

# PEMERINTAHAN, DEMOKRASI, DAN KONSTITUSIONALISME DALAM TATA NEGARA INDONESIA<sup>1</sup>

**Wibisono Oedoyo**

## **Abstract**

*This paper described some notions about the concept of governance, democracy, and constitutionalism in the Indonesian state structure. According to the common view in Indonesia, which is defined as the government was the President and the Ministers. Democracy is often interpreted in etymology from the Demos which means “citizens” dan the Kratein which means “power”. Thereby, democracy is often interpreted literally as “power” or sovereignty of citizens. In the context of the State and the doctrine of State Science actually democracy is exist as direct democracy and representative democracy. Constitutionalism has the static and dynamic understanding.*

**Keywords:** government, democracy, constitutionalism, constitutional, state structure, legal order, Indonesian state structure.

## **Abstrak**

*Dalam makalah ini dikemukakan sejumlah gagasan tentang konsep pemerintahan, demokrasi, dan konstitusionalisme dalam tata negara Indonesia. Menurut pandangan umum di Indonesia, yang dimaksud pemerintah adalah presiden dan para menteri yang diangkatnya. Demokrasi sering diartikan secara etimologis dari demos yang bermakna ‘rakyat’ dan kratein yang bermakna ‘kekuasaan.’ Dengan demikian, secara harafiah demokrasi sering diartikan ‘kekuasaan’ atau kedaulatan rakyat. Dalam konteks negara dan doktrin ilmu negara memang ada demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Konstitusionalisme memiliki pengertian statis dan dinamis.*

**Kata kunci:** pemerintahan, demokrasi, konstitusionalisme, tata negara, tatanan hukum, tata negara Indonesia.

<sup>1</sup> Makalah ini pernah disampaikan dalam acara diskusi interen dosen Fakultas Hukum UP (laboratorium I), 2016.

## Pendahuluan

Gagasan tentang pemerintahan, demokrasi, dan konstitusionalisme merupakan mata rantai dalam kehidupan bernegara yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Salah satu syarat berdirinya suatu negara bahkan harus memiliki pemerintahan yang berdaulat. Pemerintahan dapat berlangsung dengan mengusung pilar-pilar demokrasi dalam konteks negara modern. Pemerintahan yang demokratis dapat berjalan apabila konstitusionalisme berpijak di seluruh sanubari warga negara suatu masyarakat.

Konsep *pemerintah* dalam makalah ini akan dielaborasi mulai dari pengertian harafiah, pemikiran para sarjana (seperti John Locke dan Arend Lijphart), sampai dengan praktik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Di atas telah dikemukakan bahwa pemerintahan yang berdaulat merupakan salah satu syarat berdirinya suatu negara. Dengan kata lain, apabila suatu negara yang tidak memiliki pemerintahan yang berdaulat, eksistensi negara tersebut pasti bermasalah.

Istilah *demokrasi* kini menjadi mode (*trend*) dalam kehidupan bermasyarakat yang sering dioposisikan dengan istilah totalitarian, tirani, atau diktator. Menurut Wolff (2003), tidaklah penting untuk berdebat panjang lebar mengenai nilai-nilai yang baik dan beragam jenis negara, yang sejak masa Plato telah menjadi makanan standar bagi filsafat politik.<sup>2</sup> John Locke boleh saja menemukan manfaat dengan membuat sebuah risalah utuh mengenai argumentasi Sir Robert Filmer terhadap hak turun-temurun para raja. Namun, saat ini kepercayaan terhadap segala bentuk otoritas tradisional telah menjadi sama lemahnya dengan argumen yang dapat dibuat menyangkut hal itu. Hanya ada satu bentuk komunitas politik yang menawarkan harapan bagi penyelesaian pertentangan antara otoritas dan otonomi, yakni **demokrasi**.

Pada makalah ini juga dikemukakan gagasan tentang konstitusionalisme. Abdulkadir Besar (2002) berpendapat, “Konstitusionalisme lahir di Eropa sebagai konsekuensi logis dari paham bangsa-bangsa di Eropa baha asal mula dari negara demokrasi sebagai institusi politik adalah kontrak sosial.”<sup>3</sup> Inti konstitusionalisme adalah pembatasan kekuasaan eksekutif (pemerintahan) demi terpeliharanya kebebasan individu para warga negaranya demi terpeliharanya peluang bagi

<sup>2</sup> Robert Paul Wolff, *In Defense of Anarchism: Menuju Dunia Tanpa Negara*, diterjemahkan oleh Frans Koa, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2003), hlm.25.

<sup>3</sup> Abdulkadir Besar, *Perubahan Undang-Undang Dasar tanpa Paradigma: Amandemen Bukan, Konstitusi Baru Setengah Hati*, (Jakarta: Pusat Studi Pancasila Universitas Pancasila, 2002), hlm.62.

rakyat untuk berperan serta dalam menetapkan kebijakan politik. Dengan kata lain, konstitusionalisme dipahamkan demi terpeliharanya doktrin *government by the consent of the people; government by law; not governt by men*.<sup>4</sup> Kegunaan konstitusi adalah untuk membatasi kekuasaan pemerintah.<sup>5</sup>

## Pemerintahan

Istilah *pemerintahan* berasal dari kata *perintah* yang mendapat sisipan atau infiks *-em-* dan akhiran *-an*. Kata *perintah* sering diartikan dengan ‘suruhan’, ‘tugas’, atau ‘instruksi’ yang mengacu pada aturan tertentu. Sisipan *-em-* membentuk makna ‘orang’, ‘institusi’, atau ‘lembaga’ yang melakukan tindakan *perintah*. Kata *pemerintah* juga sering dipakai untuk menerjemahkan istilah *government*.

John Locke (dalam Arinanto, 2001:6) memberi komentar tentang istilah *pemerintah (government)*. Pemerintahan senantiasa direkam di mana saja; kertas-kertas telah dituliskan oleh sebagian masyarakat dalam rentang waktu tertentu dengan seni yang memadai; disajikan dengan aman, damai, dan pantas. Masyarakat mulai mencari sejarah pendiri bangsa mereka; menemukan yang asli demi kenangan, kemakmuran sebagaimana dialami sebagian orang.

Government is everywhere antecedent to records, and letters seldom come in amongst a people till a long continuation of civil society has, by other more necessaary arts, provided for their safety, ease, and plenty; and then they begin to look after the history of their founders and search into their original, when they have outlived the memory of it; for with commonwealths as with particular person –they are commonly ignorant if their original, they are beholden for it to the accidental records that others have kept of it.<sup>6</sup>

Dalam bukunya *Second Teratise of Government* John Locke juga mengungkapkan permulaan masyarakat politis serta tujuan masyarakat politis dan pemerintah. Menurut Locke (dalam Arinanto, 2001:5), hakikat penyatuan dalam konteks negara dalam suatu masyarakat seharusnya dipahami untuk diserahkan segala kekuasaan yang pantas dalam mencapai tujuan bagi mereka yang bergabung ke dalam mayoritas masyarakat, tanpa kecuali bagi mereka

<sup>4</sup> John Locke, *Second Treatise of Government*, (Indianapolis: The Liberal Art Press, Inc., 1952), hlm.54. Lihat juga Satya Arinanto, *Politik Hukum 1*, (Jakarta: Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 2001), hlm.3. Bandingkan dengan John Locke, *Two Treatises of Government*, (New York: The New American Library, 1963), hlm.312.

<sup>5</sup> Besar, *Op.Cit.*, hlm.62.

<sup>6</sup> Locke, *Op.Cit.*, hlm.6.

yang setuju dengan ekspresi yang diungkapkan oleh sebagian besar dari mayoritas. Hal ini dapat dipahami karena nuansa yang berkembang pada masa tekanan monarki Kerajaan Inggris yang mengintimidasi pemikiran John Locke. Meskipun demikian, Locke tidak dapat melepaskan diri dari paham individualis. Oleh karena itu, dia tetap menyerahkan konsep pemerintahan kepada mayoritas yang tidak lain merupakan penjumlahan atau agregasi dari individu-individu. Dengan kata lain, untuk membentuk suatu pemerintahan dibutuhkan legitimasi dari mayoritas sebagai penjumlahan individu.

Keadaan konsep mayoritas yang merupakan penjumlahan dari individu-individu tentu berbeda secara filosofis dengan konsep kekeluargaan yang dikemukakan Soepomo yang dikenal dengan istilah *cita negara integralistik* dan gotong-royong –istilah yang dipakai Soekarno– yang dipahami di Indonesia. Dalam kepustakaan sistemik dikenal dengan istilah sistem pemerintahan terpadu (*integrated government system*) yang semestinya dibangun dengan kebersamaan, bukan kecurigaan individu yang dilembagakan melalui pemisahan kekuasaan.

Istilah *pemerintah* pada mulanya hanya muncul pada Pasal 32 dan Bagian VII Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar 1945. Namun, dalam ketentuan normatif itu memang tidak ada definisi operasionalnya, kecuali deskripsi hubungan kerja. Dalam Bagian VII Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa menteri-menteri negara bukan pegawai tinggi biasa. Meskipun kedudukan menteri tergantung pada presiden, mereka bukan pegawai tinggi biasa karena menteri-menteri menjalankan kekuasaan pemerintah (*pouvoir executief*) dalam praktik. Sebagai pemimpin departemen, menteri mengetahui seluk-beluknya hal-hal yang mengenai lingkungan pekerjaannya. Berhubungan dengan itu, menteri mempunyai pengaruh yang besar terhadap presiden dalam menentukan politik negara yang mengenai departemennya. Untuk menetapkan politik pemerintah dan koordinasi dalam pemerintahan negara para menteri bekerja bersama satu sama lain seerat-eratnya di bawah pimpinan Presiden.

Dengan penafsiran sistematis Pasal II Aturan Peralihan Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa dengan ditetapkan perubahan undang-undang dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 terdiri atas pembukaan dan pasal-pasal dapat dinyatakan bahwa **deskripsi** hubungan fungsional dan jati diri istilah **pemerintah** yang

terdapat dalam penjelasan ikut terbang. Hakikat, jati diri, dan relasi fungsional yang berlangsung sekarang hanya yang berlaku umum di masyarakat (dalam istilah John Rawls dikenalkan dengan *the law of the people*).

## Demokrasi

Di bagian awal tulisan ini telah dikemukakan bahwa Demokrasi sering diartikan secara etimologis dari *demos* yang bermakna ‘rakyat’ dan *kratein* yang bermakna ‘kekuasaan.’ Dengan demikian, secara harafiah *demokrasi* sering diartikan ‘kekuasaan’ atau kedaulatan rakyat.. Istilah *demokrasi* kini menjadi mode (*trend*) dalam kehidupan bermasyarakat yang sering dioposisikan dengan istilah totalitarian, tirani, atau diktator. Dalam bukunya yang berjudul *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* Arend Lijphart memaparkan enam konsep tentang model-model dan pelaksanaan demokrasi yang terdiri atas (1) model demokrasi *ala* Barat, (2) model demokrasi konsensus, (3) perbandingan pelaksanaan demokrasi di 22 (dua puluh dua) negara, (4) konstitusi (kekuasaan mayoritas berhadapan dengan minoritas), (5) referendum dalam demokrasi perwakilan, serta (6) model demokrasi rasional, preskriptif, dan empiris.<sup>7</sup>

Konsep *demokrasi* sering dikaitkan dengan prinsip dan nilai-nilai yang diterapkan dalam suatu negara. Menurut Wolff (2003), tidaklah penting untuk berdebat panjang lebar mengenai nilai-nilai yang baik dan beragam jenis negara, yang sejak masa Plato telah menjadi makanan standar bagi filsafat politik.<sup>8</sup> John Locke boleh saja menemukan manfaat dengan membuat sebuah risalah utuh mengenai argumentasi Sir Robert Filmer terhadap hak turun-temurun para raja. Namun, saat ini kepercayaan terhadap segala bentuk otoritas tradisional telah menjadi sama lemahnya dengan argumen yang dapat dibuat menyangkut hal itu. Hanya ada satu bentuk komunitas politik yang menawarkan harapan bagi penyelesaian pertentangan antara otoritas dan otonomi, yakni **demokrasi**. Dalam literatur ilmu politik atau ilmu negara dinyatakan bahwa pemerintahan oleh rakyat secara langsung adalah sesuatu yang tidak mungkin. Oleh karena itu, dalam kepustakaan tentang demokrasi dikenal dengan istilah **demokrasi langsung** dan **demokrasi perwakilan**.

<sup>7</sup> Lihat Satya Arinanto, *Politik Hukum 1*, (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001), hlm.25—105.

<sup>8</sup> Robert Paul Wolff, *In Defense of Anarchism: Menuju Dunia Tanpa Negara*, diterjemahkan oleh Frans Koa, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2003), hlm.25.

Kelemahan teoritis yang prinsipal dalam demokrasi langsung dengan suara bulat adalah tuntunannya agar keputusan-keputusan diambil dengan kebulatan suara dalam rangka menghasilkan otoritas hukum. Sebagai persoalan praktik, tentu saja tuntunan ini dengan parah membatasi situasi sebenarnya yang dapat membuat mekarnya suatu negara. Namun, yang lebih gawat lagi adalah apabila kegagalan demokrasi dengan suara bulat menutup jalan lain bagi orang-orang yang memiliki kehendak baik untuk menyelesaikan perbedaan di antara mereka. Agar konsep tentang negara yang memiliki justifikasi tidak sekadar menjadi bahan kajian yang percuma, setidaknya harus ada kemungkinan dalam teori tersebut bagi sebuah bentuk penyelesaian konflik tanpa harus menggerogoti otonomi warga negaranya maupun otoritas negara itu sendiri. Konflik-konflik tidak harus tercipta karena adanya perbedaan kepentingan, bisa saja sekadar merupakan ketidaksepakatan mengenai cara terbaik untuk mencapai kebaikan bersama.

Solusi yang segera muncul ke permukaan tentu saja adalah aturan mayoritas. Pada saat para pemilih berbeda pendapat, maka lakukan pemungutan suara; berikan hak suara kepada masing-masing orang, dan biarkan mereka secara keseluruhan mempunyai komitmen terhadap suara terbanyak. Sedemikian luasnya kepercayaan terhadap aturan mayoritas sehingga tidak ada satu pun varian teori demokrasi yang tidak mengacunya sebagai sarana untuk mengelola perbedaan dan mencapai keputusan. Tugas kita adalah menemukan suatu argumen yang memperlihatkan bahwa otonomi demokrasi dengan suara bulat dilindungi dalam praktik demokrasi yang dipandu oleh pemerintah mayoritas. Dengan kata lain, kita harus meneliti apakah anggota-anggota dari pemerintahan demokratik terikat secara moral untuk mematuhi keputusan-keputusan mayoritas. Demikian konsep demokrasi mayoritas berlangsung, sehingga senantiasa ada kepentingan minoritas yang diabaikan.

Arinanto (2000) menunjukkan praktik hukum tata negara dan demokrasi dengan cermat dalam *Constitutional Law and Democratization* yang berisi beberapa pandangan kritis tentang gambaran pelaksanaan hukum dan demokratisasi. Pandangan kritis tersebut muncul sebagai isu yang dimuat dalam *Asia-Pacific Constitutional Year Book*, seperti demokrasi konstitusional dan kehidupan politik sejak Pemilu 1992 dan Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat 1993, wibawa hukum, independensi kekuasaan kehakiman, makna keadilan, dan kebebasan pers.

Praktik pengalaman demokrasi di Indonesia juga pernah dicermati oleh J. Soedjati Djiwandono dalam tulisannya yang berjudul “Democratic Experiment in Indonesia: Between Achievements and Expectations”. Tulisan tersebut dimuat di dalam *Indonesia Quarterly* (Vol.XV, No.4, 1987):661--669.

## Konstitusionalisme

Dalam bukunya yang berjudul *Constitutionalism and Democracy* Jon Elster dan Rune Slagstad memaparkan hal-hal tentang perjalanan konstitusionalisme dan demokrasi.<sup>9</sup> Mereka mengelaborasi aturan penyampain pendapat atau aspirasi politik, demokrasi sebagai hasil kontigensi konflik, konsekuensi pilihan konstitusional sebagai refleksi pemikiran Tocqueville, konstitusionalisme dan kritiknya yang dikemukakan Carl Schmitt dan Max Weber, demokrasi dan aturan hukum dengan beberapa pengalaman historis kontradiksinya dalam usaha mengusahakan pemerintahan yang baik, neo-federalisme, komitmen awal dan paradoks demokrasi, konstitusionalisme America dan paradoks privat, dari konstitusionalisme liberal sampai pluralisme korporasi yang dicontohkan konflik di sekitar pemaparan Undang-Undang Norwegia setelah Perang Dunia Kedua dan perkembangan konstitusionalnya, serta argumen pilihan konstitusional sebagai refleksi transisi kemasyarakatan. Dalam praktik ketatanegaraan di Eropa juga menerapkan prinsip konstitusionalisme, seperti yang dikemukakan Donald P. Kommers “German Constitutionalism: A Prolegomenon” yang dimuat dalam *Emory Journal*.<sup>10</sup>

Pada bagian awal tulisan ini dikemukakan latar belakang konstitusionalisme sebagai suatu paham. Konstitusionalisme lahir di Eropa sebagai konsekuensi logis dari paham bangsa-bangsa di Eropa baha asal mula dari negara demokrasi sebagai institusi politik adalah kontrak sosial.” Inti konstitusionalisme adalah pembatasan kekuasaan eksekutif (pemerintahan) demi terpeliharanya kebebasan individu para warga negaranya demi terpeliharanya peluang bagi rakyat untuk berperan serta dalam menetapkan kebijakan politik. Dengan kata lain, konstitusionalisme dipahamkan demi terpeliharanya doktrin *government by the consent of the people; government by law; not governt by men*. Kegunaan konstitusi adalah untuk membatasi kekuasaan pemerintah

<sup>9</sup> Jon Elster dan Rune Slagstad, eds., *Constitutionalism and Democracy*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), hlm..19—352, terdapat Satya Arinanto, *Op.Cit.*, hlm.193—521.

<sup>10</sup> Donald P. Kommers, “German Constitutionalism: A Prolegomenon” dalam *Emory Law Journal* (Vol.40, No.3, Summer 1991):837—873, dalam Satya Arinanto, *Op.Cit*, hlm.523—559.

Pembatasan kekuasaan tersebut diwujudkan dalam bentuk aturan normatif, jenis struktur negara beserta preskripsi kekuasaannya, hubungan kekuasaan antarstruktur dan penetapan ranah privat individu warga negara yang tidak boleh dijamah oleh kekuasaan negara termaksud wewenang para pejabat hasil pemilihan umum dalam mengimplementasi kehendaknya. Konstitusionalisme versi Eropa ini kemudian dikualifikasi sebagai konstitusionalisme dalam arti statis. Meskipun bersifat normatif, konstitusi berkualifikasi sebagai konsep dalam keadaan diam yang ingin diwujudkan.

Oleh Ferejohn digambarkan konstitusionalisme dalam arti statik sebagai sesuatu yang mengandung 'kecemburuan' terhadap kekuasaan negara, seperti motifasi pejabat negara dan kekhawatiran mengenai perlindungan kebebasan individu. Menurut Ferejohn (2001:22), konstitusionalisme yang seperti itu membahayakan pemerintahan. Dalam nuansa yang sama, Ten berpendapat bahwa konstitusionalisme dalam arti statis secara baku dipahami sebagai 'konsep tentang bagaimana kekuasaan pemerintah seharusnya dibatasi. Friedrich (dalam Besar, 2002:63) menyatakan bahwa dalam paham ini esensi dalam konstitusionalisme terdapat dalam 'sistem pembatasan efektif terhadap semua tindakan pemerintah. Paham konstitusionalisme dalam arti statik yang terkandung dalam suatu konstitusi mengungkapkan bahwa konstitusi merupakan kontrak sosial yang didasari oleh perjanjian yang terjadi sebelumnya, baik yang disepakati secara aklamasi maupun sebagian besar dari pihak yang berkontrak, yaitu antar orang dalam situasi prapolitik atau antara rakyat dan para pejabat dalam jaman modern. Berdasarkan kontrak sosial tersebut ditetapkan aturan normatif untuk mengendalikan para subyek dalam berelasi satu dengan yang lain yang dalam hal tertentu bersifat tidak pasti. Oleh karena itu, konstitusi yang diartikan sebagai kontrak sosial secara potensial mengandung kemungkinan untuk terjadinya oportunistik dikemudian hari.

Menurut Casper (dalam Besar, 2002:64), paham konstitusionalisme mengandung dua kesulitan. *Pertama*, berdasarkan observasi empiris secara historis notasi negatif yang merupakan esensi dari konsep pembatasan efektif gagal dalam mengendalikan seluruh pelaksanaan aturan-aturan normatif dalam konstitusi. *Kedua*, nilai pembatasan yang bersifat mendasar terhadap pemerintah memfasilitasi terbagunnya pemerintahan demokratik yang efektif dalam rangka meniadakan isu kontroversial. Paham baru mengenai konstitusi yang menyatakan bahwa konstitusi memfasilitasi interaksi politik dan ekonomi



masa depan mengurangi secara signifikan legitimasi pemahan mengenai konstitusi sebagai suatu kontrak sosial.

Konstitusionalisme dalam keadaan statis sejalan dengan pemikiran Hans Kelsen yang mengelaborasi tatanan hukum dan hirarki norma yang berisi paparan kritis tentang kepaduan tatanan normatif, yaitu nalaran validitas norma dasar, sistem statis norma, dan sistem dinamis normatif. Dalam membicarakan norma dasar tatanan hukum juga dielaborasi norma dasar dan konstitusi, fungsi khusus norma dasar, prinsip legitimasi, perubahan norma dasar, prinsip efektivitas, efek negatif dari kebiasaan dalam hukum, apa yang seharusnya dan apa yang senyatanya, hukum dan kekuasaan (hak dan kebolehan), serta hukum nasional dan internasional.<sup>11</sup>

Berkenaan dengan itu muncul paham konstitusi dalam arti dinamis. Rumusnya bersifat praktikal. Paham konstitusionalisme ini menunjukkan interaksi antar komponennya, tidak sekadar rumusan yang bersifat yuridik normatif. Konstitusionalisme adalah proses interpretasi yang dalam suatu masyarakat para anggotanya berpartisipasi dalam kekuasaan politik dan secara bersama berusaha untuk menetapkan apa yang oleh konstitusi diizinkan atau dipersyaratkan dalam kaitannya dengan persoalan-persoalan spesifik.

Berikut ini akan dikemukakan komponen dari *konstitusionalisme* dalam arti dinamis yang diteorikan Ferejohn, dkk (dalam Besar, 2002:65). Ferejohn berpendapat bahwa terlalu sempit apabila menyamakan *interpretasi konstitusional* dengan menjelaskan, menganalisis, atau menginterpretasi suatu kata yang terdapat dalam beberapa lembar dokumen. Keberadaan dari sejumlah dokumen yang berkaitan dengan pendirian suatu negara dalam satu sistem politik ditentukan *konvensi* atau *pemahaman pertama* dari *para pendiri negara* yang melatarbelakangi konstitusi. Konstitusionalisme itu juga dipahami dengan melibatkan interpretasi *historik* dan *kultural* serta *analisis kritis teks* dalam arti bahwa makna dari suatu teks tergantung pada konteks masalah yang diterapkan. Di samping itu, konstitusionalisme juga dipahami dengan melibatkan *penteorian politik*. Secara ringkas dapat dinyatakan bahwa tiap bentuk konstitusionalisme dengan sendirinya menjadi referensi (sekurang-kurangnya secara implisit) bagi (1) sistem politik konstitusional atau pemerintahan, (2) kultur konstitusional, dan (3) teori konstitusional.

<sup>11</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russell & Russell, 1961), hlm.110—161., dalam Satya Arinanto, *Politik Hukum 2*, (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Pancasila, 2001), hlm.2--53

Konstitusionalisme merupakan komponen integral dari pemerintahan demokratis. Tanpa memberlakukan konstitusionalisme pada dirinya, pemerintahan demokratik tidak terwujud. Meskipun pada mulanya dilahirkan dari logika demokrasi liberal, konstitusionalisme merupakan *conditio quonon* secara substansial bagi paham demokrasi perwakilan. Kedaulatan berada di tangan rakyat, tetapi secara alami tidak mungkin seluruh rakyat berdaulat itu *in person* menjalankan sendiri roda pemerintahan. Modus dari demokrasi langsung yang berkualifikasi *the very next to it* adalah demokrasi perwakilan.

Menurut Linz dan Stepan (dalam Arinanto, 2003), konsolidasi demokrasi bukan hanya mempersyaratkan pemilihan umum yang bebas dan berjalannya mekanisme pasar. Ada lima persyaratan lainnya yang harus dipenuhi agar demokrasi di Indonesia bisa terkonsolidasi. Syarat-syarat tersebut adalah sebagai berikut.

- (1) adanya masyarakat sipil yang otonom dan diberikan jaminan-jaminan hukum untuk berorganisasi dan menyatakan pendapat;
- (2) adanya masyarakat politik yang diberik kesempatan terbuka untuk bersaing secara sehat guna menjalankan kontrol atas kekuasaan;
- (3) dianutnya ideologi supremasi hukum;
- (4) adanya sebuah birokrasi yang dalam bahasa Max Weber memenuhi persyaratan *legal rasional*, yakni sebuah birokrasi yang mendukung dan melayani masyarakat sipil dalam menjalankan tugas pemerintah;
- (5) terciptanya sebuah masyarakat ekonomi yang menjadi perantara antara negara dan masyarakat untuk menjalankan perekonomian.<sup>12</sup>

## Penutup

Pada bagian akhir tulisan kecil ini dikemukakan beberapa catatan tentang konsep *pemerintahan*, *demokrasi*, dan *konstitusionalisme* dalam tata negara Indonesia sebagai berikut.

- (1) Istilah *pemerintah* pada mulanya hanya muncul pada Pasal 32 dan Bagian VII Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar 1945. Namun, dalam ketentuan normatif itu memang tidak ada definisi operasionalnya, kecuali deskripsi hubungan kerja. Dalam Bagian VII Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa menteri-menteri negara bukan pegawai tinggi biasa. Meskipun kedudukan menteri tergantung pada presiden,

<sup>12</sup> Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), hlm.397.

mereka bukan pegawai tinggi biasa karena menteri-menteri menjalankan kekuasaan pemerintah (*pouvoir executief*) dalam praktik. Sebagai pemimpin departemen, menteri mengetahui seluk-beluknya hal-hal yang mengenai lingkungan pekerjaannya. Berhubungan dengan itu, menteri mempunyai pengaruh yang besar terhadap presiden dalam menentukan politik negara yang mengenai departemennya. Untuk menetapkan politik pemerintah dan koordinasi dalam pemerintahan negara para menteri bekerja bersama satu sama lain seerat-eratnya di bawah pimpinan Presiden.

- (2) konsep demokrasi mayoritas berlangsung, sehingga senantiasa ada kepentingan minoritas yang diabaikan.
- (3) Arinanto (2000) menunjukkan praktik hukum tata negara dan demokrasi dengan cermat dalam *Constitutional Law and Democratization* yang berisi beberapa pandangan kritis tentang gambaran pelaksanaan hukum dan demokratisasi. Pandangan kritis tersebut muncul sebagai isu yang dimuat dalam *Asia-Pacific Constitutional Year Book*, seperti demokrasi konstitusional dan kehidupan politik sejak Pemilu 1992 dan Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat 1993, wibawa hukum, independensi kekuasaan kehakiman, makna keadilan, dan kebebasan pers.
- (4) Konstitusionalisme merupakan komponen integral dari pemerintahan demokratis. Tanpa memberlakukan konstitusionalisme pada dirinya, pemerintahan demokratik tidak terwujudkan. Meskipun pada mulanya dilahirkan dari logika demokrasi liberal, konstitusionalisme merupakan *conditio quonon* secara substansial bagi paham demokrasi perwakilan. Kedaulatan berada di tangan rakyat, tetapi secara alami tidak mungkin seluruh rakyat berdaulat itu *in person* menjalankan sendiri roda pemerintahan. Modus dari demokrasi langsung yang berkualifikasi *the very next to it* adalah demokrasi perwakilan.
- (5) Sebagai bagian akhir dari kesimpulan ini patut dikemukakan juga pendapat filsuf Seneca dalam *Epistulae Morales Ad Luciliu*, CIV, pada tahun 53 Masehi dalam menanggapi penyimpangan demokrasi, “*Democracy is more cruel than war or tyrants.*” Benarkah demokrasi lebih kejam dari perang dan tiran? Yang dimaksud kejam mungkin adalah pengabaian hak-hak minoritas yang dilakukan mayoritas. Jawaban untuk mengatasi hal itu adalah kebersamaan.

## Daftar Pustaka

- Arinanto, Satya. *Politik Hukum 1*. Jakarta: Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 2001.
- . *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003.
- . *Politik Hukum 2*. Jakarta: Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 2001.
- Besar, Abdulkadir. *Perubahan Undang-Undang Dasar tanpa Paradigma: Amandemen Bukan, Konstitusi Baru Setengah Hati*, (Jakarta: Pusat Studi Pancasila Universitas Pancasila, 2002.
- Locke, John. *Second Treatise of Government*, (Indianapolis: The Liberal Art Press, Inc., 1952).
- Wolff, Robert Paul. *In Defense of Anarchism: Menuju Dunia Tanpa Negara*, diterjemahkan oleh Frans Koa. Jakarta: Penerbit Erlangga, 2003.