mencapai puncaknya pada akhir dekade enam puluhan karena pengaruh berlangsungnya perang Vietnam (1964-1969), kemajuan-kemajuan teknologi antara lain di bidang persenjataan dan masalah diskriminasi ras yang melahirkan gejolak-gejolak sosial secara luas. Gerakan protes ini terpengaruh oleh tulisan-tulisan cendekiawan seperti Herbert Marcuse, C.Wright Mills, Jean Paul Sartre, dan banyak mendapat dukungan di kampus

berbagai universitas. Reaksi dari kelompok ini berbeda dengan sikap kaum tradisional. Yang pertama lebih memandang ke masa depan, sedangkan kelompok kedua lebih memandang ke masa lampau.

Reaksi pasca-behavioralisme terutama ditujukan kepada usaha untuk mengubah penelitian dan pendidikan ilmu politik menjadi suatu ilmu pengetahuan yang murni, sesuai dengan pola ilmu eksakta.

Pokok-pokok reaksi ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Dalam usaha mengadakan penelitian yang empiris dan kuantitatif, ilmu politik menjadi terlalu abstrak dan tidak relevan terhadap masalah sosial yang dihadapi, padahal relevansi dianggap lebih penting daripada penelitian yang cermat.
2. Karena penelitian terlalu bersifat abstrak, ilmu politik kehilangan kontak dengan realitas-realitas sosial, padahal ilmu politik harus melibatkan diri dalam usaha mengatasi krisis-krisis yang dihadapi manusia.
3. Penelitian mengenai nilai-nilai harus merupakan tugas ilmu politik.
4. Para cendekiawan mempunyai tugas historis dan unik untuk melibatkan diri dalam usaha mengatasi masalah-masalah sosial. Pengetahuan membawa tanggung jawab untuk bertindak, harus *engage* atau *committed* untuk mencari jalan keluar dari krisis yang dihadapi.

Kejadian-kejadian ini membuka mata para sarjana ilmu sosial Amerika untuk mempergiat usahanya pada pemecahan masalah-masalah yang dihadapi masyarakatnya. Sekalipun gejala yang serupa tidak terjadi di Indonesia, perkembangan yang terjadi di Amerika itu memberi pelajaran yang penting bagi para sarjana kita tentang kedudukan dan peranan ilmu-ilmu sosial di negara kita.

● Definisi Ilmu Politik

Ilmu politik adalah ilmu yang mempelajari politik atau *politics* atau kepolitikan. Politik adalah usaha menggapai kehidupan yang baik. Di Indonesia kita teringat pepatah *gemah ripah loh jinawi*. Orang Yunani Kuno terutama Plato dan Aristoteles menamakannya sebagai *en dam onia* atau *the good life*.

Mengapa politik dalam arti ini begitu penting? Karena sejak dahulu kala masyarakat mengatur kehidupan kolektif dengan baik mengingat masyarakat sering menghadapi terbatasnya sumber alam, atau perlu dicari



Plato

satu cara distribusi sumber daya agar semua warga merasa bahagia dan puas. Ini adalah politik.

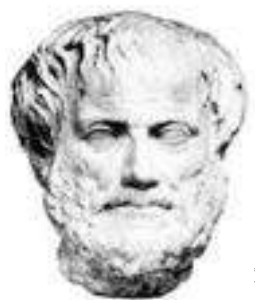
Bagaimana caranya mencapai tujuan yang mulia itu? Usaha itu dapat dicapai dengan berbagai cara, yang kadang-kadang bertentangan satu dengan lainnya. Akan tetapi semua pengamat setuju bahwa tujuan itu hanya dapat dicapai jika memiliki kekuasaan suatu wilayah tertentu (negara atau sistem politik). Kekuasaan itu perlu dijabarkan dalam keputusan mengenai kebijakan yang akan menentukan pembagian atau alokasi dari sumber

daya yang ada.

Para sarjana politik cenderung untuk menekankan salah satu saja dari konsep-konsep ini, akan tetapi selalu sadar akan pentingnya konsep-konsep lainnya.

Dengan demikian kita sampai pada kesimpulan bahwa politik dalam suatu negara (*state*) berkaitan dengan masalah kekuasaan (*power*) pengambilan keputusan (*decision making*), kebijakan publik (*public policy*), dan alokasi atau distribusi (*allocation or distribution*).

Jika dianggap bahwa ilmu politik mempelajari politik, maka perlu kiranya dibahas dulu istilah 'politik' itu. Pemikiran mengenai politik (*politics*) di dunia Barat banyak dipengaruhi oleh filsuf Yunani Kuno abad ke-5 S.M. Filsuf seperti Plato dan Aristoteles menganggap *politics* sebagai suatu usaha untuk mencapai masyarakat politik (*polity*) yang terbaik. Di dalam *polity* semacam itu manusia akan hidup bahagia karena memiliki peluang untuk mengembangkan bakat, bergaul dengan rasa kemasyarakatan yang akrab, dan hidup dalam suasana moralitas yang tinggi. Pandangan normatif ini berlangsung sampai abad ke-19.



Aristoteles

Dewasa ini definisi mengenai politik yang sangat normatif itu telah terdesak oleh definisi-definisi lain yang lebih menekankan pada upaya (*means*) untuk mencapai masyarakat yang baik, seperti kekuasaan, pembuatan keputusan, kebijakan, alokasi nilai, dan sebagainya.

Namun demikian, pengertian politik sebagai usaha untuk mencapai suatu masyarakat yang lebih baik daripada yang dihadapinya, atau yang disebut Peter Merkl: "Politik dalam bentuk yang paling baik adalah usaha mencapai suatu tatanan sosial yang baik dan berkeadilan (*Politics, at its best is a noble quest for a good order and justice*)"³—betapa samar-samar pun—tetap hadir sebagai latar belakang serta tujuan kegiatan politik. Dalam pada itu tentu perlu disadari bahwa persepsi mengenai baik dan adil dipengaruhi oleh nilai-nilai serta ideologi masing-masing dan zaman yang bersangkutan.

Pada umumnya dapat dikatakan bahwa politik (*politics*) adalah usaha untuk menentukan peraturan-peraturan yang dapat diterima baik oleh sebagian besar warga, untuk membawa masyarakat ke arah kehidupan bersama yang harmonis. Usaha menggapai *the good life* ini menyangkut bermacam-macam kegiatan yang antara lain menyangkut proses penentuan tujuan dari sistem, serta cara-cara melaksanakan tujuan itu. Masyarakat mengambil keputusan mengenai apakah yang menjadi tujuan dari sistem politik itu dan hal ini menyangkut pilihan antara beberapa alternatif serta urutan prioritas dari tujuan-tujuan yang telah ditentukan itu.

Untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan umum (*public policies*) yang menyangkut pengaturan dan alokasi (*allocation*) dari sumber daya alam, perlu dimiliki kekuasaan (*power*) serta wewenang (*authority*). Kekuasaan ini diperlukan baik untuk membina kerja sama maupun untuk menyelesaikan konflik yang mungkin timbul dalam proses ini. Cara-cara yang dipakainya dapat bersifat *persuasi* (meyakinkan) dan jika perlu bersifat paksaan (*coercion*). Tanpa unsur paksaan, kebijakan ini hanya merupakan perumusan keinginan (*statement of intent*) belaka.

Akan tetapi, kegiatan-kegiatan ini dapat menimbulkan konflik karena nilai-nilai (baik yang materiil maupun yang mental) yang dikejar biasanya langka sifatnya. Di pihak lain, di negara demokrasi, kegiatan ini juga memerlukan kerja sama karena kehidupan manusia bersifat kolektif. Dalam rangka ini politik pada dasarnya dapat dilihat sebagai usaha penyelesaian konflik (*conflict resolution*) atau konsensus (*consensus*).

Tetapi tidak dapat disangkal bahwa dalam pelaksanaannya, kegiatan politik, di samping segi-segi yang baik, juga mencakup segi-segi yang negatif. Hal

³Peter H. Merkl, *Continuity and Change* (New York: Harper and Row, 1967), hlm. 13

ini disebabkan karena politik mencerminkan tabiat manusia, baik nalurnya yang baik maupun nalurnya yang buruk. Perasaan manusia yang beraneka ragam sifatnya, sangat mendalam dan sering saling bertentangan, mencakup rasa cinta, benci, setia, bangga, malu, dan marah.⁴ Tidak heran jika dalam realitas sehari-hari kita acapkali berhadapan dengan banyak kegiatan yang tak terpuji, atau seperti dirumuskan oleh Peter Merkl sebagai berikut: "Politik, dalam bentuk yang paling buruk, adalah perebutan kekuasaan, kedudukan, dan kekayaan untuk kepentingan diri sendiri (*Politics at its worst is a selfish grab for power, glory and riches*)."⁵ Singkatnya, politik adalah perebutan kuasa, takhta, dan harta. Di bawah ini ada dua sarjana yang menguraikan definisi politik yang berkaitan dengan masalah konflik dan konsensus.

1. Menurut Rod Hague *et al.*: "Politik adalah kegiatan yang menyangkut cara bagaimana kelompok-kelompok mencapai keputusan-keputusan yang bersifat kolektif dan mengikat melalui usaha untuk mendamaikan perbedaan-perbedaan di antara anggota-anggotanya (*Politics is the activity by which groups reach binding collective decisions through attempting to reconcile differences among their members*)."⁶
2. Menurut Andrew Heywood: "Politik adalah kegiatan suatu bangsa yang bertujuan untuk membuat, mempertahankan, dan mengamandemen peraturan-peraturan umum yang mengatur kehidupannya, yang berarti tidak dapat terlepas dari gejala konflik dan kerja sama (*Politics is the activity through which a people make, preserve and amend the general rules under which they live and as such is inextricably linked to the phenomenon of conflict and cooperation*)."⁷

Di samping itu ada definisi-definisi lain yang lebih bersifat pragmatis. Perbedaan-perbedaan dalam definisi yang kita jumpai disebabkan karena setiap sarjana menepi hanya satu aspek atau unsur dari politik. Unsur ini diperlukannya sebagai konsep pokok yang akan dipakainya untuk menepi unsur-unsur lain. Dari uraian di atas dapat kita simpulkan bahwa konsep-konsep pokok itu adalah:

⁴David E. Apter, *Pengantar Analisa Politik* (Jakarta: LP3ES, 1985), hal. 5. Buku ini merupakan terjemahan dari David E. Apter, *Introduction to Political Analysis* (New York: Winthrop Publisher, 1977).

⁵Merkl, *Continuity and Change*, hlm. 13.

⁶Rod Hague *et al.*, *Comparative Government and Politics* (London: Macmillan Press, 1998) hlm. 3.

⁷Andrew Heywood, *Politics* (London: Macmillan Press, 1997) hlm. 4.

1. Negara (*state*).
2. Kekuasaan (*power*).
3. Pengambilan keputusan (*decision making*).
4. Kebijakan (*policy, beleid*).
5. Pembagian (*distribution*) atau alokasi (*allocation*).

◆ Negara

Negara adalah suatu organisasi dalam suatu wilayah yang memiliki kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyatnya.

Para sarjana yang menekankan negara sebagai inti dari politik (*politics*), memusatkan perhatiannya pada lembaga-lembaga kenegaraan serta bentuk formalnya. Definisi-definisi ini bersifat tradisional dan agak sempit ruang lingkungannya. Pendekatan ini dinamakan Pendekatan Institusional (*Institutional approach*). Berikut ini ada beberapa definisi:

Roger F. Soltau misalnya, dalam bukunya *Introduction to Politics* mengatakan: "Ilmu Politik mempelajari negara, tujuan-tujuan negara . . . dan lembaga-lembaga yang akan melaksanakan tujuan-tujuan itu, hubungan antara negara dengan warganya serta hubungan antarnegara (*Political science is the study of the state, its aim and purposes . . . the institutions by which these are going to be realized, its relations with its individual members, and other state*)."⁸

J. Barents, dalam *Ilmu Politika*: "Ilmu politik adalah ilmu yang mempelajari kehidupan bermasyarakat.... dengan negara sebagai bagiannya (*en maatschappelijk leven.... waarvan de staat een onderdeel vormt*); ilmu politik mempelajari negara dan bagaimana negara tersebut melakukan tugas serta fungsinya (*De wetenschap der politiek is de wetenschcap die het leven van de staat een onderdeel vormt. Aan het onderzoek van die staten, zoals ze werken, is de wetenschap der politiek gewijd*)."⁹

◆ Kekuasaan

Kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau suatu kelompok untuk me-

⁸Roger F. Soltau, *An Introduction to Politics* (London: Longmans, 1961), hlm. 4.

⁹J. Barents, *Ilmu Politika: Suatu Perkenalan Lapangan*, terjemahan L.M. Sitorus (Jakarta: P.T. Pembangunan, 1965), hlm. 23.

mengaruhi perilaku seseorang atau kelompok lain, sesuai dengan keinginan para pelaku.

Sarjana yang melihat kekuasaan inti dari politik beranggapan bahwa politik adalah semua kegiatan yang menyangkut masalah memperebutkan dan mempertahankan kekuasaan. Biasanya dianggap bahwa perjuangan kekuasaan (*power struggle*) ini mempunyai tujuan yang menyangkut kepentingan seluruh masyarakat.

Pendekatan ini, yang banyak terpengaruh oleh sosiologi, lebih luas ruang lingkungnya dan juga mencakup gejala-gejala sosial seperti serikat buruh, organisasi keagamaan, organisasi kemahasiswaan, dan kaum militer. Pendekatan ini lebih dinamis daripada pendekatan institusional karena memperhatikan proses. Berikut ini adalah beberapa definisi:



Harold D. Laswell

Harold D. Laswell dan A. Kaplan dalam *Power and Society*: "Ilmu Politik mempelajari pembentukan dan pembagian kekuasaan."

W.A. Robson, dalam *The University Teaching of Social Sciences*, mengatakan: "Ilmu Politik mempelajari kekuasaan dalam masyarakat, . . . yaitu sifat hakiki, dasar, proses-proses, ruang lingkup, dan hasil-hasil. Fokus perhatian seorang sarjana ilmu politik.... tertuju pada perjuangan untuk mencapai atau mempertahankan kekuasaan, melaksanakan kekuasaan, atau pengaruh atas orang lain, atau menentang pelaksanaan kekuasaan itu (*Political science is concerned with the study of power in a society... its nature, basis, processes, scope and results. The focus of interest of the political scientist... centres on the struggle to gain or retain power, to exercise power or influence over others, or to resist that exercise*)."¹⁰

Deliar Noer dalam *Pengantar ke Pemikiran Politik* menyebutkan: "Ilmu politik memusatkan perhatian pada masalah kekuasaan dalam kehidupan bersama atau masyarakat. Kehidupan seperti ini tidak terbatas pada bidang hukum semata-mata, dan tidak pula pada negara yang tumbuhnya dalam sejarah hidup manusia relatif baru. Di luar bidang hukum serta sebelum

¹⁰W.A. Robson, *The University Teaching of Social Sciences: Political Science* (Teaching in the Social Sciences; Paris: UNESCO, 1954), hlm. 24.

negara ada, masalah kekuasaan itu pun telah pula ada. Hanya dalam zaman modern inilah memang kekuasaan itu berhubungan erat dengan negara.”¹¹

Ossip K. Fletchteim dalam *Fundamental of Political Science* menegaskan: “Ilmu Politik adalah ilmu sosial yang khusus mempelajari sifat dan tujuan dari negara sejauh negara merupakan organisasi kekuasaan, beserta sifat dan tujuan dari gejala-gejala kekuasaan lain yang tidak resmi yang dapat memengaruhi negara (*Political science is that specialized social science that studies the nature and purpose of the state so far as it a power organization and the nature and purpose of other unofficial power phenomena that are apt to influence the state*).”¹² Fletchteim juga menekankan bahwa kekuasaan politik dan tujuan politik saling memengaruhi dan bergantung satu sama lain.



Deliar Noer

◆ Pengambilan Keputusan

Keputusan (decision) adalah hasil dari membuat pilihan di antara beberapa alternatif, sedangkan istilah *Pengambilan Keputusan (decision making)* menunjuk pada proses yang terjadi sampai keputusan itu tercapai. Pengambilan keputusan sebagai konsep pokok dari politik menyangkut keputusan-keputusan yang diambil secara kolektif mengikat seluruh masyarakat. Keputusan-keputusan itu dapat menyangkut tujuan masyarakat, dapat pula menyangkut kebijakan-kebijakan untuk mencapai tujuan itu. Setiap proses membentuk kebijakan umum atau kebijakan pemerintah adalah hasil dari suatu proses mengambil keputusan, yaitu memilih beberapa alternatif yang akhirnya ditetapkan sebagai kebijakan pemerintah. Misalnya jika Indonesia memutuskan untuk memberi prioritas kepada pengembangan pertanian (seperti dalam Pelita I), maka hal ini merupakan suatu keputusan yang diambil sesudah mempelajari beberapa alternatif lain misalnya memprioritaskan pendidikan atau memprioritaskan industri.

¹¹Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik* (Medan: Dwipa, 1965), hlm. 56.

¹²Ossip K. Fletchteim, ed., *Fundamental of Political Science* (New York: Ronald Press Co., 1952), hlm. 17.

Aspek di atas juga banyak menyangkut soal pembagian (*distribution*) yang oleh Harold D. Laswell dirumuskan sebagai *who gets what, when and how*.

Joyce Mitchell, dalam bukunya *Political Analysis and Public Policy* mengatakan: "Politik adalah pengambilan keputusan kolektif atau pembuatan kebijakan umum untuk masyarakat seluruhnya (*Politics is collective decision making or the making of public policies for an entire society*),"¹³

Karl W. Deutsch berpendapat: Politik adalah pengambilan keputusan melalui sarana umum (*Politics is the making of decisions by public means*).¹⁴ Dikatakan selanjutnya bahwa keputusan semacam ini berbeda dengan pengambilan keputusan pribadi oleh seseorang, dan bahwa keseluruhan dari keputusan semacam itu merupakan sektor umum atau sektor publik (*public sector*) dari suatu negara. Keputusan yang dimaksud adalah keputusan mengenai tindakan umum atau nilai-nilai (*public goods*), yaitu mengenai apa yang akan dilakukan dan siapa mendapat apa. Dalam arti ini politik terutama menyangkut kegiatan pemerintah. Oleh Deutsch dan kawan-kawan negara dianggap sebagai kapal, sedangkan pemerintah bertindak sebagai nakhodanya. Pendekatan ini berdasarkan cybernetika (*cybernetics*), yaitu ilmu komunikasi dan pengendalian (*control*).

◆ Kebijakan Umum (*Public Policy, Beleid*)

Kebijakan (policy) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu. Pada prinsipnya, pihak yang membuat kebijakan-kebijakan itu mempunyai kekuasaan untuk melaksanakannya.

Para sarjana menekankan aspek kebijakan umum (*public policy, beleid*), menganggap bahwa setiap masyarakat mempunyai beberapa tujuan bersama. Cita-cita bersama ini ingin dicapai melalui usaha bersama, dan untuk itu perlu ditentukan rencana-rencana yang mengikat, yang dituang dalam

¹³Joyce M. Mitchell dan William C. Mitchell, *Political Analysis and Public Policy: An Introduction to Political Science* (Chicago, Rand Mc. Nally, 1969), hlm. 4-5.

¹⁴Karl W. Deutsch, *Politics and Government: How People Decide Their Fate* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1972), hlm. 3.

kebijakan (*policies*) oleh pihak yang berwenang, dalam hal ini pemerintah. Berikut ini ada beberapa definisi:

Hoogerwerf: Obyek dari ilmu politik adalah kebijakan pemerintah, proses terbentuknya, serta akibat-akibatnya. Yang dimaksud dengan kebijakan umum (*public policy*) di sini menurut Hoogewerf ialah, membangun masyarakat secara terarah melalui pemakaian kekuasaan (*doelbewuste vormgeving aan de samenleving door middel van machtsuitoefening*).¹⁵

David Easton: Ilmu politik adalah studi mengenai terbentuknya kebijakan umum (*study of the making of public policy*). David Easton dalam buku *The Political System* menyatakan, Kehidupan politik mencakup bermacam-macam kegiatan yang memengaruhi kebijakan dari pihak yang berwenang, yang diterima untuk suatu masyarakat, dan yang memengaruhi cara untuk melaksanakan kebijakan itu. Kita berpartisipasi dalam kehidupan politik jika aktivitas kita ada hubungannya dengan pembuatan dan pelaksanaan kebijakan untuk suatu masyarakat (*Political life concerns all those varieties of activity that influence significantly the kind of authoritative policy adopted for a society and the way it is put into practice. We are said to be participating in political life when our activity relates in some way to the making and execution of policy for a society*).¹⁶

◆ **Pembagian (*Distribution*) atau Alokasi**

Pembagian (distribution) dan *alokasi (allocation)* ialah pembagian dan penjatahan nilai-nilai (*values*) dalam masyarakat. Sarjana yang menekankan pembagian dan alokasi beranggapan bahwa politik tidak lain dan tidak bukan adalah membagikan dan mengalokasikan nilai-nilai secara mengikat. Yang ditekankan oleh mereka adalah bahwa pembagian ini sering tidak merata dan karena itu menyebabkan konflik. Masalah tidak meratanya pembagian nilai-nilai perlu diteliti dalam hubungannya dengan kekuasaan dan kebijakan pemerintah.

Dalam ilmu sosial, suatu nilai (*value*) adalah sesuatu yang dianggap baik dan benar, sesuatu yang diinginkan, sesuatu yang mempunyai harga dan oleh karenanya dianggap baik dan benar, sesuatu yang ingin dimiliki oleh manusia. Nilai ini dapat bersifat abstrak seperti penilaian (*judgement*)

¹⁵A. Hoogerwerf, *Politologie: Begrippen en Problemen* (Alpena an den Rijn: Samson Uitgeverij, 1972), hlm. 38-39.

¹⁶David Easton, *The Political System*, ed. ke-2 (New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1971), hlm. 128.

atau suatu asas seperti misalnya kejujuran, kebebasan berpendapat dan kebebasan mimbar. Nilai juga bisa bersifat konkret (*material*) seperti rumah, kekayaan, dan sebagainya.

Harold D. Laswell dalam buku *Who Gets What, When, How* mengatakan: "Politik adalah masalah siapa mendapat apa, kapan dan bagaimana."¹⁷

David Easton, dalam *A Systems Analysis of Political Life*, mengatakan, "Sistem politik adalah keseluruhan dari interaksi-interaksi yang mengatur pembagian nilai-nilai secara *autoritatif* (berdasarkan wewenang) untuk dan atas nama masyarakat (*a political system can be designated as those interactions through which values are authoritatively allocated for a society*)."¹⁸

● Bidang-Bidang Ilmu Politik

Dalam *Contemporary Political Science*, terbitan UNESCO 1950, Ilmu Politik dibagi dalam empat bidang.

I. Teori politik:

1. Teori politik.
2. Sejarah perkembangan ide-ide politik.

II. Lembaga-lembaga politik:

1. Undang-Undang Dasar.
2. Pemerintah Nasional.
3. Pemerintah Daerah dan Lokal.
4. Fungsi ekonomi dan sosial dari pemerintah.
5. Perbandingan lembaga-lembaga politik.

III. Partai-partai, golongan-golongan (*groups*), dan pendapat umum:

1. Partai-partai politik.
2. Golongan-golongan dan asosiasi-asosiasi.
3. Partisipasi warga negara dalam pemerintah dan administrasi.
4. Pendapat umum.

IV. Hubungan Internasional:

1. Politik Internasional.

¹⁷Harold D. Laswell, *Who Gets What, When, How* (New York: Meridian Books, Inc., 1959).

¹⁸David Easton, *A Systems Analysis of Political Life* (New York: 1965), hlm. 21.

2. Organisasi-organisasi dan Administrasi Internasional.
3. Hukum Internasional.¹⁹

Teori politik yang merupakan bidang pertama dari Ilmu Politik adalah bahasan sistematis dan generalisasi-generalisasi dari fenomena politik. Teori politik bersifat spekulatif sejauh menyangkut norma-norma untuk kegiatan politik, tetapi juga dapat bersifat menggambarkan (deskriptif) atau membandingkan (komparatif) atau berdasarkan logika.

Ide-ide politik sering juga dibahas menurut sejarah perkembangannya, oleh karena setiap ide politik selalu erat hubungannya dengan pikiran-pikiran dalam masa ide itu lahir. Ide politik itu tak dapat melepaskan diri dari nilai-nilai, norma-norma, dan prasangka dari masanya sendiri dan karena itu karya-karya dari filsuf-filsuf serta ahli-ahli politik hendaknya dibahas dengan menyelami masa sejarahnya. Di universitas, cara membahas ini (sejarah perkembangan ide politik) merupakan mata kuliah yang penting. Kupasan berdasarkan sejarah ini di negara-negara Barat biasanya mulai dari zaman Yunani Kuno dalam abad ke-6 S.M. sampai abad ke-20 ini.

Bidang kedua dari ilmu politik, yaitu lembaga-lembaga politik, seperti misalnya pemerintah, mencakup aparatur politik teknis untuk mencapai tujuan-tujuan sosial. Hubungan antara lapangan pertama dan lapangan kedua sangat erat, sebab tujuan-tujuan sosial dan politik biasanya ditentukan dalam filsafat dan doktrin politik.

Bidang ketiga, yaitu mengenai partai-partai, golongan-golongan, dan pendapat umum, banyak memakai konsep-konsep sosiologis dan psikologis dan sering disebut *political dynamics* oleh karena sangat menonjolkan aspek-aspek dinamis dari proses-proses politik.

Perkembangan penelitian ilmu politik sejak tahun 1950 menunjukkan betapa pesatnya perkembangan teknologi, ekonomi, dan sosial telah mengakibatkan bertambahnya pengkhususan-pengkhususan. Hubungan dan Politik Luar Negeri ada kecenderungan untuk berdiri sendiri dan di beberapa negara merupakan fakultas tersendiri.

Suatu bidang yang akhir-akhir ini berkembang dan yang sangat penting bagi negara-negara berkembang adalah Pembangunan Politik

¹⁹UNESCO, *Contemporary Political Science*, hlm. 4.

(*Political Development*). Studi ini meneropong akibat dari pembangunan cepat di bidang sosial dan ekonomi atas tatanan masyarakat. Studi ini juga mempelajari peranan dari lembaga-lembaga politik dalam memengaruhi perkembangan dan pembangunan ini. Masalah pembangunan politik erat hubungannya dengan negara-negara yang baru saja memerdekakan diri. Jadi, proses dekolonisasi dan proses mencapai kemerdekaan sangat relevan dalam studi ini. Masalah yang diteropong antara lain akibat dari perubahan sosial dan ekonomi atas lembaga-lembaga pemerintahan dan atas partisipasi politik, peranan golongan elit, pola-pola kepemimpinan, peranan pendidikan sebagai sarana pembangunan, dan integrasi sosial dari golongan-golongan minoritas.

Selanjutnya di bawah ini ada beberapa contoh dari asosiasi ilmu politik yang memiliki reputasi dan keanggotaan internasional. Sebut saja *International Political Science Association* (IPSA). Asosiasi ini yang pada awal pendiriannya mendapat pendanaan penuh dari UNESCO, pada tahun 1949 telah melaksanakan Kongres Dunia IPSA XX di Fukuoka, Jepang. Kongres Dunia yang diadakan tiga tahun sekali ini mengangkat tema demokrasi dengan judul, *Is Democracy Working?* Tema ini dipilih berkaitan dengan perubahan dan perkembangan yang fundamental dari relasi-relasi politik di setiap tingkatan dan di banyak tempat di dunia. Ada kebutuhan untuk meninjau ulang penilaian atas pelaksanaan demokrasi dan akibat-akibatnya terhadap batas-batas dan institusi-institusi politik di tingkat global, regional, nasional, dan lokal. Jika dilihat perjalanan IPSA selama ini sejak pertama kali mereka mengadakan Kongres di Zurich, Jerman, pada tahun 1950, harus diakui bahwa mereka mengalami perkembangan yang pesat, khususnya dari jumlah keanggotaannya maupun negara yang terlibat. Jika pada Kongres Dunia I di Zurich, Jerman, hanya diikuti 80 partisipan yang berasal dari 23 negara, maka pada Kongres Dunia XX IPSA di Fukuoka, Jepang (2006), partisipan yang hadir berjumlah 2.094, dan berasal dari 76 negara. Kongres Dunia berikutnya akan diadakan di Santiago, Chili pada tahun 2009.

Dalam Kongres Dunia XX *International Political Science Association* (IPSA) pada tahun 2006 yang diadakan di Fukuoka, telah diangkat beberapa tema utama yang antara lain sebagai berikut:²⁰

²⁰Lihat IPSA-AISP, *Abstracts IPSA 20th World Congress Fukuoka 2006: Is Democracy Working?* (Fukuoka: International Congress Center, 2006).

- Liberalisme, Pluralisme, dan Multikulturalisme
- Tahap dan Kualitas Demokrasi: Pengalaman dan Kriteria
- Islam dan Demokrasi
- Perbandingan Demokrasi Lokal

Asosiasi ilmu politik lainnya yang juga memiliki reputasi internasional, dan bahkan sudah terlebih dahulu berdiri adalah *American Political Science Association* (APSA). Asosiasi yang dibentuk pada tahun 1903 ini merupakan organisasi profesional terkemuka dalam kajian ilmu politik, dan sampai saat ini memiliki anggota sekitar 15.000 orang yang berasal dari lebih 80 negara. Dengan berbagai program dan pelayanan untuk individual, departemen, dan lembaga, APSA telah mengumpulkan dan mengorganisir ilmuwan politik dari berbagai bidang, wilayah, dan profesi, baik yang berada di jalur akademis maupun di luar, untuk mempromosikan kesadaran dan pemahaman mengenai politik.

Dalam acara seminar internasional *American Political Science Association* (APSA), tahun 2006, di Philadelphia, Amerika Serikat, ada beberapa tema utama yang dibicarakan, antara lain:²¹

- Metode Eksperimental dalam Perbandingan Politik.
- Organisasi Politik dan Kekuasaan.
- Dimensi Kekuasaan Hegemoni dan Kebijakan Luar Negeri AS.
- Konseptualisasi Bahasa Politik Kekuasaan.

● Hubungan Ilmu Politik dengan Ilmu Pengetahuan Lain

◆ Sejarah

Seperti diterangkan di atas, sejak dahulu kala ilmu politik erat hubungannya dengan sejarah dan filsafat. Sejarah merupakan alat yang paling penting bagi ilmu politik, oleh karena menyumbang bahan, yaitu data dan fakta dari

²¹Lihat The American Political Science Association, *Networking A World of Scholars* (Washington, DC: American Political Science Association, 2006).

masa lampau, untuk diolah lebih lanjut. Perbedaan pandangan antara ahli sejarah dan sarjana ilmu politik ialah bahwa ahli sejarah selalu meneropong masa yang lampau dan inilah yang menjadi tujuannya, sedangkan sarjana ilmu politik biasanya lebih melihat ke depan (*future oriented*): Bahan mentah yang disajikan oleh ahli sejarah, teristimewa sejarah kontemporer, oleh sarjana Ilmu politik hanya dipakai untuk menemukan pola-pola ulangan (*recurrent patterns*) yang dapat membantu untuk menentukan suatu proyeksi masa depan. Sarjana ilmu politik tidak puas hanya dengan mencatat sejarah, tetapi ia akan selalu mencoba menemukan dalam sejarah pola-pola tingkah laku politik (*patterns of political behavior*) yang memungkinkannya untuk, dalam-batas-batas tertentu, menyusun suatu pola perkembangan untuk masa depan dan memberi gambaran bagaimana sesuatu keadaan dapat diharapkan akan berkembang dalam keadaan tertentu.

Untuk kita di Indonesia mempelajari sejarah dunia dan sejarah Indonesia khususnya merupakan suatu keharusan. Sejarah kita pelajari untuk ditarik pelajarannya, agar dalam menyusun masa depan kita tidak terbentur pada kesalahan-kesalahan yang sama. Misalnya, perlu sekali kita mempelajari revolusi-revolusi yang telah mengguncangkan dunia, yaitu revolusi Prancis, Amerika, Rusia, dan China, supaya gejala revolusi yang telah kita alami sendiri dapat lebih kita mengerti dan tarik manfaatnya. Begitu pula, misalnya, perlu sekali kita mempelajari faktor-faktor yang telah mendorong Partai Komunis Indonesia (PKI) untuk menyelenggarakan Pemberontakan Madiun pada tahun 1948 dan Gerakan 30 September pada tahun 1965, supaya peristiwa-peristiwa semacam itu dapat dihindarkan di masa depan.

Usaha kita untuk meneliti sejarah kontemporer kita secara ilmiah masih



Daniel S. Lev

sangat terbatas. Sarjana ilmu politik asing banyak menulis mengenai sejarah kontemporer Indonesia, seperti misalnya George Mc. T. Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia*, yang membahas masa revolusi 1945 sampai pengakuan kedaulatan pada tahun 1949; Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, yang membahas masa 1949 sampai 1959; dan Daniel S. Lev, *The Transition to Guided Democracy*, yang membahas masa peralihan ke Demokrasi Terpimpin. Tokoh-tokoh kita

sampai sekarang membatasi diri pada penulisan sejarah secara memoar (kenangan-kenangan), seperti Sukarno, *An Autobiography as told to Cindy Adams*; Moh. Hatta, *Sekitar Proklamasi*; Adam Malik, *Riwayat Proklamasi*; Sewaka, *Dari Zaman ke Zaman*; T.B. Simatupang, *Laporan dari Banaran*; dan sebagainya. Baru pada tahun 1976 suatu tim ahli di bawah pimpinan Sartono Kartodirdjo berhasil menerbitkan *Sejarah Nasional Indonesia*. Perlu juga disebut di sini buku *Menjadi Indonesia*, tulisan Parakitri T. Simbolon pada tahun 2006.

◆ Filsafat

Ilmu pengetahuan lain yang erat sekali hubungannya dengan ilmu politik ialah filsafat. Filsafat ialah usaha untuk secara rasional dan sistematis mencari pemecahan atau jawaban atas persoalan-persoalan yang menyangkut alam semesta (*universe*) dan kehidupan manusia. Filsafat menjawab pertanyaan seperti: Apakah asas-asas yang mendasari fakta? Apakah yang dapat saya ketahui? Apakah asas-asas dari kehidupan? Filsafat sering merupakan pedoman bagi manusia dalam menetapkan sikap hidup dan tingkah lakunya.

Ilmu politik terutama sekali erat hubungannya dengan filsafat politik, yaitu bagian dari filsafat yang menyangkut kehidupan politik terutama mengenai sifat hakiki, asal mula dan nilai (*value*) dari negara. Negara dan manusia di dalamnya dianggap sebagai sebagian dari alam semesta. Dalam pandangan filsuf Yunani Kuno, filsafat politik juga mencakup dan erat hubungannya dengan moral filosofi atau etika (*ethics*). Etika membahas persoalan yang menyangkut norma-norma baik/buruk seperti misalnya tindakan apakah yang boleh dinamakan baik/buruk, manusia apakah yang boleh dinamakan manusia baik/buruk; apakah yang dinamakan adil/tidak adil. Penilaian semacam ini, jika diterapkan pada politik menimbulkan pertanyaan sebagai berikut: apakah seharusnya tujuan dari negara; bagaimana seharusnya sifat sistem pemerintahan yang terbaik untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut; bagaimana seorang pemimpin harus bertindak untuk keselamatan negara dan warganya. Dengan demikian kita sampai pada bidang filsafat politik yang membahas masalah politik dengan berpedoman pada suatu sistem nilai (*value system*) dan norma-norma tertentu. Contoh dari pandangan bahwa ada hubungan erat antara politik dan etika tercermin dalam karangan filsuf

Yunani Plato, *Politeia*, yang menggambarkan negara yang ideal. Di negara-negara Barat pemikiran politik baru memisahkan diri dari etika mulai abad ke-16 dengan dipelopori oleh negarawan Itali Niccolo Macchiavelli. Akan tetapi di dunia Barat akhir-akhir ini kembali timbul perhatian baru tentang filsafat dengan munculnya buku *A Theory of Justice*, karangan John Rawls tahun 1971. Rawls memperjuangkan distribusi kekayaan secara adil (*equity*) bagi pihak yang kurang mampu.²²

◆ Hubungan Ilmu Politik dengan Ilmu-Ilmu Sosial Lain

Hubungan-hubungan ilmu politik tidak hanya terbatas pada sejarah dan filsafat, tetapi juga meliputi ilmu-ilmu sosial lainnya. Ilmu politik merupakan salah satu dari kelompok besar ilmu sosial dan erat sekali hubungannya dengan anggota-anggota kelompok lainnya, seperti sosiologi, antropologi, ilmu hukum, ekonomi, psikologi sosial, dan ilmu bumi sosial. Semua ilmu sosial mempunyai obyek penyelidikan yang sama, yaitu manusia sebagai anggota kelompok (*group*). Mereka mempelajari tingkah laku manusia serta cara-cara manusia hidup serta bekerja sama. Cara penglihatan ini berdasarkan gagasan bahwa manusia itu tidak dapat hidup tersendiri, tetapi selalu hidup dalam suatu komunitas. Gagasan bahwa secara mutlak manusia merupakan anggota kelompok (*group*) bukanlah penemuan baru. Sejak kira-kira tahun 400 S.M. filsuf Yunani Aristoteles berkata bahwa manusia merupakan *zoon politikon* (makhluk sosial atau makhluk politik) dan bahwa manusia yang hidup tersendiri adalah dewa atau binatang.

Mengenai ilmu-ilmu apa yang termasuk ilmu-ilmu sosial tidak ada persesuaian paham. Misalnya, sarjana-sarjana seperti Bert F. Hoselitz dan Edwin R.A. Seligman menyebut sejarah sebagai salah satu ilmu sosial, tetapi tidak menyebut ilmu administrasi atau ilmu komunikasi. Ada juga pihak lain yang menyangkal bahwa sejarah merupakan suatu ilmu sosial, sementara itu ilmu administrasi dan ilmu komunikasi di berbagai perguruan tinggi diperlakukan sebagai ilmu sosial. Berhubung ada perbedaan pendapat ini, ada baiknya disebut di sini ilmu-ilmu yang oleh badan internasional seperti UNESCO disebut sebagai ilmu sosial, yaitu: sosiologi, psikologi sosial,

²²John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1971).

antropologi budaya, hubungan internasional, ilmu hukum, ilmu politik, ekonomi, statistik, kriminologi, demografi, dan ilmu administrasi. Beberapa dari ilmu sosial ini akan dibahas di bawah ini.

❖ **Sosiologi**

Di antara ilmu-ilmu sosial, sosiologi-lah yang paling pokok dan umum sifatnya. Sosiologi membantu sarjana ilmu politik dalam usahanya memahami latar belakang, susunan dan pola kehidupan sosial dari berbagai golongan dan kelompok dalam masyarakat. Dengan menggunakan pengertian-pengertian dan teori-teori sosiologi, sarjana ilmu politik dapat mengetahui sampai di mana susunan dan stratifikasi sosial memengaruhi ataupun dipengaruhi oleh misalnya keputusan kebijakan (*policy decisions*), corak dan sifat keabsahan politik (*political legitimacy*), sumber-sumber kewenangan politik (*sources of political authority*), pengendalian sosial (*social control*), dan perubahan sosial (*social change*).

Mengenai masalah perubahan dan pembaruan, sosiolog menyumbangkan pengertian akan adanya perubahan dan pembaruan dalam masyarakat. Apabila dalam masyarakat timbul golongan-golongan atau kelompok-kelompok baru yang memajukan kepentingan-kepentingan baru, maka nilai-nilai kebudayaan masyarakat secara keseluruhan akan menunjukkan perubahan-perubahan dalam pola kehidupan politik. Pergerakan perburuhan di negara-negara industri dan pergerakan petani di negara-negara agraris, misalnya, menyebabkan orientasi kepada nilai-nilai baru yang timbul sebagai akibat pergeseran golongan dan kelompok yang berpengaruh dalam masyarakat. Perkembangan pertumbuhan penduduk dengan sendirinya akan mengakibatkan perubahan dalam stratifikasi sosial, hubungan antarkelas, ketegangan-ketegangan politik, dan meningkatnya masalah-masalah organisasi sosial dan politik.

Baik sosiologi maupun ilmu politik mempelajari negara. Akan tetapi sosiologi menganggap negara sebagai salah satu lembaga pengendalian sosial (*agent of social control*). Sosiologi menggambarkan bahwa pada masyarakat yang sederhana maupun yang kompleks senantiasa terdapat kecenderungan untuk timbulnya proses, pengaturan, atau pola-pola pengendalian tertentu yang formal maupun yang tidak formal. Selain dari itu sosiologi melihat negara juga sebagai salah satu asosiasi dalam masyarakat dan memerhatikan

bagaimana sifat dan kegiatan anggota asosiasi itu memengaruhi sifat dan kegiatan negara. Jadi, ilmu politik dan sosiologi sama dalam pandangannya bahwa negara dapat dianggap baik sebagai asosiasi (kalau melihat manusia) maupun sebagai sistem pengendalian (*system of controls*). Hanya saja bagi ilmu politik negara merupakan obyek penelitian pokok, sedangkan dalam sosiologi negara hanya merupakan salah satu dari banyak asosiasi dan lembaga pengendalian dalam masyarakat.

Buku yang memakai pendekatan sosiologi ialah *Web of Government* (Jaring Pemerintahan) karangan Robert M. Maclver. Akan tetapi khusus mengenai studi tentang partai politik, sosiologi, dan ilmu politik dapat ditemukan dalam buku karangan Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems*.

❖ Antropologi

Apabila jasa sosiologi terhadap perkembangan ilmu politik adalah terutama dalam memberikan analisis terhadap kehidupan sosial secara umum dan menyeluruh, maka antropologi menyumbang pengertian dan teori tentang kedudukan serta peran berbagai satuan sosial-budaya yang lebih kecil dan sederhana. Mula-mula antropologi lebih banyak memusatkan perhatian pada masyarakat dan kebudayaan di desa-desa dan di pedalaman, sedangkan sosiologi lebih memusatkan perhatian pada kehidupan masyarakat kota yang jauh lebih banyak dipengaruhi oleh perkembangan ekonomi dan teknologi modern. Lambat laun antropologi dan sosiologi saling memengaruhi baik dalam obyek penelitian maupun dalam pembinaan teori, sehingga pada saat ini batas antara kedua ilmu sosial tadi telah menjadi kabur.

Perhatian sarjana ilmu politik terhadap antropologi makin meningkat sejalan dengan bertambahnya perhatian dan penelitian tentang kehidupan serta usaha modernisasi politik di negara-negara baru. Mula-mula penelitian tentang negara-negara baru berkisar pada masalah-masalah yang bersifat makro seperti pengaruh kolonialisme, perjuangan kemerdekaan, kedudukan dan peran elit nasional, masalah-masalah yang dihadapi pemerintah pusat negara-negara baru, *nation-building*, dan sebagainya. Semua ini didasarkan pada anggapan bahwa masalah daerah, terpecahnya berbagai bentuk desa di pedalaman, perbedaan suku bangsa dan agama pada akhirnya akan dapat diatasi oleh perkembangan kehidupan tingkat nasional.

Antropologi justru menunjukkan betapa rumit dan sukarnya membina kehidupan yang bercorak nasional dari komunitas yang tradisional; betapa kebudayaan daerah, sistem warisan harta kekayaan, serta pola-pola kehidupan tradisional lainnya mempunyai daya tahan yang kuat terhadap usaha-usaha pembinaan kehidupan corak nasional tersebut; betapa dalam beberapa situasi faktor-faktor sosial budaya tersebut malahan menjadi lebih kuat dan lebih sadar melakukan perlawanan terhadap usaha-usaha *nation building*, apalagi jika ciri-ciri serta sifat-sifatnya tidak lebih dahulu diperhitungkan dengan saksama.

Penduduk Indonesia terdiri atas berbagai suku bangsa yang masing-masing mempunyai daerah asal dan kebudayaannya sendiri, yang telah berakar sejak berpuluh-puluh tahun yang silam. Bagi seorang sarjana ilmu politik, kesadaran akan kenyataan ini memungkinkannya untuk melaksanakan beberapa penelitian yang khusus, seperti: besar-kecilnya pengaruh pemikiran dan pergerakan politik di berbagai daerah yang berbeda suku, agama serta kehidupan sistem sosialnya (faktor-faktor perasaan ikatan primordial dalam kehidupan politik Indonesia); sampai di mana pengertian dan kesadaran berbangsa Indonesia terdesak atau dibatasi oleh pola-pola kesetiaan suku dan kebudayaan setempat; pengaruh komposisi golongan penduduk di suatu daerah atau kota tertentu terhadap corak dan gaya kehidupan politik di masing-masing tempat; sifat serta ciri-ciri khusus apa yang dimiliki suatu suku bangsa tertentu yang memudahkannya untuk berubah dan menyesuaikan diri dengan tuntutan-tuntutan kehidupan modern; dan masih banyak lagi judul-judul penelitian yang dapat digarap.

Kecuali pengaruhnya di bidang teori, khususnya dalam menunjukkan perbedaan struktur sosial serta pola kebudayaan yang berbeda-beda pada tiap komunitas, antropologi telah juga berpengaruh dalam bidang metodologi penelitian ilmu politik. Salah satu pengaruh yang amat berguna dan terkenal serta yang kini sering dipakai dalam penelitian ilmu politik ialah metode peserta pengamat (*participant observer*). Cara penelitian semacam ini, memaksa sarjana ilmu politik untuk meneliti gejala-gejala kehidupan sosial "dari dalam" masyarakat yang menjadi obyek penelitiannya. Dengan hasil yang diperoleh dari praktik kerja semacam ini, sarjana ilmu politik dapat mengembangkan pembinaan teori atas dasar kenyataan yang konkret baik yang dialami maupun yang diamati sendiri.

❖ Ilmu Ekonomi

Pada masa silam ilmu politik dan ilmu ekonomi merupakan bidang ilmu tersendiri yang dikenal sebagai ekonomi politik (*political economy*), yaitu pemikiran dan analisis kebijakan yang hendak digunakan untuk memajukan kekuatan dan kesejahteraan negara Inggris dalam menghadapi saingan-saingannya seperti Portugis, Spanyol, Prancis, dan Jerman, pada abad ke-18 dan ke-19. Dengan berkembangnya ilmu pengetahuan pada umumnya, ilmu tersebut kemudian memisahkan diri menjadi dua lapangan yang mengkhususkan perhatian terhadap perilaku manusia yang berbeda-beda: ilmu politik (*political science*) dan ilmu ekonomi (*economics*).

Ilmu ekonomi modern dewasa ini sudah menjadi salah satu cabang ilmu sosial yang memiliki teori, ruang lingkup serta metodologi yang relatif ketat dan terperinci. Oleh karena sifatnya yang ketat ini, ilmu ekonomi termasuk ilmu sosial yang sering digunakan untuk menyusun perhitungan-perhitungan ke depan. Para sarjana ekonomi sedikit banyak sepakat akan penggunaan istilah serta pengertian dasar yang diperlukan untuk mencapai keseragaman analisis. Hal ini memudahkan mereka bertukar pikiran tentang tujuan umum ilmu ekonomi, yaitu usaha manusia untuk mengembangkan serta membagi sumber-sumber yang langka untuk kelangsungan hidupnya.

Pemikiran yang berpangkal tolak dari faktor kelangkaan (*scarcity*) menyebabkan ilmu ekonomi berorientasi kuat terhadap kebijakan yang rasional, khususnya penentuan hubungan antara tujuan dan cara mencapai tujuan yang telah ditentukan. Oleh karena itu ilmu ekonomi dikenal sebagai ilmu sosial yang sangat *planning-oriented*; pengaruhnya meluas pada ilmu politik seperti misalnya pengertian pembangunan ekonomi (*economic development*) yang telah memengaruhi pengertian pembangunan politik (*political development*).

Oleh karena pilihan tentang kebijakan yang harus ditempuh sering kali terbatas adanya, maka ilmu ekonomi dikenal pula sebagai ilmu sosial yang bersifat *choice-oriented*, hal mana telah berpengaruh pada pengkhususan penelitian mengenai *decision-making* dalam ilmu politik modern. Akhirnya pemikiran yang berpangkal tolak dari faktor kelangkaan telah memaksa ilmu ekonomi untuk lebih banyak berikhtiar ke arah ramalan (*prediction*) berdasarkan perhitungan yang saksama, sehingga ilmu ekonomi modern jarang bersifat spekulatif. Ikhtiar menyusun ramalan ini berpengaruh pada sebagian

sarjana ilmu politik untuk mendasarkan teori dan metodologinya pada suatu pendekatan yang lebih ilmiah, yang terkenal dengan pendekatan tingkah laku (*behavioral approach*).

Dalam mengajukan kebijakan atau siasat ekonomi tertentu, seorang sarjana ekonomi dapat bertanya kepada seorang sarjana ilmu politik tentang politik manakah kiranya yang paling baik disusun guna mencapai tujuan ekonomi tertentu. Dalam mengajukan kebijakan untuk memperbesar produksi nasional misalnya, sarjana ilmu politik dapat ditanya tentang cara-cara mengurangi hambatan politis yang mengganggu usaha ke arah tujuan itu. Pembangunan Lima Tahun di Indonesia di masa lalu memperhitungkan pula perkembangan sosial dan politik yang mungkin terjadi akibat pergeseran ekonomis yang timbul dari berhasil atau gagalnya kebijakan tertentu. Sebaliknya seorang sarjana ilmu politik dapat meminta bantuan sarjana ekonomi tentang syarat-syarat ekonomis yang harus dipenuhi guna mencapai tujuan politis tertentu, khususnya yang menyangkut pembinaan kehidupan demokrasi.

Dengan pesatnya perkembangan ilmu ekonomi modern, khususnya ekonomi internasional, kerja sama antara ilmu politik dan ilmu ekonomi makin dibutuhkan untuk menganalisis siasat-siasat pembangunan nasional. Seorang sarjana ilmu politik tidak dapat lagi mengabaikan pengaruh dan peran perdagangan luar negeri, bantuan luar negeri, serta hubungan ekonomi luar negeri pada umumnya terhadap usaha-usaha pembangunan dalam negeri. Akhir-akhir ini ilmu ekonomi malahan telah menghasilkan suatu bidang ilmu politik yang baru. Ini dinamakan pendekatan perilaku rasional (*rational choice*) yang lebih cenderung melihat manusia sebagai makhluk ekonomi (*economic creature*). Dianggap bahwa manusia dalam mengambil suatu keputusan selalu memperhitungkan untung rugi baginya secara ekonomis.

❖ Psikologi Sosial

Psikologi sosial adalah pengkhususan psikologi yang mempelajari hubungan timbal balik antara manusia dan masyarakat, khususnya faktor-faktor yang mendorong manusia untuk berperan dalam ikatan kelompok atau golongan. Jika sosiolog mempelajari kegiatan kehidupan sosial, bidang psikologi umumnya memusatkan perhatian pada kehidupan perorangan.

Psikologi sosial berusaha untuk menyusun kerangka analisis yang dapat menghubungkan kedua bidang tersebut. Kegunaan psikologi sosial dalam analisis ilmu politik jelas dapat kita ketahui apabila kita sadar bahwa analisis sosial politik secara makro diisi dan diperkuat dengan analisis yang bersifat mikro.

Psikologi sosial mengamati kegiatan manusia dari segi ekstern (lingkungan sosial, fisik, peristiwa-peristiwa, dan gerakan massa) maupun dari segi intern (kesehatan fisik perorangan, semangat, dan emosi). Dengan menggunakan kedua macam analisis ini, ilmu politik dapat menganalisis secara lebih mendalam makna dan peran orang kuat, kondisi sosial ekonomi serta ciri-ciri kepribadian yang memungkinkannya memainkan peran besar itu. Ia menjelaskan bagaimana teknik *brainwashing* dalam propaganda dan indoktrinasi politik serta faktor-faktor yang membangkitkan berkembangnya pemimpin kharismatis memengaruhi proses politik pada umumnya.

Psikologi sosial juga dapat menjelaskan bagaimana kepemimpinan tidak resmi (*informal leadership*) turut menentukan hasil suatu keputusan dalam kebijakan politik dan kenegaraan; bagaimana sikap (*attitude*) dan harapan (*expectation*) masyarakat dapat melahirkan tindakan serta tingkah laku yang berpegang teguh pada tuntutan-tuntutan sosial (*conformity*); bagaimana motivasi untuk kerja dapat ditingkatkan sehingga memperbanyak produksi kerja melalui penanaman penghargaan terhadap waktu dan usaha; betapa nilai-nilai budaya yang telah bertahun-tahun lamanya diterima oleh masyarakat dapat melahirkan tingkah laku politik yang relatif stabil (budaya politik atau *political culture*) yang memberi dorongan kuat pada ketaatan terhadap aturan permainan *rules of the game*.

Selain memberi pandangan baru dalam penelitian tentang kepemimpinan, psikologi sosial dapat pula menerangkan sikap dan reaksi kelompok terhadap keadaan yang dianggapnya baru, asing ataupun berlawanan dengan konsensus masyarakat, mengenai suatu gejala sosial tertentu. Psikologi sosial menjelaskan pula kondisi-kondisi apa yang akhirnya dapat meredakan sikap dan reaksi masyarakat terhadap gejala baru yang dihadapinya itu.

❖ Geografi

Faktor-faktor yang berdasarkan geografi, seperti perbatasan strategis (*strategic frontiers*), desakan penduduk (*population pressure*), daerah pengaruh (*sphere of influence*) memengaruhi politik. Montesquieu, seorang sarjana Prancis, untuk pertama kali membahas bagaimana faktor-faktor geografi memengaruhi konstelasi politik suatu negara.

Dalam masa sebelum Perang Dunia II, suatu cabang geografi mendapat perhatian besar, yaitu Geopolitik atau *Geopolitics*, yang biasanya dihubungkan dengan seorang Swedia bernama Rudolf Kiellen (1864-1933). Ia menganggap bahwa di samping faktor ekonomi dan antropologi, geografi memengaruhi karakter dan kehidupan nasional dari rakyat dan karena itu mutlak harus diperhitungkan dalam menyusun politik luar negeri dan politik nasional. Dengan kekalahan Nazi Jerman yang banyak memakai argumentasi berdasarkan geopolitik (seperti faktor ras, *Lebensraum*, faktor ekonomi dan sosial) untuk politik ekspansinya, geopolitik mengalami perkembangan. Di Indonesia fakta bahwa kita terdiri dari 17.000 pulau sehingga kita dinamakan *archipelago-state*, mempunyai akibat besar bagi eksistensi kita. Misalnya garis pantai yang harus dijaga terhadap penangkapan ikan ilegal dan untuk memelihara keamanan terhadap negara lain.

❖ Ilmu Hukum

Terutama di negara-negara Benua Eropa, ilmu hukum sejak dulu kala erat hubungannya dengan ilmu politik, karena mengatur dan melaksanakan undang-undang (*law enforcement*) merupakan salah satu kewajiban negara yang penting. Cabang-cabang ilmu hukum yang khususnya meneropong negara ialah hukum tata-negara (*Staatsrecht, public law*) dan ilmu negara (*Staatslehre, general theory of the state*).

Analisis mengenai hukum serta hubungannya dengan negara mulai dikembangkan dalam abad ke-19, tetapi pada taraf itu terbatas pada penelitian mengenai negara-negara Barat saja. Sarjana hukum melihat negara sebagai lembaga atau instituta, dan menganggapnya sebagai organisasi hukum yang mengatur hak dan kewajiban manusia. Fungsi negara ialah menyelenggarakan penertiban, tetapi oleh ilmu hukum penertiban ini dipandang semata-mata sebagai tata hukum. Manusia dilihat sebagai makhluk yang menjadi obyek dari sistem hukum, dan dianggap sebagai pemegang hak dan kewajiban

politik semata-mata. Ilmu hukum tidak melihat manusia sebagai makhluk yang terpengaruh oleh faktor sosial, psikologi, dan kebudayaan. Akibatnya ialah bahwa ada kecenderungan pada ilmu hukum untuk meremehkan kekuatan-kekuatan sosial dan kekuatan-kekuatan lainnya yang berada di luar bidang hukum.

Kalau seorang ahli hukum melihat negara semata-mata sebagai lembaga atau organisasi hukum, maka seorang ahli ilmu politik lebih cenderung untuk, di samping menganggap negara sebagai *system of controls*, memandang negara sebagai suatu asosiasi, atau sekelompok manusia yang bertindak untuk mencapai beberapa tujuan bersama. Dalam masyarakat terdapat banyak asosiasi, tetapi perbedaan antara negara dan asosiasi lainnya ialah bahwa negara mempunyai wewenang untuk mengendalikan masyarakat (*agent of social control*) memakai kekerasan fisik.

Selain itu ilmu hukum sifatnya normatif dan selalu mencoba mencari unsur keadilan. Aliran ini kuat sekali dalam kupasan-kupasan mengenai Negara Hukum (*Rechtsstaat*), yang menekankan bahwa perasaan keadilan (*sense of justice*) merupakan basis dari seluruh sistem norma yang mendasari negara. Sistem hukum adalah dasar legal dari negara; seluruh struktur dan fungsi negara ditetapkan oleh hukum.

Aliran yang meneliti negara dari sudut hukum semata-mata dipelopori oleh Paul Laband (1838-1918) dari Jerman; kemudian aliran ini diteruskan oleh sarjana Austria, Hans Kelsen, pendiri Mazhab Wina. Hans Kelsen yang mengemukakan pandangan yuridis yang paling ekstrem menyamakan negara dengan tata hukum nasional (*national legal order*) dan berpendapat bahwa masalah kenegaraan harus diselesaikan dengan cara normatif. Ia menolak memperhitungkan faktor sosiologis oleh karena mengaburkan analisis yuridis. Ia memperjuangkan suatu teori hukum yang murni (*Reine Rechtslehre*), yaitu teori mengenai pembentukan dan perkembangan hukum secara formal terlepas dari isi materiil atau idiil norma-norma hukum yang bersangkutan.

Hans Kelsen menganggap negara sebagai suatu badan hukum atau *Rechtsperson* (*juristic person*), seperti misalnya suatu Perseroan Terbatas (PT). Dalam definisi Hans Kelsen suatu badan hukum adalah: "Sekelompok orang yang oleh hukum diperlakukan sebagai suatu kesatuan, yaitu sebagai

suatu pribadi (*person*) yang mempunyai hak dan kewajiban.”²³ Misalnya saja suatu badan hukum boleh mempunyai, menjual atau membeli rumah, boleh menghadapkan pihak lain ke muka hakim, dan pada gilirannya ia dapat dihadapkan ke muka hakim oleh pihak lain.

Perbedaan antara negara sebagai badan hukum dan badan-badan hukum lainnya ialah bahwa negara adalah badan hukum tertinggi yang mempunyai sifat mengatur dan menertibkan. Ini berarti bahwa tata tertib yang diselenggarakan olehnya bersifat normatif yakni sesuai dengan aturan-aturan dan norma-norma yang telah ditetapkan sebagai patokan.

Di samping pandangan yang ekstrem yuridis ada juga sarjana hukum yang tidak apriori menolak faktor-faktor sosial. George Jellinek (1815-1911) yang sering disebut Bapak Ilmu Negara juga mendasarkan pandangannya atas dasar yuridis, tetapi di samping itu dia memandang perlu bahasan sosiologis. Ia mengemukakan teori Dua Sisi (*Zweiseiten Theorie*) yaitu bahwa negara perlu dibahas dari dua sudut:

- a. Sudut Yuridis (*Allgemeine Staatsrechtslehre*)
- b. Sudut Kemasyarakatan (*Allgemeine Soziale Staatslehre*)

Sudut kemasyarakatan ini oleh Jellinek tidak begitu dikembangkan. Lagi pula pada masa itu (akhir abad ke-19) sosiologi masih sangat muda usianya dan pengaruhnya atas ilmu-ilmu pengetahuan lainnya masih sangat terbatas.

Seorang tokoh ilmu negara yang lebih modern ialah Hermann Heller (Mazhab Berlin) yang kemudian sangat terpengaruh oleh aliran fikiran Anglo-Saxon, mengecam bahasan yang ekstrem yuridis dari Kelsen dan menamakannya Ilmu Negara tanpa negara (*Staatslehre ohne Staat*). Ia sendiri sangat mementingkan bahasan yang realistik dan menganggap negara sebagai organisasi kekuasaan.

Seperti telah dikemukakan di atas, pandangan yang ekstrem yuridis terlalu sempit dan kurang memuaskan untuk menganalisis negara, teristimewa negara-negara berkembang seperti Indonesia, karena mendasarkan pandangannya atas suatu masyarakat yang sudah teratur, yang homogen sifatnya dan yang sudah berjalan beberapa lama. Hanya dalam masyarakat

²³Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (New York: Russell and Russell, 1961), hlm. 181-191.

yang tidak ada perbedaan yang mencolok antara golongan-golongan dan kelas-kelas sosial di bidang sosial, ekonomi dan kebudayaan, seperti di negara-negara Eropa Barat pada masa sebelum Perang Dunia II, dapat timbul anggapan bahwa negara merupakan penjelmaan dari suatu orde yang semata-mata bersifat hukum.

Mengenai perbedaan antara ilmu politik dan ilmu negara, ada bermacam-macam pendapat. Hermann Heller telah menyimpulkan berbagai pendapat dalam *Encyclopaedia of the Social Sciences*:

1. Ada sarjana yang menganggap ilmu politik sebagai suatu ilmu pengetahuan yang praktis, yang ingin membahas keadaan sesuai kenyataan (*realistic*), sedangkan ilmu negara dinamakan ilmu pengetahuan yang teoritis yang sangat mementingkan segi normatif (normatif berarti memenuhi norma-norma dan kaidah-kaidah yang telah ditetapkan). Menurut Hermann Heller, perbedaan ini hanya perbedaan tekanan saja, sebab ilmu politik tidak dapat menjauhkan diri dari teori, tetapi juga memerhatikan segi normatif, sekalipun tidak sedalam ilmu negara.
2. Ada golongan sarjana yang menganggap bahwa ilmu politik mementingkan sifat-sifat dinamis dari negara, yaitu proses-proses kegiatan dan aktivitas negara; perubahan negara yang terus-menerus yang disebabkan oleh golongan-golongan yang memperjuangkan kekuasaan. Subyek ilmu politik ialah gerakan dan kekuatan di belakang evolusi yang terus-menerus itu. Sebaliknya, oleh sarjana-sarjana ini ilmu negara dianggap lebih mementingkan segi-segi statis dari negara, seolah-olah negara adalah beku dan membatasi diri pada penelitian lembaga kenegaraan yang resmi.
3. Dianggap bahwa ilmu negara lebih tajam konsep-konsepnya dan lebih terang metodologinya, tetapi ilmu politik dianggap lebih konkret dan lebih mendekati realitas.
4. Perbedaan yang praktis ialah bahwa ilmu negara lebih mendapat perhatian dari ahli hukum, sedangkan ahli sejarah dan ahli sosiologi lebih tertarik kepada ilmu politik.²⁴

²⁴Hermann Heller, "Political Science," *Encyclopedia of the Social Sciences* (New York: The MacMillan Co., 1959), XII, hlm. 209-223.

You are here

teori politik

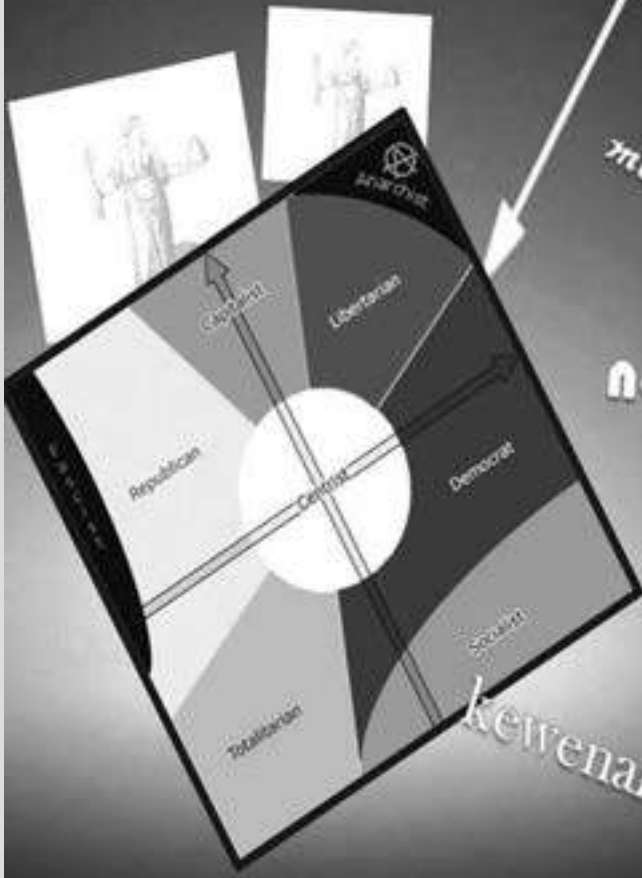


masyarakat

negara

kekuasaan

kewenangan



BAB II

KONSEP-KONSEP POLITIK

| | |
|---|----|
| ● Teori Politik..... | 43 |
| ● Masyarakat..... | 46 |
| ● Negara..... | 47 |
| ◆ Definisi Mengenai Negara..... | 48 |
| ◆ Sifat-Sifat Negara..... | 49 |
| ◆ Unsur-Unsur Negara..... | 51 |
| ◆ Tujuan dan Fungsi Negara..... | 54 |
| ◆ Istilah Negara dan Istilah Sistem Politik..... | 56 |
| ● Konsep Kekuasaan..... | 59 |
| ◆ Definisi..... | 59 |
| ◆ Sumber Kekuasaan..... | 62 |
| ❖ Talcott Parsons..... | 63 |
| ◆ Otoritas/Wewenang (<i>Authority</i>) dan Legitimasi (<i>Legitimacy</i>)..... | 64 |
| ◆ Pengaruh..... | 65 |

● Teori Politik

Teori adalah generalisasi yang abstrak mengenai beberapa fenomena. Dalam menyusun generalisasi, teori selalu memakai konsep-konsep. Konsep lahir dalam pikiran (*mind*) manusia dan karena itu bersifat abstrak, sekalipun fakta-fakta dapat dipakai sebagai batu loncatan.

Konsep adalah unsur yang penting dalam usaha kita untuk mengerti dunia sekeliling. Mengerti itu hanya dapat dicapai melalui pikiran (*mind*) kita. Konsep adalah konstruksi mental, suatu ide yang abstrak, yang menunjuk pada beberapa fenomena atau karakteristik dengan sifat yang spesifik yang dimiliki oleh fenomena itu. Jadi, konsep adalah abstraksi dari atau mencerminkan persepsi-persepsi mengenai realitas, atas dasar konsep atau seperangkat konsep dapat disusun atau dirumuskan generalisasi. Biasanya konsep dirumuskan dalam satu atau dua kata.

Generalisasi adalah proses melalui mana suatu observasi mengenai satu fenomena tertentu berkembang menjadi suatu observasi mengenai lebih dari satu fenomena. Melalui konsep, generalisasi melihat hubungan-hubungan sebab akibat (*kausal*) antara beberapa fenomena atau pada cara yang paling efektif untuk mencapai suatu tujuan. Jika kita menyebut sesuatu *typical*, kita membuat generalisasi.

Generalisasi yang paling tinggi atau yang paling *sophisticated* derajat generalisasinya dinamakan teori. Dalam kehidupan keseharian, kita sering mengontraskan teori dengan praktik, atau teori dengan fakta.

Teori politik adalah bahasan dan generalisasi dari fenomena yang bersifat politik. Dengan perkataan lain, teori politik adalah bahasan dan renungan atas a) tujuan dari kegiatan politik, b) cara-cara mencapai tujuan itu, c) kemungkinan-kemungkinan dan kebutuhan-kebutuhan yang ditimbulkan oleh situasi politik tertentu dan d) kewajiban-kewajiban (*obligations*) yang diakibatkan oleh tujuan politik itu. Konsep-konsep yang dibahas dalam teori politik mencakup: masyarakat, kelas sosial, negara, kekuasaan, kedaulatan, hak dan kewajiban, kemerdekaan, lembaga-lembaga negara, perubahan sosial, pembangunan politik, modernisasi, dan sebagainya.

Menurut Thomas P. Jenkin dalam *The Study of Political Theory*¹ dapat

¹Thomas P. Jenkin, *The Study of Political Theory* (New York: Random House Inc., 1967), hlm. 1-5.

dibedakan dua macam teori politik, sekalipun perbedaan antara kedua kelompok teori tidak bersifat mutlak.

- A. Teori-teori yang mempunyai dasar moral atau bersifat akhlak dan yang menentukan norma-norma untuk perilaku politik (*norms for political behavior*). Dengan adanya unsur norma-norma dan nilai (*values*) ini maka teori-teori ini boleh dinamakan yang mengandung nilai (*valuational*). Termasuk golongan ini adalah filsafat politik, teori politik sistematis, ideologi, dan sebagainya.
- B. Teori-teori yang menggambarkan dan membahas fenomena dan fakta-fakta politik dengan tidak mempersoalkan norma-norma atau nilai. Teori-teori ini dapat dinamakan *non-valuational (value-free)*,² biasanya bersifat deskriptif (menggambarkan) dan komparatif (membandingkan). Teori ini berusaha untuk membahas fakta-fakta kehidupan politik sedemikian rupa sehingga dapat disistematisir dan disimpulkan dalam generalisasi-generalisasi.

Teori-teori politik yang mempunyai dasar moral fungsinya terutama untuk menentukan pedoman dan patokan moral yang sesuai dengan akhlak. Semua fenomena politik ditafsirkan dalam rangka tujuan dan pedoman moral ini, karena dianggap bahwa dalam kehidupan politik yang sehat diperlukan pedoman dan patokan. Teori-teori semacam ini mencoba mengatur hubungan dan interaksi antara anggota masyarakat sedemikian rupa sehingga di satu pihak memberi kepuasan perorangan, dan di pihak lain dapat membimbingnya menuju ke suatu struktur masyarakat politik yang stabil tetapi dinamis. Atas dasar itu teori politik menetapkan suatu kode etik atau tata cara yang harus dijadikan pegangan dalam kehidupan politik.

Teori-teori yang termasuk dalam kelompok A dapat dibagi lagi dalam tiga kelompok, yaitu filsafat, teori sistematis, dan ideologi:

a. Filsafat politik

Filsafat politik mencari penjelasan yang berdasarkan rasio, ia melihat jelas adanya hubungan antara sifat dan hakikat dari alam semesta (*universe*) dengan sikap dan hakikat dari kehidupan politik di dunia fana ini. Pokok pikiran dari filsafat politik ialah bahwa persoalan-persoalan yang menyangkut alam

²Suatu istilah yang dewasa ini sering dipakai ialah bebas nilai (*value free*).

semesta, seperti metafisika dan epistemologi harus dipecahkan dulu sebelum persoalan-persoalan politik yang kita alami sehari-hari dapat ditanggulangi. Misalnya, menurut filsuf Yunani, Plato, keadilan merupakan hakikat dari alam semesta dan sekaligus merupakan pedoman untuk mencapai kehidupan yang baik (*good life*) yang dicita-citakan olehnya. Contoh lain adalah beberapa karya John Locke. Filsafat politik erat hubungannya dengan etika dan filsafat sosial.

b. Teori politik sistematis (*systematic political theory*)

Teori-teori politik ini tidak memajukan suatu pandangan tersendiri mengenai metafisika dan epistemologi, tetapi mendasarkan diri atas pandangan-pandangan yang sudah lazim diterima pada masa itu. Jadi, ia tidak menjelaskan asal usul atau cara lahirnya norma-norma, tetapi hanya mencoba untuk merealisasikan norma-norma itu dalam suatu program politik. Teori-teori politik semacam ini merupakan suatu langkah lanjutan dari filsafat politik dalam arti bahwa ia langsung menetapkan norma-norma dalam kegiatan politik. Misalnya, dalam abad ke-19 teori-teori politik banyak membahas mengenai hak-hak individu yang diperjuangkan terhadap kekuasaan negara dan mengenai adanya sistem hukum dan sistem politik yang sesuai dengan pandangan itu. Bahasan-bahasan ini didasarkan atas pandangan yang sudah lazim pada masa itu mengenai adanya hukum alam (*natural law*), tetapi tidak lagi mempersoalkan hukum alam itu sendiri.

c. Ideologi politik

Ideologi politik adalah himpunan nilai-nilai, ide-ide atau norma-norma, kepercayaan atau keyakinan, suatu *Weltanschauung*, yang dimiliki seseorang atau sekelompok orang atas dasar mana ia menentukan sikapnya terhadap kejadian dan problematika politik yang dihadapinya dan yang menentukan perilaku politiknya.

Nilai-nilai dan ide-ide ini merupakan suatu sistem yang berpautan. Dasar dari ideologi politik adalah keyakinan akan adanya suatu pola tata tertib sosial politik yang ideal. Ideologi politik mencakup pembahasan dan diagnosa, serta saran-saran (*prescription*) mengenai bagaimana mencapai tujuan ideal itu. Ideologi, berbeda dengan filsafat yang sifatnya merenung-renung, mempunyai tujuan untuk menggerakkan kegiatan dan aksi (*action-oriented*).

Ideologi yang berkembang luas mau tidak mau dipengaruhi oleh kejadian-kejadian dan pengalaman-pengalaman dalam masyarakat di mana ia berada, dan sering harus mengadakan kompromi dan perubahan-perubahan yang cukup luas. Contoh dari beberapa ideologi atau doktrin politik misalnya demokrasi, komunisme, liberalisme, fasisme, dan sebagainya. Dalam hal ini komunisme merupakan ideologi yang sifat doktriner dan militannya paling menonjol.

● Masyarakat

Masyarakat adalah keseluruhan antara hubungan-hubungan antarmanusia. Robert M. McIver mengatakan: "Masyarakat adalah suatu sistem hubungan-hubungan yang ditata (*Society means a system of ordered relations*)."³

Biasanya anggota-anggota masyarakat menghuni suatu wilayah geografis yang mempunyai kebudayaan-kebudayaan dan lembaga-lembaga yang kira-kira sama. Masyarakat dapat menunjuk pada masyarakat kecil, misalnya, masyarakat kelompok etnis Batak di Sumatera Utara, atau suatu masyarakat yang lebih luas *nation state* seperti masyarakat Indonesia. Dalam masyarakat seperti ini anggota masyarakat dapat berinteraksi satu sama lain karena faktor budaya dan faktor agama, dan/atau etnis.

Semua ilmu sosial mempelajari manusia sebagai anggota kelompok. Timbulnya kelompok-kelompok itu ialah karena dua sifat manusia yang bertentangan satu sama lain; di satu pihak ia ingin kerja sama, di pihak lain ia cenderung untuk bersaing dengan sesama manusia.

Manusia mempunyai naluri (*instinct*) untuk hidup bersama dengan orang lain secara harmonis. Setiap manusia mempunyai kebutuhan fisik maupun mental yang sukar dipenuhinya seorang diri, maka ia bekerja sama untuk mencapai beberapa nilai (*value*). Ia perlu makan, minum, berkeluarga dan bergerak secara aman, dan sebagainya. Untuk memenuhi keperluan-keperluan dan kepentingan-kepentingan itu ia mengadakan hubungan dan interaksi dengan orang lain dengan jalan mengorganisir bermacam-macam kelompok dan asosiasi. Kelompok yang paling pokok ialah keluarga, tetapi masih banyak asosiasi lain yang memenuhi bermacam-macam kebutuhan

³Robert M. MacIver, *The Web of Government* (New York: The MacMillan Company, 1961), hlm. 22.

manusia. Misalnya, untuk mengejar kepentingannya di bidang ekonomi didirikan asosiasi ekonomi seperti koperasi, perkumpulan perdagangan, perkumpulan nelayan dan sebagainya. Untuk memenuhi kebutuhan di bidang spiritual diadakan perkumpulan agama, perkumpulan kebatinan, dan sebagainya; untuk memenuhi kebutuhan menambah pengetahuan didirikan sekolah-sekolah, kursus-kursus, dan sebagainya.

Di dalam kehidupan berkelompok dan dalam hubungannya dengan manusia yang lain, pada dasarnya setiap manusia menginginkan beberapa nilai. Dalam mengamati masyarakat di sekelilingnya, yaitu masyarakat Barat, Harold Laswell⁴ merinci delapan nilai, yaitu:

- a) Kekuasaan (*power*)
- b) Kekayaan (*wealth*)
- c) Penghormatan (*respect*)
- d) Kesehatan (*well-being*)
- e) Kejujuran (*rectitude*)
- f) Keterampilan (*skill*)
- g) Pendidikan/Penerangan (*enlightenment*)
- h) Kasih sayang (*affection*)

Dengan adanya berbagai nilai dan kebutuhan yang harus dilayani itu, maka manusia menjadi anggota dari beberapa kelompok sekaligus.

● Negara

Negara merupakan integrasi dari kekuasaan politik, negara adalah organisasi pokok dari kekuasaan politik. Negara adalah alat (*agency*) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat. Manusia hidup dalam suasana kerja sama, sekaligus suasana antagonis dan penuh pertentangan. Negara adalah organisasi yang dalam sesuatu wilayah dapat memaksakan kekuasaannya secara sah terhadap semua golongan kekuasaan lainnya dan yang dapat menetapkan tujuan-tujuan dari kehidupan bersama itu. Negara menetapkan cara-cara dan batas-batas sampai di mana kekuasaan dapat digunakan dalam kehidupan

⁴Laswell, *Politics: Who Gets What, When, How*, hlm. 202.

bersama, baik oleh individu, golongan atau asosiasi, maupun oleh negara sendiri. Dengan demikian negara dapat mengintegrasikan dan membimbing kegiatan-kegiatan sosial dari penduduknya ke arah tujuan bersama. Dalam rangka ini boleh dikatakan bahwa negara mempunyai dua tugas:

- a. Mengendalikan dan mengatur gejala-gejala kekuasaan yang sosial, yakni yang bertentangan satu sama lain, supaya tidak menjadi antagonis yang membahayakan;
- b. Mengorganisir dan mengintegrasikan kegiatan manusia dan golongan-golongan ke arah tercapainya tujuan-tujuan dari masyarakat seluruhnya. Negara menentukan bagaimana kegiatan-kegiatan asosiasi-asosiasi kemasyarakatan disesuaikan satu sama lain dan diarahkan kepada tujuan nasional.

Pengendalian ini dilakukan berdasarkan sistem hukum dan dengan perantaraan pemerintah beserta segala alat perlengkapannya. Kekuasaan negara mempunyai organisasi yang paling kuat dan teratur, maka dari itu semua golongan atau asosiasi yang memperjuangkan kekuasaan harus dapat menempatkan diri dalam rangka ini.

◆ Definisi Mengenai Negara

Di bawah ini disajikan beberapa rumusan mengenai negara.

1. Roger H. Soltau: "Negara adalah agen (*agency*) atau kewenangan (*authority*) yang mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat (*The state is an agency or authority managing or controlling these (common) affairs on behalf of and in the name of the community*)."⁵
2. Harold J. Laski: "Negara adalah suatu masyarakat yang diintegrasikan karena mempunyai wewenang yang bersifat memaksa dan yang secara sah lebih berkuasa daripada individu atau kelompok yang merupakan bagian dari masyarakat. Masyarakat adalah suatu kelompok manusia yang hidup dan bekerja sama untuk memenuhi terkabulnya keinginan-keinginan mereka bersama. Masyarakat merupakan negara kalau cara hidup yang harus ditaati baik oleh individu maupun oleh asosiasi-asosiasi ditentukan oleh suatu wewenang yang bersifat memaksa dan mengikat

⁵Soltau, *An Introduction to Politics*, hlm. 1.

(The state is a society which is integrated by possessing a coercive authority legally supreme over any individual or group which is part of the society. A society is a group of human beings living together and working together for the satisfaction of their mutual wants. Such a society is a state when the way of live to which both individuals and associations must conform is defined by a coercive authority binding upon them all).⁶

3. Max Weber: "Negara adalah suatu masyarakat yang mempunyai monopoli dalam penggunaan kekerasan fisik secara sah dalam sesuatu wilayah (*The state is a human society that (succesfully) claims the monopoli of the legitimate use of physical force within a given territory*).⁷



Max Weber

4. Robert M. Maclver: "Negara adalah asosiasi yang menyelenggarakan penertiban di dalam suatu masyarakat dalam suatu wilayah dengan berdasarkan sistem hukum yang diselenggarakan oleh suatu pemerintah yang untuk maksud tersebut diberi kekuasaan memaksa (*The state is an association which, acting through law as pormulgated by a government endowed to this end with ceorcive power, maintains whitin a community territorially demarcated the universal external conditions of social order*).⁸

Jadi, sebagai definisi umum dapat dikatakan bahwa negara adalah suatu daerah teritorial yang rakyatnya diperintah (*governed*) oleh sejumlah pejabat dan yang berhasil menuntut dari warga negaranya ketaatan pada peraturan perundang-undangnya melalui penguasaan (kontrol) monopolistis terhadap kekuasaan yang sah.

◆ Sifat-Sifat Negara

Negara mempunyai sifat khusus yang merupakan manifestasi dari kedaulatan

⁶Harold J. Laski, *The State in Theory and Practice* (New York: The Viking Press, 1947), hlm. 8-9.

⁷H.H. Gerth and C. Wright Mills, trans., eds and introduction, *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1958), hlm. 78.

⁸R.M. Maclver, *The Modern State* (London: Oxford University Press, 1926), hlm. 22.

yang dimilikinya dan yang hanya terdapat pada negara saja dan tidak terdapat pada asosiasi atau organisasi lainnya. Umumnya dianggap bahwa setiap negara mempunyai sifat memaksa, sifat monopoli, dan sikap mencakup semua.

1. *Sifat memaksa.* Agar peraturan perundang-undangan ditaati dan dengan demikian penertiban dalam masyarakat tercapai serta timbulnya anarki dicegah, maka negara memiliki sifat memaksa, dalam arti mempunyai kekuasaan untuk memakai kekerasan fisik secara legal. Sarana untuk itu adalah polisi, tentara, dan sebagainya. Organisasi dan asosiasi yang lain dari negara juga mempunyai aturan, akan tetapi aturan-aturan yang dikeluarkan oleh negara lebih mengikat.

Di dalam masyarakat yang bersifat homogen dan ada konsensus nasional yang kuat mengenai tujuan-tujuan bersama, biasanya sifat paksaan ini tidak begitu menonjol; akan tetapi di negara-negara baru yang kebanyakan belum homogen dan konsensus nasionalnya kurang kuat, sering kali sifat paksaan ini akan lebih tampak. Dalam hal demikian di negara demokratis tetap disadari bahwa paksaan hendaknya dipakai seminimal mungkin dan sedapat-dapatnya dipakai persuasi (meyakinkan). Lagi pula pemakaian paksaan secara ketat, selain memerlukan organisasi yang ketat, juga memerlukan biaya yang tinggi.

Unsur paksa dapat dilihat misalnya pada ketentuan tentang pajak. Setiap warga negara harus membayar pajak dan orang yang menghindari kewajiban ini dapat dikenakan denda, atau disita miliknya, atau di beberapa negara malahan dapat dikenakan hukuman kurungan.

2. *Sifat monopoli.* Negara mempunyai monopoli dalam menetapkan tujuan bersama dari masyarakat. Dalam rangka ini negara dapat menyatakan bahwa suatu aliran kepercayaan atau aliran politik tertentu dilarang hidup dan disebarluaskan, oleh karena dianggap bertentangan dengan tujuan masyarakat.
3. *Sifat mencakup semua (all-encompassing, all-embracing).* Semua peraturan perundang-undangan (misalnya keharusan membayar pajak) berlaku untuk semua orang tanpa kecuali. Keadaan demikian memang perlu, sebab kalau seseorang dibiarkan berada di luar ruang lingkup aktivitas negara, maka usaha negara ke arah tercapainya masyarakat yang dicita-citakan akan gagal. Lagi pula, menjadi warga negara tidak berdasarkan kemauan

sendiri (*involuntary membership*) dan hal ini berbeda dengan asosiasi lain di mana keanggotaan bersifat sukarela.

◆ Unsur-Unsur Negara

Negara terdiri atas beberapa unsur yang dapat diperinci sebagai berikut:

1. *Wilayah*. Setiap negara menduduki tempat tertentu di muka bumi dan mempunyai perbatasan tertentu. Kekuasaan negara mencakup seluruh wilayah, tidak hanya tanah, tetapi juga laut di sekelilingnya dan angkasa di atasnya. Karena kemajuan teknologi dewasa ini masalah wilayah lebih rumit daripada di masa lampau. Sebagai contoh, jika pada masa lampau laut sejauh 3 mil dari pantai (sesuai dengan jarak tembak meriam) dianggap sebagai perairan teritorial yang dikuasai sepenuhnya oleh negara itu, maka peluru-peluru *missile* sekarang membuat jarak 3 mil tidak ada artinya. Oleh karena itu, beberapa negara (termasuk Indonesia) mengusulkan agar perairan teritorial diperlebar menjadi 12 mil. Di samping itu kemajuan teknologi yang memungkinkan penambangan minyak serta mineral lain di lepas pantai, atau yang dinamakan landas benua (*continental shelf*) telah mendorong sejumlah besar negara untuk menuntut penguasaan atas wilayah yang lebih luas. Wilayah ini diusulkan selebar 200 mil sebagai *economic zone* agar juga mencakup hak menangkap ikan dan kegiatan ekonomis lainnya.

Dalam mempelajari wilayah suatu negara perlu diperhatikan beberapa variabel, antara lain besar kecilnya suatu negara. Menurut hukum internasional, berdasarkan prinsip *the sovereign equality of nations*, semua negara sama martabatnya. Tetapi dalam kenyataan negara kecil sering mengalami kesukaran untuk mempertahankan kedaulatannya, apalagi kalau tetangganya negara besar. Sebagai contoh adalah beberapa negara Amerika Latin yang berdekatan dengan Amerika Serikat, dan beberapa negara Eropa Timur yang berdekatan dengan Uni Soviet. Jadi, negara-negara kecil selalu berkepentingan untuk memelihara hubungan baik dengan tetangganya, agar kemerdekaannya tetap dihormati. Contoh: Swiss tetap merdeka selama dua Perang Dunia. Negara kecil lain misalnya Monako dan Singapura.

Di lain pihak, negara yang luas wilayahnya menghadapi bermacam-

macam masalah, apalagi kalau mencakup berbagai suku bangsa, ras, dan agama. Juga faktor geografis, seperti iklim dan sumber alam merupakan variabel yang perlu diperhitungkan. Juga perbatasan merupakan permasalahan; misalnya apakah perbatasan merupakan perbatasan alamiah (laut, sungai, gunung), apakah negara itu tidak mempunyai hubungan dengan laut sama sekali (*land-locked*), atau apakah negara itu merupakan benua atau nusantara. Indonesia dewasa ini memelopori gagasan 'Wawasan Nusantara', bahwa semua perairan antara pulau-pulau beserta selat dan muara sungai dianggap perairan pedalaman (*internal waters*), di mana kedaulatan Indonesia berlaku sepenuhnya. Gagasan ini sedang diperjuangkan dalam forum internasional.

2. *Penduduk*. Setiap negara mempunyai penduduk, dan kekuasaan negara menjangkau semua penduduk di dalam wilayahnya. Dalam mempelajari soal penduduk ini, perlu diperhatikan faktor-faktor seperti kepadatan penduduk, tingkat pembangunan, tingkat kecerdasan, homogenitas, dan masalah nasionalisme.

Dalam hubungan antara dua negara yang kira-kira sama tingkat industrinya, negara yang sedikit penduduknya sering lebih lemah kedudukannya daripada negara yang banyak penduduknya. (Prancis terhadap Jerman dalam Perang Dunia II). Sebaliknya, negara yang padat penduduknya (India, China) menghadapi persoalan bagaimana menyediakan fasilitas yang cukup sehingga rakyatnya dapat hidup secara layak. Di masa lampau ada negara yang mempunyai kecenderungan untuk memperluas negaranya melalui ekspansi. Dewasa ini cara yang dianggap lebih layak adalah meningkatkan produksi atau menyelenggarakan program keluarga berencana untuk membatasi pertumbuhan penduduk. Dalam memecahkan persoalan semacam ini faktor-faktor seperti tinggi-rendahnya tingkat pendidikan, kebudayaan, dan teknologi dengan sendirinya memainkan peranan yang penting.

Penduduk dalam suatu negara biasanya menunjukkan beberapa ciri khas yang membedakan dari bangsa lain. Perbedaan ini nampak misalnya dalam kebudayaannya, nilai-nilai politiknya, atau identitas nasionalnya. Kesamaan dalam sejarah perkembangannya (misalnya selama lebih dari tiga ratus tahun menjadi tanah jajahan), kesamaan bahasa, kesamaan kebudayaan, kesamaan suku bangsa, dan kesamaan agama merupakan fak-

tor-faktor yang mendorong ke arah terbentuknya persatuan nasional dan identitas nasional yang kuat. Akan tetapi perlu dicatat bahwa setiap faktor tersebut di atas juga tidak menutup kemungkinan untuk berkembangnya persatuan yang kokoh. Misalnya saja Swiss mempunyai empat bahasa, India malahan mempunyai enam belas bahasa resmi, meskipun demikian kedua negara sampai sekarang masih tetap dapat menjaga persatuan penduduknya. Belgia mempunyai dua bahasa dan dua agama, akan tetapi sampai sekarang berhasil mempertahankan persatuannya. Sebaliknya, Inggris dan Amerika Serikat mempunyai bahasa yang sama, akan tetapi merupakan dua bangsa dan negara yang terpisah. Begitu pula Pakistan, yang didirikan dengan alasan untuk mempersatukan semua daerah India yang mempunyai mayoritas penduduk yang beragama Islam, akhirnya tahun 1971 terpecah menjadi dua. Hal ini menunjukkan bahwa kesamaan agama pada dirinya tidak menjamin terpeliharanya persatuan bangsa. Indonesia merupakan contoh di mana bermacam-macam suku bangsa dengan adat istiadat dan agama yang berbeda-beda dapat tetap bersatu.

Dari uraian di atas nyatalah bahwa faktor-faktor tadi pada dirinya tidak menjamin persatuan bangsa, akan tetapi dapat menunjang pemeliharaan persatuan. Dalam kenyataannya dasar dari suatu negara terutama bersifat psikologis, yang dinamakan *nasionalisme*. Nasionalisme merupakan suatu perasaan subyektif pada sekelompok manusia bahwa mereka merupakan satu bangsa dan bahwa cita-cita serta aspirasi mereka bersama hanya dapat tercapai jika mereka tergabung dalam satu negara atau *nation*. Dalam hubungan ini patut disebut ucapan seorang filsuf Prancis Ernest Renan: "Pemersatu bangsa bukanlah kesamaan bahasa atau suku bangsa, akan tetapi tercapainya hasil gemilang di masa lampau dan keinginan untuk mencapainya lagi di masa depan."⁹

3. *Pemerintah*. Setiap negara mempunyai organisasi yang berwenang untuk merumuskan dan melaksanakan keputusan-keputusan yang mengikat bagi seluruh penduduk di dalam wilayahnya. Keputusan-keputusan ini antara lain berbentuk undang-undang dan peraturan-

⁹Ernest Renan, "What is a Nation?" (<http://www.nationalismproject.org/what/renan.htm>). Lihat juga Ernest Renan, "What is a Nation?" dalam Geoff Eley and Ronald Gregor Suny, ed, *Becoming National: A Reader* (New York and Oxford: Oxford University Press, 1996), hlm. 41-55.

peraturan lain. Dalam hal ini pemerintah bertindak atas nama negara dan menyelenggarakan kekuasaan dari negara. Berbagai macam kebijaksanaan ke arah tercapainya tujuan-tujuan masyarakat dilaksanakannya sambil menertibkan hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat. Negara mencakup semua penduduk, sedangkan pemerintah hanya mencakup sebagian kecil daripadanya. Pemerintah sering berubah, sedangkan negara terus bertahan (kecuali kalau dicaplok oleh negara lain). Kekuasaan pemerintah biasanya dibagi atas kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

4. *Kedaulatan*. Kedaulatan adalah kekuasaan yang tertinggi untuk membuat undang-undang dan melaksanakannya dengan semua cara (termasuk paksaan) yang tersedia. Negara mempunyai kekuasaan yang tertinggi ini untuk memaksa semua penduduknya agar menaati undang-undang serta peraturan-peraturannya (kedaulatan ke dalam—*internal sovereignty*). Di samping itu negara mempertahankan kemerdekaannya terhadap serangan-serangan dari negara lain dan mempertahankan kedaulatan ke luar (*external sovereignty*). Untuk itu negara menuntut loyalitas yang mutlak dari warga negaranya.

Kedaulatan merupakan suatu konsep yuridis, dan konsep kedaulatan ini tidak selalu sama dengan komposisi dan letak dari kekuasaan politik. Kedaulatan yang bersifat mutlak sebenarnya tidak ada, sebab pemimpin kenegaraan (raja atau diktator) selalu terpengaruh oleh tekanan-tekanan dan faktor-faktor yang membatasi penyelenggaraan kekuasaan secara mutlak. Apalagi kalau menghadapi masalah dalam hubungan internasional; perjanjian-perjanjian internasional pada dasarnya membatasi kedaulatan sesuatu negara. Kedaulatan umumnya tidak dapat dibagi-bagi, tetapi di dalam negara federal sebenarnya kekuasaan dibagi antara negara dan negara-negara bagian.

◆ Tujuan dan Fungsi Negara

Negara dapat dipandang sebagai asosiasi manusia yang hidup dan bekerja sama untuk mengejar beberapa tujuan bersama. Dapat dikatakan bahwa tujuan terakhir setiap negara ialah menciptakan kebahagiaan bagi rakyatnya (*bonum publicum, common good, common wealth*).

Menurut Roger H. Soltau tujuan negara ialah: "Memungkinkan rakyatnya

berkembang serta menyelenggarakan daya ciptanya sebebas mungkin (*The freest possible development and creative self-expression of its members*).¹⁰ Dan menurut Harold J. Laski: "Menciptakan keadaan di mana rakyat dapat mencapai keinginan-keinginan mereka secara maksimal (*Creation of those conditions under which the members of the state may attain the maximum satisfaction of their desires*)."¹¹

Tujuan negara Republik Indonesia sebagai tercantum di dalam Undang-Undang Dasar 1945 ialah: "Untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan Yang Mahaesa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (Pancasila)".

Negara yang berhaluan Marxisme-Leninisme bertujuan untuk membangun masyarakat komunis, sehingga *bonum publicum* selalu ditafsirkan dalam rangka tercapainya masyarakat komunis. Tafsiran itu memengaruhi fungsi-fungsi negara di bidang kesejahteraan dan keadilan. Negara dianggap sebagai alat untuk mencapai komunisme dalam arti segala alat kekuasaannya harus dikerahkan untuk mencapai tujuan itu. Begitu pula fungsi negara di bidang kesejahteraan dan keadilan (termasuk hak-hak asasi warga negara) terutama ditekankan pada aspek kolektifnya, dan sering mengorbankan aspek perseorangannya.

Akan tetapi setiap negara, terlepas dari ideologinya, menyelenggarakan beberapa minimum fungsi yang mutlak perlu, yaitu:

1. *Melaksanakan penertiban (law and order)*. Untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah bentrokan-bentrokan dalam masyarakat, negara harus melaksanakan penertiban. Dapat dikatakan bahwa negara bertindak sebagai stabilisator.
2. *Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya*. Dewasa ini

¹⁰Soltau, *An Introduction to Politics*, hlm. 253.

¹¹Laski, *The State in Theory and Practice*, hlm. 12.

fungsi ini sangat penting, terutama bagi negara-negara baru. Pandangan di Indonesia tercermin dalam usaha pemerintah untuk membangun melalui suatu rentetan Repelita.

3. *Pertahanan*. Hal ini diperlukan untuk menjaga kemungkinan serangan dari luar. Untuk ini negara dilengkapi dengan alat-alat pertahanan.
4. *Menegakkan keadilan*. Hal ini dilaksanakan melalui badan-badan peradilan.

Sarjana lain, Charles E. Merriam, menyebutkan lima fungsi negara,¹² yaitu:

1. Keamanan ekstern
2. Ketertiban intern
3. Keadilan
4. Kesejahteraan umum
5. Kebebasan

Keseluruhan fungsi negara di atas diselenggarakan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama.

◆ Istilah Negara dan Istilah Sistem Politik

Konsep sistem politik merupakan pokok dari gerakan pembaharuan yang timbul dalam dekade lima puluhan. Gerakan ini ingin mencari suatu *new science of politics* dan lebih terkenal dengan istilah pendekatan tingkah laku oleh karena mengemukakan tingkah laku politik sebagai fokus utama dari penelitian, dan terutama menekankan struktur dan fungsi tingkah laku.

Konsep sistem oleh sarjana ilmu politik dipinjam dari ilmu biologi. Dianggap bahwa suatu sistem politik, seperti halnya organisme dalam ilmu biologi, terdiri dari bagian-bagian atau komponen-komponen yang saling bergantung pada yang lain dan saling mengadakan interaksi. Keseluruhan dari interaksi ini perlu diteliti jika seluruh organisme ingin dimengerti. Dua ciri perlu diperhatikan. Pertama, bahwa setiap perubahan dalam satu bagian dari sistem itu memengaruhi seluruh sistem. Kedua, bahwa sistem itu bekerja dalam suatu lingkungan (*environment*) yang lebih luas dan bahwa ada perbatasan antara sistem dengan lingkungannya. Juga perlu diperhatikan

¹²Charles E. Merriam, *Systematic Politics* (Chicago: University of Chicago Press, 1947).

bahwa sistem mengadakan interaksi dengan lingkungan dan dipengaruhi oleh lingkungan itu.

Pada dasarnya konsep sistem politik dipakai untuk keperluan analisa, di mana suatu sistem bersifat abstrak pula. Dalam konteks ini sistem terdiri dari beberapa variabel. Di samping itu konsep sistem politik dapat diterapkan pada suatu situasi yang konkret, misalnya negara, atau kesatuan yang lebih kecil, seperti kota, atau suku bangsa, ataupun kesatuan yang lebih besar seperti di bidang internasional, di mana sistem politik terdiri dari beberapa negara.

Konsep sistem politik dalam penerapan pada situasi yang konkret seperti negara, mencoba mendasarkan studi tentang gejala-gejala politik dalam konteks tingkah laku di masyarakat. Tingkah laku politik dianggap sebagai sebagian dari keseluruhan tingkah laku sosial. Menurut pemikiran ini masyarakat merupakan suatu sistem sosial yang pada hakikatnya terdiri atas bermacam-macam proses. Di antara bermacam-macam proses ini dapat dilihat gejala-gejala politik sebagai suatu kumpulan proses tersendiri yang berbeda dengan proses-proses lainnya. Inilah yang dinamakan sistem politik.

Sistem politik ini hanya merupakan salah satu dari bermacam-macam sistem yang terdapat dalam suatu masyarakat, seperti misalnya sistem ekonomi, sistem teknik, sistem komunikasi, dan sebagainya (Oleh karena semua sistem ini berada dalam masyarakat, atau sistem sosial, maka sering sistem ekonomi, sistem politik, sistem teknik, sistem komunikasi, dan sebagainya dinamakan sub-sistem, yaitu sub-sistem ekonomi, sub-sistem politik, dan sebagainya).

Setiap sistem masing-masing mempunyai fungsi tertentu yang dimaksudkan untuk menjaga kelangsungan hidup dan mencapai tujuan dari masyarakat tersebut. Sistem-sistem ini merupakan lingkungan (*environment*) dari sistem politik. Sistem-sistem memengaruhi jalannya sistem politik serta pelaku-pelaku politik.

Dalam konsep sistem politik ini kita temukan istilah-istilah seperti proses, struktur, dan fungsi. Proses adalah pola-pola (sosial dan politik) yang dibuat oleh manusia dalam mengatur hubungan antara satu sama lain. Pola-pola ini ada yang jelas kelihatan, ada pula yang kurang jelas. Dalam suatu negara, lembaga-lembaga seperti parlemen, partai, birokrasi, sekalipun sudah mempunyai kehidupan sendiri, sebenarnya tak lain dari proses-proses

yang pola-pola ulangnya sudah mantap. Mereka mencerminkan struktur tingkah laku (*structure of behavior*). Struktur mencakup lembaga-lembaga formal seperti parlemen, kelompok kepentingan, kepala negara, jaringan komunikasi, dan sebagainya.

Seperti telah diterangkan di atas, sistem politik menyelenggarakan fungsi-fungsi tertentu untuk masyarakat. Fungsi-fungsi itu adalah membuat keputusan-keputusan kebijaksanaan (*policy decisions*) yang mengikat mengenai alokasi dari nilai-nilai (baik yang bersifat materiil maupun non-materiil). Keputusan-keputusan kebijaksanaan ini diarahkan kepada tercapainya tujuan-tujuan masyarakat. Sistem politik menghasilkan *output* yaitu keputusan-keputusan kebijaksanaan yang mengikat. Dengan kata lain: melalui sistem politik tujuan masyarakat dirumuskan dan selanjutnya dilaksanakan oleh keputusan-keputusan kebijaksanaan.

Sistem politik disebut sebagai sistem terbuka (*open system*), karena terbuka terhadap pengaruh dari luar sebagai akibat dari interaksi dengan sistem-sistem lain. Maka dari itu seorang sarjana ilmu politik harus mampu untuk melibatkan aspek-aspek non-politik dari kehidupan sosial dalam penelitiannya.

Proses dalam setiap sistem dapat dijelaskan sebagai *input* dan *output*. Begitu pula dalam suatu sistem politik yang konkret, seperti negara, terjadi proses semacam itu, dapat dilihat suatu pola tertentu dalam hubungan dan interaksi antara sistem politik dan lingkungan. Yang dinamakan *input* (yang datang dari lingkungan) ialah tuntutan serta aspirasi masyarakat dan juga dukungan dari masyarakat. Dalam sistem politik, *input* ini diolah dan diubah (*conversion*) menjadi *output*, keputusan-keputusan, dan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang mengikat dari pemerintah. Keputusan-keputusan ini mempunyai pengaruh, dan pada gilirannya dipengaruhi oleh lingkungan sistem-sistem lain, seperti sistem ekonomi, sistem teknik, dan sebagainya. Dengan demikian umpan-balik (*feedback*) dari *output* yang kembali menjadi *input* baru mengalami pengaruh-pengaruh dari luar ini. Dan demikian seterusnya.

Salah satu aspek penting dalam sistem politik adalah budaya politik (*political culture*) yang mencerminkan faktor subyektif. Budaya politik adalah keseluruhan dari pandangan-pandangan politik, seperti norma-norma, pola-pola orientasi terhadap politik dan pandangan hidup pada umumnya. Budaya

politik mengutamakan dimensi psikologis dari suatu sistem politik, yaitu sikap-sikap, sistem-sistem kepercayaan, simbol-simbol yang dimiliki oleh individu-individu dan beroperasi di dalam seluruh masyarakat, serta harapan-harapannya. Kegiatan politik seseorang misalnya, tidak hanya ditentukan oleh tujuan-tujuan yang didambakannya, tetapi juga oleh harapan-harapan politik yang dimilikinya dan oleh pandangannya mengenai situasi politik.

Bentuk dari budaya politik dalam suatu masyarakat dipengaruhi oleh sejarah perkembangan dari sistem, agama yang terdapat dalam masyarakat itu, kesukuan, status sosial, konsep mengenai kekuasaan, kepemimpinan, dan sebagainya.

Umumnya dianggap bahwa dalam sistem politik terdapat empat variabel:

1. Kekuasaan – sebagai cara untuk mencapai hal yang diinginkan, antara lain membagi sumber-sumber di antara kelompok-kelompok dalam masyarakat;
2. Kepentingan – tujuan-tujuan yang dikejar oleh pelaku-pelaku atau kelompok politik;
3. Kebijakan – hasil dari interaksi antara kekuasaan dan kepentingan, biasanya dalam bentuk perundang-undangan;
4. Budaya Politik – orientasi subyektif dari individu terhadap sistem politik.¹³

● Konsep Kekuasaan

◆ Definisi

Di antara konsep politik yang banyak dibahas adalah kekuasaan. Hal ini tidak mengherankan sebab konsep ini sangat krusial dalam ilmu sosial pada umumnya, dan dalam ilmu politik khususnya. Malahan pada suatu ketika politik (*politics*) dianggap identik dengan kekuasaan. Telah muncul begitu banyak definisi lain sehingga beberapa ahli, seperti W. Connolly (1983) dan S. Lukes

¹³Lihat Samuel H. Beer dan Adam B. Ulam, eds., *Pattern of Government* (New York: Random House, 1967) hlm. 25-31 dan lihat juga Albert Abcarian dan George S. Masannat, *Contemporary Political Systems* (New York: Charles Scribner's Sons, 1970), hlm. 11.

(1974) menganggap kekuasaan sebagai suatu konsep yang dipertentangkan (*a contested concept*)¹⁴ yang artinya merupakan hal yang tidak dapat dicapai suatu konsensus. Perumusan yang umumnya dikenal ialah bahwa kekuasaan adalah kemampuan seorang pelaku untuk memengaruhi perilaku seorang pelaku lain, sehingga perilakunya menjadi sesuai dengan keinginan dari pelaku yang mempunyai kekuasaan. Dalam perumusan ini pelaku bisa berupa seorang, sekelompok orang, atau suatu kolektivitas. Jadi, umpamanya A mempunyai kekuasaan atas B, jika A dapat menyebabkan B bertindak sesuai dengan keinginan A. Dalam hal ini diasumsikan bahwa B sebenarnya mempunyai niat lain daripada yang dikehendaki A. Kekuasaan selalu berlangsung antara sekurang-kurangnya dua pihak, jadi ada hubungan (*relationship*) antara dua pihak atau lebih.

Kebanyakan sarjana berpangkal tolak dari perumusan sosiolog Max Weber dalam bukunya *Wirtschaft und Gessellshaft* (1922):

Kekuasaan adalah kemampuan untuk, dalam suatu hubungan sosial, melaksanakan kemauan sendiri sekalipun mengalami perlawanan, dan apa pun dasar kemampuan ini (*Macht beduetet jede chance innerhalb einer soziale Beziehung den eigenen Willen durchzusetzen auch gegen Widerstreben durchzustzen, gleichviel worauf diese chance beruht*).¹⁵

Sarjana yang kira-kira sama dengan pemikiran ini ialah Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan yang definisinya sudah menjadi rumusan klasik:

Kekuasaan adalah suatu hubungan di mana seseorang atau sekelompok orang dapat menentukan tindakan seseorang atau kelompok lain ke arah tujuan dari pihak pertama (*Power is a relationship in which one person or group is able to determine the action of another in the direction of the former's own ends*).¹⁶

Definisi serupa juga dirumuskan oleh seorang ahli kontemporer Barbara Goodwin (2003):

Kekuasaan adalah kemampuan untuk mengakibatkan seseorang bertindak dengan cara yang oleh yang bersangkutan tidak akan dipilih,

¹⁴Seperti dikutip oleh Norman Barry, *An Introduction to Modern Theory*, ed. ke-4 (London: Macmillan Press, 2000) hlm. 84. Mengenai ulasan kekuasaan yang lengkap dan *up to date*, lihat Raimaond Bosch *Exposing the Concept of Power*, makalah yang dipresentasikan pada Annual meeting of the Society for the Advancement of Socio-economists, France, 2003.

¹⁵Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft* (Tubingen, Mohr, 1922).

¹⁶Lihat Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan, *Power and Society* (New Haven: Yale University Press, 1950), hlm. 74.

seandainya ia tidak dilibatkan. Dengan kata lain memaksa seseorang untuk melakukan sesuatu yang bertentangan dengan kehendaknya (*Force is the ability to cause someone to act in a way which she would not choose, left to herself. In other words to force someone to do something against her will*).¹⁷

Biasanya kekuasaan diselenggarakan (*exercise of power*) melalui isyarat yang jelas. Ini sering dinamakan kekuasaan manifes (*manifest power*). Namun kadang-kadang isyarat itu tidak ada, misalnya dalam keadaan yang oleh Carl Friedrich dinamakan *the rule of anticipated reactions*.¹⁸ Perilaku B ditentukan oleh reaksi yang diantisipasi jika keinginan A tidak dilakukan oleh B. Bentuk kekuasaan ini sering dinamakan kekuasaan implisit (*implicit power*).¹⁹

Suatu contoh dari kekuasaan manifes ialah jika seorang polisi menghentikan seorang pengendara motor karena melanggar peraturan lalu lintas. Contoh dari kekuasaan implisit ialah seorang anak sekolah membatalkan rencana untuk main bola dan memutuskan untuk membuat pekerjaan rumahnya, karena takut akan dimarahi bapaknya.

Esensi dari kekuasaan adalah hak mengadakan sanksi. Cara untuk menyelenggarakan kekuasaan berbeda-beda. Upaya yang paling ampuh adalah kekerasan fisik (*force*). Seorang penjahat yang bersenjata celurit yang memaksa seseorang untuk menyerahkan miliknya merupakan suatu contoh dari kekuasaan yang paling terbuka dan brutal. Kekuasaan dapat juga diselenggarakan lewat koersi (*coercion*), yaitu melalui ancaman akan diadakan sanksi. Suatu upaya yang sedikit lebih lunak adalah melalui persuasi (*persuasion*) yaitu proses meyakinkan, berargumentasi atau menunjuk pada pendapat seorang ahli (*expert advice*). Dalam kehidupan sehari-hari seorang pelaku berkuasa kadang-kadang cenderung memakai cara ini agar tidak terlalu menonjolkan kekuasaannya.

Selain itu dapat digunakan pula cara lain. Cara lain itu adalah dengan tidak mengatakan denda tetapi memberi ganjaran (*reward*) atau insentif, imbalan,

¹⁷Barbara Goodwin, *Using Political Ideas*, ed. ke-4 (West Sussex, England: Barbara Goodwin, 2003), hlm. 307.

¹⁸Seperti disebut dalam Jack H. Nagel, *The Descriptive Analysis of Power* (New Haven: Yale University Press, 1975), hlm.16.

¹⁹Ada beberapa sarjana antara lain Friedrich dan Dahl, yang menamakan gejala *the rule of anticipated reactions* sebagai "pengaruh". Dahl menamakannya "pengaruh implisit"; Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis* (New Delhi: Prentice Hall of India, 1978), hlm. 30-31.

atau kompensasi. Suatu contoh dari pemberian imbalan ialah pemerintah yang berupaya untuk mengatasi masalah sampah dapat melakukan sanksi negatif dengan mendenda setiap pelanggar. Akan tetapi karena petugas pengawas terbatas mungkin pemerintah cenderung memberikan "sanksi" positif misalnya berupa hadiah kepada Rukun Tetangga yang paling bersih. Kadang-kadang hal ini dinamakan sanksi positif.

◆ Sumber Kekuasaan

Mengapa seorang pelaku mempunyai kekuasaan? Apa sumber dari kekuasaan seorang pelaku? Sumber kekuasaan dapat berupa kedudukan, kekayaan, atau kepercayaan. Misalnya seorang komandan terhadap anak buahnya atau seorang majikan terhadap pegawainya. Dalam kedua kasus ini bawahan dapat ditindak jika melanggar disiplin kerja atau melakukan korupsi.

Sumber kekuasaan dapat juga berupa kekayaan. Misalnya seorang pengusaha kaya mempunyai kekuasaan atas seorang politikus atau seorang bawahan yang mempunyai utang yang belum dibayar kembali.

Kekuasaan dapat pula bersumber pada kepercayaan atau agama. Di banyak tempat alim ulama mempunyai kekuasaan terhadap umatnya, sehingga mereka dianggap sebagai pemimpin informal yang perlu diperhitungkan dalam proses pembuatan keputusan di tempat itu.

Selanjutnya kita perlu membedakan antara dua istilah yang menyangkut konsep, yaitu *scope of power* dan *domain of power*.²⁰ Cakupan kekuasaan (*scope of power*) menunjuk pada kegiatan, perilaku, serta sikap dan keputusan-keputusan yang menjadi obyek dari kekuasaan. Misalnya, seorang direktur perusahaan mempunyai kekuasaan untuk memecat seorang karyawan (asal sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku), akan tetapi tidak mempunyai kekuasaan terhadap karyawan di luar hubungan kerja ini.

Istilah wilayah kekuasaan (*domain of power*) menjawab pertanyaan siapa-siapa saja yang dikuasai oleh orang atau kelompok yang berkuasa, jadi menunjuk pada pelaku, kelompok organisasi atau kolektivitas yang kena kekuasaan. Misalnya seorang direktur perusahaan mempunyai kekuasaan atas semua karyawan dalam perusahaan itu, baik yang di pusat, maupun yang di cabang-cabang.

²⁰Jack H. Nagel, *The Descriptive Analysis of Power*, hlm. 14.

Dalam suatu hubungan kekuasaan (*power relationship*) selalu ada satu pihak yang lebih kuat dari pihak lain. Jadi, selalu ada hubungan tidak seimbang atau asimetris. Ketidakseimbangan ini sering menimbulkan ketergantungan (*dependency*); dan lebih timpang hubungan ini, lebih besar pula sifat ketergantungannya. Hal ini oleh generasi pemikir dekade 20-an sering disebut sebagai dominasi, hegemoni, atau penundukan.

❖ Talcott Parsons

Dalam pada itu ada sekelompok sarjana yang ingin menghindari penekanan berlebih-lebihan atas konflik dan lebih cenderung mengutamakan segi positif dari kekuasaan itu. Kekuasaan menurut mereka memberi peluang untuk mencapai konsensus dan kerja sama untuk mencapai tujuan-tujuan bersama. Dalam hal ini perlu disebut sosiolog terkenal, Talcott Parsons, yang cenderung melihat kekuasaan sebagai senjata yang ampuh untuk mencapai tujuan-tujuan kolektif dengan jalan membuat keputusan-keputusan yang mengikat didukung dengan sanksi negatif. Dalam perumusan Talcott Parsons, yang diterjemahkan secara bebas, mengatakan:

Kekuasaan adalah kemampuan untuk menjamin terlaksananya kewajiban-kewajiban yang mengikat, oleh kesatuan-kesatuan dalam suatu sistem organisasi kolektif. Kewajiban adalah sah jika menyangkut tujuan-tujuan kolektif. Jika ada perlawanan, maka pemaksaan melalui sanksi-sanksi negatif dianggap wajar, terlepas dari siapa yang melaksanakan pemaksaan itu (*Power then is generalized capacity to secure the performance of binding obligations by units in a system of collective organization when the obligations are legitimized with reference to their bearing on collective goals, and where in case of recalcitrancy there is a presumption of enforcement by negative situational sanctions-whatever the agency of the enforcement*).²¹



Talcott Parsons

Jadi, Parsons melihat segi positif dari kekuasaan jika dihubungkan dengan *authority* dan kemungkinan-kemungkinan. Rencana-rencana bersama dapat terlaksana dengan baik (di Indonesia bernama Repelita).

²¹Talcott Parsons, "The Distribution of Power in American Society", *World Politics* (Oktober, 1957), hlm. 139.

❖ Otoritas/Wewenang (*Authority*) dan Legitimasi (*Legitimacy*)²²

Ada beberapa pengertian yang erat kaitannya dengan kekuasaan, yaitu otoritas, wewenang (*authority*) dan legitimasi (*legitimacy* atau keabsahan). Seperti dengan konsep kekuasaan, di sini pun bermacam-macam perumusan ditemukan. Perumusan yang mungkin paling mengenai sasaran adalah definisi yang dikemukakan oleh Robert Bierstedt dalam karangannya *An Analysis of Social Power* yang mengatakan bahwa wewenang (*authority*) adalah *institutionalized power* (kekuasaan yang dilembagakan).²³ Dengan nada yang sama dikatakan oleh Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan dalam buku *Power and Society* bahwa wewenang (*authority*) adalah kekuasaan formal (*formal power*). Dianggap bahwa yang mempunyai wewenang (*authority*) berhak untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturan serta berhak untuk mengharapakan kepatuhan terhadap peraturan-peraturannya.

Dalam rangka pembahasan mengenai wewenang perlu disebut pembagian menurut sosiolog terkenal Max Weber (1864-1922) dalam tiga macam wewenang, yaitu tradisional, kharismatik, dan rasional-legal.²⁴ Wewenang tradisional berdasarkan kepercayaan di antara anggota masyarakat bahwa tradisi lama serta kedudukan kekuasaan yang dilandasi oleh tradisi itu adalah wajar dan patut dihormati. Wewenang kharismatik berdasarkan kepercayaan anggota masyarakat pada kesaktian dan kekuatan mistik atau religius seorang pemimpin. Hitler dan Mao Zedong sering dianggap sebagai pemimpin kharismatik, sekalipun tentu mereka juga memiliki unsur wewenang rasional-legal. Wewenang rasional-legal berdasarkan kepercayaan pada tatanan hukum rasional yang melandasi kedudukan seorang pemimpin. Yang ditekankan bukan orangnya akan tetapi aturan-aturan yang mendasari tingkah lakunya.

Selain konsep wewenang juga dikenal konsep legitimasi (*legitimacy* atau keabsahan) yang terutama penting dalam suatu sistem politik. Keabsahan adalah keyakinan anggota-anggota masyarakat bahwa wewenang yang ada

²²Diambil dari Miriam Budiardjo, "Konsep Kekuasaan: Tinjauan Kepustakaan," dalam Miriam Budiardjo, ed., *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa* (Jakarta: Penerbit Sinar Harapan, 1984), hlm. 14-16.

²³Robert Bierstedt, "An Analysis of Social Power," *American Sociological Review*, Volume 15 (Desember 1950), hlm. 732.

²⁴S.N Eisenstadt, ed., *Max Weber on Charisma and Institution Building* (Chicago: University of Chicago Press, 1968), hlm. 46.

pada seseorang, kelompok, atau penguasa adalah wajar dan patut dihormati. Kewajaran ini berdasarkan persepsi bahwa pelaksanaan wewenang itu sesuai dengan asas-asas dan prosedur yang sudah diterima secara luas dalam masyarakat dan sesuai dengan ketentuan-ketentuan dan prosedur yang sah. Jadi, mereka yang diperintah menganggap bahwa sudah wajar peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan yang dikeluarkan oleh penguasa dipatuhi. Dalam hubungan ini dikatakan oleh David Easton bahwa keabsahan adalah: "Keyakinan dari pihak anggota (masyarakat) bahwa sudah wajar baginya untuk menerima baik dan menaati penguasa dan memenuhi tuntutan-tuntutan dari rezim itu (*The conviction on the part of the member that it is right and proper for him to accept and obey the authorities and to abide by the requirements of the regime*)."²⁵

Dilihat dari sudut penguasa, dapat disebut di sini ucapan A.M. Lipset: "Legitimasi mencakup kemampuan untuk membentuk dan mempertahankan kepercayaan bahwa lembaga-lembaga atau bentuk-bentuk politik yang ada adalah yang paling wajar untuk masyarakat itu (*Legitimacy includes the capacity to produce and maintain a belief, that the existing political institutions or forms are the most appropriate for the society*)."²⁶

Jika dalam suatu sistem politik terdapat konsensus mengenai dasar-dasar dan tujuan-tujuan masyarakat, keabsahan dapat tumbuh dengan kukuh, sehingga unsur paksaan serta kekerasan yang dipakai oleh setiap rezim dapat ditetapkan sampai minimum. Maka dari itu pimpinan dari suatu sistem politik akan selalu mencoba membangun dan mempertahankan keabsahan di kalangan rakyat karena hal itu merupakan dukungan yang paling mantap.

◆ Pengaruh

Seperti telah diuraikan sebelumnya suatu konsep yang selalu dibahas bersama dengan kekuasaan adalah pengaruh. Pada umumnya masyarakat berpendapat bahwa kekuasaan dapat mengadakan sanksi dan pengaruh. Namun dalam forum diskusi ilmiah sering dipertanyakan apakah kekuasaan

²⁵David Easton, *A System Analysis of Political Life* (New York: John Wiley and Sons, 1965), hlm. 273.

²⁶Seymour Martin Lipset, *Political Man: The Social Bases of Politics*, (Bombay: Vakils, Feffer dan Simons Private Ltd., 1969), hlm. 29.

dan pengaruh merupakan dua konsep yang berbeda, dan apakah satu diantaranya merupakan konsep pokok, dan yang lainnya bentuk khususnya. Dan jika benar demikian, yang manakah yang pengertian pokok.

Kebanyakan sarjana, termasuk Floyd Hunter (1953) dalam karyanya *Community Power Structure* berpendapat bahwa: "Kekuasaan merupakan pengertian pokok, dan pengaruh bentuk khususnya."²⁷ Demikian pula pendapat Carl Friedrich (1967) dalam bukunya, *An Introduction to Political Theory*.²⁸ Namun Laswell dan Kaplan berbeda pendapat, dan menganggap pengaruh sebagai konsep pokok, dan kekuasaan sebagai bentuk khas dari pengaruh. Mengenai masalah sanksi tidak ada perbedaan pendapat, dan kedua belah pihak setuju bahwa yang membedakan kekuasaan dari pengaruh adalah ancaman sanksi. Perumusan Laswell dan Kaplan adalah sebagai berikut:

Kekuasaan untuk memengaruhi kebijakan-kebijakan orang lain melalui sanksi yang sangat berat (yang benar-benar akan dilaksanakan atau yang berupa ancaman sanksi) itulah yang membedakan kekuasaan dari pengaruh pada umumnya. Kekuasaan merupakan kasus khusus dari penyelenggaraan pengaruh; ia merupakan proses ancaman, jika mereka tidak mematuhi kebijakan-kebijakan yang dimaksud (*It is the threat of sanctions which differentiates power from influence in general. Power is a special case of the exercise of influence; it is the process of affecting policies of others with help of (actual or threatened) severe deprivation for non-conformity with the policies intended*).²⁹

Beberapa sarjana kontemporer yang melihat pengaruh sebagai bentuk khusus dari kekuasaan antara lain seorang ahli ilmu politik Belanda Uwe Becker: "Pengaruh adalah kemampuan yang terus berkembang yang—berbeda dengan kekuasaan—tidak begitu terkait dengan usaha memperjuangkan dan memaksakan kepentingan (*Invloed is formatief vermogen dat—in tegenspreking tot macht—niet direct verbonden is met strijd en de doorzetting van belangen*)."³⁰

Definisi lain adalah dari Norman Barry:

²⁷Floyd Hunter, *Community Power Structure* (University of North Carolina Press, 1953), hlm. 164.

²⁸Carl Friedrich, *An Introduction to Political Theory* (New York Harper and Row, 1967), hlm. 124.

²⁹Laswell dan Kaplan, *Power and Society*, hlm. 76.

³⁰Uwe, Becker, ed., *Maatschappij, Macht en Nederlandse Politiek* (Amsterdam: Het Spinhuis, 1991), hlm. 235.

Pengaruh adalah suatu tipe kekuasaan yang, jika seorang yang dipengaruhi agar bertindak dengan cara tertentu, dapat dikatakan terdorong untuk bertindak demikian, sekalipun ancaman sanksi yang terbuka tidak merupakan motivasi yang mendorongnya (*Influence is a type of power in that a person who is influenced to act in a certain way may be said to be caused so to act, even though an overt threat of sanctions will not be the motivating force*).³¹

Robert Dahl, seorang sarjana ilmu politik terkemuka, dalam ulasannya mengenai kekuasaan yang pertama *The Concept of Power* (1957), melihat kekuasaan sebagai konsep pokok dan mengatakan: "A mempunyai kekuasaan atas B sejauh ia dapat menyebabkan B untuk berbuat sesuatu yang sebenarnya tidak akan B lakukan (*A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do*)."³²



Robert A. Dahl

Akan tetapi, beberapa tahun kemudian, dalam bukunya *Modern Political Analysis* yang pertama kali diterbitkan pada tahun 1963, Dahl memakai perumusan yang persis sama dengan yang dipakainya dalam tulisan terdahulu, Namun istilah "kekuasaan" diganti dengan istilah "pengaruh". Dengan demikian definisinya berbunyi: "A mempunyai pengaruh atas B sejauh ia dapat menyebabkan B untuk berbuat sesuatu yang sebenarnya tidak akan B lakukan" (*A has influence over B to the extent that the can get B to do something that B would not otherwise do*).³³ Pada tahun 1978, dalam edisi ketiga dari buku yang sama, Dahl mengatakan bahwa kekuasaan adalah salah satu *influence term*.³⁴

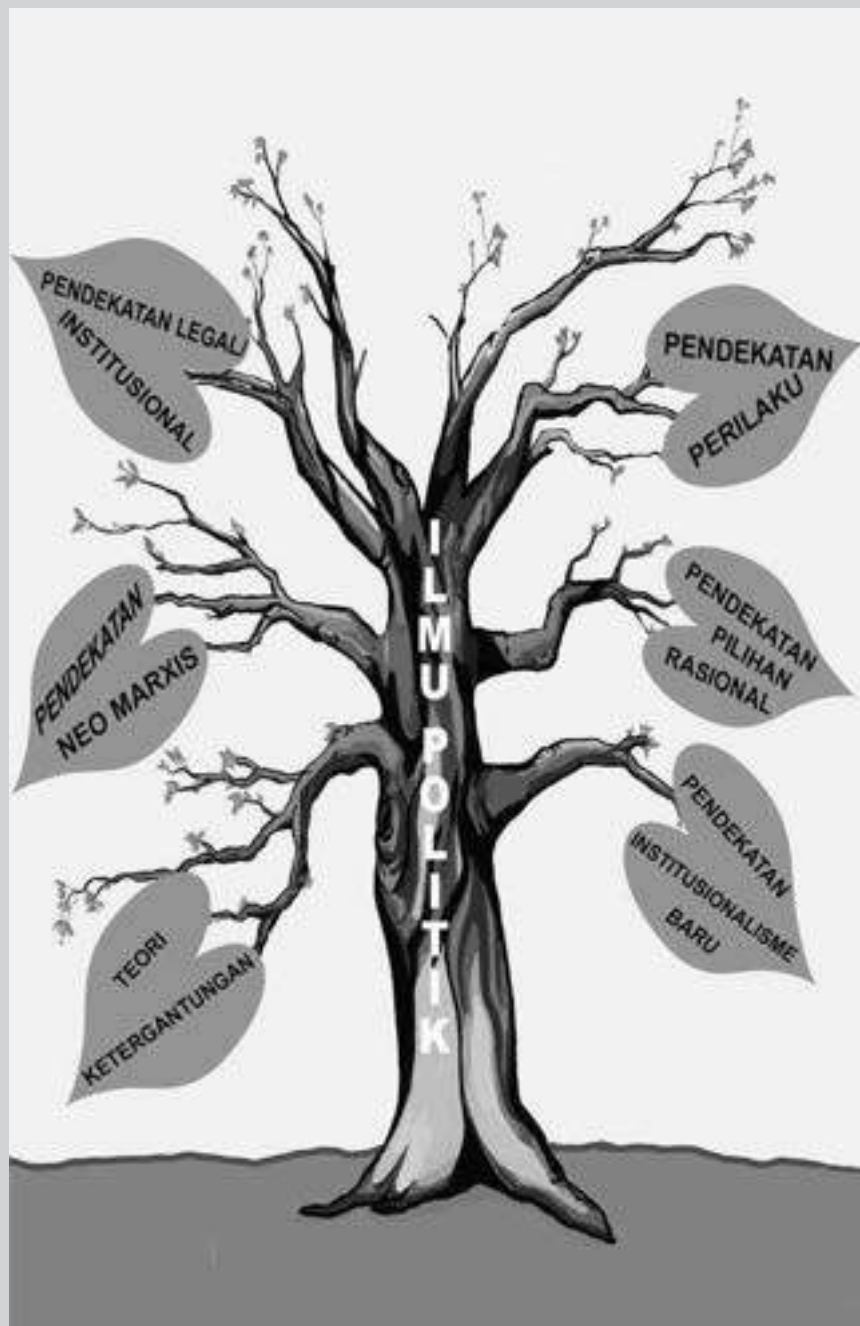
Pengaruh biasanya tidak merupakan satu-satunya faktor yang menentukan perilaku seseorang, dan sering bersaing dengan faktor lain. Bagi pelaku yang dipengaruhi masih terbuka alternatif lain untuk bertindak. Akan tetapi, sekalipun pengaruh sering kurang efektif dibandingkan dengan kekuasaan, ia kadang-kadang mengandung unsur psikologis dan menyentuh hati, dan karena itu sering kali cukup berhasil.

³¹Norman Barry, *An Introduction to Modern Theory*, hlm. 99.

³²Lihat Robert A. Dahl, "The Concept of Power," *Behavioral Science*, vol. 2, 1957.

³³Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis* (Englewood Cliffs, N.J., Prenticehall, 1963), hlm. 40.

³⁴Robert A. Dahl, *Ibid.*, hlm 15.



BAB III

BERBAGAI PENDEKATAN DALAM ILMU POLITIK

| | |
|---|-----|
| ● Pengantar..... | 71 |
| ● Pendekatan | 72 |
| ◆ Pendekatan Legal/Institusional | 72 |
| ◆ Pendekatan Perilaku | 74 |
| ❖ Kritik Terhadap Pendekatan Perilaku | 79 |
| ◆ Pendekatan Neo-Marxis | 81 |
| ◆ Teori Ketergantungan (<i>Dependency Theory</i>)..... | 90 |
| ◆ Pendekatan Pilihan Rasional (<i>Rational Choice</i>)..... | 92 |
| ◆ Pendekatan Institusionalisme Baru..... | 96 |
| ● Kesimpulan..... | 100 |

● Pengantar

Ilmu Politik mengalami perkembangan yang pesat dengan munculnya berbagai pendekatan (*approaches*). Pendekatan Legal (yudiris) dan Institusional telah disusul dengan Pendekatan Perilaku, Pasca-Perilaku, dan Pendekatan Neo-Marxis. Selanjutnya, muncul dan berkembang pendekatan-pendekatan lainnya seperti Pilihan Rasional (*Rational Choice*), Teori Ketergantungan (*Dependency Theory*), dan Institusionalisme Baru (*New Institutionalism*). Berkat interaksi dengan konsep serta metode tertentu dari ilmu-ilmu lainnya, seperti sosiologi, antropologi, hukum, dan ekonomi, maka ilmu politik telah berkembang menjadi ilmu yang lebih komprehensif karena melibatkan banyak aspek yang tadinya tidak dihiraukan. Ilmu politik saat ini lebih dinamis dan lebih mendekati realitas.

Mengamati kegiatan politik dapat dilakukan dengan berbagai cara, tergantung pada perspektif atau kerangka acuan yang dipakai. Cara kita mengamati kegiatan politik itu akan memengaruhi apa yang kita lihat. Seorang sarjana politik terkemuka, Vernon van Dyke mengatakan bahwa: "Suatu pendekatan (*approach*) adalah kriteria untuk menyeleksi masalah dan data yang relevan."¹ Dengan kata lain, istilah pendekatan mencakup standar atau tolok ukur yang dipakai untuk memilih masalah, menentukan data mana yang akan diteliti dan data mana yang akan dikesampingkan. Ini tentu saja berbeda dengan metode yang hanya mencakup prosedur untuk memperoleh dan mempergunakan data.

Dalam sejarah perkembangannya, sebagaimana sudah disebutkan, ilmu politik telah mengenal beberapa pendekatan. Sekalipun dalam tahun-tahun belakangan ini berkembang beberapa pendekatan lain, tulisan ini hanya membatasi diri pada pendekatan-pendekatan tersebut di atas.

¹Vernon van Dyke, *Political Science: A Philosophical Analysis* (Stanford: Stanford University Press, 1960), hlm. 114.

● Pendekatan

◆ Pendekatan Legal/Institusional

Pendekatan Legal/Institusional, yang sering dinamakan pendekatan tradisional, mulai berkembang abad 19 pada masa sebelum Perang Dunia II. Dalam pendekatan ini negara menjadi fokus pokok, terutama segi konstitusional dan yuridisnya. Bahasan tradisional menyangkut antara lain sifat dari undang-undang dasar, masalah kedaulatan, kedudukan dan kekuasaan formal serta yuridis dari lembaga-lembaga kenegaraan seperti parlemen, badan eksekutif, dan badan yudikatif. Dengan demikian pendekatan tradisional ini mencakup baik unsur legal maupun unsur institusional.

Seandainya kita ingin mempelajari parlemen dengan pendekatan ini maka yang akan dibahas adalah kekuasaan serta wewenang yang dimilikinya seperti tertuang dalam naskah-naskah resmi (undang-undang dasar, undang-undang atau peraturan tata tertib); hubungan formal dengan badan eksekutif; struktur organisasi (pembagian dalam komisi, jenjang-jenjang pembicaraan) atau hasil kerjanya (berapa undang-undang telah dihasilkan).

Para peneliti tradisional tidak mengkaji apakah lembaga itu memang terbentuk dan berfungsi seperti yang dirumuskan dalam naskah-naskah resmi tersebut, apalagi bertanya mengapa ada diskrepansi antara struktur formal dan gejala-gejala yang dapat diamati dalam praktik. Pada saat bersamaan, pendekatan tradisional tidak menghiraukan organisasi-organisasi informal, seperti kelompok kepentingan dan kelompok lainnya, dan juga media komunikasi. Bahasan ini lebih bersifat statis dan deskriptif daripada analitis, dan banyak memakai ulasan sejarah. Lagi pula dalam proses pembahasan, "fakta" (sesuatu yang dapat dibuktikan melalui pengalaman atau pengamatan) kurang dibedakan dengan norma (ideal atau standar yang harus menjadi pedoman untuk perilaku).

Yang terjadi, pendekatan tradisional lebih sering bersifat normatif (yaitu sesuai dengan ideal atau standar tertentu) dengan mengasumsikan norma-norma demokrasi Barat. Menurut penglihatan ini, negara ditafsirkan sebagai suatu badan dari norma-norma konstitusional yang formal (*a body*

of formal constitutional norms).² Contoh dari pendekatan ini adalah karya R. Kranenburg, yang berjudul *Algemene Staatsleer*, yang terjemahannya telah lama beredar di Indonesia dengan judul *Ilmu Negara Umum*.³ Di samping itu, bahasan biasanya terbatas pada negara-negara demokrasi Barat, seperti Inggris, Amerika, Prancis, Belanda, dan Jerman. Dengan demikian dapat dipahami bahwa pendekatan ini kurang memberi peluang bagi terbentuknya teori-teori baru.

Sementara itu, pada pertengahan dasawarsa 1930-an beberapa sarjana di Amerika Serikat mulai mengemukakan suatu pandangan yang lebih melihat politik sebagai kegiatan atau proses, dan negara sebagai sarana perebutan kekuasaan antara berbagai kelompok dalam masyarakat. Sarjana-sarjana dari Mazhab Chicago (*Chicago School*) antara lain tersebut nama Charles E. Merriam dengan karyanya, *Political Power: Its Composition and Incidence* (1934),⁴ dan Harold D. Laswell dengan bukunya, *Politics: Who Gets What, When, How* (1936).⁵ Bagi mereka, esensi dari politik adalah kekuasaan, terutama kekuasaan untuk menentukan kebijakan publik. Gerakan ini telah sedikit banyak memperlunak kekakuan pendekatan tradisional selama ini, meskipun harus diakui bahwa nuansa baru ini masih terbatas di Amerika saja.

Di Amerika pandangan baru ini memang lebih mudah dapat diterima karena keadaan sosial banyak berbeda dengan keadaan di Eropa. Kedatangan bermacam-macam kelompok etnis dari Eropa secara bergelombang, menjadikan para sarjana lebih terbuka untuk mengembangkan suatu visi yang tidak hanya membatasi diri pada penelitian lembaga-lembaga formal, melainkan juga mencakup proses-proses yang berlangsung.

Akan tetapi penelitian mengenai kekuasaan dalam praktiknya sangat sukar untuk dilaksanakan dan kurang dapat berkembang pada masa itu. Sekalipun demikian, pandangan untuk memusatkan perhatian pada kekuasaan membuka jalan bagi timbulnya pendekatan lain yang lebih bersifat

²David Easton, "Political Science", *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. XII (New York: The Macmillan Company and the Free Press, 1968), hlm. 283.

³R. Kranenburg, *Ilmu Negara Umum*, terjemahan B. Sabaroedin (Jakarta: J.B. Wolters, 1959).

⁴Charles R. Merriam, *Political Power: Its Composition and Incidence* (New York: McGraw Hill, 1934).

⁵Harold D. Laswell, *Politics: Who Gets What, When, How*.

fungsional, dan pendekatan ini cenderung untuk mendesak konsep kekuasaan dari kedudukan sebagai satu-satunya faktor penentu, sehingga menjadi hanya salah satu dari sekian banyak faktor (sekalipun mungkin penentu yang paling penting) dalam proses membuat dan melaksanakan keputusan. Pendobrakan terhadap pendekatan tradisional terjadi dengan tumbuhnya Pendekatan Perilaku (*Behavioral Approach*).

◆ Pendekatan Perilaku

Pendekatan Perilaku timbul dan mulai berkembang di Amerika pada tahun 1950-an seusai Perang Dunia II. Adapun sebab-sebab kemunculannya adalah sebagai berikut. *Pertama*, sifat deskriptif dari ilmu politik dianggap tidak memuaskan, karena tidak realistis dan sangat berbeda dengan kenyataan sehari-hari. *Kedua*, ada kekhawatiran bahwa, jika ilmu politik tidak maju dengan pesat, ia akan ketinggalan dibanding dengan ilmu-ilmu lainnya, seperti sosiologi dengan tokohnya Max Weber (1864-1920) dan Talcott Parsons (1902-1979), antropologi, dan psikologi. *Ketiga*, di kalangan pemerintah Amerika telah muncul keraguan mengenai kemampuan para sarjana ilmu politik untuk menerangkan fenomena politik.⁶

Salah satu pemikiran pokok dari Pendekatan Perilaku ialah bahwa tidak ada gunanya membahas lembaga-lembaga formal, karena pembahasan seperti itu tidak banyak memberi informasi mengenai proses politik yang sebenarnya. Sebaliknya, lebih bermanfaat untuk mempelajari perilaku (*behavior*) manusia karena merupakan gejala yang benar-benar dapat diamati. Pembahasan mengenai perilaku bisa saja terbatas pada perilaku perorangan saja, tetapi dapat juga mencakup kesatuan-kesatuan yang lebih besar seperti organisasi kemasyarakatan, kelompok elite, gerakan nasional, atau suatu masyarakat politik (*polity*).

Pendekatan ini tidak menganggap lembaga-lembaga formal sebagai titik sentral atau sebagai aktor yang independen, tetapi hanya sebagai kerangka bagi kegiatan manusia. Jika penganut Pendekatan Perilaku mempelajari parlemen, maka yang dibahas antara lain perilaku anggota parlemen seperti pola pemberian suaranya (*voting behavior*) terhadap rancangan undang-

⁶Albert Somit dan Joseph Tanenhaus, *The Development of American Political Science: From Burgess to Behavioralism*, ed. ke-2 (New York: Irvington Publisher, 1982), hlm. 184.

undang tertentu (apakah pro atau anti, dan mengapa demikian), pidato-pidatonya, giat-tidaknya memprakarsai rancangan undang-undang, cara berinteraksi dengan teman sejawat, kegiatan *lobbying*, dan latar belakang sosialnya.

Mereka pada umumnya meneliti tidak hanya perilaku dan kegiatan manusia, melainkan juga orientasinya terhadap kegiatan tertentu seperti sikap, motivasi, persepsi, evaluasi, tuntutan, harapan, dan sebagainya. Berdasarkan anggapan bahwa perilaku politik hanya salah satu dari keseluruhan perilaku, maka pendekatan ini cenderung untuk bersifat interdisipliner. Ia tidak saja mempelajari faktor pribadi, tetapi juga faktor-faktor lainnya seperti budaya, sosiologis, dan psikologis.

Di samping itu, pendekatan perilaku menampilkan suatu ciri khas yang revolusioner yaitu suatu orientasi kuat untuk lebih mengilmiahkan ilmu politik. Orientasi ini mencakup beberapa konsep pokok, yang oleh David Easton (1962) dan Albert Somit (1967), diuraikan sebagai berikut:

1. Perilaku politik menampilkan keteraturan (*regularities*) yang perlu dirumuskan sebagai generalisasi-generalisasi yang kemudian dibuktikan atau diverifikasi kebenarannya. Proses verifikasi ini dilakukan melalui pengumpulan dan analisis data yang dapat diukur atau dikuantifikasikan antara lain melalui statistik dan matematika.
2. Harus ada usaha membedakan secara jelas antara norma (ideal atau standar sebagai pedoman untuk perilaku) dan fakta (sesuatu yang dapat dibuktikan berdasarkan pengamatan dan pengalaman).
3. Analisis politik tidak boleh dipengaruhi oleh nilai-nilai pribadi si peneliti; setiap analisis harus bebas-nilai (*value-free*), sebab benar/tidaknya nilai-nilai seperti misalnya demokrasi, persamaan, kebebasan, tidak dapat diukur secara ilmiah.
4. Penelitian harus sistematis dan menuju pembentukan teori (*theory building*).
5. Ilmu politik harus bersifat murni (*pure science*); kajian terapan untuk mencari penyelesaian masalah (*problem solving*) dan menyusun rencana



David Easton

perbaikan perlu dihindarkan. Akan tetapi ilmu politik harus terbuka bagi dan terintegrasi dengan ilmu-ilmu lainnya.⁷

Dengan pendekatan baru ini usaha untuk mengumpulkan data maju dengan pesat. Para sarjana mulai mempelajari banyak aspek yang semula tidak tertangkap melalui pengamatan. Satuan analisis bergeser dari institusi ke manusia (pelaku atau aktor), dan dari struktur ke proses dan dinamika. Para penganut pendekatan ini tidak hanya mempelajari institusi-institusi, tetapi juga manusia di dalamnya, seperti perilaku presiden dan anggota parlemen, bagaimana mereka menjalankan tugas, dan bagaimana mereka memandang perilaku mereka sendiri. Dalam rangka itu pula muncul penelitian mengenai rekrutmen politik, kepemimpinan, masalah keterwakilan (*representation*), sosialisasi politik, struktur kekuasaan dalam suatu komunitas, kebudayaan politik, konsensus dan konflik, komposisi sosial dan elite politik. Contoh dari Pendekatan Perilaku adalah karya Gabriel Almond dan Sidney Verba, *The Civic Culture* (1962),⁸ suatu studi yang mempelajari kebudayaan politik di lima negara demokrasi. Dua puluh tahun kemudian studi ini ditinjau kembali oleh sarjana-sarjana yang sama dan hasilnya diterbitkan dengan judul *Civic Culture Revisited* (1980).⁹

Salah satu ciri khas Pendekatan Perilaku ini ialah pandangan bahwa masyarakat dapat dilihat sebagai suatu sistem sosial, dan negara sebagai suatu sistem politik yang menjadi subsistem dari sistem sosial. Dalam suatu sistem, bagian-bagiannya saling berinteraksi, saling bergantung, dan semua bagian bekerja sama untuk menunjang terselenggaranya sistem itu. Sistem mengalami *stress* dari lingkungan, tetapi berusaha mengatasinya dengan memelihara keseimbangan. Dengan demikian sistem dapat bertahan (*persist*).



Gabriel A. Almond

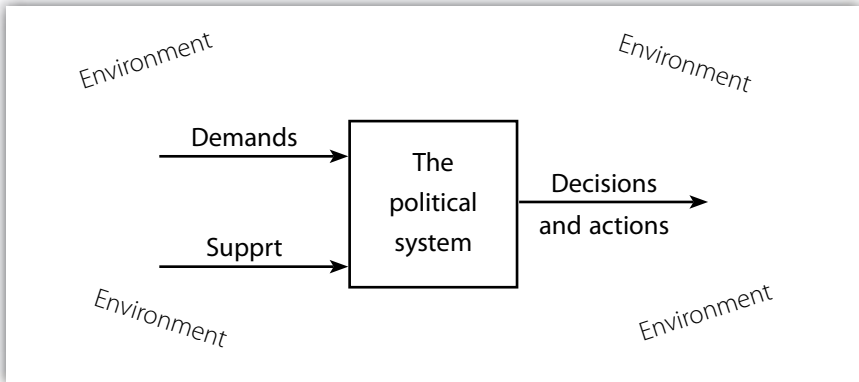
⁷David Easton, "The Current Meaning of Behavioralism in Political Science" dalam James C. Charlesworth, eds., *The Limits of Behavioralism in Political Science* (Philadelphia: 1962), hlm 7- 8; Albert Somit dan Joseph Tanenhaus, *The Development of American Political Science*, hlm. 177-179.

⁸Gabriel A. Almond dan Sidney Verba eds., *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, ed. ke-2 (Boston: Little, Brown and Company, 1965).

⁹Gabriel A. Almond dan Sidney Verba eds., *Civic Culture Revisited* (Boston: Little, Brown and Company, 1980).

Bagan 1

David Easton's *Political System*



Sumber: David Easton, *A Systems Analysis of Political Life* (New York: John Wiley 1965), hlm. 32.

Salah satu pelopor Pendekatan Perilaku ini ialah Gabriel Abraham Almond, di samping sarjana seperti David Easton, Karl Deutsch, Robert Dahl, dan David Apter. Gabriel Almond berpendapat bahwa semua sistem mempunyai struktur (institusi atau lembaga), dan unsur-unsur dari struktur ini menyelenggarakan beberapa fungsi. Fungsi ini bergantung pada sistem dan juga bergantung pada fungsi-fungsi lainnya. Konsep ini sering disebut pandangan *structural-functional*.

Sistem politik menyelenggarakan dua fungsi, yaitu fungsi masukan (*input*) dan keluaran (*output*). Keduanya terpengaruh oleh sifat dan kecenderungan para aktor politik. Menurut Almond ada lebih dari empat fungsi *input* dan tiga fungsi *output*. *Input* ialah sosialisasi politik dan rekrutmen, artikulasi kepentingan, himpunan kepentingan (*interest aggregation*), dan komunikasi politik. Kemudian dalam perkembangannya Almond mengubah istilahnya menjadi tiga fungsi, yakni fungsi kapasitas (*capacity function*), fungsi konversi dan pemeliharaan (*conversion and maintenance function*), dan fungsi adaptasi (*adaptation function*). Sementara itu, komunikasi dianggap sebagai cara untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi itu. Sedangkan ada tiga fungsi *output*, yaitu membuat peraturan (*rule-making*), mengaplikasikan peraturan (*rule-application*), dan memutuskan (secara hukum)

peraturan (*rule-adjudication*). Konsep ini dijabarkan lagi oleh David Easton (1965) khusus untuk sistem politik melalui analisis sistem, dalam bukunya *A Systems Analysis of Political Life*.¹⁰

Ia mengutarakan bahwa dalam suatu sistem politik (atau negara) selalu ada suatu aliran (*flow*) terus-menerus dari *input* ke *output* dan bolak-balik. *Input* terdiri atas tuntutan dan dukungan yang berasal dari lingkungan. Sistem politik yang terdiri dari pembuat keputusan dan aktor-aktor politik lainnya, menerima *input* ini dan mempertimbangkan reaksi terhadap kebijakan-kebijakannya. Informasi tadi dikonversikan dalam suatu *black box* yang terdiri dari institusi-institusi politik dan menghasilkan *output* dalam bentuk peraturan serta keputusan otoritatif. *Output* ini kembali lagi ke lingkungan melalui suatu lingkaran umpan balik (*feedback loop*) dan ini menjadi *input* baru bagi sistem politik. Selalu terjadi suatu proses mencari keseimbangan (*equilibrium*). Proses ini terus berlanjut dan sistem politik dapat bertahan (*persist*), melalui suatu proses yang dinamis. Di kemudian hari, David Easton mengaku bahwa pemerintah tidak hanya menerima desakan dari luar, tetapi juga dari sistem itu sendiri yang dinamakan *with input*, misalnya desakan dari partai politik atau departemen kabinet.

Para *structural-functionalists* berpendapat bahwa, sekalipun berbagai sistem politik berbeda satu sama lain dalam cara mengatur institusi, tetapi ada fungsi-fungsi tertentu yang diselenggarakan dalam setiap sistem politik. Hal ini memudahkan para peneliti untuk juga mempelajari kegiatan dan kehidupan politik di negara-negara berkembang yang masing-masing berbeda sejarah perkembangan, latar belakang kebudayaan, dan ideologinya. Pengamatan dilakukan terhadap bermacam-macam struktur yang menjalankan fungsi-fungsi yang sama, sekalipun nama struktur itu mungkin berbeda. Kecenderungan ini telah mempertajam penelitian mengenai politik di negara-negara baru dan dengan demikian telah memajukan bidang studi Perbandingan Politik (*Comparative Politics*).

Tabel berikut dapat memperjelas perbedaan dalam peristilahan:

¹⁰David Easton, *A Systems Analysis of Political Life* (New York: John Wiley, 1965).

Tabel 1
Perbedaan Istilah *State* dan Negara

| <i>Political System</i> | <i>State</i> | Negara |
|--------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| <i>Function</i> | <i>Power</i> | Kekuasaan, kewibawaan |
| <i>Roles</i> | <i>Offices</i> | Jabatan |
| <i>Structure</i> | <i>Institution</i> | Institusi (lembaga) |
| <i>Political culture</i> | <i>Public opinion</i> | Budaya politik, Opini publik |
| <i>Political socialization</i> | <i>Citizenship structure</i> | Sosialisasi politik |

❖ Kritik Terhadap Pendekatan Perilaku

Dalam perkembangannya Pendekatan Perilaku pun tidak luput dari kritik yang datang dari berbagai pihak, antara lain dari kalangan tradisional, kemudian dari kalangan penganut Pendekatan Perilaku sendiri, dan juga dari para Neo-Marxis. Kalangan tradisional yang tadinya menjadi sasaran utama dari kecaman kaum perilaku (behavioralis) kelihatannya tidak tinggal diam dan mempertahankan diri dengan sengit. Para sarjana tradisional seperti Eric Voegelin, Leo Strauss, dan John Hallowell menyerang Pendekatan Perilaku dengan argumentasi bahwa pendekatan itu terlalu steril karena menolak masuknya nilai-nilai (*value-free*) dan norma-norma dalam penelitian politik. Menurut kalangan tradisional, mereka yang berada di balik Pendekatan Perilaku tidak mengusahakan mencari jawaban atas pertanyaan yang mengandung nilai, seperti apakah sistem politik demokrasi yang baik, atau bagaimana membangun masyarakat yang adil, dan sebagainya.

Juga dilontarkan kritik bahwa Pendekatan Perilaku tidak mempunyai relevansi dengan realitas politik dan terlalu banyak memusatkan perhatian pada masalah yang kurang penting, seperti survei mengenai perilaku pemilih, sikap politik, dan pendapat umum. Lagi pula pendekatan ini tidak peduli atau buta terhadap masalah-masalah sosial yang gawat seperti konflik dan pertentangan-pertentangan pada saat itu yang mengguncangkan masyarakat. Secara sinis dikatakan bahwa para sarjana perilaku atau behavioralis ini bermain biola pada saat Roma dibakar. Dengan demikian mereka telah mengorbankan relevansi untuk tercapainya kecermatan yang steril.

Perbedaan antara para tradisional dengan para behavioralis dapat disimpulkan sebagai berikut. Jika para tradisional menekankan nilai-nilai dan norma-norma, maka para behavioralis menekankan fakta. Jika para tradisional menekankan segi filsafat, maka para behavioralis menekankan penelitian empiris. Jika para tradisional memperjuangkan ilmu yang bersifat terapan, maka para behavioralis memperjuangkan perlunya ilmu bersifat murni. Jika para tradisional menonjolkan aspek historis-yuridis, maka para behavioralis mengutamakan aspek sosiologis-psikologis. Jika para tradisional memilih metode kualitatif, maka para behavioralis lebih mementingkan metode kuantitatif.

Akan tetapi pada pertengahan dasawarsa 1960-an, kritik juga tumbuh di kalangan behavioralis sendiri, yang mencapai puncaknya ketika perang Vietnam berlangsung. Revolusi Pasca-Perilaku (*Post-Behavioral Revolution*) ini dipelopori oleh David Easton sendiri. Kecaman ini timbul karena banyaknya masalah yang meresahkan masyarakat, seperti lomba persenjataan dan diskriminasi ras, masalah yang tidak ditangani apalagi diselesaikan oleh para sarjana behavioralis. Sejumlah kalangan behavioralis menyadari bahwa mereka telah gagal meramalkan ataupun mengatasi keresahan yang ditimbulkan oleh perang Vietnam. Maka dari itu, gerakan Pasca-Perilaku ini malahan mencanangkan perlunya relevansi dan tindakan (*relevance and action*). Gerakan ini tidak menolak Pendekatan Perilaku seluruhnya, hanya mengecam skala prioritasnya. Akan tetapi ia mendukung sepenuhnya Pendekatan Perilaku mengenai perlunya meningkatkan mutu ilmiah ilmu politik. Pada hakikatnya ia merupakan sambungan sekaligus koreksi terhadap Pendekatan Perilaku.¹¹ Koreksi ini diterima baik oleh para behavioralis gaya lama, sehingga istilah behavioralis mencakup baik behavioralis gaya lama maupun gaya baru.

Pada tahun 1969 David Easton, pelopor Pendekatan Perilaku yang kemudian mendukung Pendekatan Pasca-Perilaku, dalam tulisannya *The New Revolution in Political Science*, merumuskan pokok-pokoknya dalam suatu *Credo of Relevance* sebagai berikut:

¹¹Michael E. Kirn, "Behavioralism, Post-Behavioralism, and the Philosophy of Science: Two Houses, One Plague" dalam *The Review of Politics*, Januari 1977, hlm. 84.

1. Dalam usaha mengadakan penelitian empiris dan kuantitatif, ilmu politik menjadi terlalu abstrak dan tidak relevan dengan masalah sosial yang dihadapi. Padahal menangani masalah sosial lebih mendesak ketimbang mengejar kecermatan dalam penelitian.
2. Pendekatan Perilaku secara terselubung bersifat konservatif, sebab terlalu menekankan keseimbangan dan stabilitas dalam suatu sistem dan kurang memerhatikan gejala perubahan (*change*) yang terjadi dalam masyarakat.
3. Dalam penelitian, nilai-nilai tidak boleh dihilangkan; ilmu tidak boleh bebas nilai (*value-free*) dalam evaluasinya. Malahan para cendekiawan mengemban tugas untuk melibatkan diri dalam usaha mengatasi masalah-masalah sosial dan mempertahankan nilai-nilai kemanusiaan.
4. Mereka harus merasa *committed* untuk aktif mengubah masyarakat agar menjadi lebih baik. Sarjana harus berorientasi pada tindakan (*action-oriented*).¹²

Perlu dicatat bahwa, di satu pihak, kecaman para penganut Pendekatan Pasca-Perilaku dalam beberapa aspek mirip dengan kritik yang dilontarkan oleh sarjana tradisional. Perbedaannya ialah bahwa para tradisional ingin mempertahankan hal-hal yang lama, sedangkan kalangan pasca-perilaku melihat ke masa depan (*future-oriented*). Selain dari itu, para penganut Pendekatan Pasca-Perilaku juga dipengaruhi oleh pemikiran tokoh-tokoh Marxis, seperti Herbert Marcuse (1898-1979) dan Jean-Paul Sartre (1905-1980). Mereka sendiri tetap berorientasi non-Marxis, sekalipun di antara mereka ada beberapa sarjana yang kemudian dikenal karena mengembangkan suatu orientasi sosialis¹³ di kalangan non-Marxis.

◆ Pendekatan Neo-Marxis

Sementara para penganut Pendekatan Perilaku sibuk menangkis serangan dari para sarjana Pasca-Perilaku, muncullah kritik dari kubu lain, yaitu dari

¹²David Easton, "The New Revolution on Political Science" dalam *American Political Science Review*, Desember 1969. Tulisan ini dimuat kembali dalam David Easton, *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*, ed. ke-2, (New York: Alfred A. Knopf, 1971), hlm. 323-348. Proses perubahan pemikiran diuraikan dalam bab terakhir yang berjudul "Continuities in Political Analysis: Behavioralism and Post-Behavioralism", hlm. 349-377.

¹³*Ibid.*, hlm. 83.

kalangan Marxis. Para Marxis ini, yang sering dinamakan Neo-Marxis untuk membedakan mereka dari orang Marxis klasik yang lebih dekat dengan komunisme, bukan merupakan kelompok yang ketat organisasinya atau mempunyai pokok pemikiran yang sama. Lebih tepat apabila mereka digambarkan sebagai kelompok-kelompok kecil yang terdiri dari cendekiawan yang mendapat inspirasi dari tulisan-tulisan Marx, terutama yang dikarang dalam masa mudanya. Cikal bakal orientasi ini adalah tulisan-tulisan sarjana Hongaria, Georg Lukacs (1885-1971), terutama dalam karyanya yang berjudul *History and Class Consciousness*.

Kebanyakan kalangan Neo-Marxis adalah cendekiawan yang berasal dari kalangan "borjuis" dan seperti cendekiawan di mana-mana, enggan menggabungkan diri dalam organisasi besar seperti partai politik atau terjun aktif dalam kegiatan politik praktis. Hanya ada satu atau dua kelompok yang militan, antara lain golongan Kiri Baru (*New Left*).

Para Neo-Marxis ini, di satu pihak menolak komunisme dari Uni Soviet karena sifatnya yang represif, tapi di pihak lain mereka juga tidak setuju dengan banyak aspek dari masyarakat kapitalis di mana mereka berada. Begitu pula mereka kecewa dengan kalangan sosial-demokrat.¹⁴ Meskipun kalangan sosial-demokrat berhasil melaksanakan konsep Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) di beberapa negara di Eropa Barat dan Utara dan meningkatkan keadilan sosial untuk warganya, tetapi mereka dianggap gagal menghapuskan banyak kesenjangan sosial lainnya. Lagi pula mereka juga dilihat gagal mempertahankan nilai-nilai demokrasi. Karena pentingnya peran kalangan Neo-Marxis ini, ada baiknya kita menelusuri asal usul mereka.

Pada awal dasawarsa 1960-an, di Eropa Barat telah timbul perhatian baru terhadap tulisan Marx. Mengapa justru pada waktu itu? Sebelumnya, suasana di dunia Barat tidak menguntungkan bagi usaha mengkaji tulisan-tulisan Marx. Selama tiga puluh tahun berkuasanya Stalin (1924-1953), tafsiran Lenin mengenai pemikiran Marx oleh Stalin dibakukan dan dinamakan Marxisme-Leninisme atau Komunisme. Doktrin ini menjadi dominan, karena berhasil mendirikan suatu tatanan sosial dan ekonomi baru di Uni Soviet.

¹⁴Mengenai aliran sosial-demokrat, lihat Miriam Budiardjo (ed.), *Simposium Kapitalisme, Sosialisme, Demokrasi* (Jakarta: Gramedia, 1984), hlm. 3-24, dan Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia* (Jakarta: Gramedia, 1994).

Dominasi ini diakui sebagai fakta oleh orang Barat yang menamakan dirinya Marxis,¹⁵ sedangkan para Neo-Marxis pada umumnya tidak mem-permasalahkan apakah tafsiran Lenin dan Stalin merupakan satu-satunya tafsiran yang layak, ataukah mungkin ada interpretasi lain. Akan tetapi oleh mayoritas orang Barat komunisme ditolak, apalagi setelah Stalin melancarkan teror terhadap lawan-lawannya di Uni Soviet pada akhir tahun 1930-an.

Di Amerika Serikat, tidak lama se usai Perang Dunia II, timbul perasaan anti-Komunis dan anti-Soviet yang kuat, yang kemudian terjelma menjadi apa yang dinamakan Perang Dingin. Di Amerika, dengan diterimanya *Internal Security Act* atau lebih terkenal dengan sebutan *McCarren Act* (1950) dan aksi-aksi yang dilontarkan oleh senator Joseph McCarthy, setiap pemikiran yang berbeda dengan apa yang berlaku umum dicurigai dan dianggap subversif (*McCarthyism*). Banyak pemuka masyarakat dan cendekiawan dipecah dari kedudukannya, dikucilkan dari masyarakat, atau dipenjarakan.

Tetapi pada tahun 1960-an Eropa Barat dan Amerika mulai dilanda berbagai konflik sosial, ekonomi, dan rasial sehingga membangkitkan keresahan yang luas. Sebagai reaksi, banyak cendekiawan mencari jalan keluar. Di satu pihak mereka menolak kapitalisme dengan kesenjangan-kesenjangan sosial dan ekonominya, tapi di pihak lain mereka juga menolak komunisme dengan represi dan konformitasnya. Dalam keadaan frustrasi ini, mereka berpaling ke tulisan-tulisan Marx, terutama karangan yang ditulisnya di masa mudanya, *Frühschriften*, yang baru ditemukan dan diterbitkan kira-kira tahun 1932.

Bangkitnya kembali perhatian pada tulisan-tulisan Marx ini berbarengan dengan beberapa kejadian di berbagai belahan dunia. *Pertama*, perubahan yang mendasar di dunia komunis internasional sesudah Stalin meninggal pada tahun 1953. Dalam Kongres Partai Komunis Uni Soviet ke-20 tahun 1956, untuk pertama kali dilontarkan kritik terhadap Stalin oleh Nikita Khrushchev (1894-1971). Kejadian ini berlanjut dengan dilancarkannya proses destalinisasi di Uni Soviet serta negara-negara Eropa Timur lainnya, yang berakibat timbulnya pergolakan di seluruh kubu komunis.

Kedua, munculnya China (Republik Rakyat China) sebagai penantang terhadap dominasi Uni Soviet dalam dunia komunis. Mao Zedong (1893-

¹⁵Ralph Miliband, *Marxism and Politics* (Oxford: Oxford University Press, 1978), hlm. 3.

1975) menolak mentah-mentah gerakan destalinisasi yang sedang giat diselenggarakan oleh kelompok Khrushchev. Keretakan ini, yang terjadi pada awal tahun 1960-an, mendorong Mao Zedong untuk lebih mengembangkan ciri-ciri khas China dalam ideologi Komunisme dan menjauhkan diri dari apa yang olehnya disebut Neo-Revisionisme Khrushchev.

Ketiga, terjadinya proses dekolonisasi di belahan-belahan dunia yang selama ini dijajah. Negara-negara merdeka yang muncul selanjutnya dikenal dengan sebutan Dunia Ketiga. *Keempat*, muncul berbagai gerakan sosial, seperti gerakan perempuan, gerakan lingkungan, gerakan mahasiswa, dan gerakan anti-rasialisme.

Di Eropa Barat pergolakan ini paling jelas manifestasinya di Prancis. Pada bulan Mei dan Juni 1968 ribuan mahasiswa dan hampir sepuluh juta pekerja (baik buruh maupun pegawai) mengadakan pemogokan umum yang dianggap paling besar dalam sejarah Prancis. Para pekerja, yang dalam masa menjelang Perang Dunia II tidak berkulit karena terdesak oleh golongan fasis yang sedang mengalami masa jayanya, dan karena polarisasi dalam Perang Dingin seusai Perang Dunia II, untuk pertama kali muncul kembali di panggung politik. Pemogokan ini akhirnya berhasil ditumpas oleh pemerintah Prancis di bawah presiden De Gaulle (1890-1970) dan kejadian ini mengisyaratkan kegagalan gerakan baru ini.

Akan tetapi kegagalan ini mendorong sejumlah aktivis untuk merenungkan kembali dasar pemikiran dari aktivitas mereka serta mencari sebab-sebab kegagalannya. Banyak di antara aktivis ini pada dekade 1970-an memperoleh kesempatan untuk mengajar pada perguruan tinggi, dan memanfaatkan peluang ini untuk mempelajari serta mengembangkan pemikiran Marx dengan cara lebih canggih.

Di Amerika terjadi perkembangan yang lebih rumit dengan memuncaknya perang Vietnam pada awal 1960-an dan bersamaan dengan itu bangkitnya berbagai gerakan sosial seperti gerakan anti-diskriminasi ras (terutama terhadap golongan kulit hitam, Indian, dan orang keturunan Meksiko), gerakan pembebasan perempuan (*women's lib*), dan gerakan mahasiswa.

Masalah perang Vietnam menjadi sumber utama kegelisahan, karena pemuda Amerika diwajibkan masuk dinas militer. Mereka yang ditunjuk berdasarkan undian harus menjalani masa dinas di Vietnam, kecuali jika mereka meneruskan studi di perguruan tinggi. Pergolakan terutama

dirasakan di berbagai kampus, karena mahasiswa banyak mengadakan gebrakan melalui tindakan menduduki kampus (*sit-in*), kadang-kadang dengan kekerasan. Gebrakan-gebrakan ini dipimpin oleh para aktivis mahasiswa yang sedikit banyak terorganisasi dan yang bernaung di bawah gerakan Kiri Baru (*New Left*), seperti SDS (*Students for a Democratic Society*), dan sebagainya.

Pada dasawarsa 1970-an, sesudah perang Vietnam berakhir pada tahun 1975 kampus menjadi tenang kembali, dan mulailah suatu periode di mana Marxisme menjadi bagian dari kurikulum perguruan tinggi. Perhatian tidak terbatas hanya pada kampus, melainkan juga tersebar di luar kampus, karena banyak cendekiawan kecewa dengan keadaan sosial, ekonomi, dan rasial di sekelilingnya.

Ada dua unsur dalam pemikiran Marx yang bagi mereka sangat menarik. *Pertama*, ramalannya tentang runtuhnya kapitalisme yang tidak terelakkan. *Kedua*, etika humanis yang meyakini bahwa manusia pada hakikatnya baik, dan dalam keadaan tertentu yang menguntungkan akan dapat membebaskan diri dari lembaga-lembaga yang menindas, menghina, dan menyesatkan.¹⁶

Salah satu kelemahan yang melekat pada golongan Neo-Marxis adalah bahwa mereka mempelajari Marx dalam keadaan dunia yang sudah banyak berubah. Marx dan Engels meninggal pada tahun 1883 dan 1895. Kedua tokoh ini tidak mengalami bagaimana pemikiran mereka dijabarkan dan diberi tafsiran khusus oleh Lenin. Tafsiran ini yang kemudian dibakukan oleh Stalin dan diberi nama Marxisme-Leninisme atau Komunisme. Mereka juga tidak mengalami—dan karena itu tidak dapat menanggapi—timbulnya fasisme dan teror yang diselenggarakan oleh Stalin atas nama Komunisme. Selain dari itu karya Marx dan Engels sering ditulis dalam keadaan terdesak waktu sehingga tidak tersusun secara sistematis, sering bersifat fragmentaris dan terpisah-pisah. Dengan demikian banyak masalah yang oleh golongan Neo-Marxis dianggap masalah pokok, hanya disinggung sepintas lalu atau tidak disinggung sama sekali.¹⁷

Lagi pula dalam tahun 1960-an dan 1970-an dunia sudah sangat berbeda

¹⁶Alfred G. Meyer, "Marxism" dalam *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York: Macmillan Co., 1968) Vol-X, hlm. 45.

¹⁷Miliband, *Marxism and Politics*, hlm. 2.

dengan dunia pada abad ke-19 yang merupakan kerangka acuan Marx dan Engels. Ramalan Marx ternyata banyak yang meleset. Dunia kapitalis yang diharapkan akan runtuh, ternyata menunjukkan dinamika tersendiri. Banyak kelemahan kapitalisme dapat diatasi sehingga eksistensinya tetap bertahan. Di pihak lain, komunisme telah mengembangkan unsur-unsur totaliterisme dan represi, sesuatu yang juga ditolak oleh golongan Neo-Marxis.

Karena karangan-karangan Marx begitu fragmentaris, dan sering hanya merupakan bagian dari uraian-uraian lain, maka tafsirannya juga bermacam-macam dan kadang-kadang bertentangan satu sama lain. Para sarjana yang berorientasi pada pemikiran Marx menunjukkan banyak variasi dalam pemikiran dan tidak merupakan kelompok yang homogen. Tidak ada satu Marxisme yang diakui dan ditaati oleh semua golongan. Menurut Ralph Miliband, seorang cendekiawan Neo-Marxis terkenal, tidak ada interpretasi yang otentik.¹⁸ Oleh karena itu kalangan Neo-Marxis terpaksa harus menyusun suatu teori baru dengan memakai naskah-naskah asli dari Marx (dan kadang-kadang dari Engels sebagai pelengkap) sebagai pangkal tolaknya.

Untuk pembahasan dalam karangan ini, ada baiknya kita memakai definisi yang diajukan dalam buku *The Left Academy*, yang diedit oleh dua sarjana Neo-Marxis Amerika, Bertell Ollman dan Edward Vernoff. Menurut mereka: "Sarjana Neo-Marxis adalah mereka yang meyakini sebagian pandangan Marx mengenai kapitalis dan sejarah, dan memakai metode analisisnya."¹⁹ Mereka ingin membahas masalah sosial dari perspektif yang holistik dan dialektis, yang memberi tekanan utama pada kegiatan negara dan konflik kelas.

Dalam rangka analisis holistik, mereka berpendapat bahwa keseluruhan gejala sosial merupakan satu kesatuan yang tidak boleh dibagi-bagi menjadi bagian-bagian yang tersendiri, seperti politik terlepas dari ekonomi, ekonomi terlepas dari kebudayaan, dan sebagainya. Semua berkaitan erat dan tidak boleh dipisah-pisah. Terutama kaitan antara politik dan ekonomi sangat ditekankan oleh kalangan Neo-Marxis. Akan tetapi jika Marxisme klasik

¹⁸*ibid.*, hlm. 5.

¹⁹Bertell Ollman dan Edward Vernoff, eds., *The Left Academy* (New York: McGraw-Hill, 1982), hlm. 7.

cenderung untuk menekankan determinasi ekonomi (artinya semuanya ditentukan oleh faktor ekonomi), maka para Neo-Marxis hanya mencanangkan keunggulan (*primacy*) dari basis ekonomi, artinya ekonomi merupakan faktor yang sangat penting dalam politik, tetapi politik tidak seluruhnya ditentukan ekonomi.

Fokus analisis Neo-Marxis adalah kekuasaan serta konflik yang terjadi dalam negara. Mereka mengecam analisis struktural-fungsional dari para behavioralis karena terlampau mengutamakan harmoni dan keseimbangan sosial dalam suatu sistem politik. Menurut pandangan struktural-fungsional, konflik dalam masyarakat dapat diatasi melalui rasio, iktikad baik, dan kompromi, dan ini sangat berbeda dengan titik tolak pemikiran Neo-Marxis.

Bagi kalangan Neo-Marxis, konflik antarkelas merupakan proses dialektis paling penting dalam mendorong perkembangan masyarakat dan semua gejala politik harus dilihat dalam rangka konflik antarkelas ini. Hal ini tidak berarti bahwa kalangan Neo-Marxis ini mengabaikan konflik-konflik lain dalam masyarakat, seperti konflik etnis, agama, maupun rasial. Tetapi konflik-konflik ini, menurut keyakinan mereka, langsung maupun tidak, berasal dari atau berhubungan erat dengan konflik kelas.

Berdasarkan analisis dialektika, mereka melihat sejarah seolah-olah terdorong oleh pertentangan antara dua kelas sosial, yang dulu oleh para Marxis klasik dijelaskan sebagai konflik antara mereka yang memiliki alat-alat produksi dengan mereka yang tidak memilikinya. Karena menyadari bahwa konsep lama mengenai adanya dua kelas bertentangan dan di masa modern tidak dapat dipertahankan lagi karena tidak sesuai dengan kenyataan, kalangan Neo-Marxis memberi perumusan yang lebih fleksibel dan luas dengan mencanangkan adanya dua himpunan massa (*aggregates*) yang sedikit banyak kohesif serta memiliki banyak fasilitas (*the advantaged*) dan mereka yang tidak mempunyai fasilitas (*the disadvantaged*).

Himpunan pertama paling dominan, dan negara mempertahankan kepentingan himpunan yang dominan itu dengan segala kekuatan yang ada padanya untuk mempertahankan dan memperkuat dominasinya. Kelas (dalam arti yang luas) dominan berasal dari latar belakang sosial dan pendidikan yang sama dan mempunyai kepentingan politik dan ekonomi yang sama pula. Dominasi mereka hanya dapat diakhiri dengan transformasi total dari keadaan yang menimbulkannya yaitu tatanan sosial politik yang ada. Kaum

Neo-Marxis memperjuangkan suatu perkembangan yang revolusioner serta multi-linier untuk menghapuskan ketidakadilan dan membentuk tatanan masyarakat yang, menurut mereka, memenuhi kepentingan seluruh masyarakat dan tidak hanya kepentingan kaum borjuis.

Meskipun demikian, kelas yang berkuasa dapat saja mencegah usaha kelas-kelas lainnya untuk melawan dominasinya melalui paksaan, konsesi, atau persuasi. Dengan demikian suatu konflik, menurut mereka, dapat saja tidak nampak sebagai konflik, seolah-olah tidak ada pertentangan. Akan tetapi apa yang tampak sebagai harmoni sebenarnya harmoni yang semu dan menyesatkan. Di bidang politik praktis mereka menginginkan desentralisasi kekuasaan dan partisipasi dalam politik oleh semua komunitas. Demikianlah secara umum pandangan dari golongan Neo-Marxis dalam memahami masalah sosial-politik dan ekonomi.



Herbert Marcuse

Di Eropa Barat dan Amerika telah timbul bermacam-macam mazhab, yang paling terkenal adalah *Frankfurter Schule* (Mazhab Frankfurt) dengan tokohnya seperti Marx Horkheimer (1895-1973), Theodor Adorno (1903-1969) dan Herbert Marcuse (1898-1979). Herbert Marcuse melahirkan bukunya *One Dimensional Man* (1964), yang menjadi sangat terkenal saat itu. Dari generasi kedua mazhab ini, kita kenal Jürgen Habermas (1929-). Mazhab ini didirikan pada tahun 1923 di Jerman, tetapi dalam

masa berkuasanya Hitler kegiatannya berpindah ke New York (1936). Sesuai perang, sebagian mereka kembali ke Jerman. Mereka mengembangkan suatu teori yang kemudian dikenal sebagai Teori Kritis (*Critical Theory*) yang menekankan "kesadaran" (*consciousness*), dimensi subyektif dan psikologis, terutama psiko-analisis.

Selain dari itu ada Marxisme Eksistensialis, yang terutama berkembang di Prancis pada dasawarsa 1960-an. Tokohnya yang paling terkenal di antaranya adalah cendekiawan Jean Paul Sartre (1905-1980). Marxisme Strukturalis lahir pertengahan dasawarsa 1960-an juga di Prancis. Di antara cendekiawan yang perlu disebut ialah pemikir Prancis, Louis Althusser (1918-1990).²⁰ Sarjana-

²⁰Mengenai berbagai mazhab ini lihatlah David McLellan, *Marxism after Marx* (London:

sarjana lain yang patut disebut ialah Ralph Miliband, Steven Lukacs, Nicolas Poulantzas, dan sarjana Amerika, J. O'Connor.

Mereka banyak memakai analisis interdisipliner dengan mengikutsertakan sosiologi, filsafat, ekonomi serta sejarah, dan kebanyakan beranjak dari tradisi intelektual di Eropa. Perlu disebut bahwa mereka jarang menganalisis sistem politik dan ekonomi Uni Soviet, sehingga kadang-kadang memberi kesan mereka menyetujuinya. Satu dua di antara mereka yang berusaha menganalisis sistem politik dan ekonomi Uni Soviet dengan perangkat analisis Neo-Marxis sampai pada kesimpulan bahwa sistem ekonomi Uni Soviet pada dasarnya adalah kapitalisme negara (*state capitalism*).

Kritik yang dilontarkan oleh sarjana ilmu politik arus utama (*mainstream*) ialah bahwa para Neo-Marxis lebih cenderung mengecam pemikiran sarjana "borjuis" daripada membentuk atau membangun teori baru sendiri yang mantap. Para sarjana radikal banyak bicara mengenai berbagai arus yang penting untuk mengerti realitas politik, tetapi yang tidak nampak dari luar (*the unseen*).²¹ Akan tetapi dalam praktik mereka sendiri kurang sekali membuat penelitian empiris mengenai *the unseen* itu.

Kritik lain yang dilontarkan ialah bahwa Neo-Marxis kontemporer merupakan ciptaan dari teoretisi sosial yang berasal dari kampus, khususnya dari staf pengajar senior yang direkrut waktu terjadi perluasan universitas pada tahun-tahun 1960-an. Karena itu tidak dapat disangkal bahwa Marxisme ini mempunyai cap sosiologi borjuis, terutama bagian yang ada hubungan dengan tulisan Max Weber.²²

Mulai tahun 1970-an pemikiran kelompok Neo-Marxis juga dicantumkan dalam kurikulum jurusan-jurusan ilmu politik di Amerika Serikat dan Eropa Barat. Sekalipun tidak terintegrasi dalam pola pemikiran yang berlaku umum atau ilmu politik arus utama (*mainstream political science*), sekurang-kurangnya pemikiran Neo-Marxis ini menimbulkan kepekaan terhadap hal-hal yang berada di bawah permukaan, hal-hal yang tidak mudah diamati dan diukur.

Macmillan Press, 1979), hlm. 57-306, dan Leszek Kolakowsky, *Main Currents of Marxism: Its Origins, Growth and Dissolution*, Vol. III (Oxford: Oxford University Press, 1978), hlm 341-420.

²¹Charles E. Lindblom, "Another State of Mind," *American Political Science Review* (Maret 1981), hlm. 16.

²²Frank Parkin, *Marxism and Class Theory: A Bourgeois Critique* (New York: Columbia University Press, 1972), hlm. ix.

Pada awal dasawarsa 1990-an situasi politik telah banyak berubah. Komunisme di negara-negara Eropa Timur terbukti gagal untuk menjelmakan surga di dunia yang telah lama dijanjikannya. Tahun 1970 yang oleh Khrushchev dengan penuh optimisme dicanangkan sebagai saat Uni Soviet akan melampaui Amerika Serikat di bidang perekonomian, ternyata telah berlalu. Yang terjadi malahan jatuhnya perekonomian Uni Soviet dan terpecahnya negara itu menjadi beberapa negara pada tahun 1989.

Jatuhnya pamor komunisme dengan sendirinya mempunyai dampak negatif pada pemikiran Marx, baik yang bersifat klasik maupun yang bersifat Neo-Marxis. Semua argumentasi yang tadinya dianggap sebagai suatu alternatif yang cukup tangguh, mulai disangsikan validitasnya.

◆ **Teori Ketergantungan (*Dependency Theory*)**

Kalangan lain yang juga berada dalam rangka teori-teori kiri, yang kemudian dikenal sebagai Teori Ketergantungan, adalah kelompok yang mengkhususkan penelitiannya pada hubungan antara negara Dunia Pertama dan Dunia Ketiga. Kelompok ini menarik perhatian besar pada tahun 1970-an dan tahun 1980-an, tetapi sebenarnya pada tahun 1960-an sudah mulai dirintis, antara lain oleh Paul Baran,²³ yang kemudian disusul oleh Andre Gunder Frank.

Bertolak dari konsep Lenin mengenai imperialisme, kelompok ini berpendapat bahwa imperialisme masih hidup, tetapi dalam bentuk lain yaitu dominasi ekonomi dari negara-negara kaya terhadap negara-negara yang kurang maju (*underdeveloped*). Negara-negara maju memang telah melepaskan tanah jajahannya, tetapi tetap mengendalikan (mengontrol) ekonominya.

Pembangunan yang dilakukan negara-negara yang kurang maju, atau Dunia Ketiga, hampir selalu berkaitan erat dengan kepentingan pihak Barat. *Pertama*, negara bekas jajahan dapat menyediakan sumber daya manusia dan sumber daya alam. Investasi negara-negara maju diuntungkan karena negara kurang maju dapat memberlakukan gaji atau upah yang kecil bagi tenaga kerjanya, sewa tanah yang rendah dan bahan baku yang murah.

²³Peter Evans, *Dependent Development* (Princeton: Princeton University Press, 1979), hlm. 19.

Kedua, negara kurang maju dapat menjadi pasar untuk hasil produksi negara maju, sedangkan produksi untuk ekspor sering ditentukan oleh negara maju. Eksploitasi ini menyebabkan negara kurang maju mengalami kemiskinan terus-menerus karena pengaruh strategi ekonomi dan politik dari negara maju, dan kemiskinan mencerminkan ketergantungan itu.

Yang paling ekstrem adalah pemikiran pelopor Teori Ketergantungan, Andre Gunder Frank (tahun 1960-an) yang berpendapat bahwa penyelesaian masalah itu hanyalah melalui revolusi sosial secara global. Sementara penulis lain seperti Henrique Cardoso (1979) menganggap bahwa pembangunan yang independen ada kemungkinan terjadi, sehingga revolusi sosial tidak mutlak harus terjadi.

Sekalipun pendapat dari kalangan Teori Ketergantungan itu sendiri ada perbedaan satu sama lain, tapi dapat disebut beberapa variasi dalam istilah yang dipakai untuk menunjuk pada perbedaan antara negara kaya dan negara miskin, seperti *patron-client*, *centre-periphery*, *core-periphery*, atau *centre-hinterland*, *metropolitan-satellite*. Sementara itu, istilah *world systems model* biasanya dihubungkan dengan nama Immanuel Wallerstein. Mereka berpendapat bahwa gejala ini sudah menjadi gejala seluruh dunia; mereka melihat adanya suatu rantai hubungan metropolitan-satelit (*chain of metropolitan-satellite*) dalam struktur sistem dunia yang melampaui batas-batas negara.²⁴

Yang menarik dari tulisan-tulisan kalangan pendukung Teori Ketergantungan (*dependencia*), yang pada awalnya memusatkan perhatian pada negara-negara Amerika Selatan, adalah pandangan mereka yang membuka mata kita terhadap akibat dari dominasi ekonomi ini. Ini bisa terlihat dari membubungnya utang dan kesenjangan sosial-ekonomi dari pembangunan di banyak negara Dunia Ketiga.



Andre Gunder Frank

²⁴David Harrison, *Sociology of Modernization and Development* (London: Unwin Hymen Ltd, 1988), hlm. 82.

◆ Pendekatan Pilihan Rasional (*Rational Choice*)

Pendekatan ini muncul dan berkembang belakangan sesudah pertentangan antara pendekatan-pendekatan yang dibicarakan di atas mencapai semacam konsensus yang menunjukkan adanya pluralitas dalam bermacam-macam pandangan. Ia juga lahir dalam dunia yang bebas dari peperangan besar selama hampir empat dekade, di mana seluruh dunia berlomba-lomba membangun ekonomi negaranya. Berbagai negara baru menyusun rencana-rencana pembangunan, sedangkan beberapa negara kaya turut membantu melalui bermacam-macam organisasi internasional atau secara bilateral.

Tidak heran jika ekonomi pada akhir tahun 1980-an menjadi sangat penting dan juga memengaruhi ilmu-ilmu sosial lainnya. Oleh beberapa ekonom gejala ini dijelaskan sebagai Ekspansi imperialistik ekonomi ke dalam wilayah-wilayah tradisional sosiologi, ilmu politik, antropologi, hukum, dan biologi sosial (*Imperialistic expansion of economics into the traditional domains of sociology, political science, anthropology, law, and social biology*).²⁵

Dalam ilmu politik pada umumnya, dikenal nama Pendekatan Pilihan Rasional (*Rational Choice Approach*), sementara itu juga ada beberapa nama lain seperti *Public Choice* dan *Collective Choice*. Akhir-akhir ini berbagai variasi analisis ini telah mengembangkan satu bidang ilmu politik tersendiri, yaitu Ekonomi Politik (*Political Economy*). Tokoh-tokoh analisisnya antara lain James Buchanan, Anthony Downs, Gordon Tullock, dan Manchur Olsen. Mazhab ini terkenal sebagai *Virginia School* (Mazhab Virginia), Amerika Serikat. Perlu juga disebut William Riker sebagai pelopor aliran ini.

Pengikut pendekatan ini menimbulkan kejutan karena mencanangkan bahwa mereka telah meningkatkan ilmu politik menjadi suatu ilmu yang benar-benar *science*. Dikatakan bahwa Manusia Politik (*Homo Politicus*) sudah menuju ke arah Manusia Ekonomi (*Homo Economicus*) karena melihat adanya kaitan erat antara faktor politik dan ekonomi, terutama dalam penentuan kebijakan publik. Mereka percaya bahwa kita dapat meramalkan perilaku manusia dengan mengetahui kepentingan-kepentingan dari aktor yang bersangkutan (*involved*). Para penganut membuat simplifikasi yang radikal dan memakai model matematika untuk menjelaskan dan menafsirkan

²⁵Matter Dogan, "Political Science and the Other Sciences" dalam *A New Handbook of Political Science* (New York: Oxford University Press, 1996), hlm. 113.

gejala-gejala politik. Teknik-teknik formal yang dipakai para ahli ekonomi diaplikasikan dalam penelitian gejala-gejala politik. Metode induktif akan menghasilkan model-model untuk berbagai tindakan politik.

Inti dari politik menurut mereka adalah individu sebagai aktor terpenting dalam dunia politik. Sebagai makhluk rasional ia selalu mempunyai tujuan-tujuan (*goal-seeking* atau *goal-oriented*) yang mencerminkan apa yang dianggapnya kepentingan diri sendiri. Ia melakukan hal itu dalam situasi terbatasnya sumber daya (*resource restraint*),²⁶ dan karena itu ia perlu membuat pilihan. Untuk menetapkan sikap dan tindakan yang efisien ia harus memilih antara beberapa alternatif dan menentukan alternatif mana yang akan membawa keuntungan dan kegunaan yang paling maksimal baginya. Untuk itu ia menyusun suatu *ranking* preferensi, misalnya ia membuat *ranking* alternatif a, b, c, ..., n. Alternatif a ternyata lebih baik dari alternatif b, dan b merupakan alternatif lebih baik dari c. Dengan sendirinya alternatif a lebih baik dari alternatif c. Dan ia tidak akan menerima pengaruh dari orang lain tanpa alasan rasional.

Pelaku *Rational Action* ini, terutama politisi, birokrat, pemilih (dalam berbagai acara pemilihan), dan aktor ekonomi, pada dasarnya egois dan segala tindakannya berdasarkan kecenderungan ini. Mereka selalu mencari cara yang efisien untuk mencapai tujuannya. Optimalisasi kepentingan dan efisiensi merupakan inti dari teori *Rational Choice*.

Sekalipun berbagai penganut *Rational Choice* mempunyai penjelasan yang berbeda-beda, substansi dasar dari doktrin ini telah dirumuskan oleh James B. Rule, sebagai berikut (terjemahannya dipersingkat):

1. Tindakan manusia (*human action*) pada dasarnya adalah "instrumen" (dalam arti: alat bantu), agar perilaku manusia dapat dijelaskan sebagai usaha untuk mencapai suatu tujuan yang sedikit banyak jarak jauh. Untuk manusia, atau untuk kesatuan yang lebih besar, tujuan atau nilai tersusun secara hierarkis yang mencerminkan preferensinya mengenai apa yang diinginkan atau diperlukannya. Hierarki preferensi ini relatif stabil.
2. Para aktor merumuskan perilakunya melalui perhitungan rasional me-

²⁶James S. Coleman, "Rational Choice Theory," dalam Edgar F Borgotta, ed., *Encyclopedia of Sociology*, Vol III (New York: Macmillan Publishing Company, 1992), hlm. 1621.

ngenai aksi mana yang akan memaksimalkan keuntungannya. Informasi relevan yang dimiliki oleh aktor sangat memengaruhi hasil dari perhitungannya.

3. Proses-proses sosial berskala besar termasuk hal-hal seperti *ratings*, institusi dan praktik-praktik merupakan hasil dari kalkulasi seperti itu. Mungkin akibat dari pilihan kedua, pilihan ketiga, atau pilihan N perlu dilacak.²⁷

Aplikasi teori ini sangat kompleks. Model-model dan metode ekonomi diaplikasikan terutama dalam penelitian mengenai pola-pola *voting* dalam pemilihan umum, pembentukan kabinet, sistem pemerintahan parlementer, badan-badan legislatif, dan pendirian partai politik dan kelompok kepentingan. Akan tetapi ternyata dalam perkembangan selanjutnya analisis berdasarkan matematika ini menjadi demikian kompleksnya, sehingga kadang-kadang ahli matematika sendiri memerlukan keahlian tersendiri untuk memahaminya, sedangkan beberapa di antaranya malahan tidak dapat lagi menemukan unsur-unsur politiknya.²⁸

Mazhab ini sangat ditentang oleh para penganut *structural-functionalism* karena dianggap tidak memerhatikan kenyataan bahwa manusia dalam perilaku politiknya sering tidak rasional, bahwa manusia sering tidak mempunyai skala preferensi yang tegas dan stabil, dan bahwa ada pertimbangan lain yang turut menentukan sikapnya, seperti faktor budaya, agama, sejarah, dan moralitas. Tindakan manusia terinspirasi oleh apa yang baik dan apa yang mungkin.

Kritik lain ialah bahwa memaksimalkan kepentingan sendiri cenderung secara tidak langsung mengabaikan kesejahteraan orang lain dan kepentingan umum, dan seolah-olah mengabaikan unsur etika. Lagi pula skala preferensi manusia dapat saja berubah sepanjang masa.²⁹ Dikatakan bahwa pemikiran ini terlalu individualistik dan materialistik, seolah-olah manusia sama sekali tidak ada sifat *altruism* (peduli terhadap sesama manusia). Padahal ada

²⁷James B Rule, *Theory and Progress in Social Science* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), hlm. 80.

²⁸David Lalman, et al., "Formal Rational Choice Theory" dalam Ada W. Finifter, ed., *Political Science: The State of the Discipline II*, (Washington: The American Political Science Association, 1993), hlm. 77.

²⁹*Ibid.*, hlm. 80.

cukup individu yang bertindak untuk kepentingan individu lain. Sarjana lain yang kurang pedas kritiknya mengatakan bahwa pendekatan ini sebaiknya dianggap sebagai suatu teori khusus (yaitu khusus dalam situasi tertentu dan manusia tertentu), bukan yang berlaku umum.

Bagaimanapun juga Pendekatan *Rational Choice* sangat berjasa untuk mendorong usaha kuantifikasi dalam ilmu politik dan mengembangkan sifat empiris yang dapat dibuktikan kebenarannya. Ia merupakan suatu studi empiris, ketimbang abstrak dan spekulatif.

Salah satu reaksi terhadap pendekatan *Rational Choice* adalah timbulnya perhatian kembali pada karya John Rawls, *A Theory of Justice* (1971)³⁰ yang mengargumentasikan bahwa nilai-nilai seperti keadilan, persamaan hak, dan moralitas merupakan sifat manusia yang perlu diperhitungkan dan dikembangkan. Ia memperjuangkan suatu keadilan yang dapat dinikmati oleh semua warga, termasuk mereka yang rentan dan miskin. Ini yang dinamakan *equity* atau *distributive justice*. Ia mendambakan suatu masyarakat yang mempunyai konsensus kuat mengenai asas-asas keadilan yang harus dilaksanakan oleh insitinsi-institusi politik.

Sementara para *structural-functionalist* melihat negara sebagai salah satu sistem dari sekian banyak sistem, maka para Neo-Marxis memandang negara (yang mereka selalu maksudkan negara kapitalis) sebagai faktor negatif dalam konstelasi politik, karena sifatnya yang represif.

Kedua pandangan ini mendorong beberapa sarjana untuk meninjau kembali peran negara di masa modern. Tulisan yang paling menarik perhatian berasal dari Theda Skocpol, *Bringing the State Back In* (1985)³¹ yang menolak konsepsi para *structural-functionalist* bahwa negara hanya salah satu sistem dari sekian banyak sistem (sekalipun mungkin yang paling penting) yang perannya hanya membuat keputusan dan mengalokasi fasilitas (*benefits*) sebagai reaksi atas tuntutan dari luar sistem.



John Rawls

³⁰John Rawls, *A Theory of Justice*.

³¹Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol, eds., *Bringing the State Back In* (Cambridge University Press, 1985).

Di pihak lain, Theda Skocpol juga menolak pandangan Neo-Marxis bahwa negara (kapitalis) hanya instrumen untuk penindasan kelas atau suatu gelanggang untuk perjuangan antarkelas. Dan terjadilah suatu pergeseran paradigma dari teori-teori *society-centered* ke teori-teori *state-centered*, dan kecenderungan ini kemudian membuka jalan untuk timbulnya pendekatan Institusionalisme Baru (*New Institutionalism*) pada pertengahan 1980-an.

◆ Pendekatan Institusionalisme Baru

Institusionalisme Baru (*New Institutionalism*) berbeda dengan pendekatan-pendekatan yang diuraikan sebelumnya. Ia lebih merupakan suatu visi yang meliputi beberapa pendekatan lain, bahkan beberapa bidang ilmu pengetahuan lain seperti sosiologi dan ekonomi. Institusionalisme Baru mempunyai banyak aspek dan variasi. Sebut saja misalnya, Institusionalisme Baru sosiologi, Institusionalisme Baru ekonomi, dan sebagainya.

Mengapa disebut Institusionalisme Baru? Oleh karena ia merupakan penyimpangan dari Institusionalisme Lama. Seperti telah diuraikan di atas, Institusionalisme Lama mengupas lembaga-lembaga kenegaraan (aparatur negara) seperti apa adanya secara statis. Berbeda dengan itu, Institusionalisme Baru melihat institusi negara sebagai hal yang dapat diperbaiki ke arah suatu tujuan tertentu, seperti misalnya membangun masyarakat yang lebih makmur. Usaha itu perlu ada semacam rencana atau *design* yang secara praktis menentukan langkah-langkah untuk tercapainya tujuan itu.

Institusionalisme Baru sebenarnya dipicu oleh pendekatan behavioralis yang melihat politik dan kebijakan publik sebagai hasil dari perilaku kelompok besar atau massa, dan pemerintah sebagai institusi yang hanya mencerminkan kegiatan massa itu. Bentuk dan sifat dari institusi ditentukan oleh para aktor serta pilihannya. Dengan demikian kedudukan sentral dari institusi-institusi dalam membentuk kebijakan publik dinomorduakan.

Maka timbul keinginan untuk merenungkan kembali pandangan ini, dan kembali memandang negara, dengan berbagai institusinya, sebagai instansi utama, yang merupakan faktor penting dalam menentukan dan membatasi berbagai aspek yang diutamakan oleh pendekatan behavioralis. Pendekatan Institusionalisme Baru menjelaskan bagaimana organisasi insti-

tusi itu, apa tanggung jawab dari setiap peran dan bagaimana peran dan institusi berinteraksi.

Apakah institusi politik? Ada semacam konsensus bahwa inti dari institusi politik adalah *rules of the game* (aturan main). Yang menjadi masalah ialah aturan yang mana, dan bagaimana sifatnya, formal seperti perundang-undangan, atau informal seperti kebiasaan, norma sosial atau kebudayaan. Institusi tidak hanya merupakan refleksi dari kekuatan sosial. Institusi seperti pemerintah, parlemen, partai politik, dan birokrasi mempunyai kekuatan sendiri, dan para aktor harus menyesuaikan diri padanya.

Dapat dikatakan bahwa suatu institusi adalah organisasi yang tertata melalui pola perilaku yang diatur oleh peraturan yang telah diterima sebagai standar. Menurut Jan-Erik Lane dan Svante Ersson, institusi mencakup (1) Struktur fisik, (2) Struktur demografis, (3) Perkembangan historis, (4) Jaringan pribadi, dan (5) Struktur sementara (yaitu keputusan-keputusan sementara).³² Institusi adalah peraturan-peraturan yang stabil, yang memungkinkan orang yang sebenarnya hanya mementingkan diri sendiri untuk bekerja sama dengan orang lain untuk tujuan bersama.

Mengapa timbul institusi dalam masyarakat? Manusia menyadari bahwa setiap warga mempunyai kepentingan sendiri; akan tetapi di samping itu ia meyakini pula bahwa ia juga mempunyai kepentingan bersama, seperti misalnya memiliki seperangkat perundang-undangan. Sudah mulai masa Yunani Kuno (\pm 500 S.M), baik Athena (*Draco*) maupun Sparta (*Lycurgus*), mempunyai *law givers* (penyusun undang-undang) untuk mengatur kehidupan mereka. Warga masyarakat menginginkan peraturan-peraturan itu dilaksanakan dan untuk itu mereka membentuk beberapa institusi untuk melaksanakan kepentingan kolektif itu, antara lain pemerintah. Oleh karena itu ada yang mengatakan bahwa "Politik adalah cara bagaimana manusia mengatur diri sendiri." Maka timbullah bermacam-macam institusi; ada yang membuat peraturan, ada yang melaksanakan peraturan, ada yang memberi hukuman kepada mereka yang melanggar peraturan itu. Parlemen, konstitusi, pemerintah, birokrasi, sistem partai, sistem peradilan, *civil society*, dan sebagainya disebut sebagai institusi politik.

³²Jan-Erik Lane dan Svante Ersson, *Comparative Politics: An Introduction and New Approach* (Cambridge: Polity Press, 1994), hlm. 116.

Institusi-institusi memengaruhi dan menentukan cara para aktor berusaha mencapai tujuannya. Institusi menentukan: (a) siapa aktor yang sah (b) jumlah aktor (c) siapa menentukan tindakan.³³ Institusi memberi stabilitas, sebab tidak dapat diubah begitu saja. Institusi mempunyai kekuasaan yang sedikit banyak otonom dan para aktor yang ingin mengubah institusi tertentu akan mempertimbangkan akibat-akibat yang sering tidak dapat diramalkan.

Disadari bahwa negara memiliki otonomi sendiri dan dapat mengadakan tindakan sendiri, terutama dalam masa krisis. Ia tidak hanya menerima *input* dari lingkungan, tetapi atas dasar itu membuat keputusan-keputusan dan kebijakan yang otoritatif. Selain itu, institusi juga turut menentukan bentuk dan sifat dari perilaku para aktor.

Para penganut pendekatan *Rational Choice*, yang tadinya berasumsi bahwa masyarakat terdiri dari individu-individu yang egois, juga mulai menyadari bahwa dalam menghadapi suatu institusi tertentu, keputusan-keputusan yang diambil oleh manusia juga dipengaruhi faktor lain. Sikap ini dapat berkembang menjadi kerja sama dalam menghadapi institusi itu dan atas kesadaran sendiri para aktor dapat menyesuaikan preferensinya dengan kepentingan orang banyak, berdasarkan perhitungan efektivitas. Dengan demikian manusia dari manusia yang tadinya hanya *rational* (yang memakai akal) untuk kepentingan sempit, menjadi manusia yang *reasonable* (yang memikirkan apa yang layak) untuk kepentingan bersama.

Inti dari Institusionalisme Baru dirumuskan oleh Robert E. Goodin sebagai berikut:

1. Aktor dan kelompok melaksanakan proyeknya dalam suatu konteks yang dibatasi secara kolektif.
2. Pembatasan-pembatasan itu terdiri dari institusi-institusi, yaitu a) pola norma dan pola peran yang telah berkembang dalam kehidupan sosial, dan b) perilaku dari mereka yang memegang peran itu. Peran itu telah ditentukan secara sosial dan mengalami perubahan terus-menerus.
3. Sekalipun demikian, pembatasan-pembatasan ini dalam banyak hal juga memberi keuntungan bagi individu atau kelompok dalam mengejar proyek mereka masing-masing.

³³*Ibid.*, hlm. 196

4. Hal ini disebabkan karena faktor-faktor yang membatasi kegiatan individu dan kelompok, juga memengaruhi pembentukan preferensi dan motivasi dari aktor dan kelompok-kelompok.
5. Pembatasan-pembatasan ini mempunyai akar historis, sebagai peninggalan dari tindakan dan pilihan-pilihan masa lalu.
6. Pembatasan-pembatasan ini mewujudkan, memelihara, dan memberi peluang serta kekuatan yang berbeda kepada individu dan kelompok masing-masing.³⁴

Institusionalisme Baru menjadi sangat penting bagi negara-negara yang baru membebaskan diri dari cengkeraman suatu rezim yang otoriter serta represif. Dalam proses ini nilai kembali memainkan peran penting. Dalam diri para aktor dan pemikir terutama dari negara yang berada dalam transisi ke demokrasi, timbul pertanyaan seperti apakah rezim demokrasi lebih baik dari rezim otoriter. Apakah yang dinamakan negara demokratis. Apakah sistem pemerintahan yang ideal? Tipe konstitusi apa yang dapat mencapai demokrasi. Sistem pemerintahan yang mana yang lebih baik, parlementer atau presidensial. Sistem pemilu mana yang lebih demokratis, sistem distrik atau proporsional. Bagaimana mengajak *civil society* untuk berpartisipasi dalam proses membuat keputusan. Semua pertanyaan itu bertujuan untuk menyesuaikan lembaga-lembaga agar lebih efektif untuk mencapai masyarakat yang dituju.

Bagi penganut Institusionalisme Baru, pokok masalah ialah bagaimana membentuk institusi yang dapat menghimpun secara efektif sebanyak mungkin preferensi dari para aktor untuk menentukan kepentingan kolektif. Dalam usaha menentukan institusi yang terbaik terjadi wacana dalam masyarakat mengenai cara bagaimana mengubah institusi yang ada agar menjadi lebih demokratis. Proses ini dapat disebut *institutional engineering* (rekayasa institusional) melalui suatu *institutional design* (rancangan institusional). Suatu *design* adalah ciptaan dari suatu rencana aksi untuk meraih hasil-hasil yang bernilai dalam konteks tertentu (*Design is a creation of an actionable form to promote valued outcomes in a particular context*). Untuk

³⁴Robert E. Goodin, "Institutions and Their Design" dalam *The Theory of Institutional Design*, Robert E. Goodin, ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), hlm. 20.

negara-negara yang sedang dalam transisi ke demokrasi, Institusionalisme Baru menjadi alat analisis yang sangat penting.³⁵

Perbedaannya dengan Institusionalisme yang lama ialah perhatian Institusional Baru lebih tertuju pada analisis ekonomi, kebijakan fiskal dan moneter, pasar dan globalisasi ketimbang pada masalah konstitusi yuridis. Dapat dikatakan bahwa ilmu politik, dengan mengembalikan fokus atas negara termasuk aspek legal/institusionalnya, telah mengalami suatu lingkaran penuh (*full circle*).

● Kesimpulan

Tak dapat dipungkiri bahwa akibat dari perkembangan berbagai pendekatan terhadap gejala-gejala politik yang diuraikan di atas adalah terakumulasinya pengetahuan. Analisis dan polemik antara para sarjana yang kadang-kadang sengit sifatnya telah memperkaya khazanah analisis. Seperti sering terjadi dalam perdebatan intelektual, pihak-pihak yang bersangkutan mempertajam alat analisis (*tools of analysis*) masing-masing dan meneliti kembali rangka, metode, dan tujuan dari ilmu politik. Interaksi dengan ilmu-ilmu sosial lainnya juga telah memperluas cakrawala. Hasil dari dialog ini sangat mendorong berkembangnya ilmu politik itu sendiri, baik di bidang pembinaan teori (*theory building*), maupun di bidang penelitian perbandingan antara negara-negara maju dengan negara-negara berkembang.

Dewasa ini telah terbentuk suatu kesadaran bahwa setiap pendekatan hanya menyingkap sebagian saja dari tabir kehidupan politik dan bahwa tidak ada satu pun pendekatan yang secara mandiri dapat menjelaskan semua gejala politik. Kesadaran ini membuat para sarjana ilmu politik lebih toleran terhadap pandangan sarjana lain. Masing-masing paradigma tidak lagi bersaing, tetapi saling melengkapi dengan saling meminjam konsep dan alat analisis. Telah tumbuh suatu visi pluralis mengenai metode dan pendekatan, dan hal ini telah meningkatkan kredibilitas ilmu politik.

³⁵*Ibid.*, hlm. 31.



- Interupsi: Salah Satu Ekspresi Demokrasi di Indonesia

BAB IV

DEMOKRASI

- Beberapa Konsep Mengenai Demokrasi 105
- Demokrasi Konstitusional 107
- Sejarah Perkembangan 108
- Demokrasi Konstitusional Abad ke-19:
Negara Hukum Klasik 112
- Demokrasi Konstitusional Abad ke-20:
Rule of Law yang Dinamis 114
- Perkembangan Demokrasi di Asia: Pakistan dan Indonesia 120
 - ◆ Pakistan: 122
 - ◆ Indonesia: 127
 - ❖ Masa Republik Indonesia I (1945-1959):
Masa Demokrasi Konstitusional 128
 - ❖ Masa Republik Indonesia II (1959-1965):
Masa Demokrasi Terpimpin 129
 - ❖ Masa Republik Indonesia III (1965-1998):
Masa Demokrasi Pancasila 130
 - ❖ Masa Republik Indonesia IV (1998 – sekarang):
Masa Reformasi 134

● Beberapa Konsep Mengenai Demokrasi

Kita mengenal bermacam-macam istilah demokrasi. Ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, Demokrasi Terpimpin, Demokrasi Pancasila, demokrasi rakyat, Demokrasi Soviet, demokrasi nasional, dan sebagainya. Semua konsep ini memakai istilah demokrasi yang menurut asal kata berarti rakyat berkuasa atau *government by the people* (kata Yunani *demos* berarti rakyat, *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa).

Sesudah Perang Dunia II kita melihat gejala bahwa secara formal demokrasi merupakan dasar dari kebanyakan negara di dunia. Menurut suatu penelitian yang diselenggarakan oleh UNESCO dalam tahun 1949 maka: "Mungkin untuk pertama kali dalam sejarah demokrasi dinyatakan sebagai nama yang paling baik dan wajar untuk semua sistem organisasi politik dan sosial yang diperjuangkan oleh pendukung-pendukung yang berpengaruh (*Probably for the first time in history democracy is claimed as the proper ideal description of all systems of political and social organizations advocated by influential proponents*)."¹

Akan tetapi UNESCO juga menarik kesimpulan bahwa ide demokrasi dianggap *ambiguous* atau mempunyai berbagai pengertian, sekurang-kurangnya ada *ambiguity* atau ketaktentuan mengenai: "Lembaga-lembaga atau cara-cara yang dipakai untuk melaksanakan ide, atau mengenai keadaan kultural serta historis yang memengaruhi istilah, ide, dan praktik demokrasi (*either in the institutions or devices employed to effect the idea or in the cultural or historical circumstances by which word, idea and practice are conditioned*)."² Tetapi di antara sekian banyak aliran pikiran yang dinamakan demokrasi ada dua kelompok aliran yang paling penting, yaitu demokrasi konstitusional dan satu kelompok aliran yang menamakan dirinya demokrasi, tetapi yang pada hakikatnya mendasarkan dirinya atas komunisme. Kedua kelompok aliran demokrasi mula-mula berasal dari Eropa, tetapi sesudah Perang Dunia II nampaknya juga didukung oleh beberapa negara baru di Asia. India, Pakistan, Filipina, dan Indonesia mencita-citakan demokrasi konstitusional, sekalipun terdapat bermacam-macam bentuk pemerintahan maupun gaya

¹ S.I. Benn dan R.S. Peters, *Principles of Political Thought* (New York: Collier Books; 1964), hlm. 393.

²ibid.

hidup dalam negara-negara tersebut. Di lain pihak ada negara-negara baru di Asia yang mendasarkan diri atas asas-asas komunisme, yaitu China, Korea Utara, dan sebagainya.

Demokrasi yang dianut di Indonesia, yaitu demokrasi berdasarkan Pancasila, masih dalam taraf perkembangan dan mengenai sifat-sifat dan ciri-cirinya terdapat pelbagai tafsiran serta pandangan. Tetapi yang tidak dapat disangkal ialah bahwa beberapa nilai pokok dari demokrasi konstitusional cukup jelas tersirat di dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang belum diamandemen. Selain itu Undang-Undang Dasar kita menyebut secara eksplisit dua prinsip yang menjiwai naskah itu, dan yang dicantumkan dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 mengenai Sistem Pemerintahan Negara yaitu:

1. Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*). Negara Indonesia berdasarkan atas Hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*).
2. Sistem Konstitusional.
Pemerintahan berdasarkan atas Sistem Konstitusi (Hukum Dasar), tidak bersifat Absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).

Berdasarkan dua istilah *Rechtsstaat* dan sistem konstitusi, maka jelaslah bahwa demokrasi yang menjadi dasar dari Undang-Undang Dasar 1945 yang belum diamandemen ialah demokrasi konstitusional. Di samping itu corak khas demokrasi Indonesia, yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, dimuat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar.

Sesudah tertumpasnya G 30 S/PKI pada tahun 1965 sudah terang bahwa yang kita cita-citakan itu adalah demokrasi konstitusional, tetapi tidak dapat disangkal bahwa dalam masa Demokrasi Terpimpin kita sedikit banyak telah terpengaruh oleh beberapa konsep komunis berkat kelihaihan PKI untuk menyusupkan konsep-konsep dari alam pikiran komunisme ke dalam kehidupan politik kita pada masa pra-G 30 S/PKI. Maka dari itu perlu kiranya kita menjernihkan pikiran kita sendiri dan meneropong dua aliran pikiran utama yang sangat berbeda, bahkan sering bertentangan serta berkonfrontasi satu sama lain, yaitu demokrasi konstitusional dan demokrasi yang berdasarkan Marxisme-Leninisme. Perbedaan fundamental ialah bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan pemerintah yang terbatas kekuasaannya,

suatu Negara Hukum (*Rechtsstaat*) yang tunduk kepada *Rule of Law*. Sebaliknya, demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme mencita-citakan pemerintah yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machsstaat*), dan yang bersifat totaliter.

● Demokrasi Konstitusional

Ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi; maka dari itu sering disebut pemerintah berdasarkan konstitusi (*constitutional government*). Jadi, *constitutional government* sama dengan *limited government* atau *restrained government*.

Gagasan bahwa kekuasaan pemerintah perlu dibatasi pernah dirumuskan oleh seorang ahli sejarah Inggris, Lord Acton, dengan mengingat bahwa pemerintahan selalu diselenggarakan oleh manusia dan bahwa pada manusia itu tanpa kecuali melekat banyak kelemahan. Dalilnya yang kemudian menjadi termasyhur berbunyi sebagai berikut: "Manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya secara tak terbatas pula (*Power tends corrupt, but absolute power corrupts absolutely*)."³

Pada waktu demokrasi konstitusional muncul sebagai suatu program dan sistem politik yang konkret, yaitu pada akhir abad ke-19, dianggap bahwa pembatasan atas kekuasaan negara sebaiknya diselenggarakan dengan suatu konstitusi tertulis, yang dengan tegas menjamin hak-hak asasi dari warga negara. Di samping itu, kekuasaan dibagi sedemikian rupa sehingga kesempatan penyalahgunaan diperkecil, yaitu dengan cara menyerahkannya kepada beberapa orang atau



Lord Acton

³Lord Acton, *Letter to Bishop Mandell* (Creighton, 1887).

badan dan tidak memusatkan kekuasaan pemerintahan dalam tangan satu orang atau satu badan. Perumusan yuridis dari prinsip-prinsip ini terkenal dengan istilah Negara Hukum (*Rechtsstaat*) dan *Rule of Law*.

Biarpun demokrasi baru pada akhir abad ke-19 mencapai wujud yang konkret, tetapi ia sebenarnya sudah mulai berkembang di Eropa Barat dalam abad ke-15 dan ke-16. Maka dari itu, wajah demokrasi abad ke-19 menonjolkan beberapa asas yang dengan susah payah telah dimenangkannya, seperti misalnya kebebasan manusia terhadap segala bentuk kekangan dan kekuasaan sewenang-wenang baik di bidang agama maupun di bidang pemikiran serta di bidang politik. Jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dianggap paling penting. Dalam rangka ini negara hanya dapat dilihat manfaatnya sebagai Penjaga Malam (*Nachtwachtersstaat*) yang hanya dibenarkan campur tangan dalam kehidupan rakyatnya dalam batas-batas yang sangat sempit.

Tetapi demokrasi tidak merupakan sesuatu yang statis, dan dalam abad ke-20, terutama sesudah Perang Dunia II, negara demokratis telah melepaskan pandangan bahwa peranan negara hanya terbatas pada mengurus kepentingan bersama. Sekarang dianggap bahwa negara turut bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat dan karena itu harus aktif berusaha untuk menaikkan taraf kehidupan warga negaranya. Gagasan ini dituang dalam konsep mengenai Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) atau *Social Service State*. Demokrasi dalam abad ke-20 tidak lagi membatasi diri pada aspek politik saja seperti dalam abad ke-19, tetapi meluas mencakup juga segi-segi ekonomi sehingga demokrasi menjadi demokrasi ekonomi. Perkembangan ini telah terjadi secara pragmatis sebagai hasil dari usaha mengatasi tantangan-tantangan yang dihadapi dalam abad ke-20. Lagi pula perkembangan ini telah terlaksana secara evolusioner.

● Sejarah Perkembangan

Pada permulaan pertumbuhannya demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa yang lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran Reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya.

Sistem demokrasi yang terdapat di negara-kota (*city-state*) Yunani Kuno (abad ke-6 sampai abad ke-3 S.M.) merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam satu negara-kota). Lagi pula, ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri atas budak belian dan pedagang asing demokrasi tidak berlaku. Dalam negara modern demokrasi tidak lagi bersifat langsung, tetapi merupakan demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*). Gagasan demokrasi Yunani boleh dikatakan hilang dari muka dunia Barat waktu bangsa Romawi, yang sedikit banyak masih kenal kebudayaan Yunani, dikalahkan oleh suku bangsa Eropa Barat dan benua Eropa memasuki Abad Pertengahan (600-1400). Masyarakat Abad Pertengahan dicirikan oleh struktur sosial yang feodal (hubungan antara *vassal* dan *lord*); yang kehidupan sosial serta spiritualnya dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama lainnya; yang kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan antara para bangsawan satu sama lain. Dilihat dari sudut perkembangan demokrasi Abad Pertengahan menghasilkan suatu dokumen yang penting, yaitu *Magna Charta* (Piagam Besar) (1215). *Magna Charta* merupakan semi kontrak antara beberapa bangsawan dan Raja John dari Inggris di mana untuk pertama kali seorang raja yang berkuasa mengikatkan diri untuk mengakui dan menjamin beberapa hak dan *privileges* dari bawahannya sebagai imbalan untuk penyerahan dana bagi keperluan perang dan sebagainya. Walaupun piagam ini lahir dalam suasana feodal dan tidak berlaku untuk rakyat jelata, namun dianggap sebagai tonggak dalam perkembangan gagasan demokrasi.



Magna Charta

Sebelum Abad Pertengahan berakhir dan

pada permulaan abad ke-16 di Eropa Barat muncul negara-negara nasional (*national state*) dalam bentuk yang modern. Eropa Barat mengalami beberapa perubahan sosial dan kultural yang mempersiapkan jalan untuk memasuki zaman yang lebih modern di mana akal dapat memerdekakan diri dari pembatasan-pembatasannya. Dua kejadian ini ialah Renaissance (1350-1600) yang terutama berpengaruh di Eropa Selatan seperti Italia, dan Reformasi (1500-1650) yang mendapat banyak pengikutnya di Eropa Utara, seperti di Jerman dan Swiss.

Renaissance adalah aliran yang menghidupkan kembali minat kepada kesusastraan dan kebudayaan Yunani Kuno yang selama Abad Pertengahan telah disisihkan. Aliran ini membelokkan perhatian yang tadinya semata-mata diarahkan kepada tulisan-tulisan keagamaan ke arah soal-soal keduniawian dan mengakibatkan timbulnya pandangan-pandangan baru. Reformasi serta perang-perang agama yang menyusul akhirnya menyebabkan manusia berhasil melepaskan diri dari penguasaan Gereja, baik di bidang spiritual dalam bentuk dogma, maupun di bidang sosial dan politik. Hasil dari pergumulan ini ialah timbulnya gagasan mengenai perlunya ada kebebasan beragama serta ada garis pemisah yang tegas antara soal-soal agama dan soal-soal keduniawian, khususnya di bidang pemerintahan. Ini dinamakan 'Pemisahan antara Gereja dan Negara'.

Kedua aliran pikiran yang tersebut di atas mempersiapkan orang Eropa Barat untuk, dalam masa 1650-1800, menyelami masa *Aufklärung* (Abad Pemikiran) beserta Rasionalisme, suatu aliran pikiran yang ingin memerdekakan pikiran manusia dari batas-batas yang ditentukan oleh Gereja dan mendasarkan pemikiran atas akal (*ratio*) semata-mata. Kebebasan berpikir membuka jalan untuk meluaskan gagasan ini di bidang politik. Timbullah gagasan bahwa manusia mempunyai hak-hak politik yang tidak boleh diselewengkan oleh raja dan mengakibatkan dilontarkannya kecaman-kecaman terhadap raja, yang menurut pola yang sudah lazim pada masa itu mempunyai kekuasaan tak terbatas.

Monarki-monarki absolut ini telah muncul dalam masa 1500-1700, sesudah berakhirnya Abad Pertengahan. Raja-raja absolut menganggap dirinya berhak atas takhtnya berdasarkan konsep Hak Suci Raja (*Divine Right of Kings*). Raja-raja yang terkenal di Spanyol ialah Isabella dan Ferdinand (1479-1516), di Prancis raja-raja Bourbon dan sebagainya. Kecaman-kecaman yang

dilontarkan terhadap gagasan absolutisme mendapat dukungan kuat dari golongan menengah (*middle class*) yang mulai berpengaruh berkat kemajuan kedudukan ekonomi serta mutu pendidikannya.

Pendobrokan terhadap kedudukan raja-raja absolut ini didasarkan atas suatu teori rasionalistis yang umumnya dikenal sebagai *social contract* (kontrak sosial). Salah satu asas dari gagasan kontrak sosial ialah bahwa dunia dikuasai oleh hukum yang timbul dari alam (*nature*) yang mengandung prinsip-prinsip keadilan yang universal; artinya berlaku untuk semua waktu serta semua manusia, apakah ia raja, bangsawan, atau rakyat jelata. Hukum ini dinamakan Hukum Alam (*Natural Law, ius naturale*). Unsur universalisme inilah yang diterapkan pada masalah-masalah politik. Teori kontrak sosial beranggapan bahwa hubungan antara raja dan rakyat didasari oleh suatu kontrak yang ketentuan-ketentuannya mengikat kedua belah pihak. Kontrak sosial menentukan di satu pihak bahwa raja diberi kekuasaan oleh rakyat untuk menyelenggarakan penertiban dan menciptakan suasana di mana rakyat dapat menikmati hak-hak alamnya (*natural rights*) dengan aman. Di pihak lain rakyat akan menaati pemerintahan raja asal hak-hak alam itu terjamin.

Pada hakikatnya teori-teori kontrak sosial merupakan usaha untuk mendobrak dasar dari pemerintahan absolut dan menetapkan hak-hak politik rakyat. Filsuf-filsuf yang mencetuskan gagasan ini antara lain John Locke dari Inggris (1632-1704) dan Montesquieu dari Prancis (1689-1755). Menurut John Locke hak-hak politik mencakup hak atas hidup, hak atas kebebasan, dan hak untuk mempunyai milik (*life, liberty and property*). Montesquieu mencoba menyusun suatu sistem yang dapat menjamin hak-hak politik itu, yang kemudian dikenal dengan istilah *Trias Politika*. Ide-ide bahwa manusia mempunyai hak-hak politik menimbulkan revolusi Prancis pada akhir abad ke-18, serta Revolusi Amerika melawan Inggris.

Sebagai akibat dari pergolakan tersebut, maka pada akhir abad ke-19 gagasan mengenai demokrasi mendapat wujud yang konkret sebagai program dan sistem politik. Demokrasi pada tahap ini semata-mata bersifat politis dan mendasarkan dirinya atas asas-asas kemerdekaan individu,



John Locke

kesamaan hak (*equal rights*), serta hak pilih untuk semua warga negara (*universal suffrage*).

● **Demokrasi Konstitusional Abad ke-19: Negara Hukum Klasik**

Sebagai akibat dari keinginan untuk menyelenggarakan hak-hak politik itu secara efektif timbullah gagasan bahwa cara yang terbaik untuk membatasi kekuasaan pemerintah ialah dengan suatu konstitusi, apakah ia bersifat naskah (*written constitution*) atau tak bersifat naskah (*unwritten constitution*). Konstitusi itu menjamin hak-hak politik dan menyelenggarakan pembagian kekuasaan negara sedemikian rupa sehingga kekuasaan eksekutif diimbangi oleh kekuasaan parlemen dan lembaga-lembaga hukum. Gagasan ini dinamakan konstitusionalisme (*constitutionalism*), sedangkan negara yang menganut gagasan ini dinamakan *Constitutional State* atau *Rechtsstaat*.

Menurut Carl J. Friedrich, konstitusionalisme adalah gagasan bahwa pemerintah merupakan:

Suatu kumpulan aktivitas yang diselenggarakan atas nama rakyat, tetapi yang tunduk kepada beberapa pembatasan yang dimaksud untuk memberi jaminan bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah (*a set of activities organized and operated on behalf of the people but subject to a series of restraints which attempt to ensure that the power which is needed for such governance is not abused by those who are called upon to do the governing*).⁴

Pembatasan yang dimaksud termaktub dalam undang-undang dasar.

Di dalam gagasan konstitusionalisme, konstitusi atau undang-undang dasar tidak hanya merupakan suatu dokumen yang mencerminkan pembagian kekuasaan di antara lembaga-lembaga kenegaraan (seperti antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif) atau yang hanya merupakan suatu *anatomy of a power relationship*, yang dapat diubah atau diganti kalau *power relationship* itu sudah berubah (Pandangan ini antara lain dianut di Uni Soviet yang menolak gagasan konstitusionalisme). Tetapi dalam gagasan konsti-

⁴Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, ed. ke-5 (Weltham, Mass.: Blaisdell Publishing Company, 1967), Bab VII.

tusionalisme undang-undang dasar dipandang sebagai suatu lembaga yang mempunyai fungsi khusus, yaitu menentukan dan membatasi kekuasaan pemerintah di satu pihak, dan di pihak lain menjamin hak-hak asasi warga negaranya. Undang-undang dasar dianggap sebagai perwujudan dari hukum tertinggi yang harus dipatuhi oleh negara dan pejabat-pejabat pemerintah sekalipun, sesuai dengan dalil: Pemerintahan berdasarkan hukum, bukan oleh manusia (*Government by laws, not by men*).

Pada abad ke-19 dan permulaan abad ke-20 gagasan mengenai perlunya pembatasan mendapat perumusan yuridis. Ahli-ahli hukum Eropa Barat Kontinental seperti Immanuel Kant (1724-1804) dan Friedrich Julius Stahl memakai istilah *Rechtsstaat*, sedangkan ahli *Anglo Saxon* seperti A. V. Dicey memakai istilah *Rule of Law*.

Oleh Stahl disebut empat *Unsur Rechtsstaat* dalam arti klasik, yaitu:

- a) Hak-hak manusia
- b) Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu (di negara-negara Eropa Kontinental biasanya disebut *Trias Politika*)
- c) Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*)
- d) Peradilan administrasi dalam perselisihan.⁵



Immanuel Kant

Unsur-unsur *Rule of Law* dalam arti yang klasik, seperti yang dikemukakan oleh A. V. Dicey dalam *Introduction to the Law of the Constitution* mencakup:

- a. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*); tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum.
- b. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa, maupun untuk pejabat.
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara

⁵Seperti disebut dalam Oemar Seno Adji, "Prasaran," *Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Seruling Masa 1966), hlm. 24.

lain oleh undang-undang dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.⁶

Bahwa perumusan-perumusan ini hanya bersifat yuridis dan hanya menyangkut bidang hukum saja dan itu pun dalam batas-batas yang agak sempit tidaklah mengherankan. Sebab kedua perumusan itu dirumuskan dalam suasana yang masih dikuasai oleh gagasan bahwa negara dan pemerintahan hendaknya tidak campur tangan dalam urusan warga negaranya, kecuali dalam hal yang menyangkut kepentingan umum, seperti misalnya bencana alam, hubungan luar negeri, dan pertahanan negara. Aliran pikiran ini disebut Liberalisme dan dirumuskan dalam dalil: Pemerintahan yang paling sedikit adalah yang paling baik (*The least government is the best government*), atau dengan istilah Belanda *staatsonthouding*. Negara dalam pandangan ini dianggap sebagai Negara Penjaga Malam (*Nachtwachterstaat*) yang sangat sempit ruang geraknya, tidak hanya di bidang politik, tetapi terutama di bidang ekonomi. Kegiatan di bidang ekonomi dikuasai oleh dalil *laissez faire, laissez passer*, yang berarti bahwa kalau manusia dibiarkan mengurus kepentingan ekonominya masing-masing, maka dengan sendirinya keadaan ekonomi seluruh negara akan sehat. Negara hanya mempunyai tugas pasif, yakni baru bertindak apabila hak-hak manusia dilanggar atau ketertiban dan keamanan umum terancam. Konsepsi negara hukum tersebut adalah sempit, maka dari itu sering disebut "Negara Hukum Klasik".

● **Demokrasi Konstitusional Abad ke-20: *Rule of Law* yang Dinamis**

Dalam abad ke-20, terutama sesudah Perang Dunia II, telah terjadi perubahan-perubahan sosial dan ekonomi yang sangat besar. Perubahan-perubahan ini disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain banyaknya kecaman terhadap ekses-ekses dalam industrialisasi dan sistem kapitalis; tersebarnya faham sosialisme yang menginginkan pembagian kekayaan secara merata serta kemenangan dari beberapa partai sosialis di Eropa, seperti di Swedia dan Norwegia,

⁶Seperti disebut dalam E.C.S. Wade and G. Godfrey Philips, *Constitutional Law: An Outline of the Law Citizen and the State and Administrative Law* (London: Longmans, 1965), hlm.50-51.

dan pengaruh aliran ekonomi yang dipelopori ahli ekonomi Inggris John Maynard Keynes (1883-1946).

Gagasan bahwa pemerintah dilarang campur tangan dalam urusan warga negara baik di bidang sosial maupun di bidang ekonomi (*staatsonthouding* dan *laissez faire*) lambat laun berubah menjadi gagasan bahwa pemerintah bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat dan karenanya harus aktif mengatur kehidupan ekonomi dan sosial. Dewasa ini dianggap bahwa demokrasi harus meluas mencakup dimensi ekonomi dengan suatu



John Maynard Keynes

sistem yang menguasai kekuatan-kekuatan ekonomi dan yang berusaha memperkecil perbedaan sosial dan ekonomi, terutama perbedaan-perbedaan yang timbul dari distribusi kekayaan yang tidak merata. Negara semacam ini dinamakan negara kesejahteraan (*welfare state*) atau negara yang memberi pelayanan kepada masyarakat (*social service state*).

Pada dewasa ini negara-negara modern mengatur soal-soal pajak, upah minimum, pensiun, pendidikan umum, asuransi, mencegah atau mengurangi pengangguran dan kemelaratan serta timbulnya perusahaan-perusahaan raksasa (*anti-trust*), dan mengatur ekonomi sedemikian rupa sehingga tidak diganggu oleh depresi dan krisis ekonomi. Karena itu pemerintah dewasa ini mempunyai kecenderungan untuk memperluas aktivitasnya.

Sesuai dengan perubahan dalam jalan pikiran ini, perumusan yuridis mengenai negara hukum klasik seperti yang diajukan oleh A. V. Dicey dan Immanuel Kant pada abad ke-19 juga ditinjau kembali dan dirumuskan kembali sesuai dengan tuntutan abad ke-20, terutama sesudah Perang Dunia II. *International Commission of Jurists* yang merupakan suatu organisasi ahli hukum internasional dalam konferensinya di Bangkok tahun 1965 memperluas konsep mengenai *Rule of Law*, dan menekankan apa yang dinamakannya *the dynamic aspects of the Rule of Law in the modern age*. Dianggap bahwa, di samping hak-hak politik, hak-hak sosial dan ekonomi juga harus diakui dan dipelihara, dalam arti bahwa harus dibentuk standar-standar dasar sosial dan ekonomi. Penyelesaian soal kelaparan, kemiskinan, dan pengangguran

merupakan syarat agar supaya *Rule of Law* dapat berjalan dengan baik. Pemerintah mempunyai tugas untuk mengadakan pembangunan ekonomi, sedangkan nasionalisasi dan *land reform* sering perlu diadakan, dan tidak bertentangan dengan *Rule of Law*. Untuk bisa menyelenggarakan ini perlu ada kekuasaan administratif yang cukup kuat. Diakui bahwa—terutama di negara-negara baru—untuk dapat mencapai keuntungan-keuntungan ekonomi dan sosial bagi individu, beberapa tindakan campur tangan dalam hak-hak individu menjadi tak terelakkan lagi. Hanya saja, campur tangan semacam itu tidak boleh lebih dari yang semestinya diperlukan dan harus tunduk pada jaminan-jaminan yang diberikan oleh *Rule of Law*.

Dikemukakan bahwa syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintahan yang demokratis di bawah *Rule of Law* ialah:

- 1) Perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi, selain menjamin hak-hak individu, harus menentukan pula cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.
- 2) Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunals*).
- 3) Pemilihan umum yang bebas.
- 4) Kebebasan untuk menyatakan pendapat.
- 5) Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi.
- 6) Pendidikan kewarganegaraan (*civic education*).⁷

Jelaslah bahwa konsep dinamis mengenai *Rule of Law* dibanding dengan perumusan abad ke-19 sudah jauh berbeda. Kecenderungan dari pihak eksekutif untuk menyelenggarakan tugas yang jauh lebih banyak dan intensif daripada dulu dalam masa *Nachtwachterstaat* telah diakui keperluannya. Di samping merumuskan gagasan *Rule of Law* dalam rangka perkembangan baru, timbul juga kecenderungan untuk memberi perumusan mengenai demokrasi sebagai sistem politik. Menurut *International Commission of Jurists* dalam konferensinya di Bangkok, perumusan yang paling umum mengenai sistem politik yang demokratis adalah: "Suatu bentuk pemerintahan di

⁷International Commission of Jurists, *The Dynamic Aspects of the Rule of Law in the Modern Age* (Bangkok: *International Commission of Jurists*, 1965), hlm. 39-50. Pada tanggal 15-19 February 1965 International Commission of Jurists mengadakan South-East Asian and Pacific Conference of Jurists di Bangkok.

mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil-wakil yang dipilih oleh mereka dan yang bertanggung jawab kepada mereka melalui suatu proses pemilihan yang bebas (*a form of government where the citizens exercise the same right (the right to make political decisions), but through representatives chosen by them and responsible to them through the process of free elections*).⁸ Ini dinamakan "demokrasi berdasarkan perwakilan" (*representative democracy*).

Oleh *Commission of Jurists* juga disebut suatu variasi dari demokrasi berdasarkan perwakilan yang mengutamakan terjaminnya hak-hak asasi golongan minoritas terhadap mayoritas ini dinamakan demokrasi dengan hak-hak asasi yang terlindung (*democracy with entrenched fundamental rights*). Menurut perumusan *Commission of Jurists* dalam sistem ini kekuasaan di tangan mayoritas diselenggarakan di dalam suatu rangka legal pembatasan konstitusional yang dimaksud untuk menjamin bahwa asas dan hak fundamental tertentu tidak tergantung pada suatu mayoritas yang tidak tetap atau yang tidak wajar (*powers in the hands of the majority are exercised within a legal framework of constitutional restraints designed to guarantee that certain basic principles and basic rights are not at the mercy of a transient or erratic but simple majority*).⁹ Dengan demikian hak-hak asasi golongan minoritas tetap terjamin.

Henry B. Mayo dalam buku *Introduction to Democratic Theory* memberi definisi sebagai berikut:

Sistem politik yang demokratis ialah di mana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik (*A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom*).¹⁰

Uraian-uraian di atas menonjolkan asas-asas demokrasi sebagai sistem politik. Di samping itu dianggap bahwa demokrasi tidak hanya merupakan

⁸*Ibid.*

⁹*Ibid.*, hlm. 17-18.

¹⁰Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory* (New York: Oxford University Press, 1960), hlm. 70.

suatu sistem pemerintahan, tetapi juga suatu gaya hidup serta tata masyarakat tertentu, yang karena itu juga mengandung unsur-unsur moral.

Dalam rangka itu dapat dikatakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai (*values*). Henry B. Mayo telah mencoba untuk merinci nilai-nilai ini, dengan catatan bahwa perincian ini tidak berarti bahwa setiap masyarakat demokratis menganut semua nilai yang dirinci itu, tetapi tergantung pada perkembangan sejarah serta budaya politik masing-masing. Di bawah ini diutarakan beberapa *nilai* yang dirumuskan oleh Henry B. Mayo:¹¹

1. *Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (institutionalized peaceful settlement of conflict)*. Dalam setiap masyarakat terdapat perselisihan pendapat serta kepentingan, yang dalam alam demokrasi dianggap wajar untuk diperjuangkan. Perselisihan-perselisihan ini harus dapat diselesaikan melalui perundingan serta dialog terbuka dalam usaha untuk mencapai kompromi, konsensus atau mufakat. Kalau golongan-golongan yang berkepentingan tidak mampu mencapai kompromi, maka ada bahaya bahwa keadaan semacam ini akan mengundang kekuatan-kekuatan dari luar untuk campur tangan dan memaksakan dengan kekerasan tercapainya kompromi atau mufakat. Dalam rangka ini dapat dikatakan bahwa setiap pemerintah mempergunakan persuasi (*persuasion*) serta paksaan (*coercion*). Dalam beberapa negara perbedaan antara dukungan yang dipaksakan dan dukungan yang diberikan secara sukarela hanya terletak dalam intensitas dari pemakaian paksaan dan persuasi tadi. Intensitas ini dapat diukur dengan misalnya memerhatikan betapa sering kekuasaan dipakai, saluran apa yang tersedia untuk memengaruhi orang lain atau untuk mengadakan perundingan dan dialog.
2. *Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (peaceful change in a changing society)*. Dalam setiap masyarakat yang memodernisasikan diri terjadi perubahan sosial, yang disebabkan oleh faktor-faktor seperti misalnya majunya teknologi, perubahan-perubahan dalam pola kepadatan penduduk, dalam pola-pola perdagangan, dan sebagainya. Pemerintah harus dapat menyesuaikan kebijaksanaannya dengan perubahan-

¹¹*Ibid.*, hlm. 218.

perubahan ini, dan sedapat mungkin membinanya jangan sampai tidak terkendalikan lagi. Sebab kalau hal ini terjadi, ada kemungkinan sistem demokratis tidak dapat berjalan, sehingga timbul sistem diktator.

3. *Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (orderly succession of rulers)*. Pergantian atas dasar keturunan, atau dengan jalan mengangkat diri sendiri, atau pun melalui *coup d'état*, dianggap tidak wajar dalam suatu demokrasi.
4. *Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (minimum of coercion)*. Golongan-golongan minoritas yang sedikit banyak akan kena paksaan akan lebih menerimanya kalau diberi kesempatan untuk turut serta dalam diskusi-diskusi yang terbuka dan kreatif; mereka akan lebih terdorong untuk memberikan dukungan sekalipun bersyarat, karena merasa turut bertanggung jawab.
5. *Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (diversity)* dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku. Untuk hal ini perlu terselenggaranya suatu masyarakat terbuka (*open society*) serta kebebasan-kebebasan politik (*political liberties*) yang memungkinkan timbulnya fleksibilitas dan tersedianya alternatif dalam jumlah yang cukup banyak. Dalam hubungan ini demokrasi sering disebut suatu gaya hidup (*way of life*). Tetapi keanekaragaman perlu dijaga jangan sampai melampaui batas, sebab di samping keanekaragaman diperlukan juga persatuan serta integrasi.
6. *Menjamin tegaknya keadilan*. Dalam suatu demokrasi umumnya pelanggaran terhadap keadilan tidak akan terlalu sering terjadi karena golongan-golongan terbesar diwakili dalam lembaga-lembaga perwakilan, tetapi tidak dapat dihindarkan bahwa beberapa golongan akan merasa diperlakukan tidak adil. Maka yang dapat dicapai secara maksimal ialah suatu keadilan yang relatif (*relative justice*). Keadilan yang dapat dicapai barangkali lebih bersifat keadilan dalam jangka panjang.

Akhirnya dapat dibentangkan di sini bahwa untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga sebagai berikut:

1. Pemerintahan yang bertanggung jawab.
2. Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar se-kurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi. Dewan perwakilan ini mengadakan pengawasan (kontrol), memungkinkan oposisi yang konstruktif dan memungkinkan penilaian terhadap kebijaksanaan pemerintah secara kontinu.
3. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik (sistem dwi-partai, multi-partai). Partai-partai menyelenggarakan hubungan yang kontinu antara masyarakat umumnya dan pemimpin-pemimpinnya.
4. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat.
5. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mem-pertahankan keadilan.

● **Perkembangan Demokrasi di Asia: Pakistan dan Indonesia**

Sesudah berakhirnya Perang Dunia II muncul beberapa negara di Asia dan Afrika. Walaupun negara-negara baru itu banyak berbeda satu sama lain baik mengenai kebudayaannya, keadaan geografisnya, maupun perkembangan se-jarahnya, tetapi pada hakikatnya semua negara itu menghadapi satu persoal-an yang sama, yaitu bagaimana mengubah suatu masyarakat agraris yang banyak ciri-ciri tradisionalnya, susunan masyarakat berlapis serta tingkat ekonominya rendah, menjadi suatu negara yang modern yang tingkat ekonominya lebih tinggi sesuai dengan *rising expectations* dari rakyatnya. Untuk usaha ini perlu disusun suatu sistem politik yang stabil serta dinamis, aparatur administrasi yang efisien, serta aparatur yang efektif. Pendek kata, persoalan yang dihadapi oleh negara-negara baru berkisar pada masalah *nation building* dan pembangunan ekonomi secara serentak.

Dalam usaha membangun negaranya pada masa Pasca Perang Dunia II tersebut, ada negara yang tertarik oleh pola komunis, seperti China dan

Korea Utara. Tetapi banyak pula negara yang lebih tertarik untuk membentuk sistem politik yang sedikit banyak berpegang pada beberapa asasi pokok dari demokrasi konstitusional seraya memperkembangkan corak khas budaya politik masing-masing. Perkembangan yang beraneka corak ini telah memperbanyak variasi dari demokrasi konstitusional. Tetapi tidak dapat disangkal bahwa usaha modernisasi dari demokrasi konstitusional seraya memperkembangkan corak khas dalam beberapa negara, mengalami kesulitan oleh karena tidak adanya beberapa faktor yang dalam dunia Barat telah sangat membantu perkembangan demokrasi sampai tercapai taraf sekarang ini. Faktor-faktor ini antara lain adalah: persentase buta huruf yang rendah, keadaan ekonomi yang mencukupi, adanya homogenitas sosial, kelas menengah (*middle class*) yang kuat, serta masa damai yang cukup lama.¹² Dalam beberapa negara proses modernisasi telah mengakibatkan instabilitas politik sehingga rakyatnya mengalami kegoncangan sosial dan konstitusional yang dahsyat. Juga dirasa perlunya membentuk suatu pemerintahan yang kokoh kedudukannya untuk menyelenggarakan serta membimbing proses ini. Di beberapa negara timbul kecenderungan untuk memakai cara-cara yang bersifat otokratis dan memusatkan kekuasaan dalam tangan seorang pemimpin yang kadang-kadang dibantu oleh kegiatan satu partai tunggal. Di beberapa negara lain, di mana pemimpin sipil tidak berdaya untuk mengatasi situasi yang kompleks, kita melihat masuknya golongan angkatan bersenjata, terutama tentara, ke dalam gelanggang politik.

Di dalam menepi perkembangan demokrasi di Indonesia ada baiknya kita memerhatikan kejadian-kejadian di Pakistan. Kedua negara yang mayoritas rakyatnya beragama Islam memulai masa merdeka dengan sistem parlementer (di Indonesia sistem parlementer yang mirip dengan yang ada di negeri Belanda, di Pakistan sistem parlementer yang mirip dengan yang ada di negeri Inggris). Di kedua negara, sistem ini pada suatu ketika terasa tidak cocok dan diganti dengan sistem presidensial (di Indonesia pada tahun 1959 dengan Demokrasi Terpimpin, di Pakistan pada tahun 1958 dengan Demokrasi Dasar). Dalam tahap perkembangannya kedua

¹²Michael Brecher, "Political Instability in the New State," dalam *Comparative Politics: A Reader*, Harry Eckstein dan David E. Apter, ed. (New York: The Free Press of Glencoe, 1963), hlm. 623-626.

negara menunjukkan ciri-ciri otokrasi pemaksaan kehendak pemimpin dan kultus individu. Di Indonesia tahap berakhir pada tahun 1965 dengan G 30 S/PKI dan dimulailah suatu periode baru yang berusaha meletakkan sendi-sendi demokrasi konstitusional berdasarkan Pancasila. Di Pakistan Demokrasi Dasar mendapat tantangan yang kuat dan pada tahun 1969 Presiden Ayub Khan mengundurkan diri dan pimpinan diambil alih oleh Jenderal Yahya Khan. Dalam perkembangan selanjutnya terjadi bentrokan antara Pakistan Barat dan Pakistan Timur yang berakhir dengan munculnya Pakistan Timur pada tahun 1971 sebagai negara merdeka bernama Bangladesh. Di Pakistan (Barat) sistem presidensial kembali diganti dengan sistem parlementer.

Ada baiknya kita teropong perkembangan di Pakistan, terutama masa Demokrasi Dasar sebagai contoh dari suatu usaha untuk mengatasi krisis kepemimpinan dengan mengganti sistem parlementer dengan suatu sistem presidensial.

◆ Pakistan

Ketika lahir pada tahun 1947 Pakistan terdiri atas dua bagian, Pakistan Barat dan Pakistan Timur yang satu sama lain terikat karena persamaan agama yaitu agama Islam. Tetapi kedua bagian terpisah secara geografis oleh wilayah India sepanjang 1.600 km dan juga berbeda dalam hal kebudayaan, bahasa, tingkat pendidikan, dan sebagainya. Pakistan Timur dalam bahasa dan kebudayaannya berorientasi kepada Bengal, sedangkan Pakistan Barat kepada Punjab. Pakistan Timur lebih banyak penduduknya, tetapi mayoritas pegawai negeri. Sementara itu, banyak perwira Angkatan Darat berasal dari

Pakistan Barat. Selain itu, Pakistan Barat lebih pesat kemajuan ekonominya sehingga Pakistan Timur merasa dianaktirikan di semua bidang.

Tidak lama sesudah tercapainya kemerdekaan, pelopor kemerdekaan Mohammad Ali Jinnah meninggal dan kematiannya pada tahun 1951 disusul dengan terbunuhnya Liaquat Ali Khan. Meninggalnya kedua pemimpin ini sangat memengaruhi perkembangan politik selanjutnya, karena pemimpin-pemimpin lain tidak memiliki



Mohammad Ayub Khan

kewibawaan di tingkat nasional. Di samping itu partai politik yang dalam masa pra-kemerdekaan telah memelopori berdirinya Pakistan sebagai negara terpisah dari India, *Muslim League*, kehilangan popularitas, terutama di bagian timur. Dengan demikian Pakistan mengalami krisis kepemimpinan dan keadaan instabilitas politik.

Hal ini terasa waktu menghadapi masalah penyusunan undang-undang dasar baru. Baru pada tahun 1956, sesudah konstituante yang dilantik pada tahun 1947 dibubarkan dan diganti oleh konstituante baru, suatu undang-undang dasar baru dapat diterima dengan baik. Tetapi hal ini pun tidak dapat mengakhiri instabilitas politik, sehingga pada tahun 1958 tentara turun tangan dengan membatalkan Undang-Undang Dasar 1956 yang berdasarkan sistem parlementer dan membubarkan kabinet, dewan perwakilan rakyat baik di pusat maupun di kedua provinsi, serta partai-partai politik. Jenderal Ayub Khan mengambil alih pimpinan negara sebagai presiden revolusioner dengan suatu kabinet presidensial. Pada tahun 1960 diadakan referendum, di mana Ayub Khan dipilih sebagai presiden dengan diberi tugas untuk menyusun undang-undang dasar baru.

Presiden Ayub Khan berpendapat bahwa sistem parlementer kurang cocok untuk Pakistan yang 80% rakyatnya masih buta huruf. Ia juga mengecam sistem parlementer karena telah membuka kesempatan bagi pemimpin-pemimpin partai untuk memperkaya diri dan memperkuda rakyat. Karena itu ia menganggap struktur perlu dirombak dan diganti dengan suatu sistem yang memenuhi beberapa syarat:

1. Mudah dimengerti oleh rakyat yang buta huruf dan hidup di daerah pedesaan.
2. Memberi kesempatan kepada semua rakyat termasuk lapisan yang paling bawah untuk secara aktif memikirkan serta memutuskan masalah sosial dan politik yang menyangkut daerahnya sendiri di dalam batas-batas kemampuannya. Dengan demikian ia dapat menghindarkan diri dari pengaruh pemimpin-pemimpin partai. Soal-soal nasional dipercayakan kepada seorang presiden untuk diselesaikan.
3. Menyusun pemerintahan yang kokoh yang tidak diombang-ambingkan oleh dewan perwakilan rakyat.

Gagasan Ayub Khan dituang dalam suatu undang-undang dasar yang mulai berlaku bulan Juni 1962 dan dinamakan Demokrasi Dasar (*Basic*

Democracy). Untuk memungkinkan partisipasi aktif dari semua lapisan rakyat, disusun suatu sistem pemilihan bertingkat berdasarkan sistem distrik. Seluruh Pakistan dibagi dalam 80.000 distrik pemilihan kecil (40.000 di Pakistan Barat dan 40.000 di Pakistan Timur) yang hanya mencakup kira-kira 1000 penduduk. Dengan demikian setiap orang dapat memilih seorang kepercayaan sebagai wakil distriknya. 80.000 wakil distrik ini (yang dinamakan *basic democrats*), bertindak sebagai pemilih dalam suatu majelis pemilihan (*electoral college*) yang mempunyai wewenang untuk memilih presiden beserta kira-kira 150 anggota dewan perwakilan rakyat. Dengan cara demikian diharapkan terpilihnya orang-orang yang benar-benar merupakan wakil rakyat dan tersingkirnya pemimpin-pemimpin partai politik (*professional politicians*) dari arena politik.

Selanjutnya dalam undang-undang dasar ditetapkan adanya seorang presiden sebagai Kepala Eksekutif (*Chief Executive*) yang tidak dapat dijatuhkan oleh dewan perwakilan rakyat selama masa jabatan lima tahun sesuai dengan sistem yang dalam ilmu politik biasanya disebut sistem presidensial atau sistem *fixed executive*. Di bidang legislatif presiden mempunyai wewenang untuk memveto rancangan undang-undang yang telah diterima oleh dewan perwakilan rakyat. Veto ini hanya dapat dibatalkan kalau rancangan undang-undang itu diajukan kepada sidang dan kemudian diterima kembali oleh 2/3 dari jumlah anggotanya. Kalau presiden menolak pembatalan vetonya, maka masalah ini dapat diajukannya kepada para *Basic Democrats* dalam suatu referendum di mana dapat diharapkan mereka lebih bersimpati kepada presiden. Selain itu presiden mempunyai wewenang untuk membubarkan dewan perwakilan rakyat, dalam hal mana ia harus mengundurkan diri dalam 120 hari dan mengadakan pemilihan umum baru. Juga dalam masa darurat yang keperluannya dapat ditentukan oleh presiden sendiri, presiden mempunyai kekuasaan yang luas. Secara formal kekuasaan presiden di Pakistan lebih besar dari presiden di Amerika Serikat atau presiden di Indonesia, dan karena itu pernah dikatakan bahwa pemerintah Pakistan merupakan pemerintah dari presiden, oleh presiden, dan untuk presiden.¹³ Ternyata siasat Presiden Ayub Khan untuk menyusun suatu orde politik baru dan membimbing emansipasi rakyatnya tidak menemui sasaran dalam pe-

¹³Khalid bin Sayyid, *The Political System of Pakistan* (Lahore: Oxford University Press, 1967), hlm. 105.

milihan yang diadakan dalam tahun 1962. Dengan sistem Demokrasi Dasar dan tanpa partai ternyata banyak pemimpin partai lama dipilih kembali, demikian pula dewan perwakilan rakyat baru segera menghidupkan partai-partai lama, bahkan Presiden Ayub Khan sendiri menggabungkan diri (*Conventioneer*) pada *Muslim League*.

Tetapi di bidang ekonomi, pembaruan Presiden Ayub Khan lebih berhasil, malahan boleh dinamakan suatu *success story* kalau dilihat dari sudut naiknya GNP; tetapi kemakmuran baru hanya dirasakan oleh sekelompok kecil rakyat di Pakistan Barat. Lama-kelamaan timbul oposisi terhadap korupsi yang merajalela dan terhadap sistem Demokrasi Dasar yang dianggap kurang demokratis. Sesudah terjadi kerusuhan, maka pada tahun 1968 Presiden Ayub Khan menyerahkan kekuasaan kepada Jenderal Yahya Khan. Presiden baru menjanjikan akan menghidupkan kembali sistem parlementer dan mengadakan pemilihan umum akhir tahun 1970. Tetapi ternyata dua partai terbesar yaitu Partai Rakyat di Pakistan Barat dan Partai Awami Nasional di Pakistan Timur tidak dapat mencapai basis yang cukup kuat untuk merundingkan suatu undang-undang dasar baru, sehingga Jenderal Yahya Khan sekali lagi mengambil alih pimpinan negara. Akhirnya pada tahun 1971 terjadi perpecahan sehingga Pakistan menjadi dua negara, yakni Pakistan dan Bangladesh.

Perubahan dari sistem presidensial ke sistem parlementer mewarnai perkembangan demokrasi di Pakistan. Bahkan ada yang mengatakan bahwa sistem pemerintahan yang kemudian dianut oleh Pakistan adalah sistem semi-presidensial. Posisi presiden di Pakistan secara tradisional merupakan seorang kepala negara; sementara perdana menteri merupakan kepala pemerintahan yang menjalankan pemerintahan sehari-hari.

Namun, konsep dasar tersebut dalam pelaksanaannya di Pakistan sering terjadi penyimpangan, terutama karena adanya kudeta militer atau kembalinya pemerintahan sipil. Dalam keadaan seperti itu, perubahan dalam Undang Undang Dasar (UUD) Pakistan dapat mengganti kekuasaan atau hak-hak istimewa dari presiden.

UUD Pakistan, mengatur bahwa presiden memegang apa yang disebut sebagai *reserve power* di mana presiden dapat menurunkan perdana menteri yang berkuasa dengan membubarkan *National Assembly* dan meminta diselenggarakannya pemilihan umum baru. Sebagaimana diatur dalam UUD,

reserve power ini haruslah mendapat persetujuan atau veto dari Mahkamah Agung.

Perubahan UUD pada tahun 1973 mengubah sistem presidensial menjadi sistem parlementer. Hal ini berarti memberikan kekuasaan kembali kepada perdana menteri untuk menjadi kepala pemerintahan. Zulfikar Ali Bhutto yang menjadi Presiden tahun 1971 turun dari kursi kepresidenan dan menjadi Perdana Menteri sebagaimana diamanatkan oleh UUD tahun 1973.

Tahun 1978, PM Zulfikar Ali Bhutto digulingkan oleh Jenderal Muhammad Zia-ul-Haq yang kemudian mengumumkan dirinya sebagai presiden. Mulai tahun 1978 hingga 1988 Pakistan kembali menganut sistem presidensial di mana Presiden Zia menjadi kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial ini, Presiden Zia mengamandemen UUD 1973. Hal yang paling prinsip diubah dalam UUD 1978 adalah ia mengintrodusir konsep *reserve power* dari seorang presiden.

Setelah kematian Presiden Zia tahun 1988, Pakistan kembali ke sistem parlementer. Benazir Bhutto, anak dari Zulfikar Ali Bhutto, terpilih menjadi perdana menteri perempuan pertama yang dipilih secara demokratis dalam sebuah negara Islam.

Sejak tahun 1990 terjadi ketidakstabilan politik di Pakistan di mana presiden dan perdana menteri berkonflik. Presiden dengan *reserve powernya* membubarkan National Assembly yang secara otomatis juga menggulingkan perdana menteri. Dari tahun 1990 hingga 1996, presiden tiga kali membubarkan Dewan Nasional (*National Assembly*). Hal ini berarti tiga kali perdana menteri otomatis dijatuhkan dan tiga kali pula pemilihan umum diselenggarakan pada periode tersebut.

Perubahan dari sistem parlementer ke sistem presidensial terjadi lagi ketika Jendral Pervez Musharraf pada tanggal 12 Oktober 1999 melakukan kudeta menggulingkan Perdana Menteri Nawaz Sharif. Pada saat itu, ia mengumumkan dirinya sebagai *Chief of Executive* dan melakukan tugas-tugas sebagai perdana menteri sampai dengan 23 November 2002 dan pada tanggal 20 Juni 2001, ia mengklaim dirinya sebagai presiden Pakistan.

Keberlangsungan demokrasi di Pakistan diuji pada masa Jenderal Musharraf. Ia, yang meraih kekuasaan melalui kudeta, harus melegitimasi posisi kepresidenannya dan menjamin kelanjutan kedudukannya. Atas perintah Mahkamah Agung, Jenderal Musharraf harus mengadakan pemilihan

umum selambat-lambatnya tanggal 12 Oktober 2002. Sebelum pemilihan umum itu berlangsung, Jenderal Musharraf mengadakan referendum pada tanggal 30 April 2002 untuk melihat kemungkinan dirinya memperpanjang masa jabatannya setelah pemilu Oktober 2002. Tetapi, referendum ini diboikot oleh kebanyakan kelompok politik, sehingga jumlah pesertanya hanya 30% atau mungkin lebih rendah menurut perkiraan umum. Meskipun begitu, Musharraf melalui partai bentukannya Partai *Pakistan Muslim League Quaid-e-Azam* (PML-Q) memenangkan Pemilu yang diadakan pada Oktober 2002 dan partai yang baru dibentuk tersebut memenangkan kursi di parlemen. Dengan dukungan partai itu, para anggota parlemen pro-Musharraf dapat menguasai dua per tiga super-mayoritas yang dibutuhkan untuk meloloskan amandemen ke-17 yang secara retroaktif melegalisasikan kudeta Musharraf tahun 1999 dan banyak dekrit yang dikeluarkan sesudah itu. Dalam sebuah mosi percaya pada 1 Januari 2004, Musharraf memenangkan 658 dari 1.170 suara di Dewan Pemilih Pakistan dan menurut Pasal 41(8) dari Konstitusi Pakistan ia "dianggap terpilih" menjadi Presiden hingga Oktober 2007.

◆ Indonesia

Perkembangan demokrasi di Indonesia telah mengalami pasang surut. Selama 25 tahun berdirinya Republik Indonesia ternyata masalah pokok yang kita hadapi ialah bagaimana, dalam masyarakat yang beraneka ragam pola budayanya, mempertinggi tingkat kehidupan ekonomi di samping membina suatu kehidupan sosial dan politik yang demokratis. Pada pokoknya masalah ini berkisar pada penyusunan suatu sistem politik di mana kepemimpinan cukup kuat untuk melaksanakan pembangunan ekonomi serta *nation building*, dengan partisipasi rakyat seraya menghindari timbulnya diktator, apakah diktator ini bersifat perorangan, partai, ataupun militer.

Dipandang dari sudut perkembangan demokrasi sejarah Indonesia dapat di bagi dalam empat masa, yaitu:

- a. Masa Republik Indonesia I (1945-1959), yaitu masa demokrasi (konstitusional) yang menonjolkan peranan parlemen serta partai-partai dan yang karena itu dapat dinamakan Demokrasi Parlementer.
- b. Masa Republik Indonesia II (1959-1965), yaitu masa Demokrasi Terpimpin yang dalam banyak aspek telah menyimpang dari demokrasi konstitusi-

- onal yang secara formal merupakan landasannya, dan menunjukkan beberapa aspek demokrasi rakyat.
- c. Masa Republik Indonesia III (1965-1998), yaitu masa Demokrasi Pancasila yang merupakan demokrasi konstitusional yang menonjolkan sistem presidensial.
 - d. Masa Republik Indonesia IV (1998-sekarang), yaitu masa Reformasi yang menginginkan tegaknya demokrasi di Indonesia sebagai koreksi terhadap praktik-praktik politik yang terjadi pada masa Republik Indonesia III.

❖ **Masa Republik Indonesia I (1945–1959): Masa Demokrasi Konstitusional**

Sistem parlementer yang mulai berlaku sebulan sesudah kemerdekaan diproklamakan dan kemudian diperkuat dalam Undang-Undang Dasar 1949 dan 1950, ternyata kurang cocok untuk Indonesia meskipun dapat berjalan secara memuaskan dalam beberapa negara Asia lain. Persatuan yang dapat digalang untuk selalu menghadapi musuh bersama menjadi kendor dan tidak dapat dibina menjadi kekuatan-kekuatan konstruktif sesudah kemerdekaan tercapai. Karena lemahnya benih-benih demokrasi sistem parlementer memberi peluang untuk dominasi partai-partai politik dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Undang-Undang Dasar 1950 menetapkan berlakunya sistem parlementer di mana badan eksekutif yang terdiri atas presiden sebagai kepala negara konstitusional (*constitutional head*) dan menteri-menterinya mempunyai tanggung jawab politik. Karena fragmentasi partai-partai politik, setiap kabinet berdasarkan koalisi yang berkisar pada satu atau dua partai besar dengan beberapa partai kecil. Koalisi ternyata kurang mantap dan partai-partai dalam koalisi tidak segan-segan untuk menarik dukungannya sewaktu-waktu, sehingga kabinet sering kali jatuh karena keretakan dalam koalisi sendiri. Dengan demikian ditimbulkan kesan bahwa partai-partai dalam koalisi kurang dewasa dalam menghadapi tanggung jawab mengenai permasalahan pemerintahan. Di lain pihak, partai-partai dalam barisan oposisi tidak mampu berperan sebagai oposisi yang konstruktif yang menyusun program-program alternatif, tetapi hanya menonjolkan segi-segi negatif dari tugas oposisi.

Umumnya kabinet dalam masa pra pemilihan umum yang diadakan pada tahun 1955 tidak dapat bertahan lebih lama dari rata-rata delapan bulan, dan hal ini menghambat perkembangan ekonomi dan politik oleh karena pemerintah tidak mendapat kesempatan untuk melaksanakan programnya. Pun pemilihan umum tahun 1955 tidak membawa stabilitas yang diharapkan, bahkan tidak dapat menghindari perpecahan yang paling gawat antara pemerintah pusat dan beberapa daerah.

Di samping itu ternyata ada beberapa kekuatan sosial dan politik yang tidak memperoleh saluran dan tempat yang realistis dalam konstelasi politik, padahal merupakan kekuatan yang paling penting, yaitu seorang presiden yang tidak mau bertindak sebagai *rubberstamp* (presiden yang membubuhi capnya belaka) dan suatu tentara yang karena lahir dalam revolusi merasa bertanggung jawab untuk turut menyelesaikan persoalan-persoalan yang dihadapi oleh masyarakat Indonesia pada umumnya.

Faktor-faktor semacam ini, ditambah dengan tidak adanya anggota-anggota partai-partai yang tergabung dalam konstituante untuk mencapai konsensus mengenai dasar negara untuk undang-undang dasar baru, mendorong Ir. Soekarno sebagai presiden untuk mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli yang menentukan berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945. Dengan demikian masa demokrasi berdasarkan sistem parlementer berakhir.

❖ **Masa Republik Indonesia II (1959–1965): Masa Demokrasi Terpimpin**

Ciri-ciri periode ini ialah dominasi dari presiden, terbatasnya peranan partai politik, berkembangnya pengaruh komunis, dan meluasnya peranan ABRI sebagai unsur sosial-politik.

Dekrit Presiden 5 Juli dapat dipandang sebagai suatu usaha untuk mencari jalan keluar dari kemacetan politik melalui pembentukan kepemimpinan yang kuat. 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 (Undang-Undang Dasar memungkinkan seorang presiden untuk dipilih kembali) yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar. Selain itu, banyak lagi

tindakan yang menyimpang dari 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. Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong yang mengganti Dewan Perwakilan Rakyat pilihan rakyat ditonjolkan peranannya sebagai pembantu pemerintah, sedangkan fungsi kontrol ditiadakan. Bahkan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat dijadikan menteri dan dengan demikian ditekankan fungsi mereka sebagai pembantu presiden, di samping fungsi sebagai wakil rakyat. Hal terakhir ini mencerminkan telah ditinggalkannya doktrin *Trias Politica*. Dalam rangka ini harus pula dilihat beberapa ketentuan lain yang memberi wewenang kepada presiden sebagai badan eksekutif untuk campur tangan di bidang lain selain bidang eksekutif. Misalnya presiden diberi wewenang untuk campur tangan di bidang yudikatif berdasarkan Undang-Undang No. 19/1964, dan di bidang legislatif berdasarkan Peraturan Presiden No. 14/1960 dalam hal anggota Dewan Perwakilan Rakyat tidak mencapai mufakat.

Selain itu terjadi penyelewengan di bidang perundang-undangan di mana pelbagai tindakan pemerintah dilaksanakan melalui Penetapan Presiden (Penpres) yang memakai Dekrit 5 Juli sebagai sumber hukum. Tambahan pula didirikan badan-badan ekstra konstitusional seperti Front Nasional yang ternyata dipakai oleh pihak komunis sebagai arena kegiatan, sesuai dengan taktik Komunisme Internasional yang menggariskan pembentukan front nasional sebagai persiapan ke arah terbentuknya demokrasi rakyat. Partai politik dan pers yang dianggap menyimpang dari rel revolusi ditutup, tidak dibenarkan, dan dibreidel, sedangkan politik mercu suar di bidang hubungan luar negeri dan ekonomi dalam negeri telah menyebabkan keadaan ekonomi menjadi bertambah suram. G 30 S/PKI telah mengakhiri periode ini dan membuka peluang untuk dimulainya masa demokrasi Pancasila.

❖ **Masa Republik Indonesia III (1965–1998): Masa Demokrasi Pancasila**

Landasan formal dari periode ini ialah Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, serta Ketetapan-Ketetapan MPRS. Dalam usaha untuk meluruskan kembali penyelewengan terhadap Undang-Undang Dasar yang telah ter-

jadi dalam masa Demokrasi Terpimpin, telah diadakan sejumlah tindakan korektif. Ketetapan MPRS No. III/1963 yang menetapkan masa jabatan seumur hidup untuk Ir. Soekarno telah dibatalkan dan jabatan presiden kembali menjadi jabatan elektif setiap lima tahun. Ketetapan MPRS No. XIX/1966 telah menentukan ditinjau kembali produk-produk legislatif dari masa Demokrasi Terpimpin dan atas dasar itu Undang-Undang No. 19/1964 telah diganti dengan suatu undang-undang baru (No. 14/1970) yang menetapkan kembali ke asas kebebasan badan-badan pengadilan. Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong diberi beberapa hak kontrol di samping tetap mempunyai fungsi untuk membantu pemerintah. Pemimpinnya tidak lagi mempunyai status menteri. Begitu pula tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong yang baru telah meniadakan pasal yang memberi wewenang kepada presiden untuk memutuskan permasalahan yang tidak dapat mencapai mufakat antara anggota badan legislatif. Golongan Karya, di mana anggota ABRI memainkan peranan penting, diberi landasan konstitusional yang lebih formal. Selain itu beberapa hak asasi diusahakan supaya diselenggarakan lebih penuh dengan memberi kebebasan lebih luas kepada pers untuk menyatakan pendapat dan kepada partai-partai politik untuk bergerak dan menyusun kekuatannya, terutama menjelang pemilihan umum 1971. Dengan demikian diharapkan terbinanya partisipasi golongan-golongan dalam masyarakat di samping diadakan pembangunan ekonomi secara teratur serta terencana.

Perkembangan lebih lanjut pada masa Republik Indonesia III (yang juga disebut sebagai Orde Baru yang menggantikan Orde Lama) menunjukkan peranan presiden yang semakin besar. Secara lambat laun tercipta pemusatan kekuasaan di tangan presiden karena Presiden Soeharto telah menjelma sebagai seorang tokoh yang paling dominan dalam sistem politik Indonesia, tidak saja karena jabatannya sebagai presiden dalam sistem presidensial, tetapi juga karena pengaruhnya yang dominan dalam elit politik Indonesia. Keberhasilan memimpin penumpasan G 30 S/PKI dan kemudian membubarkan PKI dengan menggunakan Surat Perintah 11 Maret (Super Semar) memberikan peluang yang besar kepada Jenderal Soeharto untuk tampil sebagai tokoh yang paling berpengaruh di Indonesia. Status ini membuka peluang bagi Jenderal Soeharto untuk menjadi presiden berikutnya sebagai pengganti Presiden Soekarno.

Perlunya menjaga kestabilan politik, pembangunan nasional, dan integrasi nasional telah digunakan sebagai alat pembenaran bagi pemerintah untuk melakukan tindakan-tindakan politik, termasuk yang bertentangan dengan demokrasi. Contohnya adalah prinsip monoloyalitas pegawai negeri sipil (PNS). Semula prinsip itu diperlukan untuk melindungi Orde Baru dari gangguan-gangguan yang mungkin timbul dari musuh-musuh Orde Baru dengan mewajibkan semua PNS untuk memilih Golkar dalam setiap pemilihan umum (pemilu). Kemudian setelah Orde Baru menjadi lebih kuat, ternyata prinsip monoloyalitas tersebut masih tetap digunakan untuk mencegah partai politik lain keluar sebagai pemenang dalam pemilu sehingga Golkar dan Orde Baru dapat terus berkuasa.

Masa Republik Indonesia III menunjukkan keberhasilan dalam penyelenggaraan pemilu. Pemilu diadakan secara teratur dan berkesinambungan sehingga selama periode tersebut berhasil diadakan enam kali pemilu, masing-masing pada tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997. Dari awal, Orde Baru memang menginginkan adanya pemilu. Ini terlihat dari dikeluarkannya Undang-undang (UU) Pemilu pada tahun 1969, hanya setahun setelah Presiden Soeharto dilantik sebagai presiden oleh MPRS pada tahun 1968 atau dua tahun setelah ia dilantik sebagai Pejabat Presiden pada tahun 1967. Hal ini sesuai dengan slogan Orde Baru pada masa awalnya, yakni Melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen.

Namun ternyata nilai-nilai demokrasi tidak diberlakukan dalam pemilu-pemilu tersebut karena tidak ada kebebasan memilih bagi para pemilih dan tidak ada kesempatan yang sama bagi ketiga organisasi peserta pemilu (OPP) untuk memenangkan pemilu. Sebelum fusi partai politik tahun 1973, semua OPP, kecuali Golkar, menghadapi berbagai kendala dalam menarik dukungan dari para pemilih, antara lain karena adanya asas monoloyalitas yang sudah disebutkan sebelumnya. Setelah fusi 1973 yang menghasilkan dua partai politik di samping Golkar, tidak ada perubahan dalam pemilu karena Golkar tetap dapat dipastikan memenangkan setiap pemilu. Hal ini disebabkan karena OPP ini mendapatkan dukungan dan fasilitas dari pemerintah sedangkan dua partai lainnya, yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) menghadapi banyak kendala dalam memperoleh dukungan dari para pemilih. Terlepas dari semua itu, pelaksanaan pemilu sebanyak 6 kali tersebut telah memberikan pendidikan politik yang penting

bagi rakyat Indonesia sehingga rakyat telah terbiasa memberikan suara dan menentukan pilihan dalam pemilu.

Keberhasilan pemerintah Presiden Soeharto untuk menjadikan Indonesia swasembada beras pada pertengahan dasawarsa 1980-an dan pembangunan ekonomi pada masa-masa setelah itu ternyata tidak diikuti dengan kemampuan untuk memberantas korupsi. Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) berkembang dengan pesat seiring dengan keberhasilan pembangunan ekonomi. Keberhasilan pembangunan ekonomi malah dianggap sebagai peluang untuk melakukan KKN yang dilakukan oleh para anggota keluarga dan kroni para penguasa, baik di pusat maupun di daerah.

Di bidang politik, dominasi Presiden Soeharto telah membuat presiden menjadi penguasa mutlak karena tidak ada satu institusi/lembaga pun yang dapat menjadi pengawas presiden dan mencegahnya melakukan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Menjelang berakhirnya Orde Baru, elite politik semakin tidak peduli dengan aspirasi rakyat dan semakin banyak membuat kebijakan-kebijakan yang menguntungkan para kroni dan merugikan negara dan rakyat banyak.

Akibat dari semua ini adalah semakin menguatnya kelompok-kelompok yang menentang Presiden Soeharto dan Orde Baru. Yang menjadi pelopor para penentang ini adalah para mahasiswa dan pemuda. Gerakan mahasiswa yang berhasil menduduki Gedung MPR/DPR di Senayan pada bulan Mei 1998 merupakan langkah awal kejatuhan Presiden Soeharto dan tumbanganya Orde Baru. Kekuatan mahasiswa yang besar yang menyebabkan sulitnya mereka diusir dari gedung tersebut dan semakin kuatnya dukungan para mahasiswa dan masyarakat dari berbagai daerah di Indonesia terhadap gerakan tersebut berhasil memaksa elite politik untuk berubah sikap terhadap Presiden Soeharto. Pimpinan DPR secara terbuka meminta presiden turun. Kemudian 14 orang menteri Kabinet Pembangunan menyatakan penolakan mereka untuk bergabung dengan kabinet yang akan dibentuk oleh Presiden Soeharto yang berusaha untuk memenuhi tuntutan mahasiswa. Melihat perkembangan politik seperti ini, Presiden Soeharto merasa yakin bahwa ia tidak mendapat dukungan yang besar dari rakyat dan orang-orang dekatnya sendiri, sehingga ia kemudian memutuskan untuk mundur sebagai Presiden RI pada tanggal 20 Mei 1998. Mundurnya Soeharto dari kursi presiden menjadi pertanda dari berakhirnya masa Republik Indonesia III yang disusul oleh munculnya Republik Indonesia IV.

❖ **Masa Republik Indonesia IV (1998–sekarang): Masa Reformasi**

Tumbanganya Orde Baru membuka peluang terjadinya reformasi politik dan demokratisasi di Indonesia. Pengalaman Orde Baru mengajarkan kepada bangsa Indonesia bahwa pelanggaran terhadap demokrasi membawa kehancuran bagi negara dan penderitaan rakyat. Oleh karena itu bangsa Indonesia bersepakat untuk sekali lagi melakukan demokratisasi, yakni proses pendemokrasian sistem politik Indonesia sehingga kebebasan rakyat terbentuk, kedaulatan rakyat dapat ditegakkan, dan pengawasan terhadap lembaga eksekutif dapat dilakukan oleh lembaga wakil rakyat (DPR).

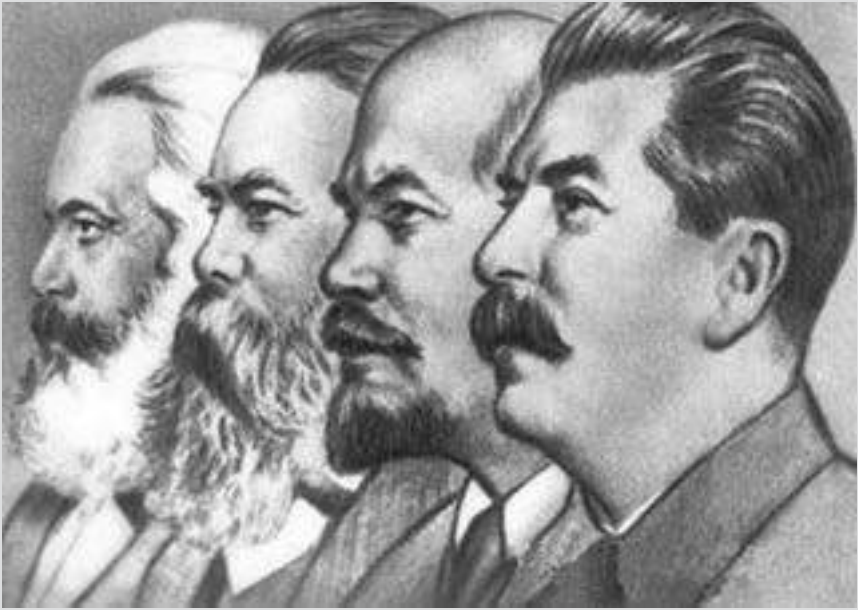
Presiden Habibie yang dilantik sebagai presiden untuk menggantikan Presiden Soeharto dapat dianggap sebagai presiden yang akan memulai langkah-langkah demokratisasi dalam Orde Reformasi. Oleh karena itu, langkah yang dilakukan pemerintahan Habibie adalah mempersiapkan pemilu dan melakukan beberapa langkah penting dalam demokratisasi. UU politik yang meliputi UU Partai Politik, UU Pemilu, dan UU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD yang baru disahkan pada awal 1999. UU politik ini jauh lebih demokratis dibandingkan dengan UU politik sebelumnya sehingga Pemilu 1999 menjadi pemilu yang demokratis yang diakui oleh dunia internasional. Pada masa pemerintahan Habibie juga terjadi demokratisasi yang tidak kalah pentingnya, yaitu penghapusan dwifungsi ABRI sehingga fungsi sosial-politik ABRI (sekarang TNI atau Tentara Nasional Indonesia) dihilangkan. Fungsi pertahanan menjadi fungsi satu-satunya yang dimiliki TNI semenjak reformasi internal TNI tersebut.

Langkah terobosan yang dilakukan dalam proses demokratisasi adalah amandemen UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR hasil Pemilu 1999 dalam empat tahap selama empat tahun (1999–2002). Beberapa perubahan penting dilakukan terhadap UUD 1945 agar UUD 1945 mampu menghasilkan pemerintahan yang demokratis. Peranan DPR sebagai lembaga legislatif diperkuat, semua anggota DPR dipilih dalam pemilu, pengawasan terhadap presiden lebih diperketat, dan hak asasi manusia memperoleh jaminan yang semakin kuat. Amandemen UUD 1945 juga memperkenalkan pemilihan umum untuk memilih presiden dan wakil presiden secara langsung (pilpres). Pilpres pertama dilakukan pada tahun 2004 setelah pemilihan umum untuk lembaga legislatif.

Langkah demokratisasi berikutnya adalah pemilihan umum untuk me-

milih kepala daerah secara langsung (pilkada) yang diatur dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. UU ini mengharuskan semua kepala daerah di seluruh Indonesia dipilih melalui pilkada mulai pertengahan 2005. Semenjak itu, semua kepala daerah yang telah habis masa jabatannya harus dipilih melalui pilkada. Pilkada bertujuan untuk menjadikan pemerintah daerah lebih demokratis dengan diberikan hak bagi rakyat untuk menentukan kepala daerah. Hal ini tentu saja berbeda dengan pemilihan kepala daerah sebelumnya yang bersifat tidak langsung karena dipilih oleh DPRD.

Pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilihan presiden pada tahun 2004 merupakan tonggak sejarah politik penting dalam sejarah politik Indonesia modern karena terpilihnya presiden dan wakil presiden yang didahului oleh terpilihnya anggota-anggota DPR, DPD (Dewan Perwakilan Daerah), dan DPRD telah menuntaskan demokratisasi di bidang lembaga-lembaga politik di Indonesia. Dapat dikatakan bahwa demokratisasi telah berhasil membentuk pemerintah Indonesia yang demokratis karena nilai-nilai demokrasi yang penting telah diterapkan melalui pelaksanaan peraturan perundangan mulai dari UUD 1945. Memang benar bahwa demokratisasi adalah proses tanpa akhir karena demokrasi adalah sebuah kondisi yang tidak pernah terwujud secara tuntas. Namun dengan adanya perubahan-perubahan tadi, demokrasi di Indonesia telah mempunyai dasar yang kuat untuk berkembang.



- Karl Marx, Friedrich Engels, Vladimir Lenin, dan Jozef Stalin.

BAB V

KOMUNISME, DEMOKRASI MENURUT TERMINOLOGI KOMUNISME, DAN PERKEMBANGAN POST-KOMUNISME

- Pengantar..... 139
- Ajaran Karl Marx..... 139
- Perkembangan Marxisme-Leninisme di Uni Soviet 146
- Pandangan Mengenai Negara dan Demokrasi 152
- Demokrasi Rakyat..... 157
- Demokrasi Nasional (*National Democratic State*) 161
- Kritik Terhadap Komunisme dan
Runtuhnya Kekuasaan Komunis 164

● Pengantar

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, demokrasi didukung oleh sebagian besar negara di dunia. Akan tetapi perlu disadari pula bahwa di samping demokrasi konstitusional beserta macam-macam variasinya, pada akhir abad ke-19 telah timbul suatu ideologi yang juga mengembangkan suatu konsep demokrasi yang dalam banyak hal *linea recta* bertentangan dengan asas-asas pokok dari demokrasi konstitusional. Demokrasi dalam arti ini dipakai misalnya dalam istilah-istilah *demokrasi proletar* dan *demokrasi Soviet* (seperti yang dipakai di Uni Soviet), atau dalam istilah *demokrasi rakyat* (yang antara lain dipakai di negara-negara Eropa Timur sesudah berakhirnya Perang Dunia II). Dan dalam dekade lima puluhan telah timbul istilah *demokrasi nasional* yang khususnya dipakai dalam hubungan negara-negara baru di Asia dan Afrika. Semua istilah demokrasi ini berlandaskan aliran pikiran komunisme atau Marxisme-Leninisme (ajaran Marx seperti yang tafsirkan oleh Lenin).

Oleh golongan-golongan yang mendukung demokrasi konstitusional, antara lain *International Commission of Jurists*, suatu badan internasional, demokrasi ini dicap tidak demokratis.¹ Bagi kita, yang dalam masa Demokrasi Terpimpin hampir terjebak oleh slogan-slogan yang dicetuskan oleh Partai Komunis Indonesia (PKI), ada baiknya kalau kita meneropong dengan agak dalam pelbagai istilah demokrasi yang dipakai dalam dunia komunis, mengingat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) No. XXV/1966 bahwa mempelajari paham Komunisme/Marxisme-Leninisme dalam rangka mengamankan Pancasila dan secara ilmiah, seperti di universitas-universitas, dapat dilakukan secara terpimpin.

● Ajaran Karl Marx

Pada permulaan abad ke-19 keadaan kaum buruh di Eropa Barat menyedihkan. Kemajuan industri secara pesat telah menimbulkan keadaan sosial yang sangat merugikan kaum buruh, seperti misalnya upah yang rendah, jam kerja yang panjang, tenaga perempuan dan anak yang disalahgunakan sebagai tenaga murah, keadaan di dalam pabrik-pabrik yang membahayakan dan mengganggu kesehatan.

¹International Commission of Jurists, hlm. 18.

Kedaaan buruk ini menggugah hati orang banyak, antara lain cendekiawan-cendekiawan seperti Robert Owen di Inggris (1771–1858), Saint Simon (1760–1825) dan Fourier (1772–1837) di Prancis untuk mencoba memperbaikinya. Pemikiran orang-orang ini terdorong oleh rasa perikemanusiaan, tanpa disertai tindakan-tindakan maupun konsepsi yang nyata mengenai tujuan dan strategi dari perbaikan itu, sehingga oleh orang lain teori-teori mereka dianggap angan-angan belaka. Karena itu mereka lalu disebut kaum *Sosialis Utopi* (*utopia*= dunia khayalan).

Karl Marx (1818–1883) dari Jerman juga banyak mengecam keadaan ekonomi dan sosial sekelilingnya, akan tetapi ia berpendapat bahwa masyarakat tidak dapat diperbaiki secara tambal sulam dan harus diubah secara radikal melalui pendobrakan sendi-sendinya. Untuk keperluan itu ia



Karl Marx

menyusun suatu teori sosial yang menurutnya didasari hukum-hukum ilmiah dan karena itu pasti akan terlaksana. Untuk membedakan ajarannya dari gagasan-gagasan Sosialis Utopi ia menamakan ajarannya Sosialis Ilmiah (*Scientific Socialism*).

Sejak masa mahasiswa Marx melakukan kegiatan politik yang dianggap radikal. Sesudah diusir dari Jerman ia menetap di London, Inggris. Bekerja sama dengan Friedrich Engels, ia menerbitkan bermacam-macam karangan, di antaranya yang paling terkenal ialah *Manifesto Komunis* dan *Das Kapital*. Tulisan-tulisannya mencakup hampir semua segi kehidupan masyarakat, tetapi buku ini hanya akan membahas ajarannya mengenai Materialisme Dialektis, Materialisme Historis, serta pandangannya mengenai negara dan demokrasi.

Dalam menyusun teori mengenai perkembangan masyarakat ia sangat tertarik dengan gagasan filsuf Jerman George Hegel (1170–1831) mengenai dialektik. Filsafat Hegel dimanfaatkan oleh Marx bukan untuk menjadi seorang filsuf sendiri melainkan untuk mengubah masyarakat secara radikal. Katanya, "Semua filsafat hanya menganalisa masyarakat, tetapi masalah sebenarnya ialah bagaimana mengubahnya."

Banyak dari teori serta ramalan Marx telah dibuktikan ketidakbenarannya secara ilmiah, dan dalam dunia ilmiah hanya merupakan salah satu dari

sekian banyak teori sosial yang telah timbul dalam sejarah perkembangan teori-teori sosial lainnya. Akan tetapi tidak dapat disangkal bahwa sebagai ideologi gagasan-gagasannya sampai masa ini masih banyak pengaruhnya dan di dunia Barat malahan mengalami perkembangan baru dengan nama Kiri Baru (*New Left*).

Hegel, seorang guru besar filsafat pada Universitas Berlin, adalah tokoh dari mazhab yang dinamakan idealisme. Ia menganalisa bagaimana pancaindra manusia yang terbatas kemampuannya berusaha untuk menangkap kebenaran (*truth*). Ia berpendapat bahwa apa yang dianggap oleh manusia sebagai kebenaran sebenarnya hanya merupakan sebagian saja dari kebenaran itu. Kebenaran dalam keseluruhannya hanya dapat ditangkap oleh pikiran manusia melalui proses dialektik (proses dari tesis, melalui antitesis menuju ke sintesis, kemudian mulai lagi dari permulaan dan begitu seterusnya) sampai kebenaran yang sempurna tertangkap. Sekali kebenaran yang menyeluruh itu yang dinamakannya Ide Mutlak (*Absolute Idea*) tertangkap, sekaligus gerakan dialektis berakhir.

Dalam menjelaskan proses dialektik, Hegel mengatakan bahwa proses ini dilandasi oleh dua gagasan; *pertama*, gagasan bahwa semua berkembang dan terus-menerus berubah; *kedua*, gagasan bahwa semua mempunyai hubungan satu sama lain. Misalnya saja, suatu konsep A yang dianggap sebagai kebenaran pada hakikatnya mengandung unsur-unsur yang benar, akan tetapi juga unsur-unsur yang tak benar. Agar supaya pikiran manusia dapat menangkap konsep yang lebih dekat kepada kebenaran yang sempurna, maka konsep A harus dihadapkan dengan konsep B. Konsep B merupakan kebalikan dari konsep A sekalipun telah lahir dari konsep A sendiri. Dari hasil konfrontasi antara konsep A dan konsep B timbullah konsep C yang dinamakan sintesis dan merupakan hasil dari pergumulan antara tesis (konsep A) dan antitesis (konsep B). Proses tesis, antitesis, dan sintesis dinamakan gerak yang berdasarkan hukum dialektik.

Oleh karena semua bergerak dan berubah maka sintesis lambat laun berubah menjadi tesis dan proses dialektik mulai lagi dari permulaan. Setiap kali sintesis baru tertangkap oleh pikiran manusia, ia berada dalam taraf yang lebih tinggi dan lebih lengkap unsur kebenarannya. Proses ini terus berlangsung dalam pikiran manusia, sampai pada suatu ketika tercapai sintesis yang paling tinggi dan paling sempurna unsur kebenarannya, yaitu saat

pikiran manusia telah berhasil menangkap kebenaran seluruhnya yang oleh Hegel dinamakan Ide Mutlak. Jadi, boleh dikatakan bahwa dialektik adalah gerak maju dari taraf rendah ke taraf yang lebih tinggi dengan suatu irama pertentangan dan persatuan. Dengan kata lain, dialektik mencakup suatu pola ulangan dari antagonisme yang disusul oleh penyesuaian.

Marx tertarik oleh gagasan dialektik seperti dibentangkan oleh Hegel, karena di dalamnya terdapat unsur kemajuan melalui konflik dan pertentangan. Dan unsur inilah yang ia perlukan untuk menyusun teorinya mengenai perkembangan masyarakat melalui revolusi. Untuk melandasi teori sosial, ia merumuskan dulu teori mengenai materialisme dialektis (*dialectical materialism*), kemudian konsep-konsep itu dipakainya untuk menganalisa sejarah perkembangan masyarakat yang dinamakannya materialisme historis (*historical materialism*). Atas dasar analisa terakhir ia sampai pada kesimpulan bahwa menurut hukum ilmiah, dunia kapitalis akan mengalami revolusi (yang olehnya disebut revolusi proletar) yang akan menghancurkan sendi-sendi masyarakat itu, dan akan meratakan jalan untuk timbulnya masyarakat komunis.

Materialisme dialektis. Dari ajaran Hegel, Marx mengambil dua unsur, yaitu gagasan mengenai terjadinya pertentangan antara segi-segi yang berlawanan, dan gagasan bahwa semua berkembang terus. Dalam hal itu Marx menolak asas pokok dari aliran Idealisme bahwa hukum dialektik hanya berlaku di dalam dunia yang abstrak, yaitu dalam pikiran manusia. Marx menandakan bahwa hukum dialektik terjadi dalam dunia kebendaan (dunia materi) dan sesuai dengan pandangan itu, ia menamakan ajarannya *Materialisme*. Selanjutnya ia berpendapat bahwa setiap benda atau keadaan (*phenomenon*) dalam tubuhnya sendiri menimbulkan segi-segi yang berlawanan (*opposites*). Segi-segi yang berlawanan dan bertentangan satu sama lain ini dinamakan *kontradiksi*. Dari pergumulan ini akhirnya timbul semacam keseimbangan; dikatakan bahwa benda atau keadaan telah *di-negasi*-kan.

Sesuai dengan hukum dialektik, gerak ini terus terjadi sehingga setiap kali ditimbulkan suatu negasi yang lebih baru. Setiap negasi dianggap sebagai kemenangan yang baru atas yang lama, suatu kemenangan yang dihasilkan oleh kontradiksi-kontradiksi dalam tubuhnya sendiri. Jadi, setiap obyek dan *phenomenon* melahirkan benih-benih untuk penghancuran diri

sendiri untuk selanjutnya diubah menjadi sesuatu yang lebih tinggi mutunya. Negasi dianggap sebagai penghancuran dari yang lama, sebagai hasil dari perkembangan sendiri yang diakibatkan oleh kontradiksi-kontradiksi intern. Jadi, setiap *phenomenon* bergerak dari taraf yang rendah ke taraf yang lebih tinggi, bergerak dari keadaan yang sederhana ke arah yang lebih kompleks. Gerak ini terjadi dengan melompat-lompat melalui gerak spiral ke atas dan tidak melalui gerak lurus ke atas. Dengan tercapainya negasi yang tertinggi, maka selesailah perkembangan dialektis.

Materialisme historis. Pokok-pokok materialisme dialektis dipakai oleh Marx untuk menganalisa masyarakat mulai dari permulaan zaman sampai masyarakat di mana Marx berada. Maka dari itu, teori ini disebut materialisme historis (*historical materialism*). Dan karena materi oleh Marx diartikan sebagai keadaan ekonomi, maka teori Marx juga sering disebut "analisa ekonomis terhadap sejarah" (*economic interpretation of history*). Dalam menjelaskan teorinya Marx menekankan bahwa sejarah (yang dimaksud hanyalah sejarah Barat) menunjukkan bahwa masyarakat zaman lampau telah berkembang menurut hukum-hukum dialektis (yaitu maju melalui pergolakan yang disebabkan oleh kontradiksi-kontradiksi intern melalui suatu gerak spiral ke atas) sampai menjadi masyarakat di mana Marx berada.

Menurut Marx perkembangan dialektis terjadi lebih dahulu dalam struktur bawah (atau *basis*) dari masyarakat, yang kemudian menggerakkan "struktur atasnya". Basis dari masyarakat bersifat ekonomis dan terdiri atas dua aspek, yaitu cara berproduksi (misalnya teknik dan alat-alat) dan hubungan ekonomi (misalnya sistem hak-milik, pertukaran dan distribusi barang). Di atas basis ekonomi berkembanglah struktur atas yang terdiri dari kebudayaan, ilmu pengetahuan, konsep-konsep hukum, kesenian, agama, dan yang dinamakan ideologi. Perubahan sosial politik dalam masyarakat disebabkan oleh perubahan dalam basis ekonomi yakni pertentangan atau kontradiksi dalam kepentingan-kepentingan terhadap tenaga-tenaga produktif, sedangkan lokomotif dari perkembangan masyarakat adalah pertentangan antara kelas sosial.

Berdasarkan hukum dialektika, masyarakat telah berkembang menjadi masyarakat kapitalis di mana Marx berada. Gerak dialektis ini mulai pada saat komune primitif berkembang dari suatu masyarakat yang tidak mengenal milik pribadi dan tidak mengenal kelas menjadi masyarakat yang mulai

mengenal milik pribadi serta pembagian kerja, dan karena itu mengenal pula pembagian dalam kelas-kelas sosial. Jadi, masyarakat yang semula bersifat komune primitif pada suatu ketika menjadi masyarakat berkelas, dan pada saat itulah gerak dialektis mulai. Gerak ini disebabkan oleh pertentangan antara dua kelas utama di dalam masyarakat. Dalam masyarakat berkelas pertama, yaitu masyarakat budak, terjadi pertentangan antara kelas budak dan kelas pemilik budak. Masyarakat budak secara dialektis berubah menjadi masyarakat feodal yang pada gilirannya pula terdorong oleh pertentangan antara kelas pemilik tanah dan kelas penggarap tanah—pertentangan yang dimenangkan oleh borjuasi—berubah menjadi masyarakat kapitalis. Menurut teori sosial ini, maka masyarakat kapitalis, terdorong oleh pertentangan antara kaum kapitalis dan kaum proletar, akan berubah sebagai gerak dialektis terakhir menjadi masyarakat komunis.

Perkembangan ini menurut Marx adalah tidak terelakkan, karena sudah merupakan hukum sosial. Dalam usaha mencapai masyarakat komunis, kaum proletar akan memainkan peranan penting, mereka merebut kekuasaan dari tangan kapitalis, mengambil alih segala alat produksi dan melalui tahap transisi yang dinamakan diktator proletariat akhirnya akan tercapailah masyarakat komunis. Mengenai diktator proletariat dikatakan oleh Marx:

Antara masyarakat kapitalis dan masyarakat komunis terdapat suatu masa peralihan di mana terjadi transformasi secara revolusioner dari masyarakat kapitalis menjadi masyarakat komunis. Ini sesuai dengan adanya masa peralihan politik di mana negara merupakan, tak lain tak bukan, diktator revolusioner dari kaum proletar (*Between capitalist and communist society lies the period of the revolutionary transformation of the one into the other. There corresponds to this also a political transition period in which the state can be nothing but the revolutionary dictatorship of the proletariat*).²

Menurut Marx pertarungan antara kaum kapitalis melawan kaum proletar akan merupakan pertentangan kelas yang terakhir dan dengan demikian akan berakhirlah gerak dialektis.

Masyarakat komunis yang dicita-citakan Marx merupakan masyarakat di mana tidak ada kelas sosial (*classless society*), di mana manusia dibebaskan

²Vladimir Ilyich Lenin, *State and Revolution* (New York: International Publishers, 1932), hlm 71.

dari keterikatannya kepada milik pribadi, dan di mana tidak ada eksploitasi, penindasan serta paksaan. Akan tetapi, merupakan hal yang aneh bahwa untuk mencapai masyarakat yang bebas dari paksaan itu perlu melalui jalan paksaan dan kekerasan, yaitu dengan perebutan kekuasaan oleh kaum buruh dari tangan kaum kapitalis. Dikatakan Marx: "Kekerasan adalah bidan dari setiap masyarakat lama yang sedang hamil tua dengan masyarakat baru" (*Force is the midwife of every old society pregnant with a new one*).

Tulisan Marx banyak sekali menarik perhatian, akan tetapi ternyata tafsirannya berbeda-beda. Di antara pendukungnya terdapat orang-orang seperti Eduard Bernstein (1850–1932), yang secara umum menerima analisa Marx tetapi berpendapat bahwa tujuannya dapat dicapai tanpa revolusi, yakni secara damai melalui jalan parlementer dan atas dasar hak pilih umum (*universal franchise*). Karena begitu menyimpang dari konsep mengenai perlunya revolusi, ia disebut *Revisionis*. Aliran Bernstein ini sangat memengaruhi perkembangan partai-partai sosialis demokrat (*democratic socialists*) yang dalam abad ke-20 di beberapa negara seperti Swedia dan Inggris berhasil menguasai pemerintahan melalui jalan parlementer. Seorang pengikut lain yang terkenal ialah Karl Kautsky (1854–1938). Kautsky tergolong orang yang lebih ortodoks daripada Bernstein dalam menafsirkan tulisan Marx, namun oleh golongan Lenin disebut "Marxis murtad".

Dukungan terbesar kepada ajaran Marx justru dialami di suatu negara yang industrinya baru setengah berkembang, yaitu di Rusia. Berkat kegiatan Lenin serta dibantu oleh adanya kekecewaan serta kekacauan akibat kekalahan tentara Czar dalam Perang Dunia I, gagasan-gagasan Marx dijadikan pola untuk membentuk masyarakat baru atas runtuhnya masyarakat lama melalui suatu revolusi. Lenin berhasil mendirikan suatu negara yang menerapkan dan meneruskan ajaran Marx. Akan tetapi untuk keperluan itu ajaran Marx yang tadinya ditujukan khususnya kepada masyarakat Eropa Barat abad ke-19 yang sudah maju industrialisasinya, perlu ditambah, diubah, dan dilengkapi. Untuk dapat diselenggarakan dalam masyarakat yang tingkat industrialisasinya masih belum terlalu tinggi dan untuk kemudian disesuaikan dengan perubahan-perubahan politik dan sosial abad ke-20, gagasan Marx telah diberi tafsiran yang khusus—yang dinamakan Marxisme-Leninisme atau komunisme—oleh pemimpin-pemimpin Rusia seperti Lenin, Stalin, Khrushchev, dan kawan-kawan.

● Perkembangan Marxisme-Leninisme di Uni Soviet

Lenin memimpin revolusi 1917 dan menguasai Uni Soviet sampai saat meninggalnya pada tahun 1924. Revolusi ini berhasil membentuk diktator proletariat seperti yang dibayangkan oleh Marx. Undang-Undang Dasar 1918 mencerminkan tahap pertama revolusi, yang memusnahkan golongan-golongan yang dianggap penindas, seperti tuan tanah, pejabat agama, pengusaha, dan polisi Czar.

Lenin banyak sekali menulis. Karangan-karangannya yang terkenal antara lain *Apa yang harus diperbuat* (*What is to be done*, 1902), *Negara dan Revolusi* (*State and Revolution*, 1917), dan *Imperialisme, Taraf Tertinggi dari Kapitalisme* (*Imperialism, the Highest Stage of Capitalism*, 1916). Beberapa gagasan



Lenin

www.aseku

Lenin ialah: *pertama*, melihat pentingnya peranan kaum petani dalam menyelenggarakan revolusi (Marx hanya melihat peranan kaum buruh); *kedua*, melihat peranan suatu partai politik yang militan yang terdiri atas *professional revolutionaries* untuk memimpin kaum proletar (Marx berpendapat bahwa kaum proletar akan bangkit sendiri) dan merumuskan cara-cara merebut kekuasaan; *ketiga*, melihat imperialisme sebagai gejala yang memperpanjang hidup kapitalisme (Marx berpendapat bahwa kapitalisme pada puncak perkembangannya

akan menemui ajalnya dan diganti oleh komunisme), sehingga kapitalisme sampai saat itu belum mati. Lenin juga mengintrodusir istilah "sosialisme" untuk masa yang oleh Marx disebut "tahap pertama masyarakat komunis".

Stalin memimpin Uni Soviet dengan tangan besi dari 1924 sampai 1953, dan melebihi Lenin dalam menonjolkan sifat menindas dari rezimnya. Pada tahun 1936 undang-undang dasar lama diganti oleh undang-undang dasar baru yang secara formal menetapkan tercapainya sosialisme dan berakhirnya tahap pertama dari revolusi. Dengan demikian secara resmi dimulai tahap kedua, yaitu menyelenggarakan transformasi masyarakat ke arah masyarakat komunis.

Karangan-karangan Stalin yang terkenal ialah *Dasar-dasar Leninisme* (*Foundations of Leninism*, 1924) dan *Problema-problema Leninisme* (*Problems*

of *Leninism*, 1926). Salah satu gagasan Stalin yang menyimpang dari gagasan Marx mengenai revolusi ialah bahwa komunisme dapat diselenggarakan di satu negara dulu (*Socialism in one country*), yaitu di Uni Soviet. Gagasan dengan gigih ditentang oleh Trotsky yang berpendapat bahwa revolusi harus berjalan terus-menerus (*permanent revolution*) di seluruh dunia (*world revolution*).

Khrushchev berhasil menguasai Uni Soviet sebagai hasil suatu proses perebutan kekuasaan di antara pemimpin-pemimpin teras. Selanjutnya Khrushchev melancarkan gerakan destalinisasi melalui Kongres Partai Komunis Uni Soviet yang ke-20 yang diadakan pada tahun 1956. Dalam proses ini Stalin dikecam karena kesalahan-kesalahan yang dianggap merugikan rakyat Uni Soviet dan karena mengembangkan kultus individu. Doktrin Marxisme-Leninisme ditinjau kembali dalam rangka perkembangan-perkembangan baru yang telah terjadi sesudah Perang Dunia II, baik di dalam negeri (timbulnya suatu generasi baru yang terdiri atas para manager, usahawan, dan cendekiawan) maupun di luar negeri (penemuan bom nuklir). Dalam hubungan ini perlu diperhatikan Program Partai Komunis yang disahkan oleh Kongres ke-22 pada tahun 1961, yang banyak memuat pemikiran baru.

Khrushchev mencetuskan beberapa gagasan yang secara fundamental menyimpang dari ajaran asli Marx dan kebijaksanaan Stalin. *Pertama*, ia mengemukakan bahwa perang dapat dihindarkan dan bukan lagi "tak terelakkan"; *kedua*, membuka kemungkinan untuk hidup berdampingan dengan negara-negara yang berlainan sistem sosialnya (*peaceful co-existence*).

Proses liberalisasi yang diakibatkan oleh gerakan destalinisasi itu mempunyai pengaruh besar atas negara-negara komunis lainnya. Pimpinan Moskow yang semasa hidup Stalin ditaati sepenuhnya oleh negara-negara komunis lainnya, terutama di Eropa Timur, mulai kendor dan timbul gagasan mengenai *Polycentrisme*, yakni bahwa pusat komunisme tidak lagi terbatas pada satu tempat saja (yaitu di Moskow), tetapi terdapat di pelbagai pusat (yaitu di negara komunis masing-masing). Supremasi Uni Soviet terhadap negara-negara komunis lainnya sudah berkurang dan ditantang terutama oleh Mao Zedong yang menganggap dirinya penafsir yang paling murni mengenai ajaran Marxisme-Leninisme. Gagasan-gagasan Khrushchev dinamakan olehnya *Neo-Revisionisme*.

Khrushchev di tahun 1964 disingkirkan dan proses destalinisasi dihentikan. Reputasi dan kedudukan Stalin lambat laun dikembalikan pada kedudukan yang lebih terhormat. Gagasan-gagasan Khrushchev lainnya banyak yang tetap berlaku.

Khrushchev, digantikan oleh Leonid Brezhnev sebagai Sekretaris Jenderal Partai Komunis Uni Soviet (Oktober 1964–10 November 1982). Masa kepemimpinannya relatif tenang, ditandai dengan *détente* dengan Negara-Negara Barat dan Amerika Serikat. Brezhnev juga dikenal dengan kontribusinya dalam membangun kekuatan angkatan bersenjata Uni Soviet yang mengesankan.

Brezhnev bisa memberikan toleransi kepada beberapa revisi ajaran Marxisme-Leninisme untuk tujuan pragmatis, tapi ia tetap tidak melepaskan kontrol politik pada kehidupan masyarakat. Rivalitas Perang Dingin dengan Amerika Serikat ketika itu menjadikan pembangunan angkatan bersenjata menjadi prioritas utama kebijakan politiknya. Akibatnya adalah beban ekonomi yang semakin berat untuk menanggung lomba senjata (*arm race*) dengan Amerika. Selain beban ekonomi, persoalan lain yang muncul di masa pemerintahannya adalah masalah lingkungan, masalah sosial, dan ketegangan antara Uni Soviet dengan negara-negara bagian. Di masa kepemimpinannya, Uni Soviet melakukan invasi ke Afghanistan di bulan Desember 1979.

Di dalam negeri, setelah beragam eksperimen dengan pembaharuan ekonomi di tahun 1960-an, pemimpin Uni Soviet akhirnya berbalik pada pengaturan ekonomi yang lebih ketat. Keadaan industri menunjukkan perbaikan yang stabil di tahun 1970-an sementara sektor pertanian tetap tertinggal. Bertolak belakang dengan spirit revolusioner yang menggebu pada awal berdirinya Uni Soviet, suasana kepemimpinan di era Brezhnev ditandai dengan stagnasi. Usia rata-rata pemimpin di tingkatan elit tertinggi semakin uzur, dan semangat revolusioner juga semakin pudar. Brezhnev meninggal di tahun 1982. Proses transisi kepemimpinan tidak berlangsung mulus. Baru pada tahun 1984 terpilih Yuri Andropov sebagai sekretaris partai komunis Uni Soviet menggantikan Leonid Brezhnev.

Periode setelah Brezhnev ditandai dengan suksesi beruntun dari Yuri Andropov (12 November 1982–9 Februari 1984) kepada Konstantin Chernenko (13 Februari 1984–10 Maret 1985), dan kemudian Mikhail Gorbachev (11 Maret 1985–25 Desember 1991). Perkembangan yang terjadi

di dalam negeri ditandai dengan mulai rontoknya tatanan ekonomi dan politik yang dibangun di negeri itu. Konstantin Chernenko yang merupakan figur transisi yang berakar pada tradisi Brezhnev tidak bisa bertahan lama dan kemudian digantikan oleh Mikhail Gorbachev.

Gorbachev membuat perubahan signifikan di bidang ekonomi dan politik yang dikenal dengan *Perestroika* dan *Glasnot*. *Perestroika* (restrukturisasi) adalah kebijakan restrukturisasi sosial dan ekonomi yang ditujukan untuk memajukan Uni Soviet.

Di bidang ekonomi kebijakan reformasi yang dijalankan adalah dengan mengadopsi beberapa elemen *New Economic Policy* (NEP) dari Lenin yang diterapkan pada tahun 1920-an. Restriksi pada koperasi dan relaksasi pada aturan ketat kepemilikan dicabut. Begitu juga kebijakan tentang perdagangan internasional dan investasi asing yang ketat sedikit demi sedikit dikurangi. Kontrol negara pada perusahaan-perusahaan negara juga dikurangi. Kebijakan sosial yang dikenang banyak kalangan adalah mengenai peningkatan disiplin kader partai dan pekerja serta kampanye antikonsumsi alkohol di kalangan kader partai dan pekerja.

Perubahan yang lebih dramatis dan lebih radikal diluncurkan lewat kebijakannya yang dikenal dengan *Glasnot* (transparansi atau keterbukaan) untuk membuka akses publik kepada informasi dan menghapuskan sensor yang selama ini diberlakukan negara. Gorbachev membebaskan tahanan politik terkenal seperti Andrei Sakharov dan mengeser orientasi kebijakan luar negeri Uni Soviet ke arah yang lebih independen, mengurangi anggaran belanja pertahanan, dan melakukan negosiasi serius untuk mengakhiri Perang Dingin dengan Negara Barat.

Keputusan Gorbachev yang dinilai paling berani adalah perubahan undang-undang Pemilu 1998. Undang-undang ini membuka lembaran sejarah baru di mana kompetisi dalam Pemilu untuk memilih pejabat di tingkat nasional dan lokal dilakukan lewat kompetisi terbuka dengan melibatkan lebih dari satu calon. Kandidat di luar yang dicalonkan partai Komunis Soviet bisa maju dalam pemilu. Di tahun 1990 kongres mengamandemen konstitusi Uni Soviet yang mengizinkan berdirinya partai lain di luar partai



Mikhail Gorbachev

komunis serta kebijakan yang mengizinkan mereka untuk menominasikan kandidatnya dalam pemilu.

Keterbukaan yang dibawa oleh Gorbachev disambut dengan sangat cepat oleh beragam kalangan masyarakat. Arus keterbukaan yang dilancarkan tidak bisa membendung keinginan untuk mengubah tatanan kenegaraan ke arah sistem demokrasi ala Barat dan tumbuhnya nasionalisme di negara bagian yang menuntut kedaulatan mereka dan hak untuk melepaskan diri dari Uni Soviet.

Di akhir tahun 1980-an, republik yang menjadi negara bagian Uni Soviet satu per satu mulai menyatakan sebagai negara yang berdaulat. Justifikasinya adalah Pasal 72 dari konstitusi Uni Soviet yang menyatakan: "negara bagian memiliki kebebasan untuk melepaskan diri" (*any constituent republic was free to secede*). Pada tahun 1990, suatu undang-undang sebagai turunan dari konstitusi berhasil disahkan yang isinya mengesahkan jalan untuk memisahkan diri bagi satu negara bagian. Undang-undang ini tak pelak menjadi cikal bakal dari lepasnya 2/3 negara bagian Uni Soviet lewat referendum.

Keadaan ekonomi tidak membaik bahkan menjadi lebih buruk dengan reformasi yang dijalankan. Kekuasaan Gorbachev makin lama makin memudar, ditambah dengan sentimen antikomunis yang meluas terutama di 3 negara bagian Baltik (Estonia, Latvia, dan Lithuania). Krisis politik berkepanjangan mendorong kelompok "garis keras" di partai komunis Uni Soviet, kelompok militer dan *Komitet Gosudarstvennoy Bezopasnosti* (KGB atau Komisi Keamanan Negara) mencoba melakukan kudeta di bulan Agustus tahun 1991 yang dikenal dengan "Kudeta Agustus" untuk menurunkan Gorbachev. Kudeta gagal dan hanya bertahan selama dua hari, karena oposisi yang luas yang menolak kudeta yang dilancarkan oleh Boris Yeltsin yang ketika itu adalah presiden terpilih dari Republik Rusia. Ironisnya kudeta tidak berhasil menjatuhkan Gorbachev, tapi memunculkan figur Boris Yeltsin sebagai pahlawan.

Reputasi Gorbachev terus menurun sehingga ia kemudian mengundurkan diri sebagai Sekretaris Jenderal Partai Komunis Uni Soviet. Hanya dalam hitungan hari semua kegiatan partai komunis Uni Soviet dibekukan dan negara bagian yang pernah tergabung dengan Uni Soviet satu per satu memerdekakan diri dari Uni Soviet. Selain memerdekakan diri, mereka juga melarang keberadaan partai komunis di negara mereka masing-masing.

Upaya referendum untuk mempertahankan Uni Soviet dicoba dilakukan kembali pada tahun 1991, namun hasilnya mereka yang memilih untuk bertahan dalam Uni Soviet hanya 9 dari 15 negara bagian. Di musim panas 1991, *New Union Treaty* ditandatangani dan disetujui oleh 8 bekas negara bagian. Ini artinya juga perubahan fundamental dalam tatanan politik yang bergeser menjadi negara federasi yang lebih longgar.

Mikhail Gorbachev tersingkir dari panggung politik tidak lama setelah itu. Pergeseran kekuasaan berlangsung cepat, gerak ke arah pemisahan diri tidak bisa lagi dibendung. Latvia dan Estonia menyatakan kemerdekaannya di tahun 1991, sebelumnya Lithuania sudah memulainya di tahun 1990. Setelah Latvia dan Estonia, 12 republik lain mengikutinya. Tanggal 8 Desember 1991 Uni Soviet secara resmi dinyatakan bubar dan digantikan dengan *Commonwealth Independent States* (CIS).

Bulan Juni tahun 1991, Boris Yeltsin terpilih menjadi presiden Rusia yang pertama. Di bulan Desember 1991, segera setelah kudeta Agustus yang gagal, Yeltsin membuat kesepakatan dengan pemimpin Belarusia dan Ukraina (2 bekas negara bagian terbesar dari Uni Soviet) untuk membubarkan Uni Soviet secara resmi.

Di masa kepemimpinannya (1991–2000), Boris Yeltsin berupaya untuk melakukan reformasi ekonomi yang lebih radikal. Di bulan Januari 1992, dilakukan liberalisasi harga. Kesulitan ekonomi yang ditandai dengan antrian panjang untuk memperoleh kebutuhan hidup sehari-hari yang menjadi pemandangan umum sejak krisis di tahun 1989 perlahan menghilang. Privatisasi besar-besaran dilakukan sepanjang tahun 1993–1994 di mana kendali ekonomi dari pemerintah berangsur menghilang. Sampai dengan pertengahan tahun 1994, 70% dari kepemilikan ekonomi di Rusia berada di tangan swasta. Di tahun 1995 dengan bantuan *International Monetary Fund* (IMF), Rusia melakukan kebijakan stabilisasi mata uangnya. Reformasi tidak dilakukan dengan mudah dan tantangan hebat dihadapi dari parlemen, dari mantan pejabat partai komunis Uni Soviet dan dari kelompok industrialis yang selama ini diuntungkan dengan proteksi negara.

Yeltsin berusaha untuk memperluas basis dukungan menjelang pe-



Boris Yeltsin

milihan presiden 1996 menghadapi Genady Zyuganov (pemimpin dari PKUS -Partai Komunis Uni Soviet). Strategi yang dilakukan untuk memenangkan kampanye adalah dengan program *loans for shares*, yang artinya ia menawarkan sumber daya natural yang strategis kepada kelompok pengusaha besar/pihak swasta dan dipertukarkan dengan pinjaman kepada pemerintah. Kebijakan ini sangat kontroversial dan mendorong munculnya konsolidasi kelompok oligarki yang sangat berpengaruh di bidang ekonomi dan politik. Kelompok oligarki inilah yang membantu Yeltsin untuk memenangkan Pemilu Presiden untuk masa jabatan yang ke-2 lewat kampanye intensif di jaringan televisi dan koran yang dimiliki oleh kelompok oligarki ini.

Boris Yeltsin diketahui bukan tokoh yang sehat. Ia menderita serangan jantung sehingga persoalan mencari pengganti yang tepat juga menjadi agenda politiknya yang penting. Pencapaian di masa jabatannya adalah keberhasilan mencegah komunisme untuk kembali berkuasa di Republik Rusia. Kebijakan pertahanan dan kebijakan luar negeri yang ditempuh di masa kepemimpinannya adalah mengurangi belanja pertahanan hampir 90% dan bekerja sama dengan Amerika Serikat (AS) dalam strategi pengurangan nuklir di Rusia. Boris Yeltsin bersikap lunak pada perluasan *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) yang mencakup juga bekas negara sosialis di Eropa Timur. Rusia juga berpartisipasi dalam upaya internasional di bawah Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk mengakhiri perang sipil di Yugoslavia. Di samping itu, Yeltsin juga dikenal dengan kebijakannya yang kontroversial dengan memicu perang di Chechnya yang menelan ribuan korban jiwa.

Vladimir Putin terpilih menggantikan Boris Yeltsin sebagai pejabat presiden setelah pada tanggal 1 Januari 2000 Boris Yeltsin mengundurkan diri. Sebelumnya, Putin menjabat Perdana Menteri yang mendampingi Yeltsin sejak 1999. Putin memenangkan Pemilu pada bulan Maret 2000 dan secara resmi diangkat menjadi presiden Rusia yang sah yang terpilih lewat pemilu.

● **Pandangan Mengenai Negara dan Demokrasi**

Golongan komunis selalu bersikap ambivalen terhadap negara. Marx, yang di mana-mana dihadapkan dengan aparaturnya yang dianggap menghalangi cita-citanya, berpendapat negatif terhadap negara. Negara dianggapnya sebagai suatu alat pemaksa (*instrument of coercion*) yang

akhirnya akan melenyap sendiri dengan munculnya masyarakat komunis. Kata Marx dan Engels: "Negara tak lain tak bukan hanyalah mesin yang dipakai oleh satu kelas untuk menindas kelas lain (*The state is nothing but a machine for the oppression of one class by another*)."³ Dan dikatakan selanjutnya bahwa negara hanya merupakan suatu lembaga transisi yang dipakai dalam perjuangan untuk menindas lawan-lawan dengan kekerasan.

Selama kaum proletar masih memakai negara, mereka tidak memakainya untuk memperjuangkan kebebasan tetapi untuk menindas lawan-lawan, dan pada saat tercapainya kebebasan, negara melenyap (*As long as the proletariat still needs the state, it needs it not in the interests of freedom but for the purpose of crushing its antagonists; and as soon as it becomes possible to speak of freedom, then the state, as such, ceases to exist*).⁴

Negara akhirnya akan lenyap pada saat komunisme tercapai karena tidak ada lagi yang ditindas.

Lenin mendukung sepenuhnya dua gagasan Marx itu. Malahan dianggap bahwa diktator proletariat, yang merupakan transisi dari masyarakat kapitalis ke masyarakat komunis, merupakan negara dalam arti kata itu pula. Dikatakan bahwa diktator proletariat merupakan: "Organisasi pelopor dari orang-orang yang ditindas, sebagai kelas penguasa untuk menghancurkan kaum penindas (*The organization of the vanguard of the oppressed as the ruling class for the purpose of crushing the oppressors*)."⁵ Gagasan ini tercermin dalam Undang-Undang Dasar Uni Soviet 1918.

Demokrasi pada tahap ini, menurut Lenin, bersifat: "Demokrasi untuk mayoritas dari rakyat dan penindasan dengan kekerasan terhadap kaum pengisap dan penindas, dengan jalan menyingkirkan mereka dari demokrasi (*Democracy for the vast majority of the people and suppression by force, i.e. exclusion from democracy, of the exploiters and oppressors of the people*)."⁶ Menurut Lenin demokrasi ini sudah merupakan perbaikan terhadap demokrasi borjuasi yang menurut Lenin merupakan demokrasi untuk minoritas terhadap mayoritas yang tidak mempunyai hak demokratis. Terhadap kecaman bahwa diktator dan demokrasi pada hakikatnya bertentangan satu sama lain, Lenin menandakan bahwa diktator dan demokrasi merupakan dua muka dari

³*Ibid.*, hlm. 73.

⁴*Ibid.*

⁵*Ibid.*

⁶*Ibid.*

lencana yang sama (*two sides of one medal*). Mengenai lenyapnya negara dengan tercapainya komunisme dikatakan Lenin bahwa negara akan melempap sama sekali manakala masyarakat menerima prinsip bahwa: "Setiap orang bekerja menurut kesanggupannya, setiap orang menerima menurut kebutuhannya (*From each according to his ability, to each according to his needs*)."⁷

Akan tetapi pemimpin-pemimpin pengganti Lenin menganggap perlu untuk mengubah dan menambah kedua gagasan ini karena dihadapkan dengan kenyataan bahwa komunisme di Uni Soviet pada suatu ketika mungkin akan tercapai, pada saat nanti akan timbul permasalahan apakah dengan demikian Uni Soviet akan lenyap sebagai negara. Oleh Stalin dan Khrushchev diusahakan untuk menanggukkan saat itu. Maka oleh Stalin dikemukakan dua syarat untuk lenyapnya negara, yaitu syarat internal (yang telah dikemukakan oleh Marx dan Lenin) bahwa sistem ekonomi harus berdasarkan prinsip ekonomi "distribusi menurut kebutuhan," ditambah dengan syarat eksternal (gagasan baru dari Stalin) bahwa pengepungan oleh negara-negara kapitalis (*capitalist encirclement*) harus berakhir dan sosialisme menang di seluruh dunia. Dengan tambahan syarat eksternal ini Stalin mengharapkan dapat menunda saat lenyapnya negara Uni Soviet.

Khrushchev merasa lebih terdesak lagi oleh karena telah menanggalkan konsep bahwa perang tidak terelakkan lagi dan menggantinya dengan gagasan mengenai *peaceful co-existence*. Maka dari itu ia secara formal tetap mempertahankan gagasan bahwa negara akan lenyap, sekalipun saat kapan hal ini akan terjadi tetap dinyatakan sebagai masa depan yang masih jauh. Dinyatakan bahwa bentuk negara di Uni Soviet sudah berkembang sedemikian rupa sehingga keharusan untuk lenyap sudah bertambah kecil. Dikatakan olehnya bahwa negara merupakan "negara dari seluruh rakyat" (*state of the whole people*) di mana hanya ada dua golongan yang bersahabat. Dengan demikian tidak ada lagi kelas-kelas sosial yang antagonistis dan karena itu tidak perlu lagi ada paksaan. Menurut Program Partai yang diterima dalam Kongres ke-22 tahun 1961 berbunyi: "Demokrasi proletar makin lama makin menjadi demokrasi sosialis dari rakyat seluruhnya."

⁷*Ibid.*

Perumusan Khrushchev ini jauh menyimpang dari gagasan bahwa negara selalu dipakai oleh satu golongan untuk menindas golongan lain. Secara formal kekerasan memang sudah dikesampingkan, akan tetapi dalam kenyataan, oposisi dan kritik tetap ditindak dengan kekerasan.

Komunisme tidak hanya merupakan sistem politik tetapi juga mencerminkan suatu gaya hidup yang berdasarkan nilai-nilai tertentu:

1. *Gagasan monoisme (sebagai lawan dari pluralisme)*. Gagasan ini menolak adanya golongan-golongan di dalam masyarakat sebab dianggap bahwa setiap golongan yang berlainan aliran pikirannya merupakan perpecahan. Akibat dari gagasan ini ialah bahwa persatuan dipaksakan dan oposisi ditindas.
2. *Kekerasan dipandang sebagai alat yang sah dan harus dipakai untuk mencapai komunisme*. Paksaan ini dipakai dalam dua tahap: pertama, terhadap musuh, kedua terhadap pengikutnya sendiri yang dianggap masih kurang insaf. Kalau dewasa ini ciri paksaan di Uni Soviet kurang menonjol, hal ini hanya mungkin karena selama empat puluh tahun telah diselenggarakan suatu diktator yang kejam di mana setiap oposisi dimusnahkan sampai ke akar-akarnya. Dewasa ini paksaan fisik sebagian besar telah diganti dengan indoktrinasi secara luas, yang terutama ditujukan kepada angkatan muda.
3. *Negara merupakan alat untuk mencapai komunisme*. Karena itu semua alat kenegaraan seperti polisi, tentara, kejaksaan dipakai untuk diabdikan kepada tercapainya komunisme (sering disebut sistem mobilisasi atau *mobilization system*, sebagai lawan dari sistem pendamaian atau *conciliation system*). Ini mengakibatkan suatu campur tangan negara yang sangat luas dan mendalam di bidang politik, sosial, dan budaya. Di bidang hukum hal ini berarti bahwa hukum tidak dipandang sebagai *a good in it self* tetapi dianggap sebagai alat revolusi untuk mencapai masyarakat komunis.

Mekanisme untuk menyelenggarakan asas-asas itu:

1. Sistem satu partai; diktator proletar sebenarnya merupakan diktator Partai Komunis. Untuk mengerahkan semua tenaga dan potensi ke arah terbentuknya komunisme, Partai Komunis merupakan organisasi yang pokok. Sekalipun dalam Undang-Undang Dasar (Pasal 126) Partai Komunis hanya disebut sebagai: "Pelopor dari kaum buruh dalam

perjuangannya untuk membangun masyarakat komunis dan pimpinan inti dari organisasi-organisasi buruh baik yang bersifat umum maupun yang bersifat kenegaraan (*Vanguard of the working people in their struggle to build a communist society and (is) the leading core of all organizations of the working people both public and state*);” dalam praktik Partai Komunis tidak hanya memimpin massa yang tergabung di dalam tubuhnya, tetapi juga memimpin lembaga-lembaga kenegaraan seperti kabinet dan Soviet Tertinggi, terutama Presidiumnya, baik mengenai personalianya maupun dalam soal membuat serta melaksanakan *policy*. Sekalipun badan-badan perwakilan mempunyai banyak anggota yang secara formal tidak terikat pada partai, tetapi bimbingan dan pengendalian diselenggarakan melalui anggota-anggota Partai Komunis dalam lembaga itu. Lagi pula orang-orang non-partai hanya dapat dicalonkan kalau mendapat persetujuan dari Partai Komunis.

2. Soviet Tertinggi secara formal memegang semua kekuasaan yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif, sebab Marxisme-Leninisme menolak gagasan *trias politika*. (Bentuk pemerintahan ini sering disebut *assembly government*). Tetapi dalam kenyataan badan ini tidak dapat menyelenggarakan kekuasaan itu karena setiap tahun hanya bersidang beberapa hari. Keputusan diambil dengan “aklamasi” sehingga anggota Soviet Tertinggi memberi kesan hanya merupakan “*yes-men*” belaka. Wewenang membuat keputusan yang sebenarnya berada di tangan pimpinan Partai Komunis yang merangkap menjadi anggota kabinet dan Presidium Soviet Tertinggi. Soviet Tertinggi merupakan forum untuk menyebarkan dan memopulerkan kebijaksanaan pemerintah, dan memberikan kesan kepada rakyat bahwa ia berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Jadi, tujuannya bukan untuk mengontrol pemerintah.
3. Pemilihan umum dewasa ini bersifat rahasia tetapi tidak ada kemerdekaan politik dan pencalonan didasarkan atas sistem calon tunggal untuk setiap kursi, setiap calon ditetapkan oleh Partai Komunis. Pemilihan umum tidak merupakan sarana untuk memilih pimpinan baru seperti di negara demokratis, tetapi merupakan alat propaganda untuk menunjukkan betapa luasnya dukungan rakyat pada pemerintah.

● Demokrasi Rakyat

Menurut peristilahan komunis, demokrasi rakyat adalah bentuk khusus demokrasi yang memenuhi fungsi diktator proletar (*a special form of democracy fulfilling the functions of proletarian dictatorship*). Bentuk khusus ini tumbuh dan berkembang di negara-negara Eropa Timur seperti Cekoslovakia, Polandia, Hongaria, Rumania, Bulgaria, dan Yugoslavia, serta Tiongkok. Menurut Georgi Dimitrov, seorang tokoh yang pernah menjabat sebagai perdana menteri Bulgaria, demokrasi rakyat merupakan: "Arah dalam masa transisi yang bertugas untuk menjamin peran negara ke arah sosialisme (*a state in the transitional destined to development on the path to socialism*)."⁸

Pertumbuhan demokrasi rakyat berbeda di tiap-tiap negara sesuai dengan situasi sosial politik setempat. Di Uni Soviet, sebagai hasil dari perkembangan politik yang amat kaku dan penuh ketegangan antara golongan komunis dan golongan antikomunis, pada akhirnya hanya diakui adanya satu partai dalam masyarakat; golongan-golongan lainnya disingkirkan secara paksa.

Di negara-negara Eropa Timur secara resmi terdapat sistem multi-partai dengan kedudukan serta peranan partai komunis yang dominan. Hal ini disebabkan karena perkembangan selama dan sesudah Perang Dunia II, yakni ketika pendudukan Nazi Jerman atas negara-negara Eropa Timur memaksa golongan-golongan komunis untuk bekerja sama dengan golongan-golongan lainnya dalam masyarakat setempat dalam rangka melancarkan perlawanan terhadap tentara pendudukan. Setelah Nazi Jerman dapat ditundukkan, pasukan-pasukan Uni Soviet yang tergabung dalam Tentara Merah mengambil alih kekuasaan. Berkat kehadiran dan kekuatan Tentara Merah itu, partai-partai komunis setempat yang umumnya merupakan minoritas berhasil merebut pucuk pimpinan dan kekuasaan pemerintahan negara.

Demokrasi rakyat yang lahir di Eropa Timur ini mencapai status resmi di masing-masing negara pada waktu yang berlainan: di Cekoslovakia dicapai pada tahun 1948, di Hongaria pada tahun 1949, di Polandia dan Rumania pada tahun 1952. Sesuai dengan perkembangan di Uni Soviet, demokrasi rakyat tumbuh ke bentuk republik sosialis; Cekoslovakia untuk pertama kali-

⁸Arnold. J. Zacher (ed.), *Constitutions and Constitutional Trends since World War II* (New York: New York University Press, 1955), hlm. 179.

nya meresmikan bentuk ini pada tahun 1960, dan Rumania pada tahun 1965. Dalam perkembangan dari bentuk dan sebutan demokrasi rakyat ke negara sosialis, pola Uni Soviet senantiasa dianggap sebagai model yang patut ditiru.

Ciri-ciri demokrasi rakyat berbentuk dua: a) Suatu wadah front persatuan (*united front*) yang merupakan landasan kerja sama dari partai komunis dengan golongan-golongan lainnya dalam penguasa; b) Penggunaan beberapa lembaga pemerintahan di negara yang lama. Di China gagasan demokrasi rakyat dipengaruhi oleh pemikiran-pemikiran Mao Zedong yang melancarkan gagasan mengenai *Demokrasi Baru (New Democracy)*. Front persatuan juga diakui sebagai wadah kerja sama Partai Komunis China yang dominan dengan beberapa partai kecil lainnya.



Mao Zedong

Sepanjang tahun 1989 sampai akhir tahun 1991, semua negara komunis di Eropa Timur (Albania, Bulgaria, Czekoslovakia, Hongaria, Polandia, Rumania, dan Yugoslavia) mengalami transisi politik fundamental, bergeser menjauh dari komunisme (*post-communism*).

Perkembangan di Hongaria, pada awal komunisme tahun 1949, ditandai dengan fase yang koersif dan model-model teror serta karakteristik pimpinan yang berorientasi pada Moskow (di bawah Matyas Rakosi) yang menyingkirkan kelompok komunis yang berciri nasionalis seperti Laszlo Rajk. Pelaksanaan pemerintahan dicirikan dengan revolusi dari atas. Rakosi digantikan oleh Erno Gero di tahun 1956 yang tidak lebih liberal dibandingkan Gero, sehingga memicu perlawanan massa yang dipimpin oleh bekas Perdana Menteri Imre Nagy. Pemberontakan massa ini menelan korban lebih dari 20,000 jiwa. Walaupun Imre Nagy sesaat bisa mendapatkan kembali jabatan, namun hal itu tidak berlangsung lama dan segera setelah itu Nagy digantikan oleh Janos Kadar.

Janos Kadar berkuasa lebih dari tiga dekade, sejak 1956 sampai 1980-an. Ia dikenang sebagai pemimpin yang memperkenalkan *New Economic Mechanism* di tahun 1968, yang walaupun dalam pelaksanaannya tidak terlalu berhasil namun dianggap sebagai gagasan yang lebih radikal dari reformasi perekonomian yang pernah diterapkan di Eropa Timur pada masa itu.

Proses liberalisasi berlangsung hingga tahun 1980-an yang ditandai dengan kebebasan penuh untuk bepergian dan melakukan kritik pada rezim yang berkuasa. Kadar berkuasa terlalu lama dan menjadi terlalu tua untuk bisa melakukan perubahan yang lebih substantif untuk Hongaria. Di bulan Mei 1988, Janos Kadar yang ketika itu berusia 75 tahun digantikan dalam proses politik yang relatif lancar melalui sebuah kongres luar biasa yang diadakan oleh partai komunis Hongaria. Penggantinya adalah Karoly Grosz yang menjabat perdana menteri sejak pertengahan 1987. Grosz membentuk politbiro yang keanggotaannya melibatkan juga kelompok radikal seperti Poszgay, Rezso Nyers, dan Miklos Nemeth. Mandat utama dari Politbiro adalah memperbaiki keadaan ekonomi yang bermasalah serius di tengah keterbukaan dan kebebasan yang makin lebar di Hongaria. *Democratic Forum* terbentuk pertama kalinya di tahun 1988, sebagai pioner dari organisasi legal non-negara yang tumbuh untuk kali pertama di negeri itu. *Democratic Forum* adalah cikal bakal bagi munculnya partai di luar partai komunis Hongaria yang pendiriannya tidak dipermasalahkan Moskow yang ketika itu berada di bawah kepemimpinan Mikhail Gorbachev.

Perkembangan yang lebih progresif terjadi di tahun 1989, yang didahului dengan pengunduran diri Politbiro. Hongaria berada pada masa transisi dan harus mengambil pilihan opsi ke mana masa depan negeri ini akan dibawa. Apakah akan kembali ke belakang dan mempertahankan rezim komunis dengan cara apa pun, termasuk cara kekerasan seperti di Polandia di tahun 1981 dan Cekoslovakia di tahun 1961, atau bergerak ke arah yang berbeda. Pilihan yang diambil adalah bergerak ke arah *Post Communism* dan pilihan transisi ke arah pembentukan rezim yang lebih demokratis.

Sampai saat ini hanya tinggal 5 negara dari 23 negara bekas komunis yang masih secara formal menyatakan dirinya sebagai negara komunis yaitu China, Kuba, Laos, Korea Utara, dan Vietnam.

Yang menarik untuk dipelajari adalah mengapa ada negara-negara komunis yang bisa bertahan dan mengapa lebih banyak yang runtuh. Alasan mengapa China bisa bertahan banyak dijelaskan dengan berbagai argumen oleh para ahli ilmu politik, sinolog, maupun kalangan pengamat yang tekun mempelajari perkembangan yang terjadi di China.

Untuk kalangan sinolog dan pengamat, Komunisme di China memperlihatkan situasi yang berbeda dengan situasi di kebanyakan negara di Eropa Timur maupun Uni Soviet. Para sinolog dan pengamat sering menyatakan



Deng Xiaoping

faktor “keunikan China” sebagai salah satu alasan mengapa komunisme China bisa bertahan, walaupun di tempat lain satu per satu berguguran. Penerapan komunisme di China seperti yang telah disebutkan di halaman sebelumnya dianggap sebagai penyimpangan (*revisionis*) dari penerapan komunisme di Uni Soviet maupun di Eropa.

Sejak pendiriannya di tahun 1949 sampai tahun 1976, dapat dikatakan bahwa China sepenuhnya berada di bawah kontrol penuh dari Mao Zedong. Suksesi kepemimpinan yang tidak terlalu mulus sepeninggalnya di tahun 1976 menyebabkan konsolidasi kekuasaan baru relatif stabil di tahun 1982 dengan kendali kekuasaan berada di tangan Deng Xiaoping.

Gagasan Deng Xiaoping dengan empat modernisasinya (modernisasi pertanian, industri, pertahanan serta iptek) tak pelak menjadi kunci mengapa komunisme China tidak runtuh seperti situasi di negara lain. Pendekatan yang diambil oleh Deng dengan memprioritaskan pada reformasi ekonomi dan meningkatkan taraf hidup mayoritas penduduk terbukti menjadi senjata yang ampuh yang bisa mencegah negara ini runtuh.

Kemajuan reformasi ekonomi berjalan sangat pesat walaupun bukan berarti tanpa masalah, karena perekonomian China makin lama juga makin banyak mengadopsi jalan kapitalis di tengah sistem politik yang sepenuhnya masih berciri komunis.

Ketegangan antara keterbukaan di bidang ekonomi tanpa keterbukaan di bidang politik meledak di tahun 1989 dengan tragedi berdarah di Lapangan Tiananmen pada tanggal 4-5 Juni 1989. Ketika itu pasukan keamanan dengan cara kekerasan menghalau demonstran yang menuntut reformasi politik untuk China.

Setelah *set back* sesaat, Deng Xiaoping kembali mengonsolidasikan kekuasaannya dan di tahun 1992, reformasi dan proses liberalisasi ekonomi yang lebih cepat dipicu untuk dijalankan di China. Kemajuan ekonomi China yang mengesankan, peningkatan taraf hidup sebagian besar warganya adalah salah satu alasan mengapa partai komunis China bisa tetap bertahan dan mendapatkan legitimasi dari masyarakat.

Alasan lain yang bisa dikemukakan adalah fakta bahwa komunisme di

China di bawah Mao Zedong relatif independen dari pengaruh Uni Soviet sehingga faktor “keinginan untuk lepas dari dominasi Uni Soviet” seperti yang dialami negara komunis di Eropa Timur atau negara bagian Uni Soviet tidak didapati di China.

Faktor lain yang juga sering dikemukakan oleh para sinolog adalah tradisi *Confucian* yang takut akan terjadinya *chaos* dan anarki (*luan*). Ajaran *Confucian* mengajarkan harmoni dan kestabilan, sehingga keberadaan pemerintahan komunis walaupun agak otoriter buat kebanyakan masyarakat lebih bisa diterima daripada terjadi *chaos* dan anarki.

● **Demokrasi Nasional (*National Democratic State*)**

Pada akhir tahun 1950-an kaum komunis meninjau kembali hubungan-hubungan dengan negara-negara baru di Asia dan Afrika yang telah mencapai kemerdekaan setelah berakhirnya Perang Dunia II. Harapan kaum komunis bahwa di negara-negara jajahan perjuangan kemerdekaan, yang oleh mereka dinamakan *bourgeois democratic revolutions*, akan meluas menjadi revolusi proletar ternyata hampa belaka, sekalipun komunisme sebagai ideologi mengalami kemajuan.

Pola perebutan kekuasaan secara langsung, seperti yang digariskan oleh ajaran-ajaran Lenin dan ditegaskan kembali pada bulan Februari 1948 dalam Konferensi Calcutta yang dihadiri oleh organisasi-organisasi pemuda kiri dari pelbagai negara Asia (termasuk Indonesia), ternyata gagal karena golongan nasional cukup mendapat dukungan rakyat. Kegagalan beberapa percobaan perebutan kekuasaan di beberapa negara Asia Tenggara beserta kenyataan bahwa kemungkinan akan pecahnya revolusi proletar umumnya tidak besar. Ini mendorong kaum komunis untuk melahirkan konsepsi-konsepsi baru yang menyebabkan perubahan sikap dalam politik negara-negara komunis, terutama Uni Soviet, terhadap negara-negara baru.

Perubahan sikap ini berdasarkan konsep bahwa kemenangan komunis dapat dicapai melalui “transisi damai” (*peaceful transition*), yaitu melalui saluran-saluran yang sah dan atas dasar kerja sama dengan kekuatan borjuasi yang ada. Konsep ini untuk pertama kali dicetuskan oleh Khrushchev dalam kongres Partai Komunis Uni Soviet ke-20 tahun 1956 dan diterima dalam suatu konferensi 64 partai komunis pada 1957. Keputusan ditandatangani oleh semua partai komunis yang hadir, termasuk wakil-wakil China, sekali-

pun wakil-wakil China mengedarkan suatu memorandum bahwa taktik "transisi damai" diterima dengan pengertian sebagai taktik sementara. Dalam perhitungan jangka panjang wakil-wakil China tetap menghendaki penghancuran bangunan negara.

Pada tahun 1960, dalam pertemuan ke-81 partai komunis di Moskow gagasan Khrushchev dirumuskan secara lebih terperinci dan dicetuskan suatu pola baru, yaitu negara Demokrasi Nasional (*national democratic state*). Demokrasi Nasional dianggap suatu tahapan dalam perkembangan negara demokrasi borjuis (*national bourgeois state*) menjadi demokrasi rakyat sebagai suatu bentuk diktator proletariat.⁹

Politik luar negeri negara-negara baru umumnya antiimperialis dan karena itu dianggap menguntungkan golongan komunis dan perlu dimanfaatkan untuk kepentingan komunisme internasional. Di negara-negara itu, kenyataannya, kaum buruh terlalu sedikit jumlahnya karena industri belum berkembang dan karena masih sangat bersifat agraris (80% penduduk adalah petani). Oleh karena itu dianjurkan perjuangan taktik Front Persatuan Nasional (*United Front Tactics*) dengan golongan petani, inteligensia, dan borjuasi nasional di bawah pimpinan golongan komunis.

Wakil-wakil China turut menandatangani *Moscow Statement* ini, akan tetapi sekali lagi mengedarkan memorandum bahwa menurut pandangan mereka konsep Uni Soviet merupakan taktik jangka pendek saja, sedangkan tujuan akhir dalam jangka waktu panjang ialah penghancuran negara yang lama.

Pada akhir tahun 1964 disadari bahwa konsep Demokrasi Nasional tidak realistis, karena beberapa negara yang tadinya dianggap sudah matang untuk terbentuknya Demokrasi Nasional, seperti Guinea, Ghana, Mali, Republika Poludniowej Afryki (R.P.A. - Republik Afrika Selatan), Aljazair, dan Burma ada yang tidak memperlihatkan kemajuan ke arah demokrasi rakyat, bahkan ada di antaranya yang membubarkan partai komunis setempat. Sekali lagi, golongan komunis terpaksa meninjau kembali konsep Demokrasi Nasional yang baru dicetuskan itu dan menentukan sikap terhadap negara borjuis nasional yang tidak memihak tetapi membatasi ataupun menutup sama sekali ruang gerak partai-partai komunis setempat.

⁹George A. von Stackelberg, "The Soviet Concept of the Revolutionary Democratic State and its Political Significance," *Bulletin* (Munich: Institute for The Study of The USSR), XIII (April 1966), hlm. 4.

Penyesuaian ini mengakibatkan dilepaskannya gagasan-gagasan yang sangat pokok yaitu peranan mutlak partai komunis serta pertentangan kelas, dan dicetuskannya konsep mengenai demokrasi revolusioner. Dikatakan: "Transisi ke arah jalan non-kapitalis (yang berarti perkembangan ke komunisme dengan tidak melalui tahap kapitalisme) dapat dicapai di bawah pimpinan kaum demokrat yang revolusioner dan tidak di bawah pimpinan kaum buruh saja (*Transition to the non-capitalist road can be achieved under the leadership of the revolutionary democrats and not under that of the working class*)"¹⁰ adalah berkat pengaruh sistem sosialis dunia (yaitu Uni Soviet).

Sikap ini sangat dikecam oleh pihak China, yang sesudah perpecahannya dengan Uni Soviet terbuka di mata dunia, secara blak-blakan menolak konsep mengenai demokrasi revolusioner dan mengecamnya sebagai revisionis. Ditekankan oleh mereka bahwa tetap diperlukan aliansi antara kaum buruh dan petani di bawah pimpinan partai komunis dan penggunaan kekerasan revolusioner untuk meruntuhkan pimpinan yang reaksioner, merebut kekuasaan negara, menghancurkan mesin kenegaraan lama dan mendirikan diktator proletariat (*Overthrow the rule of reaction, seize state power, smash the old state machine and set up a dictatorship of the proletariat*).¹¹

Dalam hubungan ini perlu diterangkan adanya tanda-tanda bahwa pada dewasa ini sikap kaku pimpinan China terhadap dunia luar agak diperlunak sebagai akibat dari Revolusi Kebudayaan yang benar-benar mengguncangkan sendi-sendi masyarakat China. Hal ini dapat dilihat antara lain dari masuknya Republik Rakyat China (China) menjadi anggota PBB.

Sementara itu strategi Uni Soviet yang menyandarkan diri pada konsep demokrasi nasional yang dapat disesuaikan menurut keadaan rupanya berhasil. Uni Soviet telah berhasil untuk memperluas hubungan dagang dan diplomatiknya, meningkatkan bantuan ekonomi dan militernya kepada negara-negara Asia dan Afrika, serta memperkuat kedudukan maritimnya sampai jauh di luar perbatasannya, terutama sesudah berakhirnya perang Vietnam. Lebih lanjut, melalui *detente* kedudukannya dapat diperkuat lagi.

Perkembangan demokrasi di China lebih sulit untuk diprediksi saat ini. Penerapan komunisme di China telah mengalami banyak sekali perkembangan dan perubahan sejak era Mao dan Deng Xiaoping. Sepanjang tahun

¹⁰John J. Taylor, "The Maoist Revolutionary Mode in Asia," *Current Scene*, March 7, 1971, hlm. 11.

¹¹Stackelberg, "The Soviet Concept of the Revolutionary Democratic State," hlm. 13.

1990-an Jiang Zemin, Li Peng, serta generasi ketiga setelah Mao dan Deng, memang menerapkan sistem politik yang relatif ketat untuk mencegah munculnya kembali *chaos* seperti di Tiananmen.

Upaya untuk pembaharuan sistem politik dilakukan secara bertahap di China dengan membuka keran kebebasan terlebih dulu di tingkat lokal melalui pemilihan langsung memilih kepala desa. Upaya reformasi sistem politik yang lebih substantif belum sepenuhnya berhasil dijalankan walaupun saat ini, jika dibandingkan dengan situasi di masa sebelumnya, masyarakat China sudah menikmati lebih banyak kebebasan. Sementara itu, karakteristik sistem politiknya tidak lagi sering dicirikan sebagai totaliter dan otoriter, tapi sudah mengarah ke *soft authoritarianism*.

Meskipun demikian, harapan munculnya demokrasi dalam arti sesungguhnya seperti yang kita kenal dewasa ini di banyak negara tampaknya belum akan terjadi dalam waktu dekat di China.

● Kritik terhadap Komunisme dan Runtuhnya Kekuasaan Komunis

Kecaman terhadap komunisme datang baik dari kalangan non-komunis dan anti-komunis maupun dari dunia komunis sendiri. Dari dunia non-komunis kritik terutama ditujukan kepada unsur paksaan dan kekerasan, kepada pembatasan atas kebebasan-kebebasan politik, seperti menyatakan pendapat, dan kepada diabaikannya martabat perorangan untuk “kepentingan umum” yang pada hakikatnya ditentukan dan dirumuskan oleh suatu elite yang kecil.¹²

Dari kalangan komunis sendiri dikenal pola Yugoslavia—dan bentuk ekstrem dalam diri Milovan Djilas—yang secara politis dan ekonomis merupakan penyimpangan yang paling jauh dari pola yang pernah digariskan oleh Uni Soviet. Kita teringat akan eksperimen Cekoslovakia yang di bawah pimpinan Alexander Dubcek telah berusaha memperjuangkan apa yang dinamakan “komunisme dengan wajah kemanusiaan” (*communism with a human face*). Selain itu, di beberapa negara Eropa Timur sedang diperjuangkan

¹²Mengenai kritik terhadap Marxisme, lihat Sjahrir, *Sosialisme dan Marxisme: Suatu kritik terhadap Marxisme* (Jakarta: Djambatan, 1967); mengenai kritik terhadap Komunisme, lihat H .M. Rasjidi, *Islam Menentang Komunisme* (Jakarta: Islam Studi Club Indonesia) dan T.B. Simatupang, *Tugas Kristen dalam Revolusi* (Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1967).

perubahan-perubahan di bidang ekonomi yang lebih menekankan soal insentif dan desentralisasi dalam perencanaan dan manajemen. Kalau reformasi ekonomi ini dapat dilaksanakan, maka akan mempunyai implikasi politik yang jauh pula.

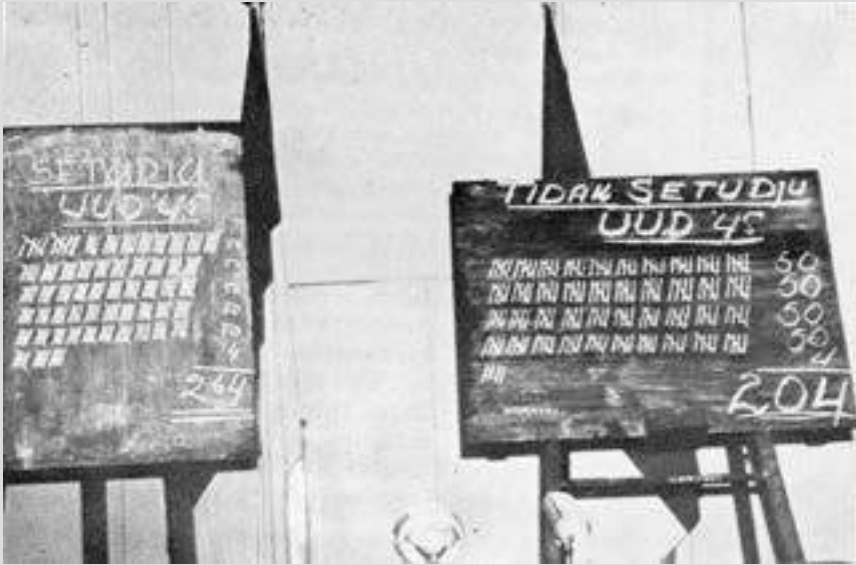
Dari dalam Uni Soviet sendiri, akhir-akhir ini, terdengar pula suara-suara kritik dan perbedaan pendapat—sekalipun masih merupakan suara minoritas yang lemah—dari kelompok kecil cendekiawan yang bergerak di bidang kesusastraan dan ilmiah. Beberapa pengarang muda seperti Andrei Synevsky¹³ dan Yuli Daniel dihukum kerja paksa karena menerbitkan di luar negeri karangan-karangan yang dianggap anti-Soviet, sedangkan beberapa orang yang memprotes pengiriman tentara Uni Soviet ke Cekoslovakia pada tahun 1968 disingkirkan.

Suara kritik dan perbedaan pendapat dari kalangan ilmiawan dianggap lebih serius. Andrei Sakharov (yang kadang-kadang disebut bapak bom hidrogen Uni Soviet) dan Alexander Solzhenitsyn (pemegang hadiah Nobel yang sarjana merangkap pengarang) termasuk cendekiawan yang memperjuangkan kebebasan berpikir sebagai sesuatu yang perlu untuk setiap masyarakat yang ingin maju. Pada tahun 1975, Sakharov dilarang ke luar negeri untuk menerima hadiah Nobel yang dimenangkannya, sedangkan Solzhenitsyn telah “menetap di luar Uni Soviet”, dan baru kembali ke Rusia pada tahun 1994.

Keruntuhan rezim komunis sejak 1989 di berbagai negara memunculkan beragam teori dan penjelasan. Kita bisa mencatat misalnya buku Paul Kennedy tentang *The Rise and Fall of the Great Powers*, J.F. Brown, *Surge to Freedom*, dan Ralf Dahrendorf, *Reflection on the revolution in Europe*. Leslie Holmes, dalam bukunya, mencoba merangkum beragam pendekatan dengan berbagai kelebihan dan kekurangannya yang berkembang untuk menjelaskan kejatuhan rezim komunisme di berbagai negara (terutama di Uni Soviet dan negara-negara Eropa Timur) sejak 1989.¹⁴ Beragam pendekatan itu menjelaskan kejatuhan rezim komunis, karena faktor Gorbachev, kegagalan ekonomi, peran kekuatan oposisi, kompetisi dengan negara-negara Barat, koreksi dan reinterpretasi pada ajaran Marxisme, jangkauan wilayah pengaruh yang terlalu luas (*imperial overstretch*), teori perbandingan tentang revolusi, teori perbandingan tentang modernisasi dan teori tentang krisis legitimasi.

¹³Synevsky dalam bulan Juni 1971 telah dibebaskan.

¹⁴Leslie Holmes, *Post Communism : An Introduction* (Cambridge, UK: Polity Press, 1998).



- Hasil Pemungutan Suara Ketiga dan Terakhir Pada Sidang Konstituante 2 Juni 1959 untuk Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945.

BAB VI

UNDANG-UNDANG DASAR

| | |
|---|-----|
| ● Pengantar..... | 169 |
| ● Sifat dan Fungsi Undang-Undang Dasar..... | 169 |
| ● Konstitusionalisme | 171 |
| ● Ciri-Ciri Undang-Undang Dasar..... | 177 |
| ● Undang-Undang Dasar dan Konvensi..... | 179 |
| ● Pergantian Undang-Undang Dasar..... | 181 |
| ● Perubahan Undang-Undang Dasar (Amandemen) | 182 |
| ● Supremasi Undang-Undang Dasar | 184 |
| ● Undang-Undang Dasar Tidak Tertulis dan Undang-Undang Dasar Tertulis | 186 |
| ◆ Undang-Undang Dasar Tidak Tertulis | 187 |
| ◆ Undang-Undang Dasar Tertulis | 190 |
| ● Undang-Undang Dasar yang Fleksibel dan Undang-Undang Dasar yang Kaku | 193 |
| ◆ Undang-Undang Dasar yang Fleksibel..... | 193 |
| ◆ Undang-Undang Dasar yang Kaku | 194 |
| ● Undang-Undang Dasar Indonesia..... | 194 |

● Pengantar

Dalam kehidupan sehari-hari kita telah terbiasa menerjemahkan istilah dalam bahasa Inggris *constitution* menjadi Undang-Undang Dasar (UUD). Sebenarnya ada kesukaran atau kekurangan dengan pemakaian istilah UUD, yakni kita langsung membayangkan suatu naskah tertulis. Padahal istilah *constitution* bagi banyak sarjana ilmu politik merupakan sesuatu yang lebih luas, yaitu keseluruhan dari peraturan-peraturan—baik yang tertulis, maupun yang tidak—yang mengatur secara mengikat cara-cara pemerintahan diselenggarakan dalam suatu masyarakat.

Terjemahan kata *constitution* dengan kata UUD memang sesuai dengan kebiasaan orang Belanda dan Jerman, yang dalam percakapan sehari-hari memakai kata *Grondwet* (*Grond* = dasar; *wet* = undang-undang), dan *Grundgesetz* (*Grund* = dasar; *gesetz* = undang-undang), yang dua-duanya menunjuk pada naskah tertulis. Dan memang tidak dapat disangkal bahwa dewasa ini hampir semua negara (kecuali Inggris) memiliki naskah tertulis sebagai UUD-nya.

Akan tetapi perlu dicatat bahwa dalam kepustakaan Belanda (misalnya L.J. van Apeldoorn) diadakan pembedaan antara pengertian UUD (*grondwet*) dan UUD (*constitutie*). Menurut paham tersebut, UUD adalah bagian tertulis dari suatu UUD, sedangkan UUD memuat baik peraturan tertulis maupun peraturan yang tidak tertulis. Dengan kata lain, setiap UUD tertulis ada unsur “tidak tertulisnya”, sedangkan setiap UUD tak tertulis ada unsur “tertulisnya”.

Dan rupa-rupanya para penyusun UUD 1945 menganut pikiran yang sama, sebab dalam Penjelasan UUD 1945 dikatakan: “UUD suatu negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar negara itu. UUD ialah Hukum dasar yang tertulis, sedang di samping UUD itu berlaku juga Hukum Dasar yang tak tertulis, yaitu aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara, meskipun tidak tertulis.”

● Sifat dan Fungsi Undang-Undang Dasar

Apakah Undang Undang Dasar (UUD) itu? Umumnya dapat dikatakan bahwa UUD merupakan suatu perangkat peraturan yang menentukan kekuasaan dan tanggung jawab dari berbagai alat kenegaraan. UUD juga menentukan

batas-batas berbagai pusat kekuasaan itu dan memaparkan hubungan-hubungan di antara mereka.

Menurut sarjana hukum E.C.S. Wade dalam buku *Constitutional Law*, UUD adalah: "Naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara dan menentukan pokok-pokok cara kerja badan-badan tersebut (*A document which sets out the framework and principal functions of the organs of government of state and declares the principles governing the operation of those organs*)."¹ Jadi, pada pokoknya dasar dari setiap sistem pemerintahan diatur dalam suatu UUD.

Pandangan ini merupakan pandangan yang luas dan yang paling tua dalam perkembangan pemikiran politik. Dapat dicatat bahwa pada abad ke-5 S.M., seorang filsuf Yunani, Aristoteles yang di dunia Barat dipandang sebagai sarjana ilmu politik pertama yang berhasil melukiskan UUD di lebih dari 500 negara-kota Yunani dengan jalan mencatat pembagian kekuasaan serta hubungan-hubungan kekuasaan dalam setiap negara kecil itu.

Bagi mereka yang memandang negara dari sudut pandang kekuasaan dan menganggapnya sebagai organisasi kekuasaan, UUD dapat dipandang sebagai lembaga atau kumpulan asas yang menetapkan bagaimana kekuasaan dibagi antara beberapa lembaga kenegaraan, misalnya antara badan legislatif, badan eksekutif, dan badan yudikatif. UUD menentukan cara-cara bagaimana pusat-pusat kekuasaan ini melakukan kerja sama dan menyesuaikan diri satu sama lain; UUD merekam hubungan-hubungan kekuasaan dalam suatu negara. Dalam hubungan ini Herman Finer dalam buku *Theory and Practice of Modern Government* menamakan UUD sebagai: "Riwayat suatu hubungan kekuasaan (*the autobiography of a power relationship*)."²

Definisi UUD dari sudut pandang filsafat diberikan oleh Richard S. Kay, seorang ahli yang lebih kontemporer. Menurut Kay: "Maksud diadakannya UUD adalah untuk meletakkan aturan-aturan yang pasti yang memengaruhi perilaku manusia dan dengan demikian menjaga agar pemerintah tetap berjalan dengan baik (*The purpose of a constitution is to lay down fixed rules that can affect human conduct and thereby keep government in good order*)."³

¹E.C.S. Wade and G. Godfrey Philips, *Constitutional Law*, ed. ke-7 (London: Longmans, 1965), hlm. 1.

²Herman Finer, *The Theory and Practice of Modern Government*, vol. 2 (London: Meutheun & Co., Ltd., 1932).

³Seperti dikutip oleh Larry Alexander, ed., *Constitutionalism: Philosophical Foundations*

Di samping UUD mempunyai status legal yang khusus, ia juga merupakan ungkapan aspirasi, cita-cita, dan standar-standar moral yang dijunjung tinggi oleh suatu bangsa. Banyak UUD juga mencerminkan dasar-dasar negara serta ideologinya. Sering unsur ideologi dan moralitas ini dijumpai dalam mukadimah suatu UUD.

● Konstitusionalisme

UUD sebenarnya tidak dapat dilihat lepas dari konsep konstitusionalisme, suatu konsep yang telah berkembang sebelum UUD pertama dirumuskan. Ide pokok dari konstitusionalisme adalah bahwa pemerintah perlu dibatasi kekuasaannya (*the limited state*), agar penyelenggaraannya tidak bersifat sewenang-wenang. Dianggap bahwa suatu UUD adalah jaminan utama untuk melindungi warga dari perlakuan yang semena-mena. Dengan demikian timbul konsep *the constitutional state*, di mana UUD dianggap sebagai institusi yang paling efektif untuk melindungi warganya melalui konsep *Rule of Law* atau *Rechtsstaat*.



Carl J. Friedrich

Menurut Carl J. Friedrich dalam buku *Constitutional Government and Democracy*, konstitusionalisme merupakan gagasan bahwa pemerintahan merupakan:

Suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi yang dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah" (*a set of activities organized by and operated on behalf of the people, but subject to a series of restraints which attempt to ensure that the power which is needed for such governance is not abused by those who are called upon to do the governing*).⁴

(Cambridge: Cambridge University Press, 1999), hlm. 4.

⁴Carl Friedrich, *Constitutional Government and Democracy* (Walheim, Mass.: Blaisdell, 1967), Bab VII.

Selanjutnya dikatakan oleh Richard S. Kay, bahwa konstitusionalisme adalah:

Pelaksanaan aturan-aturan hukum (*rule of law*) dalam hubungan individu dengan pemerintah. Konstitusionalisme menghadirkan situasi yang dapat memupuk rasa aman, karena adanya pembatasan terhadap wewenang pemerintah yang telah ditentukan lebih dahulu (*Constitutionalism implements the rule of law; It brings about predictability and security in the relations of individuals and the government by defining in advance the powers and limits of that government*).⁵

Jadi, konsep *Rule of law* dan *Rechtsstaat* merupakan inti dari demokrasi konstitusional.

Sementara itu, sarjana ilmu politik Andrew Heywood mengartikan konstitusionalisme dari dua sudut pandang. Dalam arti sempit, konstitusionalisme adalah penyelenggaraan pemerintahan yang dibatasi oleh UUD. Dengan kata lain, konstitusionalisme ada apabila lembaga-lembaga pemerintahan dan proses politik dibatasi secara efektif oleh aturan-aturan konstitusionalisme. Sedangkan dalam arti yang lebih luas, konstitusionalisme merupakan perangkat nilai dan aspirasi politik yang mencerminkan adanya keinginan untuk melindungi kebebasan dengan melakukan pengawasan (*checks*) internal maupun eksternal terhadap kekuasaan pemerintah.⁶ Jadi, dalam arti ini konstitusionalisme merupakan bagian penting dari demokrasi konstitusional.

Mengapa hak-hak rakyat harus dilindungi? Menurut Walter F. Murphy konstitusionalisme sangat menjunjung tinggi kehormatan atau harga diri manusia sebagai prinsip utamanya. Walter F Murphy berpandangan: "Agar kehormatannya terlindungi, manusia harus mempunyai hak untuk berpartisipasi dalam politik, dan kekuasaan pemerintah harus dipagari dengan batas-batas yang bersifat substantif terhadap apa yang bisa dilakukan oleh pemerintah, sekalipun andaikata pemerintah itu mencerminkan kemauan rakyat secara sempurna."⁷

Kita perlu menyadari bahwa gagasan konstitusionalisme telah timbul

⁵Seperti dikutip oleh Larry Alexander, ed., *Constitutionalism*, hlm. 4.

⁶Andrew Heywood, *Politics* (New York: Palgrave, 2002), ed. ke-2, hlm. 297.

⁷Walter F. Murphy, "Constitutions, Constitutionalism, and Democracy", dalam *Constitutionalism and Democracy: Transitions in the Contemporary World*, Douglas Greenberg et al., ed. (Oxford: Oxford University Press, 1993), hlm. 3.

lebih dahulu daripada UUD. Pahami konstitusionalisme dalam arti bahwa penguasa perlu dibatasi kekuasaannya dan karena itu kekuasaannya harus diperinci secara tegas, telah timbul pada Abad Pertengahan (*Middle Ages*) di Eropa. Pada tahun 1215, Raja John dari Inggris dipaksa oleh beberapa bangsawan untuk mengakui beberapa hak mereka—antara lain Raja John menjamin bahwa pemungutan pajak tidak akan dilakukan tanpa persetujuan dari yang bersangkutan. Pada waktu itu juga disetujui bahwa tidak akan dilakukan penangkapan tanpa peradilan sebagaimana dicantumkan dalam *Magna Charta* (Piagam Besar). Dalam *Charter of English Liberties* ini Raja John menjamin bahwa pemungutan pajak tidak akan dilakukan tanpa persetujuan dari yang bersangkutan, dan bahwa tidak akan diadakan penangkapan tanpa peradilan. Meskipun belum sempurna, *Magna Charta* di dunia Barat dipandang sebagai awal gagasan Konstitusionalisme serta pengakuan terhadap kebebasan dan kemerdekaan rakyat.

Dalam perkembangan selanjutnya ternyata bahwa ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam *Magna Charta* dirasakan perlu dipertegas dan diperluas lagi. Maka dari itu pada tahun 1679 parlemen menerima *Habeas Corpus Act*, yang memberi perlindungan terhadap penangkapan sewenang-wenang dan yang menjamin pengadilan yang cepat. Tidak lama kemudian, yaitu pada tahun 1688, terjadi suatu revolusi yang berjalan damai tanpa pertumpahan darah, *the Glorious Revolution*. Kejadian ini pada hakikatnya merupakan suatu konflik perebutan kekuasaan antara raja dan parlemen. Pada waktu itu Raja James II dipaksa turun takhta dan parlemen mengundang Puteri Mary bersama suaminya Prince William of Orange, untuk menjadi Raja dan Ratu Inggris.

Pada tahun berikutnya, 1689, Parlemen menerima *Bill of Rights* yang menjamin *Habeas Corpus* dan menetapkan beberapa hak bagi rakyat seperti hak untuk mengajukan petisi kepada Raja dan bagi anggota Parlemen hak berbicara bebas dari ancaman penangkapan.

Juga di Amerika kita saksikan adanya perjuangan untuk pengakuan hak-hak asasi manusia seperti adanya *Bill of Rights* yang diproklamkan pada tahun 1778. Di sana dinyatakan bahwa sebenarnya tiap manusia telah diciptakan bebas dengan dikaruniai hak-hak yang tidak dapat dirampas atau dienyahkan. Bahwa setiap manusia berhak untuk hidup dalam kesejahteraan dan perdamaian tanpa ketakutan akan dirampas hak miliknya oleh penguasa.



Declaration of Independence

Bahwa kekuasaan itu sebenarnya berasal dari rakyat, tetapi oleh karena rakyat menyadari bahwa jika setiap orang diperbolehkan menggunakan hak-haknya sekehendaknya sendiri tentu akan timbul kekacauan, maka rakyat menyerahkan sebagian hak-haknya kepada penguasa. Sekalipun demikian jika rakyat diperlakukan sewenang-wenang maka berdasarkan teori itu, rakyat berhak pula merampas kembali kekuasaan itu dari tangan penguasa. Nyatalah bahwa anggapan ini terpengaruh oleh filsafat John Locke (1632–1704)

tentang teori kontrak sosial.

Dalam suasana perjuangan melawan kolonialisme Inggris, di Amerika dirumuskan pula *Declaration of Independence* pada tahun 1776 yang juga merupakan salah satu tulang punggung hak-hak kebebasan individu. Di sana dinyatakan bahwa Tuhan Pencipta telah mengaruniai setiap manusia dengan hak-hak yang tak dapat dirampas, di antaranya hak atas hidup, hak atas kemerdekaan, dan hak atas kesejahteraan. Dan untuk menjamin hak-hak tersebut, rakyat telah menciptakan pemerintah. Maka sudah seyogianyalah bahwa pemerintah harus bertindak sesuai dengan kehendak rakyatnya dan harus akuntabel terhadap rakyat.

Akhirnya juga di Prancis dapat disaksikan bahwa sebagai reaksi atas perlakuan sewenang-wenang dari raja-raja absolut, pada tahun 1789 terjadi Revolusi Prancis. Sesuai dengan tujuan revolusi tersebut, pada tahun yang sama telah diproklamirkan suatu pernyataan tentang hak-hak kemerdekaan rakyat yang dikenal sebagai *Declaration des droits de l'homme et du citoyen*. Dengan sendirinya ini berarti pembatasan atas kekuasaan raja.



Declaration des droits de l'homme et du citoyen

Dengan demikian telah terbukti sepanjang sejarah bahwa manusia atau golongan yang mempunyai kekuasaan tak terbatas akan menyalahgunakan atau menyelewengkannya sehingga berakibat diinjak-injaknya hak-hak asasi manusia. Maka dari itu tepatlah diktum yang dike-

mukakan oleh Lord Acton: "Manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakannya, akan tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan absolut sudah pasti akan menyalahgunakannya (*Power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*)."

Mulai akhir abad ke-18 muncul berbagai rumusan undang-undang dasar dalam bentuknya seperti yang kita kenal dewasa ini. UUD dianggap sebagai jaminan yang paling efektif bahwa kekuasaan tidak disalahgunakan dan hak-hak warga negara tidak dilanggar. Untuk itu perlu dicari suatu sistem asas-asas pokok yang menentukan kekuasaan itu dan hak baik bagi yang memerintah (penguasa, *the ruler*), maupun bagi yang diperintah (rakyat, *the ruled*). UUD yang pertama dipaksakan oleh rakyat yang tidak bersedia lagi untuk diperintah dengan kekuasaan absolut, atau dalam beberapa kasus (Napoleon dari Prancis dan Czar Nicholas dari Rusia) dianugerahkan oleh raja yang bijak dan progresif pikirannya.

Memang orang sering melihat kembali ke sejarah UUD Inggris seperti *Bill of Rights* 1860 atau *Act of Settlement* 1701, atau bahkan *Magna Charta* 1215, tetapi tetap saja "abad UUD" (*the age of constitution*) dimulai dengan diundangkannya UUD tertulis yang pertama, yaitu UUD Amerika Serikat 1789 dan Deklarasi Prancis tentang Hak-Hak Manusia dan Warga Negara 1789. Kedua dokumen tersebut selain memberikan model yang kemudian diikuti oleh para perancang UUD lain, dalam hal bentuk maupun substansi, juga memberikan berbagai wawasan mengenai mengapa dan bagaimana UUD harus ada.

Di negara-negara komunis pada masa lalu gagasan konstitusionalisme seperti diuraikan di atas tidak dikenal. Sesuai dengan pandangan bahwa seluruh aparatur serta aktivitas kenegaraan harus ditujukan kepada tercapainya masyarakat komunis, maka kaum komunis menolak prinsip konstitusionalisme seperti yang dikenal di negara-negara demokratis. Di negara-negara komunis UUD mempunyai fungsi berganda. Di satu pihak mencerminkan kemenangan-kemenangan yang telah dicapai dalam perjuangan ke arah tercapainya masyarakat komunis, sekaligus merupakan pencatatan formal dan legal dari kemajuan yang telah dicapai. Di lain pihak UUD memberikan rangka dan dasar hukum untuk perubahan masyarakat yang dicita-citakan dalam tahap perkembangan berikutnya. Kata Andrei Y. Vyshinsky dalam buku *The Law of the Soviet State*: "UUD Soviet menggambarkan

perkembangan historis yang telah dijalani oleh negara Soviet. Sekaligus UUD itu memberikan dasar hukum untuk perkembangan kehidupan kenegaraan selanjutnya (*Soviet constitutions represent the sum total of the historic path along which the Soviet state has traveled. At the same time they are the legislative basis of the subsequent development of state life*).⁸

Dengan demikian jelaslah bahwa UUD komunis mengikuti perkembangan ke arah terbentuknya masyarakat komunis dan diganti setiap kali tercapainya suatu tahap yang lebih maju. Oleh karena itu adalah sukar untuk mengerti isi dan karakteristik UUD negara komunis tanpa dibekali dengan analisis historis dari perkembangan yang telah dicapai ke arah terciptanya masyarakat komunis dalam negara yang bersangkutan.

Terdapat beberapa tahap yang tercermin dalam UUD negara komunis. Tahap pertama ialah berhasilnya perebutan kekuasaan oleh golongan komunis dan diselenggarakannya diktator proletariat. Tahap ini di Uni Soviet pada masa lalu tercermin dalam UUD 1918, sedangkan di negara-negara Eropa Timur hal ini terjadi sesudah Perang Dunia II. Pada tahap ini UUD dengan jelas menunjukkan sifat kekerasan dalam rangka menghancurkan masyarakat lama serta membangun masyarakat baru atas runtuhnya masyarakat lama. Tahap ini dikenal dengan istilah "revolusi proletar". Tahap kedua ialah yang dinamakan "tercapainya kemenangan sosialisme dan dimulainya pembangunan masyarakat komunis". Di Uni Soviet tahap ini tercapai dalam tahun 1936 dan tercermin dalam UUD 1936. UUD ini berlaku sampai dengan 1977 pada saat Uni Soviet menjadikan dirinya sebagai suatu *highly developed socialist state*. UUD ini berlaku sampai dengan 1991, pada saat Uni Soviet pecah menjadi beberapa negara.

Di negara-negara komunis, juga di negara penganut totaliterisme lainnya, UUD dibuat hanya untuk alat legitimasi kekuasaan negara. Hal-hal ideal yang disebutkan secara rinci di dalamnya hanya dijadikan simbol yang tidak pernah dicapai. Yang dilakukan negara adalah bagaimana memobilisasi semua sumber daya untuk mewujudkan masyarakat komunis. Oleh karena itu di negara-negara totaliter kesenjangan antara idealisasi yang ada di dalam UUD dan kenyataan sosial politik sangatlah jauh.

Negara-negara baru yang timbul di Asia dan Afrika semuanya

⁸Andrei Y. Vyshinky, *The Law of the Soviet State* (New York: The MacMillan, 1961), hlm. 87.

mempunyai UUD sebagai salah satu atribut kenegaraan yang melambangkan kemerdekaan yang baru diperoleh itu. Di negara-negara itu ada yang menganggap UUD sebagai suatu dokumen yang mempunyai arti yang khas (Konstitusionalisme), seperti misalnya India, Filipina, dan juga Indonesia. Sebaliknya, negara-negara komunis di Asia seperti China dan juga Korea Utara menganggap UUD sebagai suatu registrasi belaka dari perkembangan yang telah tercapai, serta rangka legal untuk masa depan, sesuai dengan anggapan Uni Soviet.

Akan tetapi, sekalipun ada perbedaan di sana sini, boleh dikatakan bahwa semua negara baru menganggap perlu untuk mempunyai suatu UUD yang tertulis sifatnya. Begitu pula halnya dengan Indonesia; ketiga UUD yang pernah berlaku—yaitu Undang-Undang Dasar 1945 (1945–1949), UUD 1949 (1949–1950), dan UUD 1950 (1950–1959)—semuanya merupakan UUD tertulis dan sedikit banyak berdasarkan demokrasi Konstitusional. Sejak 1959, melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Indonesia kembali ke UUD 1945; dan dalam periode 1999–2002 UUD ini telah diamandemen sebanyak 4 kali.

● Ciri-ciri Undang-Undang Dasar

Walaupun UUD satu negara berbeda dengan negara lain, kalau diperhatikan secara cermat ada ciri-ciri yang sama, yaitu biasanya memuat ketentuan-ketentuan mengenai soal-soal sebagai berikut:

1. Organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif serta hubungan di antara ketiganya. UUD juga memuat bentuk negara (misalnya federal atau negara kesatuan), beserta pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara-bagian atau antara pemerintah dan pemerintah daerah. Selain itu UUD memuat prosedur untuk menyelesaikan masalah pelanggaran yuridiksi oleh salah satu badan negara atau pemerintah dan sebagainya. Dalam arti ini UUD mempunyai kedudukan sebagai dokumen legal yang khusus.
2. Hak-hak asasi manusia (biasanya disebut *Bill of Rights* kalau berbentuk naskah tersendiri).
3. Prosedur mengubah UUD (amandemen).
4. Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari UUD.

Hal ini biasanya ada jika para penyusun UUD ingin menghindari terulangnya kembali hal-hal yang baru saja diatasi, seperti misalnya munculnya seorang diktator atau kembalinya suatu monarki. Misalnya, UUD Federasi Jerman melarang untuk mengubah sifat federalisme karena dikhawatirkan bahwa sifat unitarisme dapat melicinkan jalan untuk munculnya kembali seorang diktator seperti Hitler.

5. Merupakan aturan hukum yang tertinggi yang mengikat semua warga negara dan lembaga negara tanpa kecuali.

Selain itu mukadimah undang-undang dasar sering memuat cita-cita rakyat dan asas-asas ideologi negara. Ungkapan ini mencerminkan semangat dan spirit yang oleh penyusun UUD ingin diabadikan dalam UUD itu, sehingga mewarnai seluruh naskah UUD itu.

Misalnya UUD Amerika Serikat yang diresmikan pada tahun 1789 menonjolkan keinginan untuk memperkokoh penggabungan 13 negara merdeka dalam suatu Uni dengan mengatakan: "Kami, rakyat Amerika Serikat, dalam keinginan untuk membentuk suatu Uni yang lebih sempurna . . . menerima UUD ini untuk Amerika Serikat (*We, the people of the United States, in order to form a more perfect Union, . . . do ordain and establish this Constitution for the United States of America*)."

Begitu pula UUD India mengatakan: "Kami, rakyat India memutuskan secara khidmat untuk membentuk India sebagai suatu republik yang berdaulat dan demokratis, dan untuk menjamin kepada semua warga negara: Keadilan sosial, ekonomi, dan politik; Kebebasan berpikir, mengungkapkan diri, beragama dan beribadah; Kesamaan dalam status dan kesempatan; dan untuk memperkembangkan di antara mereka Persaudaraan yang menjunjung tinggi martabat seseorang dan persatuan negara... (*We, the people of India, having solemnly resolved to constitute India into a sovereign democratic Republic and to secure to all its citizens: Justice, social, economic and political; Liberty of thought, expression, belief,, faith and worship; Equality of status and opportunity and—to promote among them all fraternity assuring the dignity of the individual and the unity of the nation;..*)."

Contoh lainnya adalah Mukadimah UUD 1945 yang menjelaskan sebagai berikut: "Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan. Dan perjuangan pergerakan

kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Atas berkat rahmat Allah yang mahakuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.”

● Undang-Undang Dasar dan Konvensi

Sudah dikemukakan bahwa setiap UUD mencerminkan konsep-konsep dan alam pikiran dari masa di mana ia dilahirkan, dan merupakan hasil dari keadaan material dan spiritual dari masa ia dibuat. Oleh para penyusun UUD diusahakan agar ketentuan-ketentuan dalam UUD yang dibuat itu tidak lekas usang dan dapat mengikuti perkembangan zaman. Oleh karena itu sering kali ketentuan-ketentuan dalam UUD hanya mengatur dan mencakup hal-hal dalam garis besarnya saja, sehingga dapat saja timbul masalah yang tidak diatur atau tidak cukup diatur dalam UUD. Hal ini disebabkan pertama, karena masyarakat terus berkembang secara dinamis; kedua, karena penyusun UUD tidak selalu mampu melihat ke depan hal-hal yang perlu diatur dalam UUD. Maka dari itu, di samping UUD yang berbentuk naskah tertulis, di beberapa negara telah banyak timbul kebiasaan-kebiasaan ketatanegaraan atau konvensi.

Apakah konvensi itu? Konvensi adalah aturan perilaku kenegaraan yang didasarkan tidak pada undang-undang melainkan pada kebiasaan-kebiasaan ketatanegaraan dan preseden. Menurut Heywood kebiasaan-kebiasaan tersebut dijunjung tinggi baik oleh rasa kepatutan konstitusional (apa yang benar atau *correct*) ataupun oleh pertimbangan praktis (apa yang kemungkinan dapat dilaksanakan atau *workable*). Konvensi ada dalam semua sistem UUD, dan biasanya memberikan panduan ketika aturan formal tidak memadai atau tidak jelas. Dalam konteks UUD tidak tertulis, konvensi merupakan hal yang signifikan karena ia memberikan arahan tentang prosedur, kekuasaan, dan kewajiban dari institusi-institusi utama negara. Dengan demikian ia mengisi adanya kekosongan dalam hukum yang terkodifikasi.⁹

⁹Heywood, *Politics*, hlm. 294.

Di samping itu, ada konvensi berdasarkan putusan-putusan hakim (*judge-made maxims*). Konvensi-konvensi ini telah memungkinkan UUD untuk menyesuaikan diri dengan perubahan atau perkembangan zaman. Bahkan ada di antaranya yang mengubah arti yang asli dari naskah UUD itu sendiri. Hal demikian terutama terjadi di Amerika Serikat. Di sana Mahkamah Agung telah menjadi lembaga yang mewarnai perkembangan UUD sepanjang sejarahnya, antara lain karena naskah UUD Amerika Serikat adalah pendek dan memuat ketentuan-ketentuan yang bersifat umum dan longgar tentang pemerintahan.

Sehubungan dengan uraian di atas telah timbul beberapa pendapat mengenai kapan suatu peristiwa atau keadaan dapat disebut konvensi. Banyak sarjana berpendapat bahwa istilah konvensi hanya dapat dipakai jika sebelumnya ada sejarah praktiknya. Kata Joseph Raz: "Jika suatu praktik kenegaraan umum ada (*If a general practice exists*)."

Akan tetapi ada juga sarjana, seperti Wheare yang berpendapat bahwa: "Dapat saja suatu peristiwa disebut konvensi tanpa sebelumnya telah terjadi, asal ada persetujuan jelas (*express agreement*); ia tidak lahir dari kebiasaan dan tidak pula mempunyai sejarah sebelumnya." Kata Wheare selanjutnya bahwa:

Konvensi adalah persetujuan di antara orang-orang yang bersangkutan untuk bekerja dengan cara tertentu dan untuk menerima suatu aturan perilaku tertentu..... Konvensi tidak timbul dari kebiasaan, tidak punya sejarah pemakaian sebelumnya (*A convention is an agreement among the people concerned to work in a particular way and to adopt a particular rule of conduct.... It has not arisen from custom, it has had no previous history as a usage*).¹⁰

Jadi, teranglah bahwa jarang sekali semua ketentuan konstitusional tercakup dalam satu naskah UUD saja. Hal ini telah menimbulkan gagasan mengenai *living constitution*, dalam arti bahwa suatu UUD yang benar-benar hidup dalam masyarakat tidak hanya terdiri dari naskah yang tertulis saja, akan tetapi juga meliputi konvensi-konvensi. Dianggap bahwa dalam menganalisis kehidupan konstitusional suatu negara, maka konvensi-konvensi dan kebiasaan-kebiasaan itu tidak boleh luput dari pembahasan ilmiah. Adanya

¹⁰Seperti dikutip oleh Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, edisi ke-5 (Jakarta: Aksara Baru, 1983), hlm. 40.

konvensi-konvensi itu diperlukan untuk melengkapi rangka dasar hukum UUD.

Maka dari itu benarlah apa yang dikemukakan dalam Penjelasan UUD 1945 bahwa untuk menyelidiki hukum dasar suatu negara tidaklah cukup hanya menyelidiki pasal-pasal dalam UUD saja, akan harus diselidiki pula bagaimana praktiknya dan latar belakang kebatinannya (*geistlichen hintergrund*) dari UUD itu. Sebab UUD dari negara mana pun juga tidak akan dimengerti kalau hanya sekadar dibaca naskahnya saja. Untuk dapat mengerti sungguh-sungguh mengenai arti dan maksud UUD suatu negara, perlu dipelajari juga bagaimana terjadinya naskah itu, dan dalam suasana apakah naskah UUD itu dibuat. Dengan demikian dapatlah kita lebih mengerti maksud suatu UUD serta aliran pikiran yang mendasarinya.

Terutama di negara-negara Anglo-Saxon konvensi memainkan peranan yang sangat penting. Misalnya di Inggris, asas bahwa kabinet bertanggung jawab kepada Parlemen dan harus mengundurkan diri jika kehilangan dukungannya dalam Parlemen, merupakan suatu konvensi yang tidak terdapat dalam bentuk tertulis.

Di Amerika Serikat wewenang Mahkamah Agung untuk menguji apakah sesuatu undang-undang bertentangan atau tidak dengan UUD (wewenang ini disebut *judicial review* atau *toetsingsrecht* dalam bahasa Belanda), adalah berdasarkan konvensi dan tidak tercantum dalam naskah UUD, sekalipun UUD tidak secara eksplisit melarangnya. Wewenang untuk mengadakan *judicial review* itu pada tahun 1803 seolah-olah telah "direbut" oleh Mahkamah Agung Amerika Serikat di bawah pimpinan ketuanya John Marshall. Dengan demikian terciptalah suatu konvensi yang sangat penting.

● Pergantian Undang-Undang Dasar

Adakalanya suatu UUD dibatalkan dan diganti dengan UUD baru. Hal semacam ini terjadi jika dianggap bahwa UUD yang ada tidak lagi mencerminkan konstelasi politik atau tidak lagi memenuhi harapan dan aspirasi rakyat. Misalnya, sesudah Prancis dalam tahun 1946 dibebaskan dari pendudukan tentara Jerman, dianggap perlu untuk mengadakan UUD yang mencerminkan lahirnya negara Prancis baru, yaitu Republik Prancis IV. Begitu pula pada tahun 1958 UUD dibatalkan dan diganti dengan suatu UUD yang melahirkan

Republik Prancis V, di bawah pimpinan Presiden De Gaulle. Kedua pergantian UUD menunjukkan ditinggalkannya masa lampau dan dimulainya halaman konstitusional yang baru. Sejak 1787 Prancis sudah mempunyai tidak kurang dari 17 UUD.

Di negara-negara komunis pergantian UUD mencerminkan tercapainya tahap tertentu dalam perjuangan untuk mencapai masyarakat komunis. Contohnya di Uni Soviet pada masa lalu. UUD 1918 mencerminkan tercapainya tahap pertama revolusi di negara itu, yang memusnahkan golongan masyarakat yang dianggap sebagai penindas, seperti tuan tanah, pejabat agama, pengusaha, polisi Czar, dan sejenisnya. UUD penggantinya pada tahun 1936 dimaksudkan untuk mencerminkan tercapainya sosialisme dan berakhirnya tahap pertama revolusi, serta dimulainya tahap transformasi ke arah masyarakat komunis. UUD 1977 menyebut Uni Soviet telah merupakan suatu *developed socialist society* dan *committed* untuk membentuk masyarakat tanpa kelas.

Di Indonesia kita telah melalui lima tahap perkembangan UUD, yaitu:

1. Tahun 1945 (UUD Republik Indonesia yang *de facto* hanya berlaku di Jawa, Madura, dan Sumatra).
2. Tahun 1949 (UUD Republik Indonesia Serikat (RIS) yang berlaku di seluruh Indonesia, kecuali Irian Barat).
3. Tahun 1950 (UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang berlaku di seluruh Indonesia, kecuali Irian Barat).
4. Tahun 1959 (UUD Republik Indonesia 1945. UUD ini mulai 1959 berlaku di seluruh Indonesia, termasuk Irian Barat).
5. Tahun 1999 (UUD 1945 dengan amandemen dalam masa Reformasi).

Lazimnya memang setiap pergantian UUD mencerminkan anggapan bahwa perubahan konstitusional yang dihadapi begitu fundamental, sehingga mengadakan amandemen saja terhadap UUD yang sedang berlaku dianggap tidak memadai.

● Perubahan Undang-Undang Dasar (Amandemen)

Selain pergantian secara menyeluruh, tidak jarang pula negara mengadakan perubahan sebagian dari UUD-nya. Perubahan ini dinamakan amandemen. UUD biasanya memuat prosedur untuk menampung hasrat melakukan

perubahan parsial tersebut. Pada umumnya dianggap bahwa suatu UUD tidak boleh terlalu mudah diubah, oleh karena hal itu akan merendahkan arti simbolis UUD itu sendiri. Di lain pihak hendaknya jangan pula terlalu sukar untuk mengadakan amandemen, supaya mencegah generasi mendatang merasa terlalu terkekang dan karenanya bertindak di luar UUD.

Hal ini kemudian menimbulkan masalah baru, yaitu siapa yang berwenang untuk melakukannya? Dalam hubungan ini terdapat prosedur yang berbeda-beda di antara satu negara dengan yang lain, namun secara umum bisa disebutkan sebagai berikut:

1. Melalui sidang badan legislatif, kadang-kadang dengan ditambah beberapa syarat, misalnya dapat ditetapkan kuorum untuk sidang yang membicarakan usul amandemen dan jumlah minimum anggota badan legislatif untuk menerimanya (contoh: Inggris, Israel, Belgia, dan UUD Republik Indonesia Serikat 1949). Di Inggris, bahkan secara ekstrem dapat dikatakan bahwa Parlemen-lah yang paling berwenang untuk mengubah atau tidak mengubah UUD. Demikian pula di Israel, Knesset-lah yang mempunyai wewenang tersebut.
2. Referendum atau plebisit (contoh: Swiss, Australia, Denmark, Irlandia, dan Spanyol). Di negara-negara ini referendum dilaksanakan untuk memintakan persetujuan atas usul perubahan atau amandemen yang diajukan oleh anggota parlemen.
3. Negara-negara bagian dalam negara federal (contoh: Amerika Serikat: $\frac{3}{4}$ dari lima puluh negara bagian harus menyetujui; contoh lain India). Di Jerman, untuk mengubah *Basic Law* harus ada persetujuan $\frac{2}{3}$ dari anggota Bundestag maupun Bundesrat.
4. Musyawarah khusus (*special convention*) seperti yang diberlakukan di beberapa negara Amerika Latin.

Di Indonesia wewenang untuk mengubah UUD ada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dengan ketentuan bahwa kuorum adalah $\frac{2}{3}$ dari anggota MPR, sedangkan usul perubahan UUD harus diterima oleh $\frac{2}{3}$ dari anggota yang hadir (Pasal 37). Sejak tahun 1999, tak lama setelah rezim Orde Baru berakhir kekuasaannya, UUD 1945 telah 4 kali diamandemen. Banyak perubahan yang sangat substansial dalam ketatanegaraan kita yang berubah akibat dari adanya amandemen tersebut.

● Supremasi Undang-Undang Dasar

UUD berbeda dengan undang-undang biasa. Undang-Undang Dasar dibentuk menurut cara yang istimewa. Cara tersebut berlainan dengan cara pembentukan undang-undang biasa. Demikian pula badan yang membuat UUD berbeda dengan badan yang membuat undang-undang biasa. Karena dibuat secara istimewa, maka UUD dapat dianggap sesuatu yang luhur. Ditinjau dari sudut politis, dapat dikatakan bahwa undang-undang dasar sifatnya lebih sempurna dan lebih tinggi daripada undang-undang biasa.

Dengan adanya gagasan bahwa UUD adalah hukum tertinggi (*supreme law*) yang harus ditaati baik oleh rakyat maupun oleh alat-alat perlengkapan negara, maka timbullah persoalan siapakah yang akan menjamin bahwa ketentuan-ketentuan UUD benar-benar diselenggarakan menurut jiwa dan kata-kata dari naskah, baik oleh badan eksekutif maupun oleh badan-badan pemerintahan lainnya. Di sini ada beberapa pikiran yang berbeda.

Di Inggris, Parlemen-lah yang dianggap sebagai badan yang tertinggi (*parliamentary supremacy* atau *legislative supremacy*) dan oleh karena itu halnya Parlemenlah yang boleh menafsirkan ketentuan-ketentuan konstitusional dan menjaga agar semua undang-undang dan peraturan sesuai dan tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan konstitusional itu. Ini berarti bahwa Parlemen merupakan satu-satunya badan yang boleh mengubah ataupun membatalkan undang-undang yang dianggapnya tidak sesuai dan bertentangan dengan ketentuan UUD. Hal ini berdasarkan gagasan bahwa kedaulatan rakyat diwakilkan kepada Parlemen sehingga badan itu merupakan pemegang kedaulatan yang tertinggi.

Akan tetapi dalam perkembangannya kemudian kekuasaan yang terlalu terpusat pada parlemen ini menuai kritik. Sebab keadaan demikian dapat menimbulkan apa yang disebut oleh Lord Hailsham (1976) *elective dictatorship*, dalam arti bahwa pemerintah dapat melakukan apa saja sepanjang ia mampu memegang kontrol mayoritas di parlemen.¹¹ Kritik-kritik demikian pada gilirannya mengarah ke berkembangnya keinginan untuk merevisi struktur UUD yang lebih menjamin terdistribusinya kekuasaan pemerintah, misalnya melalui reformasi sistem pemilihan umum; atau dengan mengodifikasikan UUD yang lebih menjamin terlindunginya hak-hak asasi.

¹¹Seperti dikutip dalam Heywood, *Politics*, hlm. 295.

Berbeda halnya dengan paham yang berlaku di negara-negara yang berbentuk federasi. Paham yang berlaku di sana adalah bahwa perlu ada satu badan di luar badan legislatif yang berhak meneliti apakah sesuatu undang-undang bertentangan atau tidak dengan UUD. Di Amerika Serikat, India, dan Jerman Barat wewenang itu ada di tangan Mahkamah Agung Federal. Di negara-negara itu berlaku asas *judicial supremacy* dan Mahkamah Agung dianggap sebagai Pengaman UUD (*Guardian of the Constitution*). Wewenang Mahkamah Agung ini antara lain berdasarkan anggapan bahwa anggota badan legislatif terlalu mudah terpengaruh oleh pihak lain dan kedudukannya pun terpengaruh oleh fluktuasi politik, sehingga lebih wajarlah wewenang ini diberikan kepada hakim-hakim Mahkamah Agung. Mereka dianggap lebih bijak dan profesional karena pendidikan dan pengalamannya di bidang hukum, dan karena kedudukannya yang agak bebas dari tekanan dan fluktuasi politik.

Di beberapa negara lain dibentuk suatu badan khusus untuk itu. Misalnya di Prancis ada Mahkamah UUD yang terdiri dari hakim-hakim Mahkamah Agung ditambah dengan beberapa hakim lain. Di Indonesia, berdasarkan UUD 1945 yang diamandemen, juga telah dibentuk satu Mahkamah Konstitusi. Lembaga inilah yang berwenang menguji apakah sebuah undang-undang bertentangan dengan UUD atau tidak.

Di negara yang mempunyai UUD tak tertulis (seperti di Inggris dan Israel) adalah sukar untuk membedakan antara hukum UUD dan hukum biasa, oleh karena setiap ketentuan konstitusional—apakah berupa undang-undang biasa atau keputusan hakim—dapat diubah atau ditinjau kembali oleh parlemen; jadi statusnya tidak berbeda dengan undang-undang biasa. Di negara-negara lain yang mempunyai UUD tertulis, UUD dianggap sebagai hukum yang tertinggi yang lebih bersifat mengikat daripada undang-undang biasa.

● Undang-Undang Dasar Tidak Tertulis dan Undang-Undang Dasar Tertulis

Sudah lazim untuk mengadakan pembedaan antara UUD tertulis dan UUD tak tertulis. Menurut C.F. Strong¹² dalam bukunya *Modern Political Constitutions*, dan Frank Bealey¹³ dalam buku *Elements in Political Science* pembedaan ini sebenarnya kurang tepat, oleh karena tidak ada UUD yang seluruhnya tak tertulis; demikian pula tidak ada UUD yang seluruhnya tertulis. Suatu UUD umumnya disebut tertulis, bila merupakan satu naskah, sedangkan UUD tak tertulis tidak merupakan satu naskah dan banyak dipengaruhi oleh tradisi dan konvensi. Oleh karena itu istilah lain untuk UUD tertulis adalah UUD bernaskah (kadang-kadang dinamakan *codified constitution*), sedangkan untuk UUD tak tertulis adalah UUD tak bernaskah (*non-codified constitution*).

Memang sebenarnya pembedaan ini bukan merupakan pembedaan yang praktis, karena pada saat ini hanya Inggris dan Israel yang mempunyai UUD tidak tertulis. New Zealand yang kadang-kadang disebut sebagai negara yang tidak mempunyai UUD tertulis, akhir-akhir ini sudah tidak dianggap masuk kategori ini karena sejak 1986 telah mempunyai *Constitution Act* dan pada tahun 1990 telah menerima suatu *Bill of Rights*.

Akan tetapi analisis ilmiah tetap mempertahankan diskusi mengenai pembedaan ini, berdasarkan pertimbangan bahwa tidak ada satu UUD yang naskahnya mencakup semua proses dan fakta konstitusional, artinya seratus persen tertulis. Begitu pula tidak ada satu UUD yang hanya terdiri dari konvensi yang tak tertulis tanpa ada peraturan-peraturan yang tertulis. Misalnya saja konstitusi Amerika Serikat merupakan naskah, tetapi di samping itu telah timbul beberapa konvensi yang hakikatnya telah mengubah beberapa asas pokok dari naskah UUD itu sendiri. Sebaliknya UUD Inggris yang dianggap bersifat tak tertulis, memang tidak merupakan satu naskah, tetapi mencakup beberapa dokumen tertulis (misalnya *Magna Charta*, *Bill of Rights*, *Parliament Acts*, dan lain-lain). Jumlahnya lebih banyak daripada naskah UUD Amerika

¹²C.F. Strong, *Modern Political Constitutions* (London: Sidgwick and Jackson, 1963), hlm. 66-67.

¹³Frank Bealey et al., *Elements in Political Science* (Edinburgh: Edinburgh University Press, 1999), hlm. 86.

Serikat. Di samping dokumen-dokumen tertulis ini masih ada banyak konvensi yang memang tak tertulis.

◆ Undang-Undang Dasar Tidak Tertulis

Inggris: Salah satu UUD yang dewasa ini dianggap tak tertulis ialah UUD Inggris. UUD ini disebut tak tertulis karena tidak merupakan satu naskah, tetapi jika diselidiki benar-benar, ternyata bahwa sebagian terbesar UUD Inggris itu terdiri atas berbagai bahan tertulis berupa dokumen-dokumen resmi. Di Inggris tidak ada perbedaan antara undang-undang tata negara dan undang-undang biasa, oleh karenanya Parlemen, sebagai badan tertinggi (*parliamentary supremacy*), berhak untuk mengadakan perubahan konstitusional dengan undang-undang biasa. Jadi hal ini berlainan dengan keadaan banyak negara lain, di mana biasanya suatu badan yang lebih tinggi dari dewan perwakilan rakyat berhak untuk mengubah UUD.

Ketentuan-ketentuan ketatanegaraan Inggris yang merupakan UUD terdapat dalam:

1. Beberapa undang-undang, antara lain:
 - a. *Magna Charta* 1215 (yang ditandatangani oleh Raja John atas desakan golongan bangsawan). Meskipun naskah ini bersifat feodal, tetapi dianggap penting oleh karena untuk pertama kali raja mengakui beberapa hak dari bangsawan bawahannya.
 - b. *Bill of Rights* 1689 dan *Act of Settlement* 1701. Kedua undang-undang ini merupakan hasil kemenangan Parlemen melawan raja-raja Dinasti Stuart karena memindahkan kedaulatan dari tangan raja ke tangan Parlemen (*King in Parliament*). Parlemen menghentikan Raja James II dari jabatannya dan mempersempahkan mahkota kepada Puteri Mary dan suaminya Pangeran William of Orange (Holland) dalam apa yang dinamakan *Glorious Revolution of 1688*.
 - c. *Parliament Acts* 1911 dan 1949. Kedua undang-undang ini membatasi kekuasaan Majelis Tinggi (*House of Lords*) dan menetapkan supremasi Majelis Rendah (*House of Commons*). Misalnya, *House of Lords* dalam beberapa keadaan tertentu dilarang menolak rancangan undang-undang yang telah diterima oleh *House of Commons*.

2. Beberapa keputusan hakim, terutama yang merupakan tafsiran terhadap undang-undang Parlemen.
3. Konvensi-konvensi (aturan-aturan antara lain berdasarkan tradisi) yang mengatur hubungan antara kabinet dan Parlemen.

Jadi, UUD Inggris hanya dapat disebut “tak tertulis” dalam arti bahwa ia tidak bersifat naskah tunggal dan bahwa konvensi dan tradisi memegang peranan yang lebih penting daripada di negara lain yang mempunyai UUD tertulis.

Konvensi menurut Edward M. Sait dalam bukunya *Political Institutions*, adalah: “Aturan-aturan perilaku politik (*rules of political behaviour*).”¹⁴ Ada konvensi yang sudah berdasarkan tradisi beberapa puluh tahun, bahkan beberapa ratus tahun, sehingga sudah menjadi darah daging orang Inggris. Beberapa konvensi yang penting ialah:

1. Prinsip tanggung jawab politik yang merupakan tulang punggung sistem pemerintahan Inggris, yaitu bahwa kabinet, kalau tidak lagi mendapat kepercayaan dari mayoritas anggota Majelis Rendah, harus mengundurkan diri.
2. Jika Kabinet mengundurkan diri, maka raja pertama-tama memberi kesempatan kepada pemimpin partai oposisi untuk membentuk kabinet baru.
3. Setiap waktu, sebelum berakhirnya masa jabatan anggota Majelis Rendah, perdana menteri dapat meminta kepada raja untuk membubarkan majelis itu dan mengadakan pemilihan umum baru. Dengan demikian perselisihan antara kabinet dan parlemen pada tahap terakhir diputuskan oleh rakyat.
4. Perdana Menteri merupakan anggota Majelis Rendah.

Dilihat dari sudut yuridis, konvensi tidak mempunyai kekuatan hukum dan badan-badan pengadilan tidak dapat melaksanakannya. Dengan demikian timbul pertanyaan mengapa konvensi-konvensi ini ditaati. Salah satu sebabnya ialah karena faktor praktisnya. Misalnya jika yang diberi tugas membentuk kabinet baru bukan pemimpin partai oposisi, tetapi pemimpin partai lain, maka orang itu sukar mendapat dukungan dalam parlemen,

¹⁴Sait, Edward Mc Chesney, *Political Institutions: A Preface* (New York: Appleton Century Crofts Inc., 1938).

karena biasanya hanya ada dua partai besar. Sebab lain ialah karena aturan-aturan itu didukung dan dianggap wajar oleh masyarakat, sehingga jika dilanggar, maka pasti orang itu pada suatu ketika akan kehilangan dukungan masyarakat. Maka dari itu konvensi oleh seorang filsuf Inggris J.S. Mill pernah dinamakan: "Aturan-aturan keakhilkan umum (*rules of public morality*)."

Akhir-akhir ini banyak konvensi dikodifikasi (dituang dalam bentuk undang-undang) sehingga boleh diperkirakan di masa yang akan datang jumlah konvensi akan berkurang. Salah satu konvensi yang dituang dalam undang-undang ialah *Statute of Westminster* (1931) yang untuk pertama kali menetapkan kedudukan dari dominion-dominion dalam Persemakmuran Inggris. Suatu undang-undang lain, *Minister of the Crown Act* (1937) menetapkan gaji perdana menteri serta menteri-menteri lainnya, dan juga gaji pemimpin partai oposisi. Dengan demikian untuk pertama kali diakui adanya seorang perdana menteri beserta menteri-menterinya, padahal sistem kabinet sudah beberapa ratus tahun usianya. Undang-undang itu juga mengatur hak perdana menteri untuk memilih menteri-menterinya sendiri, suatu hal yang dulu juga merupakan konvensi.

Salah satu penganjur dari kodifikasi adalah Ivor Jennings yang dalam bukunya *Cabinet Government* menggunakan alasan-alasan sebagai berikut:

1. Undang-undang lebih besar kewibawaannya daripada konvensi.
2. Pelanggaran terhadap undang-undang lebih mudah diketahui dan dapat diambil tindakan lebih cepat. Untuk seorang hakim lebih gampang menafsirkan undang-undang daripada konvensi yang tak tertulis.
3. Undang-undang biasanya terang dan tegas perumusannya. Konvensi biasanya timbul dari kebiasaan, dan kadang-kadang sukar menetapkan kapan suatu kebiasaan menjadi konvensi.¹⁵

Pendapat ini didukung oleh seorang sarjana politik kontemporer, Joseph Raz dalam tulisannya *On the Authority and Interpretation of Constitutions*, dikatakan bahwa: "Asas-asas moralitas sering mengurangi kewibawaan UUD, sehingga praktik dan konvensi mengisi kekosongan ini. Boleh saja konvensi timbul, tetapi undang-undang-dasar harus tetap jelas dan lengkap untuk menjamin stabilitas politik."¹⁶

¹⁵W. Ivor Jennings, *Cabinet Government* (Cambridge: Cambridge University Press, 1951), hlm. 1-13.

¹⁶Joseph Raz, "On the Authority and Interpretation of Constitutions" dalam Larry Alexander, ed., *Constitutionalism*, hlm. 173-174.

◆ Undang-Undang Dasar Tertulis

Amerika Serikat: UUD Amerika Serikat yang disusun pada tahun 1787 dan diresmikan pada tahun 1789, merupakan naskah yang tertua di dunia. Hak asasi warga negara tercantum dalam suatu naskah tersendiri yang dinamakan *Bill of Rights*. Di samping itu ada beberapa ketentuan katatanegaraan yang tidak termuat dalam UUD, misalnya adanya partai-partai politik, atau wewenang Mahkamah Agung untuk menguji undang-undang (*judicial review*).

Ketentuan-ketentuan konstitusional Amerika Serikat terdapat dalam:

1. Naskah UUD,
2. Sejumlah undang-undang,
3. Sejumlah keputusan Mahkamah Agung berdasarkan hak menguji.

UUD Amerika Serikat tidak menyebut adanya partai politik. Hal ini diatur dalam undang-undang. Memang timbulnya partai politik terjadi di luar dugaan dan harapan dari para negarawan yang menyusun UUD (*The Fathers Of the Constitution*), sebab banyak di antara mereka mewakili golongan berada yang ingin mencegah rakyat jelata bertambah kuat. Sifat aristokratis ini ternyata terlihat dalam beberapa pasal UUD. Misalnya, secara formal presiden tidak dipilih langsung oleh rakyat, akan tetapi melalui pemilihan bertingkat oleh sebuah Majelis Pemilihan (*Electoral College*), yang anggota-anggotanya dipilih oleh negara-negara bagian. Tetapi sebagai akibat dari berkembangnya partai-partai politik, maka dewasa ini presiden praktis dipilih langsung oleh rakyat, sedangkan pemilihan oleh Majelis Pemilihan hanya merupakan formalitas saja. Akan tetapi dalam keadaan yang sangat khusus hasil pemilihan Majelis Pemilihan dapat berbeda dengan hasil pemilihan umum langsung. Dalam keadaan semacam itu perhitungan *Electoral College* berlaku, seperti yang terjadi pada pertarungan antara Al Gore (Partai Demokrat) dan George W. Bush (Partai Republik). Bush berhasil menjadi Presiden sekalipun jumlah suara secara nasional kurang dari jumlah suara Al Gore.

Sifat aristokratis juga terlihat dari susunan badan legislatif. Menurut naskah asli UUD, para anggota Senat dipilih oleh badan-badan legislatif negara-negara bagian, sedangkan untuk pemilihan anggota *House of*

Representatives beberapa negara bagian membatasi jumlah pemilih dengan menentukan bermacam-macam syarat berdasarkan ras, warna kulit, tingkat kecerdasan atau dengan jalan memungut pajak (*poll tax*). Dewasa ini dengan berkembangnya demokrasi, anggota Senat dipilih langsung, sedangkan untuk pemilihan anggota *House of Representative* pembatasan-pembatasan tadi telah dihapuskan.

Selain partai-partai politik yang tidak disebutkan dalam UUD, juga adanya sepuluh departemen, dasar serta struktur dari badan pengadilan federal dan adanya badan-badan lain seperti *Bureau of the Budget* yang menyusun Anggaran Belanja tidak disebut dalam UUD, tetapi diatur dengan undang-undang.

Begitu pula wewenang Mahkamah Agung untuk menguji undang-undang (*judicial review*), dan dengan demikian turut menentukan proses perkembangan konstitusional, sama sekali tidak disebut dalam UUD, padahal wewenang ini sangat berperan dalam masyarakat Amerika dan telah menjadikan Mahkamah Agung sebagai "Pengaman UUD" (*Guardian of the Constitution*).

Hak uji ini berpangkal tolak pada suatu keputusan Mahkamah Agung yang dirumuskan oleh ketuanya John Marshall pada tahun 1803. Menurut pandangan ini tiga lembaga negara, yaitu badan eksekutif, badan legislatif, dan badan yudikatif, mempunyai kedudukan sama tinggi dan dalam bidangnya masing-masing merupakan kekuasaan tertinggi yang bebas dari campur tangan lembaga-lembaga lainnya. Bagi ketiga lembaga ini UUD merupakan kekuasaan tertinggi yang ditafsirkan menurut cara dan prosedur masing-masing. Tugas dari badan yudikatif ialah mengawasi pelaksanaan undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif dan memaksakannya (*enforce*) di mana perlu. Jika badan legislatif membuat undang-undang yang menurut Mahkamah Agung bertentangan dengan UUD, maka badan yudikatif tidak dapat memaksa badan legislatif untuk membatalkannya. Akan tetapi Mahkamah Agung dapat menyatakan undang-undang itu sebagai bertentangan dengan UUD (*unconstitutional*) dan selanjutnya menyisihkannya, seolah-olah undang-undang itu tidak ada. Akan tetapi begitu besar pengaruh dan kewibawaan dari Mahkamah Agung, sehingga suatu pernyataan "bertentangan dengan UUD" sama efeknya dengan membatalkan undang-undang itu.

Berkat wewenang itu, Mahkamah Agung telah memainkan peranan

penting dalam menyesuaikan UUD yang sudah lebih dari 200 tahun umurnya pada perubahan-perubahan masyarakat, sekalipun prosedur mengubah UUD secara formal sangat sukar. Misalnya, ruang gerak pemerintah federal yang dalam abad ke-18 dan ke-19 sangat terbatas karena fungsinya dianggap hanya sebagai *Nachtwächterstaat* dan karena negara-negara bagian sangat mempertahankan kekuasaan masing-masing, mulai abad ke-20 telah menjadi begitu luas sehingga dia mengatur bermacam-macam aspek kehidupan ekonomi dan sosial. Dan dalam proses ini pemerintah federal telah berhasil memperbesar kekuasaannya sendiri, baik terhadap warganya maupun terhadap negara-negara bagian.

Perubahan ini tidak terjadi dengan jalan mengadakan amandemen UUD yang memang sukar sekali prosedurnya (sampai sekarang hanya ada 27 amandemen), tetapi dengan memberi tafsiran yang luas kepada beberapa ketentuan dalam UUD. Salah satu pasal yang perlu dicatat ialah pasal 1/8 mengenai perdagangan antarnegara bagian (*interstate commerce*). Pasal ini memberi kekuasaan kepada pemerintah federal untuk mengurus perdagangan internasional dan perdagangan antarnegara-bagian (*interstate*). Hanya perdagangan yang bukan antarnegara-bagian boleh diurus oleh negara bagian.

Berdasarkan tafsiran yang diberikan oleh Mahkamah Agung maka pemerintah federal dewasa ini mempunyai wewenang untuk mengatur soal-soal seperti asuransi, monopoli, pekerjaan anak-anak, lotere, *social security* (pensiun), dan sebagainya yang akibat-akibatnya terasa sampai di pelosok-pelosok negara bagian. Jadi, proses perkembangan dari *staatsonthouding* (*Nachtwächterstaat* atau Negara Penjaga Malam, negara yang sangat sempit ruang geraknya) abad ke-18 menjadi *staatsbemoeienis* (negara yang turut campur) abad ke-20 telah dimungkinkan oleh kegiatan dan wewenang Mahkamah Agung yang tidak termaktub dalam naskah UUD.

Begitu pula Mahkamah Agung telah memainkan peranan penting dalam memajukan status golongan orang Amerika keturunan Afrika, melalui beberapa keputusannya, di antaranya yang paling terkenal kasus *Brown vs. Board of Education of Topeka* (1954) yang menyatakan bahwa pemisahan berdasarkan ras (*racial segregation*) adalah bertentangan dengan UUD. Umumnya dianggap bahwa keputusan ini telah mengubah tata masyarakat Amerika secara fundamental.

● Undang-Undang Dasar yang Fleksibel dan Undang-Undang Dasar yang Kaku

UUD juga diklasifikasi menurut sifat fleksibel (supel) dan kaku (*rigid*). Dasar dari perbedaan ini menurut beberapa sarjana seperti C.F. Strong¹⁷ dan Rod Haque¹⁸ dalam *Comparative Government and Politics* ialah apakah prosedur untuk mengubah UUD sama dengan prosedur membuat undang-undang. Suatu UUD yang dapat diubah dengan prosedur yang sama dengan prosedur membuat undang-undang disebut fleksibel, seperti Inggris, Selandia Baru, dan kerajaan Itali sebelum Perang Dunia II. UUD yang hanya dapat diubah dengan prosedur yang berbeda dengan prosedur membuat undang-undang, disebut kaku, seperti Amerika Serikat, Kanada, dan sebagainya.

Soal fleksibel atau tidak ini adalah penting. Kalau terlalu kaku, maka hal ini dapat mengakibatkan timbulnya tindakan-tindakan yang melanggar UUD, sedangkan kalau terlalu fleksibel maka UUD dianggap kurang berwibawa dan dapat disalahgunakan.

◆ Undang-Undang Dasar yang Fleksibel

Inggris: Gagasan mengenai UUD yang fleksibel berdasarkan konsep supremasi parlemen (*parliamentary supremacy*). Parlemen dianggap sebagai satu-satunya lembaga yang mengubah atau membatalkan undang-undang yang pernah dibuat oleh badan itu. Mahkamah Agung tidak mempunyai wewenang untuk menyatakan suatu undang-undang bertentangan dengan UUD. Malahan parlemen dapat menyatakan bahwa sesuatu tafsiran seorang hakim adalah salah dan menggantinya dengan tafsiran Parlemen sendiri. Pernah dikatakan bahwa Parlemen Inggris dapat berbuat apa saja, kecuali mengubah pria menjadi perempuan atau perempuan menjadi pria. Misalnya menurut *Parliament Act 1911*, Parlemem harus dibubarkan sesudah lima tahun. Tetapi dalam tahun 1915, waktu Perang Dunia I sedang berlangsung, Parlemen sampai lima kali menerima undang-undang yang memperpanjang hidup dirinya, sehingga baru dibubarkan tahun 1918. Jadi, parlemen

¹⁷Strong, *Modern political Constitutions*, Bab IV dan Bab VII.

¹⁸Rod Haque et al., *Comparative Government and Politics*, ed. ke-4 (London: Macmillan Press, 1998), hlm. 152.

menyimpang dari undang-undang (*Parliament Act 1911*) yang dibuatnya sendiri. Begitu pula Parlemen yang dipilih pada tahun 1935 sampai lima kali memperpanjang hidupnya selama berlangsungnya Perang Dunia II.

Selandia Baru: Di Selandia Baru perubahan dari negara federal menjadi negara kesatuan dalam tahun 1876, dilakukan dengan undang-undang biasa; begitu pula pembubaran Majelis Tinggi dalam tahun 1951. Dalam ketentuan-ketentuan konstitusional Selandia Baru yang berupa naskah dikatakan secara eksplisit bahwa Parlemen boleh bertindak dengan leluasa termasuk mengubah UUD.

◆ Undang-Undang Dasar yang Kaku

Jika kita mengadakan perbedaan berdasarkan perumusan tersebut di atas maka ternyata bahwa jauh lebih banyak UUD bersifat kaku daripada undang dasar yang fleksibel. Kebanyakan UUD menentukan perlunya partisipasi dari beberapa badan lain di samping Parlemen untuk mengambil keputusan semacam ini.

UUD yang kaku biasanya hasil kerja dari suatu konstituante yang dianggap lebih tinggi kekuasaannya daripada parlemen karena memiliki “kekuasaan membuat UUD” (*pouvoir constituant*). Oleh karena biasanya konstituante dibubarkan pada saat tugasnya selesai, maka dirasa perlu untuk memberi pedoman bagi generasi mendatang mengenai prosedur mengubah UUD yang baru disusun itu. Malahan adakalanya dicantumkan ketentuan bahwa ada beberapa hal yang tidak boleh diubah. UUD Republik Prancis IV (1946) dan Italia (1947) mengatakan bahwa bentuk republik tidak boleh diubah, sedangkan UUD Republik Federasi Jerman melarang diadakannya perubahan dalam bentuk federalnya.

Ada ahli ilmu politik yang meragukan efektivitas larangan semacam ini, sebab setiap konstituante mempunyai kekuasaan yang tertinggi dan dapat berbuat menurut kehendaknya, termasuk mengubah bentuk republik menjadi monarki, dan sebagainya.

● Undang-Undang Dasar Indonesia

Dari sejarah ketatanegaraan Indonesia dapat diketahui bahwa UUD yang

berlaku telah beberapa kali berganti, yaitu dari UUD 1945, kemudian diganti UUD RIS 1949, lalu berganti lagi dengan UUD Sementara 1950, dan akhirnya kembali ke UUD 1945. UUD yang kini berlaku itu juga telah mengalami beberapa amandemen.

Sekalipun demikian, ada baiknya kita pelajari secara khusus beberapa peristiwa yang dialami UUD 1945. Ada tiga krisis yang langsung melibatkan UUD. Pertama, pada bulan November 1945 sistem pemerintahan presidensial diubah menjadi sistem pemerintahan parlementer. Kedua, Juli 1959 kita kembali ke UUD 1945. Ketiga, 1999–2002 terjadi empat amandemen yang banyak mengubah sistem ketatanegaraan kita.

Sehari setelah kemerdekaan Indonesia diproklamasikan, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) menetapkan UUD 1945 sebagai UUD Indonesia. Pada waktu itu dinyatakan bahwa penetapan tersebut bersifat sementara dengan ketentuan bahwa enam bulan setelah perang berakhir, presiden akan melaksanakan UUD itu, dan enam bulan setelah MPR terbentuk, lembaga ini akan mulai menyusun UUD yang baru.

Pada 17 Agustus 1945, Soekarno-Hatta, didukung oleh masyarakat luas, memproklamasikan kemerdekaan Republik Indonesia. PPKI secara resmi mendukung Proklamasi itu dan pada tanggal 18 Agustus 1945 mengeluarkan undang-undang untuk memberlakukan UUD yang telah disusun sebelumnya.¹⁹

UUD itu menetapkan sistem pemerintahan presidensial dengan kekuasaan yang besar di tangan presiden, meskipun kekuasaan tertinggi berada di tangan MPR. Selain itu, ada Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Pertimbangan Agung yang berwenang memberi nasihat kepada presiden dan Mahkamah Agung.²⁰

Sifat sementara UUD itu terungkap dalam ketentuan bahwa enam bulan setelah perang berakhir, presiden akan melaksanakan UUD itu, dan bahwa enam bulan setelah pembentukannya, MPR akan memulai menyusun sebuah UUD baru.

UUD itu memuat sejumlah Peraturan Peralihan, yang sebagai akibat

¹⁹Pernyataan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada 22 Agustus 1945, dalam Kuntjoro Purbopranoto, "Tiga Tahun Pekerjaan Legislatif Negara", *Mimbar Indonesia*, no. 33, 17 Agustus 1948, hlm. 117-120.

²⁰Pasal 2, 16, 19, dan 24 Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum amandemen).

gentingnya situasi menjadi basis bagi perkembangan negara selanjutnya. Peraturan ini menetapkan bahwa untuk pertama kali seorang presiden akan dipilih oleh PPKI dan bahwa, karena pembentukan MPR dan DPR ditunda, wewenang kedua badan ini akan dijalankan oleh presiden dengan nasihat dari Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP).²¹

PPKI pada 18 Agustus 1945 memilih Soekarno dan Hatta, masing-masing sebagai presiden dan wakil presiden. Pada 22 Agustus 1945, PPKI membentuk sebuah partai negara, Partai Nasionalis Indonesia (PNI). Kekuasaan dan wewenang KNIP, yang anggota-anggotanya dipilih oleh Soekarno-Hatta dari kalangan orang-orang yang menjadi pendorong kuat proklamasi kemerdekaan, ternyata mengalami berbagai perubahan penting pada hari-hari pertama revolusi.

Pada awalnya KNIP hanya dimaksudkan sebagai badan penasihat presiden. Akan tetapi sekelompok tokoh intelektual (termasuk Sakirman, Supeno, Subadio, dan Mangunsarkoro) berpendapat bahwa akan lebih demokratis jika KNIP diberi wewenang sebagai semacam badan legislatif dengan kekuasaan legislatif bersama presiden.

Kelompok yang mendorong perubahan ini terpengaruh oleh berbagai hal. Yang terpenting di antaranya ialah kekhawatiran terhadap kecenderungan berbagai kelompok pemuda militan ke arah fasisme yang telah bertumbuh selama pendudukan Jepang. Kekhawatiran ini diperkuat oleh dua faktor, yaitu didirikannya satu partai negara (PNI) dan kekuasaan besar yang diberikan UUD²² kepada satu orang, yaitu presiden.

Demikian pula dirasakan bahwa sekelompok tokoh baru yang kebanyakan tidak bekerja sama dengan Jepang akan berada dalam posisi yang lebih kuat untuk menepis tuduhan dari pihak Sekutu bahwa Soekarno telah terlalu banyak bekerja sama dengan pihak Jepang.²³

Untuk mencapai tujuannya, kelompok ini bekerja melalui beberapa tahap. Sebagai langkah pertama, pada tanggal 7 Oktober 1945, 50 dari 150 anggota KNIP menyerahkan sebuah petisi kepada pemerintah agar

²¹Pasal 3 dan 4 Peraturan Peralihan.

²²George McTurnan Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1970), hlm. 151.

²³Moh. Hatta, *Memoir* (Jakarta: PT Tintamas, 1979), hlm. 480.

KNIP²⁴ tidak hanya sebagai badan penasihat tetapi juga diberi kekuasaan legislatif. Baik Soekarno maupun Hatta setuju dan pada tanggal 16 Oktober 1945, dalam rapat KNIP berikutnya di Jakarta, Wakil Presiden atas nama Presiden menandatangani Maklumat Wakil Presiden No. X, 16 Oktober 1945. Ditetapkan bahwa selama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) belum dapat dibentuk, KNIP akan diberi kekuasaan legislatif dan wewenang untuk ikut serta dalam penentuan garis-garis besar haluan negara.

Oleh karena disadari bahwa suatu badan yang besar seperti KNIP tidak mungkin melaksanakan fungsinya dalam keadaan genting yang sedang dihadapi, ditentukan juga bahwa tugas harian KNIP akan dijalankan oleh suatu Badan Pekerja yang dipilih dari anggota KNIP dan bertanggung jawab (*ministerial responsibility*) kepada KNIP.²⁵ Sjahrir diangkat sebagai ketua Badan Pekerja, yang kemudian menjadi penggerak revolusi.

Sebagai langkah akhir, pada tanggal 11 November 1945 Badan Pekerja mengajukan petisi kepada pemerintah agar para menteri kabinet bertanggung jawab kepada KNIP, bukan kepada presiden.²⁶ Pemerintah setuju dan untuk itu mengeluarkan Maklumat Presiden yang mulai berlaku pada tanggal 14 November 1945. Kemudian, Presiden Soekarno melantik kabinet parlementer yang pertama dengan Sjahrir sebagai Perdana Menteri. Dengan demikian UUD telah diamandemen dari sistem presidensial menjadi parlementer.²⁷



Sutan Sjahrir

²⁴A. Halim, "Menuju ke Parlemen Sempurna", dalam *Revue Indonesia 1946* (Yogyakarta: 1946), hlm. 12.

²⁵Kahin, *Nationalism and Revolution*, hlm. 152.

²⁶Pengumuman Badan Pekerja 11 November 1945, Kusnodiprodjo, *op. cit.*, hlm. 139.

²⁷J.W. Logemann dalam *Het Staatsrecht van Indonesie* (Den Haag: W. van Hoeve, 1954), hlm. 36, menyebutnya *een vrijwillige zelfbeperking van de presidentiele macht* (pembatasan diri secara sukarela atas kekuasaan presiden). Assaat dalam *Hukum Tata Negara Republik Indonesia dalam Masa Peralihan* (Yogyakarta, Jakarta: Bulan Bintang, 1951), hlm. 13, berpendapat bahwa keputusan itu memiliki "kekuatan sama dengan undang-undang" karena merupakan kesepakatan antara KNIP dan Presiden. A.K. Pringgodigdo dalam *Perubahan Kabinet Presidensial menjadi Kabinet Parlementer* mempunyai pendapat yang sama. Ismail Suny dalam *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, ed. ke-5 (Jakarta: Aksara Baru, 1983), hlm. 20-27, menyebutnya "konvensi



Mohammad Hatta

Dalam rapat plenonya yang ketiga di Jakarta pada tanggal 25-27 November 1945, KNIP menerima baik keputusan ini dan memberi dukungan kepada Kabinet Sjahrir. Dengan demikian, praktis presiden menjadi kepala negara, sedangkan perdana menteri menjadi kepala pemerintahan. Juga, perubahan dari presidensial menjadi sistem parlementer telah tuntas. Dengan demikian peristiwa pertama telah selesai. Sistem ini selanjutnya dikukuhkan dalam UUD Republik Indonesia Serikat 1949.

Perubahan dari sistem presidensial menjadi sistem parlementer dianggap perlu tidak hanya dalam rangka demokratisasi kehidupan masyarakat, akan tetapi juga untuk menangkis kecaman-kecaman dari luar negeri. Negara kita yang baru saja diproklamirkan kemerdekaannya, oleh pihak Sekutu dianggap sebagai hasil rekayasa Jepang (*made in Japan*), antara lain karena pada tanggal 7 September 1944 Parlemen Jepang telah dengan resmi menjanjikan kemerdekaan Indonesia. Lagi pula pimpinan negara mempunyai citra negatif di luar negeri, sehingga pihak Sekutu telah menyatakan tidak bersedia berunding dengan pihak Indonesia. Kecaman terutama tertuju kepada Soekarno, yang menurut Moh. Hatta dalam *Memoir*: "Selalu dicela sebagai kolaborator Jepang."²⁸ Dalam hubungan ini Moh. Hatta menjelaskan (pada saat menerima anggota Badan Pekerja, yang mengusulkan Badan Pekerja agar para menteri bertanggung jawab (*ministerial responsibility*) pada KNIP dan tidak kepada presiden):

Dalam usul mereka itu dikemukakan, supaya Presiden dibebaskan dari serangan-serangan itu dan biarlah suatu kabinet Parlementer yang menangkis segala serangan-serangan itu atas nama rakyat. Soekarno membicarakan usul itu dengan aku dan kami setuju maksud mereka itu. Pada tanggal 14 November 1945 Soekarno mengangkat Sjahrir sebagai Perdana Menteri Kabinet Parlementer yang sementara itu dengan alasan bahwa Presiden mendelegasikan kekuasaannya kepada Perdana Menteri untuk mengatasi kesulitan Pemerintah sementara waktu.²⁹

ketatanegaraan".

²⁸Mohammad Hatta, *Memoir*, hlm. 480.

²⁹*Ibid.*

Melalui pemindahan ke sistem parlementer, maka jabatan kepala negara (presiden) dipisahkan dari jabatan kepala pemerintahan (perdana menteri). Selain dari memperluas basis perjuangan karena mengikutsertakan semua kekuatan antifasis dalam perjuangan kemerdekaan, perubahan ini juga memungkinkan untuk tetap mempertahankan Presiden Soekarno sebagai "simbol" kepala negara dan pemersatu rakyat.

Betapa besarnya pengaruh Presiden Soekarno terlihat dari fakta bahwa selama undang-undang dasar ini berlaku (Agustus 1945 sampai akhir 1949), telah terjadi beberapa kali praktik kenegaraan yang agak menyimpang, yaitu pada saat ada keinginan untuk memusatkan kembali kekuasaan di tangan presiden dan dengan demikian memberi kesempatan kepada pemerintah untuk menanggulangi dengan cepat keadaan darurat yang timbul. Hal ini terjadi tiga kali yaitu:

1. Dengan Maklumat Presiden, presiden mengambil alih kekuasaan dari 28 Juni sampai 2 Oktober 1946 untuk mengatasi keadaan darurat yang diakibatkan oleh penculikan terhadap beberapa anggota kabinet oleh Persatuan Perjuangan. Organisasi ini tidak menyetujui perundingan dengan pihak Belanda.
2. Dengan Maklumat Presiden, presiden mengambil alih kekuasaan dari 27 Juni 1947 sampai 3 Juli 1947 untuk mengatasi keadaan darurat yang timbul sebagai akibat dari penandatanganan Persetujuan Linggarjati. Pengambilan kekuasaan ini hanya berjalan selama satu minggu, dalam masa itu Kabinet Sjahrir mengundurkan diri dan kabinet Amir Syarifuddin dibentuk.
3. Dengan suatu undang-undang badan legislatif (yaitu Badan Pekerja yang bertindak atas nama Komite Nasional) memberi kekuasaan penuh (*plein pouvoir*) kepada presiden selama tiga bulan mulai 15 September 1948 (Undang-Undang No. 20 September 1948). Pemberian kekuasaan penuh ini dimaksudkan untuk mengatasi pemberontakan PKI di Madiun.³⁰

Kenyataan adanya praktik kenegaraan yang berbeda dengan naskah UUD ini terjadi akibat dahsyatnya perkembangan dan dinamika politik selama periode revolusi dan pergolakan-pergolakan yang diakibatkan olehnya.

³⁰A.K. Pringgodigdo, *Kedudukan Presiden menurut Tiga Undang-undang Dasar, dalam Teori dan Praktik* (Jakarta: PT. Pembangunan, 1956), hlm. 20-21.

Berhubung hingga tahun 1949 MPR belum juga terbentuk, maka hingga saat itu juga belum tersusun UUD yang baru. Malah hasil perundingan dengan Belanda (Konferensi Meja Bundar) membuat pihak Indonesia terpaksa menerima bentuk negara Republik Indonesia Serikat (RIS) dengan UUD Republik Indonesia Serikat 1949, yang dibuat oleh kedua belah pihak. Dengan UUD Republik Indonesia Serikat berarti Indonesia menerima bentuk federalisme dan terpaksa harus menerima kenyataan bahwa statusnya sebagai negara yang kekuasaannya tadinya diakui secara *de facto* berdasarkan Perjanjian Linggarjati menjadi sekadar satu negara bagian dari suatu federasi saja. Dengan demikian, Republik Indonesia yang jumlah penduduknya 31 juta jiwa disejajarkan dengan Biliton yang hanya berpenduduk 100 ribu jiwa dan Indonesia Timur yang 10 juta jiwa. Hanya saja di DPR federal, Republik Indonesia diberi kedudukan khusus dengan memperoleh jatah 50 kursi pendukung republik.

Tetapi bentuk federalisme hanya berlangsung singkat, sekitar 7 bulan. Tidak lama setelah bentuk federalisme diberlakukan, rakyat di banyak negara bagian mengadakan perlawanan. Akhirnya pada bulan April 1950, 13 negara bagian menyatakan bergabung dengan Republik Indonesia untuk membentuk negara kesatuan. Tinggal hanya Indonesia Timur dan Sumatra Timur yang bertahan dengan status negara bagian. Akhirnya pada 17 Agustus 1950 pemerintah federal dan Republik Indonesia sepakat untuk membentuk negara kesatuan, dan UUD yang digunakan adalah UUD Sementara 1950. Dengan demikian berakhir jugalah UUD RIS yang mendasari bentuk federalisme.

Sama halnya dengan yang dinyatakan di dalam UUD 1945, UUD Sementara 1950 juga mengamanatkan agar segera disusun sebuah UUD yang baru. Kalau UUD 1945 mengamanatkan agar MPR segera menyusun UUD setelah 6 bulan pembentukannya, UUD Sementara 1950 mengamanatkannya kepada sebuah badan pembuat UUD (Konstituante). Pasal 134 UUD Sementara 1950 menyatakan: "Konstituante bersama-sama pemerintah selekas-lekasnya menetapkan UUD Republik Indonesia yang akan menggantikan UUD sementara ini." Dan dengan demikian peristiwa pertama yang menyangkut UUD 1945 telah selesai, dan kita telah memasuki peristiwa kedua yang menyangkut UUD 1945.

Konstituante yang dibentuk melalui pemilihan umum Desember

1955 ternyata tidak berhasil menyusun UUD baru. Sidang-sidang yang diselenggarakan oleh lembaga ini tidak pernah berjalan lancar, malah sebaliknya menjadi ajang perdebatan yang berkepanjangan. Selama 2,5 tahun lebih para politisi yang duduk di lembaga ini bekerja tanpa hasil yang memadai. Satu di antara masalah yang paling krusial dan tidak kunjung mencapai kesepakatan adalah perdebatan tentang ideologi negara. Partai-partai Islam ingin menjadikan Islam sebagai dasar negara, sedangkan partai-partai nasionalis condong ke Pancasila.

Presiden Soekarno yang ketika menyampaikan pidato pembukaan Sidang Konstituante sudah berpesan agar lembaga ini menyelesaikan tugas menyusun UUD secepat-cepatnya dan tidak mengulur-ulur waktu, akhirnya habis kesabarannya. Maka pada bulan April 1959 Presiden Soekarno menyampaikan anjuran kepada Konstituante agar menetapkan kembali UUD 1945 sebagai UUD negara. Karena setelah itu sidang-sidang Konstituante tetap saja berlangsung alot dan menemui jalan buntu, maka pada 5 Juli 1959 Presiden Soekarno mengeluarkan dekrit yang isinya menetapkan kembali UUD 1945 sebagai UUD Negara RI.³¹ Demikianlah sejak saat itu hukum UUD yang berlaku bagi ketatanegaraan Indonesia adalah UUD 1945.

Sebagai konsekuensinya aspek ketatanegaraan segera disesuaikan dengan ketentuan UUD 1945. Misalnya sistem pemerintahan adalah presidensial, di mana tanggung jawab ada di tangan presiden sedangkan menteri-menteri merupakan pembantu presiden. MPR dan DPR segera dibentuk, meskipun sifatnya masih sementara karena belum ada pemilihan umum. Demikian seterusnya seperti Mahkamah Agung, Dewan Pertimbangan Agung, dan sebagainya. Tetapi, semakin bertambah tahun ternyata kecenderungan yang terjadi bukannya mengarah ke penegakan UUD secara benar melainkan pemupukan kekuasaan ke tangan presiden. Dengan sistem Demokrasi Terpimpin yang dicanangkannya, Presiden Soekarno menjadikan lembaga-lembaga tinggi dan tertinggi negara berada di bawahnya. Pertentangan yang paling mencolok dengan UUD 1945 di antaranya adalah adanya produk hukum yang mengangkat Soekarno sebagai presiden seumur hidup.

³¹M. Syafi'i Anwar, ed., *Menggapai Kedaulatan Rakyat: 75 Tahun Prof. Miriam Budiardjo* (Bandung: Mizan, 1998).

Setelah Presiden Soekarno jatuh dari kekuasaan dan digantikan oleh rezim Orde Baru yang dipimpin Presiden Soeharto, yang didengungkan adalah melaksanakan UUD 1945 dan Pancasila secara murni dan konsekuen. Pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan MPR mulai dipersiapkan, dan kemudian dapat diselenggarakan secara teratur setiap 5 tahun. Produk-produk Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dan Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (DPRS) yang bertentangan UUD 1945 dicabut, misalnya ketentuan Soekarno sebagai presiden seumur hidup. Kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dikembalikan ke posisi semestinya. Demikian pula kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Mahkamah Agung (MA), juga dipulihkan. Pendek kata, slogan melaksanakan UUD 1945 dan Pancasila secara murni dan konsekuen memang menggetarkan banyak pihak.

Selanjutnya tidak berarti urusan konstitusional selesai sampai di sini. Keinginan untuk menyempurnakan UUD dan praktik kenegaraan terus timbul. Apalagi UUD 1945 sendiri membuka diri untuk dilakukan perubahan sesuai dengan tuntutan zaman. Maka pandangan kritis dari kalangan akademisi, praktisi maupun masyarakat pada umumnya serta merta mengemuka begitu melihat ada praktik kenegaraan ataupun peraturan dan undang-undang yang tidak sesuai dengan UUD 1945. Sikap demikian dengan mudah dilihat ketika pemerintah mencoba mengekang kebebasan pers dan kebebasan mimbar akademis; juga ketika pemerintah memberlakukan pembatasan yang keras terhadap organisasi kemasyarakatan dan partai politik. Demikian pula pada saat lembaga legislatif terkesan tersubordinasi oleh eksekutif, ataupun ketika terjadi pelanggaran hak asasi manusia secara mencolok.

Maka, pada masa Orde Baru pun hasrat untuk melakukan perubahan terhadap UUD cukup besar. Tetapi hambatan untuk mengadakan perubahan juga besar. Presiden Soeharto sendiri pada beberapa kesempatan secara eksplisit menyatakan sikapnya agar tidak mudah mengubah undang-undang. Bahkan ia pernah mengajak agar, meskipun diberi wewenang untuk melakukan perubahan, MPR rela atau ikhlas untuk tidak menggunakan haknya tersebut. Hambatan untuk perubahan undang-undang mencapai bentuknya yang formal dan mengikat ketika pada tahun 1983, MPR mengeluarkan Tap No. IV/1983 tentang referendum, yang kemudian disusul dengan keluarnya Undang-Undang No. 5/1985 tentang hal yang sama.

Pada pokoknya ketetapan MPR dan Undang-Undang tersebut menentukan bahwa apabila MPR hendak mengadakan perubahan Undang-Undang Dasar 1945, terlebih dahulu harus dimintakan pendapat rakyat secara langsung melalui referendum. Ada ketentuan yang sangat sulit untuk dipenuhi dalam referendum itu. Misalnya, 90% dari warga yang mempunyai hak suara harus memberikan suaranya, dan 90% dari mereka yang memberikan suaranya itu harus menyatakan setuju. Dengan kedua produk hukum tersebut Pasal 37 UUD 1945 yang memberi wewenang kepada MPR untuk mengadakan perubahan tersebut dinonaktifkan.

Peluang untuk mengadakan perubahan baru datang lagi ketika rezim Orde Baru turun dari kekuasaan pada pertengahan 1998. Sidang Istimewa MPR yang berlangsung 10–13 November 1998 menghasilkan berbagai ketetapan penting, di antaranya adalah Tap MPR No. VIII/1998 yang isinya mencabut Tap MPR No. IV/1983. Sedangkan Undang-Undang No. 5/1985 juga dicabut dengan Undang-Undang yang baru, yaitu Undang-Undang No. 6/1999. Dengan demikian jalan untuk mengadakan perubahan UUD 45 kembali terbuka.

Sejak saat itu perubahan terhadap UUD 1945 (dengan jalan amandemen) telah dilakukan empat kali. Perubahan pertama dilakukan melalui Sidang Umum MPR Oktober 1999. Perubahan kedua melalui Sidang Tahunan MPR Agustus 2000. Perubahan ketiga melalui Sidang Tahunan MPR Oktober 2001, dan perubahan keempat dilakukan melalui Sidang Tahunan MPR Agustus 2002.³² UUD 1945 yang telah diamandemen inilah yang sekarang menjadi UUD kita.

Apabila diperhatikan dengan cermat, terdapat substansi yang amat penting dan mendasar dari perubahan-perubahan dalam ketatanegaraan kita. Memang ada juga perubahan yang lebih bersifat idealistis yang pada praktiknya sukar untuk dilaksanakan. Berikut ini adalah perubahan yang bersifat mendasar dan nyata dalam sistem ketatanegaraan kita setelah amandemen.

Pertama, hasil amandemen tahap pertama adalah Pasal 7 yang isinya menyebutkan bahwa presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama masa 5 tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk jabatan yang sama

³²Lihat *Putusan Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2000, 2001, dan 2002*

hanya satu kali masa jabatan. Sebelum diamandemen frase “hanya untuk satu kali masa jabatan” tidak ada. Selanjutnya dalam amandemen ketiga disebutkan bahwa presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Ini berbeda sama sekali dengan sebelumnya di mana presiden dan wakil presiden dipilih oleh MPR.

Kedua, semua anggota MPR diangkat melalui pemilihan umum. Hal ini terlihat dari hasil amandemen kedua dan ketiga. Di sana dinyatakan bahwa semua anggota DPR dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang merupakan unsur MPR jika mereka melakukan sidang gabungan—diangkat melalui pemilu. Ketentuan UUD ini berbeda sama sekali dengan sebelumnya, di mana cukup besar jumlah anggota MPR yang diangkat. Untuk pertama kalinya pula (melalui amandemen ketiga) dinyatakan dalam UUD bahwa pemilu dilaksanakan oleh sebuah Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Keberadaan partai politik juga menjadi nyata disebutkan di dalam UUD. Sebelum amandemen UUD 1945 tidak menyebut-nyebut partai politik.

Ketiga, kekuasaan DPR dalam pembuatan undang-undang semakin besar. Dari amandemen tahap pertama, dinyatakan bahwa DPR memegang kekuasaan membuat Undang-Undang; setiap Rancangan Undang-Undang dibahas DPR bersama presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Selain itu anggota DPR berhak mengajukan usul Rancangan Undang-Undang. Kemudian pada amandemen kedua diperkuat dengan tambahan satu ayat pada Pasal 20, yaitu ayat (5), yang menyatakan bahwa dalam hal Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama (oleh DPR dan pemerintah) tidak disahkan oleh presiden dalam waktu 30 hari semenjak disetujui, Rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan. Ini berbeda dengan sebelum amandemen, di mana Rancangan Undang-Undang yang sudah disetujui bersama tidak disahkan oleh presiden dalam waktu 30 hari sejak disetujui, maka yang berlaku adalah undang-undang yang lama.

Keempat, di bidang yudikatif juga ada kemajuan yang bersifat mendasar, yaitu adanya Mahkamah Konstitusi yang berhak melakukan uji undang-undang terhadap UUD pada tingkat pertama dan terakhir yang keputusannya bersifat final. Selain itu Mahkamah Konstitusi juga berhak memutus sengketa kewenangan lembaga yang diberikan oleh UUD, membubarkan partai politik;

dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum. Hal ini merupakan hasil dari amandemen ketiga. Selain yang disebutkan di atas masih banyak hasil-hasil lain.

Selanjutnya, termasuk kaku atau fleksibelkah UUD Indonesia? Baik UUD 1945 maupun UUD 1949 dan UUD 1950 boleh dinamakan UUD yang kaku menurut rumusan klasifikasi C.F. Strong. Alasannya, prosedur untuk mengadakan perubahan atas UUD berbeda dengan prosedur membuat undang-undang. Bukti dari hal ini dapat kita saksikan sebagai berikut:

- a. Menurut ketentuan UUD 1945 (Pasal 37) untuk mengubah UUD, sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir, sedangkan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota yang hadir harus menyetujui usul perubahan UUD itu. Sedangkan prosedur pembuatan undang-undang dilakukan oleh presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 5).

Nyatalah bahwa prosedur untuk mengadakan perubahan UUD 1945 berbeda dengan prosedur membuat undang-undang. Oleh karena itu UUD 1945 dapat digolongkan sebagai UUD yang kaku jika dipakai klasifikasi C.F. Strong. Dalam hubungan ini perlu dicatat bahwa UUD 1945 oleh para penyusun UUD dimaksudkan sebagai "soepel" dan tidak kaku.

- b. Menurut ketentuan Pasal 190 UUD 1949 (R.I.S.) baik Senat maupun Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai wewenang untuk mengadakan perubahan UUD, dengan ketentuan bahwa sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota sidang harus hadir, sedangkan dari jumlah anggota yang hadir $\frac{2}{3}$ harus menerima usul perubahan UUD. Sedangkan prosedur pembuatan undang-undang dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (dan Senat) tanpa ditentukan syarat kuorum seperti dalam hal mengadakan perubahan UUD (Pasal 127).

Jadi, jelaslah bahwa prosedur untuk mengadakan perubahan pada UUD 1949 juga tidak sama dengan prosedur pembuatan undang-undang, sehingga oleh karenanya UUD 1949 dapat digolongkan sebagai UUD yang kaku kalau dipakai klasifikasi C.F. Strong.

- c. Akan halnya UUD Sementara 1950, menurut ketentuan Pasal 140 UUD tersebut, wewenang untuk mengadakan perubahan UUD diberikan kepada suatu badan bernama Majelis Perubahan UUD yang terdiri dari anggota-anggota Komite Nasional Pusat (KNIP) yang tidak menjadi anggota

Dewan Perwakilan Rakyat Sementara. Untuk Majelis Perubahan UUD ini juga berlaku ketentuan Pasal 75 bahwa sidang hanya sah jika dihadiri oleh lebih dari setengah dari jumlah anggota sidang, sedangkan usul perubahan UUD harus disetujui oleh jumlah suara terbanyak. Dalam pada itu prosedur pembuatan undang-undang dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 89). Jadi teranglah juga bahwa di sini prosedur perubahan UUD 1950 berlainan dengan prosedur pembuatan undang-undang, sehingga oleh karenanya UUD 1950 juga dapat digolongkan sebagai UUD yang kaku jika dipakai klasifikasi C.F. Strong.

Dalam hubungan ini perlu ditegaskan bahwa para penyusun Undang-Undang Dasar 1945 mempunyai pandangan lain mengenai fleksibel tidaknya suatu UUD. Mengenai UUD 1945 yang hanya terdiri dari 37 pasal, mereka dalam penjelasan menyebutnya singkat dan "soepel" (elastis) berdasarkan pertimbangan sebagai berikut: "UUD hanya memuat aturan-aturan pokok, hanya memuat garis-garis besar sebagai instruksi kepada pemerintah pusat dan lain-lain penyelenggara negara untuk menyelenggarakan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial. Terutama bagi negara baru dan negara muda, lebih baik hukum dasar yang tertulis itu hanya memuat aturan-aturan pokok, sedang aturan-aturan yang menyelenggarakan aturan pokok itu diserahkan kepada undang-undang yang lebih mudah caranya membuat, mengubah, dan mencabut."

Selanjutnya Penjelasan UUD 1945 mengemukakan bahwa: "Kita harus senantiasa ingat kepada dinamika kehidupan masyarakat dan negara Indonesia. Masyarakat dan negara Indonesia tumbuh, zaman berubah, terutama pada zaman revolusi lahir batin sekarang ini. Sehubungan dengan hal itu, janganlah tergesa-gesa memberi kristalisasi, memberi bentuk (*gestaltung*) kepada pikiran-pikiran yang masih mudah berubah. Memang sifat aturan yang tertulis itu mengikat. Oleh karena itu makin "soepel" (elastis) sifatnya aturan itu, makin baik. Jadi, kita harus menjaga supaya sistem UUD jangan sampai ketinggalan zaman."

Dari penjelasan tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa dengan sengaja UUD kita dibuat singkat dan "soepel" agar tidak lekas usang. Tidak diketahui apakah hal itu memang hanya disebabkan karena kearifan para

penyusunnya untuk memperhitungkan dinamika perkembangan masyarakat kita. Tidak tertutup kemungkinan bahwa para penyusun tidak mempunyai waktu cukup untuk memikirkan suatu UUD sampai ke pasal-pasal kecilnya. Malahan, kalau membaca Aturan Tambahan dari UUD yang menentukan bahwa enam bulan sesudah berakhirnya peperangan Asia Timur Raya, Majelis Permusyawaratan Rakyat harus dibentuk dan enam bulan sesudah dibentuk harus bersidang untuk menetapkan UUD, dapat ditarik kesimpulan bahwa para penyusun UUD memperhitungkan bahwa UUD 1945 tidak akan berlaku lama.

Meskipun demikian, rumusan UUD 1945 cukup memberi kerangka konstitusional untuk dipakai dalam menghadapi masa depan. Perumusannya juga tidak mengekang generasi-generasi baru untuk berkembang sesuai dengan tuntutan zamannya, sehingga dengan segala kelemahan yang melekat padanya dapat diterima oleh semua golongan masyarakat untuk kurun waktu yang cukup lama sebelum kemudian (pada tahun 1999–2002) diamandemen.



- Foto Orang Hilang: Suatu Bentuk Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Pernah Terjadi di Indonesia.

BAB VII

HAK-HAK ASASI MANUSIA

- Pengantar..... 211
- Perkembangan Hak Asasi Manusia di Eropa..... 213
- Hak Asasi Manusia pada Abad ke-20 dan Awal Abad ke-21..... 215
 - ◆ Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (1948)..... 218
 - ◆ Dua Kovenan Internasional..... 219
 - ◆ Perdebatan dalam Forum PBB..... 220
 - ◆ Pembatasan dan Konsep *Non-Derogable*..... 222
 - ◆ Masalah Ratifikasi..... 225
 - ◆ Hak dan Kewajiban:
 - Universal Declaration of Human Responsibilities* 227
- Peran Negara-Negara Dunia ketiga..... 232
 - ◆ *African (Banjul) Charter on Human and Peoples' Rights* (1981)..... 239
 - ◆ *Cairo Declaration on Human Rights in Islam (1990)* 239
 - ❖ Hak untuk hidup..... 240
 - ❖ Hak untuk memperoleh keadilan 240
 - ❖ Hak persamaan..... 240
 - ❖ Kewajiban untuk memenuhi apa yang sesuai dengan hukum, serta hak untuk tidak patuh kepada apa yang tidak sesuai dengan hukum.... 241
 - ❖ Hak kebebasan 241
 - ❖ Hak kebebasan kepercayaan 241

| | |
|--|-----|
| ❖ Hak untuk menyatakan kebenaran | 241 |
| ❖ Hak mendapatkan perlindungan terhadap penindasan karena perbedaan agama | 241 |
| ❖ Hak mendapatkan kehormatan dan nama baik | 242 |
| ❖ Hak ekonomi | 242 |
| ❖ Hak untuk memiliki | 242 |
| ◆ <i>Singapore White Paper on Shared Values</i> (1991) | 242 |
| ◆ <i>Bangkok Declaration</i> (1993) | 243 |
| ◆ <i>Vienna Declaration and Programme of Action</i> (1993) | 244 |
| ● Hak Asasi pada Awal Abad ke-21 | 246 |
| ● Hak-Hak Asasi Manusia di Indonesia | 247 |
| ◆ Masa Demokrasi Parlementer | 248 |
| ◆ Masa Demokrasi Terpimpin | 249 |
| ◆ Masa Demokrasi Pancasila | 250 |
| ◆ Masa Reformasi | 255 |
| ◆ Hak Asasi Perempuan | 256 |
| ◆ Amandemen II UUD 1945 | 262 |

● Pengantar

Diskusi internasional di PBB mengenai hak asasi manusia telah menghasilkan beberapa piagam penting antara lain Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (1948), dua Perjanjian yaitu Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik dan Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (1966), dan berikutnya Deklarasi Wina (1993). Deklarasi Wina mencerminkan tercapainya konsensus antara negara-negara Barat dan non-Barat bahwa hak asasi memiliki sifat yang universal, sekalipun dapat terjadi perbedaan dalam implementasinya, sesuai keadaan khas masing-masing negara. Pada tahun 2002 kemajuan konsep hak asasi manusia mencapai tonggak sejarah baru dengan didirikannya Mahkamah Pidana Internasional (*Internasional Criminal Court* atau ICC) yang khusus mengadili kasus pelanggaran terhadap kemanusiaan, genosida, dan kejahatan perang.

Seperti diketahui masalah hakasasi manusia serta perlindungan terhadapnya merupakan bagian penting dari demokrasi. Dengan meluasnya konsep dalam konteks globalisasi dewasa ini, masalah hak asasi manusia menjadi isu yang hangat dibicarakan di hampir semua belahan dunia. Sebenarnya sudah dari zaman dulu masalah hak dikenal di banyak kawasan dunia, tetapi yang paling banyak sumber tertulisnya—dengan demikian lebih terkenal—ialah negara-negara Barat. Di banyak negara lain pun, termasuk negara-negara Dunia Ketiga, kebudayaan setempat juga mengenal hak-hak tertentu warganya, sekalipun tidak begitu eksplisit dirumuskan seperti di Barat. Materinya masih dalam bentuk cerita-cerita, legenda, metafor, yang sering tidak memisahkan fakta dari tafsiran, dan sering tidak berbentuk tulisan.

Dengan demikian, konsepsi negara-negara Barat dari semula telah mendominasi pemikiran negara-negara yang tergabung dalam PBB waktu mereka, seusai Perang Dunia II (1942–1945) yang amat dahsyat itu, ingin merumuskan suatu dokumen hak asasi manusia yang dapat diterima secara universal. Sementara itu dunia terus berubah, dan proses globalisasi telah menyentuh hampir semua aspek kehidupan manusia. Karenanya juga tidak mengherankan jika konsepsi mengenai hak asasi mengalami perkembangan.

Hak asasi manusia biasanya dianggap sebagai hak yang dimiliki setiap manusia, yang melekat atau *inheren* padanya karena dia adalah manusia. Dalam Mukadimah Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik (1966),

dicanangkan: "Hak-hak ini berasal dari harkat dan martabat yang melekat pada manusia (*These rights derive from the inherent dignity of the human person*)."¹ Hak ini sangat mendasar atau asasi (*fundamental*) sifatnya, yang mutlak diperlukan agar manusia dapat berkembang sesuai dengan bakat, cita-cita, serta martabatnya. Hak ini juga dianggap universal, artinya dimiliki semua manusia tanpa perbedaan berdasarkan bangsa, ras, agama, atau gender.

Dewasa ini, kita membedakan tiga generasi hak asasi. *Generasi Pertama* adalah hak sipil dan politik yang sudah lama dikenal dan selalu diasosiasikan dengan pemikiran di negara-negara Barat. *Generasi Kedua* adalah hak ekonomi, sosial, dan budaya yang gigih diperjuangkan oleh negara-negara komunis yang dalam masa Perang Dingin (1945–awal tahun 1970-an) sering dinamakan Dunia Kedua. Kemudian hak ini didukung negara-negara yang baru membebaskan diri dari penjajahan kolonial, dan yang sering disebut Dunia Ketiga. *Generasi Ketiga* adalah hak atas perdamaian dan hak atas pembangunan (*development*), yang terutama diperjuangkan oleh negara-negara Dunia Ketiga.

Cikal bakal konsep hak asasi manusia di dunia Barat terdapat dalam karangan beberapa filsuf abad ke-17, antara lain John Locke (1632–1704) yang merumuskan beberapa hak alam (*natural rights*) yang dimiliki manusia secara alamiah. Konsep ini bangkit kembali se usai Perang Dunia II dengan dicanangkannya Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (*Universal Declaration of Human Rights*, 1948) oleh negara-negara yang tergabung dalam PBB. Hampir dua puluh tahun kemudian, Deklarasi Universal dijabarkan dalam dua perjanjian internasional yaitu Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik dan Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (1966). Di Eropa proses *standard setting* antara negara "Barat" dan negara "Timur" (komunis) diteruskan dengan diterimanya *Helsinki Accord* (1975).

Sementara itu berbagai negara non-Barat merasa terpenggil untuk membahas beberapa aspek yang menurut mereka kurang memperoleh perhatian yaitu pertama, konsep bahwa setiap manusia di samping hak, juga

¹Dalam bahasa Inggris *fundamental human rights* sering disingkat *human rights* (tanpa kata *fundamental*). Dalam bahasa Indonesia hak asasi manusia (HAM) sering disingkat "hak asasi" (tanpa kata *manusia*).

mempunyai kewajiban atau tanggung jawab terhadap masyarakat di mana ia berada. Kedua bahwa bagi banyak negara yang rasa agamisnya kuat, hak asasi dianggap tidak dapat dilihat terpisah dari agama dan budaya.

Maka dalam masa berikutnya, di beberapa belahan dunia seperti Afrika dan Asia timbul beberapa piagam regional seperti misalnya, Piagam Afrika mengenai Hak Manusia dan Bangsa-bangsa (*African Charter on Human and Peoples' Rights*, 1981). Dalam dasawarsa 90-an disusul dengan Deklarasi Cairo mengenai Hak Asasi dalam Islam (*Cairo Declaration on Human Rights in Islam*, 1990), yang merupakan hasil diskusi Organisasi Konferensi Islam (OKI), dan *Bangkok Declaration*, hasil dari *Regional Meeting for Asia of the World Conference on Human Rights*, April 1993.

Akhirnya, pada bulan Juni 1993, lebih dari 170 negara anggota PBB (termasuk Indonesia) merumuskan *Vienna Declaration* yang mengakomodasikan pendirian negara Barat dan non-Barat terutama seperti dirumuskan dalam *Bangkok Declaration*. Berkat munculnya beragam piagam jelaslah bahwa dalam masa globalisasi, universalitas hak asasi manusia tidak diragukan lagi. Akan tetapi, di pihak lain, diakui pula bahwa implementasi hak asasi dapat memberikan warna khusus keadaan sosial-ekonomi, kebudayaan, dan agama di masing-masing negara.

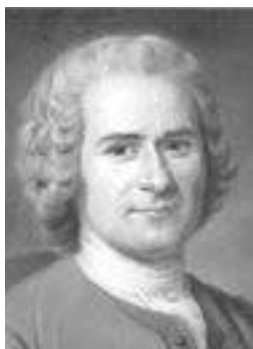
● Perkembangan Hak Asasi Manusia di Eropa

Di Eropa Barat pemikiran mengenai hak asasi berawal dari abad ke-17 dengan timbulnya konsep Hukum Alam serta hak-hak alam. Akan tetapi, sebenarnya beberapa abad sebelumnya, yaitu pada Zaman Pertengahan, masalah hak manusia sudah mulai mencuat di Inggris.

Pada tahun 1215 ditandatangani suatu perjanjian, *Magna Charta*, antara Raja John dari Inggris dan sejumlah bangsawan. Raja John dipaksa mengakui beberapa hak dari para bangsawan sebagai imbalan untuk dukungan mereka membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan kegiatan perang. Hak yang dijamin mencakup hak politik dan sipil yang mendasar, seperti hak untuk diperiksa di muka hakim (*habeas corpus*). Sekalipun pada awalnya hanya berlaku untuk bangsawan, hak-hak itu kemudian menjadi bagian dari sistem konstitusional Inggris yang berlaku bagi semua warga negara. Sampai sekarang, *Magna Charta* masih dianggap sebagai tonggak sejarah dalam perkembangan demokrasi di Barat.

Pada abad ke-17 dan ke-18 pemikiran mengenai hak asasi maju dengan pesat. Konsep bahwa kekuasaan raja berdasarkan wahyu Ilahi (*Divine Right of Kings* atau Hak Suci Raja) yang sejak abad ke-16 berdominasi, mulai dipertanyakan keabsahannya karena banyak raja bertindak sewenang-wenang. Golongan menengah yang mulai bangkit ingin agar kepatuhan masyarakat pada raja mempunyai dasar yang rasional. Yang dicita-citakan ialah suatu hubungan antara raja dan rakyat berdasarkan suatu kontrak, sesuai dengan suasana perdagangan yang sedang berkembang di Eropa Barat.

Pemikiran ini tercermin dalam karangan beberapa filsuf Zaman Pencerahan (*Enlightenment*) yang menganut aliran Liberalisme (Klasik), seperti Hobbes (1588–1679), John Locke (1632–1704), Montesquieu (1689–1755), dan Rousseau (1712–1778). Sekalipun mereka berbeda dalam penafsiran, se-



Rousseau

muanya membayangkan suatu masa lalu di mana manusia hidup dalam "keadaan alam" (*state of nature*). Dalam keadaan alam ini semua manusia sama martabatnya (*equal*), tunduk kepada Hukum Alam, dan memiliki hak-hak alam. Akan tetapi, pada suatu saat manusia mengembangkan rasionya (akal sehat) dan sampai pada kesimpulan bahwa untuk menjamin terlaksananya hak-hak itu, "keadaan alam" perlu ditinggalkan dan diganti dengan kehidupan bernegara berdasarkan suatu kontrak sosial antara penguasa dan masyarakat. Ini yang

kemudian dinamakan sebagai Teori Kontrak Sosial.

Yang paling tegas merumuskan hak-hak alam itu ialah John Locke, yaitu hak atas hidup, kebebasan, dan kepemilikan (*life, liberty, and property*) serta pemikiran bahwa penguasa harus memerintah dengan persetujuan rakyat (*government by consent*). Filsuf Prancis, Montesquieu lebih menekankan perlunya pembagian kekuasaan sebagai sarana menjamin hak-hak itu, suatu sistem yang kemudian dikenal dengan istilah *trias politica*. Filsuf Prancis lain, yakni Jean-Jacques Rousseau, menekankan perlunya kebebasan bagi manusia.

Jika pemikiran John Locke menjadi pegangan bagi rakyat Amerika saat memberontak melawan penguasa Inggris (1775–1781), maka Jean-Jacques Rousseau menjadi inspirasi bagi rakyat Prancis untuk memulai revolusinya (1789) melawan raja Bourbon, Louis XVI.

Hak asasi pada tahap itu masih terbatas pada hak di bidang politik seperti hak atas kebebasan, atas kesamaan (*equality*), dan hak menyatakan pendapat. Hak-hak ini dicantumkan dalam beberapa piagam. Di Inggris hak itu diundangkan dalam Undang-undang Hak (*Bill of Rights*, 1689), yang diterima satu tahun sesudah Parlemen berhasil mengusir Raja James II dan mengundang puterinya Mary beserta suaminya, William of Orange, untuk menduduki takhta kerajaan Inggris (*the Glorious Revolution of 1688*). Hak-hak yang dirumuskan itu tidak boleh dilanggar oleh raja sekalipun.

Di Prancis kita kenal Deklarasi mengenai Hak Manusia dan Warga Negara (*Declaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*, 1789), yang dirumuskan pada awal Revolusi Prancis. Pernyataan ini mencanangkan hak atas kebebasan (*liberté*), kesamaan (*égalité*), dan kesetiakawanan (*fraternité*). Kongres Amerika mengesahkan Undang-undang Hak Asasi (*Bill of Rights*, 1789) yang pada tahun 1791 dimasukkan dalam Undang-undang Dasar dalam bentuk sepuluh amandemen.

● Hak Asasi Manusia pada Abad ke-20 dan Awal Abad ke-21

Dalam perkembangan berikutnya terjadi perubahan dalam pemikiran mengenai hak asasi, antara lain karena terjadinya depresi besar (*the Great Depression*) sekitar tahun 1929 hingga 1934, yang melanda sebagian besar dunia. Depresi ini, yang mulai di Amerika dan kemudian menjalar ke hampir seluruh dunia, berdampak luas. Sebagian besar masyarakat tiba-tiba ditimpa pengangguran dan kemiskinan.

Di luar Amerika pun dampaknya cukup dahsyat. Di Jerman, depresi turut berakibat timbulnya Nazisme yang dipimpin oleh Adolf Hitler. Perkembangan ini menyebabkan banyak orang bermigrasi ke Amerika dan negara-negara demokrasi lainnya. Jutaan orang Yahudi yang tidak sempat meninggalkan Jerman, ditahan dan dibunuh dalam berbagai kamp konsentrasi (*Holocaust*).

Dalam suasana itu Presiden Amerika Serikat, Roosevelt pada 1941 merumuskan Empat Kebebasan (*The Four Freedoms*), yaitu kebebasan berbicara dan menyatakan pendapat (*freedom of speech*), kebebasan beragama (*freedom of*

religion), kebebasan dari ketakutan (*freedom from fear*), dan kebebasan dari kemiskinan (*freedom from want*).

Khususnya hak untuk bebas dari kemiskinan mencerminkan perubahan dalam pemikiran beberapa kalangan, sekalipun masih terbatas pada segelintir orang yang berpandangan luas. Mereka berpendapat bahwa hak politik sendiri tidak cukup menciptakan kebahagiaan. Misalnya hak menyatakan pendapat atau hak memberi suara dalam pemilihan umum sekali dalam empat atau lima tahun, tidak ada artinya bagi orang miskin, kecuali jika disertai pemenuhan kebutuhan yang paling pokok, yaitu tempat berlindung, pangan, dan pakaian. Pada 1941 Presiden Roosevelt menjelaskan paradigma baru ini sebagai berikut: "Kami sepenuhnya menyadari fakta bahwa tidak mungkin ada kebebasan bagi manusia tanpa keamanan serta kemandirian ekonomis. (*We have come to a clear realization of the fact that true individual freedom cannot exist without economic security and independence*)."²

Kebetulan sistem ekonomi kapitalis yang berlaku, terutama sesudah Perang Dunia II, berhasil meningkatkan produksi sehingga membawa kemakmuran bagi rakyat. Berkat berkembangnya pemikiran Lord Keynes (1883–1946) serta pemikiran sosialisme yang diperjuangkan oleh partai-partai sosial-demokrat di Eropa dan partai Demokrat di Amerika Serikat hasil produksi yang tinggi dapat dibagi secara lebih merata. Kesenjangan antara golongan kaya dan golongan miskin sedikit banyak dapat diatasi antara lain melalui suatu sistem pajak yang bebannya terutama dipikul oleh golongan kaya. Dengan demikian, kebanyakan negara demokrasi Barat sudah mencapai tahap Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) di mana sebagian besar kebutuhan sosial-ekonomi telah terpenuhi.

Proses terjadinya Negara Kesejahteraan di negara-negara Barat telah berjalan sebagai sesuatu yang sudah sewajarnya (*taken for granted*), tanpa secara formal mengacu pada rumusan internasional mengenai hak asasi ekonomi. Maka dari itu, tidak mengherankan jika banyak negara Barat, terutama Amerika Serikat, berkeberatan jika hak-hak asasi manusia di bidang ekonomi terlalu ditonjolkan.³ Sebaliknya, hak yang bersifat politik di negara-negara

²Walter Laqueur dan Barry Rubin, eds., *The Human Rights Reader* (New York: New American Library, 1979), hlm. 269.

³Paula J. Dobriansky, "Hak Asasi Manusia dan Tradisi Amerika" dalam *Titian* No. 4, 1990, hlm. 46. Sampai sekarang Amerika belum meratifikasi Perjanjian Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya.

Eropa Barat merupakan hasil perjuangan panjang melawan tirani, dan telah berhasil mewujudkan demokrasi dan gaya hidup yang cukup tangguh. Dapat dikatakan bahwa hak politik lebih berakar dalam tradisi masyarakat Barat ketimbang hak ekonomi.

Sementara itu di belahan Timur Eropa telah terjadi perubahan besar yang dampaknya terasa di seluruh Eropa dan Amerika. Di Rusia pada 1917 telah terjadi revolusi menentang kekuasaan Tsar. Dengan dipimpin oleh Lenin (1870–1924) golongan komunis berhasil mendirikan negara baru berdasarkan ideologi Marxisme-Leninisme (Marxisme seperti ditafsirkan oleh Lenin) atau komunisme. Revolusi ini membawa penderitaan besar khususnya bagi kalangan atas. Terutama di bawah pimpinan Stalin, (1879–1953) yang mengambil alih tampuk pimpinan pada 1924, orang yang dianggap “anti-revolusioner” dibunuh atau ditawan dalam kamp konsentrasi. Seusai Perang Dunia II Uni Soviet berhasil menjadi saingan bagi Amerika Serikat sebagai negara adidaya, sampai pada akhir tahun 1989, Uni Soviet runtuh sebagai *nation state*, dan terpecah menjadi beberapa negara. Hilang pula Uni Soviet sebagai simbol komunisme, dan pendekar Dunia Kedua.

Pada tahap pertama berdirinya, Uni Soviet berusaha keras untuk mentransformasikan dari negara agraris menjadi negara industri. Akan tetapi pembangunan industri berat terlalu diprioritaskan, sehingga menimbulkan penderitaan besar di kalangan rakyat. Hal itu berubah saat keadaan sosial ekonomi ditingkatkan melalui penyediaan kesempatan kerja, perumahan, serta pendidikan. Hak ekonomi dianggap lebih substantif dari hak politik yang dicapai “borjuis” dan bersifat prosedural saja. Dalam UUD 1936 hak ekonomi sangat ditonjolkan dan kemudian di forum PBB dengan gigih diperjuangkan. Bahkan hak politik dianggap dapat mengganggu usaha mengonsolidasi komunisme sebagai ideologi tunggal.

Hal ini tidak berarti bahwa hak politik secara resmi tidak diakui. Dalam UUD 1936 (Pasal 125) ada empat hak politik yang dijamin, asal “sesuai dengan kepentingan rakyat pekerja dan memperkuat dan mengembangkan sistem sosialis.” Dalam UUD 1977 hal itu diulang kembali dalam Pasal 50 dan ditambah dengan ketentuan dalam Pasal 39 bahwa semua hak yang dijamin dalam UUD:

. . . tidak boleh dilaksanakan dengan merugikan kepentingan-kepentingan masyarakat atau negara, atau melanggar hak-hak warga negara

lain. (. . . *must not be to the detriment of the interest of society or the state, or infringe the rights of the other citizens*)⁴

Dengan kata lain, jika suatu hak dianggap sebagai ancaman terhadap ideologi komunisme, maka hak itu tidak memperoleh perlindungan. Dengan demikian bobot hak asasi sangat terbatas maknanya. Sebagai akibatnya Uni Soviet pada masa lalu selalu dikecam sebagai negara pelanggar hak asasi yang termasuk paling besar.

Pandangan ini berubah secara radikal sesudah terjadinya perpecahan dalam dunia komunis di Eropa Timur pada akhir 1989. Dewasa ini negara-negara Eropa Timur yang tadinya berdasarkan sistem komunis, berada dalam transisi ke arah demokrasi dan mendekati diri dengan negara-negara Barat, berikut pandangan mengenai hak asasi.

◆ Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (1948)

Seperti telah diuraikan di atas, sesuai Perang Dunia II timbullah keinginan untuk merumuskan hak asasi yang diakui seluruh dunia sebagai standar universal bagi perilaku manusia. Usaha pertama ke arah *standard setting* ini dimulai oleh Komisi Hak Asasi Manusia (*Commission on Human Rights*) yang didirikan PBB pada tahun 1946.

Dalam sidang Komisi Hak Asasi manusia, kedua jenis hak asasi manusia dimasukkan sebagai hasil kompromi antara negara-negara Barat dan negara-negara lain, sekalipun hak politik masih lebih dominan. Pada 1948 hasil pekerjaan Komisi ini, *Universal Declaration of Human Rights*, diterima 48 negara dengan catatan bahwa delapan negara, antara lain Uni Soviet, Arab Saudi, dan Afrika Selatan tidak memberikan suaranya atau *abstain*.⁵

Hasil gemilang ini tercapai hanya dalam dua tahun, karena momentum memang menguntungkan. Negara-negara Sekutu (termasuk Uni Soviet) baru saja memenangkan perang dan ingin menciptakan suatu tatanan hidup baru yang lebih aman. Sebab lain mengapa Deklarasi Universal agak cepat dapat dirumuskan adalah sifatnya yang "tidak mengikat secara yuridis" sesuai usul beberapa negara, antara lain Uni Soviet.

⁴Mengenai dua UUD Uni Soviet lihat S.E. Finer, ed., *Five Constitutions, Contrasts and Comparisons* (London: Penguin Books, 1979), hlm. 119-193.

⁵Geoffrey Robertson, *Crimes Against Humanity: The Struggle for Global Justice* (New York: The New Press, 1999), hlm. 27.

Deklarasi Universal dimaksud sebagai pedoman sekaligus standar minimum yang dicita-citakan oleh seluruh umat manusia. Maka dari itu berbagai hak dan kebebasan dirumuskan secara sangat luas, seolah-olah bebas tanpa batas. Satu-satunya pembatasan tercantum dalam pasal terakhir, yakni No. 29 (yang sering tidak diketahui atau dilupakan oleh masyarakat) bahwa:

Setiap orang mempunyai kewajiban terhadap masyarakatnya dan bahwa dalam pelaksanaan hak-hak dan kekuasaan-kekuasaannya setiap orang hanya dapat dibatasi oleh hukum yang semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan yang layak atas hak-hak dan kebebasan-kebebasan orang lain, dalam rangka memenuhi persyaratan-persyaratan yang adil dalam hal moralitas, kesusilaan, ketertiban umum, dan kesejahteraan umum yang adil dalam masyarakat yang demokratis.

Sekalipun sifatnya tidak mengikat secara yuridis, namun Deklarasi ternyata mempunyai pengaruh moral, politik, dan edukatif yang tiada taranya. Sebagai lambang "komitmen moral" dunia internasional pada perlindungan hak asasi manusia Deklarasi menjadi acuan di banyak negara dalam undang-undang dasar, undang-undang, serta putusan-putusan hakim.

◆ Dua Kovenan Internasional

Tahap kedua yang ditempuh oleh Komisi Hak Asasi PBB adalah menyusun "sesuatu yang lebih mengikat daripada deklarasi belaka (*Something more legally binding than a mere declaration*)," dalam bentuk perjanjian (*covenant*). Ditentukan pula bahwa setiap hak akan dijabarkan, dan prosedur serta aparaturnya pelaksanaan dan pengawasan dirumuskan secara rinci. Juga diputuskan untuk menyusun dua perjanjian (kovenan) yakni, yang pertama mencakup hak politik dan sipil, dan yang kedua meliputi hak ekonomi, sosial, dan budaya. Dengan demikian, setiap negara memperoleh kesempatan memilih salah satu atau kedua-duanya.

Ternyata masih diperlukan delapan belas tahun (dari 1948 sampai 1966), untuk mencapai konsensus agar Sidang Umum PBB menerima baik Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*), Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*), serta tentang pengaduan perorangan (*Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights*).

Selain itu, diperlukan sepuluh tahun lagi (dari 1966 sampai 1976) sebelum dua Kovenan PBB beserta *Optional Protocol* dinyatakan berlaku, sesudah diratifikasi oleh 35 negara. Jadi, proses mulai dari Deklarasi memerlukan seluruhnya waktu dua puluh delapan tahun (1948-1976). Kemudian pada tahun 1989 *Optional Protocol II* (bertujuan penghapusan hukuman mati) diterima oleh Sidang Umum PBB (1989). Naskah-naskah Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, dua Kovenan serta dua *Optional Protocol* dianggap sebagai satu kesatuan, yang dinamakan Undang-undang Internasional Hak Asasi Manusia (*International Bill of Human Rights*).

◆ Perdebatan dalam Forum PBB

Ada baiknya kita menelusuri kesukaran apa saja yang dijumpai forum PBB dalam menyusun kedua perjanjian itu. Salah satu kesukaran adalah perbedaan sifat antara hak politik dan hak ekonomi, yang kadang-kadang menuju ke suatu "ketegangan" antara dua jenis hak asasi ini. Hak politik, seperti telah diuraikan di atas, merupakan warisan dari aliran Liberalisme abad ke-17 dan ke-18. Hak-hak alam (*natural rights*) yang merupakan hasil pemikiran waktu

Boks 1

UNDANG-UNDANG INTERNASIONAL HAM (*International Bill of Human Rights*)

mencakup:

1. Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (1948).
2. Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (1966/1976).
3. Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik (1966/1976).
4. *Optional Protocol* dari Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik (mengenai pengaduan perorangan) (1966/1976).
5. *Optional Protocol II* dari Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik yang bertujuan menghapuskan hukuman mati (1989).

itu, dalam masa berikutnya berubah nama menjadi hak-hak asasi manusia (*human rights*). Hak-hak ini sangat menekankan kebebasan individu dan mencakup antara lain hak menyatakan pendapat, dan hak untuk secara bebas mendirikan atau memasuki organisasi yang diinginkan. Hak-hak ini yang sudah berakar kuat dalam tradisi dunia Barat, merupakan bagian utama dari perjuangan untuk menegakkan kehidupan demokrasi. Di pihak lain hak ekonomi lebih bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Maka dari itu, negara-negara Barat cenderung curiga jangan-jangan tekanan atas hak ekonomi hanya merupakan alasan untuk kurang memedulikan hak politik.

Lagi pula, pada hakikatnya hak politik dimaksud untuk melindungi individu dari penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak penguasa, karena negara sedikit banyak dianggap sebagai ancaman bagi manusia. Untuk melaksanakan hak politik, kewenangan pemerintah perlu dibatasi melalui perundang-undangan, agar campur tangannya dalam kehidupan warga masyarakat tidak melampaui batas-batas tertentu.

Berbeda halnya dengan hak ekonomi yang seusai Perang Dunia II secara gigih diperjuangkan oleh Uni Soviet dan sekutunya, dan kemudian mendapat dukungan kuat dari negara-negara Dunia Ketiga. Hak sosial dan ekonomi yang mencakup hak atas pekerjaan, hak atas penghidupan yang layak, dan hak atas pendidikan jauh lebih sukar untuk dirinci; misalnya konsep "penghidupan yang layak" sukar ditentukan tolok ukur yang dapat diterima oleh semua negara.

Perbedaan lain ialah, jika pelaksanaan hak politik memerlukan dibatasinya peran pemerintah, maka untuk melaksanakan hak ekonomi tidak cukup hanya melalui perundang-undangan saja. Pemerintah harus aktif menggali semua sumber kekayaan dan mengatur kegiatan ekonomi sedemikian rupa sehingga tercipta iklim yang kondusif untuk penegakan hak ekonomi. Kewajiban yang menyeluruh itu mungkin saja akan mendorong pemerintah untuk mengatur dan mengadakan campur tangan yang terlalu luas dalam banyak aspek kehidupan masyarakat. Perluasan intervensi ini dapat mengakibatkan meluasnya kekuasaan pemerintah sehingga menjurus ke sentralisme dan otoriterisme, karena pembangunan ekonomi memerlukan suasana keamanan yang stabil.

Perbedaan antara kedua jenis hak manusia juga dapat dilihat pada mekanisme pengawasan (*monitoring*). Karena disadari bahwa pelaksanaan

hak ekonomi bagi banyak negara, terutama yang sedang berkembang, merupakan tugas yang sukar diselenggarakan, maka dalam Kovenan Hak Ekonomi hanya ditentukan bahwa setiap negara yang meratifikasinya dapat melaksanakannya secara bertahap (*progressive*), cukup hanya memberi laporan kepada PBB mengenai kemajuan yang telah dicapai, agar dapat terus dipantau oleh badan internasional itu. Pada hakikatnya, Kovenan itu hanya merumuskan kewajiban bagi negara masing-masing untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya, tetapi tidak dimaksudkan untuk mengadakan sanksi.

◆ **Pembatasan dan Konsep *Non-Derogable***

Usaha mencapai kata sepakat mengenai Kovenan Hak Sipil dan Politik mengalami kesukaran karena implementasi hak tersebut menyangkut masalah hukum internasional yang sangat rumit sifatnya, seperti masalah kedudukan individu sebagai subyek hukum internasional, kedaulatan sesuatu negara, dan soal *domestic jurisdiction*. Pasal 2 Piagam PBB menentukan bahwa badan itu tidak diperkenankan campur tangan dalam hal-hal yang berkenaan dengan Yurisdiksi domestik masing-masing negara:

Boks 2

Beberapa Sifat Hak Asasi

1. Hak asasi umumnya tidak terkena restriksi (atau batasan).
2. Hak asasi boleh di restriksi dalam keadaan darurat.
3. Ada hak asasi yang boleh direstriksi oleh Undang-Undang: Pasal 19 (mempunyai pendapat), Pasal 21 (berkumpul secara damai), Pasal 22 (berserikat).
4. Ada hak asasi yang tidak boleh direstriksi dalam keadaan apa pun (*non-derogable*): Pasal 6 (hak atas hidup), Pasal 7 (siksaan), Pasal 8 (antiperbudakan), Pasal 11 (antipasang badan), Pasal 15 (sifat kedaluwarsa tindakan kriminal atau non-retroaktif), Pasal 16 (pribadi atau *person* di hadapan hukum), Pasal 18 (berpikir, berkeyakinan, beragama).

Tiada dalam Piagam ini yang memberi wewenang kepada PBB untuk campur tangan dalam hal-hal yang pada hakikatnya termasuk yurisdiksi domestik setiap negara (*Nothing contained in the present Charter shall authorize the UN to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state*).

Pasal ini secara tidak langsung mengurangi bobot dari hak politik karena dalam pelaksanaannya harus diperhatikan keadaan perundang-undangan dalam negara masing-masing. Hak asasi yang dalam Deklarasi dirumuskan dengan gaya yang gamblang, seolah-olah tanpa batas, dianggap perlu untuk dapat diberi batasan atau *restriksi*. Banyak negara khawatir bahwa kebebasan tanpa batas dapat mengganggu stabilitas dalam negeri dan menggerogoti wewenang sistem perundang-undangannya. Maka dari itu, hak-hak perlu dirumuskan sedemikian rupa sehingga tidak melanggar *domestic jurisdiction* ini. Perdebatan mengenai masalah "pembatasan" memerlukan waktu lama, karena jika tidak dimasukkan dalam rumusan Kovenan, banyak negara tidak akan meratifikasinya.

Pelaksanaan beberapa hak politik secara khusus diberi pembatasan yaitu perundang-undangan yang menyangkut ketertiban dan keamanan nasional dalam negara masing-masing. Misalnya, dalam Kovenan Sipil dan Politik ditentukan bahwa hak berkumpul secara damai terkena pembatasan yang sesuai dengan undang-undang nasional dan yang dalam masyarakat demokratis diperlukan demi kepentingan keamanan nasional atau keselamatan umum, ketertiban umum, perlindungan terhadap kesehatan dan kesusilaan umum atau perlindungan terhadap hak-hak dan kebebasan-kebebasan orang lain (Pasal 21). Hak atas kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat dinyatakan terbatas oleh undang-undang nasional yang berlaku yang perlu untuk a) menghormati hak dan nama baik orang lain, dan b) untuk menjaga keamanan nasional atau ketertiban umum atau kesehatan atau kesusilaan umum (Pasal 19).

Di samping itu Pasal 4 Kovenan Sipil dan Politik memberi wewenang kepada negara-negara Pihak (*contending Parties*) untuk dalam keadaan darurat yang mengancam kehidupan bangsa dan eksistensinya, mengurangi kewajiban-kewajibannya menurut Kovenan ini. Akan tetapi agar wewenang tersebut di atas oleh pemerintah tidak disalahgunakan, kekuasaan khusus itu pada gilirannya dibatasi oleh ketentuan bahwa ada beberapa hak yang sama

sekali tidak boleh dikurangi (*derogate*). Hak-hak ini antara lain hak atas hidup (Pasal 6), hak atas kebebasan beragama (Pasal 18), dan hak untuk tidak dinyatakan bersalah atas tindakan yang bukan merupakan tindakan tindak pidana pada saat dilakukannya (asas *non-retroaktif* atau tidak berlaku surut) (Pasal 7). Hak-hak tersebut bersifat tidak boleh dikurangi (*non-derogable*).

Beberapa contoh hak asasi :

Hak Sipil dan Politik mencakup antara lain:

- Pasal 6 : Hak atas hidup – *right to life* menyangkut masalah aborsi dan euthanasia (hak *non-derogable*).
- Pasal 7 : Hak untuk tidak disiksa – *no one shall be subjected to torture* (hak *non-derogable*).
- Pasal 9 : Hak atas kebebasan dan keamanan dirinya – *right to liberty and security of person*.
- Pasal 14 : Hak atas kesamaan di muka badan-badan peradilan – *right to equality before the court and tribunals*.
- Pasal 15 : Hak untuk tidak dikenai konsep retroaktif (kedaluwarsa) (hak *non-derogable*) – *no one shall be held guilty of any criminal offence which did not constitute a crime at the time it was committed*.
- pasal 18 : Hak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama (hak *non-derogable*) – *right to freedom of thought, conscience and religion*.
- Pasal 19 : Hak untuk mempunyai pendapat tanpa mengalami gangguan (hak yang dapat direstriksi) – *right to hold opinions without interference*.
- Pasal 21 : Hak atas kebebasan berkumpul secara damai (hak yang dapat direstriksi) – *right to peaceful assembly*.
- Pasal 22 : Hak atas kebebasan untuk berserikat (hak yang dapat direstriksi) – *right to freedom of association*.

Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya mencakup antara lain:

- Pasal 6 : Hak atas pekerjaan – *right to work*.
- Pasal 8 : Hak membentuk serikat sekerja – *right to form trade unions*.
- Pasal 9 : Hak atas pensiun – *right to social security*.
- Pasal 11 : Hak atas tingkat kehidupan yang layak bagi diri dan keluarganya, termasuk pangan, pakaian, dan perumahan yang layak – *right*

to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing.

Pasal 13 : Hak atas pendidikan – *right to education.*

Untuk memantau perkembangan pelaksanaan hak-hak politik, didirikan Panitia Hak Asasi (*Human Rights Committee*), yang berhak menerima serta menyelidiki pengaduan dari suatu negara Pihak terhadap negara Pihak lain, jika telah terjadi pelanggaran terhadap hak asasi yang tercantum dalam Kovenan itu. Bahkan telah dibuka juga kesempatan bagi perorangan untuk mengadukan suatu negara Pihak—termasuk negaranya sendiri—melalui *Optional Protocol*. Naskah protokol ini ternyata lebih sukar diterima daripada dua perjanjian PBB. Pada Mei 2003 baru 49 negara yang meratifikasi, sedangkan Perjanjian Hak Ekonomi dan Perjanjian Hak Politik masing-masing diratifikasi oleh 146 negara dan 149 negara. *Optional Protocol II* diterima pada tahun 1989 yang bertujuan menghapuskan hukuman mati.⁶

Sekalipun ada perbedaan antara Kovenan Hak Sipil dan Politik dan Kovenan Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, namun kedua Kovenan PBB menekankan pentingnya semua bangsa untuk menentukan nasib sendiri. Maka dari itu kedua Kovenan PBB dimulai dengan pasal yang sama bunyinya:

Semua bangsa berhak untuk menentukan nasib sendiri. Berdasarkan hak tersebut mereka bebas menentukan status politik mereka dan bebas mengejar kemajuan ekonomi, sosial dan budaya mereka (*All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social, and cultural development*).

◆ Masalah Ratifikasi

Seperti telah diuraikan di atas, sebelum kedua kovenan PBB berlaku secara internasional, ditempuh beberapa tahap, *pertama*, sidang pleno PBB menerima baik; *kedua*, pemerintah negara masing-masing membubuhi tanda tangan; *ketiga*, parlemen negara masing-masing meratifikasi perjanjian itu; *keempat*, perjanjian baru berlaku sesudah diratifikasi oleh sejumlah negara tertentu (jumlah ini ditentukan untuk setiap perjanjian).

⁶United Nations, *Status of Ratification of the Principal International Human Rights Treaties*, as of 2 Mei 2003 (Geneva: U.N., 2003).

Meratifikasi suatu perjanjian berarti bahwa negara yang bersangkutan mengikat diri untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan perjanjian dan bahwa ketentuan-ketentuan itu menjadi bagian dari hukum nasionalnya. Akan tetapi setiap negara dapat mengajukan keberatan (*reservation*) terhadap suatu ketentuan dalam perjanjian itu. Pada Mei 2003, 146 negara telah meratifikasi Kovenan Ekonomi, Sosial, dan Budaya, dan 149 negara telah meratifikasi Kovenan Sipil dan Politik, antara lain Australia, Denmark, Ekuador, Jerman, Inggris, Filipina, Thailand, Rumania, Uni Soviet, dan Yugoslavia.⁷ Amerika Serikat, yang biasanya dianggap sebagai pelopor perjuangan hak asasi di dunia, baru meratifikasi Hak Sipil dan Politik pada tahun 1992, sedangkan Kovenan Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya pada tahun 1977 hanya ditandatangani saja.

Di antara negara lain yang belum mengadakan ratifikasi terdapat Papua New Guinea (PNG), Indonesia, Singapura, Malaysia, dan Pakistan. Negara-negara yang belum menandatangani itu umumnya merasa keberatan bila setiap tahun menghadapi pemantauan Komisi Hak Asasi tentang pelaksanaan hak asasi di negara masing-masing.

Dari daftar negara yang telah meratifikasi juga jelas bahwa bagi beberapa negara, ratifikasi hanya merupakan formalitas belaka. Misalnya Uni Soviet, dan beberapa negara Eropa Timur lain seperti Rumania dan Bulgaria, pada waktu ratifikasi masih sangat kukuh ideologi komunisnya. Masyarakatnya tidak berdaya. Setiap bentuk perbedaan pendapat (*dissent*) dilarang dan ditindak keras.

Jika jalannya ratifikasi dua kovenan PBB menyita waktu lama, di tingkat regional, terutama di Eropa Barat yang masyarakatnya lebih homogen, pelaksanaan hak asasi lebih berhasil. Negara-negara yang tergabung dalam Majelis Eropa (*Council of Europe*) telah menandatangani *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* di Roma pada tahun 1950. Dengan demikian, negara-negara yang tergabung dalam Majelis Eropa merupakan badan internasional pertama yang telah menuangkan ketentuan-ketentuan Deklarasi Universal ke dalam suatu perjanjian internasional yang mengikat semua negara pihak. Juga telah didirikan lembaga-lembaga untuk menegakkan hak asasi, seperti Mahkamah Hak Asasi Manusia Eropa (*European Court of Human Rights*) yang mulai bekerja pada tahun 1959.

⁷Ibid.

Sementara itu, proses memperjuangkan hak asasi tidak berhenti di situ. Pada 1975 suatu perjanjian di Helsinki, hasil Konferensi mengenai Keamanan dan Kerja Sama di Eropa (*Conference on Security and Cooperation in Europe*, CSCE, ditandatangani oleh 35 negara, terdiri dari anggota NATO termasuk Amerika Serikat dan Kanada, anggota Pakta Warsawa, dan 13 negara netral dan nonblok Eropa yang lain. *Helsinki Accord* ini, selain merumuskan hak asasi, juga berupaya mengatur masalah keamanan di Eropa dan pengakuan terhadap batas-batas negara-negara Eropa se usai Perang Dunia II.⁸

Atas dasar ketentuan *Helsinki Accord* diadakan diskusi berkala antara negara-negara Barat dengan negara-negara Eropa Timur, dan menjadi medan pertarungan antara kedua blok. Karena ada kesinambungan dalam dialog ini, maka *Helsinki Accord* pada saat itu lebih berpengaruh sebagai instrumen perjuangan hak asasi dari dua Kovenan PBB. Para pembangkang di Uni Soviet pada saat itu lebih sering mengacu pada *Helsinki Accord* ketimbang pada *International Bill of Human Rights*.

◆ Hak dan Kewajiban:

UNIVERSAL DECLARATION OF HUMAN RESPONSIBILITIES

Pada 1997, *Interaction Council*, sebagai organisasi internasional, mencanangkan suatu naskah, *Universal Declaration of Human Responsibilities* sebagai pelengkap bagi *Universal Declaration of Human rights* PBB. Dianggap bahwa sudah waktunya hak asasi harus diimbangi dengan tanggung jawab atau kewajiban.

Di tengah-tengah kontroversi mengenai masalah apakah hak asasi sifatnya universal atau tidak, dan mengenai keterkaitan antara hak dan kewajiban, yang menurut banyak pengamat merupakan perbedaan pokok antara pandangan dunia Barat dan pandangan dunia non-Barat, tiba-tiba muncul suatu dokumen yang menggemparkan, yaitu *A Universal Declaration of Human Responsibilities*. Naskah ini dirumuskan oleh suatu kelompok yang terdiri dari kira-kira 60 tokoh pemikir dan mantan negarawan dari berbagai negara baik dari dunia Barat dan non-Barat, seperti Helmut Schmidt dari Jerman, Malcolm Fraser dari Australia, Jimmy Carter dari Amerika Serikat, Lee

⁸Ernest E. Rossi dan Barbara P. McCrea, *The European Political Dictionary* (Santa Barbara, California: ABC-CLIO, Riviera Campus, 1985), hlm. 264-265.

Kuan Yew dari Singapura, Kiichi Mijazawa dari Jepang, Kenneth Kaunda dari Zambia, dan Hassan Hanafi dari Universitas Kairo. Menanggapi dialog yang sering konfrontatif dan sengit, kelompok ini yang menamakan dirinya *Interaction Council*, mulai bulan Maret 1987 membicarakan pentingnya dirumuskannya beberapa kewajiban yang dapat melengkapi Deklarasi HAM serta membantunya untuk menuju dunia yang lebih baik.

Dalam bagian sebelumnya mengenai hak asasi, telah diuraikan bahwa dalam Pasal 29 dari Deklarasi Hak Asasi Manusia maupun dalam beberapa pasal Kovenan Hak Sipil dan Politik, mengenai hak mengeluarkan pendapat, telah juga disebutkan bahwa di samping hak juga ada kewajiban terhadap masyarakat, terutama untuk mematuhi undang-undang yang mengatur keamanan dan kesusilaan masyarakat. Akan tetapi di samping itu ada beberapa piagam dari negara-negara non-Barat yang lebih memperluas dan mempertajam konsep kewajiban manusia itu. Deklarasi Universal Tanggung Jawab Manusia merupakan respons terhadap dua aliran pikiran ini.

Untuk mengerti latar belakang Deklarasi Tanggung Jawab Manusia ini, ada baiknya kita membahas dulu Laporan Panitia Kecil yang dilampirkan pada naskah Deklarasi Tanggung Jawab. Panitia Kecil yang dipimpin Helmut Schmidt merangkum diskusi yang telah berlangsung selama lebih dari sepuluh tahun, mengenai pemikiran serta filsafat yang mendasari Deklarasi Tanggung Jawab Manusia.

Laporan Helmut Schmidt dimulai dengan uraian bahwa di Barat ada tradisi menjunjung tinggi konsep-konsep seperti kebebasan dan individualisme, sedangkan di dunia Timur konsep mengenai tanggung jawab dan komunitas lebih dominan. Deklarasi PBB 1948 mencerminkan latar belakang filsafat dan kebudayaan negara-negara Barat yang memenangkan Perang Dunia II. Dikatakan selanjutnya "Konsep mengenai kewajiban manusia berfungsi sebagai penyeimbang antara konsep kebebasan dan tanggung jawab. Hak lebih terkait dengan kebebasan, sedangkan kewajiban terkait dengan tanggung jawab. Sekalipun ada perbedaan, kebebasan dan tanggung jawab bergantung satu sama lain.

Tanggung jawab sebagai sikap moral, berfungsi sebagai kendala alamiah serta sukarela terhadap kebebasan yang dimiliki orang. Dalam setiap masyarakat tiada kebebasan tanpa pembatasan. Maka dari itu, lebih banyak kebebasan yang kita nikmati, lebih banyak pula tanggung jawab kita, baik terha-

dap orang lain maupun terhadap diri kita sendiri. Lebih banyak bakat yang kita miliki, lebih besar tanggung jawab kita untuk mengembangkannya se-optimal mungkin.

Menyinggung pandangan masyarakat bahwa hak dalam Deklarasi HAM (1948) sangat bersifat individualistis, maka laporan itu menghimbau agar hak atas kebebasan tidak menuju sikap hanya mementingkan haknya sendiri, tanpa mengindahkan hak atas kebebasan orang lain. Dianjurkan agar orang yang mempunyai suatu hak berusaha secara aktif agar orang lain juga dapat menikmati hak itu. Ini hanya dapat terlaksana jika semua orang melibatkan diri sepenuhnya dalam usaha ini. Dikatakan selanjutnya: "Kita harus melangkah dari 'kebebasan untuk tidak peduli' menuju 'kebebasan untuk melibatkan diri' (*We must move away from the freedom of indifference towards the freedom of involvement*)."

Tanpa keseimbangan yang wajar, kebebasan tanpa batas sama bahayanya dengan tanggung jawab yang dipaksakan. Banyak ketidakadilan telah diakibatkan oleh kebebasan ekonomi yang ekstrem dan keserakahan kapitalis. Pada saat yang sama penindasan kejam terhadap kebebasan manusia yang sangat mendasar itu telah dilaksanakan "demi kepentingan masyarakat" atau cita-cita komunis. Dikatakan juga, "Kita telah berhasil memperjuangkan kebebasan serta hak. Sekarang sudah waktunya untuk memupuk tanggung jawab serta kewajiban manusia. Globalisasi menuntut bahwa kita harus hidup bersama secara harmonis, dan mengembangkan potensi masing-masing dan untuk itu kita memerlukan pengaturan dan kuasa diri (*self-restraint*). Etika adalah standar minimum untuk kehidupan kolektif. Dunia memerlukan suatu basis etis yang andal. Oleh karena hak dan kewajiban terkait satu sama lain secara ketat, kami menekankan bahwa menjadi kewajiban semua orang untuk menghormatinya."

Deklarasi Tanggung Jawab Manusia yang diumumkan 1 September 1997 tidak hanya bermaksud untuk mencari keseimbangan antara hak dan kewajiban, tetapi juga untuk mendamaikan berbagai ideologi, kepercayaan serta pandangan politik yang di masa lampau dianggap antagonistik (seperti pemikiran Barat versus non-Barat). Prinsip dasar adalah tercapainya kebebasan sebanyak mungkin, tetapi pada saat yang sama berkembangnya rasa tanggung jawab penuh yang akan memungkinkan kebebasan itu semakin

bertumbuh, "Kebebasan tanpa menerima tanggung jawab dapat memusnahkan kebebasan itu sendiri."

Dikatakan bahwa aspirasi manusia akan kemajuan dan perbaikan hanya dapat terlaksana melalui tercapainya konsensus mengenai nilai-nilai dan tolok ukur. Hanya jika diterima secara universal oleh semua orang dan berlaku untuk semua orang serta lembaga di setiap waktu, usaha ini akan berhasil. Bagaimanapun juga, terlepas dari nilai-nilai khusus yang mungkin dimiliki suatu masyarakat tertentu, hubungan antara manusia secara universal didasari oleh adanya hak maupun kewajiban.

Laporan Panitia Kecil selanjutnya menekankan bahwa untuk mencari keseimbangan antara hak dan kewajiban, ada suatu kaidah lama yang dapat dipakai sebagai pedoman: "Jangan berbuat terhadap orang lain hal yang tidak kita ingin diperbuat terhadap kita (*Do not do to others what we do not wish be done to us*)."

Akan tetapi, pepatah ini ada segi negatifnya dan bersifat pasif. Yang diperlukan ialah sikap yang lebih positif, aktif dan tegas, yaitu "Berbuatlah terhadap orang lain seperti Anda ingin mereka berbuat terhadap Anda (*Do to others as you would have them do to you*)."

"Kaidah Emas" (*Golden Rule*) ini mencakup beberapa sikap yang menarik untuk disimak karena agak berbeda dengan pemikiran *mainstream* mengenai kewajiban.

1. Jika kita mempunyai hak atas hidup, maka kita mempunyai kewajiban menghormati hidup itu.
2. Jika kita mempunyai hak atas kebebasan, maka kita mempunyai kewajiban menghormati kebebasan orang lain.
3. Jika kita mempunyai hak atas keamanan, maka kita juga mempunyai kewajiban menciptakan kondisi bagi semua orang untuk menikmati keamanan kemanusiaan (*human security*) itu.
4. Jika kita mempunyai hak untuk berpartisipasi dalam proses politik di negara sendiri dan memilih pemimpin-pemimpin kita, maka kita mempunyai kewajiban berpartisipasi dan berusaha agar pemimpin-pemimpin terbaik yang terpilih.
5. Jika kita mempunyai hak bekerja dalam kondisi yang adil dan menguntungkan untuk memberikan taraf hidup yang layak bagi kita serta keluarga, maka kita juga mempunyai kewajiban untuk bekerja dengan penuh kemampuan kita.
6. Jika kita mempunyai kebebasan berpikir, mempunyai hati nurani, dan

beragama, maka kita juga mempunyai kewajiban menghormati pemikiran atau agama orang lain.

7. Jika kita mempunyai hak memperoleh pendidikan, maka kita mempunyai kewajiban untuk belajar penuh sesuai dengan kemampuan kita dan, di mana mungkin, membagi pengetahuan serta pengalaman kita dengan orang lain.
8. Jika kita mempunyai hak menikmati kekayaan alam, maka kita mempunyai kewajiban menghormati, memelihara, dan memulihkan bumi serta sumber-sumber alamnya.

Naskah Deklarasi Tanggung Jawab Manusia sendiri pendek sekali, hanya mencakup 19 pasal. Dalam *Preamble* dikatakan bahwa terlalu mengutamakan hak secara eksklusif, dapat menimbulkan konflik, perpecahan dan pertengkaran tanpa akhir, di pihak lain mengabaikan tanggung jawab manusia dapat menjurus ke *chaos*.

Beberapa pasal diuraikan di bawah ini:

- (Pasal 1) Setiap orang yang mempunyai tanggung jawab untuk memperlakukan semua orang dengan cara manusiawi.
- (Pasal 9) Semua orang yang berkecukupan mempunyai tanggung jawab untuk berusaha secara serius untuk mengatasi keadaan kurang pangan, kebodohan, dan ketidak-kesamaan.
- (Pasal 11) Semua milik dan kekayaan harus dipakai secara bertanggung jawab sesuai dengan keadilan dan untuk memajukan semua umat manusia. Kekuasaan ekonomi dan politik tidak boleh dipakai sebagai alat dominasi, tetapi untuk mencapai keadilan ekonomi dan mengatur masyarakat.
- (Pasal 13) Para politisi, pegawai pemerintah, pemimpin bisnis, ilmuwan atau artis tidak dapat terkecualikan dari standar etis. Begitu pula dokter, sarjana hukum, dan orang profesional yang mempunyai kewajiban khusus terhadap klien.

Selain dari itu, ada dua pasal yang patut disebut di sini, antara lain yang menyangkut media massa. Media massa dihimbau agar melaksanakan hak yang dimilikinya dengan rasa tanggung jawab yang tinggi. Pasal 14 menca-

ngangkan:

Kebebasan yang dimiliki media massa untuk memberi informasi kepada masyarakat dan untuk mengkritik lembaga-lembaga masyarakat serta

kegiatan pemerintah yang sangat diperlukan dalam suatu masyarakat yang adil, harus dilaksanakan dengan rasa tanggung jawab dan penuh kebijaksanaan (*discretion*). Kebebasan media massa ini membawa tanggung jawab khusus untuk memberi laporan yang akurat dan benar. Laporan yang penuh sensasi yang melecehkan manusia atau martabatnya harus selalu dihindari.

Mengenai agama, *Interaction Council* menghimbau agar toleransi antara agama serta antaragama ditingkatkan terutama dalam masyarakat pluralis. Dalam Pasal 15 dikatakan:

Sementara kebebasan agama harus dijamin, wakil-wakil dari berbagai agama mempunyai tanggung jawab khusus untuk menghindari ucapan berprasangka dan kegiatan yang diskriminatif terhadap orang yang berbeda agama. Mereka jangan menghasut atau membenarkan kebencian, fanatisme, dan perang agama, tetapi harus memupuk toleransi dan rasa saling menghormati antara semua manusia.

Naskah ini yang beraspirasi membentuk masyarakat global yang berdasarkan etika, sayangnya belum dibicarakan dalam Sidang Umum PBB. Sekalipun demikian ada gunanya untuk menyimak pemikiran yang dikandungnya.

● Peran Negara-Negara Dunia Ketiga

Sesudah Perang Dunia II usai banyak bermunculan negara baru. Salah satu usaha untuk menggalang kesetiakawanan dalam forum internasional terlaksana di Bandung pada 1955 waktu diadakan Konferensi Asia-Afrika. Akan tetapi pada saat itu seruan untuk menentang penjajahan, rasialisme, dan keterbelakangan belum begitu bergema. Namun dengan bertambahnya jumlah negara merdeka, maka bertambah pula militansi mereka di forum PBB. Di luar PBB, berperannya OPEC di bidang perminyakan dunia pada dasawarsa 1970-an telah turut mendorong kebangkitan negara-negara berkembang di forum PBB, sehingga berhasil memberi perspektif baru pada perdebatan itu.

Negara-negara berkembang sangat mendukung perumusan hak ekonomi dalam Kovenan Internasional, karena merasa bahwa tugas menyejahterakan rakyat merupakan prioritas pertama. Malahan ada pendapat di benua Afrika

bahwa penikmatan (*enjoyment*) hak ekonomi merupakan jaminan untuk penikmatan hak politik.⁹

Karena disadari bahwa pembangunan memerlukan masa stabilitas yang mantap, banyak negara berkembang pada tahap awal pembangunan cenderung menggunakan sistem politik yang otoriter atau semi-otoriter. Dengan demikian, pemenuhan hak politik sering tertunda pelaksanaannya. Seorang ahli politik, Robert Wade, dengan mengacu pada Korea Selatan dan Taiwan mengemukakan bahwa dalam negara yang akan maju ke tahap pembangunan berkelanjutan (*sustained growth*), pemerintahannya harus bisa menangkal tekanan dari kelompok-kelompok kepentingan khusus dan memperjuangkan kepentingan bersama. Selanjutnya, Robert Wade sampai pada kesimpulan bahwa suatu pemerintah yang otoriter lebih mampu melakukan hal itu daripada pemerintah yang demokratis.¹⁰

Akan tetapi partisipasi negara-negara berkembang dalam program *standard setting* tidak berhenti di situ. Oleh karena menurut mereka Deklarasi PBB mengenai *Human Rights* terlalu menekankan hak individu (*individual rights*), maka negara-negara baru itu juga berjuang untuk memasukkan konsep-konsep baru, seperti hak kolektif yang menyangkut kepentingan bangsa, masyarakat, atau keluarga. Maka dari itu kedua Kovenan Internasional memuat sebagai pasal pertama, hak kolektif untuk menentukan nasib sendiri: "semua bangsa mempunyai hak menentukan nasib sendiri. Berdasarkan hal itu, mereka secara bebas menentukan status politiknya dan secara bebas mengejar keterbelakangan di bidang ekonomi, sosial, dan budaya".

Pada dasawarsa 1980-an, berkat usaha Dunia Ketiga dicanangkan "generasi ketiga hak asasi", yaitu hak atas perdamaian dan hak atas pembangunan. Hak-hak itu (yang bersifat hak kolektif) dituangkan dalam beberapa dokumen, seperti Deklarasi mengenai Hak Bangsa-Bangsa atas Perdamaian (*Declaration on the Right of Peoples to Peace*) yang diterima pada 1984 dan Deklarasi mengenai Hak atas Pembangunan (*Declaration on the Right to Development*) yang diterima pada 1986.

Dengan menguatnya rasa percaya diri, negara-negara baru mulai merasa terganggu oleh kenyataan bahwa masalah hak asasi masih tetap didomi-

⁹"Preamble," African (Banjul) Charter on Human and Peoples' Rights, *Infra*, hlm. 34.

¹⁰Robert Wade, *Governing the Market* (Princeton University Press; 1991), yang dikutip oleh *The Economist*, 29 Juni 1991.

nasi oleh pandangan negara-negara Barat yang memprioritaskan hak politik, sekalipun hak ekonomi secara resmi sudah menjadi bagian dari *International Human Rights Bill*. Selain itu, mulai disadari bahwa pihak negara-negara Barat kurang sensitif terhadap keinginan negara-negara Dunia Ketiga untuk mempertahankan beberapa nilai warisan nenek moyangnya, karena hal itu dianggap dapat mengganggu usaha penegakan hak asasi.

Banyak negara baru (terutama di Asia dan Afrika) memiliki warisan tradisi yang masih kuat berakar, dan ketentuan-ketentuan moralitas yang berbeda dari satu tempat ke tempat lain. Maka dari itu, hak asasi dianggap juga perlu dilihat dalam konteks kebudayaan masing-masing, baik yang menyangkut kelompok etnis, ras, atau agama.¹¹ Semua kebudayaan mempunyai hak hidup serta martabat yang sama, yang harus dihormati. Pemikiran ini dinamakan Relativisme Kultural (*Cultural Relativism*).

Banyak negara Dunia Ketiga dalam masa lampau terdiri dari komunitas kecil-kecil yang bersifat agraris dan pra-industri. Komunitas yang sedikit banyak swasembada, merupakan organisasi yang mengatur kehidupan bersama. Komunitas (di Indonesia mungkin merupakan desa) menjamin tempat dan status tertentu berikut perlindungannya bagi warganya, sehingga ia dapat hidup dengan aman dan nyaman. Dengan demikian tercapai harmoni dalam kehidupan sosial.

Komunitas merupakan kesatuan yang kukuh karena adanya jaringan kewajiban timbal balik antara komunitas dan manusia. Jika komunitas memberi perlindungan, maka warga mengabdikan kepada komunitas, baik melalui berbagai kewajiban, seperti gotong royong di antara sesama warga dan melalui berbagai kewajiban terhadap keluarga sebagai tulang punggung komunitas. Manusia tidak ingin hidup terisolasi, tetapi ingin hidup bersama dalam kedamaian dan harmoni. Manusia dilihat sebagai bagian integral dari kesatuan yang lebih besar, suatu "kelompok" di mana setiap warga mempunyai peran dan status tertentu.

¹¹Mengenai konsepsi non-Barat tentang HAM lihat Jack Donnelly, "Human Rights and Human Dignity: An Analytic Critique of non-Western Conceptions of Human Rights," *Political Science Review*, Juni 1982, hlm. 303-315. Fouad Ajami, *Human Rights and World Order Politics* (New York: Institute for World Order, 1978). Soedjatmoko, "Human Rights" dalam *The Primacy of Freedom* (New York: University Press of America, 1985), hlm. 75-91. Boutros Boutros Ghali, "The Third World and Human Rights," *Bulletin of Human Rights*, Edisi Khusus (New York: U.N., 1988), hlm. 35-46.

Untuk mempertahankan kehidupan komunitas yang harmonis kewajiban manusia sering lebih menonjol dari haknya, dan kepentingan perorangan sering dikalahkan untuk kepentingan bersama. Persaingan antara sesama penduduk dianggap dapat merusak pola keseimbangan antara hak dan kewajiban. Keputusan mengenai kepentingan bersama dibuat oleh para "pinisepuh" komunitas (*village elders*). Paternalisme ini berbeda jauh dengan nilai demokrasi yang dikenal di dunia Barat, sehingga pernah dikatakan bahwa: "Keterbelakangan dan ketidakberdayaan demokrasi adalah dua sisi dari mata uang yang sama (*Underdevelopment and the absence of democracy are two sides of one coin*)."¹² Tatanan masyarakat seperti itu cocok terutama bagi masyarakat yang langka sumber dayanya.

Dengan datangnya kekuatan-kekuatan kolonial, kehidupan sosial ini dihadapkan pada nilai-nilai baru yang kadang-kadang bertolak belakang dengan nilai-nilai yang dianut selama itu. Dan ternyata sebagiannya tidak dapat dipertahankan lagi. Nilai-nilai dunia Barat seperti mengejar prestasi pribadi dan keuntungan materiil melalui persaingan yang ketat—nilai-nilai yang telah membantu masyarakat Barat mencapai tingkat kemakmuran yang tinggi—berbenturan dengan nilai-nilai masyarakat tradisional.

Dalam dunia modern, komunitas kecil seperti desa tidak dapat lagi memberi perlindungan kepada penduduknya karena komunitas itu hanya merupakan bagian kecil dari komunitas baru yang jauh lebih besar dan berwibawa, yaitu *nation state*. Tatanan sosial yang sesuai dengan kebutuhan komunitas kecil yang agraris dan pra-industri, sukar diangkat menjadi tatanan sosial negara modern.

Dengan tercapainya kebebasan dari kolonialisme negara-negara berkembang dihadapkan pada beberapa masalah. Kebanyakan negara baru bersifat pluralis (majemuk) dalam arti bahwa terdapat berbagai kelompok etnis, agama, dan ras dalam satu wilayah. Dalam zaman kolonial perbedaan-perbedaan dapat dikendalikan melalui tangan besi pemerintah kolonial. Akan tetapi, dalam suasana kemerdekaan yang dibarengi dengan hasrat akan demokratisasi, sikap keras pemerintah kolonial dianggap perlu diganti dengan sikap yang lebih kendor dan terbuka. Padahal, untuk menghindari per-

¹²Moh. Ibnu Chambas, "The Non-aligned Movement in the Post-Cold-War Era," *Review of International Affairs* (April 1991), hlm. 7.

golakan yang dapat ditimbulkan oleh perbedaan-perbedaan yang inheren dalam masyarakat pluralis, dan untuk menunjang proses *nation building* dan pertumbuhan ekonomi diperlukan pemerintahan yang kuat (*viable*) yang sedikit banyak dapat menjamin stabilitas.

Tidak heran jika dalam berbagai negara Dunia Ketiga timbul rezim yang otoriter dengan eksekutif yang terlalu kuat dan dominan. Kecenderungan ke arah otoriterisme juga diperkuat oleh beberapa nilai tradisional yang masih berakar kuat, seperti ketergantungan pada pemimpin secara berlebihan. Jadi, negara-negara berkembang menghadapi dua kecenderungan ke arah otoriterisme: yang satu datang dari luar, yaitu akibat dari aspirasi untuk cepat mengejar ketinggalan ekonomi, dan yang lain datang dari kebudayaan asli sendiri.

Ada beberapa negara yang dengan cara otoriter berhasil maju melalui pertumbuhan ekonomi yang berorientasi pada pasar. Akan tetapi, pada tahap tertentu hal ini justru menimbulkan tuntutan baru dari sebagian masyarakat (terutama kelas menengah) untuk kehidupan yang lebih demokratis dan keterbukaan yang lebih luas. Menurut pengamatan V.W. Ruttan:

Pada awal proses pembangunan, ada hubungan jelas antara organisasi politik yang otoriter dengan pertumbuhan ekonomi yang cepat. Akan tetapi, sistem politik yang bobot sentralisasinya tinggi menjadi kendala terhadap pertumbuhan ekonomi bagi negara yang menuju ke status pendapatan menengah (*middle income*).¹³

Atau seperti yang dirumuskan oleh Lee Kuan Yew:

Jika kemajuan industri mencapai tahap tertentu dan ada pekerja terpelajar, masyarakat urban, manajer, dan insinyur, maka perlu ada partisipasi. Jika sistem otoriter diteruskan, akan dialami berbagai kemacetan. Harus dibuat sistem perwakilan. Baru akan ada benih demokrasi dari bawah yang aktif.¹⁴

Jadi, pada saat menuju status negara industri, tekanan untuk mengendurkan otoriterisme dan usaha memperjuangkan demokratisasi akan menguat.

Dilema yang dihadapkan pada negara-negara baru ialah bagaimana

¹³Vernon W. Ruttan, "What Happened to Economic Development" dalam *Economic Development and Cultural Change* (Chicago: University of Chicago, 1991), hlm. 265-292.

¹⁴Wawancara dengan Lee Kuan Yew, *The Economist* (29 Juni 1991), hlm. 16.

memperjuangkan tempat yang terhormat dalam dunia modern tanpa mengorbankan identitas sebagai bangsa. Di samping itu, perlu juga dijaga agar usaha itu tidak memperkuat atau memberi justifikasi kepada kedua kecenderungan ke arah otoriterisme. Jadi, masalah utama adalah menyelaraskan nilai-nilai tradisional yang dianggap masih relevan dengan standar internasional mengenai hak asasi. Keinginan itu kemudian tercermin dalam munculnya beberapa piagam non-Barat di luar PBB, seperti di Asia dan Afrika.¹⁵

Di kalangan mereka ada pendapat bahwa negara-negara Barat jangan terlalu terobsesi dengan hak politik dan mengkritik negara-negara yang kurang mampu melaksanakannya. Mereka perlu mempertimbangkan juga beberapa faktor sebagai berikut:

1. Pentingnya kesetaraan hak politik dan hak ekonomi, juga tercermin dalam pelaksanaannya misalnya agar kerja sama antara negara Barat dengan non-Barat dilaksanakan atas dasar sama derajat, tanpa terkait dengan syarat-syarat tertentu (*conditionality*).
2. Pentingnya komunitas, di samping individu. Selain dari hak-hak individu ada hak-hak kolektif seperti misalnya hak atas pembangunan (*right to development*).
3. Pentingnya hak dibarengi dengan kewajiban, agar ada keseimbangan antara hak individu dan kewajibannya terhadap sesama manusia dan terhadap masyarakat di mana ia berada.
4. Pentingnya mempertimbangkan kekhasan setiap negara yang mungkin akan memberi warna tersendiri pada proses pelaksanaan hak asasi, misalnya pelaksanaan hak atas pendidikan, dalam pelaksanaannya akan berbeda antara negara Belanda dan Indonesia.

Piagam-piagam yang mengutarakan berbagai konsep ini antara lain: Piagam Afrika mengenai Hak Manusia dan Bangsa-Bangsa (*African Charter on Human and Peoples' Rights*) yang diterima pada 1981 di Banjul, dan Deklarasi Kairo mengenai Hak Asasi dalam Islam (*Cairo Declaration on Human Rights in Islam*) yang diterima pada 1990. Pada 1987 juga mulai disusun Rencana

¹⁵*American Convention on Human Rights* (1969) yang juga mencakup negara-negara Amerika Latin tidak relevan dalam pembahasan ini karena tidak menunjukkan ciri khas negara-negara Amerika Latin, kecuali disebut pentingnya keluarga dan hubungan antara hak dan kewajiban.

Piagam Hak Asasi Manusia dan Bangsa-Bangsa di Dunia Arab (*Draft Charter on Human and Peoples' Rights in the Arab World*).

Sementara itu, kawasan Asia-Pasifik, satu-satunya kawasan yang belum mempunyai Piagam Hak Asasi, menjajaki kemungkinan menyusunnya melalui beberapa pertemuan yang dimulai dengan *UN Workshop on Human Rights* yang diadakan di Jakarta pada 26–28 Januari 1993, disusul oleh *UN Regional Meeting for Asia on Human Rights* yang diadakan di Bangkok pada 29 Maret–2 April 1993.

Dalam serentetan pertemuan ini ternyata bahwa penyusunan suatu Piagam untuk Asia-Pasifik mengalami kesukaran karena adanya perbedaan besar antara negara-negara itu di bidang sejarah, kebudayaan, agama, dan tingkat pembangunan. Misalnya, Asia merupakan wilayah yang paling besar (30% dari wilayah seluruh dunia). Banyak negara Asia dulu dijajah oleh negara kolonial Barat, sehingga ada perbedaan antara negara bekas jajahan dengan negara yang tidak pernah dikuasai pihak luar. Di Asia-Pasifik terdapat berbagai agama, seperti Islam, Nasrani, Hindu, dan Buddha. Di samping itu terdapat perbedaan besar dalam tingkat pembangunan: Jepang dan Taiwan di satu pihak dan Bangladesh di pihak lain. Akan tetapi, yang jelas mencuat ke permukaan ialah bahwa banyak negara Asia-Pasifik ingin mempertahankan beberapa ciri khas (*particularities*) kebudayaan dan sejarahnya sendiri, di samping mengakui sifat universal dari hak asasi.

Yang paling gamblang merumuskan aspirasi ini ialah *Bangkok Declaration*, hasil dari *UN Regional Meeting for Asia* (April 1993) yang diadakan menjelang *UN World Conference on Human Rights* di Wina. Akhirnya Konferensi Wina (Juni 1993) memberi keputusan terakhir mengenai berbagai perbedaan paham. Beberapa konsep Dunia Ketiga dapat diakomodasikan, antara lain hak atas pembangunan diterima sebagai salah satu hak asasi.

Sementara itu, usaha menyusun suatu perumusan regional (terutama ASEAN) menghasilkan Deklarasi Kuala Lumpur yang disusun oleh AIPO (*ASEAN Inter-Parliamentary Organization*) (September 1993). Deklarasi ini mencerminkan dengan sangat jelas pemikiran bangsa-bangsa yang tergabung dalam ASEAN, antara lain mencantumkan unsur agama dalam konsep hak asasi, yaitu bahwa manusia diciptakan oleh Tuhan Yang Mahakuasa dan karena itu ia memiliki hak asasi. Untuk jelasnya ada baiknya kita mempelajari beberapa naskah tersebut di atas.

◆ ***African [Banjul] Charter on Human and Peoples' Rights (1981)***

Sebagai perbandingan, menarik untuk melihat bagaimana bangsa lain, misalnya bangsa Afrika, berupaya mengatasi masalah itu. Negara-negara yang tergabung dalam Organisasi Persatuan Afrika (OUA) pada 1981 berhasil menyusun *Banjul Charter* yang mulai berlaku pada 1987. Dalam naskah itu negara-negara tersebut merumuskan berbagai ciri khas bangsa-bangsa Afrika dan menghubungkannya dengan hak politik dan ekonomi yang tercantum dalam dua Kovenan PBB. Tekanan diberikan pada kolektivitas atau kelompok (antara lain keluarga), kewajiban individu, dan harmoni sosial.

Dalam Pembukaan Piagam yang terdiri atas 68 pasal dicantumkan bahwa tradisi dan nilai-nilai peradaban Afrika harus memberi inspirasi kepada dan tercermin dalam pemikiran mengenai hak manusia dan bangsa; bahwa memiliki hak dan kebebasan juga mencakup melaksanakan kewajiban. Ditekankan bahwa yang terutama harus diperhatikan ialah hak atas pembangunan dan bahwa terpenuhinya hak ekonomi, sosial, dan budaya merupakan jaminan terpenuhinya hak politik. Dicanangkan pentingnya peranan keluarga karena keluarga merupakan kesatuan alamiah dan dasar masyarakat (pasal 18). Keluarga merupakan pengayom kehidupan berakhlak serta nilai-nilai tradisional yang dianut secara luas oleh komunitas.

Selain merumuskan hak individu, dirinci juga kewajiban individu. Individu mempunyai kewajiban terhadap keluarga, masyarakat, dan negara (pasal 27) untuk memelihara perkembangan keluarga secara harmonis, bekerja untuk kohesi dan martabat keluarga, untuk mengabdikan kepada komunitas nasional dengan tujuan memperkuat solidaritas sosial dan mengonsolidasikan kemerdekaan nasional (Pasal 29).

◆ ***Cairo Declaration on Human Rights in Islam (1990)***

Naskah final Deklarasi Kairo ini yang terdiri dari 25 pasal dirumuskan pada tahun 1990 sesudah perundingan dalam Organisasi Konferensi Islam selama tiga belas tahun. Hak yang dirumuskan kebanyakan bersifat hak ekonomi. Hak lain ialah bahwa semua individu adalah sama di muka hukum (Pasal 19).

Ditentukan pula bahwa keluarga merupakan dasar masyarakat; perempuan sama dengan laki-laki dalam martabat manusia (*woman is equal to man*

in human dignity); hak atas hidup dijamin. Dikatakan: Hidup adalah karunia Tuhan dan dijamin untuk semua manusia (*Life is a God-given gift and the right to life is guaranteed to every human person*) pekerjaan adalah hak yang dijamin oleh negara, begitu pula hak atas pelayanan medis serta sosial dan kehidupan yang layak.¹⁶ Menyediakan pendidikan merupakan kewajiban dari masyarakat dan negara.

Di sini mungkin ada baiknya disimak tulisan Khalid M. Ishaque berjudul *Human Rights in Islamic Law* yang diterbitkan oleh *The Review* dari *International Commission on Jurists* (Juni, 1974).

❖ Hak untuk hidup

Menurut Alquran, nyawa manusia itu suci. Dinyatakan bahwa: "Kamu jangan membunuh jiwa yang telah dimuliakan Tuhan, kecuali dengan sesuatu sebab yang adil" (Qur'an Surat 17:33). Demikian pula disebut: "Barangsiapa membunuh seseorang—selain karena membunuh orang lain atau karena membuat kekacauan di atas bumi—ia seolah-olah telah membunuh seluruh umat manusia; barangsiapa memberikan kehidupan kepada suatu jiwa, ia seakan-akan telah menghidupkan seluruh manusia" (Qur'an Surat 5:32).

❖ Hak untuk memperoleh keadilan

Tugas Nabi yang utama dan pertama adalah menegakkan keadilan dan tugas ini sebenarnya juga merupakan tanggung jawab bagi seluruh masyarakat dan badan-badan pemerintahan. Dikatakan misalnya "Hai orang-orang yang beriman, berdiri teguhlah untuk Allah, sebagai saksi dalam keadilan dan jangan sampai rasa permusuhan suatu golongan terhadap kamu menjadikan kamu bertindak tidak adil. Selalu berlaku adil, karena hal itu lebih dekat kepada ketaqwaan. Dan takutlah kepada Allah. Sesungguhnya Allah Maha Tahu tentang apa yang mereka lakukan" (Qur'an Surat 5:8).

❖ Hak persamaan

Alquran hanya mengenal satu kriterium yang menjadikan seseorang lebih tinggi dari yang lain, yaitu kelebihan taqwanya. Perbedaan atas dasar ke-

¹⁶Khalid M. Ishaque, "Human Rights in Islamic Law", dalam *The Review, International Commission of Jurists*, (Juni 1974), hlm. 30-39. Lihat juga Robert Traer, *Faith in Human Rights* (Washington DC: Georgetown University Press; 1991), hlm 116. Lihat juga Muh. Said Al-Ashmawi, *Islam and Modern Society* (Jakarta: Friedrich-Naumann Stiftung, 2000).

turunan, kesukuan, warna kulit, atau tanah air tidak relevan. Disebutkan: "Hai manusia! Kami telah menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan, dan kami telah menjadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku, agar kamu saling berkenalan. Sesungguhnya yang paling mulia dalam pandangan Allah adalah yang paling bertaqwa di antara kamu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui dan Maha Sadar" (Qur'an Surat 49:13).

❖ **Kewajiban untuk memenuhi apa yang sesuai dengan hukum, serta hak untuk tidak patuh kepada apa yang tidak sesuai dengan hukum**

Orang harus mengikuti apa yang sesuai dengan hukum dan menjauhi apa yang tidak sesuai dengan hukum. Secara jelas ketentuan ini terdapat dalam surat yang menyatakan: "Dan bertolong-tolonglah untuk kebaikan dan ketaqwaan, dan jangan bertolong-tolongan untuk dosa dan permusuhan" (Qur'an Surat 5:2).

❖ **Hak kebebasan**

Tidak seorang pun yang memegang kekuasaan, walaupun ia seorang Nabi, berhak untuk memperbudak orang lain dengan cara bagaimanapun juga (Qur'an Surat 3:79).

❖ **Hak kebebasan kepercayaan**

Menurut Alquran, manusia baru benar-benar berhak memperoleh kehormatan spiritual apabila ia secara sukarela memilih jalan yang benar. Tidak seorang pun dapat dipaksa untuk menjadi orang yang mendapat bimbingan yang benar. "Tidak boleh ada paksaan dalam hal agama. Sesungguhnya itu telah nyata bedanya dari yang tidak benar..." (Qur'an Surat 2:256).

❖ **Hak untuk menyatakan kebenaran**

Orang beriman berkewajiban untuk menyatakan kebenaran tanpa takut-takut dan bukan pula karena kemurahan hatinya (Qur'an Surat 4:135).

❖ **Hak mendapatkan perlindungan terhadap penindasan karena perbedaan agama**

Hak ini merupakan konsekuensi langsung dari hak kebebasan kepercayaan seperti dikemukakan di atas (Qur'an Surat 6:108 dan Qur'an Surat 5: 48).

❖ **Hak mendapatkan kehormatan dan nama baik**

Menurut Alquran, perlindungan terhadap nama baik dan kehormatan anggota masyarakat merupakan prioritas utama dalam nilai-nilai sosial yang harus dijaga oleh setiap orang, terutama badan-badan pemerintahan (Qur'an Surat 33:60-61, Qur'an Surat 49:1, dan Qur'an Surat 49:12).

❖ **Hak ekonomi**

Setiap orang Islam berkewajiban memperoleh pendapatan dan penghasilan secara legal. Dan juga memberikan sumbangan kepada dana umum yang disediakan bagi orang-orang yang membutuhkan. Setiap orang Islam harus mendapat kesempatan kerja dan mendapat imbalan yang adil atas pekerjaan yang dilakukannya itu. (Lihat ayat-ayat Al Quran: Qur'an Surat 51, Qur'an Surat 19, Qur'an Surat 76:8, Qur'an Surat 2:188, Qur'an Surat 46:19, Qur'an Surat 39:70, Qur'an Surat 7:32, dan Qur'an Surat 53:39).

❖ **Hak untuk memiliki**

Dalam Alquran telah banyak dijelaskan mengenai tata cara atau tingkah laku bagaimana cara membelanjakan dan menggunakan harta kekayaan. Contohnya ialah zakat (yaitu kontribusi wajib untuk jaminan sosial), sedekah (yaitu pengeluaran yang tidak wajib tetapi dianjurkan), dan membayar denda karena kesalahan tertentu. "Jika shalat telah dilaksanakan, bertebaranlah di muka bumi dan carilah karunia Allah, dan banyak-banyaklah mengingat Allah, mudah-mudahan kami beroleh kemakmuran" (Qur'an Surat 62:10).

◆ ***Singapore White Paper on Shared Values (1991)***

Pada akhir 1988 di Singapura dimulai suatu gerakan untuk secara sadar menyusun semacam doktrin "identitas Singapura" yang dapat menunjang negara kecil yang multi-ras dan multi-agama itu untuk bertahan di masa depan. Dianggap bahwa masyarakat Singapura, terutama generasi mudanya, perlu memiliki ideologi sebagai pegangan yang dapat diterima oleh semua golongan masyarakat karena tidak bertentangan dengan agama dan tradisi masing-masing golongan. Perangkat nilai itu mencakup bagian-bagian yang relevan dari warisan nenek moyang kelompok-kelompok masyarakat yang terdiri

dari orang China, orang Melayu, orang India, agama Kung Fu Tsu, Islam, dan Hindu. Sesudah diperdebatkan di dalam dan di luar parlemen, *Singapore White Paper on Shared Values* diterima pada Januari 1991. Bagi Indonesia, menarik untuk menyimak Lima Nilai ini karena dirumuskan secara sederhana dan rasional.¹⁷

1. Kepentingan negara di atas kepentingan komunitas dan kepentingan masyarakat di atas kepentingan pribadi (*Nation before community and society above self*). Nilai ini diartikan bahwa kepentingan masyarakat harus dipertimbangkan terhadap kepentingan individu, tetapi juga terhadap kepentingan suatu sub-kelompok. Misalnya, Singapura dengan mayoritas penduduk keturunan China tidak boleh menganggap diri sebagai masyarakat China.
2. Keluarga sebagai kesatuan dasar masyarakat (*Family as the basic unit of society*). Keluarga dianggap sebagai batu bangunan (*building block*) yang bisa menjadi dasar untuk mendirikan bangunan sosial yang stabil. Keluarga termasuk orangtua, anak, dan sesepuh.
3. Dukungan komunitas serta respek untuk individu (*Community support and respect for the individual*). Nilai ini rupanya untuk mengimbangi nilai pertama. Perlu ada keseimbangan antara kepentingan masyarakat dan kepentingan individu.
4. Konsensus, bukan konflik (*Consensus, not conflict*). Pendapat yang berbeda-beda mengenai arah perkembangan masyarakat harus diakomodasikan dan dicarikan konsensus mengenai upaya penyelesaian yang didukung oleh mayoritas sekalipun tidak secara bulat.
5. Harmoni rasial dan religius (*Racial and religious harmony*). Harmoni semacam ini dalam setiap masyarakat penting. Akan tetapi, dalam masyarakat yang banyak agama dan ras, nilai ini mutlak perlu.

◆ **Bangkok Declaration (1993)**

Deklarasi Bangkok yang pada April 1993 diterima oleh para menteri dan wakil dari negara-negara Asia mencerminkan aspirasi dan kepentingan masyarakat di wilayah itu. Naskah ini mempertegas berbagai konsep dan prinsip:

¹⁷*Kompas*, 12 Januari 1991. Surat/Dokumen dari Kedutaan Besar Singapura.

1. Hak asasi bersifat universal (*Universality*); artinya berlaku untuk semua manusia dari semua ras, agama, kelompok etnis, kedudukan sosial, dan sebagainya.
2. Hak asasi tidak boleh dibagi-bagi atau dipilah-pilah (*Indivisibility* dan *Interdependence*); harus dilihat dalam keseluruhannya. Hak politik dan hak ekonomi/sosial/budaya tidak boleh dipisah-pisah. Semua hak asasi terkait dan bergantung satu sama lain (Pasal 10). Hak atas pembangunan erat hubungannya dengan hak ekonomi dan hak politik.
3. Tidak dibenarkan memilih di antara beberapa kategori hak asasi dan menganggap bahwa satu kategori lebih penting dari yang lain (*Non-selectivity* dan *objectivity*). Dalam menilai situasi di beberapa negara tidak diperkenankan memakai standar ganda (*double standard*) (Pasal 7).
4. Hak atas pembangunan adalah suatu hak asasi (*Right to development*) (Pasal 17). Hak ini terutama penting untuk negara-negara Dunia Ketiga, dan merupakan penegasan kembali dari Deklarasi PBB mengenai hak atas pembangunan (1986).
5. Pelaksanaan hak asasi tidak boleh menjadi syarat (*Non-conditionality*) untuk bantuan pembangunan (*development assistance*) (Pasal 4).
6. Kekhasan nasional, regional, sejarah, budaya, dan agama merupakan hal yang perlu dipertimbangkan (*National and regional particularities*) (Pasal 8).
7. Hak untuk menentukan nasib sendiri (*right to self-determination*). Hak tersebut selama ini dipakai untuk melawan kolonialisme sehingga muncul banyak negara baru yang merdeka. Deklarasi Bangkok menambah suatu pasal bahwa hak itu tidak boleh dipakai untuk merusak integritas teritorial (*territorial integrity*), kedaulatan nasional dan kemerdekaan politik negara (Pasal 12, 13). Rumusan ini mengacu pada gejala etno-nasionalisme dan separatisme yang telah dialami oleh Rusia dan Yugoslavia dan mengancam beberapa daerah lain termasuk Indonesia.

◆ **Vienna Declaration and Programme of Action (1993)**

Deklarasi Wina (Juni 1993) merupakan hasil kompromi antara negara-negara Barat dan negara-negara Dunia Ketiga. Konsep-konsep seperti universal (*universal*), tidak terpisah satu hak dari hak lainnya (*indivisible*),

saling tergantung (*interdependent*), saling berhubungan (*interrelated*), tidak berpihak (*non-selectivity*), dan mempertahankan obyektivitas (*objectivity*) ditegaskan kembali. Kemenangan Dunia Ketiga adalah diakuinya hak atas pembangunan sebagai hak asasi. Juga konsep kekhasan nasional dan wilayah (*national and regional particularities*) serta latar belakang sejarah, budaya, agama (*historical, cultural, religious backgrounds*) diterima sebagai bahan pertimbangan, tetapi dengan pembatasan bahwa:

Negara-negara wajib untuk memajukan dan melindungi semua hak asasi dan kebebasan-kebebasan fundamental, lepas dari sistem politik, ekonomi, dan budaya mereka (. . . , *it is the duty of States, regardless of their political, economic and cultural systems, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms*) (Pasal 5).

Masalah prasyarat (*conditionality*) dimasukkan, tetapi dengan perumusan yang kurang jelas, yaitu:

Bahwa pemajuan dan perlindungan hak asasi di tataran nasional dan internasional harus bersifat universal tanpa terikat syarat-syarat tertentu (*The promotion and protection of human rights and fundamental freedoms at the national and international levels should be universal and conducted without conditions attached*) (Pembukaan).

Sementara itu Indonesia telah memberi sumbangan yang berarti dalam berbagai forum internasional. Dalam Konferensi di Wina, Menteri Luar Negeri Ali Alatas menekankan perlunya hak asasi ditingkatkan dalam konteks kerja sama internasional (*within the context of international cooperation*), atas dasar penghormatan terhadap kesetaraan berdaulat negara-negara dan identitas nasional bangsa-bangsa (*respect for the sovereign equality of states and the national identity of peoples*). Selanjutnya dikatakan bahwa:

Ini merupakan ajakan agar kita lebih menyadari betapa kompleksnya permasalahan hak asasi manusia yang disebabkan oleh keragaman sejarah, budaya, sistem nilai, geografi, dan tahap pembangunan negara-negara di dunia. Oleh karena itu, ini juga merupakan ajakan untuk mengasah kepekaan kita terhadap kompleksitas masalah ini, yaitu dengan lebih memperbesar kerendahan hati dan lebih mengurangi sikap angkuh dalam membicarakan isu mengenai hak asasi manusia (*This is a call for greater recognition of the immense complexity of the issue of human rights due to the wide diversity in history, culture, value systems, geography and phases of development among the nations of the world. And therefore this is also a call addressed to all of us to develop a greater sensitivity toward this complexity—and greater humility and less self-righteousness in addressing human rights issues*).

Melalui Konferensi Wina, jurang antara Dunia Barat dan dua Dunia lainnya sedikit banyak telah terjembatani. Dalam hubungan ini perlu juga dicatat bahwa dengan runtuhnya Uni Soviet dan dengan demikian juga runtuhnya Dunia II, dewasa ini hanya tinggal dua Dunia, sehingga kadang-kadang secara berkelakar perubahan situasi ini dijuluki *The West versus The Rest*.

● Hak Asasi Manusia pada Awal Abad ke-21

Pada awal abad ke-21 suasana yang melatarbelakangi kampanye internasional untuk memajukan hak asasi secara global, kadang-kadang dinamakan Revolusi Hak Asasi (*The Rights Revolution*), telah mengalami pukulan berat, terutama sesudah Peristiwa 11 September 2001 di New York, perang terhadap Afganistan, dan invasi tentara koalisi Amerika Serikat dan Inggris terhadap Irak. Kekuatan moral yang tadinya dimiliki oleh beberapa negara besar (terutama Amerika dan Inggris) terhadap beberapa negara yang sering disebut sebagai pelanggar hak asasi, sudah melemah, karena mereka sendiri telah melakukan kekerasan serta pelanggaran hak asasi yang berat.

Selain dari itu ancaman terorisme global telah memaksa banyak negara demokrasi untuk memperketat keamanan nasional di negara masing-masing, sehingga membuat undang-undang antiterorisme yang sedikit banyak mengurangi *civil liberties* yang tadinya sudah lama menjadi tradisi. Masyarakatnya pada umumnya menerima pembatasan-pembatasan itu, tetapi menyadari pula bahwa mereka ditantang untuk mencari paradigma baru untuk menyelaraskan konsepsi mereka mengenai di satu pihak keamanan publik dan di pihak lain kebebasan pribadi (*public safety versus private freedom*).

Sementara itu perjuangan di forum internasional untuk menegakkan hak asasi maju terus. Pada tahun 2002 telah didirikan Mahkamah Pidana Internasional (*International Criminal Court* atau ICC), yang berwenang mengadili tindakan kejahatan yang berat seperti genosida, kejahatan terhadap kemanusiaan, dan kejahatan perang. Berdirinya badan ini merupakan hasil persetujuan internasional atas suatu dokumen, Statuta Roma, yang disahkan pada tahun 1998.

Mahkamah Pidana Internasional mempunyai kekuasaan besar, tetapi

kekuasaan itu dibatasi oleh ketentuan bahwa setiap pelanggaran yang akan diadili oleh Mahkamah Pidana Internasional, memerlukan persetujuan dari Dewan Keamanan. Salah satu wewenangnya adalah menentukan siapa yang bertanggung jawab atas suatu tindakan yang melanggar hak, yang dinamakan *Command Responsibility*.

Dewan Keamanan sebelumnya telah mendirikan beberapa badan pengadilan *ad hoc* seperti *International Criminal Tribunal for ex Yugoslavia* serta Rwanda untuk mengadili kejahatan perang di daerah-daerah itu.

Mahkamah Pidana Internasional masih harus membuktikan sejauh mana ia dapat bekerja secara adil, efektif, dan tanpa standar ganda. Kegiatan *peace-keeping* di bawah payung PBB dengan melibatkan banyak negara anggotanya, mungkin akan terpengaruh oleh kehadiran Mahkamah ini, dalam arti bahwa ruang gerak bagi personil militer di lapangan mungkin akan dirasakan lebih terbatas dibandingkan masa lalu. Amerika Serikat yang menolak Statuta Roma serta Mahkamah Pidana Internasional, telah mencoba untuk mendapat dukungan dari beberapa negara, agar tentaranya yang terlibat sebagai *peace-keeping force* tidak dikenakan sanksi dari Mahkamah Pidana Internasional itu. Hal itu dilakukan karena persetujuan yang telah diperolehnya dari Dewan Keamanan selama dua tahun tidak diperpanjang lagi.

Dari uraian di atas jelaslah bahwa Revolusi Hak Asasi telah banyak menggerogoti kedaulatan negara. Konsep *domestic jurisdiction* mungkin saja sedikit banyak akan diganti dengan konsep *universal jurisdiction*. Sekalipun gejala ini masih terbatas pada wacana saja, tetapi lambat laun akan memengaruhi seluruh dunia, termasuk Indonesia.

● Hak-Hak Asasi Manusia di Indonesia

Hak asasi manusia di Indonesia telah mengalami pasang surut. Sesudah dua periode represi (rezim Soekarno dan rezim Soeharto), reformasi berusaha lebih memajukan hak asasi. Akan tetapi dalam kenyataannya harus menghadapi tidak hanya pelanggaran hak secara vertikal, tetapi juga horisontal. Pelaksanaan hak politik mengalami kemajuan, tetapi pelaksanaan hak ekonomi masih belum dilaksanakan secara memuaskan.

◆ Masa Demokrasi Parlementer

Seperti juga di negara-negara berkembang lain, hak asasi menjadi topik pembicaraan di Indonesia. Diskusi dilakukan menjelang dirumuskannya Undang-undang Dasar 1945, 1949, 1950, pada sidang Konstituante (1956–1959), pada masa awal penegakan Orde Baru menjelang sidang MPRS 1968, dan pada masa Reformasi (sejak 1998).

Hak asasi yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 tidak termuat dalam suatu piagam terpisah, tetapi tersebar dalam beberapa pasal, terutama Pasal 27–31, dan mencakup baik bidang politik maupun ekonomi, sosial dan budaya, dalam jumlah terbatas dan dirumuskan secara singkat. Hal ini tidak mengherankan mengingat bahwa naskah ini disusun pada akhir masa pendudukan Jepang dalam suasana mendesak. Tidak cukup waktunya untuk membicarakan masalah hak asasi secara mendalam, sedangkan kehadiran tentara Jepang di bumi Indonesia tidak kondusif untuk merumuskan hak asasi secara lengkap. Perlu juga dicatat bahwa pada saat Undang-Undang Dasar 1945 dirumuskan, Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia belum ada, dan dengan demikian tidak dapat dijadikan rujukan.

Ternyata bahwa pada waktu rancangan naskah UUD dibicarakan, ada perbedaan pendapat mengenai peran hak asasi dalam negara demokratis. Banyak kalangan berpendapat bahwa *Declaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* (1789) berdasarkan individualisme dan liberalisme, dan karena itu bertentangan dengan asas kekeluargaan dan gotong royong. Mengenai hal ini, Ir. Soekarno menyatakan sebagai berikut: "Jikalau kita betul-betul hendak mendasarkan negara kita kepada paham kekeluargaan, paham tolong-menolong, paham gotong royong, dan keadilan sosial, enyahkanlah tiap-tiap pikiran, tiap paham individualisme dan liberalisme daripadanya."

Di pihak lain Drs. Moh. Hatta mengatakan bahwa walaupun yang dibentuk negara kekeluargaan, namun perlu ditetapkan beberapa hak warga negara agar jangan timbul negara kekuasaan (*Machtsstaat*).¹⁸ Karena terdesak waktu, tercapai kompromi bahwa hak asasi dimasukkan dalam UUD 1945, tetapi dalam jumlah terbatas.

¹⁸Lembaga Pembela Hak-Hak Asasi Manusia, 28 Maret 1968, hlm. 2. Lihat juga Moh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Yayasan Prapanca, 1959), jilid I, hlm. 287-289 dan 299-300.

Sementara itu dalam masyarakat cukup banyak kalangan yang berpendapat bahwa hak asasi tidak merupakan gagasan liberal belaka, sebab dalam menyusun dua undang-undang dasar berikutnya, yaitu 1949 dan 1950, ternyata hak asasi ditambah dan diperlengkap. Undang-undang Dasar 1949 merupakan undang-undang dasar yang paling lengkap perumusannya dibanding dengan dua undang-undang dasar lain. Dalam hubungan ini perlu disebut pendapat Mohammad Yamin dalam buku *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia* bahwa Konstitusi RIS 1949 dan UUD RI 1950 adalah dua dari beberapa konstitusi yang telah berhasil memasukkan hak asasi seperti keputusan *United Nations Organization* (UNO atau PBB) itu ke dalam Piagam Konstitusi.¹⁹

Sekalipun jumlahnya terbatas dan perumusannya pendek, kita boleh bangga bahwa di antara hak yang disebut UUD 1945 terdapat hak yang bahkan belum disebut dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (1948) yaitu hak kolektif, seperti hak bangsa untuk menentukan nasib sendiri. Di samping itu, antara lain juga disebut hak ekonomi seperti hak atas penghidupan yang layak (Pasal 27), hak sosial/budaya seperti hak atas pendidikan (Pasal 31). Akan tetapi hak politik seperti kemerdekaan berserikat dan berkumpul, dan mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya, ditetapkan dengan undang-undang (Pasal 28). Jadi, hak asasi itu dibatasi oleh undang-undang.

Masalah hak asasi di masa Perjuangan Kemerdekaan dan awal Demokrasi Parlementer tidak banyak didiskusikan. Memang ada beberapa konflik bersenjata, seperti Darul Islam, PRRI/Permesta yang penyelesaiannya tentu saja membawa korban pelanggaran hak asasi, tetapi kehidupan masyarakat sipil pada umumnya dianggap cukup demokratis, malahan sering dianggap terlalu demokratis.

Keadaan ini berakhir dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden Soekarno (1959) untuk kembali ke UUD 1945. Maka mulailah masa Demokrasi Terpimpin.

◆ Masa Demokrasi Terpimpin

Dengan kembalinya Indonesia ke UUD 1945 dengan sendirinya hak asasi kembali terbatas jumlahnya. Di bawah Presiden Soekarno beberapa hak asasi,

¹⁹Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia* (Jakarta: Djembatan, 1951), hlm. 92.

seperti hak mengeluarkan pendapat, secara berangsur-angsur mulai dibatasi. Beberapa surat kabar dibredel, seperti *Pedoman, Indonesia Raya* dan beberapa partai dibubarkan, seperti Masyumi dan PSI dan pemimpinnya, Moh. Natsir dan Syahrir, ditahan. Sementara itu, pemenuhan hak asasi ekonomi sama sekali diabaikan; tidak ada garis jelas mengenai kebijakan ekonomi. Biro Perancang Negara yang telah menyusun Rencana Pembangunan Lima Tahun 1956–1961 dan melaksanakannya selama satu tahun, dibubarkan. Rencana itu diganti dengan Rencana Delapan Tahun, yang tidak pernah dilaksanakan. Perekonomian Indonesia mencapai titik terendah. Akhirnya pada tahun 1966 Demokrasi Terpimpin diganti dengan Demokrasi Pancasila atau Orde Baru.

◆ Masa Demokrasi Pancasila

Pada awal Orde Baru ada harapan besar bahwa akan dimulai suatu proses demokratisasi. Banyak kaum cendekiawan menggelar berbagai seminar untuk mendiskusikan masa depan Indonesia dan hak asasi. Akan tetapi *euphoria* demokrasi tidak berlangsung lama, karena sesudah beberapa tahun golongan militer berangsur-angsur mengambil alih pimpinan.

Pada awalnya diupayakan untuk menambah jumlah hak asasi yang termuat dalam UUD melalui suatu panitia Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) yang kemudian menyusun "Rancangan Piagam Hak-Hak Asasi Manusia dan Hak-Hak serta Kewajiban Warga Negara" untuk diperbincangkan dalam sidang MPRS V tahun 1968.²⁰ Panitia diketuai oleh Jenderal Nasution dan sebagai bahan acuan ditentukan antara lain hasil Konstituante yang telah selesai merumuskan hak asasi secara terperinci, tetapi dibubarkan pada tahun 1959.²¹

Rancangan Piagam MPRS, di samping mencakup hak politik dan ekonomi, juga merinci kewajiban warga negara terhadap negara. Akan tetapi, karena masa sidang yang telah ditetapkan sebelumnya sudah berakhir, maka

²⁰Mengenai Naskah Rancangan Ketetapan MPRS ini lihat R. Salio, *Masalah Pemahaman dan Jaminan Hak-Hak Asasi Manusia* (Jakarta: M.A. Yahya & Co., t.t) hlm.92.

²¹Adnan Buyung Nasution, *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia* (Den Haag: CIP- Gegevens Koninklijke Bibliotheek, 1992), h 531-542. Diterjemahkan: *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia*, cetakan II, (Jakarta, Pustaka Utama Grafiti, 1995), hlm 554-568.

Rancangan Piagam tidak jadi dibicarakan dalam sidang pleno.²² Dengan demikian, perumusan dan pengaturan hak asasi seperti yang ditentukan pada 1945 tidak mengalami perubahan.

Ada usaha untuk menyusun suatu eksekutif yang kuat, dan menyelenggarakan stabilitas di seluruh masyarakat. Untuk menunjang usaha itu pemerintah Orde Baru mencoba menggali kembali beberapa unsur khazanah kebudayaan nenek moyang yang cenderung membentuk kepemimpinan yang kuat dan sentralistik. Pemikiran-pemikiran yang pernah timbul di masa penyusunan UUD 1945 dan dimuat dalam tulisan-tulisan Prof. Supomo yang tercantum dalam buku Moh, Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*²³ berkembang kembali, dan konsep-konsep seperti negara integralis, negara kekeluargaan, gotong royong, musyawarah mufakat, anti-individualisme, kewajiban yang tidak dapat terlepas dari hak, kepentingan masyarakat lebih penting dari kepentingan individu, mulai masuk agenda politik.

Akan tetapi, dalam usaha mewujudkan stabilitas politik untuk menunjang ekonomi, pemenuhan berbagai hak politik, antara lain kebebasan mengutarakan pendapat, banyak diabaikan dan dilanggar. Pengekangan terhadap pers mulai lagi, antara lain dengan ditentukannya bahwa setiap penerbitan harus mempunyai Surat Ijin Terbit (SIT) dan Surat Izin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP). Terjadi pembreidelan terhadap *Sinar Harapan* (1984) dan majalah *Tempo*, *Detik*, dan *Editor* (1994). Konflik di Aceh dihadapkan dengan kekerasan militer melalui Daerah Operasi Militer (DOM). Banyak kasus kekerasan terjadi, antara lain Peristiwa Tanjung Priuk (1984) dan Peristiwa Trisakti. Akhirnya Presiden Soeharto dijatuhkan oleh para mahasiswa pada bulan Mei tahun 1998, dan masa Reformasi dimulai.

Sebenarnya pada waktu itu ekonomi Indonesia sedikit banyak telah berhasil ditingkatkan melalui serentetan Rencana Lima Tahun. Hasil lima Pelita menunjukkan bahwa hak atas kehidupan yang layak yang terumus dalam Pasal 11 Kovenan Internasional Hak Ekonomi sebagian telah mulai terpenuhi. Hak atas pangan (hak yang paling mendasar) sebagian telah berhasil dilaksanakan melalui swasembada beras pada tahun 1983, padahal sepuluh tahun

²²Yang juga tidak jadi dibicarakan ialah naskah "Pelengkap Penjelasan UUD". Lihat A.H. Nasution, *Memenuhi Panggilan Tugas*, jilid ke-8, cetakan ke-2, (Jakarta: CV. Haji Masagung, 1989), hlm. 69-75.

²³Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, hlm. 113.

sebelumnya Indonesia merupakan importir beras terbesar di dunia. Pendapatan per kapita (GNP) yang pada 1967 hanya \$50, pada tahun 90-an telah naik menjadi hampir \$600. Jumlah orang miskin yang pada 1970 berjumlah 70 juta atau 60%, pada 1990 turun menjadi 27 juta atau 15.1%. Lagi pula, menurut pemantauan Bappenas,²⁴ kelompok miskin yang pada 1970-an menerima 14% dari seluruh pendapatan nasional—pada 1988 sudah menerima 21%. Dengan demikian, tekanan atas pertumbuhan (*growth*) telah mulai diimbangi dengan tekanan atas pemerataan (*equity*). Sekalipun demikian, kesenjangan sosial masih sangat mencolok dan pemerataan masih sangat perlu ditingkatkan.

Begitu pula di bidang pendidikan, Indonesia telah mencapai kemajuan yang berarti melalui program wajib belajar untuk anak usia 7–12 tahun, rasio murid sekolah dasar yang berusia 7–12 terhadap penduduk kelompok umur 7–12 tahun naik dari 41.4% pada 1968/1969 menjadi sekitar 93.5% pada 1993/1994. Ini berarti bahwa akses pada pendidikan (Pasal 13 Kovenan Internasional Hak Ekonomi) sebagian besar telah berhasil diselenggarakan, sekalipun mutu pendidikan masih sangat perlu ditingkatkan. Jumlah penduduk buta huruf dari umur 10 tahun ke atas telah turun dari 39.1% pada awal Pelita I menjadi 15.8% pada 1990; akan tetapi itu berarti hampir 21.5 juta masih memerlukan uluran tangan. Angka kematian bayi (per 1.000 kelahiran hidup) yang pada 1967 berjumlah 145 ditekan sampai 58 pada akhir Pelita V. Angka harapan hidup naik dari usia rata-rata 46.5 tahun pada 1971 menjadi 62.7 tahun pada 1993.²⁵ Akan tetapi kemajuan ini telah dicapai dengan harga mahal, antara lain berkembangnya korupsi pada skala besar, dan represi terhadap kalangan yang berani beroposisi terhadap pemerintah.

Menjelang akhir masa Presiden Soeharto ada seruan kuat dari kalangan masyarakat, terutama *civil society*, untuk lebih meningkatkan pelaksanaan hak politik, dan agar stabilitas, yang memang diperlukan untuk pembangunan yang berkesinambungan, tidak menghambat proses demokratisasi.

Salah satu masalah ialah tidak adanya persamaan persepsi antara penguasa dan masyarakat mengenai konsep “kepentingan umum” dan “keamanan nasional”. Tidak jelas kapan kepentingan individu berakhir dan

²⁴Kompas, 29 April 1991.

²⁵Rancangan Repelita ke-6 (1994/95-1998/1999), buku IV, hlm. 60, 310, 311.

kepentingan umum mulai. Misalnya, jika sejumlah penduduk digusur untuk mendirikan fasilitas umum seperti rumah sakit, masyarakat tidak akan mempersoalkannya. Akan tetapi, jika dipaksa menyerahkan sawahnya untuk didirikan tempat rekreasi, tafsiran mengenai "kepentingan umum" dapat bertolak belakang dan lebih bersifat melanggar hak asasi. Begitu pula kapan keamanan (*law and order*) terancam dan kapan keresahan yang ada masih dapat ditoleransi sebagai ungkapan hak mengeluarkan pendapat. Penafsiran mengenai konsep "kepentingan umum", "keamanan umum", dan "stabilitas nasional" seolah-olah merupakan monopoli dari pihak yang memiliki kekuasaan politik dan kekuasaan ekonomi.

Tabel 1
Perbandingan Pelaksanaan Hak Asasi Ekonomi dan Sosial

| Tahun | 1980 | 1990 | 2000 |
|---------------------|------------------------------|-----------------------------|---|
| Jumlah penduduk | 147.490.000 jiwa | 179.379.000 jiwa | 203.456.000 jiwa |
| Pengangguran | 2.136.127 jiwa | 1.951.684 jiwa | 5.813.231 jiwa ¹ |
| Pertumbuhan Ekonomi | Rata-rata Pelita III 6,1% | 7,4 % | 4,77% ² |
| Angka Buta Huruf | 27,9% dari jumlah penduduk | 15,83% dari jumlah penduduk | 10,08 % dari jumlah penduduk ³ |

Sumber: Biro Pusat Statistik.

1. Keterangan tanpa provinsi Maluku
2. Keterangan tanpa Migas sebesar 5,24%
3. Keterangan tanpa Aceh dan Maluku.

Bagaimana sikap masyarakat Indonesia terhadap gejala ini? Di Indonesia ada dua aliran pemikiran mengenai hak-hak asasi. Aliran pertama, yang lebih bersifat *inward looking*, berpendapat bahwa dalam membahas hak asasi kita hanya memakai Indonesia sebagai referensi, karena kita sudah kenal hak asasi mulai dari zaman dulu kala. Lagi pula kesejahteraan rakyat sangat perlu ditangani secara serius. Pendapat ini secara implisit berarti bahwa Indonesia tidak perlu terlalu menghiraukan pendapat dari pihak luar serta naskah-naskah hak asasinya.

Aliran lain adalah kelompok aktivis Hak Asasi Manusia yang, sekalipun

tidak diungkapkan secara eksplisit, cenderung mengacu pada perumusan persepsi dunia Barat dengan lebih menonjolkan hak-hak politik seperti kebebasan mengutarakan pendapat. Kelompok ini, yang dapat disebut *outward looking*, menerima saja apa yang telah dikonsensuskan dalam berbagai forum internasional dan memakai perumusan itu sebagai patokan untuk usaha penegakan hak asasi dalam negeri. Lagi pula, dikhawatirkan bahwa beberapa nilai tradisional seperti negara integralistik memberi justifikasi untuk mempertahankan kecenderungan ke arah *strong government* yang dengan mudah dapat berkembang menjadi otoriterisme. Akan tetapi, sesudah diterimanya Deklarasi Wina (1993) kedua pandangan ini telah mengalami semacam konvergensi.

Bagaimanapun juga, tidak dapat disangkal bahwa citra Indonesia di luar negeri sangat rendah, baik mengenai pelanggaran hak asasi, maupun mengenai korupsi yang merajalela, sekalipun penguasa selalu menolak pandangan bahwa hak asasi di Indonesia menjadi masalah besar. Akumulasi tindakan represif akhirnya menjatuhkan Presiden Soeharto.

Menjelang berakhirnya rezim Soeharto beberapa indikasi masa transisi yang disebut oleh V.W. Ruttan dan Lee Kuan Yew sudah mulai tampak.²⁶ Berkat suksesnya pembangunan ekonomi, ditambah keberhasilan di bidang pendidikan, telah timbul suatu kelas menengah terdidik terutama di daerah perkotaan, dengan sejumlah besar profesional seperti insinyur, manajer, dan pakar di berbagai bidang. Selain dari itu telah berkembang kelompok mahasiswa dan *civil society* yang vokal. Dengan demikian tuntutan untuk melaksanakan hak asasi politik secara serius, meningkatkan usaha pemberantasan kemiskinan, dan mengatasi kesenjangan sosial, mengeras. Juga tuntutan akan berkurangnya dominasi eksekutif, peningkatan transparansi, akuntabilitas, dan demokratisasi sukar dibendung. Berkat tuntutan-tuntutan itu pada akhir tahun 1993 dibentuk Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) dengan dua puluh lima anggota tokoh masyarakat yang dianggap tinggi kredibilitasnya, yang diharapkan dapat meningkatkan penanganan pelanggaran hak asasi. Akhirnya, pada tanggal 21 Mei 1998 Presiden Soeharto meletakkan jabatan dan menyerahkannya kepada Wakil Presiden Prof. Dr. Habibie.

²⁶Lihat Vernon W. Ruttan, "Economic Development," hlm. 265-292 dan wawancara Lee Kuan Yew, *The Economist*, hlm. 16.

◆ Masa Reformasi

Pemerintah Habibie (Mei 1998–Oktober 1999) pada awal masa Reformasi mencanangkan Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RAN-HAM) 1998–2003, yang sayangnya sampai sekarang belum banyak dilaksanakan. Dalam masa Reformasi pula Indonesia meratifikasi dua Konvensi Hak Asasi Manusia yang penting yaitu Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Hukuman lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan, dan Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial.

Terutama dalam melaksanakan hak mengutarakan pendapat, Reformasi sangat berhasil. Berbagai kalangan masyarakat mengadakan seminar-seminar di mana pemerintah dengan bebas dikritik, begitu juga media massa



Demo Mahasiswa Tahun 1998 di Gedung MPR/DPR RI

dalam *talk-show-nya* dan berbagai LSM. Demonstrasi-demonstrasi melanda masyarakat, di antaranya ada yang berakhir dengan kekerasan. Lewat berbagai demonstrasi, baik Presiden Habibie maupun Presiden Abdurrahman Wahid terpaksa meletakkan jabatan masing-masing pada tahun 1999 dan tahun 2001.²⁷ Dan Presiden Megawati Soekarnoputeri pun tidak luput dari arus demonstrasi ini.

Tahun-tahun pertama Reformasi ditandai oleh konflik horisontal, antara lain di Ambon, Poso, dan Kalimantan, di mana pelanggaran hak asasi

²⁷Mengenai situasi Hak Asasi Manusia, terutama di masa Reformasi, lihat disertai Satyo Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia* (Jakarta: Universitas Indonesia, 2003).



Aksi Menuntut Kebebasan Berpendapat

dilakukan oleh kelompok-kelompok masyarakat sendiri. Aparat penegak hukum nampaknya tidak mampu atau tidak bersedia menangani berbagai sengketa ini. Mungkin juga ada rasa enggan karena tuntutan masyarakat agar semua pelanggaran hak asasi ditindak menimbulkan keraguan di kalangan prajurit dan polisi di lapangan mengenai tindakan mana yang dibolehkan, dan mana yang dilarang.

Akan tetapi dalam masa Reformasi pemenuhan hak asasi ekonomi telah mengalami kemunduran tajam. Sekalipun banyak faktor internasional memengaruhi ekonomi Indonesia, akan tetapi tidak sedikit faktor internal yang menyebabkannya. Faktor eksternal adalah kemerosotan ekonomi di seluruh dunia, dan reaksi dunia atas peristiwa bom Bali dan gerakan antiterorisme. Faktor internal menyangkut kegagalan pemberantasan korupsi, manajemen sistem bank dan pengaturan berbagai aspek kehidupan ekonomi lainnya. Ditambah dengan akibat dari berbagai konflik sosial di sejumlah daerah yang mengakibatkan bengkaknya jumlah pengungsi, terlantarnya pendidikan, dan kerugian kolateral yang perlu dibangun kembali. Beberapa kemajuan yang telah dicapai di bidang pertumbuhan ekonomi, pemberantasan pengangguran, dan pendapatan perkapita mengalami kemunduran.

◆ Hak Asasi Perempuan

Konsep Hak Asasi Perempuan (HAP) sedikitnya memiliki dua makna yang terkandung di dalamnya.²⁸ Yang pertama, Hak Asasi Perempuan hanya dimaknai

²⁸Lihat Mansour Fakhri, "Hak Asasi Perempuan," *Jurnal Wacana*, Edisi Khusus, VIII/2001, hlm. 167-181.

sekadar berdasarkan akal sehat. Logika yang dipakai adalah pengakuan bahwa perempuan adalah manusia, dan karenanya sudah sewajarnya mereka juga memiliki hak asasi. Masalahnya dalam realitasnya memperlihatkan tidak serta merta pengakuan bahwa perempuan adalah manusia juga berdampak terhadap perlindungan hak-hak dasar mereka sebagai manusia. Makna yang kedua, di balik istilah Hak Asasi Perempuan terkandung visi dan maksud transformasi relasi sosial melalui perubahan relasi kekuasaan yang berbasis gender. Makna Hak Asasi Perempuan yang kedua ini memang lebih revolusioner karena adanya pengintegrasian Hak Asasi Perempuan ke dalam standar Hak Asasi Manusia (HAM).

Bagaimana dengan Indonesia? Hak asasi perempuan di Indonesia cukup menonjol. Menurut UUD 1945 secara formal tidak ada perbedaan antara laki-laki dan perempuan. Pasal 27 UUD 1945 misalnya, dengan tegas mengatakan bahwa semua orang sama kedudukannya di hadapan hukum. Akan tetapi, dalam praktiknya perempuan masih banyak mengalami diskriminasi. Dengan kata lain, kedudukan perempuan secara *de jure* jauh berbeda dengan kedudukannya secara *de facto*.

Sebenarnya, kedudukan perempuan di Indonesia secara formal cukup kuat sebab banyak ketentuan dalam berbagai undang-undang serta peraturan lain yang memberi perlindungan yuridis padanya. Selain itu, Indonesia pun telah meratifikasi dua perjanjian, yaitu Perjanjian mengenai Hak Politik Perempuan (*Convention on the Political Rights of Women*) dan Perjanjian mengenai Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Political Elimination of All Forms of Discrimination against Women* atau



Demo Gerakan Perempuan

CEDAW). Kemudian pada 1993, Indonesia telah menerima Deklarasi Wina yang sangat mendukung kedudukan perempuan. Akhirnya, dalam Undang-Undang Pemilihan Umum 2004 dibuka kesempatan agar perempuan diper-timbangkan menduduki 30% kursi wakil rakyat.

Konvensi Hak Politik Perempuan, yang pada 1952 diterima PBB dan telah diratifikasi oleh DPR menjadi UU No. 68 Tahun 1958, pada Pasal 1 menetapkan bahwa: "Perempuan berhak memberikan suara dalam semua pemilihan dengan status sama dengan pria tanpa diskriminasi (*Women shall be entitled to vote in all elections on equal terms with men without any discrimination*)."¹ Hak ini telah dilaksanakan dalam Pemilu 1955, sebelum Indonesia meratifikasi konvensi ini. Pasal 2 menyatakan: "Perempuan dapat dipilih untuk semua badan elektif yang diatur dengan hukum nasional, dengan status sama dengan pria tanpa diskriminasi (*Women shall be eligible for election to all publicly elected bodies established by national law, on equal terms with men, without any discrimination*)"; "Perempuan berhak menduduki jabatan resmi dan menyelenggarakan semua fungsi resmi yang diatur semua hukum nasional, dengan status sama dengan pria tanpa diskriminasi (*Women shall be entitled to hold public office and to exercise all public functions, established by national law, on equal terms with men, without any discrimination*)."²

Hak politik perempuan dirumuskan juga dalam suatu Kovenan yang belum kita ratifikasi, yaitu Kovenan Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political rights*). Dinyatakan dalam Pasal 3: "Negara-negara peserta Kovenan ini sepakat untuk menjamin hak yang sama bagi pria dan perempuan untuk menikmati hak-hak sipil dan politik yang dicanangkan dalam Kovenan ini (*The State Parties to the present Covenant undertake to ensure the equal right of men and women to the enjoyment of all civil and political rights set forth in the present Covenant*)."³ Hak-hak ini antara lain mencakup hak atas hidup (Pasal 6), kesamaan di badan-badan pengadilan (Pasal 14), kebebasan mempunyai pendapat tanpa campur tangan (pihak lain) (Pasal 19). Kovenan Hak Ekonomi, Sosial, Politik menyatakan hal yang serupa dalam Pasal 3.

Konvensi Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW --*The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*) yang diterima oleh PBB pada 1979 dan oleh DPR diratifikasi menjadi UU No. 7 Tahun 1984, memberi perlindungan terutama di bidang ketenagakerjaan. Akan tetapi, hak-hak yang dicanangkan dalam undang-undang itu banyak yang tidak dilaksanakan, seperti juga banyak ketentuan dalam berbagai UU

lain. Memang penegakan hukum (*law enforcement*) terkenal sangat lemah di Indonesia sekalipun pemerintah Indonesia telah menandatangani *Protocol* dari Konvensi ini pada tahun 2002.

Begitu pula Deklarasi Wina sangat mendukung pemberdayaan perempuan. Pasal 1, 18 menyatakan dengan tegas bahwa "Hak asasi perempuan serta anak adalah bagian dari hak asasi yang tidak dapat dicabut (*inalienable*), integral, dan tidak dapat dipisahkan (*indivisible*)."

Akhirnya sukses terbesar diperoleh ketika Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang pemilu memberi peluang baru dengan menetapkan dalam Pasal 65 (1): "Setiap Partai Politik Peserta Pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap Daerah Pemilihan dengan memerhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%." Sekalipun dianggap kurang memenuhi aspirasi sebagian besar kaum perempuan, tetapi undang-undang itu merupakan cambuk bagi perempuan untuk mempersiapkan diri bertarung dalam pemilu-pemilu yang akan datang. Dalam Pemilu 2004 ternyata perempuan belum dapat memenuhi kuota sebagaimana yang diharapkan.

Ada tiga isu utama yang berkaitan dengan hak perempuan di Indonesia, yakni kekerasan terhadap perempuan, khususnya kekerasan dalam rumah tangga, kewarganegaraan, dan perdagangan (trafiking) perempuan dan anak. Meski membutuhkan waktu yang panjang, pada akhirnya Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama dengan pemerintah (Presiden Republik Indonesia) mengesahkan Undang-undang No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga (PKDRT); Undang-undang No. 12 Tahun 2006, tentang Kewarganegaraan RI; dan Undang-undang No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (PTPPPO).

Dalam UU PKDRT jelas terlihat bahwa masalah kekerasan dalam rumah tangga bukan masalah domestik, individual, dan kasus per kasus saja sebagaimana dipahami masyarakat selama ini. Tapi ini merupakan penghormatan terhadap hak asasi manusia, keadilan dan kesetaraan gender, non-diskriminasi dan perlindungan korban.²⁹ Meskipun belum memuaskan masyarakat, khususnya kalangan aktivis perempuan, tapi secara umum undang-undang ini sudah merupakan langkah maju dalam mempromosikan

²⁹Lihat Undang-undang RI, No. 23 Tahun 2004, tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga (PKDRT).

hak asasi manusia, khususnya hak asasi perempuan. Dalam undang-undang tersebut, sebagaimana tertulis dalam pasal-pasalnyanya, semangat dan isinya menjawab lemahnya sistem hukum di Indonesia yang belum bisa menjamin perlindungan terhadap korban kekerasan dalam rumah tangga, dan juga memberikan sanksi yang berat kepada pelaku. Salah satu pasal dalam undang-undang ini misalnya, memberikan pemahaman yang lebih luas dari jenis kekerasan dalam rumah tangga yang meliputi: (a) fisik; (b) psikis; (c) seksual; dan (d) penelantaran rumah tangga. Lain daripada itu, undang-undang ini juga secara tegas mencantumkan hak-hak korban seperti perlindungan, pelayanan kesehatan, penanganan secara khusus, pendampingan, dan bimbingan rohani.

Sementara itu, UU Kewarganegaraan memberikan pemahaman yang lain dalam hubungannya dengan ikatan perkawinan antara laki-laki dan perempuan, dan status anak yang dilahirkan.³⁰ Masalah yang sering kali muncul dalam masyarakat selama ini adalah perkawinan campur (antarnegara) antara laki-laki warga negara asing (WNA) dengan perempuan Warga Negara Indonesia (WNI), dan status anak yang dilahirkan. Jika sebelumnya (sebelum UU Kewarganegaraan disahkan), yang terjadi biasanya status anak akan mengikuti warga negara ayah, dan ini akan menimbulkan masalah besar bagi perempuan (sebagai ibu dan istri), jika ikatan perkawinan mereka berakhir (cerai). Tapi melalui undang-undang ini, sebagai suatu terobosan, status anak tersebut mendapatkan perlindungan negara dengan mendapatkan status WNI hingga anak tersebut berusia 18 tahun. Setelah usia tersebut, anak itu diminta memilih status kewarganegaraannya, apakah tetap menjadi WNI atau ikut ayahnya yang warga negara asing. Ini artinya, ada dua kewarganegaraan yang dimiliki anak tersebut hingga usia 18 tahun. Undang-undang ini sama sekali tidak membedakan apakah anak yang dilahirkan tersebut berasal dari perkawinan yang sah atau tidak.

Dan mengenai UU Pemberantasan PTPPO, sudah pasti harus dikatakan sebagai terobosan hukum yang sangat melegakan.³¹ Keprihatinan awal masyarakat internasional atas masalah perdagangan manusia ini sangat berkaitan dengan adanya kehendak politik untuk menghapus perbudakan.

³⁰Lihat Undang-undang RI, No. 12 Tahun 2006, tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia (KRI).

³¹Lihat Undang-undang RI, No. 21, Tahun 2007, tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (PTPPO).

Boks 3

HAK PEREMPUAN DALAM NASKAH

1. 1945: Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 27
2. 1958: Undang-Undang No. 68 Tahun 1958, Konvensi Hak Politik Perempuan
3. 1984: Undang-Undang No. 7 Tahun 1984, Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Wanita (CEDAW)
4. 1966/1976: Kovenan Hak Sipil dan Politik dan Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, Pasal 3 (Belum diratifikasi Indonesia)
5. 1993: Deklarasi Wina, Pasal I/18
6. 1998: S.K. Presiden No. 181, Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) didirikan
7. 2002: Protocol dari CEDAW ditandatangani
8. 2003: Undang-Undang No. 12, Pemilihan Umum, Pasal 65

Karenanya, pemerintah Indonesia yang merupakan bagian dari masyarakat internasional tampaknya menyambut kehendak tersebut, dan ini diwujudkan dalam bentuk undang-undang. Sebagaimana dicatat dalam berbagai media, laporan LSM dan Kepolisian, perdagangan perempuan dan anak di Indonesia, yang merupakan bentuk kejahatan yang terorganisir, sudah berjangkit dari kota besar sampai dengan daerah terpencil dengan sistematis. Bentuk kejahatan ini sudah lama menjadikan perempuan dan anak sebagai korban utama, karena posisi mereka yang masih termajinalkan secara hukum dan budaya. Serupa dengan masalah kekerasan dalam rumah tangga misalnya, di sini berlaku "teori fenomena gunung es", karena kasus-kasus yang berhasil ditangani atau diproses secara hukum masih jauh lebih sedikit dibandingkan dengan fakta-fakta yang terjadi di lapangan.

Melalui tiga undang-undang ini, minimal secara legal sudah lebih ada kepastian terhadap hak-hak perempuan di Indonesia. Masalahnya sekarang, agar semua undang-undang bisa berjalan, perlu usaha keras dari semua pihak, baik dalam hal sosialisasi, komunikasi, implementasi, dan juga penga-

wasan. Negara dengan aparat jajarannya tetap sebagai penanggung jawab utama, ditambah dengan seluruh elemen masyarakat yang harus juga terlibat di dalamnya.

◆ Amandemen II UUD 1945

Di bawah pemerintahan Megawati Soekarnoputeri telah terdapat peningkatan yang signifikan dalam pemajuan hak asasi secara formal. Sesudah selama 55 tahun tidak berubah, akhirnya UUD 1945 diamandemen menurut suatu proses yang panjang. Pada tahun 1998 melalui TAP No. XVII MPR dirumuskan suatu Piagam Hak Asasi Manusia. Jumlah hak asasi ditambah dan dijabarkan dalam 44 pasal.

Dalam Piagam tersebut terdapat hal baru yang sedikit banyak terpengaruh oleh beberapa perkembangan hak asasi di luar negeri, antara lain masuknya konsep hak yang tidak boleh dikurangi dalam keadaan apa pun (*non-derogable rights*). Pasal 37 menyatakan beberapa hak, antara lain hak untuk hidup, hak beragama, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut (*non-retroaktif*) sebagai hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun (*non-derogable*). Di samping itu Pasal 36 juga menetapkan bahwa: "Di dalam menjalankan hak dan kebebasannya setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan-pembatasan yang ditetapkan oleh Undang-undang."

Sementara itu timbul banyak kritik terhadap pasal 37 yang mengamanatkan bahwa masalah *tidak berlaku surut* (*non-retroaktivitas*) adalah *non-derogable*. Dikhawatirkan bahwa dengan demikian pelanggaran berat masa lampau tidak dapat dibawa ke pengadilan. Kritik ini terakomodasi dalam dua undang-undang, yaitu Undang-undang Hak Asasi Manusia No. 39 Tahun 1999 dan Undang-undang Pengadilan Hak Asasi Manusia No. 26 Tahun 2000. Dalam Pasal 4 Undang-undang Hak Asasi Manusia No. 39 Tahun 1999 diulangi kembali Pasal 37 dari Tap MPR 1998, tetapi dalam Penjelasan ditetapkan bahwa hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut (*non-retroaktif*) dapat dikecualikan dalam hal pelanggaran berat terhadap hak asasi yang digolongkan ke dalam kejahatan terhadap kemanusiaan. Hal ini diulangi kembali dalam Penjelasan Undang-undang Pengadilan Hak Asasi Manusia No. 26 Tahun 2000 (23 November 2000) yaitu bahwa dalam hal genocida dan kejahatan terhadap manusia dapat digunakan asas retroaktif.

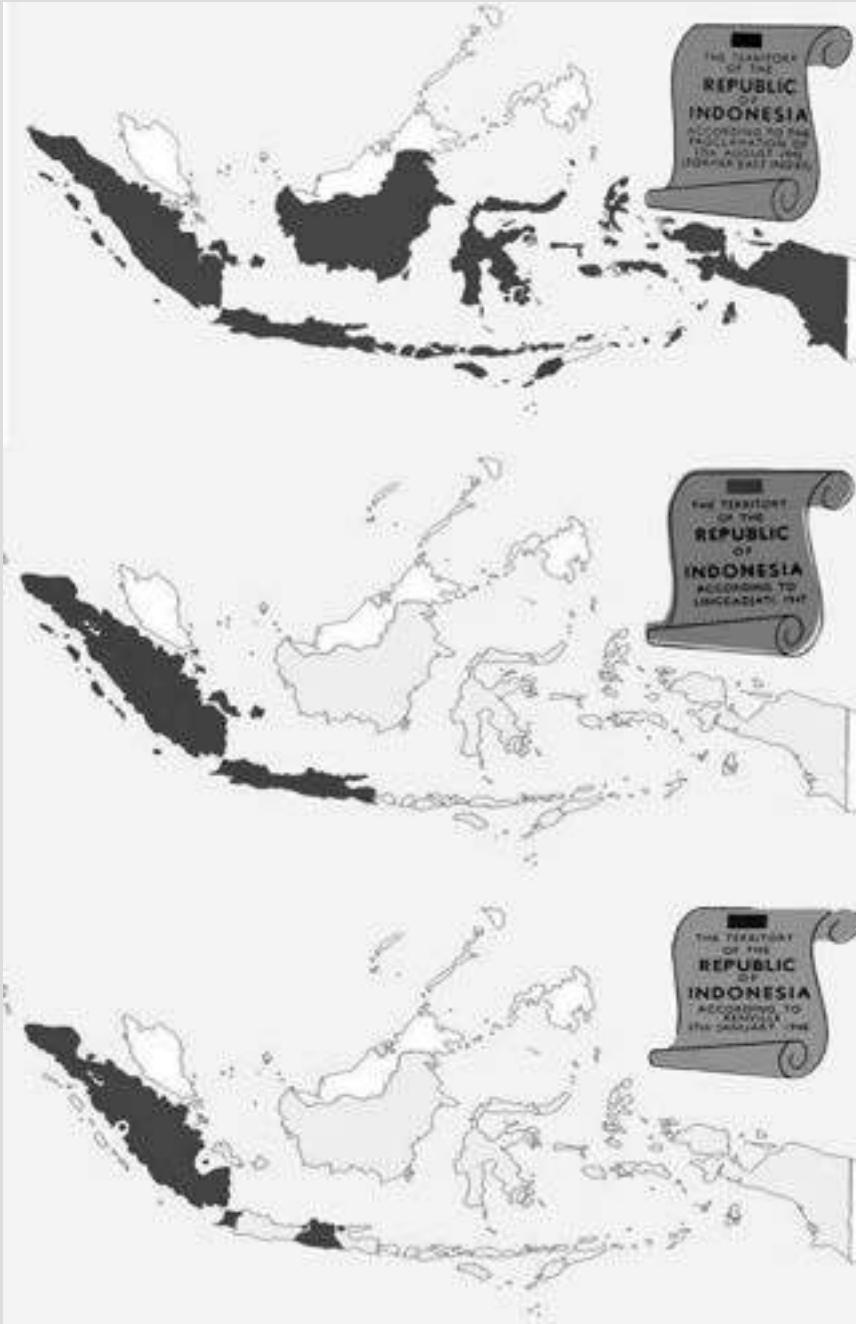
Perlu dicatat bahwa kedua undang-undang juga memuat restriksi bahwa dalam pelaksanaan hak asasi harus tunduk pada perundang-undangan yang ada.

Suatu hal yang aneh ialah bahwa Amandemen II Agustus tahun 2002, yang diundangkan sesudah Undang-undang No. 39 Tahun 1999, tetapi sebelum Undang-undang No. 26 Tahun 2002, sekali lagi mencanangkan bahwa beberapa hak, antara lain hak non-retroaktif, bersifat *non-derogable* (Pasal 28 i) sedangkan Pasal 29 (j) membatasi kembali pembatasan dengan undang-undang. Akan tetapi Amandemen itu tidak menyebutkan adanya pengecualian untuk pelanggaran berat.

Dalam praktik dua undang-undang telah dilaksanakan dengan didirikannya Pengadilan *Ad Hoc* untuk masalah Timor-Timur. Kontroversi ini tidak mengherankan, karena di dunia Barat sendiri terdapat ketidakjelasan juga. Sekalipun asas non-retroaktif diakui dalam hampir semua dokumen resmi, tetapi dalam *Nuremberg* dan *Tokyo Trials* (Pengadilan penjahat perang Jerman dan Jepang) asas retroaktif telah dipakai. Hal itu sekarang rupanya dianggap *jurisprudence* yang resmi yang dapat dijadikan acuan.

Sekalipun demikian, masalah retroaktif tetap merupakan suatu masalah konstitusional, yang menyangkut pertanyaan apakah hak yang dalam UUD dinyatakan sebagai hak asasi yang *non-derogable* (bukan hak asasi biasa) dapat dibatasi oleh undang-undang, yang biasanya berada di tingkat di bawah UUD.

Sesudah mengalami beberapa periode di mana konsepsi mengenai hak asasi terus-menerus berubah, Indonesia cenderung menganut suatu konsep mengenai hakasasi yang agak berbeda dengan Kovenan Internasional. Dengan tetap memegang teguh asas universalitas, definisi ini juga memasukkan unsur agama (hak asasi adalah anugerah Tuhan yang Maha Kuasa) dalam definisinya mengingat pentingnya agama bagi bangsa Indonesia. Tambahan ini tidak menyalahi Konferensi Wina (1998) yang mencanangkan bahwa ciri khas (*particularities*) perlu diperhatikan, asal tidak menyalahi hak asasi itu sendiri.



- Peta Wilayah Indonesia Pada Masa Kemerdekaan, Masa Sesudah Perjanjian Lingarjati (1947), dan Masa Republik Indonesia Serikat (1949-1950).

BAB VIII

PEMBAGIAN KEKUASAAN NEGARA SECARA VERTIKAL DAN HORIZONTAL

- Pengantar..... 267
- Perbandingan Konfederasi, Negara Kesatuan, dan Negara Federal..... 267
 - ◆ Konfederasi..... 268
 - ◆ Negara Kesatuan..... 269
 - ◆ Negara Federal..... 270
- Beberapa Contoh Integrasi dalam Sejarah..... 276
- Beberapa Macam Negara Federal..... 276
 - ◆ Federalisme di Amerika Serikat..... 277
 - ◆ Federalisme di Uni Soviet..... 280
 - ◆ Federalisme di Indonesia (Republik Indonesia Serikat, Desember 1949–Agustus 1950)..... 280
- Perkembangan Konsep Trias Politika:
Pemisahan Kekuasaan Menjadi Pembagian Kekuasaan..... 281
 - ◆ Trias Politika di Indonesia..... 287

● Pengantar

Seperti telah diterangkan di muka, undang-undang dasar antara lain merupakan pencatatan (registrasi) pembagian kekuasaan di dalam suatu negara. Dalam Bab ini soal pembagian kekuasaan akan dibahas lebih jauh. Secara visual nampaklah bahwa kekuasaan dapat dibagi dengan dua cara:

- a. *secara vertikal*, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatnya dan dalam hal ini yang dimaksud ialah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan. Carl J. Friedrich memakai istilah pembagian kekuasaan secara teritorial (*territorial division of power*). Pembagian kekuasaan ini dengan jelas dapat kita saksikan kalau kita bandingkan antara negara kesatuan, negara federal, serta konfederasi.
- b. *secara horizontal*, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya secara horizontal. Pembagian ini menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang lebih dikenal sebagai *Trias Politika* atau pembagian kekuasaan (*division of powers*).

● Perbandingan Konfederasi, Negara Kesatuan, dan Negara Federal

Pembagian kekuasaan menurut tingkat dapat dinamakan pembagian kekuasaan secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan atau dapat juga dinamakan pembagian kekuasaan secara teritorial, misalnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam suatu negara kesatuan, atau antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian suatu negara federal. Pembagian kekuasaan semacam ini terutama banyak menyangkut persoalan federalisme.

Persoalan sifat kesatuan atau sifat federal dari sesuatu negara sesungguhnya merupakan bagian dari suatu persoalan yang lebih besar, yaitu persoalan integrasi dari golongan-golongan yang berada dalam sesuatu wilayah. Integrasi itu dapat diselenggarakan secara minimal (yaitu dalam suatu konfederasi) atau dapat pula diselenggarakan secara maksimal (yaitu dalam suatu negara kesatuan.)

Di dalam teori kenegaraan persoalan tersebut menyangkut persoalan

mengenai bentuk negara, dan persoalan negara bersusun (*Samengestelde Staten atau Statenverbindungen*) yaitu khususnya mengenai federasi dan konfederasi. Hans Kelsen dalam buku *General Theory of Law and State* memakai istilah *forms of organization* baik untuk federasi dan konfederasi maupun negara kesatuan yang desentralistis. Bentuk-bentuk tersebut akan diuraikan satu per satu dan sejauh mungkin akan diperbandingkan satu sama lain.

◆ Konfederasi

Menurut L. Oppenheim:

Konfederasi terdiri dari beberapa negara yang berdaulat penuh yang untuk mempertahankan kemerdekaan ekstern dan intern, bersatu atas dasar perjanjian internasional yang diakui dengan menyelenggarakan beberapa alat perlengkapan tersendiri yang mempunyai kekuasaan tertentu terhadap negara anggota konfederasi, tetapi tidak terhadap warga negara negara-negara itu (*A confederacy consists of a number of full sovereign states linked together for the maintenance of their external and internal independence by a recognized international treaty into a union with organs of its own, which are vested with a certain power over the members-states, but not over the citizens of these states*).¹

Kekuasaan alat bersama itu sangat terbatas dan hanya mencakup persoalan-persoalan yang telah ditentukan. Negara-negara yang tergabung dalam konfederasi itu tetap merdeka dan berdaulat, sehingga konfederasi itu sendiri pada hakikatnya bukanlah merupakan negara, baik ditinjau dari sudut ilmu politik maupun dari sudut hukum internasional. Keanggotaan suatu negara dalam suatu konfederasi tidaklah menghilangkan ataupun mengurangi kedaulatannya sebagai negara anggota konfederasi itu. Apalagi terlihat bahwa kelangsungan hidup konfederasi itu tergantung sama sekali pada keinginan ataupun kesukarelaan negara-negara peserta serta kenyataan pula bahwa konfederasi itu pada umumnya dibentuk untuk maksud-maksud tertentu saja yang umumnya terletak di bidang politik luar negeri dan pertahanan bersama.

Kesemua hal tersebut menunjukkan lemahnya konfederasi sebagai

¹Lihat Edward M. Sait, *Political Institutions: A Preface* (New York: Appleton Century Crofts Inc., 1938), hlm. 385.

suatu ikatan kenegaraan dan merupakan ikatan tanpa kedaulatan. Misalnya saja, menurut *Articles of the Confederation* (Amerika) yang berlaku sebelum Undang-Undang Dasar Amerika Serikat, *Congress* Amerika berhak minta dari negara-negara peserta Konfederasi pasukan bersenjata dan uang untuk keperluan bersama serta mengadakan perjanjian internasional. Tetapi alat perlengkapan bersama itu tidak mempunyai wewenang untuk memaksakan ketaatan dari negara-negara anggota konfederasi itu. Alat perlengkapan bersama itu hanya berhubungan dengan pemerintah dari negara-negara anggota konfederasi, tetapi hubungannya dengan warga negara anggota konfederasi itu bersifat tidak langsung. Atau, dengan kata lain, keputusan-keputusan dari alat perlengkapan bersama itu hanya mengikat pemerintah dari negara anggota konfederasi dan secara tidak langsung mengikat pula penduduk wilayah masing-masing anggota konfederasi. Agar dapat berlaku di wilayah negara anggota konfederasi, yaitu dapat langsung mengikat penduduknya, maka perlulah keputusan itu terlebih dahulu dituangkan dalam suatu peraturan perundang-undangan nasional dari negara peserta konfederasi.

◆ Negara Kesatuan

Menurut C.F. Strong: "Negara kesatuan ialah bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional/pusat."² Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap terakhir kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat. Jadi kedaulatannya, baik kedaulatan ke dalam maupun kedaulatan ke luar, sepenuhnya terletak pada pemerintah pusat. Dengan demikian yang menjadi hakikat negara kesatuan ialah bahwa kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain selain dari badan legislatif pusat. Jadi adanya kewenangan untuk membuat peraturan bagi daerahnya sendiri itu tidaklah berarti bahwa pemerintah daerah itu berdaulat, sebab pengawasan kekuasaan tertinggi masih

²Lihat Strong, *A History of Modern Political Constitutions*.

tetap terletak di tangan pemerintah pusat. C.F. Strong, akhirnya sampai pada kesimpulan bahwa ada dua ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan, yaitu: "(1) Adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat, dan (2) Tidak adanya badan-badan lainnya yang berdaulat."³ Dengan demikian bagi para warga negaranya dalam negara kesatuan itu hanya terasa adanya satu pemerintah saja. Dan bila dibandingkan dengan federasi dan konfederasi, maka negara kesatuan itu merupakan bentuk negara di mana ikatan serta integrasi paling kokoh.

◆ Negara Federal

Ada pendapat yang mengemukakan bahwa agak sukar merumuskan federalisme itu, karena ia merupakan bentuk pertengahan antara negara kesatuan dan konfederasi. Tetapi menurut C.F. Strong⁴ salah satu ciri negara federal ialah bahwa ia mencoba menyesuaikan dua konsep yang sebenarnya bertentangan, yaitu kedaulatan negara federal dalam keseluruhannya dan kedaulatan negara bagian. Penyelenggaraan kedaulatan ke luar dari negara-negara bagian diserahkan sama sekali kepada pemerintah federal, sedangkan kedaulatan ke dalam dibatasi.

Sekalipun terdapat banyak perbedaan antara negara federal satu sama lain, tetapi ada satu prinsip yang dipegang teguh, yaitu bahwa soal-soal yang menyangkut negara dalam keseluruhannya diserahkan kepada kekuasaan federal. Dalam hal-hal tertentu, misalnya mengadakan perjanjian internasional atau mencetak uang, pemerintah federal bebas dari negara bagian dan dalam bidang itu pemerintah federal mempunyai kekuasaan yang tertinggi. Tetapi untuk soal-soal yang menyangkut negara bagian belaka dan yang tidak termasuk kepentingan nasional, diserahkan kepada kekuasaan negara-negara bagian. Jadi, dalam soal-soal semacam itu pemerintah negara bagian adalah bebas dari pemerintah federal; misalnya soal kebudayaan, kesehatan, dan sebagainya. Maka dari itu menurut K.C. Wheare dalam bukunya *Federal Government*: "Prinsip federal ialah bahwa kekuasaan dibagi sedemikian rupa sehingga pemerintah federal dan pemerintah negara bagian dalam bidang-bidang tertentu adalah bebas satu

³*ibid.*, hlm. 84.

⁴*ibid.*

sama lain.”⁵ Misalnya dalam soal hubungan luar negeri dan soal mencetak uang, pemerintah federal sama sekali bebas dari campur tangan pemerintah negara bagian; sedangkan dalam soal kebudayaan, kesehatan, dan sebagainya, pemerintah negara bagian biasanya bebas dengan tidak ada campur tangan dari pemerintah federal.

Tetapi dalam beberapa hal warga negara merasa adanya dua kekuasaan, oleh karena dalam beberapa hal itu ia harus menaati dua pemerintahan. Misalnya saja seorang Amerika yang tinggal di negara bagian California harus membayar pajak baik kepada pemerintah negara bagian California maupun kepada pemerintah federal. Contoh lain ialah bidang pendidikan yang biasanya diurus oleh negara bagian. Kalau negara bagian menerima subsidi dari pemerintah federal, maka sekolah-sekolah itu harus juga tunduk kepada aturan-aturan pemerintah federal, di samping harus tunduk kepada pemerintah negara bagian. Jadi, pada pokoknya, ciri terpenting dari federal ialah bahwa kekuasaan pemerintah dibagi antara kekuasaan federal dan kekuasaan negara bagian.

Untuk membentuk suatu negara federal menurut C.F. Strong diperlukan dua syarat, yaitu: “(1) Adanya perasaan sebangsa di antara kesatuan-kesatuan politik yang hendak membentuk federasi itu, dan (2) Keinginan pada kesatuan-kesatuan politik yang hendak mengadakan federasi untuk mengadakan ikatan terbatas, oleh karena apabila kesatuan-kesatuan politik itu menghendaki persatuan, maka bukan federasilah yang akan dibentuk, melainkan negara-kesatuan.”⁶

Sekarang bagaimanakah kalau kita bandingkan antara konfederasi dengan suatu federasi? Dalam mencari perbedaan antara federasi dan konfederasi, George Jellinek mencari ukuran perbedaan pada soal di mana letak kedaulatannya. Dalam hal konfederasi, kedaulatan terletak pada masing-masing negara anggota peserta konfederasi, sedangkan pada federasi letak kedaulatan itu pada federasi itu sendiri dan bukan pada negara bagian. Pendapat ini sesuai benar dengan pendapat Edward M. Sait dalam buku *Political Institutions: A Preface* yang mengemukakan bahwa: “Negara-negara yang menjadi anggota suatu konfederasi tetap merdeka sepenuhnya

⁵Lihat K.C. Wheare, *Federal Government* (New York: Oxford University Press, 1964).

⁶Strong, *Modern Political Constitutions*.



R. Kranenburg

atau berdaulat, sedangkan negara-negara yang tergabung dalam suatu federasi kehilangan kedaulatannya (*State entering a confederacy preserve their full independence or sovereignty and (that) states entering a federation lose it*).⁷⁷

Akan tetapi R. Kranenburg berkeberatan atas pendapat tersebut. Dikemukakannya bahwa pengertian kedaulatan itu tidak dapat dipakai sebagai ukuran perbedaan, karena pengertiannya telah beberapa kali berubah. Mula-mula kedaulatan berarti kekuasaan absolut, kekuasaan tertinggi dan tidak terbagi-bagi. Kemudian kedaulatan mempunyai arti yang relatif, dalam arti kekuasaan tertinggi mengenai beberapa hal dan dengan demikian terbagi-bagi. Menurut R. Kranenburg perbedaan antara konfederasi dengan federasi harus didasarkan atas hal apakah warga negara dari negara bagian itu langsung terikat atau tidak oleh peraturan-peraturan organ pusat. Kalau jawabannya “ya”, maka bentuk itu adalah federasi, sedangkan kalau peraturan organ pusat itu tidak dapat mengikat langsung penduduk wilayah anggotanya, maka gabungan kenegaraan itu adalah konfederasi.

Mengenai perbedaan antara federasi dengan negara kesatuan, R. Kranenburg mengemukakan dua kriteria berdasarkan hukum positif sebagai berikut:

- a. Negara bagian sesuatu federasi memiliki *pouvoir constituant*, yakni wewenang membentuk undang-undang dasar sendiri serta wewenang mengatur bentuk organisasi sendiri dalam rangka dan batas-batas konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan organisasi bagian-bagian negara (yaitu pemerintah daerah) secara garis besarnya telah ditetapkan oleh pembentuk undang-undang pusat;
- b. Dalam negara federal, wewenang membentuk undang-undang pusat untuk mengatur hal-hal tertentu telah terperinci satu per satu dalam konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan wewenang pembentukan undang-undang pusat ditetapkan dalam suatu rumusan

⁷⁷Sait, *Political Institutions: A Preface*, hlm. 384.

umum dan wewenang pembentukan undang-undang rendahan (lokal) tergantung pada badan pembentuk undang-undang pusat itu.⁸

Perbedaan ini oleh F. Isjwara dalam bukunya *Pengantar Ilmu Politik*⁹ dilukiskan sebagai berikut; Dalam negara federal wewenang legislatif terbagi dalam dua bagian, yakni antara badan legislatif pusat (federal) dan badan legislatif dari negara-negara bagian, sedangkan dalam negara kesatuan wewenang legislatif berada dalam tangan badan legislatif pusat, sedangkan kekuasaan badan legislatif rendahan (lokal) didasarkan atas penentuan dari badan legislatif pusat itu dalam bentuk undang-undang organik. Tetapi menurut Hans Kelsen:

Dalam negara federal tidak hanya wewenang legislatif saja yang dibagi antara negara federal dan negara-negara bagian, akan tetapi juga wewenang eksekutif dan administratif (*In the federal state it is not only the legislative competence that is divided between the federation and the component states, but also the judicial and the administrative competence*).¹⁰

Ditinjau dari segi integrasi antara kesatuan-kesatuan politik yang bergabung itu, maka negara kesatuan integrasinya lebih kokoh daripada dalam negara federal. Bila ditinjau dari sudut kenegaraan dan sudut hukum, perbedaan antara negara federal dengan negara kesatuan (yang didesentralisir) hanya perbedaan nisbi (relatif) saja. Hans Kelsen mengemukakan dalam hubungan ini bahwa: "Perbedaan antara negara federal dengan negara kesatuan yang didesentralisir itu hanyalah perbedaan dalam tingkat desentralisasi (*Only the degree of decentralization distinguishes a unitary state divided into autonomous provinces from a federal state*)."¹¹

Tetapi bila ditinjau dari sudut politik maka terdapatlah perbedaan prinsipil antara federasi dengan negara kesatuan. E. Utrecht dalam hubungan ini mengemukakan bahwa pada permulaan perkembangan kenegaraan, perlulah adanya sentralisasi kekuasaan supaya kekuatan-kekuatan yang bertujuan akan meruntuhkan kesatuan yang baru dicapai itu dapat dilenyapkan. Apabila kemudian ternyata kekuatan-kekuatan tersebut tidak ada lagi—jadi hidup negara yang baru itu tidak terancam

⁸R. Kranenburg, *Algemene Staatsleer* (Haarlem H.D. Tjeen Wilink, 1951), Bab VI.

⁹F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik* (Bandung: Dhiwantara, 1964), hlm. 179-180.

¹⁰Kelsen, *Law and State*, hlm. 320.

¹¹*Ibid.*

lagi oleh kekuatan-kekuatan yang bertujuan meruntuhkan kesatuan—maka sentralisasi itu dapat dijadikan desentralisasi, bahkan lebih jauh lagi: suatu desentralisasi yang bersifat federasi.

Menurut Edward M. Sait dan beberapa ahli lainnya, negara federal dan negara kesatuan merupakan dua taraf terakhir dari suatu pertumbuhan biologis. Pertumbuhan ini dimulai dan juga diakhiri oleh negara kesatuan. Misalnya suatu negara kesatuan yang kecil dapat mengadakan persekutuan dengan negara lain untuk keperluan pertahanan tanpa adanya suatu badan bersama yang tetap. Kalau kerja sama itu ternyata memuaskan dan bidang kerja sama itu hendak diperluas, maka kedua negara itu dapat mengadakan konfederasi. Dalam konfederasi biasanya ada satu badan khusus untuk menyelenggarakan kerja sama dalam bidang-bidang yang telah ditetapkan (misalnya bidang pertahanan, perdagangan, dan sebagainya), tetapi badan itu tidak dapat memaksa negara anggota untuk menaati perjanjian-perjanjian yang telah dibuat oleh negara anggota itu. Satu langkah lebih lanjut lagi ialah jika kedua negara itu merasa perlu untuk bergabung menjadi suatu negara federal dengan mengadakan federasi. Jadi, dua negara itu menjadi satu negara tapi kedudukan yang dulu sebagai dua negara yang berdaulat masih terlihat dalam keseimbangan kekuasaan antara badan-badan pemerintah federal dan badan-badan pemerintah negara bagian. Dan kalau kerja sama semacam itu masih dianggap kurang erat, maka negara federal itu dapat diubah menjadi negara kesatuan. Dan menurut A.V. Dicey¹² apabila federalisme itu berhasil baik, maka umumnya merupakan suatu tahap ke arah terbentuknya negara kesatuan; atau, dengan kata lain, federalisme itu cenderung untuk menjadi unitarisme.

Pertumbuhan seperti diuraikan tadi tidaklah selalu terjadi tetapi sekurang-kurangnya merupakan suatu kecenderungan. Adapun sebab-sebab yang mendorong manusia untuk bersatu seperti yang diuraikan tadi ialah faktor-faktor persamaan ras, bahasa, agama, lembaga-lembaga politik, atau perkembangan sejarah. Tetapi dorongan untuk bersatu lebih besar lagi kalau ada bahaya dari luar atau ada harapan untuk dapat memperbesar kemakmuran. Jadi, pada umumnya, suatu pemerintah yang bersifat intensif biasanya merupakan akibat tekanan dari luar yang

¹²Lihat Sait, *Political Institution*, hlm. 377.

bersifat intensif pula. Oleh karena itu, tidaklah dapat dikatakan bahwa bentuk negara kesatuan misalnya lebih baik ataupun lebih buruk daripada bentuk federasi. Sebab kedua bentuk negara itu kita jumpai dalam dunia modern dewasa ini maupun dalam lintasan sejarah dunia. Jadi, apakah bentuk federasi atautkah kesatuan yang cocok untuk suatu negara tertentu, haruslah dihubungkan dengan kondisi dan situasi dari negara yang bersangkutan itu sendiri.

Akhirnya harus dikemukakan beberapa bentuk organisasi internasional yang masih merupakan pertanyaan ke dalam bentuk manakah hendaknya dimasukkan. Untuk menyebutkan beberapa contoh saja: *British Commonwealth of Nations*, *League of Nations*, dan *United Nations Organization*. *British Commonwealth of Nations* bukan merupakan konfederasi, bukan pula federasi, apalagi negara kesatuan. Yang jelas ia merupakan penggabungan secara bebas dari beberapa negara berdaulat (bekas jajahan Inggris) dengan suatu ikatan historis yang khas dalam sejarah ketatanegaraan Inggris, ikatan yang lebih bersifat psikologis dan adat daripada bersifat yuridis.

Hal serupa berlaku pula bagi *League of Nation* dan *United Nations Organization*. Keduanya tidak merupakan *super state*, bukan pula merupakan federasi, dan masih merupakan pertanyaan apakah dapat disebut sebagai konfederasi dalam arti yuridis. Kiranya lebih tepat apabila kedua organisasi internasional itu dianggap sebagai ikatan korporatif untuk menciptakan keseimbangan kekuasaan dengan tujuan mempertahankan perdamaian dunia dan keamanan internasional.

Dewasa ini rupanya ada kecenderungan untuk beranggapan bahwa bentuk konfederasi sudah tidak memadai lagi. Untuk mengambil beberapa contoh: Maphilindo dan ASEAN dianggap bukan merupakan konfederasi, tetapi lebih dianggap sebagai kerja sama regional (*regional cooperation*) yang terutama bergerak di bidang ekonomi dan kebudayaan. Sedangkan di bidang keamanan dan pertahanan bersama telah timbul beberapa pakta militer (misalnya: SEATO, NATO, Pakta Warsawa) yang kesemuanya juga bukan merupakan konfederasi. Bagi organisasi internasional tersebut agaknya perumusan yuridis, apakah merupakan konfederasi atautkah tidak, tidaklah relevan. Lebih tepat kiranya untuk melihat persoalan tersebut sebagai persoalan integrasi karena adanya kepentingan-kepentingan bersama seperti telah dikemukakan oleh Edward M. Sait.

● Beberapa Contoh Integrasi dalam Sejarah

1. *Amerika*: Dalam abad ke-18 ada 13 negara yang berdaulat; kemudian bersekutu dalam perang melawan Inggris, dan dalam tahun 1781–1789 mengadakan konfederasi; mulai tahun 1789 merupakan negara federal.
2. *Jerman*: Sebelum masa Napoleon ada lebih atas 100 negara Jerman berdaulat yang dulu merupakan Negara Romawi Suci. Napoleon mengurangi jumlah negara menjadi 39. Sikap diktatorialnya menyebabkan timbulnya perasaan nasionalisme. Sesudah Napoleon jatuh, 39 negara ini mengadakan konfederasi pada tahun 1815 dan kemudian pada tahun 1867 menjadi negara federal. Republik Jerman dengan Undang Undang Dasar Weimar (1919) bersifat federal, tetapi kekuasaan pemerintah pusat sangat besar sedangkan kekuasaan negara bagian sangat dibatasi. Hitler kemudian meniadakan bentuk federal dan praktis menjadikan Jerman negara kesatuan. Jadi, di sini kita lihat lingkaran tertutup. Sekarang baik Jerman Barat maupun Jerman Timur kembali berbentuk federal.
3. *Belanda*: Pada tahun 1579 mulai dengan konfederasi yang lemah, yaitu *United Provinces of the Netherlands*, yang terdiri atas tujuh provinsi dan akhirnya menjadi negara kesatuan.

● Beberapa Macam Negara Federal

Boleh dikatakan bahwa tidak ada dua negara federal yang sama. Menurut C.F. Strong, perbedaan-perbedaan itu terdapat dalam dua hal:

- I. Cara bagaimana kekuasaan dibagi antara pemerintah federal dan pemerintah negara-negara bagian.
- II. Badan mana yang mempunyai wewenang untuk menyelesaikan perselisihan yang timbul antara pemerintah federal dan pemerintah negara-negara bagian.

Berkaitan dengan poin pertama dapat dijabarkan sebagai berikut:

Kalau antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian diadakan pembagian tugas yang terperinci secara materiil (*materiele taakverdeling*), pembagian kekuasaan dalam negara federal dapat dilakukan dengan dua cara, tergantung di mana letaknya dana kekuasaan (*reserve of powers*):

- a) Undang-undang dasar merinci satu per satu kekuasaan pemerintah federal (misalnya kekuasaan untuk mengurus soal hubungan luar negeri, mencetak uang dan sebagainya), sedangkan sisa kekuasaan yang tidak terperinci diserahkan kepada negara-negara bagian. Sisa kekuasaan ini dinamakan *reserve of powers* atau dana kekuasaan. Negara federal semacam ini dianggap lebih sempurna sifat federalnya daripada negara federal di mana dana kekuasaannya terletak pada pemerintah federal, sebab maksud dari merinci kekuasaan itu justru untuk membatasi kekuasaan. Jadi, dalam hal ini perincian dari kekuasaan pemerintah federal dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan pemerintah federal dan memperkuat kekuasaan negara-negara bagian. Contoh: Amerika Serikat, Australia, Uni Soviet, dan RIS.
- b) Undang-undang dasar merinci satu per satu kekuasaan pemerintah negara-negara bagian, sedangkan dana kekuasaan diserahkan kepada pemerintah federal. Negara federal semacam ini dianggap kurang sempurna sifat federalnya daripada penjelasan pada a) tersebut di atas, karena dianggap bahwa maksud dari perincian kekuasaan negara bagian adalah untuk membatasi kekuasaan negara bagian dan memperkuat kekuasaan federal. Contoh: Kanada, India.

Berkaitan dengan poin kedua dapat dijabarkan sebagai berikut:

Wewenang untuk memutuskan persoalan kompetensi antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian dapat diberikan kepada dua badan, mahkamah agung federal atau dewan perwakilan rakyat federal.

- a) Kalau wewenang itu terletak pada mahkamah agung federal, maka negara federal semacam itu dianggap lebih sempurna sifat federalnya. Contoh: Amerika Serikat, Australia.
- b) Kalau wewenang itu terletak pada dewan perwakilan rakyat federal, maka negara federal semacam itu dianggap kurang sempurna sifat federalnya. Contoh: Swiss.

◆ **Federalisme di Amerika Serikat**

Bentuk negara Amerika Serikat umumnya dianggap sebagai federalisme yang paling sempurna. Ia mempunyai ciri-ciri federalis kuat, yaitu (1) dana kekuasaan terletak di negara-negara bagian (2) kedudukan Mahkamah

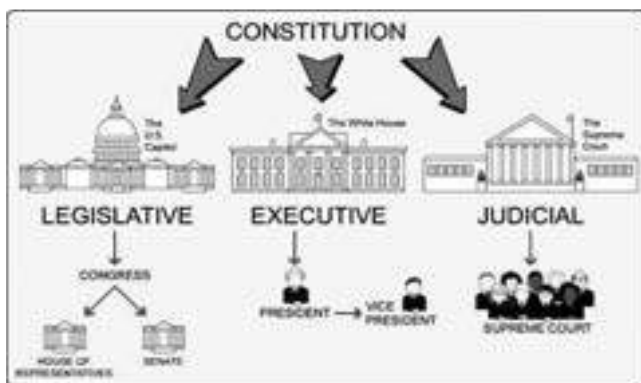
Agung Federal sebagai penafsir utama dari undang-undang dasar dalam memutuskan masalah kompetensi antara berbagai tingkat pemerintahan.

Jadi, pembagian kekuasaan menurut tingkat adalah paling sempurna. Di samping itu, dianggap bahwa pembagian kekuasaan menurut *Trias Politika* juga yang paling sempurna, dalam arti paling mendekati konsep seperti yang diajukan oleh Montesquieu. Pembagian kekuasaan berdasarkan *Trias Politika* dimaksudkan untuk lebih membatasi kekuasaan pemerintah federal terutama dalam hubungannya dengan badan legislatif dan badan yudikatif.

Sifat federalnya juga nampak dalam susunan badan legislatifnya (*Congress*) yang terdiri atas dua majelis, yaitu *House of Representatives* dan Senat. Senat, di mana semua negara bagian mendapat perwakilan yang sama, sangat berkuasa, lebih berkuasa daripada *House of Representatives*. Senatlah yang berwenang untuk menyetujui perjanjian internasional dan pengangkatan penting seperti hakim agung dan duta besar. Lagi pula masa jabatan anggota Senat adalah enam tahun, sedangkan anggota *House of Representatives* hanya dua tahun.

Undang-undang dasar menetapkan adanya suatu pengadilan federal yang berhak mengadili semua persoalan konstitusional. Mahkamah Agung federal merupakan pengadilan tinggi untuk menyelesaikan persoalan konstitusional. Dalam praktik Mahkamah Agung merupakan penafsir utama dari undang-undang dasar dan dengan demikian lebih kuat kedudukannya daripada badan legislatif atau badan eksekutif.

Bagan1
Branches of Government



Dalam anggapan para penyusun Undang-Undang Dasar Amerika memang kekuasaan pemerintah federal seharusnya sangat terbatas; tetapi perkembangan sejarah telah memutuskan lain. Pertama, perang saudara (*Civil War* 1861–1865) telah menunjuk secara tegas bahwa tidak mungkin suatu negara bagian melepaskan diri dari federasi. Kedua, pada abad ke-20 ada gejala universal bahwa pemerintah pusat tambah hari tambah luas rangka kekuasaannya untuk dapat menanggulangi permasalahan-permasalahan ekonomi dan politik yang dihadapkan kepadanya. Amerika Serikat tidak luput dari gejala ini.

Perkembangan ini terjadi secara jelas semasa pemerintahan Presiden Roosevelt (1933–1945). Roosevelt mengambil alih pimpinan negara waktu terjadi “*depression*” atau yang di sini terkenal dengan istilah “*malaise*”. Untuk mengatasi krisis ekonomi Roosevelt menyelenggarakan suatu rencana pembangunan besar-besaran di bidang perindustrian, pertanian, dan pekerjaan umum, yang dinamakan *New Deal*. Pembangunan yang menelan biaya besar sekali sangat memengaruhi kehidupan ekonomi dan sosial baik di pusat maupun di negara bagian. Beberapa kalangan, termasuk mayoritas anggota Mahkamah Agung, tidak menyetujui kebijaksanaan Roosevelt ini, karena dengan demikian dikhawatirkan pemerintah federal terlalu banyak mencampuri urusan negara bagian serta melanggar hak-hak negarabagian. Dalam tahun 1935 dan 1936 Mahkamah Agung memakai wewenangnya untuk menyatakan bahwa beberapa undang-undang, yaitu *Agricultural Adjustment Act* dan *National Industrial Recovery Act*, tidak sesuai dengan undang-undang dasar (*unconstitutional*). Presiden Roosevelt mencoba menyingkirkan hakim-hakim agung yang sudah lanjut usianya melalui suatu rancangan undang-undang yang memberi wewenang kepada presiden untuk mengangkat hakim tambahan kalau seorang hakim agung pada umur 70 tahun tidak mengundurkan diri. Akan tetapi rancangan undang-undang ini ditolak oleh Senat karena dianggap terlalu menyimpang dari ketentuan-ketentuan undang-undang dasar. Sekalipun demikian beberapa hakim secara sukarela mengundurkan diri karena lanjut usianya, dan hal ini memberi kesempatan kepada Presiden Roosevelt untuk menggantinya dengan hakim-hakim yang lebih bersimpati dengan politiknya. Tidak lama kemudian Amerika Serikat terlibat dalam Perang Dunia II sehingga dalam keadaan darurat ini dengan sendirinya kekuasaan pemerintah pusat ber-

tambah. Semua kejadian ini telah memperkuat kedudukan pemerintah federal terhadap negara-negara bagian. Tendensi ini pada dewasa ini tidak berkurang.

◆ **Federalisme di Uni Soviet**

Prinsip federalisme ternyata ada dalam susunan badan legislatifnya, Soviet Tertinggi, yang terdiri atas dua majelis yaitu: *Council of the Union* dan *Council of Nationalities* yang khusus memberi perwakilan kepada negara-negara bagian Uni Soviet. Negara ini terdiri atas 15 negara bagian (*Union Republics*) dan beberapa daerah otonom. (Data Undang-Undang Dasar 1936 disebut 16 negara bagian, tetapi dalam tahun 1956 menjadi 15). Dalam *Council of Nationalities* setiap negara bagian mempunyai 25 wakil, sedangkan daerah-daerah otonom juga mempunyai sejumlah wakil tertentu.

Dilihat dari sudut dana kekuasaan, federalisme Uni Soviet secara formal bersifat sempurna dalam arti bahwa menurut Undang-Undang Dasar Pasal 14 kekuasaan pemerintah federal diperinci, sedangkan dana kekuasaan terletak pada negara bagian. Tetapi ditentukan juga bahwa undang-undang dasar negara-negara bagian harus sesuai dengan Undang-Undang Dasar Uni Soviet.

Suatu perbedaan yang besar dengan federalisme di negara-negara Barat ialah bahwa beberapa negara bagian, menurut dua amandemen tahun 1944, diberi wewenang untuk mengurus hubungan luar negerinya sendiri dan mempunyai angkatan bersenjata sendiri. Sebagai akibatnya, dua negara bagian, yaitu Ukraina dan Byelo-Russia, memperoleh kedudukan dalam PBB sekalipun sebenarnya mereka bukan negara berdaulat, tetapi negara bagian belaka.

◆ **Federalisme di Indonesia (Republik Indonesia Serikat, Desember 1949–Agustus 1950).**

Republik Indonesia Serikat terdiri atas 15 negara bagian (disebut daerah bagian) yang secara formal berkedudukan “saling sama martabat” (*equal status*) dan “saling sama hak” (*equal rights*). Secara formal pula bentuk federal bersifat sempurna, karena:

- 1) Kekuasaan pemerintah federal diperinci satu per satu, dan dana keku-

saan terletak pada negara-negara bagian (Undang-Undang Dasar Pasal 51).

- 2) Dalam hal timbulnya pertentangan antara undang-undang federal dan undang-undang negara bagian, maka Mahkamah Agung Federal mempunyai wewenang untuk menyelesaikannya dan keputusannya mengikat kedua belah pihak (Undang-Undang Dasar Pasal 48).

Tetapi, di samping itu, pemerintah federal mempunyai suatu kekuasaan yang tidak terdapat dalam negara-negara federal lainnya, yaitu wewenang untuk memeriksa undang-undang dasar negara bagian sebelum dapat disahkan sebagai Undang-Undang Dasar negara bagian. Selain dari itu, dalam praktik ternyata bahwa negara federal, di samping negara bagian Republik Indonesia (RI) yang berpusat di Yogyakarta, memainkan peranan yang dominan terhadap negara-negara bagian lainnya. Jadi sama sekali tidak sama martabatnya. Dan memang bukan maksudnya untuk memberi kekuasaan kepada negara bagian, karena bentuk federal ini hanya dianggap sebagai suatu *adempauze*, saat bernapas, dalam perjuangan kita untuk menyelenggarakan terwujudnya negara kesatuan yang merdeka. Dan ternyata hanya dalam waktu delapan bulan saja bentuk federal sudah dibatalkan dan dalam bulan Agustus 1950 diganti dengan bentuk negara kesatuan.

● **Perkembangan Konsep Trias Politika: Pemisahan Kekuasaan Menjadi Pembagian Kekuasaan**

Pembagian kekuasaan secara horizontal, seperti di muka sudah disinggung, adalah pembagian kekuasaan menurut fungsinya dan ini ada hubungannya dengan doktrin Trias Politika. Trias Politika adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri atas tiga macam kekuasaan: Pertama, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rulemaking function*); kedua, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule application function*); ketiga, kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule adjudication function*). Trias Politika adalah suatu prinsip normatif bahwa ke-

kuasaan-kekuasaan (*functions*) ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian diharapkan hak-hak asasi warga negara lebih terjamin.

Doktrin ini untuk pertama kali dikemukakan oleh John Locke (1632–1704) dan Montesquieu (1689–1755) dan pada taraf itu ditafsirkan sebagai pemisahan kekuasaan (*separation of powers*). Filsuf Inggris John Locke mengemukakan konsep ini dalam bukunya yang berjudul *Two Treatises on Civil Government* (1690) yang ditulisnya sebagai kritik atas kekuasaan absolut dari raja-raja Stuart serta untuk membenarkan Revolusi Gemilang tahun 1688 (*The Glorious Revolution of 1688*) yang telah dimenangkan oleh Parlemen Inggris. Menurut Locke kekuasaan negara dibagi dalam tiga kekuasaan, yaitu:



Montesquieu

kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan federatif, yang masing-masing terpisah satu sama lain. Kekuasaan legislatif ialah kekuasaan membuat peraturan dan undang-undang; kekuasaan eksekutif ialah kekuasaan melaksanakan undang-undang dan di dalamnya termasuk kekuasaan mengadili (Locke memandang mengadili itu sebagai *uitvoering*, yaitu termasuk pelaksanaan undang-undang), dan kekuasaan federatif ialah kekuasaan yang meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungan

dengan negara lain seperti membuat aliansi dan sebagainya (dewasa ini disebut hubungan luar negeri).

Beberapa puluh tahun kemudian, pada tahun 1748, filsuf Prancis Montesquieu memperkembangkan lebih lanjut pemikiran Locke ini dalam bukunya *L'Esprit des Lois* (*The Spirit of the Laws*). Karena melihat sifat despotis dari raja-raja Bourbon, ia ingin menyusun suatu sistem pemerintahan di mana warga negaranya merasa lebih terjamin haknya. Dalam uraiannya ia membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Menurutnya ketiga jenis kekuasaan itu haruslah terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakannya. Terutama adanya kebebasan badan yudikatif yang ditekan-

kan oleh Montesquieu, karena di sinilah letaknya kemerdekaan individu dan hak asasi manusia itu dijamin dan dipertaruhkan. Kekuasaan legislatif menurutnya adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif meliputi penyelenggaraan undang-undang (tetapi oleh Montesquieu diutamakan tindakan di bidang politik luar negeri), sedangkan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang.

Jadi, berbeda dengan John Locke yang memasukkan kekuasaan yudikatif ke dalam kekuasaan eksekutif, Montesquieu memandang kekuasaan pengadilan (yudikatif) itu sebagai kekuasaan yang berdiri sendiri. Hal ini disebabkan karena dalam pekerjaannya sehari-hari sebagai seorang hakim, Montesquieu mengetahui bahwa kekuasaan eksekutif itu berlainan dengan kekuasaan pengadilan. Sebaliknya oleh Montesquieu kekuasaan hubungan luar negeri yang disebut John Locke sebagai kekuasaan federatif, dimasukkan ke dalam kekuasaan eksekutif.

Oleh Montesquieu dikemukakan bahwa kemerdekaan hanya dapat dijamin jika ketiga fungsi tersebut tidak dipegang oleh satu orang atau badan, tetapi oleh ketiga orang atau badan yang terpisah. Dikatakan olehnya: "Kalau kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif disatukan dalam satu orang atau dalam satu badan penguasa, maka tak akan ada kemerdekaan. Akan merupakan malapetaka kalau seandainya satu orang atau satu badan, apakah terdiri dari kaum bangsawan ataukah dari rakyat jelata, disertai menyelenggarakan ketiga-tiga kekuasaan itu, yakni kekuasaan membuat undang-undang, menyelenggarakan keputusan-keputusan umum, dan mengadili persoalan-persoalan antara individu-individu."¹³ Pokoknya Montesquieu dengan teorinya itu menginginkan jaminan bagi kemerdekaan individu terhadap tindakan sewenang-wenang dari penguasa. Dan hal itu, menurut pandangannya, hanya mungkin tercapai, jika diadakan pemisahan mutlak antara ketiga kekuasaan tersebut.

Doktrin Montesquieu banyak memengaruhi orang Amerika pada masa undang-undang dasarnya dirumuskan, sehingga dokumen itu dianggap yang paling banyak mencerminkan Trias Politika dalam konsep aslinya. Misalnya,

¹³Lihat Montesquieu, Charles de Secondat, *The Spirit of laws*, ed. and terjemahan Anne M. Cohler, Basia C. Miller dan Harold S. Stone (Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 1989).

presiden Amerika tidak dapat dijatuhkan oleh *Congress* selama masa jabatan empat tahun. Di lain pihak, *Congress* tidak dapat dibubarkan oleh presiden. Presiden maupun menteri tidak boleh merangkap menjadi anggota *Congress*, dan presiden tidak dapat membimbing *Congress* seperti perdana menteri Inggris. Begitu pula badan yudikatif, terutama Mahkamah Agung, mempunyai kedudukan yang bebas, oleh karena para hakim Mahkamah Agung, sekali diangkat oleh presiden dan selama berkelakuan baik, memegang jabatannya seumur hidup atau sampai saatnya mengundurkan diri secara sukarela.

Akan tetapi, sekalipun ketiga kekuasaan sudah dipisah satu sama lain se-sempurna mungkin, namun para Penyusun Undang-Undang Dasar Amerika Serikat masih juga menganggap perlu untuk menjamin bahwa masing-masing kekuasaan tidak akan melampaui batas kekuasaannya. Maka dari itu dicoba untuk membendung kecenderungan ini dengan mengadakan suatu sistem pengawasan dan keseimbangan (*checks and balances*) di mana setiap cabang kekuasaan dapat mengawasi dan mengimbangi cabang kekuasaan lainnya.

Dalam rangka *checks and balances* ini presiden diberi wewenang untuk memveto rancangan undang-undang yang telah diterima oleh *Congress*, akan tetapi di pihak lain veto ini dapat dibatalkan oleh *Congress* dengan dukungan 2/3 suara dari kedua Majelis. Mahkamah Agung mengadakan *check* terhadap badan eksekutif dan badan legislatif melalui hak uji (*judicial review*). Di lain pihak, Hakim Agung yang telah diangkat oleh badan eksekutif seumur hidup dapat dihentikan oleh *Congress* kalau ternyata telah melakukan tindakan kriminal. Begitu pula Presiden dapat di-*impeach* oleh badan itu. Presiden boleh menandatangani perjanjian internasional, tetapi baru dianggap sah jika Senat juga mendukungnya. Begitu pula untuk pengangkatan jabatan-jabatan yang termasuk wewenang Presiden, seperti hakim agung dan duta besar, diperlukan persetujuan dari Senat. Sebaliknya, menyatakan perang (suatu tindakan eksekutif) hanya boleh diselenggarakan oleh *Congress*. Jadi, sistem *checks and balances* ini, yang mengakibatkan satu cabang kekuasaan dalam batas-batas tertentu dapat turut campur dalam tindakan cabang kekuasaan lain, tidak dimaksud untuk memperbesar efisiensi kerja (seperti yang dilihat di Inggris dalam fungsi dari kekuasaan eksekutif dan legislatif), tetapi untuk membatasi kekuasaan dari setiap cabang kekuasaan secara lebih efektif.

Juga di negara-negara benua Eropa Barat seperti Jerman dan negeri

Belanda, doktrin Trias Politika memainkan peranan yang penting dan terutama telah memengaruhi perumusan-perumusan mengenai Negara Hukum Klasik dari sarjana-sarjana hukum seperti Kant dan Fichte. Di negara-negara ini pun kita melihat bahwa anggota kabinet biasanya tidak boleh merangkap menjadi anggota badan legislatif, dan walaupun seorang anggota dewan perwakilan rakyat menjadi menteri, maka ia harus meletakkan jabatan sebagai wakil rakyat. Sebagai menteri ia hanya diperbolehkan bicara dalam dewan perwakilan rakyat sebagai wakil pemerintah, untuk memberi penjelasan mengenai kebijaksanaan kabinet, rancangan anggaran belanja atau rancangan undang-undang lainnya.

Akan tetapi justru di Inggris, yang menurut Montesquieu merupakan suri tauladan dari sistem pemerintahan berdasarkan Trias Politika, sama sekali tidak ada pemisahan kekuasaan, malahan terlihat adanya suatu penjalinan yang erat antara badan eksekutif dan badan legislatif. Perdana menteri serta kebanyakan menteri berasal dari Majelis Rendah dan turut dalam perdebatan dalam majelis itu. Perdana menteri mengetuai kabinet yang terdiri dari teman separtai dan sekaligus memberi bimbingan kepada dewan perwakilan rakyat dalam menyelenggarakan tugasnya sehari-hari, misalnya dalam soal menentukan prioritas pembahasan rancangan undang-undang dan sebagainya. Sebaliknya nasib kabinet bergantung pada dewan perwakilan rakyat, sebab jika kehilangan dukungan dalam badan itu, kabinet harus mengundurkan diri. Sekalipun demikian, perdana menteri dapat membubarkan dewan perwakilan rakyat dan mengadakan pemilihan umum baru sebelum berakhirnya masa jabatan dewan perwakilan rakyat. Hubungan timbal balik yang terjalin demikian memerlukan suatu kerja sama yang baik antara kedua badan ini, dan ide mengenai Trias Politika dalam pengertian aslinya sudah kabur.

Dari contoh-contoh yang tersebut tadi, jelaslah bahwa pelaksanaan konsep Trias Politika dalam konsep aslinya, baik di dalam negara yang dianggap paling banyak mempertahankan asas Trias Politika seperti Amerika Serikat, maupun dalam negara yang menyelenggarakannya secara terbatas seperti di Inggris, sukar sekali diselenggarakan dalam praktik. Mungkin dapat dilaksanakan dalam Negara Hukum Klasik abad ke-19 seperti pernah digambarkan oleh Kant dan Fichte, yang tugasnya tidak lain dari mempertahankan dan melindungi ketertiban sosial dan ekonomi berdasar-

kan asas *laissez faire, laissed aller*. Oleh Kant dan Fichte tiap campur tangan negara dalam perekonomian dan segi-segi lain kehidupan sosial tidak dibenarkan (*staatsonthouding*), oleh karena pemerintah hanya dianggap sebagai “Penjaga Malam” semata-mata.

Akan tetapi dalam negara abad ke-20, apalagi dalam negara yang sedang berkembang di mana kehidupan ekonomi dan sosial telah menjadi demikian kompleksnya serta badan eksekutif mengatur hampir semua aspek kehidupan masyarakat, Trias Politika dalam arti “pemisahan kekuasaan” tidak dapat dipertahankan lagi. Dengan berkembangnya konsep mengenai Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) di mana pemerintah bertanggung jawab atas kesejahteraan seluruh rakyat, dan karena itu harus menyelenggarakan perencanaan perkembangan ekonomi dan sosial secara menyeluruh, maka fungsi kenegaraan sudah jauh melebihi tiga macam fungsi yang disebut oleh Montesquieu. Lagi pula tidak dapat lagi diterima sebagai asas bahwa tiap badan kenegaraan itu hanya dapat disertai satu fungsi tertentu saja, seperti yang dibayangkan oleh Montesquieu. Misalnya saja, badan eksekutif tidak hanya bertindak sebagai pelaksana undang-undang yang diterima oleh dewan perwakilan rakyat, tetapi ia bergerak secara aktif di bidang legislatif sendiri (misalnya dengan menyusun rancangan undang-undang, membuat Penetapan Presiden, Peraturan Menteri, dan sebagainya). Pemerintah juga berkecimpung di bidang yudikatif (misalnya di Indonesia dalam sengketa perumahan, dalam konflik-konflik pajak). Begitu pula dalam menafsirkan undang-undang, pemerintah juga “membuat” undang-undang.

Oleh karena keadaan yang tersebut di atas, maka ada kecenderungan untuk menafsirkan Trias Politika tidak lagi sebagai “pemisahan kekuasaan” (*separation of powers*), tetapi sebagai “pembagian kekuasaan” (*division of powers*) yang diartikan bahwa hanya fungsi pokoklah yang dibedakan menurut sifatnya serta diserahkan kepada badan yang berbeda (*distinct hands*), tetapi untuk selebihnya kerja sama di antara fungsi-fungsi tersebut tetap diperlukan untuk kelancaran organisasi.¹⁴

Kalau dalam negara-negara demokratis konsep Trias Politika sebagai sistem pembagian kekuasaan dalam garis besarnya diterima sebagai suatu usaha untuk membendung kecenderungan lembaga-lembaga kenegaraan

¹⁴Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, Bab X.

untuk melampaui batas-batas kekuasaannya dan bertindak sewenang-wenang, maka konsep Trias Politika dalam negara-negara komunis ditolak. Kata Andrei Y. Vyshinsky dalam *The Law of the Soviet State*: “Partai komunis menolak asas Trias Politika yang borjuis itu” (*The All-Union Communist Party Rejects the Bourgeois Principle of separation of Powers*)¹⁵. Hal ini dilakukan berdasarkan pandangan bahwa sumber kekuasaan adalah di tangan rakyat dan bahwa rakyat mempunyai suatu “kemauan yang tunggal dan luhur”. Kemauan yang tunggal ini tercermin dan terwujud dalam dewan perwakilan rakyat. Dianggap bahwa melaksanakan doktrin Trias Politika mengekang kekuasaan rakyat yang berdaulat, dan ini dianggap tidak demokratis.

Sesuai dengan anggapan ini, maka secara formal dewan perwakilan rakyat di Uni Soviet (Soviet Tertinggi) merupakan alat kekuasaan yang tertinggi (*highest organ of state power*) yang tidak hanya memiliki kekuasaan legislatif, akan tetapi juga kekuasaan eksekutif dan yudikatif. Dan oleh karena peranan badan perwakilan rakyat yang ditonjolkan, seolah-olah badan itulah yang memiliki segala kekuasaan, maka sistem pemerintahan ini sering dinamakan *assembly government*.

Akan tetapi, sebenarnya pemusatan kekuasaan dalam satu badan itu hanya semu saja, sebab dalam kenyataannya Soviet Tertinggi di Uni Soviet hanya bersidang beberapa hari dalam satu tahun dan mendelegasikan kekuasaannya kepada bermacam-macam badan, yaitu kepada Presidium Soviet Tertinggi (untuk kekuasaan legislatif), kepada dewan menteri (untuk kekuasaan eksekutif), dan kepada badan-badan peradilan (untuk kekuasaan yudikatif). Di samping itu tidak boleh dilupakan bahwa sebenarnya di tangan Partai Komunislah kekuasaan yang sebenarnya dipusatkan dan bahwa pada tahap terakhir Partai Komunislah yang menafsirkan serta menentukan apakah yang dimaksud dengan “kemauan rakyat yang tunggal dan luhur” itu.

◆ Trias Politika di Indonesia

Ketiga undang-undang dasar di Indonesia tidak secara eksplisit mengatakan bahwa doktrin Trias Politika dianut, tetapi karena ketiga undang-undang dasar menyelami jiwa dari demokrasi konstitusional, maka dapat disimpulkan bahwa Indonesia menganut Trias Politika dalam arti *pembagian kekuasaan*.

¹⁵Vyshinsky, *The Law of The Soviet State*, hlm. 318.

Hal ini jelas dari pembagian Bab dalam Undang-Undang Dasar 1945. Misalnya Bab III tentang Kekuasaan Pemerintah Negara, Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat, dan Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman. Kekuasaan legislatif dijalankan oleh Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Kekuasaan eksekutif dijalankan oleh Presiden dibantu oleh menteri-menteri, sedangkan kekuasaan yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman.

Oleh karena sistem pemerintahannya adalah presidensial, maka kabinet tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan oleh karena itu tidak dapat dijatuhkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dalam masa jabatannya. Sebaliknya, Presiden juga tidak dapat membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana halnya dalam sistem parlementer di India dan Inggris. Presiden sebagai penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, di mana ia menjadi mandatarisnya. Para menteri tidak dibenarkan menjabat anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Jadi, pada garis besarnya, ciri-ciri Trias Politika dalam arti pembagian kekuasaan terlihat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Akan tetapi dalam masa Demokrasi Terpimpin ada usaha untuk meninggalkan gagasan Trias Politika. Pemikiran ini jelas dari ucapan-ucapan presiden Indonesia masa itu, Ir. Soekarno, antara lain pada upacara pelantikan menteri kehakiman pada 12 Desember 1963 yang menyatakan bahwa "setelah kita kembali ke Undang-Undang Dasar 1945, Trias Politika kita tinggalkan sebab asalnya datang dari sumber-sumber liberalisme".¹⁶ Penolakan asas Trias Politika selanjutnya dituang dalam bentuk yang lebih resmi, yaitu dalam Undang-undang No. 19 Tahun 1964 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, di mana Penjelasan Umum berbunyi: "Trias Politika tidak mempunyai tempat sama sekali dalam hukum nasional Indonesia. Presiden/Pemimpin Besar Revolusi harus dapat melakukan campur tangan atau turun tangan dalam pengadilan, yaitu dalam hal-hal yang tertentu".

Jelaslah bahwa Undang-undang ini sangat bertentangan dengan Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum diamandemen (mengenai Pasal 24 dan Pasal 25) yang mengatakan bahwa "Kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan

¹⁶*Sinar Harapan*, 12 Desember 1963.

pemerintah". Penolakan asas Trias Politika juga kelihatan dalam kedudukan anggota dewan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang diberi kedudukan sebagai menteri, sehingga dengan demikian kedudukan anggota pimpinan ini menjadi kabur, karena selain menjadi bagian dari badan legislatif, juga menjadi bagian dari badan eksekutif. Juga jabatan Ketua Mahkamah Agung diberi status menteri dan dengan demikian ia juga menjadi pembantu presiden di samping bagian dari badan yudikatif.

Dalam masa Orde Baru kepincangan-kepincangan ini telah diluruskan kembali; Undang-undang No. 19 Tahun 1964 telah dicabut dan diganti dengan Undang-undang No. 14 Tahun 1970. Dalam undang-undang ini istilah Trias Politika tidak disebut secara eksplisit, tetapi prinsip kebebasan hakim telah dihidupkan kembali. Dari Undang-undang No. 14 Tahun 1970 dapat ditarik kesimpulan bahwa kita pada garis besarnya telah kembali ke asas Trias Politika dalam pengertian sebagai *pembagian kekuasaan*.

Setelah tahun 1970, pemerintahan Orde Baru menjadi semakin otoriter. Dalam kaitannya dengan prinsip pembagian kekuasaan, Presiden Soeharto tetap membedakan keberadaan lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Hanya saja, yang terjadi pada saat itu adalah *executive-heavy* di mana peran lembaga eksekutif sangat mendominasi, sedangkan peran dan fungsi dari lembaga legislatif dan yudikatif tidak berkembang sebagaimana mestinya.

Executive-heavy ini sejalan dengan semakin otoriternya Presiden Soeharto sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Selama 32 tahun Orde Baru, Soeharto secara sistematis meminimalisir fungsi dan peran lembaga-lembaga seperti MPR, DPR, kehakiman, dan Mahkamah Agung untuk mengikuti kebijakan dan aturan yang ditetapkan olehnya. Dengan kata lain, lembaga eksekutif yang dipimpin oleh Presiden Soeharto menjelma menjadi kekuatan baru yang "membawahkan" lembaga legislatif dan yudikatif. Kekuatan baru yang dibangun Presiden Soeharto ini ditopang oleh birokrasi—sipil dan militer—dan Golkar.

Beberapa contoh pelaksanaan *executive-heavy* pada masa Orde Baru, misalnya, Presiden dapat dipilih kembali tanpa batas oleh MPR. Lembaga legislatif dan yudikatif tidak dapat melakukan *check and balances* terhadap lembaga eksekutif. Hal ini diperlihatkan misalnya dengan DPR menyetujui semua rancangan perundang-undangan yang diajukan oleh pemerintah.

Dengan kata lain, DPR jarang sekali menggunakan perannya sebagai partner pemerintah yang juga berhak mengajukan rancangan undang-undang. *Check and balances* juga tidak dapat dilakukan oleh lembaga yudikatif; lembaga peradilan dan kehakiman; bahkan Mahkamah Agung seolah-olah berada di bawah dan dikuasai oleh lembaga eksekutif.

Tumbanganya Orde Baru pada tahun 1998 membawa banyak perubahan terhadap pelaksanaan *check and balances* di Indonesia. Salah satu bentuk perubahan tersebut adalah penataan kembali peran dan fungsi lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Empat amandemen UUD 1945 yang telah dilakukan tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002 merupakan dasar hukum bagi pengembalian fungsi pembagian kekuasaan Trias Politika dan pelaksanaan *check and balances* tersebut. Sayangnya, penataan peran dan fungsi ini berakibat pada terjadinya *legislative-heavy*.

Tiga pemerintahan pada masa reformasi—B.J. Habibie, Abdurrahman Wahid, dan Megawati Soekarnoputri—memperlihatkan pengurangan dominasi lembaga eksekutif dan peningkatan peran lembaga legislatif dan yudikatif. Sidang Umum MPR pada tahun 1999 mengeluarkan TAP untuk mengamandemen pasal 7 UUD 1945 tentang masa jabatan presiden dan wakil presiden. Bila sebelumnya jabatan presiden dan wakil presiden tidak dibatasi (dalam arti dapat dipilih kembali tanpa batas waktu), berdasarkan amandemen pertama UUD 1945, presiden dan wakil presiden dibatasi jabatannya dalam waktu 5 (lima) tahun dan hanya dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan. Keputusan MPR untuk membatasi masa jabatan eksekutif memperlihatkan berfungsinya kembali MPR dalam memberikan dasar aturan bagi jalannya sebuah pemerintahan. Hal ini juga berarti MPR melakukan *check and balances* agar eksekutif tidak menyalahgunakan kekuasaan dan kewenangan yang dimilikinya.

Sementara itu untuk mengembalikan kekuasaan, kewenangan, peran dan fungsi lembaga legislatif, amandemen kedua (Agustus 2000) dan ketiga (Oktober 2001) UUD 1945 mengamanatkan bahwa semua anggota MPR haruslah dipilih melalui pemilihan umum. Selama ini pengangkatan anggota MPR ini merupakan salah satu sumber masalah di mana anggota keluarga besar dan rekanan bisnis Soeharto, menteri-menteri di kabinet, dan militer dapat menjadi anggota MPR. Sistem kekeluargaan dan kekerabatan dalam

MPR menjadikan lembaga legislatif ini tidak mampu memproduksi ketetapan-ketetapan MPR yang mengontrol jalannya eksekutif.

Masih dalam kaitannya dengan mengembalikan kekuasaan, kewenangan, peran dan fungsi lembaga legislatif, terutama amandemen ketiga UUD 1945 mengamankan peningkatan kekuasaan DPR dalam pembuatan UU. DPR yang pada masa Orde Baru hanya memberikan persetujuan terhadap RUU yang diajukan oleh pemerintah, pada masa reformasi ini DPR juga berhak mengajukan usul RUU dan RUU ini dibahas DPR bersama presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Bertambahnya peran DPR ini dapat dilihat pula pada tambahan pasal 20 ayat 5 di mana dinyatakan bahwa RUU yang sudah disetujui bersama tapi tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari sejak disetujui, dianggap sah menjadi UU dan wajib diundangkan.

Meningkatnya peran DPR, juga diikuti oleh meningkatnya peran lembaga yudikatif. Salah satu contoh meningkatnya peran lembaga ini ialah dengan didirikannya Mahkamah Konstitusi (amandemen UUD keempat, Agustus 2002). Lembaga ini merupakan salah satu kekuasaan kehakiman di Indonesia yang berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang keputusannya bersifat final untuk menguji UU terhadap UUD. Peran yang memperlihatkan peningkatan kewenangan lembaga ini adalah Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden dan/atau wakil presiden menurut UUD 1945. Dengan begitu, kewenangan *check and balances* dikembalikan kepada lembaga ini.



- Foto Gedung Parlemen, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Istana Negara Republik Indonesia.

BAB IX

BADAN EKSEKUTIF, LEGISLATIF, DAN YUDIKATIF

- BADAN EKSEKUTIF 295
 - ◆ Wewenang Badan Eksekutif 296
 - ◆ Beberapa Macam Badan Eksekutif 297
 - ❖ Sistem Parlementer dengan *Parliamentary Executive* 297
 - ❖ Sistem Presidensial dengan *Fixed Executive* atau *Non-Parliamentary Executive* 303
 - ◆ Badan Eksekutif di Negara-Negara Komunis 305
 - ◆ Badan Eksekutif di Indonesia 310
- BADAN LEGISLATIF 315
 - ◆ Masalah Perwakilan (Representasi) 317
 - ◆ Sistem Satu Majelis dan Sistem Dua Majelis 319
 - ❖ Majelis Tinggi 320
 - ❖ Majelis Rendah 322
 - ◆ Fungsi Badan Legislatif 322
 - ❖ Fungsi Legislasi 323
 - ❖ Fungsi Kontrol 324
 - ❖ Fungsi Lainnya 327
 - ◆ Badan Legislatif di Negara-Negara Otoriter 327
 - ◆ Badan Legislatif di Indonesia 329
 - ❖ Volksraad: 1918–1942 330
 - ❖ Komite Nasional Indonesia Pusat: 1945–1949 331

| | |
|---|-----|
| ❖ Badan Legislatif Republik Indonesia Serikat: 1949–1950 | 332 |
| ❖ Badan Legislatif Sementara: 1950–1956 | 332 |
| ❖ Badan Legislatif Hasil Pemilu 1955: 1956–1959 .. | 333 |
| ❖ Badan Legislatif Pemilu Berlandaskan UUD 1945 (DPR Peralihan): 1959–1960 | 333 |
| ❖ Badan Legislatif Gotong Royong Demokrasi Terpimpin: 1960–1966 | 334 |
| ❖ Badan Legislatif Gotong Royong Demokrasi Pancasila: 1966–1971 | 336 |
| ❖ Badan Legislatif Hasil Pemilu 1971–1977 | 337 |
| ❖ Badan Legislatif Hasil Pemilu 1977–1997 | 339 |
| ❖ Badan Legislatif Masa Reformasi Hasil Pemilu 1999 dan 2004 | 341 |
| ◆ Majelis Permusyawaratan Rakyat | 344 |
| ● BADAN YUDIKATIF | 350 |
| ◆ Badan Yudikatif dalam Negara-Negara Demokratis: Sistem <i>Common Law</i> dan Sistem <i>Civil Law</i> | 351 |
| ◆ Badan Yudikatif di Negara-Negara Komunis | 354 |
| ◆ Badan Yudikatif dan <i>Judicial Review</i> | 355 |
| ◆ Kebebasan Badan Yudikatif | 356 |
| ◆ Kekuasaan Badan Yudikatif di Indonesia | 357 |
| ❖ Kekuasaan Badan Yudikatif di Indonesia Setelah Masa Reformasi | 360 |

● BADAN EKSEKUTIF

Kekuasaan eksekutif biasanya dipegang oleh badan eksekutif. Di negara-negara demokratis badan eksekutif biasanya terdiri atas kepala negara seperti raja atau presiden, beserta menteri-menterinya. Badan eksekutif dalam arti yang luas juga mencakup para pegawai negeri sipil dan militer. Dalam naskah ini istilah badan eksekutif dipakai dalam arti sempitnya.

Dalam sistem presidensial menteri-menteri merupakan pembantu presiden dan langsung dipimpin olehnya, sedangkan dalam sistem parlementer para menteri dipimpin oleh seorang perdana menteri. Dalam sistem parlementer pula perdana menteri beserta menteri-menterinya dinamakan bagian dari badan eksekutif yang bertanggung jawab, sedangkan raja dalam monarki konstitusional dinamakan "bagian dari badan eksekutif yang tidak dapat diganggu gugat (*the king can do no wrong*)."

Jumlah anggota badan eksekutif jauh lebih kecil daripada jumlah anggota badan legislatif, biasanya berjumlah 20 atau 30 orang. Sedangkan badan legislatif ada yang anggotanya sampai 1.000 orang lebih. Badan eksekutif yang kecil dapat bertindak cepat dan memberi pimpinan yang tepat serta efektif; dalam hal ini ia berbeda dengan badan legislatif yang biasanya terlalu besar untuk mengambil keputusan dengan cepat.

Tugas badan eksekutif, menurut tafsiran tradisional asas Trias Politika, hanya melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh badan legislatif serta menyelenggarakan undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif. Akan tetapi dalam pelaksanaannya badan eksekutif leluasa sekali ruang gerakannya. Zaman modern telah menimbulkan paradoks bahwa lebih banyak undang-undang yang diterima oleh badan legislatif dan yang harus dilaksanakan oleh badan eksekutif, lebih luas pula ruang lingkup kekuasaan badan eksekutifnya.

Di samping itu jelas dalam perkembangan negara modern bahwa wewenang badan eksekutif dewasa ini jauh lebih luas daripada hanya melaksanakan Undang-Undang Dasar saja. Kadang malahan dikatakan bahwa dalam negara modern badan eksekutif sudah mengganti badan legislatif sebagai pembuat kebijaksanaan yang utama.¹ Perkembangan

¹Austin Ranney, *The Governing of Men* (New York, Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1966), hlm. 456.

ini terdorong oleh banyak faktor, seperti perkembangan teknologi, proses modernisasi yang sudah berjalan jauh, semakin terjalannya hubungan politik dan ekonomi antarnegara, krisis ekonomi, dan revolusi sosial. Akan tetapi meluasnya peranan negara terutama disebabkan karena penyelenggaraan kesejahteraan rakyatnya merupakan tugas pokok dari setiap negara dewasa ini, apalagi jika ia tergolong Negara Kesejahteraan (*Welfare State*). Negara Kesejahteraan menjamin bagi warga negaranya tersedianya aspek-aspek minimal dari pendidikan, pelayanan kesehatan, perumahan, pekerjaan dan sebagainya, dan karena itu kegiatannya memengaruhi semua aspek kehidupan masyarakat.

Dalam menjalankan tugasnya, badan eksekutif ditunjang oleh tenaga kerja yang terampil dan ahli serta tersedianya bermacam-macam fasilitas serta alat-alat di masing-masing kementerian. Sebaliknya keahlian serta fasilitas yang tersedia bagi badan legislatif jauh lebih terbatas. Oleh karena itu, badan legislatif berada dalam kedudukan yang kurang menguntungkan dibandingkan badan eksekutif. Di beberapa negara baru keadaan ini cukup mencolok.

Hal ini tidak berarti bahwa peranan badan legislatif tidak ada artinya. Di dalam negara demokratis badan legislatif tetap penting untuk menjaga jangan sampai badan eksekutif keluar dari garis-garis yang telah ditentukan oleh badan legislatif, dan tetap merupakan penghalang atas kecenderungan yang terdapat pada hampir setiap badan eksekutif untuk memperluas ruang lingkup wewenangnya. Akan tetapi, dalam usaha negara meningkatkan tingkat penghidupan rakyatnya badan eksekutiflah yang diharapkan memberi bimbingan, pengarahan, dan kepemimpinan yang dinamis.²

◆ Wewenang Badan Eksekutif

Kekuasaan badan eksekutif mencakup beberapa bidang:³

1. Administratif, yakni kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang dan peraturan perundangan lainnya dan menyelenggarakan administrasi negara.
2. Legislatif, yaitu membuat rancangan undang-undang dan membimbingnya dalam badan perwakilan rakyat sampai menjadi undang-undang.

²Carter dan Herz. *Government and Politics*, hlm. 8-11.

³Strong. *Modern Political Constitutions*, hlm. 233-234.

3. Keamanan, artinya kekuasaan untuk mengatur polisi dan angkatan bersenjata, menyelenggarakan perang, pertahanan negara, serta keamanan dalam negeri.
4. Yudikatif, memberi grasi, amnesti, dan sebagainya.
5. Diplomatik, yaitu kekuasaan untuk menyelenggarakan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain.

◆ Beberapa Macam Badan Eksekutif

Dalam mempelajari badan eksekutif di negara-negara demokratis kita melihat adanya dua macam badan eksekutif yaitu menurut sistem parlementer dan menurut sistem presidensial. Sekalipun demikian, dalam mengadakan pengelompokan ini hendaknya diingat bahwa dalam setiap kelompok terdapat beberapa variasi.

❖ Sistem Parlementer dengan *Parliamentary Executive*

Dalam sistem ini badan eksekutif dan badan legislatif bergantung satu sama lain. Kabinet, sebagai bagian dari badan eksekutif yang "bertanggung jawab", diharap mencerminkan kekuatan-kekuatan politik dalam badan legislatif yang mendukungnya, dan mati hidupnya kabinet bergantung pada dukungan dalam badan legislatif (asas tanggung jawab menteri). Kabinet semacam ini dinamakan kabinet parlementer. Sifat serta bobot "ketergantungan" ini berbeda dari satu negara dengan negara lain, akan tetapi umumnya dicoba untuk mencapai semacam keseimbangan antara badan eksekutif dan badan legislatif.

Keseimbangan ini lebih mudah tercapai jika terdapat satu partai yang cukup besar mayoritasnya untuk membentuk kabinet atas kekuatan sendiri. Kalau tidak ada, maka diusahakan terbentuknya suatu kabinet koalisi berdasarkan kerja sama antara beberapa partai yang bersama-sama mencapai mayoritas dalam badan legislatif. Beberapa negara, seperti negeri Belanda dan negara-negara Skandinavia, pada umumnya berhasil mencapai suatu keseimbangan, sekalipun tidak dapat dielakkan "dualisme antara pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat"⁴

⁴C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht* (Zwolle: Tjeenk Wilink. 1953), hlm. 310.

Dalam hal terjadinya suatu krisis kabinet karena kabinet tidak lagi memperoleh dukungan dari mayoritas badan legislatif, kadang-kadang dialami kesukaran untuk membentuk suatu kabinet baru, oleh karena pandangan masing-masing partai tidak dapat dipertemukan. Dalam keadaan semacam ini terpaksa dibentuk suatu kabinet *ekstra-parlementer*, yaitu suatu kabinet yang dibentuk oleh formatur kabinet tanpa terikat pada konstelasi kekuatan politik dalam badan legislatif. Dengan demikian formatur kabinet mempunyai peluang untuk menunjuk menteri berdasarkan keahlian yang diperlukan tanpa mempertimbangkan apakah ia mempunyai dukungan partai. Kalaupun ada menteri yang merupakan anggota partai, maka secara formal ia tidak mewakili partainya. Biasanya suatu kabinet ekstra-parlementer mempunyai program kerja yang terbatas dan mengikat diri untuk menanggukuhkan pemecahan masalah-masalah yang bersifat fundamental.

Menurut sejarah ketatanegaraan Belanda, terdapat beberapa macam kabinet ekstra-parlementer:

- a. *Zaken Kabinet*, yaitu suatu kabinet yang mengikat diri untuk menyelenggarakan suatu program yang terbatas.
- b. Kabinet Nasional (*Nationaal Kabinet*), yaitu suatu kabinet yang menteri-menterinya diambil dari pelbagai golongan masyarakat. Kabinet semacam ini biasanya dibentuk dalam keadaan krisis, di mana komposisi kabinet diharap mencerminkan persatuan nasional.⁵

Akan tetapi di beberapa negara lain, termasuk Republik Prancis IV (1946–1958) dan Indonesia sebelum tahun 1959, keseimbangan antara badan eksekutif dan legislatif tidak tercapai dan telah muncul dominasi badan legislatif (secara langsung atau tidak langsung) yang akibatnya cukup mengganggu kontinuitas kebijakan pemerintah. Meskipun demikian, di Prancis efek negatifnya tidak terlalu mengganggu, oleh karenanya aparatur pemerintahan dapat berjalan terus. Sedangkan di Indonesia setiap krisis kabinet dalam masa demokrasi parlementer (1945–1959) mempunyai akibat yang destruktif dan mengganggu kelancaran jalannya pemerintahan, karena lemahnya aparatur administratif.

⁵Mengenai kabinet extra-parlementer lihat *Ibid.*, hlm. 201, 308; Kranenburg, *Algemene Staatleer*, hlm. 102; Oud, *op.cit.*, Bab IV.

Di samping itu perlu disebut suatu bentuk sistem parlementer khusus, yang memberi peluang kepada badan eksekutif untuk memainkan peranan yang lebih dominan dan karena itu disebut pemerintah kabinet (*cabinet government*). Sistem ini terdapat di Inggris, Australia, dan India. Di sini hubungan antara badan eksekutif dan badan legislatif begitu terjalin sehingga boleh dinamakan suatu *partnership* (Istilah yang sering dipakai ialah *fusion* atau *union* antara badan eksekutif dan badan legislatif). Di dalam *partnership* ini kabinet memainkan peranan yang cukup dominan. Sistem ini sering disebut sebagai *Westminster model*. Di Inggris sistem ini berjalan lebih lancar daripada di India, karena sudah berjalan lama dan juga karena dibantu oleh adanya sistem dwi-partai.

Di bawah ini beberapa contoh negara yang menerapkan sistem parlementer:

a. Republik Prancis IV (1946–1958)

Oleh karena di Prancis tidak terdapat satu partai yang cukup besar untuk membentuk kabinet atas kekuatan sendiri, maka kabinet di Prancis hampir semuanya berdasarkan koalisi. Badan eksekutif terdiri dari seorang presiden yang sedikit sekali kekuasaannya serta menteri-menteri yang dipimpin oleh seorang perdana menteri. Kedudukan menteri tidak boleh dirangkap dengan kedudukan sebagai anggota parlemen.

Berdasarkan kenyataan bahwa dalam Republik Prancis III (1870–1940) kabinet sering jatuh karena badan legislatif menerima mosi tak percaya, maka dalam Undang-Undang Dasar Republik Prancis IV ditentukan bahwa kalau dua kabinet jatuh dalam masa 18 bulan sebagai akibat dari mosi tak percaya, maka badan legislatif boleh dibubarkan. Akan tetapi, dalam masa Republik Prancis IV krisis kabinet tetap tidak dapat dihindarkan; bukan karena banyaknya mosi, tapi karena salah satu dari beberapa partai yang tadinya mendukung kabinet koalisi menghentikan dukungannya dan menarik kembali menteri-menterinya. Hal ini menyebabkan jatuhnya kabinet dan terjadinya krisis kabinet.

b. Republik Prancis V

Terdorong oleh kegagalan sistem parlementer Republik Prancis IV karena ba-

dan eksekutifnya terlalu banyak didominasi oleh badan legislatif, Presiden de Gaulle pada tahun 1958 berhasil memprakarsai suatu undang-undang dasar baru yang memperkuat kedudukan badan eksekutif, baik presiden maupun kabinetnya. Dengan demikian sistem ini lebih menjurus ke sistem presidensial. Kedudukan presiden diperkuat karena ia tidak lagi dipilih oleh anggota badan legislatif, seperti dalam Republik Prancis IV, tetapi oleh suatu majelis pemilihan yang terdiri atas 80.000 orang; dan mulai tahun 1962 malahan langsung dipilih oleh seluruh rakyat yang berhak memilih. Dan, masa jabatan presiden menjadi tujuh tahun. Juga kekuasaan untuk bertindak dalam masa darurat diperkuat, di mana presiden boleh mengambil tindakan apa saja yang dianggap perlu untuk mengatasi krisis itu. Akan tetapi badan legislatif tidak boleh dibubarkan dan harus terus bersidang, dalam masa darurat sekali pun.

Jika timbul pertentangan antara kabinet dan badan legislatif, presiden boleh membubarkan badan legislatif. Undang-undang yang telah diterima oleh badan legislatif, tetapi tidak disetujui oleh presiden, dapat diajukan olehnya langsung kepada rakyat supaya diputuskan dalam suatu referendum, atau dapat diminta pertimbangan Majelis Konstitusional. Badan ini mempunyai wewenang untuk menyatakan suatu undang-undang tidak sesuai dengan undang-undang dasar. Juga penerimaan mosi dan interpelasi dipersukar; misalnya sebelum sebuah mosi diajukan dalam sidang badan legislatif, harus didukung oleh 10% dari jumlah anggota badan itu. Sampai sekarang sistem ini menunjukkan cukup keseimbangan antara badan eksekutif dan badan legislatif, dan malahan dianggap lebih menjurus ke sistem presidensial.

c. Inggris

Badan eksekutif terdiri atas raja sebagai bagian dari badan eksekutif yang tak dapat diganggu gugat, serta \pm 20 menteri yang bekerja atas asas tanggung jawab menteri (*ministerial responsibility*). Kekuasaan raja bersifat simbolis, sedangkan kekuasaan sesungguhnya adalah di tangan perdana menteri yang memimpin para menteri.

Inggris terkenal sebagai tempat asal asas tanggung jawab menteri, akan tetapi di Inggris sendiri masih berbentuk konvensi. Prinsipnya ialah bahwa menteri ataupun seluruh kabinet yang tidak lagi memperoleh kepercayaan dari badan legislatif harus meletakkan jabatan. Jadi, masa hidup suatu kabinet

tergantung pada dukungan dalam badan legislatif. Akan tetapi di Inggris, berbeda dengan kebanyakan negara lain yang memakai sistem parlementer, perdana menteri sewaktu-waktu dapat mengadakan pemilihan umum baru sebelum masa jabatan parlemen yang lamanya lima tahun berakhir. Secara formal rajalah yang membubarkan parlemen dan menginstruksikan diadakannya pemilihan umum baru, akan tetapi hal ini dilakukan atas saran perdana menteri.

Wewenang perdana menteri ini dapat dipakai misalnya dalam keadaan di mana kabinet dikenakan mosi tak percaya dan harus meletakkan jabatan. Perdana menteri dapat menolak untuk berbuat demikian dan memutuskan untuk menyerahkan keputusan terakhir langsung kepada rakyat dalam suatu pemilihan umum. Selain itu wewenang ini dapat dipakai dalam suatu situasi di mana perdana menteri merasa partainya sedang sangat populer dan sahnya baik untuk mengadakan pemilihan umum dengan harapan dapat memperoleh mandat serta masa jabatan baru untuk partainya. Wewenang perdana menteri ini sangat memperkuat kedudukannya terhadap badan legislatif.

Selain itu di Inggris ada beberapa faktor yang menguntungkan bagi Perdana Menteri. Ada dua partai politik yang dominan, yaitu Partai Konservatif dan Partai Buruh, sehingga partai yang menang dalam pemilihan umum dapat mengharapkan dukungan mayoritas dalam parlemen, sedangkan partai oposisi hanya ada satu yang menonjol. Dengan demikian perdana menteri dapat menguasai parlemen melalui partainya. Maka dari itu kadang-kadang kabinet Inggris diumpamakan dengan satu "panitia parlementer". Faktor lain yang menguntungkan kepemimpinan perdana menteri Inggris ialah adanya disiplin yang ketat dalam partai, sehingga sukar bagi seorang anggota partai untuk terlalu banyak menyimpang dari garis politik yang telah ditentukan oleh pimpinan partainya.

Hal-hal yang tersebut di atas telah mengakibatkan sangat menonjolnya kepemimpinan yang diselenggarakan oleh kabinet sehingga sistem di Inggris disebut Pemerintahan Kabinet (*Cabinet Government*). Hal ini tidak berarti bahwa kabinet Inggris hanya mendiktekan dan menginstruksikan saja, tetapi bahwa dalam *partnership* dengan badan legislatif ia mempunyai peluang untuk memainkan peranan dominan.

Akhirnya faktor terjalannya personalia dari kedua badan membantu tercapainya hubungan yang lancar. Dalam hal ini berlaku konvensi bahwa menteri harus diambil dari keanggotaan badan legislatif, oleh karena dianggap bahwa jabatan menteri hanya boleh dipegang oleh seorang yang telah membuktikan dalam suatu pemilihan umum bahwa ia dipercaya oleh rakyat banyak. Sesudah menjadi menteri maka kedudukan sebagai anggota parlemen tidak dilepaskannya sehingga terjamin adanya hubungan erat antara anggota badan eksekutif dan badan legislatif. Dengan demikian menteri-menteri kabinet dapat turut memupuk suasana kerja sama yang baik dan memperlancar jalannya program pemerintah.

Nyatalah bahwa perdana menteri Inggris mempunyai kekuasaan yang cukup besar, berdasarkan wewenang untuk:

- 1) memimpin kabinet,
- 2) membimbing Majelis Rendah,
- 3) menjadi penghubung dengan raja,
- 4) memimpin partai mayoritas.

d. India

Sistem ketatanegaraan India agak mirip dengan Inggris, dan sistem pemerintahannya pun adalah *cabinet government*. Badan eksekutif terdiri atas seorang presiden sebagai kepala negara dan menteri-menteri yang dipimpin oleh seorang perdana menteri. Presiden dipilih untuk masa jabatan lima tahun oleh anggota-anggota badan legislatif baik pusat maupun di negara-negara bagian. Sistem parlementer gaya *cabinet government* dapat berjalan agak lancar semasa hidupnya Perdana Menteri Nehru dan selama Partai Kongres dapat menguasai kehidupan politik. Dalam masa itu kabinet oleh M.V. Pylee disebut "ciptaan parlemen, tetapi ciptaan yang membimbing penciptanya" (*a creature of Parliament, but a creature which guides its creator*).⁶

Sesudah pemilihan umum tahun 1967 dominasi Partai Kongres jauh berkurang sehingga pernyataan Pylee itu pada waktu itu agaknya kurang berlaku. Akan tetapi dalam pemilihan umum 1971 Indira Gandhi berhasil memperoleh mayoritas yang meyakinkan yaitu 2/3 dari jumlah kursi Majelis Rendah. Sekalipun demikian, Perdana Menteri Indira Ghandi banyak sekali mendapat

⁶M.V. Pylee, *Constitutional Governnt in India* (Bombay: Asia Publishing House 1960), hlm. 355.

tantangan dari berbagai pihak, sehingga stabilitas nasional mulai terancam. Dalam bulan Juni 1975 ia merasa terpaksa untuk menyatakan "keadaan darurat" dan sejak saat itu pemerintah India mengadakan bermacam-macam pembatasan atas kegiatan para pelaku politik dan kegiatan media massa agar tidak mengganggu usaha.

❖ **Sistem Presidensial dengan *Fixed Executive* atau *Non-Parliamentary Executive*⁷**

Dalam sistem ini kelangsungan hidup badan eksekutif tidak tergantung pada badan legislatif, dan badan eksekutif mempunyai masa jabatan tertentu. Kebebasan badan eksekutif terhadap badan legislatif mengakibatkan kedudukan badan eksekutif lebih kuat dalam menghadapi badan legislatif. Lagi pula menteri-menteri dalam kabinet presidensial dapat dipilih menurut kebijaksanaan presiden sendiri tanpa menghiraukan tuntutan-tuntutan partai politik. Dengan demikian pilihan presiden dapat didasarkan atas keahlian serta faktor-faktor lain yang dianggap penting. Sistem ini terdapat di Amerika Serikat, Pakistan dalam masa Demokrasi Dasar (1958–1969), dan Indonesia di bawah UUD 1945.

Di bawah ini beberapa contoh negara yang menerapkan sistem presidensial:

a. Amerika Serikat

Badan eksekutif terdiri atas presiden beserta menteri-menterinya yang merupakan pembantunya. Presiden dinamakan *Chief Executive*. Secara formal, sesuai dengan asas *trias politica* klasik, presiden sama sekali terpisah dari badan legislatif dan tidak boleh memengaruhi organisasi dan penyelenggaraan pekerjaan *Congress*. Selama masa jabatan empat tahun, yang boleh diperpanjang menjadi delapan tahun kalau dipilih kembali, ia tidak dapat dijatuhkan oleh *Congress*; tetapi ia pun tidak mempunyai wewenang untuk membubarkan *Congress*. Tetapi presiden dapat memengaruhi *Congress* melalui Pidato Kenegaraan (*State of the Union Message*) yang diucapkannya tiap tahun pada pembukaan sidang baru di mana presiden mengajukan rencana kerja dan anggaran belanja. Kebanyakan rancangan undang-undang disiapkan oleh

⁷Strong, *Modern Political Constitutions*, hlm. 259-261.

pemerintah dan diajukan dalam *Congress* dengan perantaraan anggota separtai dalam *Congress*.

Kekuasaan presiden terletak dalam wewenangnya untuk memveto suatu rancangan undang-undang yang telah diterima baik oleh *Congress*. Presiden dapat menolak untuk menandatangani (veto) dalam sepuluh hari sesudah diterima baik oleh *Congress*. Kalau *Congress* sepakat untuk menolak veto presiden ini, maka rancangan undang-undang dapat dikirim kembali kepada *Congress*. Kalau rancangan undang-undang itu diterima lagi dengan mayoritas 2/3 dalam setiap majelis, maka veto presiden dianggap batal. Jadi, pada tahap terakhir presiden harus tunduk kepada keputusan *Congress*.

Dalam rangka mengadakan *checks and balances*, di satu pihak presiden boleh memilih menterinya sendiri, akan tetapi penunjukan pejabat tinggi seperti hakim agung dan duta besar harus disetujui oleh *Senat*. Begitu pula setiap perjanjian internasional yang sudah ditandatangani oleh presiden harus pula disetujui oleh *Senat*. Kalau tidak setuju, maka otomatis perjanjian itu batal.

Dalam memilih menterinya, presiden tidak terbatas pada partainya sendiri, akan tetapi dapat memilih dari partai lain, atau sama sekali di luar partai. Begitu pula presiden bebas untuk memilih penasihat pribadinya, yang tidak perlu disetujui oleh *Senat*. Penasihat presiden ini kadang-kadang lebih banyak berpengaruh atas presiden daripada menteri. Contoh: Presiden Roosevelt dan Harry Hopkins, Presiden Nixon dan Henry Kissinger (sebelum menjadi menteri).

b. Pakistan (dalam masa Demokrasi Dasar)

Seperti India, Pakistan memulai masa kemerdekaannya dengan suatu sistem parlementer yang mirip dengan sistem di Inggris. Undang-Undang Dasar yang sesudah mengalami kemacetan parlementer selama beberapa tahun, diterima pada tahun 1956, menetapkan lagi sistem parlementer ini. Akan tetapi undang-undang dasar ini hanya berlaku selama dua tahun, sebab tahun 1958 dibatalkan. Di bawah Jenderal Ayub Khan dimulailah suatu sistem pemerintahan presidensial dengan badan eksekutif yang kuat.

Menurut Undang-Undang Dasar 1962 yang berlaku sampai tahun 1969, badan eksekutif terdiri atas presiden yang beragama Islam beserta men-

teri-menteri. Perdana Menteri merupakan pembantunya dan tidak boleh merangkap menjadi anggota badan legislatif. Presiden mempunyai wewenang untuk memveto rancangan undang-undang yang telah diterima oleh badan legislatif. Veto ini oleh badan legislatif dapat dibatalkan kalau rancangan undang-undang itu diterima lagi olehnya dengan mayoritas 2/3 suara. Sebaliknya presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang yang sedang dibicarakan itu kepada suatu referendum. Selain itu presiden mempunyai wewenang untuk membubarkan badan legislatif; dalam keadaan ini ia sendiri harus mengundurkan diri dalam waktu empat bulan dan mengadakan pemilihan umum baru. Dalam keadaan darurat presiden berhak mengeluarkan *ordinances* yang harus diajukan kepada badan legislatif dalam masa paling lama enam bulan. Presiden dapat dipecat (*impeach*) oleh badan legislatif kalau melanggar undang-undang dasar atau dalam hal berkelakuan buruk, dengan $\frac{3}{4}$ jumlah suara badan legislatif. Akan tetapi, jika anggota-anggota yang memulai mosi pemecatan itu tidak berhasil memperoleh 50% suara, maka mereka dikeluarkan dari badan itu. Dewasa ini Pakistan telah kembali ke sistem parlementer.

◆ **Badan Eksekutif di Negara-Negara Komunis**

Di samping badan eksekutif di negara-negara demokratis, perlu juga kita bicarakan badan eksekutif di negara-negara komunis. Ada beberapa perbedaan yang menonjol, oleh karena Dewan Perwakilan Rakyat tidak dilihat sebagai badan legislatif melulu, tetapi sebagai badan di mana semua kekuasaan (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) dipusatkan. Sistem ini kadangkadangkang di sebut pemerintahan majelis (*assembly government*). Akan tetapi perbedaan yang terbesar ialah peranan yang dominan dari Partai Komunis yang menyelami semua aparatur kenegaraan. Negara-negara komunis dalam garis besarnya mengikuti pola Uni Soviet.

Di Uni Soviet fungsi-fungsi eksekutif dibagi antara dua badan, yaitu antara pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat, yakni Presidium Soviet Tertinggi, dan kabinet. Pembagian semacam ini menjadikan perbedaan antara badan eksekutif dan legislatif, seperti yang dikenal di negara-negara demokratis, agak kabur.

Presidium, yang terdiri atas kira-kira 30 orang anggota Soviet Tertinggi,

bertindak sebagai *steering committee* dari Soviet Tertinggi dan menyelenggarakan tugas-tugasnya selama badan itu tidak bersidang, seperti misalnya menunjuk dan menghentikan menteri. Ia dapat membubarkan Soviet Tertinggi kalau ada perselisihan antara kedua majelis dan mengadakan pemilihan umum baru (hal ini belum pernah terjadi).

Kedudukan Presidium Soviet Tertinggi boleh dikatakan unik, sebab selain menyelenggarakan wewenang Soviet Tertinggi tertentu, ia juga merupakan kepala negara kolektif (*collegium president*).⁸ Dalam menjalankan fungsinya anggota-anggota presidium mempunyai kedudukan yang sama, hanya dalam upacara formal dan protokoler seperti menyematkan tanda jasa dan menerima tamu asing, ketua Presidium bertindak atas seluruh Presidium. Ia juga biasa disebut Presiden Uni Soviet.

Wewenang Presidium mencakup bidang eksekutif seperti mengeluarkan dekret-dekret, yang dalam sidang Soviet Tertinggi berikutnya disahkan. Di samping itu Presidium mempunyai wewenang yudikatif untuk membatalkan keputusan-keputusan dan aturan-aturan kabinet kalau dianggap tidak sesuai dengan undang-undang dan memberi tafsiran yang mengikat mengenai undang-undang. Presidium secara formal bertanggung jawab kepada Soviet Tertinggi, akan tetapi dalam praktik Presidium membimbing Soviet Tertinggi. Hal ini dimungkinkan oleh karena anggota Presidium merangkap menjadi pemimpin dalam Partai Komunis.

Anggota kabinet berkisar antara 25 dan 50 orang. Secara formal para menteri diangkat oleh Soviet Tertinggi dan bertanggung jawab kepadanya. Dalam praktik kabinet lebih berkuasa, karena administrasi negara mencakup dan menguasai hampir semua aspek kehidupan rakyat, terutama di bidang ekonomi. Kekuasaan kabinet meliputi bidang legislatif, sebab biarpun secara formal Soviet Tertinggi merupakan badan legislatif yang tertinggi dan merupakan satu-satunya badan yang menyelenggarakan kekuasaan legislatif, tetapi dalam praktiknya kabinet merupakan legislator yang paling penting. Ia lah yang menyusun rancangan undang-undang dan mengajukannya kepada Soviet Tertinggi, di mana pembahasan dengan bantuan anggota majelis yang juga merangkap anggota Partai Komunis dikendalikan sedemikian rupa sehingga tidak terlalu menyimpang dari rancangan yang diajukan itu. Di

⁸Vyshinsky, *The Law of The Soviet State*, hlm. 330.

samping itu kabinet berwenang mengeluarkan aturan-aturan dan keputusan-keputusan (*decision and orders*) yang bersifat mengikat di seluruh wilayah Uni Soviet. Secara formal Soviet Tertinggi mempunyai wewenang untuk membatalkan aturan-aturan dan keputusan-keputusan ini, tetapi dalam praktik dibatalkan oleh kabinet sendiri kalau dirasa perlu.

Kabinet juga mempunyai suatu presidium di mana duduk kira-kira 17 menteri inti. Sekalipun kekuasaan kabinet besar sekali, ia pada hakikatnya hanya merupakan alat untuk melaksanakan keputusan-keputusan yang diambil dalam partai. Hal ini dimungkinkan oleh karena menteri merangkap jabatan anggota pimpinan Parta Komunis. Mengenai hal ini dikatakan Andrei Y. Vyshinky:

Partai mengecek pekerjaan organ-organ pemerintahan serta organ-organ yang berwenang, dengan jalan mengoreksi kesalahan-kesalahan serta kekurangan-kekurangan yang tak dapat dihindarkan, membantunya memperkembangkan keputusan-keputusan pemerintah dan berusaha memperoleh dukungan massa dan tidak ada satu keputusan yang diambil oleh mereka tanpa penunjuk-penunjuk dari Partai (*The Party verifies the work of the organs of government and the organs of authority correcting unavoidable mistakes and shortcomings, helping them develop the decisions of the government and trying to guarantee the support of the masses-and not single important decision is taken by them without corresponding direction of the Party*).⁹

Jabatan perdana menteri dianggap di bawah kedudukan Sekretaris Partai. Di masa lampau Stalin sebagai Sekretaris Partai tidak menganggap perlu untuk menjabat suatu kedudukan dalam kabinet. Baru pada tahun 1941, menjelang pecah Perang Dunia II, Stalin merangkap menjadi perdana menteri. Begitu pula Khrushchev berhasil merangkap kedua jabatan ini selama beberapa waktu. Sesudah Khrushchev jatuh, kedua jabatan kembali terpisah.

Membahas badan eksekutif di China, situasinya hampir mirip dengan di Uni Soviet. Kongres Partai Komunis China (*Chinese Party Congress*), Komite Sentral Partai Komunis China (*Central Committee*), Politbiro dan *Standing Committee* Politbiro adalah organ dari partai Komunis China di tingkat Nasional. *Chinese Party Congress* dalam teorinya adalah organ partai tertinggi yang berfungsi untuk membuat kebijakan-kebijakan penting. *Chinese Party*

⁹*ibid.* hlm. 160.

Congress bersidang sekali dalam lima tahun dengan anggota ribuan orang. Karena ukurannya yang besar dari sisi keanggotaan dan hanya sesekali bertemu, fungsi utamanya hanya untuk mengumumkan dan memberi legitimasi dari kebijakan penting, bukan sebagai inisiator dari pembuatan kebijakan.

Komite Sentral Partai Komunis China (CC PKC), adalah organ yang lebih kecil dibandingkan dengan *Chinese Party Congress*, tapi jumlahnya masih terhitung besar untuk bisa berjalan efektif. Saat ini jumlahnya adalah 198 orang. CC PKC bertemu sekali dua kali dalam setahun. Anggota sentral komite secara formal terdiri atas mereka yang dipilih oleh *Chinese Party Congress*, tapi dalam kenyataannya adalah nama-nama yang direkomendasikan oleh Politbiro setelah berkonsultasi dengan elite tertinggi. Biasanya para anggota CC PKC merangkap juga jabatan sebagai kepala partai di tingkat provinsi, perwakilan dari kelompok minoritas, dan juga tokoh-tokoh dari beragam kelompok seperti kelompok petani, buruh, pengusaha, maupun militer. Ketika mereka bertemu dan berkongres, fungsi utamanya adalah mendiskusikan serta mengumumkan beragam kebijakan yang akan diambil tapi bukan sebagai pemutus akhir dan penentu.

Politbiro adalah kelompok yang lebih kecil jumlahnya dan lebih berkuasa dibandingkan dengan dua organ partai yang dijelaskan sebelumnya. Anggotanya berkisar antara 25–35 orang. Politbiro bukanlah badan yang berkerja secara *full time*. Fungsi utama dari Politbiro adalah sebagai komando dari markas besar PKC. Anggota Politbiro PKC, lebih dari anggota CC PKC, adalah elite penting partai yang memiliki kekuasaan, kewenangan, dan pengaruh politik yang besar.

Kekuasaan, pengaruh, dan kewenangan yang terpenting dipegang oleh *Standing Committee of The Politbiro* yang anggotanya lebih kecil lagi dibandingkan dengan Politbiro dan hanya berkisar antara 5–9 orang. Saat ini anggotanya berjumlah sembilan orang yaitu: Hu Jintao, Wu Bangguo, Wen Jiabao, Jia Qinglin, Zeng Qinghong, Huang Ju, Wu Guanzheng, Li Changchun, dan Luo Gan. *Standing Committee* Politbiro bertemu setiap minggu. Sampai dengan tahun 1982, ketua dari *Standing Committee* Politbiro adalah Ketua dari partai Komunis China, tapi setelah 1982 posisi ketua dihapuskan (untuk mencegah kultus individu) dan digantikan dengan Sekretaris Jenderal PKC. Saat ini sekjen PKC dipegang oleh Hu Jintao yang terpilih dalam Kongres Partai nasional ke-16 tahun 2002.

Pemimpin tertinggi partai Komunis China sejak 1949 adalah Mao Zedong (1949–1976), Hua Guofeng sebagai pemimpin transisi (1976–1981), Deng Xiaoping (1982–1989), Jiang Zemin (1989–2002) dan Hu Jintao (2002–sekarang).

Seperti juga di negara komunis lainnya, peran partai komunis sangat besar dan menyelami hampir semua institusi kenegaraan (eksekutif, legislatif, yudikatif). Kekuasaan pemerintahan secara formal seperti yang tertuang dalam konstitusi China terletak di Kongres Rakyat Nasional atau KRN (*National People Congress*) yang bertemu setiap tahun. Di masa lalu, NPC hanya berfungsi sebagai stempel karet untuk mengesahkan saja semua keputusan yang sudah dibuat oleh partai komunis China. Pada saat sekarang peran NPC dalam diskusi dan *drafting* pembuatan undang-undang menjadi lebih hidup.

Dalam teori, NPC memilih dewan negara (*state council*) yang diketuai oleh perdana menteri. Perdana menteri sering juga disebut sebagai ketua dewan negara (*head of state council*). Perdana menteri menurut konstitusi China dinominasikan oleh presiden yang memegang jabatan ketua Kongres Rakyat Nasional (KRN). Namun dalam praktiknya baik presiden maupun perdana menteri adalah hasil seleksi dari negosiasi tingkat tinggi dalam jajaran elite tertinggi PKC. Perdana menteri di China adalah juga anggota *Standing Committee of The Politburo* seperti juga Sekretaris Jenderal Partai Komunis China. Perdana menteri memegang kekuasaan eksekutif dan membentuk kementerian negara. Jumlah kementerian negara berkisar antara 24 sampai 60 kementerian.

Perdana menteri di China juga memiliki tugas dan bertanggung jawab untuk mengorganisir birokrasi dan administrasi pemerintahan di tingkat pusat yang kekuasaannya vertikal sampai ke tingkat lokal. Pada masa sekarang ada pembagian tugas antara Presiden China dengan Perdana Menteri. Perdana menteri bertanggung jawab pada rincian teknis implementasi kebijakan negara, sementara Presiden bertugas untuk mendapatkan dukungan politik bagi kebijakan pemerintah.

Saat ini Perdana Menteri China dijabat oleh Wen Jiabao yang terpilih menggantikan Zhu Rongji pada tanggal 16 Maret 2003. Daftar panjang dari Perdana Menteri China sejak 1949 adalah Zhou Enlai (1 Oktober 1949–8 Januari 1976), Hua Goufeng (4 Februari 1976–10 September 1980), Zhao

Ziyang (10 September 1980–24 November 1987), Li Peng (1987–17 Maret 1998), serta Zhu Rongji (17 Maret 1998–16 Maret 2003).

Struktur organisasi dari Partai Komunis China dan aparaturnya seperti yang digambarkan di atas, dalam kenyataannya lebih kompleks keadaannya dari penjelasan tersebut.

◆ **Badan Eksekutif di Indonesia**

Dalam masa pra-Demokrasi Terpimpin, yaitu November 1945 sampai Juni 1959, kita kenal badan eksekutif yang terdiri atas presiden serta wakil presiden, sebagai bagian dari badan eksekutif yang tak dapat diganggu gugat, dan menteri-menteri yang dipimpin oleh seorang perdana menteri dan yang bekerja atas dasar asas tanggung jawab menteri. Kabinet merupakan kabinet yang dipimpin oleh Wakil Presiden Moh. Hatta, yang karena itu dinamakan kabinet presidensial.

Jumlah menteri dalam masa sebelum 27 Desember 1949 berkisar 16 (kabinet Sjahrir ke-1) dan 37 (kabinet Amir Syarifuddin ke-2) orang. Jumlah menteri dalam masa sesudahnya berkisar antara 18 (kabinet Wilopo) dan 25 (kabinet Ali Sastroamidjojo ke-2) orang. Para menteri dapat dibagi dalam beberapa golongan, yaitu menteri inti dan menteri negara, kadang-kadang juga terdapat menteri muda terutama dalam masa sebelum Desember 1949.¹⁰

Mulai Juni 1959 Undang-Undang Dasar 1945 berlaku kembali dan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar itu badan eksekutif terdiri atas seorang presiden, wakil presiden, beserta menteri-menteri. Menteri-menteri membantu presiden dan diangkat serta diberhentikan olehnya. Presiden dan wakil presiden dipilih oleh MPR dan presiden merupakan "Mandataris" MPR. Ia bertanggung jawab kepada MPR dan kedudukannya *untergeordnet* kepada MPR.

Presiden memegang kekuasaan pemerintah selama lima tahun yang hanya dibatasi oleh peraturan-peraturan dalam Undang-Undang Dasar di mana sesuatu hal diperlukan adanya suatu undang-undang. Selama masa itu presiden tidak boleh dijatuhkan oleh DPR; sebaliknya presiden tidak mempunyai wewenang untuk membubarkan DPR.

¹⁰Lihat Departemen Penerangan Republik Indonesia, *Susunan Kabinet Republik Indonesia 1945-1970* (Jakarta: Pradna Paramita, 1970).

Presiden memerlukan persetujuan dari DPR untuk membentuk undang-undang dan untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Dalam keadaan memaksa, Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang, maka Peraturan Pemerintah itu kemudian harus mendapat persetujuan DPR. Selain itu presiden berwenang menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya dan presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas angkatan darat, angkatan laut, dan angkatan udara. Sistem *checks and balances* seperti yang dikenal dalam sistem Amerika Serikat, di mana badan eksekutif dan legislatif, sekalipun bebas satu sama lain, mengadakan *check* satu sama lain, tidak dikenal dalam sistem Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam masa Demokrasi Terpimpin tidak ada wakil presiden. Sesuai dengan keinginannya untuk memperkuat kedudukannya, Ir. Soekarno oleh MPRS ditetapkan sebagai presiden seumur hidup. Begitu pula pejabat teras dari badan legislatif (yaitu pimpinan MPRS dan DPR Gotong Royong) dan dari badan yudikatif (yaitu ketua Mahkamah Agung) diberi status menteri. Dengan demikian jumlah menteri mencapai lebih dari seratus. Selain dari itu, berdasarkan Penetapan Presiden No. 14 Tahun 1960, presiden diberi wewenang untuk mengambil keputusan dalam keadaan anggota badan legislatif tidak dapat mencapai mufakat mengenai suatu hal atau sesuatu rancangan undang-undang. Lagi pula, dalam banyak hal presiden mengesampingkan DPR dengan jalan mengatur soal-soal peradilan, yaitu melalui Undang-undang No. 19 Tahun 1964. Undang-undang ini jelas menyimpang dari Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam masa Orde Baru Ketetapan MPRS yang memberi kedudukan presiden seumur hidup kepada Ir. Soekarno telah dibatalkan. Dengan Ketetapan MPRS No. XXXIV Tahun 1968 Jenderal Soeharto dipilih oleh MPRS sebagai presiden. Jabatan wakil presiden untuk sementara tidak diisi. Dengan undang-undang ditetapkan bahwa menteri tidak boleh merangkap menjadi anggota DPR. Jumlah menteri dikurangi menjadi sekitar 23, yang kebanyakan dipilih atas dasar keahlian dalam rangka penyelenggaraan Rencana Lima Tahun yang menjadi program kabinet.

Dalam sidangnya pada tahun 1973 MPR telah memilih Jenderal Soeharto sebagai Presiden Republik Indonesia dan Sri Sultan Hamengkubuwono IX sebagai Wakil Presiden.

Sistem presidensial yang digunakan oleh UUD 1945 memberikan kekuasaan yang besar bagi presiden. Di samping sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, presiden juga memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Hal ini dicantumkan dalam Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 yang asli. Ketentuan ini menunjukkan bahwa UUD 1945 yang asli memberikan kewenangan legislatif yang besar bagi presiden. Apalagi presiden juga berhak mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perpu) sebagaimana diatur oleh Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945 asli. Perpu dapat dikeluarkan oleh presiden dalam keadaan "kegentingan yang memaksa". Bila tidak disetujui oleh DPR, Perpu tersebut harus dicabut. Kewenangan legislatif lainnya dari badan eksekutif menurut UUD 1945 yang asli adalah pengajuan RUU (Rancangan UU) yang juga disebut sebagai hak inisiatif lembaga eksekutif.

Perkembangan politik di Indonesia pada masa-masa awal Orde Baru menunjukkan peranan Presiden Soeharto yang semakin dominan. Di samping kewenangan-kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945, situasi politik Indonesia memberikan kesempatan yang besar bagi Presiden Soeharto untuk berperan sebagai presiden yang dominan. Presiden Soeharto adalah tokoh utama yang tampil setelah Gerakan 30 September/PKI, yang memimpin usaha-usaha pemberantasan komunis di Indonesia. Meskipun Jenderal Nasution lebih senior, namun posisinya sebagai Ketua MPRS memberi peluang kepada Soeharto untuk tampil sebagai presiden berikutnya yang menggantikan Presiden Soekarno. Senioritas Soeharto dalam Angkatan Darat memperkuat posisinya dalam dunia politik Indonesia. Peranan dominan Soeharto semakin menguat seiring dengan usia Orde Baru.

Keberhasilan Orde Baru dalam membangun ekonomi, termasuk keberhasilan swasembada beras pada pertengahan dekade 1980-an, memberikan kedudukan dominan yang semakin kokoh bagi Presiden Soeharto. Kedudukan dominan tersebut menyebabkan tidak ada satu pun di antara elite politik nasional yang dapat dianggap sebagai calon pengganti Presiden Soeharto. Tokoh-tokoh yang lain dianggap sebagai tokoh-tokoh yang menjadi pengikut Soeharto. Mereka bersaing antara mereka sendiri untuk mendapat posisi terdekat dengan Soeharto. Tidak ada satu pun tokoh Orde Baru yang mau bersaing dengan Soeharto.

Oleh karena itu tidak mengherankan bila elite Orde Baru semenjak awal

dekade 1990-an dikuasai sepenuhnya oleh Presiden Soeharto. Dominasi mutlak dalam politik menghasilkan penyelewengan kekuasaan. Penyelewengan kekuasaan ini semakin hebat menjelang berakhirnya Orde Baru pada tahun 1998. Kebebasan berbicara (terutama yang menyinggung Presiden Soeharto dan keluarganya) tidak diperbolehkan sama sekali, persaingan politik antara dua partai politik dan Golkar menghilang, peranan ABRI yang semakin besar seiring dengan meluasnya dwifungsi ABRI, dan munculnya anggota-anggota keluarga Soeharto sebagai pengusaha-pengusaha besar (konglomerat) yang menggunakan kekuasaan, fasilitas, dan keuangan negara untuk kepentingan bisnis mereka.

Ternyata kesabaran memang ada batasnya. Kekuasaan yang dominan menghasilkan penyelewengan politik yang meluas yang berujung pada maraknya praktik-praktik KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme). Perkembangan politik tersebut menyulut terjadinya protes besar-besaran yang dilakukan oleh para mahasiswa dari berbagai daerah di Indonesia dengan cara menduduki Gedung MPR/DPR di Senayan, Jakarta. Gerakan mahasiswa ini mampu memaksa pimpinan MPR/DPR untuk mendukung gerakan tersebut dan menuntut pengunduran diri Presiden Soeharto. Desakan rakyat tersebut membuat Presiden Soeharto mengambil keputusan untuk mengundurkan diri sebagai presiden pada tanggal 20 Mei 1998 yang menandai berakhirnya periode Orde Baru dalam sejarah politik Indonesia.

Masa sesudah Orde Baru dikenal sebagai Orde Reformasi. Yang ingin dilakukan setelah Orde Baru tumbang pertama-tama adalah melakukan perubahan-perubahan politik sehingga sistem politik Indonesia menjadi lebih demokratis. Praktik-praktik yang kurang atau tidak demokratis dihilangkan dengan melakukan perubahan-perubahan terhadap peraturan perundangan. UU politik yang baru dan lebih demokratis dikeluarkan pada awal 1999 dan UU tentang pemerintahan daerah yang lebih demokratis dikeluarkan pada pertengahan tahun yang sama. UU politik baru menghasilkan Pemilu 1999 yang dianggap sebagai pemilu yang demokratis yang mendapat pujian dari dunia internasional. Pemerintahan daerah juga mengalami demokratisasi dengan dihilangkannya kedudukan kepala daerah sebagai penguasa tunggal dan DPRD menjadi lembaga legislatif daerah.

Langkah terobosan yang dilakukan oleh Orde Reformasi adalah amandemen UUD 1945 yang mengubah UUD 1945 secara drastis sehingga UUD

1945 yang asli menjadi sangat berbeda dibandingkan UUD 1945 hasil amandemen. UUD 1945 hasil amandemen menjadi lebih demokratis dibandingkan dengan UUD 1945 yang asli. Sebagai contoh, masa jabatan presiden lebih dipertegas selama lima tahun sehingga tidak ada lagi penafsiran yang dapat membuat seorang presiden terpilih lebih dari dua kali. Amandemen yang dilakukan sebanyak empat tahap dalam empat tahun telah menjadi sebuah bagian terpenting dari proses demokratisasi di Indonesia.

UUD 1945 hasil amandemen memperkuat sistem presidensial di Indonesia dengan mengadakan pemilihan umum untuk memilih presiden/wakil presiden (pilpres) secara langsung oleh rakyat. Pilpres memperkuat legitimasi presiden karena ia dipilih langsung oleh rakyat seperti DPR. Di samping itu, UUD 1945 hasil amandemen mempersulit pemecatan (*impeachment*) presiden oleh MPR. Pemecatan presiden dalam UUD 1945 yang asli dapat dilakukan dengan mudah oleh MPR. Bila DPR melihat bahwa presiden telah menyimpang dari GBHN (Garis-garis Besar Haluan Negara) atau telah melakukan kebijakan-kebijakan yang berbeda dari pandangan DPR, DPR dapat mengundang MPR untuk melakukan Sidang Istimewa yang khusus diadakan untuk memecat presiden. Dalam UUD 1945 hasil amandemen, presiden tidak dapat dipecat karena masalah politik. Presiden hanya dapat dipecat bila ia dianggap telah "melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela ...". Hal ini diatur dalam Pasal 7A UUD 1945 hasil amandemen. Proses pemecatan ini juga melalui proses panjang karena pelanggaran hukum yang dilakukan oleh presiden harus diverifikasi oleh Mahkamah Konstitusi.

Amandemen UUD 1945 mengurangi peranan presiden dalam fungsi legislatif. Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 hasil amandemen mengatakan bahwa kekuasaan membentuk UU dipegang oleh DPR. Hal ini jelas berbeda dari UUD 1945 asli seperti telah disebutkan sebelumnya yang mengatakan bahwa presiden memegang kekuasaan membentuk UU. Setiap RUU harus dibicarakan bersama oleh DPR dan badan eksekutif. Namun bila presiden tidak mengundang sebuah RUU yang telah disetujui bersama dalam waktu 30 hari setelah RUU itu disetujui, RUU tersebut sah sebagai UU dan wajib diundangkan (Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945 hasil amandemen). Ketentuan baru ini memberikan hak bagi DPR untuk melakukan *by pass* sehingga RUU sah menjadi UU tanpa menunggu persetujuan presiden.

Presiden di bawah UUD 1945 hasil amandemen adalah presiden di dalam sistem presidensial yang demokratis. Ia tidak dapat diberhentikan oleh DPR karena masalah-masalah politik; sebaliknya, presiden tidak dapat membubarkan DPR. Presiden membutuhkan dukungan yang cukup kuat sehingga memerlukan adanya partai politik atau koalisi partai politik yang kuat sehingga presiden dapat memerintah dengan baik. Yang diperlukan oleh Presiden RI dalam sistem presidensial yang berlaku sekarang ini adalah kerja sama yang baik dengan DPR sehingga terbentuk sinergi dalam pemerintahan. Perbedaan-perbedaan pandangan antara presiden dan DPR (atau partai-partai politik) diharapkan tidak menghambat presiden dalam melaksanakan tugas-tugasnya sebagai kepala badan eksekutif.

● BADAN LEGISLATIF

Badan Legislatif atau *Legislature* mencerminkan salah satu fungsi badan itu, yaitu *legislate*, atau membuat undang-undang. Nama lain yang sering dipakai ialah *Assembly* yang mengutamakan unsur "berkumpul" (untuk membicarakan masalah-masalah publik). Nama lain lagi adalah *Parliament*, suatu istilah yang menekankan unsur "bicara" (*parler*) dan merundingkan. Sebutan lain mengutamakan representasi atau keterwakilan anggota-anggotanya dan dinamakan *People's Representative Body* atau Dewan Perwakilan Rakyat. Akan tetapi apa pun perbedaan dalam namanya dapat dipastikan bahwa badan ini merupakan simbol dari rakyat yang berdaulat.

Menurut teori yang berlaku, rakyatlah yang berdaulat; rakyat yang berdaulat ini mempunyai suatu "kehendak" (yang oleh Rousseau disebut *Volonte Generale* atau *General Will*). Keputusan-keputusan yang diambil oleh badan ini merupakan suara yang *authentic* dari *general will* itu. Karena itu keputusan-keputusannya, baik yang bersifat kebijakan maupun undang-undang, mengikat seluruh masyarakat.

Tidak dari semula badan legislatif mempunyai wewenang untuk menentukan kebijakan umum dan membuat undang-undang. Parlemen Inggris yang merupakan badan legislatif tertua di dunia, mula-mula hanya bertugas mengumpulkan dana untuk memungkinkan raja membiayai kegiatan pemerintahan serta peperangannya. Akan tetapi lambat laun setiap penyerahan dana (semacam pajak) oleh golongan elite disertai tuntutan agar pihak

raja menyerahkan pula beberapa hak dan *privilege* sebagai imbalan. Dengan demikian secara berangsur-angsur Parlemen berhasil bertindak sebagai badan yang membatasi kekuasaan raja yang tadinya berkekuasaan absolut (*absolutisme*). Puncak kemenangan Parlemen adalah peristiwa *The Glorious Revolution of 1688*.

Dengan berkembangnya gagasan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat, maka badan legislatif menjadi badan yang berhak menyelenggarakan kedaulatan itu dengan jalan menentukan kebijakan umum dan menuangkannya dalam undang-undang. Dalam pada itu badan eksekutif hanya merupakan penyelenggara dari kebijakan umum itu.

Rousseau yang merupakan pelopor dari gagasan kedaulatan rakyat tidak menyetujui adanya badan perwakilan, tetapi mencita-citakan suatu bentuk "demokrasi langsung" (seperti terdapat di Jenewa pada masa hidup Rousseau), di mana rakyat secara langsung merundingkan serta memutuskan soal-soal kenegaraan dan politik. Akan tetapi dewasa ini demokrasi langsung seperti yang diinginkan oleh Rousseau dianggap tidak praktis, dan hanya dipertahankan dalam bentuk khusus dan terbatas seperti referendum dan plebisit. Boleh dikatakan bahwa dalam negara modern dewasa ini rakyat menyelenggarakan kedaulatan yang dimilikinya melalui wakil-wakil yang dipilihnya secara berkala.

Badan legislatif di negara-negara demokrasi disusun sedemikian rupa sehingga ia mewakili mayoritas dari rakyat dan pemerintah bertanggung jawab kepadanya. Untuk meminjam perumusan C. F. Strong yang menggabungkan tiga unsur dari suatu negara demokrasi, yaitu, representasi, partisipasi, dan tanggung jawab politik:

Demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang mayoritas anggota dewasa dari suatu komunitas politik berpartisipasi atas dasar sistem perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada mayoritas itu (*A system of government in which the majority of the grown members of a political community participate through a method of representation which secures that the government is ultimately responsible for its action to that majority*).¹¹

¹¹Strong, *Modern Political Constitutions*, hlm. 13.

Atau dengan perkataan lain, negara demokrasi didasari oleh sistem perwakilan demokratis yang menjamin kedaulatan rakyat.

◆ Masalah Perwakilan (Representasi)

Biasanya ada dua kategori yang dibedakan. Kategori pertama adalah perwakilan politik (*political representation*) dan perwakilan fungsional (*functional representation*). Kategori kedua menyangkut peran anggota parlemen sebagai *trustee*, dan perannya sebagai pengemban "mandat" Perwakilan (*representation*) adalah konsep bahwa seorang atau suatu kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Dewasa ini anggota badan legislatif pada umumnya mewakili rakyat melalui partai politik. Hal ini dinamakan perwakilan yang bersifat politik (*political representation*).

Sekalipun asas perwakilan politik telah menjadi sangat umum, tetapi ada beberapa kalangan yang merasa bahwa partai politik dan perwakilan yang berdasarkan kesatuan-kesatuan politik semata-mata, mengabaikan berbagai kepentingan dan kekuatan lain yang ada di dalam masyarakat terutama di bidang ekonomi. Beberapa negara telah mencoba untuk mengatasi persoalan ini dengan mengikutsertakan wakil dari golongan-golongan yang dianggap memerlukan perlindungan khusus. Misalnya India mengangkat beberapa orang wakil dari golongan Anglo-Indian sebagai anggota majelis rendah, sedangkan beberapa wakil dari kalangan kebudayaan, kesusastraan, dan pekerjaan sosial diangkat menjadi anggota majelis tinggi. Di parlemen Pakistan dalam masa Demokrasi Dasar disediakan beberapa kursi untuk golongan perempuan dan untuk orang-orang yang berjasa di pelbagai bidang, misalnya bekas pejabat tinggi seperti gubernur atau menteri, dan dari kalangan kebudayaan, ilmu pengetahuan, dan profesi-profesi (seperti pengacara, dan sebagainya). Umumnya boleh dikatakan bahwa pengangkatan wakil dari pelbagai minoritas dimaksudkan sebagai sekadar koreksi terhadap asas perwakilan politik.

Di samping itu ditemukan bahwa di beberapa negara asas perwakilan politik diragukan kewajarannya dan perlu diganti atau sekurang-kurangnya dilengkapi dengan asas perwakilan fungsional (*functional or occupational representation*).¹² Dianggap bahwa negara modern dikuasai oleh bermacam-

¹²*ibid.*, hlm. 327.

macam kepentingan terutama di bidang ekonomi, yang dalam sistem perwakilan politik kurang diperhatikan dan tidak dilibatkan dalam proses politik. Dicanangkan agar si pemilih mendapat kesempatan untuk memilih dalam golongan ekonomi atau profesi di mana ia bekerja, dan tidak semata-mata menurut golongan politiknya, seperti halnya dalam sistem perwakilan politik. Golongan yang gigih memperjuangkan pandangan ini antara lain *Guild Socialists* pada awal abad ke-20.

Bermacam-macam cara telah digunakan untuk mengatasi masalah ini. Misalnya di Irlandia, berdasarkan Undang-Undang Dasar 1937, wakil-wakil golongan fungsional dipilih dan didudukkan dalam Senat. Di Republik Prancis IV pada tahun 1946 didirikan suatu majelis khusus di luar badan legislatif, yaitu Majelis Ekonomi, yang berhak memperbincangkan rancangan undang-undang yang menyangkut soal ekonomi, akan tetapi badan ini tidak mempunyai wewenang untuk mengambil keputusan, dan hanya memainkan peranan sebagai penasihat dari badan legislatif. Di Republik Prancis V Undang-Undang Dasar 1958 menentukan adanya suatu Majelis Ekonomi dan Sosial, akan tetapi fungsinya berbeda dengan Majelis Ekonomi yang digantinya; ia tidak memberi nasihat kepada badan legislatif, tetapi kepada pemerintah. Anggotanya ditunjuk oleh pemerintah dari bermacam-macam golongan ekonomi, sosial, profesi, dan bidang keahlian lain.

Di Italia asas *functional representation* diperkenalkan oleh Mussolini pada tahun 1926. Perwakilan didasarkan atas golongan ekonomi, dan untuk keperluan itu dibentuk 22 *corporation* yang masing-masing mewakili satu industri, misalnya industri tekstil. Setiap *corporations* mencakup baik golongan pekerja maupun golongan *management* dalam bidang industri itu. Melalui wakil-wakilnya dalam *Council of Corporations* yang didirikan pada tahun 1930 dan yang pada tahun 1939 menggantikan dewan perwakilan yang ada (badan baru disebut *Chamber of Fasces and Corporations* dan terdiri atas tokoh-tokoh Partai Fasis dan *Council of Corporations*), *Corporations* ini memainkan peranan yang penting. Karena itu Italia masa itu dinamakan negara Korporatif (*Corporate State*). Dengan jatuhnya Mussolini, eksperimen ini juga terhenti.

Dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa dewasa ini perwakilan politik merupakan sistem perwakilan yang dianggap paling wajar. Di samping itu beberapa negara merasa bahwa asas *functional or occupational*

representation perlu diperhatikan dan sedapat mungkin diakui kepentingannya di samping sistem perwakilan politik, sebagai cara untuk memasukkan sifat profesional ke dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan umum. Dalam rangka itu perlu diakui bahwa ada masalah yang sampai sekarang belum terpecahkan yaitu bagaimana menetapkan patokan obyektif mengenai sifat-sifat dari golongan fungsional yang akan diikutsertakan, dan bagaimana menentukan kriteria untuk mengukur kekuatan golongan fungsional masing-masing.¹³

Di Indonesia asas perwakilan fungsional (Golongan Karya) juga telah dikenal, di samping asas perwakilan politik. Pemilihan Umum tahun 1971 diselenggarakan dengan mengikutsertakan baik partai politik maupun golongan fungsional.

◆ Sistem Satu Majelis dan Sistem Dua Majelis

Ada negara yang memakai sistem satu majelis (yang biasa dinamakan *House of Representatives* atau *Lower House*). Negara lain memakai sistem dua majelis yaitu *Upper House* atau *Senate*. Atas dasar apa negara memilih antara dua sistem itu? Para penganjur sistem satu majelis berpendapat bahwa satu kamar mencerminkan mayoritas dari "kehendak rakyat" karena biasanya dipilih secara langsung oleh masyarakat. Prinsip mayoritas inilah yang dianggap sesuai dengan konsep demokrasi. Lagi pula prosedur pengambilan keputusan dapat berjalan dengan relatif cepat.

Di pihak lain para pendukung sistem dua majelis yakin bahwa kekuasaan sistem satu majelis perlu dibatasi, karena memberi peluang untuk menyalahgunakan wewenang itu. Anggota-anggotanya mudah dipengaruhi oleh fluktuasi situasi politik, karena dipilih langsung oleh rakyat. Dalam sistem dua majelis, Senat sedikit banyak dapat menetralsir kecenderungan itu melalui pembahasan tambahan yang lebih moderat. Suatu alasan lain ialah bahwa sistem dua majelis memberi kesempatan kepada provinsi atau negara bagian untuk memajukan kepentingan-kepentingannya, yang khusus tambahan biasanya disusun sedemikian rupa sehingga wewenangnya kurang daripada badan yang mewakili rakyat.

¹³*Encyclopedia of The Social Sciences* (New York: MacMillan Co., 1959)), Jilid V. hlm. 522.

❖ Majelis Tinggi

Keanggotaan Majelis ini ditentukan atas berbagai dasar:

- a. Turun-temurun (Inggris)
- b. Ditunjuk (Inggris, Kanada)
- c. Dipilih (India, Amerika, Filipina).

Majelis Tinggi Inggris (*House of Lords*) merupakan satu-satunya majelis di mana sebagian anggotanya berkedudukan secara turun-temurun. Di samping itu ada anggota yang ditunjuk berdasarkan jasanya kepada masyarakat (misalnya Ny. Churchill sesudah suaminya meninggal). Dalam hal seperti ini keanggotaan tidak turun-temurun. Begitu pula di Kanada, penunjukan anggota Senat sering berdasarkan jasanya terhadap masyarakat atau kepada partai yang sedang berkuasa.

Mengenai anggota majelis tinggi yang dipilih, kita menjumpai bahwa masa jabatan anggota majelis tinggi lebih lama daripada masa jabatan anggota majelis rendah, seperti di India, Amerika Serikat, dan Filipina. Dalam keadaan semacam ini tidak mustahil kedua majelis itu pada suatu waktu berlainan komposisinya, dalam arti bahwa majelis rendah dikuasai oleh partai tertentu sedangkan majelis tinggi dikuasai oleh partai lain. Hal ini dapat menghambat kelancaran pekerjaan.

Hal ini telah menimbulkan kecaman bahwa adanya majelis tinggi tidak demokratis, karena tidak mencerminkan konstelasi kekuasaan yang sebenarnya, padahal wewenangnya cukup besar. Kecaman lain yang dilontarkan ialah bahwa adanya dua majelis akan menghambat kelancaran pembahasan perundang-undangan, lagi pula dapat menimbulkan persaingan antara dua majelis itu. Maka dari itu sering terjadi bobot wewenang majelis tinggi kurang dibanding dengan bobot wewenang majelis rendah. Misalnya, yang mempunyai wewenang untuk menjatuhkan kabinet hanya majelis rendah—kecuali di Amerika Serikat di mana majelis tinggi (*Senate*) mempunyai kekuasaan yang lebih besar daripada majelis rendah (*House of Representatives*).

Di bawah ini dibentangkan beberapa contoh dari bi-kameralisme:

Inggris: *House of Lords*. Jumlah anggota pada tahun 2007 adalah 847

orang¹⁴. Sebagian keanggotaan berdasarkan keturunan, sebagian lagi berdasarkan penunjukan seumur hidup. Wewenangnya: rancangan undang-undang dapat ditangguhkan selama paling lama satu tahun, akan tetapi rancangan anggaran belanja tidak boleh ditolak. Badan ini tidak dapat menjatuhkan badan eksekutif.

India: *Rajya Sabha (Council of States)*. Jumlah anggotanya kira-kira 250 orang dengan masa jabatan 6 tahun. Mayoritas anggota dipilih oleh badan legislatif negara-negara bagian, dan kira-kira 12 anggota ditunjuk dari kalangan ahli kebudayaan, pekerjaan sosial, cendekiawan, dan sebagainya. Rajya Sabha tidak dapat menjatuhkan kabinet. Di bidang perundang-undangan wewenangnya hampir sama dengan majelis rendah (*Lok Sabha*), kecuali dalam hal rancangan undang-undang keuangan di mana kedudukannya hanya sebagai penasihat.

Amerika Serikat: *Senate*. Jumlah anggota 100 (2 dari setiap negara bagian) orang yang dipilih secara langsung dalam pemilihan umum dengan masa jabatan enam tahun. Wewenangnya jauh lebih besar daripada Majelis Rendah (*House of Representatives*). Setiap perjanjian internasional, begitu pula pengangkatan-pengangkatan yang penting, seperti menteri, duta besar, dan hakim agung harus disetujui oleh Senat. Sering jabatan di senat menjadi batu loncatan untuk menjadi presiden, seperti John F. Kennedy, Lyndon B. Johnson, dan Gerald Ford.

Filipina: *Senate*. Jumlah anggota 24 orang, dengan masa jabatan enam tahun.

Australia: *Senate*. Jumlah anggota pada tahun 1999 adalah 76 orang. Karena terbatasnya wewenang, kadang-kadang disebut *House of Review*.¹⁵

Republik Indonesia Serikat: *Senat*. Jumlah anggota kira-kira 32 orang sebagai wakil dari 16 daerah bagian. Senat tidak dapat menjatuhkan badan eksekutif. Di bidang perundang-undangan wewenangnya kurang daripada majelis rendah. Jika rancangan undang-undang telah diterima oleh badan legislatif, tetapi ditolak oleh Senat, maka rancangan undang-undang dapat dibicarakan lagi dalam badan legislatif. Jika diterima lagi dengan mayoritas

¹⁴www.parliament.uk

¹⁵Singleton et al., *Australian Political Institutions*, ed. ke-6 (Australia: Longman 2000), hlm. 130.

2/3 dari anggota yang hadir, rancangan undang-undang dianggap telah diterima.

❖ **Majelis Rendah**

Biasanya semua anggota dipilih dalam pemilihan umum; dianggap sebagai majelis yang terpenting. Biasanya masa jabatan sudah ditentukan (Amerika Serikat 2 tahun, Filipina 2 tahun). Di Inggris dan India masa jabatan maksimal 5 tahun, akan tetapi sewaktu-waktu dapat dibubarkan atas anjuran perdana menteri untuk diadakan pemilihan baru (*Westminster style*).

Wewenang majelis rendah biasanya lebih besar daripada wewenang majelis tinggi, kecuali di Amerika Serikat. Wewenang ini tercermin baik di bidang legislatif maupun di bidang pengawasan (kontrol). Di negara-negara yang memakai sistem parlementer, seperti Inggris, India, dan Australia, majelis ini dapat menjatuhkan kabinet. Dalam sistem presidensial, seperti Amerika Serikat dan Filipina, majelis rendah tidak mempunyai wewenang ini.

Inggris: *House of Commons*. Jumlah anggota 646 orang¹⁶, dengan masa jabatan maksimal lima tahun. *House of Commons* dapat menjatuhkan badan eksekutif.

India: *Lok Sabha*. Jumlah anggota 530-552 orang¹⁷, dengan masa jabatan maksimal lima tahun. *Lok Sabha* dapat menjatuhkan badan eksekutif.

Amerika Serikat: *House of Representatives*. Jumlah anggotanya kira-kira 435 orang, dengan masa jabatan dua tahun.

Filipina: *National Assembly*. Jumlah anggotanya kira-kira 104 orang, dengan masa jabatan empat tahun.

Australia: *House of Representatives*. Jumlah anggotanya 150 orang, dengan masa jabatan tiga tahun.

◆ **Fungsi Badan Legislatif**

Di antara fungsi badan legislatif yang paling penting ialah:

1. Menentukan kebijakan (*policy*) dan membuat undang-undang. Untuk itu badan legislatif diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah, dan terutama di bidang *budget* atau anggaran.

¹⁶www.parliament.uk

¹⁷www.parliament.uk

2. Mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga agar semua tindakan badan eksekutif sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan (*scrutiny, oversight*). Untuk menyelenggarakan tugas ini, badan perwakilan rakyat diberi hak-hak kontrol khusus.

Di samping itu terdapat banyak badan legislatif yang menyelenggarakan beberapa fungsi lain seperti mengesahkan (*ratify*) perjanjian-perjanjian internasional yang dibuat oleh badan eksekutif. Perlu dicatat bahwa beberapa badan legislatif (antara lain Senat Amerika Serikat) mempunyai wewenang untuk menuntut (meng-*impeach*) dan mengadili pejabat tinggi, termasuk presiden. Di Prancis badan legislatif berwenang menuntut pejabat tinggi termasuk presiden dan menteri-menteri, akan tetapi pengadilan tinggilah yang mengadili.

❖ Fungsi Legislasi

Menurut teori yang berlaku tugas utama legislatif terletak di bidang perundang-undangan, sekalipun ia tidak mempunyai monopoli di bidang itu. Untuk membahas rancangan undang-undang sering dibentuk panitia-panitia yang berwenang untuk memanggil menteri atau pejabat lainnya untuk dimintai keterangan seperlunya. Di beberapa negara seperti Amerika Serikat dan Prancis panitia legislatif ini sangat berkuasa, tetapi di negara lain seperti Inggris, panitia-panitia ini hanya merupakan panitia teknis saja. Biasanya sidang-sidang panitia legislatif diadakan secara tertutup, kecuali di Amerika Serikat di mana sidang panitia dapat ditentukan terbuka untuk umum.

Akan tetapi dewasa ini telah menjadi gejala umum bahwa titik berat di bidang legislatif telah banyak bergeser ke badan eksekutif. Mayoritas undang-undang dirumuskan dan dipersiapkan oleh badan eksekutif, sedangkan badan legislatif tinggal membahas dan mengamendementnya. Sebagai rumus umum dapat dikatakan bahwa di kebanyakan negara yang dipantau *enactment rate* (persentase jumlah rancangan undang-undang yang diterima baik oleh badan legislatif dibanding dengan jumlah rancangan undang-undang yang berasal dari badan eksekutif) adalah 90%. Negara-negara ini antara lain adalah negeri Belanda, Malaysia, Inggris, dan Australia. Selain itu rancangan undang-undang yang dibuat atas inisiatif badan legislatif sedikit jumlahnya dan jarang menyangkut kepentingan umum.

Keadaan ini tidak mengherankan sebab dalam negara modern badan eksekutif bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat dan karena itu harus aktif mengatur semua aspek kehidupan masyarakat. Dalam melaksanakan tugas badan eksekutif didukung oleh staf ahli serta sarana-sarana lainnya di masing-masing kementerian, yang memang merupakan syarat mutlak untuk merumuskan rancangan undang-undang. Sebaliknya keahlian anggota-anggota badan legislatif lebih terbatas, sekalipun di beberapa negara legislatif dibantu oleh staf administrasi dan ahli *research* yang berkualitas tinggi.¹⁸

Akan tetapi pada umumnya di bidang keuangan, pengaruh badan legislatif lebih besar daripada di bidang legislasi umum. Rancangan anggaran belanja diajukan ke badan legislatif oleh badan eksekutif, akan tetapi badan legislatif mempunyai hak untuk mengadakan amandemen, dan dalam hal ini menentukan seberapa anggaran pemerintah dapat disetujui. Jadi, badan legislatiflah yang pada akhirnya menentukan berapa dan dengan cara bagaimana uang rakyat dipergunakan.

Di negara yang badan eksekutifnya dominan, badan legislatif biasanya tidak akan terlalu banyak mengubah rancangan anggaran belanja. Akan tetapi di negara yang badan legislatifnya kuat, badan itu dapat saja mengadakan banyak perubahan, termasuk mengurangi anggaran yang akan dipergunakan. *Congress* Amerika Serikat, misalnya, sering mengurangi bantuan ekonomi untuk negara-negara yang sedang berkembang. Begitu juga di Australia wewenang pemerintah terhadap badan legislatif mengenai *budget* lebih kuat dibanding dengan negara lain.¹⁹

❖ Fungsi Kontrol

Dengan semakin berkurangnya pengaruh badan legislatif di bidang legislatif, maka peranannya di bidang pengawasan dan kontrol bertambah menonjol. Badan legislatif berkewajiban untuk mengawasi aktivitas badan eksekutif, agar sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkannya. Pengawasan dilakukan melalui sidang panitia-panitia legislatif dan melalui hak-hak kontrol yang khusus, seperti hak bertanya, interpelasi, dan sebagainya.

¹⁸Carter dan Herz, *Government and Politics*, hlm. 140.

¹⁹Lihat Singleton et al., *Australian Political Institutions*.

a. Pertanyaan Parlementer:

Anggota badan legislatif berhak untuk mengajukan pertanyaan kepada pemerintah mengenai sesuatu masalah. Di Inggris, Australia, dan India kita melihat adanya jam bertanya (*question hour*), di mana pertanyaan diajukan secara lisan dalam sidang umum dan menteri yang bersangkutan atau kadang-kadang perdana menteri sendiri yang menjawabnya secara lisan. Oleh karena segala kegiatannya banyak menarik perhatian media massa, maka badan legislatif dengan mengajukan pertanyaan parlementer dapat menarik perhatian umum terhadap sesuatu peristiwa dan mengorek informasi mengenai kebijakan pemerintah.

Di Indonesia semua badan legislatif, kecuali badan legislatif Gotong Royong di zaman Demokrasi Terpimpin, mempunyai hak bertanya. Pertanyaan ini biasanya diajukan secara tertulis dan dijawab pula secara tertulis oleh departemen yang bersangkutan; pertanyaan parlementer serta jawaban pemerintah tidak banyak efek politiknya.

b. Interpelasi:

Kebanyakan badan legislatif mempunyai hak interpelasi, yaitu hak untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan di sesuatu bidang. Badan eksekutif wajib memberi penjelasan dalam sidang pleno, yang mana dibahas oleh anggota-anggota dan diakhiri dengan pemungutan suara mengenai apakah keterangan pemerintah memuaskan atau tidak. Jika hasil



Rapat Interpelasi DPR tentang Dukungan Pemerintah terhadap Resolusi PBB tentang Nuklir Iran

pemungutan suara bersifat negatif, hal ini merupakan tanda peringatan bagi pemerintah bahwa kebijakannya diragukan. Dalam hal terjadi perselisihan antara badan legislatif dan badan eksekutif, interpelasi dapat dijadikan batu loncatan untuk diajukan mosi tidak percaya. Di Republik Prancis III (1870–1940) dan IV (1946–1958) interpelasi sering mengguncangkan kedudukan kabinet.

Di Indonesia semua badan legislatif, kecuali Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong masa Demokrasi Terpimpin, mempunyai hak interpelasi. Di masa Orde Baru, hak interpelasi tidak pernah digunakan. Hak ini kembali digunakan di era Reformasi ketika DPR (2004–2009) mengusung interpelasi masalah impor beras dan lumpur Lapindo. Usaha anggota dewan ini akhirnya gagal karena tidak memenuhi kuorum.

c. Angket (Enquete):

Hak angket adalah hak anggota badan legislatif untuk mengadakan penyelidikan sendiri. Untuk keperluan ini dapat dibentuk suatu panitia angket yang melaporkan hasil penyelidikannya kepada anggota badan legislatif lainnya, yang selanjutnya merumuskan pendapatnya mengenai soal ini dengan harapan agar diperhatikan oleh pemerintah.

Di Indonesia semua badan legislatif, kecuali Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong zaman Demokrasi Terpimpin, mempunyai hak angket. Namun, hak ini tidak pernah digunakan kecuali oleh anggota DPR masa Reformasi (2004–2009) untuk masalah impor beras.

d. Mosi:

Umumnya dianggap bahwa hak mosi merupakan hak kontrol yang paling ampuh. Jika badan legislatif menerima suatu mosi tidak percaya, maka dalam sistem parlementer kabinet harus mengundurkan diri dan terjadi suatu krisis kabinet. Republik Prancis III (1870–1940) dan IV (1946–1958) terkenal karena banyaknya mosi yang mengguncang kedudukan kabinet.

Di Indonesia pada masa sistem parlementer, badan legislatif mempunyai hak mosi, tetapi mulai zaman Demokrasi Terpimpin hak ini ditiadakan. Pada masa Reformasi, anggota DPR (1999–2004) menggunakan hak mosi ketika melakukan pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid sebagai presiden tahun 2001. Hal ini memang tidak lazim karena umumnya hak ini digunakan dalam sistem parlementer dan bukan sistem presidensial.

❖ Fungsi lainnya

Di samping fungsi legislasi dan kontrol, badan legislatif mempunyai beberapa fungsi lain. Dengan meningkatnya peranan badan eksekutif dan berkurangnya peranan badan legislatif di bidang perundang-undangan, dewasa ini lebih ditonjolkan peranan edukatifnya. Badan legislatif dianggap sebagai forum kerja sama antara berbagai golongan serta partai dengan pemerintah, di mana beraneka ragam pendapat dibicarakan di muka umum.

Bagi anggota badan legislatif terbuka kesempatan untuk bertindak sebagai pembawa suara rakyat dan mengajukan beraneka ragam pandangan yang berkembang secara dinamis dalam masyarakat. Dengan demikian jarak (*gap*) antara yang memerintah dan yang diperintah dapat diperkecil. Di pihak lain, pembahasan kebijaksanaan pemerintah di muka umum merupakan kesempatan bagi pemerintah untuk menjelaskan tindakan-tindakan serta rencananya.

Melalui media massa (terutama televisi) masyarakat ramai diajak mengikuti persoalan yang menyangkut kepentingan umum dan menilainya menurut kemampuan masing-masing. Dengan demikian rakyat dididik ke arah kewarganegaraan yang sadar dan bertanggung jawab, dan partisipasi politiknya dapat dibina.

Suatu fungsi lain yang tidak kalah pentingnya ialah sebagai sarana rekrutmen politik. Ia merupakan *training ground* bagi generasi muda untuk mendapat pengalaman di bidang politik sampai ke tingkat nasional.

◆ Badan Legislatif di Negara-Negara Otoriter

Di bawah ini hanya akan dibahas sebagai contoh dari badan legislatif di bawah rezim komunis dan Federasi Rusia sebagai suatu negara yang ingin demokratis dan membebaskan diri dari ideologi komunis, sekalipun ada beberapa negara otoriter lainnya.

Peranan dan wewenang badan legislatif di negara-negara komunis berlainan sekali dengan badan legislatif di negara-negara demokratis oleh karena didasari oleh ideologi komunis. Lagi pula dalam meneropong kekuasaan dan wewenang badan legislatif perlu diperhatikan peranan Partai Komunis yang selama 1917–1991 memegang kedudukan sebagai partai tunggal.

Badan legislatif Uni Soviet, yaitu Soviet Tertinggi, secara resmi sangat

ditunjukkan peranannya sebagai organ kekuasaan negara tertinggi, sebagai perwujudan dari "kemauan rakyat yang tunggal". Soviet Tertinggi tidak hanya mempunyai kekuasaan legislatif, tetapi juga kekuasaan eksekutif dan yudikatif. Badan itu mendelegasikan sebagian besar kekuasaannya kepada suatu kabinet (*Council of Ministers*) yang secara formal bertanggung jawab kepada Soviet Tertinggi. Kekuasaan yudikatif diserahkan kepada badan-badan peradilan. Akan tetapi karena Soviet Tertinggi hanya bersidang beberapa minggu setahun, badan itu praktis tidak dapat menyelenggarakan kekuasaan yang luas itu.

Anggota Soviet Tertinggi berjumlah kira-kira 1300 orang dan dibagi dalam dua majelis, yaitu *Soviet of the Union* (yang boleh disamakan dengan majelis rendah) dan *Soviet of Nationalities* (yang boleh disamakan dengan majelis tinggi). Keanggotaannya mencakup anggota Partai Komunis yang dipilih untuk masa jabatan empat tahun. Di samping itu, orang non-partai yang telah disetujui oleh Partai bisa dipilih. Akan tetapi karena dalam pemilihan hanya dibenarkan satu calon untuk satu kursi, dan tidak ada persaingan dalam perebutan kursi, hasil pemilihan umum dapat diragukan validitasnya. Menurut perhitungan resmi, jumlah anggota non-partai dalam Soviet Tertinggi dalam periode 1962–1966 adalah 24%. Anggota Soviet Tertinggi tidak merupakan *professional politicians*, tetapi dianggap pula mewakili pelbagai bidang kegiatan ekonomi dan industri yang setelah selesai bersidang di Moskwa selama dua atau tiga minggu kembali ke pekerjaannya di daerah masing-masing. Hal ini didasari pandangan bahwa badan legislatif seharusnya merupakan *working bodies* dan bukan *talking bodies*.

Anggota Soviet Tertinggi memilih kira-kira 30 orang sebagai Presidium-nya. Presidium bertindak atas nama Soviet Tertinggi selama badan itu tidak bersidang, dengan kewenangan antara lain menunjuk dan menghentikan menteri. Ia secara resmi dapat membubarkan Soviet Tertinggi jika ada perselisihan antara kedua majelis dan mengadakan pemilihan umum baru (hal ini belum pernah terjadi). Presidium Soviet Tertinggi juga merupakan kepala negara kolektif (*collegium president*). Sedangkan *Presidium* bertindak atas nama seluruh Presidium.

Wewenang Presidium mencakup bidang eksekutif seperti mengeluarkan dekret-dekret yang dalam sidang Soviet Tertinggi berikutnya disahkan. Di samping itu Presidium mempunyai wewenang yudikatif untuk membatalkan ke-

putusan dan peraturan kabinet jika dianggap tidak sesuai dengan undang-undang. Presidium secara formal bertanggung jawab kepada Soviet Tertinggi, tetapi dalam praktik Presidium malahan membimbing Soviet Tertinggi. Hal ini dimungkinkan karena anggota Presidium merangkap menjadi pimpinan Partai Komunis.

Akan tetapi kekuasaan yang sebenarnya ada di tangan pimpinan Partai. Kelancaran pekerjaan dan koordinasi antara masing-masing badan kekuasaan terjamin karena anggota Presidium juga menjadi anggota pimpinan Partai. Jadi, sekalipun secara formal semua kekuasaan ada di tangan Soviet Tertinggi sebagai wakil rakyat, tetapi penyelenggaraan kekuasaan itu tidak ditentukan oleh badan tersebut, melainkan oleh pimpinan Partai Komunis.

Dalam praktik badan legislatif komunis, baik di Uni Soviet maupun di negara-negara komunis lainnya yang mengikuti pola Uni Soviet, tidak bertindak sebagai badan pembuat undang-undang atau sebagai badan pengontrol terhadap pemerintah, akan tetapi merupakan sarana untuk menjalin hubungan yang lancar antara masyarakat dengan aparatur negara, sekaligus diharapkan dapat meyakinkan masyarakat bahwa mereka berpartisipasi dalam proses pemerintahan. Untuk badan eksekutif, diskusi umum ini merupakan forum untuk mengumumkan dan menjelaskan kebijakannya.

Dengan berakhirnya negara Uni Soviet pada tahun 1991 dimulailah suatu era baru Partai Komunis pada tahun 1992. Parlemen baru dari Federasi Rusia terdiri dari 2 Kamar yaitu *State Duma (Lower House)* dan *Federation Council (Upper House)* dengan 178 anggota. Sekalipun wewenang badan eksekutif lebih besar daripada masa lampau tetapi tetap terbatas. Badan eksekutif dapat menolak undang-undang yang telah di terima baik oleh *Lower House*.

◆ Badan Legislatif di Indonesia

Kita telah mengenal lima belas badan legislatif di Indonesia, yaitu:

1. Volksraad: 1918–1942
2. Komite Nasional Indonesia: 1945–1949
3. DPR dan Senat Republik Indonesia Serikat: 1949–1950
4. DPR Sementara: 1950–1956
5. a. DPR (hasil pemilihan umum 1955): 1956–1959
b. DPR Peralihan: 1959–1960

6. DPR-Gotong-Royong–Demokrasi Terpimpin: 1960–1966
7. DPR-Gotong-Royong–Demokrasi Pancasila:1966–1971
8. DPR hasil pemilihan umum 1971
9. DPR hasil pemilihan umum 1977
10. DPR hasil pemilihan umum 1982
11. DPR hasil pemilihan umum 1987
12. DPR hasil pemilihan umum 1992
13. DPR hasil pemilihan umum 1997
14. DPR hasil pemilihan umum 1999
15. DPR hasil pemilihan umum 2004

❖ **Volksraad: 1918–1942**

Jumlah anggota 38 orang, ditambah dengan ketua, seorang Belanda, yang ditunjuk oleh pemerintah. Pada permulaan berdirinya Volksraad partisipasi dari organisasi politik Indonesia sangat terbatas. Dari 38 orang anggota, 4 orang mewakili organisasi Indonesia, di antaranya dari Budi Utomo dan Sarikat Islam. Hal ini berubah pada tahun 1931, waktu diterima prinsip “mayoritas pribumi”. Dari jumlah 60 orang anggota ada 30 orang Indonesia pribumi, di antaranya 22 dari partai dan organisasi politik; ketuanya tetap orang Belanda. Fraksi Nasional di bawah pimpinan Husni Thamrin memainkan peranan yang penting.²⁰



Volksraad Batavia

²⁰Semua angka mengenai Volksraad diambil dari A.K. Pringgogidgo, *Sejarah Pergerakan Rakyat Indonesia* (Jakarta: Dian Rakyat, 1970), hlm. 74-75, 138-141.

❖ **Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP): 1945–1949**

KNIP merupakan badan pembantu Presiden yang pembentukannya didasarkan pada keputusan sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 18 Agustus 1945. KNIP yang merupakan pengembangan dari Komite Nasional Indonesia (KNI) dilantik oleh Presiden Soekarno pada tanggal 29 Agustus 1945. Pada sidang KNI tanggal 22 Agustus 1945, anggotanya berjumlah 103 orang, sedangkan pada sidang KNIP tanggal 29 Agustus jumlah anggotanya sudah bertambah menjadi 137 orang (terdiri dari tokoh masyarakat dan anggota PPKI). Pada sidang terakhir, jumlah anggota KNIP berjumlah 536 orang.²¹

Pada sidang pertama KNIP tanggal 29 Agustus 1945 dipilih pengurus KNIP dengan susunan pimpinan sebagai berikut :

Ketua : Mr. Kasman Singodimedjo

Wakil Ketua: Mr. Sutardjo Kartohadikusuma

Wakil Ketua: Mr. J. Latuharhary

Wakil Ketua: Adam Malik

KNIP yang semula berfungsi sebagai pembantu presiden, kemudian berubah melaksanakan tugas legislatif berdasarkan Maklumat Wakil Presiden No. X yang berbunyi :

Bahwa Komite Nasional Indonesia Pusat, sebelum terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara, serta menyetujui bahwa pekerjaan Komite Nasional Indonesia Pusat sehari-hari, berhubungan dengan gentingnya keadaan, dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih di antara mereka dan yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional Indonesia Pusat.

Setelah itu pekerjaan sehari-hari KNIP dipegang oleh Badan Pekerja KNIP (BP KNIP). BP KNIP dibentuk pada tanggal 17 Oktober 1945 dengan ketuanya Sutan Sjahrir dan wakil Mr. Amir Sjarifuddin.

Sebagai badan perwakilan, KNIP-BP KNIP telah menjalankan hak dan kewajibannya, yaitu telah mengajukan usul/inisiatif, interpelasi, angket,

²¹Semua angka mengenai badan legislatif Indonesia – kecuali Volksraad – diambil dari Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang disusun oleh Sekretariat DPR-GR (Jakarta: Sekretariat DPR-GR, 1971) dan Ensiklopedia Nasional Indonesia, *Ibid.*, hlm. 62-64.

pertanyaan, dan mosi (khususnya mosi kepercayaan). Fungsi pengawasan ini sebagian berhasil diputuskan menjadi perundang-undangan, sebagian tidak, bahkan sebagian sukar ditelusuri.²²

Sejak proklamasi kemerdekaan sampai pulihnya kembali Negara Kesatuan RI tanggal 17 Agustus 1950, Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia dan Komite Nasional sendiri telah menyetujui 133 Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang, di antaranya yang terpenting adalah Undang-Undang No. 11 Tahun 1949 tentang pengesahan Konstitusi Republik Indonesia Serikat; mengeluarkan 6 mosi dan 2 interpelasi.

❖ **Badan Legislatif Republik Indonesia Serikat: 1949–1950**

Terdiri dari dua majelis, yaitu: Senat, dengan jumlah 32 orang dan Badan legislatif dengan jumlah 146 orang, 49 orang di antaranya dari Republik Indonesia yang berpusat di Yogyakarta. DPR mempunyai hak *budget*, inisiatif, dan amandemen, di samping wewenang untuk menyusun rancangan undang-undang bersama-sama pemerintah. Hak-hak lainnya yang dimiliki adalah hak bertanya, hak interpelasi, dan hak angket; akan tetapi tidak mempunyai hak untuk menjatuhkan kabinet.

Dalam masa setahun itu telah diselesaikan 7 buah undang-undang termasuk di antaranya Undang-Undang No. 7 tahun 1950 tentang perubahan konstitusi sementara R.I.S menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia; 16 mosi dan 1 interpelasi, baik oleh Senat maupun DPR.

❖ **Badan Legislatif Sementara: 1950–1956**

DPRS ini mempunyai kira-kira 235 anggota terdiri atas anggota bekas DPR dan bekas Senat Republik Indonesia Serikat, serta anggota Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia dan anggota Dewan Pertimbangan Agung Republik Indonesia yang berpusat di Yogyakarta. Badan ini mempunyai hak legislatif seperti hak *budget*, hak amandemen, hak inisiatif, dan hak kontrol seperti hak bertanya, interpelasi, angket, dan mosi.²³

Badan legislatif sementara telah membicarakan 237 Rancangan Undang-

²²Ensiklopedi Nasional Indonesia, Jilid 9 (PT. Cipta Adi Pustaka, 1990), hlm. 63.

²³Lihat juga Miriam Budiardjo, "The Provisonal Parliament in Indonesia," *Far Eastern Survey* (New York: Februari 1956).

Undang dan menyetujui 167 di antaranya menjadi Undang-Undang, yang terpenting di antaranya adalah Undang-Undang No. 7 Tahun 1953 tentang pemilihan Anggota-Anggota Konstituante dan Anggota-Anggota Badan legislatif. Juga telah menyetujui 21 mosi dari 82 yang diusulkan, 16 interpelasi dari 24 yang diajukan, 1 angket dan melaksanakan 2 kali hak *budget*.

❖ **Badan Legislatif Hasil Pemilihan Umum 1955: 1956–1959**

Jumlah anggota pada tahun 1956 adalah 272 orang. Dari jumlah tersebut 60 anggota merupakan wakil Masyumi, 58 wakil PNI, 47 wakil NU, 32 wakil PKI dan selebihnya anggota-anggota dari sejumlah partai-partai kecil. Jumlah Fraksi adalah 18 dan 2 orang wakil yang tidak berfraksi. Wewenang badan ini di bidang legislatif dan kontrol tidak berbeda dengan DPR-Sementara.

Dalam masa DPR ini telah diajukan 145 Rancangan Undang-Undang dan 113 di antaranya disetujui menjadi Undang-Undang, diusulkan 8 mosi dan 2 di antaranya disetujui, dan diajukan 8 interpelasi dan 3 di antaranya disetujui.

❖ **Badan Legislatif Pemilihan Umum Berlandaskan UUD 1945 (DPR Peralihan): 1959–1960**

Dengan berlakunya kembali UUD 1945, melalui Penetapan Presiden No. 1 tahun 1959 ditetapkan bahwa DPR hasil pemilihan umum 1955 menjalankan tugas DPR menurut UUD 1945. DPR ini sering disebut DPR Peralihan. Dengan berlakunya kembali UUD 1945, maka badan legislatif bekerja dalam suatu rangka yang lebih sempit, dalam arti bahwa hak-haknya kurang terperinci dalam UUD 1945 jika dibandingkan dengan UUD RIS 1949 dan UUDS 1950.

UUD 1945 menentukan adanya sistem presidensial di mana DPR boleh menjatuhkan presiden. Secara formal kedudukan DPR terhadap badan eksekutif adalah sama derajat (*nevengeschikt*) akan tetapi di dalam beberapa hal kedudukan DPR terhadap presiden cukup kuat, oleh karena anggota DPR secara otomatis menjadi anggota MPR. Jumlah total mereka adalah 50% dari anggota MPR, jadi suara anggota DPR kalau kompak dan bersatu dapat memengaruhi suasana dalam MPR (seperti terbukti waktu Memorandum DPR-GR tanggal 9 Juni 1966 yang diajukan kepada MPRS diterima oleh badan itu sebagai Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966). DPR juga mempunyai hak untuk memanggil sidang luar biasa MPR kalau dianggap perlu untuk memin-

ta tanggung jawab kepada Presiden, suatu hak yang tidak diberikan kepada Presiden.

Wewenang badan legislatif menurut UUD 1945 mencakup ketetapan bahwa tiap undang-undang memerlukan persetujuan DPR (Pasal 20). DPR mempunyai hak inisiatif (Pasal 21), hak untuk memprakarsai rancangan undang-undang. Juga ditentukan bahwa "dalam hal ikhwal kepentingan yang memaksa" presiden boleh menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang yang harus pula mendapat persetujuan DPR (Pasal 22). Dalam penjelasan dikemukakan bahwa "dalam keadaan yang genting, yang memaksa pemerintah untuk bertindak lekas dan tepat... Pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan DPR". Hak lain yang ditentukan UUD 1945 ialah hak *budget* (Pasal 23), yaitu hak untuk turut memutuskan rancangan undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

DPR Peralihan ini dibubarkan dengan Penetapan Presiden No. 3 Tahun 1960 justru karena timbulnya perselisihan antara pemerintah dengan DPR Peralihan ini mengenai penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, di mana dari 44 miliar rupiah yang diajukan pemerintah hanya disetujui sekitar 36 sampai 38 miliar rupiah saja. Di samping hak-hak tersebut, dalam rangka melaksanakan tugasnya di bidang pengawasan, DPR Peralihan mempunyai hak-hak: mengajukan pertanyaan, meminta keterangan, mengadakan penyelidikan, mengajukan amandemen, mengajukan usul pernyataan pendapat atau usul-usul lain, dan dapat mengajukan anjuran calon untuk mengisi suatu jabatan dalam hal demikian ditentukan oleh undang-undang (Peraturan Tata Tertib DPR, Keputusan No. 8/DPR-45/59 Pasal 70).

DPR Peralihan ini mempunyai 262 anggota yang terdiri atas 56 anggota dari PNI, 53 anggota dari Masyumi, 45 anggota dari NU, 33 anggota dari PKI, dan selebihnya anggota dari sejumlah partai-partai kecil. Jumlah fraksi adalah 18 dan 4 anggota tidak berfraksi.

DPR Peralihan ini hanya menyelesaikan 5 buah undang-undang dan 2 buah usul pernyataan pendapat.

❖ **Badan Legislatif Gotong Royong Demokrasi Terpimpin: 1960–1966**

Badan legislatif Gotong Royong ini didirikan dengan Penetapan Presiden No.

4 Tahun 1960 sebagai pengganti DPR Peralihan yang dibubarkan dengan Penetapan Presiden No. 3 Tahun 1960. DPR-GR berbeda sekali dengan badan-badan legislatif sebelumnya. Tidak hanya karena ia bekerja dalam sistem pemerintahan yang lain, akan tetapi juga karena ia bekerja dalam suasana di mana DPR ditonjolkan peranannya sebagai pembantu pemerintah, yang tercermin dalam istilah Gotong Royong. Perubahan fungsi ini tercermin di dalam tata tertib DPR-GR yang dituangkan dalam Peraturan Presiden No. 14 Tahun 1960. Di dalam peraturan tata tertib tidak disebut hak kontrol seperti hak bertanya dan hak interpelasi.

Kelemahan DPR-GR di bidang legislatif ialah bahwa DPR-GR kurang sekali memakai hak inisiatifnya untuk mengajukan rancangan undang-undang.²⁴ Selain itu DPR-GR telah membiarkan badan eksekutif mengadakan Penetapan-Penetapan Presiden atas dasar Dekrit 5 Juli 1959, seolah-olah dekrit itu merupakan sumber hukum baru. Padahal dekrit itu sekadar menuntun langkah kembali ke Undang-Undang Dasar 1945. Sesudah itu, semua perundang-undangan seharusnya berdasarkan langsung pada Undang-Undang Dasar 1945. Lagi pula banyak keputusan penting (seperti pengguntungan uang, politik konfrontasi, pengambilalihan perkebunan dan perusahaan asing) diputuskan di luar DPR-GR.

Selain itu DPR-GR telah menerima baik Undang-Undang Pokok Kekuasaan Kehakiman No. 19 Tahun 1964, yang memberi wewenang kepada presiden untuk "turut atau campur tangan dalam soal pengadilan" demi kepentingan revolusi. Ini adalah suatu ketentuan yang dengan tegas menyalahi ketentuan Undang-Undang Dasar, yakni bahwa kekuasaan kehakiman terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah (Penjelasan Pasal 24 dan 25).

Juga, dalam hal keanggotaan, DPR mengalami perubahan besar. Jika dalam DPR sebelumnya perwakilan didasarkan atas asas perwakilan politik atau atas perwakilan melalui perwakilan partai-partai politik, maka dalam DPR-GR keanggotaan meliputi juga beberapa golongan karya seperti anggota dari angkatan bersenjata, petani, buruh, alim ulama, pemuda, koperasi, dan perempuan. Jumlah total anggota adalah 130 dari partai, 152 golongan

²⁴Lihat juga Miriam Budiardjo, "Peranan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Demokrasi Terpimpin" dalam *Himpunan Kuliah Politik Dalam Negeri*, Kursus singkat Khusus Seskoad (Bandung: Seskoad, Juli 1966).

karya, dan satu wakil Irian, sehingga menjadi 283 anggota. Semua anggota ini tidak dipilih tetapi ditunjuk oleh presiden dari daftar-daftar yang diajukan oleh golongan masing-masing. Dari partai-partai politik banyak anggota DPR hasil pemilihan umum kembali menduduki kursi dalam DPR-GR kecuali wakil-wakil dari partai Masyumi dan PSI yang pada tahun 1960 telah dibubarkan oleh Presiden Soekarno. Pimpinan DPR-GR diberi status menteri, sesuatu yang bertentangan dengan asas Trias Politika.

Dalam suasana Demokrasi Terpimpin sistem pemungutan suara diganti dengan sistem musyawarah untuk mencapai mufakat. Ketentuan ini terdapat antara lain dalam Amanat Presiden 1959 yang menyatakan bahwa "Undang-Undang Dasar 1945 adalah asli cerminan kepribadian bangsa Indonesia yang sejak zaman purbakala mulai mendasarkan sistem pemerintahannya kepada musyawarah dan mufakat dengan pimpinan sesuatu kekuasaan sentral di tangan seorang sesepuh, seorang ketua yang tidak mendiktatori tetapi "memimpin", "mengayomi". Dalam tata tertib DPR-GR (Peraturan Presiden No. 14 Tahun 1960, Pasal 103) yang berlaku sampai September 1964, ditentukan bahwa "Keputusan sedapat mungkin diambil dengan kata mufakat". Akan tetapi ditetapkan pula bahwa, jika tidak tercapai kata mufakat, maka Presiden mengambil keputusan dengan memerhatikan pendapat-pendapat yang dikemukakan dalam musyawarah. Dengan demikian Kepala Eksekutif diberi wewenang dalam proses pengambilan keputusan badan legislatif. Dalam tata tertib baru (Peraturan Presiden No. 32 Tahun 1964) prosedur musyawarah/mufakat tetap dipertahankan, akan tetapi peranan Presiden dalam proses pengambilan keputusan tidak disebut.

Selama masa kerjanya, DPR-GR telah mengesahkan 117 Undang-Undang, dengan perincian: tahun 1960 disahkan 5 Undang-Undang, tahun 1961 disahkan 22 Undang-Undang, tahun 1962 disahkan 19 Undang-Undang, tahun 1963 disahkan 14 Undang-Undang, tahun 1964 disahkan 36 Undang-Undang, dan tahun 1965 disahkan 21 Undang-Undang.

❖ **Badan Legislatif Gotong-Royong Demokrasi Pancasila: 1966–1971**

Dalam suasana menegakkan Orde Baru sesudah terjadinya G 30 S/PKI, DPR-GR mengalami perubahan, baik mengenai keanggotaan maupun wewenangnya. Anggota PKI dikeluarkan, sedang partai-partai politik lainnya memakai hak

recall untuk mengganti anggota yang dianggap tersangkut dalam atau bersimpati kepada PKI dengan wakil lain. Susunan keanggotaan DPR-GR menjadi berjumlah total 242 anggota. Dari jumlah tersebut 102 merupakan anggota partai politik, yakni 44 anggota PNI dan 36 NU, selebihnya anggota dari beberapa partai kecil. Sedangkan 140 anggota sisanya adalah dari Golongan Karya (termasuk ABRI).

Selain itu juga diusahakan agar tata kerja DPR-GR lebih sesuai dengan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, terutama yang menyangkut kontrol. Aturan tata tertib baru (pertama, Keputusan DPR-GR No. 31/ DPR-GR/IV/65-66, kemudian disempurnakan dengan Keputusan DPR-GR No. 10/DPR-GR/III/967-1968) Pasal 77 ayat 1 menentukan bahwa badan itu melakukan pengawasan dengan usaha-usaha seperti berikut: mengajukan pertanyaan, meminta keterangan (interpelasi), mengadakan penyelidikan (angket), mengajukan perubahan, mengajukan usul pernyataan pendapat atau usul-usul lain dan menganjurkan seseorang jika ditentukan oleh undang-undang.

Mengenai pengambilan keputusan, sistem musyawarah/mufakat masih dipertahankan dengan ketentuan bahwa keputusan harus diambil oleh anggota DPR sendiri (tanpa campur tangan presiden). Di samping itu dibuka kemungkinan untuk menggunakan cara "dengan suara terbanyak" oleh MPR (berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945). Ditetapkan bahwa dalam hal pengambilan keputusan diadakan dua tahap, pertama-tama dicoba mencari mufakat; jika tidak tercapai mufakat, padahal soal ini menyangkut kepentingan nasional yang penting, maka diadakan pemungutan suara secara rahasia dan tertulis atas sistem suara yang terbanyak (Tata Tertib Pasal 4).

DPR-GR Demokrasi Pancasila telah menyelesaikan 82 buah Undang-Undang yang terpenting di antaranya ialah Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat dan Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, 7 buah resolusi, 9 buah pernyataan pendapat, dan 1 buah angket.

❖ **Badan Legislatif Hasil Pemilihan Umum 1971–1977**

DPR-RI ini adalah hasil pemilihan yang diselenggarakan pada tanggal 3 Juli 1971 berdasarkan Undang-Undang No. 15 tahun 1969 tentang Pemilihan

Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat dan Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Mempunyai 460 anggota (100 anggota diangkat, 360 anggota dipilih dalam pemilihan umum seperti disebut dalam Pasal 10 ayat 3 Undang-Undang No. 16 Tahun 1969) yang terdiri atas:

261 anggota dari Golongan Karya Pembangunan (227 anggota dipilih melalui pemilihan umum, 25 diangkat, dan 9 anggota mewakili Irian Jaya)

58 anggota dari NU

24 anggota dari Parmusi

10 anggota dari PSII

2 anggota dari Perti

20 anggota dari PNI

7 anggota dari Parkindo

3 anggota dari Partai Katolik dan

75 anggota dari ABRI (seluruhnya diangkat).

Untuk menyederhanakan dan meningkatkan efisiensi kerja para anggota dalam melaksanakan tugasnya sebagai wakil rakyat maka dibentuk Fraksi dalam DPR-RI. Pengertian Fraksi menurut peraturan tata tertib DPR-RI (Keputusan No. 7/DPR-RI/III/71-72 Pasal 33 ayat I) adalah pengelompokan anggota DPR-RI yang mencerminkan konstelasi pengelompokan politik dalam masyarakat yang terdiri dari unsur-unsur Golongan Karya dan Golongan Politik. Semua anggota DPR-RI wajib menjadi anggota Fraksi. Berdasarkan pengelompokan di atas maka dibentuk Fraksi yaitu:

- Fraksi ABRI,
- Fraksi Karya Pembangunan,
- Fraksi Demokrasi Pembangunan yang terdiri (pengelompokan) atas PNI, Parkindo, dan Partai Katolik yang setelah berfusi menjadi *Fraksi Partai Demokrasi Indonesia*, dan
- Fraksi Persatuan Pembangunan yang terdiri (pengelompokan) atas NU, Parmusi, PSII, dan Perti yang setelah berfusi menjadi Fraksi Partai Persatuan Pembangunan; sehingga komposisinya sekarang menjadi sebagai berikut: Fraksi ABRI 75 anggota, Fraksi Karya Pembangunan 261 anggota, Fraksi Partai Demokrasi Indonesia 30 anggota, dan Fraksi Partai Persatuan Pembangunan 94 anggota.

Sesuai dengan ketentuan UUD 1945, DPR-RI ini di samping bersama-sama pemerintah bertugas membentuk undang-undang dan menetapkan APBN, juga bertugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan Pemerintah (kontrol). Untuk melaksanakan tugas kontrol ini sebagai disebutkan dalam Pasal 8 ayat 1 Peraturan Tata Tertib DPR-RI, anggota DPR-RI mempunyai hak: mengajukan pertanyaan, meminta keterangan (interpelasi), mengadakan penyelidikan (angket), mengadakan perubahan (amandemen), mengajukan pernyataan pendapat dan mengajukan/menganjurkan seseorang jika ditentukan oleh perundang-undangan.

Sebagai hasil pelaksanaan tugas-tugas DPR-RI di atas, sejak tanggal 2 Oktober 1971 sampai dengan 27 April 1976 telah dihasilkan 34 buah undang-undang, 3 buah memorandum dan 4 buah usul pernyataan pendapat. Berbeda dengan DPR-GR Demokrasi Pancasila yang untuk melaksanakan tugas membentuk undang-undang dibentuk Bagian dan untuk melaksanakan tugas pengawasan dibentuk Komisi, maka dalam melaksanakan kedua bentuk tugas tersebut DPR-RI hanya membentuk Komisi yang jumlahnya, termasuk Komisi APBN, 11 buah.

Sama halnya dengan DPR-GR Demokrasi Pancasila dalam hal pengambilan keputusan, sistem musyawarah masih tetap diutamakan (tanpa campur tangan Presiden) dan baru apabila tidak mungkin maka keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Cara pengambilan/penyampaian suara dilakukan oleh para anggota dengan secara lisan/mengangkat tangan/ berdiri/tertulis, yang menyatakan sikap setuju, menolak atau abstain; sementara pemungutan suara tentang orang dan masalah-masalah yang dipandang penting oleh rakyat dapat dilakukan dengan tertulis atau rahasia.

❖ **Badan Legislatif Hasil Pemilu 1977–1997**

Seperti jumlah anggota DPR hasil Pemilu 1971, jumlah total anggota DPR hasil Pemilu tahun 1977 dan 1982 adalah 460 anggota. Jumlah ini terdiri dari 360 anggota DPR yang dipilih dan 100 anggota yang diangkat. Perubahan jumlah anggota DPR yang dipilih dan diangkat terjadi sejak Pemilu 1987 dimana jumlah total anggota meningkat menjadi 500 anggota dengan perincian 400 anggota dipilih dan 100 anggota diangkat. DPR hasil Pemilu 1992

tetap berjumlah 500 anggota dengan peningkatan jumlah anggota DPR yang dipilih yaitu 425 anggota dan penurunan jumlah anggota DPR yang diangkat menjadi 75 anggota.

Untuk jelasnya, lihat Tabel 1.

Tabel 1
Jumlah Anggota Badan Legislatif
Hasil Pemilu 1977 hingga Hasil Pemilu 1997

| Pemilu tahun | Jumlah total Anggota DPR | Jumlah Anggota DPR yang dipilih | Jumlah Anggota yang diangkat |
|--------------|--------------------------|---------------------------------|------------------------------|
| 1977 | 400 | 360 | 100 |
| 1982 | 400 | 364 | 100 |
| 1987 | 500 | 400 | 100 |
| 1992 | 500 | 400 | 100 |
| 1997 | 500 | 425 | 75 |

Sumber: <http://www.kpu.go.id>

Setelah Pemilu 1971, terjadi perubahan secara fundamental dalam sistem kepartaian di Indonesia. Presiden Soeharto pada tahun 1973 mengajak kesembilan partai politik dan Sekber Golkar yang bertarung pada Pemilu 1971 untuk memfusikan diri atas dasar Golongan Spiritual, Golongan Nasionalis, dan Golongan Karya. Fusi ini menghasilkan tiga partai politik: PPP, PDI, dan Golkar.

Secara lebih rinci, Tabel 2 berikut ini memperlihatkan jumlah kursi dari anggota DPR RI berdasarkan partai politik. Dari tabel tersebut terlihat bahwa sejak Pemilu 1977, anggota DPR terbanyak berasal dari Golkar dan diikuti oleh PPP dan PDI. Dengan kata lain, DPR RI sejak Pemilu 1977 didominasi oleh Golkar yang memperoleh 60–80 persen kursi di DPR RI, sementara perolehan kursi PPP dan PDI persentasenya semakin menurun.

Tabel 2
Komposisi Anggota DPR Hasil Pemilu 1977–1997
Berdasarkan Partai Politik

| No. | Partai | Anggota DPR 1977 | Anggota DPR 1982 | Anggota DPR 1987 | Anggota DPR 1992 | Anggota DPR 1997 |
|-----|--------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 1. | Golkar | 232 | 242 | 299 | 282 | 325 |
| 2. | PPP | 99 | 94 | 61 | 62 | 89 |
| 3. | PDI | 29 | 24 | 40 | 56 | 11 |
| | Jumlah | 360 | 364 | 400 | 400 | 425 |

Sumber: <http://www.kpu.go.id/>

❖ **Badan Legislatif Masa Reformasi Hasil Pemilu 1999 dan 2004²⁵**

DPR periode 1999 dan 2004 merupakan DPR pertama yang terpilih dalam masa reformasi. Pada tanggal 7 Juni 1999 Pemilu untuk memilih anggota legislatif dilaksanakan. Pemilu ini dilaksanakan setelah terlebih dahulu mengubah UU tentang Partai Politik, UU Pemilihan Umum, UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD (UU Susduk) dengan tujuan mengganti sistem Pemilu ke arah yang demokratis.

DPR hasil Pemilu 1999 menghasilkan tujuh partai besar yaitu PDIP, Golkar, PPP, PKB, PAN, PK, dan PBB (perolehan kursi selengkapnya dapat dilihat di Tabel 3).

DPR hasil Pemilu 1999 telah berhasil melakukan amandemen terhadap UUD 1945 sebanyak empat kali pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Meskipun hasil amandemen tersebut masih belum ideal, namun ada beberapa perubahan penting yang terjadi. Salah satu perubahan tersebut adalah lahirnya Dewan Perwakilan Daerah (DPD), lahirnya sistem pemilihan presiden secara langsung, dan lahirnya Mahkamah Konstitusi. Selain itu, dari sisi jumlah UU yang dihasilkan, DPR ini paling produktif yaitu mengesahkan 175 RUU menjadi UU.

²⁵Deskripsi bagian ini sebagian besar diambil dari Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) – www.parlemen.net

Tabel 3
Komposisi Perolehan Kursi
Hasil Pemilu 1999 per Partai Politik

| No. | Partai Politik | Perolehan Kursi |
|-----|---------------------|-----------------|
| 1. | PDIP | 153 |
| 2. | GOLKAR | 50 |
| 3. | PPP | 58 |
| 4. | PKB | 51 |
| 5. | PAN | 34 |
| 6. | PBB | 13 |
| 7. | PK | 7 |
| 8. | PKP | 4 |
| 9. | PNU | 5 |
| 10. | PDKB | 5 |
| 11. | PBI | 1 |
| 12. | PDI | 2 |
| 13. | PP | 1 |
| 14. | PDR | 1 |
| 15. | PSII | 1 |
| 16. | PNI Front Marhaenis | 1 |
| 17. | PNI Massa Marhaen | 1 |
| 18. | IPKI | 1 |
| 19. | PKU | 1 |
| 20. | MASYUMI | 1 |
| 21. | PKD | 1 |
| | TOTAL | 462* |

Sumber: <http://www.kpu.go.id>

Catatan: Anggota yang berjumlah 462 ini dipilih melalui Pemilu, sedangkan 38 anggota lainnya merupakan anggota TNI/POLRI yang diangkat sehingga jumlah total anggota DPR adalah 500 anggota; lihat Panduan Parlemen Indonesia, (Jakarta: Yayasan API, 2001), hlm. 357.

Perbedaan yang signifikan antara DPR hasil Pemilu 2004 dan DPR hasil Pemilu 1999 adalah seluruh anggota DPR dipilih melalui Pemilu dan tidak ada lagi anggota TNI/Polri yang diangkat.

Dilihat dari komposisinya, terdapat tujuh partai politik yang mendapat kursi terbanyak yaitu Golkar (128 kursi), PDIP (109 kursi), PPP (58 kursi), Partai Demokrat (57 kursi), PAN (52 kursi), dan PKB (52 kursi). Untuk selengkapnya, lihat Tabel 4.

Tabel 4
Komposisi Perolehan Kursi DPR Hasil Pemilu 2004

| No. | Partai | Jumlah Kursi |
|-----|----------|--------------|
| 1. | PNI | 1 |
| 2. | PBB | 11 |
| 3. | PPP | 58 |
| 4. | PDK | 5 |
| 5. | PNBK | 1 |
| 6. | DEMOKRAT | 57 |
| 7. | PKPI | 1 |
| 8. | PPDI | 1 |
| 9. | PAN | 52 |
| 10. | PKPB | 2 |
| 11. | PKB | 52 |
| 12. | PKS | 45 |
| 13. | PBR | 13 |
| 14. | PDIP | 109 |
| 15. | PDS | 12 |
| 16. | GOLKAR | 128 |
| | TOTAL | 550 |

Sumber: <http://www.kpu.go.id>

Tabel 5
Perbandingan Jumlah Total Anggota DPR Hasil Pemilu
Tahun 1999 dan 2004

| Pemilu tahun | Jumlah total Anggota DPR |
|--------------|--------------------------|
| 1999 | 500 |
| 2004 | 550 |

◆ Majelis Permusyawaratan Rakyat

Pembahasan mengenai badan legislatif di Indonesia, terutama dalam masa berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 tidak akan lengkap jika tidak meneropong Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Sejak dibentuk telah dikenal beberapa periode Majelis Permusyawaratan Rakyat di Indonesia yaitu:

1. *MPR(S) masa Demokrasi Terpimpin, 1960–1965*

Majelis ini dibentuk dengan Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1959 sebagai pelaksanaan dari Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menetapkan:

1. Pembubaran Konstituante.
2. Menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 berlaku kembali.
3. Pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara.
4. Pembentukan Dewan Pertimbangan Agung Sementara.

Susunan keanggotaan Majelis ini ditetapkan dengan Peraturan Presiden No. 12 Tahun 1959 dengan komposisi sebagai berikut: Anggota DPR-GR sebanyak 283, Utusan Daerah sebanyak 94, dan wakil Golongan Karya sebanyak 232, sehingga jumlah seluruhnya 609 orang.

Majelis ini bersidang 3 kali yaitu:

- a. Sidang Umum I, tanggal 19 November sampai dengan 3 Desember 1960 di Bandung.
- b. Sidang Umum II, tanggal 15 sampai dengan 22 Mei 1963 di Bandung.
- c. Sidang Umum III, tanggal 11 sampai dengan 16 April 1965 di Bandung.

Pada masa Demokrasi Terpimpin ini Pimpinan MPRS adalah melembaga, tetapi tidak lepas dari pengaruh Presiden karena Pimpinan ini diberi predikat Menteri yang berarti pembantu presiden. Malah ketuanya sendiri berpredikat Wakil Perdana Menteri.

Cara mengambil keputusan pada Sidang Umum ialah berdasarkan musyawarah untuk mencapai mufakat dengan kemungkinan campur tangan Presiden sebagaimana diatur/dipertegas dalam Ketetapan MPRS No. VIII/MPRS/1965. Dalam Ketetapan ini antara lain disebutkan bahwa apabila setelah diusahakan tetapi musyawarah untuk mufakat tidak tercapai maka masalahnya diserahkan kepada Pimpinan MPRS. Dengan demikian tidak ada kemungkinan untuk mengambil keputusan dengan persetujuan suara terbanyak.

Majelis masa Demokrasi Terpimpin dalam tiga kali Sidang Umum telah menghasilkan delapan ketetapan yaitu Ketetapan No. I sampai dengan VIII dengan perincian dua ketetapan pada Sidang Umum I, dua ketetapan pada Sidang Umum II, dan empat ketetapan pada Sidang Umum III. Yang penting di antara ketetapan tersebut ialah Ketetapan No. I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik RI sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Ketetapan No. VIII/MPRS/1965 tentang prinsip musyawarah untuk mufakat dalam Demokrasi Terpimpin sebagai pedoman bagi lembaga permusyawaratan/perwakilan. Di samping itu Majelis juga telah menghasilkan beberapa resolusi, keputusan, dan nota.

2. *MPR(S) masa Demokrasi Pancasila 1966–1971*

Sebagai Majelis transisi (yaitu perubahan dari masa Demokrasi Terpimpin ke Demokrasi Pancasila atau dari masa Orde Lama ke Orde Baru, di mana banyak anggotanya yang mengalami pemecatan karena dianggap terlibat dalam Gerakan 30 S/PKI) waktu Sidang Umum IV di Jakarta jumlah anggotanya hanya sebanyak 545 orang yang terdiri atas anggota DPR 241 orang, Utusan Daerah 110 orang, dan Golongan Karya 194 orang. Pada Sidang Istimewa jumlah anggotanya sebanyak 660 orang, sedang pada Sidang Umum V jumlah anggotanya menjadi 828 orang.

Majelis ini bersidang tiga kali, yaitu dua kali Sidang Umum dan sekali Sidang Istimewa dengan perincian sebagai berikut:

- a. Sidang Umum IV, tanggal 20 Juni sampai dengan 5 Juli 1966 di Jakarta.

- b. Sidang Istimewa, tanggal 7 sampai dengan 12 Maret 1967 di Jakarta.
- c. Sidang Umum V, tanggal 21 sampai dengan 27 Maret 1968 di Jakarta.

Majelis ini menghasilkan 36 ketetapan, yaitu No. IX s.d. XLIV dengan perincian:

Sidang Umum IV menghasilkan 24 ketetapan (Ketetapan No. IX sampai dengan XXXII /MPRS/1966).

Sidang Istimewa menghasilkan empat ketetapan (No. XXXIII sampai dengan XXXVI /MPRS/1967).

Sidang Umum V menghasilkan delapan ketetapan (No. XXXVII sampai dengan XLIV /MPRS/1968).

Ketetapan yang penting antara lain No. IX/MPRS/1966 tentang Surat Perintah 11 Maret dijadikan Tap MPRS dan No. XXXIII/MPRS/67 tentang pencabutan kekuasaan pemerintah negara dari Presiden Soekarno. Majelis ini juga menghasilkan beberapa keputusan, keputusan Pimpinan dan Nota Pimpinan.

Pimpinan Majelis pada masa Demokrasi Pancasila ini juga melembaga tetapi lepas dari pengaruh/kekuasaan Presiden karena menurut UU No. 10 Tahun 1966 tentang kedudukan MPR dan DPR-GR Pasal 19 Pimpinan MPRS tidak dapat dirangkap dengan jabatan-jabatan Presiden, Wakil Presiden, Menteri, Jaksa Agung, Ketua dan Hakim-Hakim Anggota Mahkamah Agung, Ketua dan Anggota BPK, Ketua dan Anggota DPA, dan jabatan-jabatan lain. Demikian juga dengan Ketetapan MPRS No. X/MPRS/1966, posisi dan fungsi semua lembaga negara telah dikembalikan menurut posisi dan fungsi sebagaimana diatur oleh UUD 1945. Dengan demikian kedudukan dan fungsi Pimpinan MPRS masa Demokrasi Pancasila ini luas sekali, lebih luas dari Pimpinan MPRS masa Demokrasi Terpimpin dan Pimpinan MPR hasil Pemilihan Umum 1971.

Di samping fungsi yang sifatnya protokoler, Pimpinan MPRS juga bertugas/berwenang: memimpin dan mewakili MPRS, mengikuti dan mengawasi pelaksanaan ketetapan-ketetapan MPRS. Karena itu Pimpinan MPRS berhak mengeluarkan putusan-putusan yang disebut: Keputusan Pimpinan MPRS, Instruksi Pimpinan MPRS, Memorandum Pimpinan MPRS,

dan Nota Pimpinan MPRS. Juga Badan Pekerja MPRS berwenang/bertugas untuk mengikuti dan mengawasi pelaksanaan ketetapan-ketetapan MPRS, sehingga dapat merupakan saingan DPR-GR pada masa tersebut (Peraturan Tata Tertib MPRS, keputusan No. 1/MPRS/1966 dan No. 8/MPRS/1968). Pimpinan MPRS berbeda dengan Pimpinan sebelumnya, yakni dipilih dari antara anggotanya.

Cara mengambil keputusan dalam Majelis masa Demokrasi Pancasila tetap dengan musyawarah untuk mufakat (tanpa campur tangan Presiden) walaupun kemungkinan untuk mengambil keputusan berdasarkan persetujuan suara terbanyak telah diatur (Ketetapan MPRS No. XXXVII/MPRS/1968).

3. *MPR-RI hasil Pemilihan Umum 1972–1977*

Majelis ini dibentuk berdasarkan UU No. 16 Tahun 1969 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Jumlah seluruh anggotanya adalah 920 orang yang terdiri dari 460 anggota DPR-RI, 130 orang Utusan Daerah, dan 530 orang utusan Golongan Karya.

Majelis ini mengadakan Sidang Umum tanggal 12 sampai dengan 24 Maret 1973 di Jakarta. Majelis menghasilkan delapan ketetapan dan beberapa keputusan, antara lain yang penting adalah ketetapan No. IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Berbeda dengan Majelis-Majelis sebelumnya, Majelis ini hanya mempunyai dua jenis keputusan yaitu:

- Ketetapan MPR yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke luar dan ke dalam.
- Keputusan yang hanya mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam Majelis.

Pimpinan Majelis ini hanya sebagai pimpinan sidang-sidang dan pimpinan yang bersifat protokoler, tetapi tidak berwenang mengatasnamakan Majelis atau mengawasi ketetapan-ketetapan Majelis. Pimpinan MPR juga tidak dapat dirangkap dengan jabatan-jabatan Presiden, Menteri, dan sebagainya. Sama halnya dengan Pimpinan MPRS masa Demokrasi Pancasila, Pimpinan Majelis ini diangkat dari dan oleh anggotanya. Berbeda dengan Pimpinan sebelumnya, Pimpinan Majelis hasil pemilihan umum ini dirangkap oleh Pimpinan DPR-RI, kecuali Wakil Ketua yang diambil dari unsur utusan daerah.



Pidato Kenegaran Presiden RI di Depan Rapat Paripurna MPR RI
Setiap Tanggal 16 Agustus

Cara mengambil keputusan dalam sidang-sidang Majelis tetap dengan musyawarah untuk mufakat walaupun kemungkinan untuk mengambil keputusan dengan persetujuan suara terbanyak tetap tersedia seperti halnya pada masa Demokrasi Pancasila (Ketetapan No. I/MPR/1973 Tentang Peraturan Tata Tertib Pasal 90 s.d. 97).

4. *MPR hasil Pemilihan Umum 1977–1982 dan 1982–1987*

Jumlah anggota MPR yang dua kali anggota DPR, yaitu 920 orang, berlangsung sejak periode 1977–1982 dan 1982–1987. Untuk Periode 1987–1992, 1992–1997, dan 1997–1999 jumlah anggota MPR meningkat menjadi 1000 orang. Tambahan anggota ditunjuk mewakili kelompok dan golongan selain tiga partai peserta pemilu (Golkar, PDI, PPP).

5. *MPR hasil Pemilihan Umum 1999*

Keanggotaan MPR menurut Undang-undang No. 4/1999 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD Pasal 2 berjumlah 700 orang, yang terdiri atas:

Anggota DPR 500 orang;

Utusan Daerah 135 orang;

Utusan Golongan 65 orang.

Keanggotaan DPR berasal dari unsur Partai Politik yang dipilih rakyat dalam Pemilu 1999 (462 orang), dan unsur TNI-Polri yang diangkat sebanyak 38

orang. Keanggotaan Utusan Daerah (135 orang) berasal dari masing-masing provinsi lima orang. Proses rekrutmen di setiap provinsi adalah dipilih oleh masing-masing DPRD provinsi. Utusan Golongan yang berjumlah 65 orang berasal dari unsur organisasi atau golongan. Penentuan orang-orang yang akan duduk di MPR ditentukan oleh masing-masing organisasi atau golongan. Sedangkan penentuan organisasi atau golongan mana yang akan mewakili Utusan Golongan ditentukan oleh KPU. Pada tahun 1999 keanggotaan KPU berasal dari unsur partai politik peserta Pemilu 1999 dan Pemerintah.²⁶

6. *MPR hasil Amandemen UUD 1945*

Amandemen UUD 1945 mengubah secara substantif komposisi, tugas, wewenang, dan fungsi dari Majelis Permusyawaratan Rakyat. MPR saat ini didefinisikan sebagai lembaga negara yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Jumlah anggota MPR saat ini adalah 678 orang, terdiri atas 550 anggota DPR dan 128 anggota DPD. Masa jabatan anggota MPR adalah lima tahun, dan berakhir bersamaan pada saat anggota MPR yang baru mengucapkan sumpah/janji.

Tugas, wewenang, dan hak MPR antara lain:

1. Mengubah dan menetapkan UUD.
2. Melantik presiden dan wakil presiden berdasarkan hasil pemilihan umum.
3. Memutuskan usul DPR berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan presiden/wakil presiden dalam masa jabatannya.
4. Melantik wakil presiden menjadi presiden apabila presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya.
5. Memilih wakil presiden dari dua calon yang diajukan presiden apabila terjadi kekosongan jabatan wakil presiden dalam masa jabatannya.
6. Memilih presiden dan wakil presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya.

Alat kelengkapan MPR terdiri atas pimpinan yang mencakup seorang ketua dan tiga wakil ketua yang mencerminkan unsur DPR dan DPD, dan dipilih oleh anggota MPR dalam sidang paripurna MPR.

²⁶Lihat Yayasan API, *Panduan Parlemen Indonesia* (Jakarta: Yayasan API, 2001), hlm. 362.

Kedudukan MPR setelah perubahan UUD 1945 membawa implikasi pada kedudukan, tugas, dan wewenangnya. MPR yang dahulu berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, kini berkedudukan sebagai salah satu lembaga negara yang setara dengan DPR, DPD, BPK, MA, dan MK.

MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk menetapkan GBHN. MPR juga tidak lagi mengeluarkan TAP MPR kecuali yang menetapkan wapres menjadi presiden dan memilih wapres bila presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya.

● **BADAN YUDIKATIF**

Suatu studi mengenai kekuasaan yudikatif sebenarnya lebih bersifat teknis yuridis dan termasuk bidang ilmu hukum daripada bidang ilmu politik, kecuali di beberapa negara di mana Mahkamah Agung memainkan peranan politik berdasarkan konsep "*judicial review*". Akan tetapi, akan tidak lengkaplah bila dalam rangka *Dasar-Dasar Ilmu Politik* kita tidak membicarakan tentang kekuasaan yudikatif, karena kekuasaan yudikatif erat hubungannya dengan kedua kekuasaan lainnya (legislatif dan eksekutif) serta dengan hak dan kewajiban individu.

Dari pembicaraan tentang *trias politika* dalam negara-negara demokratis telah kita ketahui bahwa dalam artinya yang asli dan murni, doktrin itu diartikan sebagai pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) yang mutlak di antara ketiga cabang kekuasaan (legislatif, eksekutif, yudikatif), baik mengenai fungsi serta tugasnya maupun mengenai organ yang menjalankan fungsi tersebut. Akan tetapi dari perkembangannya telah kita ketahui bahwa doktrin pemisahan kekuasaan yang mutlak dan murni tersebut tidak mungkin dipraktikkan di zaman modern karena tugas negara dalam abad ini sudah demikian kompleksnya, sehingga doktrin itu diartikan hanya sebagai pembagian kekuasaan (*distribution of powers*); artinya, hanya fungsi pokoknya yang dipisahkan, sedangkan selebihnya ketiga cabang kekuasaan itu terjalin satu sama lain.

◆ Badan Yudikatif dalam Negara-Negara Demokratis: Sistem *Common Law* dan Sistem *Civil Law*

Sehubungan dengan pembicaraan mengenai kekuasaan yudikatif, dalam hal ini kita perlu membicarakan dua sistem hukum yang berbeda, yaitu: *Common Law* dan *Civil Law*.

Sistem *Common Law* terdapat di negara-negara Anglo Saxon dan memulai pertumbuhannya di Inggris pada Abad Pertengahan. Sistem ini berdasarkan prinsip bahwa di samping undang-undang yang dibuat oleh parlemen (yang dinamakan *statute law*) masih terdapat peraturan-peraturan lain yang merupakan *Common Law*. *Common Law* ini bukan berupa aturan-aturan yang telah dikodifisir (dimasukkan dalam suatu kitab undang-undang seperti *Code Civil*), tetapi merupakan kumpulan keputusan yang dalam zaman yang lalu telah dirumuskan oleh hakim. Jadi, sesungguhnya hakim juga turut menciptakan hukum dengan keputusannya itu. Inilah yang dinamakan *case law* atau hukum buatan hakim (*judge-made law*). Hal ini adalah karakteristik yang kita jumpai di negara-negara dengan sistem *Common Law*, seperti di Inggris; yang berbeda dari negara-negara dengan sistem kodifikasi Hukum Perdata Umum, seperti di Prancis (walaupun jelas bahwa pengadilan administrasi yang berbeda dengan pengadilan yudisial biasa di Prancis sesungguhnya juga memakai proses tersebut).

Menurut C.F. Strong,²⁷ prinsip *judge-made law* didasarkan atas *precedent*, yaitu keputusan-keputusan para hakim yang terdahulu mengikat hakim-hakim berikutnya dalam perkara yang serupa, biarpun variasi dari keputusan-keputusan ini tergantung pula pada waktu. Jadi, keputusan yang terdahulu sesungguhnya hanyalah berlaku sebagai pedoman saja. Namun demikian dapatlah dianggap bahwa hakim dengan keputusannya itu pada hakikatnya telah menciptakan hukum, biarpun hal ini berbeda sama sekali dengan hukum yang dibuat oleh badan legislatif. Ahli hukum Inggris, A. V. Dicey, dalam hubungan ini mengatakan bahwa: "Kekuasaan hakim pada hakikatnya bersifat legislatif (*Essentially legislative authority of judges*);"²⁸ sedangkan seorang hakim Amerika yang ulung O.W. Holmes berpendapat

²⁷Strong, *Modern Political Constitutions*, Bab XIII.

²⁸Lihat A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, ed. ke-9 (London: Macmillan, 1952).

bahwa: "Hakim-hakim bertindak sebagai pembuat peraturan hukum dan memang seharusnya demikian (*Judges do and must legislate*)."²⁹

Asas *case law* ini adalah karakteristik penting yang kita jumpai di negara-negara dengan sistem *Common Law*, karena di negara-negara tersebut tidak ada kodifikasi hukum dalam Kitab Undang-Undang. Dengan perkataan lain, di negara-negara dengan sistem *Common Law* tersebut tidak ada suatu sistem hukum yang telah dibukukan (dikodifisir), di mana hakim sebagai suara undang-undang (*la voix de la loi*) hanya tinggal menerangkan saja hukum apakah yang berlaku dalam menghadapi suatu perkara tertentu yang diajukan kepadanya. Dalam hal ini sistem *Common Law* mirip dengan sistem Hukum Perdata Adat tak tertulis, oleh karena dalam sistem terakhir peranan pengadilan terutama terikat pada keputusan-keputusan hakim dalam perkara yang serupa.

Tetapi di kebanyakan negara Eropa Barat Kontinental, di mana kodifikasi hukum telah lama tersusun rapi (sistem *Civil Law*), penciptaan hukum secara sengaja oleh hakim pada umumnya adalah tidak mungkin. Di Prancis misalnya, di mana kodifikasi hukum telah diadakan sejak zaman Napoleon, para hakim dengan tegas dilarang menciptakan *case law*. Hakim harus mengadili perkara hanya berdasarkan peraturan hukum yang termuat dalam kodifikasi saja. Inilah yang dalam ilmu hukum disebut sebagai aliran Positivisme perundang-undangan atau Legalisme, yang berpendapat bahwa undang-undang menjadi sumber hukum satu-satunya. Tetapi apabila peraturan hukum dalam kodifikasi itu ternyata tidak mengatur perkara yang diajukan ke pengadilan, maka barulah hakim boleh memberikan putusannya sendiri; akan tetapi putusan ini sama sekali tidaklah mengikat hakim-hakim yang kemudian dalam menghadapi perkara yang serupa (jadi tidak ada *precedent*). Di sini hakim lebih bebas daripada di negara-negara tanpa kodifikasi hukum, dalam arti bahwa hakim tidak terikat oleh adanya *precedent*. Dan apabila ada suatu perkara yang diajukan yang ternyata tidak diatur dalam peraturan tertulis, hakim tidak usah mengikuti *precedent* yang terdahulu dalam memberikan keputusannya.

Di samping itu, hakim dalam negara dengan sistem kodifikasi seka-

²⁹Lihat Thomas C. Grey, "Molecular Motions: The Holmesian Judge in Theory and Practice", 37 *William and Mary Law Review*, 1995, hlm. 19-45.

rang juga lebih bebas, karena ia, melalui jalan interpretasi undang-undang lama, dapat melaksanakannya terhadap perkara yang timbul dari perkembangan hukum yang baru, sehingga dalam tahun 1919 suatu keputusan Mahkamah Agung di Netherland pernah disamakan dengan perundang-undangan suatu Kitab Hukum Perdata yang baru sama sekali. Sudah barang tentu kesemuanya itu tidaklah mengurangi kewenangan badan legislatif untuk mengubah keputusan-keputusan hakim yang terdahulu dengan suatu undang-undang, biarpun putusan-putusan itu dihormati oleh para hakim yang terkemuka sekalipun; ataupun untuk mengubah suatu peraturan hukum. Semua itu adalah dalam rangka kewenangan badan legislatif untuk bertindak sesuai dengan apa yang telah ditentukan berdasarkan Undang-Undang Dasar.

Tadi sudah dikemukakan bahwa dalam sistem *Civil Law* kumpulan undang-undang dan peraturan (kodifikasi) menjadi pedoman bagi hakim dalam menyelesaikan persoalan-persoalan. Sering kali untuk menguatkan keputusannya, hakim akan menyebut juga keputusan hakim yang telah memberi keputusan dalam perkara yang serupa. Keputusan-keputusan ini dinamakan *jurisprudensi*. Tetapi dasar keputusannya tetap pasal tertentu dari Kitab Undang-Undang. Baik dalam sistem *Common Law* maupun dalam sistem *Civil Law* hakim secara teoritis berhak memberi keputusan baru, terlepas dari *jurisprudensi* atau undang-undang yang biasanya mengikatnya, dengan evaluasi lain atau re-evaluasi *jurisprudensi* dahulu atau interpretasi atau re-interpretasi baru Kitab Undang-Undang lama. Tetapi dalam praktik hakim terikat pada keputusan-keputusan lebih dulu, terutama pada keputusan-keputusan pengadilan yang lebih tinggi, teristimewa Mahkamah Agung.

Di negara federal kedudukan badan yudikatif, terutama pengadilan federal, mendapat kedudukan yang lebih istimewa daripada di negara kesatuan karena biasanya mendapat tugas untuk menyelesaikan persoalan-persoalan konstitusional yang telah timbul antara negara federal dengan negara bagian, atau antarnegara-negara bagian. Sedangkan dalam negara kesatuan persoalan semacam itu tidak ada.

◆ Badan Yudikatif di Negara-Negara Komunis

Pandangan orang komunis terhadap peranan dan wewenang badan yudikatif berdasarkan suatu konsep yang dinamakan *Soviet Legality*. Anggapan ini erat hubungannya dengan tahap-tahap perkembangan komunisme di Uni Soviet melalui suatu masa revolusi sampai dengan tercapainya negara sosialis (Sosialisme oleh mereka dipandang sebagai tahap pertama dari komunisme). Realisasi dari sosialisme ini merupakan unsur yang paling menentukan dalam kehidupan kenegaraan serta menentukan pula peranan hukum di dalamnya. Dikatakan bahwa *socialist legality* secara aktif memajukan masyarakat Soviet ke arah komunisme, dan karenanya segala aktivitas serta semua alat kenegaraan, termasuk penyelenggaraan hukum dan wewenang badan yudikatif merupakan prasarana untuk melancarkan perkembangan ke arah komunisme. Tingkat perjuangan ini berbeda-beda menurut tempat, dan ada negara komunis, seperti Hongaria, yang lebih menekankan penyelenggaraan kekerasan terhadap musuh-musuh komunisme, seperti terlihat dari Pasal 41 Undang-Undang Dasar: "Badan Pengadilan Republik Rakyat Hongaria menghukum musuh-musuh rakyat pekerja, melindungi dan menjaga negara, ketertiban sosial dan ekonomi, lembaga-lembaga demokrasi rakyat, hak-hak kaum pekerja, dan mendidik rakyat pekerja untuk menaati tata tertib kehidupan masyarakat sosialis (*The Courts of the Hungarian People's Republic punish the enemies of the working people, protect and safeguard the state, the social and economic order and the institutions of the people's democracy and the rights of the workers and educate the working people in the observance of the rules governing the life of a socialist commonwealth*)."

Di Uni Soviet, barangkali karena sudah lebih maju perkembangannya, segi konsolidasi sistem sosial dan ekonomi sosialis lebih ditekankan. Kata Andrei Y. Vyshinsky dalam *The Law of the Soviet State*: "Sistem pengadilan dan kejaksaan merupakan alat yang kuat dari diktator proletar, dengan mana tercapainya tugas-tugas sejarah dapat terjamin, tata hukum sosialis diperkuat, dan pelanggar-pelanggar Undang-Undang Soviet diberantas (*The court system and the prosecutor's office are powerful and actual levers of the proletarian dictatorship by means of which it assures the fulfillment of its histo-*

rical tasks, strengthens the socialist legal order, and combats those who violate the laws of Soviet authority)."³⁰

Hak asasi pun dilihat dalam rangka yang sama dan fungsi badan yudikatif tidak dimaksud untuk melindungi kebebasan individu dari tindakan sewenang-wenang pemerintah (pemikiran yang demikian ini dianggap sebagai paham borjuis). Menurut tafsiran H. Friedmann dalam bukunya *Legal Theory*: "Hak-hak asasi di Uni Soviet hanya dilindungi sejauh tidak diselenggarakan secara bertentangan dengan tujuan sosial dan ekonomi (*Protects civil rights only in so far they are not exercised in contradiction of the social and economic purposes*)."³¹

◆ **Badan Yudikatif dan *Judicial Riview***

Satu ciri yang terdapat di kebanyakan negara, baik yang memakai sistem *Common Law* maupun sistem *Civil Law* ialah hak menguji (*toetsingsrecht*), yaitu hak menguji apakah peraturan-peraturan hukum yang lebih rendah dari undang-undang sesuai atau tidak dengan undang-undang yang bersangkutan. Di beberapa negara tertentu, seperti Amerika Serikat, India, dan Jerman Barat, Mahkamah Agung juga mempunyai wewenang menguji apakah suatu undang-undang sesuai dengan Undang-Undang Dasar atau tidak, dan untuk menolak melaksanakan undang-undang serta peraturan-peraturan lainnya yang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar ini dinamakan *Judicial Review*. Wewenang ini tidak secara eksplisit dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar Amerika Serikat, tetapi dalam tahun 1803 telah ditafsirkan demikian oleh Ketua Mahkamah Agung John Marshall, dan kemudian diterima oleh masyarakat sebagai suatu hal yang wajar.

Untuk sarjana-sarjana ilmu politik wewenang ini sangat menarik perhatian karena keputusan hakim yang menyangkut soal-soal konstitusional mempunyai pengaruh besar atas proses politik. Peranan politik ini sangat nyata di Amerika Serikat; maka dari itu setiap penunjukan hakim agung baru atau setiap keputusan Mahkamah Agung yang menyangkut soal-soal konstitusional mendapat perhatian besar dari masyarakat umum.

³⁰Vyshinsky, *The Law of the Soviet State*, hlm. 497.

³¹W. Friedmann, *Legal Theory* (London: Steven & Sons Ltd., 1960), hlm. 355.

Di Amerika keputusan Mahkamah Agung yang dianggap telah sangat memengaruhi keadaan politik adalah keputusan mengenai *Public School Desegregation Act* (Brown v Board of Education 1954), yakni bahwa pemisahan antara golongan kulit putih dan golongan Afrika-Amerika/African-American (*segregation*) merupakan diskriminasi dan tidak dibenarkan. Undang-undang ini dianggap sebagai tonggak sejarah dalam perjuangan orang Afrika-Amerika untuk mendapatkan hak-hak sipil.

Di India dapat disebut keputusan Mahkamah Agung yang pada tahun 1969 telah menyatakan undang-undang yang diprakarsai oleh pemerintah Indira Gandhi untuk menasionalisasikan beberapa bank swasta, sebagai *un-constitutional*.

◆ Kebebasan Badan Yudikatif

Dalam doktrin *Trias Politica*, baik yang diartikan sebagai pemisahan kekuasaan maupun sebagai pembagian kekuasaan, khusus untuk cabang kekuasaan yudikatif, prinsip yang tetap dipegang ialah bahwa dalam tiap negara hukum badan yudikatif haruslah bebas dari campur tangan badan eksekutif. Ini dimaksudkan agar badan yudikatif dapat berfungsi secara sewajarnya demi penegakan hukum dan keadilan serta menjamin hak-hak asasi manusia. Sebab hanya dengan asas kebebasan badan yudikatif itulah dapat diharapkan bahwa keputusan yang diambil oleh badan yudikatif dalam suatu perkara tidak akan memihak, berat sebelah, dan semata-mata berpedoman pada norma-norma hukum dan keadilan serta hati nurani hakim itu sendiri dengan tidak usah takut bahwa kedudukannya terancam.

Pokoknya, baik dalam perlindungan konstitusional maupun dalam hukum administrasi, perlindungan yang utama terhadap individu tergantung pada badan kehakiman yang tegas, bebas, berani, dan dihormati. Pasal 10 *Universal Declaration of Human Rights* memandang kebebasan dan tidak memihaknya badan-badan pengadilan (*independent and impartial tribunals*) di tiap-tiap negara sebagai suatu hal yang esensial. Badan yudikatif yang bebas adalah syarat mutlak dalam suatu masyarakat yang bebas di bawah *Rule of Law*. Kebebasan tersebut meliputi kebebasan dari campur tangan badan eksekutif, legislatif ataupun masyarakat umum, di dalam menjalankan tugas yudikatifnya. Tetapi jelas bahwa hal itu tidaklah berarti hakim boleh bertindak secara serampangan saja. Kewajibannya adalah untuk menafsirkan hukum

serta prinsip-prinsip fundamental dan asumsi-asumsi yang berhubungan dengan hal itu berdasarkan perasaan keadilan serta hati nuraninya.

Bagaimanakah caranya untuk menjamin pelaksanaan asas kebebasan badan yudikatif? Pertama, kita lihat bahwa di beberapa negara jabatan hakim adalah permanen, seumur hidup atau setidaknya-tidaknya sampai saatnya pensiun (di mana biasanya pensiun diberikan pada usia lebih tinggi daripada pegawai lain), selama ia berkelakuan baik dan tidak tersangkut kejahatan. Selain itu, di kebanyakan negara jabatan kehakiman tidak didasarkan atas hasil pemilihan seperti halnya pada jabatan legislatif dan kepala eksekutif (misalnya presiden di Indonesia dan di Amerika Serikat). Hakim biasanya diangkat oleh badan eksekutif yang dalam hal Amerika Serikat didasarkan atas persetujuan Senat atau dalam hal Indonesia atas rekomendasi badan legislatif. Ini dimaksudkan agar kekuasaan yudikatif tidak dipengaruhi oleh fluktuasi politik suatu masa, sehingga dengan demikian diharapkan tugas yudikatifnya bisa dilaksanakan dengan sebaik-baiknya.

◆ Kekuasaan Badan Yudikatif di Indonesia

Dalam sistem hukum yang berlaku di Indonesia, khususnya sistem Hukum Perdata, hingga kini masih terdapat dualisme, yaitu:

- a. Sistem hukum adat, suatu tata hukum yang bercorak asli Indonesia dan umumnya tidak tertulis.
- b. Sistem hukum Eropa Barat (Belanda) yang bercorak kode-kode Prancis zaman Napoleon yang dipengaruhi oleh hukum Romawi.

Asas kebebasan badan yudikatif (*independent judiciary*) juga dikenal di Indonesia. Hal itu terdapat dalam Penjelasan (Pasal 24 dan 25) Undang-Undang Dasar 1945 mengenai Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan: "Kekuasaan Kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubung dengan itu harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim".

Akan tetapi dalam masa Demokrasi Terpimpin telah terjadi penyelewengan-penyelewengan terhadap asas kebebasan badan yudikatif seperti yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar 1945, yaitu dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 19 Tahun 1964 Tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, yang dalam Pasal 19 undang-undang itu dinyatakan:

"Demi kepentingan revolusi, kehormatan negara dan bangsa atau kepentingan masyarakat yang mendesak, Presiden dapat turut atau campur tangan dalam soal pengadilan." Di dalam Penjelasan Umum undang-undang itu dinyatakan bahwa *Trias Politica* tidak mempunyai tempat sama sekali dalam Hukum Nasional Indonesia karena kita berada dalam revolusi, dan dikatakan selanjutnya bahwa Pengadilan adalah tidak bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan kekuasaan membuat undang-undang.

Nyatalah di sini bahwa isi dan jiwa undang-undang itu bertentangan sekali dengan isi dan jiwa Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu tepatlah bahwa MPRS sebagai lembaga negara tertinggi dalam sidangnya yang ke-4 antara lain telah mengeluarkan Ketetapan MPRS No. XIX Tahun 1966, Tentang Peninjauan Kembali Produk-Produk Legislatif Negara di Luar Produk MPRS yang tidak sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945. Sesuai dengan asas kebebasan badan yudikatif seperti yang tercantum dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 Pasal 4 Ayat 3, menentukan bahwa: "Segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak-pihak lain di luar Kekuasaan Kehakiman dilarang, kecuali dalam hal-hal yang tersebut dalam Undang-Undang Dasar."

Di samping itu, dalam masa Demokrasi Terpimpin telah terjadi penyelewengan-penyelewengan lain yang juga bertentangan dengan asas kebebasan badan yudikatif, yaitu memberi status menteri kepada Ketua Mahkamah Agung. Dengan demikian jabatan Ketua Mahkamah Agung yang sebenarnya merupakan jabatan yang terpisah dari badan eksekutif, menjadi bagian dari badan eksekutif pula, di samping merupakan bagian dari badan yudikatif. Dalam masa Orde Baru keadaan ini segera dikoreksi dan ketua Mahkamah Agung tidak lagi menjadi menteri atau pembantu Presiden.

Asas *judicial review* seperti yang ada di Amerika Serikat dan India, tidak dikenal di Indonesia sebelum masa reformasi; Undang-Undang Dasar 1945 bungkam mengenai hal ini. Akan tetapi Undang-Undang Dasar 1949 (Pasal 130) dan Undang-Undang Dasar 1950 (Pasal 95) dengan tegas mengatakan bahwa: "Undang-undang tidak dapat diganggu gugat", yang berarti bahwa menurut Undang-Undang Dasar 1949 dan 1950 undang-undang tidak dapat diuji, sekalipun diakui adanya hak menguji (*toetsingsrecht*) untuk aturan-aturan yang lebih rendah dari undang-undang mengenai sah tidaknya suatu peraturan atau bertentangan tidaknya dengan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Oleh karena Undang-Undang Dasar 1945 tidak menyebutnya, maka ada beberapa golongan dalam masyarakat, antara lain Kesatuan Aksi Sarjana Indonesia (KASI), yang pada permulaan masa Demokrasi Pancasila telah sangat mendesak pemerintah untuk mengakui adanya hak menguji undang-undang pada Mahkamah Agung. Diharapkan bahwa dengan adanya wewenang *judicial review* ini, dijamin tidak terulang kembali penyelewengan-penyelewengan seperti yang dilakukan oleh Ir. Soekarno pada masa Demokrasi Terpimpin. Akan tetapi rupa-rupanya pemerintah berpendapat lain, seperti terbukti dari Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang menggantikan Undang-Undang No. 19 Tahun 1964.

Melihat Pasal 26 Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 yang mengatur hak Mahkamah Agung untuk menguji dan menyatakan tidak sah semua peraturan perundangan dari tingkat yang lebih rendah dari undang-undang, tanpa pasal itu menyebut wewenang menyatakan tidak sah undang-undang, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pedoman kita dalam hal ini adalah sesuai dengan jiwa Pasal 130 Undang-Undang Dasar RIS dan Pasal 95 Undang-Undang Dasar Sementara 1950 bahwa: "Undang-undang tidak dapat diganggu gugat". Penjelasan mengenai Pasal 26 justru lebih jelas dalam hal ini karena menetapkan bahwa hanya Undang-Undang Dasar atau Ketetapan MPR(S) yang dapat memberi ketentuan apakah Mahkamah Agung mempunyai hak menguji undang-undang atau tidak. Perumusan dari penjelasan atas Pasal 26 Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 adalah sebagai berikut:

... Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia hak menguji Undang-undang dan peraturan pelaksanaan Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar sebagai fungsi pokok tidak terdapat pada Mahkamah Agung.

Oleh karena Undang-Undang Dasar 1945 tidak mengaturnya, maka tidak dengan sendirinya hak menguji Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar oleh Mahkamah Agung dapat diletakkan dalam Undang-Undang ini. Hak menguji tersebut apabila hendak diberikan kepada Mahkamah Agung seharusnya merupakan ketentuan Konstitusional.

Demikian pula, MPR(S) hingga sekarang tidak menetapkan hak menguji oleh Mahkamah Agung.

Tidak disebut hak menguji ini dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan dalam Ketetapan MPR(S) yang dapat mengaturnya sebagai suatu perwujudan dari hubungan hukum antara alat perlengkapan Negara yang ada dalam Negara, berarti bahwa Undang-undang ini (Undang-undang tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman) tidak dapat memberikan kepada Mahkamah Agung kewenangan hak menguji, apalagi secara materiil Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.

Hanya Undang-Undang Dasar ataupun Ketetapan MPR(S) dapat memberikan ketentuan.

❖ **Kekuasaan Badan Yudikatif di Indonesia Setelah Masa Reformasi**

Kekuasaan kehakiman di Indonesia banyak mengalami perubahan sejak masa reformasi. Amandemen ketiga UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 10 Nopember tahun 2001, mengenai Bab Kekuasaan Kehakiman (BAB IX) memuat beberapa perubahan (Pasal 24A, 24B, 24C). Amandemen menyebutkan penyelenggara kekuasaan kehakiman terdiri atas Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Agung bertugas untuk menguji peraturan perundangan di bawah UU terhadap UU. Sedangkan Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan menguji UU terhadap UUD 45.

Mahkamah Konstitusi (MK) berwenang untuk:

1. Mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang keputusannya bersifat final untuk:
 - Menguji undang-undang terhadap UUD 1945 (*Judicial Review*).
 - Memutus sengketa kewenangan lembaga negara.
 - Memutus pembubaran partai politik.
 - Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
2. Memberikan putusan pemakzulan (*impeachment*) presiden dan/atau wakil presiden atas permintaan DPR karena melakukan pelanggaran berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat, atau perbuatan tercela.

Mahkamah Konstitusi beranggotakan sembilan orang hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh MA, DPR, dan Presiden. Ketua dan Wakil ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi. Hakim konstitusi tidak boleh merangkap jabatan sebagai pejabat negara.



Gedung Mahkamah Konstitusi RI

Mahkamah Agung (MA) seperti yang kita kenal, kewenangannya adalah menyelenggarakan kekuasaan peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum, militer, agama, dan tata usaha negara. Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi. Mahkamah Agung menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang (Pasal 24A).

Calon hakim agung diajukan oleh Komisi Yudisial kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan, dan ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden. Ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung.

Komisi Yudisial (KY) adalah suatu lembaga baru yang bebas dan mandiri, yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan berwenang dalam rangka menegakkan kehormatan dan perilaku hakim. Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR (Pasal 24B).

Seperti yang telah disampaikan pada bab sebelumnya tentang Amandemen UUD di Indonesia setelah masa reformasi, perubahan yang terjadi pada kekuasaan kehakiman setelah dilakukan amandemen konstitusi juga telah menyebabkan terjadinya perubahan yang cukup mendasar.

Pelaksanaan dari ketentuan yang tercantum dalam kekuasaan kehakiman seperti yang termuat dalam UUD 1945 hasil amandemen, dituangkan dalam Undang-undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, Undang-undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, dan Undang-undang No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung.

Beberapa masalah yang muncul yang tidak diatur dengan jelas adalah:

1. Bagaimana status peradilan lain yang secara faktual telah ada seperti: pengadilan niaga, pengadilan ad hoc HAM, pengadilan pajak, pengadilan syariah Nanggroe Aceh Darussalam, dan pengadilan adat (otonomi khusus Papua)? Apakah berbagai peradilan itu dimasukkan ke dalam salah satu lingkungan peradilan saja, atau dikualifikasi sebagai satu peradilan khusus?
2. Di mana tempat pengadilan khusus seperti misalnya pengadilan anti-korupsi, pengadilan lingkungan, pengadilan pertanahan dan perburuhan?

Memang harus diakui bahwa meski perjalanan reformasi di Indonesia yang digulirkan sejak Mei 1998 tak semudah yang direncanakan, namun dalam bidang hukum ada banyak upaya untuk memperbaikinya dengan tujuan untuk menegakkan supremasi hukum dan modernisasi hukum. Salah satunya dengan dibentuknya lembaga-lembaga baru, di samping yang sudah disebutkan di atas, atau yang sudah ada sebelumnya seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) yang awal pembentukannya berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres) No. 50 Tahun 1993.

Lembaga-lembaga baru tersebut, antara lain adalah:

- **Komisi Hukum Nasional (KHN)** yang dibentuk melalui Keputusan Presiden No. 15 Tahun 2000 tanggal 18 Februari 2000. Pembentukan Komisi Hukum Nasional ini adalah untuk mewujudkan sistem hukum nasional demi menegakkan supremasi hukum dan hak-hak asasi manusia berdasarkan keadilan dan kebenaran dengan melakukan pengkajian masalah-masalah hukum serta penyusunan rencana pembaruan di bidang hukum secara obyektif dengan melibatkan unsur-unsur dalam masyarakat.

- **Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)** yang pembentukannya melalui Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pembentukan KPK merupakan respons pemerintah terhadap rasa pesimistis masyarakat terhadap kinerja dan reputasi kejaksaan maupun kepolisian dalam hal pemberantasan korupsi.

- **Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan**, yang lebih dikenal dengan sebutan Komnas Perempuan. Lembaga independen ini dibentuk sebagai mekanisme nasional untuk menghapuskan kekerasan terhadap perempuan. Komisi nasional ini didirikan tanggal 15 Oktober 1998 berdasarkan Keputusan Presiden No. 181 Tahun 1998. Lahirnya Komnas Perempuan merupakan jawaban pemerintah terhadap tuntutan masyarakat sipil, khususnya kaum perempuan, sebagai wujud tanggung jawab negara dalam menanggapi dan menangani persoalan kekerasan terhadap perempuan.

- **Komisi Ombudsman Nasional** atau disingkat **KON**, dibentuk tanggal 20 Maret 2000 berdasarkan Keputusan Presiden No. 44 Tahun 2000. KON berperan agar pelayanan umum yang dijalankan oleh instansi-instansi pemerintah berjalan dengan baik. Untuk itu KON menerima pengaduan masyarakat. Tujuannya, melalui peran serta masyarakat, membantu menciptakan dan/atau mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), dan lainnya meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat agar memperoleh pelayanan umum, keadilan, dan kesejahteraan secara lebih baik.

Adanya berbagai lembaga ini diharapkan dapat mendukung reformasi di bidang hukum.



- Golongan Putih: Suatu Bentuk Partisipasi Politik.

BAB X

PARTISIPASI POLITIK

- Sifat dan Definisi Partisipasi Politik..... 367
- Partisipasi Politik di Negara Demokrasi 371
- Partisipasi Politik di Negara Otoriter 379
- Partisipasi Politik di Negara Berkembang 380
- Partisipasi Politik melalui *New Social Movements* (NSM) dan Kelompok-Kelompok Kepentingan..... 382
- Beberapa Jenis Kelompok 387
 - ◆ Kelompok *Anomi*..... 387
 - ◆ Kelompok *Nonasosiasional*..... 387
 - ◆ Kelompok *Institusional*..... 388
 - ◆ Kelompok *Asosiasional* 388
 - ◆ Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) di Indonesia 388

● Sifat dan Definisi Partisipasi Politik

Dalam analisis politik modern partisipasi politik merupakan suatu masalah yang penting, dan akhir-akhir ini banyak dipelajari terutama dalam hubungannya dengan negara-negara berkembang. Pada awalnya studi mengenai partisipasi politik memfokuskan diri pada partai politik sebagai pelaku utama, tetapi dengan berkembangnya demokrasi banyak muncul kelompok masyarakat yang juga ingin memengaruhi proses pengambilan keputusan mengenai kebijakan umum. Kelompok-kelompok ini lahir di masa pasca-industrial (*post industrial*) dan dinamakan gerakan sosial baru (*new social movement*). Kelompok-kelompok ini kecewa dengan kinerja partai politik dan cenderung untuk memusatkan perhatian pada satu masalah tertentu (*single issue*) saja dengan harapan akan lebih efektif memengaruhi proses pengambilan keputusan melalui *direct action*.

Apakah partisipasi politik itu? Sebagai definisi umum dapat dikatakan bahwa partisipasi politik adalah kegiatan seseorang atau kelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, antara lain dengan jalan memilih pimpinan negara dan, secara langsung atau tidak langsung, memengaruhi kebijakan pemerintah (*public policy*). Kegiatan ini mencakup tindakan seperti memberikan suara dalam pemilihan umum, menghadiri rapat umum, mengadakan hubungan (*contacting*) atau *lobbying* dengan pejabat pemerintah atau anggota parlemen, menjadi anggota partai atau salah satu gerakan sosial dengan *direct action*nya, dan sebagainya. Untuk lebih jelasnya, di bawah ini disajikan pendapat beberapa sarjana yang memelopori studi partisipasi dengan partai politik sebagai pelaku utama.

Herbert McClosky seorang tokoh masalah partisipasi berpendapat:

Partisipasi politik adalah kegiatan-kegiatan sukarela dari warga masyarakat melalui mana mereka mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa, dan secara langsung atau tidak langsung, dalam proses pembentukan kebijakan umum (*The term political participation will refer to those voluntary activities by which members of a society share in the selection of rulers and, directly or indirectly, in the formation of public policy*).¹

¹Herbert McClosky, "Political Participation," *International Encyclopedia of the Social Sciences*, ed. ke-2 (New York: The Macmillan Company, 1972), XII, hlm. 252.

Hal yang diteropong terutama adalah tindakan-tindakan yang bertujuan untuk memengaruhi keputusan-keputusan pemerintah, sekalipun fokus utamanya lebih luas tetapi abstrak, yaitu usaha-usaha untuk memengaruhi alokasi nilai secara otoritatif untuk masyarakat (*the authoritative allocation of values for a society*).

Dalam hubungan dengan negara-negara baru Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson dalam *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries* memberi tafsiran yang lebih luas dengan memasukkan secara eksplisit tindakan ilegal dan kekerasan.

Partisipasi politik adalah kegiatan warga yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, yang dimaksud untuk memengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah. Partisipasi bisa bersifat individual atau kolektif, terorganisir atau spontan, mantap atau sporadis, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau ilegal, efektif atau tidak efektif. (*By political participation we mean activity by private citizens designed to influence government decision making. Participation may be individual or collective, organized or spontaneous, sustained or sporadic, peaceful or violent, legal or illegal, effective or ineffective*).²

Di negara-negara demokrasi konsep partisipasi politik bertolak dari paham bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat, yang dilaksanakan melalui kegiatan bersama untuk menetapkan tujuan-tujuan serta masa depan masyarakat itu dan untuk menentukan orang-orang yang akan memegang tampuk pimpinan. Jadi, partisipasi politik merupakan pengejawantahan dari penyelenggaraan kekuasaan politik yang absah oleh rakyat.



Samuel P. Huntington

Anggota masyarakat yang berpartisipasi dalam proses politik, misalnya melalui pemberian suara atau kegiatan lain, terdorong oleh keyakinan bahwa melalui kegiatan bersama itu kepentingan mereka akan tersalur atau sekurang-kurangnya diperhatikan, dan bahwa mereka sedikit banyak dapat memengaruhi tindakan dari mereka yang berwenang untuk membuat keputusan yang

²Samuel P Huntington dan Joan M. Nelson, *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1977), hlm 3.

mengikat. Dengan kata lain, mereka percaya bahwa kegiatan mereka mempunyai efek politik (*political efficacy*).

Dari penjelasan tersebut, jelaslah bahwa partisipasi politik erat sekali kaitannya dengan kesadaran politik, karena semakin sadar bahwa dirinya diperintah, orang kemudian menuntut diberikan hak bersuara dalam penyelenggaraan pemerintah. Perasaan kesadaran seperti ini dimulai dari orang yang berpendidikan, yang kehidupannya lebih baik, dan orang-orang terkemuka. Pada mulanya di Eropa hanya elite masyarakat saja yang diwakili di dalam perwakilan. Di Amerika, perempuan baru mempunyai hak suara setelah adanya Amandemen ke-19 pada tahun 1920. Tetapi perlahan-lahan keinginan untuk berpartisipasi menjangkau semua sektor masyarakat—laki-laki dan perempuan—dan mereka menuntut hak untuk bersuara.

Di negara-negara demokrasi umumnya dianggap bahwa lebih banyak partisipasi masyarakat, lebih baik. Dalam alam pikiran ini tingginya tingkat partisipasi menunjukkan bahwa warga mengikuti dan memahami masalah politik dan ingin melibatkan diri dalam kegiatan-kegiatan itu. Hal itu juga menunjukkan bahwa rezim yang bersangkutan memiliki kadar keabsahan (*legitimacy*) yang tinggi. Maka dari itu, pembatasan yang di masa lalu sering diberlakukan, seperti pembayaran pajak pemilihan (yang di Amerika Serikat pada masa itu merupakan suatu tindakan efektif untuk membatasi partisipasi orang kulit hitam), atau pemilihan hanya oleh kaum pria saja (perempuan Swiss baru mulai tahun 1972 diberi hak pilih), dewasa ini umumnya telah ditinggalkan.

Sebaliknya, tingkat partisipasi yang rendah pada umumnya dianggap sebagai tanda yang kurang baik, karena dapat ditafsirkan bahwa banyak warga tidak menaruh perhatian terhadap masalah kenegaraan. Lagi pula, dikhawatirkan bahwa jika pelbagai pendapat dalam masyarakat tidak dikemukakan, pimpinan negara akan kurang tanggap terhadap kebutuhan dan aspirasi masyarakat, dan cenderung melayani kepentingan beberapa kelompok saja. Pada umumnya partisipasi yang rendah dianggap menunjukkan legitimasi yang rendah pula.

Selain itu, para sarjana yang mengamati masyarakat demokrasi Barat juga cenderung berpendapat bahwa yang dinamakan partisipasi politik hanya terbatas pada kegiatan sukarela saja, yaitu kegiatan yang dilakukan

tanpa paksaan atau tekanan dari siapa pun. Termasuk dalam kelompok ini para tokoh seperti Herbert McClosky, Gabriel Almond, Norman H. Nie, dan Sidney Verba.

Akan tetapi, di samping itu, beberapa sarjana yang banyak mempelajari negara-negara komunis dan berbagai negara berkembang, cenderung berpendapat bahwa kegiatan yang tidak sukarela pun tercakup, karena sukar sekali untuk membedakan antara kegiatan yang benar-benar sukarela dan kegiatan yang dipaksakan secara terselubung, baik oleh penguasa maupun oleh kelompok lain. Huntington dan Nelson misalnya membedakan antara partisipasi yang bersifat otonom (*autonomous participation*) dan partisipasi yang dimobilisasi atau dikerahkan oleh pihak lain (*mobilized participation*).³ Ada juga yang menamakan gejala terakhir ini sebagai *regimented participation*.

Dalam hubungan ini mungkin dapat dikatakan bahwa dalam hampir setiap kegiatan partisipasi ada unsur tekanan atau manipulasi, akan tetapi di negara-negara demokrasi Barat tekanan semacam ini jauh lebih sedikit dibanding dengan di negara-negara otoriter. Di negara-negara berkembang terdapat kombinasi dari unsur sukarela dan unsur manipulasi dengan berbagai bobot dan takaran.

Ada pula pendapat bahwa partisipasi politik hanya mencakup kegiatan yang bersifat positif. Akan tetapi Huntington dan Nelson menganggap bahwa kegiatan yang ada unsur destruktifnya seperti demonstrasi, teror, pembunuhan politik, dan lain-lain, merupakan suatu bentuk partisipasi.⁴

Di samping mereka yang ikut serta dalam satu atau lebih bentuk partisipasi, ada warga masyarakat yang sama sekali tidak melibatkan diri dalam kegiatan politik. Hal ini adalah kebalikan dari partisipasi dan disebut apatis (*apathy*). Timbul pertanyaan: mengapa orang apatis? Ada beberapa jawaban. Mereka tidak ikut pemilihan karena sikap acuh tak acuh dan tidak tertarik pada, atau kurang paham mengenai masalah politik. Ada juga karena tidak yakin bahwa usaha untuk memengaruhi kebijakan pemerintah akan berhasil, dan ada juga yang sengaja tidak memanfaatkan kesempatan memilih karena kebetulan berada di lingkungan di mana ketidaksertaan merupakan hal yang dianggap biasa.

³Samuel Huntington, *No Easy Choice*, hlm. 7.

⁴*Ibid*, hlm. 13.

Namun demikian, tidak semua sarjana menganggap apatis sebagai masalah yang perlu dirisaukan. McClosky dalam tulisannya tersebut mengemukakan bahwa sikap apatis ini malahan dapat diartikan sebagai hal yang positif karena memberi fleksibilitas kepada sistem politik, dibanding dengan masyarakat yang mengalami partisipasi berlebih-lebihan dan di mana warganya terlalu "aktif", sehingga menjerumuskan ke pertikaian, fragmentasi, dan instabilitas sebagai manifestasi ketidakpuasan.

Sebaliknya, ada kemungkinan bahwa orang itu tidak ikut memilih karena berpendapat bahwa keadaan tidak terlalu buruk dan bahwa siapa pun yang akan dipilih tidak akan mengubah keadaan itu. Dengan demikian ia tidak merasa perlu memanfaatkan hak pilihnya. Jadi, "apatis" dalam pandangan ini tidak menunjuk pada rasa kecewa atau frustrasi, tetapi malahan sebagai manifestasi rasa puas dan kepercayaan terhadap sistem politik yang ada. Maka dari itu, sekurang-kurangnya di negara-negara demokrasi Barat, gejala tidak memberi suara dapat diartikan sebagai mencerminkan stabilitas dari sistem politik yang bersangkutan.⁵ Pandangan yang sama hati-hatinya dikemukakan oleh Robert Dahl,⁶ sedangkan Galen A. Irwin dalam tulisannya "*Political Efficacy, Satisfaction and Participation*" menyimpulkan bahwa dalam beberapa keadaan tertentu, perasaan puas menyebabkan partisipasi yang lebih rendah.⁷ Akan tetapi semua sarjana tersebut sependapat bahwa yang penting adalah meneliti sebab-sebab mengapa seseorang tidak memberikan suaranya.

● Partisipasi Politik di Negara Demokrasi

Kegiatan yang dapat dikategorikan sebagai partisipasi politik menunjukkan pelbagai bentuk dan intensitas. Biasanya diadakan pembedaan jenis partisipasi menurut frekuensi dan intensitasnya. Orang yang mengikuti kegiatan secara tidak intensif, yaitu kegiatan yang tidak banyak menyita waktu dan yang biasanya tidak berdasarkan prakarsa sendiri (seperti memberikan

⁵Seymour Martin Lipset, *Political Man: The Social Bases of Politics* (Bombay: Vakila, Feffer and Simons Private, Ltd., 1960), hlm. 83.

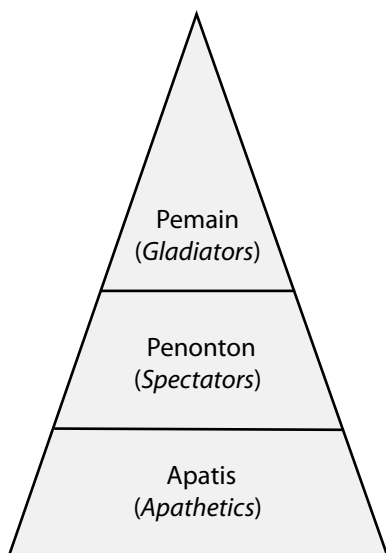
⁶Robert Dahl, *Modern Political Analysis*, ed. ke-3 (New Delhi: Prentice-Hall of India, 1978), hlm. 106.

⁷Galen A. Irwin, "Political Efficacy, Satisfaction, and Participation," *Mens en Maatschappij*, Winter, 1975, hlm. 35.

suara dalam pemilihan umum) besar sekali jumlahnya. Sebaliknya, kecil sekali jumlah orang yang secara aktif dan sepenuh waktu melibatkan diri dalam politik. Kegiatan sebagai aktivis politik ini mencakup antara lain menjadi pimpinan partai atau kelompok kepentingan.

Di bawah ini dipaparkan dua piramida pola partisipasi. Piramida partisipasi I, menurut Milbrath dan Goel, memperlihatkan bahwa masyarakat Amerika dapat dibagikan dalam tiga kategori: a. Pemain (*Gladiators*), b. Penonton (*Spectators*), dan c. Apatis (*Apathetics*).

Bagan 1 Piramida Partisipasi Politik I



Pemain (*Gladiators*)

5-7% populasi termasuk *gladiators*, yaitu orang yang sangat aktif dalam dunia politik.

Penonton (*Spectators*)

60 % populasi aktif secara minimal, termasuk memakai hak pilihnya.

Apatitis (*Apathetics*)

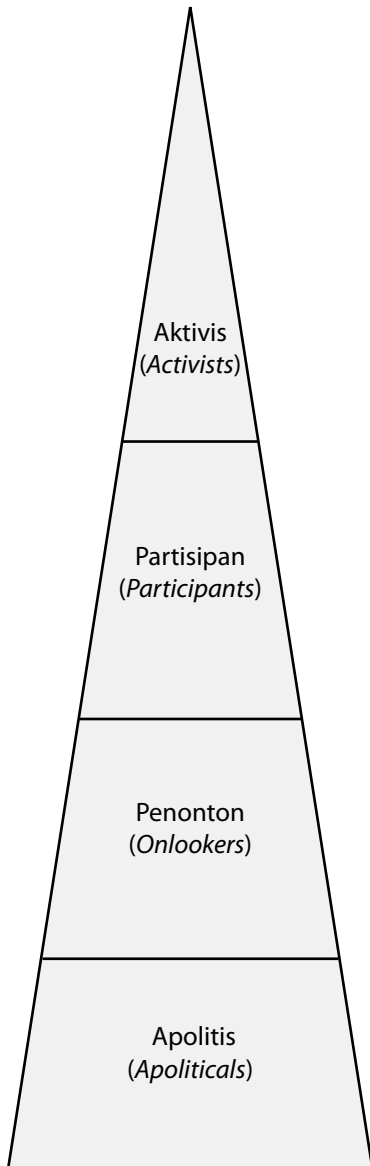
33 % populasi termasuk *apathetics*, yaitu orang yang tidak aktif sama sekali, termasuk tidak memakai hak pilihnya.

Sumber: L. Milbrath dan M. Goel, *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics*, ed. ke-2 (Chicago, Ill: Rind McMally 1977), seperti disebut oleh Rod Hague dkk, *Comparative Government and Politics*, ed. ke-4, (London: Macmillan Press, 1998), hlm. 82.

Piramida partisipasi politik II, sebagaimana disampaikan oleh David F Roth dan Frank L. Wilson, melihat masyarakat terbagi dalam empat kategori: a. Aktivis (*Activists*) b. Partisipan (*Perticipants*), c. Penonton (*Onlookers*), dan d. Apolitis (*Apoliticals*). Piramida menurut Roth dan Wilson menarik untuk disimak karena memasukkan perilaku menyimpang (*the deviant*) seperti pembunuhan politik, pembajakan, dan terorisme; di bagian puncak piramida.

Bagan 2

Piramida Partisipasi Politik II



Aktivis (Activists)

The Deviant (termasuk di dalamnya pembunuh dengan maksud politik, pembajak, dan teroris);

Pejabat publik atau calon pejabat publik; Fungsiaris partai politik pimpinan kelompok kepentingan.

Partisipan (Participants)

Orang yang bekerja untuk kampanye;

Anggota partai secara aktif;

Partisipan aktif dalam kelompok kepentingan dan tindakan-tindakan yang bersifat politis;

Orang yang terlibat dalam komunitas proyek.

Penonton (Onlookers)

Orang yang menghadiri reli-reli politik;

Anggota dalam kelompok kepentingan;

Pe-lobby;

Pemilih;

Orang yang terlibat dalam diskusi politik;

Pemerhati dalam pembangunan politik.

Apolitis (Apolitical)

Sumber: David F. Roth dan Frank L. Wilson, *The Comparative Study of Politics*, ed. ke-2, (Boston: Houghton Mifflin Company, 1976), hlm. 159.

Suatu penelitian lain yang dilakukan oleh Verba dan Nie menemukan bahwa dari sejumlah orang Amerika yang diteliti:

- a. Dua puluh dua persen dari masyarakat Amerika sama sekali tidak aktif dalam kehidupan politik, memberikan suara dalam pemilihan pun tidak. Kelompok ini terdiri atas tingkat sosial-ekonomi rendah, berkulit hitam, perempuan, orang tua (di atas 55 tahun) dan orang muda (di bawah 35 tahun).
- b. Dua puluh satu persen—disebut “spesialis pemilih” (*voting specialists*)—hanya aktif dalam memberikan suara, tetapi tidak mengadakan kegiatan politik lainnya. Kelompok ini terdiri atas golongan sosial-ekonomi rendah, orang kota, dan orang berumur. Orang daerah pedesaan kurang terwakili dalam kelompok ini.
- c. Empat persen—disebut “partisipasi parokial” (*parochial participants*)—hanya aktif mengontak pejabat, baik di pemerintahan maupun di partai, apabila mereka menemui persoalan tertentu. Mereka yang termasuk dalam kelompok ini adalah masyarakat kelas ekonomi bawah yang beragama Katolik di kota-kota besar.
- d. Dua puluh persen—disebut “komunalis” (*communalists*)—mengontak pejabat partai dan pemerintahan mengenai banyak isu, dan mereka bekerja sama untuk menangani isu-isu tersebut. Kebanyakan dari mereka memilih, tetapi tidak mau melibatkan diri dalam kampanye pemilihan umum. Mereka yang termasuk dalam kelompok ini adalah masyarakat sosial-ekonomi atas yang beragama Protestan. Juga masyarakat di pedesaan dan kota-kota kecil, tetapi tidak di kota-kota besar.
- e. Lima belas persen—disebut “aktivis kampanye” (*campaigners*)—selalu memberikan suara dalam pemilihan dan aktif dalam kampanye pemilihan. Mereka disebut “aktivis kampanye” dan terdiri atas golongan atas, berasal dari kota besar dan kota satelit. Banyak orang kulit hitam dan orang Katolik termasuk di dalamnya.
- f. Sebelas persen—disebut “aktivis penuh” (*complete activists*). Kelompok ini merupakan aktivis dalam arti aktif melakukan segala macam kegiatan politik termasuk berkampanye, menjadi pimpinan partai sepenuh waktu, dan sebagainya. Mereka ini kebanyakan berasal dari golongan

sosial-ekonomi atas. Orang tua dan golongan muda kurang terwakili dalam kelompok ini.⁸

Suatu bentuk partisipasi yang paling mudah diukur intensitasnya adalah perilaku warga negara dalam pemilihan umum, antara lain melalui perhitungan persentase orang yang menggunakan hak pilihnya (*voter turnout*) dibanding dengan jumlah seluruh warga negara yang berhak memilih.

Di Amerika Serikat *voter turnout* umumnya lebih rendah daripada di negara-negara Eropa Barat. Di Amerika persentase itu pada tahun 1995 kurang dari 50%, sementara di negara-negara Eropa pada umumnya lebih baik. Contohnya: Prancis dan Jerman. Pada pemilihan umum 1990 di Prancis angka partisipasinya mencapai 86%, sedangkan di Jerman pada pemilihan umum 1992 mencapai 90%. Di Inggris pada pemilihan umum 1992 juga cukup tinggi angka partisipasinya, yakni 77,7%. Di Belanda (Nederland) angka partisipasi sama dengan Prancis, yakni 86%. Partisipasi di semua negara Barat tersebut menunjukkan kenaikan dibanding pada dasawarsa 1970-an dan 1980-an.

Perkembangan pada pemilihan umum berikutnya adalah sebagai berikut. Di Inggris, pada pemilihan umum 2001 *voter turnout*-nya 59,2%, pada pemilihan umum 2005 meningkat menjadi 61,3%. Angka partisipasi pada pemilihan umum 2001 tersebut merupakan yang terendah dalam sejarah pemilihan umum Inggris sejak 1918.⁹ Sedangkan di Jerman, pada pemilihan umum 1994, jumlah yang menggunakan hak pilih adalah 47.105.174. Pada pemilihan umum empat tahun kemudian (1998) meningkat menjadi 49.308.512 orang. Pada pemilihan umum 2002 berkurang lagi menjadi 47.980.304 orang.¹⁰ Di Australia *voter turnout* tinggi (karena wajib), yaitu hampir 95%. Persentase *voter turnout* yang paling tinggi adalah Uni Soviet dalam masa jayanya.

Beralih ke profil partisipasi, memperoleh data partisipasi di negara-negara berkembang ternyata tidak mudah, tambahan pula berbeda-beda satu sama lainnya. Di India misalnya, dalam pemilihan umum yang dilaksanakan pada bulan November 1993, persentase yang memberi suara adalah kira-kira 50%. Persentase ini hanya berubah sedikit pada pemilihan

⁸Sidney Verba dan Norman H. Nie, *Participation in America* (New York: Harper and Row, 1972), hlm. 118-119. Hasil di atas merupakan 93% dari sampel sedangkan 7% dari sampel tidak dapat diklasifikasikan.

⁹<http://encyclopedia.thefreedictionary.com/united%2Fkingdom%2Fgeneral%2Felection>.

¹⁰<http://encyclopedia.thefreedictionary.com/united%2Fkingdom%2Fgeneral%2Felection>.

umum selanjutnya. Pada tahun 1999 yang memberikan suara 57,7%, dan pada pemilihan umum 2004 persentase yang memberikan suaranya juga kurang dari 60%. Jumlah kursi di parlemen yang diperebutkan ada 545.¹¹ Melihat jumlah pemilih, tepatlah jika dikatakan bahwa India merupakan negara demokrasi yang terbesar di dunia.

Sedangkan di Singapura, persentase pemilih dalam pemilihan umum juga kita-kira 50%. Contoh lain adalah Malaysia. Pada pemilihan umum 1999 warga yang menggunakan haknya 69,5%. Di Indonesia persentase pemilih sangat tinggi, yaitu 90% ke atas. Dalam pemilihan umum pertama (1955) yang diselenggarakan dalam suasana yang khidmat karena merupakan pemilihan umum pertama yang pernah diadakan, persentasenya adalah 91%, yaitu 39 juta dari total jumlah warga negara yang berhak memilih sejumlah 43 juta. Persentase partisipasi pada tahun 1992 dalam masa otoriter adalah 95% atau 102,3 juta yang memakai hak pilihnya. Di masa Reformasi dalam pemilihan umum 1999, dan tahun 2004 partisipasi menurun. Penurunan ini disebabkan karena pemilu diadakan tergesa-gesa dan adanya perubahan sistem pemilihan umum. Partisipasi dalam pemilu legislatif 2004 turun menjadi 84% dan untuk pemilihan umum presiden putaran kedua turun menjadi 77,4%.

Akan tetapi, memberi suara dalam pemilihan umum bukan merupakan satu-satunya bentuk partisipasi. Angka hasil pemilihan umum hanya memberikan gambaran yang kasar mengenai partisipasi itu. Masih terdapat pelbagai bentuk partisipasi lain yang berjalan secara kontinu dan tidak terbatas pada masa pemilihan umum saja. Penelitian mengenai kegiatan ini menunjukkan bahwa persentase partisipasi dalam pemilihan umum sering kali berbeda dengan persentase partisipasi dalam kegiatan yang tidak menyangkut pemberian suara semata-mata. Maka dari itu, untuk mengukur tingkat partisipasi perlu diteliti pelbagai kegiatan politik lainnya.

Penelitian mengenai partisipasi politik di luar pemberian suara dalam pemilihan umum dilakukan oleh Gabriel A. Almond dan Sidney Verba. Dari hasil penelitiannya yang dituangkan dalam karya klasik *Civic Culture* ditemukan beberapa hal yang menarik. Dibanding dengan warga di beberapa negara Eropa Barat, orang Amerika tidak terlalu bergairah un-

¹¹<http://encyclopedia.thefreedictionary.com/india\general\election>.

Tabel 1
Voter Turnout di Berbagai Negara

| No. | Negara | Voter Turnout (%) | Tahun Pemilihan umum |
|-----|--------------------------|-------------------|------------------------------------|
| 1 | Australia | 94,69 | 2004 |
| 2 | Singapura | 94 | 2006 |
| 3 | Indonesia masa Orde Baru | 95 | 1992 |
| 4 | Jerman | 90 | 1992 |
| 5 | Indonesia masa Reformasi | 84 | 2004 |
| 6 | Norwegia | 76,6 | 2005 |
| 7 | Prancis | 64,4 dan 60,7 % | 2002 |
| 8 | Thailand | 70 | 2001 |
| 9 | Malaysia | 69,5 | 1999 |
| 10 | Inggris | 61,3 | 2005 |
| 11 | Federasi Rusia | 60,5 | 1999 |
| 12 | Korea Selatan | 60 | 2004 |
| 13 | India | <60 | 2004 |
| 14 | Amerika Serikat | 55,3 | 2004 |
| 15 | Polandia | 53,4 | 1990 (Pemilihan umum Presiden*) |

Sumber: Diolah dari data-data IPU. Lihat <http://www.ipu.org/parline-e/reports/>

tuk memberi suara dalam pemilihan umum. Akan tetapi mereka lebih aktif mencari pemecahan pelbagai masalah masyarakat serta lingkungan melalui kegiatan lain, dan menggabungkan diri dengan organisasi-organisasi seperti organisasi politik, bisnis, profesi, petani, dan sebagainya.¹² Suatu studi penilaian kembali yang dilakukan dua puluh tahun kemudian dan yang diedit oleh kedua tokoh yang sama, berjudul *The Civic*

¹²Gabriel A. Almond dan Sidney Verba, *The Civic Culture* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1963), hlm. 160.



Sidney Verba

Culture Revisited, memperkuat temuan-temuan ini.¹³ Dan pada umumnya penemuan-penemuan dari tokoh-tokoh klasik ini dianggap masih relevan untuk masa kini, seperti terbukti dari penelitian Alan S. Zuckerman dalam bukunya *Doing Political Science* (1991).¹⁴

Sesudah pertanyaan mengenai persentase pemilih, timbul pertanyaan apakah ada faktor (sosial-ekonomis misalnya) yang memengaruhi sikap pemilih. Sudah ada banyak kajian komparatif mengenai hal ini, terutama pada masa 1970-an hingga 1980-an. Salah satu adalah studi mengenai Amerika. Berikut ini disampaikan karakteristik sosial pada pemilihan umum Amerika.

Tabel 2
Karakteristik Sosial Para Pemilih di Amerika Serikat

| Kategori | Partisipasi Lebih Tinggi | Partisipasi Lebih Rendah |
|---------------|---|---|
| Pendapatan | Pendapatan tinggi | Pendapatan rendah |
| Pendidikan | Pendidikan tinggi | Pendidikan rendah |
| Pekerjaan | Orang bisnis Karyawan kantor Pegawai pemerintah Pepetani pedagang (<i>Commercial crop farmers</i>) Buruh tambang | Buruh kasar Pembantu rumah tangga Karyawan dinas-dinas Pelayanan Pepetani kecil |
| Ras | Kulit putih | Kulit hitam |
| Jenis kelamin | Pria | Perempuan |
| Umur | Setengah baya (35-55), tua (55 ke atas) | Di bawah 35 |

¹³Gabriel A. Almond dan Sidney Verba, *The Civic Culture Revisited*, (Boston, Mass: Little, Brown and Company, 1980), hlm. 198.

¹⁴Untuk uraian lengkap mengenai dasar sosial dari partisipasi politik lihat Alan S. Zuckerman, *Doing Political Science* (Boulder Col.: Westview Press, 1991) hlm. 17-41.

| | | |
|------------|--------------------|-----------------------------|
| Status | Menikah | Bujangan |
| Organisasi | Anggota organisasi | Orang yang hidup menyendiri |

Sumber: Seymour Martin Lipset, *Political Man: the Social Bases of Politics* (Bombay: Vakil Feffer and Simons Private Ltd., 1960), hlm. 84. Hasil penelitian ini kemudian diperkuat oleh penelitian Sidney Verba dan Norman H. Nie, *Participation in America* (New York: Harper and Row, 1972).

● Partisipasi Politik di Negara Otoriter

Di negara-negara otoriter seperti komunis pada masa lampau, partisipasi massa umumnya diakui kewajarannya, karena secara formal kekuasaan ada di tangan rakyat. Akan tetapi tujuan utama partisipasi massa dalam masa pendek masyarakat adalah merombak masyarakat yang terbelakang menjadi masyarakat modern, produktif, kuat, dan berideologi kuat. Hal ini memerlukan disiplin dan pengarahannya yang ketat dari monopoli partai politik.

Terutama, persentase partisipasi yang tinggi dalam pemilihan umum dianggap dapat memperkuat keabsahan sebuah rezim di mata dunia. Karena itu, rezim otoriter selalu mengusahakan agar persentase pemilih mencapai angka tinggi. Uni Soviet adalah salah satu negara yang berhasil mencapai persentase *voter turnout* yang sangat tinggi. Dalam pemilihan umum angka partisipasi hampir selalu mencapai lebih dari 99%.¹⁵ Akan tetapi perlu diingat bahwa sistem pemilihan umumnya berbeda dari sistem di negara demokrasi, terutama karena hanya ada satu calon untuk setiap kursi yang diperebutkan, dan para calon itu harus melampaui suatu proses penyaringan yang ditentukan dan diselenggarakan oleh Partai Komunis.¹⁶

Partisipasi politik di luar pemilihan umum dapat juga dibina melalui organisasi-organisasi yang mencakup golongan pemuda, golongan buruh, serta organisasi-organisasi kebudayaan. Melalui pembinaan yang ketat potensi masyarakat dapat dimanfaatkan secara terkontrol. Partisipasi yang bersifat *community action* terutama di Uni Soviet dan China sangat intensif dan luas, melebihi kegiatan serupa di negara-negara demokrasi Barat.¹⁷ Akan

¹⁵S.E. Finer, *Comparative Government* (London: Pelican Books, 1978), hlm. 338, 406.

¹⁶Gabriel A. dan G. Bingham Powell, Jr, ed., *Comparative Politics Today: A World View*, ed. ke-5 (New York: Harper Collins, 1992), hlm. 369.

¹⁷Victor C. Falkenheim, "Political Participation in China," dalam *Problems of Communism* (Washington DC, Mei-Juni 1978), hlm. 18-32.

tetapi ada unsur *mobilized participation* di dalamnya, karena bentuk dan intensitas partisipasi ditentukan oleh partai.

Negara-negara otoriter yang sudah mapan menghadapi dilema bagaimana memperluas partisipasi tanpa kehilangan kontrol yang dianggap mutlak diperlukan untuk tercapainya masyarakat yang didambakan. Jika kontrol dikendorkan untuk meningkatkan partisipasi, maka ada bahaya bahwa akan timbul konflik yang mengganggu stabilitas.

Hal ini terjadi di Uni Soviet pada tahun 1956 pada saat Khrushchev melancarkan gerakan "Garis Baru" dalam rangka "destalinisasi" kehidupan politik. Ternyata peluang ini mengakibatkan meledaknya kritik sehingga pihak penguasa terpaksa membatasi kembali kesempatan untuk berdiskusi dan mengemukakan kritik.¹⁸ Dua puluh tahun kemudian pada akhir tahun 80-an, keterbukaan yang dicanangkan oleh Gorbachev melalui *glasnost* (keterbukaan dalam rangka reformasi politik) dan *perestroika* (reformasi ekonomi) ternyata mengakibatkan pecahnya Uni Soviet menjadi beberapa negara pada tahun 1991. Pada saat itu pula kebanyakan negara komunis di Eropa Timur lainnya, termasuk Uni Soviet, bergabung dengan negara-negara Barat dan menerapkan model demokrasi.

Pengendoran kontrol juga terjadi di China pada tahun 1956/1957. Pada awal dicetuskannya gerakan "Kampanye Seratus Bunga" masyarakat diperbolehkan untuk menyampaikan kritik. Akan tetapi pengendoran kontrol tidak berlangsung lama, karena ternyata tajamnya kritik yang disuarakan dianggap mengganggu stabilitas nasional. Sesudah terjadi Peristiwa Tiananmen Square pada tahun 1989—ketika itu beberapa ratus mahasiswa kehilangan nyawa dalam benturan dengan aparat—pemerintah memperketat kontrol kembali.¹⁹

● Partisipasi Politik di Negara Berkembang

Negara-negara berkembang yang non-komunis menunjukkan pengalaman yang berbeda-beda. Kebanyakan negara baru ini ingin cepat mengadakan

¹⁸Leonard Schapiro, ed., *The USSR and the Future* (New York: Frederick A. Praeger, 1963), hlm. 198. Lihat juga Marcus E. Ethridge dan Howard Handelman, *Politics in a Changing World: A Comparative Introduction to Political Science* (New York: St. Martin's Press, 1994), hlm. 378.

¹⁹Ethridge et al., *Politics in a Changing Society*, hlm. 432-434.

pembangunan untuk mengejar keterbelakangannya, karena dianggap bahwa berhasil-tidaknya pembangunan banyak bergantung pada partisipasi rakyat. Ikut sertanya masyarakat akan membantu penanganan masalah-masalah yang ditimbulkan oleh perbedaan-perbedaan etnis, budaya, status sosial dan ekonomi, agama, dan sebagainya. Integrasi nasional, pembentukan identitas nasional, serta loyalitas kepada negara diharapkan akan ditunjang pertumbuhannya melalui partisipasi politik.

Di beberapa negara berkembang, partisipasi yang bersifat otonom, artinya lahir dari diri mereka sendiri, masih terbatas. Berkaitan dengan gejala itu, jika hal itu terjadi di negara-negara maju sering kali dianggap sebagai tanda adanya kepuasan terhadap pengelolaan kehidupan politik. Tetapi kalau hal itu terjadi di negara-negara berkembang tidak selalu demikian halnya. Di beberapa negara yang rakyatnya apatis, pemerintah menghadapi masalah bagaimana meningkatkan partisipasi itu, sebab jika partisipasi mengalami jalan buntu, dapat terjadi dua hal yaitu menimbulkan "anomi" atau justru "revolusi".

Masalahnya lain lagi di beberapa negara yang proses pembangunannya berjalan dengan agak lancar. Di situ perluasan urbanisasi serta jaringan pendidikan dan meningkatnya komunikasi massa menggerakkan banyak kelompok yang tadinya apatis untuk aktif dalam proses politik, melalui kegiatan bermacam-macam organisasi seperti serikat buruh, organisasi petani, organisasi perempuan, organisasi pemuda, partai politik, dan sebagainya. Kelompok-kelompok ini tergugah kesadaran sosial dan politiknya, sehingga terjadi peningkatan tuntutan terhadap pemerintah yang sangat mencolok. Kesenjangan antara tujuan sosial dan cara-cara mencapai tujuan itu dapat menimbulkan perilaku ekstrem seperti teror dan pembunuhan. Hal ini sangat berbahaya di negara yang sedang dilanda kemiskinan dan pengangguran, dan di mana komitmen kepada pemerintah kurang mantap. Karena itu, Samuel T. Huntington berpendapat bahwa pembangunan yang cepat, dan ikut sertanya banyak kelompok baru dalam politik dalam waktu yang singkat, dapat mengganggu stabilitas.²⁰ Selanjutnya dikatakan bahwa termobilisasinya kelompok-kelompok baru dapat saja dilihat oleh elite yang

²⁰Huntington, Samuel P., *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968), hlm. 4.

berkuasa sebagai ancaman terhadap stabilitas nasional, padahal situasi aman sangat diperlukan untuk pelaksanaan kebijakan publik mereka. Maka dari itu, mereka akan berikhtiar mengendalikan tingkat serta intensitas partisipasi agar tidak terlalu mengganggu stabilitas nasional.²¹

Jalan yang paling baik untuk mengatasi krisis partisipasi adalah peningkatan inkremental dan bertahap seperti yang dilakukan Inggris pada abad ke-19. Cara demikian akan memberikan kesempatan dan waktu kepada institusi maupun kepada rakyat untuk menyesuaikan diri. Seorang pengamat, Michael Roskin (2003) menyatakan bahwa Afrika Selatan adalah contoh negara yang cepat menyadari pentingnya partisipasi politik. Negara yang semula diperintah oleh minoritas kulit putih ini cepat-cepat membuka peluang bagi peran-peran rakyat kulit hitam untuk menghindari ledakan yang lebih berbahaya.²²

Akan tetapi setiap usaha pembangunan, terutama di negara yang menghadapi masalah kemiskinan dan sumber daya langka, akan selalu dibarengi dengan gejolak-gejolak sosial. Keresahan-keresahan ini akan mewarnai kehidupan politik di negara-negara berkembang dan menjadikannya penuh dinamika. Kalaupun stabilitas berhasil dicapai, maka sifatnya mungkin akan tetap kurang stabil dibandingkan negara-negara yang sudah mantap kehidupan politiknya.

● **Partisipasi Politik Melalui *New Social Movements* (NSM) dan Kelompok-Kelompok Kepentingan**

Jika sampai sekarang yang dibicarakan adalah partisipasi yang relatif mudah dapat diukur berdasarkan hasil pemilihan umum, perlu diperhatikan bahwa ada bentuk partisipasi lain, yaitu melalui kelompok-kelompok. Mengapa kelompok ini muncul? Salah satu sebab adalah bahwa orang mulai menyadari bahwa suara satu orang (misalnya dalam pemilihan umum) sangat kecil pengaruhnya, terutama di negara-negara yang penduduknya berjumlah besar. Melalui kegiatan menggabungkan diri dengan orang lain menjadi suatu kelompok, diharapkan tuntutan mereka akan lebih didengar oleh peme-

²¹Huntington dan Nelson, *No Easy Choice*, hlm. 30-40.

²²Michael Roskin, et al., *Political Science: An Introduction*, ed. ke-8 (New Jersey: Prentice Hall, 2003).

rintah. Tujuan kelompok ini ialah memengaruhi kebijakan pemerintah agar lebih menguntungkan mereka. Kelompok-kelompok ini kemudian berkembang menjadi gerakan sosial (*social movements*). Studi mengenai gerakan sosial dan kegiatan kelompok akhir-akhir ini memperoleh perhatian khusus dari para ahli politik, sehingga berkembang istilah-istilah seperti *group politics*, *new politics*, dsb.

Apakah gerakan sosial (*social movements*) itu? T. Tarrow dalam bukunya *Power in Movement* (1994) berpendapat bahwa:

Social movements adalah tantangan kolektif oleh orang-orang yang mempunyai tujuan bersama berbasis solidaritas, (yang dilaksanakan) melalui interaksi secara terus-menerus dengan para elite, lawan-lawannya, dan pejabat-pejabat (*Social movements are collective challenges by people with common purposes and solidarity in sustained interaction with elites, opponents and authorities*).²³

Gerakan ini merupakan bentuk perilaku kolektif yang berakar dalam kepercayaan dan nilai-nilai bersama.

Di samping itu, salah satu definisi lain mengenai kelompok kepentingan adalah: "Suatu organisasi yang berusaha untuk memengaruhi kebijakan publik dalam suatu bidang yang penting untuk anggota-anggotanya (*an organization that attempts to influence public policy in a specific area of importance to its members*)."²⁴

Kelompok-kelompok kepentingan²⁵ muncul pertama kali pada awal abad ke-19. Organisasi internal lebih longgar dibanding dengan partai politik. Mereka juga tidak memperjuangkan kursi dalam parlemen karena menganggap badan itu telah berkembang menjadi terlalu umum sehingga tidak sempat mengatur masalah-masalah yang lebih spesifik. Mereka cenderung memfokuskan diri pada satu masalah tertentu saja. Keanggotaannya terutama terdiri atas golongan-golongan yang menganggap dirinya tertindas serta terpinggirkan, seperti kaum buruh (di Eropa Barat) dan golongan Afrika-

²³Seperti disebut oleh Rod Hague et al., *Comparative Government and Politics*, hlm. 91.

²⁴Marcus Ethridge dan Howard Handelman, *Politics in a Changing Society: A Comparative Introduction to Political Science* (New York: St Martins Press, 1994), hlm. 150.

²⁵Dulu disebut "kelompok penekan" (*pressure groups*). Akan tetapi karena munculan anggapan bahwa tidak semua kelompok kepentingan mengadakan penekanan, dewasa ini masyarakat lebih cenderung memakai istilah "kelompok kepentingan".

Amerika (di Amerika Serikat). Tujuan utama adalah memperbaiki nasib dari masing-masing golongan, terutama keadaan ekonominya.

Pada tahun 1960-an timbul fenomena baru, sebagai lanjutan dari gerakan sosial lama, yaitu Gerakan Sosial Baru (*New Social Movements* atau NSM). Gerakan sosial baru ini berkembang menjadi gerakan yang sangat dinamis terutama dengan timbulnya pergolakan di negara-negara Eropa Timur yang ingin melepaskan diri dari otoritarianisme menuju demokrasi. Berbeda dengan gerakan sosial lama, anggotanya terdiri atas generasi pasca-materialis (*post-materialist*). Dinamakan pasca-materialis dalam arti bahwa kemajuan industri telah berhasil memenuhi kebutuhan materiil manusia untuk hidup secara layak. Dengan demikian ia mempunyai cukup waktu dan dana untuk memfokuskan diri pada masalah di luar kepentingan materiil dari masing-masing golongan. Tujuannya antara lain meningkatkan kualitas hidup (*quality of life*). Salah satu caranya ialah dengan mendirikan berbagai kelompok yang peduli pada masalah-masalah baru seperti lingkungan, gerakan perempuan, hak asasi manusia, dan gerakan antinuklir. Di antara kelompok kepentingan itu ada yang bersifat sosial (seperti menyediakan air bersih), ada yang lebih bersifat advokasi (seperti penegakan hak asasi).

Dasar dari kelompok ini adalah "protes". Mereka sangat kritis terhadap cara-cara berpolitik dari para politisi dan pejabat, dan merasa "terasingkan" (*alienasi*) dari masyarakat. Mereka menginginkan desentralisasi dari kekuasaan negara, desentralisasi pemerintah, partisipasi dalam peningkatan swadaya masyarakat (*self help*), terutama masyarakat lokal. Orientasi mereka mirip dengan ideologi Kiri Baru (*New Left*).

Sementara itu kelompok-kelompok ini terus-menerus berinteraksi dengan badan eksekutif, dengan tetap memerhatikan kedudukan otonomnya terhadap negara (maka sering dinamakan *Non-Governmental Organizations* atau NGO). Juga dibina interaksi dengan unsur-unsur kemasyarakatan lainnya termasuk dunia ekonomi dan industri. Cara kerja mereka sebanyak mungkin tanpa tekanan atau paksaan, tetapi melalui *lobbying* serta *networking* yang intensif tetapi persuasif. Akan tetapi jika cara ini kurang berhasil, mereka tidak segan-segan bertindak lebih keras dengan mengadakan tindakan langsung (*direct action*) seperti demonstrasi besar-besaran, pendudukan (*sit-in*) dan pemogokan (*industrial action*), yang kadang-kadang berakhir dengan kekerasan.

Beragam kelompok dengan beragam kepentingan biasanya bekerja sa-

ma. Masing-masing kelompok bekerja sama dengan kelompok lain yang kira-kira sama orientasinya. Jaringan kerjanya sangat luas, tidak hanya di dalam negeri, tetapi juga di luar negeri berkat proses globalisasi. Demonstrasi-demonstrasi terhadap *World Trade Organization* di Seattle (1999) dan di Hongkong (2005) membuktikan betapa kuatnya organisasi-organisasi internasional ini dalam mengerahkan massa, baik di negara masing-masing maupun lintas negara. Lagi pula media massa juga banyak membantu dengan menyebarkan pesan mereka melalui liputan yang luas.

Dengan demikian NSM, terutama yang besar, menjadi faktor partisipasi politik yang penting dalam masyarakat demokrasi. Kadang-kadang fenomena ini dinamakan demokrasi dari bawah (*democracy from below*). Mereka bertindak sebagai mediator antara pemerintah dan masyarakat, terutama di tingkat akar rumput (*grass roots*) dengan memberikan masukan (*input*) kepada para pembuat keputusan. Selain itu, mereka dapat menjadikan badan eksekutif dan anggota parlemen lebih responsif dan akuntabel terhadap masyarakat. Dalam rangka ini mereka dianggap sebagai faktor yang sangat penting dalam proses demokratisasi.

Sekalipun demikian, ada kalangan masyarakat yang menyatakan keprihatinannya bahwa tindakan langsung (*direct action*) yang kadang-kadang menjurus ke radikalisme ini dapat menjadi faktor perusak (*destruktif*) bagi suatu sistem politik yang masih kurang stabil sehingga negara yang bersangkutan menjadi "negara tak berdaya" atau "negara lemah" (*weak state*).

Sesudah mempelajari berbagai analisis mengenai NSM, Enrique Larana, Hank Johnston, dan Joseph R. Gusfield (1994) sampai pada suatu kesimpulan yang diutarakan secara singkat di bawah ini.

1. Basis NSM bersifat lintas kelas sosial. Latar belakang status sosial peserta yang tersebar (*diffuse social statuses*) seperti golongan muda, *gender*, dan mereka yang mempunyai *perbedaan* orientasi seksualitas (*gay* atau *lesbian*).
2. Karakteristik sosial mereka sangat berbeda dari ciri gerakan buruh, maupun dengan konsepsi Marxis bahwa ideologi merupakan unsur yang mempersatukan. Mereka menganut pluralisme dalam ide dan nilai, berorientasi pragmatis dan memperjuangkan partisipasi dalam proses membuat keputusan. Pernah disebut sebagai dinamika demokratisasi (*democratization dynamic*).

3. Dalam kehidupan sehari-hari, NSM menumbuhkan dimensi identitas, baik NSM yang baru maupun yang sebelumnya lemah; sifatnya lebih memerhatikan masalah identitas daripada masalah bidang ekonomi. NSM mendasarkan diri atas suatu perangkat kepercayaan dan nilai yang menyangkut keyakinannya, bahwa ia termasuk suatu kelompok sosial yang berbeda (*differentiated social group*); menyangkut citra (*image*) mengenai diri sendiri; dan menyangkut terbentuknya lambang-lambang baru mengenai kehidupan sehari-hari. Hal ini khusus berlaku untuk gerakan etnis, separatis, dan nasionalis dalam suatu negara. Contoh: gerakan Basque di Spanyol, gerakan-gerakan etnis di negara bekas USSR. Termasuk juga gerakan perempuan dan gerakan hak kaum *gay*.
4. Hubungan antara individu dan kolektivitas kabur. Gerakan-gerakan ini lebih sering dilaksanakan dengan kegiatan individual (*individual actions*) dibanding melalui kelompok termobilisasi. Contoh: gerakan *hippy* merupakan contoh di mana unsur individual lebih dominan, sedangkan gerakan hak kaum *gay* dan gerakan perempuan memperlihatkan campuran dari tindakan kolektif dan individual. Suatu contoh di mana unsur kolektif lebih menonjol ialah gerakan mahasiswa dan berbagai *counter cultures* di tahun 1960-an.
5. NSM sering menyangkut hal-hal yang sifatnya pribadi seperti aborsi, antimerokok, dan pengobatan alternatif. Pemikiran ini dilaksanakan dalam kehidupan sehari-hari.
6. Taktik mobilisasi yang dipakai oleh NSM ialah melalui antikekerasan dan ketidakpatuhan (*civil disobedience*), hal yang jauh berbeda dengan taktik-taktik yang dipakai gerakan-gerakan buruh tradisional.
7. Berkembangnya kelompok-kelompok NSM dipicu antara lain oleh timbulnya krisis kepercayaan terhadap sarana-sarana partisipasi politik, terutama perilaku partai massa tradisional.
8. Berbeda dengan birokrasi dari partai-partai tradisional, kelompok-kelompok NSM cenderung tersegmentasi, tersebar luas tanpa fokus, dan tidak sentralistik.²⁶

²⁶Enrique Larana, Hank Johnston, and Joseph R. Gustfeld, *New Social Movements: From Ideology to Identity* (Philadelphia: Temple University Press, 1994), hlm. 6-9.

● Beberapa Jenis Kelompok

Karena beragamnya kelompok-kelompok kepentingan ini Gabriel A. Almond dan Bingham G. Powell dalam buku *Comparative Politics Today: A World View* (1992) yang diedit bersama, membagi kelompok kepentingan dalam empat kategori, yaitu: a) kelompok anomie (*anomic groups*), b) kelompok nonasosiasional (*nonassociational groups*), c) kelompok institusional (*institutional groups*), dan d) kelompok asosiasional (*associational groups*).²⁷

◆ Kelompok Anomie

Kelompok-kelompok ini tidak mempunyai organisasi, tetapi individu-individu yang terlibat merasa mempunyai perasaan frustrasi dan ketidakpuasan yang sama. Sekalipun tidak terorganisir dengan rapi, dapat saja kelompok-kelompok ini secara spontan mengadakan aksi massal jika tiba-tiba timbul frustrasi dan kekecewaan mengenai sesuatu masalah. Ketidakpuasan ini diungkapkan melalui demonstrasi dan pemogokan yang tak terkontrol, yang kadang-kadang berakhir dengan kekerasan. Ledakan emosi ini yang sering tanpa rencana yang matang, dapat saja tiba-tiba muncul, tetapi juga dapat cepat mereda. Akan tetapi jika keresahan tidak segera diatasi, maka masyarakat dapat memasuki keadaan anomie, yaitu situasi *chaos* dan *lawlessness* yang diakibatkan runtuhnya perangkat nilai dan norma yang sudah menjadi tradisi, tanpa diganti nilai-nilai baru yang dapat diterima secara umum. Hal ini tercermin dalam kejadian seperti pemberontakan di Berlin Timur dan Hungaria (tahun 1950-an) dan Polandia (tahun 1980-an), demonstrasi di Tiananmen Square (1989), dan demonstrasi-demonstrasi mengutuk kartun Nabi Muhammad SAW di Denmark (2006) dan di beberapa negara di dunia.

◆ Kelompok Nonasosiasional

Kelompok kepentingan ini tumbuh berdasarkan rasa solidaritas pada sanak saudara, kerabat, agama, wilayah, kelompok etnis, dan pekerjaan. Kelompok-kelompok ini biasanya tidak aktif secara politik dan tidak mempunyai orga-

²⁷Gabriel A. Almond dan G. Bingham Powell, eds., *Comparative Politics Today: A World View*, Edisi ke-5 (New York: Harpes Collins, 1992), hlm. 62-65.

nisasi ketat, walaupun lebih mempunyai ikatan daripada kelompok anomi. Anggota-anggotanya merasa mempunyai hubungan batin karena mempunyai hubungan ekonomi, massa konsumen, kelompok etnis, dan kedaerahan. Contoh di Indonesia: Paguyuban Pasundan, kelompok penggemar kopi, dan lain-lain.

◆ **Kelompok Institusional**

Kelompok-kelompok formal yang berada dalam atau bekerja sama secara erat dengan pemerintahan seperti birokrasi dan kelompok militer. Contoh di Amerika: *military industrial complex* di mana Pentagon bekerja sama dengan industri pertahanan. Contoh di Indonesia: Darma Wanita, KORPRI, Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia (PKBI).

◆ **Kelompok Asosiasional**

Terdiri atas serikat buruh, kamar dagang, asosiasi etnis dan agama. Organisasi-organisasi ini dibentuk dengan suatu tujuan yang eksplisit, mempunyai organisasi yang baik dengan staf yang bekerja penuh waktu. Hal ini telah menjadikan mereka lebih efektif daripada kelompok-kelompok lain dalam memperjuangkan tujuannya. Contoh di Indonesia: Federasi Persatuan Serikat Pekerja Seluruh Indonesia, Himpunan Kerukunan Petani Indonesia (HKTI), Ikatan Dokter Indonesia (IDI), dan Kamar Dagang Indonesia (KADIN).

◆ **Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) di Indonesia**

Di Indonesia LSM sepadan dengan NSM serta kelompok kepentingannya, dan dalam banyak hal terinspirasi oleh koleganya dari luar negeri. Ideologi serta cara kerjanya pun banyak miripnya. Secara historis di Indonesia LSM ada sejak awal abad ke-20. Ketika itu umumnya LSM lahir sebagai cerminan dari kebangkitan kesadaran golongan masyarakat menengah terhadap kemiskinan dan ketidakadilan sosial.

Sejak Indonesia merdeka, kehadiran LSM pertama kali terjadi pada tahun 1957 dengan berdirinya PKBI (Persatuan Keluarga Berencana Indonesia). Lembaga yang pada akhirnya menjadi mitra pemerintah ini menjadikan pembinaan keluarga yang sehat sebagai fokus kegiatannya.

Menjelang 1960-an, lahir juga LSM-LSM baru. Pada masa ini muncul kesadaran bahwa kemiskinan dan masalah yang berkaitan dengan itu tak

dapat hanya diatasi dengan menyediakan obat-obatan, bahan pangan, dan sejenisnya. Sebaliknya, perbaikan taraf hidup masyarakat miskin harus dilakukan dengan meningkatkan kemampuan mereka dalam mengatasi masalah. Maka, sejak kurun waktu ini muncul LSM-LSM yang tidak saja merupakan perwujudan kritik terhadap LSM jenis sebelumnya, tetapi sekaligus juga perwujudan dari kritik terhadap strategi pembangunan yang dianut pemerintah yang dikenal sebagai *trickle down effect*.²⁸

Perkembangan tersebut diperkuat lagi ketika pada 1980-an berkembang kesadaran bahwa partisipasi masyarakat merupakan faktor penting untuk pembangunan dan perombakan sosial ekonomi secara damai. Dalam pada itu, para aktivis LSM juga mulai berpandangan bahwa di dalam sistem politik, sosial, dan ekonomi yang sudah mapan saat itu upaya membangun masyarakat dengan skala kecil-kecil sebagaimana yang dilakukan LSM periode sebelumnya tidaklah banyak berarti. Dari perkembangan kesadaran tersebut selanjutnya muncul LSM jenis baru lagi yang lebih berorientasi pada dan bertujuan untuk membuat perubahan struktural.

Diterbitkannya UU No. 8 Tahun 1985 pada pertengahan 1980-an memperlihatkan kehendak dari rezim Orde Baru untuk memperkuat kontrolnya terhadap organisasi kemasyarakatan, termasuk LSM,. Sebagai akibatnya banyak ormas atau asosiasi bekerja di bawah kontrol negara. Dharma Wanita (organisasi para istri pegawai negeri) atau Yayasan PKK (Pendidikan Kesejahteraan Keluarga) merupakan contoh ormas yang bekerja di bawah kontrol pemerintah. Akibat pengaturan itu LSM dan organisasi-organisasi *civil society* yang lain tidak mendapat tempat yang leluasa. Kemampuan masyarakat dalam memengaruhi dan meminta pertanggungjawaban pemerintah menjadi sangat terbatas.

Keadaan mulai menjadi lebih kondusif bagi LSM dan keormasan pada masa setelah jatuhnya Presiden Soeharto atau yang lebih dikenal dengan masa Reformasi. LSM dan organisasi-organisasi sejenis bermunculan, dan harapan bahwa pranata-pranata sosial (*civil society*) akan berkembang lagi mulai muncul. Seperti di negara-negara maju, LSM ada yang aktif di bidang

²⁸M.M. Billah dan Abdul Hakim Garuda Nusantara, "Lembaga Swadaya Masyarakat di Indonesia: Perkembangan dan Prospeknya," *Prisma* No. 4 (1988), hlm. 117.

sosial (pendidikan, kesehatan) ada yang lebih menitikberatkan pada advokasi dan penekanan (pada pemerintah).

Dengan mendasarkan pada analisa Hope dan Timel (1999) yang kemudian dilengkapi dengan pemikiran Eldridge dan Kothari serta analisis ideologi-ideologi utama dunia oleh Baradat, Roem Topatimasang—seorang Aktivist LSM senior di Indonesia—mengemukakan bahwa dilihat dari sudut orientasi, LSM di Indonesia dapat dibagi dalam 5 kelompok paradigma, yaitu paradigma kesejahteraan, paradigma modernisasi, paradigma reformasi, paradigma pembebasan, dan paradigma transformasi.²⁹

LSM penganut paradigma pertama yaitu kesejahteraan melihat bahwa sebab-sebab kemiskinan dan keterbelakangan masyarakat adalah kekuatan yang berada di luar kendali manusia, seperti nasib/takdir dan bencana alam. Dengan dasar pemikiran ini, tujuan LSM penganut paradigma kesejahteraan adalah menolong mengurangi penderitaan mereka melalui kegiatan berbentuk derma, sedekah, atau santunan. LSM kelompok ini cenderung toleran, bahkan mempertahankan status *quo* dan selalu berusaha membantu pemerintah, menghindari konflik dan pandangan politik konservatif. Contoh LSM yang menganut paradigma ini adalah Dian Desa dan Yayasan Ilmu Sosial.

Kelompok kedua, yaitu LSM penganut paradigma modernisasi. LSM ini memandang bahwa keterbelakangan, termasuk kemiskinan, disebabkan oleh rendahnya pendidikan, penghasilan, keterampilan, dan juga kesehatan, khususnya gizi. Karena itu segala kegiatannya ditujukan untuk memperbanyak prasarana (dengan membangun sekolah atau klinik-klinik kesehatan), atau meningkatkan pendapatan (dengan menyediakan modal).

LSM jenis ini biasanya punya tertib administratif, formal, dan cenderung birokratis, namun mengarah ke modernisasi. Pandangan politiknya cenderung konservatif, menghindari konflik, melakukan perubahan secara fungsional, dan mendukung pemerintah. Contoh LSM jenis ini adalah: PKBI, Lakpesdam (NU), Bina Swadaya, dan LP3M.

Kelompok ketiga adalah yang berparadigma reformasi. LSM kelompok ini berkeyakinan bahwa sumber dari masalah-masalah sosial adalah lemahnya

²⁹Herdi SRS, *LSM: Demokrasi dan Keadilan Sosial: Catatan Kecil dari Arena Masyarakat dan Negara* (Jakarta: LP3ES dan Yappika; 1999) hlm. 131-145.

pendidikan, korupsi, mismanajemen, dan inefisiensi. Karena itu mereka memilih aktivitas-aktivitas berupa memperbanyak tenaga profesional, perbaikan peraturan dan perundang-undangan, pemberlakuan sanksi yang berat terhadap pelanggar hukum. Semua itu dimaksudkan untuk memperkuat pengawasan, memperbaiki manajemen pelayanan umum, dan meningkatkan disiplin hukum. Pandangan LSM kelompok ini terhadap perubahan sosial masih menganut pendekatan fungsional dan cenderung menghindari konflik. Pandangan politiknya yang liberal mengarah ke reformasi yang bertujuan menata kembali dan merampingkan pemerintahan. Contoh LSM dalam kelompok ini adalah Wahana Lingkungan Hidup (Walhi), Kalyanamitra, dan Prakarsa.

Jenis LSM keempat adalah kelompok LSM berparadigma liberasi atau pembebasan. LSM kategori ini berpandangan bahwa penyebab segala keterbelakangan, termasuk kemiskinan, adalah penindasan, pengisapan atau eksploitasi, dan pembodohan rakyat. Karena itu mereka menentang semua bentuk "penindasan". Bentuk kegiatan yang dilakukan biasanya berupa pendidikan politik populer, pencetakan kader gerakan, mobilisasi aksi, ataupun kampanye pembentukan opini publik. Gaya kerjanya biasanya populis, militan, kerja tim, dan berdisiplin ketat. LSM kategori ini lebih menginginkan perubahan yang bersifat struktural dan menghargai serta mengelola konflik. Pandangan politiknya radikal, liberal, menuntut otonomi mutlak untuk rakyat, ingin mengurangi atau menghapuskan struktur pemerintahan atau negara (a la Gramsci), atau paling tidak mengganti pemerintah. LSM kategori ini diilhami oleh paham kemerdekaan, hak asasi manusia, dan teologi pembebasan. Contoh LSM dalam kategori ini adalah LP3ES dan P3M.

Kelima adalah LSM pemeluk paradigma transformasi. LSM kelompok ini menganggap bahwa sumber keterbelakangan dan kemiskinan adalah ketidakadilan tatanan sosial, ekonomi, dan politik. Karena itu mereka sangat berkeinginan menciptakan tatanan baru yang lebih adil. Kegiatan-kegiatannya biasanya dilakukan melalui penyadaran politik, pengorganisasian rakyat, mobilisasi aksi, dan membangun jaringan advokasi. Struktur organisasi dan gaya kerjanya biasanya mirip dengan LSM penganut paradigma liberasi, yaitu populis, militan, kerja tim, dan berdisiplin tinggi. LSM jenis ini dalam pandangannya mengenai perubahan sosial juga menginginkan perubahan struktural, dan tidak segan-segan berkonflik. Pandangan politiknya radikal dan sama dengan kelompok liberasi. LSM jenis ini sangat yakin bahwa rakyat

punya kemampuan untuk melakukan perubahan. Contoh LSM kelompok ini adalah YLBHI dan Infight. LSM-LSM tersebut termasuk dalam kelompok ini, tetapi juga masih mempunyai sifat LSM pembebasan.

Dewasa ini terdapat kira-kira 4000-7000 LSM di Indonesia belum termasuk yang timbul tenggelam dan terbentuk secara mendadak karena ada proyek.³⁰ Menurut IDEA (2000), sekalipun banyak LSM berjasa di bidang masing-masing, tetapi ada sejumlah persoalan para LSM sendiri yang harus diselesaikan. Beberapa persoalan yang dihadapi di antaranya adalah memperbaiki dukungan dan akuntabilitas keuangan, meningkatkan kecakapan manajemen dan organisasi, meningkatkan kemampuan advokasi, dan meningkatkan cakupan geografis kegiatannya.³¹ Memang harus diakui bahwa LSM, seperti teman-teman seperjuangan di luar negeri, telah memainkan peran penting dalam memajukan demokrasi. Akan tetapi mungkin pengaruhnya akan lebih efektif jika LSM juga melakukan perbaikan-perbaikan kinerja internal mereka.

³⁰Ivan A. Hadar, "Parpol LSM", *Republika*, 6 Januari 2006.

³¹Forum untuk Reformasi Demokrasi, *Penilaian Demokrasi di Indonesia* (Jakarta: Internasional IDEA, 2000), hlm. 113-117.



- Partai Politik Peserta Pemilu 1955

BAB XI

PARTAI POLITIK

| | |
|---|-----|
| ● Pengantar..... | 397 |
| ● Sejarah Perkembangan Partai Politik..... | 397 |
| ● Definisi Partai Politik..... | 403 |
| ● Fungsi Partai Politik..... | 405 |
| ◆ Fungsi di Negara Demokrasi | 405 |
| ❖ Sebagai Sarana Komunikasi Politik | 405 |
| ❖ Sebagai Sarana Sosialisasi Politik..... | 407 |
| ❖ Sebagai Sarana Rekrutmen Politik..... | 408 |
| ❖ Sebagai Sarana Pengatur Konflik (<i>Conflict Management</i>) | 409 |
| ◆ Fungsi di Negara Otoriter | 410 |
| ◆ Fungsi di Negara-Negara Berkembang | 413 |
| ● Klasifikasi Sistem Kepartaian | 415 |
| ◆ Sistem Partai-Tunggal..... | 415 |
| ◆ Sistem Dwi-Partai..... | 416 |
| ◆ Sistem Multi-Partai | 418 |
| ● Benarkah Pengaruh Partai Politik Turun? | 420 |
| ● Partai Politik di Indonesia..... | 422 |
| ◆ Zaman Kolonial..... | 423 |
| ◆ Zaman Pendudukan Jepang (1942-1945)..... | 424 |
| ◆ Zaman Demokrasi Indonesia | 424 |
| ❖ Masa Perjuangan Kemerdekaan (1945–1949)..... | 424 |

| | |
|---|-----|
| ❖ Zaman Republik Indonesia Serikat (1949–1950) | 431 |
| ❖ Masa Pengakuan Kedaulatan (1949–1959)..... | 432 |
| ❖ Zaman Demokrasi Terpimpin (1959–1965) | 440 |
| ❖ Zaman Demokrasi Pancasila (1965–1998) | 442 |
| ❖ Evaluasi Partai Politik 1945-1998 dan Rekomendasi..... | 448 |
| ❖ Zaman Reformasi..... | 449 |
| ◆ Rangkuman Partai Politik di Indonesia | 454 |

● Pengantar

Partai politik merupakan sarana bagi warga negara untuk turut serta atau berpartisipasi dalam proses pengelolaan negara. Dewasa ini partai politik sudah sangat akrab di lingkungan kita. Sebagai lembaga politik, partai bukan sesuatu yang dengan sendirinya ada. Kelahirannya mempunyai sejarah cukup panjang, meskipun juga belum cukup tua. Bisa dikatakan partai politik merupakan organisasi yang baru dalam kehidupan manusia, jauh lebih muda dibandingkan dengan organisasi negara. Dan ia baru ada di negara modern.

Sebagai subyek penelitian ilmiah, partai politik tergolong relatif muda. Baru pada awal abad ke-20 studi mengenai masalah ini dimulai. Sarjana-sarjana yang berjasa memelopori antara lain adalah M. Ostrogorsky (1902), Robert Michels (1911), Maurice Duverger (1951), dan Sigmund Neumann (1956). Setelah itu, beberapa sarjana behavioralis, seperti Joseph Lapalombara dan Myron Weiner, secara khusus meneropong masalah partai dalam hubungannya dengan pembangunan politik. Kedua sarjana ini kemudian menuangkan pemikiran dan hasil studinya dalam bukunya yang berjudul *Political Parties and Political Development* (1966).¹ Di samping itu, G. Sartori dengan bukunya *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* (1976)² merupakan ahli lebih kontemporer yang terkenal.

Dari hasil karya sarjana-sarjana ini nampak adanya usaha serius ke arah penyusunan suatu teori yang komprehensif (menyeluruh) mengenai partai politik. Akan tetapi, sampai pada waktu itu, hasil yang dicapai masih jauh dari sempurna, bahkan bisa dikatakan tertinggal, bila dibandingkan dengan penelitian-penelitian bidang lain di dalam ilmu politik.

● Sejarah Perkembangan Partai Politik

Partai politik pertama-tama lahir di negara-negara Eropa Barat. Dengan meluasnya gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diperhitungkan

¹Joseph Lapalombara dan Myron Weiner, *Political Parties and Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1966).

²G. Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* (Cambridge: Cambridge University Press 1976).

serta diikutsertakan dalam proses politik, maka partai politik telah lahir secara spontan dan berkembang menjadi penghubung antara rakyat di satu pihak dan pemerintah di pihak lain.

Pada awal perkembangannya, pada akhir dekade 18-an di negara-negara Barat seperti Inggris dan Prancis, kegiatan politik dipusatkan pada kelompok-kelompok politik dalam parlemen. Kegiatan ini mula-mula bersifat elitis dan aristokratis, mempertahankan kepentingan kaum bangsawan terhadap tuntutan-tuntutan raja.

Dengan meluasnya hak pilih, kegiatan politik juga berkembang di luar parlemen dengan terbentuknya panitia-panitia pemilihan yang mengatur pengumpulan suara para pendukungnya menjelang masa pemilihan umum (kadang-kadang dinamakan *caucus party*). Oleh karena dirasa perlu memperoleh dukungan dari pelbagai golongan masyarakat, kelompok-kelompok politik di parlemen lambat laun juga berusaha mengembangkan organisasi massa. Maka pada akhir abad ke-19 lahirlah partai politik, yang pada masa selanjutnya berkembang menjadi penghubung (*link*) antara rakyat di satu pihak dan pemerintah di pihak lain.

Partai semacam ini dalam praktiknya hanya mengutamakan kemenangan dalam pemilihan umum, sedangkan pada masa antara dua pemilihan umum biasanya kurang aktif. Lagi pula partai sering tidak memiliki disiplin partai yang ketat, dan pemungutan iuran tidak terlalu dipentingkan. Partai ini dinamakan *patronage party* (partai lindungan yang dapat dilihat dalam rangka *patron-client relationship*), yang juga bertindak sebagai semacam broker. Partai mengutamakan kekuatan berdasarkan keunggulan jumlah anggota; maka dari itu ia sering dinamakan partai massa. Oleh karena itu ia biasanya terdiri atas pendukung dari berbagai aliran politik dalam masyarakat, yang sepakat untuk bernaung di bawahnya untuk memperjuangkan suatu program tertentu. Program ini biasanya luas dan agak kabur karena harus memperjuangkan terlalu banyak kepentingan yang berbeda-beda. Contoh: Partai Republik dan Partai Demokrat di Amerika Serikat.

Dalam perkembangan selanjutnya di dunia Barat timbul pula partai yang lahir di luar parlemen.³ Partai-partai ini kebanyakan bersandar pada suatu

³Pembagian dalam partai yang mempunyai *parliamentary origin* dan yang mempunyai *extra-parliamentary origin* diambil dari Maurice Duverger, *Political Parties* (London: Methuen and Co., 1954), hlm. xxxvii.

asas atau ideologi atau *Weltanschauung* tertentu seperti Sosialisme, Fasisme, Komunisme, Kristen Demokrat, dan sebagainya. Dalam partai semacam ini disiplin partai lebih ketat.

Pimpinan partai yang biasanya sangat sentralitas menjaga kemurnian doktrin politik yang dianut dengan jalan mengadakan saringan terhadap calon anggotanya dan memecat anggota yang menyimpang dari garis partai yang telah ditetapkan. Maka dari itu partai semacam itu sering dinamakan Partai Kader, Partai Ideologi, atau Partai Asas (Sosialisme, Fasisme, Komunisme, Sosial Demokrat). Ia mempunyai pandangan hidup yang digariskan dalam kebijakan pimpinan dan berpedoman pada disiplin partai yang ketat dan mengikat.

Pendidikan kader sangat diutamakan dalam partai jenis ini. Terhadap calon anggota diadakan saringan, sedangkan untuk menjadi anggota pimpinan disyaratkan lulus melalui beberapa tahap seleksi. Untuk memperkuat ikatan batin dan kemurnian ideologi, maka dipungut iuran secara teratur dan disembarkan organ-organ partai yang memuat ajaran-ajaran serta keputusan-keputusan yang telah dicapai oleh pimpinan. Partai kader biasanya lebih kecil dari partai massa.

Akan tetapi pembagian tersebut di atas sering dianggap kurang memuaskan karena dalam setiap partai ada unsur lindungan (*patronage*) serta perantara (*brokerage*) di samping pandangan ideologi/asas/pandangan hidup, sekalipun dalam takaran yang berbeda.

Pada masa menjelang Perang Dunia I telah timbul klasifikasi partai berdasarkan ideologi dan ekonomi yaitu partai "Kiri" dan partai "Kanan". Konsep "Kiri" versus "Kanan" telah mengundang banyak perumusan maupun tafsiran yang berbeda-beda. Akan tetapi konsep ini sudah begitu diterima oleh masyarakat sehingga tidak dapat diabaikan dalam analisis politik.

Pembagian "Kiri" versus "Kanan" berasal dari Revolusi Prancis waktu parlemen mengadakan sidang pada tahun 1879. Para pendukung raja dan struktur tradisional duduk di sebelah kanan panggung ketua, sedangkan mereka yang ingin perubahan dan reformasi duduk di sebelah kiri.⁴ Jika dewasa ini pengertian "Kiri"/"Kanan" digambar dalam suatu spektrum linier, maka ter-

⁴Lihat juga Vernon Bogdanor, eds., *The Blackwell Encyclopedia of Political Science* (Oxford: Blackwell Publishers, 1991) hlm. 324. David Robertson, *The Routledge Dictionary of Politics*, ed. ke-3 (London: Routledge, 2004) hlm. 277, 429.

dapat di satu ujung sikap "extrem Kiri" (yaitu campur tangan negara dalam kehidupan sosial dan ekonomi secara total), dan di ujung yang lain sikap "extrem Kanan" (pasar bebas secara total). Di antara dua ekstrem ini terdapat banyak nuansa.

Bagan 1 di bawah memperlihatkan dengan sangat sederhana perbedaan antara ideologi "Kiri" dan "Kanan".

Bagan 1 Pembedaan Ideologi "Kiri" dan "Kanan"

| "KIRI" | "KANAN" |
|---|---------------------------------------|
| Perubahan, kemajuan | Status <i>quo</i> , konservatif |
| Kesetaraan (<i>equality</i>) untuk lapisan bawah | <i>Privilege</i> (untuk lapisan atas) |
| Campur tangan negara (dalam kehidupan sosial/ekonomi) | Pasar bebas |
| Hak | Kewajiban |

Akhir-akhir ini ada perkembangan baru dalam konstelasi kepartaian. Menjelang Perang Dunia II, tetapi terutama sesuai perang tersebut, ada kecenderungan pada partai-partai politik di dunia Barat untuk meninggalkan tradisi membedakan antara berbagai jenis partai, (seperti *patronage* vs ideologi/*Weltanschauung*, massa vs kader, dan "Kiri" vs "Kanan"). Hal itu disebabkan ada keinginan pada partai-partai kecil untuk menjadi partai besar dan menang dalam pemilihan umum. Partai-partai itu menyadari bahwa untuk mencapai tujuan itu mereka perlu memperluas dukungan dari pemilihan (*electoral base*). Dengan merangkul pemilih tengah (*median voter* atau *floating vote*), antara lain dengan *patronage* dan *brokerage*. Ternyata mereka berhasil memenangkan pemilihan umum, membentuk pemerintah baru, dan melaksanakan program partainya. Hal itu dimungkinkan dengan mendorong sikap doktriner, kaku, dan eksklusif yang tadinya mereka pegang teguh menjadi fleksibel dan inklusif.

Jadi, di negara Barat yang sudah mapan ada kecenderungan ideologi ekstrem "Kiri" bergeser secara sentripetal ke sisi tengah (*trend to the center*), dan tidak lagi terlalu bersifat "Kiri" (yang ingin perombakan). Begitu pula pi-

hak ekstrem "Kanan" mengalami kecenderungan *centripetal* ke tengah, dan dengan demikian tidak terlalu menekankan sifat "Kanannya" (*konservatif*). Dengan demikian, mulai tahun 60-an terjadi semacam konvergensi antara "Kiri dan "Kanan". Hal ini oleh Otto Kirchheimer dinamakan "*de-ideologisasi*" partai-partai.⁵

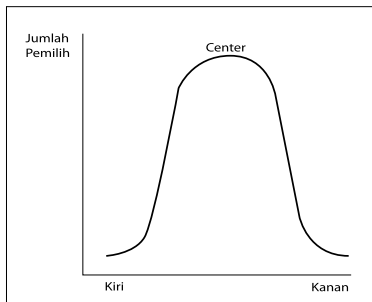
Konvergensi ini terutama terjadi pada partai-partai Sosial Demokrat di Jerman (*Social Democate Party* atau S.D.P), Partai Sosial Demokrat di Skandinavia, dan (*New*) *Labour Party* di Inggris, sedangkan *Christian Democratic Union* (C.D.U.) menjadi *Center Right*.

Selain itu, seorang tokoh ilmu politik Anthony Downs dalam bukunya yang sangat terkenal *An Economic Theory of Democracy* (1957) menguraikan bahwa konvergensi dari "Kiri" dan "Kanan" mempunyai dampak pada jumlah pemilih, yaitu bahwa lebih banyak konvergensi menghasilkan kenaikan pemilih, sedangkan lebih sedikit konvergensi mengakibatkan penurunan pemilih sebagaimana diperlihatkan dalam bagan berikut ini.

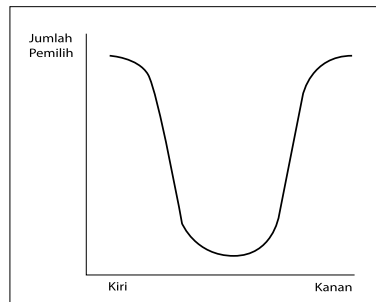
Karena perkembangan ini, telah timbul sejenis partai modern yang

Bagan 2

Perbedaan Konvergensi Ideologi Kiri/Kanan dalam Masyarakat



Dalam masyarakat mapan konvergensi (titik temu) ideologi Kiri/Kanan terjadi di Center.



Dalam masyarakat terpolarisasi tidak ada konvergensi ideologi Kiri/Kanan, tetap ekstrem.

Sumber: Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper, 1957), dikutip oleh Hague, *Comparative Government and Politics*, hlm. 138.

⁵Lihat Barrie Axford et al., *Politics: An Introduction*, ed. ke-2 (New York, NY.: Routledge, 2002) hlm. 361.

oleh Otto Kircheimer disebut *catch-all party*,⁶ yaitu partai yang ingin menghimpun semaksimal mungkin dukungan dari bermacam-macam kelompok masyarakat dan dengan sendirinya menjadi lebih inklusif. Timbulnya partai *catch-all* mencerminkan perubahan dalam keadaan politik dan sosial, terutama dengan kemajuan teknologi dan dampak dari televisi. Ciri khas dari partai semacam ini ialah terorganisasi secara profesional dengan staf yang bekerja penuh waktu, dan memperjuangkan kepentingan umum daripada kepentingan satu kelompok saja. Contoh dari partai jenis ini adalah *New Labour Party* di Inggris dan Partai Republik serta Partai Demokrat di Amerika. Begitu pula Partai Golkar dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) di Indonesia dapat disebut *catch-all party*.

Kembali ke istilah de-ideologisasi yang telah disebut di atas, menarik untuk disimak bahwa di dunia Barat pada saat yang sama telah timbul suatu debat yang dinamakan *The End of Ideology Debate*. Debat itu dipicu oleh jatuhnya fasisme sesudah Perang Dunia II, disusul dengan mundurnya komunisme. Dua sarjana Amerika yang perlu disebut dalam hubungan ini ialah Daniel Bell dan Francis Fukuyama.

Daniel Bell (1960) dalam bukunya *The End of Ideology: On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*, menguraikan bahwa:

Di Barat, ada konsensus di antara para intelektual tentang masalah politik, yaitu: diterimanya negara kesejahteraan (*Welfare State*); diidamkannya desentralisasi kekuasaan; sebuah sistem ekonomi campuran (*mixed economy*) dan pluralisme politik (*political pluralism*). Dengan demikian masa ideologi telah berakhir (*In the Western world, therefore, there is a rough consensus among intellectuals on political issues: the acceptance of a Welfare State; the desirability of decentralized power; a system of mixed economy and of political pluralisms. In that sense, too, the ideological age has ended*).⁷

Konsensus ini, menurut Bell, telah mengakhiri debat mengenai ideologi secara tuntas. Konsensus yang dimaksud menyangkut konsep para sosial-demokrat mengenai perlunya melaksanakan *Welfare Economics* melalui konsep *Welfare State*, di mana sumber daya negara didistribusikan dengan lebih adil sehingga mengurangi kesenjangan antara yang miskin dan yang

⁶Lihat Axford, *Ibid*.

⁷Daniel Bell, *The End of Ideology: On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties* (New York: Free Press, 1960), hlm. 373.

kaya. Di Inggris kadang-kadang konsep ini dinamakan *Keynesian Welfare Consensus*, karena merupakan campuran dari pemikiran para tokoh sosial-demokrat dan pemikiran Lord Maynard Keynes yang menekankan perlunya memperluas lapangan kerja. Menurut Bell konsensus ini telah mengakhiri debat besar yang selama lebih dari sepuluh tahun memecah belah masyarakat dunia Barat. Oleh Bell situasi ini dinamakan *The End of Ideology*, sebab tidak ada lagi pemikiran skala besar (*big ideas*) yang perlu dipertentangkan.

Kira-kira tiga puluh tahun kemudian, Francis Fukuyama (1989), meneruskan pemikiran ini dan memaparkan ide-idenya dalam tulisannya *The End of History*. Fukuyama melangkah lebih jauh lagi dengan mengatakan bahwa globalisasi yang sedang melanda seluruh dunia akan mendorong tersebarnya demokrasi ala Barat di dunia luas, dan bahwa majunya ekonomi pasar akan diikuti dengan diterimanya prinsip-prinsip demokrasi liberal secara universal.⁸

Teori Fukuyama mengundang banyak kritik dari berbagai pihak karena dianggap terlalu meremehkan segi-segi negatif dari globalisasi. Karena itu, Fukuyama merasa perlu untuk menulis suatu penjelasan dalam *The End of History and the Last Man* (1992).

Samuel Huntington merupakan salah seorang yang membantah teori Fukuyama dan mengatakan bahwa perkembangan di negara-negara Barat tidak merupakan gejala universal, yang pasti akan diikuti oleh seluruh dunia.

● Definisi Partai Politik

Partai politik berangkat dari anggapan bahwa dengan membentuk wadah organisasi mereka bisa menyatukan orang-orang yang mempunyai pikiran serupa sehingga pikiran dan orientasi mereka bisa dikonsolidasikan. Dengan begitu pengaruh mereka bisa lebih besar dalam pembuatan dan pelaksanaan keputusan.

Secara umum dapat dikatakan bahwa partai politik adalah suatu kelom-

⁸Mengenai "The End of Ideology" dan "The End of History" lihat Robert Cecleshall et al. *Political Ideologies: An Introduction*, ed. ke-3 (New York: Routledge, 2003), hlm. 219-226. Lihat juga Francis Fukuyama, *The End of History and the Lastman* (New York, NY.: Avon Books, Inc., 1992) dan Bell, *The End of Ideology*.

pok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik—(biasanya) dengan cara konstitusional—untuk melaksanakan programnya.

Banyak sekali definisi mengenai partai politik yang dibuat oleh para sarjana. Di bagian ini dipaparkan beberapa contoh definisi yang dibuat para ahli ilmu klasik dan kontemporer.

Carl J. Friedrich menuliskannya sebagai berikut:

Partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini, memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiiil serta materiil (*A political, party is a group of human beings, stably organized with the objective of securing or maintaining for its leaders the control of a government, with the further objective of giving to members of the party, through such control ideal and material benefits and advantages*).⁹

Sigmund Neumann dalam buku karyanya, *Modern Political Parties*, mengemukakan definisi sebagai berikut:

Partai politik adalah organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat melalui persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda (*A political party is the articulate organization of society's active political agents; those who are concerned with the control of governmental polity power, and who compete for popular support with other group or groups holding divergent views*).¹⁰

Menurut Neumann, partai politik merupakan perantara yang besar yang menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi sosial dengan lembaga-lembaga pemerintahan yang resmi.

Ahli lain yang juga turut merintis studi tentang kepartaian dan membuat definisinya adalah Giovanni Sartori, yang karyanya juga menjadi klasik serta acuan penting. Menurut Sartori:

Partai politik adalah suatu kelompok politik yang mengikuti pemilihan umum dan, melalui pemilihan umum itu, mampu menempatkan calon-

⁹Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, hlm. 419.

¹⁰Sigmund Neumann. "Modern Political Parties," dalam *Comparative Politics: A Reader*, diedit oleh Harry Eckstein dan David E. Apter (London: The Free Press of Glencoe, 1963), hlm. 352.

calonnya untuk menduduki jabatan-jabatan publik (*A party is any political group that present at elections, and is capable of placing through elections candidates for public office*).¹¹

● Fungsi Partai Politik

Di bagian terdahulu telah disinggung bahwa ada pandangan yang berbeda secara mendasar mengenai partai politik di negara yang demokratis dan di negara yang otoriter. Perbedaan pandangan tersebut berimplikasi pada pelaksanaan tugas atau fungsi partai di masing-masing negara. Di negara demokrasi partai relatif dapat menjalankan fungsinya sesuai harkatnya pada saat kelahirannya, yakni menjadi wahana bagi warga negara untuk berpartisipasi dalam pengelolaan kehidupan bernegara dan memperjuangkan kepentingannya di hadapan penguasa. Sebaliknya di negara otoriter, partai tidak dapat menunjukkan harkatnya, tetapi lebih banyak menjalankan kehendak penguasa.

Berikut ini diuraikan secara lebih lengkap fungsi partai politik di negara-negara demokratis, otoriter, dan negara-negara berkembang yang berada dalam transisi ke arah demokrasi. Penjelasan fungsi partai politik di negara otoriter akan dipaparkan dalam contoh partai-partai di negara-negara komunis pada masa jayanya.

◆ Fungsi di Negara Demokrasi

❖ Sebagai Sarana Komunikasi Politik

Di masyarakat modern yang luas dan kompleks, banyak ragam pendapat dan aspirasi yang berkembang. Pendapat atau aspirasi seseorang atau suatu kelompok akan hilang tak berbekas seperti suara di padang pasir, apabila tidak ditampung dan digabung dengan pendapat dan aspirasi orang lain yang senada. Proses ini dinamakan penggabungan kepentingan (*interest aggregation*). Sesudah digabungkan, pendapat dan aspirasi tadi diolah dan dirumuskan dalam bentuk yang lebih teratur. Proses ini dinamakan perumusan kepentingan (*interest articulation*).

¹¹G. Sartori, *Parties and Party Systems*, hlm. 63.

Seandainya tidak ada yang mengagregasi dan mengartikulasi, niscaya pendapat atau aspirasi tersebut akan simpang siur dan saling berbenturan, sedangkan dengan agregasi dan artikulasi kepentingan kesimpangsiuran dan benturan dikurangi. Agregasi dan artikulasi itulah salah satu fungsi komunikasi partai politik.

Setelah itu partai politik merumuskannya menjadi usul kebijakan. Usul kebijakan ini dimasukkan ke dalam program atau *platform* partai (*goal formulation*) untuk diperjuangkan atau disampaikan melalui parlemen kepada pemerintah agar dijadikan kebijakan umum (*public policy*). Demikianlah tuntutan dan kepentingan masyarakat disampaikan kepada pemerintah melalui partai politik.

Di sisi lain, partai politik juga berfungsi memperbincangkan dan menyebarkan rencana-rencana dan kebijakan-kebijakan pemerintah. Dengan demikian terjadi arus informasi dan dialog dua arah, dari atas ke bawah dan dari bawah ke atas. Dalam pada itu partai politik memainkan peran sebagai penghubung antara yang memerintah dan yang diperintah. Peran partai sebagai jembatan sangat penting, karena di satu pihak kebijakan pemerintah perlu dijelaskan kepada semua kelompok masyarakat, dan di pihak lain pemerintah harus tanggap terhadap tuntutan masyarakat.

Dalam menjalankan fungsi inilah partai politik sering disebut sebagai perantara (*broker*) dalam suatu bursa ide-ide (*clearing house of ideas*). Kadang-kadang juga dikatakan bahwa partai politik bagi pemerintah bertindak sebagai alat pendengar, sedangkan bagi warga masyarakat sebagai "pengeras suara".

Menurut Sigmund Neumann dalam hubungannya dengan komunikasi politik, partai politik merupakan perantara yang besar yang menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi sosial dengan lembaga pemerintah yang resmi dan yang mengaitkannya dengan aksi politik di dalam masyarakat politik yang lebih luas.¹²

Akan tetapi sering terdapat gejala bahwa pelaksanaan fungsi komunikasi ini, sengaja atau tidak sengaja, menghasilkan informasi yang berat sebelah dan malahan menimbulkan kegelisahan dan keresahan dalam masyarakat. Misinformasi semacam itu menghambat berkembangnya kehidupan politik yang sehat.

¹²Sigmund Neumann "Modern Political Parties", hlm. 352.

❖ Sebagai Sarana Sosialisasi Politik

Dalam ilmu politik sosialisasi politik diartikan sebagai suatu proses yang melaluinya seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik, yang umumnya berlaku dalam masyarakat di mana ia berada. Ia adalah bagian dari proses yang menentukan sikap politik seseorang, misalnya mengenai nasionalisme, kelas sosial, suku bangsa, ideologi, hak dan kewajiban.

Dimensi lain dari sosialisasi politik adalah sebagai proses yang melaluinya masyarakat menyampaikan “budaya politik” yaitu norma-norma dan nilai-nilai, dari satu generasi ke generasi berikutnya. Dengan demikian sosialisasi politik merupakan faktor penting dalam terbentuknya budaya politik (*political culture*) suatu bangsa.

Suatu definisi yang dirumuskan oleh seorang ahli sosiologi politik M. Rush (1992):

Sosialisasi politik adalah proses yang melaluinya orang dalam masyarakat tertentu belajar mengenali sistem politiknya. Proses ini sedikit banyak menentukan persepsi dan reaksi mereka terhadap fenomena politik (*Political socialization may be defined is the process by which individuals in a given society become acquainted with the political system and which to a certain degree determines their perceptions and their reactions to political phenomena*).¹³

Proses sosialisasi berjalan seumur hidup, terutama dalam masa kanak-kanak. Ia berkembang melalui keluarga, sekolah, *peer group*, tempat kerja, pengalaman sebagai orang dewasa, organisasi keagamaan, dan partai politik. Ia juga menjadi penghubung yang mensosialisasikan nilai-nilai politik generasi yang satu ke generasi yang lain. Di sinilah letaknya partai dalam memainkan peran sebagai sarana sosialisasi politik. Pelaksanaan fungsi sosialisasinya dilakukan melalui berbagai cara yaitu media massa, ceramah-ceramah, penerangan, kursus kader, penataran, dan sebagainya.

Sisi lain dari fungsi sosialisasi politik partai adalah upaya menciptakan citra (*image*) bahwa ia memperjuangkan kepentingan umum. Ini penting jika dikaitkan dengan tujuan partai untuk menguasai pemerintahan melalui ke-

¹³M. Rush, *Politics and Society: An Introduction to Political Sociology* (Hemel Hempstead: Harvest Wheatsheep, 1992), hlm. 92.

menangan dalam pemilihan umum. Karena itu partai harus memperoleh dukungan seluas mungkin, dan partai berkepentingan agar para pendukungnya mempunyai solidaritas yang kuat dengan partainya.

Ada lagi yang lebih tinggi nilainya apabila partai politik dapat menjalankan fungsi sosialisasi yang satu ini, yakni mendidik anggota-anggotanya menjadi manusia yang sadar akan tanggung jawabnya sebagai warga negara dan menempatkan kepentingan sendiri di bawah kepentingan nasional. Secara khusus perlu disebutkan di sini bahwa di negara-negara yang baru merdeka, partai-partai politik juga dituntut berperan memupuk identitas nasional dan integrasi nasional. Ini adalah tugas lain dalam kaitannya dengan sosialisasi politik.

Namun, tidak dapat disangkal adakalanya partai mengutamakan kepentingan partai atas kepentingan nasional. Loyalitas yang diajarkan adalah loyalitas kepada partai, yang melebihi loyalitas kepada negara. Dengan demikian ia mendidik pengikut-pengikutnya untuk melihat dirinya dalam konteks yang sangat sempit. Pandangan ini malahan dapat mengakibatkan pengotakan dan tidak membantu proses integrasi, yang bagi negara-negara berkembang menjadi begitu penting.

❖ **Sebagai Sarana Rekrutmen Politik**

Fungsi ini berkaitan erat dengan masalah seleksi kepemimpinan, baik kepemimpinan internal partai maupun kepemimpinan nasional yang lebih luas. Untuk kepentingan internalnya, setiap partai butuh kader-kader yang berkualitas, karena hanya dengan kader yang demikian ia dapat menjadi partai yang mempunyai kesempatan lebih besar untuk mengembangkan diri. Dengan mempunyai kader-kader yang baik, partai tidak akan sulit menentukan pemimpinya sendiri dan mempunyai peluang untuk mengajukan calon untuk masuk ke bursa kepemimpinan nasional.

Selain untuk tingkatan seperti itu partai politik juga berkepentingan memperluas atau memperbanyak keanggotaan. Maka ia pun berusaha menarik sebanyak-banyaknya orang untuk menjadi anggotanya. Dengan didirikannya organisasi-organisasi massa (sebagai *onderbouw*) yang melibatkan golongan-golongan buruh, petani, pemuda, mahasiswa, wanita dan sebagainya, kesempatan untuk berpartisipasi diperluas. Rekrutmen politik menjamin kontinuitas dan kelestarian partai, sekaligus merupakan salah satu cara un-

tuk menjaring dan melatih calon-calon pemimpin. Ada berbagai cara untuk melakukan rekrutmen politik, yaitu melalui kontak pribadi, persuasi, ataupun cara-cara lain.

❖ **Sebagai Sarana Pengatur Konflik (*Conflict Management*)**

Potensi konflik selalu ada di setiap masyarakat, apalagi di masyarakat yang bersifat heterogen, apakah dari segi etnis (suku bangsa), sosial-ekonomi, ataupun agama. Setiap perbedaan tersebut menyimpan potensi konflik. Apabila keanekaragaman itu terjadi di negara yang menganut paham demokrasi, persaingan dan perbedaan pendapat dianggap hal yang wajar dan mendapat tempat. Akan tetapi di dalam negara yang heterogen sifatnya, potensi pertentangan lebih besar dan dengan mudah mengundang konflik.

Di sini peran partai politik diperlukan untuk membantu mengatasinya, atau sekurang-kurangnya dapat diatur sedemikian rupa sehingga akibat negatifnya dapat ditekan seminimal mungkin. Elite partai dapat menumbuhkan pengertian di antara mereka dan bersamaan dengan itu juga meyakinkan pendukungnya.

Pada tataran yang lain dapat dilihat pendapat dari ahli yang lain, Arend Lijphart (1968). Menurut Lijphart: Perbedaan-perbedaan atau perpecahan di tingkat massa bawah dapat diatasi oleh kerja sama di antara elite-elite politik. (*Segmented or subcultural cleavages at the mass level could be overcome by elite cooperation*).¹⁴ Dalam konteks kepartaian, para pemimpin partai adalah elite politik.

Secara ringkas dapat dikatakan bahwa partai politik dapat menjadi penghubung psikologis dan organisasional antara warga negara dengan pemerintahnya. Selain itu partai juga melakukan konsolidasi dan artikulasi tuntutan-tuntutan yang beragam yang berkembang di berbagai kelompok masyarakat. Partai juga merekrut orang-orang untuk diikutsertakan dalam kontes pemilihan wakil-wakil rakyat dan menemukan orang-orang yang cakap untuk menduduki posisi-posisi eksekutif. Pelaksanaan fungsi-fungsi ini dapat dijadikan instrumen untuk mengukur keberhasilan atau kegagalan partai politik di negara demokrasi.

¹⁴Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems*, ed. ke-2 (Oxford: Oxford University Press, 1995).

Di pihak lain dapat dilihat bahwa sering kali partai malahan mempertajam pertentangan yang ada. Dan jika hal ini terjadi dalam suatu masyarakat yang rendah kadar konsensus nasionalnya, peran semacam ini dapat membahayakan stabilitas politik.

◆ Fungsi di Negara Otoriter

Hal-hal yang dijelaskan di bagian terdahulu adalah fungsi-fungsi partai menurut pandangan yang berkembang di negara yang menganut paham demokrasi. Kini, marilah kita lihat bagaimana paham negara otoriter, misalnya bagaimana komunisme di Uni Soviet memandang partai politik. Pada kenyataannya pandangan tersebut memang berbeda. Contoh lain negara yang otoriter adalah China dan Kuba. Tetapi di sini hanya dibahas komunisme di Uni Soviet masa lampau.

Menurut paham komunis, sifat dan tujuan partai politik bergantung pada situasi apakah partai komunis berkuasa di negara di mana ia berada atau tidak. Di negara di mana partai komunis tidak berkuasa, partai-partai politik lain dianggap sebagai mewakili kepentingan kelas tertentu yang tidak dapat bekerja untuk kepentingan umum. Dalam situasi seperti itu, partai komunis akan mempergunakan setiap kesempatan dan fasilitas yang tersedia (seperti yang banyak terdapat di negara-negara demokrasi) untuk mencari dukungan seluas-luasnya, misalnya dengan jalan memupuk rasa tidak puas di kalangan rakyat. Partai komunis bertujuan mencapai kedudukan kekuasaan yang dapat dijadikan batu loncatan guna menguasai semua partai politik yang ada dan menghancurkan sistem politik yang demokratis. Maka dari itu, partai ini menjadi paling efektif di negara yang pemerintahannya lemah dan yang rakyatnya kurang bersatu.¹⁵

Akibat karakternya yang demikian, partai komunis sering dicurigai dan di beberapa negara bahkan dilarang. Akan tetapi tindakan semacam itu juga ada bahayanya. Sebab dalam keadaan seperti itu partai akan bergerak di bawah tanah, sehingga justru sukar diawasi. Apabila tidak menemukan jalan untuk merebut kekuasaan, partai akan mencoba mencapai tujuannya melalui kerja sama dengan partai-partai lain dengan mendirikan Front Rakyat atau Front Nasional (*popular front tactics*).

¹⁵Gwendolen M. Carter dan John H. Herz, *Government and Politics in the Twentieth Century* (New York: Friederick A. Praeger, 1965), hlm. 111

Berbeda halnya apabila partai komunis berkuasa. Di sini partai komunis mempunyai kedudukan monopolistis, dan kebebasan bersaing ditiadakan. Dapat saja ia menentukan dirinya sebagai partai tunggal atau sekurang-kurangnya sebagai partai yang paling dominan, seperti yang terjadi di Uni Soviet, China, dan negara-negara komunis Eropa Timur.

Tujuan partai komunis adalah membawa masyarakat ke arah tercapainya masyarakat yang modern dengan ideologi komunis, dan partai berfungsi sebagai “pelopor revolusioner” untuk mencapai tujuan itu. Partai Komunis Uni Soviet yang berkuasa dari tahun 1917 sampai 1991 merupakan partai seperti itu.

Partai Komunis memengaruhi semua aspek kehidupan masyarakat melalui konsep jabatan rangkap. Supreme Soviet yang merupakan badan tertinggi diketuai oleh suatu presidium yang anggota-anggotanya juga sebagai tokoh Partai. Begitu pula halnya dengan pimpinan semua badan kenegaraan seperti badan eksekutif dan badan yudikatif. Sekretaris Partai Komunis lebih berkuasa dari Presiden (ketua presidium). Maka dari itu Uni Soviet sering dinamakan negara totaliter.

Partai Komunis juga melaksanakan beberapa fungsi, tetapi pelaksanaannya sangat berbeda dengan yang ada di negara-negara demokrasi. Misalnya, dalam rangka berfungsi sebagai sarana komunikasi politik Partai menyalurkan informasi untuk mengindoktrinasi masyarakat dengan informasi yang menunjang usaha pimpinan partai. Arus informasi lebih bersifat dari atas ke bawah, daripada arus dua arah.

Fungsi sebagai sarana sosialisasi politik lebih ditekankan pada aspek pembinaan warga negara ke arah kehidupan dan cara berfikir yang sesuai dengan pola yang ditentukan oleh partai. Proses sosialisasi ini dilakukan secara ketat di sekolah, organisasi pemuda, tempat kerja seperti pabrik dan sebagainya, dan melalui dominasi Partai di hampir segala sektor kehidupan masyarakat. Sebaliknya, di negara-negara demokrasi partai berperan untuk menyelenggarakan integrasi warga negara ke dalam masyarakat umum.

Partai juga berfungsi sebagai sarana rekrutmen politik. Akan tetapi dalam hal ini ia mengutamakan orang yang mempunyai kemampuan untuk mengabdikan kepada Partai, yang menguasai ideologi Marxisme-Leninisme, dan yang kelak mampu menduduki kedudukan pimpinan untuk mengawasi kegiatan

dari berbagai aspek kehidupan masyarakat. Untuk itu si calon anggota harus menjalani masa percobaan di mana ia harus memenuhi standar-standar ketat mengenai pengabdian dan kelakuan, baik pribadi maupun di muka umum, yang ditetapkan oleh Partai Komunis. Akan tetapi karena iklim politik tidak kompetitif maka pemilihan umum tidak merupakan sarana untuk memilih pimpinan negara, tetapi lebih bersifat sebagai tanda bukti dari loyalitas rakyat kepada negara dengan memilih calon yang ditentukan oleh Partai. Rezim ini dapat dikategorikan sebagai: "Sosialisme negara di mana kontrol politik ada di tangan Partai Komunis yang bersifat monopolistik dan hierarkis, dan di mana ekonomi diatur atas dasar kolektivitas dan perencanaan ekonomi terpusat dari negara".¹⁶

Pada akhir dekade 80-an terjadi pergolakan melawan rezim represif, yang berakhir dengan bubarinya Uni Soviet pada tahun 1991 dengan terbentuknya *Commonwealth of Independent States*. Sebelumnya, pada Maret 1990 Soviet Tertinggi telah mengakhiri kedudukan monopoli dari Partai Komunis, dan pada bulan Oktober 1990 memberi status yang sama kepada semua partai politik. Hal ini membuka jalan untuk berkembangnya sistem multi-partai. Maka pada pemilihan umum 1993 lebih dari empat puluh partai ikut serta. Dengan demikian berakhirilah dominasi satu partai.

Jadi, dari uraian tadi jelaslah kalau dikatakan bahwa fungsi partai politik di negara komunis berbeda sekali dengan partai dalam negara yang demokratis. Mengenai perbedaan ini Sigmund Neumann menjelaskannya sebagai berikut: Jika di negara demokrasi partai mengatur keinginan dan aspirasi golongan-golongan dalam masyarakat, maka partai komunis berfungsi untuk mengendalikan semua aspek kehidupan secara monolitik. Jika dalam masyarakat demokratis partai berusaha menyelenggarakan integrasi warga negara ke dalam masyarakat umum, peran partai komunis ialah untuk memaksa individu agar menyesuaikan diri dengan suatu cara hidup yang sejalan dengan kepentingan partai (*enforcement of conformity*). Kedua fungsi ini diselenggarakan melalui propaganda dari atas ke bawah.¹⁷

¹⁶Heywood, *Key Concepts in Politics* (New York: Palgrave, 200), hlm. 49.

¹⁷Neumann, *Modern Political Parties*, hlm. 353.

◆ Fungsi di Negara-Negara Berkembang

Di negara-negara berkembang keadaan politik sangat berbeda satu sama lain; demikian pula keadaan partai politiknya menunjukkan banyak sekali variasi. Kecuali di beberapa negara yang berlandaskan komunisme, seperti Korea Utara, partai-partai politik umumnya lemah organisasinya dan jarang memiliki dukungan massa yang luas dan kukuh.

Pada umumnya partai politik juga diharapkan akan melaksanakan fungsi-fungsi seperti di negara-negara yang sudah mapan kehidupan politiknya. Ia diharapkan menjadi alat penting untuk mengorganisir kekuasaan politik, memengaruhi keputusan-keputusan pemerintah serta turut melaksanakannya, menghubungkan secara efektif masyarakat umum dengan proses politik, merumuskan aspirasi dan tuntutan rakyat serta memasukkannya ke dalam proses membuat keputusan.

Akan tetapi di negara-negara baru, partai politik berhadapan dengan berbagai masalah seperti kemiskinan, terbatasnya kesempatan kerja, pembagian pendapatan yang timpang dan tingkat buta huruf yang tinggi. Beban yang diletakkan atas pundak partai sering terlalu berat dan harapan-harapan yang ditujukan kepada partai politik terlampau tinggi.

Di beberapa negara fungsi yang agak sukar dilaksanakannya ialah sebagai jembatan antara "yang memerintah" dan "yang diperintah". Sering golongan pertama banyak mencakup orang yang kaya, sedangkan golongan yang "diperintah" banyak mencakup orang miskin. Dengan demikian jurang di antara kedua belah pihak sukar dijembatani. Selain itu, partai politik sering tidak mampu menengahi pertikaian dalam masyarakat dan persaingan antarpartai sering memperuncing situasi konflik, dan malahan menimbulkan pertikaian yang baru. Keadaan semacam ini dapat mengalihkan perhatian, jauh dari usaha mengatasi masalah kemiskinan dan masalah-masalah pembangunan lainnya yang menjadi sasaran utama dalam masyarakat-masyarakat berkembang.

Satu peran yang sangat diharapkan dari partai politik adalah sebagai sarana untuk memperkembangkan integrasi nasional dan memupuk identitas nasional, karena negara-negara baru sering dihadapkan pada masalah bagaimana mengintegrasikan berbagai golongan, daerah, serta suku bangsa yang berbeda corak sosial dan pandangan hidupnya menjadi satu bangsa. Akan

tetapi pengalaman di beberapa negara menunjukkan bahwa partai politik sering tidak mampu membina integrasi, akan tetapi malah menimbulkan pe-ngotakan dan pertentangan yang mengeras.

Karena pengalaman tersebut di atas, banyak kritik telah dilontarkan ke-pada partai-partai politik, dan beberapa alternatif telah diikhtiarkan. Salah satu jalan keluar diusahakan dengan jalan meniadakan partai sama sekali. Hal ini telah dilakukan oleh Jenderal Ayub Khan dari Pakistan pada tahun 1958; bahkan parlemen dibubarkan. Akan tetapi sesudah beberapa waktu partai-partai muncul kembali melalui suatu undang-undang yang diterima oleh parlemen baru, dan Presiden Ayub Khan sendiri menggabungkan diri dengan salah satu partai politik. Pengalaman ini menunjukkan bukti bahwa sekalipun partai politik banyak segi negatifnya, pada dasarnya kehadiran serta perannya di negara-negara berkembang masih penting dan sukar dicarikan alternatifnya.

Pengalaman lain di beberapa negara berkembang ialah bahwa jika lem-baga-lembaga politik gagal memainkan peran yang diharapkan, akan terjadi campur tangan oleh pihak militer. Hal ini sering terjadi jika masa instabilitas berjalan agak lama dan pergolakan politik sangat intensif. Dalam situasi se-macam itu golongan militer mungkin merupakan satu-satunya kelompok yang terorganisir dan yang, berkat disiplin dan fasilitas-fasilitas yang dimiliki-nya, berada dalam kedudukan yang lebih menguntungkan daripada kelom-pok lain. Campur tangan pihak militer biasanya terjadi dengan dalih untuk menghindarkan kemunduran yang lebih gawat atau timbulnya perang saudara. Sekali kekuasaan diambil alih oleh kaum militer, maka sukar sekali untuk mengembalikan kekuasaan ke tangan orang sipil. Meksiko dapat disebut sebagai contoh di mana pemerintah sipil dapat dibangun kembali, sesudah kekuasaan militer sempat bertahan sampai beberapa puluh tahun.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa di negara-negara berkembang partai politik, sekalipun memiliki banyak kelemahan, masih tetap dianggap sebagai sarana penting dalam kehidupan politiknya. Usaha melibatk-an partai politik dan golongan-golongan politik lainnya dalam proses pem-bangunan dalam segala aspek dan dimensinya, merupakan hal yang amat utama dalam negara yang ingin membangun suatu masyarakat atas dasar pemerataan dan keadilan sosial. Jika partai dan golongan-golongan politik lainnya diberi kesempatan untuk berkembang, mungkin ia dapat mencari

bentuk partisipasi yang dapat menunjang usaha untuk mengatasi masalah-masalah yang ada di negara itu. Mungkin bentuk ini dalam banyak hal akan berbeda dengan partai di negara yang sudah mapan, karena disesuaikan dengan keadaan dan kebutuhan dalam negeri. Setidak-tidaknya di negara yang keabsahan pemerintahannya sedikit banyak diuji oleh berjuta-juta rakyat dalam pemilihan umum berkala, partai-partai politik dan organisasi kekuatan sosial politik lainnya menduduki tempat yang krusial.

● **Klasifikasi Sistem Kepartaian**

Di atas telah dibahas bermacam-macam jenis partai. Akan tetapi beberapa sarjana menganggap perlu analisis ini ditambah dengan meneliti perilaku partai-partai sebagai bagian dari suatu sistem, yaitu bagaimana partai politik berinteraksi satu sama lain dan berinteraksi dengan unsur-unsur lain dari sistem itu. Analisis semacam ini yang dinamakan "sistem kepartaian" (*party systems*) pertama kali dibentangkan oleh Maurice Duverger dalam bukunya *Political Parties*. Duverger mengadakan klasifikasi menurut tiga kategori, yaitu sistem partai-tunggal, sistem dwi-partai, dan sistem multi-partai.

◆ **Sistem Partai-Tunggal**

Ada sementara pengamat yang berpendapat bahwa istilah sistem partai-tunggal merupakan istilah yang menyangkal diri sendiri (*contradictio in terminis*) sebab suatu sistem selalu mengandung lebih dari satu bagian (*pars*). Namun demikian, istilah ini telah tersebar luas di kalangan masyarakat dan dipakai baik untuk partai yang benar-benar merupakan satu-satunya partai dalam suatu negara maupun untuk partai yang mempunyai kedudukan dominan di antara beberapa partai lain. Dalam kategori terakhir terdapat banyak variasi.

Pola partai-tunggal terdapat di beberapa negara: Afrika, China, dan Kuba, sedangkan dalam masa jayanya Uni Soviet dan beberapa negara Eropa Timur termasuk dalam katagori ini. Suasana kepartaian dinamakan non-kompetitif karena semua partai harus menerima pimpinan dari partai yang dominan, dan tidak dibenarkan bersaing dengannya.

Terutama di negara-negara yang baru lepas dari kolonialisme ada kecen-

derungan kuat untuk memakai pola sistem partai-tunggal karena pimpinan (sering seorang pemimpin yang kharismatik) dihadapkan dengan masalah bagaimana mengintegrasikan berbagai golongan, daerah, serta suku bangsa yang berbeda corak sosial serta pandangan hidupnya. Dikhawatirkan bahwa bila keanekaragaman sosial dan budaya ini tidak diatur dengan baik akan terjadi gejolak-gejolak sosial politik yang menghambat usaha pembangunan. Padahal pembangunan itu harus memfokuskan diri pada suatu program ekonomi yang *future-oriented*. Fungsi partai adalah meyakinkan atau memaksa masyarakat untuk menerima persepsi pimpinan partai mengenai kebutuhan utama dari masyarakat seluruhnya. Dewasa ini banyak negara Afrika pindah ke sistem multi-partai.

Negara yang paling berhasil dalam menyingkirkan partai-partai lain ialah Uni Soviet pada masa jayanya. Partai Komunis Uni Soviet bekerja dalam suasana yang non-kompetitif; tidak ada partai lain yang diperbolehkan bersaing; oposisi dianggap sebagai pengkhianatan. Partai-tunggal serta organisasi yang bernaung di bawahnya berfungsi sebagai pembimbing dan penggerak masyarakat dan menekankan perpaduan dari kepentingan partai dengan kepentingan rakyat secara menyeluruh.

Di Indonesia pada tahun 1945 ada usaha mendirikan partai-tunggal sesuai dengan pemikiran yang pada saat itu banyak dianut di negara-negara yang baru melepaskan diri dari rezim kolonial. Diharapkan partai itu akan menjadi "motor perjuangan". Akan tetapi sesudah beberapa bulan usaha itu dihentikan sebelum terbentuk secara konkret. Penolakan ini antara lain disebabkan karena dianggap berbau fasis.

◆ Sistem Dwi-Partai

Dalam kepustakaan ilmu politik pengertian sistem dwi-partai biasanya diartikan bahwa ada dua partai di antara beberapa partai, yang berhasil memenangkan dua tempat teratas dalam pemilihan umum secara bergiliran, dan dengan demikian mempunyai kedudukan dominan. Dewasa ini hanya beberapa negara yang memiliki ciri-ciri sistem dwi-partai, yaitu Inggris, Amerika Serikat, Filipina, Kanada, dan Selandia Baru. Oleh Maurice Duverger malahan dikatakan bahwa sistem ini adalah khas *Anglo Saxon*.

Dalam sistem ini partai-partai dengan jelas dibagi dalam partai yang

berkuasa (karena menang dalam pemilihan umum) dan partai oposisi (karena kalah dalam pemilihan umum). Dengan demikian jelaslah di mana letak tanggung jawab mengenai pelaksanaan kebijakan umum. Dalam sistem ini partai yang kalah berperan sebagai pengecam utama tapi yang setia (*loyal opposition*) terhadap kebijakan partai yang duduk dalam pemerintahan, dengan pengertian bahwa peran ini sewaktu-waktu dapat bertukar tangan. Dalam persaingan memenangkan pemilihan umum kedua partai berusaha untuk merebut dukungan orang-orang yang ada di tengah dua partai dan yang sering dinamakan pemilih terapung (*floating vote*) atau pemilih di tengah (*median vote*).

Sistem dwi-partai pernah disebut *a convenient system for contented people* dan memang kenyataannya ialah bahwa sistem dwi-partai dapat berjalan baik apabila terpenuhi tiga syarat, yaitu komposisi masyarakat bersifat homogen (*social homogeneity*), adanya konsensus kuat dalam masyarakat mengenai asas dan tujuan sosial dan politik (*political consensus*), dan adanya kontinuitas sejarah (*historical continuity*).¹⁸

Inggris biasanya digambarkan sebagai contoh yang paling ideal dalam menjalankan sistem dwi-partai ini. Partai Buruh dan Partai Konservatif boleh dikatakan tidak mempunyai pandangan yang banyak berbeda mengenai asas dan tujuan politik, dan perubahan pimpinan umumnya tidak terlalu mengganggu kontinuitas kebijakan pemerintah. Perbedaan yang pokok antara kedua partai hanya berkisar pada cara serta kecepatan melaksanakan berbagai program pembaharuan yang menyangkut masalah sosial, perdagangan, dan industri. Partai Buruh lebih condong agar pemerintah melaksanakan pengendalian dan pengawasan terutama di bidang ekonomi, sedangkan Partai Konservatif cenderung memilih cara-cara kebebasan berusaha.

Di samping kedua partai ini, ada beberapa partai kecil lainnya, di antaranya Partai Liberal Demokrat. Pengaruh partai ini biasanya terbatas, tetapi kedudukannya berubah menjadi sangat krusial pada saat perbedaan dalam perolehan suara dari kedua partai besar dalam pemilihan umum sangat kecil. Dalam situasi seperti ini partai pemenang terpaksa membentuk koalisi dengan Partai Liberal Demokrat atau partai kecil lainnya.

¹⁸Peter G.J. Pulzer, *Political Representation and Elections in Britain* (London: George Allen and Unwin Ltd., 1967), hlm. 41.

Pada umumnya dianggap bahwa sistem dwi-partai lebih kondusif untuk terpeliharanya stabilitas karena ada perbedaan yang jelas antara partai pemerintah dan partai oposisi. Akan tetapi perlu juga diperhatikan peringatan sarjana ilmu politik Robert Dahl bahwa dalam masyarakat yang terpolarisasi sistem dwi-partai malahan dapat mempertajam perbedaan pandangan antara kedua belah pihak, karena tidak ada kelompok di tengah-tengah yang dapat meredakan suasana konflik.¹⁹

Sistem dwi-partai umumnya diperkuat dengan digunakannya sistem pemilihan *single-member constituency* (Sistem Distrik) di mana dalam setiap daerah pemilihan hanya dapat dipilih satu wakil saja. Sistem pemilihan ini cenderung menghambat pertumbuhan partai kecil, sehingga dengan demikian memperkokoh sistem dwi-partai.²⁰

Di Indonesia pada tahun 1968 ada usaha untuk mengganti sistem multi-partai yang telah berjalan lama dengan sistem dwi-partai, agar sistem ini dapat membatasi pengaruh partai-partai yang telah lama mendominasi kehidupan politik. Beberapa eksekutif dirasakan menghalangi badan eksekutif untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik. Akan tetapi eksperimen dwi-partai ini, sesudah diperkenalkan di beberapa wilayah, ternyata mendapat tantangan dari partai-partai yang merasa terancam eksistensinya. Akhirnya gerakan ini dihentikan pada tahun 1969.

◆ Sistem Multi-Partai

Umumnya dianggap bahwa keanekaragaman budaya politik suatu masyarakat mendorong pilihan ke arah sistem multi-partai. Perbedaan tajam antara ras, agama, atau suku bangsa mendorong golongan-golongan masyarakat lebih cenderung menyalurkan ikatan-ikatan terbatasnya (*primordial*) dalam satu wadah yang sempit saja. Dianggap bahwa pola multi-partai lebih sesuai dengan pluralitas budaya dan politik daripada pola dwi-partai. Sistem multi-partai ditemukan antara lain di Indonesia, Malaysia, Nederland, Australia, Prancis, Swedia, dan Federasi Rusia. Prancis mempunyai jumlah partai yang berkisar antara 17 dan 28, sedangkan di Federasi Rusia sesudah jatuhnya Partai Komunis jumlah partai mencapai 43.

¹⁹Robert A. Dahl, *Political Oppositions in Western Democracy* (New Haven, Connecticut: Yale University Press 1966) hlm. 394.

²⁰Duverger, *Political Parties*, hlm. 217.

Sistem multi-partai, apalagi jika dihubungkan dengan sistem pemerintahan parlementer, mempunyai kecenderungan untuk menitikberatkan kekuasaan pada badan legislatif, sehingga peran badan eksekutif sering lemah dan ragu-ragu. Hal ini sering disebabkan karena tidak ada satu partai yang cukup kuat untuk membentuk suatu pemerintahan sendiri, sehingga terpaksa membentuk koalisi dengan partai-partai lain. Dalam keadaan semacam ini partai yang berkoalisi harus selalu mengadakan musyawarah dan kompromi dengan mitranya dan menghadapi kemungkinan bahwa sewaktu-waktu dukungan dari partai yang duduk dalam koalisi akan ditarik kembali, sehingga mayoritasnya dalam parlemen hilang.

Di lain pihak, partai-partai oposisi pun kurang memainkan peranan yang jelas karena sewaktu-waktu masing-masing partai dapat diajak untuk duduk dalam pemerintahan koalisi baru. Hal semacam ini menyebabkan sering terjadinya siasat yang berubah-ubah menurut kepentingan situasi yang dihadapi partai masing-masing. Lagi pula, sering kali partai-partai oposisi kurang mampu menyusun suatu program alternatif bagi pemerintah. Dalam sistem semacam ini masalah letak tanggung jawab menjadi kurang jelas.

Dalam situasi di mana terdapat satu partai yang dominan, stabilitas politik dapat lebih dijamin. India di masa lampau sering dikemukakan sebagai negara yang didominasi satu partai (*one-party dominance*), tetapi karena suasana kompetitif, pola dominasi setiap waktu dapat berubah. Hal ini dapat dilihat pada pasang surutnya kedudukan Partai Kongres. Partai ini mulai dari zaman kemerdekaan menguasai kehidupan politik India. Jumlah wakilnya dalam dewan perwakilan rakyat pada saat itu melebihi jumlah total wakil partai-partai lainnya, dan karena itu sering disebut sistem satu setengah partai (*one and a half party system*). Sekalipun Partai Kongres mengalami kemunduran sesudah pemilihan umum 1967, namun ia berhasil memerintah India sampai tahun 1977. Pada tahun 1978 sampai 1980 Partai Kongres mengadakan koalisi dengan *Bharatya Janata Party*.

Akan tetapi hal ini tidak berarti bahwa pemerintahan koalisi selalu lemah. Belanda, Norwegia, dan Swedia merupakan contoh dari pemerintah yang dapat mempertahankan stabilitas dan kontinuitas dalam kebijakan publiknya.

Pola multi-partai umumnya diperkuat oleh sistem pemilihan Perwakilan Berimbang (*Proportional Representation*) yang memberi kesempatan luas

bagi pertumbuhan partai-partai dan golongan-golongan baru.²¹ Melalui sistem Perwakilan Berimbang partai-partai kecil dapat menarik keuntungan dari ketentuan bahwa kelebihan suara yang diperolehnya di suatu daerah pemilihan dapat ditarik ke daerah pemilihan lain untuk menggenapkan jumlah suara yang diperlukan guna memenangkan satu kursi.

Indonesia mempunyai sejarah panjang dengan berbagai jenis sistem multi-partai. Sistem ini telah melalui beberapa tahap dengan bobot kompetitif yang berbeda-beda. Mulai 1989 Indonesia berupaya untuk mendirikan suatu sistem multi-partai yang mengambil unsur-unsur positif dari pengalaman masa lalu, sambil menghindari unsur negatifnya.

● Benarkah Pengaruh Partai Politik Turun?

Memang akhir-akhir ini banyak pengamat, terutama di Barat, berpendapat demikian. Tabel 1 di samping ini menggambarkan berkurangnya jumlah anggota resmi dari partai politik yang terjadi di beberapa negara Barat.

Mengapa kemunduran ini terjadi? Ada beberapa sebab yang dapat dikemukakan, antara lain partai dan parlemen dianggap tidak lagi mewakili rakyat banyak. Hal itu disebabkan karena kehidupan politik modern telah menjadi begitu kompleks dengan bertumbuhnya globalisasi di bidang ekonomi dan bidang-bidang lainnya, baik nasional maupun internasional. Akibatnya, baik partai maupun parlemen tidak mampu menyelesaikan beragam masalah. Lagi pula banyak masalah baru, seperti lingkungan dan hak perempuan, yang kurang mendapat perhatian. Kritik yang dilontarkan ialah bahwa anggota-anggotanya sering korup, cenderung lebih mengutamakan kepentingan diri sendiri daripada kepentingan umum, dan mengejar mengutamakan kedekatan dengan pusat-pusat kekuasaan.²²

Kekosongan ini telah diisi dengan berkembangnya *civil society* dan timbulnya ribuan kelompok kepentingan dan NGO yang kebanyakan terdiri atas golongan muda. Mereka sangat mengecam cara bekerja partai politik dan para politisi pada umumnya, dan berhasil mengembangkan sikap antipartai,

²¹Ibid. hlm. 245. Lihat juga P.J. Oud, *Het Constitutioneel Recht van het Koninkrijk der Nederlanden* (Zwolle: Tjeenk Willink, 1947), Mid I, hlm. 248.

²²Lihat juga Axford et al., *Politics: An Introduction*, hlm. 380-381, dan Heywood, *Key Concepts in Politics*, hlm. 265-266.

Tabel 1
Menurunnya Keanggotaan Resmi Partai 1980–2000

| Negara | Periode | Persentase anggota partai terhadap jumlah penduduk yang berhak memilih, akhir tahun 1990-an | Persentase perubahan | Perubahan jumlah anggota | Perubahan jumlah anggota terhadap jumlah anggota semula |
|-------------|-----------|---|----------------------|--------------------------|---|
| France | 1978-1999 | 1.6 | -3.48 | -1,122,128 | -64.59 |
| Italy | 1980-1998 | 4.0 | -5.61 | -2,091,887 | -51.54 |
| USA | 1980-1998 | 1.9 | -2.20 | -853,156 | -50.39 |
| Norway | 1980-1997 | 7.3 | -8.04 | -218,891 | -47.49 |
| Czech Rep. | 1993-1999 | 3.9 | -3.10 | -225,200 | -41.32 |
| Finland | 1980-1998 | 9.6 | -6.09 | -206,646 | -34.03 |
| Netherlands | 1980-2000 | 2.5 | -1.78 | -136,459 | -31.67 |
| Austria | 1980-1999 | 17.7 | -10.82 | -446,209 | -30.21 |
| Switzerland | 1977-1997 | 6.4 | -4.28 | -118,800 | -28.85 |
| Sweden | 1980-1998 | 5.5 | -2.87 | -142,533 | -28.05 |
| Denmark | 1980-1998 | 5.2 | -2.16 | -70,385 | -25.52 |
| Ireland | 1980-1998 | 3.1 | -1.86 | -27,856 | 24.47 |
| Belgium | 1980-1999 | 6.5 | -2.42 | -136,382 | -22.10 |
| Germany | 1980-1999 | 2.9 | -1.59 | -174,967 | -8.95 |
| Hungary | 1980-2000 | 2.1 | +0.04 | +8,300 | +5.02 |
| Portugal | 1980-2000 | 3.9 | -0.29 | +50,381 | +17.01 |
| Slovakia | 1994-2000 | 4.1 | +0.82 | +37,777 | +29.63 |
| Greece | 1980-1998 | 6.8 | +3.58 | +375,000 | +166.67 |
| Spain | 1980-2000 | 3.4 | +2.22 | +808,705 | +250.73 |

Sumber: Mair and van Biezen (2001), yang dikutip oleh Barrie Axford et al., *Politics: An Introduction*, hlm. 365.

antipolitik atau anti-*party politics* dalam masyarakat luas melalui *direct action* dan wacana di forum-forum umum. Dengan demikian mereka sedikit banyak telah berhasil menggeser kedudukan partai politik dari kedudukannya sebagai faktor utama dalam proses menentukan kebijakan publik. Akan tetapi hal itu tidak berarti bahwa partai politik tidak ada gunanya dan dapat ditiadakan begitu saja. Bagaimanapun juga partai merupakan salah satu pilar dalam kehidupan demokrasi yang sangat krusial. Pernah dikatakan: “Seandainya tidak ada partai politik, maka terpaksa kita harus menciptakannya (*If there were no political parties, we would have to invent them*).”

● Partai Politik di Indonesia

Di Indonesia partai politik²³ telah merupakan bagian dari kehidupan politik selama kurang lebih seratus tahun. Di Eropa Barat, terutama di Inggris, partai politik telah muncul jauh sebelumnya sebagai sarana partisipasi bagi beberapa kelompok masyarakat, yang kemudian meluas menjadi partisipasi seluruh masyarakat dewasa. Saat ini partai politik ditemukan di hampir semua negara di dunia.

Umumnya dianggap bahwa partai politik adalah sekelompok manusia terorganisir, yang anggota-anggotanya sedikit banyak mempunyai orientasi nilai-nilai serta cita-cita yang sama, dan yang mempunyai tujuan untuk memperoleh kekuasaan politik serta mempertahankannya guna melaksanakan program yang telah ditetapkan.

Di Indonesia kita terutama mengenal sistem multi-partai, sekalipun gejala partai-tunggal dan dwi-partai tidak asing dalam sejarah kita. Sistem yang kemudian berlaku berdasarkan sistem tiga orsospol dapat dikategorikan sebagai sistem multi-partai dengan dominasi satu partai. Tahun 1998 mulai masa Reformasi, Indonesia kembali ke sistem multi-partai (tanpa dominasi satu partai).

²³Sekalipun Golkar dalam masa Orde Baru tidak secara resmi menganggap dirinya partai politik, akan tetapi dalam pembahasan ini Golkar tercakup dalam istilah “partai politik” pada umumnya.

◆ Zaman Kolonial

Partai politik pertama-tama lahir dalam zaman kolonial sebagai manifestasi bangkitnya kesadaran nasional. Dalam suasana itu semua organisasi, apakah ia bertujuan sosial (seperti Budi Utomo dan Muhammadiyah) atau terang-terangan menganut asas politik/agama (seperti Sarekat Islam dan Partai Katolik) atau asas politik sekuler (seperti PNI dan PKI), memainkan peran penting dalam berkembangnya pergerakan nasional. Pola kepartaian masa itu menunjukkan keanekaragaman dan pola ini kita hidupkan kembali pada zaman merdeka dalam bentuk sistem multi-partai.

Pada tahun 1918 pihak Belanda mendirikan *Volksraad* yang berfungsi sebagai badan perwakilan. Ada beberapa partai serta organisasi yang memanfaatkan kesempatan untuk bergerak melalui badan ini (yang dinamakan *ko*, namun ada pula yang menolak masuk di dalamnya yang dinamakan *non-ko*). Pada awalnya partisipasi organisasi Indonesia sangat terbatas. Dari 38 anggota, di samping ketua seorang Belanda, hanya ada 15 orang Indonesia, di antaranya 6 anggota Budi Utomo dan Sarekat Islam. Komposisi baru berubah pada tahun 1931 waktu diterima prinsip "mayoritas pribumi", sehingga dari 60 orang anggota ada 30 orang pribumi.²⁴ Pada tahun 1939 Fraksi Pribumi terpenting dalam *Volksraad* antara lain Fraksi Nasional Indonesia (FRANI) yang merupakan gabungan dari beberapa fraksi, di antaranya Parindra dan Perhimpunan Pegawai Bestuur Bumiputra (PPBB). Ketua *Volksraad* tetap orang Belanda.

Di samping itu, ada usaha untuk meningkatkan persatuan nasional melalui penggabungan partai-partai politik dan memperjuangkan "Indonesia Berparlemen". Dalam rangka itu, pada tahun 1939 Gabungan Politik Indonesia (GAPI, yang merupakan gabungan partai-partai beraliran nasional), dan Majelisul Islamil a'laa Indonesia (MIAI, yang merupakan gabungan partai-partai beraliran Islam yang terbentuk pada tahun 1937) bersepakat untuk bersama-sama membentuk Komite Rakyat Indonesia (KRI). Karena KRI kurang aktif, maka pada tahun 1941 dibentuk Majelis Rakyat Indonesia (MRI) yang mencakup tidak hanya partai politik tetapi juga organisasi serikat sekerja dan organisasi non-partai lainnya.

²⁴*Visman Report*, Jilid I (Batavia: Landsdrukkerij, 1941), hlm. 82 dan 89.

Dalam kenyataannya organisasi-organisasi kemasyarakatan dan partai mengalami kesukaran untuk bersatu dan membentuk satu front untuk menghadapi pemerintah kolonial. Keadaan ini berlangsung sampai pemerintah Hindia Belanda ditaklukkan oleh tentara Kerajaan Jepang. Akan tetapi pola kepartaian yang telah terbentuk di Zaman Kolonial kemudian dilanjutkan dan menjadi landasan untuk terbentuknya pola sistem multi-partai di Zaman Merdeka.

◆ **Zaman Pendudukan Jepang (1942–1945)**

Rezim pemerintah Jepang yang sangat represif bertahan sampai tiga setengah tahun. Semua sumber daya, baik kekayaan alam maupun tenaga manusia, dikerahkan untuk menunjang perang "Asia Timur Raya". Dalam rangka itu pula semua partai dibubarkan dan setiap kegiatan politik dilarang. Hanya golongan Islam diperkenankan membentuk suatu organisasi sosial yang dinamakan Masyumi, di samping beberapa organisasi baru yang diprakarsai penguasa.

◆ **Zaman Demokrasi Indonesia**

❖ **Masa Perjuangan Kemerdekaan (1945–1949)**

Menyerahnya tentara Hindia Belanda kepada tentara Jepang, yang disusul dengan kalahnya tentara Jepang, membulatkan tekad kita untuk melepaskan diri baik dari kolonialisme Belanda maupun dari fasisme Jepang, dan mendirikan suatu negara modern yang demokratis.



Soekarno

Sesudah Proklamasi Kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945 keadaan ini berubah total. Pada tanggal 18 Agustus, Soekarno dan Moh. Hatta dipilih sebagai Presiden dan Wakil Presiden oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) dan pada tanggal 22 Agustus 1945 Panitia tersebut dalam sidang terakhirnya menetapkan Aturan Peralihan UUD 1945 selama UUD 1945 belum dapat dibentuk secara sempurna. Selain itu, Panitia menetapkan berdirinya Badan Keamanan Rakyat (BKR yang kemudian menjadi TNI) dan

Komite Nasional Indonesia (KNI kemudian dikembangkan menjadi Komite Nasional Indonesia Pusat atau KNIP). KNIP menjadi pembantu Presiden sebelum MPR dan DPR dapat didirikan, seperti yang disebutkan dalam Pasal IV Aturan Tambahan dan Peralihan UUD 1945 yang berbunyi:

Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh presiden dengan bantuan sebuah komite nasional.²⁵ Bersama dengan itu, dibentuk pula suatu partai politik sebagai alat perjuangan, yakni Partai Nasional Indonesia (PNI), di mana oleh Presiden Soekarno diharapkan akan menjadi "motor perjuangan rakyat".²⁶

BKR dan KNIP segera dibentuk dan langsung memainkan peran yang penting. Keanggotaan KNIP diambil dari pemuka masyarakat dari berbagai golongan dan daerah agar seluruh Indonesia terwakili, ditambah dengan anggota PPKI yang tidak diangkat menjadi menteri. KNI Daerah juga dibentuk di daerah-daerah. Karena kesibukan membentuk KNI di daerah, pembentukan PNI untuk sementara ditunda.

Seiring dengan usaha untuk membentuk badan-badan aparatur negara timbul juga hasrat di beberapa kalangan untuk mendobrak suasana politik otoriter dan represif yang telah berjalan selama tiga setengah tahun pendudukan Jepang, ke arah kehidupan yang demokratis. Hal ini terjadi dalam beberapa tahap.

Tahap pertama, atas prakarsa beberapa politisi muda, diusahakan agar kedudukan KNIP yang tadinya sebagai pembantu presiden, menjadi suatu badan yang mempunyai wewenang legislatif. Sebelum MPR dan DPR dapat didirikan pemerintah tidak bertanggung jawab kepada pihak siapa pun.

Untuk itu, pada tanggal 16 Oktober, dalam sidang paripurna KNIP (*resat*) yang diketuai Mr. Kasman Singodimedjo dan dihadiri oleh sebagian besar menteri kabinet serta Wakil Presiden Moh. Hatta, ditetapkan bahwa selama MPR dan DPR belum dapat dibentuk, KNIP diberi wewenang legislatif dan wewenang untuk turut menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (Maklumat No. X tanggal 16 Oktober 1945 yang ditandatangani Wakil

²⁵ *Ensiklopedi Nasional Indonesia*, hlm. 62.

²⁶ Pidato Presiden Soekarno yang dimuat di *Merdeka*, 25 Agustus 1945, dalam John D. Legge, *Soekarno: Sebuah Biografi Politik* (Jakarta: Penerbit Sinar Harapan, 1985), hlm. 244.

Presiden Moh. Hatta). Selanjutnya diputuskan bahwa tugas KNIP sehari-hari, berhubung dengan gentingnya situasi, dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang bertanggung jawab kepada KNIP. Pada keesokan harinya Badan Pekerja KNIP dibentuk dalam sidang pleno KNIP yang dipimpin oleh Mr. Latuharhary. Melalui Maklumat No. X, ini KNIP berubah dari badan pembantu presiden menjadi semacam parlemen sementara.

Tahap kedua, Badan Pekerja mengusulkan agar para menteri bertanggung jawab kepada KNIP yang telah berubah menjadi parlemen sementara (*ministerial responsibility*). Usul ini disetujui oleh Presiden pada tanggal 14 November 1945 (Maklumat Pemerintah) dan selanjutnya disetujui oleh KNIP dalam sidang plenonya tanggal 25-27 November 1945.²⁷ Dengan demikian mulai 14 November 1945 sistem pemerintah presidensial telah berubah menjadi sistem pemerintah parlementer.²⁸ Sistem ini selanjutnya dikukuhkan dalam UUD RIS 1949, UUD Sementara 1950 (dan sebenarnya telah disepakati dalam Konstituante sebelum dibubarkan), sehingga tetap berlaku selama empat belas tahun, yaitu sampai bulan Juli 1959 saat Indonesia kembali ke UUD 1945.

Perubahan dari sistem presidensial menjadi sistem parlementer dianggap perlu untuk mendorong proses demokratisasi dan menangkis kecaman-kecaman dari pihak Sekutu yang menganggap kemerdekaan Indonesia adalah hasil rekayasa Jepang (*made in Japan*). Hal ini menyebabkan pihak Sekutu tidak bersedia berunding dengan pihak Indonesia. Kecaman terutama ditujukan kepada Soekarno, yang menurut Moh. Hatta dalam *Memoir*: "Selalu dicela sebagai kolaborator Jepang."²⁹

Selanjutnya Moh. Hatta menjelaskan usul Badan Pekerja agar para menteri bertanggung jawab (*ministerial responsibility*) pada KNIP:

Dalam usul mereka itu dikemukakan, supaya Presiden dibebaskan dari

²⁷Wilopo, *Zaman Pemerintahan Partai dan Kelemahan-Kelemahannya* (Jakarta: Yayasan Idayu, 1978), hlm. 10-12. Mohammad Hatta, *Memoir* (Jakarta: PT Tintamas, 1979), hlm. 472-473 dan 480. John D. Legge, *Soekarno: Sebuah Biografi Politik*, hlm. 245-248. Sekretariat DPR-GR, *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia* (Jakarta, 1970), hlm. 8-11.

²⁸Oleh J.A. Logemann ini disebut "een vrijwillige zelfbeperking van de presidentiele macht (suatu pembatasan diri secara sukarela terhadap kekuasaan presiden) J.A. Logemann, *Het Staatsrecht van Indonesie* (Jakarta: Den Haag: van Hoeve, 1954), hlm. 36.

²⁹Mohammad Hatta, *Memoir*, hlm. 480.

serangan-serangan itu dan biarlah suatu kabinet Parlemerter yang menangkis segala serangan-serangan itu atas nama rakyat. Soekarno membicarakan usul itu dengan aku dan kami setuju maksud mereka itu. Pada tanggal 14 November 1945 Soekarno mengangkat Sjahrir sebagai Perdana Menteri Kabinet Parlemerter yang sementara itu dengan alasan bahwa Presiden mendelegasikan kekuasaannya kepada Perdana Menteri untuk mengatasi kesulitan Pemerintah sementara waktu.³⁰

Dengan peralihan ke sistem parlemerter, jabatan kepala negara (presiden) dipisahkan dari jabatan kepala pemerintahan (perdana menteri). Selain memperluas basis perjuangan karena mengikutsertakan semua kekuatan antifasis dalam perjuangan kemerdekaan, perubahan ini juga memberi peluang untuk tetap mempertahankan Presiden Soekarno sebagai Presiden serta pemimpin rakyat. Dan kabinet baru yang dilantik pada tanggal 14 November 1945 dipimpin oleh seorang perdana menteri, Sjahrir, yang tidak mempunyai latar belakang kolaborasi dengan Jepang. Diharapkan perubahan itu akan memudahkan perundingan dengan pihak Sekutu yang telah menduduki sebagian besar Nusantara. Perundingan secara resmi dimulai pada tanggal 17 November 1945, dan Republik Indonesia diakui secara *de facto* memiliki kedaulatan.

Tindakan lain dari KNIP adalah menyangkut partai politik, yaitu mengusulkan gagasan membentuk suatu partai tunggal atau partai negara. Gagasan ini oleh beberapa kalangan dicurigai, dianggap otoriter sebagai sisa pengaruh fasisme Jepang.³¹

Sebagai tahap ketiga dalam rangka demokratisasi Badan Pekerja mengusulkan agar dibuka kesempatan untuk mendirikan partai-partai politik, dan usul tersebut disetujui oleh pemerintah. Dalam Maklumat Pemerintah tanggal 3 November dikemukakan bahwa: "Pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik karena dengan adanya partai-partai itulah dapat dipimpin ke jalan yang teratur segala aliran paham yang ada dalam masyarakat. Diharapkan bahwa partai-partai telah tersusun sebelum dilangsungkan pemilihan umum pada bulan Januari 1946."³² Ditentukan juga pembatasan

³⁰*Ibid.*

³¹John D. Legge, *Soekarno: Sebuah Biografi Politik*, hlm. 231. Lihat juga Wilopo, *Zaman Pemerintahan Partai*, hlm. 9 dan 13.

³²Osman Raliby, *Documenta Historica: Sejarah Dokumenter dari Pertumbuhan dan Perjuangan Negara Republik Indonesia* (Jakarta: Bulan Bintang, 1953), hlm. 74 dan 529.

(restriksi) bahwa partai-partai politik itu hendaknya memperkuat perjuangan untuk mempertahankan kemerdekaan dan menjamin keamanan masyarakat. Dengan adanya partai-partai ini, lebih mudah bagi pemerintah untuk minta pertanggungjawaban dari pimpinan organisasi-organisasi perjuangan.

Pengumuman ini serta merta disambut masyarakat dengan gembira karena selama tiga tahun pendudukan Jepang setiap kegiatan politik dilarang sama sekali. Semangat nasionalisme serta patriotisme meluap-luap dan tidak dapat dibendung lagi. Semua golongan masyarakat ingin berpartisipasi dan mendirikan bermacam-macam organisasi dan partai. Dengan adanya bermacam-macam partai, maka berakhirlah usaha mendirikan partai-tunggal dan berkembanglah sistem multi-partai dengan koalisi.

Pada awal revolusi fisik, partai-partai politik memainkan peran penting dalam proses membuat keputusan-keputusan yang menentukan nasib masyarakat Indonesia. Wakil-wakil partai duduk dalam kabinet. Akan tetapi ternyata stabilitas politik tidak tercapai. Tidak adanya partai dengan mayoritas yang jelas (Masyumi dan PNI kira-kira sama kuatnya) menyebabkan pemerintah harus selalu berdasarkan koalisi antara partai besar dengan partai-partai kecil. Koalisi-koalisi ini ternyata tidak langgeng dan pemerintah rata-rata hanya bertahan selama kira-kira satu tahun. Dengan demikian, tidak ada satu kabinet pun yang berhasil melaksanakan program yang telah dicanangkan. Karena ulah partai koalisi berubah, sampai aksi militer II pada saat Presiden, Wakil Presiden, serta beberapa menteri ditangkap oleh pihak Belanda, sudah terjadi delapan kali pergantian kabinet.³³

Masyumi yang merupakan satu-satunya organisasi yang dalam masa rezim Jepang dibolehkan mengadakan kegiatan sosial telah memanfaatkan kesempatan tersebut untuk berorganisasi secara efektif. Hal ini menyebabkan Masyumi muncul sebagai partai yang paling besar pada awal revolusi. Beberapa organisasi dari zaman kolonial yang bergabung misalnya Muhammadiyah dan Nahdatul Ulama.

Selain Masyumi, Partai Nasional Indonesia (PNI) dapat dianggap sebagai salah satu partai besar pula. Partai-partai lama seperti Partindo, Gerindo, dan Parindra bergabung di dalam PNI. Akan tetapi Parindra, pada bulan November

³³Bibit Suprpto, *Perkembangan Kabinet dan Pemerintahan di Indonesia* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), hlm. 13-102

1949, keluar dari PNI. Setahun sebelumnya, tahun 1948, beberapa tokoh yang visi politiknya lebih konservatif dari pimpinan PNI mendirikan Partai Indonesia Raya (PIR).

Di samping partai-partai besar tersebut, partai yang memiliki peran besar pada awal revolusi adalah golongan sosialis. Pada awalnya, Partai Sosialis yang diketuai oleh Sjahrir menyetujui penandatanganan Persetujuan Linggarjati. Akan tetapi partai itu pecah menjadi dua, yaitu Partai Sosialis, diketuai oleh Amir Sjarifuddin, dan Partai Sosialis Indonesia, yang dipimpin oleh Sjahrir. Alasan perpecahan ini ialah karena Amir dengan sebagian besar anggota Partai Sosialis lebih bergerak ke sikap radikal, mendekati komunisme, sedangkan Sjahrir tetap pada ideologi demokrat-sosial yang moderat.

Partai besar lain yang memainkan peran penting dalam dunia politik Indonesia adalah Partai Komunis Indonesia. Partai itu berhasil menguasai Sayap Kiri, suatu gabungan dari partai-partai yang orientasi politiknya kekiri-kirian. Akan tetapi Partai itu memperoleh pukulan berat sebagai akibat dari Pemberontakan Madiun pada tahun 1948. Begitu pula suara kelompok-kelompok oposisi yang telah bergabung dengan Partai Komunis Indonesia, seperti Partai Buruh.

Dapat dikatakan bahwa Pemberontakan Madiun merupakan titik balik dalam konstelasi politik di Indonesia. Mulai saat itu partai-partai seperti Masyumi dan PNI mendominasi panorama politik Indonesia. Peran mereka tercermin dalam KNIP dan Badan Pekerja.

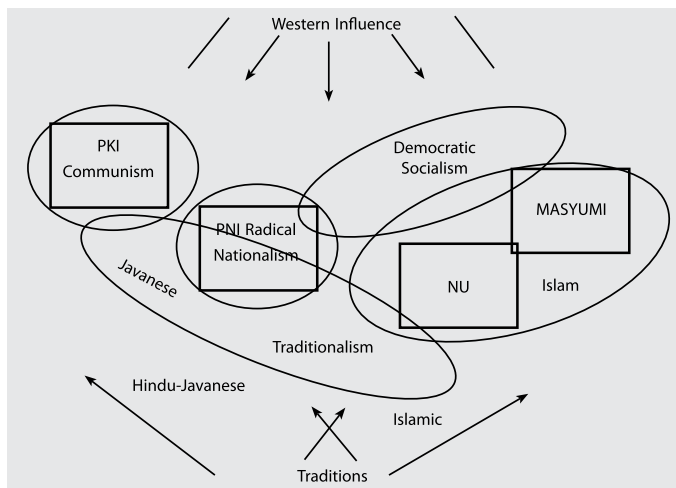
Menurut Herbert Feith, bagan berikut ini menggambarkan karakteristik pemikiran politik partai Indonesia periode 1945–1965.



Herbert Feith

Bagan 3

Pemikiran Politik Indonesia 1945–1965 Menurut Herbert Feith



- | | |
|--|---|
| <i>Western Influence</i> | = Pengaruh Barat |
| <i>Democratic Socialism</i> | = Sosialisme Demokrat |
| <i>Communism</i> | = Komunisme |
| <i>Radical Nationalism</i> | = Nasionalisme Radikal |
| <i>Javanese Traditionalism</i> | = Tradisionalisme Jawa |
| <i>Hindu Javanese</i> | = (Tradisi) Jawa Hindu |
| <i>Islamic</i> | = Tradisi Islam |
| <i>Traditions</i> | = Tradisi-tradisi |
| <i>Political parties and streams of political thinking</i> | = Partai-partai politik dan aliran-aliran pemikiran |

Sumber: Herbert Feith dan Lance Castles, eds., *Indonesian Political Thinking 1945-1965* (Ithaca: Cornell University Press, 1970) hlm. 14.

Dalam masa revolusi fisik (1945–1949) partai-partai politik memainkan peran yang penting dalam proses pembuatan keputusan. Wakil-wakil yang duduk dalam KNIP, dan orang-orang yang duduk dalam kabinet kebanyakan adalah wakil partai. Dalam masa ini berbagai kabinet menghadapi bermacam-macam tantangan baik dari luar maupun dari dalam, misalnya dua Aksi Militer Belanda pada tahun 1947 dan 1948, dan pemberontakan PKI pada tahun 1948. Partai-partai tidak selalu sepakat mengenai strategi perjuangan untuk menghadapi pihak Sekutu, termasuk perundingan dengan Belanda, dan masalah-masalah lain. Setiap kali kabinet jatuh, komposisi partai dalam kabinet koalisi pun berubah.

Sikap partai-partai besar terhadap perundingan dengan pihak Belanda tidak selalu jelas. Masyumi, meski memiliki enam menteri dalam Kabinet Sjahrir yang menandatangani Perjanjian Linggarjati, memilih untuk *abstain* ketika KNIP melakukan voting tentang Perjanjian tersebut di Malang pada tahun 1947. Partai Nasionalis Indonesia, dengan empat menteri dalam Kabinet Sjahrir, juga demikian.³⁴ Namun, tak satu pun dari kedua partai ini menarik kembali menteri-menterinya, karena diasumsikan bahwa keberadaan para menteri ini merupakan tanggung jawab pribadinya. Penarikan kembali menteri baru terjadi pada saat penandatanganan Perjanjian Renville oleh Amir Sjarifuddin pada tanggal 23 Januari 1948. Sebagai tanda penolakannya Masyumi menarik empat menterinya dari kabinet sebelum penandatanganan, sedangkan Partai Nasional Indonesia menarik lima menterinya setelah penandatanganan.³⁵

Sikap partai-partai mengenai Perjanjian Meja Bundar agak lebih jelas. Baik Masyumi maupun Partai Nasional Indonesia mendukung Perjanjian itu ketika dilakukan *voting* pada sidang pleno KNIP yang keenam tanggal 14 Desember 1949. Partai Komunis Indonesia yang telah kehilangan banyak pengikut sebagai akibat Pemberontakan Madiun 1948, menentang perjanjian itu. Karena itu sikap Partai Komunis Indonesia tidak berpengaruh. Begitu pula suara kelompok-kelompok oposisi yang telah bergabung dengan Partai Komunis Indonesia, seperti Partai Buruh. Dapat dikatakan bahwa "Pemberontakan Madiun" merupakan titik balik dalam konstelasi politik di Indonesia. Mulai saat itu, partai-partai seperti Masyumi dan PNI mendominasi panorama politik Indonesia. Peran mereka ini tercermin dalam KNIP dan Badan Pekerja.

❖ Zaman Republik Indonesia Serikat (1949–1950)

Dalam masa ini partai-partai politik secara aktif mendukung usaha menggabungkan negara-negara bagian ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Konstelasi partai politik tidak banyak berubah.

³⁴Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia*, hlm. 204 – 206.

³⁵Bibit Suprpto, *Perkembangan Kabinet dan Pemerintahan di Indonesia* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), hlm. 76 dan 77.

❖ Masa Pengakuan Kedaulatan (1949–1959)

Sesudah kedaulatan *de jure* pada bulan Desember 1949 kita akhirnya diakui oleh dunia luar, dan sesudah berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara pada bulan Agustus 1950, pola kabinet koalisi berjalan terus. Semua koalisi melibatkan kedua partai besar yaitu Masyumi dan PNI, masing-masing dengan partai-partai pengikutnya. Koalisi partai-partai besar ini menyebabkan kabinet terus silih berganti.

Akan tetapi stabilitas politik yang sangat didambakan tidak tercapai. Tidak adanya partai dengan mayoritas yang jelas (Masyumi dan PNI kira-kira sama kuatnya) menyebabkan pemerintah harus selalu berdasarkan koalisi antara partai besar dengan partai-partai kecil. Koalisi-koalisi ini ternyata tidak langgeng dan pemerintah rata-rata hanya bertahan selama kira-kira satu tahun.

Dengan terbentuknya kabinet pertama yang dipimpin oleh Masyumi (dengan Natsir sebagai pemimpinnya) bangsa Indonesia mulai membangun suatu negara modern (*nation building*). Salah satu usaha ialah menyusun suatu UU Pemilihan Umum sebagai simbol persepsi bangsa Indonesia mengenai demokrasi. Meskipun UUD tidak menyebut pemilihan umum sebagai cara untuk memilih wakil rakyat atau pemimpin negara, ikhtiar ke arah itu sudah dimulai sejak 1946. Namun baru pada 1955 Kabinet Burhanudin Harahap dari Masyumi berhasil melaksanakan Pemilu untuk anggota DPR serta anggota Konstituante.³⁶ Pada waktu itu persepsi masyarakat Indonesia ialah bahwa pemilihan umum merupakan wahana demokrasi yang sangat krusial. Diharapkan pemilihan umum akan mengakhiri pertikaian antara partai dan di dalam partai masing-masing yang pada akhirnya membawa stabilitas politik.

Pemilihan umum 1955 yang diselenggarakan dengan 100 tanda gambar menunjukkan bahwa jumlah partai bertambah dari 21 partai (ditambah wakil tak berfraksi) sebelum pemilihan umum menjadi 28 (termasuk perorangan). Hasil Pemilu 1955 menghasilkan penyederhanaan partai dalam arti bahwa

³⁶Pemilihan umum pertama mula-mula direncanakan untuk dilaksanakan pada tahun 1941, sesuai dengan ketentuan dalam UUD 1945. Mengenai hasil pemilihan umum 1955, lihat Herbert Feith, *The Indonesian Elections of 1955* (Ithaca, New York: Modern Indonesia Project, Cornell University, 1957). Lihat juga Panitia Pemilihan Indonesia, *Indonesia Memilih: Pemilihan Umum di Indonesia yang Pertama* (Jakarta: Batanghari NV, 1958), hlm. 3-63.



Suasana Saat Pemilu 1955 di Surabaya

ternyata hanya ada empat partai yang besar yaitu PNI (57 kursi), Masyumi (57 kursi), NU (45 kursi), dan PKI (39 kursi), yang bersama-sama menduduki 77% dari jumlah kursi dalam DPR. Partai-partai lainnya (termasuk yang kecil), yang di masa pra-pemilihan sering memegang peran penting dalam kehidupan politik (kadang-kadang melebihi dukungannya dalam masyarakat), ternyata masing-masing hanya memperoleh satu sampai delapan kursi (Lihat Tabel 2 tentang Hasil Pemilihan Umum 1955).

Kabinet pertama hasil pemilihan umum merupakan koalisi dari dua partai besar, PNI dan Masyumi, beserta beberapa partai kecil lainnya, dipimpin oleh Perdana Menteri Ali Sastroamidjojo (II) dari PNI. PKI tetap di luar kabinet, sesuatu hal yang sangat disesalkan oleh Presiden Soekarno.³⁷ Kabinet ini merupakan kabinet yang mendapat dukungan paling besar yang pernah diperoleh suatu kabinet dalam DPR. Akan tetapi ternyata bahwa pemilihan umum pun tidak dapat membawa stabilitas yang sudah lama didambakan. Kabinet Ali II ini hanya bertahan selama dua belas bulan (Maret 1956–April 1957) dan selama itu dihadapkan pada bermacam-macam masalah seperti Konsepsi Presiden dan pergolakan di daerah.³⁸

³⁷Wilopo, *Zaman Pemerintahan Partai*, hlm. 46.

³⁸*Ibid.*, hlm. 49-50.

Tabel 2
Hasil Pemilihan umum 1955

| No. | Nama Partai | Jumlah suara sah | Persentase dari total suara sah | Jumlah Kursi | Jumlah kursi dalam DPRS (pada masa pembubaran) |
|-----|--|------------------|---------------------------------|--------------|--|
| 01. | P N I | 8.434.653 | 22,3 | 57 | 42 |
| 02. | Masyumi | 7.903.886 | 20,9 | 57 | 44 |
| 03. | Nahdatul Ulama | 6.955.141 | 18,4 | 45 | 8 |
| 04. | P K I | 6.176.914 | 16,4 | 39 | 17 |
| 05. | P S I I | 1.091.160 | 2,9 | 8 | 4 |
| 06. | Parkindo | 1.003.325 | 2,6 | 8 | 5 |
| 07. | Partai Katolik | 770.740 | 2,0 | 6 | 8 |
| 08. | P S I | 753.191 | 2,0 | 5 | 14 |
| 09. | I P K I | 541.306 | 1,4 | 4 | - |
| 10. | P E R T I | 483.014 | 1,3 | 4 | 1 |
| 11. | P R N | 242.125 | 0,6 | 2 | 13 |
| 12. | Partai Buruh | 224.167 | 0,6 | 2 | 6 |
| 13. | GPPS (<i>Movement to Defend the Panca Sila</i>) | 219.985 | 0,6 | 2 | - |
| 14. | P R I | 206.261 | 0,5 | 2 | - |
| 15. | PPPRI (<i>Police Employees Association of the Republic of Indonesia</i>) | 200.419 | 0,5 | 2 | - |
| 16. | Partai Murba | 199.588 | 0,5 | 2 | 4 |
| 17. | Baperki (<i>Consultative Council on Indonesian Citizenship</i>) | 178.887 | 0,5 | 1 | - |

| No. | Nama Partai | Jumlah suara sah | Persentase dari total suara sah | Jumlah Kursi | Jumlah kursi dalam DPRS (pada masa pembubaran) |
|-----|--|-------------------|---------------------------------|--------------|--|
| 18. | PIR-Wongsonegoro | 178.481 | 0,5 | 1 | 3 |
| 19. | Gerinda (<i>Indonesian Movement</i>) | 154.792 | 0,4 | 1 | - |
| 20. | Permai | 149.287 | 0,4 | 1 | - |
| 21. | Partai Persatuan Daya (<i>Dayak Unity Party</i>) | 146.054 | 0,4 | 1 | - |
| 22. | PIR-Hazairin | 114.644 | 0,3 | 1 | 18 |
| 23. | PPTI (<i>Tharikah Unity Party</i>) | 85.131 | 0,2 | 1 | - |
| 24. | AKUI (<i>Islamic Victory Force</i>) | 81.454 | 0,2 | 1 | - |
| 25. | PRD (<i>Village People's Party</i>) | 77.919 | 0,2 | 1 | - |
| 26. | PRIM (<i>Party of the People of Free Indonesia</i>) | 72.523 | 0,2 | 1 | - |
| 27. | Acoma (<i>Younger generation Communists</i>) | 64.514 | 0,2 | 1 | - |
| 28. | R. Soejono Prawirosoedarso and Associates | 53.305 | 0,1 | 1 | - |
| 29. | <i>Other parties, organizations, and individual candidates</i> | 1.022.433 | 2,7 | - | 46 |
| | Total | 37.785.299 | 100,0 | 257 | 233 |

Sumber: Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1962), hlm. 434-435. Feith mengacu pada A. Van Marle, "The First Indonesian Parliamentary Elections", *Indonesia*, IX, 1956, hlm. 258. Dikutip dalam Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia* (Jakarta, Gramedia, 1994), hlm. 287.

Kabinet Ali II diganti oleh Kabinet Djuanda yang memimpin kabinet ini sebagai orang non-partai. Kabinetnya disebut “Kabinet Kerja” atau *Zakenkabinet Ekstra-Parlementer*. Kabinet Djuanda berhasil bertahan selama dua tahun tiga bulan (25 April 1957–Juli 1959).

Dengan begitu karakteristik periode ini berupa suatu seri krisis kabinet yang tiada henti-hentinya, sehingga sering disebut sebagai *an uninterrupted series of crises*. Pada umumnya yang disalahkan adalah partai politik. Salah satu sebab adalah kenyataan bahwa dua partai yang bersaing tidak dapat memperoleh mayoritas di parlemen. Untuk keperluan itu setiap partai baru membentuk koalisi dengan partai-partai kecil. Akan tetapi tidak ada loyalitas pada koalisi. Beberapa kali suatu partai yang menyatakan tidak setuju dengan kebijakan kabinet menarik kembali dukungannya, sehingga kabinet jatuh karena kehilangan mayoritas dalam parlemen dan terjadi krisis kabinet. Untuk mengisi kekosongan dibentuk suatu kabinet baru dengan koalisi baru yang komposisinya berbeda pula. Dalam keadaan seperti ini sikap partai-partai tidak selalu konsisten; adakalanya menteri dari partai oposisi itu menarik kembali menteriya, dan adakalanya tidak menarik kembali dengan dalil kedudukan menteri dalam kabinet bersifat pribadi. Dengan demikian umur setiap kabinet pendek dan stabilitas politik terganggu.

Selain itu ada sejumlah persoalan dalam partai masing-masing. Salah satu persoalan tersebut adalah loyalitas anggota terhadap partainya ternyata sangat tipis, sedangkan kekuatan-kekuatan sentrifugal sangat kuat. Tokoh-tokoh partai tidak segan-segan keluar dari partai induknya begitu timbul konflik pribadi dan mendirikan partai baru. Hal ini terjadi biasanya pada saat-saat menjelang pembentukan atau sesudah pembentukan suatu kabinet baru, ketika satu atau dua orang tokoh partai tidak berhasil memperoleh kedudukan sebagai menteri dalam kabinet baru. Perilaku-perilaku ini menimbulkan fragmentasi partai.

Sebagai contoh dapat kita lihat perpecahan yang terjadi di beberapa partai politik. Di kalangan Masyumi, PSII memisahkan diri dari Masyumi pada tahun 1947, sedangkan NU keluar dari Masyumi pada tahun 1952. Fragmentasi juga dialami oleh PNI pada 1949 waktu Parindra keluar dari PNI, dan pada tahun 1950 waktu beberapa tokoh keluar dan mendirikan Partai Rakyat Nasional (PRN). Disusul dengan pendirian Partai Indonesia Raya (PIR). PIR pada 1954 pecah menjadi dua PIR, satu dipimpin oleh Wongsonegoro,

yang lain oleh Hazairin. Hal ini menyebabkan badan eksekutif lemah dalam menghadapi masalah baik nasional maupun internasional. Menanggapi hal ini, Presiden Soekarno memperlihatkan kekesalannya dengan menyerukan agar semua partai politik dikuburkan saja.³⁹

Sementara itu, sesudah dua setengah tahun bersidang, Konstituante yang pada 10 November 1956 kembali, tetap tidak berhasil merumuskan suatu undang-undang dasar baru. Sekalipun telah tercapai kesepakatan mengenai banyak masalah antara lain wilayah, sistem pemerintahan, dan hak-hak asasi manusia, satu masalah tetap tidak dapat dirumuskan yaitu mengenai undang-undang dasar.⁴⁰

Dalam perdebatan mengenai undang-undang dasar, konstelasi politik dalam Konstituante terbagi dalam dua kelompok besar, yaitu golongan nasionalis—dengan anggota antara lain PNI, PKI, IPKI—yang terdiri atas 274 anggota dan golongan agama—dengan anggota Masyumi dan NU—yang terdiri atas 230 anggota. Di luar kedua kelompok besar ini terdapat sebuah kelompok kecil sosial-ekonomi yang terdiri dari 10 anggota yang juga meramaikan perdebatan tersebut.⁴¹

Karena perbedaan antara dua golongan besar itu tampaknya tidak dapat diatasi, Presiden Soekarno pada tanggal 22 April 1959 mengajukan usul dalam sidang Konstituante untuk kembali ke UUD 1945, suatu ide yang beberapa waktu sebelumnya telah dikemukakan oleh Jenderal Nasution dalam sidang Dewan Nasional pada tahun 1958. Ucapan Jenderal Nasution ini mencerminkan kekecewaan di kalangan masyarakat karena sesudah empat tahun berunding belum juga ada kesepakatan mengenai UUD baru. Rasa tidak sabar terutama terdapat di kalangan tentara yang mengharapkan suatu eksekutif yang kuat untuk menghadapi hadangan dari partai dan mengonsentrasikan pada pembangunan. Memang peran tentara di gelanggang politik telah berkembang dengan diumumkannya SOB pada tahun 1957 sesudah jatuhnya kabinet Ali Sastroamidjojo, kabinet terakhir di zaman Demokrasi Parlementer.

³⁹Pidato Presiden Soekarno pada tanggal 28 Oktober 1956. Lihat John D. Legge, *Soekarno: Sebuah Biografi Politik*, hlm. 231.

⁴⁰*Ibid.*, hlm 54. Lihat juga Usep Ranawijaya, *Hukum Tatanegara Indonesia: Dasar-dasarnya* (Jakarta, Ghalia Indonesia, 1983), hlm. 35-53; dan J.C.T. Simorangkir dan B. Mang Reng Sai, *Konstitusi dan Konstituante Indonesia* (Jakarta: Soeroengan, 1958).

⁴¹Adnan Buyung Nasution, *The Aspiration of Constitutional Government in Indonesia* (Den Haag: Gegevens Koninklijke Bibliotheek, 1992) hlm. 32-34.

Sesudah pembicaraan panjang, kelompok nasionalis dan kelompok agama akhirnya dapat menerima usulan untuk kembali ke UUD 1945. Bagi kelompok agama, penerimaan ini dengan syarat yaitu diterima dengan suatu amandemen di mana perumusan Piagam Jakarta dicantumkan di dalam UUD 1945. Dalam sidang pleno amandemen yang diselenggarakan pada tanggal 29 Mei 1959, K.H. Masykur sebagai pengusul, kalah suara.

Setelah kekalahan tersebut, diadakan pemungutan suara mengenai usul Presiden Soekarno tanpa amandemen sampai tiga kali, yang hasilnya kira-kira sama. Dalam sidang pemungutan suara terakhir yang diselenggarakan pada tanggal 2 Juni 1959 yang dihadiri oleh 468 anggota menghasilkan 263 suara setuju (yang diperlukan 312 setuju) dan 203 tidak setuju.⁴² Hal ini berarti bahwa golongan nasionalis memperoleh mayoritas meskipun belum mencapai mayoritas $2/3$ dari anggota yang hadir (*quality majority*) seperti yang disyaratkan oleh pasal 137 Undang-Undang Dasar Sementara.

Seandainya *voting* diadakan atas dasar suara terbanyak (*simple majority, 50% + 1*), maka suara tersebut telah cukup untuk memenangkan usulan pemerintah. Akan tetapi, hanya karena masalah prosedur, yaitu mayoritas yang diperlukan adalah $2/3$, usul pemerintah tidak dapat dijadikan keputusan Konstituante. Dengan kata lain, Konstituante gagal karena kedua golongan tidak berhasil mencapai kesepakatan.

Sesudah kekalahan pemerintah itu, Konstituante diresekskan. Kedua pimpinan Konstituante, Ketua Wilopo (PNI) dan Wakil Ketua Prawoto Mangkusasmito (Masyumi) dikabarkan akan bertemu dan mencoba untuk 'menyelamatkan' Konstituante. Sementara itu muncul desas-desus bahwa sebagian besar anggota Konstituante antara lain PKI, PNI, dan IPKI (IPKI mencerminkan sikap TNI) akan memboikot sidang Konstituante. Setelah munculnya desas-desus tersebut, muncul pula berita bahwa Suwirjo, Ketua Umum PNI, telah mengirim kawat ke Presiden Soekarno di Jepang bahwa partainya setuju UUD 1945 didekritkan dan Konstituante dibubarkan saja.

Presiden Soekarno, yang mendukung pemikiran kembali ke UUD 1945, pada tanggal 5 Juli mengeluarkan Dekrit Kembali ke UUD 45 kembalinya dari perjalanan ke Jepang. Sebagai kompromi antara kedua golongan di-

⁴²*Ibid*, hlm. 397.

buatlah sebuah konsiderans yang menyatakan bahwa: "Kami berkeyakinan bahwa Piagam Jakarta tertanggal 22 Juni 1945 menjiwai Undang-Undang Dasar 1945 dan adalah merupakan suatu rangkaian kesatuan dengan Konsensus tersebut".⁴³ Tindakan tersebut mengakhiri periode berlakunya sistem demokrasi parlementer, sekaligus menghentikan perjuangan untuk menggapai demokrasi dan usaha mencapai suatu sistem politik yang demokratis.

Rangkaian kejadian tersebut memperlihatkan bahwa usaha mendirikan dasar demokrasi di negara kita dianggap gagal. Faktor-faktor apa yang menyebabkan kegagalan ini? Pada awalnya memang ada keinginan yang tulus untuk mendirikan negara demokrasi. Kelemahan usaha ini ialah bahwa kita belum pernah melihat atau mengalami *democracy in action*. Lagi pula tidak disadari bahwa demokrasi tidak hanya berarti kebebasan, tetapi juga menuntut etos dan perilaku yang bertanggung jawab. Herbert Feith pernah menamakan masa demokrasi ini sebagai demokrasi tak terkendalikan (*unbridled democracy*).

Banyak pihak menyalahkan perilaku partai-partai politik sebagai sumber dari kegagalan berjalannya demokrasi parlementer. Mengenai kelemahan-kelemahan partai-partai politik, patut disebut pendapat mantan Perdana Menteri Wilopo, seorang pelaku sejarah:

Dengan multi-partai dan sistem kabinet parlementer ternyata tidak dapat dibentuk pemerintahan yang kuat dan tahan lama. Negara berkembang memerlukan justru kabinet yang kuat dan tahan lama, karena memerlukan tonggak-tonggak perjalanan yang kokoh untuk permulaan hidupnya. Ini sebenarnya bukan salahnya sistem kabinet parlementer. Hal ini tergantung bagaimana kita sendiri memperbuatnya. Dari kalbu partai-partai sendiri dulu tidak ada ditentukan benih-benih perbaikan. Dalam keadaan demikian sudah barang tentu datang campur tangan dari luar.⁴⁴

Selain itu, perlu juga disebut pendapat seorang pengamat politik terkenal Daniel S. Lev:

Sistem partai di Indonesia menunjukkan beberapa gejala kekacuan

⁴³Pada tanggal 11 Juli 1959 Mahkamah Agung (Wiryono, SH) mengeluarkan pendapat bahwa Dekrit ini dikeluarkan berdasarkan Undang-Undang Darurat (*Staatsnoodrecht*) dan karena itu mempunyai kekuatan hukum. Pada tanggal 22 Juli DPR hasil Pemilu 1955 menerima Dekrit dengan aklamasi dan menyambut baik harapan Presiden untuk bekerja terus dalam rangka UUD 1945.

⁴⁴Subagio Reksodiputro, ed., *Wilopo 70 Tahun* (Jakarta: Gunung Agung 1979), hlm. 206.

yang tidak asing bagi sistem multi-partai di dunia. Ada partai kecil yang mempunyai pengaruh yang jauh lebih besar daripada dukungannya dalam masyarakat; di samping itu tidak ada partai yang mengembangkan sikap memikul tanggung jawab penuh seperti yang biasanya terdapat pada partai yang menguasai pemerintahan tanpa koalisi. Lagi pula, sistem parlementer (di Indonesia) tidak pernah memiliki kekuasaan sepenuhnya, kewenangan dan keabsahan dalam tata-tertib politik, dan juga tidak menguasai segala aspek situasi konflik politik. Pada akhirnya pemerintahan parlementer dijatuhkan oleh kekuatan-kekuatan extra parlementer seperti presiden dan tentara. Akan tetapi partai politik juga tidak luput dari tantangan dari kalangan mereka sendiri. Dan hal ini juga membantu timbulnya Demokrasi Terpimpin.⁴⁵

Sekalipun sistem politik Indonesia di masa Demokrasi Parlementer dianggap gagal, akan tetapi perlu diakui bahwa periode ini juga banyak jasanya. Di bidang legislasi, misalnya, partai-partai melalui badan legislatif, baik dalam Parlemen Sementara maupun Parlemen hasil Pemilihan Umum 1955, berhasil mencapai rekor dalam pembuatan undang-undang, yaitu rata-rata 29,4 dan 48,4 undang-undang per tahun. Hasil ini sangat mengesankan apabila dibandingkan dengan DPR hasil pemilihan umum 1971 yang *output*-nya hanya 8 undang-undang per tahun.

Masalah akuntabilitas politik, kedua parlemen itu kinerjanya boleh dipuji. Sekalipun menghadapi perang dengan Belanda, semua hasil perundingan dengan pihak sekutu dibawa ke KNIP dan diterima baik olehnya, sekalipun melalui perdebatan yang sengit. Perjanjian Linggarjati diterima bulan Maret 1947, sedangkan Perjanjian Konferensi Meja Bundar diterima bulan November 1949.

❖ Zaman Demokrasi Terpimpin (1959–1965)

Zaman ini ditandai pertama dengan diperkuatnya kedudukan presiden, antara lain dengan ditetapkannya sebagai Presiden seumur hidup melalui TAP MRP No III/1963. Kedua, pengurangan peranan partai politik, kecuali PKI yang malahan mendapat kesempatan untuk berkembang. Ketiga, peningkatan peranan militer sebagai kekuatan sosial politik. Kadang-kadang masa ini dinamakan periode Segi tiga Soekarno, TNI, dan PKI (dengan Presiden Soekarno

⁴⁵Daniel S. Lev "Political Parties in Indonesia" dalam *Party Systems in Southeast Asia*, terbitan khusus dari *Journal of Southeast Asian History*, 1 Maret 1967, hlm. 58.

di sudut paling atas) karena merupakan perebutan kekuasaan antara tiga kekuatan itu.

Dalam rangka melaksanakan konsep Demokrasi Terpimpin berdasarkan UUD 1945 Presiden Soekarno membentuk alat-alat kenegaraan seperti MPR dan DPA. Selain itu juga dibentuk suatu Dewan Nasional yang terdiri atas 40 anggota yang separuhnya terdiri atas golongan fungsional, seperti golongan buruh, tani, pengusaha, wanita, pemuda, wakil-wakil berbagai agama, wakil daerah, dan wakil ABRI. Komposisi Dewan Nasional mencerminkan pemikiran bahwa di luar partai politik beberapa kelompok masyarakat (termasuk ABRI) perlu didengar suaranya dan diberi kesempatan untuk berpartisipasi dalam proses politik.

Dalam rangka memperkuat badan eksekutif dimulailah beberapa ikhtiar untuk menyederhanakan sistem partai dengan mengurangi jumlah partai melalui Penpres No. 7/1959. Maklumat Pemerintah 3 November 1945 yang menganjurkan pembentukan partai-partai dicabut dan ditetapkan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh partai untuk diakui oleh pemerintah. Partai yang kemudian dinyatakan memenuhi syarat adalah PKI, PNI, NU, Partai Katolik, Partindo, Parkindo, Partai Murba, PSII Arudji, IPKI, Partai Islam Perti, sedangkan beberapa partai lain dinyatakan tidak memenuhi syarat. Dengan dibubarkannya Masyumi dan PSI pada tahun 1960 yang tersisa tinggal sepuluh partai politik saja.⁴⁶

Di samping itu, pemerintah mencari wadah untuk memobilisasi semua kekuatan politik di bawah pengawasan pemerintah. Wadah yang mendasarkan pada NASAKOM dibentuk pada tahun 1960 dan disebut Front Nasional. Semua partai, termasuk PKI, terwakili di dalamnya. Begitu pula kelompok-kelompok yang sebelumnya kurang mendapat kesempatan untuk berpartisipasi dalam proses membuat keputusan seperti golongan fungsional dan ABRI. Melalui kehadirannya dalam Front Nasional yang berdasarkan NASAKOM, PKI berhasil mengembangkan sayapnya dan memengaruhi hampir semua aspek kehidupan politik.⁴⁷ Secara umum dianggap bahwa Front Nasional ditujukan untuk melemahkan kedudukan partai-partai politik.

⁴⁶R. Wiyono, *Organisasi Kekuatan Sosial Politik di Indonesia* (Bandung: Penerbit Alumni, 1982), hlm. 29-30. Lihat juga M. Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia: Sebuah Potret Pasang Surut* (Jakarta: Rajawali, 1983), hlm. 150.

⁴⁷*Ibid.*, hlm. 33.

Pada tahun 1965 gerakan Gestapu-PKI mengakhiri riwayat Demokrasi Terpimpin, yang telah bertahan selama kira-kira enam tahun.

❖ **Zaman Demokrasi Pancasila (1965–1998)**

Salah satu tindakan MPRS ialah mencabut kembali Ketetapan No III/1963 tentang penetapan Presiden Soekarno sebagai presiden seumur hidup. Tindakan lain yang dilakukan oleh Orde Baru adalah pembubaran PKI melalui TAP MPRS No. XXV/1966, sedangkan Partindo yang telah menjalin hubungan erat dengan PKI, dibekukan pada tahun yang sama.

Sementara itu terjadi perdebatan melalui berbagai seminar dan media massa, antara lain mengenai perlunya mendirikan demokrasi dan membentuk suatu sistem politik yang demokratis dengan merombak struktur politik yang ada. Partai politik yang menjadi sasaran utama dari kecaman masyarakat dianggap telah bertindak memecah belah karena terlalu mementingkan ideologi serta kepentingan masing-masing. Keterlibatan ini sedemikian dalamnya sehingga mereka tidak sampai menyusun program kerja yang dapat dilaksanakan.

Salah satu instansi yang pada masa itu menarik perhatian adalah Seskoad, Bandung, lembaga yang sedikit banyak bertindak sebagai pusat pemikir (*think tank*) untuk Orde Baru. Salah satu peristiwa yang penting adalah diadakannya Seminar Angkatan Darat II di Bandung pada tahun 1966. Beberapa perwira ABRI dan beberapa tokoh sipil diundang untuk membicarakan masalah-masalah yang menyangkut penegakan Orde Baru. Beberapa cendekiawan dari kalangan universitas diundang untuk memberikan makalah dan berpartisipasi dalam diskusi. Salah satu makalah yang berjudul *Pemilihan Umum dan Orde Baru* membahas tentang dua sistem pemilihan, yaitu sistem perwakilan berimbang (atau sistem proporsional) dan sistem distrik yang umumnya belum dikenal di Indonesia.⁴⁸ Salah satu negara yang memakai sistem pertama adalah Negerland, sedangkan negara-negara *Anglo-Saxon* seperti Inggris dan Amerika memakai sistem kedua.⁴⁹

⁴⁸Miriam Budiardjo, "Pemilihan Umum dan Orde Baru", makalah yang disampaikan pada Seminar Angkatan Darat II di Bandung 1966.

⁴⁹Makalah ini kemudian ditulis kembali dan dijadikan bagian dari buku *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi I, terbitan Dian Rakyat, 1971 dan diterbitkan lagi oleh Gramedia, 1977, hlm. 177-180.

Mengingat keadaan di Indonesia, seandainya sistem distrik diselenggarakan di Indonesia sebagai pengganti sistem proporsional yang telah dipakai dalam Pemilihan Umum 1955, ada kemungkinan terjadinya penyederhanaan partai secara alamiah (artinya tanpa paksaan) karena jumlah partai kecil mungkin akan berkurang, sekurang-kurangnya mereka akan terdorong untuk bekerja sama satu sama lain. Hal ini diharapkan dapat sedikit banyak meningkatkan stabilitas politik yang kadarnya pada masa itu masih lemah.⁵⁰

Sebagai hasil perdebatan, baik dalam Seminar Angkatan Darat maupun di luar, akhirnya sistem distrik dituang dalam rancangan undang-undang pemilihan umum yang diajukan kepada parlemen pada awal tahun 1967 bersama dua RUU lainnya. Akan tetapi ternyata rancangan-rancangan undang-undang ini sangat dikecam oleh partai-partai politik, tidak hanya karena dianggap dapat merugikan mereka, akan tetapi juga karena mencakup beberapa ide baru, seperti duduknya wakil ABRI sebagai anggota parlemen.

Akhirnya pada tanggal 27 Juli 1967 pemerintah dan partai-partai mencapai suatu kompromi di mana kedua belah pihak memberi konsesi.⁵¹ Pemerintah mengalah dengan menyetujui sistem pemilihan umum proporsional, tetapi dengan beberapa modifikasi antara lain tiap kabupaten akan dijamin sekurang-kurangnya satu kursi sehingga perwakilan dari daerah di luar Jawa akan seimbang dengan perwakilan dari Jawa. Di pihak lain, partai-partai mengalah dengan diterimanya ketentuan bahwa 100 anggota parlemen dari jumlah total 460 akan diangkat dari golongan ABRI (75) dan non ABRI (25) dengan ketentuan bahwa golongan militer tidak akan menggunakan haknya un-

⁵⁰Dua puluh tahun kemudian, dengan konstelasi politik yang telah sangat berubah, saya berpendapat bahwa selama "intervensi aparaturnegara" dan "massa mengambang", dua hal yang menyebabkan ketidakjujuran dalam pemilu masih diberlakukan, sebaiknya sistem pemilu proporsional untuk sementara diteruskan dengan beberapa perbaikan. Lihat "Sistem Pemilu dan Pembangunan Politik", dalam Miriam Budiarjo, *Demokrasi di Indonesia* (Jakarta: Gramedia, 1994), hlm. 242-268.

⁵¹Uraian paling lengkap mengenai proses penyederhanaan kepartaian, lihat Nugroho Notosusanto, ed., *Tercapainya Konsensus Nasional 1966-1969* (Jakarta: PN Balai Pustaka, 1985), hlm. 42-64. Lihat juga Ikatan Pers Mahasiswa Indonesia, *Pemilihan Umum 1971: Seri Berita dan Pendapat* (Jakarta: Lembaga Pendidikan dan Konsultasi Pers, 1972), hlm. 33-51. Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1978), hlm. 247-253. David Reeve, *Golkar of Indonesia: An Alternative to the Party System* (Singapore: Oxford University Press, 1985), hlm. 275. William R. Liddle, ed., *Political Participation in Modern Indonesia* (New Haven: Yale University Southeast Asia Studien, 1973), hlm. 192-196.

tuk memilih dan dipilih. Berdasarkan Konsesus itu pada tanggal 8 desember 1967 RUU diterima baik oleh parlemen dan pemilihan umum Orde Baru yang diikuti oleh sepuluh partai politik (termasuk Golkar) diselenggarakan pada tahun 1971.

Akan tetapi ada berbagai kelompok dalam masyarakat dan di kalangan militer yang sangat kecewa dengan Konsensus yang dicapai dalam tahun 1967 karena dianggap sebagai kekalahan bagi kekuatan-kekuatan yang ingin merombak struktur politik. Kelompok-kelompok ini tidak sabar melihat lambannya pembaharuan (*reforms*).

Salah satu kelompok yang vokal adalah beberapa kaum cendekiawan dan beberapa kalangan militer di Jawa Barat, terutama dari kalangan Divisi Siliwangi dan Kostrad. Mereka merasa terusik melihat partai-partai bertindak atas dasar memenangkan ideologinya tanpa mengajukan suatu program konkret yang dapat dilaksanakan. Diharapkan bahwa masalah ini dapat diselesaikan lewat pembubaran partai dan penyusunan suatu sistem dwi-partai di mana kedua partai berorientasi pada program pembangunan, dan hanya berbeda dalam persepsi mengenai cara untuk melaksanakan pembangunan itu.⁵²

Pemikiran yang sangat baru ini mendapat dukungan kuat dari panglima Divisi Siliwangi Jenderal Dharsono. Ketika pemikiran ini untuk pertama kali muncul di Jawa Barat, langsung mendapat sorotan yang tajam dalam diskusi dan media massa. Karena itu diadakan modifikasi sehingga konsep dwi-partai diubah menjadi konsep dwi-grup. Perubahan ini mencakup ketentuan bahwa partai politik yang ada tidak dibubarkan, akan tetapi dikelompokkan dalam dua grup.

Akan tetapi, sewaktu dicoba dilaksanakan di beberapa kabupaten di Jawa Barat pada tahun 1968 dan awal 1969, ternyata tindakan ini mengundang banyak kecaman dan menimbulkan keresahan. Keresahan itu baru reda waktu usaha dan kegiatan ke arah terbentuknya dwi-grup dihentikan tahun itu juga, dan partai politik merasa yakin bahwa eksistensi mereka sudah aman kembali. Dengan demikian berakhirlah eksperimen dengan sistem dwi-partai dan dwi-grup.

⁵²Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia*, hlm. 247-252. David Reeve, *Golkar of Indonesia: An Alternative to the Party System*, hlm. 276. 274.

Mengapa eksperimen dengan sistem dwi-partai gagal? Beberapa alasan dapat dikemukakan, pertama sistem ini sama sekali baru dalam kehidupan politik di Indonesia. Tidak ada satu pun preseden dalam sejarah bangsa kita sehingga dianggap terlalu radikal. Mungkin ide itu belum dipikirkan secara matang, apalagi langkah-langkah pelaksanaannya. Lagi pula rencana ini kurang dimasyarakatkan sebelum diselenggarakan di beberapa tempat di Indonesia.

Mungkin eksperimen dengan dwi-partai terpengaruh oleh pengalaman di beberapa negara Barat seperti Inggris dan Amerika yang telah berhasil menghasilkan—tentu bersamaan dengan beberapa faktor lain—stabilitas yang cukup mantap dan langgeng. Akan tetapi mengenai tujuan negara dan cara untuk mencapainya, perubahan ini mungkin dianggap terlalu radikal dan mengalami banyak kesulitan serta tantangan sehingga pada tahun 1969 ditinggalkan sama sekali.

Dipandang dari sudut teori perlu kita simak analisis Robert Dahl bahwa, sekalipun sistem dwi-partai dalam beberapa negara seperti Inggris dan Amerika telah dianggap sangat memuaskan, akan tetapi dalam suasana lain misalnya di negara di mana konsensus nasional rendah kadarnya (*low consensus country*), sistem dwi-partai malahan dapat mempertajam suasana konflik antara dua kekuatan politik itu, karena tidak ada kekuatan yang netral, yang dapat menengahi dua kelompok yang bertikai itu. Dalam keadaan semacam ini, sistem ini malahan dapat mengakibatkan instabilitas politik.⁵³ Dalam hubungan ini Indonesia dapat dikategorikan sebagai *low consensus country* di mana tidak ada tempat untuk sistem dwi-partai.

Sementara itu peranan golongan militer bertambah kuat yang menimbulkan sebuah rezim otoriter. Usaha penyederhanaan partai dilanjutkan dengan cara yang sedikit banyak radikal. Di muka sepuluh partai termasuk Golkar, Presiden Soeharto mengemukakan sarannya agar partai mengelompokkan diri untuk mempermudah kampanye pemilihan umum tanpa partai kehilangan identitas masing-masing atau dibubarkan sama sekali. Pengelompokan ini mencakup tiga kelompok, yaitu Golongan Nasional, Golongan Spiritual, dan Golongan Karya. Usaha ini, yang sebenarnya ingin dilaksanakan sebelum pemilihan umum 1971, ternyata tidak dapat dituntaskan pada wak-

⁵³Robert A. Dahl, *Political Oppositions in Western Democracy*, hlm. 394.

tunya dan pemilihan umum 1971 diadakan dengan sembilan partai politik dan Golkar.

Pengelompokan dalam tiga golongan baru terjadi pada tahun 1973. Empat partai Islam, yaitu Nahdatul Ulama, Partai Muslimin Indonesia, Partai Sarekat Islam Indonesia, dan Persatuan Tarbiyah Islamiyah (Perti) bergabung menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Selain dari itu, lima partai, yaitu Partai Nasional Indonesia, Partai Kristen Indonesia, Partai Katolik, Partai Murba, dan Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI) bergabung menjadi Partai Demokrasi Indonesia. Dengan demikian mulai pemilihan umum 1977 hanya ada tiga orsospol, yaitu PPP, PDI, dan Golkar.

Langkah berikutnya untuk menata sistem kepartaian adalah konsep Pancasila sebagai satu-satunya asas. Hal itu merupakan pelaksanaan dari gagasan yang telah dikemukakan oleh Presiden Soeharto dalam pidatonya di depan sidang paripurna DPR 16 Agustus 1982.⁵⁴ Maksudnya agar tidak terjadi lagi penyimpangan seperti masa lalu atau persaingan antara partai karena tiap partai cenderung menonjolkan dan memperjuangkan asas mereka masing-masing.

Dengan demikian proses penyederhanaan partai yang telah dimulai pada zaman Demokrasi Terpimpin, akhirnya terlaksana secara efektif pada



Tanda Gambar Pemilu 1977

⁵⁴Lihat Umaidi Radi, "Porsi Partai Persatuan Pembangunan di Bawah Asas Tunggal: Suatu Rekonstruksi Historis", makalah pada seminar dan Kongres Nasional I Asosiasi Ilmu Politik Indonesia, Jakarta, Desember, 1987, hlm. 7. Juga Maswadi Rauf, "Masa Depan Pembangunan Politik Indonesia: Beberapa Masalah Organisasi Politik", makalah pada Seminar dan Kongres Nasional I Asosiasi Ilmu Politik Indonesia, Jakarta, Desember, 1987, hlm. 4.

zaman Demokrasi Pancasila dengan tiga partai yang berasas Pancasila. Mulai dengan Pemilihan umum 1982 sampai dengan pemilihan umum 1987 Golkar selalu menunjukkan kenaikan.⁵⁵ Hanya pada pemilihan umum 1992 Golkar mengalami kemunduran. Akan tetapi pada pemilihan umum 1997 Golkar menang besar-besaran. Kemenangan-kemenangan ini antara lain disebabkan karena diberlakukannya massa mengambang serta intervensi aparaturnegara secara berlebih-lebihan (lihat Tabel 3).

Tabel 3
Hasil Pemilihan Umum Orde Baru 1977-1997

| Partai | 1977 | 1982 | 1987 | 1992 | 1997 |
|--------|------|------|------|------|------|
| GOLKAR | 232 | 242 | 299 | 282 | 325 |
| PPP | 99 | 94 | 61 | 62 | 89 |
| PDI | 29 | 24 | 40 | 50 | 11 |
| TOTAL | 360 | 360 | 400 | 400 | 425 |

Tidak dapat dinafikan bahwa sebenarnya pelaksanaan pengurangan partai menjadi tiga sangat disesalkan masyarakat, karena ada unsur paksaan yang dianggap sebagai tindakan represif. Di pihak lain dapat disesalkan pula bahwa tiga partai besar itu kurang memanfaatkan peluang untuk mempersatukan berbagai unsur di badannya sendiri sehingga, sesudah rezim Soeharto jatuh, tiga kelompok terutama PPP dan PDI kembali pecah.

Di pihak lain ada pendapat bahwa penyederhanaan partai telah mengakibatkan bahwa untuk pertama kali dalam sejarah Indonesia—tentu dibarengi dengan beberapa faktor lain—telah menghasilkan suatu kekuatan politik yang bersifat mayoritas dalam suasana politik yang semi-kompetitif. Kehadiran suatu mayoritas dapat menunjang kesinambungan pembangunan secara mantap, sekaligus ada kejelasan pihak mana yang memikul tanggung

⁵⁵Masih perlu diteliti apakah ada hubungan antara peningkatan jumlah suara yang diperoleh Golkar dalam Pemilu 1987 dengan dibebaskannya anggota-anggota NU dalam mencoblos OPP dalam pemilu semenjak organisasi itu pada tahun 1986 menyatakan "Kembali ke Khittah" 1926.

jawab atas kebijakan-kebijakan umum. Dalam hubungan ini patut disebut pendapat seorang ahli ilmu politik, Dr. Alfian, bahwa adanya partai mayoritas adalah "baik" karena diperkirakan kestabilan mudah diperoleh dan dengan demikian demokrasi seharusnya dapat berkembang dengan baik.⁵⁶

Dalam enam pemilihan umum Orde Baru lebih dari 90% dari mereka yang berhak memilih, memakai hak pilihnya. Maka dapat kiranya disimpulkan bahwa menurut ukuran formal cukup banyak anggota masyarakat yang merasa terwakili melalui salah satu dari tiga partai ini.

❖ **Evaluasi Partai Politik 1945–1998 dan Rekomendasi**

Partai politik di Indonesia yang telah berdiri sejak masa kolonial telah menjalani beberapa fase perkembangan sesuai dengan rezim yang membentuknya. Pada masa kolonial, partai politik lahir sebagai manifestasi bangkitnya kesadaran nasional. Kegiatan kepartaian pada masa Jepang mengalami penurunan drastis dengan dibubarkannya partai-partai ini karena penjajah Jepang tidak mentolerir dan melarang semua kegiatan politik. Hanya golongan Islam diperkenankan membentuk suatu organisasi sosial yang dinamakan Masyumi. Setelah mengalami penurunan peran pada masa pendudukan Jepang, peranan partai politik mengalami masa kejayaan pada masa Demokrasi Parlemerter. Usaha ke arah pembentukan pemerintahan yang demokratis dengan partai politik sebagai pilar utamanya mengalami kegagalan karena demokrasi berkembang menjadi demokrasi yang tidak terkendali (*unbridled democracy*). Pada saat itu mulailah rezim otoriter yaitu Demokrasi Terpimpin dan Demokrasi Pancasila. Pada dua periode ini beberapa pasal dari UUD 1945 diberi tafsiran khusus sehingga dibuka peluang untuk berkembangnya sistem non-demokrasi. Dalam kedua rezim otoriter ini, partai politik tidak banyak memainkan peran bahkan dapat dikatakan perannya dikooptasi oleh Presiden Soekarno pada masa Demokrasi Terpimpin dan oleh Presiden Soeharto pada masa Demokrasi Pancasila. Keadaan non-demokratis ini berlangsung selama hampir 40 tahun.

Dalam kaitannya dengan peran partai politik, baik rezim Soekarno maupun Soeharto melihat partai politik sebagai sumber kekacauan dari sistem politik yang mereka bangun. Karena itu, keinginan untuk menyederhanakan

⁵⁶Wawancara Alfian, dalam *Panji Masyarakat*, 1-10 Januari 1988, hlm. 26-28.

partai politik kerap muncul dalam rangka menciptakan kestabilan politik. Berikut ini adalah usulan-usulan ke arah penyederhanaan partai politik dalam rangka membangun sistem multi partai yang kuat dan demokratis.

1. Mengurangi jumlah parta-partai politik untuk meningkatkan stabilitas politik.
2. Terbatasnya jumlah partai akan mempermudah partai untuk mencapai mayoritas (50%+1) atau sekurang-kurangnya menyusun suatu koalisi yang relatif kuat.
3. Terbatasnya jumlah partai akan mengurangi fragmentasi dan kecenderungan sentrifugal dari partai-partai.
4. Partai-partai kecil sebaiknya bergabung atau sekurang-kurangnya kerja sama untuk memperoleh kursi dalam parlemen.
5. Membatasi jumlah partai misalnya dengan menentukan beberapa syarat. Salah satu syaratnya adalah bahwa partai yang memperoleh suara kurang dari persentase tertentu (misalnya 5%) tidak diberi kursi dalam DPR, sekalipun di luar DPR partai itu dapat eksis terus. Hal ini dinamakan *electoral threshold*.
6. Banyak kalangan masyarakat tidak menyetujui penggabungan partai-partai menjadi tiga partai yang diadakan di zaman Orde Baru karena adanya unsur-unsur paksaan di dalamnya.
7. Massa mengambang (*floating vote*) dalam zaman Orde Baru dianggap tidak *fair* dan perlu dihapuskan.

❖ Zaman Reformasi

Periode Reformasi bermula ketika Presiden Soeharto turun dari kekuasaan 21 Mei 1998. Sejak itu hari demi hari ada tekanan atau desakan agar diadakan pembaharuan kehidupan politik ke arah yang lebih demokratis. Diharapkan bahwa dalam usaha ini kita dapat memanfaatkan pengalaman kolektif selama tiga periode 1945 sampai 1998. Dalam konteks kepartaian ada tuntutan agar masyarakat mendapat kesempatan untuk mendirikan partai. Atas dasar itu pemerintah yang dipimpin oleh B.J. Habibie dan Parlemen mengeluarkan UU No 2/1999 tentang Partai Politik. Perubahan yang didambakan ialah mendirikan suatu sistem di mana partai-partai politik tidak mendominasi kehidupan politik secara berlebihan, akan tetapi yang juga tidak memberi peluang kepada eksekutif untuk menjadi terlalu kuat (*executive heavy*).

Sebaliknya, kekuatan eksekutif dan legislatif diharapkan menjadi setara atau *nevengeschikt* sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945.

Partai politik yang mendaftarkan diri ke Departemen Kehakiman berjumlah 141.⁵⁷ Tetapi setelah diseleksi tidak semuanya dapat mengikuti Pemilihan umum 1999. Partai politik yang memenuhi syarat untuk menjadi peserta pemilihan umum hanya 48 saja.

Hasil pemilihan umum 1999 (lihat Tabel 4) menunjukkan bahwa tidak ada partai yang secara tunggal mendominasi pemerintahan dan tidak ada partai yang memegang posisi mayoritas mutlak yang dapat mengendalikan pemerintahan. PDIP yang memperoleh suara dan kursi paling banyak (35.689.073 suara dan 153 kursi) ternyata tidak dapat menjadikan Megawati Soekarnoputri (ketua umum) Presiden RI yang ke-4. Dengan adanya koalisi partai-partai Islam dan beberapa partai baru menjadi kubu tersendiri di DPR, yang dikenal dengan Poros Tengah, posisi PDIP menjadi kalah kuat. Sebagai akibatnya yang dipilih oleh MPR menjadi presiden adalah pendiri PKB, partai yang di DPR hanya memperoleh 51 kursi, yaitu KH Abdurrahman Wahid.

Tabel 4
Perolehan Suara dan Kursi Enam Besar
dalam Pemilihan Umum 1999

| Nama Partai | Perolehan Suara | Persentase | Perolehan Kursi | Persentase |
|-------------|-----------------|------------|-----------------|------------|
| PDIP | 35.689.073 | 33,74 | 153 | 33,11 |
| Golkar | 23.741.749 | 22,44 | 120 | 25,97 |
| PPP | 11.329.905 | 10,71 | 58 | 12,55 |
| PKB | 13.336.982 | 12,61 | 51 | 11,03 |
| PAN | 7.528.956 | 7,12 | 34 | 7,35 |
| PBB | 2.049.708 | 1,93 | 13 | 2,81 |

Sumber: Komisi Pemilihan Umum RI.

⁵⁷Angka ini merupakan angka resmi Komisi Pemilihan Umum, di mana penulis menjadi anggota Tim 11 yang antara lain bertugas menyeleksi partai politik yang akan mengikuti Pemilu 1999.

Menjelang pemilihan umum 2004 partai-partai yang perolehan suaranya dalam pemilihan umum 1999 tidak memadai dan yang karena itu tidak dapat mengikuti pemilihan umum, berbenah lagi untuk dapat ikut. Ada yang bergabung, ada pula yang bermetamorfose menjadi partai baru. Pendek kata, mereka harus menyesuaikan diri dengan ketentuan UU No. 31/2002 Tentang Partai Politik dan UU No. 12/2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Keenam partai yang disebutkan di atas dengan sendirinya dapat mengikuti pemilihan umum 2004, tanpa diverifikasi lagi.

Selain itu partai yang sudah ada sejak pemilihan umum 1999, menjelang pemilihan umum 2004 juga bermunculan lagi partai-partai baru. Pada awal 2003, akibatnya jumlah partai politik bertambah lagi; sampai 237 partai yang terdaftar di Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia. Kemudahan mendirikan partai seperti yang terjadi menjelang pemilihan umum 1999 masih berlangsung hingga saat ini.

Dalam usaha untuk mengurangi jumlah partai, ditentukan juga persyaratan yang dinamakan *Electoral Threshold*. *Electoral Threshold* ini adalah keadaan yang harus dipenuhi oleh partai politik atau gabungan partai politik yang boleh mengajukan calon presiden dan wakil presiden. *Electoral Threshold* untuk pemilihan legislatif 3% dari jumlah kursi di DPR dan untuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden 3% dari jumlah kursi di DPR atau 5% dari perolehan suara sah suara nasional.

Akan tetapi pada pemilihan umum 2004 ada dua tahap seleksi yang harus mereka lalui untuk dapat menjadi peserta Pemilihan umum 2004. Pertama, seleksi yang dilakukan oleh Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia. Kedua, seleksi yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum. Mereka yang tidak lolos pada seleksi pertama tidak diperbolehkan mengikuti seleksi tahap kedua. Dari jumlah tersebut yang dapat mengikuti seleksi di KPU hanya 50 partai, sedangkan yang lolos seleksi tahap kedua sehingga dapat mengikuti Pemilihan umum 2004 hanya 24 partai. Dengan demikian pada akhirnya jumlah partai yang mengikuti Pemilihan umum 2004 adalah separo dari peserta pemilihan umum 1999.

Selain kuantitas, ada hal lain yang patut dicatat dari kehidupan kepartaian di Indonesia pada masa ini. Hal pertama berkenaan dengan konsolidasi internal. Seperti telah menjadi gejala umum bahwa kalangan elite partai-partai besar menjadi tidak solid setelah pemilihan umum berlalu, dengan berbagai

sebab yang melatarbelakangi. Tidak jarang friksi itu kemudian berkembang menjadi perpecahan yang berujung pada munculnya pengurus tandingan atau kepengurusan ganda, dan ada pula yang memisahkan diri untuk mendirikan partai baru.

Gejala seperti ini sebenarnya bukan hal baru dalam politik Indonesia. Pada masa Demokrasi Parlementer 1950-an fenomena serupa sudah terjadi. Pada masa itu elite partai yang merasa tidak terakomodasi di dalam kabinet, misalnya, dapat dengan mudah memisahkan diri untuk kemudian mendirikan partai baru. Untuk masa yang akan datang kemungkinan mendirikan partai baru oleh elite yang kecewa dapat diperkecil karena beratnya persyaratan yang telah ditetapkan dalam UU. Pengalaman seleksi partai menjelang pemilihan umum 2004 menunjukkan dengan jelas betapa beratnya persyaratan bagi sebuah partai untuk dapat menjadi peserta pemilihan umum. Akan sia-sia saja mendirikan partai jika tidak memenuhi standar sehingga tidak dapat mengikuti pemilihan umum.

Hal kedua berkenaan dengan adanya kebebasan dalam hal asas. Sebelumnya, dalam UU No. 3 Tahun 1985 Tentang Partai Politik dan Golongan Karya ditegaskan bahwa Pancasila harus menjadi satu-satunya asas bagi semua partai dan Golkar, tanpa embel-embel lain. Sebaliknya UU No. 2/1999 memberikan kebebasan kepada partai politik untuk menggunakan asas lain selain Pancasila. Oleh karena itu bermunculanlah partai-partai politik yang berasas lain seperti nasionalisme ataupun keagamaan.

Hal ketiga berkenaan dengan hubungan sipil-militer. Salah satu hal yang membedakan periode reformasi dengan sebelumnya adalah adanya semangat untuk menghapuskan peran militer dalam politik. Hal ini mempunyai pengaruh langsung terhadap kehidupan kepartaian. Jika pada masa Orde Baru militer (dan pegawai negeri sipil/PNS) tidak dibenarkan menjadi anggota partai politik (namun secara diam-diam merupakan pendukung setia Golkar sesuai prinsip monoloyalitas), pada masa pasca Orde Baru banyak tokoh purnawirawan militer menjadi fungsionaris ataupun pimpinan partai.

Hal keempat berkenaan dengan masuknya orang-orang yang bukan berlatar belakang politik menjadi elite partai politik. Di antara mereka ada yang berasal dari kalangan pengusaha, akademisi, ulama, ataupun seniman. Gejala ini sebenarnya sudah terjadi menjelang berakhirnya kekuasaan Orde Baru, tetapi pada masa reformasi terjadi percepatan secara signifikan. Namun

sejauh ini masih terlalu dini untuk memberikan penilaian mengenai apa dan bagaimana warna yang diberikan oleh para politisi baru itu.

Pemilihan umum yang dilaksanakan 7 Juni 1999 itu juga memunculkan hasil yang polanya mirip dengan Pemilihan umum 1955, yaitu hanya ada sejumlah kecil partai politik yang memperoleh dukungan besar. Hanya 5 partai yang memperoleh dukungan seperti itu, yaitu Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Golkar, Partai Persatuan Pembangunan (PPP), dan Partai Amanat Nasional (PAN). Ada beberapa partai yang cukup berpengaruh tetapi tidak cukup besar perolehan suara atau kursinya, seperti Partai Keadilan (PK) dan Partai Bulan Bintang (PBB) (lihat Tabel 5). Sedangkan sebagian besar yang lain hanya memperoleh jumlah kursi yang tidak signifikan untuk memengaruhi proses pengambilan keputusan di DPR. Dengan menentukan syarat-syarat untuk menjadi peserta di tambah dengan ketentuan *electoral threshold*⁵⁸ jumlah partai yang duduk dalam DPR dapat dikurangi secara alamiah.

Seperti pemilihan umum 1999, hasil pemilihan umum 2004 juga mengeliminasi sejumlah partai dan memunculkan beberapa partai besar. Ada 7 partai yang sama sekali tidak memperoleh kursi, 7 partai yang memenuhi *electoral threshold* (karena memperoleh sekurang-kurangnya untuk pemilihan legislatif 3% dari jumlah kursi di DPR dan untuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden 3% dari jumlah kursi di DPR atau 5% dari perolehan suara sah suara nasional), dan 10 partai lainnya memperoleh kursi tetapi tidak memenuhi *electoral threshold*. Tujuh partai yang tidak memperoleh kursi dan 10 partai lain yang memperoleh kursi tetapi tidak memenuhi *electoral threshold* tersebut jelas tidak dapat mengikuti pemilihan umum 2009 kecuali harus memenuhi ketentuan-ketentuan yang ditetapkan undang-undang. Dengan demikian pemilihan umum telah menjadi sarana pengurangan jumlah partai secara alamiah. Pada pemilihan umum 2004 jumlah kursi DPR yang diperbutkan adalah 550, jumlah pemilih terdaftar 148.000.369, jumlah suara sah 113.487.617. Ketujuh partai yang mencapai *electoral threshold* pada pemilihan umum 2004 itu adalah seperti tertera dalam Tabel 5 berikut ini.

⁵⁸Standar *electoral threshold* ditentukan di dalam UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu, yang menyebutkan bahwa partai yang tidak bisa mencapai jumlah kursi minimal untuk pemilihan legislatif 3% dari jumlah kursi di DPR dan untuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden 3% dari jumlah kursi di DPR atau 5% dari perolehan suara sah secara nasional tidak diperkenankan mengikuti pemilihan umum berikutnya.

Tabel 5
Perolehan Suara dan Kursi Tujuh Besar dalam
Pemilihan Umum Legislatif 2004.

| Nama Partai | Perolehan Suara | Persentase | Perolehan Kursi | Persentase |
|--------------------|------------------------|-------------------|------------------------|-------------------|
| Golkar | 24.480.757 | 21,58 | 128 | 23,27 |
| PDIP | 21.026.629 | 18,53 | 109 | 19,81 |
| PKB | 11.989.564 | 10,57 | 52 | 9,45 |
| PPP | 9.248.764 | 8,15 | 58 | 10,54 |
| P Demokrat | 8.455.225 | 7,45 | 57 | 10,36 |
| PKS | 8.325.020 | 7,34 | 45 | 8,18 |
| PAN | 7.303.324 | 6,44 | 25 | 4,54 |

Sumber: Komisi Pemilihan Umum Tahun 2004

◆ **Rangkuman Partai Politik di Indonesia**

Sejarah perkembangan Partai Politik Indonesia 1908-2006 secara ringkas dituangkan dalam Tabel 6 berikut ini:

Tabel 6
Sejarah Perkembangan Partai Politik Indonesia 1908-2006

| Periode Pemerintahan | Sistem Pemerintahan | Sistem Partai |
|----------------------------------|--|--|
| 1908-1942 | Zaman Kolonial | Sistem multi-partai. |
| 1942-1945 | Zaman Pendudukan Jepang | Partai politik dilarang. |
| 17 Agustus 1945-1959 | Zaman Demokrasi Parlementer A. Masa Perjuangan | |
| 17 Agustus-14 November 1945 | 1. Sistem Presidensial; UUD 1945 | Satu partai PNI. |
| 14 November 1945-14 Agustus 1949 | 2. Sistem Parlementer; UUD 1945 | Sistem multi-partai. |
| 1949-1950 | 3. Sistem Parlementer; UUD RIS | Sistem multi-partai. |
| 1950-1955 | B. Masa Pembangunan (<i>Building Nation</i>) 4. Sistem Parlementer; UUD 1950 | Sistem multi-partai. Pemilihan umum 1955 menghasilkan 27 partai dan 1 perorangan yang memperoleh kursi di DPR. |
| 1955-1959 | 5. Sistem Parlementer; UUD 1950 | Sistem multi-partai. |

| Periode Pemerintahan | Sistem Pemerintahan | Sistem Partai |
|----------------------|---|--|
| 1959-1965 | Demokrasi Terpimpin; UUD 1945 1. 1959 | Maklumat Pemerintah 3 November 1945 dicabut. Diadakan penyederhanaan partai sehingga hanya ada 10 Partai yang diakui: PKI, PNI, NU, Partai Katolik, Partindo, Parkindo, Partai Murba, PSII Arujdi, IPKI dan Parti Islam Perti. Masyumi dan PSI dibubarkan pada tahun 1960. |
| | 2. 1960 | Dibentuk Front Nasional yang mewakili semua kekuatan politik. PKI masuk berdasarkan prinsip Nasakom. ABRI masuk lewat IPKI. |
| 1965-1998 | Demokrasi Pancasila; UUD 1945 | |
| | 1. 1966 | PKI dan Partindo dibubarkan. |
| | 2. 27 Juli 1967 | Konsensus Nasional a.l. 100 anggota DPR diangkat. |
| | 3. 1967-1969 | Eksperimen dwi-partai dan dwi-group dilakukan di beberapa kabupaten di Jawa Barat, namun dihentikan pada awal 1969. |

| Periode Pemerintahan | Sistem Pemerintahan | Sistem Partai |
|----------------------------|--|---|
| | 4. 1971 | Pemilihan umum dengan 10 partai. |
| | 5. 1973 | Penggabungan partai menjadi 3 partai yaitu Golkar, PDI, dan PPP. |
| | 6. 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997 | Pemilihan umum hanya diikuti oleh tiga orsospol (sistem multi-partai terbatas) PPP, Golkar, dan PDI. |
| | 7. 1982 | Pancasila satu-satunya asas. |
| | 8. 1984 | NU Khittah. |
| | 9. 1996 | PDI pecah. |
| 1998 (21 Mei) . . . | Reformasi; UUD 1945 yang diamandemen 1. 1999 (Juni) 2. 2004 (April) | Kembali ke sistem multi-partai. Pemilu dengan 48 partai; 21 partai masuk DPR. Pemilu dengan 24 partai; 7 partai masuk DPR yaitu Partai Golkar, PDIP, PKB, PPP, Partai Demokrat, PKS, dan PAN. |

Penyusun: Miriam Budiardjo. Berdasarkan Miriam Budiardjo, editor dan kontributor, *Partisipasi dan Partai Politik* (Jakarta: Penerbit PT. Gramedia, 1982).



- Kertas Suara Pemilihan Langsung Presiden, Pemilihan Langsung Kepala Daerah, dan Pemilihan Umum Legislatif.

BAB XII

SISTEM PEMILIHAN UMUM

- Sistem Pemilihan Umum 461
- Keuntungan dan Kelemahan Kedua Sistem 466
 - ◆ Keuntungan Sistem Distrik 466
 - ◆ Kelemahan Sistem Distrik..... 467
 - ◆ Keuntungan Sistem Proporsional..... 467
 - ◆ Kelemahan Sistem Proporsional 469
- Gabungan Sistem Distrik dan Sistem Proporsional 472
- Sistem Pemilihan Umum di Indonesia 473
 - ◆ Zaman Demokrasi Parlementer (1945–1959)..... 473
 - ◆ Zaman Demokrasi Terpimpin (1959–1965) 474
 - ◆ Zaman Demokrasi Pancasila (1965–1998)..... 475
 - ❖ Masalah Golput..... 479
 - ◆ Zaman Reformasi..... 480
 - ❖ Perdebatan Tentang Sistem Pemilu
di Awal Masa Reformasi (1998–1999) 480
 - ❖ Pemilu di Zaman Reformasi 483
 - ◆ Rangkuman Sistem Pemilihan Umum di Indonesia..... 486

● Sistem Pemilihan Umum

Di kebanyakan negara demokrasi, pemilihan umum dianggap lambang, sekaligus tolok ukur, dari demokrasi itu. Hasil pemilihan umum yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan dengan agak akurat partisipasi serta aspirasi masyarakat. Sekalipun demikian, disadari bahwa pemilihan umum tidak merupakan satu-satunya tolok ukur dan perlu dilengkapi dengan pengukuran beberapa kegiatan lain yang lebih bersifat berkesinambungan, seperti partisipasi dalam kegiatan partai, *lobbying*, dan sebagainya.

Di banyak negara Dunia Ketiga beberapa kebebasan seperti yang dike-



Suasana Pemungutan Suara Pemilu 2004 di Papua

nal di dunia Barat kurang diindahkan atau sekurang-kurangnya diberi tafsiran yang berbeda. Dalam situasi semacam ini, setiap analisis mengenai hasil pemilihan umum harus memperhitungkan faktor kekurangbebasan itu serta kemungkinan adanya faktor mobilisasi yang sedikit banyak mengandung unsur paksaan.

Dalam ilmu politik dikenal bermacam-macam sistem pemilihan umum dengan berbagai variasinya, akan tetapi umumnya berkisar pada dua prinsip pokok, yaitu:

- a. *Single-member Constituency* (satu daerah pemilihan memilih satu wakil; biasanya disebut Sistem Distrik).
- b. *Multi-member Constituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa

wakil; biasanya dinamakan Sistem Perwakilan Berimbang atau Sistem Proporsional).¹

Di samping itu ada beberapa varian seperti *Block Vote* (BV), *Alternative Vote* (AV), sistem Dua Putaran atau *Two-Round System* (TRS), Sistem Paralel, *Limited Vote* (LV), *Single Non-Transferable Vote* (SNTV), *Mixed Member Proportional* (MMP), dan *Single Transferable Vote* (STV). Tiga yang pertama lebih dekat ke sistem distrik, sedangkan yang lain lebih dekat ke sistem proporsional atau semi proporsional.

Dalam sistem distrik, satu wilayah kecil (yaitu distrik pemilihan) memilih satu wakil tunggal (*single-member constituency*) atas dasar pluralitas (suara terbanyak). Dalam sistem proporsional, satu wilayah besar (yaitu daerah pemilihan) memilih beberapa wakil (*multi-member constituency*). Perbedaan pokok antara dua sistem ini ialah bahwa cara menghitung perolehan suara dapat menghasilkan perbedaan dalam komposisi perwakilan dalam parlemen bagi masing-masing partai politik.

Sistem distrik merupakan sistem pemilihan yang paling tua dan didasarkan atas kesatuan geografis. Setiap kesatuan geografis (yang biasanya disebut "distrik" karena kecilnya daerah yang tercakup) memperoleh satu kursi dalam parlemen. Untuk keperluan itu negara dibagi dalam sejumlah besar distrik pemilihan (kecil) yang kira-kira sama jumlah penduduknya. (Jumlah penduduk distrik berbeda dari satu negara ke negara lain, misalnya di Inggris jumlah penduduk kira-kira 50.000, di Amerika kira-kira 500.000, dan di India lebih dari satu juta).

Dalam sistem distrik, satu distrik menjadi bagian dari suatu wilayah, satu distrik hanya berhak atas satu kursi, dan kontestan yang memperoleh suara terbanyak menjadi pemenang tunggal. Hal ini dinamakan *the first past the post* (FPTP). Pemenang tunggal meraih satu kursi itu. Hal ini terjadi sekalipun selisih suara dengan partai lain hanya kecil saja. Suara yang tadinya mendukung kontestan lain dianggap hilang (*wasted*) dan tidak dapat membantu partainya untuk menambah jumlah suara partainya di distrik

¹Jean Blondel, "Electoral Systems and the Influence of Electoral Systems on Party Systems" dalam *An Introduction to Comparative Government* (London: Weidenfield and Nicholson, 1969), hlm. 177-206. Lihat juga Maurice Duverger, *Political Parties* (London: Methuen and Co. Ltd., 1954), hlm. 45 dan 59. Dan Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia*, hlm. 246.

lain. Dalam sistem proporsional, satu wilayah dianggap sebagai satu kesatuan, dan dalam wilayah itu jumlah kursi dibagi sesuai jumlah suara yang diperoleh oleh para kontestan, secara nasional, tanpa menghiraukan distribusi suara itu.

Sebagai contoh hipotetis, bayangkanlah adanya suatu wilayah dengan 100.000 penduduk, di mana tiga partai bersaing memperebutkan 10 kursi di parlemen. Wilayah itu terdiri atas 10 distrik. Seandainya dalam wilayah dipakai sistem distrik setiap distrik berhak atas 1 kursi dari jumlah total 10 kursi yang diperebutkan dengan jumlah total 10 kursi. Seandainya dipakai sistem proporsional wilayah dianggap sebagai satu kesatuan yang sebagai keseluruhan berhak atas 10 kursi.

Misalnya, dalam satu distrik ada tiga calon. Calon A (beserta partainya) memperoleh 60% suara, calon B mendapat 30% suara, dan calon C mendapat 10% suara. Pemenang, calon partai A, memperoleh 1 kursi (*the winner takes all*), sedangkan 30% jumlah suara dari calon B dan 10% dari calon C dianggap hilang (*wasted*). Sistem ini termasuk kategori "sistem pluralis" (*plurality system*).

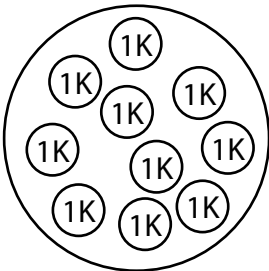
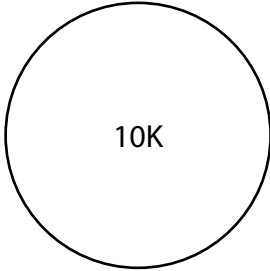
Seandainya dalam wilayah tersebut dipakai sistem proporsional, wilayah itu yang bisa berbentuk kesatuan administratif (misalnya provinsi) dianggap sebagai kesatuan yang keseluruhannya berhak atas 10 kursi. Jumlah suara yang diperoleh secara nasional oleh setiap partai menentukan jumlah kursinya di parlemen, artinya persentase perolehan suara secara nasional dari setiap partai sama dengan persentase perolehan kursi dalam parlemen. Misalnya partai A yang memperoleh 60% suara dalam wilayah itu, akan memperoleh 6 kursi dalam parlemen; demikian pula partai B yang memperoleh 30% suara akan mendapatkan 3 kursi, dan partai C dengan 10% suara mendapat 1 kursi.

Mengenai perbedaan antara sistem distrik dan sistem proporsional, lihat bagan berikut ini.

Bagan 1

Perbedaan Sistem Distrik dan Sistem Proporsional

- Contoh Hipotesis
- 1. Wilayah yang sama : (1 Provinsi, terdiri dari 10 Distrik)
 - 2. Jumlah kursi : 10 kursi
 - 3. Jumlah penduduk : 100.000
 - 4. Hasil pemilihan umum
 - A. Dapat 60 % suara
 - B. Dapat 30 % suara
 - C. Dapat 10 % suara

| | |
|--|---|
| <p>1. Sistem Distrik</p> <p>Wilayah yang terdiri dari 10 distrik, memperebutkan 10 kursi kesatuan.</p> <p>Setiap distrik memperebutkan 1 kursi</p>  <ul style="list-style-type: none">A . Menang 5 distrik ke atas, dapat 10 kursiB. Tidak dapat kursiC. Suara hilang (<i>wasted</i>) | <p>2. Sistem Proporsional</p> <p>Wilayah yang dianggap sebagai kesatuan, memperebutkan 10 kursi</p>  <ul style="list-style-type: none">A. Menang 60 % suara, dapat 6 kursiB. Menang 30 % suara, dapat 3 kursiC. Menang 10 % suara, dapat 1 kursi <p>Tidak ada suara hilang</p> |
|--|---|

Sumber: Miriam Budiarjo, *Demokrasi di Indonesia* (Gramedia 1994), hlm 246.

Sistem distrik sering dipakai di negara yang mempunyai sistem dwi-partai seperti Inggris serta bekas jajahannya seperti India dan Malaysia dan Amerika. Sistem proporsional sering diselenggarakan dalam negara dengan banyak partai seperti Belgia, Swedia, Italia, Negeri Belanda, dan Indonesia.

Dalam sistem distrik—karena hanya diperlukan pluralitas suara (suara terbanyak) untuk membentuk suatu pemerintahan, dan bukan mayoritas (50% plus satu)—dapat terjadi bahwa partai yang menang dengan hanya memperoleh pluralitas suara dapat membentuk kabinet. Pemerintahan semacam ini dinamakan *minority government*.

Di samping itu, ada ciri khas yang melekat pada sistem distrik, yaitu bahwa pelaksanaan sistem distrik mengakibatkan “distorsi” atau kesenjangan antara jumlah suara yang diperoleh suatu partai secara nasional dan jumlah kursi yang diperoleh partai tersebut. Akibat dari distorsi (*distortion effect*) menguntungkan partai besar melalui *over-representation*, dan merugikan partai kecil karena *under-representation*. Hal ini disebabkan karena banyak suara dari partai kecil bisa dinyatakan hilang atau *wasted*, yaitu lantaran tidak berhasil menjadi juara pertama di suatu distrik. Keadaan ini akan sangat berpengaruh dalam masyarakat yang pluralis, dengan banyaknya kelompok minoritas, baik agama maupun etnis.

Sebagai contoh, pemilihan umum 1992 Partai Konservatif Inggris yang dipimpin John Major hanya memperoleh 41,9% dari jumlah total suara. Akan tetapi karena berhasil menang di banyak distrik sebagai pemenang tunggal, maka partai itu memperoleh 336 kursi atau 51,6% dari jumlah total kursi (651) dalam parlemen, dan dapat membentuk kabinet tanpa koalisi. Sebaliknya partai ketiga, Partai Liberal Demokrat, hanya memperoleh 20 kursi atau 3% jumlah kursi padahal memperoleh 17,8% suara masyarakat. Hal ini disebabkan karena Partai Liberal Demokrat memperoleh dukungan yang cukup luas dalam banyak distrik, tetapi tidak cukup terkonsentrasi untuk menjadi pemenang tunggal dalam distrik yang bersangkutan.

Tidak mengherankan bahwa Partai Liberal Demokrat menuntut agar sistem distrik diganti dengan sistem proporsional karena dianggap tidak adil; dan tidak mengherankan pula bahwa partai-partai besar mengabaikan imbauan ini. Sistem yang berlaku dipandang telah sesuai dengan peraturan yang sudah cukup lama berlaku, dan karena itu dianggap cukup demokratis dan wajar. Pada tahun 2005 Partai Buruh memperoleh 35,2% suara nasional

dan jumlah kursi 356, sedangkan Partai Konservatif memperoleh 32,3 % suara nasional dan jumlah kursi 197.

Hal serupa terjadi dalam pemilihan umum di Singapura tahun 1988, waktu *People's Action Party* memperoleh 80 kursi atau 98% dari total 81 kursi, berdasarkan 61,7% jumlah suara, dan pada pemilihan umum Singapura 1991, waktu *People's Action Party* memperoleh 61% suara secara nasional, tetapi 95% kursi dalam parlemen. Oposisi memperoleh 39% suara nasional, akan tetapi hanya memperoleh 4 dari 81 kursi atau 5% dari total kursi. Pada pemilihan 2006 *People's Action Party* memperoleh 94% suara nasional.

● Keuntungan dan Kelemahan Kedua Sistem

◆ Keuntungan Sistem Distrik

1. Sistem ini lebih mendorong ke arah integrasi partai-partai politik karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu. Hal ini akan mendorong partai-partai untuk menyisihkan perbedaan-perbedaan yang ada dan mengadakan kerja sama, sekurang-kurangnya menjelang pemilihan umum, antara lain melalui *stembus accord*.
2. Fragmentasi partai dan kecenderungan membentuk partai baru dapat dibendung; malahan sistem ini bisa mendorong ke arah penyederhanaan partai secara alami dan tanpa paksaan. Maurice Duverger² berpendapat bahwa dalam negara seperti Inggris dan Amerika, sistem ini telah menunjang bertahannya sistem dwi-partai.
3. Karena kecilnya distrik, maka wakil yang terpilih dapat dikenal oleh komunitasnya, sehingga hubungan dengan konstituen lebih erat. Dengan demikian si wakil akan lebih cenderung untuk memperjuangkan kepentingan distriknya. Lagi pula kedudukannya terhadap pimpinan partainya akan lebih independen, karena faktor kepribadian seseorang merupakan faktor penting dalam kemenangannya dan kemenangan partai. Sekalipun demikian, ia tidak lepas sama sekali dari disiplin partai, sebab dukungan serta fasilitas partai diperlukannya baik untuk nominasi maupun kampanye.

²Maurice Duverger, *Political Parties* (London: Methuen and Co, 1954), hlm. 207.

4. Bagi partai besar sistem ini menguntungkan karena melalui *distortion effect* dapat meraih suara dari pemilih-pemilih lain, sehingga memperoleh kedudukan mayoritas. Dengan demikian partai pemenang sedikit banyak dapat mengendalikan parlemen.
5. Lebih mudah bagi suatu partai untuk mencapai kedudukan mayoritas dalam parlemen, sehingga tidak perlu diadakan koalisi dengan partai lain. Hal ini mendukung stabilitas nasional.
6. Sistem ini sederhana dan murah untuk diselenggarakan.

◆ Kelemahan Sistem Distrik

1. Sistem ini kurang memerhatikan kepentingan partai-partai kecil dan golongan minoritas, apalagi jika golongan-golongan ini terpecah dalam berbagai distrik.
2. Sistem ini kurang representatif dalam arti bahwa partai yang calonnya kalah dalam suatu distrik kehilangan suara yang telah mendukungnya. Hal ini berarti bahwa ada sejumlah suara yang tidak diperhitungkan sama sekali, atau terbuang sia-sia. Dan jika banyak partai mengadu kekuatan, maka jumlah suara yang hilang dapat mencapai jumlah yang besar. Hal ini akan dianggap tidak adil terhadap partai dan golongan yang dirugikan.
3. Sistem distrik dianggap kurang efektif dalam masyarakat yang plural karena terbagi dalam kelompok etnis, religius, dan *tribal*, sehingga menimbulkan anggapan bahwa suatu kebudayaan nasional yang terpadu secara ideologis dan etnis mungkin merupakan prasyarat bagi suksesnya sistem ini.³
4. Ada kemungkinan si wakil cenderung untuk lebih memerhatikan kepentingan distrik serta warga distriknya, daripada kepentingan nasional.

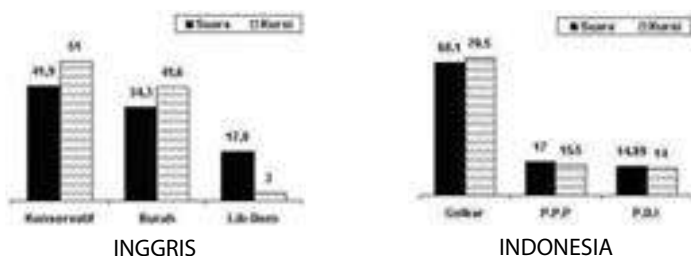
◆ Keuntungan Sistem Proporsional

1. Sistem proporsional dianggap representatif, karena jumlah kursi partai

³Vernon Bogdanor, ed., *The Blackwell Encyclopedia of Political Science* (Oxford: Blackwell Publishers, 1991) hlm. 195.

- dalam parlemen sesuai dengan jumlah suara masyarakat yang diperoleh dalam pemilihan umum.
2. Sistem proporsional dianggap lebih demokratis dalam arti lebih *egalitarian* karena praktis tanpa ada distorsi, yaitu kesenjangan antara suara nasional dan jumlah kursi dalam parlemen, tanpa suara yang hilang atau *wasted*. Akibatnya, semua golongan dalam masyarakat, termasuk yang kecil pun, memperoleh peluang untuk menampilkan wakilnya dalam parlemen. Rasa keadilan (*sense of justice*) masyarakat sedikit banyak terpenuhi.
 3. Sebagai contoh dapat dilihat pada Bagan di bawah ini yang menggambarkan hasil pemilihan umum 1992 di Inggris (dengan distorsi) dan di Indonesia (tanpa distorsi). Partai Konservatif dengan 41,9% suara memperoleh 51% kursi, Partai Buruh memperoleh 34,3% suara, dan 41,6% kursi, sedangkan Partai Liberal Demokrat memperoleh 17,8% suara, tetapi hanya 3% kursi. Di Indonesia persentase perolehan kursi kira-kira sama dengan persentase perolehan suara secara nasional). Gambar di bawah ini menggambarkan hasil pemilihan umum 1992 (dengan sistem distrik) dengan distorsi, dan hasil pemilihan umum 1992 di Indonesia (dengan sistem proporsional) tanpa distorsi.

Bagan 2
Perbandingan Persentase Suara dan Persentase Kursi
dalam Pemilihan Umum 1992 di Inggris dan Indonesia



Disusun oleh Miriam Budiarmo berdasarkan data dari Kedutaan Besar Inggris, 26 Oktober 1992 dan Lembaga Pemilihan Umum.

◆ Kelemahan Sistem Proporsional

1. Sistem ini kurang mendorong partai-partai untuk berintegrasi atau bekerja sama satu sama lain dan memanfaatkan persamaan-persamaan yang ada, tetapi sebaliknya, cenderung mempertajam perbedaan-perbedaan. Sistem ini umumnya dianggap berakibat menambah jumlah partai.⁴
2. Sistem ini mempermudah fragmentasi partai. Jika timbul konflik dalam suatu partai, anggotanya cenderung memisahkan diri dan mendirikan partai baru, dengan perhitungan bahwa ada peluang bagi partai baru itu untuk memperoleh beberapa kursi dalam parlemen melalui pemilihan umum. Jadi, kurang menggalang kekompakan dalam tubuh partai.
3. Sistem proporsional memberikan kedudukan yang kuat pada pimpinan partai melalui Sistem Daftar karena pimpinan partai menentukan daftar calon.
4. Wakil yang terpilih kemungkinan renggang ikatannya dengan konstituennya. Pertama, karena wilayahnya lebih besar (bisa sebesar provinsi), sehingga sukar untuk dikenal orang banyak. Kedua, karena peran partai dalam meraih kemenangan lebih besar ketimbang kepribadian seseorang. Dengan demikian si wakil akan lebih terdorong untuk memerhatikan kepentingan partai serta masalah-masalah umum ketimbang kepentingan distrik serta warganya.
5. Karena banyaknya partai yang bersaing, sulit bagi suatu partai untuk meraih mayoritas (50% + satu) dalam parlemen, yang diperlukan untuk membentuk pemerintahan. Partai yang terbesar terpaksa berkoalisi dengan beberapa partai lain untuk memperoleh mayoritas. Koalisi semacam ini—jika diselenggarakan dalam sistem parlementer—sering tidak lama umurnya, dan hal ini tidak membina stabilitas politik. Dalam sistem presidensial perubahan dalam komposisi di parlemen tidak terlalu memengaruhi masa jabatan eksekutif. Di Amerika bisa saja *Congress* mengalami perubahan dalam komposisinya, sehingga misalnya badan itu dikuasai oleh Partai Demokrat, tetapi presiden serta kabinetnya dari Partai Republik tetap bertahan selama empat tahun.

⁴Rod Hague et al., *Comparative Government and Politics*, ed. ke-4 (London: MacMillan Press: 1998), hlm. 105.

Bagan 3

Keunggulan dan Kelemahan Sistem Distrik dan Sistem Proporsional

| Keuntungan dan Kelemahan Sistem Distrik | | Keuntungan dan Kelemahan Sistem Proporsional | |
|--|--|--|---|
| Keuntungan | Kelemahan | Keuntungan | Kelemahan |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Partai-partai terdorong untuk berintegrasi dan bekerja sama. 2. Fragmentasi dan kecenderungan mendirikan partai baru dapat dibendung, sistem ini mendukung penyederhanaan partai tanpa paksaan. Di Inggris dan Amerika sistem ini memperkuat sistem dwi partai.¹ 3. Oleh karena dalam suatu daerah pemilihan kecil (distrik) hanya ada satu pemenang, wakil yang terpilih erat dengan konstituennya dan merasa <i>accountable</i> kepada konstituen. Lagi pula | <ol style="list-style-type: none"> 1. Terjadi kesenjangan antara persentase suara yang diperoleh dengan jumlah kursi di parlemen. Kesenjangan ini disebabkan oleh "distorsi" (<i>distortion effect</i>). Partai besar memperoleh keuntungan dari distorsi dan seolah-olah mendapat "bonus". Hal ini menyebabkan <i>over-representation</i> dari partai besar dalam parlemen. 2. Distorsi merugikan partai kecil dan golongan minoritas, apalagi jika terpecah di beberapa distrik. Persentase kursi lebih kecil dari persentase suara sehingga terjadi | <ol style="list-style-type: none"> 1. Dianggap lebih representatif karena persentase perolehan suara setiap partai sesuai dengan persentase perolehan kursinya di parlemen. Tidak ada distorsi antara perolehan suara dan perolehan kursi. 2. Setiap suara dihitung dan tidak ada yang hilang. Partai kecil dan golongan minoritas diberi kesempatan untuk menempatkan wakilnya di parlemen. Karena itu masyarakat yang heterogen dan pluralis lebih tertarik pada sistem ini. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Kurang mendorong partai-partai untuk berintegrasi satu sama lain, malah sebaliknya cenderung mempertajam perbedaan-perbedaan di antara mereka. Bertambahnya jumlah partai dapat menghambat proses integrasi di antara berbagai golongan di masyarakat yang sifatnya pluralis. Hal ini mempermudah fragmentasi dan berdirinya partai baru yang pluralis. 2. Wakil rakyat kurang erat hubungannya dengan konstituennya, tetapi lebih erat dengan partainya (termasuk dalam hal akuntabilitas). Peranan partai lebih |

| Keuntungan dan Kelemahan Sistem Distrik | | Keuntungan dan Kelemahan Sistem Proporsional | |
|--|--|--|--|
| Keuntungan | Kelemahan | Keuntungan | Kelemahan |
| <p>kedudukannya terhadap partai lebih bebas karena faktor kepribadian seseorang berperan besar dalam kemenangannya.</p> <p>4. Lebih mudah bagi suatu partai untuk mencapai kedudukan mayoritas di parlemen. Sekalipun demikian harus dijaga agar tidak terjadi <i>elective dictatorship</i>.²</p> <p>5. Terbatasnya jumlah partai dan meningkatnya kerja sama mempermudah tercapainya stabilitas politik.</p> | <p><i>under-representation</i> dari partai kecil. Sistem ini kurang representatif karena banyak suara yang hilang (<i>wasted</i>).</p> <p>3. Sistem ini kurang mengakomodasikan kepentingan berbagai kelompok dalam masyarakat yang heterogen dan pluralis sifatnya.</p> <p>4. Wakil rakyat yang dipilih cenderung lebih memerhatikan kepentingan daerah pemilihannya daripada kepentingan nasional.</p> | | <p>menonjol daripada kepribadian seorang wakil rakyat. Akibatnya sistem ini memberi kedudukan kuat kepada pimpinan partai untuk menentukan wakilnya di parlemen melalui Stelsel Daftar (<i>List System</i>).</p> <p>3. Banyaknya partai yang bersaing mempersukar satu partai untuk mencapai mayoritas di parlemen. Dalam sistem pemerintahan parlementer, hal ini mempersulit terbentuknya pemerintahan yang stabil karena harus mendasarkan diri pada koalisi.</p> |

Sumber: 1. Maurice Duverger, *Political Parties*, hlm. 217.
2. *Elective dictatorship* adalah keadaan di mana pihak eksekutif berdasarkan mayoritasnya dapat mengendalikan parlemen. Lihat Andrew Heywood, *Politics* (London: MacMillan Press Ltd., 1997), hlm. 277.

● Gabungan Sistem Distrik dan Sistem Proporsional

Dari uraian tadi, jelaslah bahwa kedua sistem pemilihan umum memiliki segi positif dan segi negatif. Maka dari itu beberapa negara mencoba mengambil alih beberapa ciri dari sistem pemilihan umum yang lain. Singapura misalnya, yang biasanya memakai sistem distrik murni (*single-member constituency*) dalam pemilihan umum 1991 menentukan bahwa sejumlah distrik akan diwakili oleh 4 wakil (*block vote*) di antaranya harus ada yang mewakili golongan minoritas, agar mereka diberi peluang untuk mewakili golongannya dalam parlemen. Begitu pula Jepang memakai sistem distrik yang sangat berbelit-belit.

Kasus yang paling menarik dan gamblang adalah Jerman, yang pada masa lampau mempunyai terlalu banyak partai dengan memakai sistem proporsional murni, dewasa ini menggabungkan kedua sistem dalam pemilihan umumnya. Setengah dari parlemen dipilih dengan sistem distrik dan setengah lagi dengan sistem proporsional. Setiap pemilih mempunyai dua suara; pemilih memilih calon atas dasar sistem distrik (sebagai suara pertama) dan pemilih itu memilih partai atas dasar sistem proporsional (sebagai suara kedua). Dengan penggabungan ini diharapkan distorsi tidak terlalu besar efeknya.

Selain itu, di Jerman dan di beberapa negara dengan banyak partai ada usaha untuk mengurangi jumlah partai yang akan memperoleh kursi dalam parlemen melalui kebijakan *electoral threshold*.⁵ Konsep ini menentukan jumlah suara minimal yang diperlukan oleh suatu partai untuk memperoleh kursi dalam parlemen, misalnya 5%.

Di Jerman hal itu dilaksanakan melalui kebijakan memberlakukan rumus lima-tiga. Berdasarkan rumusan ini sebuah partai memperoleh kursi dalam parlemen jika meraih minimal 5% dari jumlah suara secara nasional atau memenangkan sekurang-kurangnya 3% distrik pemilihan. Ini yang dinamakan *electoral threshold*. Ternyata kebanyakan partai kecil cenderung memanfaatkan ketentuan suara minimal 5%, sebab memenangkan distrik lebih sukar. Dengan cara ini Partai Hijau pada tahun 1983 berhasil masuk dalam

⁵Arend Lyphart, *Electoral Systems and Party Systems, a Study of Twenty Seven Democracy 1945-1990*, (Oxford: Oxford University Press, 1994), hlm. 11-13.

Bundestag, tetapi dalam pemilihan 1990 (di Jerman Barat) terpaksa keluar dari Bundestag karena tidak berhasil memperoleh 5% dari jumlah total suara secara nasional.

Negara-negara lain yang menentukan *electoral threshold* adalah Swedia, Italia (4%), dan Indonesia (mulai 2004) untuk pemilihan badan legislatif 3% dari jumlah kursi di DPR dan untuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden 3% dari jumlah kursi di DPR atau 5% dari perolehan suara sah secara nasional.

Dari berbagai contoh di atas tampak dengan jelas bahwa tidak hanya Indonesia yang bergumul dengan masalah memilih sistem pemilihan umum yang paling baik baginya. Kedua sistem pemilihan mengandung segi positif dan segi negatif. Dan setiap negara harus menentukan ciri-ciri mana dari sistem mana yang paling baik baginya, mengingat situasi dan kondisi di negerinya. Kedua sistem dewasa ini tidak murni lagi, dan dengan demikian telah timbul istilah-istilah seperti semi-distrik dan semi-proporsional.

● Sistem Pemilihan Umum di Indonesia

Sejak kemerdekaan hingga tahun 2004 bangsa Indonesia telah menyelenggarakan sembilan kali pemilihan umum, yaitu pemilihan umum 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, dan 2004. Dari pengalaman sebanyak itu, pemilihan umum 1955 dan 2004 mempunyai kekhususan atau keistimewaan dibanding dengan yang lain.

Semua pemilihan umum tersebut tidak diselenggarakan dalam situasi yang *vacuum*, melainkan berlangsung di dalam lingkungan yang turut menentukan hasil pemilihan umum itu sendiri. Dari pemilihan umum-pemilihan umum tersebut juga dapat diketahui adanya upaya untuk mencari sistem pemilihan umum yang cocok untuk Indonesia.

◆ Zaman Demokrasi Parlementer (1945–1959)

Sebenarnya pemilihan umum sudah direncanakan mulai bulan Oktober 1945, tetapi baru dapat dilaksanakan oleh kabinet Burhanuddin Harahap pada tahun 1955. Pada pemilihan umum itu pemungutan suara dilakukan dua kali, yaitu satu kali untuk memilih anggota DPR pada bulan September, dan satu kali untuk memilih anggota Konstituante pada bulan Desember. Sistem

pemilihan yang digunakan ialah sistem proporsional. Pada waktu itu sistem itu, sebagaimana yang dicontohkan oleh Belanda, merupakan satu-satunya sistem pemilihan umum yang dikenal dan dimengerti oleh para pemimpin negara.

Pemilihan umum diselenggarakan dalam suasana khidmat, karena merupakan pemilihan umum pertama dalam suasana kemerdekaan. Pemilihan umum berlangsung sangat demokratis; tidak ada pembatasan partai-partai, dan tidak ada usaha dari pemerintah mengadakan intervensi terhadap partai-partai sekalipun kampanye berjalan seru, terutama antara Masyumi dan PNI. Pun pula, administrasi teknis berjalan lancar dan jujur.

Pemilihan umum menghasilkan 27 partai dan satu perorangan, dengan jumlah total 257 kursi (lihat Bagan di bawah). Sekalipun jumlah partai bertambah dibanding dengan jumlah partai sebelum pemilihan umum, namun ada 4 partai yang perolehan suaranya sangat menonjol, yaitu Masyumi, PNI, NU, dan PKI. Bersama-sama mereka meraih 77% dari kursi di DPR. Sebaliknya, beberapa partai yang tadinya memainkan peranan penting dalam percaturan politik ternyata hanya memperoleh beberapa kursi.

Namun stabilitas politik yang sangat diharapkan dari pemilihan umum tidak terwujud. Kabinet Ali (I dan II) yang memerintah selama dua tahun dan yang terdiri atas koalisi Tiga Besar: Masyumi, PNI, dan NU, ternyata tidak kompak dalam menghadapi beberapa persoalan, terutama yang terkait dengan Konsepsi Presiden yang diumumkan pada tanggal 21 Februari 1957. Karena beberapa partai koalisi tidak menyetujuinya, akhirnya beberapa menteri, antara lain dari Masyumi, keluar dari kabinet. Dengan pembubaran Konstituante oleh Presiden Soekarno zaman Demokrasi Parlementer berakhir dan kemudian mulai zaman Demokrasi Terpimpin.

◆ **Zaman Demokrasi Terpimpin (1959–1965)**

Sesudah mencabut Maklumat Pemerintah November 1945 tentang kebebasan untuk mendirikan partai, Presiden Soekarno mengurangi jumlah partai menjadi 10. Kesepuluh partai ini—PNI, Masyumi, NU, PKI, Partai Katolik, Partindo, Partai Murba, PSII Arudji, IPKI, dan Partai Islam Perti—kemudian ikut dalam pemilihan umum 1971 di masa Orde Baru. Di zaman Demokrasi Terpimpin tidak diadakan pemilihan umum.

◆ Zaman Demokrasi Pancasila (1965–1998)

Sesudah runtuhnya rezim Demokrasi Terpimpin yang semi-otoriter ada harapan besar di kalangan masyarakat untuk dapat mendirikan suatu sistem politik yang demokratis dan stabil. Berbagai forum diskusi diadakan seperti misalnya Musyawarah Nasional III Persahi 1966, dan Simposium Hak Asasi Manusia, Juni 1967. Diskusi yang paling penting diadakan di SESKOAD, Bandung pada tahun 1966. Pada Seminar Angkatan Darat II ini dibicarakan langkah-langkah yang praktis untuk mengurangi jumlah partai politik, karena ulah mereka dianggap telah mengakibatkan rapuhnya sistem politik.

Salah satu caranya ialah melalui sistem pemilihan umum (lihat Bab Partai Politik). Pada saat itu diperbincangkan tidak hanya sistem proporsional yang sudah lama dikenal, tetapi juga sistem distrik, yang di Indonesia masih sama sekali baru. Seminar berpendapat bahwa sistem distrik dapat mengurangi jumlah partai politik secara alamiah, tanpa paksaan. Diharapkan partai-partai kecil akan merasa berkepentingan untuk bekerja sama dalam usaha meraih kursi dalam suatu distrik. Berkurangnya jumlah partai politik diharapkan akan membawa stabilitas politik, dan pemerintah akan lebih berdaya untuk melaksanakan kebijakan-kebijakannya, terutama di bidang ekonomi. Namun keputusan seminar yang kemudian dituangkan dalam suatu RUU ditolak oleh partai-partai dalam DPR pada tahun 1967. Dikhawatirkan bahwa sistem distrik akan merugikan eksistensi partai-partai politik, dan juga karena ada usul untuk memberikan jatah kursi di DPR kepada ABRI. Dengan ditolaknya sis-



Undian Nomor Partai Politik pada Pemilu 1971

tem distrik maka semua pemilihan umum berikutnya dilaksanakan dengan memakai sistem proporsional.

Sebagai akibatnya, sistem proporsional tahun 1995 tetap menjadi pilihan namun dengan beberapa modifikasi. Pertama, setiap daerah tingkat II (kabupaten/kotamadya) dijamin mendapat satu kursi di DPR. Hal ini dimaksudkan untuk menyeimbangkan jumlah anggota DPR dari Jawa dan luar Jawa, karena jumlah pemilih di Jawa jauh lebih banyak dari jumlah pemilih di luar Jawa. Kedua, dari 460 anggota DPR, 100 di antaranya diangkat, yaitu 75 anggota diangkat dari ABRI dan 25 lainnya dari non-ABRI. Yang non-ABRI ini diangkat dari Utusan Golongan dan Daerah. Berdasarkan kompromi antara partai-partai dan pemerintah, yang dinamakan Konsensus Nasional, maka pemilihan umum 1971 diselenggarakan dengan 10 partai politik. Untuk perimbangan jumlah anggota parlemen dan penduduk dibuat perbandingan 1:400.000.

Karena gagal menyederhanakan sistem partai lewat sistem pemilihan umum, Presiden Soeharto mulai mengadakan beberapa tindakan untuk menguasai kehidupan kepartaian. Tindakan pertama ialah mengadakan fusi di antara partai-partai. Di hadapan partai-partai, Presiden Soeharto pada tahun 1973 mengemukakan saran agar mereka mengelompokkan diri dalam tiga golongan yaitu Golongan Spiritual, Golongan Nasionalis, dan Golongan Karya, sehingga hanya tinggal tiga partai politik yaitu Golkar, PPP, dan PDI.⁶

Maka mulai tahun 1977 pemilihan umum diselenggarakan dengan menyertakan tiga partai. Golkar selalu menang secara meyakinkan dan meraih kedudukan mayoritas mutlak. Tindakan lain yang menguntungkan Golkar dimuat dalam UU No. 3 Tahun 1975, bahwa kepengurusan partai-partai terbatas pada ibu kota tingkat pusat, Dati I, dan Dati II. Ketentuan ini kemudian lebih dikenal dengan istilah massa mengambang (*floating mass*). Dalam praktik peraturan itu menguntungkan Golkar karena dua partai hanya dibenarkan aktif sampai ke tingkat kabupaten atau Dati II, padahal Golkar bebas untuk bergerak sampai ke tingkat desa, di mana ia bekerja sama dengan aparat pemerintah. Perbedaan itu dimungkinkan karena pada waktu itu Golkar tidak dianggap sebagai partai. Selain dari itu, dalam pelaksanaan sehari-hari aparat pemerintah mengadakan intervensi berlebih-lebihan, ter-

⁶Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia* (Jakarta: CV Rajawali, 1983), hlm. 172-174.

utama di daerah-daerah terpencil, dalam usaha mencapai target yang telah ditentukan.

Tabel 1
Hasil Pemilihan Umum dengan Tiga Kontestan 1977–1997

| | 1977 | 1982 | 1987 | 1992 | 1997 |
|--------|------|------|------|------|------|
| GOLKAR | 232 | 242 | 299 | 282 | 325 |
| PPP | 99 | 94 | 61 | 62 | 89 |
| PDI | 29 | 24 | 40 | 50 | 11 |
| TOTAL | 360 | 360 | 400 | 400 | 425 |

Disusun oleh Miriam Budiarmo. Lihat Bagan di Miriam Budiarmo, *Partisipasi dan Partai Politik* (Jakarta: Obor, 1998), hlm. 276.

Jika meninjau perkembangan sistem pemilihan umum di Indonesia, dapat ditarik berbagai kesimpulan. Pertama, keputusan untuk tetap menggunakan sistem proporsional pada tahun 1967 adalah keputusan yang tepat karena tidak ada distorsi (*distortion effect*) atau kesenjangan antara perolehan suara nasional dengan jumlah kursi dalam DPR. Dengan demikian setiap suara dihitung dan si pemilih merasa puas bahwa suaranya ada maknanya (betapa kecil pun) dalam proses pemilihan pemimpinnya. Kedua, ketentuan di dalam UUD 1945 bahwa DPR dan presiden tidak dapat saling menjatuhkan merupakan keuntungan, karena tidak ada lagi gejala sering terjadinya pergantian kabinet seperti di zaman Demokrasi Parlementer. Eksekutif mempunyai masa jabatan tetap, yaitu lima tahun. Ketiga, tidak ada lagi fragmentasi partai karena yang dibenarkan eksistensinya hanya tiga partai saja. Usaha mendirikan partai baru tidak bermanfaat lagi dan tidak diperbolehkan. Dengan demikian sejumlah kelemahan dari sistem proporsional telah teratasi.

Namun beberapa kelemahan masih melekat pada sistem politik ini. Pertama, masih kurang dekatnya hubungan antara wakil pemerintah dan konstituennya tetap ada. Kedua, dengan dibatasinya jumlah partai menjadi tiga telah terjadi penyempitan dalam kesempatan untuk memilih menurut selera masing-masing sehingga dapat dipertanyakan apakah pilihan si pemilih benar-benar mencerminkan kecenderungannya, atau ada pertimbangan lain

yang menjadi pedomannya. Sekalipun demikian harus diakui bahwa angka *voter turnout* 90% ke atas antara jumlah partisipasi Demokrasi Parlementer dan di zaman Reformasi (keduanya tanpa paksaan) dan jumlah partisipan di masa Orde Baru (dengan unsur mobilisasi) tidak memperlihatkan perbedaan signifikan.

Akhirnya, jika sebelumnya dikemukakan bahwa sistem distrik kurang baik untuk Indonesia, maka Bagan di bawah ini menunjukkan sebagai suatu contoh yang konkret bahwa dalam beberapa kasus partai kecil seperti PPP dan PDI sangat diuntungkan dengan sistem proporsional, sedangkan Golkar (partai besar) bisa saja dirugikan oleh sistem proporsional itu.

Tabel 2 ini menggambarkan situasi hipotetis di dua provinsi masing-masing dengan 10 Dati II. Seandainya dipakai sistem distrik, maka terlihat bahwa jumlah kursi PPP dan terutama PDI akan turun dalam Dati II tersebut. Malahan PDI, sekalipun tidak memenangkan satu Dati II, dengan sistem proporsional masih memperoleh kursi di DPR. Sebaliknya, Golkar (partai terbesar) bisa saja dirugikan dengan sistem proporsional, karena mengalami penurunan di Dati II itu.

Tabel 2
Perolehan Kursi di Dua Provinsi Menurut Sistem Proporsional (Aktual), dan Sistem Distrik (Hipotetis) pada Pemilihan Umum 1982, 1987, dan 1992⁷

| Sumatra Selatan: 10 Dati II | Golkar | PPP | PDI |
|--------------------------------|--------|-----|-----|
| S. proporsional 1982 | 6 | 4 | 1 |
| S. distrik (hipotesis) | 8 | 2 | 0 |
| S. proporsional 1987 | 9 | 2 | 2 |
| S. distrik (hipotesis) | 10 | 0 | 0 |
| S. proporsional 1992 | 9 | 2 | 2 |
| S. distrik (hipotesis) | 10 | 0 | 0 |

⁷Lihat Bintang Saragih, *Lembaga Pemilihan Rakyat dan Pemilihan Umum di Indonesia* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1987)

| Kalimantan Selatan: 10 Dati II | Golkar | PPP | PDI |
|-----------------------------------|--------|-----|-----|
| S. proporsional 1982 | 6 | 4 | 0 |
| S. distrik (hipotesis) | 9 | 1 | 0 |
| S. proporsional 1987 | 7 | 2 | 1 |
| S. distrik (hipotesis) | 10 | 0 | 0 |
| S. proporsional 1992 | 7 | 2 | 1 |
| S. distrik (hipotesis) | 10 | 0 | 0 |

Disusun oleh Miriam Budiarjo. Lihat Bagan dalam Miriam Budiarjo, *Demokrasi di Indonesia* (Jakarta: Gramedia, 1996), hlm. 260.

Catatan:

- "S" distrik (hipotesis) menunjuk pada jumlah Dati II yang dimenangkan dalam provinsi itu.
- Angka Dati II untuk pemilihan umum tahun 1982 dan 1987 diambil dari Bintang Saragih, *Lembaga Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Umum di Indonesia*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1987). Lainnya berdasarkan angka PPU.

❖ Masalah Golput

Bahasan mengenai masa Demokrasi Pancasila tidak akan lengkap jika tidak membahas Golput. Menjelang pemilihan umum tahun 1977 timbul suatu gerakan di antara beberapa kelompok generasi muda, terutama mahasiswa, untuk memboikot pemilihan umum karena dianggap kurang memenuhi syarat yang diperlukan untuk melaksanakan pemilihan umum secara demokratis. Yang disebut antara lain ialah kurang adanya kebebasan-kebebasan (*civil liberties*) yang merupakan prasyarat bagi suatu pemilihan umum yang jujur dan adil. Untuk melaksanakan sikap ini mereka bertekad untuk tidak mengunjungi masing-masing tempat pemilihan umum (TPS). Mereka menamakan dirinya Golongan Putih atau Golput.

Banyak media massa kemudian mempunyai keinginan untuk mengukur pengaruh dari Golput ini atas pemilihan umum. Perlu diperhatikan bahwa ada beberapa kategori pemilih resmi yang ditentukan oleh pemerintah. Di antaranya ada dua kategori yang relevan, yaitu kategori suara tak sah dan kategori yang tak menggunakan hak pilih. Dalam banyak media massa dua kategori ini dijadikan satu, dan Golput dinyatakan termasuk di dalamnya. Pengelompokan itu memang menghasilkan angka yang cukup tinggi yaitu 6,6% (1971), 9,1% (1977), 8,5% (1982), 8,7% (1987), dan 9,1% (1992).

Pandangan ini dapat diragukan kebenarannya karena secara teoritis Golput tidak termasuk kategori suara tidak sah, kecuali jika di antara mereka ada yang dengan sengaja merusak kertas pemilihan. Lebih besar kemungkinan Golput termasuk kategori yang tak menggunakan hak pilih. Jumlah kategori ini (termasuk Golput) adalah 0,7% (1971), 3,5% (1977), 4,8% (1982), 3,8% (1987), dan 4,9% (1992), jelas lebih rendah.

Mengenai kategori tidak menggunakan hak pilih perlu disadari bahwa kategori ini sukar dihitung karena tidak hanya mencakup Golput namun juga menyangkut orang yang tidak datang ke TPS karena sakit, atau sedang dalam perjalanan, atau yang tidak peduli. Sekalipun demikian, harus diakui bahwa angka dari mereka yang "tak menggunakan hak pilih" dalam pemilihan umum 1977 dan pemilihan umum berikutnya, menunjukkan kenaikan dibanding dengan hasil pemilihan umum 1971. Bagaimanapun juga gerakan Golput telah menunjuk pada salah satu kelemahan dari rezim otoriter Orde Baru dan hal itu patut dihargai.

Lepas dari masalah Golput, tidak dapat dinafikan bahwa angka partisipasi (*voter turnout*) yang telah kita capai, yaitu rata-rata di atas 90%, merupakan angka yang sangat tinggi (lihat Tabel 3). Dalam hubungan ini, menarik untuk disimak bahwa angka partisipasi di Prancis dan negeri Belanda mencapai angka 86% dan di Malaysia 82%. Di negara seperti India, yang sering dinamakan negara demokrasi terbesar di dunia, partisipasi hanya mencapai 52% sampai 58%. Jadi, dengan partisipasi di Indonesia yang demikian tingginya dapat ditafsirkan bahwa pemilihan umum telah menjadi bagian penting dari budaya politik Indonesia sebagai lambang demokrasi.

◆ Zaman Reformasi

❖ Perdebatan Tentang Sistem Pemilu di Awal Masa Reformasi (1998–1999)

Di awal masa reformasi, kita mendapati banyak artikel, tulisan, dan pembahasan ilmiah yang menyoroti kelemahan dalam sistem politik yang diterapkan di Indonesia sebelum masa reformasi. Persoalan yang mengemuka di antaranya adalah lemahnya peran parlemen (lembaga legislatif) dibandingkan dengan institusi eksekutif, dan kurang menonjolnya fungsi para legislator di parlemen dalam menjalankan fungsi yang diamanatkan.

Tabel 3
Partisipasi Masyarakat dalam Pemilihan Umum di Indonesia
(dalam jutaan)

| Tahun Pemilihan | Penduduk | Pemilih Terdaftar | Yang Gunakan Hak | % Terhadap Pemilih | Suara Sah | % Terhadap Pemilih | % Sah Terhadap yang Gunakan Hak |
|-------------------|----------|-------------------|------------------|--------------------|-----------|--------------------|---------------------------------|
| 1955 | 77,9 | 43,1 | 39,4 | 91 | 37,9 | 88 | 96 |
| 1971 | 114 | 58,6 | 58,2 | 99 | 54,7 | 93 | 94 |
| 1977 | 128 | 70,4 | 68,0 | 97 | 64,0 | 91 | 94 |
| 1982 | 146,5 | 82,1 | 78,2 | 95 | 75,1 | 92 | 96 |
| 1987 | 162,9 | 94,0 | 90,4 | 96 | 85,8 | 91 | 95 |
| 1992 | 177,6 | 107,6 | 102,3 | 95 | 97,8 | 91 | 96 |
| 1997 | 196,3 | 124,7 | 117,5 | 94 | 113 | 90 | 96 |
| 1999 | 209,4 | 118,2 | 116,3 | 98,4 | 105,8 | 89 | 90,2 |
| 2004 (Legislatif) | 216 | 148 | 124,42 | 84 | 113,49 | 76 | 91 |
| 2004 (Pilpres I) | 216 | 150,5 | 119,5 | 79,4 | 118,7 | 78,3 | 99,3 |
| 2004 (Pilpres II) | 216 | 150,6 | 116,6 | 77,4 | 114,3 | 75,9 | 98 |

Sumber: Angka untuk Pemilihan Umum 1955 diangkat dari Alfian (ed.), *Hasil Pemilihan Umum 1955* (Jakarta: Leknas, 1971), h. 1, 2. Angka Pemilihan Umum 1971, 1977, 1982, 1987 diolah berdasarkan bagan, "Sistem Pemilihan Umum dan Pembangunan Politik", *infra*, h. 266, Angka hasil Pemilihan Umum 1992 diambil dari Lembaga Pemilihan Umum Indonesia (LPU)/Panitia Pemilihan Umum (PPI).

Selain itu juga disoroti tentang ketidakmampuan sistem politik dalam membangun demokrasi dan kedaulatan rakyat. Sebagian kalangan menganggap bahwa kesulitan dalam membangun sistem demokrasi disebabkan karena sistem pemilu dan sistem kepartaian yang diberlakukan dan pola rekrutmen legislatif tidak berjalan efektif.

Sebagian ahli ilmu politik di Indonesia kemudian mengajukan usulan bahwa untuk konteks Indonesia pemilu yang lebih ideal adalah sistem distrik (*single member constituency*), apalagi jika konteks urgensinya adalah penguatan kontrol rakyat, akuntabilitas pemerintah, otonomi daerah, dan penyebaran pembangunan yang merata di Jawa dan luar Jawa, serta di barat dan timur.⁸

Sebagian yang lain menganggap bahwa sistem proporsional bisa dipertahankan jika hambatan-hambatan seperti massa mengambang dan intervensi pemerintah dihapuskan, ditambah dengan nama calon anggota dicantumkan di bawah tanda gambar masing-masing partai. Jika perbaikan ini dilakukan, maka sistem pemilu proporsional akan mengalami perbaikan substansial yang sedikit banyak dapat mengakomodasi kritik dari para pendukung sistem distrik.⁹

Secara ringkas perbaikan dan penyempurnaan dari sistem proporsional yang diajukan adalah:

1. Menyediakan dua alternatif memilih bagi pemilih. Mereka yang menginginkan cara sederhana dapat mencoblos tanda gambar seperti yang berlaku sampai sekarang; sementara mereka yang ingin memberi preferensi kepada orang tertentu dapat mencoblos nama tertentu dalam daftar calon yang dicantumkan di bawah tanda gambar. Suara yang diberikan kepada orang tertentu itu otomatis diberikan kepada partainya.
2. Sistem proporsional yang telah dipakai di Indonesia sejak tahun 1955 (selama 43 tahun) telah menunjukkan hasil yang memuaskan. Dengan sistem proporsional kita dapat mengatasi masalah renggangnya ikatan antara wakil rakyat dengan konstituennya dan, di pihak lain, dapat menghindari bias terhadap partai kecil.

⁸Syamsuddin Haris, "Sistem Proporsional yang Disempurnakan bagi Pemilu 1999," kertas kerja yang disampaikan dalam diskusi pada dialog nasional Agenda Pemilu: *Visi, Tantangan, dan Prospek*, Universitas Indonesia, 20 -21 Juli, 1998.

⁹Miriam Budiardjo, "Pemilu 1999 dan Pelajaran untuk Pemilu 2004," kertas kerja yang disampaikan pada diskusi meja bundar Pemilu 1999: *Evaluasi dan Reformasi*, diselenggarakan oleh CETRO, 9 September 1999.

3. Jika memang ingin menggunakan sistem distrik, harus tersedia cukup waktu untuk mendiskusikan pro dan kontra-nya serta mensosialisasikan perubahan ini kepada masyarakat. Dengan demikian partai kecil dan partai baru tetap mendapat kesempatan untuk mengkonsolidasikan pendukungnya.
4. Untuk mengurangi unsur mobilisasi dan intimidasi oleh aparat pemerintah—agar kebebasan memilih lebih terjamin—maka diperlukan pengaturan agar aparat pemerintah bersikap netral dan tidak memihak. Jika ada jaminan ini, maka masalah 'target' bagi aparat pemerintah, yang lazim terjadi di masa lalu dan terutama terjadi di daerah terpencil, dan masalah mobilisasi serta intimidasi akan dapat dihilangkan.
5. Meningkatkan pengawasan pemerintah dan partisipasi aktif semua pihak dalam proses perhitungan suara di setiap tahapan dengan mengikutsertakan saksi dari semua partai agar tidak ada suara yang diselewengkan.

❖ Pemilu di Zaman Reformasi

Seperti juga di bidang-bidang lain, reformasi membawa beberapa perubahan fundamental. Pertama, dibuka kesempatan kembali untuk Bergeraknya partai politik secara bebas, termasuk mendirikan partai baru. Ketentuan ini kemudian tercermin dalam pemilihan umum 1999 yang diselenggarakan dengan disertai banyak partai. Kedua, pada pemilihan umum 2004 untuk pertama kali dalam sejarah Indonesia diadakan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung, sebelumnya presiden dan wakil presiden dipilih melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Ketiga, diadakan pemilihan untuk suatu badan baru, yaitu Dewan Perwakilan Daerah yang akan mewakili kepentingan daerah secara khusus. Keempat, diadakan "*electoral threshold*", yaitu ketentuan bahwa untuk pemilihan legislatif setiap partai harus meraih minimal 3% jumlah kursi anggota badan legislatif pusat. Untuk pemilihan presiden dan wakil presiden, partai politik harus memperoleh minimal 3% jumlah kursi dalam badan yang bersangkutan atau 5% dari perolehan suara sah secara nasional.

Pemilihan umum 1999 diikuti tiga partai Orde Baru, ditambah sejumlah partai baru, sehingga total berjumlah 48 partai; yang kemudian berhasil ma-

suk DPR adalah 21 partai. Sistem pemilihan umum yang dipakai tidak terlalu berbeda dengan yang dipakai pada pemilihan umum-pemilihan umum sebelumnya. Landasan hukumnya adalah UU No 2 Tahun 1999.

Pada tahun 2004 diadakan tiga pemilihan umum, yaitu pertama pemilihan legislatif, sekaligus untuk memilih anggota DPD; kedua, pemilihan presiden dan wakil presiden putaran pertama; ketiga, pemilihan presiden dan wakil presiden putaran kedua.

Pemilihan umum legislatif dilaksanakan berdasarkan UU No 12 Tahun 2003, dan diikuti 24 partai, tujuh di antaranya masuk DPR, yaitu Golkar, PDIP, PPP, PKB, Partai Demokrat, PKS, dan PAN.

Pemilihan umum presiden dan wakil presiden secara langsung tahun 2004 diselenggarakan dengan sistem dua putaran. Artinya, kalau pada putaran pertama tidak ada calon yang memperoleh suara minimal yang ditentukan, akan diadakan putaran kedua dengan peserta dua pasang calon yang memperoleh suara terbanyak. Yang menjadi tujuan pokok adalah adanya pasangan calon yang terpilih yang mempunyai legitimasi kuat dengan perolehan suara 50% plus satu (mayoritas mutlak). Seandainya pada



Suasana Kampanye Pemilihan Presiden Secara Langsung Tahun 2004

putaran kedua tidak ada yang memperoleh suara 50% plus satu, yang akan dijadikan pertimbangan untuk menentukan pemenang adalah pemerataan dukungan suara di tingkat provinsi ataupun kabupaten/kota.

Pemilihan umum putaran pertama dilakukan tanggal 5 Juli 2004. Karena dari lima pasang calon yang berkompetisi tidak ada yang memperoleh suara 50% plus satu, pada 20 September diadakan putaran kedua. Pada putaran kedua hanya ada dua pasang calon yang menjadi peserta, yaitu Susilo Bambang Yudhoyono–M. Jusuf Kalla yang memperoleh 60,62% suara dan Megawati Soekarnoputri–KH Hasyim Muzadi yang memperoleh 39,38% suara.

Ini juga merupakan pengalaman pertama bagi partai politik untuk mengajukan calon presiden dan wakil presiden. Ketentuan peralihan UU No. 23/2003 Tentang Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden menetapkan apa yang dinamakan *electoral threshold*, yaitu bahwa dukungan minimal yang diperlukan oleh pasangan calon adalah 5% suara sah pada pemilihan umum anggota DPR atau 3% jumlah kursi di DPR. Ini berarti partai politik yang perolehan suara atau kursinya dalam pemilihan umum legislatif tidak mencapai batas tersebut di atas, untuk bisa mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden harus berkoalisi dengan partai lain sehingga memenuhi syarat di atas. Koalisi juga diperkenankan bagi partai yang ingin meningkatkan besarnya dukungan bagi pasangan calon yang diajukan meskipun sudah memenuhi syarat minimal. Ketentuan *electoral threshold* juga berarti bahwa partai yang tidak berhasil memenuhi syarat tidak diperkenankan mengikuti pemilihan umum berikutnya. Akan tetapi untuk keperluan itu partai boleh berganti nama atau bergabung dengan partai lain.

Pada pemilihan umum putaran pertama, pasangan calon Susilo Bambang Yudhoyono–M. Yusuf Kalla, misalnya, dicalonkan oleh gabungan Partai Demokrat, PKP Indonesia, dan Partai Bulan Bintang yang secara gabungan memperoleh jumlah 11,31% suara dan 69 kursi dalam Pemilihan umum DPR 2004. Pasangan Megawati Soekarnoputri–KH Hasyim Muzadi, yang dicalonkan oleh PDI Perjuangan, mempunyai modal dukungan 18,53% suara sah dan 109 kursi DPR. Pada putaran kedua peta koalisi partai-partai tersebut berubah lagi karena hanya ada dua pasangan calon yang berkompetisi. Partai-partai yang calonnya kalah pada putaran pertama harus mengubah arah dukungannya.

◆ **Rangkuman Sistem Pemilihan Umum di Indonesia**

Secara ringkas pemilu di Indonesia sejak tahun 1955 sampai tahun 2004 adalah sebagai berikut:

Bagan 4
Ringkasan Pemilihan Umum di Indonesia 1955–2004

| Tahun Pemilihan Umum | Sistem Pemilihan Umum 1955–2004 |
|-----------------------------|---|
| 1955 | <p>Menggunakan Sistem Proporsional. Jumlah anggota DPR ditetapkan berdasarkan imbangan jumlah penduduk. Tiap 300.000 penduduk diwakili 1 anggota DPR. Menggunakan Stelsel Daftar Mengikat dan Stelsel Daftar Bebas. Pemilih dapat memberikan suaranya kepada calon yang ada di dalam daftar (ini merupakan ciri dari sistem distrik) dan bisa juga diberikan kepada partai. Suara yang diberikan kepada calon akan diperhitungkan sebagai perolehan suara calon yang bersangkutan, sedangkan yang diberikan kepada partai, oleh partai akan diberikan kepada calon sesuai nomor urut. Seseorang, secara perorangan, tanpa melalui partai, juga dapat menjadi peserta pemilihan umum.</p> <p>Calon yang terpilih adalah yang memperoleh suara sesuai BPPD (Bilangan Pembagi Pemilih Daftar). Apabila tidak ada calon yang memperoleh suara sesuai BPPD, suara yang diberikan kepada partai akan menentukan. Calon dengan nomor urut teratas akan diberi oleh suara partai, namun prioritas diberikan kepada calon yang memperoleh suara melampaui setengah BPPD.</p> <p>Kursi yang tidak habis dalam pembagian di daerah pemilihan akan dibagi di tingkat pusat dengan menjumlahkan sisa-sisa suara dari daerah-daerah pemilihan yang tidak terkonversi menjadi kursi.</p> |

| Tahun Pemilihan Umum | Sistem Pemilihan Umum 1955–2004 |
|--|---|
| 1971 1977 1982 1987 1992 1997 1999 | <p>Menggunakan Sistem Proporsional dengan Stelsel Daftar Tertutup. Pemilih memberikan suara hanya kepada partai, dan partai akan memberikan suaranya kepada calon dengan nomor urut teratas. Suara akan diberikan kepada urutan berikutnya bila calon dengan nomor urut teratas sudah kebagian suara cukup untuk kuota 1 kursi. Untuk pemilihan umum anggota DPR Daerah, pemilihannya adalah wilayah provinsi; sedangkan untuk DPRD I, daerah pemilihannya adalah satu provinsi yang bersangkutan; dan untuk DPRD II daerah pemilihannya wilayah Dati II yang bersangkutan. Namun ada sedikit warna Sistem Distrik di dalamnya, karena setiap kabupaten diberi jatah 1 kursi anggota DPR untuk mewakili daerah tersebut.</p> <p>Pada pemilihan umum tahun-tahun ini setiap anggota DPR mewakili 400.000 penduduk.</p> |
| 2004 | <p>Ada satu lembaga baru di dalam lembaga legislatif, yaitu DPD (Dewan Perwakilan Daerah). Untuk pemilihan umum anggota DPD digunakan Sistem Distrik tetapi dengan wakil banyak (4 kursi untuk setiap provinsi). Daerah pemilihannya adalah wilayah provinsi. Pesertanya adalah individu. Karena setiap provinsi atau daerah pemilihan mempunyai jatah 4 kursi, dan suara dari kontestan yang kalah tidak bisa dipindahkan atau dialihkan (<i>non transferable vote</i>) maka sistem yang digunakan di sini dapat disebut Sistem Distrik dengan wakil banyak (<i>block vote</i>).</p> <p>Untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD digunakan Sistem Proporsional dengan Stelsel Daftar Terbuka, sehingga pemilih dapat memberikan suaranya secara langsung kepada calon yang dipilih. Dalam hal ini pemilih memberikan suaranya kepada partai, calon yang berada pada urutan teratas mempunyai peluang besar untuk terpilih karena suara pemilih yang diberikan kepada partai menjadi hak calon yang berada di urutan teratas. Jadi, ada kemiripan sistem yang digunakan dalam pemilihan umum anggota DPR dan DPRD pada Pemilihan Umum 2004 dengan Pemilihan Umum 1955. Bedanya, pada Pemilihan Umum 1955 ada prioritas untuk memberikan suara partai kepada calon yang memperoleh suara lebih dari setengah BPPD.</p> |

| Tahun Pemilihan Umum | Sistem Pemilihan Umum 1955–2004 |
|----------------------|--|
| | <p>Ada warna Sistem Distrik dalam penghitungan perolehan kursi DPR dan DPRD pada Pemilihan Umum 2004, yaitu, suara perolehan suatu partai di sebuah daerah pemilihan yang tidak cukup untuk satu BPP (Bilangan Pembagi Pemilih) tidak bisa ditambahkan ke perolehan partai di daerah pemilihan lain, misalnya, untuk ditambahkan agar cukup untuk satu kursi. Ini adalah ciri sistem distrik, bukan sistem proporsional.</p> <p>Dari sudut pandang gender, Pemilihan Umum 2004 secara tegas memberi peluang lebih besar secara afirmatif bagi peran perempuan. Pasal 65 UU No. 12/2003 menyatakan bahwa setiap partai politik dapat mengajukan calon anggota DPR dan DPRD dengan memerhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% untuk setiap daerah pemilihan. Ini adalah sebuah kemajuan yang lain lagi yang ada pada Pemilihan Umum 2004.</p> <p>Juga ada upaya untuk kembali menyederhanakan atau mengurangi jumlah partai melalui cara yang bukan paksaan. Hal ini tampak pada prosedur seleksi partai-partai yang akan menjadi peserta pemilihan umum. Ada sejumlah syarat, baik administratif maupun substansial, yang harus dipenuhi oleh setiap partai untuk bisa menjadi peserta pemilihan umum, antara lain ditentukannya <i>electoral threshold</i> dengan memperoleh sekurang-kurangnya 3% jumlah kursi anggota badan legislatif pusat, memperoleh sekurang-kurangnya 4% jumlah kursi di DPRD provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di setengah jumlah provinsi di seluruh Indonesia; atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% jumlah kursi DPRD kabupaten/kota yang tersebar di setengah jumlah kabupaten/kota Indonesia. Untuk pemilihan presiden dan wakil presiden, memperoleh sekurang-kurangnya 3% jumlah kursi dalam badan yang bersangkutan atau 5% dari perolehan suara sah secara nasional.</p> |

KEPUSTAKAAN TERPILIH

- Acton, Lord. *Letter to Bishop Mandell Creighton*. 1887.
- Ascarian, Albert dan George S. Masannat. *Contemporary Political Systems*. New York: Charles Scribner's Sons, 1970.
- Adjii, Oemar Seno, "Prasaran." *Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Seruling Masa 1966.
- African [Banjul] Charter on Human and Peoples' Rights. "Preamble." Adopted June 27, 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M 58 91982), entered into force Oct. 21, 1986: [excerpts] . . . , *Infra*.
- Ajami, Fouad. *Human Rights and World Order Politics*. New York, NY: Institute for World Order, 1978.
- Al-Ashmawi, Muhammad Said. *Islam and Modern Society*. Jakarta: Friedrich-Naumann Stiftung, 2000.
- Alexander, Larry, ed. *Constitutionalism: Philosophical Foundations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Alfian. "Suharto and the Question of Political Stability." *Pacific Community*, Tokyo: April 1971.
- _____, ed. *Hasil Pemilu 1955*. Jakarta: Leknas, 1971
- _____. *Wawancara Panji Masyarakat*, 1-10 Januari 1988.
- Almond, Gabriel A. dan G. Bingham Powell, Jr. *Comparative Politics: A Developmental Approach*. Boston: Little, Brown and Co., 1966.
- _____, eds. *Comparative Politics Today: A World View*. Ed. ke-5. New York: Harper Collins, 1992.
- Almond, Gabriel A. dan Sidney Verba. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1963.
- _____. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations, an Analytical Study*. Boston: Little, Brown and Company, 1965.
- _____. *Civic Culture Revisited: An Analytical Study*. Boston: Little, Brown and Company, 1980.
- Al Rasjid, Harun. *Hubungan antara Presiden dan Majelis Permusjawaratan Rakyat*. Djakarta: Pelita Ilmu, 1968.
- _____. *Beberapa Pandangan mengenai Undang-Undang Pemilihan Umum 1969*. Djakarta: Pelita Ilmu, 1970.
- American Political Science Association. *Program of the Sixty-sixth Annual Meeting September 8-12, 1970*. Los Angeles: The American Political Science Association, 1970.

- _____. *Networking a World of Scholars*. Washington, DC: American Political Science Association, 2006.
- Anwar, M. Syafi'i, ed. *Menggapai Kedaulatan Rakyat: 75 Tahun Prof. Miriam Budiardjo*. Bandung: Mizan, 1998.
- Apter, David E. *Pengantar Analisa Politik*. Terjemahan Setiawan Abadi. Jakarta: LP3ES, 1985.
- Arinanto, Satyo. *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*. Jakarta: Universitas Indonesia, 2003.
- Assaat. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia dalam Masa Peralihan*. Yogyakarta: Bulan Bintang, 1951.
- Axford, Barrie et al. *Politics: An Introduction*. Ed. Ke-2. New York, NY: Routledge, 2002
- Barents, J. *Ilmu Politika: Suatu Perkenalan Lapangan*. Terjemahan L.M. Sitorus. Jakarta: P.T. Pembangunan, 1965. Terjemahan dari De Wetenschap der Politiek: Een Terreinverkenning, J. Barents. 's Gravenhage: A. A. M. Stols, 1952.
- Barry, Norman, ed. *An Introduction to Modern Theory*. Ed. Ke-4. London: Macmillan Press, 2000.
- Bealey, Frank et al. *Elements in Political Science*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1999.
- Becker, Uwe, ed. *Maatschappij, Macht en Nederlandse Politiek*. Amsterdam: Het Spinhuis, 1991.
- Beer, Samuel H. dan Ulam, Adam B., eds. *Patterns of Government: The Major Political Systems of Europe*. New York: Random House, 1967.
- Bell, Daniel. *The End of Ideology: On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*. New York: Free Press, 1960.
- Benes, Vaclav et al. *Eastern European Government and Politics*. New York: Harper and Row, 1966.
- Benn, S.I and R.S. Peters. *Principles of Political Thought*. New York: Collier Books, 1964.
- Bierstedt, Robert. "An Analysis of Social Power." *American Sociological Review*, Volume 15, December 1950.
- Billah, M.M. dan Abdul Hakim Garuda Nusantara. "Lembaga Swadaya Masyarakat di Indonesia: Perkembangan dan Prospeknya." *Prisma* No. 4 1988.
- Blondel, Jean. "Electoral Systems and the Influence of Electoral Systems on Party Systems." Dalam *An Introduction to Comparative Government*, Jean Blondel. London: Weindenfield and Nicholson, 1969.
- Bogdanor, Vernon, ed. *The Blackwell Encyclopedia of Political Science*. Oxford: Blackwell Publishers, 1991.
- Bone Jr., Robert C. "The Future of Indonesian Political Parties." *Far Eastern Survey XXIII*, No. 2, February, 1954.
- Bosch, Raimaond. "Exposing the Concept of Power." Dalam the Annual Meeting of the Society for the Advancement of Socio-Economists, France, 2003.
- Brecher, Michael. "Political Instability in the New State." Dalam *Comparative Politics: A Reader*, ed. Harry Eckstein dan David E. New York: The Free Press of Glencoe, 1963.
- Brown, J.F. *Surge to Freedom: The End of Communist Rule in Eastern Europe*. Durham, NC: Duke Univerity Press, 1991.

- Budiardjo, Miriam. "The Provosional Parliament in Indonesia." *Far Eastern Survey*. New York: Februari, 1956.
- _____. "Pemilihan Umum dan Orde Baru." Makalah yang disampaikan pada Seminar Angkatan Darat II di Bandung 1966.
- _____. "Peranan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Demokrasi Terpimpin." Dalam *Himpunan Kuliah Politik Dalam Negeri*, Kursus Singkat Khusus Seskoad. Bandung: Seskoad, Juli 1966.
- _____. *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa*. Jakarta: Penerbit Sinar Harapan, 1984.
- _____, ed. *Simposium Kapitalisme, Sosialisme, Demokrasi*. Jakarta: Gramedia, 1984
- _____. *Demokrasi di Indonesia*. Jakarta: Gramedia, 1994.
- _____. "Pemilu 1999 dan Pelajaran untuk Pemilu 2004." Kertas kerja yang disampaikan pada diskusi meja bundar Pemilu 1999, *Evaluasi dan Reformasi*, diselenggarakan oleh CETRO, 9 September 1999.
- Carter, Gwendolen M. dan John H. Herz. *Government and Politics in the Twentieth Century*. New York: Friederick A. Praeger, 1965.
- Chambas, Moh. Ibnu. "The Non-aligned Movement in the Post-Cold-War Era." *Review of International Affairs*. April 1991.
- Charlesworth, James C., ed. *The Limits of Behavioralism in Political Science: A Symposium*. Philadelphia: The American Academy of Political and Social Science, 1962.
- Coleman, James S. "Rational Choice Theory." Dalam Vol III, *Encyclopedia of Sociology*, ed., Edgar F Borgotta. New York: Macmillan Publishing Company, 1992.
- Cranton, Maurice. *Human Rights Today*. Bombay: Manaktalas, 1962.
- Crouch, Harold. *The Army and Politics in Indonesia*. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1978.
- Dahl, Robert A. "The Concept of Power." *Behavioral Science*, 1957.
- _____. *Modern Political Analysis*. Englewood Cliffs: N.J., Prentice-Hall, 1963.
- _____. *Modern Political Analysis*. Ed. Ke-3. New Delhi: Prentice-Hall of India, 1978.
- _____. *Political Oppositions in Western Democracy*. New Haven, Connecticut: Yale University Press 1966.
- Dahrendorf, Ralf. *Reflections on the Revolutions in Europe*. New York: Random House, 1990.
- David Robertson. *The Routledge Dictionary of Politics*. Ed. ke-3. London: Routledge, 2004.
- Departemen Penerangan Republik Indonesia. *Susunan Kabinet Republik Indonesia 1945-1970*. Jakarta: Pradna Paramita, 1970.
- Deutsch, Karl W. *Politics and Government: How People Decide Their Fate*. Boston: Houghton Mifflin Company, 1970.
- Dacey, A.V. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Ed. ke-9. London: Macmillan, 1952.
- Djalal, Haryadi, *Kosgoro (Kesatuan Organisasi Serbaguna Gotong Rojong)*. Skripsi Fakultas Ilmu-ilmu Sosial Universitas Indonesia. Djakarta 1971.
- Dobriansky, Paula J. "Hak Asasi Manusia dan Tradisi Amerika." Dalam *Titian* No, 4, 1990.
- Dogan, Matter. "Political Science and the Other Sciences." Dalam *A New Handbook of Political Science*. New York: Oxford University Press, 1996.

- Donnelly, Jack. "Human Rights and Human Dignity: An Analytic Critique of non-Western Conceptions of Human Rights." *American Political Science Review*, Juni 1982.
- Duverger, Maurice. *Political Parties*. London: Methuen and Co. Ltd., 1954.
- _____. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. London: Methuen and Co. Ltd., 1967.
- Dyke, Vernon van. *Political Science: A Philosophical Analysis*. Stanford: Stanford University Press, 1960.
- Easton, David. "The Current Meaning of Behavioralism in Political Science." Dalam *The Limits of Behavioralism in Political Science*, ed. James C. Charlesworth. Philadelphia: American Academy of Political Social Science, 1962.
- _____. *A System Analysis of Political Life*. New York, John Wiley and Sons, 1965.
- _____. "Political Science." Vol. XII, *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York: The Macmillan Company and the Free Press, 1968.
- _____. "The New Revolution on Political Science." *American Political Science Review*, Desember 1969.
- _____. *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. Ed. Ke-2. New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1971.
- Eccleshall, Robert et al. *Political Ideologies: An Introduction*. Ed. ke-3. New York: Routledge, 2003.
- Eckstein, Harry dan Apter, David E., eds. *Comparative Politics*. London: The Free Press of Glencoe, 1963.
- Encyclopedia of the Social Sciences*. New York: Macmillan Co., 1959.
- Eisenstadt, S.N., ed. *Max Weber on Charisma and Institution Building*. Chicago: University of Chicago Press, 1968.
- Epp, Charles E. *The Rights Revolution*. Chicago: University of Chicago Press, 1998.
- Ethridge, Marcus E. dan Howard Handelman. *Politics in a Changing Society: A Comparative Introduction to Political Science*. New York: St Martins Press, 1994.
- Evans, Peter B. *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 1979.
- _____, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol, eds. *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press, 1985.
- Fakih, Mansour. "Hak Asasi Perempuan." *Jurnal Wacana*. Edisi Khusus, VIII/2001.
- Falkenheim, Victor C. "Political Participation in China." Dalam *Problems of Communism* XXVII, No. 3, Mei-Juni, 1978: 18-32. Washington DC, Mei-Juni 1978.
- Feith, Herbert. *The Indonesian Elections of 1955*. Ithaca, NY: Modern Indonesia Project, Cornell University, 1957.
- _____. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1962.
- Finer S.E. *Comparative Government*. London: Pelican Books, 1978.
- _____, ed. *Five Constitutions, Contrasts and Comparisons*. London: Penguin Books, 1979.
- Fletcher, Ossip K., ed. *Fundamental of Political Science*. New York, NY: Ronald Press Co., 1952.
- Forum untuk Reformasi Demokrasi. *Penilaian Demokrasi di Indonesia*. Jakarta: Internasional IDEA, 2000.

- Friedmann, W. *Legal Theory*. London: Steven & Sons Ltd., 1960.
- Friedrich, Carl J. *An Introduction to Political Theory; Twelve Lectures at Harvard*. New York Harper and Row, 1967.
- _____. *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*. Ed. ke-5. Weltham, Mass.: Blaisdell Publishing Company, 1967.
- Finer, Herman. *The Theory and Practice of Modern Government*. Two volumes. London: Meutheun & Co., Ltd., 1932.
- Fukuyama, Francis. *The End of History and the Lastman*. New York, NY: Avon Books, Inc., 1992.
- Gerth, Hans H. and C. Wright Mills, trans., eds., and introduction. *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press. 1958.
- Ghali, Boutros. "The Third World and Human Rights." *Bulletin of Human Rights*, Edisi Khusus. New York: U.N, 1988.
- Goodwin, Barbara. *Using Political Ideas*. Ed. ke-4. West Sussex, England: Barbara Goodwin, 2003.
- Goodin, Robert E. "Institutions and Their Design." Dalam *The Theory of Institutional Design*, ed. Robert E. Goodin. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Grey, Thomas C. "Molecular Motions: The Molmesian Judge in Theory and Practice." 37 *William and Mary Law Review* 19-45, 1995.
- Hadar, Ivan A. "Parpol LSM." *Republika*, 6 Januari 2006.
- Hague, Rod, et al. *Comparative Government and Politics*. Ed. ke-4. London: Macmillan Press: 1998.
- Halim, A. "Menuju ke Parlemen Sempurna." Dalam *Revue Indonesia 1946*. Yogyakarta: 1946.
- Haris, Syamsuddin. "Sistem proporsional yang Disempurnakan bagi Pemilu 1999. Kertas kerja yang disampaikan dalam diskusi pada Dialog Nasional *Agenda Pemilu : Visi, Tantangan dan Prospek di UI*, 20 -21 Juli, 1998
- Harrison, David. *Sociology of Modernization and Development*. London: Unwin Hymen Ltd, 1988.
- Hatta, Mohammad. *Sekitar Proklamasi 17 Agustus 1945*. Djakarta: Tintamas, 1969.
- _____. *Memoir*. Jakarta: PT Tintamas, 1979.
- Heller, Hermann. "Political Science." Dalam *Encyclopaedia of the Social Sciences*. New York: The Macmillan Co., 1959.
- Heywood, Andrew. *Politics*. London: Macmillan Press, 1997.
- _____. *Key Concepts in Politics*. New York, N.Y.: Palgrave Macmillan, 2000.
- _____. *Politics*. Ed. ke-2. New York, N.Y.: Palgrave, 2002.
- Holmes, Leslie. *Post Communism: An Introduction*. Cambridge, UK: Polity Press, 1998.
- Hoogerwerf, A. *Politologie: Begrippen en Problemen*. Alpena an den Rijn: Samson Uitgeverij, 1972.
- <http://encyclopedia.thefreedictionary.com/india/general/election>
- <http://encyclopedia.thefreedictionary.com/united/kingdom/general/election>
- <http://www.kpu.go.id>
- <http://www.nationalismproject.org/what/renan.htm>
- <http://www.parlemen.net>

<http://www.parliament.uk>

<http://www.parliament.uk/directories/hcio/stateparties.cfm>

http://www.parliament.uk/wiki/Lok_Sabha

"Hukum dan Masyarakat: Nomor Munas ke-III: The Rule of Law." *Madjalah Persahi*, No. 1, 1967.

"Hukum dan Masyarakat: Nomor Symposium Hak-hak Azasi Manusia (Human Rights)." *Madjalah Persahi*, No. 2, 1968.

Hunter, Floyd. *Community Power Structure*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 1953.

Huntington, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.

_____ dan Joan M. Nelson. *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1977.

Ikatan Pers Mahasiswa Indonesia, **Pemilihan Umum 1971: Seri Berita dan Pendapat**. Jakarta: Lembaga Pendidikan dan Konsultasi Pers, 1972.

International Commission of Jurists. *The Dynamic Aspects of the Rule of Law in the Modern Age*. Bangkok: International Commission of Jurists, 1965.

IPSA-AISP. *Abstracts IPSA 20th World Congress Fukuoka, 2006: Is Democracy Working?* Fukuoka: Fukuoka International Congress Center, 2006.

Irwin, Galen A. "Political Efficacy, Satisfaction, and Participation." *Mens en Maatschappij*, Winter, 1975.

Ishaque, Khalid M. "Human Rights in Islamic Law." *The Review, International Commission of Jurists*, Juni 1974.

Isjwara, F. *Pengantar Ilmu Politik*. Bandung: Dhiwantara, 1964.

Jenkin, Thomas P. *The Study of Political Theory*. New York: Random House, Inc., 1967.

Jennings, Ivor. W. *Cabinet Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1969.

Jong, J.J. de. *Wetenschap en Politiek*. Utrecht: Oosthoek, 1953.

Kahin, George McTurnan. *Nationalism and Revolution in Indonesia*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1970.

Karim, Rusli. *Perjalanan Partai Politik di Indonesia*. Jakarta: CV Rajawali, 1983.

Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. New York: Russell and Russell, 1961.

Kennedy, Paul. *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Changes and Military Conflict from 1500 to 2000*. New York: Random House, Inc., 1987.

Kirn, Michael E. "Behavioralism, Post-Behavioralism, and the Philosophy of Science: Two Houses, One Plague." *The Review of Politics*, Januari 1977.

Koentjaraningrat. *Arti Antropologi untuk Indonesia Masa ini*. Djakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 1969 (Terbitan Tak Berkala Lembaga Research Kebudayaan Nasional, LIPI, No. I/1).

Koesnoe, Mohamad. *Musjawarah: Een Wijze van Volksbesluitvorming Volgens Adatrecht*. Nijmegen: Katholieke Universiteit, 1969.

Kolakowsky, Leszek. *Main Currents of Marxism: Its Origins, Growth and Dissolution*. Vol. III. Oxford: Oxford University Press, 1978.

Komisi Pemilihan Umum, tahun 2004.

Kompas, 12 Januari 1991.

- Kompas*, 29 April 1991.
- Kranenburg, R. *Algemene Staatsleer*. Haarlem : H.D. Tjeen Wilink, 1951.
- _____. *Ilmu Negara Umum*. Terjemahan B. Sabaroedin. Jakarta: J.B. Wolters, 1959.
- Lalman, David. et al. "Formal Rational Choice Theory." Dalam *Political Science: The State of the Discipline II*, ed. Ada W. Finifter. Washington: The American Political Science Association, 1993.
- Lane, Jan-Erik and Svante Ersson. *Comparative Politics: An Introduction and New Approach*. Cambridge: Polity Press, 1994.
- Lapalombara, Joseph dan Myron Weiner. *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press, 1966.
- Laqueur, Walter dan Barry Rubin, eds. *The Human Rights Reader*. New York: New American Library, 1979.
- Larana, Enrique, Hank Johnston, and Joseph R. Gustfild. *New Social Movements: From Ideology to Identity*. Philadelphia: Temple University Press, 1994.
- Laski, Harold J. *The State in Theory and Practice*. New York: The Viking Press, 1947.
- Laswell, Harold D. *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: Meridian Books, Inc., 1972.
- _____. dan Abraham Kaplan. *Power and Society*. New Haven: Yale University Press, 1950.
- Legge, John D. *Soekarno: Sebuah Biografi Politik*. Jakarta: Penerbit Sinar Harapan, 1985
- Lembaga Pembela Hak-Hak Asasi Manusia, 28 Maret 1968.
- Lenin, Vladimir Ilyich. *State and Revolution*. New York: International Publishers, 1932.
- Lent, Adam. *New Political Thought: An Introduction*. London: Lawrence and Wishart, 1998.
- Lev, Daniel S. *The Transition to Guided Democracy: Indonesian Politics, 1957–1959*. Ithaca, NY: Modern Indonesia Project, Cornell University Press, 1966.
- _____. "Political Parties in Indonesia." Dalam *Party Systems of Southeast Asia*. Terbitan Khusus, Journal of Southeast Asian History. Singapore; Maret 1967.
- Liddle, William R., ed. *Political Participation in Modern Indonesia*. New Haven: Yale University Southeast Asia Studien, 1973.
- Lindblom, Charles E. "Another State of Mind." *American Political Science Review*, Maret 1981.
- Lipset, Seymour Martin. *Political Man: The Social Bases of Politics*. Bombay: Vakila, Feffer and Simons Private, Ltd., 1960.
- Locke, John. *The Two Treaties of Government*. London: Awnscham Churchill, 1689.
- Logemann, J.H.A. *Het Staatsrecht van Indonesie*. Den Haag: W. van Hoeve, 1954.
- Lijphart, Arend. *Electoral Systems and Party Systems*. Ed. ke-2. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- Lyphart, Arend. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty Seven Democracy 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press, 1994.
- MacIver, Robert M. *The Modern State*. London: Oxford University Press, 1926.
- _____. *The Web of Government*. New York: The Macmillan Company, 1961.
- Macridis, Roy C. *The Study of Comparative Government*. New York: Random House Inc., 1967.

- Malik, Adam. *Riwayat dan Perjuangan sekitar Proklamasi Kemerdekaan Indonesia 17 Agustus 1945*. Cetakan ke-4. Djakarta: Widjaya, 1962.
- Marcuse, Herbert. *One Dimensional Man: Studies in the Ideology of Advanced Industrial Society*. Dengan Kata Pengantar baru dari Douglas Kellner. Boston: Beacon Press Books, 1991.
- Mayo, Henry B. *An Introduction to Democratic Theory*. New York: Oxford University Press, 1960.
- Marle, A. van. "The First Indonesian Parliamentary Elections." *Indonesie*, IX, 1956.
- McClosky, Herbert. "Political Participation." *International Encyclopedia of the Social Sciences*. Ed. ke-2. New York: The Macmillan Company, 1972.
- McLellan, David. *Marxism after Marx*. London: Macmillan Press, 1979
- Merriam, Charles R. *Political Power: Its Composition and Incidence*. New York: McGraw Hill, 1934.
- Merkel, Peter H. *Continuity and Change*. New York: Harper and Row, 1967.
- Meyer, Alfred G. "Marxism." *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York: Macmillan Co, 1968.
- Milbrath, L dan M. Goel. *Political Participation: How and Why do People Get Involved in Politics*. Ed. ke-2. Chicago, Illinois: Rind McMally, 1977.
- Miliband, Ralph. *Marxism and Politics*. Oxford: Oxford University Press, 1978.
- Mitchell, Joyce M. dan William C. Mitchell. *Political Analysis and Public Policy: An Introduction to Political Science*. Chicago: Rand Mc. Nally, 1969.
- Montesquieu, Charles de. Montesquieu: *The Spirit of Laws*. Diterjemahkan dan diedit oleh Anne M. Cohler, Basia C. Miller & Harold S. Stone (Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 1989).
- Murphy, Walter F. "Constitutions, Constitutionalism, and Democracy." Dalam *Constitutionalism and Democracy: Transitions in the Contemporary World*, ed., Douglas Greenberg et al. Oxford: Oxford University Press, 1993.
- Nagel, Jack H. *The Descriptive Analysis of Power*. New Haven: Yale University Press, 1975.
- Nasution, Adnan Buyung. *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia*. Den Haag: CIP-Gegevens Koninklijke Bibliotheek, 1992. Diterjemahkan oleh *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia*, cetakan II, Jakarta, Pustaka Utama Grafiti, 1995.
- Nasution, A.H. *Memenuhi Panggilan Tugas*. Jilid ke-8, cetakan ke-2. Jakarta: CV. Haji Masagung, 1989.
- Neumann, Sigmund. "Modern Political Parties." Dalam *Comparative Politics: A Reader*, eds. Harry Eckstein dan David E. Apter. London: The Free Press of Glencoe, 1963.
- Noer, Deliar. *Pengantar ke Pemikiran Politik*. Medan: Dwipa, 1965.
- Notosusanto, Nugroho, ed. *Tercapainya Konsensus Nasional 1966-1969*. Jakarta: PN Balai Pustaka, 1985.
- Ollman, Bertell and Edward Vernoff, eds. *The Left Academy*. New York: McGraw-Hill, 1982.
- Oud, P.J. *Het Constitutioneel Recht van het Koninkrijk der Nederlanden*. Zwolle: Tjeenk Willink, 1947.
- Panitia Pemilihan Indonesia. *Indonesia Memilih: Pemilihan Umum di Indonesia yang Pertama*. Jakarta: Batanghari NV, 1958

- Parakitri T. Simbolon. *Menjadi Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006.
- Parkin, Frank. *Marxism and Class Theory: A Bourgeois Critique*. New York: Columbia University Press, 1972.
- Parsons, Talcott. "The Distribution of Power in American Society." *World Politics*, Oktober, 1957.
- Pauker, Guy J. "The Role of Political Organization in Indonesia." *Far Eastern Survey XXVII*. No. 9, September 1958.
- Pot, C.W. van der. *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*. Zwolle: Tjeenk Wilink, 1953.
- Pringgodigdo, A.K. *Kedudukan Presiden menurut Tiga Undang- Undang Dasar, dalam Teori dan Praktek*. Jakarta: PT. Pembangunan, 1956.
- _____. *Tiga Undang-Undang Dasar*. Djakarta: Pembangunan, 1964.
- _____. *Sejarah Pergerakan Rakjat Indonesia*. Djakarta: Dian Rakyat, 1978.
- Pulzer, Peter G.J. *Political Representation and Elections in Britain*. London: George Allen and Unwin Ltd., 1967.
- Purbopranoto, Kuntjoro. "Tiga Tahun Pekerjaan Legislatif Negara." *Mimbar Indonesia*, no. 33, 17 Agustus 1948.
- Pylee, M.V. *Constitutional Government in India*. Bombay: Asia Publishing House, 1960.
- Radi, Umaldi. "Porsi Partai Persatuan Pembangunan di Bawah Asas Tunggal: Suatu Rekonstruksi Historis." Makalah pada seminar dan Kongres Nasional I Asosiasi Ilmu Politik Indonesia, Jakarta, Desember, 1987.
- Raliby, Osman. *Documenta Historica: Sejarah Dokumenter dari Pertumbuhan dan Perjuangan Negara Republik Indonesia*. Djakarta: Bulan Bintang, 1953.
- Ranawijaya, Usep. *Hukum Tatanegara Indonesia: Dasar-Dasarnya*. Jakarta, Ghalia Indonesia, 1983
- Rancangan Repelita ke-6. 1994/95-1998/1999.*
- Ranney, Austin. *The Governing of Men*. New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1966.
- Rasjidi, H.M. *Islam Menentang Komunisme*. Djakarta: Islam Studi Club Indonesia.
- Rawls, John. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1971.
- Rauf, Maswadi. *Partai Sjarikat Islam Indonesia, 1965-1970*. Skripsi Fakultas Ilmu-ilmu Sosial, Universitas Indonesia. Djakarta: 1971.
- _____. "Masa Depan Pembangunan Politik Indonesia: Beberapa Masalah Organisasi Politik." Makalah pada Seminar dan Kongres Nasional 1 Asosiasi Ilmu Politik Indonesia, Jakarta, Desember, 1987.
- Raz, Joseph. "On the Authority and Interpretation of Constitutions: Some Preliminaries." Dalam *Constitution: Philosophical Foundation*, ed. Larry Alexander. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reeve, David. *Golkar of Indonesia: An Alternative to the Party System*. Singapore: Oxford University Press, 1985.
- Reksodiputro, Subagio, ed. *Wilopo 70 Tahun*. Jakarta: Gunung Agung 1979.
- Renan, Ernest. "What is a Nation?" dalam Geoff Eley dan Ronald Gregor Suny, ed., *Becoming National: A Reader*. New York dan Oxford: Oxford University Press, 1996.

- Robertson, Geoffrey. *Crimes Against Humanity: The Struggle for Global Justice*. New York: The New Press, 1999.
- Robson, W.A. *The University Teaching of Social Sciences: Political Science (Teaching in the Social Sciences)*. Paris: UNESCO, 1954.
- Roskin, Michael et al. *Political Science: An Introduction*. Ed. ke-8. New Jersey: Prentice Hall, 2003.
- Rossi, Ernest E. dan Barbara P. McCrea. *The European Political Dictionary*. Santa Barbara: California: ABC-CLIO, Riviera Campus, 1985.
- Rule, James B. *Theory and Progress in Social Science*. Cambridge: Cambridge University press, 1997.
- Rush, M. *Politics and Society: An Introduction to Political Sociology*. Hemel Hempstead: Harvest Wheatsheaf, 1992.
- Ruttan, Vernon W. "What Happened to Economic Development." *Economic Development and Cultural Change*. Chicago: University of Chicago, 1991.
- Sait, Edward McChesney. *Political Institutions: A Preface*. New York: Appleton Century Crofts Inc., 1938.
- Salio, R. *Masalah Pemahaman dan Jaminan Hak-Hak Asasi Manusia*. Jakarta: M.A. Yahya & Co.
- Sanit, Arbi. *Partai Komunis Indonesia: Suatu Analisa Mengenai Sumber Kekuatan Politik di Pedesaan Jawa Tengah dan Jawa Timur Tahun 1951-1965*. Skripsi Fakultas Ilmu-ilmu Sosial, Universitas Indonesia. Djakarta: 1969.
- Sario, R. *Masalah Penahanan dan Djaminan Hak-hak Azasi Manusia*. Djakarta: M.A. Yahya and Co., t.t.
- Sartono Kartodirdjo, Marwati Djoened Poesponegoro, Nugroho Notosusanto. *Sejarah Nasional Indonesia*. Jilid I - VI. Jakarta: Balai Pustaka, 1977.
- Sartori, Giovanni. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.
- Sayyid, Khalid bin. *The Political System of Pakistan*. Lahore: Oxford University Press, 1967.
- Schapiro, Leonard, ed. *The USSR and the Future*. New York: Frederick A. Praeger, 1963.
- Sekretariat DPR-GR. *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*. Jakarta: Sekretariat DPR-GR 1971.
- Seminar Pemilihan Umum, Djakarta, 27-31 Djanuari 1970. *Pemilihan Umum dan Masalah-masalah yang Ditimbulkan*. Djakarta: Dewan Mahasiswa Universitas Indonesia, 1970.
- Sewaka. *Tjorat-tjoret dari Djaman ke Djaman*. Bandung: 1955.
- Shils, Edward. *Political Development in the New States*. Gravenhage: Mouton & Co, 1962.
- Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2000, 2001, 2002.
- Simatupang, T.B. *Laporan dari Banaran: Kisah Pengalaman Seorang Prajurit Selama Peran Kemerdekaan*. Jakarta: Penerbit Sinar harapan, 1960.
- _____. "Komunisme Dipandang dari Sudut Agama Kristen Protestan." Dalam T.B. Simatupang, *Tugas Kristen dalam Revolusi*. Djakarta: Badan Penerbit Kristen, 1967.
- _____. "Persoalan Negara dalam Pemikiran Komunisme." Dalam T.B. Simatupang, *Tugas Kristen dalam Revolusi*. Djakarta: Badan Penerbit Kristen, 1967.

- _____. *Tugas Kristen dalam Revolusi*. Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1967.
- Simbolon, Parakriti T. *Menjadi Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006.
- Simorangkir, J.C.T. dan B. Mang Reng Sai. *Konstitusi dan Konstituante Indonesia*. Jakarta: Soeroengan, 1958.
- Sinar Harapan, 12 Desember 1963.
- Singgih, Sapartini. *Partai Muslimin Indonesia: Berdiri dan Perkembangannya hingga 1970*. Skripsi Fakultas Ilmu-ilmu Sosial, Universitas Indonesia. Djakarta: 1972.
- Singleton, et al. *Australian Political Institutions*. Ed. ke-6. Australia: Longman 2000.
- Sjahrir, Sutan. *Sosialisme dan Marxisme: Suatu Kritik Terhadap Marxisme*. Jakarta: Djambatan, 1967.
- Sjamsuddin, Nazaruddin. *Partai Nasional Indonesia dan Kepolitikannya pada Masa Terakhir ini*. Skripsi Fakultas Ilmu-ilmu Sosial, Universitas Indonesia. Djakarta: 1970.
- Snyder, Louis D. *Abad Pemikiran*. Terjemahan Njoman S. Pendit. Djakarta: Bhratara, 1962.
- Soedjatmoko. "Indonesia: Problems & Opportunities." Dyason Memorial Lectures dalam *The Australian Outlook*, Desember 1967.
- Soedjatmoko. "Human Rights." *The Primacy of Freedom*. New York: University Press of America, 1985.
- Soekarno. "Pidato Presiden." *Merdeka*, 25 Agustus 1945.
- _____. "Pidato Presiden." 28 Oktober 1956.
- Soepomo, R. *Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia dengan Sekedar Tjataan dan Keterangan di Bawah Tiap-tiap Pasal Menurut Penjelasan dan Djawaban Pemerintah Kepada Parlemen RIS*. Jakarta: Noordhoff – Kolff, 1950.
- Soltau, Roger F. *An Introduction to Politics*. London: Longmans, 1961.
- Somit, Albert and Joseph Tanenhaus. *The Development of American Political Science: From Burgess to Behavioralism*. Ed. Ke-2. New York Irvington Publisher, 1982.
- SRS, Herdi. *LSM, Keadilan Sosial dan Demokrasi: Catatan kecil dari Arena Masyarakat dan Negara*. Jakarta: LP3ES & Yappika, 1999
- Stackelberg, George A. von. "The Soviet Concept of the Revolutionary Democratic State and its Political Significance." *Bulletin*. Munich: Institute for the study of the USSR, XIII, April 1966.
- Stalin, J.V. *Problems of Leninism*. Peking: Foreign Language Press, 1976.
- Strong, C.F. *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*. London: Sidgwick and Jackson, 1963.
- Sumantri, Sri. *Sistem Dua Partai*. Bandung: Binatjpta, 1968.
- _____. *Demokrasi Pantjasila dan Implementasinya menurut/dalam Undang-undang Dasar 1945*. Bandung: Alumni, 1969.
- Suny, Ismail. *Pembahagian Kekuasaan Negara: Suatu Penjelidikan Perbandingan dalam Hukum Tatanegara Inggris, Amerika Serikat, Uni Sovjet, dan Indonesia*. Djakarta: Departemen Penerangan R.I., 1962.
- _____. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Edisi ke-5. Jakarta: Aksara Baru, 1983.
- Suprpto, Bibit. *Perkembangan Kabinet dan Pemerintahan di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985.
- Taylor, John J. "The Maoist Revolutionary Mode in Asia." *Current Scene*, March 7, 1971.

- The American Political Science Association: Networking A World of Scholars.*
The Dynamic Aspects of the Rule of Law In the Modern Age.
The Economist, 29 Juni 1991.
- Traer, Robert. *Faith in Human Rights*. Washington DC: Georgetown University Press; 1991.
- Undang-undang RI, No. 23, Tahun 2004. *Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga (PKDRT)*.
- Undang-undang RI, No. 12, Tahun 2006. *Kewarganegaraan Republik Indonesia (KRI)*.
- Undang-undang RI, No. 21, Tahun 2007. *Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (PTPPPO)*.
- UNESCO. *Contemporary Political Science: A Survey of Methods, Research and Teaching*. Publication No. 426. Paris: UNESCO, 1950.
- United Nations. *Status of Ratification of the Principal International Human Rights Treaties*, as of 2 Mei 2003. Geneva: U.N, 2003.
- Utrech, E. *Pengantar Hukum Tata-Negara Indonesia*. Djakarta: Ichtiar, 1959.
_____. *Pengantar dalam Hukum Indonesia*. Djakarta: Ichtiar, 1966.
- Verba, Sidney dan Norman H. Nie. *Participation in America*. New York: Harper and Row, 1972.
- Visman Report*. Jilid I. Batavia: Landsdrukkerij, 1941.
- Vyshinky, Andrei Y. *The Law of the Soviet State*. New York: The Macmillan, 1961.
- Wade, E.C.S. and G. Godfrey Philips and A.W. Bradley. *Constitutional Law: An Outline of the Law and Practice of the Constitution, Including Central and Local Government, the Citizen and the State and Administration Law*. Ed. ke-7. London: Longmans, 1965.
- Wade, Robert. *Governing the Market*. Princeton, NJ: Princeton University Press. 1991.
- Weber, Max. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tubingen: Mohr, 1922.
- Wheare, Kenneth C. *Federal Government*. New York: Oxford University Press, 1964.
- Wilopo. *Zaman Pemerintahan Partai dan Kelemahan-kelemahannya*. Jakarta: Yayasan Idayu, 1978.
- Wiseman, H. Victor. *Politics: The Master Science*. New York: Pegasus, 1969.
- Wiyono, R. *Organisasi Kekuatan Sosial Politik di Indonesia*. Bandung: Penerbit Alumni, 1982.
- Yamin, Muhammad. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Djembatan, 1951.
_____. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Yayasan Prapanca, 1959.
- Yayasan API. *Panduan Parlemen Indonesia*. Jakarta: Yayasan API, 2001.
- Yew, Lee Kuan. Wawancara *The Economist*. 29 Juni 1991.
- Zarcher, Arnold. J., ed. *Constitutions and Constitutional Trends Since World War II*. New York: New York University Press, 1955.
- Zuckerman, Alan S. *Doing Political Science*. Boulder Col.: Westview Press, 1991.

SINGKATAN

ABRI : Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
AIPO : ASEAN Inter-Parliamentary Organization
APBN : Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
APSA : The American Political Science Association
AS : Amerika Serikat
ASEAN : Association of Southeast Asian Nations

CCCPC : Central Committee Chinese Party Congress
CEDAW : The Convention on the Elimination of all form off Discrimination Against Women
CIS : Commonwealth Independent State
CSCSE : Conference on Security and Cooperation in Europe

DOM : Daerah Operasi Militer
DPA : Dewan Pertimbangan Agung
DPD : Dewan Perwakilan Daerah
DPR : Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD : Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPRGR : Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong

FISIP : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
FISIPOL : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
FPTP : The First Past The Post

G 30 S : Gerakan 30 September
GAPI : Gabungan Politik Indonesia
GNP : Gross National Product
Golkar : Golongan Karya

HAM : Hak Asasi Manusia
HAP : Hak Asasi Perempuan

ICC : International Criminal Court
IMF : Internationale Monetary Fund
IPSA : International Political Science Association

KASI : Kesatuan Aksi Sarjana Indonesia
KKN : Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme
KMB : Konferensi Meja Bundar
KNIP : Komite Nasional Indonesia Pusat
KPU : Komisi Pemilihan Umum
KRI : Komite Republik Indonesia
KRN : Kongres Rakyat Nasional

LSM : Lembaga Swadaya Masyarakat

MA : Mahkamah Agung
MIAI : Majelis Islam A' laa Indonesia
MPR : Majelis Permusyawaratan Rakyat
MPRS : Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara

NATO : North Atlantic Treaty Organization
NEP : New Economic Policy
NPC : National People Congress
NSM : New Social Movement
NU : Nahdlatul Ulama

OPEC : Organization of the Petroleum Exporting Countries
OPP : Organisasi Peserta Pemilu
OUA : Organisasi Persatuan Afrika

PAN : Partai Amanat Nasional
Parkindo : Partai Kristen Indonesia
Parmusi : Persaudaraan Muslimin Indonesia
PBB : Perserikatan Bangsa-Bangsa
PD : Perang Dunia
PDI : Partai Demokrasi Indonesia
Pemilu : Pemilihan Umum
Permesta : Perjuangan Rakyat Semesta
Pilkada : Pemilihan Kepala Daerah
PK : Partai Keadilan
PKB : Partai Kebangkitan Bangsa
PKC : Partai Komunis China

PKDRT : Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga
PKI : Partai Komunis Indonesia
PKUS : Partai Komunis Uni Soviet
PM : Perdana Menteri
PNG : Papua New Guinea
PNI : Partai Nasional Indonesia
PNS : Pegawai Negeri Sipil
POLRI : Kepolisian Republik Indonesia
PPP : Partai Persatuan Pembangunan
PSI : Partai Sosialis Indonesia
PSII : Partai Syarikat Islam Indonesia
PRRI : Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia
PT : Perseroan Terbatas
PTPPO : Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang

RAN HAM : Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia
RI : Republik Indonesia
RIS : Republik Indonesia Serikat
RPA : Republika Poludniowej Afriky
RUU : Rancangan Undang-Undang

SEATO : Southeast Asia Treaty Organization
SIT : Surat Izin Terbit
SIUPP : Surat Izin Usaha Penerbitan Pers
SUPERSEMAR : Surat Perintah Sebelas Maret

TNI : Tentara Nasional Indonesia

UNESCO : The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNO : United Nation Organization
UU : Undang-Undang
UUD : Undang-Undang Dasar

WNA : Warga Negara Asing
WNI : Warga Negara Indonesia

SUMBER GAMBAR DAN FOTO

Halaman 2 Mamik Eko Yudho

Halaman 14 <http://faculty.frostburg.edu/phil/forum/Plato-3.jpg>

Halaman 14 http://cwx.prenhall.com/bookbind/pubbooks/thomas_br/chapter1/medialib/custom3/bios/images/Aristotle.jpeg

Halaman 18 <http://ispp.org/archiveslasswell.html>

Halaman 19 TEMPO/ Hendra Suhara

Halaman 26 TEMPO/ Rully Kesuma

Halaman 40 <http://ecos.blogalia.com/historias/42998>, <http://www.liberty.uni-hd.de/>,
Imam B. Prasodjo

Halaman 49 http://www.zeno.org/Soziologie.images/l/leben_00.jpg

Halaman 63 <http://www.sociologyprofessor.com/socialtheorists/talcottparsons.php>

Halaman 67 <http://www.yale.edu/opa/v29.n6/story3.html>

Halaman 68 <http://www.contemplativemind.org/practices/tree-of-practices.gif>, Ariful
Amir, Ahmad Muzayyin, Muhammad Riyadh

Halaman 75 http://www.faculty.uci.edu/profile.cfm?faculty_id=2547

Halaman 76 <http://news-service.stanford.edu/news/2003/january8/obitalmond-18.html>, David E Almond

Halaman 88 <http://www.marcuse.org/herbert/index.html>

Halaman 91 <http://wsarch.ucr.edu/archive/gunder97cd.html>

Halaman 95 <http://www.hinduonnet.com/fline/fl2204/images/20050225005900403.jpg>

Halaman 102 TEMPO/ Bernard Chaniago

Halaman 107 <http://www.acton.org/images/lordacton/portrait.jpg>

Halaman 109 http://www.nationalarchives.gov.uk/pathways/citizenship/citizen_subject/making_history_citizen.htm

Halaman 111 <http://www.victorianweb.org/graphics/kneller1.html>

Halaman 113 <http://www.hkbu.edu.hk/~ppp/img/large/kant2.jpg>

Halaman 115 <http://www.23hq.com/guan/photo/1116/original>

Halaman 122 <http://www.storyofpakistan.com/person.asp?perid=P017&Pg=3>

Halaman 136 <http://www.komunisti.sk/hlavnastranka.htm>

Halaman 140 <http://www.creationism.org/books/TaylorInMindsMen/TaylorIMMn14.htm>

- Halaman 146 http://www.stel.ru/museum/lenin_leader_russian_socialist_society.htm
- Halaman 149 <http://users.viawest.net/~keirsej/revolutions.html>
- Halaman 151 <http://www.casarusia.com/index.php?/archives/98-Retratos-oficiales-Mikhail-Gorbachev,-Boris-Yeltsin.html>
- Halaman 158 <http://www.marxists.org/svenska/mao/index.htm>
- Halaman 160 <http://newsgd.com/specials/deng100thbirthanniversary/gdandopeninguppolicy/200407260064.htm>
- Halaman 166 Departemen Penerangan Republik Indonesia
- Halaman 171 www.socsci.auc.dk
- Halaman 174 http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/readings/declaration_image.jpg.
- Halaman 174 <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/jpg/droit-3.jpg>
- Halaman 197 http://kepastakaan-presiden.pnrgo.id/info_terkait/kabinet/sjahrir_3.htm
- Halaman 198 <http://www.tokohindonesia.com/ensiklopedi/h/hatta/index.shtml>
- Halaman 208 Dokumentasi KONTRAS
- Halaman 214 http://www.axonais.com/saintquentin/musee_lecuyer/graphs/rousseau.jpg
- Halaman 255 Antara Foto
- Halaman 256 TEMPO/ Rully Kesuma
- Halaman 257 TEMPO/Gatot Sriwidodo
- Halaman 264 *Illustrations Of The Revolution, From A Unitary State To A Unitary State 1945-1950*, Kementrian Penerangan Republik Indonesia, Djakarta, 1954
- Halaman 272 <http://www.parlement.com/9291000/biof/00749>, Eerste Kamer
- Halaman 278 <http://bensguide.gpo.gov/3-5/government/branches.html>
- Halaman 282 http://www.memo.fr/Article.asp?ID=JJR_REL_039
- Halaman 292 <http://www.dpr.go.id>, <http://www.mahkamahagung.go.id/>, Ariful Amir, <http://www.ri.go.id>
- Halaman 325 Antara Foto
- Halaman 330 http://www.onderwijsbeeldbank.geheugenvannederland.nl/component/option,_bbkb/vak,geschiedenis/hoofdthema,4/subthema,50/onderwerp,44/object,93427/
- Halaman 348 Antara Foto
- Halaman 361 Ariful Amir
- Halaman 364 TEMPO/ Beng Bratanata
- Halaman 368 <http://www.coloradocollege.edu/Academics/Anniversary/Participants/Huntington.htm>
- Halaman 378 <http://www.news.harvard.edu/gazette/2006/09.28/99-verba.html>
- Halaman 394 Departemen Penerangan Republik Indonesia
- Halaman 424 <http://id.wikipedia.org/wiki/Soekarno>
- Halaman 429 TEMPO/ Rully Kesuma
- Halaman 433 <http://www.arsipjatim.go.id/web/uploadFile/TBGALERI/Badan%20Arsip%20Propinsi%20Jawa%20Timur/jalanraya.jpg>
- Halaman 446 Antara Foto

Halaman 458 Dari berbagai sumber, Muhammad Riyadh

Halaman 461 Antara Foto

Halaman 475 Antara Foto

Halaman 484 Ariful Amir

INDEKS

- ABRI, 129, 131, 134, 313, 337, 338, 441, 442, 443, 456, 475, 476.
- Acton, Lord, 107, 175.
- AIPO, 238.
- Ali Sastroamidjojo, 310.
- Almond, Gabriel, 10, 76, 77, 370, 376, 387.
- Amir Sjarifuddin, 310.
- Andropov, Yuri, 148.
- Angket, hak, 326, 331, 332, 333, 337, 339.
- Apeldoorn, L. J. van, 169.
- Aristoteles, 5, 13, 14, 28, 170.
- ASEAN, 238, 275.
- Assembly, 125, 126, 224, 287, 305, 315, 320.
- Badan Eksekutif, 72, 128, 130, 170, 177, 184, 191, 284, 285, 286, 289, 295, 296, 297, 299, 300, 302, 303, 305, 307, 310, 311, 312, 314, 315, 316, 321, 322, 323, 324, 326, 327, 329, 333, 335, 357, 357, 358, 384, 385, 411, 418, 419, 437.
- Badan Legislatif, 72, 94, 131, 170, 177, 183, 185, 190, 191, 196, 199, 269, 273, 278, 280, 284, 285, 289, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 305, 306, 311, 315, 316, 317, 318, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 339, 340, 341, 344, 351, 353, 357, 419, 440, 473, 483, 488.
- Badan Yudikatif, 72, 116, 170, 177, 191, 278, 282, 284, 289, 350, 351, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 360, 411, 441.
- Bernstein, Edward, 145.
- Bill of Rights, 173, 175, 177, 186, 187, 190, 215.
- Brezhnev, Leonid, 148.
- Chaos, 161, 164, 231, 387.
- Checks and Balances, 284, 289, 290, 291, 304, 311.
- Civil Law, 351, 352, 353, 355.
- Covenant, 219, 258.
- Dahl, Robert A., 10, 67, 77, 371, 418, 445.
- Das Kapital, 140.
- Declaration, 174, 212, 213, 215, 218, 219, 227, 233, 239, 243, 244, 248, 256.
- Democratic Socialist, 145, 430.
- Demokrasi, 15, 24, 25, 26, 33, 72, 73, 75, 76, 79, 82, 99, 105, 106, 107, 108, 109, 111, 112, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 134, 135, 139, 140, 150, 153, 154, 157, 158, 161, 162, 163, 164, 172, 177, 191, 211, 213, 215, 216, 217, 218, 221, 235, 236, 248, 249, 250, 287, 288, 297, 303, 304, 310, 311, 316, 317, 319, 325, 326, 330, 334, 336, 337, 338, 339, 344, 345, 346, 347,

- 348, 354, 357, 358, 359, 367, 368, 369, 370, 371, 376, 379, 380, 384, 385, 392, 402, 403, 405, 409, 410, 411, 412, 422, 424, 432, 438, 439, 440, 441, 442, 446, 447, 448, 452, 453, 455, 456, 461, 473, 474, 475, 477, 478, 479, 480, 482.
- Deng Xioping, 160, 163, 164, 309.
- Deutsch, Karl W., 10, 20.
- Dicey, A.V., 113, 115, 274, 351.
- Diktator, 54, 119, 127, 144, 146, 153, 155, 157, 162, 163, 176, 178, 276, 336, 354.
- Distribution of Power, 350.
- Dubchek, Alexander, 164.
- Duverger, Maurice, 397, 415, 416, 466.
- Easton, David, 10, 21, 22, 65, 77.
- Eksekutif, 54, 72, 112, 124, 128, 130, 124, 156, 170, 177, 184, 191, 202, 236, 251, 254, 267, 273, 278, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 309, 310, 311, 312, 314, 315, 316, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 336, 350, 356, 357, 358, 384, 385, 409, 411, 418, 419, 437, 441, 449, 450, 469, 480.
- Electoral, Threshold, 451, 453, 472, 473, 483, 485.
- Engels, Friedrich, 85, 86, 141, 153.
- Fasisme, 46, 85, 196, 399, 402, 424, 427.
- Federalisme, 178, 200, 267, 274, 277, 280.
- Feith, Herbert, 26, 429, 430, 439.
- Finer, Herman, 170.
- Ghandi, Indira, 302, 356.
- Glasnot, 149.
- Golongan Karya, 132, 289, 313, 319, 335, 338, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 347, 348, 402, 444, 445, 446, 447, 450, 452, 453, 454, 457, 476, 477, 478, 479, 484.
- Golongan Putih, 479, 480.
- Hak Asasi Manusia, 213, 215, 218, 220, 228, 229, 238, 246, 247, 254, 255, 257, 356, 362, 384, 391.
- Hallowell, John, 11, 79.
- Hegel, George, 140, 141, 142.
- Heller, Hermann, 37, 38.
- Holmes, Leslie, 165.
- Holmes, O. W., 351.
- Hoselitz, Bert F., 28.
- Hukum, 5, 6, 8, 9, 18, 23, 29, 35, 36, 37, 38, 45, 48, 49, 50, 51, 64, 71, 92, 97, 106, 107, 108, 111, 112, 113, 114, 115, 130, 141, 142, 143, 144, 155, 165, 169, 170, 172, 175, 176, 178, 179, 181, 184, 185, 188, 201, 203, 213, 214, 219, 220, 222, 225, 226, 231, 239, 241, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 268, 272, 273, 285, 288, 314, 335, 347, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 360, 362, 363, 391, 484.
- Huntington, Samuel, 368, 381, 403.
- Ilmu Sosial, 5, 6, 7, 8, 10, 13, 19, 21, 28, 29, 30, 32, 46, 59, 390.
- Imperialisme, 90, 146.
- International Commission of Jurists, 115, 116, 117, 139, 240.
- Judicial Review, 181, 190, 191, 284, 350, 355, 358, 359, 360.
- Kabinet, 78, 94, 123, 128, 129, 133, 156, 181, 188, 189, 197, 198, 199, 285, 288, 290, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 305, 306, 307, 310, 311, 320, 321, 322, 326, 328, 329, 332, 425, 427, 428, 430, 431, 432, 436, 437, 438, 440, 452, 467, 472, 475, 476, 477, 479.
- Kant, Immanuel, 113.
- Kapitalisme, 82, 83, 85, 86, 89, 146, 163.
- Kautsky, Karl, 145.

- Kekuasaan, 10, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 25, 37, 43, 41, 45, 47, 48, 49, 51, 52, 54, 55, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 72, 73, 74, 76, 79, 87, 97, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 116, 117, 118, 121, 124, 125, 126, 127, 133, 137, 144, 146, 147, 150, 151, 156, 157, 160, 161, 163, 164, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 179, 180, 183, 184, 187, 191, 192, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 203, 204, 214, 217, 219, 221, 223, 231, 241, 246, 248, 253, 257, 265, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 294, 295, 296, 297, 299, 300, 302, 304, 305, 306, 307, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 316, 320, 327, 328, 329, 331, 335, 336, 346, 350, 351, 352, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 368, 379, 402, 404, 410, 414, 420, 422, 425, 426, 427, 440, 441, 450, 453.
- Kelompok Kepentingan, 58, 72, 94, 365, 372, 373, 383, 384, 387, 388, 389.
- Kelompok Penekan, 384.
- Kennedy, John F., 165, 321.
- Keynes, John Maynard, 115, 216, 403.
- Khan, Ayub, 122, 123, 124, 125, 304, 414.
- Khrushchev, Nikita, 83.
- Kiri Baru (New left), 82, 85, 141, 385.
- Komunis, 26, 55, 83, 106, 121, 129, 130, 137, 139, 140, 144, 147, 148, 149, 150, 152, 153, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 175, 176, 177, 182, 212, 217, 229, 287, 293, 294, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 312, 327, 328, 329, 354, 370, 379, 380, 381, 405, 410, 411, 412, 431.
- Komunisme, 7, 46, 55, 82, 83, 84, 85, 86, 90, 105, 106, 107, 130, 137, 139, 141, 143, 145, 147, 149, 151, 152, 153, 154, 155, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 217, 218, 354, 399, 410, 413, 429, 430.
- Konstitusi, 72, 97, 99, 103, 105, 106, 107, 112, 114, 116, 121, 122, 127, 128, 130, 131, 139, 149, 150, 172, 177, 179, 180, 182, 184, 185, 190, 191, 194, 202, 204, 213, 249, 250, 269, 278, 287, 291, 295, 300, 309, 314, 332, 341, 349, 353, 355, 356, 359, 360, 361, 362, 437.
- Konstitusionalisme, 112, 171, 172, 173, 175, 177.
- Kontrak Sosial, 111.
- Konvensi, 167, 179, 180, 181, 186, 187, 188, 189, 197, 255, 258, 259, 261, 300, 302.
- Kranenburg, 73, 272, 273.
- Laband, Paul, 36.
- Laski, Harold J., 48, 49, 55.
- Leninisme, 55, 85, 106, 137, 139, 145, 146, 147, 148, 156, 217, 411.
- Lenin, 82, 83, 85, 90, 139, 144, 145, 146, 149, 153, 154, 161, 217.
- Liberalisme, 25, 46, 114, 214, 220, 248, 288.
- Locke, John, 45, 111, 147, 212, 214, 282, 283.
- Magna Charta, 109, 173, 175, 186, 187, 213.
- Mao Zedong, 64, 83, 84, 147, 149, 158, 160, 161, 163, 164, 309.
- Marx, Karl, 82, 83, 84, 85, 86, 88, 90, 137, 139, 140, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 153, 154.
- Marxisme, 55, 82, 85, 86, 88, 89, 106, 139, 145, 146, 147, 156, 165, 217, 411.
- McIver, Robert, 30, 46, 49.
- Michels, Robert, 397.
- Mill, John Stuart, 189.
- Modernisasi, 30, 43, 118, 121, 160, 165, 296, 362, 390.
- Mohammad Hatta, 27, 195, 196, 197, 198, 248, 310, 424, 425, 426.
- Montesquieu, 35, 111, 214, 278, 282, 283, 285, 286.

- Negara, 5, 6, 7, 11, 12, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 34, 35, 36, 37, 38, 43, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 72, 73, 76, 78, 79, 82, 83, 84, 86, 87, 89, 90, 91, 92, 95, 96, 98, 99, 100, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 114, 115, 118, 120, 121, 122, 123, 125, 126, 128, 129, 133, 134, 139, 140, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 169, 170, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 185, 186, 187, 188, 190, 192, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 206, 211, 212, 213, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 225, 226, 227, 228, 230, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 250, 251, 254, 258, 260, 262, 265, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 295, 296, 297, 298, 299, 301, 302, 305, 306, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 316, 317, 318, 319, 321, 322, 323, 324, 327, 328, 329, 331, 332, 334, 345, 346, 347, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 363, 367, 368, 369, 370, 371, 375, 376, 377, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 388, 390, 397, 398, 400, 402, 403, 405, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 416, 420, 421, 422, 424, 425, 427, 428, 431, 432, 439, 443, 445, 447, 463, 464, 467, 468, 474, 475, 482.
- Nehru, Jawaharlal, 302.
- Nie, Norman H., 370, 374.
- Nixon, Richard, 304.
- Oppenheim, L., 268.
- Oposisi, 116, 120, 125, 129, 150, 155, 165, 188, 189, 252, 301, 416, 417, 418, 419, 429, 431, 436, 468.
- Owen, Robert, 140.
- Pancasila, 55, 105, 106, 122, 128, 130, 131, 139, 201, 202, 250, 330, 337, 339, 345, 346, 347, 348, 359, 442, 447, 449, 452, 453, 457, 458, 477, 481.
- Parlemen, 57, 58, 72, 74, 76, 94, 97, 105, 112, 121, 122, 123, 125, 126, 127, 128, 129, 145, 151, 173, 181, 183, 184, 185, 187, 188, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 215, 225, 248, 288, 293, 295, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 304, 305, 315, 316, 317, 322, 325, 326, 327, 329, 343, 367, 376, 384, 385, 398, 406, 414, 419, 420, 416, 427, 436, 438, 439, 440, 441, 443, 444, 449, 452, 456, 464, 465, 467, 468, 469, 470, 471, 472, 473, 474, 475, 477, 478, 479, 481, 484.
- Parlementer, 94, 105, 121, 122, 123, 125, 126, 128, 129, 145, 195, 197, 198, 248, 288, 295, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 304, 305, 322, 325, 326, 327, 419, 426, 427, 438, 439, 440, 449, 452, 456, 471, 475, 477, 479, 481.
- Parsons, Talcott, 10, 63, 74.
- Partai Politik, 22, 30, 82, 94, 97, 120, 123, 124, 128, 131, 132, 134, 301, 313, 315, 317, 319, 336, 337, 340, 341, 342, 343, 349, 360, 367, 373, 379, 382, 384, 397, 403, 405, 420, 422, 448, 455.
- Partai Komunis, 26, 83, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 327, 328, 329, 380.
- Pemilu, 99, 127, 132, 133, 134, 135, 149, 150, 152, 204, 158, 159, 313, 339, 340, 341, 342, 348, 349, 376, 432, 458, 484, 485, 488.
- Pendekatan Perilaku (Behavioral Approach), 9, 10, 11, 12, 13, 33, 71, 74, 75, 76, 79, 80, 81, 96.
- Plato, 5, 13, 14, 28, 45.
- Presidensial, 99, 122, 124, 125, 126, 131, 195, 197, 198, 201, 295, 297, 300, 303, 304, 310, 312, 314, 315, 322, 327, 333, 426, 456.
- Putin, Vladimir, 152.

- Rawls, John, 28, 95.
- Referendum, 123, 124, 127, 150, 183, 202, 203, 300, 305, 316.
- Reformasi, 108, 110, 128, 134, 149, 151, 160, 164, 165, 182, 184, 247, 248, 251, 255, 256, 290, 291, 313, 326, 341, 358, 360, 362, 363, 376, 377, 380, 390, 391, 399, 422, 450, 453, 458, 481, 484, 485.
- Renaissance, 110.
- Roosevelt, Franklin D., 215, 216, 279, 304.
- Sait, Edward M., 188, 271, 274, 275.
- Shakarov, Andrei, 149, 165, 175.
- Simon, Saint, 140.
- Sistem Kepartaian, 415.
- Sistem Pemilu, 99, 484.
- Soekarno, 129, 130, 131, 132, 195, 196, 197, 198, 199, 201, 202, 247, 248, 249, 288, 311, 312, 336, 346, 359, 424, 425, 426, 427, 436, 437, 438, 439, 441, 442, 449, 477.
- Sosialisme, 146, 154, 157, 176, 182, 216, 354, 399, 412, 430.
- Sosiologi, 6, 7, 10, 12, 18, 23, 28, 29, 30, 36, 37, 38, 71, 74, 80, 89, 92, 96, 407.
- Stalin, 82, 83, 85, 145, 146, 147, 148, 154, 217, 307, 380.
- Strauss, Leo, 11, 79.
- Strong, C. F., 186, 193, 205, 206, 269, 270, 271, 276, 316, 351.
- 207, 215, 219, 220, 222, 223, 228, 246, 249, 257, 259, 260, 261, 262, 263, 272, 273, 279, 281, 282, 283, 284, 286, 288, 289, 295, 296, 297, 300, 304, 305, 306, 309, 310, 311, 315, 316, 321, 322, 323, 324, 329, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 348, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 440, 443, 454.
- Undang-Undang Dasar, 22, 55, 72, 106, 112, 113, 114, 124, 125, 129, 130, 131, 169, 177, 179, 181, 184, 186, 187, 189, 190, 193, 194, 299, 304, 305, 310, 318, 332, 353, 354, 355, 358, 359, 360.
- Undang-Undang Dasar 1945, 55, 106, 129, 130, 131, 310, 335, 337, 344, 357, 358, 359, 360.
- Verba, Sidney, 76, 370, 374, 377.
- Weber, Max, 10, 49, 60, 64, 74, 89.
- Wade, E. C. S., 170, 233.
- Wheare, Kenneth C., 180, 270.
- Yeltsin, Boris, 150, 151, 152.
- Yudikatif, 54, 72, 112, 130, 156, 170, 177, 191, 204, 250, 267, 278, 281, 282, 283, 284, 286, 287, 288, 289, 290, 297, 305, 306, 311, 328, 329, 351, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 360, 411.
- Zaken Kabinet, 298, 436.
- Teori Politik, 22, 23, 43, 44, 45.
- Trias Politika, 111, 113, 130, 156, 267, 278, 281, 287, 295, 336.
- Trotsky, 147.
- Truman, David, 10.
- Undang-undang, 22, 35, 53, 54, 72, 74, 75, 97, 114, 124, 130, 131, 132, 149, 150, 169, 179, 181, 184, 185, 187, 189, 190, 191, 193, 194, 195, 197, 199, 202, 203, 204, 205, 206,

TENTANG PENULIS



Profesor Miriam Budiardjo, lahir di Kediri 20 November 1923. Ia adalah anak ketiga dari empat bersaudara keluarga Prof. Dr. K.R.T. Mohammad Saleh Mangoendingrat—dokter generasi pertama Indonesia yang mendapatkan gelar Doktor di bidang ilmu kedokteran pada Gemeente Universiteit Amsterdam, Belanda (1929). Ia lahir dan dibesarkan dalam sebuah keluarga yang dapat dikatakan sebagai model “keluarga intelektual” Indonesia. Profesor Miriam mempunyai dua kakak kandung bernama Siti Wahyunah Sjahrir S.H. (almarhumah), yang kemudian dikenal sebagai Poppy Sjahrir, istri mantan Perdana Menteri Sutan Sjahrir, dan Dr. Soedjatmoko (almarhum) (mantan Duta Besar RI untuk Amerika Serikat dan mantan Rektor Universitas PBB), serta satu adik kandung Nugroho Wisnumurti, S.H., LL.M (mantan Duta Besar RI untuk PBB di New York, Amerika Serikat dan di Jenewa, Swiss).

Berbeda dengan ayahnya yang selama hidup mengabdikan diri sebagai dokter, Profesor Miriam Budiardjo memilih menjadi dosen ilmu politik pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia (FISIP-UI). Selain itu, ia juga pernah mengajar pada Fakultas Ekonomi dan Fakultas Sastra UI, Sekolah Staf dan Komando Angkatan Laut (SESKOAL), Perguruan Tinggi Hukum Militer (PTHM), Program Pasca Sarjana Ilmu Kepolisian, dan sebagai dosen tamu pada SESKOAD, SESKAGAB dan LEMHANAS.

Profesor Miriam Budiardjo termasuk ilmuwan perempuan pertama Indonesia yang mendalami ilmu politik. Ia mendapatkan gelar Master of Arts di bidang Ilmu Politik dari Georgetown University, Washington DC., Amerika Serikat (1955), dan pernah mengikuti kuliah di Harvard University, Cambridge, Massachusetts, Amerika Serikat (1959-1961) sewaktu mengikuti suaminya, Ali Budiardjo, S.H., MSc., menjalankan tugas belajar di Massachusetts Institute of Technology (MIT), Amerika Serikat. Karena pengabdian dan keahliannya di bidang ilmu politik, ia pun dianugerahi Doktor Kehormatan (Doctor Honoris Causa) dalam Ilmu Politik dari Universitas Indonesia (1997).

Sebagai akademisi, selama hidupnya ia juga aktif mengikuti berbagai konferensi dan workshop internasional seperti di Hong Kong, Malaysia, Thailand, Korea Selatan, Filipina, India, Belanda, dan Australia. Ia pun pernah menjadi Visiting Fellow pada Australian National University, Canberra, Australia (1981). Buah pikirannya tersebar di berbagai media massa, jurnal ilmiah, maupun buku. Beberapa buku yang ia tulis, selain buku berjudul *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, adalah *Simposium Kapitalisme, Sosialisme, Demokrasi* (editor, 1984), *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa* (editor, 1984), *Demokrasi di Indonesia* (1994), dan *Menggapai Kedaulatan Rakyat* (1998).

Dedikasi Profesor Miriam yang begitu tinggi terhadap pendidikan juga terlihat pada sejumlah jabatan yang pernah ia emban secara konsisten sejak masa muda. Ia pernah menjabat sebagai Ketua Harian Studi Lembaga Penelitian Masyarakat, Fakultas Hukum dan Ilmu Pengetahuan Masyarakat, UI (1956-1959); Ketua Jurusan Ilmu Politik, Bagian Ilmu Pengetahuan Kemasyarakatan (IPK) UI (1963-1973)—jurusan yang merupakan cikal bakal FISIP-UI; Pembantu Dekan Bidang Akademis merangkap Sekretaris Fakultas di bawah Dekan Prof. Dr. Selo Sumardjan (1968-1971); dan Dekan Fakultas Ilmu-Ilmu Sosial, UI (sebelum namanya menjadi FISIP-UI) (1974-1979). Bersama Prof. Dr. Selo Sumardjan, Prof. Dr. T.O. Ihromi, dan Sulaeman Sumardi, S.H., M.A, ia memprakarsai berdirinya Fakultas Ilmu-Ilmu Sosial, UI (1968). Setelah tidak lagi menjabat sebagai Dekan, ia masih aktif menjadi Koordinator Program Pasca Sarjana Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Fakultas Pasca Sarjana, UI (1979-1989), dan juga Ketua Konsorsium Ilmu-Ilmu Sosial, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Ia pun pernah menjadi Bendahara Umum, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) (1985-1994), Ketua Dewan Redaksi Jurnal Ilmu Politik (1988-1994) dan Anggota Dewan Penasihat / Dewan Kehormatan AIPI.

Profesor Miriam juga seorang pejuang tiga zaman. Menjelang kemerdekaan, saat masih muda, ia bekerja pada Komisi Bahasa Indonesia, Kementerian P.P.K Jakarta (di bawah pimpinan Sutan Takdir Ali Syahbana, S.H) (1944-1945) untuk mengembangkan bahasa Indonesia. Saat itu, bahasa Indonesia secara resmi ditetapkan sebagai bahasa nasional. Karena bahasa Inggrisnya yang fasih, ia pun pernah menjadi penyiar bahasa Inggris pada pemancar radio gelap milik kaum republiken di Solo dan Jakarta. Kemudian, memasuki usia 23 tahun, ia meniti karir sebagai diplomat dengan bekerja pada Kementerian Luar Negeri, Jakarta, selama Perundingan Linggarjati hingga Aksi Militer I. Kemudian ia bekerja pada Sekretariat Delegasi Indonesia (Bagian Publisitas) pada United Nations Security Council's Committee of Good Offices (Perundingan Renville) (1947-1948). Karir sebagai diplomat terus menanjak dengan menjadi staf (setara dengan Sekretaris III) pada Perwakilan R.I di New Delhi, India (1948-1950), dan Sekretaris II, KBRI Washington DC, USA. Karir menjadi diplomat akhirnya ia tinggalkan setelah menikah dengan Ali Budiardjo, S.H., MSc., pada Agustus 1953, dan kemudian aktif di bidang pendidikan hingga ia memasuki masa purnabakti pada 1989.

Masa pensiun ternyata tidak serta-merta membuat Profesor Miriam memiliki banyak waktu senggang. Kegiatan mengajar masih terus dilakukan, termasuk mengajar pada Pusat Studi Wanita UI. Kegiatannya ternyata semakin padat. Ia ikut memelopori pembentukan Komisi Nasional Hak-Hak Asasi Manusia, dan pernah menjabat sebagai Wakil Ketua (Desember 1993 – Desember 1998). Ia juga pernah menjabat sebagai Anggota Kehormatan Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia (1997), Anggota "Tim Sebelas" (Tim Persiapan Komisi Pemilihan Umum 1999) dan Anggota Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu 1999).

Atas seluruh sumbangsih selama hidupnya, berbagai tanda jasa pernah ia terima dari pemerintah seperti Bintang Jasa Utama (Agustus 1995) untuk pengabdian kepada Republik Indonesia selama masa perjuangan kemerdekaan, serta Bintang Mahaputra Utama (Agustus 1998), dan Bintang Jasa Utama sebagai Anggota "Tim Sebelas" 1999 (Agustus 1999).

Profesor Miriam Budiardjo wafat pada Senin 8 Januari 2006, di Jakarta pada usia 83 tahun. Ia meninggalkan anak tunggal, Dra. Gitayana Prasodjo, MLIS, menantu, Imam B. Prasodjo, Ph.D., dan dua orang cucu, Rauf Firdausi Prasodjo dan Adila Prasodjo.

DASAR-DASAR ILMU POLITIK

Dasar-Dasar Ilmu Politik membahas konsep-konsep seperti politik, kekuasaan, dan pembuatan keputusan. Di sini, para mahasiswa serta masyarakat umum yang berminat pada dunia ilmu politik juga bisa mempelajari fungsi undang-undang dasar, kelompok-kelompok politik, dewan perwakilan rakyat, demokrasi, serta hak-hak asasi manusia.

Perbedaan signifikan edisi revisi ini dengan edisi sebelumnya bukan hanya pada format buku, tetapi juga struktur isinya. Penambahan bab baru maupun penggabungan bab dilakukan untuk mengakomodasi keseimbangan isi antarbab, variasi substansi, dan penyusunan alur bab, mulai dari materi konseptual menuju materi empirik.

Dengan tetap mempertahankan bobot ilmiahnya, edisi revisi buku yang ditulis oleh ilmuwan politik senior ini akan lebih enak dibaca oleh siapa pun yang ingin memperoleh gambaran menyeluruh tentang ilmu politik beserta implementasinya.

Penerbit
PT Gramedia Pustaka Utama
Komplek Gramedia Building
Blok I C 4-5
Jl. Palmeran Barat 25-37
Jakarta 10170

www.gramedia.com

ISBN: 978-979-22-3470-4



SK 2016002