

BAB IV

KONSEP KEKUASAAN RAKYAT PERSPEKTIF JOHN LOCKE DAN RELEVANSI DALAM ERA REFORMASI NEGARA INDONESIA

Pembahasan dalam bab empat ini akan ditujukan pada tahap relevansi antara pemikiran Locke dalam era Reformasi negara Indonesia. Namun sebelum melangkah pada tahap relevansi perlu dilihat atau perlu mengemukakan pula paham, konsep atau pengertian kekuasaan dalam konteks era Reformasi negara Indonesia. Pada tempat pertama perlu diketahui paham kedaulatan seperti apa yang dianut oleh negara Indonesia, diikuti dengan penjelasan prinsip demokrasi yang dianut oleh negara ini. Tempat yang kedua perlu untuk dipahami bahwa negara Indonesia menganut sistem pemerintahan seperti apa. Dan pada tempat yang terakhir konsep kekuasaan Locke diperhadapkan dengan konsep kekuasaan negara Indonesia dalam era reformasi untuk menemukan titik temu atau kontinuitas dan diskontinuitas dari pemikiran kekuasaan Locke terhadap konsep kekuasaan yang dianut negara Indonesia dalam era Reformasi ini.

4.1 Pengertian Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi Secara Umum

4.1.1 Sejarah Teori Kedaulatan

Sebelum melangkah lebih jauh tentang paham kekuasaan dalam konteks Indonesia, perlu dipahami dan dimengerti penjelasan mengenai kedaulatan. Bila berbicara tentang kekuasaan sebuah negara pasti akan menyentuh apa yang disebut dengan “kedaulatan”. Secara yuridis atau secara hukum “kekuasaan disebut sebagai kedaulatan” atau dengan kata lain kedaulatan adalah kekuasaan secara hukum. Sebelum menjelaskan lebih lanjut perlu diketahui sejarah awal atau asal muasal munculnya teori kedaulatan ini.

Jean Bodin merupakan tokoh yang pertama kali membahas masalah kedaulatan, yang kemudian dia disebut sebagai bapak teori kedaulatan dalam khazanah ilmu negara. Bodin mengartikan kedaulatan sebagai “wewenang tertinggi yang tidak dapat dibatasi oleh hukum” yang tidak lain wewenang tertinggi ada pada penguasa (pemerintahan negara) mengatasi seluruh warganegara dan orang-orang dalam ruang lingkup wilayahnya. Secara eksplisit Bodin ingin mengatakan bahwa kekuasaan raja (kedaulatan penguasa) berada di atas hukum atau undang-undang. Hal ini yang dikatakan sebagai kekuasaan sistem monarki. Seiring perkembangan sejarah politik, kekuasaan monarki (kedaulatan raja) bergeser menuju paham demokrasi (kedaulatan rakyat) yang bahkan sampai tahun millennium ketiga ini masih disanjung tinggi. Singkatnya, istilah kedaulatan dalam perkembangan historisitasnya secara sederhana ingin menunjukkan pada suatu “kekuasaan tertinggi”. Di mana pergeseran kekuasaan raja yang dulunya sangat absolut telah runtuh legitimasinya dan digantikan dengan kedaulatan rakyat yang diadungkan dalam istilah “demokrasi”.¹

Dalam perkembangan selanjutnya, teori kedaulatan dapat diklasifikasikan ke dalam enam teori, yakni: *Teori Kedaulatan Tuhan, Teori Kedaulatan Raja, Teori Kedaulatan Rakyat, Teori Kedaulatan Negara, Teori Kedaulatan Hukum, dan Teori Kedaulatan Pluralis*. Dari keenam teori kedaulatan ini, pembahasan akan dikhususkan pada teori “*Kedaulatan Rakyat*” yang tidak lain ialah kekuasaan rakyat, yang sekarang dikenal dengan demokrasi. Di lain pihak teori “*Kedaulatan Rakyat*” dikhususkan pada pembahasan ini karena bertitik tolak dari paham negara Indonesia yang menganut teori kedaulatan rakyat atau sistem demokrasi sejak awal kemerdekaan negara Indonesia sampai saat ini.

¹Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi* (Jakarta: Bumi Aksara, 2008), hlm. 30-31.

4.1.2 Pengertian Kedaulatan Rakyat

Dalam pengertian ini, terdapat dua istilah yang harus terlebih dahulu dipahami maknanya, yakni kedaulatan dan rakyat. *Pertama*, kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi dalam suatu negara yang berlaku bagi seluruh wilayah dan rakyat negara tertentu. *Kedua*, rakyat adalah semua orang yang berada dalam wilayah negara dan tunduk kepada kekuasaan negara.² Maka, kedaulatan rakyat dapat diartikan sebagai kekuasaan dari rakyat atas suatu negara. Di mana kekuasaan yang bersifat terbatas dan tidak mutlak, dan kekuasaan tersebut bukan dalam arti kekuasaan yang berasal dari Tuhan apalagi seorang raja. Dalam hal ini paham kedaulatan rakyat tidak sama atau tidak sejalan dengan paham kedaulatan Tuhan yang bersifat mutlak dan tak terbatas. Justru paham kedaulatan rakyat ini dalam gagasan-gagasannya bertentangan dengan paham yang dikembangkan dalam paham kedaulatan Tuhan.

Berhubungan dengan paham ini, kita bisa melihat latar belakang berdirinya negara Indonesia sebagai negara yang “Berkedaulatan Rakyat”. Sejak awal kemerdekaan negara Indonesia secara tegas Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat sebagaimana tercantum dalam amandemen pasal 1 ayat 2 UUD Negara Republik Indonesia (NRI) tahun 1945 yang telah diamandemen menyatakan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.³

4.1.3 Pengertian Demokrasi

Dalam pengertian etimologis kata demokrasi berasal dari bahasa Yunani yakni dari kata *demos* yang berarti rakyat dan *cratein* atau *cratos* yang berarti memerintah, kekuasaan atau kedaulatan. Jadi demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat atau kekuasaan dari rakyat. Dalam

²Putera Astomo, *Hukum Tata Negara* (Yogyakarta: Thafa Media, 2014), hlm. 43.

³*Ibid.*, hlm. 45.

penjelasan lebih lanjut demokrasi atau pemerintahan oleh rakyat di zaman modern sekarang ini dilihat sebagai ide politis-filosofis tentang kedaulatan rakyat. Hal ini berarti bahwa kekuasaan politik dikembalikan pada rakyat itu sendiri sebagai subyek asli otoritas tersebut. Di mana setiap warga negara mampu menggunakan rasio atau akal budi dan suara hatinya. Mereka juga sebagai manusia yang bebas dan berperan penting dalam mengambil keputusan-keputusan tentang masalah-masalah politik yang terjadi.⁴

Di satu sisi, demokrasi memiliki pengertian umum sebagai sebuah bentuk pemerintahan rakyat (*government of the people*), di mana kekuasaan tertinggi terletak ditangan rakyat dan dilakukan secara langsung oleh rakyat atau melalui para wakil mereka untuk mengikuti mekanisme pemilihan yang berlangsung secara bebas.⁵

Dari pengertian di atas, konsep demokrasi dapat dikatakan sangat dekat dengan konsep kedaulatan rakyat yang menekankan bahwa kedaulatan atau kekuasaan berada ditangan rakyat, sehingga jiwa dari kedua konsep ini adalah tentang membentuk suatu pemerintahan yang didasarkan atas kehendak orang banyak atau warga negara dan demi menjalankan kepentingan bersama. Istilah demokrasi itu juga secara konseptual mengandung nilai-nilai dasar yang menjadi fokus orientasinya, yakni kesejahteraan, keadilan, kesetaraan, partisipasi dan universalisme. Nilai-nilai ini merupakan dasar yang harus diwujudkan dalam membangun demokrasi untuk menunjukkan esensi dari demokrasi atau kualitas keadaban dari demokrasi itu sendiri.⁶

⁴Kamus Besar Bahasa Indonesia (Jakarta: Pusat Bahasa, 2008).

⁵A. Ubaedillah dan Abdul Rozak, *Op. Cit.*, hlm. 66.

⁶Putera Astomo, *Op. Cit.*, hlm. 47.

4.2 Konsep Kedaulatan Rakyat Dan Demokrasi Dalam Paham Negara Indonesia

4.2.1 Konsep Kedaulatan Rakyat Negara Indonesia

Dalam pembukaan UUD 1945 tertera sangat jelas bahwa negara Republik Indonesia adalah negara “berkedaulatan rakyat”, yang tidak lain adalah demokrasi. Sebagaimana yang tertera pula dalam pasal 1 ayat 2 (lama) yang menyatakan bahwa “kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)”.⁷ Paham demokrasi yang dibangun oleh para pemikir nasional atau para pendiri bangsa (*founding fathers*) berbeda dengan paham demokrasi barat yang bersifat individualistik atau demokrasi-rakyat yang dianut oleh negara-negara sosialis. Paham demokrasi yang dipikirkan para pendiri bangsa (*founding fathers*) didasarkan atas kenyataan struktural sosial kita sendiri, serta kebudayaan dan ciri-ciri kepribadian bangsa Indonesia sendiri. Dan ciri yang dianut oleh negara Indonesia adalah “kolektivitas” yaitu semangat gotong-royong dengan jiwa kekeluargaan.⁸ Bukan berarti bahwa asas dan dasar negara serta UUD 1945 disusun tanpa ada dasar atau teori, melainkan melalui suatu proses yang panjang.

Sistem demokrasi yang dipikirkan oleh para pendiri bangsa (*founding fathers*) adalah “Kedaulatan Rakyat” yang didasarkan atas sendi kebudayaan kita sendiri. Dalam arti bahwa demokrasi harus dihidupi sesuai dengan pergaulan hidup yang dialami oleh negara Indonesia sendiri, yang tidak lain ialah membangun semangat kekeluargaan. Yang dimaksudkan dengan sendi kebudayaan ialah meliputi tiga hal: *pertama*, “cita-cita rapat” bahwa rapat adalah tempat atau urusan rakyat untuk bermusyawarah dan mufakat tentang segala urusan yang bersangkutan dengan persekutuan hidup dan keperluan bersama. *Kedua*, “cita-cita massa-protes” merupakan

⁷Dalam sidang tahunan 2001 setelah era reformasi Undang-Undang Dasar pasal 1 ayat 2 (lama) telah ditiadakan dan menggantikannya menjadi: Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilakukan menurut UUD. *Ibid.*, hlm. 154.

⁸Gunawan Wirandi., *Op. Cit.*, hlm. 16.

hak rakyat untuk membantah secara umum segala peraturan negara yang dipandang tidak adil. Dalam hal ini, hak rakyat untuk merdeka bergerak dan berkumpul. Dan *ketiga*, “cita-cita tolong menolong” inilah yang dimaksudkan dengan “kolektivitas”. Kolektivitas yang dipahami disini adalah kolektivitas desentralisasi bukan sentralisasi. Desentralisasi karena setiap warga berhak menentukan nasibnya sendiri dan tidak terpusat pada satu ketentuan dari pusat (sentralisasi). Sebagaimana tanah yang dimiliki adalah hak setiap rakyat untuk digunakan dalam mata pencarian di dalam masyarakat, bukan negara yang secara umum mempunyai hak atas tanah itu.

Dengan demikian, melalui tiga sendi kebudayaan yang ada telah menghantar kita pada suatu pandangan bahwa negara Indonesia sebenarnya telah mendirikan tiang-tiang politik dari demokrasi yang sesungguhnya, yakni suatu pemerintahan rakyat yang melalui wakil-wakilnya atau badan perwakilan dapat menjalankan kekuasaan pemerintahan berdasarkan kepada kemauan atau kehendak rakyat. Di sinilah rakyat mempunyai hak yang tidak dihilangkan atau dibatalkan yakni : hak bebas bersuara, berserikat, dan berkumpul.⁹

4.2.2 Konsep Demokrasi Negara Indonesia

Dengan berpatokan pada ketentuan Undang-Undang yang tercantum dalam pasal 1 ayat 2 tersebut, secara pasti Indonesia menganut sistem demokrasi atau sistem kedaulatan rakyat. Berangkat dari ketentuan ini, dalam sejarah negara Indonesia setelah berdiri sebagai sebuah negara bangsa (*nation state*), sekurang-kurangnya Indonesia mengalami beberapa periodisasi demokrasi dalam pemerintahan, yakni: periode demokrasi Parlemen pada tahun 1945-1959, periode demokrasi Terpimpin pada tahun 1959-1965, dan periode demokrasi Pancasila yang dibagi lagi dalam dua periode yakni periode Orde Baru pada tahun 1965-1998 dan periode Era Reformasi pada tahun 1998 sampai sekarang.

⁹*Ibid.*, hlm. 52-53.

Pergeseran atau pergantian paham demokrasi dalam sistem pemerintahan Indonesia sejak berdirinya sebagai sebuah negara bangsa (*nation state*) sampai saat ini, sebenarnya terjadi karena lemahnya budaya demokrasi dalam mempraktekkan demokrasi itu sendiri oleh para pemegang kekuasaan atau para penguasa yang diberi kepercayaan. Bisa dilihat kepincangan atau kelemahan demokrasi negara Indonesia yang terjadi pada masing-masing periode. *Pertama*, periode demokrasi Parlemen, dalam periode ini kepincangan terjadi dalam kabinet. Di mana ketiadaan budaya demokrasi yang sesuai dengan sistem parlementer ini akhirnya melahirkan kelompok-kelompok politik berdasarkan kerja sama suku, agama, ras dan antar golongan (SARA). Akibatnya, pemerintahan yang berbasis pada koalisi politik pada masa atau periode ini tidak dapat bertahan lama dan mudah pecah. *Kedua*, periode demokrasi Terpimpin, periode ini sangat jelas kepincagannya. Di mana presiden Soekarno dijadikan atau diposisikan sebagai pusat dari kekuasaan negara, dan bahkan dalam ketetapan MPRS No.III Tahun 1963 mengangkat Soekarno sebagai presiden seumur hidup. Dengan kepemimpinan Presiden Soekarno seumur hidup sangat jelas bahwa dalam kepemimpinan presiden tanpa batas ini terbukti melahirkan tindakan dan kebijakan yang menyimpang dari ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar 1945. *Ketiga*, periode demokrasi Pancasila Orde Baru. Dalam periode ini demokrasi yang dikampanyekan hanya sebatas retorika politik belaka, karena dalam praktek kenegaraan dan pemerintahan, para penguasa orde baru bertindak jauh dari prinsip-prinsip demokrasi. Dan *keempat*, periode era Reformasi merupakan periode dengan gerakan dari rakyat yang menuntut pelaksanaan demokrasi dan HAM secara konsekuen. Dengan bercermin atau belajar dari periode Orde Baru yang memanipulasi pancasila oleh penguasa, wacana demokrasi era Reformasi mengaitkan hubungan erat dengan pemberdayaan Masyarakat madani (*civil society*) dan penegakan HAM secara sungguh-sungguh.¹⁰ Ketika Indonesia berada dalam situasi transisi, di

¹⁰A.Ubaedillah dan Abdul Rozak, *Op. Cit.*, hlm. 75-78.

mana rakyat menyerukan pelaksanaan demokrasi dan HAM secara konsekuen, di saat itu pula pemerintahan yang baru menyelenggarakan sistem desentralisasi atau sistem pemerintahan diberikan kekuasaan kepada daerah untuk membantu pemerintah pusat tanpa keluar dari rel atau jalur ketetapan dalam konstitusi. Dengan ini, sistem sentralistik atau sistem pemerintahan yang berpusat pada pemerintah pusat mulai ditinggalkan dan diserahkan kepada daerah/desentralisasi. Sebagaimana yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Dari sistem yang dikeluarkan oleh pemerintah ini telah memberikan otoritas lebih besar kepada pemerintah daerah (kota dan kabupaten) dalam menyelenggarakan pemerintahan dan keuangan.¹¹ Dengan dikeluarkan Undang-Undang tersebut secara resmi sistem desentralisasi diberlakukan atau ditetapkan. Namun sangat disayangkan, karena dengan diselenggarakan pemerintahan daerah yang bersifat desentralisasi ini makna peralihan kekuasaan dalam otonomi daerah direduksi dalam arti yang salah oleh oknum-oknum yang berkuasa dalam daerah, sehingga Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) terancam bubar. Dan sistem desentralisasi yang dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia ini pula menciptakan situasi keberadaan negara yang mengambang atau berada dalam masa transisi. Di mana dengan masa transisi ini, ada beberapa daerah di Indonesia mengancam untuk melepaskan diri dari NKRI. Walaupun pengancaman melepaskan diri dari NKRI bukan baru terjadi di era Reformasi ini, melainkan sudah ada gerakan melepaskan diri atau merdeka pada era sebelumnya, seperti Organisasi Papua Merdeka (OPM) yang sudah ada sebelum bergabung dengan NKRI dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang muncul pada 4 desember 1977, yang dikepalai oleh Hasan Tiro dan bahkan setelah berada dalam era ini, ada yang berhasil melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) setelah

¹¹Putera Astomo, *Op. Cit.*, hlm. 141.

peristiwa desentralisasi, ialah Timor-Timur, yang sekarang sudah berdiri menjadi sebuah negara federal yakni Negara Timor Leste.¹²

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pergeseran paham demokrasi yang terjadi pada negara Indonesia ini, alasannya karena minimnya budaya demokrasi yang dimiliki dari pihak penguasa yang memerintah. Secara khusus dari keempat periode ini, pembahasan akan dibatasi dengan mengulas periode demokrasi pancasila dalam era reformasi dan kaitannya dengan arti kekuasaan yang dianut dalam era Reformasi negara Indonesia.

4.3 Pengertian dan Latar Belakang Munculnya Era Reformasi Negara Indonesia

Secara etimologi reformasi berasal dari kata Latin *re* berarti kembali dan *forma* yang berarti bentuk atau pola, jadi secara etimologi reformasi berarti kembali kepada bentuk atau pola dan arti secara harafiah reformasi adalah suatu usaha untuk kembali pada pola atau bentuk dasar atau suatu usaha untuk mengubah dan memperbaiki secara drastis suatu masyarakat atau negara yang meliputi bidang sosial, ekonomi, politik, budaya dan agama.¹³

Dengan melihat arti kata ini maka reformasi yang dialami oleh negara Indonesia, sebenarnya bermula dari penguasa Orde Baru, tidak lain adalah Soeharto yang bertindak jauh dari prinsip-prinsip demokrasi. Di mana praktek yang dilakukan oleh pemerintahan Orde Baru hanya sebatas retorika politik belaka. Ketidakdemokratisan Orde Baru terletak antara lain: *Pertama*, peranan militer yang mendominasi; *Kedua*, sentralisasi pengambilan keputusan; *Ketiga*, peniadaan peran dan fungsi partai politik; *Keempat*, adanya campur tangan pemerintah

¹²Albertho Pelangi Mangu, *Negara Sebagai Penjamin Hak Asasi Manusia Perspektif John Locke* (Skripsi) (Kupang: Fakultas Filsafat UNWIRA, 2010), hlm. 66-67.

¹³Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Op. Cit*

dalam berbagai urusan partai politik dan publik; *Kelima*, politik massa mengambang; *Keenam*, monolitisasi ideologi negara; dan *Ketujuh*, inkorporasi atau menyatukan lembaga nonpemerintah.

Demikian beberapa alasan dari ketidakdemokratisan Orde Baru yang melahirkan era Reformasi. Era Reformasi memiliki hubungan erat dengan gerakan reformasi rakyat yang menuntut demokrasi dan HAM secara konsekuen. Sebagaimana yang dikumandangkan oleh para mahasiswa untuk melengserkan Presiden Soeharto dari tampuk kekuasaan era Orde Baru pada tanggal 20 Mei 1998 setelah berkuasa lebih dari tiga puluh tahun dengan demokrasi pancasila.¹⁴

Gerakan reformasi yang dikumandangkan oleh mahasiswa Indonesia hakekatnya bukanlah merupakan sebuah gerakan yang muncul secara tiba-tiba dan berdiri sendiri. Melainkan hakekat dari gerakan tersebut adalah pengaruh gerakan-gerakan demokrasi yang berkembang di belahan dunia lain. Di mana gerakan demokrasi ini dipicu oleh suatu isu yang berkaitan dengan hak-hak asasi manusia. Bertitik tolak dari gerakan reformasi Indonesia dengan tujuan utamanya adalah menuju tatanan kehidupan yang bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang demokratis, maka ada tiga hal utama yang ditegaskan dalam reformasi yakni: *Pertama*, mengakhiri rezim nondemokratis, yang ditandai dengan lengsernya rezim Orde Baru di bawah kekuasaan presiden Soeharto yang tidak mampu mempertahankan legitimasi dihadapan massa rakyat dan mahasiswa. *Kedua*, pengukuhan rezim demokrasi yang ditandai dengan dilaksanakan Pemilihan Umum tahun 1999 dengan sistem multi partai. Dalam pemilu ini telah dihasilkan DPR dan MPR dengan komposisi yang relatif heterogen, artinya tidak ada lagi *single majority* dalam parlemen. Dengan Pemilihan Umum ini, terpilihnya Abdurrahman Wahid (Gusdur) sebagai Presiden RI dan Megawati Soekarno Putri sebagai Wakil Presiden pertama dalam era reformasi ini. *Ketiga*, konsolidasi (memperkuat) sistem demokrasi, yang ditandai dengan pembenahan

¹⁴A. Ubaidillah dan Abdul Rozak, *Op.Cit.*, hlm. 78.

struktur ketatanegaraan melalui empat kali amandemen UUD 1945. Dalam arti bahwa untuk memperkuat sistem multi partai, penegasan desentralisasi pemerintahan, dan perumusan presidensial. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa proses amandemen UUD 1945 pada hakikatnya merupakan sarana untuk menuju pada penguatan sistem demokrasi melalui perangkat konstitusi.¹⁵

4.4 Demokrasi Pancasila Dalam Era Reformasi Negara Indonesia

Bertitik tolak dari prinsip demokrasi pancasila yang ditawarkan oleh era Orde Baru dengan menekankan tiga komponen dasar yang dijadikan pilar utama demokrasi, meliputi: *Pertama*, demokrasi dalam bidang politik yakni menegakan kembali asas-asas negara hukum dan kepastian hukum. *Kedua*, demokrasi dalam bidang ekonomi yakni menekankan kehidupan ekonomi yang layak bagi semua warga Negara. *Ketiga*, demokrasi dalam bidang hukum yakni pengakuan dan perlindungan HAM, peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Sangat disayangkan bahwa alih-alih pelaksana ajaran pancasila secara murni dan konsekuen, Demokrasi Pancasila yang dikampanyekan oleh era Orde Baru sebatas retorika politik belaka. Dalam praktek kenegaraan dan pemerintahan, penguasa Orde Baru bertindak jauh dari prinsip-prinsip demokrasi. Penyelewengan atas dasar pancasila oleh penguasa Orde Baru berdampak pada sikap antipati sebagian masyarakat terhadap dasar negara tersebut. Pengalaman pahit yang menimpa pancasila, yang pada dasarnya sangat terbuka, inklusif, dan penuh nuansa HAM, berdampak pada keengganan kalangan tokoh reformasi untuk menambahkan atribut tertentu pada kata demokrasi. Dengan bercermin pada pengalaman manipulasi atas pancasila oleh penguasa Orde Baru, demokrasi yang hendak dikembangkan oleh era reformasi ialah

¹⁵B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2015), hlm. 163.

demokrasi yang sungguh-sungguh demokratis, demokrasi tanpa nama atau demokrasi tanpa embel-embel, di mana hak rakyat merupakan komponen inti dalam mekanisme dan pelaksanaan pemerintahan yang demokratis. Namun mekanisme dan pelaksanaan yang sesuai dengan dan berdasar pada nilai-nilai yang dijunjung tinggi dalam Pancasila. Di mana nilai-nilai pancasila yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang dikenal sebagai konstitusi di Indonesia, dilihat sebagai dasar yang harus digunakan untuk membangun dan menciptakan kesejahteraan dan kedamaian bagi seluruh rakyat Indonesia. Secara singkat, dalam pemerintahan dikatakan demokratis bila dalam mekanisme penyelenggaraannya melaksanakan prinsip-prinsip demokrasi. Sebagaimana wacana demokrasi era Reformasi yang menekankan hubungan yang erat dengan pemberdayaan masyarakat madani (*civil society*) dan penegakan HAM secara sungguh-sungguh.¹⁶

4.5 Unsur-Unsur Pendukung Tegaknya Demokrasi Dalam Era Reformasi

Untuk menegakkan sistem pemerintahan yang demokratis, maka dalam era reformasi yang menekankan sistem demokrasi dan HAM secara konsekuen, diperlukan unsur-unsur pendukung dalam menegakkan demokrasi. Unsur-unsur pendukung tegaknya demokrasi meliputi: adanya pembentukan konstitusi, menganut sistem negara hukum, adanya lembaga negara dan lembaga independen.

4.5.1 Membentuk Konstitusi

4.5.1.1 Sejarah lahir Dan Perkembangan Perubahan Konstitusi Di Indonesia

Dalam sejarah, negara Indonesia memiliki konstitusi yang dikenal dengan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Undang-Undang Dasar 1945 dirancang sejak 29 Mei sampai 16 Juli

¹⁶A.Ubaedillah dan Abdul Rozak, *Loc. Cit.*

1945 oleh Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang beranggotakan 62 orang dan diketuai oleh Radjiman Wedyodiningrat. Tugas pokok badan ini adalah menyusun rancangan Undang-Undang Dasar. Namun dalam praktek persidangnya berjalan berkepanjangan, karena masih membahas atau mempersoalkan masalah dasar negara. Dalam perkembangan selanjutnyaterjadi dua kali sidang yakni sidang I pada tanggal 22 Juni 1945 berhasil membentuk panitia kecil, yang disebut dengan panitia sembilan, di mana dalam sidang I ini berhasil mencapai kompromi untuk menyetujui sebuah naskah mukadinah UUD. Hasil panitia sembilan ini kemudian diterima dalam sidang II terjadi pada tanggal 11 Juli 1945. Lalu dalam amanat Soekarno membentuk panitian kecil pada tanggal 16 Juli 1945 yang diketuai oleh Soepomo dengan tugas menyusun rancangan Undang-Undang Dasar dan membentuk panitian untuk mempersiapkan kemerdekaan, yakni Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang *beranggotakan 21 orang*¹⁷ dan Soekarno sebagai ketua dan Moh. Hatta sebagai wakilnya.

Dan pada akhirnya, Undang-Undang Dasar atau konstitusi Negara Republik Indonesia disahkan atau ditetapkan oleh PPKI pada hari sabtu 18 Agustus 1945. Sejak saat itu Negara Indonesia menjadi Negara modern karena sudah memiliki suatu sistem ketatanegaraan, yaitu Undang-Undang Dasar atau Konstitusi Negara Republik Indonesia yang memuat tata kerja konstitusi modern.

Dalam sistem ketatanegaraan modern ada dua model perubahan konstitusi yaitu *renewal* (pembaruan) dan amandamen (perubahan). Dalam konteks ini Indonesia menganut sistem

¹⁷Nama-nama Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yakni, Ir. Soekarno sebagai ketua dan Moh. Hatta sebagai wakil, lalu anggota yang lain ialah Mr. Radjiman Wedyodiningrat, Ki Bagus Hadikoesoemo, Otto Iskandardinata, Pangeran Purboyo, Pangeran Soerjohamidjojo, Soetarjo Kartohamidjojo, Prof. Dr. Mr. Soepomo, Abdul Kadir, Drs. Yap Tjwan Bing, Dr. Mohammad Amir (Sumatera), Mr. Abdul Abbas (Sumatera), Dr. Ratulangi, Andi Pangeran (keduanya dari Sulawesi), Mr. Latuharhary, Mr. Pudja (Bali), AH. Hamidan (Kalimantan), R.P. Soeroso, Abdul Wachid Hasyim, dan Mr. Mohammad Hassan (Sumatera). *Ibid.*, hlm. 99.

amandemen (perubahan). Dengan wacana perubahan UUD 1945 yang mulai dikemukakan seiring dengan perkembangan politik era Reformasi, sebagian kalangan menghendaki perubahan total UUD 1945 dengan cara membentuk konstitusi baru. Menurut kelompok ini UUD 1945 dianggap sudah tidak lagi sesuai dengan perkembangan politik dan ketatanegaraan Indonesia. Namun dari pihak lain berpendapat bahwa UUD 1945 masih relevan dengan perkembangan politik Indonesia karenanya harus dipertahankan dengan melakukan amandemen pada pasal-pasal tertentu yang sudah tidak lagi relevan dengan perkembangan sosial-politik dewasa ini. Pendapat kelompok ini didasarkan pada pandangan bahwa dalam UUD 1945 terdapat pembukaan yang jika UUD 1945 diubah maka akan berakibat pada perubahan konsensus politik yang telah disepakati oleh para pendiri bangsa (*founding fathers*). Lebih dari itu akan berakibat pada pembubaran NKRI.

Dalam sejarah konstitusi Indonesia telah terjadi beberapa kali perubahan atas UUD 1945. Sejak proklamasi 1945 sampai era Reformasi yakni:

1. Undang-Undang Dasar 1945 (18 Agustus 1945 – 27 Desember 1949).
2. Konstitusi Republik Indonesia Serikat (27 Desember – 17 Agustus 1950).
3. Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia 1950 (17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959).
4. Undang-Undang Dasar 1945 (5 Juli – 19 Oktober 1999).
5. Undang-Undang Dasar 1945 dan perubahan I (19 Oktober 1999 – 18 Agustus 2000).
6. Undang-Undang Dasar 1945 dan perubahan I dan II (18 Agustus 2000 – 9 November 2001).
7. Undang-Undang Dasar 1945 dan perubahan I, II dan III (9 November 2001 – 10 Agustus 2002).
8. Undang-Undang Dasar 1945 dan perubahan I, II, III dan IV (10 Agustus 2002).¹⁸

¹⁸*Ibid.*, hlm. 101.

4.5.1.2 Konstitusi Sebagai Peranti Kehidupan Kenegaraan Yang Demokratis¹⁹

Konstitusi pada hakekatnya merupakan aturan-aturan dasar yang dibentuk untuk mengatur dasar hubungan kerja sama antara negara dan masyarakat (warga) dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara. Dan konstitusi yang dibuat atas dasar kesepakatan bersama antara negara dan warga negara, agar satu sama lain merasa bertanggungjawab serta tidak terjadi penindasan yang kuat terhadap yang lemah.

Jika konstitusi dipahami sebagai pedoman dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, maka konstitusi memiliki kaitan yang cukup erat dengan penyelenggaraan pemerintah dalam sebuah negara. Dengan demikian konstitusi Undang-Undang Dasar hadir sebagai pemberi pegangan dan pemberi batas, sekaligus menegaskan tentang kekuasaan negara yang harus dijalankan.

Dengan kata lain, konstitusi merupakan media bagi terciptanya kehidupan yang demokratis bagi seluruh warga negara. Di mana negara Indonesia yang memilih demokrasi sebagai sistem ketatanegaraannya, maka konstitusi atau Undang-Undang Dasar merupakan aturan yang dapat menjamin terwujudnya demokrasi, sehingga melahirkan kekuasaan atau pemerintahan yang demokrasi pula. Kekuasaan yang demokratis dalam menjalankan prinsip-prinsip demokrasi perlu dikawal atau diawasi oleh masyarakat sebagai pemegang kekuasaan atau kedaulatan. Agar nilai-nilai demokrasi yang diperjuangkan tidak diselewengkan, maka partisipasi warga negara dalam menyuarakan aspirasi perlu ditetapkan di dalam konstitusi untuk berpartisipasi dalam proses-proses kehidupan bernegara.

¹⁹*Ibid.*, hlm. 102-103.

Konstitusi dapat dikatakan demokratis apabila mengandung prinsip-prinsip dasar demokrasi dalam kehidupan bernegara, meliputi: Menempatkan warga negara sebagai sumber utama kedaulatan; Mayoritas berkuasa dan menjamin hak minoritas; Adanya jaminan penghargaan terhadap hak-hak individu warga negara dan penduduk negara, sehingga dengan demikian entitas kolektif, tidak dengan sendirinya menghilangkan hak-hak dasar perorangan; Pembatasan pemerintah; Adanya jaminan terhadap keutamaan negara nasional dan integritas wilayah; Adanya jaminan keterlibatan rakyat dalam proses bernegara melalui pemilihan umum yang bebas; Adanya jaminan berlakunya hukum dan keadilan melalui proses peradilan yang independen; Pembatasan dan pemisahan kekuasaan negara meliputi: Pemisahan wewenang kekuasaan berdasarkan *trias politica*, dan kontrol dan keseimbangan lembaga-lembaga pemerintahan.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa tatanan dan praktek kehidupan kenegaraan mencerminkan suasana yang demokratis apabila konstitusi atau Undang-Undang Dasar negara memuat rumusan pengelolaan kenegaraan secara demokratis dan pengakuan terhadap hak asasi manusia (HAM).

4.5.2 Negara Hukum

Istilah negara hukum di Indonesia secara jelas ditegaskan dalam pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar (UUD) NRI tahun 1945 yang berbunyi: Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) dan bukan berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*).²⁰ Penjelasan ini merupakan gambaran sistem yang dimiliki oleh negara Indonesia. Indonesia yang menganut negara hukum (*rechtsstaat* atau *the rule of law*/peraturan hukum) berarti memiliki

²⁰Putera Astomo, *Op. Cit.*, hlm. 43.

pengertian bahwa negara memberikan perlindungan hukum bagi warga negara melalui pelebagaan peradilan yang bebas dan tidak memihak serta menjamin Hak Asasi Manusia (HAM). Secara garis besar, negara hukum adalah sebuah negara yang hidup dalam peraturan hukum. Dengan menggabungkan kedua konsep negara hukum (*rechtsstaat*) dan peraturan hukum (*the rule of law*) dapat dibedakan antara kedua konsep ini. *Pertama*, konsep *rechtsstaat* mempunyai ciri-ciri yakni: adanya perlindungan terhadap HAM, adanya pemisahan dan pembagian kekuasaan pada lembaga negara untuk menjamin perlindungan HAM, pemerintahan hidup berdasarkan peraturan dan adanya peradilan administrasi. *Kedua*, konsep *the rule of law* dicirikan oleh adanya supremasi aturan-aturan hukum, kesamaan kedudukan di depan hukum dan jaminan perlindungan HAM.²¹

Melalui ciri-ciri negara hukum dan peraturan hukum, maka secara jelas bahwa dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar 1945 yang dimiliki oleh negara Indonesia, dengan tegas memberikan pembatasan kekuasaan negara, sebagaimana yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Dan secara sederhana mau dikatakan bahwa ciri-ciri negara hukum adalah suatu peraturan yang ditetapkan untuk memberikan batasan kekuasaan kepada negara, agar negara tidak bertindak sewenang-wenang, melainkan tindakan negara harus sesuai atau berdasarkan hukum yang ditetapkan terlebih dahulu dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar 1945.

Maka, negara hukum merupakan salah satu unsur tegaknya demokrasi dalam negara. Di mana melalui hukum semua tindakan negara harus berdasarkan dan bersumber pada Undang-Undang. Di lain pihak negara hukum merupakan asas perlindungan atas kebebasan setiap orang dan menjamin hak-hak asasi manusia.²²

²¹ A. Ubaidillah dan Abdul Rozak, *Op. Cit.*, hlm. 79.

²² Putera Astomo, *Op. Cit.*, hlm. 42.

4.5.3 Lembaga Negara Dan Lembaga Independen Dalam Era Reformasi

4.5.3.1 Lembaga Negara

Berangkat dari pergantian pemerintahan pada bulan Mei 1998 setelah kejatuhan Orde Baru, demokrasi Indonesia memulai babak baru dengan kehadiran Era Reformasi. Di mana penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia mengalami pergeseran pemusatan kekuasaan dari sentralisasi menuju desentralisasi, atau sistem pemerintahan yang diatur dan didominasi oleh pemerintah pusat digeser atau dialihkan wewenang atau kekuasaan pada pemerintah yang lebih rendah yakni daerah (kota/kabupaten).²³

Dalam perjalanan waktu, seiring dengan babak baru pemerintahan, sistem ketatanegaraan Indonesia telah mengalami perubahan yang sangat mendasar terutama sejak adanya amandemen (perubahan) UUD 1945 yang dilakukan MPR Era Reformasi. Perubahan tersebut dilatarbelakangi oleh adanya kehendak untuk membangun pemerintahan yang demokratis dengan *check and balances* (kontrol dan keseimbangan) yang setara di antara cabang-cabang kekuasaan, mewujudkan supremasi hukum, dan keadilan, serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia. Dalam kelembagaan negara, salah satu tujuan utama amandemen UUD 1945 adalah untuk menata keseimbangan antarlembaga negara. Pentingnya penataan hubungan antarlembaga negara agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan dan kewenangan pada salah satu institusi negara saja. Karena dengan pemusatan kekuasaan dan wewenang pada salah satu institusi, maka kehidupan ketatanegaraan yang demokratis sulit diwujudkan.²⁴

Reformasi ketatanegaraan di Indonesia dengan lembaga kenegaraan sebagai hasil dari proses amandemen UUD 1945 dapat dilihat tugas pokok dan fungsi lembaga tersebut yang

²³ *Ibid.*, hlm. 142.

²⁴ A. Ubaedillah dan Abdul Rozak, *Op. Cit.*, hlm. 104.

dikelompokkan berdasarkan *trias politica*, meliputi: lembaga legislatif (membuat Undang-Undang), lembaga eksekutif (melaksanakan Undang-Undang) dan lembaga yudikatif. Dalam ketatanegaraan Indonesia, *Lembaga Legislatif*, dipresentasikan pada tiga lembaga, yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan *Lembaga Eksekutif*, meliputi Presiden dan Wakil Presiden serta *Lembaga Yudikatif* terdiri dari Mahkamah Agung (MA), beserta lembaga-lembaga peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan: Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Tata Usaha Negara, dan Peradilan Militer. Adapun Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY) serta Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK).²⁵

Dengan adanya pemisahan kekuasaan dan kewenangan antar lembaga negara diharapkan agar terciptanya *check and balances* (kontrol dan keseimbangan). Pemisahan kekuasaan dan *check and balances* dapat menghindari terjadinya pemusatan kekuasaan pada lembaga tertentu yang sangat rentan diselewengkan oleh penyelenggaraan negara. Dalam kondisi demikian, otoritarianisme dalam penyelenggaraan dapat dihindari. Dan pada akhirnya yang dijadikan target ialah dapat membawa kesejahteraan bagi rakyat Indonesia.²⁶

4.5.3.2 Lembaga Independen²⁷

Di negara Indonesia, selain lembaga negara adapula sebuah lembaga yang disebut dengan lembaga independen. Disebut sebagai lembaga independen karena hakekatnya ialah berdiri sendiri dan bersifat mandiri. Walaupun berdiri sendiri atau mandiri namun tetap merupakan bagian dalam lembaga kenegaraan. Kebanyakan lembaga independen ini muncul atau

²⁵Putera Astomo, *Op. Cit.*, hlm. 140.

²⁶A. Ubaedillah dan Abdul Rozak, *Op. Cit.*, hlm. 115.

²⁷Putera Astomo, *Op. Cit.*, hlm. 171-201.

terbentuk seiring dengan munculnya era Reformasi yang menganut system desentralisasi. Lembaga independen ini meliputi:

Pertama, Komisi Pemilihan Umum (KPU), sebagaimana dasar pembentukan KPU yang telah disebutkan dalam pasal 22 E ayat 5, bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Pemilihan umum (pemilu) merupakan salah satu mekanisme demokrasi untuk menentukan pergantian pemerintahan di mana rakyat dapat terlibat aktif dalam proses pemilihan wakil mereka di parlemen dan pemimpin nasional maupun daerah yang dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil dan aman. Dalam perjalanan era Reformasi pelaksanaan pemilihan umum semakin menunjukkan kualitasnya, karena pelaksanaan pemilu di era Reformasi ini rakyat tidak hanya terlibat langsung dalam pemilihan wakil mereka yang duduk di DPR, DPD dan DPRD, melainkan juga rakyat dapat langsung memilih presiden dan wakil presiden.

Kedua, Lembaga Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM). Dasar pembentukan KOMNAS HAM adalah UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM). Dengan ditegaskan dalam Pasal 1 Angka 7 yang menyatakan bahwa KOMNAS HAM adalah lembaga mandiri yang kedudukannya setingkat dengan lembaga negara lainnya yang berfungsi melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi hak asasi manusia. KOMNAS HAM dibentuk dengan tujuan untuk mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945 dan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), serta Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Selain itu bertujuan untuk meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia guna berkembangnya pribadi manusia Indonesia seutuhnya dan kemampuannya untuk berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan.

Ketiga, Lembaga Komisi Pemberantas Tindak Pidana Korupsi (KPK). Telah disebutkan dalam pasal 3 yang menyatakan bahwa KPK adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Dalam lembaga ini memiliki tugas sebagaimana yang terdapat dalam pasal 6, dan kewajibannya dalam pasal 15, serta mempunyai wewenang yang diatur dalam pasal 7, sampai pasal 14.

Keempat, Lembaga Ombudsman Republik Indonesia dibentuk berdasarkan UU No. 37 Tahun 2008. Ombudsman disebutkan dalam pasal 2 yang menyatakan bahwa Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lain.

Oleh karena itu, dari kedua lembaga ini, baik itu lembaga negara maupun lembaga independen yang ada dan terjadi dalam era Reformasi ini bertujuan untuk mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat. Kedaulatan di tangan rakyat tidak hanya diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, melainkan juga tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis.

4.6 Otonomi Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)

4.6.1 Sejarah Otonomi Daerah Di Indonesia

Dalam sejarah Indonesia, sistem peraturan perundang-undangan yang pertama kali mengatur tentang pemerintahan daerah pascaproklamasi adalah UU No.1 Tahun 1945. Undang-Undang ini menekankan aspek cita-cita kedaulatan rakyat melalui pengaturan pembentukan Badan Perwakilan Rakyat Daerah. Selanjutnya Undang-Undang ini diganti dengan Undang-

Undang No. 22 Tahun 1948 yang berfokus pada pengaturan tentang susunan pemerintahan daerah yang demokratis. Mengacu pada ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 48, penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah telah mendapat perhatian pemerintah.

Perjalanan sejarah otonom daerah di Indonesia selalu ditandai dengan lahirnya suatu produk perundang-undangan yang menggantikan produk sebelumnya. Hal ini ditandai dengan munculnya beberapa UU tentang pemerintahan daerah, yaitu UU No.1 Tahun 1957, UU No. 18 Tahun 1956 (yang menganut sistem otonomi seluas-luasnya) dan UU No. 5 Tahun 1974 (prinsip yang dipakai dalam pemberian otonomi daerah bukan lagi “otonomi yang seluas-luasnya melainkan menganut “otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab”). Lalu munculnya era Reformasi dengan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999, yang merupakan momentum otonomi daerah di Indonesia semakin mendapat tempatnya setelah MPR RI melakukan amandemen pada pasal 18 UUD 1945, dalam perubahan kedua secara tegas dan eksplisit menyebutkan bahwa negara Indonesia memakai prinsip otonomi dan desentralisasi kekuasaan politik.²⁸ Di mana misi utama dari kedua Undang-Undang ini adalah bersifat desentralisasi. Dalam pengertian bahwa wewenang tidak hanya diberikan dari pemerintah pusat ke pemerintah yang lebih kecil tetapi juga wewenang pemerintah diberikan juga kepada pihak swasta dalam bentuk privatisasi.²⁹

Sejalan dengan tuntutan reformasi, tiga tahun kemudian dalam pasal 1 angka 7 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 ditetapkan tentang pemerintahan daerah, dinyatakan bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah

²⁸ A.Ubaedillah dan Abdul Rozak, *Op. Cit.*, hlm. 181.

²⁹ Putera Astomo, *Op. Cit.*, hlm. 142.

otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁰

4.6.2 Pembagian Kekuasaan Dalam Kerangka Otonomi Daerah

Dengan menganut prinsip asas desentralisasi, penyelenggaran kekuasaan atau wewenang dari pemerintah pusat diserahkan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus pemerintahan pada tingkat lokal. Penyerahan kekuasaan atau wewenang kepada pemerintahan daerah tidak dipahami bahwa seluruh wewenang dari pemerintah pusat diserahkan kepada daerah melainkan sebagian wewenang dari pusat. Sebagian wewenang dilimpahkan kepada daerah dengan tujuan agar mempermudah jangkauan pemerintah pusat dalam mengambil kebijaksanaan-kebijaksanaan yang berdimensi kedaerahan/lokal.

Perlu diingat bahwa prinsip pemberian wewenang pada otonomi daerah harus dilaksanakan berdasarkan beberapa ketentuan pada daerah otonomi yang bersifat *luas*, *nyata*, dan *bertanggungjawab*. Di mana disebut *luas*, karena kewenangan atau kekuasaan sebagian justru berada pada pemerintah pusat; disebut *nyata*, karena kewenangan yang diselenggarakan itu menyangkut yang diperlukan, tumbuh dan hidup serta berkembang di daerah; dan disebut *bertanggungjawab*, karena kewenangan yang diberikan itu harus diselenggarakan demi pencapaian tujuan otonomi daerah, yaitu peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, perkembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pemerintah pusat, daerah dan antardaerah serta

³⁰B. Hestu Cipto Handoyo, *Op. Cit.*, hlm. 291.

masyarakat.³¹ Walaupun luasnya otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah, namun pelaksanaannya harus tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).³²

4.7 Relevansi Konsep Kekuasaan Rakyat John Locke Dalam Era Reformasi Negara Indonesia

4.7.1 Pelaksanaan Kekuasaan Dalam Asas Desentralisasi

Setelah krisis moneter dan politik 1997 dan 1998, yang diikuti dengan periode yang berlabel “Reformasi”, banyak pengamat mengatakan bahwa Indonesia memasuki suatu fase transisi dari pemerintahan otoriter menuju suatu pemerintahan yang lebih demokratis, ketika masyarakat sipil memainkan peranan yang lebih menonjol. Terlebih lagi, transisi ini diiringi dengan proses desentralisasi, yang membuahkan otonomi kedaerahan dan demokrasi, selain membuat tata pemerintahan menjadi lebih transparan. Namun di pihak lain, ada pengamat yang menyangkal pandangan optimis ini dengan berasumsi bahwa usaha-usaha untuk memperkenalkan perubahan ekonomi dan politis tampaknya tidak akan berhasil, karena dihadapkan pada sabotase birokrasi, politik kekuasaan yang korup, oportunisme jangka pendek dan tiadanya kesamaan visi yang luas tentang masa depan.³³ Penolakan ini justru dalam perkembangan didukung dengan sikap kekecewaan dan bahkan putus asa dari masyarakat karena otonomi daerah menghasilkan otonomisasi korupsi. Di mana hak-hak asasi manusia yang menjadi dasar harkat etis demokrasi masih tetap banyak diabaikan.³⁴ Demikian sikap ketiadaan

³¹A.Ubaedillah dan Abdul Rozak, *Op. Cit.*, hlm. 183.

³²Putera Astomo, *Op. Cit.*, hlm. 144.

³³Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klienken, *Politik Lokal di Indonesia*, (Jakarta: Obor, 2007), hlm. ix.

³⁴Franz Magnis Suseno, *Kebangsaan, Demokrasi, Pluralisme (Bunga Rampai Etika Politik Aktual)*, (Jakarta: Kompas, 2015), hlm. 65.

budaya demokrasi yang ditunjukkan oleh para elit politik dalam menyelenggarakan wewenang atau kuasa yang diberikan.

Dengan sikap ketiadaan budaya demokrasi dalam tubuh pemerintahan Indonesia di mana hak-hak rakyat telah diselewengkan oleh penguasa, maka perlu ditelaah sumbangan pemikiran John Locke tentang kekuasaan. Locke membagi paham kekuasaannya dalam tiga bentuk yakni kekuasaan paternal, kekuasaan politis dan kekuasaan parental. Dari masing-masing pengertian kekuasaan yang dibagi Locke sangat berbeda. *Pertama*, mengenai kekuasaan paternal merupakan sebuah kekuasaan dari orang tua terhadap hidup anak-anak dalam mengarahkan mereka pada kelayakan hidup yang rasional. Kekuasaan ini bersifat tidak mutlak dan terbatas atau bersifat sementara di mana ketika anak-anak sudah mencapai pemahaman dalam mempertanggungjawabkan segala perbuatannya secara rasional maka kekuasaan orang tua terhadap anak-anak bisa dikatakan terhenti karena anak-anak sudah bias mempertanggungjawabkan segala haknya, baik itu hak hidup, hak bebas dan hak milik secara rasional. *Kedua*, kekuasaan politis, merupakan kekuasaan yang dimiliki oleh setiap orang di mana setiap orang dengan kebebasannya memilih bersepakat dan melakukan konsensus membentuk suatu badan yang disebut negara untuk menjamin segala haknya, baik itu hak hidup, hak bebas, dan hak milik. Kekuasaan ini pun tidak bersifat mutlak atau terbatas, karena kekuasaan ini merupakan sebuah pemberian yang telah disepakati demi menjamin kehidupan setiap orang yang berada dibawah kekuasaan ini. Dengan kekuasaan yang diberikan kepada negara hanya dilakukan dalam batas-batas ketentuan yang telah disepakati oleh semua orang. Apabila kekuasaan yang dijalankan menyeleweng maka rakyat berhak mengambil kembali kekuasaan tersebut dengan tindakan perlawanan atau perampasan kekuasaan. *Ketiga*, kekuasaan despotis merupakan kekuasaan yang bersifat mutlak dan tak terbatas di mana seseorang secara

sewenang-wenang berkuasa atas hidup orang lain. Dari bentuk kekuasaan ini, selain bertujuan untuk menindas orang lain tetapi juga bertujuan untuk menghancurkan hidup orang lain dan mengambil keuntungan demi kepentingannya. Dengan cara demikian bagi Locke orang tersebut telah keluar dari keadaan alamiah. Di mana ia menyatakan perang dengan orang lain.

Dari ketiga bentuk kekuasaan yang telah disodorkan Locke, bila diperhadapkan dengan bentuk kekuasaan pada era Reformasi negara Indonesia, maka bisa dikatakan bahwa tidak sedikit para penguasa yang dipercayakan di negara ini bertindak seperti kekuasaan despotis. Bertitik tolak dari sikap otoriter yang ditonjolkan dalam era sebelumnya yang masih membekas dalam era Reformasi ini, bahkan ada tokoh-tokoh pemerintahan yang masih aktif dalam era ini telah membentuk sikap pemerintah dalam memerintah secara tidak demokratis. Dalam asas desentralisasi yang dianut sistem pemerintahan Indonesia, maka kekuasaan yang dulunya berpusat atau bersifat otoriter telah dipencarkan ke daerah-daerah yang lebih kecil. Namun wewenang atau kekuasaan yang diberikan kepada pemerintahan daerah otonom sering disalahartikan atau disalahgunakan. Para penguasa yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang didelegitimasi sebagai penguasa tertinggi daerah atau badan legislatif daerah terkadang menggunakan kekuasaan otonomi daerah sebagai otonomisasi korupsi. Di mana dengan sistem desentralisasi melahirkan banyak penguasa yang meniadakan hak asasi rakyat dan lebih mementingkan kehidupan atau keuntungan pribadi dalam memegang kekuasaan yang dipercayakan, dan secara tidak langsung telah menindas rakyat. Sikap ini telah menunjukkan sebuah sistem pemerintahan yang mengaburkan masa depan bangsa yang memperjuangkan kedemokratisasian pemerintahan dan meniadakan hak rakyat sebagai pemilik negara.

Melalui pandangan ini sebenarnya Locke telah memberikan sumbangsi yang cukup besar bagi pemerintahan Indonesia yang menganut asas desentralisasi di mana paham Locke tentang kekuasaan politis dapat memberikan pengaruh tersendiri kepada penguasa-penguasa daerah dalam menggunakan kekuasaan yang diberikan rakyat. Dan justru paham Locke tentang kekuasaan politis (yang bersifat liberalis) ini secara eksplisit telah dijalankan oleh negara Indonesia di era Reformasi yang menetapkan asas desentralisasi, di mana dalam era ini rakyat semakin menunjukkan sikap liberal dalam menyuarakan atau menyerukan tentang keadilan kepada pemerintah, baik itu pemerintahan daerah maupun pemerintahan pusat. Walaupun secara sadar dalam sejarah negara Indonesia yang dikatakan para pendiri bangsa (*founding fathers*) bahwa Indonesia dibangun bukan atas dasar demokrasi liberalis sebagaimana yang dianut oleh negara-negara barat, namun secara tidak sadar dalam era ini justru yang dijalankan adalah sebuah demokrasi liberal. Di mana tuntutan dari setiap orang dalam negara menyuarakan hak-haknya untuk mendapatkan pelayanan yang adil dan sejahtera. Dari tuntutan yang disuarakan rakyat, tentunya merupakan sikap perhatian rakyat kepada negara yakni pemerintah untuk memperhatikan hak-hak rakyat, karena tujuan adanya negara tidak lain adalah menjamin hak-hak rakyat dan lebih daripada itu adalah mencapai kesejahteraan masyarakat (*bonum commune*), sebagaimana yang dikemukakan oleh Locke dalam paham kekuasaan politisnya.

4.7.2 Pelaksanaan Konstitusionalisme

Selanjutnya sumbangsi pemikiran Locke adalah tentang negara. Dengan kekaguman Locke akan paham empirisme yang telah mempengaruhi perkembangan teknologi dan ilmu pengetahuan, maka Locke menggunakan pendekatan empirisme untuk memulai konsep negara dengan melihat perkembangan manusia. Secara jelas Locke mengatakan bahwa dalam keadaan alamiah manusia hidup secara bebas dan setara, namun kebebasan yang tidak sebebas-bebasnya

seturut kehendak hati, melainkan kebebasan untuk menentukan dirinya, menggunakan miliknya tanpa harus bergantung pada kehendak pihak-pihak lain dari luar dirinya.³⁵ Kebebasan ini tidak dipahami untuk berkuasa sampai pada tahap melenyapkan hidup sendiri, apalagi melenyapkan hidup orang lain. Kekuasaan yang dimiliki dalam keadaan alamiah semata-mata untuk menjaga hak-haknya yang telah diterimanya dari hukum kodrat. Kekuasaan yang mempunyai batas-batas ketentuan. Bila manusia hidup sudah melewati batas-batas ketentuan tersebut sampai merusak diri bahkan hidup orang lain dan menghambat hak orang lain, dengan sendirinya telah menciptakan keadaan perang dengan orang lain. Bagi Locke untuk menjaga dan memelihara keadaan alamiah manusia yang penuh kedamaian, kesejahteraan, dan saling menghormati, perlu adanya negara. Setiap orang yang mengadakan konsensus untuk membentuk suatu badan yang disebut negara atau persemakmuran, di mana setiap orang yang bersatu membentuk satu institusi atau lembaga yang disebut negara dapat menjamin, melindungi dan memelihara hak-hak setiap orang. Maka bagi Locke perlu adanya pembatasan dan pembagian kekuasaan. Dengan terlebih dahulu menghadirkan konstitusi atau Undang-Undang untuk membatasi kekuasaan negara yang diikuti dengan pemisahan atau pembagian kekuasaan yang meliputi kekuasaan Legislatif (kekuasaan yang membuat Undang-Undang), kekuasaan Eksekutif (kekuasaan yang menjalankan Undang-Undang), dan kekuasaan Federatif (kekuasaan yang mengatur hubungan bilateral dengan negara lain). Melalui konstitusi atau Undang-Undang yang dikemukakan oleh Locke, sebenarnya telah memberikan pemahaman bahwa dengan adanya konstitusi wewenang dari penguasa (negara) dapat dibatasi. Konstitusi adalah elemen yang sangat penting dalam suatu negara, karena di dalamnya termuat aturan-aturan dasar pembatasan kekuasaan dan hak-hak asasi warga negara. Dengan adanya konstitusi ini semua orang tunduk dan taat terhadap ketetapan yang telah disepakati dalam konstitusi.

³⁵Reza A.A. Wattimena, *Melampaui Negara Hukum Klasik, Op. Cit.*, hlm. 17.

Tidak terlepas dari paham konstitusi Locke sebagai salah satu tokoh pencerah yang memberikan sumbangan besar bagi perkembangan perpolitikan dunia dari zamannya hingga saat ini. Terlebih pada negara-negara modern yang lebih banyak menganut sistem konstitusionalisme, sebagaimana negara Indonesia yang telah membentuk Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Konstitusi yang dimiliki. Pada dasarnya pandangan Locke mengenai konstitusi adalah konsensus atau kesepakatan bersama diantara mayoritas rakyat mengenai bangunan yang diidealkan dalam sebuah negara. Dalam kesepakatan ini bagi Locke pada intinya adalah menyangkut prinsip pengaturan dan pembatasan kekuasaan. Pembatasan kekuasaan yang telah ada dalam konstitusi selalu berkaitan dengan pembatasan kekuasaan organ-organ negara, selain itu mengatur hubungan antara pemerintah dengan warga negara, hubungan antara lembaga pemerintahan yang satu dengan yang lain dan mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara. Selain konstitusi dipahami sebagai pemberi batasan tetapi disaat yang sama telah memberikan delegitimasi kekuasaan kepada pemerintahan. Dengan demikian konstitusi berfungsi sebagai instrumen untuk mengalihkan kewenangan dari pemegang kekuasaan (yang tidak lain adalah rakyat) kepada organ-organ kekuasaan negara.³⁶ Dengan adanya konstitusi ini bangsa Indonesia sekurang-kurangnya telah mengalami revolusi pada 20 Mei tahun 1998 yang melengserkan era Orde Baru. Di mana pemerintahan Orde baru yang bersikap tidak demokratis atau menyelewengkan wewenang atau kekuasaan yang telah diberikan rakyat.

Paham konstitusi yang telah dibahas terlebih dahulu dalam poin-poin sebelumnya bahwa Indonesia sudah beberapa kali mengalami perubahan konstitusi. Perubahan itu terjadi karena bangsa Indonesia telah menemukan ketimpangan dalam Undang-Undang Dasar 1945 atau

³⁶Putera Astomo, *Op. Cit.*, hlm. 89-90.

konstitusi, terlebih dalam era reformasi ini telah terjadi empat kali perubahan dalam tubuh konstitusi. Perubahan ini bermula dari semangat reformasi rakyat yang menuntut sistem demokrasi dan HAM secara konsekuen. Dalam perubahan konstitusi atau Undang-Undang 1945 di era ini telah menempatkan rakyat sebagai tujuan dari segala ketentuan kehidupan berbangsa dan bernegara. Konstitusi memang sangat dibutuhkan dalam pemerintahan bangsa Indonesia yang menganut sistem demokrasi. Apalagi era Reformasi yang selalu berjuang menyuarkan demokrasi dan HAM sebagai nilai yang harus dijunjung tinggi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sebagaimana yang terkandung dalam butir-butir pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Dengan demikian paham konstitusi Locke masih sangat relevan dengan kehidupan bangsa Indonesia dalam era Reformasi ini yang menganut sistem Konstitualisme.

4.7.3 Pelaksanaan Sistem Pembagian Kekuasaan Dalam Lembaga Ketatanegaraan

Berdasarkan sejarah perkembangan ketatanegaraan, gagasan pemisahan kekuasaan secara horizontal yang telah dikemukakan oleh John Locke dalam bukunya *Two Treatises Of Civil Government* telah mempengaruhi kehidupan negara-negara yang menganut sistem demokrasi, termasuk didalamnya negara Indonesia. Namun dalam pemisahan kekuasaan yang dianut bangsa Indonesia lebih menerima *trias politica* yang dikemukakan Montesquieu. Tidak berarti bahwa pemisahan kekuasaan Locke berbeda dengan Montesquieu, karena justru Montesquieu menyempurnakan pemisahan kekuasaan Locke. Berdasarkan pemisahan kekuasaan Locke apabila dilihat dengan pemisahan yang dianut oleh negara Indonesia masih relevan terkecuali kekuasaan Yudikatif. Bentuk pemisahan atau pembagian kekuasaan semata-mata untuk kepentingan rakyat, di mana rakyat dilindungi secara penuh apabila ketiga bentuk kekuasaan ini dapat dijalani sesuai dengan aturannya. Dengan memperhatikan tugas masing-masing kekuasaan, baik itu kekuasaan legislatif yang membuat Undang-Undang, sekalipun

merupakan kekuasaan tertinggi namun pihak kekuasaan legislatif tetap terikat dengan tuntutan hukum kodrat, yakni menghormati hak-hak rakyat (hak hidup, hak kebebasan, dan hak milik). Kekuasaan eksekutif yang melaksanakan Undang-Undang yakni presiden atau raja beserta para mentrinya. Kekuasaan federatif yang bertugas mengadakan hubungan dengan luar negeri, seperti mengadakan perjanjian damai atau pernyataan perang dengan negara lain. Bagi Locke kekuasaan eksekutif perlu memiliki ketiga kekuasaan ini demi pelaksanaan kekuasaan yang menyeluruh. Ketiga kekuasaan ini dibagi atas dasar pengambilan keputusan-keputusan politis berkaitan dengan negara yang didirikan oleh rakyat. Apabila salah satu dari kekuasaan ini telah menyeleweng dengan meniadakan kehendak rakyat mayoritas, maka rakyat berhak melakukan perlawanan terhadap pemerintah yang menjalankan kekuasaan yang dipercayakan. Berangkat dari pemikiran Locke tentang pemisahan kekuasaan tentunya masih dihidupi bangsa ini. Justru dalam era Reformasi ini, hak perlawanan dari rakyat yang dikemukakan Locke telah direalisasikan oleh negara Indonesia dalam merebut kembali kekuasaan rakyat yang diselewengkan oleh penguasa dalam era sebelumnya. Perlawanan rakyat Indonesia ini yang melahirkan era Reformasi.

4.7.4 Pelaksanaan Sistem Negara Hukum

Berawal dari pendekatan empirisme yang digunakan Locke dalam mengembangkan paham politiknya, secara tidak langsung Locke melihat adanya tiga fase atau tahap yakni, keadaan alamiah, keadaan perang dan negara atau dalam bahasa Locke persemakmuran. Dari ketiga fase ini hal utama yang membuat setiap orang melakukan konsesus dan penciptaan negara ialah untuk menjaga hak-hak asasi hidup manusia. Di mana dalam pandangan Locke terhadap keadaan alamiah manusia, ada dua bentuk kekuasaan yang diberikan kepada negara yakni kekuasaan untuk melakukan apa yang baik dan kekuasaan untuk menghukum. Kedua

kekuasaan ini telah diserahkan kepada negara. Dari sini secara eksplisit Locke menginginkan sebuah negara hukum. Dengan demikian, cita-cita Locke diadakannya konstitusi atau Undang-Undang tidak terlepas dari hukum. Di sini Locke tidak hanya mencita-citakan negara hukum tetapi juga konstitusi untuk menjaga batas-batas kekuasaan negara. Dalam pandangan Locke tentang konstitusi, pembatasan dan pembagian kekuasaan serta hukum tidak dapat dipisahkan. Semua berjalan beriringan tanpa meniadakan yang lain.

Dalam konteks Indonesia Istilah negara hukum secara jelas ditegaskan dalam pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar (UUD) NRI tahun 1945 yang berbunyi: Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) dan bukan berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Penjelasan ini merupakan gambaran sistem yang dimiliki oleh negara Indonesia. Indonesia yang menganut negara hukum (*rechtsstaat* atau *the rule of law*/peraturan hukum) berarti memiliki pengertian bahwa negara memberikan perlindungan hukum bagi warga negara melalui pelembagaan peradilan yang bebas dan tidak memihak serta menjamin Hak Asasi Manusia (HAM). Secara garis besar, negara hukum adalah sebuah negara yang hidup dalam peraturan hukum. Dengan demikian konsep negara hukum yang dianut oleh bangsa Indonesia tidak terlepas dari pengaruh pemikiran barat sebagaimana pemikiran Locke tentang hakekat negara yang melindungi setiap individu untuk menghukum siapa saja yang melanggar hukum alamiah manusia lain atau melanggar hak-hak orang lain dalam hidup. Jadi pemikiran Locke tentunya masih relevan dalam konteks Indonesia sekarang yang menganut sistem negara hukum.

4.7.5 Pelaksanaan Pemilihan Umum Dengan Berpatok pada Suara Mayoritas

Bermula dari paham Locke mengenai kekuasaan negara yang pada hakikatnya adalah terbatas dan tidak mutlak, sebenarnya mau menunjukkan keadaan masyarakat sebagai pemegang

kekuasaa. Maka segala bentuk kekuasaan yang ada pada negara merupakan milik rakyat yang sudah didelegitimasi kepada negara sebagai pendiri negara itu sendiri. Di sini negara hanya boleh bertindak dalam batas-batas yang telah ditetapkan oleh rakyatnya. Sistem delegitimasi yang diterima negara merupakan prinsip suara mayoritas.

Berdasarkan paham ini, dalam bangsa Indonesia mengenal prinsip suara mayoritas dalam bentuk pemilihan umum atau pemilu. Sistem lembaga independen yang ada pada lembaga ketatanegaraan ini setidaknya telah menerima paham Locke akan suara mayoritas tersebut. Sebagaimana yang terjadi bahwa dalam proses pemilu suara rakyat diberikan untuk melegitimasi pemimpin atau penguasa di negeri ini. Terlebih dalam era reformasi ini yang menganut asas desentralisasi yang melahirkan pemilihan kepala daerah (pilkada). Di mana seorang pemimpin dipilih oleh rakyatnya untuk memegang kekuasaan baik itu dalam tingkat daerah (gubernur atau bupati) maupun tingkat nasional (presiden dan wakil presiden). Dengan prinsip suara mayoritas yang dikumandang Locke tentunya telah dijalani oleh negara ini, dengan demikian paham Locke masih relevan dalam konteks Indonesia sekarang ini. Dengan prinsip suara mayoritas ini pula merupakan salah satu pedoman yang digunakan oleh negara dalam mengaktualisasikan sistem demokrasi yang bersih, jujur, adil dan terbuka.