

0544
VGB

S. Sidi

DEPARTEMEN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS INDONESIA



**DEMOKRASI DAN NILAI-NILAI POLITIK:
APA YANG TELAH DILAKUKAN
DAN APA YANG DICAPAI**



oleh:

Amir Santoso

Amir
PDT
RB

321.4
A 269

d (2)

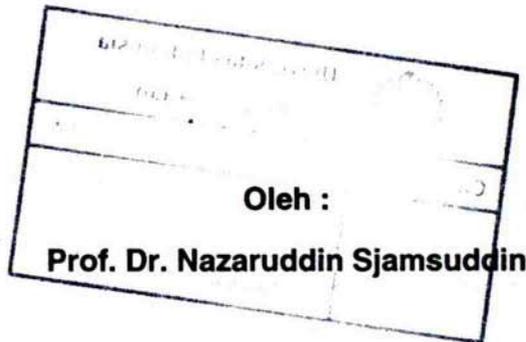


diucapkan pada Acara Dies Natalis
Universitas Indonesia
2 Februari 1991

PERPUSTAKAAN
FAKULTAS ILMU PENGETAHUAN BUDAYA UI



**PEMBANGUNAN POLITIK :
Bercermin Pada Masa Lampau
Menuju Masa Depan**



Universitas Indonesia
Perpustakaan

**Pidato Ilmiah
diucapkan pada Dies Natalis XLVI
Universitas Indonesia
2 Maret 1996**



**PEMBANGUNAN POLITIK :
Bercermin Pada Masa Lampau
Menuju Masa Depan**

Oleh :

Prof. Dr. Nazaruddin Sjamsuddin



Universitas Indonesia
Perpustakaan

**Pidato Ilmiah
diucapkan pada Dies Natalis XLVI
Universitas Indonesia
2 Maret 1996**

Halaman:
2
12

Baris ke:
3 dari atas
7 dari atas

RALAT

Tercetak:
berisikan
bidang

Seharusnya:
berisikan kehendak
bidang transportasi dan

	
Universitas Indonesia	
Perpustakaan	
Call No Deposit
...	...
...	... Terma

PEMBANGUNAN POLITIK: Bercermin Pada Masa Lampau Menuju Masa Depan

Pendahuluan

Dalam pidato ilmiah untuk memperingati Dies Natalis Universitas Indonesia yang ke-46 hari ini, saya ingin menarik perhatian hadirin semua pada suatu masalah yang telah mengemuka dalam masyarakat kita sejak masa awal Orde Baru. Masalah tersebut menyangkut hubungan antara pembangunan ekonomi dan pembangunan politik. Sejak kelahiran Orde Baru masyarakat kita sudah cenderung mempertentangkan keduanya. Hal ini pertama kali ditandai oleh slogan populer Angkatan '66 saat itu: "Ekonomi, *Yes*; Politik, *No!*" Memang di masa itu bangsa kita sedang bersiap-siap untuk memulai pembangunan nasional. Di saat seperti itulah Angkatan '66 dan kelompok-kelompok masyarakat kita yang lain menganjurkan kepada pemerintah Orde Baru agar memusatkan diri pada pembangunan ekonomi. Anjuran ini tentu lahir dari hasrat bangsa kita untuk bangkit kembali dari kebangkrutan ekonomi yang terjadi pada masa Orde Lama. Anjuran tersebut membuat konsep "stabilitas politik sebagai prasyarat pembangunan ekonomi"¹ yang dipedomani oleh pemerintah dengan mudah diterima ketika itu.

Akan tetapi kini situasi sudah jauh berbeda; slogan yang ditiarakan bukan lagi "Ekonomi, *Yes*; Politik, *No!*", melainkan "Ekonomi, *Yes*; Politik juga, *Yes!* Apa yang dimaksudkan cukup jelas, yaitu bahwa keberhasilan pembangunan ekonomi telah memungkinkan bagi peme-

¹Dengan pendekatan ini para pakar ekonomi berpendapat bahwa kondisi sosial ekonomi dapat mempermudah pertumbuhan ekonomi. Lihat, Lucian W. Pye, *Aspects of Political Development* (Boston: Little, Brown, 1966), h. 33.

rintah untuk memberikan perhatian yang memadai pada pembangunan politik. Karena itu tuntutan yang dimunculkan oleh kelompok-kelompok yang ada didalam masyarakat kita sekarang ini berisikan agar sistem politik kita menjadi lebih "terbuka", yaitu padanan kata bagi situasi yang lebih demokratis. Sebenarnya gerakan kearah demokratisasi itu sudah bermula sejak bangsa ini menyongsong akhir Pembangunan Jangka Panjang Pertama (PJP I), dan gaungnya pun semakin terasa didalam beberapa tahun belakangan ini. Dalam kurun waktu inilah kita menyaksikan munculnya sejumlah organisasi massa yang tidak ragu-ragu mengemukakan pandangan yang berbeda dari pemerintah menyangkut kehidupan bernegara dan bermasyarakat bangsa kita.

Tanggapan yang diberikan pemerintah terhadap perkembangan ini boleh dikatakan ibarat gayung bersambut. Kendati ada kebijaksanaan pemerintah yang tidak populer di mata sebahagian masyarakat, seperti pembreidelan sejumlah media massa cetak, namun tiupan angin demokratisasi tampaknya dibiarkan saja oleh pemerintah. Pemerintah, umpamanya, memberikan kelonggaran-kelonggaran, sehingga hal-hal yang sebelumnya dianggap tabu, seperti pemogokan buruh, sekarang bukan saja sudah sering terjadi, tetapi juga boleh diberitakan dengan cukup leluasa oleh media massa.

Apakah arti dari semua ini? Sudahkah kita meninggalkan konsep "stabilitas politik sebagai prasyarat pembangunan ekonomi"? Atau, dengan perkataan lain, sudahkah tiba saatnya kita memberikan perhatian yang lebih besar pada pembangunan di bidang politik? Seberapa jauhkah kita mungkin dan boleh menggelindingkan roda-roda demokratisasi? Apa saja kendala-kendala yang mungkin kita hadapi? Itulah sejumlah pertanyaan yang akan saya coba hampiri pada kesempatan ini dengan menggunakan pendekatan ilmu politik.

Pembangunan Politik

Pembangunan politik dapat dilihat sebagai suatu usaha pemeliharaan sistem politik, yang dalam bahasa populer sering kita kenal sebagai stabilisasi politik. Pembangunan politik dilakukan bukan saja karena struktur-struktur dan fungsi-fungsi yang ada dalam sistem politik dipandang belum memadai bagi pemeliharaan sistem politik, mel-

inkan juga karena adanya kebutuhan bagi sistem politik untuk terus menerus mengadaptasikan diri dengan perkembangan lingkungannya. Sistem politik memang tidak diharapkan bersikap kaku, sebab masyarakat yang mendukungnya senantiasa mengalami perubahan.

Dengan menampung perkembangan-perkembangan yang terjadi didalam masyarakat, maka pembangunan politik pada dasarnya dapat dilihat dari dua sudut. Pertama, pembangunan politik itu mungkin berlangsung atau dilakukan dalam suatu masyarakat yang berkembang secara normal. Kedua, pembangunan politik yang berlangsung dalam suatu masyarakat yang sedang mengalami situasi politik atau sosial-ekonomi yang kritis. Kedua situasi ini dengan sendirinya tercermin didalam bentuk atau arah pembangunan politik yang dilakukan pada waktu tertentu.

Pembangunan politik yang berlangsung dalam masyarakat yang berkembang secara normal biasanya berupa penyesuaian-penyesuaian terhadap struktur atau fungsi-fungsi tertentu saja. Kalaupun terjadi perubahan-perubahan didalam sistem politik, perubahan-perubahan itu tidak bersifat mendasar. Sering pula kita temui dalam masyarakat yang demikian bahwa perubahan itu hanya dalam bentuk transformasi dari satu tahap ke tahap berikut. Bagaimanapun juga, perubahan-perubahan yang dilakukan sebagai bagian dari proses pembangunan politik itu hanya bersifat penyesuaian-penyesuaian belaka. Hal ini dilakukan semata-mata untuk menampung peningkatan aspirasi dan kegiatan politik dalam masyarakat yang diakibatkan oleh adanya kemampuan masyarakat itu untuk mencapai tahap-tahap yang lebih tinggi didalam perkembangannya.

Memang jika dilihat dari tingkat kenormalan perkembangan masyarakat kita, maka tidak ada alasan bagi sistem politik untuk mengadakan perubahan-perubahan besar dalam struktur-struktur dan fungsi-fungsinya. Dalam keadaan yang demikian dan dalam situasi dimana sistem politik mampu berfungsi dengan baik, maka sistem politik hanya memerlukan penyesuaian-penyesuaian saja. Tujuan daripada penyesuaian-penyesuaian itu adalah untuk meningkatkan kapabilitas sistem politik, sehingga ia mampu mengantisipasi perkembangan yang terjadi. Pembangunan politik dalam konteks yang demikian tidak lain dan tidak

bukan merupakan suatu usaha dari sistem politik untuk memelihara diri, sehingga ia dapat berfungsi sebagaimana yang diharapkan.² Dengan lain perkataan, pembangunan politik yang berlangsung dalam masyarakat yang sedang berkembang secara normal, bertujuan untuk memantapkan sistem politik. Arah yang demikian terkondisi oleh adanya kecenderungan pemaparan dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan politik masyarakat.

Sebaliknya, masyarakat yang sedang mengalami krisis dalam salah satu atau beberapa aspek kehidupannya cenderung menuntut adanya perubahan yang mendasar dalam sistem politiknya. Pengalaman menunjukkan bahwa keadaan demikian sering mendorong timbulnya perombakan struktur politik secara total. Kekecewaan yang berkelanjutan dalam bidang-bidang sosial, ekonomi, dan politik, tidak jarang menyebabkan sistem politik tidak berdaya untuk mengatasinya. Apabila keadaan yang demikian berlangsung dalam waktu yang cukup lama, maka tidak dapat dihindarkan terjadinya krisis didalam sistem politik. Sistem politik akan mengalami tekanan yang besar, sehingga pada akhirnya ia tidak akan dapat lagi menjalankan fungsi-fungsinya secara utuh.

Tekanan yang besar yang ditujukan kepada sistem politik memang tidak akan selalu meruntuhkannya. Akan tetapi tekanan yang besar itu akan mengurangi kapabilitas sistem politik itu atau sekurang-kurangnya akan menghambat sistem politik untuk berfungsi sebagaimana mestinya. Biasanya pada saat sistem politik tidak dapat mengembangkan perannya, maka tekanan akan menjadi lebih besar lagi, sehingga mempersempit ruang gerak bagi struktur-strukturnya untuk beroperasi. Disinilah terletak batu ujian bagi sistem politik, apakah ia mampu mengembangkan kapasitasnya, sehingga ia dapat menampung beban yang membesar itu. Jikalau ia gagal meningkatkan kapasitasnya, maka kemampuannya untuk memelihara diri menjadi semakin berkurang. Sudah tentu keadan ini akan membuka peluang bagi terjadinya

²Mengenai adaptasi dan pemeliharaan sistem politik, lihat antara lain Gabriel A. Almond dan G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics* (Boston dan Toronto: Little, Brown, 1978), h. 14-16.

pembangunan politik berskala besar, atau yang sering disebut sebagai reformasi politik.

Jadi, pembangunan politik berkaitan erat dengan pembangunan dalam aspek-aspek kehidupan lainnya. Karena keterkaitan yang demikian, maka pembangunan ekonomi, misalnya, memberikan pengaruh terhadap pembangunan politik, baik secara langsung maupun tidak langsung. Di lain pihak, pembangunan politik pun menentukan corak dan tingkat pembangunan ekonomi. Keberhasilan pembangunan ekonomi akan mendorong terjadinya peningkatan dalam proses pembangunan politik, dan begitu pula sebaliknya. Kegagalan pembangunan dalam bidang politik pun akan menghambat proses pembangunan ekonomi. Begitu pula stagnasi yang terjadi dalam bidang sosial akan menimbulkan keterbelakangan ekonomi dan politik, sebab dalam keadaan yang demikian masyarakat tidak akan mungkin melancarkan pembangunan ekonomi ataupun pembangunan politik.

Dengan demikian, pada dasarnya diperlukan adanya suatu tingkat keseimbangan tertentu antara pembangunan-pembangunan dalam bidang sosial, ekonomi, dan politik. Tingkat keseimbangan itu ditentukan oleh kondisi-kondisi yang ada dalam masing-masing bidang, disamping oleh kondisi-kondisi yang ada diluar setiap bidang. Tidak tercapainya titik keseimbangan itu dengan sendirinya menimbulkan tekanan-tekanan terhadap bidang-bidang tertentu, yang pada akhirnya juga akan memberikan dampak terhadap sistem politik secara keseluruhan. Dapat dipastikan hal ini akan mengancam kapabilitas sistem politik untuk berfungsi. Dilihat dari sudut ini, maka pembangunan politik dimaksudkan pula sebagai usaha untuk mengurangi ancaman terhadap sistem politik dan sekaligus meningkatkan kapabilitasnya.

Punca Masalah

Sesudah berbicara agak sedikit abstrak, marilah kita meninjau bagaimana pengalaman bangsa kita. Sejak kemerdekaan hingga sekarang ini kita telah mengenal tiga jenis sistem politik, yaitu Demokrasi Parleментар, Demokrasi Terpimpin, dan Demokrasi Pancasila. Bukanlah suatu kebetulan bilamana ketiga sistem politik tersebut dinamai dan/atau menamakan diri demokrasi. Penamaan yang demikian setidak-

tidaknya menyiratkan dua makna. Makna yang pertama adalah bahwa pendampingan label demokrasi dengan istilah-istilah parlementer, terpimpin, dan Pancasila itu menunjukkan usaha untuk membedakan satu sistem politik dari yang lainnya. Artinya adalah bahwa sementara nilai demokrasi dijadikan patokan dari sistem politik, kita pun dapat membandingkan atau membeda-bedakan demokrasi yang ada didalam sesuatu sistem politik. Dengan demikian jelas tampak perbedaan sebuah sistem dengan sistem yang lain. Secara politis, perbedaan demikian memang diperlukan, yaitu dalam rangka memberikan spesifikasi dari dan mencari legitimasi bagi sistem politik tersebut.

Dengan patokan yang ada itu, maka tergambarlah sistem Demokrasi Parlementer sebagai bentuk yang kontras dari Demokrasi Terpimpin, sementara Demokrasi Pancasila merupakan bentuk antara dari sistem politik yang pertama dan kedua. Kekontrasan yang ada dalam sistem pertama dan kedua, secara politis sering mengakibatkan keduanya dipandang sebagai bentuk ekstrim. Didalam kekontrasan itu Demokrasi Parlementer muncul sebagai suatu sistem yang sarat akan nilai-nilai demokrasi, tidak hanya dalam tingkat konseptual atau pemikiran, melainkan juga pada tingkat operasional. Sebaliknya didalam sistem Demokrasi Terpimpin, nilai demokrasi masih terdapat pada tingkat konseptual dan hampir sama sekali absen didalam prakteknya. Pada Demokrasi Pancasila, sebagai suatu bentuk antara, nilai demokrasi itu bergerak diantara Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Terpimpin.

Makna yang kedua dari penyangkutan sistem politik dengan demokrasi ialah adanya pengakuan para politisi bahwa nilai-nilai demokrasi merupakan bagian dari kehidupan masyarakat kita secara keseluruhan. Sejak kemerdekaan, dan bahkan jauh sebelumnya, nilai-nilai musyawarah/mufakat yang telah abadi dalam masyarakat kita, telah dipandang sebagai perwujudan demokrasi, kendati sebagian besar rakyat belum lagi mengenal struktur-struktur politik sebagaimana yang lazim ada dalam masyarakat demokrasi Barat. Boleh jadi itulah salah satu alasan mengapa masyarakat kita dengan mudah dapat menerima kehadiran organisasi-organisasi politik yang sedemikian banyaknya pada masa awal kemerdekaan dan beberapa tahun sesudahnya. Jadi, masyarakat kita telah cukup terbiasa dengan nilai-nilai demokrasi itu;

hanya saja, yang menjadi masalah adalah bahwa di masa kolonial nilai-nilai demokrasi itu tidak pernah diberi kesempatan untuk dikembangkan dalam pemerintahan.

Dalam situasi yang demikian, pengaitan sistem politik dengan demokrasi sesungguhnya juga merupakan pencerminan daripada kesadaran para politisi akan kemungkinan bahwa sistem politik yang dapat diterima oleh rakyat adalah sistem yang sesuai dengan nilai-nilai yang dimiliki rakyat. Jadi, oleh karena masyarakat telah memiliki nilai-nilai demokrasi, maka sistem politik pun haruslah mengandung nilai-nilai tersebut. Sistem politik yang tidak mampu mengakomodasikan nilai-nilai demokrasi dengan sendirinya menjadi *illegitimate*, tidak sah, di mata rakyat. Tanpa legitimasi berarti sistem politik tidak mempunyai basis dukungan rakyat, sehingga menyulitkan baginya untuk menjalankan kebijaksanaan, disamping mendorong timbulnya usaha perebutan kekuasaan yang belum tentu menguntungkan rakyat.³ Demi legitimasi itulah sistem politik dianggap perlu memperkenalkan diri sebagai suatu versi demokrasi.⁴

Timbul pertanyaan, apabila memang nilai-nilai demokrasi telah menjadi bagian dari gaya hidup rakyat kita, mengapa corak sistem politik yang bersifat parlementer tidak dapat diteruskan pada akhir 1950an? Mengapa ketika itu kita harus menciptakan sebuah sistem pseudo-demokrasi dengan nama Demokrasi Terpimpin, yang pada akhirnya terbukti tidak saja menghambat malahan menghilangkan demokrasi itu sendiri? Pertanyaan ini membawa kita kepada suatu tinjauan tentang sebab-sebab terjadinya pengalihan bentuk-bentuk sistem politik yang telah kita alami pada masa lalu, walaupun hanya selintas. Namun perlu diingatkan sebelumnya bahwa proses erosi terhadap nilai-nilai demokrasi dalam masyarakat kita ditimbulkan oleh perkembangan yang kompleks, sehingga uraian berikut tidak lain daripada suatu simplifikasi belaka.

³Joel S. Migdal, "A Model of State-Society Relations" dalam Howard J. Wiarda (ed.), *New Directions in Comparative Politics* (Boulder, San Francisco dan Oxford: Westview Press, 1991), h. 55.

⁴Hal ini juga terdapat dalam masyarakat-masyarakat lain, seperti Vietnam dengan sistem politik yang dikenal sebagai "Republik Demokrasi Vietnam" dan Korea Utara yang memiliki "Republik Demokrasi Rakyat Korea", dan lain sebagainya.

Berbagai argumentasi acapkali kita dengar tentang penyebab gagalnya kita mempraktekkan Demokrasi Parlementer. Salah satunya adalah karena adanya persaingan antara budaya-budaya politik kita.⁵ Yang lain menunjuk pada kenyataan bahwa bangsa kita kekurangan pengalaman demokrasi yang operasional sampai saat kemerdekaan diproklamasikan. Sebagaimana halnya dengan nilai-nilai demokrasi yang telah cukup berakar dalam masyarakat, para politisi kita pun memiliki cita-cita demokrasi. Ini berarti bahwa, di satu pihak, ada keinginan untuk menegakkan demokrasi, namun di lain pihak tidak ada kemampuan untuk melakukannya. Sebagaimana yang telah kita lihat, buah yang kita petik dari pengalaman kita itu ialah bahwa bukan saja demokrasi tidak berfungsi sebagai sasaran cita-cita bangsa, malah sebaliknya ia menjadi perongrongnya.

Didalam meninjau faktor yang menghalangi sistem Demokrasi Parlementer, adalah sangat sulit bagi kita untuk mengabaikan pendapat Bung Hatta, seorang demokrat sejati, yang pernah ingin membawa Indonesia keluar dari situasi krisis dengan jalan memberi teladan demokrasi, yaitu mengundurkan diri dari jabatan Wakil Presiden. Menurut Hatta, ada dua penyebab kegagalan demokrasi di negeri ini. Yang pertama adalah sikap ultrademokratis yang terdapat pada para politisi kita. Sikap yang ultrademokratis ini merupakan pencerminan dari kurangnya rasa tanggungjawab dan toleransi dalam diri para pemimpin.⁶ Dalam hubungan ini, rasa tanggung jawab dan toleransi para pemimpin dipandang kurang oleh Hatta, sebab mereka ingin menjalankan sistem pertanggungjawaban parlementer, padahal rakyat sudah terbiasa akan kepemimpinan dwitunggal.

Penyebab lain dari kegagalan demokrasi, masih menurut Hatta, adalah faktor kurangnya tenaga pelaksana demokrasi.⁷ Keadaan ini memang cukup ironis. Di satu pihak, ada semangat menggebu-gebu yang menginginkan demokrasi dilaksanakan secara penuh dan canggih

⁵Herbert Feith, misalnya, berbicara tentang persaingan antara "budaya politik wiraswasta Islam" dengan "budaya politik aristokrasi Jawa", lihat bukunya, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1968), h. 30-31.

⁶Mohammad Hatta, *Demokrasi Kita* (Jakarta: Pandji Masyarakat, t.t. [1960?]), h. 8.

⁷*Ibid.*, h. 11.

dalam bentuk parlementer, sementara di lain pihak tenaga untuk menjalankannya tidak ada atau kurang tersedia. Dalam keadaan begini bukan saja demokrasi tidak akan berjalan dengan baik, tetapi bahkan memunculkan akibat-akibat yang fatal bagi sistem politik secara keseluruhan.

Ditambah dengan kekecewaan-kekecewaan yang menjalar didalam sistem politik, terutama oleh ketidakmampuannya untuk mengatasi masalah-masalah ekonomi dan keamanan, maka hilanglah kepercayaan sebagian politisi terhadap Demokrasi Parlementer.⁸ Yang muncul menggantikannya adalah suatu sistem yang sama sekali bertolak belakang dengan demokrasi, yaitu Demokrasi Terpimpin. Walaupun tidak banyak yang menyukai sistem ini, tetapi kondisi sosial, ekonomi, dan politik ketika itu memang cukup kondusif bagi bangkitnya Demokrasi Terpimpin.

Menyambut kelahiran Demokrasi Terpimpin, pada mulanya ada juga secercah harapan, terutama di kalangan rakyat kecil, bahwa sistem yang baru ini akan dapat membentuk suatu pemerintahan yang kuat, yang tidak tergoyahkan oleh mosi-mosi tidak percaya didalam parlemen, sebagaimana yang menjadi idaman pada masa Demokrasi Parlementer. Dengan adanya kepemimpinan yang kuat, maka terselip harapan sebagian rakyat kepada sistem itu untuk dapat melancarkan pembangunan ekonomi. Akan tetapi dalam waktu yang relatif singkat sudah terlihat gejala bahwa pemerintah yang kuat saja tidaklah cukup untuk membangun perekonomian rakyat.

Malahan ternyata pula bahwa faktor kepemimpinan yang begitu ditonjolkan dalam Demokrasi Terpimpin tidak cukup kuat untuk mempertahankan sistem itu terhadap perubahan-perubahan yang terjadi atau terhadap tantangan yang berkembang dalam masyarakat. Ada kesenjangan yang terlalu besar antara sistem politik dengan rakyat yang semakin lama semakin tidak toleran lagi terhadapnya. Tingkat toleransi rakyat menurun dengan tajam dari hari ke hari, sebab sekalipun sistem politik telah "dibiarkan" mengingkari tradisi demokrasi untuk waktu

⁸Soekarno memandang gejala ini sebagai krisis kekuasaan; lihat pidatonya yang berjudul (terjemahan) "The Crisis of Authority", dalam Herbert Feith dan Lance Castles (ed.), *Indonesian Political Thinking 1945-1965* (Ithaca dan London: Cornell University Press, 1969), h. 74-78.

yang cukup lama, namun ia tidak berhasil memperkecil kesenjangan itu dengan mengusahakan pembangunan ekonomi.

Begitulah, runtuhnya Demokrasi Terpimpin memunculkan sistem Demokrasi Pancasila. Sistem yang terakhir ini berhasil menarik pelajaran dari pengalaman kedua sistem pendahulunya. Kelemahan yang ditemukannya pada masa parlementer ialah bahwa demokrasi tidak menciptakan kestabilan politik untuk memungkinkan berlangsungnya pembangunan ekonomi. Sedangkan pada masa Demokrasi Terpimpin, ada pemerintahan yang kuat, malah terlalu kuat, tetapi pemerintahan itu juga tidak mampu membangun perekonomian bangsa. Belajar dari pengalaman tersebut, maka formula yang dikembangkan didalam Demokrasi Pancasila adalah perlunya suatu pemerintahan yang kuat, yang mampu menjalankan pembangunan ekonomi. Itu berarti adanya, sampai tahap-tahap tertentu, penyelarasan antara nilai-nilai demokrasi dengan tujuan yang ingin dicapai.

Bila kita simak perkembangan sistem politik Indonesia yang sekilas itu, maka terlihat bahwa demokrasi, pemerintahan yang kuat, dan pembangunan ekonomi merupakan kata-kata kunci dalam kamus kepolitikan kita. Demokrasi yang dicoba diterapkan dalam takaran yang berlebihan yang tidak memungkinkan tumbuhnya suatu pemerintahan yang kuat, tidak akan dapat mendorong pembangunan ekonomi; malah situasi akhirnya menghantam sendi-sendi demokrasi itu sendiri. Di lain pihak, suatu pemerintahan yang kuat tanpa dilandasi oleh nilai-nilai demokrasi dalam takaran yang pas, juga tidak akan dapat menciptakan kestabilan politik yang justru diperlukan untuk menggerakkan roda-roda ekonomi. Kestabilan politik yang menjadi dasar bagi pembangunan ekonomi bangsa kita tampaknya hanya mungkin dihasilkan oleh suatu titik kesepadanan antara kehadiran faktor pemerintahan yang kuat dan penghargaan akan nilai-nilai demokrasi.

Pembangunan Ekonomi dan Demokratisasi

Sudahlah menjadi pengetahuan kita bersama bahwa didalam PJP I, disebabkan oleh pelbagai faktor yang sering pula dapat dipahami dengan mudah, pertumbuhan ekonomi masih lebih ditonjolkan daripada pemerataan pembangunan. Konsekuensi yang kita hadapi adalah ber-

kembangnya kesenjangan ekonomi, baik dalam arti vertikal maupun horizontal. Kesenjangan yang menonjol dalam bidang vertikal adalah melebarnya jurang perbedaan antara golongan atas dan golongan bawah masyarakat kita. Sementara itu dalam bidang horizontal, menonjol pula perbedaan tingkat perkembangan antara kota dan pedesaan, antara Jawa dan luar Jawa, atau antara Indonesia Bagian Barat dan Indonesia Bagian Timur.

Sudah pula kita sadari bahwa tingkat pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi di salah satu sisi, baik dalam bidang vertikal maupun horizontal, jelas menimbulkan ketidakseimbangan ekonomi dan politik yang dapat menghambat proses pembangunan nasional. Dari segi ekonomi, beban kota-kota (seperti arus urbanisasi dan masalah lingkungan), beban Pulau Jawa (umpamanya, tingkat migrasi yang tinggi dari luar Jawa, dan terhambatnya program transmigrasi), dan beban Indonesia Bagian Barat (antara lain, terkurasnya sumber daya alam) semakin berat. Dari segi politik, ketimpangan itu menimbulkan kecemburuan dan bahkan keresahan di kalangan sebagian masyarakat kita, karena merasa telah diperlakukan secara tidak adil atau merasa telah dieksploitasi. Suasana yang demikian dikhawatirkan dapat menaburkan benih-benih yang mengancam stabilitas nasional.

Namun demikian, tidaklah dapat dibantah bahwa PJP I telah memberikan dampak yang luar biasa terhadap kepolitikan bangsa kita. Hasil-hasil yang telah kita raih dalam kurun waktu itu memberikan aneka pengaruh terhadap pembangunan dalam bidang politik. Salah satunya adalah berupa adanya peningkatan kesadaran politik secara substansial. Ini merupakan akibat dari keberhasilan yang kita peroleh dalam PJP I, baik dalam bidang ekonomi maupun sosial-budaya. Sekalipun di sana sini masih dirasakan adanya pelbagai kekurangan, tetapi sudah jelas bahwa telah terjadi peningkatan taraf kehidupan masyarakat pada umumnya. Bahkan apa yang dinamakan golongan menengah telah semakin membesar --walaupun jumlahnya relatif masih kecil-- sementara penyebarannya pun boleh dikatakan telah mencapai banyak kota besar di tanah air.

Barangkali gambaran yang tampak lebih spektakuler adalah dampak daripada pembangunan dalam bidang pendidikan. Secara sing-

kat hal ini disimbolkan oleh program Wajib Belajar 6 Tahun yang telah dilancar-kan lebih dari sepuluh tahun yang lalu, dan kini telah pula disusuli dengan Wajib Belajar 9 Tahun. Makna dari kedua program ini bagi pembangunan bangsa kita akan lebih terasa lagi bila kita ingat bahwa pada saat PJP I dilancarkan, bangsa kita masih bergulat dengan program pemberantasan butahuruf. Yang tidak kalah penting adalah kenyataan bahwa pencapaian kita dalam bidang telekomunikasi telah memberikan akibat yang luar biasa terhadap perkembangan dalam bidang politik.

Kiranya tidak perlu diperdebatkan bahwa pembangunan dalam bidang ekonomi dan sosial-budaya telah meningkatkan kualitas bangsa kita. Pada gilirannya, peningkatan kualitas itu telah menyadarkan sebahagian bangsa kita akan keberadaannya sebagai warganegara yang bertanggungjawab. Berkembangnya tuntutan pelaksanaan tanggungjawab itu semakin terasa seiring dengan terjadinya perubahan-perubahan yang ditimbulkan oleh pembangunan ekonomi dan sosial-budaya. Dalam rangka pelaksanaan rasa tanggungjawab itu terjadi peningkatan minat untuk mengembangkan partisipasi politik yang lebih besar daripada keadaan sekarang ini, sehingga mencapai titik yang benar-benar dapat mempengaruhi proses pengambilan keputusan. Inilah, antara lain, latarbelakang daripada merebaknya gerakan demokratisasi dalam pelbagai bentuknya itu didalam beberapa tahun terakhir ini.

Namun masalahnya bagi kita adalah sampai sebatas mana proses demokratisasi itu boleh bergulir, sehingga ia bermanfaat bagi bangsa kita secara keseluruhan. Tidaklah dibantah bahwa bangsa kita juga memerlukan dan menghargai demokrasi, sebab nilai-nilai demokrasi pun terkandung didalam budaya bangsa kita. Soalnya adalah *kapan* dan *bagaimana* demokrasi itu dapat dikembangkan, sehingga bangsa ini tidak terjerat oleh mudharatnya, melainkan terwujudkan cita-cita pembangunannya. Jadi, faktor manfaat dan mudharat dari pengembangan demokrasi perlu dipikirkan dan dipertimbangkan dengan matang sebelum kita beranjak lebih jauh dari keadaan sekarang.

Memang kebanyakan pakar politik Barat berpendapat bahwa pertumbuhan ekonomi yang cepat dapat terdorong dengan berkem-

bangnya partisipasi rakyat dan berkurangnya praktek-praktek otoriter.⁹ Tetapi pandangan seperti ini hanya dapat dicarikan kebenarannya didalam teori, selain didalam riwayat pertumbuhan negara-negara Barat yang permasalahannya tidak serumit situasi yang dihadapi oleh kebanyakan negara sedang berkembang. Adalah jelas bahwa untuk dapat melepaskan status negara berkembang, apa yang dibutuhkan oleh negara-negara sedang berkembang sekarang ini jauh berbeda dari keadaan yang dihadapi negara-negara Barat sekian abad yang lampau. Tetapi negara-negara Asia Timur dan Asia Tenggara berhasil memajukan diri dan melepaskan rakyatnya dari belenggu kemiskinan dengan memusatkan diri pada usaha pengembangan ekspor hasil industri, seraya melakukan reformasi ekonomi secara konsekuen.¹⁰

Negara-negara Asia Timur dan Asia Tenggara yang dimaksudkan itu memang sekarang ini telah muncul sebagai negara dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang tertinggi di dunia. Dan semua negara tersebut meletakkan prioritasnya pada pembangunan ekonomi, bukan pada politik. Termasuk dalam kelompok itu adalah Singapura dan Malaysia, yang justru merupakan negara yang menghadapi masalah yang jauh lebih sederhana daripada apa yang kita hadapi. Sementara itu negara-negara di luar kedua kawasan itu, yang rakyatnya kini terjebak dalam pergumulan politik yang berkepanjangan, pertumbuhan ekonominya jauh tertinggal. Contoh yang mudah disebut untuk kategori yang terakhir ini adalah Pakistan dan Bangladesh. Dalam hubungan ini tak ada salahnya apabila keempat negara tersebut kita jadikan sebagai tolok ukur bagi kekurangan dan kelebihan kita, baik dalam bidang politik maupun ekonomi, dan sambil sekaligus pengalaman mereka kita jadikan pelajaran.

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, basis pengembangan demokrasi kita tidaklah dilahirkan oleh kebijaksanaan dan langkah-langkah politik, melainkan oleh keberhasilan pembangunan ekonomi. Ia juga tidak dilahirkan oleh adanya tekanan-tekanan internasional, sebagaimana yang diyakini oleh sebahagian orang, sebab dunia internasional

⁹Pyne, *op. cit.*, h. 73.

¹⁰Lihat Widjojo Nitisastro, "Dilemma Negara Berkembang", uraian pada Upacara Perayaan Ulang Tahun XL Universitas Indonesia, 3 Februari 1990, h. 4.

tidak akan mampu mendesakkan demokratisasi bilamana basis untuk itu tidak berkembang dalam masyarakat kita. Jadi, pembangunan ekonomi adalah prasyarat bagi demokrasi dan pembangunan politik pada umumnya.¹¹ Pengalaman kita selama ini menunjukkan bahwa kemampuan kita dalam berdemokrasi telah meningkat selaras dengan peningkatan kesejahteraan rakyat, sekalipun tidak selaju pertumbuhan ekonomi. Selanjutnya dapatlah diharapkan bahwa jika tingkat kesejahteraan rakyat semakin tinggi dan semakin menyebar, dalam arti menjangkau lebih banyak rakyat, maka akan semakin banyak pula rakyat yang dapat menikmati demokrasi di masa depan.

Tanpa tingkat kesejahteraan yang memadai, maka pelaksanaan demokrasi kita akan kacau balau dan apa yang dicita-citakan pasti tidak akan tercapai, sementara dampaknya terhadap pembangunan ekonomi pun sudah terbayangkan. Dengan demikian, kendala bagi demokratisasi yang lebih jauh dari apa yang kita miliki sekarang ini adalah terlalu besarnya jumlah rakyat yang tidak mampu secara ekonomi, baik yang hidup dibawah maupun diatas garis kemiskinan.

Namun begitu, sambil menunggu berkembangnya kehidupan politik yang demokratis dan untuk menghapuskan salah satu penyebab munculnya gugatan-gugatan politik selama ini, bagaimanapun juga perlu dilakukan upaya yang dapat lebih meninggikan tingkat kesejahteraan rakyat dan memperluas penyebarannya. Dalam hubungan inilah formula Hatta yang memilah demokrasi ekonomi dari demokrasi politik,¹² menjadi sangat relevan, karena mampu membedakan ciri demokrasi Indonesia dari demokrasi Barat. Berdasarkan formula itu dan untuk melayani kebutuhan ekonomi bangsa sekarang ini, tampaknya sudah tiba masanya bagi kita untuk tanpa ragu-ragu mendahulukan demokrasi ekonomi daripada demokrasi politik. Dengan demikian, kita akan dapat mencegah timbulnya serta sekaligus mengatasi masalah ketimpangan ekonomi yang selama ini tampak berada di latarbelakang tuntutan demokrasi politik.

¹¹Berabad-abad sebelum Karl Marx lahir, Ibnu Khaldun sudah mengatakan bahwa kehidupan masyarakat ditentukan oleh kehidupan ekonominya. Tentang pendapat Ibnu Khaldun ini, lihat A. Rahman Zainuddin, *Kekuasaan dan Negara, Pemikiran Politik Ibnu Khaldun* (Jakarta: Gramedia, 1992), h. 209.

¹²Hatta, *op. cit.*, h. 22-23.

Menurut hemat saya, langkah yang demikian akan memberikan manfaat ganda. Pertama, dari sudut rakyat, usaha itu akan lebih mendekatkan rakyat kepada cita-cita kehidupan politik yang demokratis, namun tidak mengganggu pencapaian target pembangunan ekonomi. Bagi pemerintah, kedua, bertambahnya kesejahteraan pasti akan meningkatkan citra dan wibawa pemerintah, sehingga dapat pula menghilangkan keragu-raguan sementara kalangan terhadap legitimasi pemerintah.

Penutup

Perdebatan yang berkepanjangan tentang bagaimana seharusnya sistem politik beroperasi tidak akan pernah selesai dengan mengutamakan rakyat, jikalau kepentingan rakyat tidak ditempatkan pada skala prioritas pertama. Sekali kepentingan rakyat kita tempatkan pada posisi demikian, maka haluan perjalanan bangsa pun menjadi jelas. Untuk mengarahkan haluan itu secara tepat, ada dua hal yang ingin disarankan. Pertama, mari menjenguk ke masa lampau untuk belajar dari pengalaman kita sendiri. Di sana, baik didalam masa Demokrasi Parlementer ataupun Demokrasi Terpimpin, terlihat bahwa sistem politik yang tidak beradaptasi dengan lingkungannya, tidak mampu memelihara diri. Kedua, mari menarik pelajaran dari negara-negara lain yang sedang bergelut dengan ambisi-ambisi elite politik, sementara rakyatnya sengsara secara berkepanjangan.

Sementara itu pengalaman kita selama tiga dasawarsa terakhir menunjukkan bahwa pembangunan ekonomi telah mendorong terjadinya perubahan-perubahan didalam bidang politik. Disamping itu terjadinya interaksi antara pembangunan ekonomi dan pembangunan politik tidak dapat dihalangi oleh pemerintah atau oleh siapapun, sebab ia merupakan bagian dari prinsip sistem politik yang selalu beradaptasi dan memelihara diri. Sebaliknya, demokratisasi pun tidak dapat dipaksakan, karena ia bergantung juga kepada kemampuan rakyat untuk menjalaninya; kecuali kalau demokrasi itu memang bukan untuk rakyat. Inilah yang menjelaskan mengapa dan bagaimana demokratisasi berlangsung selama ini dan selanjutnya di masa-masa mendatang...

TENTANG PENULIS

Nazaruddin Sjamsuddin dilahirkan di Bireuen, Aceh, pada tanggal 5 November 1944. Setelah menyelesaikan SD, SMP, dan SMA di Aceh, ia memasuki Fakultas Hukum dan Ilmu Pengetahuan Masyarakat (Bahagian IPK yang kini dikenal sebagai Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik) Universitas Indonesia pada tahun 1963 dan meraih gelar sarjana ilmu politik pada awal 1970. Tahun-tahun berikutnya dihabiskannya di Monash University, Melbourne (Australia), di mana ia memperoleh gelar MA dan PhD dalam ilmu politik.

Karir sebagai pengajar ilmu politik di UI ia rintis sejak 1968, ketika ia masih mahasiswa. Di UI pula ia menjabat Ketua Jurusan Ilmu Politik (1982-1988). Pada tanggal 27 Februari 1993 ia diangkat menjadi Guru Besar Madya dalam ilmu politik pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, disamping sebagai Guru Besar Madya luar biasa pada Program Pascasarjana universitas yang sama. Di luar UI, antara lain ia pernah menjadi wartawan dan kemudian Pemimpin Redaksi *Indonesia Magazine*, peneliti pada Lembaga Riset dan Kebudayaan Nasional (LIPI), dan anggota kelompok kerja pada pelbagai instansi pemerintahan. Dalam kegiatan profesi, pada tahun 1985 ia ikut mendirikan Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPPI) yang ia ketuai sejak 1991 sampai sekarang ini.

Selain sejumlah artikel yang terbit di dalam dan di luar negeri, ia juga menulis buku *PNI dan Kepoliticannya* (1984), *The Republican Revolt* (1985), *Integrasi Politik di Indonesia* (1989), *Pemberontakan Kaum Republik* (1990), *Dinamika Sistem Politik Indonesia* (1993), dan *Revolusi di Serambi Mekah* (1996, akan terbit). Diantara buku yang disuntingnya adalah *Soekarno, Pemikiran Politik dan Kenyataan Praktek* (1988), *Masa Depan Kehidupan Politik Indonesia* (1988, bersama Dr. Alfian), *Profil Budaya Politik Indonesia* (1991, bersama Dr. Alfian), dan *Diantara Para Sahabat, Pak Harto 70 Tahun* (1991, bersama Drs. G. Dwipayana)***