

DEMOKRASI PANCASILA dalam PERSPEKTIF SEJARAH

Oleh: Ajat Sudrajat*)

ABSTRAK

Pancasila sebagai sebuah ideologi dan acuan sistem demokrasi di Indonesia telah melampaui waktu yang panjang. Memang, sebuah negara apabila hendak menjadi sesuatu yang ideal, maka dalam penyelenggaraannya haruslah berlandaskan demokrasi. Bukankah pemerintahan yang demokrasi akan mencurahkan kebaikan pada rakyat secara keseluruhan. Pada dasarnya demokrasi melekat pada kebebasan dan partisipasi individu. Menggunakan kebebasan, hak-hak sipil, dan politik, merupakan bagian dari kehidupan yang melekat pada individu sebagai makhluk sosial. Partisipasi dalam kehidupan sosial dan politik mengandung nilai intrinsik bagi kehidupan manusia. Semua itu sejalan dengan cita-cita demokrasi Pancasila. Untuk itu, artikel ini mencoba menyuguhkan praktik demokrasi di Indonesia dalam sejarahnya.

Diketahui bahwa Pancasila adalah landasan demokrasi dalam penyelenggaraan negara di Indonesia. Pancasila memang menawarkan demokrasi yang ideal dan sebenarnya. Hanya saja, Pancasila sebagai ideologi negara dalam kurun waktu 70 tahun, dan juga menjadi pilar dalam berdemokrasi, ternyata telah memiliki rupa yang berbeda seiring dengan perubahan wajah perpolitikan di negeri ini. Apakah ini merupakan pertanda bahwa bangsa ini memang sedang belajar untuk mencari format yang tepat dalam berdemokrasi, yang sesuai dengan jiwa Pancasila. Terlepas dari itu, upaya mewujudkan Demokrasi Pancasila yang ideal harus terus dilakukan dengan melakukan dekonstruksi secara berkelanjutan. Dekonstruksi yang dimaksud adalah upaya untuk melakukan pembacaan ulang seluruh realitas yang seakan jauh dari tujuan cita-cita Pancasila.

Kata Kunci: Demokrasi, Ideal, Indonesia, dan Pancasila.

A. Pendahuluan

Dalam suatu wawancara yang dimuat pada Prisma 7, Agustus 1978, Herbert Feith, penulis buku *“The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia”* menyatakan bahwa Demokrasi adalah **suatu perkataan dengan berbagai penafsiran.**¹ Hal ini dapat dilihat dengan beragamnya batasan atau definisi kata demokrasi itu sendiri.

*) Dosen Prodi Ilmu Sejarah. Makalah ini disampaikan pada Seminar Nasional Program Studi Ilmu Sejarah UNY pada tanggal 15 Oktober 2015 di Ruang Ki Hadjar Dewantara FIS UNY.

¹ Feith, Herbert., *“Demokrasi: Tantangan Tanpa Akhir”*, dalam Tajuk Dialog, *Prisma 7*, Agustus 1978, hlm. 45.

Dalam pengertian **nominal**, dengan memperhatikan asal-usul kata, kata demokrasi merupakan gabungan dari kata Yunani: *demos* (rakyat) dan *kratos* (pemerintahan). Secara harfiah demokrasi berarti '**pemerintahan oleh rakyat**'.² Lawan dari kata demokrasi adalah otokrasi, yang diartikan dengan 'pemerintahan oleh seorang'. Dari istilah yang kedua ini kemudian muncul sebutan 'penguasa yang otoriter' atau 'pemerintahan atau kekuasaan yang berpusat pada seseorang'.

Sementara itu dalam kamus, demokrasi didefinisikan sebagai 'pemerintahan oleh rakyat dimana kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan langsung oleh rakyat atau wakil-wakil yang mereka pilih di bawah sistem pemilihan bebas' (Diane Ravicth, 1991: 4). Pada definisi yang demikian tampak cerminan dari adanya konsep **kedaulatan rakyat** (*sovereignty of people*).

Berangkat dari pengalaman praktik demokrasi di Athena, terutama setelah kekalahan dari Sparta, yaitu dengan terjadinya kemerosotan kota, pembusukan moralitas dan kepemimpinan, **Plato** melihat **demokrasi** didefinisikan sebagai '**pemerintahan oleh mayoritas kaum miskin**'. Rakyat dapat melakukan apa pun yang diinginkannya dan tidak ada penghormatan terhadap otoritas (Sorensen, 2014: 3).

Dalam pemahaman **normatif**, demokrasi merupakan sesuatu yang secara ideal hendak dilakukan atau diselenggarakan oleh sebuah negara, seperti misalnya terungkap dalam pernyataan **Abraham Lincoln** bahwa demokrasi adalah suatu "**pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat**". Dari pernyataan ini bisa dinyatakan bahwa demokrasi dibangun di atas **dua prinsip** yaitu **pemerintahan sendiri** dan penetapan atau **pembuatan undang-undang secara langsung oleh rakyat** (Pierre Rosalvallon, 1995: 140).

Menurut Affan Gafar, selain pemahaman yang bersifat normatif, terdapat pula **pemahaman yang bersifat empirik**. Pemahaman yang disebut terakhir biasanya dikenal dengan sebutan ***procedural democracy***. Adapun pemahaman demokrasi secara empirik (*procedural democracy*) biasanya

² Sorensen, Georg., *Demokrasi dan Demokratisasi: Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), hlm. 2.

menggunakan sejumlah indikator antara lain seberapa banyak ruang gerak yang diberikan pemerintah kepada warga negara untuk berpartisipasi. Warga negara atau rakyat (*demos*), dalam demokrasi selalu mendapatkan perhatian, bahkan terfokus padanya. Oleh karena itu selalu ditekankan peranan warga negara yang senyatanya dalam proses politik (Afan Gafar, 2000: 6). Dalam demokrasi, pemerintah hanyalah salah satu unsur yang hidup berdampingan dalam suatu struktur sosial dari lembaga-lembaga yang banyak dan bervariasi: partai politik, organisasi, dan asosiasi. Namun diakui bahwa yang memiliki kemutlakan dan kedaulatan adalah manusia atau rakyat.

Namun demikian, beberapa orang lebih menekankan **segi idealnya**. **Aristoteles** misalnya, ia mengatakan bahwa demokrasi adalah sebuah bentuk **pemerintahan yang dicurahkan hanya untuk kebaikan rakyat kebanyakan**, terutama kaum miskin (Sorensen, 2014: 5). Pemahaman yang serupa dianut oleh Marxis-Leninis (Komunis), yang mendefinisikan demokrasi melalui ilustrasi sebuah pertanyaan “apakah politik itu dijalankan untuk kepentingan rakyat atau kepentingan mayoritas, atau untuk mengabdikan pada kepentingan minoritas, terutama para pemilik modal (Ebenstein, 2006: 162).

Dikatakan juga bahwa suatu masyarakat hanya dapat menjadi demokratis apabila masyarakat mempunyai hak yang sama untuk mengambil bagian dalam soal pemerintahan dan mempunyai kemungkinan yang sama untuk mempergunakan sumber-sumber masyarakat, dan para warganya bebas menyatakan aneka ragam pendapat dan mencari dukungan pendapatnya.

Pendapat yang lain melihat demokrasi pada dasarnya sebagai perangkat **pengaturan institusional**: suatu parlemen yang dipilih dengan bebas, surat kabar dan pengadilan yang tidak tunduk ke bawah tekanan pemerintah, kemerdekaan berkumpul, hak kelompok minoritas, dan seterusnya. Akan tetapi satu hal yang disetujui secara luas, yaitu bahwa demokrasi berhubungan dengan pemerintahan oleh rakyat, dengan partisipasi yang berarti dari rakyat dalam proses pengambilan keputusan. Banyak pemerintah yang mengklaim dirinya sebagai demokratis dan bisa mengakomodasi dalam pengaturan-pengaturan yang memungkinkan partisipasi rakyat; akan tetapi ada pemerintah

yang mengatakan bahwa partisipasi rakyat tidak diperlukan dan bahkan tidak ada gunanya (Prisma 7, 1978: 45).

Setelah memperhatikan kompleksnya gagasan tentang demokrasi, Charles Tilly mengemukakan adanya empat tipe pokok definisi demokrasi, yaitu konstitusional, substantif, prosedural, dan berorientasi proses. **Pertama, pendekatan konstitusional** berkonsentrasi pada hukum-hukum pada peraturan perundang-undangan yang mengatur aktivitas politik. Melalui pendekatan ini dapat dibandingkan adanya tipe pemerintahan berdasarkan perangkat hukum yang telah disusun dan ditetapkan.

Kedua, pendekatan substantif berfokus pada kualitas hidup dan kualitas politik yang dihasilkan oleh pemerintahan yang ada. Apakah pemerintahan itu memajukan kesejahteraan rakyat, kebebasan individu, keamanan, pemerataan, kesetaraan sosial, deliberasi publik, dan penyelesaian konflik secara damai. Pendekatan ini sering memunculkan persoalan ketika harus menghubungkan antar-berbagai nilai yang diinginkan. Misal, suatu pemerintahan ketika warga negaranya miskin tetapi mereka menikmati kesetaraan; berbanding terbalik dengan negara yang telah memberikan kemakmuran tetapi masyarakatnya merasa belum menikmati keadilan.

Ketiga, pendekatan prosedural secara khusus memusatkan perhatian semata-mata pada penyelenggaraan pemilihan umum. Pada pendekatan ini pertanyaan yang diajukan adalah apakah pemilu telah dilaksanakan dengan sungguh-sungguh kompetitif, melibatkan semua warga negara dewasa, menghasilkan perubahan personal dan kebijakan secara teratur dan demokratis?

Keempat, pendekatan berorientasi proses. Pendekatan ini cenderung mengidentifikasi seperangkat proses minimum yang secara terus menerus harus dimajukan dan dikembangkan. Robert Dahl telah menentukan lima kriteria yang berorientasi proses, yaitu: (1) partisipasi yang efektif, (2) kesetaraan dalam pemungutan suara, (3) saling pengertian yang mencerahkan, (4) kontrol atas agenda bersama, dan (5) melibatkan semua orang dewasa (Riyanto, dkk., 2014: 112).

B. Demokrasi di Indonesia

Gagasan demokrasi telah berjumpa dan berinteraksi secara dialektik dengan berbagai ragam konteks sosial, kultural, juga corak, dan tingkatan perkembangan ekonomi. **Perjumpaan dan interaksi tersebut menunjukkan kelenturan cita-cita demokrasi sekaligus menjadikan demokrasi berkembang sedemikian kompleks.** Praktik berdemokrasi telah berkembang dan merambah seluruh masyarakat dunia dengan segala corak ragamnya, termasuk di Indonesia.

Ide demokrasi ini memang telah menjadi komitmen universal. Dalam pandangan Armartya Sen (Riyanto, dkk., 2014:109), klaim universal yang terkandung dalam demokrasi mencakup nilai-nilai **intrinsik, instrumental, dan konstruktif.** Nilai **intrinsik** demokrasi melekat pada kebebasan dan partisipasi. Menggunakan kebebasan, menggunakan hak-hak sipil dan politik merupakan bagian dari kehidupan bagi individu sebagai makhluk sosial. Partisipasi dalam kehidupan sosial dan politik mengandung nilai intrinsik bagi kehidupan manusia.

Sementara itu, nilai dan peran atau **fungsi instrumental** demokrasi adalah upaya dan kemampuan mendengarkan keinginan rakyat. Apa yang diekspresikan dan didukung untuk memperoleh perhatian politik, termasuk tuntutan memenuhi kebutuhan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan. Sedangkan nilai dan peran atau **fungsi konstruktif** demokrasi dapat dipahami dan disarikan bahwa praktik berdemokrasi akan memberikan kesempatan kepada warga negara untuk saling belajar dan membantu masyarakat secara keseluruhan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan bersama.

C. Demokrasi Era Revolusi

Pada era revolusi nasional, apabila memperhatikan praktik-praktik politik para pendiri bangsa menjelang kemerdekaan tahun 1945, pada dasarnya sudah tampak praktik-praktik berdemokrasi di kalangan mereka. Misalnya dalam BPUUPK (Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan) yang bertugas merumuskan bentuk negara, batas negara, dasar filsafat Negara, dan lainnya, telah dilakukan perdebatan yang sengit di antara mereka. Keanggotaan dalam BPUUPK yang berjumlah 68 orang juga telah

mencerminkan perwakilan dari ideologi politik, terutama kalangan Islamis (20%) dan Nasionalis (80%).

Sebagai contoh, setelah bergumul selama kurang lebih 21 hari, akhirnya pada 22 Juni 1945 suatu sintesa dan kompromi dapat diwujudkan. Sintesis inilah yang kemudian dikenal dengan *Piagam Jakarta*. Dalam piagam ini Pancasila diterima sebagai dasar negara, tetapi urutan silanya mengalami perubahan letak. Sila **Ketuhanan** di samping ditempatkan sebagai sila mahkota (pertama), juga diberi anak kalimat pengiring '**dengan kewajiban menjalankan syari'at Islam bagi pemeluk-pemeluknya**' (Maarif, 1998:28).

Perjalanan berdemokrasi berikutnya terlihat pada sidang PPKI, 18 Agustus 1945, pada saat menetapkan UUD serta memilih Presiden dan Wakil Presiden. UUD yang ditetapkan adalah UUD yang kemudian dikenal dengan UUD 1945, tetapi embrionya, baik pembukaan maupun batang tubuhnya, berasal dari pembukaan dan batang tubuh UUD yang telah dirancang jauh sebelumnya, termasuk di dalamnya Piagam Jakarta.

Dalam proses menetapkan UUD, terjadilah dialog yang sengit, sehingga Sukarno merasa kewalahan ketika menghadapi Ki Bagus Hadikusumo. Akhirnya, melalui pendekatan yang dilakukan Mohammad Hatta, dengan memanfaatkan Teuku Mohammad Hassan, wakil Sumatera dalam PPKI, dalam waktu 15 menit, terjadilah peristiwa pencoretan anak kalimat pengiring sila Ketuhanan, baik dalam pembukaan maupun dalam pasal 29 ayat satu. Demikian juga dengan kata 'Islam' yang semula dicantumkan dalam pasal UUD dihapuskan. Dengan cara ini, kompromi yang dilakukan antara golongan Islamis dan Nasionalis, keberatan dari wilayah Timur terhadap UUD telah hilang dan kesatuan tetap terjaga.

Selanjutnya, khususnya setelah kemerdekaan diraih, pada periode antara 1945-1949, lembaga demokrasi yang dianggap representasi dari legislatif dan wakil rakyat adalah KNIP (Komite Nasional Indonesia Pusat). Pada mulanya KNIP dibentuk sebagai lembaga pembantu Presiden. Namun sesuai dengan perkembangan dan dinamika politik, posisi KNIP diubah menjadi lembaga legislatif.

Pelbagai kebijakan pemerintah harus mendapatkan persetujuan KNIP. Misalnya kebijakan tentang perjanjian dengan pihak sekutu, Belanda, dan sebagainya. Beberapa perjanjian yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dengan pihak Belanda tidak dapat diratifikasi sebelum mendapatkan persetujuan dari KNIP. Perjanjian Linggarjati misalnya, pada mulanya banyak mendapatkan penentangan dari anggota KNIP, tetapi karena intervensi pemerintah, akhirnya perjanjian itu bisa terwujud. Demikian pula dengan Perjanjian Renville dan KMB, semula tidak semua anggota KNIP menyetujuinya. Oleh karena itu, **demokrasi radikal**, dalam pandangan Hariyono (2014:89) mengalami kemunduran.

D. Demokrasi Era RIS

Republik Indonesia Serikat (RIS) adalah negara federasi yang berdiri pada tanggal 27 Desember 1949 sebagai hasil kesepakatan tiga pihak dalam Konferensi Meja Bundar (3 Agustus - 2 November 1949): Republik Indonesia, *Bijeenkomst voor Federaal Overleg* (BFO), dan Belanda. Kesepakatan ini disaksikan juga oleh *United Nations Commission for Indonesia* (UNCI) sebagai perwakilan PBB. RIS dikepalai oleh Presiden Soekarno dan Perdana Menteri Mohammad Hatta.

Di tengah-tengah bangsa Indonesia menghadapi Agresi Belanda II (19 Desember 1948) dengan pelbagai diplomasi dan pertempuran, kehidupan demokrasi tetap berjalan dan dapat dilaksanakan. Pembentukan negara RIS juga dilaksanakan secara demokratis. Anggota KNIP memang ada yang tidak setuju dengan hasil perjanjian KMB, termasuk pembentukan negara RIS, namun jumlah anggota KNIP yang mendukung lebih banyak. Dengan demikian, perubahan negara Republik Indonesia menjadi Republik Indonesia Serikat (RIS) secara formal juga dilakukan secara demokratis. Demikian juga pada saat pembubaran negara RIS menjadi negara kesatuan juga dilakukan secara demokratis, yaitu dengan persetujuan sidang DPRIS.

E. Demokrasi Liberal

Berlakunya UUDS 1950 yang menggantikan bentuk Negara Serikat menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia kembali sejak tanggal 17 Agustus 1950, pada umumnya dianggap sebagai saat mulai berlakunya sistem Demokrasi Liberal. Tetapi **Nugroho Notosusanto** mengemukakan bahwa berlakunya **Demokrasi Liberal dimulai sejak berlakunya Konstitusi RIS tanggal 27 Desember 1949** (Mahfud MD, 2003: 49).

Sebagai sistem politik yang liberal, UUDS 1950 juga menganut sistem parlementarisme secara konstitusional serta sistem multi-partai seperti yang terjadi pada kurun waktu 1945-1949. Sistem yang menyediakan saluran aspirasi politik melalui partai politik ini ternyata menimbulkan instabilitas nasional, sehingga dalam masa berlakunya UUDS 1950 tercatat tujuh kali jatuh bangunnya kabinet. Kabinet-kabinet antara tahun 1950-1959 adalah: (1) Kabinet Natsir, (2) Kabinet Soekiman, (3) Kabinet Wilopo-Prawoto, (4) Kabinet Ali Sastroamidjojo I, (5) Kabinet Burhanuddin Harahap, (6) Kabinet Ali Sastroamidjojo II, dan (7) Kabinet Juanda (Maarif, 1998: 38-49).

Jatuh bangunnya kabinet yang begitu sering telah menimbulkan rasa tidak puas di kalangan politisi Indonesia. Di samping itu, sistem politik pemerintahan yang tersentralisasi di Jawa juga menyebabkan timbulnya ketidakpuasan beberapa daerah sehingga menyebabkan timbulnya pemberontakan-pemberontakan, seperti pemberontakan PRRI (1958) yang begitu serius mengancam ketahanan Republik yang baru berdiri.

Sementara itu, pertentangan antara kelompok pendukung Pancasila dan pendukung Islam dalam persoalan dasar negara di dalam Konstituante terus meruncing bahkan konfrontasi itu diperluas sampai keluar gedung Konstituante. Dua kubu yang berhadapan di Konstituante, tampak tegas dengan pendirian masing-masing tentang dasar negara. Satu pihak menegaskan dasar negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD 1945 yaitu Pancasila, sedangkan yang lain terdiri dari partai-partai Islam bertaha untuk tetap menjadikan Islam sebagai dasar negara.

Dalam suasana yang mengancam keutuhan teritorial sebagaimana dikatakan Herbert Feith dan ancaman perpecahan sebagaimana dikatakan Soempono Djowandono itulah muncul gagasan Demokrasi Terpimpin oleh

Sukarno pada bulan Februari 1957. Konsepsi Demokrasi Terpimpin ini menurut Adam Malik, mula-mula dicetuskan oleh Partai Murba, Chairul Saleh, dan Ahmadi. Konsepsi Demokrasi Terpimpin ini nantinya akan membawa PKI masuk ke dalam kabinet (Mahfud MD, 2003: 52).

F. Demokrasi Terpimpin

Seminggu setelah Dekrit 5 Juli 1959, Sukarno mengumumkan kabinetnya yang baru, menggantikan Kabinet Juanda yang mengembalikannya mandatnya pada 6 Juli 1959. Kabinet Juanda adalah kabinet peralihan dari periode Demokrasi Parlementer ke periode **Demokrasi Terpimpin**. Dalam Kabinet Sukarno ini, Juanda tetap diberi posisi penting, yaitu sebagai Menteri Pertama, yang tugasnya tidak banyak berbeda dengan tugas Perdana Menteri.

Kabinet baru di bawah payung UUD 1945 ini diberi nama **Kabinet Kerja**. Kabinet inilah yang kemudiana bekerja dan bertugas melaksanakan gagasan Sukarno dalam bentuk Demokrasi Terpimpin. Demokrasi gaya baru ini, yang digagas Sukarno, demikian dinyatakan Syafii Maarif (1998:49), telah membawa Sukarno ke puncak kekuasaannya. Namun demikian, karena fondasinya yang tidak kokoh, sistem itu pulalah yang pada akhirnya membawa Sukarno pada akhir kekuasaannya. Sekitar enam setengah tahun (1959-1965) sistem ini beroperasi dalam sejarah kontemporer Indonesia.

Dalam pandangan Syafii Maarif (1988:50), **Demokrasi Terpimpin dalam prakteknya adalah sistem politik dengan baju demokrasi tapi minus demokrasi**. Mengapa semuanya bisa terjadi? Salah satu penjelasan untuk ini mungkin dapat ditelusur pada praktik politik masa demokrasi liberal, di mana partai-partai begitu berkuasanya hingga kepentingan negara secara keseluruhan sering kali tidak diperdulikan. Sebagai negara yang baru merdeka, Indonesia memang harus jatuh-bangun dalam kerja uji coba sistem demokrasi.

Penjelasan lain **mengapa harus Demokrasi Terpimpin** dapat dicari pada kenyataan bahwa **Sukarno tidak mau lagi menjadi tukang stempel**, dalam arti seorang presiden simbol, demikian istilah yang digunakan Syafii Maarif (1988:51). Hal tersebut memang tercermin pada ketentuan yang ada dalam UUDS 1950 yang menjadi dasar konstitusional bagi pelaksanaan

demokrasi parlementer di Indonesia. Pendek kata, ia ingin memiliki kekuasaan langsung dalam memimpin pemerintahan.

Tampaknya Sukarno kecewa pada waktu Sutan Syahrir, pada pertengahan Nopember 1945 berhasil 'menyisihkan' Sukarno-Hatta dari pimpinan eksekutif dengan membentuk kabinet parlementer pertama, sekalipun masih di bawah UUD 1945, yang menganut sistem kabinet presidensial. Dengan diselingi sebentar oleh Kabinet Hatta sebagai kabinet presidensial tahun 1948/1949, perpolitikan Indonesia sampai dengan Kabinet Ali-Roem-Idham (1956-1957) dikuasai oleh kabinet parlementer yang tidak pernah berumur panjang.

Keinginan Sukarno untuk berkuasa langsung tersebut disampaikan pertama kali pada 28 Oktober 1956, pada waktu ia mengemukakan tentang konsepsi Bung Karno, yang antara lain berisi ide tentang pembentukan Dewan Nasional, dan keterlibatannya secara langsung dalam memimpin pemerintahan. Dewan Nasional kemudian dibentuk pada 11 Juli 1957 yang langsung diketuai Sukarno. Selanjutnya, dengan terbentuknya Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS) pada 22 Juli 1959, maka berakhirilah tugas Dewan Nasional. Ketua DPAS sendiri dipegang oleh Sukarno.

DPAS yang diketuai secara formal oleh Sukarno, penanganan sehari-hari diserahkan kepada wakil ketuanya, Roeslan Abdoelgani, yang memang punya andil besar dalam pelaksanaan Demokrasi Terpimpin. DPAS ini pulalah yang mengusulkan agar pidato kenegaraan Presiden 17 Agustus 1959 dijadikan Manifesto Politik (Manipol) yang kemudian berkembang menjadi Manipol-USDEK (UUD 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi ala Indonesia, Ekonomi Terpimpin, dan Keadilan Sosial). Kesemuanya itu menjadi landasan dasar bagi pelaksanaan Demokrasi Terpimpin.

Pembentukan dewan di atas yang pada bulan Maret 1960 ditambah lagi dengan pembentukan DPRGR (Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong) sebagai ganti dari DPR pilihan rakyat yang dibubarkan, merupakan mekanisme dari pelaksanaan Demokrasi Terpimpin. Fakta yang menarik adalah bahwa anggota-anggota yang duduk dalam dewan-dewan itu adalah mereka yang disukai dan sefaham dengan Sukarno. Pada bulan-bulan pertama pelaksanaan

Demokrasi Terpimpin dapat dilihat adanya proses kristalisasi yang cepat antara pendukung dan penentang demokrasi gaya baru tersebut.

Bersamaan dengan gencarnya propaganda Demokrasi Terpimpin, Sukarno mengkritik habis-habisan ide dan pelaksanaan demokrasi liberal, yang katanya semakin menjauhkan Indonesia dari tujuan revolusi. Sukarno sudah jenuh menyaksikan pertentangan golongan-golongan politik yang ada. Biang keladi dari semua itu menurut pandangannya tidak lain dari pelaksanaan demokrasi liberal gaya Barat. Padahal menurutnya Indonesia adalah sebuah negara di dunia Timur.

Dalam pandangan Sukarno, karena Indonesia adalah negara Timur, maka sistem demokrasinya harus juga bercorak Timur. Dalam suatu wawancara dengan George McT. Kahin, Sukarno menegaskan bahwa demokrasi Timur, khususnya demokrasi Indonesia, adalah demokrasi yang dipimpin oleh pemimpin. Lebih lanjut, ditegaskan pula bahwa “**Demokrasi Indonesia sejak jaman purbakala adalah Demokrasi Terpimpin**” (Maarif, 1988: 55).

Dalam pidatonya pada tanggal 17 Agustus 1959 dengan judul “Penemuan kembali Revolusi Kita”, Sukarno menjelaskan dua prinsip dasar dari Demokrasi Terpimpin: (1) Tiap-tiap orang diwajibkan untuk berbakti kepada kepentingan umum, masyarakat, dan negara; (2) Tiap-tiap orang berhak mendapatkan penghidupan layak dalam masyarakat, bangsa, dan negara.

Dalam amanatnya pada 22 April 1959, Sukarno menyampaikan beberapa definisi Demokrasi Terpimpin, di antaranya, **Demokrasi Terpimpin** adalah “**demokrasi**, atau, dalam UUD 1945 dikatakan demokrasi “**yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaran/perwakilan**”. Pada kesempatan lain dinyatakan Demokrasi Terpimpin adalah demokrasi kekeluargaan, tanpa anarkinya liberalisme, tanpa otokrasinya diktator.

Pengertian agak rinci tentang Demokrasi Terpimpin dapat ditemukan dalam pidato kenegaraan Sukarno pada HUT Kemerdekaan RI tahun 1957 dan 1958, yang pokok-pokoknya sebagai berikut.

1. Ada rasa tidak puas terhadap hasil-hasil yang dicapai sejak tahun 1945, karena belum mendekati cita-cita dan tujuan proklamasi seperti masalah kemakmuran dan pemerataan keadilan, belum utuhnya wilayah RI, dan instabilitas nasional yang ditandai jatuh-bangunnya kabinet sampai 7 kali.
2. Kegagalan tersebut disebabkan menipisnya rasa nasionalisme, pemilihan **demokrasi liberal** yang tanpa pemimpin dan tanpa disiplin, suatu demokrasi yang tidak cocok dengan kepribadian Indonesia, serta sistem multi partai yang didasarkan pada Maklumat Pemerintah 3 November 1945, yang ternyata partai-partai itu digunakan sebagai alat perebutan kekuasaan dan bukan sebagai alat pengabdian rakyat.
3. Suatu koreksi untuk segera kembali kepada cita-cita dan tujuan semula, harus dilakukan dengan cara meninjau kembali sistem politik. Harus diciptakan suatu sistem demokrasi yang menuntun untuk mengabdikan kepada negara dan mengabdikan kepada bangsa dan yang beranggotakan orang-orang jujur.
4. Cara yang harus ditempuh untuk melaksanakan koreksi tersebut adalah:
 - a. Mengganti sistem *free fight liberalism* dengan Demokrasi Terpimpin yang lebih sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia.
 - b. Dewan Perancang Nasional akan membuat *blue-print* masyarakat yang adil dan makmur.
 - c. Hendaknya Konstituante tidak menjadi tempat berdebat yang berlarut-larut dan segera menyelesaikan pekerjaannya agar *blue-print* yang dibuat Depernas dapat didasarkan pada konstitusi baru yang dibuat Konstituante.
 - d. Hendaknya Konstituante meninjau dan memutuskan masalah Demokrasi Terpimpin dan masalah kepartaian (Mhafud MD, 2003: 55).
 Pada masa Demokrasi Terpimpin, 'politik adalah panglima', sehingga masalah ekonomi tidak pernah dipikirkan secara serius oleh pemerintah. Masalah politik yang mengemuka pada masa itu adalah konfrontasi dengan Malaysia dan usaha pengembalian Irian Barat. Oleh karena itu, pada tahun 1965 inflasi mencapai 650%. Dilakukan devaluasi rupiah dari nilai Rp. 1.000, turun menjadi Rp. 1, uang baru. Sistem Demokrasi Terpimpin mungkin masih

akan bertahan beberapa waktu lagi sekiranya Gerakan 30 September tidak terjadi.

Kegagalan gerakan ini telah membawa Sukarno dengan sistem Demokrasi Terpimpinnya menuju pada kehancuran politiknya secara total. Manipol-USDEK yang sebelumnya dibela oleh semua golongan politik, mulai mendapatkan celan dan ditinggalkan. Akhirnya, Demokrasi Terpimpin pun berakhir bersamaan dengan berakhirnya kekuasaan politik Sukarno.

G. Demokrasi Pancasila (Orde Baru)

Demokrasi yang secara resmi mengkristal di dalam UUD 1945 dan yang saat ini berlaku di Indonesia biasa disebut Demokrasi Pancasila. Dasar-dasar konstitusional bagi demokrasi di Indonesia sebagaimana yang berlaku sekarang ini sudah ada dan berlaku jauh sebelum tahun 1965, tetapi istilah **Demokrasi Pancasila itu baru dipopulerkan sesudah lahir Orde Baru** (1966).

Istilah Demokrasi Pancasila lahir sebagai reaksi terhadap Demokrasi Terpimpin di bawah Pemerintahan Sukarno. Gagasan Demokrasi Terpimpin, seperti diketahui telah dibakukan secara yuridis dalam bentuk Ketetapan MPRS No. VIII/MPRS/1965 tentang: Prinsip-prinsip Musyawarah untuk Mufakat dalam Demokrasi Terpimpin sebagai Pedoman bagi Lembaga-lembaga Permusyawaratan/Perwakilan. Ketika Orde Baru lahir, konsep Demokrasi Terpimpin mendapat penolakan keras, sehingga pada tahun 1968, MPRS kembali mengeluarkan Ketetapan No. XXXVII/MPRS/1968, tentang Pencabutan Ketetapan MPRS No. VIII/MPRS/1965 dan tentang Pedoman Pelaksanaan Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmah Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan atau sesuai dengan diktum Tap tersebut tentang Demokrasi Pancasila.

Memperhatikan kedua Ketetapan MPRS tersebut, baik Ketetapan tentang Demokrasi Terpimpin maupun Demokrasi Pancasila, Ketetapan tersebut pada dasarnya berisi teknis pelaksanaan pengambilan keputusan dalam permusyawaratan. Menurut Demokrasi Terpimpin, inti dari permusyawaratan

adalah ‘musyawarah untuk mufakat’, yang apabila hal itu tidak dapat dicapai, maka musyawarah harus menempuh salah satu jalan berikut:

1. Persoalan diserahkan kepada pimpinan untuk mengambil kebijaksanaan dengan memperhatikan pendapat-pendapat yang bertentangan.
2. Persoalannya ditangguhkan.
3. Persoalannya ditiadakan sama sekali.

Sedangkan konsep Demokrasi Pancasila juga mengutamakan musyawarah untuk mufakat, tetapi pimpinan tidak diberi hak untuk mengambil sendiri dalam hal ‘mufakat bulat’ tidak tercapai. Bagi Demokrasi Pancasila sesuai Tap MPRS No. XXXVII/MPRS/1968, untuk mengatasi kemacetan karena tidak dapat dicapainya ‘musyawarah untuk mufakat secara bulat’, maka jalan yang dapat dilakukan dengan *voting* (pemungutan suara). Hal ini sesuai dengan prosedur yang dikehendaki Pasal 2 Ayat (3) dan Pasal 6 Ayat (2) UUD 1945.

Perumusan **Demokrasi Pancasila** sebagaimana diatur dalam Tap MPRS No. XXXVII/MPRS/1968, kembali dicabut dengan Tap No. V/MPR/1973. Tetapi lebih dari sekedar soal teknis prosedural, sudah banyak dilakukan upaya untuk memberikan pengertian mengenai Demokrasi Pancasila. Presiden Suharto pada pidato kenegaraan tanggal 16 Agustus 1967, antara lain menyatakan bahwa **Demokrasi Pancasila berarti demokrasi kedaulatan rakyat yang dijiwai dan diintegrasikan dengan sila-sila lainnya**. Hal ini berarti bahwa dalam menggunakan hak-hak demokrasi haruslah selalu disertai dengan rasa tanggung jawab kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Dalam praktiknya, pemerintahan Orde Baru ternyata menjalankan pemerintahan yang represif. Dalam sistem politik Orde Baru jajaran militer yang tidak ikut memilih langsung diberi jatah wakil di DPR/MPR sebanyak 100 orang (sekitar 20%). Selain itu, mereka juga banyak menduduki jabatan strategis baik di kabinet, birokrasi, maupun kegiatan ekonomi. Pemerintahan Orde Baru yang banyak melibatkan militer berusaha membatasi ruang gerak partai politik maupun organisasi yang pro demokrasi.

Posisi presiden sangat kuat menyebabkan **DPR/MPR sering disebut sebagai lembaga stempel**. Selain Presiden mendapatkan dukungan dari Wakil

ABRI dan Golkar, wakil-wakil dari partai politik biasanya hanya mereka yang dianggap loyal terhadap Orde Baru yang dapat lolos sebagai anggota legislatif. Campur tangan kekuasaan untuk menjamin loyalitas partai juga merambah sampai pada sturuktur pengurus partai. Aktivis partai yang tidak dekat dengan militer, birokrasi, dan 'keluarga cendana', biasanya akan dipersulit atau digagalkan untuk menjadi pengurus partai.

H. Demokrasi Pada Masa Orde Reformasi

Menurut Hariyono (2014:100), perkembangan **demokrasi di Indonesia seakan menemukan momentumnya pada Era Reformasi**. Setelah jatuhnya Suharto sebagai Presiden, birokrasi dan militer menjadi sasaran awal untuk tidak terlibat dalam politik praktis. Penyelenggaraan pemilihan umum tidak lagi ditangani oleh Departemen Dalam Negeri, melainkan harus ditangani oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang independen.

Euforia demokrasi menyebar ke semua arah, sejak dari pusat sampai ke daerah dan meliputi semua bidang kehidupan. Presiden dan wakil Presiden yang sebelumnya dipilih oleh MPR dianggap tidak sesuai lagi karena mereka yang duduk pada lembaga itu sering tidak mencerminkan aspirasi rakyat. Oleh karena itu, proses **pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung dilakukan oleh rakyat**. Demikian juga dengan jabatan politik untuk kepala daerah (Gubernur, Bupati, atau Wali Kota) dipilih langsung oleh rakyat.

Militer tidak boleh menduduki jabatan di luar pertahanan, terutama jabatan politik. Bagi anggota militer yang menduduki jabatan politik (di legislatif, sebagai kepala daerah, atau yang lain) harus mengundurkan diri. Posisi partai-partai politik sebagai pilar demokrasi dikembangkan, sehingga mereka yang akan duduk dalam legislatif harus berangkat dari partai politik. Demikian pula untuk mereka yang ingin mencalonkan diri menjabat jabatan politik.

Sistem pemerintahan yang sentralistik segera diganti dengan pemerintahan yang desentralistik dengan dikeluarkannya UU No. 22 tahun 1999. UU itu direvisi menjadi UU No. 32 tahun 2004. Pers diberi kebebasan untuk memberi informasi secara bebas dan terbuka tanpa intervensi dari aparat

pemerintah dan keamanan. Praktik demokrasi pada Era Reformasi tidak serta merta membawa kedamaian dan kemakmuran bagi rakyat, bahkan ada yang mengatakan dengan istilah ‘demokrasi’ telah berubah menjadi ‘**democrazy**’(rakyat yang gila).

Terlepas dari kekurangan tersebut, **perlu dibedakan antara pemikiran demokrasi dengan praktik demokrasi**, tanpa berpretensi untuk memisahkannya. Praktik demokrasi membutuhkan variabel yang jauh lebih kompleks dengan pemikiran demokrasi. Munculnya konsep **demokrasi dialogis** atau juga sering disebut **demokrasi deliberative**, sebagai koreksi sekaligus antithesis dari demokrasi yang teknis dan procedural layak untuk dikembangkan sesuai dengan konteks Indonesia. Melalui dialog ‘**pengakuan akan adanya pluralitas** yang didasari toleransi terhadap perbedaan yang ada, dapat dibangun ruang publik dan diskusi yang bisa bermanfaat untuk pemecahan masalah bersama, demikian ungkap Hariyono (2014:104).

I. Penutup

Pancasila, sebagai ideologi negara dalam kurun waktu 70 tahun, yang juga menjadi pilar dalam berdemokrasi, ternyata telah memiliki rupa yang berbeda seiring dengan perubahan wajah perpolitikan di negeri ini. Apakah ini merupakan pertanda bahwa bangsa ini memang sedang belajar untuk mencari format yang tepat dalam berdemokrasi, tentu yang sesuai dengan jiwa Pancasila. Seperti apakah wujud dari demokrasi yang berketuhanan, berkemanusiaan, berkebijaksanaan, dan berkeadilan yang dapat mengikat kesatuan bangsa ini. Upaya mewujudkan **Demokrasi Pancasila yang ideal harus terus dilakukan dengan melakukan dekontruksi secara berkelanjutan.**

Dekonstruksi di sini tidak diartikan sebagai penghancuran, peniadaan, atau pembubaran. Kontruksi memang berarti pembangunan, pendirian, dan sistemasi. Tetapi tidak serta merta terminologi lawannya, dekonstruksi, mengatakan kebalikannya. **Dekonstruksi yang dimaksudkan adalah upaya untuk melakukan pembacaan ulang seluruh realitas.** Karena merupakan aktivitas membaca ulang, maka dekontruksi atas Demokrasi Pancasila, berarti

membaca seluruh realitas dari praktik demokrasi yang telah berlangsung di bumi Pancasila ini.

Daftar Pustaka

- Afan Gafar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000).
- Armanda Riyanto, dkk, *Politik Demokasi: Sketsa Filosofis-Fenomenologis*, (Malang: Averroes Press, 2014).
- Ebenstein, William., *Isme-isme Yang Mengguncang Dunia: Komunisme, Fasisme, Kapitalisme, Sosialisme*, (Yogyakarta: Narasi, 2006).
- Feith, Herbert., “Demokrasi: Tantangan Tanpa Akhir”, dalam Tajuk Dialog, *Prisma* 7, Agustus 1978.
- Sorensen, Georg., *Demokrasi dan Demokratisasi: Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014).
- Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, (Bandung: Rineka Cipta, 2003).
- Ravicth, Diane., *What Is Democracy?*, terjemahan Budi Pyaritno, (Amerika: United States Information Agency, 1991).
- Rosalvallon, Pierre., “The History of the Word Democracy in France”, dalam *Journal of Democracy*, Volume 6.4. Tahun 1995.
- Syafii Maarif. *Islam dan Politik Di Indonesia Pada Masa Demokrasi Terpimpin*, (Yogyakarta: IAIN Sunan Kalijaga Press, 1988).