

172

# Tiga Tahap di dalam Pembangunan Demokrasi di Indonesia

SUDIBJO\*

Pertumbuhan institusionalisasi dan birokratisasi tampaknya telah membangkitkan kembali diskusi di sekitar pembangunan demokrasi di Indonesia. Ada pendapat yang mengatakan munculnya institusi dan meluasnya pengaruh birokrasi berarti terhentinya demokratisasi, sekurang-kurangnya sebagai ancaman perkembangan pembangunan demokrasi.<sup>1</sup> Pendapat lain mengemukakan bahwa proses institusionalisasi dan birokratisasi merupakan elemen yang esensial bagi pembangunan masyarakat yang sedang mengalami transisi dari suasana tradisional menuju ke suasana yang lebih maju, sehingga dengan mempertentangkan hal tersebut dengan pembangunan demokrasi adalah tidak relevan.

Memperhatikan gejala seperti itu, pada tempatnyalah apabila dikembangkan usaha pendalaman secara analitis mengenai pembangunan demokrasi di Indonesia, dengan harapan bahwa diskusi dan kontroversi di sekitar masalah demokratisasi itu tidak akan mencuat keluar dari proporsi yang sewajarnya, sebaliknya justru dapat merupakan proses yang memperkaya dan memperkuat pembangunan demokrasi di negara kita ini.

## DEMOKRASI: EVOLUSI DAN HISTORI

Adanya pertentangan pendapat yang tajam dan dogmatik antara penganjur demokrasi dan pendekar birokrasi kiranya sudah tidak mengherankan

\*Staf CSIS.

<sup>1</sup>Lihat Abdulgani, Roeslan, "Menyongsong Hari Proklamasi Kemerdekaan ke-39," *Merdeka*, 10 Agustus 1984. Dia mengatakan antara lain: "Kini aparat sipil dan militer sudah lengkap. Malahan kalau tidak dikendalikan birokrasi kita dapat menjadi suatu oktopus raksasa yang membelit dan menyumbat kebebasan rakyat kita."

lagi, dan pada hakikatnya memang merupakan suatu kontroversi klasik antara mereka yang menekankan kebebasan dan aspirasi di satu pihak dan kebersamaan dan struktur di lain pihak.

Pertentangan seperti itu timbul karena kedua pihak bersikap dogmatik. Satu aspek kenyataan itu sendiri. Para ahli ilmu pikir akan menamakan sikap itu sebagai pelanggaran dalil penalaran yang dikenal sebagai "pars pro toto." Orang Jawa akan menyebutnya "*hanggebyah uyah.*"

Kontroversi yang berlarut dan makin menajam antara dua aliran yang tidak realistik itu kiranya menjadi sebab tumbuhnya pendapat mengenai demokrasi yang harus dibangun didasarkan pada sikap "Realisme." Pembahasan tentang pembangunan demokrasi kiranya perlu pula ditempatkan di dalam konteks realisme seperti itu. Berdiskusi mengenai pembangunan demokrasi harus selalu menyadari bahwa di dalamnya terkait masalah evolusi dan histori.

Demokrasi bagaimanapun akan selalu merupakan kenyataan sejarah. Demokrasi terjadi dalam sejarah. Tidak ada demokrasi murni. Demokrasi selalu akan berada di antara cita-cita dan kenyataan. Pembangunan demokrasi tidak berarti menciptakan surga di dunia. Pembangunan demokrasi adalah membuat kehidupan manusia di dunia ini makin berbudaya, yaitu memberikan kemungkinan yang makin baik bagi manusia untuk membangun dan mengembangkan dirinya bersama dengan sesamanya.

Demokrasi menyangkut harkat dan martabat manusia, oleh karena itu sebagai halnya manusia yang menyejarah, maka demokrasi akan bersifat menyejarah, karena demokrasi akan selalu melekat pada perkembangan manusia dan dilakukan secara sadar, seperti halnya politik, ekonomi, agama, iman dan sebagainya.

Di dalam menyejarah itulah terjadi kontinuitas dan evolusi. Kontinuitas karena perkembangan demokrasi pada dewasa ini merupakan mata rantai dari perkembangan demokrasi pada masa yang lampau dan demikian juga akan mempengaruhi perkembangan demokrasi pada masa-masa yang akan datang. Jadi ada kesinambungan antara kelampauan, kekinian dan keakanan. Namun demikian, di dalam perjalanan tersebut demokrasi akan selalu terkait pada perkembangan manusia dan waktu, oleh karena itu juga bersifat evolutif. Dari yang sederhana berkembang menjadi semakin jelas, semakin konkrit, semakin mewujudkan, semakin baik, semakin meluas, semakin sempurna dan seterusnya. Meskipun harus tetap diakui bahwa perjalanan menuju kesempurnaan itu tidak seketika tercapai, karena manusia mempunyai kemerdekaan dan keterbatasan. Di dalam sejarah manusia terbukti bahwa sekali manusia tampil di dalam sejarah maka di sini terjadilah proses kemerdekaan. Di sinilah dapat

terjadi simpang sejarah, sebab manusia mampu memilih: mengarah kepada kehancuran atau mengarah kepada penyempurnaan kemanusiaan. Hal ini mempunyai implikasi atas pelaksanaan demokrasi, termasuk demokrasi di Indonesia.

Sementara itu demokrasi dewasa ini sudah menjadi problem semantik tersendiri: semua menggunakan istilah demokrasi, berdasarkan pengertiannya masing-masing. Ada demokrasi Amerika, demokrasi rakyat, demokrasi nasional, demokrasi sosial dan lain sebagainya.

### DEMOKRASI: ISI DAN WADAH<sup>1</sup>

Seperti halnya kita mengenal demokrasi sebagai proses kemerdekaan dan keterbatasan, yang selalu berlangsung dalam evolusi dan histori, ia pun dapat dilihat sebagai isi dan wadah. Sebagai isi, demokrasi merupakan ide atau cita-cita. Di sini ia menitikberatkan dirinya sebagai cita-cita kemanusiaan, yang juga dapat disebut sebagai suatu aspirasi manusia.<sup>2</sup> Cita-cita yang menginginkan persamaan hak dan kewajiban dalam kehidupan dan penghidupan, demi tercapainya masyarakat yang berkeadilan, tertata (teratur), aman dan tenteram. Cita-cita yang menginginkan terlaksananya asas dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Sedangkan demokrasi sebagai wadah merupakan perangkat-perangkat dalam bentuk institusi-institusi yang dipergunakan sebagai alat atau sarana untuk mencapai cita-cita itu.

Di dalam sejarah umat manusia, ide demokrasi muncul dan berkembang sebagai akibat tuntutan rakyat akan persamaan hak dan kesempatan untuk menjalani kehidupan. Tuntutan akan persamaan itu adalah inti yang memacu gagasan demokrasi karena melekat dalam kodrat manusia. Demokrasi mengalami penyesuaian dan perkembangan sesuai dengan kebutuhan yang diperlukan. Dengan kata lain demokrasi akan selalu berbeda-beda menurut tempat

<sup>1</sup>Lihat Benn, S.I., dan Peters, R.S., *The Principles of Political Thought* (New York: Collier Books, 1964), hal. 393-421. Di dalam buku ini disebutkan bahwa demokrasi itu adalah ide dan juga lembaga-lembaga atau cara-cara yang dipakai untuk melaksanakan ide.

<sup>2</sup>Lihat Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia, 1977), hal. 53. 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 tertuang dalam konsep mengenai Welfare State (Negara Kesejahteraan) 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 ekonomis. 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.

dan waktu. Tidak akan dijumpai suatu kesamaan dalam segala hal bagi semua negara. Itu tergantung dari lingkungan sosial suatu masyarakat tertentu. Dalam rangka itulah banyak rumusan dan istilah dibuatnya untuk menjelaskan arti demokrasi sebagai isi.<sup>1</sup>

Karena demokrasi juga merupakan bagian dari kehidupan manusia, maka ia selalu terbatas. Demikian halnya cita-cita yang menginginkan keteraturan, jelas ada tatanan-tatanan yang perlu dijadikan acuan. Tatanan-tatanan ini antara lain yang "ikut membatasi demokrasi." Demokrasi ternyata memerlukan adanya struktur. Demikian halnya dalam demokrasi di Indonesia (Demokrasi Pancasila). Demokrasi bukan sekehendaknya sendiri. Demokrasi bukan sekedar tata-cara atau mekanisme pengambilan keputusan dalam musyawarah perwakilan saja, tetapi harus merupakan cara berpikir, cara bermusyawarah dan cara bertindak dengan berorientasi kepada kepentingan rakyat dan usaha mendapatkan hasil yang sebaik dan sekaligus sebesar mungkin.

Dalam usaha mencapai cita-cita demokrasi tersebut diperlukan perangkat aturan atau tatanan yang dihimpun dalam suatu bentuk atau wadah. Maka demokrasi sebagai wadah tiada lain adalah tempat penyalur aspirasi-aspirasi ataupun hak, yang berbentuk institusi-institusi, seperti partai-partai politik, Golongan Karya, organisasi kemasyarakatan, organisasi fungsional, media massa, pemilihan umum serta lembaga-lembaga lain seperti DPR/MPR. Berbagai macamnya wadah yang disertai dengan sifat-sifat khusus itu, di samping memang menunjukkan kebhinnekaan, dan tidak jarang dapat menimbulkan permasalahan yang dapat menghambat jalannya demokrasi. Oleh karena itu sudah seyogyanya bila hubungan kerja antar wadah-wadah itu ditata, sehingga jelas baik fungsi maupun kedudukannya.<sup>2</sup>

Dalam kerangka ini pun demokrasi dapat diartikan sebagai cara-cara (tata cara) untuk menyalurkan pendapat atau keinginan dalam rangka pencapaian tujuan demokrasi, termasuk di dalamnya tata cara pengambilan keputusan. Hal yang demikian ini biasa disebut cara-cara demokratis. Ada dikenal pemilihan umum, referendum, musyawarah, suara mayoritas, suara minoritas, demonstrasi bahkan pemogokan, sebagai cara-cara untuk menyalurkan aspirasi atau pendapat. Namun demikian, ada kalangan yang berpen-

<sup>1</sup>Muncul istilah-istilah demokrasi konstitusional, demokrasi rakyat, demokrasi proletar, demokrasi nasional. Lihat Benn, S.I. & Peters, R.S., *op. cit.*; Curtis, Michel (ed.), *The Great Political Theories* (New York: Avon, 1973).

<sup>2</sup>Lihat sambutan Presiden Soeharto pada Pembukaan Munas ke-I Golongan Karya, tanggal 4 September 1973 di Surabaya. Dalam kesempatan itu Presiden Soeharto mengatakan antara lain bahwa Partai Politik dan Golongan Karya bukan hanya mempunyai hak hidup dalam kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila, malahan di samping itu ia merupakan kebutuhan mutlak sebagai wadah penyaluran aspirasi-aspirasi rakyat dan sarana pembinaan kesadaran politik masyarakat.

dapat bahwa tidak semua cara itu dapat disebut sebagai cara demokratis, karena cara tersebut justru sering mengganggu tercapainya cita-cita demokrasi. Setiap negara mempunyai corak-corak tersendiri, dan boleh dikatakan mempunyai ciri-ciri khusus sendiri. Sehubungan dengan cara-cara inilah kita kenal demokrasi parlementer, demokrasi Pancasila,<sup>1</sup> demokrasi rakyat, demokrasi nasional dan lain-lain.

Jadi demokrasi bukan hanya sebagai cita-cita, tetapi juga alat atau sarana untuk mencapai cita-cita tersebut. Oleh karenanya wadah harus memuat isi, dan sebaliknya isi harus berada dalam wadahnya. Wadahnya harus demokratis, demikian halnya isinya juga harus demokratis. Demokrasi merupakan manifestasi dari apa yang disebut "Geist im Welt."

## DEMOKRASI INDONESIA: DINAMIK DAN INTEGRALISTIK

Apakah ciri-ciri demokrasi yang kita bangun di Indonesia ini? Demokrasi Indonesia adalah demokrasi yang sifatnya dinamik dan integralistik.

Dinamik, karena demokrasi merupakan bagian dari perjuangan bangsa. Berbicara mengenai demokrasi Indonesia tidak dapat dilepaskan dari perjuangan bangsa Indonesia.<sup>2</sup>

Integralistik,<sup>3</sup> karena demokrasi Indonesia itu mengatasi segala paham golongan dan perseorangan, meliputi seluruh tumpah darah dan melindungi segenap warga negara, mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan umum dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kepada kemerdekaan abadi, perdamaian dan keadilan sosial. Sedangkan isi demokrasi yang kita perjuangkan itu, mengandung aspek-aspek ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan bangsa. Karena itulah kita berbicara mengenai *demokrasi politik*, *demokrasi ekonomi* dan *demokrasi kebudayaan*, sebagai cita-cita yang ingin kita wujudkan.

Isi hakiki demokrasi Indonesia adalah Pancasila. Demokrasi Indonesia adalah demokrasi yang berkebudayaan.

<sup>1</sup>Khusus mengenai cara-cara untuk menyalurkan pendapat berdasarkan demokrasi Pancasila lihat *Pandangan Presiden Soeharto tentang Pancasila*, Jakarta, CSIS, 1976, hal. 58-70.

<sup>2</sup>Lihat Pembukaan UUD 1945 alinea kedua.

<sup>3</sup>Lihat Pembukaan UUD 1945 alinea keempat. Selanjutnya lihat Yamin, Muh., *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I, Jakarta, Prapanca, 1959, hal. 113. Anggota BPUPKI Supomo pada pidato tanggal 31 Mei 1945 mengatakan antara lain: "Maka teranglah tuan-tuan yang terhormat, bahwa jika kita hendak mendirikan Negara Indonesia yang sesuai dengan keistimewaan sifat dan corak masyarakat Indonesia, maka negara kita harus berdasar atas aliran pikiran (Staatsidee) negara yang *integralistik*, negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya, yang mengatasi seluruh golongan-golongannya dalam lapangan apa pun."

Pembangunan demokrasi di Indonesia meliputi hal-hal itu semua. Ini berarti masalahnya tidak sederhana, melainkan kompleks dan saling mengait.

Demokrasi yang dinamik integralistik seperti itu tetap dapat disebut sebagai demokrasi, karena mengandung aspirasi-aspirasi kemanusiaan yang hakiki. Sekurang-kurangnya demokrasi yang ingin kita bangun itu mengandung cita-cita yang secara formal didambakan oleh sistem demokrasi, yaitu memberikan kemungkinan yang sebaik-baiknya bagi perkembangan manusia. Demokrasi yang ingin kita bangun itu didasarkan kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan serta dengan mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>1</sup> Di dalam demokrasi Indonesia itu terkandung perjuangan *'dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.'*

### TIGA TAHAP DI DALAM PEMBANGUNAN DEMOKRASI DI INDONESIA

Evolusi suatu demokrasi ditentukan oleh faktor-faktor konkrit yang membentuk masyarakat. Demikian pula evolusi demokrasi di Indonesia akan ditentukan oleh kondisi-kondisi sosio-politik, sosio-budaya dan sosio-ekonomi masyarakatnya. Proses pertumbuhan asas *'dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat'* terjadi sebagai evolusi seperti itu pula.

Apabila K. Marx berbicara mengenai *'stages of capitalism,'* Lenin mengenai *'stages of revolution'* dan Rostow tentang *'stages of economic development,'*<sup>2</sup> kiranya berdasarkan kenyataan dan perkembangan keadaan di Indonesia pada khususnya dan negara-negara sedang berkembang pada umumnya, maka dapat diungkapkan adanya tiga tahap di dalam perkembangan demokrasi di Indonesia. Tiga tahapan itu adalah:

Tahap (fase) pertama adalah: dari Pemerintah, oleh Pemerintah, untuk Rakyat.

Tahap (fase) kedua adalah : dari Pemerintah bersama Rakyat, oleh Pemerintah bersama Rakyat, untuk Rakyat.

Tahap (fase) ketiga adalah : dari Rakyat yang didukung Pemerintah, oleh Rakyat yang didukung Pemerintah, untuk Rakyat.

<sup>1</sup>Lihat Pidato Kenegaraan Pejabat Presiden Soeharto di muka Sidang DPR-GR, tanggal 16 Agustus 1967.

<sup>2</sup>Lihat Rostow, Wolt Whitman, *The Stages of Economic Growth: A Non Communist Manifesto* (London: Cambridge University Press, 1971); *Politics and the Stages of Growth*, (London, Cambridge University Press, 1971).

### Tahap (Fase) Pertama

Pada fase pertama peranan pemerintah menentukan. Bagi Indonesia hal ini merupakan kenyataan. Pembangunan demokrasi harus beranjak dari kenyataan itu. Demokrasi, dalam arti pembangunan politik, ekonomi dan sosial budaya, sepenuhnya ditangani oleh pemerintah, dari pemerintah, akan tetapi harus ditunjukkan kepada kepentingan rakyat.

Dalam fase pertama ini kedudukan pemerintah kuat, perangkat negara kuat, yang tampak pada periode Pelita I dan II. Dalam fase ini peranan pemerintah dalam tata kehidupan politik, ekonomi, sosial dan budaya serta pertahanan keamanan dapat disebut sebagai sesuatu hal yang menentukan. Pemerintah yang mempersiapkan, pemerintah yang berusaha, pemerintah yang membuat, pemerintah yang membangunnya. Peranan pemerintah dalam persiapan, usaha, pembuatan maupun pembangunan pilar-pilar untuk kesejahteraan rakyat sangat besar, meskipun peranan rakyat pun tidak dapat diabaikan begitu saja. Hal ini merupakan akibat logis dari kepercayaan dan tanggung jawab yang diberikan kepada pemerintah.

Alasan keamanan nasional ataupun stabilitas nasional, yang di dalamnya terkait masalah ideologi dan politik, sebagai akibat pengalaman-pengalaman masa-masa sebelumnya, termasuk malapetaka G-30-S/PKI, tampaknya merupakan faktor-faktor yang memaksa pemerintah untuk bertindak atau berperilaku demikian. Pengalaman-pengalaman sejarah masa lampau telah memberi pelajaran kepada bangsa dan negara Indonesia, bahwa pemerintah yang lemah ternyata hanya menjadi bulan-bulanan kekuatan ideologi dan politik. Kabinet jatuh bangun setiap tahun, pemberontakan muncul di banyak tempat, stabilitas nasional tidak pernah tercapai, dan akhirnya pembangunan untuk kesejahteraan ataupun kemakmuran rakyat terbengkelai. Hal-hal yang menjadi tujuan demokrasi justru semakin jauh letaknya. Dalam periode itu banyak pengambilan keputusan dikaitkan dengan masalah stabilitas nasional maupun keamanan nasional.

Berdasarkan UUD 1945, Bab III, Kekuasaan Pemerintahan Negara, kekuasaan eksekutif memang kuat dan mempunyai peranan sentral. Jadi kuatnya kedudukan pemerintah tidak bertentangan dengan Konstitusi dan UUD. Pasal 5, 10, 11, 12, 13 dan 14 UUD 1945 memberikan kedudukan yang kuat kepada Presiden Republik Indonesia.

Kuatnya kedudukan pemerintah pada fase pertama ini telah menimbulkan banyak tanggapan, baik yang pro maupun kontra.<sup>1</sup> Bahkan ada sementara kalangan yang mengatakan bahwa kuatnya pemerintah itu dapat menjurus ke

<sup>1</sup>Lihat *Prisma*, No. 2, Tahun VI, Pebruari 1977, hal. 45-63.

arah diktator.<sup>1</sup> Pendapat yang demikian ini di samping dipengaruhi oleh kultur politik dalam negeri, tampaknya dipengaruhi juga oleh perkembangan situasi di beberapa negara berkembang, seperti Kuba, Pakistan, Iran, dan Amerika Latin. Ada dikemukakan bahwa pemerintah yang kuat tanpa berfungsinya lembaga-lembaga kontrol yang efektif, ataupun tanpa didampingi oleh berfungsinya lembaga-lembaga legislatif dan yudikatif, dapat menjurus ke arah diktator.

Namun demikian, sesungguhnya pemerintah yang kuat masih saja tetap dapat dikatakan sebagai pemerintahan yang demokratis. Hal ini dapat dilihat atau dinilai dari tindakan, tingkah laku dan sikap pemerintah. Kuat tidak selalu harus diartikan sebagai totaliter atau menjurus kepada diktator. Pemerintah atau penguasa yang kuat dan berbuat untuk demokrasi, berbuat untuk kesejahteraan rakyat, berbuat demi tercapainya cita-cita demokrasi, kiranya tetap dapat dipandang sebagai pemerintahan yang demokratis.

### **Tahap (fase) Kedua**

Fase kedua merupakan fase transisi antara fase pertama dan fase ketiga. Berdasarkan hasil-hasil yang diperoleh dari fase pertama (sebagai landasan pembangunan selanjutnya), maka dalam fase kedua ini pemerintah mulai memperkuat kemampuan rakyat. Partisipasi dibangkitkan dan kemampuan partisipasi ditumbuhkan, baik di bidang politik, ekonomi, maupun sosial budaya. Peranan swasta mulai diikutsertakan. Hal ini tampak dalam Pelita III yang arahnya telah digariskan oleh GBHN 1978, dan tercermin di dalam Trilogi Pembangunan serta Delapan Jalur Pemerataan.

Di dalam fase ini tanggapan ataupun kritik tampaknya mulai beralih ke persoalan sekitar pelaksanaan pembangunan nasional, meskipun beberapa tema dari fase pertama tetap muncul. Hal ini dikaitkan dengan kontroversi tentang partisipasi rakyat dalam pembangunan, kemiskinan dan pemerataan.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Lihat IPMI, *Pemilihan Umum 1971*, Jakarta, Lembaga Pendidikan dan Konsultasi Pers, 1972, hal. 138.

<sup>2</sup>Diskusi-diskusi ataupun pembicaraan-pembicaraan mengenai pembangunan semakin banyak jumlahnya. Bahkan Yayasan Tenaga Kerja Indonesia (YTKI) yang bekerjasama dengan Pemda Tingkat I Sulawesi Utara dan Friedrich Ebert-Stiftung pada tanggal 29 Maret - 2 April 1976 di Manado mengadakan seminar tentang "Peranan dan Tanggung Jawab Cendekiawan dalam Pembangunan." Di samping itu dijumpai pula karangan-karangan yang secara langsung maupun tidak langsung menyentuh masalah ini, antara lain: Sudjatmoko, "Berbagai Implikasi Kebijakan Nasional dari Model Kebutuhan Dasar," *Prisma*, Nopember 1978; Kuntjoro-jakti, Dorodjatun, "Mau Kemana Kita dengan Pembangunan Ini," *Prisma*, Nopember 1978; Mubyanto dan Budiono, *Ekonomi Pancasila*, Yogyakarta, BPFE, Universitas Gajah Mada, 1981; Hasyim, Laila (penterjemah), *Partai Politik dan Kelompok-kelompok Penekan*, Jakarta, Bina Aksara, 1981; Budiardjo, Miriam (penyunting), *Partisipasi dan Partai Politik*, Jakarta, Obor, 1982;

Pembangunan nasional yang berencana dan bertahap menimbulkan berbagai macam pemikiran dan permasalahan. Hal ini disebabkan antara lain oleh dua faktor, *pertama*: Orde Baru telah memulai pembangunan secara terencana, bahkan Orde Baru oleh sementara kalangan telah disebutnya sebagai Orde Pembangunan; *kedua*: pemikiran mengenai pembangunan telah menjadi bagian dari pertukarpikiran internasional, baik yang bersifat akademis maupun politis ideologis.

Tidak sedikit pemikiran-pemikiran dari luar masuk ke Indonesia, berkenaan dengan masalah pembangunan nasional. Pembangunan telah menjadi salah satu materi studi di kancah internasional. Oleh karena itu pemikiran-pemikiran mengenai pembangunan itu banyak ditulis oleh sarjana Barat,<sup>1</sup> hal ini menimbulkan pertanyaan apakah pembangunan sama dengan westernisasi.<sup>2</sup> Di samping itu, istilah modernisasi, yang lazim dipakai, juga membawa persoalan sendiri.

Masalah bidang ekonomi yang telah terpilih sebagai prioritas pembangunan<sup>3</sup> telah pula mengakibatkan permasalahan-permasalahan, terutama dikhawatirkan bahwa pendekatan ini akan membawa sekularisasi<sup>4</sup> dan materialisme.

Persoalan konsepsional mengenai pembangunan bermula dari pertanyaan: sejauh mana pembangunan itu tidak berarti westernisasi dan sekularisasi serta pula tidak berarti determinisme ekonomi.

Timbul pula kekhawatiran, bahwa pembangunan itu akan menjadi ideologi, dan akan menggantikan Pancasila.<sup>5</sup> Kekhawatiran ini disebabkan oleh pengalaman masa lampau, yaitu adanya tema revolusi dan Manipol-USDEK.

Karim, Rusli, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia*, Jakarta, CV Rajawali, 1983; Pranarka, A.M.W., *Sejarah Perkembangan Pemikiran tentang Pancasila Sebagai Ideologi, Dasar Negara dan Sumber Hukum*, Bandung, 1984, hal. 304-306. Presiden Soeharto telah banyak memberikan uraian tentang hubungan antara Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945 dan Pembangunan Nasional.

<sup>1</sup>Lihat juga Horst Buscher, "Development Theory: Orientation Towards Practical Action, Expectations of Social Reference Groups and Epistemological Progress," *Law and State*, Vol. 25, 1983, hal. 51-87.

<sup>2</sup>St. Takdir Alisjahbana berpendapat antara lain bahwa demi kemajuan bangsa Indonesia kita tidak perlu segan-segan mencontoh Barat. Mengenai modernisasi lihat pendapat St. Takdir Alisjahbana dalam majalah *Wawasan*, No. 3, Tahun I/1979 yang berjudul "Jadilah Manusia Modern."

<sup>3</sup>Lihat, Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1973 tentang GBHN.

<sup>4</sup>Masalah sekularisme ini pun beberapa waktu yang lalu telah menjadi pembicaraan yang cukup hangat, untuk itu lihat antara lain: *Merdeka*, tanggal 19, 20, 22, 23 dan 26 Agustus 1983, *Sinar Harapan*, 15 dan 19 September 1983.

<sup>5</sup>Pada jaman berlakunya UUD Sementara tahun 1950 pernah juga diusulkan agar "Sosial Ekonomi" dijadikan dasar negara Indonesia. Hal ini tampak dalam sidang Konstituante di Bandung. Lihat *Konstituante Republik Indonesia Risalah Perundingan 1957*, Jilid 7.

Ada pula kekhawatiran bahwa masuknya konsep pembangunan ke Indonesia ini merupakan bagian kekuatan internasional untuk dapat menguasai Indonesia. Masalah ini menimbulkan pertanyaan mengenai hubungan Pancasila dan pembangunan: sejauh mana konsep pembangunan nasional mempunyai corak khas, berbeda dari berbagai teori dan pemikiran-pemikiran internasional di luar Indonesia.

Di samping segi landasan idiil, pembangunan juga menampilkan masalah pelaksanaan. Orang berbicara mengenai strategi pembangunan, model pembangunan dan alternatif-alternatif. Orang mempermasalahkan hubungan antara stabilitas, pertumbuhan dan pemerataan, antara industrialisasi dan pertanian, antara industrialisasi dan pengangguran. Dampak dan efek sampingan sosial pembangunan diperdebatkan.

Pada tahap kedua ini, partisipasi rakyat pada pembangunan dibangkitkan, termasuk peranan swasta, maka Trilogi Pembangunan dan Delapan Jalur Pemerataan mempunyai peranan yang sangat penting.<sup>1</sup> Fase kedua ini bertujuan agar rakyat menjadi kuat, rakyat menjadi pandai, rakyat siap untuk diajak membangun. Rakyat menjadi partner pemerintah dalam membangun.

Pada akhir tahap kedua ini diharapkan rakyat sendiri mulai mampu melaksanakan pembangunan, sehingga dalam kehidupan demokrasi sungguh-sungguh bisa diterapkan asas dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat.

### Tahap (fase) Ketiga

Fase ketiga, sebagai kesinambungan dari fase pertama dan kedua, adalah tahap di mana rakyat, termasuk peranan swasta, sudah kuat membangun masyarakatnya sendiri dengan dukungan pemerintah. Demokrasi politik, ekonomi maupun sosial budaya dapat diselenggarakan oleh masyarakat sendiri, dengan dukungan dan bantuan pemerintah.

Tiga fase itu menunjukkan pertumbuhan evolutif proses demokrasi yang intinya adalah "dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat," namun harus dilaksanakan di dalam kenyataan-kenyataan empirik yang ada di dalam masyarakat itu sendiri. Pada fase pertama, pemerintah melaksanakan fungsi *'ing*

<sup>1</sup>Trilogi Pembangunan: (a) Pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya yang menuju pada terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat; (b) Pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi; (c) Stabilitas nasional yang sehat dan dinamis. Delapan Jalur Pemerataan meliputi: (a) pemerataan pemenuhan kebutuhan pokok rakyat banyak, khususnya pangan, sandang dan perumahan; (b) pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan dan pelayanan kesehatan; (c) pemerataan pembagian pendapatan; (d) pemerataan kesempatan kerja; (e) pemerataan kesempatan berusaha; (f) pemerataan kesempatan berpartisipasi dalam pembangunan, khususnya bagi generasi muda dan kaum wanita; (g) pemerataan penyebaran pembangunan di seluruh wilayah tanah air; (h) pemerataan kesempatan memperoleh keadilan. Sementara dalam rangka menyukseskan Pelita IV, Presiden Soeharto telah membentuk Kabinet Pembangunan IV dengan Pancakrida-nya.

*ngarso sung tulodo.* Pada fase kedua, pemerintah melaksanakan fungsi *'ing madyo mangun karso.* Pada fase ketiga, pemerintah melaksanakan fungsi *'nu wuri handayani.*

## SITUASI KITA

Berpegang pada pemikiran mengenai tiga tahap pembangunan demokrasi seperti itu, kiranya dapat kita buat suatu gambaran berikut ini. Pelita I dan II merupakan evolusi tahap pertama. Pada periode itu peranan pemerintah merupakan faktor paling dominan. Pelita III merupakan awal tahap kedua, karena itu partisipasi rakyat mulai dikembangkan dan diperluas. Tahap kedua ini diteruskan di dalam Pelita IV. Dalam Pelita IV dan V kita berharap dapat memasuki awal tahap ketiga. Tetapi ini mengandaikan bahwa hasil-hasil kuat telah ditumbuhkan oleh evolusi tahap kedua.

Dewasa ini tampaknya kita berada di dalam bagian akhir dari tahap kedua, yaitu "Pemerintah bersama Rakyat" membangun demokrasi. Kemampuan rakyat dikembangkan dan diperkuat. Ini berarti masyarakat makin harus diperkuat untuk dapat menyelenggarakan demokrasi itu sendiri. Baru kalau persyaratan kemampuan rakyat itu terpenuhi, kita siap masuk ke tahap ketiga. Itulah sebabnya dewasa ini diusahakan terciptanya kerangka landasan pembangunan, sehingga pada Pelita VI bangsa Indonesia dapat tinggal landas untuk memacu pembangunan menuju terwujudnya masyarakat yang dicita-citakan, berdasarkan kekuatan sendiri. - WASPADA

Di dalam tahap ketiga (nantinya) diandaikan bahwa demokrasi Pancasila sudah dapat berkembang dan berputar sebagai suatu sistem, yang dihayati dan diamalkan oleh masyarakat. Acuan ideologis, konstitusional maupun organisatoris sudah terbaku dan menjadi tradisi, sehingga masyarakat sudah berperilaku berdasarkan suatu kerangka nilai demokratik yang sesuai dengan identitas masyarakat dan kepribadian bangsa Indonesia.

Dalam masa transisi inilah diharapkan proses institusionalisasi dalam rangka menciptakan kerangka landasan bagi kehidupan demokrasi di Indonesia tercapai. Maka institusionalisasi ideologis, konstitusi dan organisasi, baik di bidang kenegaraan maupun non-kenegaraan, seperti parpol dan Golkar maupun organisasi kemasyarakatan harus tercapai, sekurang-kurangnya mendekati kerampungan.

Institusionalisasi ideologis terkait dengan pengamalan Pancasila. Pembangunan nasional harus benar-benar menunjukkan wujud pengamalan Pancasila. Di samping itu, menyangkut pula keyakinan mengenai "Pancasila sebagai satu-satunya asas kebangsaan, kenegaraan, kemasyarakatan bagi setiap

kekuatan sosial politik di Indonesia." Maka Pancasila merupakan asas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Hal ini ditandai dengan Ketetapan MPR-RI No. II/MPR/1983. Dalam konteks ini, RUU tentang Perubahan atas UU No. 3/1975 mengenai Partai Politik dan Golongan Karya, serta RUU tentang RUU Organisasi Kemasyarakatan yang sedang digodok oleh DPR mempunyai kedudukan yang penting.

Institusionalisasi konstitusional berarti bahwa institusi-institusi demokrasi yang telah tercapai pada Pelita-pelita sebelumnya perlu terus dimantapkan dan dikembangkan. Wadah ataupun isi demokrasi perlu ditata sesuai dengan fungsinya secara tepat dan jelas. Pemilu diharapkan sudah menjadi tradisi. Hal tersebut diungkapkan dengan Ketetapan MPR-RI No. III/MPR/1983 tentang Pemilihan Umum dan Ketetapan MPR-RI No. IV/MPR/1983 tentang Referendum. Oleh karena itu RUU tentang Referendum, RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang No. 4 Tahun 1975 dan Undang-Undang No. 2 Tahun 1980, dan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1975 yang semuanya sedang digodok oleh DPR, mempunyai arti yang penting pula.

Institusionalisasi organisasi tampak di bidang-bidang dinamika politik, ekonomi dan sosial budaya. Dinamika politik harus tampak dalam rangka menciptakan kerangka landasan untuk semakin kukuhnya persatuan dan kesatuan bangsa. Untuk itu Ketetapan MPR-RI No. II/MPR/1983 telah menggariskan, yang secara singkatnya meliputi:

- a. Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi setiap kekuatan sosial politik;
- b. Pemantapan kehidupan konstitusional, demokrasi dan tegaknya hukum;
- c. Pemantapan mekanisme kepemimpinan nasional berdasarkan UUD 1945;
- d. Peningkatan usaha memasyarakatkan P-4;
- e. Peningkatan pendidikan politik;
- f. Peningkatan peranan kekuatan sosial politik dalam pemilihan umum serta dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal ini erat sekali dengan penerimaan Pancasila sebagai satu-satunya asas;
- g. Peningkatan komunikasi sosial timbal-balik;
- h. Pemantapan dan penataan organisasi-organisasi kemasyarakatan; dan
- i. Pemantapan wadah-wadah penyalur pendapat masyarakat pedesaan.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Lihat Tap MPR No. II/MPR/1983.

Dengan demikian akan tercipta sistem politik Nasional berdasarkan Demokrasi Pancasila. Dalam rangka inilah tampak amat pentingnya 5 (lima) RUU yang sedang digodok oleh DPR, yakni: (1) RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 3/1975 Tentang Partai Politik dan Golongan Karya; (2) RUU tentang Organisasi Kemasyarakatan; (3) RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang No. 4 Tahun 1975 dan Undang-Undang No. 2 Tahun 1980; (4) RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1975; dan (5) RUU tentang Referendum. Kelima RUU ini kiranya memerlukan pembahasan yang cermat dan mendalam, karena materinya amat relevan dalam rangka semakin mewujudkan Demokrasi Pancasila.

Dalam bidang ekonomi, diupayakan terciptanya kerangka landasan pembangunan ekonomi berdasarkan demokrasi ekonomi, seperti yang tercantum dalam UUD 1945 pasal 33. Di samping negara (pemerintah) dan koperasi, peranan swasta ditumbuhkan dan semakin dilibatkan untuk mencapai kemakmuran seluruh rakyat.<sup>1</sup> Di samping itu tentunya juga akan diusahakan terciptanya kerangka landasan ekonomi yang menuju ke industrialisasi seperti yang telah ditetapkan oleh MPR (telah tertuang dalam Undang-Undang No. 5/1984).

Sedangkan di dalam bidang sosial budaya antara lain perlu diciptakan kerangka landasan untuk semakin terlaksananya Pasal 31 dan 32 UUD 1945. Untuk itu sedang disusun RUU tentang Sistem Pendidikan Nasional Berdasarkan Pancasila, yang nantinya akan merupakan satu-satunya sistem Pendidikan Nasional yang berlaku di negara RI.

Dengan kata lain dalam masa transisi ini, kerangka ideologis perlu dimantapkan, dan karenanya Pancasila sebagai ideologi nasional harus menjadi acuan semua pihak secara bersama. Kerangka konstitusional diperkuat. Kerangka organisasi diciptakan dengan penataan organisasi politik maupun kemasyarakatan. Tanpa kerangka yang memberi kemungkinan proses "interaksi dan komunikasi," baik yang bersifat politis, ekonomis maupun sosial budaya,

<sup>1</sup>Lihat Pidato Kenegaraan Presiden Soeharto di depan Sidang DPR tanggal 16 Agustus 1983, yang mengatakan antara lain: "Di samping kita akan mendorong terus partisipasi usaha swasta nasional, kita juga tetap membuka kesempatan bagi usaha swasta asing yang berniat untuk berpartisipasi dalam pembangunan Indonesia dalam bidang-bidang yang masih terbuka dengan memberikan kemudahan-kemudahan dan jaminan usaha sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku." Lihat juga *Kompas*, 13 April 1984, "Kadin Minta Wewenang Atur Dunia Usaha;" dan Sambutan Presiden pada pembukaan Rapat Kerja Nasional Kadin, bulan April 1984.

di dalam masyarakat yang amat majemuk ini, tidaklah mungkin tercapai tahap ketiga itu. Kerangka landasan demokrasi Pancasila, yang memberikan kemungkinan sebaik-baiknya bagi perkembangan masyarakat Nusantara yang Bhinneka Tunggal Ika, harus diciptakan selama Pelita IV dan V, sehingga nantinya kita akan hidup dalam sistem politik yang demokratis berdasarkan Pancasila, sistem ekonomi yang demokratis berdasarkan Pancasila, sistem sosial budaya yang demokratis berdasarkan Pancasila. Sistem itu akan menjadi airnya dan manusia-manusia Indonesia adalah bagaikan ikan-ikan di dalamnya.

Namun demikian tidaklah dapat dihindari bahwa proses institusionalisasi akan mendapat kritikan-kritikan, baik yang konstruktif maupun destruktif. Hal ini bisa timbul, karena institusi-institusi itu memang belum sempurna, dan kiranya masih memerlukan perbaikan lebih lanjut.<sup>1</sup> Hal ini juga perlu disadari karena dengan majunya proses memasuki fase ketiga tidak berarti hapusnya segala permasalahan. Demokrasi sebagai kenyataan hidup dan penghidupan akan selalu mengandung harapan maupun permasalahan. Dalam pengertian ini demokrasi tidak pernah akan tuntas.

## PENUTUP

Berdasarkan pemahaman mengenai tiga tahap pembangunan demokrasi di Indonesia ini, kita akan dapat memahami kontroversi demokrasi versus birokrasi sebagaimana dikemukakan di atas. Demokrasi adalah suatu proses, sehingga tidak dapat dipikirkan secara dogmatik begitu saja. Birokrasi adalah fungsi di dalam proses, sehingga ia mempunyai titik jenuh atau batas toleransi. Tidak ada kultur yang tanpa struktur. Tidak ada demokrasi tanpa institusi. Sesungguhnya hambatan politis yang mencemaskan tidak terletak di dalam konsep demokrasi dan birokrasi, tetapi pada ada tidaknya kekuatan di balik konsep-konsep itu, yang saling memiliki pamrih politiknya sendiri.

Dalam masa transisi ini, kiranya perlu ada kerangka yang mau tidak mau harus ditata untuk mendapatkan landasan pembangunan. Untuk membangun perlu ada kerangka yang kuat. Isi, wadah, sistem ataupun acuannya memang perlu ditata. Bila sudah tertata maka akan muncul tradisi. Namun demikian untuk menjadi tradisi, perangkat-perangkat institusi harus sungguh-sungguh ditata dan harus tahu betul mana yang akan menjadi tradisi. Dalam pada itu perlu dikuatkan sikap kebangsaan dan cara berpikir kebangsaan, sehingga akhirnya tercapai kehidupan demokrasi dari bangsa Indonesia, oleh bangsa Indonesia dan untuk bangsa Indonesia.

<sup>1</sup>Pidato Kenegaraan 16 Agustus 1983.