

DEMOKRASI: PEMERINTAH OLEH RAKYAT DAN MAYORITAS

Ahmad Zaini

Dosen Fakultas Syariah
UIN Sultan Maulana Hasanuddin Banten

Abstrak

Demokrasi hampir selalu berkonotasi dengan kekuasaan rakyat. Namun demikian, apakah rakyat benar-benar berkuasa dalam demokrasi layak dipertanyakan. Saat ini demokrasi boleh dikatakan sebagai sebuah sistem politik yang paling dominan. Namun demikian, banyak orang memahami demokrasi secara serabutan. Kata “demokrasi” pertama kali muncul pada mazhab politik serta filsafat Yunani kuno di negara kota Athena. Kekuasaan tersebut dipimpin oleh Cleisthenes yang merupakan “bapak demokrasi Athena”. dan pada saat itulah warga Athena mendirikan negara demokrasi pertama yang terjadi pada tahun 508-507 SM. Zaman Kuno ini tentunya terjadi pada negara kota Yunani yaitu Athena. Negara kota Athena pada saat itu memakai jenis dasar kekuasaan demokrasi langsung. Dan juga hal tersebut memiliki dua ciri utama. Ciri utama yang pertama yaitu pemilihan acak warga yang biasa mengisi jabatan administratif serta yudisial di dalam pemerintahan. Kedua, bahwa majelis legislatif terdiri dari semua warga negara Athena. Demokrasi dicirikan oleh kesejahteraan umum individu. Keputusan dibuat sesuai keinginan mayoritas. Kadang-kadang, kondisi demokrasi ini dapat mempengaruhi minoritas yang tidak setuju dengan apa yang diinginkan mayoritas. Namun, demokrasi juga dicirikan dengan menghormati hak-hak minoritas, karena alasan ini, kebutuhan dan pendapat mereka diperhitungkan dan pada beberapa kesempatan dapat mencegah keputusan yang diambil oleh mayoritas dijalankan. Saat ini bentuk demokrasi yang paling umum di dunia adalah perwakilan, di mana warga memilih wakil untuk membuat keputusan politik, merumuskan undang-undang dan mengelola program yang mempromosikan kebaikan bersama.

Kata kunci : *Demokrasi, Pemerintah, Rakyat, Mayoritas*

A. Pendahuluan

Pada permulaan pertumbuhannya, demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa yang lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya. Sistem demokrasi yang terdapat di Negara kota Yunani Kuno abad ke-6 sampai abad ke-3 SM merupakan demokrasi langsung, yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga Negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas.

Gagasan demokrasi Yunani boleh dikatakan hilang dari muka dunia Barat ketika benua Eropa memasuki abad pertengahan. Sebelum abad pertengahan berakhir, di Eropa Barat pada permulaan abad ke-16 muncul Negara-negara nasional dalam bentuk yang modern, menyebabkan Eropa Barat mengalami beberapa perubahan sosial dan cultural dalam rangka mempersiapkan jalan untuk memasuki zaman yang lebih modern dengan keyakinan bahwa akal dapat memerdekakan diri dari pematasan-pembatasannya. Dua kejadian itu adalah Renaissance dan Reformasi. Tidak dapat dibantah bahwa demokrasi merupakan asas dan system yang paling baik di dalam system politik dan ketatanegaraan. Khazanah pemikiran dan preformansi politik di berbagai Negara sampai pada satu titik temu tentang ini, yaitu demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya.¹

Di zaman modern sekarang ini, hampir semua negara mengklaim menjadi penganut paham demokrasi. Hasil penelitian Amos J. Peaslee pada tahun 1950, dari 83 UUD Negara-negara yang diperbandingkannya, terdapat 74 negara yang konstitusinya secara resmi menganut prinsip kedaulatan rakyat (90%). Konsep demokrasi itu dipraktekkan di seluruh dunia secara berbeda-beda

¹Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, PT. Rajagrafindo Persada, 2005, hal.237,

dari satu negara ke negara lain. Setiap negara dan bahkan setiap orang menerapkan definisi dan kriterianya sendiri-sendiri mengenai demokrasi. Ia sudah menjadi paradigma dalam bahasa komunikasi dunia mengenai system pemerintahan dan system politik yang dianggap ideal, meskipun dalam prakteknya setiap orang menerapkan standar yang berbeda-beda, sesuai kepentingannya masing-masing.

Dalam sistem kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi dalam suatu negara dianggap berada di tangan rakyat negara itu sendiri. Demokrasi pertama-tama merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu pada hakekatnya berasal dari rakyat, dikelola oleh rakyat, dan untuk kepentingan seluruh rakyat. Jargon yang kemudian dikembangkan sehubungan dengan ini adalah “kekuasaan itu dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat”. Dalam sistem *participatory democracy*, dikembangkan pula tambahan bersama rakyat, sehingga menjadi “kekuasaan pemerintahan itu berasal dari rakyat, untuk rakyat, oleh rakyat dan bersama rakyat”. Artinya, kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan system penyelenggaraan negara pada dasarnya juga diperuntukan bagi seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan negara yang baik diidealkan pula agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya.²

Dalam konsep demokrasi, pemerintahan suatu negara merupakan pemerintahan oleh rakyat. Hanya saja, dalam pengertian zaman sekarang, pengertian pemerintahan tidak lagi diharuskan bersifat langsung melainkan dapat pula bersifat tidak langsung atau perwakilan. Atas dasar prinsip demikian itulah, kekuasaan pemerintahan dibagi-bagi ke dalam beberapa fungsi yang atas pengaruh Montesquieu, terdiri atas fungsi-fungsi

²Jimly As-Shiddiqie, *Hukum Tata Negara*, Op.Cit., Jakarta, Konstitusi Press, 2006, hal. 335

legislative, eksekutif, dan yudikatif. Dalam negara yang menganut kedaulatan semua fungsi kekuasaan itu tunduk pada kemauan rakyat yang disalurkan melalui institusi yang mewakilinya. Di bidang legislative, rakyat mempunyai otoritas tertinggi untuk menetapkan berlaku tidaknya produk legislative. Di bidang eksekutif, rakyat mempunyai kekuasaan untuk melaksanakan atau setidak-tidaknya mengawasi jalannya roda pemerintahan serta melaksanakan peraturan yang ditetapkannya sendiri. Di bidang yudikatif, pada hakikatnya rakyatlah yang mempunyai kekuasaan tertinggi untuk mengambil keputusan akhir dan tertinggi mengenai fungsi yudikatif. Siapapun yang melaksanakan fungsi-fungsi itu, di dalam praktek penyelenggaraan negara sumber kekuasaan yang dimilikinya pada dasarnya adalah daulat rakyat.³

Dalam sistem demokrasi modern dewasa ini, sistem kekuasaan dalam kehidupan bersama biasa dibedakan dalam tiga wilayah, yaitu negara, pasar, dan masyarakat. Ketiga domain kekuasaan tersebut memiliki logika dan hukumnya sendiri-sendiri. Ketiganya harus berjalan seiring dan sejalan, sama-sama kuat dan sama-sama saling mengendalikan satu sama lain, tetapi tidak boleh saling mencampuri atau dicampuradukkan.

B. Pengertian dan Perkembangan Demokrasi

Kata demokrasi berasal dari bahasa Yunani dan berarti sesuatu yang mirip dengan “pemerintahan oleh rakyat”. Isu-isu yang berkaitan dengan demokrasi telah dibahas selama beberapa ribu tahun, tetapi tidak ada definisi tentang istilah yang akan disetujui semua orang di dunia. Ini sebagian karena demokrasi menjadi sesuatu yang terus dikembangkan dan diubah.

Pada permulaan pertumbuhannya, demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa yang lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan

³Jimly As-Shiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme.*, Jakarta, Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hal. 140-146.

beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya. Sistem demokrasi yang terdapat di Negara kota Yunani Kuno abad ke-6 sampai abad ke-3 SM merupakan demokrasi langsung, yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga Negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas.

Gagasan demokrasi Yunani boleh dikatakan hilang dari muka dunia Barat ketika benua Eropa memasuki abad pertengahan. Sebelum abad pertengahan berakhir, di Eropa Barat pada permulaan abad ke-16 muncul Negara-negara nasional dalam bentuk yang modern, menyebabkan Eropa Barat mengalami beberapa perubahan sosial dan kultural dalam rangka mempersiapkan jalan untuk memasuki zaman yang lebih modern dengan keyakinan bahwa akal dapat memerdekakan diri dari pematasan-pembatasannya. Dua kejadian itu adalah Renaissance dan Reformasi. Tidak dapat dibantah bahwa demokrasi merupakan asas dan system yang paling baik di dalam system politik dan ketatanegaraan. Khazanah pemikiran dan preformansi politik di berbagai Negara sampai pada satu titik temu tentang ini, yaitu demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya.⁴

Di zaman modern sekarang ini, hampir semua negara mengklaim menjadi penganut paham demokrasi. Hasil penelitian Amos J. Peaslee pada tahun 1950, dari 83 UUD Negara-negara yang diperbandingkannya, terdapat 74 negara yang konstitusinya secara resmi menganut prinsip kedaulatan rakyat (90%). Konsep demokrasi itu dipraktekkan di seluruh dunia secara berbeda-beda dari satu negara ke negara lain. Setiap negara dan bahkan setiap orang menerapkan definisi dan kriterianya sendiri-sendiri mengenai demokrasi. Ia sudah menjadi paradigma dalam bahasa komunikasi dunia mengenai sistem pemerintahan dan sistem politik yang dianggap ideal, meskipun dalam prakteknya setiap

⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, PT. Rajagrafindo Persada, 2005, hal.237,

orang menerapkan standar yang berbeda-beda, sesuai kepentingannya masing-masing.

Dalam sistem kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi dalam suatu negara dianggap berada di tangan rakyat negara itu sendiri. Demokrasi pertama-tama merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu pada hakekatnya berasal dari rakyat, dikelola oleh rakyat, dan untuk kepentingan seluruh rakyat. Jargon yang kemudian dikembangkan sehubungan dengan ini adalah “*kekuasaan itu dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat*”. Dalam sistem *participatory democracy*, dikembangkan pula tambahan bersama rakyat, sehingga menjadi “kekuasaan pemerintahan itu berasal dari rakyat, untuk rakyat, oleh rakyat dan bersama rakyat”. Artinya, kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan system penyelenggaraan negara pada dasarnya juga diperuntukan bagi seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan negara yang baik diidealkan pula agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya.⁵

Dalam konsep demokrasi, pemerintahan suatu negara merupakan pemerintahan oleh rakyat. Hanya saja, dalam pengertian zaman sekarang, pengertian pemerintahan tidak lagi diharuskan bersifat langsung melainkan dapat pula bersifat tidak langsung atau perwakilan. Atas dasar prinsip demikian itulah, kekuasaan pemerintahan dibagi-bagi ke dalam beberapa fungsi yang atas pengaruh Montesquieu, terdiri atas fungsi-fungsi legislative, eksekutif, dan yudikatif. Dalam negara yang menganut kedaulatan semua fungsi kekuasaan itu tunduk pada kemauan rakyat yang disalurkan melalui institusi yang mewakilinya. Di bidang legislative, rakyat mempunyai otoritas tertinggi untuk menetapkan berlaku tidaknya produk legislative.

⁵ Jimly As-Shiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Jakarta, Konstitusi Press, 2006, hal. 335

Di bidang eksekutif, rakyat mempunyai kekuasaan untuk melaksanakan atau setidaknya tidaknya mengawasi jalannya roda pemerintahan serta melaksanakan peraturan yang ditetapkan sendiri. Di bidang yudikatif, pada hakikatnya rakyatlah yang mempunyai kekuasaan tertinggi untuk mengambil keputusan akhir dan tertinggi mengenai fungsi yudikatif. Siapapun yang melaksanakan fungsi-fungsi itu, di dalam praktek penyelenggaraan negara sumber kekuasaan yang dimilikinya pada dasarnya adalah daulat rakyat.⁶

Dalam sistem demokrasi modern dewasa ini, sistem kekuasaan dalam kehidupan bersama biasa dibedakan dalam tiga wilayah, yaitu negara, pasar, dan masyarakat. Ketiga domain kekuasaan tersebut memiliki logika dan hukumnya sendiri-sendiri. Ketiganya harus berjalan seiring dan sejalan, sama-sama kuat dan sama-sama saling mengendalikan satu sama lain, tetapi tidak boleh saling mencampuri atau dicampuradukkan.

Demokrasi adalah bentuk pemerintahan yang setiap warga negara memiliki hak yang setara dalam pengambilan keputusan yang menentukan hidup mereka. *Demokrasi juga dapat diartikan sebagai bentuk pemerintahan yang dipegang oleh rakyat atau rakyatlah yang mempunyai kedaulatan tertinggi.* Demokrasi mengizinkan warga negaranya untuk berpartisipasi baik secara langsung atau dengan perwakilan dalam perumusan, pengembangan dan juga pembuatan hukum.

Namun, ada beberapa hal yang dapat disepakati banyak orang yang terkait dengan demokrasi, misalnya martabat yang sama dan hak semua orang, kebebasan berpendapat, kebebasan pers dan kebebasan berekspresi, bahwa semuanya sama di mata hukum dan pemilihan yang bebas diadakan.

Pada pengamatan pertama, terdapat kesulitan dalam memaknai demokrasi. Istilah demokrasi mempunyai sejarah panjang dan telah diaplikasikan dengan beberapa ketetapan

⁶ Jimly As-Shiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hal. 140-146.

sebagai bentuk pemerintahan yang berasal dari kata ‘demos’, yaitu rakyat, sedangkan istilah *rule*; kekuasaan politik ada ditangan rakyat. Dengan kata lain, kekuasaan politik telah digunakan, hubungannya dengan istilah monarki dan aristokrasi, yaitu untuk menggambarkan pembagian kekuasaan termasuk dengan masyarakat. Pada dasarnya, istilah tersebut digunakan untuk membedakan keadaan antara monopoli, oligopoli dan equaliti. Pengenalan demokrasi dengan persamaan politik mendorong penggunaan secara luas dari istilah, demokrasi, yang mencakup beberapa aplikasi dari prinsip-prinsip persamaan.

Meskipun muncul banyak kesulitan, hanya negara yang jelas pengertiannya. Jika demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat, maka apa yang dimaksud dengan *rule* dan siapa itu rakyat? Apakah rakyat berimplikasi terhadap seluruh anggota masyarakat yang ada ataukah orang yang mampu menjalankan keputusan politik secara holistik? Tetapi, jika demokrasi menuntut adanya konsepsi yang jelas, mungkinkah hal ini? Pernahkah kita berharap atas keinginan sebuah masyarakat bilaman perbedaan politik tidak diakomodir selamanya? Pertanyaan-pertanyaan ini akhirnya melahirkan beberapa konsep tentang kedaulatan rakyat yang telah dijanjikan oleh rezim penguasa sebelumnya. Gagasan ini adalah salah satu dasar penyebab munculnya gagasan tentang kedaulatan rakyat untuk membedakan antara konsep demokrasi dengan prinsip-prinsip mayoritas, bukan rakyat tetapi mayoritas yaitu raja atau orang yang berkuasa.

Gagasan lain yang ambigu dalam pengertian tentang pemerintahan oleh rakyat terletak pada kata *rule*. Ada dua pandangan, satu sisi bisa disebut sebagai *rule*, disisi lain bukan termasuk *rule*, dan bagian dari sistem politik. Jika *rule* diartikan sebagai keadilan, wewenang, atau istilah lain, maka sistem demokrasi tidak kurang dibandingkan sebagian yang lain akan membutuhkan beberapa konsentrasi tentang *rule* dalam kekuasaan yang lebih besar. Jika pemerintahan rakyat kurang tepat dipahami bahwa mayoritas menentukan pada semua lini dari kebijakan pemerintah dan legislasi, maka dalam prakteknya sulit

untuk dilaksanakan. Jika hal ini dianggap sebagai organisasi, apakah disebut mayoritas atau tidak, maka keputusannya ada di tangan penguasa.

1. Prinsip Mayoritas

Lord Bryce mendefinisikan demokrasi sebagai “pemerintahan dimana kehendak mayoritas dari warganegara yang layak memerintah”. Konsepsi ini menghubungkan demokrasi dengan prinsip mayoritas, tetapi prinsip ini juga menimbulkan ketidakjelasan penggunaan dari prinsip mayoritas. Untuk itu ada dua pertanyaan ketika menganggap demokrasi sebagai pemerintahan mayoritas. *Pertama*, siapa yang berhak membuat keputusan dalam masyarakat? Menurut Bryce, siapa yang pantas disebut sebagai warganegara? Bagaimana mereka membuat keputusan untuk sampai pada mereka sendiri? Jika prinsip mayoritas adalah bagian dari prinsip demokrasi, barangkali, untuk menjadi sistem demokrasi, *Pertama* pembuat kebijakan harus berasal dari mayoritas masyarakat dan *kedua* para pembuat kebijakan harus mengikuti prosedur yang dibuat oleh mayoritas. Hal ini dimaksudkan supaya tidak ada asumsi atau alasan yang tidak bisa dipertanggungjawabkan bahwa prinsip mayoritas identik dengan prinsip persamaan.

2. Tingkat kewarganegaraan

Pengertian warganegara sebagai seseorang yang memiliki peranan dalam pembuatan kebijakan politik. Pertanyaannya adalah apakah sistem demokrasi dimana lembaga warganegara terdiri dari mayoritas anggota masyarakat? Pada abad ke-18 mayoritas merupakan bagian dari masyarakat. Bahwa dalam sistem demokrasi, warganegara merupakan bagian dari sistem tersebut. Dapat disimpulkan bahwa kata “many” dalam kekuasaan tidak terpaku pada jumlah mayoritas masyarakat. Apakah prinsip mayoritas dan minoritas saling berhubungan dalam demokrasi? *Pertama*, antara mayoritas dan minoritas merupakan bagian dari politik persamaan dan tidak didasarkan pada tingkatan kedewasaan untuk memilih. Selain itu, apakah ada

prinsip yang bisa berhubungan bersama didalam membenaran kosep mayoritas dan diluar pengertian kelompok minoritas (perempuan dan orang-orang kulit hitam)? Pertimbangan yang dibuat untuk beberapa pengertian tentang kemampuan politik. Contoh pertama, hal ini dikatakan, semua yang berkompeten secara politik akan diperlakukan seperti sama dalam politik dan hanya mereka, sebab ketidakdewasaan, dibisa dikira perlunya kewarganegaraan yang dikeluarkan. *Kedua*, diluar kulit hitam dan perempuan mengingkari kewarganegaraan terhadap beberapa sebagaimana kemampuan secara politik bagi kewarganegaraan yang dipisahkan, antara kulit putih atau laki-laki. secara kewarganegara memiliki perlakuan yang sama dengan kelompok mayoritas? Ataukah sebaliknya, Apakah batasan warganegara seperti laki-laki atau orang kulit putih termasuk bagian dari mayoritas dalam sistem demokrasi? Dalam demokrasi, kewarganegaraan merupakan bagian dari prinsip mayoritas sedangkan minoritas bukan bagian dari demokrasi.

Dengan jelas bahwa prinsip demokrasi menganjurkan terhadap akan adanya kompetensi politik warganegara secara equal. Pengertian kompetensi adalah bahwa rakyat bagian dari kelas sosial yang baik. Untuk mendistribusikan dan mengalokasikan kekuasaan dalam sistem politik, kewarganegaraan memilih peranan dalam menentukan keinginannya atas dasar kemampuan politik.

Karakteristik apa yang diakui sebagai perlunya kompetensi yang akan dihubungkan dengan apa yang diterima sebagai akhir atau tujuan dari sistem politik. Jika, seperti, inti dari sistem dipahami menjadi penjaga properti, maka hal ini mengartikan pemahaman pendapat bagi batasan kewarganegaraan yang mereka sebagai “tiang dalam sebuah negara”. Pada sisi lain, awal munculnya klaim bahwa pemerintahan akan menghadirkan seluruh keinginan dan kepentingan-kepentingan atau bahwa sebuah rezim akan membolehkan kesempatan seluas-luasnya terhadap pendidikan politik untuk perkembangannya sendiri, maka relevansinya adalah kepemilikan keinginan atau kepentingan, atau kemampuan untuk mengekspresikannya secara

rasional, atau kapasitas untuk memasukkan dalam aktivitas publik.

Dengan jelas masih ada argumen yang dapat dipertimbangkan. Pertama, pada umur berapa pemilihan akan diakui? Akankah ancaman kekerasan berakibat terhadap hilangnya keadilan warganegara? Apa yang disebut diatas adalah bahwa mereka tidak bisa diselesaikan dengan referensi prinsip mayoritas. Kecuali dengan implikasinya, kasus demokrasi tidak menjadi bahwa mayoritas dari masyarakat akan memerintah tetapi bahwa kewarganegaraan akan diakui untuk semua kemampuan secara politik dan bahwa kemampuan akan diasumsikan paling tidak ada kekuatan dasar bagi individu-individu.

3. Keputusan mayoritas

Jadi prinsip mayoritas tidak bisa dipahami sebagai dasar penentuan batasan kewarganegaraan. Apakah prinsip keputusan mayoritas merupakan prinsip prosedural bagi demokrasi? Persoalaannya adalah bagaimana prinsip tersebut dijalankan untuk semua dalam sistem demokrasi? Jadi prinsip tersebut bukan bagian dari prinsip demokrasi. Meskipun bukan bagian dari prinsip demokrasi, prinsip keputusan mayoritas merupakan bentuk dari politik persamaan dalam pembuat kebijakan. Dalam demokrasi, perwakilan atau komisi-komisi, berhak untuk memutuskan atau menentukan perbedaan-perbedaan kepentingan antara anggota masyarakat dengan masyarakat lain secara equal. Prosedur dalam menentukan kepentingan tersebut diantaranya: *pertama*, dengan prosedur musyawarah atau suara tunggal. Prosedur ini adalah untuk menentukan bahwa seluruh warganegara dalam pemilihan berhak untuk menentukan kebijakannya dengan cara seperti ini. Cara ini akan mengakui terhadap masing-masing kekuasaan individu untuk menentukan kebijakan yang sesuai dengan keinginan dalam hal kekuasaan. *Kedua*, batasan mayoritas atau mayoritas yang ditentukan. Suara mayoritas ditentukan dengan mayoritas absolut (lebih dari 50% suara) dimana ada dua pilihan yang diajukan, atau mayoritas yang

memenuhi syarat untuk diajukan. *Ketiga*, minoritas. Minoritas ditentukan oleh sebagian kecil pemilik suara sebagai pemenang. *Keempat*, kepentingan minoritas. Dalam hal ini, kepentingan minoritas dapat dicapai dalam konteks tertentu. *Dan terakhir*, keputusan tunggal mayoritas; bahwa dalam konteks ini suara yang paling banyak sangat menentukan sebagai pemenang.

Dalam pandangan lain, perbedaan-perbedaan prosedur akan memenuhi tuntutan persamaan politik terhadap perbedaan tingkatan-tingkatan. Disini perbedaannya terletak pada persamaan retrospektif dan prospektif. Persamaan retrospektif bisa dicapai jika setiap orang ditentukan secara sama atas dasar keputusan.

Tidak seorang pun menentukan keputusan-keputusan yang melanggar memilihnya. Salah satu dilema yang dihadapi, meskipun tidak diputuskan oleh Rousseau. Tujuannya adalah untuk memikirkan sebuah sistem politik yang akan mengeliminasi semua ordinasi dan subordinasi antara orang laki-laki. Dia akhirnya percaya dapat dicapai jika semua orang menentukan aturan sosial yang mengikatnya. Jika hanya ada yang menjadi keputusan pasa semua aturan sosial dapat diyakini secara equal. Kebebasan, yang didefinisikan sebagai “patuh pada hukum dimana kita sendiri yang menentukannya”. Tuntutan Rousseau membuat akan persamaan retrospektif yang penuh, dan dapat dipahami hanya sebagai pendektan keputusan kebutuhan suara. Dia menolak sebagian prosedur ini dan mendeklarasikan bahwa suara mayoritas akan mengikat yang lainnya.

Prosedur lain keterlibatan minoritas dalam keputusan yang ada disebut sistem keputusan oleh kepentingan minoritas, dibawah kekuasaan khusus yang diberikan pada kelompok-kelompok kecil, dalam mengkomodir kepentingan minoritas dibandingkan kelompok mayoritas. Model ini merupakan model lain dari beberapa dewan dengan sistem yang kuat dan independen. Prosedur ini merupakan model demokrasi Barat. Model ini digagas oleh Robert Dahl. Salah satu argumen utama adalah demokrasi Barat yang disebut dengan poliarki, dikarakteristikkan dengan mayoritas tetapi oleh minoritas. Apa perbedaan antara dmeokrasi atau poliarki yait bukan perbedaan

antar mayoritas dan minoritas: sama halnya antara pemerintahan oleh minoritas dan pemerintahan oleh mayoritas.

Menurut Dahl, ada dua proses dalam memenuhi kepentingan minoritas dibandingkan mayoritas. *Pertama*, adalah proses pemilihan. *Kedua*, kekuasaan minoritas yang dijamin dalam poliarki yaitu kegiatan-kegiatan kelompok penekan, kegiatan pada pemerintahan, birokrasi, legislasi, partai-partai atau opini publik mencoba untuk mendorong tujuan utama mereka termasuk kebijakan pemerintah. Dahl menyimpulkan bahwa masalah tirani mayoritas, dimana teori demokrasi, yaitu mengada-ada, sejak mayoritas tidak bisa menentukan.

Selain itu, dalam mempertahankan kekuasaan minoritas adalah kelompok yang sudah dibentuk untuk mempengaruhi pembuat kebijakan, baik meliputi mobilisasi dari pemilihan atau kegiatan langsung di antara para pembuat kebijakan, tidak akan membatasi aktivitas-aktivitas yang merasa perlu. Jika minoritas selalu memulai dari kesalahan-kesalahan, mungkin masuk akal untuk berpendapat bahwa mereka hanya akan menjalankan kegiatan politik supaya bisa mempengaruhi keputusan-keputusan yang mereka agap kuat.

4. Persamaan politik

Persoalan tentang persamaan politik hingga saat ini nampaknya masih sangat abstrak. Hal ini masih menjadi perhatian aturan konstitusional menghadirkan persamaan politik. Pandangan ini bisa dikritik pada dua persoalan. *Pertama*, bahwa persamaan politik tidak dapat dijamin oleh konstitusi tetapi tergantung pada semua pengaruh distribusi kelas sosial terhadap pemerintah, dan kedua bahwa itu mensyaratkan manfaat memperbincangkan warganegara dalam jumlah besar dan dalam negara modern yang membuat keputusan komunal akan tidak menyesatkan kita. Meskipun persamaan tidak bisa dibangun atas dasar konstitusi, maka konstitusi tidak bisa dibangun tanpa kerangka konstitusi lain dimana yang memerintah bisa mempengaruhi kebijakan-kebijakan pemerintah atau pejabatnya. Hal ini jelas tetapi kelemahan yang krusial dalam mengkalim “demokrasi rakyat” menjadi demokrasi. Pada satu sisi, tuntutan

yang diciptakan didalam demokrasi Barat, walaupun persamaan formal dari hak suara atau hak monopoli, sumber utama kekuasaan, kepemilikan barang-barang produksi, diikat oleh kelas bawah. Disisi lain, klaim bahwa ketidaksamaan ini dihapus dalam “demokrasi rakyat” dan negara mempunyai satu kepentingan untuk menjaga, kepentingan rakyat secara keseluruhan, kebenaran demokrasi telah dibangun.

C. Pemerintahan oleh rakyat

Tidak ada satu pun pengertian tetapi ada tingkatan makna yang dijelaskan dalam frase “pemerintahan oleh rakyat”. Persyaratan apa yang perlu dipenuhi bagi pemerintahan rakyat yang diakui? Berangkat dari yang paling ideal hingga yang paling sederhana, maka tingkatan tersebut meliputi:

1. bahwa semua akan memerintah, dalam pengertian bahwa semua akan dilibatkan dalam pembuat undang-undang, dalam menentukan kebijakan umum, dalam menjalankan hukum dan dalam administrasi pemerintahan.
2. bahwa pemerintah akan dapat bertanggungjawab terhadap yang diperintah, dengan kata lain, mereka akan diwajibkan menentukan kegiatannya terhadap yang diperintah dan dapat dirasakan oleh yang diperintah.
3. bahwa semua akan terlibat secara individu dalam pembuatan kebijakan, yang termasuk dalam menentukan hukum umum dan keadaan kebijakan umum.
4. bahwa pemerintah akan bertanggungjawab terhadap yang diwakilinya.
5. bahwa pemerintah akan dipilih oleh yang diperintah
6. bahwa pemerintah akan dipilih oleh perwakilan mereka atau yang mewakilinya.
7. bahwa pemerintah atau penguasa akan berbuat dalam kepentingan yang diperintah.

Jelas bahwa istilah pemerintahan oleh rakyat telah digunakan untuk mengcover semua perbedaan hubungan antara pemerintah dan yang diperintah. Apakah masalahnya kemudian untuk mengetahui penggunaan ‘yang benar’, yang persyaratannya

adalah perlu bagi sebuah sistem menjadi demokratis? Jika kita mendiskusikan hubungan lembaga-lembaga eksekutif pada representative atau control pekerja dalam industry, maka kita tidak bisa semata-mata dihubungkan dengan apa yang akan mendemokratisasikan keadaan tertentu. Bahwa control perwakilan yang lebih besar terhadap pemerintah akan menciptakan ambiguitas yang lebih besar dalam pembuatan kebijakan, termasuk control para pekerja menciptakan eksploitasi consumer yang lebih besar. Kontrol ini akan tercapai dalam keadaan tertentu dengan menerima kelemahan dibandingkan persyaratan yang lebih kuat.

Ada sebagian system politik yang memenuhi tingkat persyaratan, dan tidak ada konsistensi dalam menyelesaikan perbedaan dari konteks yang berbeda. Apakah ada persyaratan khusus baik yang tidak mungkin tercapai atau dalam isolasi sebagai system demokrasi?

Persyaratan pertama, bahwa semua masyarakat atau rakyat akan memerintah tidak mungkin tidak terpenuhi. Termasuk di demokrasi Atena, anggota dari perwakilan yang dipilih oleh sebagian, yang berperan menjalankan pemerintahan. Dan ini bukan bentuk demokrasi partisipatori, Rousseau, yang menegaskan di Inggris keadilan perdamaian merupakan badan atau lembaga kehakiman, perwakilan yang dipilih di pemerintahan Inggris menjalankan kekuasaan administrative dan bertanggungjawab.

Menurut C.B. Macpherson, demokrasi dikaitkan dengan pemerintahan kelas artinya pemerintahan oleh atau dalam kepentingan orang mungkin ditekan. Dalam pengertian lain, Marx adalah termasuk seorang demokrat. Menurut dia, Negara kapitalis menjadi keharusan sbh instrument dimana borjuis mempertahankan eskploitasinya dari masyarakat dan kebiasaan tidak memanusiawikan manusia secara wajar, sedangkan Negara proletar yaitu pemerintahan oleh yang banyak; tetapi, tujuan dari kelas ini untuk merusak kepemilikan kapitalis dan hambatannya pada perkembangan manusia, pemerintahan proletarian akan mentrasformasikan dasar alamiah hubungan politik. Pandangan

Macpherson bahwa demokrasi diartikan “pemerintahan oleh atau kepentingan-kepentingan kelas yang ditindas” yaitu ragu-ragu. Menurut Aristoteles demokrasi sebagai pemerintahan yang miskin merupakan kesimpulan silogisme; demokrasi adalah pemerintahan oleh yang banyak, dalam seluruh Negara yang banyak adalah orang miskin dan sebagian adalah orang kaya, sehingga demokrasi adalah pemerintahan orang miskin. Demokrasi sejalan dengan persamaan, baik persamaan politik, persamaan pengaruh pembuat kebijakan politik.

Dalam pandangan teori klasik, Schumpeter mendefinisikan ulang perubahan demokrasi menekankan dari fungsi electoral menjadi fungsi menciptakan pemerintahan. Schumpeter menekankan hubungan antara ekonomi pasar dan politik demokrasi. Kegiatan politik memaksimalkan suara, hanya enterprener ekonomi memanfaatkan keuntungannya. Macpherson dan Schumpeter, sebagai seorang komunis dan elitis memandang demokrasi atas dasar asumsi-asumsi. *Pertama*, mereka sama-sama membagi konsep demokrasi, *kedua*, minimal konsep demokrasi didasarkan pada ketidakpercayaan massa.

Salah satu persyaratan yang paling penting diantara yang empat dalam system demokrasi adalah tanggungjawab pemerintah. Persyaratan tersebut dapat dikelompokkan kedalam dua yang lebih luas dan kategori yang lebih tradisional. Demokrasi langsung – system yang memenuhi persyaratan ini dari keempat persyaratan yang ada. Lembaga-lembaga tersebut membutuhkan terhadap demokrasi langsung; dimana lembaga demokrasi memerlukan bentuk tanggungjawab pemerintah. Tanggungjawab pemerintah dapat dilaksanakan dengan cara memilih pemerintah. Dalam pandangan bahwa kita membutuhkan pemerintah yang responsible dibandingkan dengan demokrasi, meskipun hal ini masih menjadi perdebatan.

Kondisi apa yang membutuhkan tegaknya pemerintahan yang responsible? Apa yang dibutuhkan untuk menjamin control rakyat yang bisa digunakan diatas kepemimpinan politik, sebagai pertanggungjawaban pemerintah yang bisa dijalankan? Dua poin penting yang bisa disarankan, bahwa pemerintah akan dapat

diangkat dengan pemilihan dan alternative lain bisa diganti dengan kebijakan pemilihan. Ada titik temu tentang susunan kelembagaan yang perlu untuk dipertanggungjawabkan pemerintah, tetapi sebagian sudah disebutkan harus ada pemilihan yang bebas, dimana incumbent atau kelompok lain bisa menentukan hasil pemilihannya dengan cara yang lain dibandingkan dengan cara-cara yang tidak benar.

D. Kesimpulan

Pastinya tidak mungkin untuk mengidentifikasi demokrasi sama sekali dengan keputusan mayoritas meskipun dalam banyak hal mungkin menjadi metode pengambilan keputusan yang hampir kondusif bagi demokrasi. Dalam pengertian tentang “rakyat” dan “rule”, kita memahami bahwa dalam keadaan berbeda, rule berbeda operasionalisasi diperlukan batasan demokrasi yang dapat diterima dalam banyak hal. Kita tidak bisa mendefinisikan demokrasi dalam istilah lembaga khusus atau metode tetapi hanya dalam istilah akhir yang menjadi semboyan.

DAFTAR PUSTAKA

Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, PT. Rajagrafindo Persada, 2005.

Jimly As-Shiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme.*, Jakarta, Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

Jimly As-Shiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Jakarta, Konstitusi Press, 2006.