

## Demokrasi dan Hak-Hak Asasi Manusia

A Ramlan Surbakti

Demokrasi dan HAM yang akhir-akhir ini banyak dibicarakan mencerminkan kehendak masyarakat agar demokrasi dan HAM bisa diwujudkan di Indonesia. Uraian ini saya fokuskan pada kaitan antara demokrasi dan HAM. Apakah dua konsep ini menggambarkan realita yang sama, atau sebenarnya yang satu merupakan instrumen dari yang lain?

Bicara tentang demokrasi dan ke-Indonesia-an, maka rujukan kita adalah UUD 1945, konstitusi yang menurut Soetandyo merupakan kontrak sosial atau kontrak bangsa. Kata demokrasi tidak ditemukan dalam kontrak bangsa ini, UUD 1945. Istilah yang digunakan adalah kedaulatan rakyat atau kerakyatan.

Apa itu kedaulatan? Kedaulatan rakyat bisa diterjemahkan sebagai, bahwa setiap warganegara mempunyai hak dan kebebasan politik yang setara, *citizenship republic*.

Dalam konteks rakyat yang berkedaulatan, tiap warganegara mempunyai hak dan kebebasan politik di samping kebebasan ekonomi maupun kultural. Hak itu datang dari preskripsi bangsa Indonesia mengenai masyarakat negara dan warga individu yang dicitakan sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu bahwa manusia itu bermartabat. Setiap manusia,

apa pun latar belakangnya, siapa pun dia, mempunyai martabat yang sama sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa. Hak politik itu bisa dibedakan menjadi dua.

### Dua Hak Politik:

#### Memilih dan Mempengaruhi

Hak politik yang pertama adalah hak memilih dan mengganti para pejabat puncak dalam pemerintahan. Itu yang kemudian kita kenal badan perwakilan rakyat, kepala eksekutif dan sebagainya.

Dari hak politik itu lahirlah apa yang kita kenal dengan pemilu. Sehingga pemilu itu tidak ada kalau tidak ada hak politik yang namanya hak warganegara untuk memilih pejabat-pejabat puncak dalam pemerintahan. Jadi kedaulatan itu diungkapkan melalui pemilu. Tetapi ini juga menjadi perdebatan.

Apakah dengan mencoblos dalam pemilu itu warganegara kemudian tidak berdaulat lagi karena dia sudah mendelegasikan ke wakil-wakil rakyat atau kalau di Indonesia kepada partai politik? Apakah dengan sudah mencoblos itu mereka tidak berdaulat lagi, karena kedaulatan sudah diserahkan?

Kalau kita perhatikan adanya larangan bagi warga masyarakat, kelompok-kelompok masyarakat, untuk menyatakan pendapat,

mengajukan kritik dengan alasan sudah ada wakil rakyat yang mengurus, sama dengan mengatakan kalau sudah mencoblos maka warganegara tidak berdaulat lagi. Karena itu, pemilu sebenarnya hanya mengesahkan sebagian kedaulatan itu kepada wakil-wakil rakyat itu tadi.

Hak politik yang kedua adalah hak untuk mempengaruhi visi kebijakan publik, apakah peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah, peraturan daerah dan sebagainya. Sebab kalau tidak ada hak politik yang kedua ini, sebagaimana diperkirakan Rousseau, maka setelah memilih warganegara berubah menjadi budak. Atau istilah kita di sini warganegara menjadi *kawula (client)*. Karena itu, memilih dalam pemilu hanya me-nyerahkan sebagian kedaulatan. Tapi dalam kenyataan, sebagian kenyataan menunjukkan bahwa memilih dalam pemilu itu sama dengan menyerahkan seluruh kedaulatan. Karena itu, ada *joke* "berbahagialah Golput, karena orang yang Golput, orang yang tidak memilih, berarti masih berkedaulatan".

Kedua hak politik itu melahirkan tak hanya pemilihan umum, tapi juga badan-badan perwakilan rakyat, dan badan-badan perwakilan melahirkan kepala-kepala eksekutif. Dari situ kemudian lembaga-lembaga tinggi negara. Jadi tidak ada kepresidenan, tak ada DPR, tak ada MPR, kalau tidak ada hak politik.

Tetapi dua hak politik ini tidak akan punya arti apa-apa kalau tidak disertai kebebasan politik. Jadi kebebasan politik itu adalah alat/sarana untuk dapat melaksanakan kedua hak politik tersebut. Tidak ada gunanya hak tanpa kebebasan.

Kebebasan saja tanpa hak menjadi tidak terarah. Kebebasan demi kebebasan. Kebebasan adalah sarana/alat untuk melaksanakan dua kebebasan politik tersebut. Kebebasan-kebebasan politik melahirkan partai politik, kelompok kepentingan, media massa, dan lain sebagainya.

### **Empat Bentuk Pluralisme Politik**

Hak dan kebebasan politik melahirkan ciri kedua atau dimensi kedua dari demokrasi, yaitu pluralisme politik. Karena itu ada yang mengatakan kalau tidak dijamin pluralisme, tidak ada demokrasi.

Ada empat bentuk pluralisme politik: pluralisme pandangan dan kepentingan, pluralisme sistem kepartaian, pluralisme pemerintahan (nasional dan lokal), dan pluralisme kewenangan tugas dan wewenang negara (legislatif, eksekutif dan yudikatif).

Pluralisme pandangan dan kepentingan merupakan suatu yang natural pada tiap manusia atau kelompok untuk berbeda pandangan atau berbeda kepentingan. Tentu perbedaan pandangan, perbedaan kepentingan ini tidak menjadi tujuan tetapi itu di demokrasi bisa didialogkan di antara pihak-pihak yang setara.

Dalam praktik tentu saja mungkin belum seperti itu karena ada yang katanya semua bebas berbicara tapi yang punya hak suara hanya orang-orang tertentu. Harus dibedakan, punya hak bicara tapi tak punya hak suara. Artinya, "Anda boleh bicara apa saja tapi yang membuat keputusan itu saya".

Pluralisme pandangan kepentingan ini bisa diatasi dengan dialog *among equals* sebagai sesama warganegara.

Pluralisme sistem kepartaian dan sistem perwakilan kepentingan. Pluralisme sistem kepartaian ini tidak hanya jumlahnya

lebih dari satu. Seperti di Indonesia pada masa Orde Baru, partainya tiga. Tapi apakah itu pluralisme? Apa bedanya Golkar dari PDI dan dari PPP? Dalam kenyataan, itu sebenarnya sama saja. Jadi belum ada pluralisme kepartaian walau partainya ada tiga. Bisa jadi ada satu partai tetapi terdapat pluralisme di dalam. Pluralisme kepartaian tidak identik dengan jumlah, tetapi adalah pluralisme dalam ideologi dan program.

Dalam konteks Indonesia disebut subideologi, karena ideologinya adalah Pancasila. Karena subideologi ini yang menggariskan menjadi pedoman dalam melihat realitas dalam merumuskan program-program untuk mengatasi persoalan yang dihadapi masyarakat.

Pluralisme juga bisa kita lihat pada sistem perwakilan atau kelompok-kelompok kepentingan. Sistem perwakilan kepentingan di Indonesia bias perko-taan, bias kalangan bisnis dan bias profesi tertentu. Hal itu terjadi karena perwakilan kelompok-kelompok *wong cilik* dikooptasi dalam korporatisme negara.

Pluralisme pemerintahan (nasional dan lokal) sudah disepakati dalam kontrak bangsa, UUD 1945, yaitu negara persatuan dan kesatuan. Namun pasal 18 itu menjamin, mengakui keunikan-keunikan lokal. Hak-hak suku, komunitas lokal akhir-akhir ini makin lama makin dinegarakan. Artinya, pluralisme dalam pemerintahan di Indonesia itu memang belum terjamin. Ada yang mengatakan pemerintah desa sekarang sudah diseragamkan. Apalagi daerah tingkat dua dan satu. Ada yang namanya istimewa, tetapi sebenarnya sudah tidak ada yang diistimewakan lagi. Aceh dan Yogyakarta, misalnya, tidak menun-

jukkan keistimewaan lagi karena semua diseragamkan.

Pluralisme kewenangan pembagian negara, tugas dan kewenangan negara, atau istilah yang lebih terkenal adalah kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif.

### Demokrasi dan *Rule of Law*

Demokrasi terkait erat dengan *rule of law* (negara hukum). Di dalam UUD 1945, bukan negara kekuasaan, tapi negara hukum. *Rule of law* itu artinya setiap penggunaan kekuasaan kewenangan itu berdasarkan atau mengikuti rambu-rambu yang ditetapkan oleh hukum, oleh undang-undang. Bukan sebaliknya UU, *rule by using law*.

Ada lima unsur *rule of law*. Pertama, UU itu dibuat secara operasional, tidak dalam bentuk prinsip-prinsip umum. UU dirumuskan secara operasional dibuat dan atau disetujui oleh DPR.

Kedua, adanya *due process of law*, *presumption of innocent* dan sebagainya.

Ketiga, peradilan tata usaha negara untuk minta pertanggungjawaban penggunaan kewenangan.

Keempat, soal *judicial review* yang bisa berbeda satu negara dari negara lain mengenai apakah Mahkamah Agung punya kewenangan atau bisa mereview UU atau di bawahnya itu.

Kelima, soal keadilan sosial. Poin terakhir yang saya kira juga penting untuk demokrasi ialah soal keadilan sosial. Demokrasi itu apa sih? Keadilan sosial itu penting, tidak hanya sebagai tujuan, preskripsi bangsa ini, tetapi juga sebagai hak dan kebebasan politik bahwa setiap warga punya

kesempatan yang sama, punya kesetaraan dalam hak dan kebebasan politik.

Tetapi dalam praktik, belum setiap warga dapat mampu menggunakan hak dan kebebasan politik tersebut. Karena itu, dalam praktik hanya mereka yang memiliki sarana sosial, ekonomi, kultural yang mampu meng-gunakan hak dan kebebasan politik. Ini berarti, keadilan sosial terutama pada dimensi persamaan sebagai manusia bermartabat. Ini perlu juga supaya setiap warganegara dapat mampu menggunakan hak dan kebebasan politik itu.

### **HAM dan Prasyarat Perwujudan Demokrasi**

Hubungan demokrasi dan HAM sudah dinyatakan dalam banyak kesepakatan seperti Declaration of Human Rights, International Covenant on Civil and Political Rights, International Covenant on Social, Economic and Cultural Rights, Solidarity Rights, dan berbagai macam konvensi tentang hak asasi manusia.

HAM pada dasarnya bersifat universal, namun penerapannya mengalami proses kontekstualisasi. Jangankan HAM, agama yang bersifat universal itu, ketika diterapkan pada suatu ruang dan waktu, dia mengalami proses pribumisasi atau sesuai dengan konteksnya.

Selain itu, sejumlah HAM tidak bisa dipisah-pisahkan. Harus dilakukan serentak, walaupun ada yang berpandangan bahwa dalam praktik, itu harus ada yang diprioritaskan. Ini bisa diperdebatkan.

Demokrasi itu bisa terwujud kalau ada hak asasi manusia, terutama

International Covenant on Civil and Political Rights. Dan, karena hak dan kebebasan politik itu baru pada tahap potensial, karena dalam praktik belum tentu semua bisa menggunakan itu, maka International Covenant on Social, Economic, and Cultural Rights juga menjadi penting untuk mewujudkan demokrasi.

Dua jenis HAM itu merupakan prasyarat untuk wujudnya demokrasi. Tetapi supaya HAM ini semuanya bisa ditegakkan seterusnya, maka pluralisme politik dan *rule of law* itu menjadi instrumen yang sangat strategis untuk menegakkan hak asasi manusia. Misalnya, pluralisme kekuasaan. Hak asasi manusia bisa dijamin apabila terdapat *check and balance* antara ketiga lembaga tinggi negara.

Salah satu sebab mengapa terdapat pelecehan hak asasi manusia di Indonesia adalah karena sebenarnya kekuasaan itu terpusat bukannya pada satu institusi tapi bahkan akhir-akhir ini pada satu orang. Kekuasaan itu kemudian tidak terkontrol. Semua diserahkan, misalnya menjelang Sidang Umum MPR 1998 segala macam potensi yang bisa mengacaukan sidang umum MPR akan ditindak dengan segala risikonya. Itulah sumber pelanggaran dan pelecehan HAM karena tidak ada yang berani mengontrol. Karena sekali lagi, tidak ada pluralisme dalam tugas dan fungsi kewenangan negara. Dan juga tidak ada pluralisme dalam kepartaian, sehingga PDI, PPP, Golkar akur saja, sama saja suaranya. HAM tidak bisa ditegakkan kalau *rule of law* itu tidak ditegakkan, karena itu demokrasi, hak dan kebebasan politik itu bisa dijamin kalau dua jenis HAM tadi dijamin, karena dari segi ini HAM itu merupakan prasyarat bagi demokrasi.

## Enam Dilema Demokrasi

Kalau uraian tadi sepertinya semua sudah diatur serba sistematis, dalam kenyataan tentu tidak demikian. Persoalannya tidak mudah, dan kompleks sifatnya, karena ada enam dilema demokrasi, dan saya kira itu nanti punya implikasi ke perlindungan hak asasi manusia.

Dilema pertama dalam demokrasi adalah antara kebebasan dan persamaan. Kalau satu pihak mengutamakan kebebasan maka yang akan terjadi adalah ini sama dengan menyuruh konglomerat seperti Oom Liem lomba lari dengan Kang Tedjo yang kerjanya *ngarit*. Artinya yang kuat disuruh bersaing dengan yang lemah, kalau menekankan pada kebebasan. Sebaliknya kalau mengabaikan kebebasan, dan menekankan pada persamaan, maka kemudian keunikan individu dalam kompetisi itu menjadi tidak terjamin. Persoalannya adalah bagaimana mencapai kesepa-katan untuk mengatasi dilema itu. Menonjolkan kebebasan itu bisa melanggar HAM. Menekankan pada persamaan juga akan me-lecehkan sejumlah bentuk-bentuk HAM.

Dilema kedua adalah antara kebebasan dengan ketertiban, tertib atau persatuan stabilitas. Di Indonesia yang lebih ditekankan adalah tertib, stabilitas, persatuan dan kesatuan. Akibatnya, Hak Asasi Manusia itu mudah dilecehkan demi kesatuan dan persatuan. Istilah-istilah tertib, stabil, persatuan dan kesatuan ini begitu ampuh sehingga hak asasi bisa dilanggar hanya demi stabilitas persatuan dan kesatuan.

Dilema ketiga adalah antara mayoritas dengan minoritas dalam

demokrasi. Mayoritas-minoritas itu dapat dicapai dalam demokrasi didasarkan pada hasil pemilu. Tidak ada mayoritas-minoritas dalam jender, suku, agama dan sebagainya. Mayoritas-minoritas adalah hasil pemilihan umum. Berdasarkan prinsip "one person one vote," hak dan kebebasan politik yang setara maka kita lihat ada tirani mayoritas dan tirani minoritas. Bagaimana suatu negara demokrasi meng-atasi dilema ini terlihat nanti bagaimana pelaksanaan HAM dalam negara tersebut.

Dilema yang keempat adalah antara konflik dengan konsensus. Tentang dilema ini tidak dibahas di sini. Dr Alfian sudah mengembangkan pembahasan tentang sisi dilema ini.

Dilema kelima adalah antara *representativeness* dan *public accountability* dari suatu proses politik, bahwa setiap keputusan itu harus disetujui wakil rakyat atau harus dipertanggungjawabkan kepada publik di satu pihak. Pada pihak lain, ada *govern ability*, bahwa pemerintah itu bisa memerintah kalau mempunyai otonomi yang cukup memadai antara lain juga untuk mengatasi perbedaan-perbedaan atau kepentingan-kepentingan yang majemuk dalam masyarakat. Hanya mendasarkan pada *representativeness* dan *public accountability* bisa menyebabkan pemerintah tidak punya otonomi dan kewenangan yang memadai untuk melaksanakan keputusan.

Dilema keenam antara *governed by the consent of the people* dan kemampuan pemerintahan menyelesaikan *to get things done*, atau menyelesaikan masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi oleh masyarakat. Yang ditempuh pemerintah Orde Baru ialah mengatasi dilema ini lebih menonjol pada yang penting pemerintah dapat melaksanakan, menyelesaikan masalah-masalah sosial ekonomi, sedangkan *consent of the*

*people* hanya dibuat formalitas saja, atau "demokrasi seolah-olah". Akibatnya, HAM kemudian juga diremehkan karena lebih menekankan pada yang penting pembangunan dapat dilaksanakan, sementara demokrasi atau persetujuan rakyat itu cukup formalitas saja.\*\*\*\*\*