
Buku Obor
MASALAH
KENEGARAAN
Editor
Prof. Miriam Budiardjo
PUSTAKAAN
26 : -
2772
ex.3
nga Rampai no. 1
Ilmu-ilmu Sosial
rsitas Indonesia.

320.1
25 SEP 1978

KE

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

320.1
2 5 SEP 1978

26.-
2772
ex. 3

Seri Bunga Rampai no. 1
Fakultas Ilmu-ilmu Sosial
Universitas Indonesia.

MASALAH KENEGARAAN

Editor
Prof. Miriam Budiardjo

Penerbit P.T. Gramedia
Jakarta, 1975

PERPUSTAKAAN NASIONAL
- KATALOG DALAM TERBITAN -

Diterbitkan pertama kali oleh
P.T. Gramedia, Jakarta 1975

MASALAH KENEGARAAN
GM. 75.069

Hak terjemahan Indonesia
pada Yayasan OBOR Jakarta

All rights reserved
Hak cipta dilindungi oleh Undang-undang

Terbitan ini telah dimungkinkan berkat bantuan
dari the European Cultural Foundation
dan the Ford Foundation.

Cetakan pertama : Desember 1975
Cetakan kedua : Pebruari 1977

PERPUSTAKAAN NASIONAL RI.
Tanggal : 6 Mei 2013
No. Induk : 46302/PN-MUSEUM/'13
BIB - ID : 2959660
0000387 4016
Beli / Hadiah : Ex. Museum

Dicetak oleh
Percetakan P.T. Gramedia
Jakarta

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

26:-
2772
ex.3

MASALAH KENEGARAAN

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Kata Pengantar

Bab I. Ke arah
Moham

Bab II. Musyaw
Moham

Bab III. Peranan
Masa K
Gwendo

Bab IV. Demokr
dalam S
Gwendo

Bab V. Pemerin
Berkemb
Richard

Bab VI. Ajaran-a
Perobah
pengaru
Sigmund

Bab VII. Nilai-nil
Henry

Bab VIII. Demokr
Lucian

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

DAFTAR ISI

Kata Pengantar 7

Bab I. Ke arah Indonesia Merdeka 21
Mohammad Hatta

Bab II. Musyawarah 55
Mohammad Koesnoe

Bab III. Peranan Pemerintah dalam Masyarakat Masa Kini 73
Gwendolen M. Carter dan John H. Herz

Bab IV. Demokrasi dan Totaliterisme: Dua Ujung dalam Spektrum Politik 82
Gwendolen M. Carter dan John H. Herz

Bab V. Pemerintah dalam Negara-Negara Berkembang: Fungsi serta Bentuknya 97
Richard Lowenthal

Bab VI. Ajaran-ajaran Demokrasi: Perobahan-perobahan Masyarakat dan pengaruhnya terhadap Negara 135
Sigmund Neumann

Bab VII. Nilai-nilai Demokrasi 158
Henry B. Mayo

Bab VIII. Demokrasi dan Pembangunan Politik 196
Lucian W. Pye

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

K

Beberapa karan
"Bunga rampai mas
atas tulisan dari to
serta penulis-penulis
Indonesia.

Pada hakekatny
punyai tema sentral,
pembangunan dan b
Tekanan pada tema
pulan karangan ini
mahasiswa dan masy
dan mencari jawab
pembangunan dan d

Di antara karan
kini sulit didapat ka
lampau, tetapi tetap
Tulisan Bung Hatta
kemerdekaan, tetapi
cerminan dari cita-
Indonesia. Juga kara
Musyawarah), yang
lah suatu tulisan ya
didapat. Karangan-k
seperti Lucian W. P
dasarkan pemikiran,
bermanfaat bagi ma

Kesulitan-kesuli
karangan tersebut b

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

KATA PENGANTAR

Beberapa karangan yang kami kumpulkan di bawah judul "Bunga rampai masalah kenegaraan" ini merupakan pilihan atas tulisan dari tokoh-tokoh atau penulis-penulis Indonesia serta penulis-penulis asing yang diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia.

Pada hakekatnya karangan-karangan yang dipilih mempunyai tema sentral, yaitu masalah hidup bernegara, masalah pembangunan dan berkaitan pula dengan cita-cita demokrasi. Tekanan pada tema di atas kami anggap perlu, karena kumpulan karangan ini memang kami tujukan bagi mahasiswa-mahasiswa dan masyarakat umum yang sedang mempertanyakan dan mencari jawab atas persoalan-persoalan hidup bernegara, pembangunan dan demokrasi.

Di antara karangan-karangan tersebut ada beberapa yang kini sulit didapat karena ditulis dalam masa yang sudah agak lampau, tetapi tetap mempunyai arti penting untuk masa kini. Tulisan Bung Hatta misalnya, walaupun ditulis pada masa prakemerdekaan, tetapi menurut beliau sendiri merupakan pencerminan dari cita-cita beliau mengenai kehidupan bangsa Indonesia. Juga karangan Prof. Mohammad Koesnoe (mengenai Musyawarah), yang aslinya ditulis dalam bahasa Belanda, adalah suatu tulisan yang mempunyai nilai penting tetapi sukar didapat. Karangan-karangan dari sarjana-sarjana asing terkenal seperti Lucian W. Pye dan Gwendolen Carter, kami pilih berdasarkan pemikiran, bahwa karangan mereka mungkin dapat bermanfaat bagi masyarakat kita.

Kesulitan-kesulitan di dalam mengumpulkan karangan-karangan tersebut bukannya tidak ada, terutama dari segi pen-

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

terjemahan ke dalam bahasa Indonesia. Oleh karena itu, walaupun sesungguhnya hasrat untuk menerbitkan kumpulan karangan ini telah lama ada, namun baru saat ini dapat disajikan.

Guna utama suatu kumpulan bacaan seperti yang terdapat di dalam buku ini ialah untuk menjadi petunjuk bagi mereka yang ingin menjelajahi keseluruhan dari bidang ilmu politik, terutama aspek-aspek hidup bernegara dan soal-soal pemerintahan dalam negara yang sedang membangun. Tambahan pula, setiap karangan dalam kumpulan tersebut akan memusatkan perhatian pada suatu aspek atau pun masalah tertentu di dalam bidang yang amat luas itu. Jika kiranya ilmu politik dapat diumpamakan sebagai sebuah rimba, maka kumpulan bacaan ini akan mengkhususkan perhatian kita pada pohon-pohon atau rumpun-rumpun tertentu di dalam hutan tersebut. Maka jelaslah kiranya, bahwa penggunaan dari kumpulan bacaan ini sebaiknya dilatar-belakangi oleh sekedar pengetahuan tentang luas lebarnya rimba ilmu politik itu. Hal ini mungkin dilakukan dengan suatu peninjauan ringkas sejarah ilmu politik dari masa permulaannya hingga dewasa ini. Hal ini sangatlah sukar karena ilmu politik itu sangat tua usianya dan agaknya telah mulai pada waktu manusia mulai hidup berkelompok. Semenjak waktu itulah maka manusia telah berusaha memperoleh pengetahuan tentang hidup berpolitik dan tentang cara-cara bagaimana mengatur kehidupan berkelompok itu. Hal-hal yang bersangkut-paut dengan hidup berkelompok itu sangat luas cakupannya, sehingga salah satu ciri dari ilmu politik sepanjang masa adalah, senantiasa terdapatnya usaha untuk membatasi wilayah cakupan tersebut. Dalam usaha-usaha tersebut, yang dapat dilakukan ialah penentuan batas-batas secara horisontal, atau pun secara territorial, dari suatu kesatuan politik. Dapat pula dilakukan penentuan dari aktivitas politik yang hendaknya diteliti atau pun dipelajari.

Demikianlah maka pada zaman Yunani, yang dipandang sebagai kesatuan politik inti, adalah kota atau pun *polis*. Hal ini memang sesuai dengan keadaan yang terdapat pada waktu itu. Dengan berkembangnya sejarah, maka kemudian kerajaanlah yang dianggap sebagai kesatuan politik yang utama, dan yang harus menjadi pusat usaha para sarjana ilmu politik. Kemudian, yang menjadi kesatuan utama adalah negara nasional. Pandangan ini agaknya masih pula merupakan sebuah

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

pandangan yang umum, dan hal ini tercerminkan pula dalam penggunaan istilah-istilah seperti "ilmu negara", "Staatslehre", dan sebagainya. Dalam pada itu pantas dicatat pula, bahwa dalam masa puluhan tahun yang telah lalu ini telah terdapat banyak usaha untuk mempelajari aktivitas-aktivitas politik dalam kesatuan yang lebih besar daripada suatu negara saja. Kini banyak pula orang memperbincangkan politik sesuatu benua atau pun kawasan, yang terdiri dari beberapa negara.

Bersamaan dengan pembatasan-pembatasan secara horizontal seperti disebut di atas, maka dari semula perhatian para sarjana politik dicurahkan pada aktivitas politik yang bertalian dengan kepemerintahan saja. Ini pun suatu pandangan yang hingga kini masih berlaku secara umum, dan belum selang beberapa lama, di Amerika pun mata pelajaran ilmu politik masih berjudul "Government".

Demikianlah maka dapat kita peroleh kesimpulan bahwa secara tradisionil ilmu politik senantiasa memusatkan perhatian pada masalah-masalah mengenai pemerintah dan pemerintahan suatu negara. Inilah agaknya tradisi yang telah kita warisi pula di Indonesia. Ada pula suatu tradisi lain yang telah kita warisi. Di dalam menanggapi masalah kepemerintahan, maka di masa lampau perhatian telah dicurahkan pada pucuk pimpinan pemerintah. Yang dipersoalkan ialah wewenang seseorang untuk menjadi pemimpin, raja, ataupun kepala negara dari suatu kesatuan politik. Bahwasanya hal ini dipersoalkan adalah wajar, karena pada hakekatnya inilah yang menjadi masalah pokok dalam politik.

Dapat dilihat dari sejarah bahwa pengesyahan wewenang seseorang itu dapat disandarkan kepada adat, pada keagamaan dan pada hukum. Setelah kita melampaui masa di mana kekuasaan raja didasarkan pada turunnya "wahyu Cakraningrat" padanya, atau didasarkan pada "Karunia" Tuhan, maka pengesyahan wewenang seorang pemimpin itu harus ditemukan pada dasar hukum. Inilah yang mendasari tradisi pendekatan legalistis terhadap masalah-masalah politik; suatu tradisi yang telah pula kita warisi. Tradisi ini telah merata ke mana-mana dan tidak saja terdapat di negeri kita. Misalnya, sampai beberapa waktu yang lalu, di Filipina bidang politik tidak merupakan suatu jurusan tersendiri, melainkan merupakan bagian daripada kurikulum pendidikan hukum. Dan pengajar serta dosen ilmu politik pun hampir semuanya sarjana hukum.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Adalah sesuatu hal yang memungkinkan suatu lapangan pengetahuan memperoleh julukan ilmu; yaitu apabila lapangan pengetahuan tersebut mempunyai suatu metodologi yang khas baginya. Perkembangan metodologi ilmu politik pun mengikuti tradisi-tradisi ilmu politik yang telah kita perbincangkan di atas ini. Kalau kita teliti buku-buku kuno mengenai politik dan metodologinya hal ini akan jelas kelihatan.

Buku-buku kuno tersebut, apakah mereka berasal dari tradisi Yunani/Romawi, Arab, Hindu maupun Cina, sering mengemukakan pemerintah (dan pemegang pemerintah) sebagai titik pusat perhatian. Yang lazim diuraikan dalam buku-buku tersebut adalah cara-cara maupun siasat bagaimana seorang penguasa seharusnya menjalankan pemerintahan. Dalam kata-kata lain, buku-buku tersebut mengupas persoalan "state-craft" ataupun "the art of governing". Buku Arthasastra, karya Kantilya adalah contoh dari buku semacam itu yang berasal dari suatu kebudayaan yang agak dekat pada kebudayaan kita. Dalam pada itu, buku-buku tersebut sering pula mengemukakan ciri-ciri yang seharusnya dimiliki oleh seorang raja ataupun penguasa yang baik. Misalnya, dari kebudayaan kita sendiri kita kenali sifat-sifat yang seharusnya dimiliki oleh seorang raja, yaitu sifat-sifat Hastabrata yang terkandung di dalam nasihat Seri Rama yang dipetuahkan pada Wibisana.

Hal ini membawakan kita kepada sesuatu hal yang perlu pula dikemukakan. Semenjak ahli-ahli politik kuno mulai mendefinisikan bidang ilmu pengetahuannya dan mulai mencari metode-metode ilmiah khusus bagi ilmu politik, maka mereka menghadapi suatu segi yang sulit namun terdapat secara semesta di dalam segala pemikiran tentang politik dan ilmunya. Segi ini adalah segi normatif atau segi kaedah, yaitu aspek yang menentukan apakah yang bernilai baik, ataupun bernilai rendah, dan apakah yang seharusnya dilakukan dalam usaha berpolitik. Jelaslah bahwa hal ini berpangkalkan pada keseluruhan nilai ataupun kaedah yang dianut oleh sesuatu masyarakat — atau, sedikit-dikitnya oleh kepemimpinan masyarakat tersebut. Jelaslah pula bahwa nilai-nilai tersebut sering berasal dari unsur-unsur keagamaan, kepercayaan ataupun pandangan metafisik lainnya.

Seperti kita contohkan di atas, nilai-nilai yang dikaedahkan itu di zaman kuno sering diterapkan pada sifat-sifat yang seharusnya dimiliki oleh seorang raja. Kemudian, dengan ber-

PERPUSTAKAAN
-MUSEUM PUSAT-

kembangnya masa dan suatu sistim nilai atau kaedah, diterapkan kepada keseluruhan kenegaraan dan kepemerintahan. Maka timbullah yang kini lazim kita sebut ideologi politik. Karena suatu ideologi politik pada hakekatnya bertolak-pangkal pada unsur-unsur metafisik ataupun dalil-dalil mutlak, pada ideologi susah sekali dikenakan metode-metode ilmiah seperti yang lazim ingin diterapkan oleh para sarjana ilmu politik. Hal ini tidak berarti bahwa tidak ada usaha untuk mengembangkan suatu ilmu politik yang berdasar semata-mata pada suatu sistim kaedah. Tetapi, usaha-usaha seperti ini, misalnya usaha dari Kong Hu Tzu, St. Augustinus, ataupun Karl Marx, pada hakekatnya hanya menghasilkan pemaparan theologia politik saja.

Secara tradisionil, penguraian tentang ideologi ataupun isme-isme yang berlainan merupakan bagian daripada ilmu politik. Tetapi hal ini sering dilakukan untuk maksud-maksud komparatif saja, untuk memberikan bahan perbandingan saja. Sering pula, persoalan ideologi ini digolongkan ke dalam ilmu filsafat.

Dalam pada itu, hendaknya diingat bahwa bagaimanapun juga ilmu politik tak akan dapat memisahkan diri daripada nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat sekitarnya. Ilmu politik, seperti pula halnya dengan ilmu-ilmu sosial pada umumnya, memang peka terhadap kenyataan-kenyataan di sekelilingnya.

Demikianlah, di atas ini, dalam sekilas pandang adalah unsur-unsur ilmu politik tradisionil yang telah kita warisi dan yang agaknya telah merata ke mana-mana. Ciri-ciri ilmu politik tradisionil ini adalah (a) pemusatan perhatian terhadap soal-soal kepemerintahan dalam konteks negara nasional dan (b) pendekatan legalistis terhadap soal-soal tersebut dan analisanya; kemudian (c) analisa daripada segi normatif ilmu politik yang masih terbatas.

Keadaan ilmu politik kini telah mengalami banyak perobahan. Agaknya titik-tolak perobahan-perobahan tersebut adalah pengalaman yang diperoleh dalam masa Perang Dunia ke-II dan masa setelah itu. Khususnya, yang sangat mempengaruhi perobahan-perobahan tersebut adalah munculnya negara-negara baru bekas jajahan negara-negara Eropa. Kedua, para sarjana ilmu politik menjadi lebih tergugah melihat perbedaan-perbedaan yang begitu menyolok antara masyarakat-masyarakat dan kebudayaan-kebudayaan di dunia ini. Mereka telah pula menginsyafi betapa pentingnya pengaruh masya-

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

rakat dan budaya pada tindakan-tindakan dan aktivitas politik di dalam sebuah negara. Hal ini mereka hubungkan pula dengan keinsyafan bahwa kenyataan-kenyataan sosial sering berlainan dengan apa yang telah mereka konsepsikan secara abstrak.

Timbul pula keragu-raguan tentang mantapnya definisi-definisi dan istilah-istilah yang hingga dewasa itu layak dipergunakan definisi sebuah negara. Sebaliknya, terdapat pula kelompok-kelompok manusia ataupun masyarakat-masyarakat yang cukup berintegrasi, tetapi belum mampu muncul sebagai negara merdeka, dan masih tetap merupakan bagian dari suatu kesatuan politik yang lebih besar. Contoh-contoh misalnya, adalah jajahan-jajahan yang belum memperoleh kemerdekaan; begitu pula suku-suku bangsa yang merupakan minoritas yang agak besar di dalam sebuah negara yang sudah merdeka, misalnya golongan Bengali di Pakistan (yang kini telah berhasil mendirikan negara Bangla Desh), dan sebagainya.

Dari contoh-contoh yang telah disebut ini hendaknya jangan disimpulkan bahwa persoalan tersebut hanya terdapat di dalam negara-negara yang belum maju. Persoalan minoritas terdapat pula di negara-negara Barat, misalnya golongan Basque di Spanyol, golongan keturunan Perancis di Canada, dan golongan Irlandia Katholik di Irlandia Utara. Kitapun maklum akan adanya pertentangan antara golongan Vlaam dan Waal di Belgia. Meskipun begitu, persoalan ini terlebih-lebih terasa di dalam negara-negara yang sedang berkembang, yaitu adanya kesatuan-kesatuan politik yang secara politis-ekonomis belum mampu (ataupun tak akan pernah mampu) untuk berdiri sendiri, akan tetapi yang secara sosial-budaya telah mempunyai kepribadian politik tersendiri.

Demikianlah maka usaha para ahli politik pada dewasa itu adalah untuk mencoba merumuskan kembali konsep kesatuan politik ataupun masyarakat berpolitik *(polity* atau *politeia).* Bersamaan pula terdapat usaha untuk mengadakan suatu tipologi ataupun taxonomi, suatu usaha pencirian daripada kesatuan-kesatuan politik ataupun negara-negara yang ada di dunia ini. Pada hakekatnya, usaha-usaha ini mengarah kepada suatu perumusan klasifikasi negara. Maka timbullah beberapa klasifikasi sedemikian itu, dan agaknya yang paling terkenal di Indonesia adalah klasifikasi yang dirumuskan oleh Gabriel Almond.

Suatu klasifikasi harus berdasarkan beberapa kriteria yang dikemukakan oleh siperumus klasifikasi tersebut. Jika yang

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

kita pergunakan adalah kriteria ekonomi, maka akan dapat kita beda-bedakan antara negara pertanian, negara industri, dan sebagainya. Jika yang kita pergunakan adalah kriteria politik, maka klasifikasi kita akan mengandung pembagian antara negara demokrasi, negara otoriter, negara berpartai politik, dan sebagainya. Karena pada dewasa ini perhatian umum diarahkan pada pembangunan, pembangunan ekonomi maupun pembangunan politik, sering sekali kriteria klasifikasi negara itu berdasarkan taraf-taraf pembangunan yang telah tercapai. Hal ini, misalnya, telah diterapkan oleh Gabriel Almond yang telah disebut diatas itu.

Jelaslah kiranya bahwa pada hakekatnya siapapun dapat mengemukakan kriterianya tersendiri, berdasarkan keperluan ataupun seleranya sendiri-sendiri. Dengan demikian setiap taxonomi, ataupun klasifikasi negara-negara, hanya akan memenuhi persyaratan yang telah dikemukakan oleh penyusun klasifikasi tersebut itu saja, dan belum tentulah bahwa klasifikasi tersebut mencerminkan kenyataan sepenuhnya. Jadi, suatu klasifikasi itu hanya berguna sebagai sarana perbandingan atau sarana penyelidikan saja.

Sebetulnya, adanya gejala mengusahakan tercapainya suatu klasifikasi negara itu sekedar mencerminkan usaha para sarjana politik untuk menemukan suatu perumusan yang baru dari ilmu politik yang kiranya dapat diterapkan secara semesta di seluruh dunia. Pendekatan ini, seperti kiranya dapat disimpulkan dari uraian di atas ini, ternyata kurang memuaskan.

Terdapat pula cara pendekatan yang lain, yaitu melalui sistematik dan metodologi yang dipinjam dari bidang-bidang ilmu pengetahuan lainnya. Misalnya saja, pendekatan terhadap soal-soal politik dapat dilakukan dari sudut sejarah, ilmu ekonomi, ilmu bumi, ilmu hukum dan lain-lainnya. Hal ini diungkapkan secara panjang lebar, antara lain oleh Vernon van Dijke, misalnya. Meskipun tiap-tiap cara pendekatan ini tentu saja mempunyai faedahnya masing-masing, batas-batas kegunaannyapun akan segera tercapai dan terlampaui oleh para sarjana politik. Pada hakekatnya, penggunaan metodologi, sistematik dan kriteria yang dipinjam dari ilmu pengetahuan yang lain, betapapun besar faedahnya, hanya merupakan usaha penopang saja. Untuk memperoleh pengertian yang sedalam-dalamnya dari pada pokok dan inti-sari persoalan politik, akan diperlukan suatu pendekatan yang khas.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Bagaimanapun juga, usaha penyusunan taxonomi atau klasifikasi dan usaha pendekatan melalui sistematik pinjaman dari ilmu-ilmu yang lain, menimbulkan kemungkinan-kemungkinan yang baru. Kedua usaha tersebut telah menghasilkan gambaran deskriptif daripada keadaan masyarakat-masyarakat berpolitik di dunia, sehingga sekarang kaum sarjana politik dapat melangkah maju setapak lagi. Langkah tersebut berupa usaha untuk menemukan dan mengisolir unsur-unsur politeia yang agaknya terdapat secara semesta di mana-mana. Dalam hal ini perhatian para sarjana politik agaknya mengarah ke dua jurusan: pertama, kepada politik sebagai usaha yang telah melembaga, dan kedua, kepada proses-proses politik.

Pendekatan yang pertama, yaitu pendekatan institusionil, memusatkan perhatian pada negara sebagai suatu lembaga, pada pemerintah dan alat-alatnya sebagai sekian banyak lembaga. Pendekatan ini agaknya mengembalikan kita kepada zaman sebelum Perang Dunia ke-II, yaitu bertitik-berat pada persoalan kepemerintahan dengan mempergunakan pendekatan secara legalistis. Persamaan ini tidak seluruhnya benar, karena kini yang dianggap sebagai lembaga bukanlah sekedar lembaga legaal (rechtsorgaan) saja seperti halnya dahulu. Jadi perbedaannya terletak dalam definisi istilah lembaga yang kini diartikan sebagai suatu struktur yang berintegrasi dan yang terjadi dari tingkah laku manusia di dalamnya (yaitu, "an integrated system of behavior") (v. Dijke p. 136). Lagi pula, tingkat integrasi itupun tidaklah seragam di dalam berbagai-bagai struktur. Misalnya saja, dalam suatu kabinet sebagai suatu struktur, integrasinya akan ketat sekali; kurang ketat dalam struktur birokrasi keseluruhannya, serta sangat kendor dalam masyarakat pemilih (voting public), dan seterusnya. Dalam pada itu, yang kini juga mendapat lebih banyak perhatian daripada dahulu adalah hubungan antar-struktur hubungan vertikal (lembaga pusat dan lembaga daerah), maupun hubungan horisontal (lembaga pemerintah dengan lembaga-lembaga masyarakat seperti partai, organisasi buruh dan sebagainya).

Kiranya jelaslah kegunaan daripada pendekatan institusionil ini, terutama dalam kemampuannya memberikan kepada kita gambaran yang menyeluruh daripada berfungsinya suatu negara. Kelemahan pendekatan ini adalah dalam rangka analisa

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

hubungan antar-negara dengan belum mantapnya konsep-konsep daripada lembaga-lembaga taraf internasional, dan daripada dunia sebagai suatu struktur yang berintegrasi.

Kelemahan yang lain ialah kurangnya perhatian kepada faktor yang tidak ataupun belum melembaga tetapi yang mungkin sewaktu-waktu mempengaruhi berfungsinya, bahkan kehidupan, suatu lembaga atau kelompok lembaga. Termasuk dalam hal ini adalah faktor-faktor budaya, ekonomi, dan lain-lainnya. Kecaman yang lain ialah, bahwa pendekatan institusionil itu adalah statis dan sukar dipergunakan untuk membahas persoalan perobahan dan perkembangan yang kini dialami, terutama oleh negara-negara yang sedang membangun.

Pendekatan yang kedua bertitik-tolak pada anggapan bahwa politik adalah suatu proses yang senantiasa berlaku terus-menerus. Para pendukung pendekatan ini memandang politik sebagai rangkaian aktivitas yang akibatnya akan mempengaruhi keseluruhan daripada suatu masyarakat berpolitik ataupun politeia. Dalam pandangan ini, suatu politeia terdiri dari manusia-manusia yang berkebutuhan, bercita-cita ataupun berangan-angan; pendeknya mempunyai nilai-nilai yang dijunjung bersama, diperjuangkan bersama-sama ataupun diperebutkan antara mereka. Jadi, aktivitas politik adalah segala usaha untuk penerapan nilai-nilai tertentu, sehingga berlaku dalam keseluruhan politeia tersebut. Perumusan ini agaknya luas sekali cakupannya dan pada hakekatnya persoalannya adalah siapakah yang berwenang untuk menentukan dan menerapkan nilai-nilai yang seharusnya dianut oleh suatu masyarakat politik. Demikianlah, maka pendekatan ini memungkinkan beberapa fokus, antara lain pada nilai-nilai politik, pada wewenang dan penggunaannya, dan pada tingkah laku (behavior) para pelaku politik dalam memperebutkan dan mempergunakan wewenang ataupun pada proses penentuan dan penggunaan wewenang (decision-making process) itu sendiri. Dalam hal ini hendaknya diingat bahwa istilah wewenang lebih khusus cakupannya daripada istilah kekuasaan, karena wewenang adalah kekuasaan yang telah mendapat pengesahan.

Jelas kiranya, bahwa perkembangan-perkembangan di bidang ilmu politik telah mengalami kemajuan yang pesat semenjak berakhirnya Perang Dunia ke-II. Tetapi, selain memberikan sarana-sarana baru untuk membahas persoalan-

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

persoalan dalam ilmu politik, perkembangan itu juga mengungkapkan persoalan yang baru, atau sedikit-dikitnya mengarahkan perhatian kepada soal-soal yang semula kurang diperhatikan. Dirasakan pula sekarang perlunya perumusan-perumusan yang lebih sempurna daripada konsep-konsep yang selama ini telah kita pergunakan. Hal ini sudahlah sewajarnya, karena realitas yang baru harus pula disertai pengamatan dan konsepsi-konsepsi yang baru.

Dalam pada itu, timbulnya pendekatan-pendekatan yang baru di dalam ilmu politik itu telah dimungkinkan karena perkembangan yang sama pesatnya di dalam bidang metodologi ilmu-ilmu sosial pada umumnya. Misalnya saja, pendekatan institusionil pada masalah politik telah menjadi lebih mantap setelah para sarjana politik menerapkan aliran-aliran seperti funktionalisme-strukturil dan systems-approach yang semula dikembangkan oleh para sarjana sòsiologi. Demikian pula analisa daripada decision-making dan daripada tingkah politik sangat bersandar pada teori-teori behaviorisme pada umumnya.

Sebaliknya, para ahli ilmu politik telah pula memperhalus dan menambah teori-teori yang semula mereka pinjam dari ilmu-ilmu sosial lainnya. Hal ini tidak saja berguna bagi keperluan mereka sendiri dalam menangani soal-soal ilmu politik, tetapi manfaatnya besar pula bagi ilmu-ilmu sosial lainnya.

Kiranya uraian di atas ini memberikan gambaran tentang perubahan-perubahan yang terjadi di dalam cara-cara pendekatan yang dipergunakan di dalam ilmu politik. Perubahan-perubahan tersebut pada hakekatnya adalah akibat daripada pengamatan yang baru terhadap realitas politik yang baru pula, dan yang senantiasa berubah itu. Lajunya perubahan pandangan tersebut agaknya sejajar dengan lajunya perkembangan dunia dewasa ini dan dengan pertumbuhan metodologi ilmiah di berbagai bidang. Dalam perkembangannya, ilmu politik selalu meminjam metodologi-metodologi lain ilmu itu, dan disadurnya sesuai dengan tujuan ilmiahnya yang khas itu. Proses ini berjalan terus, dan dalam tahun-tahun belakangan ini ilmu politik telah banyak meminjam pula dari ilmu psikologi dan antropologi.

Karena adanya minat untuk mendekati persoalan politik dari sudut pelaku politik, maka tak heranlah bahwa timbul keinginan untuk mempelajari unsur-unsur psikologis yang

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

mungkin menjadi pendorong ataupun penghambat dalam tingkah politik seseorang atau sekelompok orang. Soal-soal yang hendaknya dicarikan jawabannya dalam rangka ini cukup banyak. Misalnya saja, apakah ciri-ciri kepribadian seseorang yang berminat pada politik? Bagaimanakah psikologi seorang pemimpin? Apakah kiranya ada unsur-unsur psikologis yang memungkinkan timbulnya seorang tokoh yang tertentu di atas panggung politik? Bagaimanakah psikologi suatu bangsa dalam menghadapi persoalan kekuasaan, wewenang dan kepemimpinan? Karena banyaknya soal-soal yang hendak dibahas, maka kini telah timbul suatu cabang ilmu politik yang dinamakan psikologi politik. Cabang ini kini sedang merintis metodologinya sendiri serta cara-cara pendekatannya sendiri.

Mengingat eratnya pertalian antara kepribadian dan kebudayaan, maka dapatlah dimengerti bahwa kini banyak sarjana politik yang berpaling ke antropologi. Selain itu, hal inipun menggambarkan betapa luasnya cakupan ilmu politik itu.

Minat terhadap unsur-unsur budaya ini agaknya terdorong kejakinan, bahwa pada akhirnya unsur-unsur budayalah yang menjiwai tingkah politik sesuatu bangsa (ataupun kelompok manusia yang bersama-sama merupakan polity atau *politeia).* Tingkah politik itu berlandaskan tradisi-tradisi, perasaan-perasaan, keyakinan-keyakinan dan nilai-nilai yang dihasilkan kebudayaan bangsa tersebut. Lebih dari itu, unsur-unsur budaya tersebut tidaklah berkesimpang-siuran belaka, melainkan merupakan sesuatu pola yang cukup berintegrasi. Pendeknya, di belakang tingkah-laku politik sesuatu bangsa, terdapatlah suatu budaya politik (political culture) dengan pola dan ciri-ciri yang dapat dipelajari dan dikenal.

Dalam kata-kata lain, konsep budaya politik ini berdasarkan keyakinan, bahwa setiap politeia itu didukung oleh suatu kumpulan kaedah, perasaan dan orientasi terhadap tingkah-laku politik.

Jadi, menurut pandangan ini, di belakang realitas politik yang objektif terdapat alam subjektif, yang menjiwai para pelaku politik. Alam subjektif itu terdiri dari nilai-nilai, pandangan dan kaedah yang diperoleh setiap warga budaya politik selama proses hidupnya dari kecil sampai tua. Seperti pula seorang warga budaya dari kecilnya harus diakulturisasikan ke dalam kebudayaannya pada umumnya, demikian pulalah dia

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

harus diakulturisasikan ke dalam budaya politiknya. Begitulah maka tingkah politiknya akan mengandung makna baginya, dan keseluruhan kehidupan politik akan mempunyai arti baginya. Dipandang dari suatu segi tertentu, maka kumpulan nilai yang sedemikian itu dapat merupakan apa yang dinamakan ideologi. Tetapi yang biasanya banyak disebut ideologi, pada umumnya adalah nilai-nilai khusus yang sudah diformilkan ataupun dikukuhkan ke dalam suatu piagam ataupun wadah lain. Dalam pada itu, hendaknya diingat, bahwa sering sekali ideologi resmi itu mengandung unsur-unsur pengaruh luar. Hendaknya dibedakan antara ideologi yang tumbuh dari tubuh sendiri, dihayati oleh nilai-nilai budaya aseli dan didukung oleh segenap warga kesatuan politik dan ideologi resmi yang diciptakan oleh elite kepemimpinan saja.

Kita hentikan di sini penjelajahan kita daripada bidang politik yang begitu luas ruang-cakupannya itu. Penjelajahan tersebut hanya dilakukan secara umum dan tidak mendalam. Lagi pula, tidak disentuh di sini apakah setiap konsep ataupun metode politik yang telah disebut di sini, ada relevansinya bagi Indonesia. Penilaian relevansi ini adalah tugas bersama daripada para sarjana ilmu politik di Indonesia. Kiranya hal ini adalah satu tahap yang pertama daripada pelaksanaan tugas tersebut.

Proses penilaian itu akan dipengaruhi oleh pengamatan atau persepsi kita daripada realitas politik di Indonesia maupun oleh kaedah-kaedah yang kita anut. Maka, kembali lagilah kita pada persoalan hubungan antara analisa politik dan sistim perkaedahan kita.

Dari contoh-contoh dan uraian di atas agaknya jelaslah hubungan antara analisa politik dan persepsi realitas politik. Timbulnya negara-negara baru telah mengembangkan yang baru. Persepsi kita daripada realitas yang terdapat di dalam negara-negara yang baru itu, telah pula melahirkan konsep-konsep yang baru pula.

Hubungan antara analisa politik dan sistim nilai, atau kaedah telah disinggung pula dalam memperbincangkan konsep budaya politik. Konsep ini mengemukakan betapa tingkah-laku politik, bahkan keseluruhan kehidupan politik, didukung oleh nilai-nilai yang dijunjung oleh para warga kesatuan politik itu.

Hendaknya pula diingat bahwa persepsi kita daripada realitas politik di sekitar kita itu dipengaruhi pula oleh sistim

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

kaedah kita yang biasanya oleh kita tersusun dalam suatu urutan prioritas. Susunan urutan prioritas tersebut dapat pula berubah dari zaman ke zaman. Misalnya saja, bagi kaum penjajah di zaman kolonialisme Belanda, yang sangat mereka utamakan adalah ketenangan politik, "rust en orde", sehingga para sarjana politik merekapun akan mengutamakan metodologi politik yang akan menjamin berlangsungnya ketenangan tersebut.

Di Amerika Serikat dewasa ini nilai-nilai demokrasi telah mendapat sorotan yang baru. Demikianlah, minat banyak sarjana politik diarahkan kepada persoalan partisipasi masyarakat dalam proses-proses demokrasi. Banyak perhatian dan usaha analisa telah mereka curahkan pada proses-proses demokrasi pada taraf "local community".

Di negara-negara yang terdiri dari berbagai suku bangsa yang masih dianggap kurang berintegrasi, kesatuan nasional sering merupakan nilai yang berprioritas tertinggi. Dapatlah dimengerti bahwa dalam negara sedemikian itu banyak perhatian akan dicurahkan untuk mencari partisipasi yang seluas-luasnya, untuk menggalang kesatuan nasional. Mungkin pula, pendekatan yang akan dianggap relevant adalah pendekatan strukturil, dalam usaha mencapai suatu sistim politik nasional yang mantap.

Jika pembangunan adalah nilai utama yang diprioritaskan maka kiranya usaha akan diarahkan kepada tercapainya mobilisasi masyarakat yang seluas-luasnya. Demikianlah keadaannya di dalam banyak negara yang sedang berkembang.

Di dalam segalanya ini, hendaknya di-ingat, bahwa jika ada sesuatu nilai yang dijunjung tinggi, maka akan ada pula nilai yang tersisihkan ataupun terdesak ke bawah. Hal ini adalah selayaknya dan hal inilah pula yang menimbulkan adanya perbedaan paham-paham politik, di antara para sarjana politik yang mempunyai persepsi dan pernilaiannya masing-masing. Dari perbedaan paham inilah akan terjadi pertumbuhan yang pada akhirnya akan memperkaya ilmu kita.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA



PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Bab I

KE ARAH INDONESIA MERDEKA *)

Pendidikan Nasional Indonesia menuju Indonesia Merdeka! Dan fasal 2 daripada Peraturan Dasar menyebut, bahwa perkumpulan berasas *Kebangsaan* dan *Kerakyatan*.

Kebangsaan dan Kerakyatan! Itulah dua buah kata yang kerap kali menjadi buah-bibir di waktu sekarang. Banyak pula orang yang menyangka, bahwa kedua-dua pengertian itu sekarang tidak laku lagi.

Pertama sering orang berkata, bahwa sekarang sudah lahir "semangat internasional". Tidak saja di dalam pergerakan kaum buruh, akan tetapi juga di dalam golongan kaum burjuis, kapitalis dan imperialis Barat orang membangkitkan "perasaan internasional." Dan apakah Geneve tidak dinamai oleh mereka pusat "pergaulan internasional"? Tidakkah segala urusan yang penting sekarang, seperti perlucutan senjata dan lain-lain, "didasarkan internasional"? Seluruh dunia merewelkan ke-internasionalan! Tidakkah kita tersesat, kalau kita masih gila kebangsaan? Dan apakah pergerakan kita nanti tidak mundur ke belakang kembali?

---

*) Sungguhpun uraian yang di atas ini adalah suatu keterangan resmi daripada gerakan "Pendidikan Nasional Indonesia" tentang tujuan dan asasnya, kami panitia penyelenggara kumpulan karangan ini berpendapat, bahwa perlu karangan ini diniuat dalam buku ini, oleh karena memang Bung Hatta menulis seluruhnya dan isinya sama dengan apa yang sudah diucapkannya dalam berbagai pidato yang verslagnya secara ringkas tersebar dalam berjenis surat kabar.

Karangan ini diambil dari buku Dr. Mohammad Hatta : *Kumpulan Karangan* (Penerbitan dan Balai Buku Indonesia ; Jakarta, Amsterdam, Surabaya ; 1953) dengan izin penulis.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Kedua, bukankah orang sudah bosan kepada "Kerakyatan" atau "Demokrasi"? Bukan saja kaum ningrat atau fascis yang benci kepada kerakyatan, melainkan juga kaum komunis atau bolsjewik berupa tidak suka lagi kepada demokrasi dan semata-mata bersifat diktatur. Tidakkah pula Mustafa Kemal, pemimpin Turki-Muda, kembali dari demokrasi ke diktatur? Jikalau sekarang kaum radikal di sebelah kanan dan fihak kiri di Eropah dan lain-lain sudah memuntahkan dasar kerakyatan, mestikah kita membangkitkan dan meninggikannya lagi?

Inilah dua macam alasan menentang "kebangsaan" dan "kerakyatan" yang mudah menarik hati orang. Akan tetapi, siapa yang menyelidiki riwayat dunia dengan betul, bagi dia nyata dengan sejelas-jelasnya, bahwa alasan itu lemah sekali. Soal "kebangsaan" dan "kerakyatan" tidak begitu mudah, apa lagi kalau kebangsaan disangkutkan kepada kerakyatan, menjadi dua sepasang. Jika diperhatikan pula sejarah pergerakan kemerdekaan di atas dunia ini dan susunan masyarakat zaman sekarang, maka jelaslah pula, bahwa dasar "dua-sepasang" itu kuat dan cocok dengan keperluan pergerakan Indonesia di masa sekarang.

I. KEBANGSAAN

Pendidikan Nasional Indonesia bersifat Kebangsaan, oleh karena ia menuju Indonesia-Merdeka, yaitu kemerdekaan bangsa dan tanah air. Selama itu yang menjadi tujuannya yang utama, selama itu pergerakannya berdasar dan bersifat kebangsaan. Tidak ada pergerakan kemerdekaan yang terlepas dari semangat kebangsaan. Apa yang mau dimerdekakan dari genggaman bangsa asing kalau tidak Bangsa dan tanah air sendiri? Cita-cita kepada persatuan hati dan persaudaraan segala bangsa dan manusia ada bagus dan baik, tetapi, supaya tercapai maksud itu, haruslah dahulu ada kemerdekaan bangsa. Hanya bangsa-bangsa dan manusia yang sama derajat dan sama merdeka dapat bersaudara. Tuan dan budak susah mendapat persaudaraan! Sebab itu, selagi masih ada suatu bangsa diperintahi oleh bangsa lain, pergerakan kemerdekaan mestilah bersifat kebangsaan; yaitu menyempurnakan lebih dahulu individualitet atau zaman kemanusiaan sendiri, menyempurnakan bangsa sendiri!

Oleh sebab itu, tidak salah langkah Pendidikan Nasional Indonesia, kalau ia berdasar kebangsaan. Ia tidak pula me-

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

mundurkan kembali pergerakan kita karena itu, melainkan memajukan dan memperkuat rohnya. Membangunkan semangat kebangsaan pada bangsa yang tidak merdeka, artinya membangunkan kemanusiaannya. Selanjutnya membangkitkan kegembiraan dan keberanian hati pada orang banyak yang dahulunya sudah kehilangan sifat dan budi! Sejarah dunia memperlihatkan pada tiap waktu, bagaimana kuatnya roh kebangsaan itu. Sekalipun orang mencela atau tidak menyukai keadaan itu, *adanya* tidak dapat disangkal. Dan tidak pula dapat dibantah, bahwa ia berlaku sebagai satu faktor besar dalam tiap-tiap pergerakan bangsa yang mau merdeka. Di atas nama "kebangsaan" atau "kehormatan bangsa" orang sudi menentang maut, sudi menderita sakit yang sesakit-sakitnya, seperti yang dapat dialami waktu perang besar 1914-1918. Bagaimana juga bodoh dan penakut orang, pada suatu saat yang penting ia sudi berkorban hendak membela tanah airnya!

Cinta Bangsa dan tanah air sudah menjadi nyanyian yang merdu di telinga orang banyak, istimewa bagi bangsa yang tidak merdeka, karena bangsa itu menjadi ukuran manusia dalam pergaulan internasional. Kalau satu bangsa mulia dan tinggi derajatnya, orangnyapun dihargai pula. Kalau seseorang tiada mempunyai kebangsaan, seperti kita anak jajahan, ia tiada dipandang orang dalam pergaulan internasional. Keadaan ini tidak boleh tidak membangkitkan *rasa bangsa*, semangat kebangsaan.

Kita tahu dan insaf, bahwa semboyan "membela kehormatan bangsa" dapat dipergunakan oleh satu golongan saja, misalnya kaum majikan, untuk memuaskan hawa nafsunya. Rakyat yang banyak dipakai mereka sebagai perkakas saja. Rakyat menderita azab dunia diatas medan peperangan, menjadi umpan pelor dan gas racun, ... atas nama kehormatan "bangsa', tetapi sebenarnya untuk keperluan kaum majikan yang berkuasa, seperti juga terbukti dalam perang besar. Bahaya itu tidak dapat disangkal, akan tetapi mau atau tidak, rakyat menjadi perkakas kaum yang berkuasa, itu sebagian besar bergantung kepada *didikan* rakyat. Rakyat yang bersifat dan bersemangat budak, memang sudi mengurbankan diri untuk golongan yang dipertuan atau untuk kaisar dan rajanya. Akan tetapi rakyat yang sadar akan harga dirinya tidak mudah disuruh berbuat demikian. Istimewa rakyat yang insaf akan kedaulatan dirinya!

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Pendek kata, bagaimana juga soal ini dibalik-balik, hanya satu juga keputusan yang didapat: *roh kebangsaan* adalah satu masalah yang penting dalam pergerakan kemerdekaan yang tidak dapat disia-siakan, sekalipun oleh mereka yang tiada menyukainya. *Adanya* dalam, tiap-tiap perjuangan yang bersangkut dengan bangsa dan tanah air tidak dapat disangkal lagi!

Riwayat dunia cukup memberi bukti, bahwa pada bangsa yang bergerak untuk kemerdekaannya, cita-cita kepada internasionalisme kalah oleh semangat kebangsaan.

Ambillah misalnya tanah Irlanda sesudah perang besar tatkala bangsanya berjuang melawan Inggris untuk mencapai kemerdekaannya. Bagaimana juga giatnya Labour-Party di tanah Irlanda berusaha untuk menanam bibit internasionalisme dan persaudaraan umum, pekerjaannya tiada berhasil. Sungguhpun ia suatu partai untuk kaum buruh, ia tidak sanggup menarik hati kaum buruh Irlanda. Sebagian yang terbesar daripada kaum buruh itu berfihak kepada partai Sin Fein yang semata-mata berdasar kebangsaan. Pada pemilihan umum untuk parlemen Irlanda Labour-Party hampir tidak dapat suara.

Kita tidak perlu mengambil contoh lagi kepada India, Mesir, Tiongkok dan lain-lain, kita perhatikan saja keadaan di negeri kita di zaman P.K.I. Partai ini memakai dasar internasionalisme dan program serta janji-janjinya sangat menarik hati rakyat yang banyak. Akan tetapi P.K.I. sendiri tidak sanggup menarik orang banyak ke dalam golongannya. Supaya dapat pengaruh atas rakyat, ia terpaksa mendirikan suatu anak partai yaitu *Sarikat Rakyat*, yang tiada berdasar komunisme, melainkan bersifat Nasionalisme radikal. Dan anggota-anggotanya yang terbanyak terdiri atas kaum saudagar-saudagar kecil. Masuk mereka ke dalam Sarikat Rakyat semata-mata dikemudikan oleh semangat kebangsaan.

Bukti-bukti ini menyatakan sejelas-jelasnya, bahwa di negeri yang tidak merdeka pergerakan rakyat berdasar Kebangsaan. Kalau ada partai yang menyebut sifatnya "internasional", itu cuma nama saja, batinnya nasional juga!

Keadaan ini tidak saja kelihatan di negeri-negeri jajahan, melainkan juga di benua Barat.

Bukti yang terang tampak pada pergerakan sosial-demokrasi yang berdasar internasionalisme dan mempunyai *internasionale* sendiri. Memakai dasar "internasionalisme"

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

belum lagi berarti "bersemangat internasionalisme" betul-betul. Ya, selagi dunia aman dalam perdamaian, seluruh golongan sosial-demokrasi berjanji ke-internasional-an. Akan tetapi kalau timbul pertumbukan antara negeri dengan negeri, maka internasionalisme tadi belah dua, seperti terbukti pada tahun 1914. Tatkala perang besar bercabul kaum sosial-demokrasi Jerman *tidak* mencegah peperangan melainkan memberikan suara mereka untuk menerima begroting perang. Demikian juga kaum sosial-demokrasi Perancis. Dan di medan perang kaum buruh Jerman berbunuh-bunuhan dengan kaum buruh Perancis.

Sebaliknya lagi mereka bersatu hati dengan kaum kapitalis untuk membela *tanah air* Jerman. Di sini ternyata, bahwa seruan kebangsaan lebih kuat bersuara dalam hati mereka daripada seruan internasionalisme. Dan marhum Mr. *Troelstra* sendiri menceriterakan dalam Gedenkschrift-nya, bahwa utusan-utusan kaum sosial-demokrat Jerman pada Kongres Sosial-Demokrasi di Stockholm menunjukkan sikap imperialis terhadap negeri Belgia. Ya, lebih lagi: pada Kongres itu mereka bekerja sebagai spion Tanah-Air mereka. Keselamatan tanah air Jerman masih lebih berharga daripada cita-cita internasionalisme.

Kita sebut hal ini bukan hendak menyindir, melainkan untuk menyatakan, betapa kuatnya roh kebangsaan itu. Hal ini memberi bukti pula, bahwa semangat kebangsaan itu tidak akan luput, selama negeri lagi berbatas-batas dan selama masih ada satu bangsa diperintahi oleh bangsa asing.

Ada lagi suatu bukti yang menyatakan, bahwa internasionalisme di mulut belum lagi internasionalisme di hati. Tatkala kerajaan Ustria-Unggaria masih ada, masih satu negara, terdapat di sana perpisahan-perpisahan dalam golongan sosial-demokrasi menurut bangsa masing-masing. Dasar dan tujuan partai-partai sosial-demokrasi di dalam negeri itu sama. Akan tetapi kaum sosial-demokrasi bangsa Tzech dan Slowakia dan lain-lain mempunyai partai sendiri-sendiri dari tidak mau bercampur jadi satu dengan partai sosial-demokrat bangsa Jerman atau Unggaria. Pada masa itu bangsa mereka belum merdeka, melainkan menjadi anak-buah kerajaan Ustria-Unggaria dan dikuasai oleh golongan Jerman. Pada kaum sosial-demokrat bangsa Tzech terhadap kepada kaum sosial-demokrasi bangsa Jerman ada perasaan si terjajah terhadap si penjajah. Biarpun

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

negeri satu, oleh sebab ada tindasan bangsa, kaum yang batinnya sefaham dan seasas berpisah-pisah.

Demikian juga di dalam negara Tzecho-Slowakia sekarang! Kaum Sosial-Demokrat bangsa Jerman berdiri sendiri, tidak mau bersatu dengan kaum Sosial-Demokrat Tzech, oleh karena bangsa Jerman di negeri itu merasa diri mereka terperintah oleh bangsa Tzech! Bagaimana juga dalam teori mereka menamakan diri kaum internasional, pada lahirnya mereka tinggal orang Jerman, bersemangat *kebangsaan Jerman* Tidak heran karena sebagian tanah asli Jerman, yaitu Bohemen, sekarang di bawah perintah Tzecho-Slowakia!

Bukti-bukti ini cukup menjadi keterangan, bahwa perasaan kebangsaan tidak dapat dipisah dari pergerakan kemerdekaan bangsa. Sekalipun di dalam teori kaum buruh Barat tiada mempunyai tanah air, riwayat dunia yang baru lalu menyatakan sejelas-jelasnya, bahwa di dalam tubuh mereka masih mengalir darah kebangsaan. Dalam sanubari orang banyak masih tertanam rasa cinta kepada tanah air.

Semuanya itu menunjukkan kepada kita, bahwa perasaan internasionalisme itu belum lagi berakar dalam. Kalau datang saat yang penting untuk memperlihatkan adanya, maka semangat kebangsaan juga yang bangun, yang muncul keluar.

Sebab itu P(endidikan) N(asional) I(ndonesia) daripada memakai topeng internasional palsu, lebih baik terus-terang memakai baju kebangsaan, *nasionalisme yang benar!* Kita peringatkan lagi di sini apa yang tertulis dalam "Daulat Rakyat" No. 13 tentang pendirian yang sehat ini: "Selama Indonesia belum mencapai kemerdekaannya dan belum dapat mengatur nasibnya sendiri, bersatu hati dengan Barat biasanya tidak akan tertolong, melainkan digolong. Sungguhpun begitu kita tidak melupakan cita-cita kita yang paling tinggi yaitu akan mencapai "persaudaraan manusia dan bangsa-bangsa di atas dunia ini". Akan tetapi syarat yang pertama untuk mencapai tingkat yang paling tinggi ini ialah menyelamatkan dahulu *kebangsaan* Indonesia dengan tenaga sendiri!"

Dalam fasal 2 daripada Peraturan Dasar diterangkan sikap kita lebih lanjut: "Asas Kebangsaan mengandung arti, bahwa kemerdekaan Indonesia terutama hanya dapat dicapai dengan usaha rakyat Indonesia sendiri dengan tidak mengharap tunjangan dari luar. Sebab itu pula maka yang menjadi pedoman pergerakan *Pendidikan Nasional Indonesia* tak lain, melainkan

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Semangat Nasional yang tertanam di dalam hati rakyat Indonesia. Buruk-baiknya nasib rakyat Indonesia dan langkah yang akan dijalankan untuk memperbaiki nasib itu haruslah hasil pertimbangan dan perbuatan sendiri dan tidak usah suruhan dari luar".

Keterangan serta contoh-contoh yang disebut di atas cukuplah untuk menyatakan, bahwa Pendidikan Nasional Indonesia tidak tersesat, kalau ia "gila dasar Kebangsaan". Dengan memakai dasar kebangsaan itu ia menjalankan suatu *real-politik*, politik yang nyata!

Akan tetapi bagaimanakah rupa kebangsaan yang dipupuk oleh Pendidikan Nasional Indonesia?

Kebangsaan ada bermacam-macam, menurut rupa dan warna golongan yang memajukannya. Ada kebangsaan *cap-ningrat*, ada kebangsaan *cap-intelek* dan ada pula kebangsaan *cap-rakyat*. Riwayat dunia cukup memberi bukti, bahwa ketiga-tiga golongan ini ada senantiasa.

Jikalau kaum ningrat menyebut Indonesia Merdeka, maka terbayang di muka mereka suatu Indonesia yang terlepas dari tangan Belanda tetapi takluk ke bawah kekuasaan mereka. Mereka mengukur kebangsaan itu kepada golongan sendiri. Dari zaman dahulu kala sampai ke waktu sekarang kaum ningrat tinggal tetap menjadi golongan pemerintah. Dahulu tatkala tanah-tanah Indonesia diperintah oleh raja sendiri, mereka menjadi tunjangan raja-raja itu, menjadi tiang kekuasaan autokrasi dan feodalisme. Sekarang, waktu Nederland berkuasa di sini, merekalah juga yang menjadi sendi pemerintahan Belanda. Orang Belanda mengerti, bahwa rakyat Indonesia lebih mudah diperintah dengan perantaraan "Inlandse Hoofden" —kepala-kepala negeri — sendiri. Jadinya kaum ningrat telah mempunyai tradisi yang lama sekali sebagai kaum pemerintah! Oleh karena itu, maka tertanam keinsafan dalam sanubari mereka, bahwa merekalah yang akan berkuasa di Indonesia, kalau Indonesia sudah merdeka. Mereka merasa dalam hati, bahwa mereka mempunyai satu hak-berdasar-riwayat alias Historisch Recht atas pemerintahan Indonesia. Sebab itu mereka senantiasa mencita-citakan kembalinya Kerajaan Mojopahit ke atas alam Indonesia ini.

Dalam Kebangsaan yang seperti itu, rakyat yang banyak tidak terhitung. Hanya kaum ningrat atau kaum bangsawan yang menjadi ukuran bangsa!

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Bagaimana pula rupa *kebangsaan yang bercap intelek?*

Menurut faham kaum intelek, kaum terpelajar atau kaum cerdik pandai, Indonesia Merdeka haruslah di bawah kekuasaan mereka sendiri. Negeri tidak maju dan makmur kalau tidak dikemudikan oleh orang yang berpengetahuan tinggi. Bagi mereka orang menjadi orang pemerintah bukan karena keturunannya, melainkan karena kecakapannya sendiri. Bukan bangsawan karena darah, yang mereka akui, melainkan bangsawan karena otak dan kecakapan.

Menurut teori mereka, rakyat yang banyak itu miskin dan alpa dan terpaksa pula bekerja keras sehari-hari untuk mencari nafkah buat hidup. Oleh karena itu rakyat tidak mempunyai waktu untuk memikirkan politik dan keselamatan negeri. Sebab itu tidak wajib rakyat yang tidak mampu itu diberi suara tentang urusan negeri. Pada sifatnya, rakyat itu tahu mengikut saja. Sebab itu nasib rakyat dan urusan negeri ada di tangan kaum intelek. Mereka seolah-olah mengumpamakan diri mereka sebagai dewa orang banyak.

Nyatalah bahwa rakyat, menurut keyakinan yang seperti itu, tidak lain daripada perkakas kaum intelek saja. Rakyat hanya dipakai untuk membesarkan pengaruh dan kekuasaan mereka.

Jadinya, jikalau kaum intelek bicara tentang kebangsaan, mereka mengingat kebangsaan cap mereka sendiri. Indonesia Merdeka di bawah kekuasaan kaum intelek, itulah idaman mereka! Hanya kaum cerdik-pandai saja menjadi ukuran bangsa. Kebangsaan yang seperti itu boleh juga dinamai kebangsaan liberal.

Akan tetapi, bukan kebangsaan ningrat dan bukan pula kebangsaan intelek yang dikehendaki oleh Pendidikan Nasional Indonesia, melainkan *Kebangsaan Rakyat!* "Karena rakyat itu badan dan jiwa bangsa". Dan rakyat itulah yang menjadi ukuran tinggi rendah derajat kita. Dengan rakyat kita akan naik dan dengan rakyat kita akan turun. Hidup atau matinya Indonesia Merdeka semuanya itu tergantung kepada semangat rakyat. Penganjur-penganjur dan golongan kaum terpelajar baru ada berarti, kalau di sampingnya ada rakyat yang sadar dan insaf akan kedaulatan dirinya. Di pangkuan rakyat yang banyak terdengar debar-debaran darah bangsa. Kewajiban kaum intelek tidak lain, melainkan menduga kemauan rakyat

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

itu dan menerangi jalan tempat kemauan itu maju ke muka. Kalau Indonesia sampai merdeka, mestilah ia menjadi *Kerajaan-Rakyat,* berdasar kemauan rakyat.

Sebab itu menurut keyakinan Pendidikan Nasional Indonesia kebangsaan itu haruslah dihinggapi semangat rakyat, jadinya berdasar *kerakyatan!*

II. KERAKYATAN

Seperti dengan soal kebangsaan, pengertian tentang kerakyatan bermacam-macam pula, menurut sifat golongan yang menganjurkannya. Dan Kerakyatan yang dipahamkan oleh Pendidikan Nasional Indonesia sebagai asas yang kedua padanya berlainan daripada cita-cita kerakyatan yang biasa, tiruan dari Demokrasi Barat. Dalam fasal 2 daripada Peraturan Dasar tersebut :

"Asas Kerakyatan mengandung arti, bahwa kedaulatan ada pada rakyat. Segala Hukum (Recht, peraturan-peraturan negeri) haruslah bersandar pada perasaan Keadilan dan Kebenaran yang hidup dalam hati rakyat yang banyak, dan aturan penghidupan haruslah sempurna dan berbahagia bagi rakyat kalau ia beralasan *kedaulatan rakyat.* Asas kedaulatan rakyat inilah yang menjadi sendi pengakuan oleh segala jenis manusia yang beradab, bahwa tiap-tiap bangsa mempunyai hak untuk menentukan nasib sendiri".

Inilah dasar kerakyatan Pendidikan Nasional Indonesia! Supaya tercapai suatu masyarakat yang berdasar Keadilan dan Kebenaran, haruslah rakyat insaf akan haknya dan harga dirinya. Kemudian haruslah ia berhak menentukan nasibnya sendiri dan perihal bagaimana ia mesti hidup dan bergaul. Pendeknya, cara mengatur pemerintahan negeri, cara menyusun perekonomian negeri, semuanya harus diputuskan oleh rakyat dengan mupakat. Pendek kata, rakyat itu *daulat* alias raja atas dirinya. Tidak lagi orang seorang atau sekumpul orang pandai atau satu golongan kecil saja yang memutuskan nasib rakyat dan bangsa, melainkan *rakyat sendiri.* Inilah arti Kedaulatan Rakyat! Inilah suatu dasar demokrasi atau kerakyatan yang seluas-luasnya. Tidak saja dalam hal politik, melainkan juga dalam hal ekonomi dan sosial ada demokrasi; keputusan dengan mupakat rakyat yang banyak.

Di pengertian yang luas inilah ternyata perbedaan asas kedaulatan rakyat yang menjadi dasar Pendidikan Nasional

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Indonesia dengan demokrasi cara Barat, yang berasas kepada cita-cita Volkssouvereiniteit.

Supaya terang perbedaan itu, kita selidiki dahulu duduknya *Demokrasi Barat!*

Demokrasi artinya pemerintahan rakyat, yaitu rakyat memerintah diri sendiri. Selain daripada demokrasi terdapat dalam Sejarah Dunia pemerintahan negeri yang berdasar *autokrasi*, yaitu orang seorang berkuasa, dan *oligarchi*, yaitu kekuasaan hanya di tangan satu golongan kecil.

Montesquieu, seorang ahli Perancis mengatakan, bahwa pemerintahan demokrasi tidak dapat berlaku cepat seperti pemerintahan autokrasi dan oligarchi, karena senantiasa diadakan lebih dahulu mupakat antara orang banyak. Sungguhpun begitu demokrasi lebih baik daripada autokrasi atau oligarchi. Yang kemudian ini mudah menimbulkan kelaliman. Dan kelaliman mudah pula menimbulkan revolusi. Dalam demokrasi tidak ada revolusi, karena rakyat memerintah diri sendiri. Kepada diri sendiri, rakyat tidak dapat berontak.

Montesquieu membagi kekuasaan yang ada dalam negeri atas tiga jenis. Pertama kekuasaan yang memperbuat hukum Negeri; kedua, kekuasaan yang menjalankan peraturan-peraturan yang diperbuat; ketiga, kekuasaan yang menjaga, supaya hukum negeri itu tidak dilanggar orang. Kekuasaan yang pertama ada pada *Dewan Rakyat;* kekuasaan kedua pada *Pemerintah;* dan kekuasaan yang ketiga dilakukan oleh *Hakim*, yang lepas dari pengaruh Dewan Rakyat dan Pemerintah.

Adapun rupa demokrasi atau pemerintahan rakyat itu tidak sama selama-lamanya. Demokrasi Tua, seperti di Athene (Griek) dan di Rum, berbeda dengan demokrasi sekarang yang dilahirkan oleh Revolusi Perancis. Perbedaan ini bersangkut dengan besarnya lingkungan negeri di zaman purbakala dan di waktu sekarang. Di zaman sekarang terdapat negara atau kerajaan yang besar-besar, yang menyatukan beberapa kota dan desa menjadi satu tanah air. Di zaman tua tiap-tiap Republik itu terdiri atas satu kota saja. Misalnya *Polis* (Stad-Staat) di tanah Griek dan *Civitas* (burgerschap; volksgemeenschap) di Rum.

Dalam Polis dan Civitas itu pemerintahan rakyat atau demokrasi dilakukan oleh orang banyak. Segala undang-undang negeri diputuskan oleh Rapat Negeri, yang dikunjungi oleh anak

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

negeri yang balig semuanya. Demikian juga pengadilan dilakukan oleh orang banyak. Di sini terdapat keadaan yang kekuasaan membuat Hukum Negeri dan kekuasaan Kehakiman ada pada tangan orang banyak. Yang sedemikian dapat langsung, karena Negeri atau Polis alias Civitas di waktu itu tidak begitu luas dan tidak begitu banyak penduduknya. Dalam persekutuan hidup yang semacam itu demokrasi yang langsung dijalankan oleh orang banyak, dapat terjadi.

Akan tetapi demokrasi rakyat itu mustahil dapat dilakukan oleh suatu kerajaan atau negara di zaman sekarang, karena lingkungannya amat luas dan rakyatnya amat banyak. Ambillah misalnya negeri Belanda atau Perancis! Mustahil orang banyak dalam negeri yang jumlahnya berjuta-juta dapat dikumpulkan ke dalam suatu rapat pada satu tempat, misalnya di Den Haag atau di Paris. Sebab itu demokrasi sekarang mestilah lain rupanya dari Demokrasi Tua atau Demokrasi Rakyat umum.

Demokrasi atau Pemerintahan Rakyat sekarang dilakukan dengan jalan perwakilan. Rakyat yang banyak memilih wakil-wakilnya pada tiap-tiap waktu yang ditentukan untuk bersidang di dalam *Dewan Rakyat*. Jadinya pemerintahan rakyat sekarang dilakukan dengan perantaraan Dewan Rakyat atau Parlemen.

Parlemen membuat undang-undang dan hukum negeri atau mensahkan undang-undang yang dipertimbangkan oleh Pemerintah, Dewan Minister. Kewajiban Pemerintah menjalankan peraturan-peraturan yang diputuskan dan disahkan oleh Parlemen.

Menurut dasar demokrasi sekarang Pemerintah itu dapat berdiri kalau diakui dan disetujui oleh Parlemen. Suatu Pemerintah yang tiada dipercayai oleh Parlemen tentu tidak dapat hidup lama, karena Dewan Rakyat dapat menewaskan dia setiap waktu dengan menerima mosi tanda tidak percaya atau dengan menolak begroting yang dipertimbangkan oleh Pemerintah kepada dia. Kalau Pemerintah yang dijatuhkan itu menyangka, bahwa gelagat Dewan Rakyat itu tidak lagi cocok dengan kemauan rakyat yang terbanyak, maka ia berhak membubarkan Dewan Rakyat dan mengadakan dengan segera pemilihan baru untuk menduga kemauan rakyat yang sebenarnya. Jika sekiranya rakyat yang memilih mengutus kembali wakil-wakil lama ke dalam Dewan Rakyat yang baru itu, maka ini suatu tanda bagi Pemerintah, bahwa ia mesti undur, supaya digantikan oleh Pemerintah baru.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Jadinya, dalam perjuangan antara Parlemen dan Pemerintah, yang kemudian ini hanya boleh membubarkan Parlemen satu kali saja untuk menduga kemauan rakyat. Ia mesti undur, kalau sikap Dewan Rakyat disetujui oleh rakyat yang memilih. Keadaan ini penting artinya dalam sejarah Parlementarisme di Eropah Barat. Lama berlaku perjuangan antara Dewan Rakyat dan Pemerintah untuk merebut kekuasaan yang paling tinggi. Akhirnya Dewan Rakyat yang menang; ia lebih berkuasa dari pada Pemerintah. Sebab itu, dalam susunan Parlementaire Democratie sekarang, Pemerintah itu perlu mendapat kepercayaan dari Dewan Rakyat. Barulah ia dapat bekerja menjalankan kewajibannya. Kalau tidak, ia mesti undur, supaya digantikan oleh suatu pemerintah yang dipercayai oleh Dewan Rakyat.

Oleh sebab menurut dasar demokrasi sekarang keputusan yang paling tinggi dalam hal urusan dan pemerintahan negeri ada pada rakyat dengan perantaraan Badan Perwakilannya, maka pemerintahan yang semacam itu, boleh dinamai *Pemerintahan Rakyat*. Demokrasi ialah pemerintahan rakyat!

Menurut dasar demokrasi itu, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak saja ada pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan juga pada tiap tempat, di kota, di desa dan di daerah. Tiap-tiap golongan persekutuan itu mempunyai badan Perwakilan sendiri, seperti Gemeenteraad, Provinciale Raad dan lain-lainnya. Dengan keadaan yang demikian, maka tiap-tiap bagian atau golongan rakyat mendapat *autonomi* (membuat dan menjalankan peraturan-peraturan sendiri) dan *zelfbestuur* (menjalankan peraturan-peraturan yang dibuat oleh Dewan yang lebih tinggi). Jadinya, bukan saja persekutuan yang besar, rakyat seluruhnya, mempunyai hak untuk menentukan nasibnya sendiri, melainkan juga tiap-tiap bagian dari negeri atau bagian dari rakyat yang banyak. Keadaan yang seperti itu penting sekali, karena keperluan tiap-tiap tempat dalam satu negeri tidak sama, melainkan berlain-lain.

Inilah isi atau pokok (kern) Demokrasi Barat, yang dinamai orang juga *Moderne Democratie*. Rakyat memerintah diri sendiri dengan perantaraan Badan-badan Perwakilan, yang susunannya dipilih oleh rakyat sendiri. Akan tetapi melakukan asas-asas demokrasi itu berbeda-beda dalam praktek, menurut keperluan golongan masing-masing. Sebab itu ada *Conservatieve democratie*, ada *liberale de-*

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

mocratie, dan ada pula *sociale democratie*. Mana golongan yang kuat atau berpengaruh besar, itulah yang memberi rupa kepada demokrasi tadi.

Di sini kita tidak akan membicarakan bentuk dan susunan demokrasi itu masing-masing, karena soal ini terletak di luar garis karangan ini. Cukuplah buat pengetahuan, bahwa di waktu sekarang kaum kapitalis yang berkuasa di benua Barat. Oleh sebab itu demokrasi di sana memakai rupa Kapitalistische Democratie atau juga dinamai orang Burgerlijke Democratie. Dan cita-cita Moderne Democratie yang begitu bagus pada dasar dan asasnya tidak berlaku lagi. Moderne Democratie berkehendak, *supaya rakyat dapat menentukan nasibnya sendiri!*. Tetapi yang sedemikian tidak terdapat di dalam kapitalistische democratie, di mana kaum kapitalis yang terkecil golongannya menguasai penghidupan rakyat yang banyak. Jadinya, demokrasi yang ada di Barat sekarang tampak pincang, menyimpang dari cita-cita demokrasi asli yang disandarkan kepada Volkssouvereiniteit, Kedaulatan Rakyat. Apa sebabnya jadi pincang?

Tentang soal ini perlu diselidiki asal-usulnya sedikit!

Cita-cita Volkssouvereiniteit yang timbul pada bagian kedua daripada abad yang ke-XVIII adalah bekas atau anak daripada teori dan semangat *Individualisme*, yang dibangkitkan dengan giat oleh beberapa ahli ilmu sosial pada abad ke XVII dan ke XVIII. Yang ternama sekali di antara mereka ialah *J.J. Rousseau*. Sebagai dasar teori individualisme disebutnya, bahwa *"manusia itu lahir merdeka dan hidup merdeka"*. Ia boleh membuat apa saja menurut suka hatinya, asal saja jangan mengganggu keamanan orang lain.

Dalam dua macam soal dasar individualisme itu memajukan perlawanan!

Dalam soal *filsafat* (filosofi) ia timbul sebagai reaksi terhadap semangat Universalisme seperti yang kelihatan di zaman pertengahan menurut cita-cita Agama Katolik. Sepanjang cita-cita universalisme tiap-tiap orang harus merasa dirinya sebagai bagian daripada pergaulan umum. Apa yang dikerjakannya haruslah diatur, bukan untuk keperluan dirinya sendiri, melainkan untuk orang banyak. Tiap-tiap orang dipandang sebagai anggota daripada badan yang satu. Kalau perbuatannya salah, maka badan tadi sakit dan anggota-anggota lain merasa

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

sakit pula. Semangat ini menciptakan *persatuan manusia*. Akan tetapi, sungguhpun dasarnya ada baik, jalannya amat mengikat orang, karena yang dikatakan persekutuan umum itu sama saja dengan *Organisasi Gereja Katolik*. Lahirnya tiap-tiap orang harus takluk ke bawah perintah *Paus* yang menjadi Kepala Gereja Katolik. Dan ia ini dipandang sebagai wakil Tuhan di atas dunia. Ikatannya ada begitu keras, sehingga orangpun tidak merdeka berfikir. Kalau bumi ini rata menurut faham Gereja tadi, maka tiap-tiap orang mesti menerima "kebenaran" itu. Seorang ahli ilmu Alam bernama Copernicus, hampir dibakar di atas pancaka (timbunan kayu api) di muka umum atas perintah Kepala Gereja Katolik, karena ia berani menerangkan, bahwa bumi ini bulat dan tidak rata seperti yang diajarkan oleh Gereja tadi. Takut akan mati dibakar ia terpaksa mencabut kembali keterangan-keterangannya, membatalkan keyakinannya sendiri.

Kalau orang sudah tidak merdeka berfikir dalam ilmu, apa lagi dalam Agama.

Agama yang berlainan daripada Agama Katolik dicegah dan dihalangi timbulnya. Kekerasan kaum Katolik menindis kaum Protestan menimbulkan reaksi yang hebat. Sebab itu Zaman Pertengahan di Eropah berlumur dengan darah yang mengalir dari medan peperangan Agama.

Dan yang diujud oleh cita-cita Universalisme, seperti solidaritet, persatuan manusia, supaya tiap-tiap orang memandang dirinya sebagai anggota daripada badan persekutuan yang satu, gagal karena kerasnya kongkongan Gereja Katolik. Sikap yang keras itu sesuai dengan masanya, sebab Zaman Pertengahan adalah zaman feodalisme.

Keadaan seperti itu tidak boleh tidak mesti membangkitkan perlawanan. Semakin keras kongkongan roh manusia, semakin keras aksi yang mau melepaskannya. Dan Individualisme timbul, menentang semangat Universalisme tadi. Selagi universalisme mengadakan suatu masyarakat yang terikat, individualisme memajukan masyarakat yang merdeka. Sebab itu dasarnya manusia lahir merdeka dan hidup merdeka!.

Dalam soal *urusan Negeri*, semangat individualisme menentang pemerintah *feodalisme;* kekuasaan kaum ningrat atas rakyat negeri.

Feodalisme juga anak dari Zaman Pertengahan! Menurut kemauan Gereja Katolik segala kekuasaan ada padanya: kekua-

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

saan dalam urusan Agama dan kekuasaan dalam urusan pemerintahan Negeri. Pendeknya, kekuasaan akhirat dan kekuasaan dunia tidak boleh dibagi-bagi melainkan *satu* di tangan Paus.

Kalau diperhatikan pergaulan hidup yang primitif (sederhana), di sana kepala Agama atau Pendeta menjadi pemimpin segala rupa. Ia menjadi dukun, ia mengobat roh orang sakit, ia kepala daripada kaumnya dan ia juga menjadi kepala perang. Akan tetapi lama-kelamaan, kalau kaum tadi sudah bertambah besar dan urusan keperluasan bertambah banyak, maka urusan peperangan pindah ke tangan satu kasta, kaum pahlawan (ridder). Dari kaum ini timbul kaum ningrat!

Kemudian, di zaman pertengahan, kaum ningrat itu mendapat kekuasaan pemerintah. Sebagian daripada kekuasaan dunia diserahkan kepada mereka. Yang paling megah (jempol) di antara mereka menjadi pucuk. Dengan itu datanglah masa yang negeri diperintah oleh *raja.*

Mula-mula raja itu duduk di bawah Paus, Kepala Agama. Akan tetapi, lama-kelamaan raja-raja itu meminta sama derajatnya dengan Kepala Agama.

Mereka meminta, supaya segala kekuasaan dibagi dua. Paus memegang kekuasaan Agama saja, urusan Akhirat; raja mengambil kekuasaan dunia, kekuasaan pemerintah sepenuh-penuhnya.

Kehendak ini ditolak oleh Paus. Oleh karena itu timbullah perjuangan yang hebat antara Kepala Agama dan Raja. Akhirnya kaum raja beroleh kemenangan dan persamaan derajat antara Kepala Agama dan raja terdapat. Kekuasaan Gereja surut selangkah lagi, tinggal urusan akhirat saja. Urusan Negeri, urusan pemerintahan terserah ke tangan raja. Semenjak itu Kepala Gereja dan Raja hidup dalam perdamaian serta bantu-membantu.

Pemerintahan raja yang berdasar autokrasi, ditunjang oleh kaum ningrat, itulah yang dinamai *feodalisme.* Kemudian pemerintahan feodalisme itu mendapat rupa *Standen-Staat,* tatkala kekuasaan kaum ningrat, atas daerah mereka masing-masing diakui oleh raja dan mereka sendiri diberi bersuara dalam urusan Staat dengan perantaraan *Dewan Perwakilan Ningrat.* Di sini autokrasi raja mulai dibatasi oleh kaum ningrat, yang menjadi "basero" dalam pemerintahan Negeri. Sebab itu Standen-Staat, yaitu Kerajaan Kasta alias

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

kaum di atas! Rakyat yang banyak tiada mempunyai suara sedikit juga dalam urusan Negara. Ia tak lain daripada perkakas kaum ningrat, menghasilkan apa yang perlu bagi mereka. Nasibnya ditentukan untuk menerima perintah dari atas!

Pemerintahan Negeri yang memperbudak orang banyak tentu tidak dapat kekal; lambat laun mesti datang perlawanan. Timbul semangat *individualisme,* yang menyadarkan orang akan harga dirinya. Tiap-tiap orang lahir merdeka dan hidup merdeka. Sebab itu tidak pantas, kalau perihal penghidupannya terikat dan tertindis. Di atas dasar individualisme itulah Rousseau mengembangkan cita-cita Volkssouvereiniteit, Kedaulatan Rakyat. Dan cita-cita itulah yang menjadi pedoman Pergerakan Besar di tahun 1789, yang meruntuhkan kekuasaan feodalisme. Dan di atas kuburan Standen-Staat itu terdiri masyarakat baru, yang menuju "kemerdekaan, persamaan dan persaudaraan" ..... sekurang-kurangnya dalam teori. Sebab itu Revolusi Perancis dijunjung tinggi oleh orang Barat, sebagai sumber demokrasi sekarang.

Demokrasi Barat ini memakai dasar sama-rata, sama rasa! Hak si-miskin disamakan dengan hak si-kaya; hak si-buruh atau si-tani tidak berbeda lagi dengan hak orang bangsawan (ningrat). Tidak lagi kaum ningrat saja yang boleh bersuara tentang urusan pemerintahan negeri, melainkan juga rakyat dengan perantaraan Dewan Rakyat. Dan mahkamah yang akan menimbang perkara kaum ningrat tidak berbeda pula daripada mahkamah untuk perkara orang biasa.

Nyatalah sekarang! Semangat individualisme lahir untuk memecah belenggu pergaulan hidup dan meruntuhkan kerajaan feodalisme serta memberi kemerdekaan kepada orang-orang untuk menentukan nasib sendiri. Di atas dasar individualisme itulah terdiri demokrasi Barat. Dan itulah pula yang menjadi pangkal kepincangannya. Demokrasi hanya terdapat dalam hal politik dan hak. Dalam perihal perekonomian dan pergaulan sosial masih berlaku autokrasi. Rakyat yang banyak masih menderita kemegahan kaum kapitalis dan majikan. Ujud Revolusi Perancis yang utama, yaitu "kemerdekaan, persamaan dan persaudaraan" tidak pernah tercapai. Yang tercapai hanya politieke democratie; economische democratie bertambah jauh. Oleh karena itu persamaan hak tidak membawa kemerdekaan kepada kaum yang lemah dan tidak pula mendatangkan persaudaraan, melainkan perpecahan yang dibuktikan oleh perjuangan kelas dan kasta.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Selain dari melepaskan roh manusia daripada kongkong-kerajaan kaum di atas, semangat individualisme membawa kemerdekaan berpikir, sehingga tampak kemajuan yang cepat dalam ilmu, terutama ilmu teknik. Serentak dengan *individueele revolutie* (kemerdekaan orang seorang) di Parancis, timbul *industrieele revolutie* (lahirnya zaman mesin) di Inggeris. Kedua-duanya menjadi motor dan kodrat *Modern Kapitalisme.*

Semangat individualisme memajukan politik liberalisme dan liberalisme memperkuat roh kapitalisme.

Dalam *politik* orang berpedoman kepada cita-cita, bahwa tiap-tiap manusia lahir merdeka dan hidup merdeka. Keluasan pengertian ini ternyata di dalam konstitusi (Undang-Undang Dasar) Perancis yang pertama, yang melarang orang berserikat. Menurut paham individualisme tadi perserikatan itu mengikat dan membatasi kemerdekaan orang. Paham yang demikian mencelakakan kaum buruh. Mereka tidak boleh berserikat, tidak boleh mengadakan perkumpulan sekerja, sedangkan nasib mereka sebagai kaum lemah tergantung kepada perserikatan itu. Oleh karena itu melarat hidup mereka!

Dalam *ekonomi* semangat individualisme memakai semboyan "laissez faire, laissez passer", artinya merdeka berbuat dan merdeka berjalan!

Selagi kaum buruh dilarang berserikat, *modal* atau *kapital* dapat berkumpul-kumpul menjadi besar dan kuat. Sebab perusahaan tangan ditukar dengan perusahaan mesin, orang seorang itu tidak cukup lagi mempunyai modal untuk mendirikan pabrik sendiri. Dengan itu timbullah perusahaan besar-besar yang memakai rupa seperti Naamlooze Venootschap dan lain-lainnya, yang dikemudikan oleh kapital bersama. Ke luar kelihatan hanya modal yang berkumpul, akan tetapi pada batinnya *kaum kapitalis* yang berserikat. Sebab kapitalisme itu mencari untung besar dan merdeka bersaing, maka terdapat perubahan yang cepat sekali dalam susunan badan-badannya. Di sini terdapat perjuangan yang hebat, tindis-menindis dan bunuh-membunuh, berkejar-kejar menurunkan harga, supaya yang lemah tewas dan segala untung jatuh ke tangan yang kuat. Di sana tampak badan-badan kapitalisme itu memperkuat diri dengan jalan persatuan dan konsentrasi, supaya dapat menguasai harga pasar.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Tidak saja perusahaan-perusahaan yang serupa atau semacam, melainkan juga yang berlainan tetapi bersangkut-paut, seperti tambang besi dan tambang batu bara sampai ke perusahaan transport, menggabungkan diri menjadi satu badan yang mahabesar, sebagai Kartel, Trust dan Konsern, yang satu-satunya mempunyai kapital sampai beratus milyun. Demikianlah tercapai apa yang dinamakan orang *horizontale* dan *verticale concentratie*. Pun bank-bank menuju dan menempuh jalan konsentrasi juga. Dengan jalan konsentrasi itu kaum kapitalis menguasai perekonomian dunia dan menanam *autokrasi dalam ekonomi*. Dalam pada itu mereka tidak puas berikhtiar memperbaiki perusahaan mereka, memperbaiki mesin-mesin yang ada dan mencari teknik-teknik baru yang lebih baik dan lebih sempurna daripada yang dahulu. Dynamik perjuangan mereka mencari untung besar dan kemerdekaan bersaing mendorong mereka bekerja demikian. Dengan itu timbullah zaman *Rasionalisasi* dalam ekonomi Barat. Rasionalisasi artinya: berusaha secara demikian, supaya dengan tenaga yang paling sedikit terdapat hasil yang sebesar-besarnya.

Semangat rasionalisasi senantiasa menimbulkan perubahan di dalam industri. Senantiasa mesin dimajukan ke muka dengan tenaga yang lebih kukuh; senantiasa tenaga manusia diganti dengan tenaga buta dari waja, sehingga berjuta-juta kaum buruh terlantar tidak dapat pekerjaan. Demikianlah nasib orang banyak diputuskan oleh satu golongan kecil saja, golongan manusia yang dihinggapi oleh nafsu loba dan laba. Semakin hari semakin besar jumlah manusia yang penghidupannya dikuasai oleh kaum kapitalis.

Revolusi teknik menimbulkan suatu masalah, yang kaum majikan tidak sedikit juga lagi mementingkan keselamatan orang dan dasar kemanusiaan, melainkan semata-mata bertuhan kepada *Teknik!* Salah satu perbedaan besar antara dahulu dan sekarang: dahulu manusia yang termuka, bekerja dibantu oleh mesin; Sekarang mesin yang utama, manusia terpakai sebagai pembantu saja. Manusia hampir tidak berharga lagi di mata kaum majikan.

Peraturan kapitalisme, yang berdasar mencari untung dan merdeka berjuang, menimbulkan ombak dalam penghidupan orang banyak, membawa perekonomian turun naik. Peredaran ekonomi berganti-ganti membawa krisis dan malaise dan kemajuan ekonomi, membawa pasang turun dan pasang

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

naik. Satu-satu peredaran itu yang dinamai orang "konjungtur" lamanya tujuh sampai sebelas tahun. Oleh karena itu ekonomi dunia tidak akan terlepas dari bahaya krisis dan malaise yang berulang-ulang datangnya, selama kapitalisme masih bermaharajalela di atas dunia ini, selama tangkai penghidupan orang banyak dan perusahaan yang mengenai keperluan rakyat masih di tangan satu golongan kecil, kaum majikan.

Inilah jadinya buah cita-cita individualisme abad ke-XVIII, yang tentu tidak diniatkan oleh ahli dan pujangga yang mengembangkannya. Nasib rakyat yang mereka bela ibarat orang yang terlepas dari ikatan yang satu, masuk ke dalam jerat yang lain. Hilang kongkongan Gereja dan feodalisme, timbul tindisan kapitalisme. Selagi Kapitalisme menguasai penghidupan rakyat, pemerintahan rakyat yang sebenarnya, yaitu rakyat menentukan nasibnya sendiri, tidak dapat dilakukan dan tinggal teori saja. Demokrasi yang sebenarnya susah dapat berjalan sejalan dengan autokrasi ekonomi. Satu di antara yang dua harus lenyap.

Jadinya, *demokrasi Barat* yang dilahirkan oleh Revolusi Perancis tiada membawa kemerdekaan rakyat yang sebenarnya, melainkan menimbulkan kekuasaan kapitalisme. Sebab itu demokrasi politik saja tidak cukup untuk mencapai demokrasi yang sebenarnya, yaitu Kedaulatan Rakyat. Haruslah ada pula demokrasi ekonomi, yang memakai dasar, bahwa *segala penghasilan yang mengenai penghidupan orang banyak harus berlaku di bawah tanggungan orang banyak juga.*

Volkssouvereiniteit yang dianjurkan oleh Rousseau pincang dan menyimpang jalannya, tiada membawa kedaulatan kepada rakyat, oleh karena ia berdasar individualisme. Dan keterangan di atas cukup memberi bukti, bahwa semangat individualisme tidak dapat sesuai dengan cita-cita Kedaulatan Rakyat, yaitu rakyat raja dalam menentukan nasibnya sendiri. Bagaimana pemerintahan negeri harus dijalankan dan bagaimana caranya rakyat mesti hidup, semuanya itu harus hasil keputusan rakyat atas mupakat.

Sebab itu, Kedaulatan Rakyat menurut ejaan Rousseau yang hanya mengemukakan demokrasi politik saja tidak terpakai oleh Pendidikan Nasional Indonesia. Dalam "Daulat Rakyat" No. 1, pada kata pendahuluan tertulis: "Kita mengetahui bagaimana sifat perseorangan Barat itu (individualisme)

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

merusakkan pergaulan hidup, memutar satu asas yang baik seperti Kedaulatan Rakyat menjadi perkakas pemakan rakyat.

Kita tidak akan membawa marabahaya Barat itu (kapitalisme) ke tanah air kita. Sebab Kedaulatan Rakyat yang kita kemukakan harus bernasib daripada keadaannya di Barat, harus bersendi kepada sifat kemasyarakatan (gemeenschap), yang menjadi tiang persekutuan kita semenjak zaman purbakala".

Sekarang nyatalah, bahwa perbedaan antara Volkssouvereiniteit-Keyakinan-Rousseau dengan Kedaulatan Rakyat-paham-Pendidikan Nasional Indonesia tersebab oleh perlainan asas. Yang pertama bersendi kepada semangat individualisme; yang kedua berdasar kepada *r a s a - b e r s a m a,* kolektivitet. Bagi Pendidikan Nasional Indonesia, kerakyatan tidak saja dalam pergaulan politik, melainkan juga dalam urusan ekonomi dan sosial. Rakyat harus diberi hak untuk menentukan nasibnya dalam pengertian yang seluas-luasnya, yaitu berhak menyusun pemerintahan sendiri dan mengatur ekonomi sendiri. Keadaan demokrasi Barat sekarang memberi bukti, bahwa pemerintahan rakyat yang sebetulnya tidak akan tercapai kalau rakyat tidak berhak untuk menentukan sendiri dengan mupakat, bagaimana ia mesti hidup, dan apa yang harus dihasilkan untuk memenuhi kebutuhannya serta menambah kemakmurannya. Maupun dalam *p o l i t i k,* maupun dalam *e k o n o m i,* nasib orang banyak harus ditentukan oleh orang banyak pula, tidak oleh satu golongan kecil yang berbahagia.

Sungguhpun *K e d a u l a t a n R a k y a t* yang dimajukan oleh Pendidikan Nasional Indonesia berupa baru, sebenarnya ia tidak asing bagi rakyat Indonesia, karena cita-cita ini tersusun di atas Demokrasi Tua yang ada di tanah air kita. Rupanya baru, karena ia disesuaikan dengan kehendak zaman untuk mencapai suatu masyarakat yang berdasar *K e a d i l a n* dan *K e b e n a r a n.* Rupa dunia sekarang jauh berbeda dengan zaman dahulu, sebab itu pasangan demokrasi lama tidak seukur dengan keperluan sekarang. Pergaulan hidup sekarang mempunyai sifat dan peraturan baru yang tidak ada terdapat dalam pergaulan hidup Indonesia yang asli. Dahulu rakyat kita hidup semata-mata dalam Naturalwirtschaft (ekonomi sendiri), berusaha dengan produksi-teknik yang paling primitif (kolot). Di masa itu, *s o a l* perekonomian demokrasi tidak ada. Sekarang perekonomian rakyat kita sudah bersangkut-paut dengan eko-

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

nomi dunia. Soal demokrasi ekonomi menjadi penting, sebab sudah ada kapitalisme yang menanam kemegahan autokrasi dalam perekonomian. Dahulu tak ada kaum kapitalis yang menindis, tidak ada pula kaum buruh yang tertindas. Si pekerja mengerjakan sawah dan ladang sendiri serta mempunyai perkakas sendiri. Hasil tenaga dan jerih-payahnya kembali kepada dia sendiri! Sekarang pertentangan kelas dan keperluan, pertentangan antara kaum kapitalis dan kaum buruh sudah menjadi soal. Kaum buruh sekarang pada sebagian besar tiada lagi mempunyai milik, hidup sebagai Nur-Arbeiter — si pekerja saja — menjual tenaganya kepada kaum majikan, yang mempunyai kapital dan perkakas penghasilan cukup, sehingga mereka dapat menguasai nasib dan penghidupan orang banyak. Dalam masyarakat yang seperti itu si kaya bertambah kaya, si miskin bertambah miskin dan si lemah makanan si kuat. Oleh karena itu timbul cita-cita kepada demokrasi ekonomi yang mencegah "l'exploitation de l'homme par l'homme" pemerasan manusia oleh manusia.

Oleh karena besar perbedaan masyarakat tua dan masyarakat baru, maka demokrasi asli Indonesia, bagaimana juga bagusnya di masa dahulu, tidak mencukupi di waktu sekarang.

Jikalau kita perhatikan pemerintahan demokrasi di Indonesia di waktu dahulu, nyatalah bahwa demokrasi itu hanya terdapat pada pemerintahan *desa* saja, Yang ada yaitu *Desa Demokrasi!* Di sini segala hal menjadi urusan rakyat bersama. Akan tetapi seperti juga dengan demokrasi Griek lama tidak terpakai untuk masyarakat Barat sekarang, demikian juga desa-demokrasi dahulu bagi Indonesia yang akan datang.

Jikalau kita perhatikan *alam Indonesia seumumnya* di masa dahulu, maka kita tiada mendapat satu pemerintahan demokrasi, melainkan peraturan-peraturan *autokrasi* dan feodalisme, dilakukan oleh raja-raja. Keadaan feodalisme inilah yang mencelakakan rakyat Indonesia sampai diperintah oleh bangsa Asing. Demokrasi desa, yang mempunyai dasar yang baik, tidak dapat maju dan sampai pincang, karena di pundaknya terdapat autokrasi semata-mata.

Jadinya, di dalam pergaulan Indonesia yang asli, demokrasi itu hanya terdapat di bawah. Pemerintahan di atas semata-mata berdasar autokrasi. Di atas kepala autonomi desa berdiri "Daulat Tuanku" yang melakukan sewenang-wenang, yang tiada

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

dikontrole oleh rakyat. Sebab itu, kalau Indonesia Merdeka mau mendapat pemerintahan yang berdasar demokrasi, kita tidak boleh menoleh ke belakang. Kita harus melanjutkan demokrasi asli menjadi *kedaulatan rakyat*, supaya terdapat peraturan pemerintahan rakyat untuk Indonesia seumumnya. Daulat *Tuanku* (Raja) mesti diganti dengan daulat *Rakyat!* Tidak lagi seorang bangsawan, bukan pula seorang tuanku, melainkan rakyat sendiri yang raja atas nasibnya.

Sekarang jelaslah apa yang disebut di atas, bahwa *Kedaulatan Rakyat* yang dimajukan oleh Pendidikan Nasional Indonesia sungguhpun baru, sebenarnya tidak asing bagi rakyat Indonesia, karena tersusun di atas Demokrasi Tua yang ada di tanah air kita. Demokrasi asli itu kita hidupkan kembali; tetapi tidak pada tempat yang kuno, melainkan pada tingkat yang lebih tinggi, menurut kehendak pergaulan hidup sekarang. Sepadan betul dengan semangat demokrasi asli di Indonesia, cita-cita Kedaulatan Rakyat-paham-Pendidikan Nasional Indonesia berdasar kepada rasa-bersama, *kolektivitet!*

Adapun demokrasi asli yang ada di desa-desa di Indonesia, mempunyai tiga sifat yang utama, yang harus dipakai sebagai sendi Perumahan Indonesia Merdeka.

Pertama: Cita-cita *Rapat* yang hidup dalam sanubari rakyat Indonesia dari zaman dahulu sampai sekarang dan tidak luput dari tindisan yang pelbagai rupa. Rapat ialah tempat rakyat atau utusan rakyat bermusyawarah dan mupakat tentang segala urusan yang bersangkutan dengan persekutuan hidup dan keperluan bersama. Di sini tampaklah dasar demokrasi, pemerintahan rakyat.

Kedua: Cita-cita *massa-protest*, yaitu hak rakyat untuk membantah dengan cara umum segala peraturan negeri yang dipandang tidak adil. Hak ini besar artinya terhadap kepada pemerintahan despotisme atau autokrasi yang tersusun di atas pundak desa-demokrasi. Dan demokrasi tidak dapat berlaku, kalau tak ada hak rakyat untuk mengadakan protes-bersama. Dalam hak ini tercantum hak rakyat untuk merdeka bergerak dan merdeka berkumpul.

Ketiga: Cita-cita *tolong-menolong!* Sanubari rakyat Indonesia penuh dengan rasa-bersama, kolektivitet. Kalau seseorang di desa hendak membuat rumah atau menger-

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

jakan sawah ataupun ditimpa bala kematian, maka ia tak perlu membayar tukang atau menggaji orang kuli untuk menolong dia. Melainkan ia ditolong bersama-sama oleh orang-orang sedesa. Di sini tersimpan dasar perekonomian-berkooperasi. Inilah satu bukti, bahwa terhadap kepada perusahaan yang agak besar rakyat kita memakai sifat usaha bersama. Dan kalau kita perhatikan lagi, bahwa *tanah*, yaitu mata penghasilan yang terutama di dalam masyarakat kita, terhitung *milik-bersama* — orang seorang hanya mempunyai hak memakai — maka jelaslah, bahwa persekutuan asli di Indonesia memakai asas *collectivisme* Bukan collectivisme yang berdasar sentralisasi (satu pimpinan dari atas), melainkan *desentralisasi*, yaitu tiap-tiap bagian berhak menentukan nasibnya sendiri. Bukti ini ternyata pada sifat Hak Ulayat atas tanah. Bukan negeri seumumnya yang mempunyai hak ulayat atas tanah, melainkan *desa*.

Inilah sendi-tiga daripada demokrasi asli di Indonesia! Jika lingkungan dasarnya diluaskan dan disesuaikan dengan kemajuan zaman, ia menjadi dasar kerakyatan yang seluas-luasnya, yaitu *Kedaulatan Rakyat* seperti paham Pendidikan Nasional Indonesia.

Di atas sendi yang pertama dan yang kedua dapat didirikan tiang-tiang *politik* daripada demokrasi yang sebenarnya: satu pemerintahan negeri yang dilakukan oleh rakyat dengan perantaraan wakil-wakilnya atau Badan-badan Perwakilan, sedangkan yang menjalankan kekuasaan pemerintahan senantiasa takluk kepada *kemauan rakyat*. Untuk menyusun kemauan itu rakyat mempunyai hak yang tidak boleh dihilangkan atau dibatalkan : hak merdeka bersuara, berserikat dan berkumpul.

Di atas sendi yang ketiga dapat didirikan tonggak demokrasi *ekonomi*. Tidak lagi orang seorang atau satu golongan kecil yang mesti menguasai penghidupan orang banyak seperti sekarang, melainkan keperluan dan kemauan rakyat yang banyak harus menjadi pedoman perusahaan dan penghasilan. Sebab itu segala tangkai penghasilan besar yang mengenai penghidupan rakyat harus berdasar kepada milik bersama dan terletak di bawah penjagaan rakyat dengan perantaraan badan-badan perwakilannya. Sebab itu pula tidak lagi nafsu kepada untung yang harus menjadi pedoman penghasilan, melainkan kemakmuran rakyat. Milik orang seorang hanya terhadap barang pakaian dan rumah tangga sendiri dan perusahaan sendiri yang tidak memperalatkan orang lain.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Dan kedua-duanya, demokrasi politik dan demokrasi ekonomi menjadi syarat bagi suatu masyarakat yang berdasar Keadilan dan Kebenaran, yang menyempurnakan cita-cita, bahwa tiap-tiap rakyat berhak untuk menentukan nasibnya sendiri. Bukan saja rakyat dalam golongan besar sebagai Bangsa, akan tetapi juga tiap-tiap golongan kecil atau bagian daripada rakyat, yang mempunyai sifat sendiri, mempunyai hak itu. Sebab itu demokrasi yang sebenarnya memakai sifat *desentralisasi:* memberi autonomi kepada golongan-golongan di bawah, dalam politik dan ekonomi.

Bagaimanakah mestinya susunan pemerintahan Indonesia Merdeka menurut cita-cita *Kedaulatan Rakyat?*

Setelah apa yang diterangkan di atas, pertanyaan ini tidak perlu lagi dijawab panjang lebar. Siapa yang memahamkan uraian itu, dapat menjawab sendiri. Hanya sebagai pencukupi keterangan, kita sebut pokoknya di sini.

Indonesia Merdeka haruslah suatu *Repulik*, yang bersendi kepada pemerintahan *rakyat*, yang dilakukan dengan perantaraan wakil-wakil rakyat, atau Badan-badan Perwakilan. Dari wakil-wakil atau dari dalam Badan-badan Perwakilan itu terpilih anggota-anggota Pemerintah yang menjalankan kekuasaan negara. Dan pemerintah ini senantiasa takluk kepada kemauan rakyat, yang dinyatakan atau oleh Badan-badan Perwakilan Rakyat atau dengan *referendum*, keputusan rakyat dengan suara yang dikumpulkan.

Oleh karena Indonesia terbagi atas beberapa pulau dan golongan bangsa, maka perlulah tiap-tiap golongan, kecil atau besar, mendapat autonomi, mendapat hak untuk menentukan nasib sendiri. Satu-satunya dapat mengatur pemerintahan sendiri menurut keperluan dan keyakinan sendiri, asal saja peraturan-peraturan masing-masing tidak berlawanan dengan dasar-dasar pemerintahan umum.

Jadinya, terhadap ke luar Indonesia *satu*, dan ke dalam terdiri atas beberapa Badan yang mempunyai autonomi yang sempurna dan hidup.

Perekonomian Indonesia Merdeka diatur dengan usaha-bersama. Dengan ini tidak dimaksud akan mematikan perusahaan yang kecil-kecil yang hanya dapat dikerjakan oleh orang-seorang saja dan tiada menyinggung keperluan umum. Usaha-bersama dilakukan terhadap kepada penghasilan yang besar-

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

besar yang mengenai keperluan umum dan kemakmuran rakyat semuanya. Desentralisasi ekonomi dilakukan dengan memakai kooperasi sebagai dasar perekonomian. Jadinya Indonesia ibarat satu taman berisi pohon-pohon kooperasi, yang buahnya dipungut oleh rakyat yang banyak. Jadinya, bukan kooperasi yang bersaingan satu sama lain mencari untung besar, melainkan yang bekerja bersama-sama untuk membela kebutuhan rakyat semuanya dan keperluan umum seperti pelajaran, seni d.l.l.

Demikianlah rupa *Indonesia Serikat* menurut dasar Kedaulatan Rakyat yang dianjurkan oleh Pendidikan Nasional Indonesia.

ARTI KEDAULATAN RAKYAT BAGI PERGERAKAN SEKARANG

Sekarang kita maklum, bahwa cita-cita yang di atas hanya dapat dicapai, kalau Indonesia sudah merdeka serta rakyat Indonesia sudah memerintah dirinya sendiri dan kalau hukum dan undang-undang negeri cocok dengan perasaan Keadilan dan Kebenaran yang hidup dalam sanubari rakyat yang banyak.

Bahwa Indonesia lambat laun mesti merdeka, itu tidak dapat disangkal lagi. Itu sudah Hukum Riwayat! Indonesia Merdeka bukan perkara dapat atau tidak, hanya perkara waktu saja.

Sebab itu apa yang diucapkan oleh Pendidikan Nasional Indonesia tidak tinggal di awang-awang, melainkan berarti pada waktu sekarang, selagi rakyat dalam perjuangan.

Dari mulai sekarang cita-cita Kedaulatan Rakyat harus ditanam dalam hati rakyat! Kalau tidak, rakyat tidak akan insaf akan harga dirinya, tidak tahu, bahwa ia raja atas dirinya sendiri, sehingga ia mudah tunduk ke bawah kekuasaan apa dan siapa juga. Dan kalau Indonesia sampai merdeka, ia akan tinggal tertindis, karena kekuasaan tentu jatuh ke dalam tangan kaum ningrat, sebab merekalah yang banyak mempunyai orang cerdik-pandai. Dan dalam Indonesia Merdeka yang seperti itu tidak berarti rakyat merdeka!

Kita kuatir, kalau-kalau Indonesia Merdeka yang seperti itu tidak pernah maju dan tidak kuat dan kekal. Istimewa berhubung dengan letaknya dalam pergaulan alam. Negeri hanya dapat maju kalau rakyat turut menimbang mana yang baik dan mana yang buruk bagi dia. Pendeknya, kalau rakyat

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

tahu memerintah diri sendiri, tahu mempunyai kemauan dan melakukan kemauan itu dengan rasa tanggung jawab penuh. Negeri yang rakyatnya hanya tahu menerima perintah dan tidak pernah turut memperhatikan atau mengatur pemerintahan negerinya, negeri yang begitu tidak dapat mulia lama dan akhirnya boleh jadi takluk kepada kekuasaan bangsa asing. Sejarah dunia cukup memberi bukti.

Kita ambil dua contoh saja untuk menyatakan kebenaran ini, yaitu riwayat negeri *Turki* dan riwayat *Tanah Air* kita sendiri.

Kita mulai dengan Turki! Kira-kira enam abad yang lalu kerajaan Turki besar kekuasaannya sampai menaklukkan hampir separuh dari Eropah. Akan tetapi kekuasaan itu roboh kembali dengan cepat karena ia bergantung kepada orang seorang saja, Sultan-Kalif, dan 'tidak dijunjung oleh rakyat. Pendeknya berlaku di luar rakyat! Akhirnya Turki hampir diusir sama sekali ke luar Eropah, sedangkan negerinya yang asli di Anatolia hampir menjadi jajahan atau tanah-mandat Inggeris pada penghabisan perang 1914 — 1918.

Kita sebut misal ini bukan hendak menyukai imperialisme Turki yang menjalar ke Eropah Tengah tadi atau masygul karena imperium itu roboh, melainkan hendak menunjukkan, bahwa kekuasaan dan kebesaran suatu bangsa lekas roboh, kalau bangsa itu tidak bersendi kepada rakyat, akan tetapi hanya memakai semangat orang seorang atau segolongan kecil yang mengemudikannya saja. Sejarah dunia memberi bukti pula, bahwa tak ada pemerintah autokrasi atau oligarchi yang kekal. Negeri itu atau roboh dan pecah-belah atau menjadi demokrasi, pemerintahan rakyat. Diktatur, yang kerap kali dipuji-puji orang, pun hanya dapat berlaku pada *zaman perpisahan,* dan tidak buat selama-lamanya. Kalau sudah selesai suruhan yang dikerjakannya, ia jatuh kembali menjadi autokrasi atau menjadi demokrasi.

Kita ambil lagi misal riwayat Turki dari 1919-1922, waktu negeri ini berjuang untuk kemerdekaannya. Pergerakan kemerdekaan berhasil bagus sebab dijunjung oleh rakyat yang banyak dengan semangat waja. Ia bukan pergerakan Mustafa Kemal saja dengan opsir-opsirnya, melainkan pergerakan rakyat Turki sendiri. Inilah jasa Mustafa Kemal yang di waktu itu, bahwa ia tahu membangkitkan kesadaran pada rakyat yang sudah putus harapan dan tahu merasakan kepadanya, bahwa perjuangan yang dimajukan ialah perjuangan rakyat seumum-

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

nya. Atas usahanya pemerintahan negeri di waktu itu berdasar kedaulatan rakyat. Segala urusan negeri sampai kepada pimpinan tentera diputuskan oleh *Rapat Besar Bangsa*, sehingga seorang ibu demokrat seperti Halide Edib Hanum menamai susunan pemerintah yang seperti itu "ultra-democratis", terlalu kerakyatan!

Kita perhatikan sekarang sejarah *Tanah Air* kita! Masih teringat oleh kita kebesaran *Kerajaan Mojopahit* yang bukan saja memerintahi Indonesia sekarang ini, melainkan juga sebagian daripada Tanah Malaka dan Philipina. Kekuasaan dan kebesaran itu juga tidak kekal, karena ia bergantung kepada kemauan dan akal orang seorang, tidak bersendi kepada semangat rakyat. Jangankan kekal kekuasaan Mojopahit tadi, pemerintahannyalah yang menjadi sebab utama, maka kita sekarang terperintah oleh bangsa asing. Tidak pernah rakyat diberi hak untuk bermusyawarah dengan raja tentang urusan negeri. Oleh karena itu bangsa kita tidak mempunyai roh dan semangat yang kuat. Berabad-abad lamanya kedaulatan tinggal di tangan kaum ningrat. Dan tatkala roboh kekuasaannya, maka rakyat yang tiada mempunyai organisasi dan roh kemerdekaan tinggal terlantar dan jatuh kepada kekuasaan lain. Hilang feodalisme, timbul kolonialisme.

Sekarang banyak lagi orang, terutama kaum cultuurnationalisten, yang memimpi-mimpikan Kerajaan Mojopahit di zaman yang akan datang. Pendidikan Nasional Indonesia menentang cita-cita itu! Bukan Indonesia Merdeka di bawah kerajaan Mojopahit yang kita idamkan, melainkan Indonesia Merdeka sebagai *Kerajaan Rakyat Indonesia*. Indonesia Merdeka menurut dasar *Kedaulatan Rakyat*.

Sekarang nyatalah, bagaimana besar manfaat dan arti asas kedaulatan Rakyat dalam perjuangan Rakyat di masa kini. Ia tidak saja berguna sebagai tujuan buat di kemudian hari, melainkan ia terpakai benar sebagai dasar pergerakan sekarang. Ia menurunkan rakyat kepada *kedaulatan dirinya*, merasakan kepada rakyat akan harga dirinya. Dan dengan itulah dapat dibangkitkan semangat waja dalam barisan rakyat yang berjuang. Kemudian ia mendidik rakyat, supaya tahu berpikir, supaya tidak lagi tahu membebek saja di belakang pemimpin-pemimpin. Sifat membebek tiada memperkuat pergerakan, melainkan menipu pemimpin yang berjuang di muka.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Kalau rakyat tahu berpikir, belajar mengetahui hak dan harga diri sendiri, iapun telah menyusun tenaga, yang paling perlu bagi pertahanan kita dalam menentang serangan kapitalisme dan imperialisme Barat yang mahahebat, dan dalam menyusun syarat-syarat untuk mencapai Indonesia Merdeka. Rakyat yang tak insaf akan kedaulatan dirinya, rakyat itu tidak akan sanggup berjuang dengan betul.

Sebab itu Pendidikan Nasional Indonesia *mendidik* rakyat, supaya insaf akan kedaulatan dirinya dan paham kepada makna dan maksud dasar kedaulatan rakyat. Jalan yang diturut bukan memaksa atau menipu, melainkan *meyakinkan* rakyat. Sebab itu Pendidikan Nasional Indonesia bersifat *pendidikan*, sekalipun ia akan menjadi partai dan susunan bersifat partai.

Dan dengan sifat ini sejalan fasal 4 daripada Anggaran Dasar, yang bunyinya :

"Jalan yang dipakai oleh Pendidikan Nasional Indonesia untuk mencapai tujuan itu ialah terutama mendidik rakyat dalam hal-hal politik, ekonomi dan sosial dengan memperhatikan asas-asas *Kedaulatan Rakyat*.

a. Pendidikan Politik dilakukan, supaya keinsafan rakyat akan hak dan harga-dirinya bertambah kuat dan pengetahuannya tentang hal politik, hukum dan pemerintahan negeri bertambah luas. Pendidikan politik cara begini berguna, supaya terdapat syarat-syarat untuk menimbulkan di Indonesia suatu pemerintahan negeri yang berdasar Kerakyatan dan Kebangsaan, suatu pemerintah yang bersandar kepada rakyat dan takluk kepada kemauan rakyat.
b. Pendidikan ekonomi bagi rakyat dilakukan, supaya terdapat satu perekonomian baru bagi rakyat Indonesia yang berdasar cita-cita collectivisme (milik bersama) dan supaya pergerakan sekerja sendiri menjadi kembang.
c. Pendidikan sosial bagi rakyat dilakukan, supaya dapat mempertinggi keselamatan penghidupan rakyat dengan memberi pelajaran umum pada rakyat serta menunjukkan jalan, bagaimana memerangi segala marabahaya dan penyakit yang merusak sendi penghidupan nasional.

Jalan mendidik ini akan dilangsungkan dengan mengadakan rapat-rapat umum, kursus-kursus, mengeluarkan maja-

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

lah dan kitab-kitab sebaran (brochures) serta mendirikan majelis-majelis pemberi keterangan".

Dengan ini kita menyudahi keterangan Tujuan dan Asas Pendidikan Nasional Indonesia! Moga-moga Pendidikan Nasional Indonesia lekas mendapat perhatian daripada rakyat jelata, sebagai pohon yang rindang tempat marhain Indonesia berlindung, dan sebagai langgar umum, tempat rakyat mengasah budi dan pekerti.

(Dari brosur, terbit di tahun 1932)

DEMOKRASI ASLI INDONESIA DAN KEDAULATAN RAKYAT

Dalam majalah "Persatuan Indonesia" No. 109 si rakyat menulis perkara demokrasi. Ia mencela demokrasi-import yang "tentu tinggal demokrasi import, artinya tidak kebudayaan kita". Dan juga ia menolak cita-cita Volkssouvereiniteit. Itu sama sekali barang import saja dan "boleh kita buang". Di sini ia menyindir asas pergerakan kita, karena kita memakai dasar Kedaulatan Rakyat, yaitu "Volkssouvereiniteit" dengan kata Belanda. Akhirnya ia menulis: "Kedemokrasian ada keyakinan keadilan segenap bangsa Indonesia, bukan keyakinan import cap Volkssouvereiniteit atau lain, melainkan keyakinan Indonesia sejati. Keyakinan ini mesti menjadi semboyan segala partai-partai Indonesia, dan mesti menjadi dasar susunan Indonesia Merdeka yang akan datang".

Kita senantiasa suka membaca kritik-kritik, karena berkat kritik itu kita dapat memperdalam paham kita, memperkuat sendi-sendi asas kita dan memperbaiki pendirian kita. Persoalan tentang demokrasi asli Indonesia tentu akan kita hargai benar, karena kita juga mau menyusun perumahan Indonesia Merdeka di atas dasar demokrasi yang terdapat dalam pergaulan hidup yang asli di Indonesia. Sebelumnya Si Rakyat tahu membuka mulut dalam hal politik, kita sudah menyatakan keyakinan kita itu dalam kitab perlawanan kita, yang bernama "Indonesië Vrij", terbit di tahun 1928. Di dalamnya kita sebut tiga fasal yang akan kita pakai sebagai sendi perumahan Indonesia Merdeka. Pertama: cita-cita rapat yang hidup dalam sanubari rakyat Indonesia dari zaman dahulu sampai sekarang dan tak luput karena tindisan yang pelbagai rupa. Kedua: cita-cita massa-protest, yaitu hak rakyat untuk membantah dengan cara umum segala peraturan negeri yang dipandang tidak adil. Inilah yang menjadi dasar tuntutan kita, supaya mendapat kemerde-

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

kaan bergerak dan berkumpul bagi rakyat! Ketiga: cita-cita tolong-menolong. Sebab itulah, maka semenjak tahun 1925 kita tidak puas membuat propaganda untuk kooperasi, sebagai dasar perekonomian Indonesia.

Dasar-dasar demokrasi yang terdapat dalam pergaulan hidup asli di Indonesia kita pakai sebagai sendi politik kita. Akan tetapi kita insaf akan pertukaran zaman, insaf bahwa dasar-dasar yang ada dahulu tidak mencukupi sekarang untuk menyusun Indonesia Merdeka yang berdasar demokrasi. Sebab itu asas-asas asli itu harus dicocokkan dengan kehendak pergaulan hidup sekarang, harus dibawa ke atas tingkat yang lebih tinggi. Pendeknya, diluaskan lingkarannya dan dilanjutkan tujuannya!

Dalam memperluas itu kita sampai kepada teori Kedaulatan Rakyat! Ini bukan satu barang import, suatu tiruan dari teori Volkssouvereiniteit, yang kembang di Eropah Barat, yang berdasar individualisme (bersifat perseorangan). Dalam "Daulat Rakyat" No. 1 saya kira sudah cukup diterangkan, bahwa dasar Kedaulatan Rakyat yang kita junjung tidak sama dengan Volkssouvereiniteit cap Eropah. Betul tampak persamaan nama, akan tetapi tidak persamaan rupa! Kita sudah pernah mengatakan dalam suatu interview, bahwa Timur boleh mengambil mana yang baik dari Barat; tetapi jangan ditiru, melainkan disesuaikan, jangan di-adopteren, melainkan di-adapteren!

Memang nama dan pengertian itu datang dari Barat. Tidak didapat dalam bahasa kita dahulu, sebab belum ada juru politik atau juru-filsafat dalam pergaulan kita yang menguraikan teori Hukum Negara (Staatsrecht). Juga perkataan "demokrasi" yang dipakai oleh si rakyat tidak asli. Perkataan itu juga import! Akan tetapi si pemabuk "asli" ini memakai saja perkataan itu. Kenapa tidak dicari pula "aslinya", supaya jangan ragu?

Sebab kita tahu menghargai kritik, istimewa kritik yang ujudnya hendak memperbaiki (opbouwend), dan sebab kita pandang perlu hal "demokrasi asli Indonesia" dipersoalkan, maka kita mula-mula girang melihat kepala karangan Si Rakyat. Akan tetapi setelah kita membaca isinya, datang perasaan pada kita: "words, only words", "kata-kata saja, kosong tidak berisi".

Partai-partai Indonesia disuruh memakai semboyan "Demokrasi Indonesia". Tetapi bagaimana rupa demokrasi Indonesia itu, hal ini tidak diuraikan. Sebagai contoh disebutnya

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

pengertian demokrasi di Minangkabau: sepakat. *) Selanjutnya kita disuruh membaca kitab Dr. Haga, Indonesische en Indische demokratie. Kita kuatir, kalau-kalau rakyat yang membaca karangannya itu, tidak sanggup membaca kitab Haga. Dan pembaca yang bersifat kritis nanti bertanya: bagaimana menyesuaikan dasar mupakat di kampung atau di nagari kepada pemerintahan Indonesia yang begitu luas daerahnya dan begitu besar urusannya?

Dan kita bertanya lagi: bagaimana si rakyat akan mendirikan Indonesia Merdeka menurut demokrasi asli? Ini semuanya tidak diuraikannya, dan kita tahu, tidak dapat diuraikannya, kalau ia tinggal pada "keasliannya" dan tidak menerima susunan baru-baru dan pengertian baru-baru. Karena, rupa pergaulan hidup itu tidak tetap seperti dahulu, melainkan senantiasa berganti dan berubah. Demikian juga rupa Indonesia di waktu "asli" jauh berlainan dari sekarang. Sebab itu, seperti kita uraikan di atas, demokrasi asli itu saja tidak mencukupi sekarang untuk menyusun Indonesia Merdeka yang berdasar demokrasi. Perlu diluaskan pengertiannya dan dilanjutkan tujuannya.

Ke mana diluaskan dan ke mana dilanjutkan, tiap-tiap partai akan mempunyai pendapat dan konstruksi sendiri. Kita melanjutkannya menjadi Kedaulatan Rakyat. Akan tetapi di atas dasar "demokrasi asli" itu kaum ningrat yang kolot nanti

---

*) Untuk menyatakan adanya demokrasi di Minangkabau ia mengutip suatu pepatah Minangkabau, yaitu : "Kemanakan beraja ke Mamak — Mamak beraja ke penghulu — Penghulu beraja ke mupakat".

Mufakat siapa? Bukan mupakat rakyat, melainkan mupakat penghulu saja. Kalau saya tidak salah sudah banyak benar sekarang jumlah kemenakan yang tiada mau lagi "beraja" ke mamak dan penghulu, melainkan berkehendak supaya terhitung masuk orang yang balig dan turut hadir dalam rapat supaya turut mengatur penghidupan rakyat. Jadinya apa yang laku pada waktu dahulu, sekarang tidak disukai lagi.

Betul orang Minangkabau biasanya konservatif, karena adatnya. Akan tetapi ia tidak selamanya buta memandang dogma. Juga di dalam kitab lama-lama sudah tampak sedikit bukti, bahwa derajat penghulu itu tidak selama-lamanya tinggal tinggi. Dalam Hikayat Malin Deman, jilid ke-IV, kaca 16 kita dapat membaca suatu pantun yang dalam artinya, kalau diperhubungkan dengan peredaran zaman. Dengarlah bunyinya :

"Dahulu sarung gadubang,
Kini manjadi sarung golok,
Dahulu tuanku nan tabilang,
Kini manjadi olok-olok".

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

dapat mempertahankan peraturan feodalisme (sifat perbudakan) bagi Indonesia, dengan mengambil contoh kepada Indonesia lama.

Jadinya "demokrasi asli" sebagai semboyan tidak terpakai, karena kosong tidak berisi. Semboyan ini hanya boleh membesarkan hati kanak-kanak atau orang yang baru berpolitik. Akan tetapi ia tiada memberi penerangan kepada mereka, yang sudah biasa memikirkan hal ini dalam-dalam. Semboyan yang demikian sama dengan semboyan "demokrasi" bagi politik orang barat. Demokrasi saja tidak berarti lagi, sungguhpun di Barat perkataan itu juga mempunyai pengertian yang asli. Karena sekarang ada liberale democratie, ada vrijzinnige democratie, ada conservatieve democratie dan ada pula sociale democratie. Semuanya ini memakai "demokrasi asli Barat" sebagai dasar!

Di sini akan kita selidiki sedikit kedudukan demokrasi asli di Indonesia, supaya tampak dengan jelas akan kosongnya semboyan "demokrasi Indonesia" untuk menjadi dasar susunan Indonesia Merdeka.

Di waktu dahulu, sebelum tanah-tanah Indonesia jatuh ke bawah perintah bangsa asing, terdapat demokrasi hanya dalam pemerintahan desa, yang bersendi kepada Rakyat. Jadinya ada Desa-demokrasi! Akan tetapi tidak ada Indonesia-demokrasi.

Indonesia seumumnya diperintah oleh raja-raja dengan peraturan autokrasi dan feodalisme, seperti juga di tanah Barat pada waktu itu. Rakyat itu cuma dipakai sebagai perkakas untuk menyempurnakan kesenangan dan keperluan mereka. Ceritera-ceritera wayang dan hikayat-hikayat Melayu cukup membuktikan hal ini. Raja ini misalnya mau mengambil puteri raja lain untuk menjadi permaisurinya. Kalau tidak dapat dengan mupakat, direbut dengan kekerasan. Dan rakyat disuruh berperang untuk keperluan raja tadi, yang menyangka dirinya sebagai wakil Tuhan Allah di atas dunia ini.

Keadaan feodalisme inilah yang mencelakakan rakyat Indonesia sampai diperintah oleh bangsa asing. Demokrasi desa, yang mempunyai dasar yang baik, tidak dapat maju dan tinggal pincang rupanya, karena di pundaknya terdapat autokrasi semata-mata.

Jadinya, di dalam pergaulan Indonesia yang asli, demokrasi itu hanya terdapat di bawah. Pemerintahan di atas semata-mata berdasar autokrasi. Di atas kepala autonomi desa berdiri

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Daulat Tuanku, yang melakukan sewenang-wenang, yang tiada dikontrole oleh rakyat.

Sebab itu, kalau Indonesia mau mendapat pemerintahan yang berdasar demokrasi, tidak boleh kita menoleh ke belakang. Kita harus melanjutkan "demokrasi asli" menjadi Kedaulatan Rakyat, supaya terdapat peraturan pemerintahan rakyat untuk Indonesia seumumnya. Pendek kata: Daulat Tuanku mesti diganti dengan Daulat Rakyat! Tidak lagi seorang bangsawan, bukan pula seorang tuanku, melainkan rakyat sendiri yang raja atas dirinya.

Inilah dasar pemerintahan rakyat, dasar demokrasi tulen, yang dimaksud oleh segala demokrasi yang asli, maupun di Athene, maupun di Rum, maupun di Indonesia lama di dalam desa, marga dan lain-lain.

Sebab rakyat semuanya terlalu banyak dan tidak dapat menjalankan pemerintahan, maka pemerintahan negeri diatur cara perwakilan dengan perantaraan rapat-rapat dan Dewan-dewan, berjonjong-jonjong (bersusun-susun) dari bawah ke atas, dari yang sekecil-kecilnya di desa sampai kepada yang sebesar-besarnya, yaitu Dewan Rakyat Indonesia, badan perwakilan rakyat Indonesia seumumnya. Demikianlah susun demokrasi Indonesia menurut dasar "Kedaulatan Rakyat".

Sekarang nyatalah, bahwa teori Kedaulatan Rakyat yang menjadi dasar politik kaum kita, yang disindir oleh Si Rakyat, tidak bertentangan dengan "demokrasi asli di Indonesia", melainkan adalah kelanjutannya! Jadinya, kita tiada membuang apa yang baik pada asas-asas lama, tidak mengganti demokrasi asli Indonesia dengan barang import. Demokrasi asli itu kita hidupkan kembali, akan tetapi tidak pada tempat yang kuno, melainkan pada tingkat yang lebih tinggi, menurut kehendak pergaulan hidup sekarang.

Demikian juga dalam keadaan perekonomian! Juga di sini harus diadakan peraturan baru dan susunan baru yang tiada didapat dalam pergaulan hidup Indonesia yang asli. Dahulu bangsa kita hidup dalam Naturalwirtschaft, mempunyai producttietechniek yang paling primitif. Sekarang perekonomian rakyat kita sudah bersangkut-paut dengan ekonomi dunia. Di kemudian hari tentu ia juga akan mendapat rupa modern dan berkehendak kepada peraturan baru dan susunan baru. Perusahaan yang berdasar tolong-menolong akan kita lanjutkan menjadi perusahaan kooperasi dengan mempergunakan teknik baru.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Dahulu soal perekonomian demokrasi tidak ada. Sekarang soal itu penting sekali. Dasar Kedaulatan Rakyat harus dipasangkan kepada pergaulan ekonomi. Dahulu tidak ada kaum kapitalis yang menindis, tidak ada pula kaum pekerja yang tertindis. Dahulu si pekerja mengerjakan sawah sendiri dan ladang sendiri serta mempunyai perkakas sendiri. Sekarang sudah timbul pertentangan antara kaum kapitalis dan kaum buruh. Kaum buruh sekarang pada sebagian besar tiada lagi mempunyai milik, melainkan sebagai Nur-Arbeiter — si pekerja saja — menjual tenaganya kepada kaum majikan yang mempunyai perkakas penghasilan, jadinya menguasai penghidupan orang banyak. Peraturan kapitalisme inilah yang ditentang oleh dasar Kedaulatan Rakyat, yang dipakai oleh golongan kita. Tidak lagi orang seorang atau satu golongan kecil yang mesti menguasai penghidupan orang banyak seperti sekarang, melainkan keperluan dan kemauan rakyat yang banyak harus menjadi pedoman perusahaan dan penghasilan. Sebab itu segala tangkai penghasilan besar yang mengenai penghidupan rakyat harus terletak di bawah penjagaan rakyat dengan perantaraan badan-badan perwakilannya. Sebab itu pula, tidak lagi nafsu kepada untung yang harus menjadi pedoman penghasilan, melainkan kemakmuran rakyat! Untuk menyelamatkan cita-cita ini golongan kita mengemukakan dasar demokrasi ekonomi, teratur menurut cita-cita Kedaulatan Rakyat. Dengan semboyan "demokrasi Indonesia" soal ini tidak dapat diselesaikan!

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Bab II

MUSYAWARAH

Mohammad Koesnoe

Musyawarah[1] adalah pembahasan bersama dengan maksud untuk mencapai suatu keputusan sebagai penyelesaian dari suatu masalah bersama. Orang yang mempelajari musyawarah memasuki bidang permasalahan dari suatu corak demokrasi yang biasa disebut "kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan"[2], sebagaimana tercantum dalam Mukaddimah Undang-Undang Dasar R.I. 1945.[3] Demokrasi semacam ini telah berabad-abad lamanya dipakai dan dijalankan dalam masyarakat adat Indonesia, berdasarkan sistim musyawarah yang memberi kemungkinan untuk mengambil keputusan secara bersama.

Semenjak beberapa tahun pemerintah Indonesia telah berusaha untuk membuat perumusan tentang cara mengambil keputusan ini agar supaya dapat diterima secara keseluruhan oleh semua orang. Namun demikian, sampai kini pemerintah belum berhasil merumuskan lembaga adat ini dalam suatu bentuk yang dapat dipergunakan dalam mengambil keputusan secara nasional.[4]

Untuk dapat menyelami makna istilah ini, rasanya perlu diketahui bagaimana lembaga tersebut dipakai dalam susunan masyarakat yang sejak berabad-abad lamanya telah mengikuti dan melaksanakan salah satu azasnya, yaitu azas kerakyatan[5]

Karangan ini diambil dari buku Dr. Mohammad Koesnoe, *Musjawarah : Een wijze van volksbesluitvorming volgens Adatrecht* (Nijmegen : Katholieke Universiteit te Nijmegen, 1969), yang berisi pidato yang diucapkan pada upacara penutupan masa kerja sebagai Gurubesar Tamu dalam Ilmu Hukum Adat Indonesia di tahun 1968-1969, diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia oleh Gadis Rasjid, terjemahan dengan izin penulis.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

dalam praktek; artinya hikmah kebijaksanaan untuk membahas suatu persoalan secara bersama. Oleh karena itu, perlu kita pelajari terlebih dahulu salah satu azasnya, yaitu kerakyatan, sebelum kita mempersoalkan masalah musyawarah.

I

Kerakyatan antara lain didasarkan atas hikmah kebijaksanaan untuk bersama-sama membahas suatu masalah yang perlu dipecahkan oleh masyarakat. Gagasan ini hidup dan dijalankan dalam desa-desa Indonesia, yaitu dalam masyarakat adat. Gagasan ini bersumber dari kekuasaan mutlak rakyat, suatu pengertian yang lain maknanya daripada pengertian kedaulatan rakyat sebagaimana dipakai dalam teori hukum dan negara Barat, seperti yang diilhamkan oleh Kontrak Sosial. Gagasan kedaulatan rakyat dalam teori Kontrak Sosial adalah berdasarkan suatu situasi pemikiran di mana manusia dianggap hidup dalam keadaan bebas dan mempunyai derajat yang sama dengan manusia yang lain. Karena manusia dibekali akal dan kemauan bebas, maka manusia yang bebas dan sama tersebut juga bebas berusaha untuk hidup sesuai dengan keinginannya, serta memberi isi kepada kehidupan tersebut. Dalam hubungan kemasyarakatan hal ini terwujud dalam usaha mengejar kepentingan pribadi masing-masing. Oleh karena itu, teori tersebut di atas memberikan kesimpulan, bahwa kepentingan pribadi dapat berbenturan satu dengan yang lain.

Karena manusia dibekali akal, maka ia dapat mempersiapkan diri untuk menghadapi kemungkinan tersebut, sehingga ia terpaksa mencari suatu bentuk kehidupan bersama, di mana bentrokan dapat dicegah sampai ke batas sekecil mungkin. Untuk mencapai suatu masyarakat yang tenang dan aman, manusia sepakat untuk mencegah timbulnya perbenturan, dengan jalan mengadakan suatu permufakatan yang oleh para cendekiawan dinamakan Kontrak Sosial. Susunan masyarakat manusia yang teratur ini adalah hasil daripada Kontrak Sosial tersebut, yang disusun bersama-sama oleh pribadi-pribadi itu sendiri, di mana mereka mengorbankan sebahagian daripada kebebasan dan persamaan mereka sendiri demi kepentingan Kontrak Sosial itu.

Maka dapatlah dimengerti bahwa kedaulatan rakyat di sini mempunyai arti kedaulatan yang disandarkan atas kesamaan dan kebebasan masing-masing pribadi dalam masyarakat.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Kedaulatan rakyat adalah di tangan semua pribadi, dan hanya dapat dijalankan bila semua pribadi itu telah menyerahkan kemauan bersama mereka demi untuk kepentingan masyarakat.[6]

Pelaksanaan gagasan ini menimbulkan terbentuknya bermacam-macam lembaga demokrasi yang kita temui dalam negara-negara modern.[7] Walaupun bentuk lembaga-lembaga tersebut berbeda-beda, pelaksanaannya berdasarkan suatu dasar pemikiran, yaitu bahwa kedaulatan rakyat merupakan gabungan keseluruhan dari kemauan masing-masing pribadi, yang jumlahnya dalam masyarakat tersebut ditentukan oleh suara terbanyak. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan teori tersebut suara terbanyaklah yang merupakan faktor yang menentukan kemauan rakyat. Dalam cara pemikiran ini, jumlah suara yang kurang harus mengalah kepada jumlah suara yang terbanyak.[8] Jadi, nyata bagi kita adalah bahwa kedaulatan rakyat tidak berarti kemauan dari seluruh rakyat, tetapi kemauan dari suara terbanyak.

Dapatlah dimengerti dan diterima sebagai kenyataan, bahwa pelaksanaan ini bersumber pada Kontrak Sosial. Dari semula orang dibayangi oleh perasaan takut, yaitu takut kehilangan kebebasan diri dan kesamaan, dan takut kalau-kalau tidak sanggup membela kepentingan diri sendiri. Nampaknya jelas sekali bahwa teori ini adalah berdasarkan atas perjuangan kekuasaan, perjuangan suatu pribadi melawan pribadi yang lain, atau sebagaimana dirumuskan oleh Hobbes: *"omnium bellum contra omnes"*. Dari cara berfikir demikian mudah ditarik kesimpulan, bahwa yang kuat berkuasa atas yang lemah. Karena itulah kemauan orang banyak mengatasi kemauan yang sedikit.

Istilah kerakyatan berlandaskan titik-tolak pemikiran yang lain. Pemikirannya tidak bersifat abstrak, tetapi menuruti garis pemikiran yang kongkrit. Dasarnya ialah suatu realita, yaitu bahwa manusia tidak pernah hidup dalam sebuah kondisi alam, sebagaimana yang digambarkan oleh ahli-fikir yang telah menghasilkan Kontrak Sosial. Semenjak dahulu kala manusia selalu dikelilingi oleh manusia lain. Sejak dahulu manusia bergantung pada hal-hal yang mengelilinginya, seperti alam, manusia lain dan adat istiadat. Dalam jalan pemikiran demikian tidak mungkin timbul teori bahwa manusia bebas dari lingkungan sekelilingnya. Karena itu, cara berfikir demikian bersumber pada pengertian, bahwa manusia adalah suatu makhluk sosial, dengan segala akibatnya.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Hal ini dapat dibuktikan dari pendapat yang berlandaskan dasar fikiran tentang hubungan antara pribadi dan masyarakat sekelilingnya.[8] Pribadi dan masyarakat sekelilingnya merupakan suatu kesatuan yang tidak dapat dipisah-pisahkan. Suatu pribadi hanya seorang anggota, artinya anggota dari suatu kesatuan yang hidup, dan karena itu merupakan suatu totalitas kecil dalam cara berfikir demikian. Setiap pribadi sebagai anggota masyarakat sama nilainya (tetapi tidak sama sifatnya), dalam hubungan kelanjutan kehidupan masyarakat. Tiap manusia mempunyai arti yang sama untuk kehidupan dan kelanjutan hidup masyarakat. Dengan perkataan lain, tiap pribadi diukur dengan latar belakang gagasan susunan masyarakat alamiah, sebagai makhluk yang hidup dalam golongan dan bergaul dalam suatu pimpinan masyarakat yang saling berkaitan. Hal ini berarti, bahwa seorang pribadi hanya mempunyai arti karena masyarakat dan kehidupannya dalam masyarakat.

Jelas sekali bahwa gagasan ketidak-samaan manusia tidak berarti bahwa masing-masing pribadi harus saling mencurigai karena kepentingan dan cita-cita mereka dapat berbentrokan, tetapi dalam gagasan ini tercakup fikiran, bahwa dalam hubungan alam keseluruhan tiap-tiap pribadi merupakan bagian dari pada alam keseluruhan, sehingga mereka dapat saling mengerti, saling menghargai, saling percaya-mempercayai untuk bekerjasama demi kesejahteraan masyarakat, yang dengan sendirinya berarti membahagiakan setiap anggota dan setiap bagian dari masyarakat. Mudahlah difahami, bahwa pendapat tentang perimbangan kekuasaan dari suatu pribadi terhadap pribadi yang lain dan bahwa fikiran tentang *"omnium bellum contra omnes"* tidak mungkin terdapat dalam cara berfikir demikian. Semua pendapat dan keinginan dari seorang pribadi yang mempunyai aspek sosial, harus diperbincangkan terlebih dahulu dalam hubungannya dengan kepentingan masyarakat sebagai keseluruhan.

Ini tidak berarti, bahwa masing-masing pribadi tidak boleh mempunyai pendapat sendiri dalam soal-soal yang menyangkut kepentingan bersama. Cara berfikir demikian menghendaki, bahwa kemauan tiap pribadi dan pikiran tiap pribadi dipertimbangkan masak-masak oleh mereka sendiri dan masyarakat sekelilingnya, untuk diuji apakah gagasan tersebut akan merusak keselarasan dalam masyarakat atau tidak. Dengan keselarasan tidak dimaksudkan keselarasan yang ada dalam arti memper-

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

tahankan yang lama, tetapi yang dimaksudkan adalah keselarasan dalam tiap tahap perkembangan masyarakat. Dalam cara berfikir demikian, bukan kemauan atau pikiran daripada yang terkuat atau daripada suara terbanyak, tetapi nilainya yang menentukan isi dari gagasan atau kehendak, yang dimajukan.

Sebuah gagasan atau keinginan diperiksa, untuk dinilai apakah ia sesuai dengan kepentingan bersama atau/dan sesuai dengan perkembangan harmonis dari seluruh masyarakat; atau apakah gagasan ini patut dijadikan bahan pembahasan bersama. Pembahasan bersama ini tidak begitu memperhatikan dari mana datangnya, atau siapa yang memajukan gagasan tersebut, dan apakah ini kemauan dari orang terbanyak. Bukan. Orang lebih memperhatikan isi dan nilai dari gagasan tersebut. Jika nilai gagasan tersebut membuktikan, bahwa ia cocok untuk kepentingan bersama, dan membawa kemajuan bagi kepentingan bersama, serta berfaedah bagi masyarakat dan bagi keselarasan dalam masyarakat, maka gagasan tersebut diterima seluruhnya oleh masyarakat.

Penerimaan tersebut tidak didasarkan atas pemungutan suara. Gagasan tersebut diterima berdasarkan kenyataan, bahwa ia diakui kebenarannya oleh seluruh masyarakat.[10] Gagasan tersebut diterima dengan alasan, bahwa ini adalah kemauan bersama, karena merupakan "kebulatan kehendak",[11] yang pada saat itu berlaku dalam masyarakat. Untuk mencapai kebulatan kehendak tersebut, masyarakat adat sejak berabad-abad lamanya telah memakai sistim pembahasan yang dinamakan "musyawarah".

Dari bahan yang luas yang terdapat dalam masyarakat adat di mana-mana, akan saya berikan satu contoh saja, suatu contoh yang telah saya pelajari dan teliti dan di mana saya mempunyai pengalaman, yaitu musyawarah yang terdapat pada adat suku Sasak di pulau Lombok, yang dinamakan Begundem, artinya pembahasan yang mendalam.

II

Lembaga Begundem yang terdapat dalam masyarakat Sasak,[12] menyangkut semua kegiatan dari badan pemerintah desa mengenai masalah-masalah yang secara singkat dapat dinamakan kebijaksanaan adat, interpretasi-interpretasi adat dan delik-delik adat. Oleh karena itu, perlu kita pelajari dahulu organisasi pemerintah desa menurut adat di daerah tersebut.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Pemerintah desa Sasak berdasarkan suatu konsep adat dan terdiri dari berbagai-bagai badan :

1. Seorang Kepala Desa, yang pada dasarnya dipilih dari dan oleh rakyat. Ia dibantu oleh
2. Suatu staf untuk administrasi, dan
3. Suatu Dewan Adat untuk kebijaksanaan pemerintah dan soal-soal adat. Dewan Adat ini terdiri dari orang tua-tua yang dinamakan krama desa.
4. Seorang pejabat yang dinamakan Mangku, untuk hal-hal yang menyangkut hubungan dengan dunia sakral dan dewa-dewa.
5. Para Kiyai yang dikepalai orang seorang Penghulu, untuk hal-hal yang menyangkut agama Islam.

Lembaga Begundem mengurus hal-hal yang disebut dalam pasal 3 di atas yaitu Dewan Orang Tua atau Krama Desa yang membantu Kepala Desa dengan nasehat yang mengikat, berdasarkan keputusan kebulatan kehendak daripada anggota Dewan dalam persidangan.

Untuk memberi gambaran bagaimana caranya Begundem tersebut mencapai kebulatan kehendak, di bawah ini kita terangkan azas daripada Begundem itu :

1. Setiap anggota dalam Begundem dapat menyampaikan pikirannya mengenai suatu masalah berdasarkan sistim "petok-patek" (mematahkan lengan) atau "petok-imah" (mematahkan tangan).
2. Dalam mengemukakan buah fikiran, disyaratkan bahwa pembicaraan tidak boleh menyimpang dari masalah yang sedang dibahas.
3. Setiap pembahasan harus berdasarkan pada keinginan untuk memberi sumbangan terhadap usaha mencari penyelesaian, sebab inilah makna dari Begundem.
4. Setiap pengikut dalam persidangan diwajibkan untuk bertindak sopan, baik dalam sikapnya maupun dalam pembicaraannya.
5. Setiap pengikut wajib menghormati keputusan yang telah diambil dan menjalankannya dalam praktek.

Azas pertama yaitu "petok-patek" atau "petok-imah" berarti bahwa setiap anggota berhak untuk menyampaikan pendapatnya tentang masalah yang dibahas dengan cara yang paling jelas dan paling memuaskan bagi anggota itu serta mengusulkan penyelesaian. Kebebasannya dijamin oleh istilah

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

"petok-patek" dan "petok-imah", artinya bahwa tidak ada lengan atau tangan lagi yang dapat mencegahnya mengeluarkan pendapat secara bebas. Kemerdekaan mengeluarkan fikiran juga dijamin karena waktu bicara tidak dibatasi. Juga karena di dalam Begundem, yang muda-muda diperbolehkan menyampaikan kritik yang wajar atas pendapat yang tua, jadi berlainan dengan kebiasaan adat di lain tempat yang menghendaki agar kita menghormati orang yang lebih tua. Akhirnya kebebasan ini juga terjamin dalam kemungkinan bahwa diskusi-diskusi diadakan dalam dua tahap atau lebih. Kebiasaannya ialah bahwa bila semua pengikut sudah selesai menyampaikan pendapatnya, ketua rapat menanyakan siapa yang ingin berbicara sekali lagi.

Dalam hal-hal di mana kebulatan fikiran belum jelas, atau belum tercapai kebulatan fikiran, sidang ditunda untuk memberi kesempatan pada para peserta untuk tukar-menukar fikiran secara informil dalam suasana tenang. Setelah sidang ditunda, para peserta pada umumnya telah mencapai pengertian yang lebih baik, dan menurut keterangan yang saya peroleh dalam beberapa hal pembicaraan tidak formil memakan waktu sampai beberapa malam, di mana tercapai suatu keputusan yang memuaskan semua peserta, berkat adanya penundaan tersebut.

Azas kedua ialah, bahwa pembahasan tidak boleh menyimpang dari pokok persoalan, dan bila perlu sesuatu pembicaraan dapat dibatasi atau dikekang untuk mencapai hasil yang memuaskan. Akibatnya, setiap peserta diwajibkan untuk tidak membicarakan hal-hal yang tidak relevan. Azas ini juga menghendaki bahwa tiap pembicara menguasai persoalan yang dibicarakan. Sebab, dalam pembahasan segi-segi baru dapat ditemukan, yang mungkin dapat menjadi titik penyambung antara berbagai-bagai pendapat, sehingga pembulatan pikiran di antara semua peserta dapat tercapai. Dengan demikian, salah satu syarat untuk menjadi peserta (anggota) ialah, bahwa ia memiliki keahlian[13] yang diperlukan.

Azas ke-3, yaitu inti dari Begundem mensyaratkan, bahwa setiap peserta harus bertitik tolak dari kepentingan bersama dalam mengemukakan pikiran dan pendapatnya. Hal ini dapat dimengerti, karena setiap masalah yang dibawa ke dalam Begundem menyangkut kepentingan keseluruhannya, sehingga penyelesaiannya harus bermanfaat untuk masyarakat. Di sini

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

kita lihat, bahwa tidak mungkin timbul pertentangan kepentingan antara beberapa pribadi atau beberapa golongan. Tetapi, yang muncul adalah suatu usaha bersama untuk mencapai kebulatan pikiran dengan cara membahas masalahnya dari berbagai-bagai segi penglihatan. Karena, bila keputusan yang dicapai ternyata gagal, maka semua orang akan ikut merasakan, bahwa kesejahteraan masyarakat terancam. Ini berarti, bahwa seseorang yang ingin menjadi anggota Begundem harus mempunyai pribadi yang agung yang tidak hanya mempunyai pengetahuan yang luas tentang adat dan masyarakat, tetapi juga mempunyai sikap hidup yang matang dan tanpa cacat.[14] Dan, bahwa setiap peserta cukup bijaksana, untuk dapat menilai semua pembahasan dengan latar belakang pembahasan bersama untuk persoalan-persoalan bersama. Oleh karena itu, di dalam suatu Begundem jarang kita temui pertentangan yang tajam, sehingga jarang terjadi perdebatan yang panas dan tajam. Sebaliknya, semua gagasan diuraikan dengan tenang, dan pendapat-pendapat yang berbeda diteliti dengan tenang untuk dicari kebenarannya.

Azas ke-4 ialah, tentang cara ikut serta dalam suatu Begundem, dan cara menyampaikan pendapat dalam pertemuan itu. Semuanya itu harus dilakukan sesuai dengan tatakrama dan kesopanan yang berlaku dalam adat. Dalam adat Sasak sikap ini dinamakan Tertib Tapsila (peraturan tatakrama dan kesopanan). Sikap ini sangat penting dalam adat. Sikap ini menentukan tertibnya jalan tukar-menukar fikiran dan suasana yang baik di dalam dan di luar lingkungan antara para pesertanya. Sehingga ketenangan dalam pergaulan di dalam dan di luar Krama dapat dipelihara. Juga suasana ketenangan di dalam pembahasan dapat dipelihara, sehingga fikiran yang dalam dan berfaedah dapat dipahami dengan baik.

Dari pengalaman juga terbukti, bahwa azas ini dapat mencegah timbulnya kekasaran dalam tingkah-laku dan dalam hal mengeluarkan pendapat. Setiap usaha atau kecenderungan untuk memakai kata-kata tertentu, atau mengambil sikap yang dapat merusak suasana aman dan damai, segera dikoreksi oleh ketua atau salah seorang peserta. Biasanya anggota yang tertua atau yang paling dihormati di antara pesertalah yang memberi peringatan bila terdapat sikap yang kurang sopan. Ketua menganggap tegoran seperti itu tidak merupakan gangguan, karena merupakan koreksi yang berfaedah bagi Begundem. Bila koreksi

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

tersebut diucapkan oleh seorang anggota yang tua, semua peserta menyatakan persetujuannya dan yang bersangkutan dengan sendirinya memperhatikan tegoran tersebut. Saya dengar, bahwa setiap peserta sebelum mengikuti Begundem telah mempersiapkan pendapatnya dan perkataan-perkataan yang akan diucapkannya, agar supaya dapat membawakan diri secara terhormat.

Azas ke-4 ini pada hakekatnya juga menuju apa yang telah disebutkan dalam azas ke-3, yaitu bahwa hasil pembicaraan ini adalah kebulatan pikiran dari semua para peserta. Oleh karena itu, syarat yang utama dalam adat ialah supaya para peserta tidak menentang pendapat peserta yang lain. Syarat utama dari adat ialah, bahwa semua peserta tidak memandang peserta yang lain sebagai musuh tetapi sebagai saudara, tanpa mempunyai perasaan benci atau dengki. Azas ini juga merupakan patokan bagi semua peserta, untuk memperoleh wibawa dengan sikap yang baik. Karena keanggotaan dari suatu Krama berarti menjadi pribadi yang berwibawa yang juga mencerminkan sikap penduduk sedesanya. Inilah sebabnya mengapa lembaga Krama mempunyai wibawa begitu besar di mata rakyat.

Azas ke-5 erat hubungannya dengan syarat-syarat yang diperlukan untuk menjadi anggota dari sebuah Krama (yaitu Dewan Adat yang terdiri dari orang tua-tua yang melaksanakan Begundem). Sebagaimana telah diterangkan tadi, seseorang yang menjadi anggota sebuah Krama harus mempunyai pribadi yang tinggi dan diakui oleh lingkungannya sebagai seorang yang berpengalaman dan menguasai adat. Salah satu syarat dalam adat Sasak untuk menguji apakah seseorang memenuhi syarat ialah, bahwa orang yang bersangkutan haruslah seseorang yang "tindih", artinya seseorang yang perkataannya dapat dipercayai. Dalam adat Sasak ini berarti, bahwa orang yang bersangkutan sadar akan kedudukannya. Seseorang yang sadar akan nilai pribadinya, menurut adat Sasak, adalah seseorang yang menghargai pendapatnya dan karena itu akan tetap mempertahankan keputusan yang telah diambilnya bersama dengan teman-temannya.[15]

Azas ini juga berlaku bagi para anggota Krama, sehingga menjadi kewajiban mereka untuk, di mana saja dan dalam keadaan apapun juga, menghargai keputusan-keputusan yang telah diambil oleh Krama. Seorang anggota Krama sama sekali tidak boleh, di dalam maupun di luar lingkungan Krama,

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

mengucapkan sesuatu atau melakukan sesuatu yang menunjukkan seakan-akan dia tidak setuju dengan apa yang telah diputuskan di dalam Krama. Kami mendengar bahwa bagi anggota Krama berlaku peraturan adat terhadap anggota yang tidak menghargai keputusan yang diambil dalam sidang Krama. Umpamanya, orang yang bersangkutan harus melakukan beberapa tindakan adat dan kemudian dibuang dari masyarakat, yang dalam istilah adat disebut "diselong", dan dengan tindakan itu keselarasan yang telah rusak itu dapat seimbang kembali.

Azas-azas seperti tercantum di atas di dalam praktek menjamin suasana tenang dan bersih di dalam Begundem, di mana setiap anggota mengikuti pembahasan dengan cara yang tekun dan teliti. Jarang terjadi seorang anggota menyela pembicaraan orang lain atau menunjukkan bahwa ia tidak mengikuti persoalan yang dibicarakan. Penyelaan hanya mungkin dilakukan dalam hal ucapan yang dianggap menyinggung perasaan kesopanan dan ketertiban. Penyelaan demikian tidak bersifat koreksi yang pedas dan kasar, tetapi diucapkan dengan perkataan-perkataan yang bersifat kebapaan.

Jalannya suatu Begundem dapat berlangsung menurut tiga kemungkinan :

Pertama: setelah ketua memajukan persoalan, ia menyerahkan pemecahannya kepada rapat. Ini biasanya mengakibatkan pembahasan yang lama.

Kedua: Keputusan diambil oleh Begundem berdasarkan saran dari Ketua. Hal ini terjadi bila segera setelah pembukaan Begundem, ketua memajukan pemecahan masalah dan pemecahannya itu diterima oleh Begundem. Dalam hal ini pembahasan berputar di sekitar penyorotan usul pemecahan yang diajukan ketua. Para anggota dapat memajukan perobahan-perobahan yang diperlukan terhadap usul ketua itu.

Ketiga: Pemecahan yang dicapai lain sekali bunyinya dari pada apa yang diusulkan. Hal ini terjadi bila Begundem berpendapat, bahwa hasil pemecahan mereka lebih baik daripada pemecahan yang diusulkan oleh ketua.

Pada umumnya ketua Begundem tidak memajukan pendapatnya. Ia membiarkan peserta untuk mengetengahkan pendapat mereka masing-masing. Jadi, seluruh pembahasan di antara para anggota dipimpinnya seperti seorang bapak, sampai semua anggota memperoleh kesempatan untuk mengucapkan pendapat mereka. Sebagai orang yang tertua dalam Krama, ketua seakan-

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

akan menempatkan dirinya di atas semua pendapat sehingga ia sanggup melihat dari semua segi. Inilah sebabnya mengapa anggota Krama menghargai dan menghormati ketua. Dan ini jugalah sebabnya, mengapa dalam hal-hal yang sukar dicapai pemecahannya, pendapat ketua pada akhirnya diterima.

Dari pengalaman dapat dilihat, bahwa kebijaksanaan seorang ketua selalu diperlukan bila timbul kesulitan, karena adanya pendapat yang berbeda dan saling bertentangan dalam Begundem. Keputusan yang bijaksana dari seorang ketua dalam hal ini selalu membawa kejernihan dan ketenangan, dan dapat dijadikan landasan untuk menarik kesimpulan yang tepat mengenai terkaitnya pendapat yang berbeda, hal mana memungkinkan tercapainya kebulatan pendapat.

Oleh karena itu syarat untuk menjadi ketua Begundem ialah pengalaman, pengetahuan, kebijaksanaan dan kepandaian mengendalikan diri, yang memungkinkannya memperoleh kewibawaan dan kepemimpinan di dalam rapat.

Yang memegang pimpinan aktif dalam suatu Begundem adalah sekretaris. Dia yang menentukan giliran pembicara dan dia pula yang menyusun acara rapat. Peranan ketua hanyalah terbatas pada pembukaan Begundem, pengaturan cara pembahasan, menyimpulkan pembahasan dan menutup sidang. Bila semua pembahasan selesai, sekretaris menyerahkan kembali pimpinan sidang kepada ketua, disertai dengan sebuah laporan di mana tercatat secara umum apa-apa yang telah diucapkan oleh para anggota dan pendapat-pendapat mana yang telah dikemukakan.

Setelah mengambil oper pimpinan Begundem, ketua mengetengahkan semua gagasan yang telah dikemukakan dan merumuskan kesimpulan pendapat Begundem. Dalam hal ini ia berusaha mencari rumusan yang mencakup semua segi yang dimajukan Begundem, supaya semua kesimpulan yang ditarik Begundem merupakan kebulatan pendapat dari seluruh rapat. Pendapat-pendapat yang dianggap tidak dapat diterima sebagai bahagian dari kebulatan dikesampingkan, untuk dibahas dalam sidang Begundem berikutnya, dengan harapan bahwa pendapat tersebut dapat dipakai untuk kepentingan dan kemanfaatan seluruh penduduk.

Setelah ketua mengambil alih pimpinan, maka telah menjadi kebiasaan, bahwa tidak seorang anggotapun yang mengeluarkan pendapat lagi. Ini berarti bahwa bila ketua telah

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

menarik kesimpulan, Begundem telah selesai, dan bahwa keputusan yang diambil sesuai dengan perumusan yang diucapkan oleh ketua, kecuali bila hadirin tidak setuju dengan perumusan keputusan tersebut.

Nampaklah di sini, bahwa kesimpulan yang dirumuskan oleh ketua mempunyai fungsi tertentu, yaitu fungsi mempersatukan semua pendapat yang berbeda dan bertentangan dalam Begundem.

III

Di mana-mana di Indonesia kita temukan masyarakat adat di mana berlaku cara mengambil kesimpulan seperti tersebut di atas. Azas mengeluarkan pendapat yang diucapkan secara sopan dan tidak menyinggung perasaan digabungkan dengan azas menghargai wibawa pimpinan. Kemerdekaan dan menghormati pimpinan sebagai segi kerjasama yang bahagia antarmanusia dalam suatu masyarakat dijunjung tinggi dan dipelihara dalam keselarasan dengan cara mengakui kesamaan, tanpa melupakan perbedaan sifat antara manusia.

IV

Di dalam masyarakat Indonesia modern, gagasan adat ini dicoba mempergunakannya dalam menafsirkan azas kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan permusyawaratan dan perwakilan. Dalam gagasan kerakyatan dipertegas gagasan bahwa rakyat sebagai kesatuan memiliki kedaulatan.[16] Juga diakui rakyat tidak dapat menjalankan kedaulatan itu sendiri, karena rakyat menyerahkan pelaksanaan mutlak kepada lembaga pemerintah yang tertinggi yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang terdiri dari wakil dan perutusan rakyat. Menurut hemat kami di sinilah terletaknya inti dari gagasan penyerahan kekuasaan mutlak dari rakyat kepada MPR.[17]

Susunan MPR menghendaki agar lembaga ini sebanyak mungkin bekerja atas dasar musyawarah di mana setiap anggota menyampaikan pesan dari golongan yang diwakilinya sesuai dengan prosedur musyawarah, untuk dibahas dan kemudian diserap ke dalam kebulatan nasional. Cara pengambilan keputusan demikian dalam MPR menurut hemat kami tidak akan memberi kemungkinan untuk diadakannya pemungutan suara. Pembahasan-pembahasan diharapkan menuju pada titik-titik pertemuan antara pendapat yang berbeda-beda yang dikemu

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

kakan dan kemudian diolah menjadi suatu keselarasan, suatu kebulatan nasional.

Bahwa ini menjadi tujuan dari Undang-Undang Dasar dapat dimengerti dari istilah hikmah kebijaksanaan yang dicantumkan di dalam mukadimah Undang-Undang Dasar yang harus dijalankan untuk mencapai musyawarah. Hikmah berarti tenaga suci, sedangkah hikmah kebijaksanaan berarti tenaga suci dari kebijaksanaan yang menjadi dasar dalam musyawarah untuk mencapai kebulatan fikiran. Dari penafsiran MPR tentang istilah musyawarah dan cara melaksanakannya ternyata, bahwa perumusan UUD dan pelaksanaan prosedur musyawarah belum begitu memuaskan.

Namun demikian, MPR dengan sungguh-sungguh berniat untuk meningkatkan lembaga musyawarah dari suatu cara pengambilan keputusan dalam masyarakat adat kepada suatu taraf nasional. Dalam keputusannya yang terakhir yang diambil sesudah penelitian baru di tahun 1968, lembaga tersebut berusaha untuk membuat perumusan baru bagi perkataan musyawarah.[18] Kalau kita tidak salah, tafsir perumusan pasal pertama dari ketetapan MPR tahun 1968, perkataan musyawarah harus mengandung unsur-unsur yang berikut:

a. Musyawarah adalah suatu ciri khas dari pengambilan keputusan berdasarkan gagasan kerakyatan yang berpegang kepada hikmah kebijaksanaan;
b. Masalah yang diperbincangkan adalah masalah yang hidup di dalam masyarakat yang menghendaki suatu pemecahan: jadi merupakan masalah-masalah nasional;
c. Dengan hikmah kebijaksanaan dimaksudkan pikiran sehat yang mempertimbangkan kesejahteraan umum;
d. Pertimbangan ini harus diolah menuju kepada kebulatan fikiran dari semua peserta;
e. Semua peserta termasuk mereka yang memberi amanat harus menjalankan keputusan ini dengan itikad baik dan rasa tanggung-jawab.

Yang dikehendaki adalah rasa tanggung-jawab dari setiap anggota musyawarah. Ini berarti, bahwa ia harus selalu hadir pada rapat-rapat, berbicara dan bertindak sesuai dengan ciri-khas dari musyawarah itu.[19]

Karangan ini bukanlah tempatnya untuk memajukan kritik atas perumusan musyawarah seperti tercantum di atas. Pokoknya, nilai dari ketetapan MPR tersebut ialah, bahwa ia berusaha

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

untuk meningkatkan lembaga musyawarah dari lembaga adat menjadi lembaga nasional. Ini juga sesuai dengan ketetapan tahun 1960 yang menghendaki agar untuk pembangunan hukum nasional, azas yang menjadi landasan hukum nasional harus disesuaikan dengan haluan negara dan harus didasarkan atas hukum adat yang tidak akan menghalangi pembangunan suatu masyarakat yang adil dan makmur.[20]

Kebijaksanaan yang telah diambil oleh lembaga pemerintah tertinggi di Indonesia mengenai peradilan, telah memberi dorongan pada praktek dan ilmu hukum untuk tidak hanya membatasi penelitian hukum adat pada ciri-ciri setempat, tetapi juga untuk berusaha agar hukum ini dapat dicakup secara nasional, sehingga unsur-unsur bersama yang dapat dipakai untuk seluruh Indonesia didahulukan. Ini berarti, bahwa ilmu pengetahuan mengenai hukum adat telah menginjak suatu tahap perkembangan baru dan tidak lagi berada di tempat seperti sebelum perang.[21]

Mengenai masalah yang dibahas di sini, penjelasan kami hanya berarti suatu perumusan sementara, sekedar penampilan dari suatu persoalan yang masih perlu diteliti lebih mendalam dan menghendaki penjelasan tentang banyak segi-seginya yang lain.

Catatan :

1. Perkataan *"musyawarah"* berasal dari bahasa Arab, tetapi sudah diterima umum dalam bahasa Indonesia (seperti juga perkataan *"adat"*), untuk menjelaskan lembaga adat Indonesia yang diuraikan dalam karangan ini.
2. Perumusan seluruhnya adalah „kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan". Perumusan ini dengan tegas mengadakan perbedaan antara arti *"musyawarah"* dan *"perwakilan"*. Bandingkan juga dengan karangan Robert R. Jay *"Local Government in rural Java"*, *Far Eastern Quarterly* no. 15 (1955) halaman 215 - 277.
   F.G. Bailey melihat di India suatu bentuk pembahasan bersama dari masalah-masalah bersama, yang didasarkan atas beberapa azas tertentu, yang oleh Bailey dinamakan "decisions by consensus in council and committees" (lihat karangannya *Political systems and the Distribution of Power* dalam A.S.A. monographs 2, hal 120, Tavistock, London, 1965). Menurut hemat kami lembaga yang digambarkan oleh Bailey ini, hampir sama dengan lembaga *musyawarah*, Maka pantasnyalah Bailey mengartikan pembahasan semacam ini sebagai pembahasan yng mengikuti azas *the sense of meeting*. *op. cit.* 1 dan 11).
3. Lihat alinea terakhir Mukaddimah UUD 1945 Republik Indonesia.
4. Cita-cita ini ternyata tampak dalam usaha terus-menerus, dan ucapan-ucapan dari kalangan politik dan pemerintah di Indonesia. Keperluannya makin terasa di tahun-tahun sesudah 1959 — waktu Indonesia menyatakan

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

dirinya kembali ke Undang-Undang Dasar 1945, waktu badan Konstituante diganti oleh *Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara* (M.P.R.S.).

Pada tahun 1963 M.P.R.S. membentuk sebuah panitia untuk mempelajari persoalan *musyawarah*, agar lembaga adat ini cocok untuk dipergunakan oleh M.P.R.S. sendiri. Waktu itu orang berpendapat, bahwa pengambilan keputusan atas dasar kelebihan suara tidak memuaskan, dan tidak sesuai dengan pribadi bangsa Indonesia.

Untuk perbandingan dengan India bacalah : Jayaprakash *Plea for Reconstruction of Indian Policy*, Wardha, 1960. Dan untuk perbandingan dengan kejadaan di Jepang : Robert A. Scalapino & Junoosuke Masumi : *Parties and Politics in Contemporary Japan*, Berkeley, 1962 hal. 145. Pada tahun 1965, MPRS dalam ketetapannya no. VIII, menjelaskan arti musyawarah dan menerima lembaga ini sebagai satu cara pengambilan keputusan.

Kemudian ternyata bahwa penjelasan ini tidak memuaskan. Dan pada tahun 1967 MPRS membentuk sebuah panitia lagi untuk mempelajari masalah ini.

Hasil daripada penelitian baru ini dibahas dengan dalam-dalam oleh MPRS dan kemudian dijadikan rumus sebagaimana dicantumkan dalam Ketetapan No. XXXVII tahun 1968.

Tapi, menurut hemat kami perumusan inipun belum begitu memuaskan.

5. Arti dari perkataan ini tercantum dalam catatan No.1. Istilah kerakyatan menurut kami adalah suatu azas untuk menjalankan pemerintahan negara atas dasar kemauan rakyat. Untuk menetapkan kemaun ini harus dipakai jalan musyawarah.

Bailey berpendapat, bahwa keputusan dari suatu Dewan yang terdiri dari banyak anggauta tidak dapat diambil berdasarkan konsensus.

Menurut penulis tersebut harus diadakan pembedaan antara dua macam dewan, yaitu *élite council* dan *arena council*. Menurut pengarang tersebut yang dimaksudkan dengan *élite council* ialah, "mereka yang merupakan atau yang menganggap dirinya (terang-terangan atau tidak) sebagai suatu oligarki yang berkuasa".

Dalam council demikian menurut pengarang tersebut garis pemisah yang nyata bersifat horizontal, artinya council tersebut berhadapan dengan masyarakat.

Sebaliknya, menurut Bailey yang dimaksudkan dengan *arena council* "bukan semacam badan korporasi yang kepentingannya berhadapan dengan kepentingan masyarakat, tetapi semacam tempat adu lidah di mana wakil-wakil dari berbagai golongan masyarakat berhadapan satu dengan lain" (baca juga catatan 10).

Di samping itu, menurut Bailey masih ada perbedaan lain. Yaitu *arena council* tidak akan menghindari pertentangan faham, mereka enggan dan sukar berkompromis — mungkin sama sekali tidak — karena setiap anggota (atau golongan anggota) dikendalikan oleh suatu kemudi yang berat dari golongan yang kepentingannya ia (mereka) wakili, dan kepada mana ia (mereka) harus mempertanggungjawabkan sikapnya" *(ibid)*.

Sebaliknya : para "anggota dari *élite council* tidak mempunyai kemudi demikian; mungkin mereka saling bertentangan tetapi mereka condong untuk mempertahankan suatu sikap bersama (konsensus) dan bersatu-padu menghadapi masyarakat."

Sebagai contoh dari suatu *arena council* disebut oleh Bailey komisi-komisi tetap dari Majelis Rendah Inggeris yang bertugas untuk memberi pertimbangan pada perincian suatu rencana Undang-undang.

Sebagai contoh dari suatu *élite council* disebutnya satu panitia yang terdiri

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

dari ketua ketua seksi sebuah fakultas dalam mana dicoba untuk mencapai keputusan berdasarkan "the sense of meeting".
Dalam ringkasan karangannya, Bailey menyebut sebagai contoh *council* yang dapat mencapai konsensus, dewan-dewan yang a) mempunyai fungsi administratif, khususnya di mana tidak ada sanksi; b) yang mempunyai kedudukan "elite" terhadap masyarakat, atau c) yang bertugas mengadakan hubungan keluar.
Sebaliknya, yang tidak cocok untuk bekerja atas dasar konsensus ialah dewan-dewan yang: a) mempunyai tugas kebijaksanaan memimpin b) mempunyai ciri dari suatu *arena council* c) yang mengurus hubungan intern. Caranya Bailey mengadakan pembagian antara dua corak bagi kami sangat mengesankan. *Council-Council* yang terdapat di Indonesia menurut hemat kami dapat dibagi dalam *majelis* dan *dewan*.
Para anggauta dari sebuah *majelis* bukan merupakan wakil dari golongan yang mempunyai kepentingan suara atau masyarakat setempat, tetapi utusan dari bagian-bagian dari keseluruhannya.
Begitulah kita lihat dalam pimpinan organisasi pendidikan besar Taman Siswa suatu Majelis Luhur, yaitu satu dewan yang terdiri dari utusan dari bagian atau cabang dari organisasi tersebut.
Majelis Permusyawaratan Rakyat, lembaga negara tertinggi di Indonesia, juga terdiri dari anggota yang merupakan utusan dari bagian-bagian rakyat Indonesia.
Lain halnya dengan suatu Dewan. Menurut hemat kami suatu dewan adalah suatu kenyataan yang baru di Indonesia yang berkembang oleh pengaruh-pengaruh dari luar. Begitulah Dewan Perwakilan Rakyat (Parlemen) terdiri dari wakil organisasi politik atau golongan yang mempunyai kepentingan bersama. Tapi, karena itu menurut kami, agak salahlah untuk melihat perbedaan Majelis dan Dewan (atau dalam istilah Bailey antara „elite council" dan „arena council") dalam fungsinya, dalam hubungannya dalam masyarakat atau dalam sifat perhubungan dalam council sendiri.
Menurut hemat kami, perbedaan antara kedua macam council terletak dalam susunannya dan gagasan yang bersangkutannya. Nampaknya, suatu majelis terdiri dari bagian-bagian dari keseluruhan yang bertujuan mendapat tanggapan lebih baik mengenai sesuatu masalah.
Oleh karena itulah sebuah council semacam ini dapat dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dari suatu "sense of meeting", yang bertujuan untuk bersama-sama mencari jawaban yang paling tepat dan lengkap.
Lain sekali menurut kami, susunan dan gagasan sebuah dewan. Karena seluruh dewan terdiri dari wakil-wakil dari macam-macam golongan dan dipimpin oleh gagasan bahwa perbedaan kepentingan harus diselesaikan dalam pembahasan di kalangan dewan sendiri, dan tidak diluar, karena ini akan dapat merupakan ancaman terhadap ketertiban dan keamanan masyarakat.
Menurut hemat kami maka karena itu syarat-syarat kepribadian untuk keanggotaan council yang satu harus berbeda dengan syarat-syarat keanggotaan untuk dewan yang lain. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPRS), menurut hemat kami memiliki ciri-ciri dari kedua macam *council*.
Hal ini nyata dari UUD '45 dan Mukaddimahnya, di mana sebutan permusyawaratan/perwakilan dalam penjelasan mengenai kerakyatan mempunyai sifat ganda.
Begitu juga dari pasal2 di mana dengan tegas dinyatakan bahwa MPRS terdiri dari *utusan* dan *wakil*.
Sifat ganda ini juga tercermin dalam cara bagaimana pembahasan dalam MPR harus dilakukan (KETETAPAN MPRS no. XXXVII, tahun 1968).

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Menurut hemat kami sukar sekali bagi lembaga ini untuk menetapkan sampai di mana dan dalam hal apa persoalan-persoalan harus dibahas menurut *musyawarah* dan dalam hal apa menurut *perwakilan*.

6. Mengenai hal ini perhatikan juga pendapat Rousseau sebagaimana dicantumkan dalam buku G. Jellineck, *Algemeine Staatslehre*, cetakan ke-3, Berlin, 1922, halaman 87; bandingkan juga dengan R. Kranenburg, *Algemene Staatsleer*, cetakan ke-5 yang diperbaharui, Haarlem, 1955.
7. Lihat juga R. Kranenburg halaman 89 sampai 114; juga G. Jellineck halaman 720 sampai 724.
8. Perhatikan juga pendapat R. Grotius, *De Jure Belli ac Pacis* liber II, bab V, par 19: bandingkan juga dengan Rousseau *"Du contrat social,"* sebagaimana dicantumkan dalam R. Kranenburg halaman 137 sampai 138.
9. Lihat juga Supomo, *Hubungan individu dan masyarakat dalam hukum adat*, Jakarta, 1952, halaman 7 sampai 28, dan Joyodiguno, *Menjandra Hukum Adat*, Jogjakarta, 1950, halaman 5, sampai 8.
10. Soalnya ialah perbedaan antara dua azas, yaitu pertama, azas bahwa yang menang suara memaksakan kehendaknya atas golongan yang kalah suara dalam menerima akibat dari suatu kehendak, ada azas kedua bahwa satu penyelesaian harus dicapai sebagai akibat dari tukar-menukar fikiran yang saling berkaitan.
    Yang terakhir berarti, bahwa penyelesaian bersama diterima bukan berdasarkan kehendak dari golongan yang menang suara, melainkan berdasarkan keyakinan bahwa inilah penyelesaian yang terbaik yang dapat dicapai sesudah diadakan tukar-menukar fikiran yang menyangkut segala segi.
11. Yang kami coba maksudkan dengan "kebulatan kehendak" tidak sama artinya dengan *mufakat*.
    Permufakatan berarti adanya dua atau lebih fihak yang saling berbeda kepentingannya. Kebulatan kehendak mengandung makna, bahwa semua fihak tidak berhadapan satu dengan yang lain, tetapi bahwa mereka merupakan bagian dari satu keselamatan yang bersama-sama hendak menuju ke satu tujuan.
    Di samping itu permufakatan berarti hasil dari saling memberi dan menerima : merupakan satu tahap dalam mana sesudah satu proses perjuangan kepentingan tercapai keadilan yang komutatif.
    Dalam hal *kebulatan kehendak* tidak ada persoalan perjuangan kepentingan. Ia merupakan *akibat daripada tukar-menukar fikiran yang dilakukan dalam suasana ingin memberi sumbangan bagi kepentingan masyarakat seluruhnya*.
12. Baca juga karangan kami mengenai masalah tersebut dalam *Buku Peringatan Lustrum Kedua Universitas Erlangga* Surabaya 1964 halaman 82 sampai 107.
13. Bandingkan juga dengan F.G. Bailey halaman 11 mengenai "elite councils" : golongan ini memandang tinggi fikiran sehat, dan mereka bertindak seakan-akan untuk tiap persoalan harus ada penyelesaian yang tepat dan obyektif: artinya mereka percaya bahwa asal pembahasan dilangsungkan dalam suasana yang konstruktif maka akhirnya akan tercapai kata sepakat tentang tindakan yang tepat yang harus diambil.
14. Bandingkan juga dengan F.G. Bailey di atas ibid.
15. Istilah *tindih* dalam arti tersebut dipakai di distrik Sakra (Lombok Timur).
16. Lihat juga alinea 2 pasal 1 Undang Undang Dasar 1945 R.I.
17. Lihat juga bab 3 penjelasan umum UUD '45.
18. Lihat juga pasal 1 Ketetapan XXXVII/68 dari MPRS yang berbunyi "Hakekat daripada musyawarah untuk mufakat dalam kemurniannya ada-

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

lah suatu tata-cara khas yang bersumber pada inti faham Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan untuk merumuskan dan/atau memutuskan sesuatu hal berdasarkan kehendak rakyat dengan jalan mengemukakan hikmat kebijaksanaan yang tiada lain daripada pikiran (ratio) yang sehat yang mengungkapkan dan mempertimbangkan persatuan dan kesatuan Bangsa, kepentingan Rakyat sebagaimana yang menjadi tujuan pembentukan Pemerintah negara termaksud dalam alinea ke-IV dari pembukaan UUD '45, pengaruh-pengaruh waktu, oleh semua wakil/utusan yang mencerminkan penjelmaan seluruh rakyat, untuk mencapai keputusan berdasarkan kebulatan pendapat (mufakat) yang diitikadkan untuk dilaksanakan secara jujur dan bertanggungjawab. Rupanya dalam hal ini istilah *mufakat* mempunyai arti lain daripada apa yang kita terangkan dalam no. 11 di atas.

19. Lihat juga pasal 2 dari Ketetapan MPRS NO. XXXVII/ 68 yang berbunyi sbb :
    1. Musyawarah bersendikan kesadaran dan rasa tanggung-jawab bersama dari Pimpinan dan para peserta atas hak dan kewajiban masing-masing untuk menghadiri musyawarah. Oleh sebab itu pada dasarnya seluruh pimpinan dan anggota musyawarah wajib menghadirinya.
    2. Musyawarah dapat diadakan apabila seluruh golongan-golongan musyawarah terwakili atau apabila sekurang-kurangnya dua pertiga jumlah anggauta telah hadir dalam hal tidak semua golongan-golongan musyawarah terwakili.
20. Lihat juga alinea terakhir dari Mukaddimah UUD '45.
21. Berhubung dengan tahap baru dalam pelajaran hukum adat sebaiknya kami mengingat pada ucapan van Vollenhoven dalam karangannya *Penemuan hukum adat*, Leiden, 1928, halaman 173 sampai 178, di mana pengarangnya dengan antusias mengakui bahwa usaha untuk memajukan penelitian hukum adat harus dijalankan bersama oleh ahli bahasa dan hukum adat

    Dan usaha ini harus merupakan satu penggalian baru terhadap bukan saja hal-hal yang menyangkut satu golongan adat tetapi yang menjadi milik seluruh kebudayaan Indonesia.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Bab III

PERANAN PEMERINTAH DALAM MASYARAKAT MASA KINI

Gwendolen M. Carter
dan John H. Herz

Aristoteles, pengarang karya besar tentang pemerintahan dan politik yang pertama diketahui dalam sejarah, merasa perlu untuk membahas, membandingkan dan mempertentangkan lebih dari seratus limapuluh macam masyarakat politik serta undang-undang dasar masing-masing sebagai landasan untuk kesimpulan-kesimpulannya. Seorang Aristoteles masa kini seyogyanya berbuat sekurang-kurangnya sama, agar ia dapat membahas dengan cukup harapan realisme tentang pemerintahan dan politik di dunia abad ke duapuluh. Dibandingkan dengan sempitnya ruang lingkup sistim-sistim politik dalam dunia negara-kota Junani-kuno, ruang lingkup kesatuan-kesatuan politik dewasa ini di seluruh dunia tampaknya jauh lebih luas. Keanekaragaman ini makin kentara, bila kita mengadakan perbandingan, tidak hanya antara berbagai-bagai sistim dalam apa yang dinamakan "dunia merdeka" dengan berbagai-bagai sistim diktatur totaliter, akan tetapi juga di dalam batas-batas kelompok masing-masing. Khususnya dalam kelompok pertama terdapat banyak variasi, akan tetapi akhir-akhir ini ternyata bahwa juga dalam kelompok yang disebut belakangan terdapat banyak perbedaan yang menyolok. Perbedaan-perbedaan tersebut ditambah lagi dengan warisan dari negara-negara pramodern dengan sistim nilai serta tata-cara kehidupan politik mereka yang tradisionil. Dan warisan ini, sekalipun akan lenyap

---

Diambil dari buku Carter & Herz, *Goverment and Politics in the Twentieth Century* ; Chapter I : "The Role of Government in Contemporary Society" : pp. 3-11 (New York, Washington ; F.A. Praeger : 1973) diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia oleh Adila Algadrie, dengan izin pemegang copyright bahasa2 asing. USIA.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

dalam masa modern ini, masih terus mempengaruhi tidak hanya masalah intern di kalangan negara-negara itu saja, tetapi juga hubungannya dengan dunia modern. Hal ini jelas jika kita memperhatikan riwayat masuknya negara-negara itu sebagai kesatuan yang merdeka ke dalam dunia modern, yang kadang-kadang penuh harapan tetapi sekali-kali pula penuh tragedi.

Modernisasi dan Pemerintahan Modern

Partisipasi semua negara dalam proses "perkembangan" bersama ini, adalah suatu hal yang tak dapat dielakkan dan yang tak ada henti-hentinya. Ummat manusia telah memasuki suatu "abad modernisasi" dengan gerakan satu-arah yang didasarkan atas nilai-nilai dan penemuan-penemuan ilmu pengetahuan dan teknologi. Abad ini ditandai oleh suatu hasrat universil untuk memetik buah hasil kemakmuran yang melimpah-limpah, dan sebagai akibatnya, oleh semacam keseragaman yang membuat kelompok-kelompok serta kebudayaan-kebudayaan ummat manusia menjadi makin lama makin kehilangan kekhasan atau corak khas masing-masing. Hasil terakhir mungkin adalah suatu ummat manusia yang homogen, di mana bentuk-bentuk kebudayaan dan peradaban yang penuh perbedaan dengan tahap-tahap perkembangan yang jauh berlainan satu sama lain, terlebur ke dalam suatu jagad yang hampir seluruhnya buatan manusia yang diorganisir dan dikuasainya.

Dalam keadaan demikian, pemerintah sebagai alat utama di bidang penguasaan semacam ini, mungkin sekali akan muncul sebagai alat "modernisasi" yang makin lama makin penting. Proses teknologi itu sendiri ditandai oleh perubahan yang terus-menerus dan cepat, dan selanjutnya akan menghasilkan perubahan-perubahan yang lebih cepat lagi dalam seluruh masyarakat dan masalah-masalah kemanusiaan. Hal ini, ditambah dengan ledakan penduduk (terutama di negara-negara baru) dan perpindahan penduduk secara besar-besaran dari desa ke kota besar, telah menciptakan tugas-tugas pemerintahan yang sama sekali baru, dan dalam hal negara-negara pra-modern tugas-tugas tersebut hampir tak teratasi. Tugas-tugas lain yang sama pentingnya timbul sebagai akibat dari dorongan yang kuat ke arah "penguasaan alam", melalui mana lingkungan alamiah manusia dihancurkan untuk membangun lingkungan baru yang sifatnya sintetis. Di sini kecepatan perubahan sangat menyolok dan secara potensiel sangat berbahaya. Manusia membutuhkan ribuan tahun untuk memperoleh

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

perkembangkan cara-cara untuk mempertahankan diri dalam pengertian mengenai sifat-sifat lingkungannya, dan untuk memperjuangannya melawan kekuatan-kekuatan alam yang memusuhinya (seperti binatang-binatang buas misalnya). Manusia hanya membutuhkan ratusan tahun untuk menjelajahi seluruh permukaan bumi dan menggali kekayaannya. Akan tetapi, dewasa ini manusia meluncurkan diri ke alam semesta, mencapai bulan dan lebih jauh lagi, sekaligus merubah permukaan bumi itu sendiri menjadi daerah-daerah yang "diusahakan" agar menjadi semacam "alam kedua" yang langsung serta semata-mata bertujuan untuk melayani pemeliharaan ummat manusia — semacam pabrik raksasa yang menyediakan keperluan hidup menurut pola lingkungan sintetis yang tersedia bagi penumpang kapal ruang angkasa.

Nyata sekali bahwa masalah yang diakibatkan oleh pemeliharaan sumber alam, alamiah maupun manusiawi, tanah dan pemandangan, kebersihan air dan udara, perlindungan kesehatan fisik yang terancam oleh polusi dan bahan-bahan kimia perlindungan kesehatan mental yang terancam oleh tata-cara hidup modern yang mekanis, semua ini merupakan batu ujian bagi masyarakat yang terorganisir. Jelas pula bahwa banyak, mungkin bagian terbesar, dari tugas-tugas ini tidak dapat diselenggarakan oleh perorangan atau kelompok-kelompok kecil, tetapi harus dilaksanakan oleh suatu "Masyarakat Besar" dan malahan, makin lama melalui kerja-sama antara masyarakat-masyarakat semacam itu, yaitu negara-negara serta pemerintah masing-masing di tingkat regional atau global.

Dengan demikian sifat khas dari suatu pemerintahan modern adalah pengakuan dan penerimaan atas peranannya sebagai suatu kekuatan yang aktif di dalam membentuk kondisi ekonomi, sosial dan lingkungannya. Bahkan orang yang paling segan menerima adanya proses ini, lama kelamaan terpaksa menerimanya sebagai sesuatu yang wajar. Di Amerika Serikat, di mana gagasan bahwa pemerintah seharusnya hanya merupakan wasit yang menerapkan aturan-aturan di antara kekuatan-kekuatan masyarakat lainnya yang saling bersaing, pendukungnya lebih banyak daripada di Inggris dan Perancis — merekapun ternyata menyetujui adanya aktivitas-aktivitas pemerintah seperti TVA, pengawasan kredit, ataupun campurtangan langsung dari pemerintah untuk mengatasi soal-soal modernisasi seperti fasilitas dan pengangkutan di daerah perkotaan yang luas, dan untuk menyingkirkan apa yang disebut

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

"kemiskinan di tengah-tengah kemakmuran". Lagipula, Uni-Sovyet, lawan utama Amerika secara politis dan ideologis yang di dalam teori begitu banyak berselisih dan berbeda dalam pandangan dan strukturnya, ternyata menyetujui sepenuhnya, bahkan secara antusias, gagasan dan sikap yang mendasari "modernisasi" ini. Sebenarnya, salah satu tujuan mereka adalah untuk "menyamai dan melebihi" Amerika Serikat baik secara teknik, maupun ilmu pengetahuan dan ekonomi — ketiga bidang yang dalam masyarakat komunis merupakan tanggung-jawab negara seluruhnya.

Modernisasi merupakan cita-cita dan tujuan utama dari negara-negara "baru" atau „negara-negara berkembang" (yang pernah disebut sebagai negara "terkebelakang" atau "belum berkembang"). Mereka menafsirkan istilah „perkembangan" ini — seperti nyata dari arti lahiriyahnya — sebagai gerakan satu-arah yang menuju ke tingkat lebih tinggi di bidang ketrampilan teknik dan hasil-hasil materiil. Di belakang usaha sebagian ummat manusia yang sedang naik ini terletak suatu kepercayaan yang mengharukan — yang mendekati kepercayaan keagamaan — bahwa modernisasi adalah perlu, tak terelakkan dan malahan unggul. Jadi, dalam demokrasi-demokrasi lama, lebih-lebih lagi dalam negara-negara yang sedang berkembang dan di negara-negara Komunis, pemerintahan dilihat sebagai kekuasaan pengatur yang penting, malahan yang paling dominant, di dalam masyarakat.

Tumbuhnya Negara Modern

Kita begitu terbiasa pada gagasan bahwa pemerintah merupakan alat yang aktif dan positif di dalam mengatur soal-soal kemasyarakatan, sehingga seringkali kita lupa menyadari pentingnya perubahan yang tercermin dalam gagasan tersebut. Khususnya di negara-negara yang berbahasa Inggris, pandangan abad ke-19 menyatakan, bahwa pemerintah harus membatasi diri pada fungsi pokok yang sedikit negatif sifatnya, yaitu mempertahankan "tertib hukum" dan hanya bertindak sebagai apa yang dinamakan "penjaga malam". Perubahan dari konsep negara abad ke-19 ke suatu konsep modern, yakni sebagai negara kesejahteraan dan negara yang melayani kepentingan umum, pada hakekatnya merupakan suatu revolusi.

Perubahan peranan negara tersebut pada hakekatnya merupakan hasil sampingan dari perubahan-perubahan sosial-ekonomi yang juga bersifat revolusioner. Revolusi Perancis dan

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

revolusi industri, — dua peristiwa sejarah yang berbeda tetapi saling berkaitan — telah menimbulkan suatu perubahan sikap yang mendalam terhadap individu dan tempatnya di dalam masyarakat. Revolusi Perancis mempropagandakan persamaan individu, suatu doktrin yang langsung menentang hierarchie sosial yang kaku di Eropa; sekaligus ia membangkitkan sentimen-sentimen nasionalis yang memuja-muja masyarakat. Dengan demikian, individu dibebaskan hanya untuk dileburkan kembali ke dalam kelompok. Akan tetapi, apabila Revolusi Perancis banyak menyumbangkan ideologi dan memberi dorongan untuk perubahan sosial, revolusi industrilah yang menyediakan suasana baru di mana perubahan tak terelakkan lagi. Industrialisasi dengan cara-cara produksi yang baru, membuka jalan bagi aktivitas perorangan dan memberikan kesempatan pada mobilitas sosial, sampai pada suatu tingkat yang belum pernah dicapai sebelumnya. Akan tetapi, meskipun industralisasi merangsang timbulnya individualisme, khususnya pada tahap-tahap permulaan, logikanya sendiri mengarah pada produksi massal, standardisasi dan kesatuan-kesatuan ekonomi yang luas. Jadi, dengan industrialisasi, sebagaimana halnya dengan Revolusi Perancis, timbul kecenderungan untuk membebaskan individu dari pembatasan-pembatasan masa lampau dan menempatkannya ke dalam kesatuan-kesatuan baru yang lebih luas. Tidak dapat dielakkan, bahwa kehancuran kelompok-kelompok sosial-ekonomi yang tradisionil menghasilkan masyarakat massal yang menjadi ciri khas zaman kita ini. Masyarakat massal sekarang sedang mengalami suatu proses perubahan cepat yang disebut "modernisasi", "revolusi teknologi-ilmiah", atau dalam bidang ekonomi "revolusi industri kedua", yang mendasarkan diri atas usaha dan perencanaan melalui computer dan otomatisasi. Proses ini, yang mencakup serangkaian tugas dan permasalahan baru, tidak dapat meningkatkan peranan negara.

Adalah suatu paradox yang aneh, bahwa dua macam teori pokok yang dihasilkan selama dan sebagai akibat dari zaman industrialisasi, yakni Marxisme dan Liberalisme, keduanya didasarkan pada harapan-harapan di bidang politik yang kemudian terbukti merupakan kebalikan dari apa yang terjadi di dalam praktek. Yang satu meramalkan bahwa negara sebagai kesatuan lambat-laun akan "melenyap", yang lain mengatakan, bahwa artinya negara akan jauh berkurang dalam

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

suasana "laissez faire". Padahal, yang terjadi malahan kebalikannya yaitu atau munculnya "totaliterisme" atau timbulnya negara kesejahteraan raksasa, yang seringkali lebih bersifat negara peperangan.

Kedua teori abad ke-19 tersebut jelas gagal memperhitungkan ataupun meramalkan, timbulnya dalam abad ke-20 potensi-potensi teknologis dahsyat untuk mendominir orang lain. Sekalipun potensi itu pernah digunakan secara negatif dan destruktif oleh Hitler dan Stalin, akan tetapi potensi-potensi itu dapat pula digunakan untuk tujuan-tujuan yang konstruktif. Akan tetapi, dalam masing-masing kasus tersebut akibatnya terlampau jauh menjangkau, sehingga tidak dibenarkan untuk dilaksanakan di luar pengawasan negara. Senjata nuklir pada satu pihak, dan "atom untuk perdamaian" pada pihak lain, hanya merupakan tonggak-tonggak pokok di dalam deretan kekuatan dan kemampuan itu. Masih ada senjata lain — yang sering dilupakan — yang sifatnya sama atau mungkin jauh lebih mengerikan atau memberi harapan. Ilmu pengetahuan mengungkapkan, bahwa manusia dalam masyarakat massal dapat diubah kesadaran mental dan sosialnya, bahkan ada kemungkinan untuk diubah secara biologis. Kenyataan ini membuka kemungkinan untuk manipulasi secara psikologis, dan pengaturan keturunan yang dapat merubah inti manusia serta seluruh ummat manusia. Jika negara menjalankan — atau harus menjalankan — pengawasan atas tindakan-tindakan yang menentukan itu, siapakah atau apakah yang dapat mengadakan pengawasan atau pembatasan atas negara? Mungkin pengetahuan kita sudah terlampau maju untuk keselamatan ummat manusia. Karena pengetahuan berarti kekuasaan, maka masalah utama ialah masalah pengekangan dan pembatasan. Oleh sebab itu, lebih daripada dulu-dulu, masalah kekuatan terbatas — salah satu pokok utama dalam analisa kita berikutnya — muncul sebagai masalah yang terpenting di bidang ilmu politik dan praktek politik.

Pemerintah Raksasa yang Aktif

Dalam masyarakat massal yang baru, peranan pemerintah — yang merupakan sekumpulan lembaga yang memegang monopoli penggunaan kekuatan terorganisir untuk urusan-urusan dalam dan luar negeri — terpaksa berobah. Negara, selaku masyarakat politik yang terorganisir memerlukan suatu

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

tingkat kestabilan tertentu dalam sistim sosialnya untuk mempertahankan keseimbangannya. Untuk mencapai hal ini, tidak hanya diperlukan penyesuaian satu sama lain dari tuntutan-tuntutan yang berlawanan, yang dimajukan oleh bermacam-macam kelompok dalam tata-sosial dan tata-ekonomi yang baru, tetapi juga diperlukan penciptaan secara terarah dari kondisi-kondisi kesejahteraan sosial yang dituntut oleh doktrin persamaan yang baru. Dengan demikian, pemerintah sebagai alat negara, makin lama makin dipaksa untuk menerima tanggung-jawab positif atas penciptaan dan distribusi kekayaan. Dengan cara demikian, pemerintah hampir di seluruh dunia, telah menjadi pemerintah besar, baik dalam ruang lingkupnya, maupun dalam jumlah pegawai yang diperlukan untuk mengemban tanggung-jawabnya.

Dua masalah penting telah timbul sebagai akibat dari perkembangan ini. Pertama, meningkatnya jumlah pegawai negeri, dan dengan demikian meningkatnya jumlah orang yang dapat menjadi korban penekanan sesuatu rezim yang bersifat sewenang-wenang. Di beberapa negara Barat, pemerintah tidak hanya membiayai gaji dari pegawai administrasi lokal dan nasional, tetapi juga dari mereka yang bertugas di bidang pendidikan umum, dan malahan — seperti yang terdapat pada gereja-gereja di Jerman — dari para pendeta dengan hasil pajak. Negara-negara demokratis mengadakan tindakan-tindakan pengamanan, misalnya dengan sistim-jasa *(merit system)* dan sistim klasifikasi, dan di Perancis terdapat Dewan Negara yang secara efektif melindungi pegawai-pegawai pemerintah terhadap sistim pilih-kasih dalam soal pengangkatan dan kenaikan pangkat dan terhadap gejala perintah halus atau pemerasan tenaga. Tetapi bagi rezim Hitler umpamanya tidaklah sukar untuk mengabaikan sistim pengamanan ini dan menggunakan pengaruhnya sepuas-puasnya terhadap pegawai negeri yang luar biasa banyaknya di Jerman.

Yang lebih mengkuatirkan dalam keadaan normal adalah masalah pemusatan kekuasaan terutama kekuasaan ekonomi di negara yang tinggi taraf perkembangannya. Dalam usaha untuk memperbaiki kondisi hidup, semua negara maju telah terpaksa mengadakan bermacam-macam peraturan di bidang ekonomi dan meningkatkan perencanaan ekonominya. Dalam hubungan ini sering dikatakan bahwa rencana-rencana akan hilang manfaatnya jika para ahli perencana di awasi oleh

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

masyarakat yang bukan ahli. Lagi pula, sering dikatakan, bahwa perencanaan memerlukan pemerintah yang kuat dan stabil, karena suatu rencana tidak akan efektif jika pendukung-pendukungnya setiap waktu dapat dihentikan dari jabatannya dan kebijaksanaannya dibatalkan, atau dirobah secara besar-besaran oleh parlemen. Dan walaupun kita dapat menunjukkan, bahwa dalam praktek sistim demokrasi telah menyediakan macam-macam pengamanan di bidang ini pula, seperti desentralisasi melalui korporasi-korporasi umum, namun kesemrawutan dan luasnya ruang-lingkup dari operasi-operasi pemerintah dewasa ini membuat kita agak ragu-ragu, sejauh mana terbukalah kesempatan bagi masyarakat, untuk mengawasi kegiatan-kegiatan pemerintah. Kalau ditambah dengan kenyataan, bahwa lembaga-lembaga pemerintah dewasa ini dapat mengadakan campur tangan apa saja dalam kehidupan pribadi seseorang — seperti umpamanya penyadapan elektronis dalam rumah atau tempat kerja — kita mungkin sampai pada kesimpulan bahwa pemerintahan semacam ini hampir menyerupai khayalan Orwell dengan Big Brother-nya dalam karya "Seribu delapan puluh empat".

Jadi, usaha menjaga agar sesuatu pemerintah dalam abad ke-20 bertanggung-jawab serta sekaligus bekerja efektif, merupakan ujian berat bagi alat-alat negara serta pegawainya, dan memerlukan kewaspadaan dan perhatian yang aktif dari masyarakat serta alat-alat penerangannya. Dalam hubungan ini masalah lama, yaitu memilih antara kepekaan terhadap pendapat umum dan penyalah-gunaan pendapat umum, menjadi jauh lebih sulit sebagai akibat dari bertambah kompleksnya masalah-masalah yang berpautan dengan proses dan zaman modernisasi. Sifat bertambah kompleks ini nyata di bidang teknik (misalnya, siapakah yang mengerti atau mengetahui masalah teknis yang menyangkut pertahanan militer serta sistim-sistim pertahanan?), maupun di bidang ekonomi (siapakah yang menguasai segi teknis dari anggaran belanja nasional atau masalah pembayaran-pembayaran internasional?), dan di bidang organisasi (siapakah yang mengerti dalam keseluruhan struktur lembaga-lembaga executif dari Amerika Serikat, apalagi struktur yang rumit di negara-negara totaliter?). Lagi pula masalah yang dihadapi oleh masyarakat makin hari makin banyak. Ditambah lagi dengan bertambah luasnya kelompok manusia yang sikap serta pandangannya harus diperhatikan

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

oleh mereka yang merumuskan kebijaksanaan pemerintah, dan yang diharapkan peka terhadap pendapat masyarakat.

Dari semua fakta dan kesukaran yang tersebut di atas beberapa kalangan menarik kesimpulan bahwa suatu pemerintah otoriter, yang dapat bertindak cepat dan gesit tanpa mengindahkan tekanan-tekanan tertentu atau rintangan-rintangan konstitusionil, atau tanpa merasa perlu untuk memperhatikan pendapat umum, jauh lebih efisien sifatnya dan lebih cocok dengan kondisi-kondisi pemerintah moderu, dari pada suatu demokrasi. Sebaliknya, kita dapat juga mengemukakan bahwa, selama dua kali perang dunia, negara-negara demokratis telah membuktikan sanggup mengerahkan sumber-sumbernya yang sama efisiennya, sekalipun mungkin tidak sama cepatnya, seperti negara diktatur. Dan, bahwa negara-negara demokratis yang lebih maju telah berhasil menyediakan tingkat kehidupan yang jauh lebih tinggi daripada diktatur apapun juga, walaupun hal ini untuk sebagian disebabkan karena kekayaan sumber alamnya dan karena mereka beruntung dapat memulai lebih dahulu. Tetapi jika kita memperhatikan industrialisasi yang terus meningkat di negara-negara baru, kita harus menyadari bahwa salah satu kesulitan terbesar bagi mereka adalah untuk menangani mesin pemerintahan sedemikian rupa, sehingga mesin itu dapat melaksanakan tugasnya secara ahli, sesuai dengan yang diharapkan daripadanya, dan sekaligus tetap bertanggung-jawab serta peka terhadap kepentingan masyarakat yang dilayaninya.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Bab IV

DEMOKRASI DAN TOTALITERISME : DUA UJUNG DALAM SPEKTRUM POLITIK.

Gwendolen M. Carter dan John H. Herz

Walaupun semua pemerintahan modern dewasa ini memikul rangkaian tanggung-jawab yang luas, namun terdapat perbedaan-perbedaan yang sangat penting antara tujuan serta cara bekerja negara-negara yang kita namakan demokrasi dan negara-negara yang bersifat totaliter, baik type komunis maupun fascis. Demokrasi dan totaliterisme sebagai sistim, menempati dua ujung yang berlawanan dalam spektrum alternatif-alternatif politik. Selain dari itu terdapat bermacam-macam pemerintahan yang letaknya antara kedua ujung tadi, yang tidak seluruhnya dapat digolongkan ke dalam kedua kategori tersebut.

Untuk membedakan dan menggolongkan dengan tepat bermacam-macam masyarakat politik, harus dilakukan analisa berdasarkan "dichotomi berganda", tergantung pada pertanyaan mana dari dua pertanyaan penting yang dimajukan.

Pertanyaan pertama mengenai subjek atau "pemegang" kekuasaan politik: Siapakah yang memerintah? Untuk pertanyaan ini jawabannya mungkin adalah: semua anggota masyarakat politik yang dewasa, yaitu "rakyat". Bentuk semacam ini kita namakan bentuk pemerintahan "demokrasi". Jika jawabannya: hanya seorang atau beberapa orang, atau suatu golongan elite, atau suatu minoritas, kita sebut rezim ini sebagai "pemerintahan dari atas". Lebih tegas lagi, rezim

---

Diambil dari buku Carter & Herz, *Government and Politics in the Twentieth Century* ; Chapter II : "Democracy and Totalitarianism : Polar Points in the Political Spectrum" ; pp. 12-27 (New York, Washington : F.A. Praeger : 1973) diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia oleh Amir Santoso, dengan izin pemegang copyright bahasa2 asing, USIA.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

itu dapat dikategorikan sebagai monarki absolut atau diktatur satu-orang, atau oligarki, aristokrasi, atau sistim otoriter.

Berbeda sekali sifatnya jawaban-jawaban atas pertanyaan pokok kedua yang dapat dimajukan dan yang berhubungan dengan masalah lingkungan yang dijangkaui oleh wewenang politik. Seluas manakah lingkungan ini? Dalam hal ini ada dua jawaban pokok yaitu, pertama, wewenang politik pada prinsipnya mencakup segala sesuatu yang ada di dalam kehidupan rakyat dan masyarakat. Rezim semacam ini kita sebut "totaliter". Jawaban kedua ialah, bentuk pemerintahan yang kekuasaannya terbatas, yang membiarkan beberapa atau kadang-kadang sebagian besar lingkungan hidup individu dan golongan tanpa diatur. Bila lingkungan tersebut dijamin oleh hukum, atau dilindungi oleh konvensi terhadap campur-tangan pemerintah, maka rezim semacam ini kita namakan "liberal".

Definisi-definisi tersebut dapat berobah sesuai dengan perubahan dan kwalifikasi sejarah. "Rakyat" yang di dalam masyarakat Yunani kuno dianggap melaksanakan suatu sistim "demokratis" (demokrasi Athena), dewasa ini akan dianggap sebagai penguasa dalam suatu sistim oligarki, yang berkuasa atas suatu mayoritas yang terdiri dari budak, orang yang tidak dianggap sebagai warganegara, dan kaum wanita. Sebagian besar rakyat sekarang akan menolak untuk menamakan pemerintahan minoritas kulit putih di Afrika Selatan sebagai "demokrasi", suatu nama yang diberikan pada mereka dalam masa lampau (sama halnya dengan pemerintahan yang dilaksanakan di negara-bagian Missisippi dan beberapa daerah lain di Amerika Serikat bagian Selatan). Begitu juga, seorang liberal dari pertengahan abad ke-19, (dan mereka yang dewasa ini masih menganut prinsip "laissez faire") pasti menganggap peraturan-peraturan dan intervensi pemerintah terutama di bidang ekonomi dan hubungan-hubungan dengan industri yang sekarang terdapat dinegara-negara "demokrasi liberal" seperti Amerika Serikat, sebagai "totaliter". Sekalipun kita harus menyadari perubahan-perubahan dalam pandangan dan definisi pada periode-periode sejarah yang berbeda itu, namun tugas pokok kita adalah memberikan isi pada definisi-definisi tersebut dilihat dari kebutuhan dan kondisi dewasa ini.

Bagaimanakah hubungan antara kedua konsep dan sistim ini? Secara teoretis setiap konsep dapat dihubungkan dengan yang lain. Misalnya, liberalisme dapat dihubungkan dengan

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

demokrasi, tetapi juga dengan oligarki dan aristokrasi; totaliterisme dengan diktatur tetapi juga dengan demokrasi. Memang dalam sejarah terdapat contoh-contoh sekalipun hanya secara kebetulan, mengenai pasangan-pasangan yang tampaknya tidak wajar ini. Khususnya pada taraf permulaan sesuatu revolusi rakyat, demokrasi cenderung untuk mengabaikan pembatasan-pembatasan terhadap wewenang politik dan dengan demikian menjadi bercorak totaliter. Pemerintah otoriter kadang-kadang diperlunak dengan diterimanya pembatasan-pembatasan (yang kadang-kadang malahan sifatnya konstitusionil), sebagai terbukti pada "konstusionalisme" aristokratis/monarkis abad ke-19, yang terdapat di benua Eropa atau di negeri Inggris sebelum negeri itu menjadi demokratis seluruhnya. Perancis di bawah De Gaulle dapat dijadikan contoh untuk masa kini.

Tetapi yang lebih lazim secara historis dan organisatoris ialah pasangan dari kedua konsep lainnya yang menghasilkan demokrasi liberal di satu fihak, dan diktatur totaliter (atau oligarki totaliter) di fihak lain. Pengalaman menunjukkan, bahwa demokrasi totaliter seperti dalam revolusi Perancis, cenderung menjadi pemerintah kelompok-kecil atau pemerintah satu-orang, sedangkan otoriterisme liberal seperti yang terdapat dahulu di Eropa, cenderung untuk membuka jalan bagi berkembangnya demokrasi liberal yang penuh. Kombinasi dari liberalisme dan demokrasi menjadi ciri khas perkembangan politik di negara-negara Barat selama masa tumbuhnya golongan menengah dan revolusi industri pertama, yakni kira-kira pada abad ke-18 dan ke-19. Pada abad ke-20 Amerika Serikat, Inggris dan anggota-anggota pertama dari negara Persemakmuran — Kanada, Australia dan Selandia Baru — serta kebanyakan negara di Eropa Barat, dengan sukses telah menyelaraskan demokrasi liberal dengan kepentingan-kepentingan sosial-ekonomi yang baru. Akan tetapi di lain tempat, kegagalan untuk memecahkan persoalan-persoalan sosial dan internasional telah menimbulkan reaksi yang menyebabkan banyak masyarakat menjadi totaliter, dan secara politis dikuasai oleh suatu kediktaturan. Perkembangan ini mencapai puncaknya pada masa fascisme gaya Nazi Jerman dan komunisme gaya Stalin.

Di antara dua rezim yang menempati dua ujung dari spektrum politik itu, terdapat banyak bentuk lain yang kurang lebih mendekati rezim diktatur totaliter dan lebih banyak lagi

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

bentuk yang kurang lebih mendekati demokrasi liberal. Ada beberapa rezim yang, sekalipun mempunyai ciri kontrol diktatorial atau oligarkis, bebas dari beberapa atau malahan kebanyakan ciri totaliterisme. Dalam kenyataannya, bentuk-bentuk tradisionil "pemerintahan dari atas" seperti yang diwariskan oleh masa lampau pra-demokrasi yang sedikit banyak mempunyai sifat otoriter, masih banyak terdapat di negara-negara yang kurang modern, seperti misalnya dalam pemerintahan junta yang umumnya terdapat di Amerika Latin. Seperti yang akan kita lihat, banyak negara baru di Asia dan Afrika tampaknya juga melalui paling sedikit suatu masa otoriterisme atau malahan diktatur, tanpa memeluk totaliterisme sepenuhnya.

Walaupun terdapat beberapa variasi kecil, tetapi norma-normanya cukup konstan sehingga dalam mengkontraskan, demokrasi dan totaliterisme sebagai dua struktur politik yang berlawanan, dalam karangan ini, kita akan memakai istilah-istilah sebagai berikut: istilah "demokrasi" akan digunakan untuk bentuk "demokrasi liberal" dan istilah "totaliterisme" untuk bentuk "diktatur totaliter" atau "oligarki totaliter".

Dalam pada itu haruslah disadari, bahwa kedua sistim dan konsep tersebut bersifat "relatif", dalam arti bahwa masing-masing menunjukkan perbedaan tidak hanya antara masing-masing negara, tetapi juga antara masing-masing tahap perkembangannya. Dengan demikian negara-negara totaliter berbeda dalam semangat revolusionernya, dalam corak kepemimpinannya, dalam struktur organisasi sosial dan ekonominya, dan — seperti bertambah jelas akhir-akhir ini — dalam tingkat kontrol yang sifatnya dapat menyeluruh atau tidak sepenuhnya menyeluruh. Di lain pihak, negara demokrasi yang sudah dewasa ada kalanya — terutama dalam masa krisis — memperlihatkan beberapa ciri totaliterisme; misalnya kekuasaan diktatorial yang diberikan kepada badan eksekutif dalam masa perang (Inggeris dalam dua perang dunia). Tetapi dalam kasus semacam inipun ternyata bahwa jaminan demokratis yang utama adalah adanya konsensus umum, bahwa kekuasaan tadi hanya diberikan untuk sementara waktu dan bahwa pengawasan akan dilakukan kembali oleh rakyat melalui saluran-saluran dan wakil-wakilnya yang biasa segera sesudah keadaan darurat berakhir. Akan tetapi, di dalam beberapa kasus di mana mereka yang diberikan kekuasaan sementara itu menyalah-gunakannya dan meneruskan "kekuasaan daru

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

ratnya" tanpa batas waktu, demokrasi liberal mundur menjadi otokrasi.

Walaupun terdapat bermacam-macam tingkatan dan bentuk peralihan, namun jelas terdapat sifat-sifat yang secara tajam membedakan antara demokrasi dan totaliterisme. Sifat-sifat ini dapat diidentifikasikan dan dipakai sebagai ukuran untuk menguji sifat dan cara kerja dari sistim politik dan pemerintahan, karena perbedaan di antara keduanya bukan saja bersifat institusionil, tetapi dapat dikembalikan pada sikap dan pandangan dunia yang paling dasar.

Ciri-ciri Demokrasi

Demokrasi liberal ditandai secara institusionil oleh pembatasan-pembatasan terhadap tindakan pemerintah untuk memberikan perlindungan bagi individu dan kelompok-kelompok, dengan jalan menyusun pergantian pimpinan secara berkala, tertib dan damai, dan melalui alat-alat perwakilan rakyat yang efektif. Dalam hal sikap, demokrasi memerlukan toleransi terhadap pendapat yang berlawanan, keluwesan, serta kesediaan untuk mengadakan eksperimen. Pembatasan terhadap tindakan pemerintah tidak hanya berarti, bahwa pemerintah tidak boleh ikut campur dalam beberapa segi tertentu kehidupan pribadi seseorang, tetapi berarti pula, bahwa pegawai pemerintah sama dengan orang biasa, harus tunduk kepada "rule of law" dan hanya melaksanakan wewenangnya sampai taraf yang diperbolehkan oleh undang-undang. Pergantian pola perwakilan dan pimpinan secara damai, menyangkut suatu sistim pemilihan yang memberikan cukup kebebasan untuk memilih diantara para calon, baik pada taraf pencalonan maupun pada taraf pemilihan. Ini mencakup suatu sistim pencalonan dan juga suatu sistim perumusan rencana kerja yang dihubungkan kepada calon-calon yang mencalonkan diri. Hal ini mengharuskan organisasi politik, biasanya dalam bentuk partai politik, untuk mengadakan hubungan terus-menerus antara masyarakat dengan pemimpin dan wakil-wakilnya. Lagipula, agar pemilihan dapat dilakukan dengan bebas dan kebijaksanaan umum tetap dapat ditinjau, maka partai-partai politik dan organisasi-organisasi lainnya harus mendapat kesempatan seluas-luasnya untuk membahas persoalan-persoalan, mengkritik tindakan-tindakan pemerintah dan mengkristalisasikan perasaan umum. Prasarana

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

pendapat umum seperti pers, radio dan TV harus diberi kesempatan untuk mencari berita secara bebas dan merumuskan pendapat mereka. Jadi, kebebasan untuk mengeluarkan pendapat, untuk berserikat dan untuk berkumpul, merupakan hak-hak politik dan sipil yang sangat dasar.

Tetapi untuk membuat sesuatu demokrasi efektif, tidak hanya diperlukan bermacam-macam lembaga dan jaminan tetapi juga sikap hidup. Menghormati hak rakyat untuk menyatakan pandangannya betapapun tidak populernya dan tampaknya salah, merupakan hal yang azasi bagi bekerjanya suatu proses mengadakan diskusi dan pilihan secara demokratis. Sikap dasar ini tercermin dalam kalimat: "Saya sama sekali tidak setuju dengan pendapatmu, tetapi saya akan berjuang mati-matian agar engkau dapat menyatakan pendapatmu itu". Tidak ada sesuatu hal yang lebih berpengaruh terhadap sifat demokratis sesuatu negara, daripada toleransi warganya terhadap bermacam-macam gagasan, yang dinyatakan secara perorangan atau melalui organisasi. Mengadakan sensor dan peraturan-peraturan pembatasan lain merupakan usaha dari fihak pemerintah untuk menciptakan keseragaman *(conformism)*, akan tetapi tekanan sosialpun dapat bertindak sebagai kekuatan yang tidak kalah ampuhnya untuk merusak proses tukar-menukar fikiran yang merupakan landasan demokrasi.

Selanjutnya, demokrasi ditandai oleh sikap menghargai hak-hak minoritas dan perorangan, lebih mengutamakan diskusi daripada paksaan dalam penyelesaian perselisihan, oleh sikap menerima kesyahan (legitimasi) dari sistim pemerintahan yang ada, dan oleh penggunaan metode eksperimen. Demokrasi mempunyai cita-cita dan tujuan, tetapi tidak mempunyai tujuan jangka pendek yang pasti. Maka dari itu dia maju melalui bermacam-macam percobaan *(trial and error)* dan merobah programnya, sesuai dengan kebutuhan masyarakat serta situasi yang berlaku. Semua negara dibatasi oleh masa lampau dan lingkungannya, akan tetapi demokrasi percaya bahwa ia tidak tunduk pada sesuatu proses kesejarahan yang tak terelakkan, dan yakin bahwa kesempatan bagi percobaan dan pilihan alternatif tetap terbuka.

Sifat dari Totaliterisme

Berbeda dengan usaha demokrasi untuk secara sadar mempertahankan keaneka-ragaman, diskusi terbuka, kebe-

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

basan untuk memilih antara bermacam-macam gagasan serta pimpinan, dan pandangan terbuka bagi program-program masa datang, maka totaliterisme dicirikan oleh dorongan untuk memaksakan persatuan, oleh penghapusan oposisi terbuka, dan oleh suatu pimpinan yang merasa dirinya paling tahu mengenai cara-cara menjalankan kebijaksanaan pemerintah, dan yang menjalankan kekuasaan melalui suatu elite yang kekal. Di balik tindakan ini terletak suatu ideologi atau doktrin yang membenarkan konsentrasi kekuasaan — dan segala pembatasan atas kekuasaan individu dan kelompok yang tercakup di dalamnya — sebagai alat yang diperlukan untuk mencapai suatu tujuan terakhir yang pasti, atau suatu tujuan tertentu yang menurut mereka sudah ditakdirkan oleh alam atau sejarah.

Totaliterisme Komunis :

Dengan demikian komunisme, tidak hanya kelihatan dari luar, bahkan menurut interpretasi mereka sendiri, berlainan sekali dengan suatu pemerintahan yang hanya berkuasa melalui paksaan atau otokrasi. Karena segala sesuatu yang terjadi sekarang ini hanyalah suatu tahap peralihan dalam sejarah menuju masa datang yang digambarkan sebagai masa emansipasi serta kebebasan manusia sepenuhnya, maka tiap paksaan hanya merupakan dosa kecil yang diperlukan untuk mencapai tujuan itu. Pendapat-pendapat harus diawasi dan sensor harus diadakan; akan tetapi hal ini hanya disebabkan karena sebagian rakyat masih "terkebelakang" dalam "kesadaran sosialnya", dan oleh karena itu harus "dididik" oleh suatu barisan pelopor *(vanguard)* yang mempunyai kesadaran penuh mengenai sejarah dan masa datang. Barisan pelopor ini harus melakukan pengawasan dan mengumpulkan kekuasaan, yang bagi orang luar mungkin tampak sebagai berlebihan dan bersifat diktatorial. Akan tetapi para pemegang kekuasaan itu sendiri menganggap dirinya sebagai wakil suatu gerakan yang mengusahakan terpenuhinya keinginan dan pendambaan rakyat banyak. Oleh karena itu mereka menyatakan dirinya bertindak "demokratis" secara lebih mendalam daripada wakil-wakil rakyat di negara Barat yang dalam pandangan komunis semata-mata merupakan wakil dan kakitangan dunia perusahaan dan "kepentingan-kepentingan" lain.

Jadi, dari sudut pandangan mereka, pemimpin-pemimpin komunis melaksanakan tugas kesejarahan bagi perkembangan

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

dan pembangunan sosial dan umum, suatu tugas yang meninggikan derajat dari kekurangan apapun yang masih terdapat dalam demokrasi gaya Timur ini. Apabila Berlin Timur misalnya, kelihatan berantakan di mata seorang Barat, dibanding dengan bagian barat kota itu, maka tidak demikianlah apa yang tampak oleh seorang yang benar-benar terdidik dalam filsafat "yang benar". Bagi orang komunis setiap gedung atau perusahaan yang dimiliki "oleh rakyat" adalah lebih unggul daripada gedung megah yang, karena dimiliki oleh kapitalis, hanyalah melambangkan kemerosotan sistim kapitalis itu. Lagipula, sistim komunis pasti pada suatu saat akan melampaui sistim kapitalis, dan dengan demikian akan mencapai keindahan daripada "sistim lebih tinggi" yang sekarangpun sudah tampak di mata pendukungnya dalam apa yang masih kurang sempurna dewasa ini.

Sifat dasar komunisme adalah membuat perubahan sosial sebagai tujuan utama dengan mengerahkan seluruh peralatan dari negara industri modern — teknologi, pendidikan, media komunikasi — untuk mempercepat proses tersebut. Dalam hal ini ada dua tujuan: maju secepat mungkin ke arah tujuan yang luhur yang telah dirumuskan oleh pimpinan mereka, dan membuat masyarakat bergerak terus sehingga kelompok-kelompok non-partai kurang mendapat peluang untuk memantapkan diri dan dengan demikian mempengaruhi sifat-sifatnya secara efektif. Jadi, apa yang lazim disebut sebagai "revolusi terus-menerus" adalah ciri dari rezim ini. Tahap mula dari rencana-rencana Lima Tahun Uni Sovyet merupakan alat utama dari revolusi sosial dan ekonomi yang didukung oleh rasa ketakutan, paksaan dan target-target produksi, sekalipun yang terakhir seringkali tidak tercapai. Lagipula, di belakang semua rezim totaliter — yang sekali-sekali menonjol keluar — ada suatu teknik memerintah yang dinamakan "pembersihan" *(purge):* suatu teknik yang mengandung segi positif maupun negatif.

Maksud dari pembersihan ialah melancarkan kebijaksanaan-kebijaksanaan tertentu, sekaligus ia menyingkirkan mereka yang menentang kebijaksanaan tersebut. Pembersihan itu mengesampingkan, mengganti atau menebas kekuasaan dari mereka yang menjadi sasaran. Pembersihan itu ditujukan kepada mereka yang dianggap berbahaya bagi "elite penguasa",

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

baik karena mereka mempunyai tujuan sosial yang berbeda (seperti beberapa kelompok yang cukup besar pada masa awal rezim komunis dan fascis), atau karena mereka memperjuangkan cara-cara yang berbeda untuk bergerak ke arah tujuan yang sama (seperti beberapa kelompok di Uni Sovyet pada tahun 1920-an, dan kemudian lagi pada permulaaan masa post-Stalin, yang lebih menekankan kebutuhan akan barang konsumsi daripada perkembangan industri berat), ataupun karena mereka dikuatirkan akan membangun suatu kelompok non-partai yang terlalu berpengaruh (seperti pembersihan Hitler terhadap golongan militer dan tindakan Khrushchev mengganti pengaruh para manager perusahaan-perusahaan negara terhadap produksi dan distribusi, dengan pengawasan partai).

Totaliterisme Fascis

Mungkin dapat dipersoalkan apakah sistim Nazi, sekalipun bersifat totaliter dalam penggunaan teknik pembersihan dan campur-tangan total dalam segala bidang kehidupan masyarakat — baik dalam teori maupun dalam praktek — juga memiliki ciri yang terdapat pada rezim komunisme totaliter yaitu dinamisme sosial dan ekonomi. Pada mulanya rezim Hitler membiarkan saja lembaga-lembaga yang sudah ada, seperti perusahaan-perusahaan dagang dan milik pribadi. Tetapi melalui pengawasan yang terus meningkat, baik di bidang ekonomi maupun di bidang-bidang lainnya, rezim itu makin lama makin bergerak untuk melenyapkan fungsi yang biasanya dimiliki oleh lembaga-lembaga itu. Dalam praktek, apakah gunanya milik pribadi itu jika kebebasan sipemilik untuk merencanakan produksi, mempekerjakan buruh, menentukan upah dan harga, telah diambil-alih oleh badan-badan perencanaan yang melakukan pengawasan secara menyeluruh, sedangkan badan-badan perencanaan itu sendiri selanjutnya bergantung pada pimpinan politik yang sering merubah-rubah kebijaksanaannya. Dan khususnya, apa gunanya bila sipemilik setiap saat dapat dimasukkan dalam kamp konsentrasi apabila ia tidak menyetujuinya? Hitler sendiri pernah berkata, bahwa sosialisasi peralatan dengan mana usaha dan perdagangan dilakukan adalah tidak perlu, karena "kita mensosialisasikan manusia". Lagipula, pada tahap-tahap terakhir rezim Nazi telah melaksanakan transformasi yang lebih radikal dalam struktur sosial dan ekonomi. Karena itu, dapat diragukan

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

apakah kapitalisme — ataupun sistim atau struktur tradisionil lain — dapat bertahan seandainya sistim Nazi tetap hidup.

Naziisme merupakan contoh yang paling ekstrim dari totaliterisme fascis. Dibandingkan dengan Naziisme maka rezim-rezim fascis lainnya, termasuk rezim fascis Italia, ternyata kurang totaliter dalam hal maksud dan tindakan mereka mengawasi lingkungan hidup dan masyarakat, bahkan sering juga kurang dinamis. Fascisme Italia, seperti dikatakan oleh seorang pengkritiknya, telah muncul sebagai "kontra-revolusi melawan suatu revolusi yang tidak pernah ada". Selama rezim ini memerintah, tampaknya ia tetap bertujuan untuk mempertahankan lembaga-lembaga pokok di bidang ekonomi dan masyarakat. Memang kenyataannya rezim ini tidak menghancurkan lembaga politik yang tradisionil seperti monarki, meskipun monarki itu dibuat tidak berdaya. Rezim-rezim fascis lainnya atau rezim-rezim proto-fascis seperti di Spanyol dan Portugal, ternyata malahan lebih konservatif dan tradisionil lagi. Dalam beberapa kasus, seperti hal rezim Franco di Spanyol dan rezim "Laksamana" Horty di Hongaria, si diktator mengatakan bahwa pemerintahannya merupakan perwalian untuk suatu monarki yang telah hilang, atau yang akan dipulihkan kembali. Variasi pemerintahan totaliter atau diktatur semacam ini dapat dinamakan (jika dipakai terminologi kaum Marxis) sebagai "fascis", dalam arti bahwa ia merupakan pemerintahan kekuatan-kekuatan tradisionil, sama seperti "kapitalisme monopoli". Dalam kenyataannya, type diktatur semacam ini sering didukung oleh kelompok-kelompok yang bukan "kelas menengah", seperti golongan gereja dan tuan tanah, yang menghapuskan sistim demokrasi liberal, karena kuatir bahwa yang terakhir itu akan terlampau lemah untuk menangkis serangan kaum proletar revolusioner.

Jadi, ada kemungkinan rezim-rezim seperti itu ternyata tampak seperti jiplakan dari rezim-rezim tradisionil pra-demokrasi yang otokratis, mirip dengan kekuasaan militer di Amerika Latin atau pemerintahan junta. Mereka berusaha untuk mempertahankan kekuasaan dari satu orang atau dari suatu oligarki dalam masyarakat, tanpa merubah struktur dasarnya. Mereka cenderung untuk mempertahankan struktur sosial yang tradisionil dan bekerja melalui garis-garis wewenang yang ada. Sebagai jalan untuk mempertahankan dominasinya mereka berusaha untuk mempertahankan suasana tenang di dalam negeri, berbeda sekali dengan suasana perubahan terus-

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

menerus dan tranformasi dinamis yang umumnya berlaku dalam rezim yang sepenuhnya totaliter. Sekalipun terlalu jauh untuk menyatakan bahwa pemerintahan Jenderal de Gaulle pada Republik Perancis ke-5 merupakan sistim yang demikian, tetapi pasti tujuannya sama, yakni mengurangi ketegangan, mencegah revolusi sosial dan memelihara stabilitas pemerintahan. Suatu persoalan umum yang dihadapi oleh rezim-rezim semacam itu ialah apakah konservatisme politik ini dapat bertahan terhadap "angin-angin perubahan" dimana modernisasi menjadi tujuan dari semua atau sebagian besar negara di dunia. Suasana sikap pra-demokrasi terutama dalam hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah, tidak sesuai lagi dengan kecenderungan anti-paternalistik dari manusia modern yang berorientasi pada dunia mesin.

Negara-negara Baru di antara Demokrasi dan Totaliterisme

Berbeda dengan rezim-rezim yang boleh dikatakan benar-benar reaksioner, perubahan sosial dan ekonomi yang cepat merupakan tujuan tidak hanya dari negara-negara totaliter, tetapi juga dari banyak negara yang sedang berkembang di Asia, Afrika dan Timur Tengah yang berusaha mencapai modernisasi dalam waktu secepat mungkin. Pemimpin-pemimpin mereka nyata menghadapi kecenderungan untuk menggunakan cara-cara totaliter guna mencapai tujuan yang sukar ini. Tetapi daya tarik totaliterisme itu tidak sebanding dengan harganya. Totaliterisme menuntut reorganisasi masyarakat secara radikal, yang akan sangat berpengaruh terhadap petani yang merupakan basis dari semua negara baru. Totaliterisme cenderung untuk membuat struktur kekuasaan menjadi kaku, justru pada saat-saat pimpinan nasional yang baru berusaha memberikan kepada rakyat perasaan partisipasi dalam pelaksanaan kekuasaan, dan dengan demikian mengesahkan tuntutan akan hak mereka menggantikan pimpinan yang lama. Hal itu membatasi peluang untuk memperoleh bantuan dari Barat maupun Timur, karena kebanyakan mereka ingin tetap tidak terikat pada kedua-duanya.

Berdasarkan alasan-alasan di atas, para pemimpin negara-negara baru sering mencoba mempersatu-padukan sifat-sifat sistim demokrasi dengan sifat-sifat sistim totaliter. Mereka membina kegiatan masyarakat melalui bimbingan negara dan pada waktu yang sama memajukan usaha ekonomi perseorangan

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Mereka lebih cenderung pada rezim satu-partai tetapi tanpa menghilangkan kemungkinan bagi individu atau kelompok untuk mengadakan oposisi terhadap program atau cara-kerja tertentu. Kadang-kadang mereka lebih senang meleburkan oposisi, seperti di Guinea dan Kenya, daripada menghancurkannya. Mereka mencoba untuk memperoleh dukungan dari mayoritas atau seluruh masyarakat, dengan memanfaatkan popularitasnya yang diperoleh berkat usaha mereka untuk meningkatkan pertumbuhan nasional dan pengakuan internasional. Seperti halnya di India, mereka memelihara pendekatan yang luwes dan experimentil yang merupakan ciri demokrasi, dan pada waktu yang sama mereka melompat ke depan dengan proyek-proyek ekonomi yang berakibat jauh.

Tidak ada seorangpun yang dapat meramalkan dengan pasti apakah negara-negara baru akan berhasil untuk membangun suatu rangka stabilitas yang memberi cukup peluang untuk terjadinya perubahan yang fleksibel; apakah mereka dapat menentukan norma-norma tindakan yang memperkuat wewenang pemerintahan; dan apakah mereka dapat merubah masyarakat tradisionil melalui bujukan (persuasi), tanpa melalui paksaan. Banyak orang menyangkal, bahwa demokrasi cocok ataupun dapat dijalankan dalam masyarakat dimana tingkat buta-huruf masih tinggi, taraf hidup sebagian rakyatnya masih sangat rendah dan sumber kekayaan terbatas. Pandangan ini baru dapat dinilai dengan baik setelah diadakan studi yang lebih teliti tentang sistim-sistim pemerintahan dan cara-kerja lembaga-lembaganya. Tetapi yang perlu dicatat disini ialah, bahwa para pemimpin dari banyak negara baru yakin bahwa negaranya adalah demokratis dan akan tetap demokratis. Dan mereka bekerja untuk tujuan itu.

Apakah Demokrasi Memenuhi Syarat untuk Masa Modern ?

Sementara orang yakin bahwa hanya negara-negara yang sudah dewasa seperti Inggris, Amerika Serikat, Kanada atau Swedia dapat mempertahankan demokrasi dalam kondisi ketegangan internasional dewasa ini serta persaingan dari negara totaliter. Akan tetapi ada juga orang lain yang mempertanyakan apakah demokrasi merupakan sistim yang dapat bekerja dengan baik, juga untuk negara-negara Anglo-Saxon dan Eropa, yang dalam masa lampau paling berhasil dalam melaksanakannya. Mereka berpendirian bahwa demokrasi tidak sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan modern. Mereka menya-

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

takan bahwa asumsi-asumsi demokrasi tentang toleransi, diskusi, pimpinan yang bertanggung-jawab dan kesediaan untuk melakukan eksperimen, didasarkan atas harapan-harapan yang tidak realistis bahwa rakyat biasa, dan terutama pemimpin-pemimpinnya, memiliki daya-pikir yang rasionil dan matang. Mereka selanjutnya menegaskan, bahwa ideologi totaliter mempunyai daya tarik yang lebih kuat daripada demokrasi, bagi warga masyarakat dewasa ini yang tidak cukup berakar, yang berorientasi kepada industri dan kehidupan kekotaan. Jadi, kritik dan keraguan terhadap demokrasi dapat dibagi dalam 3 kelompok: kemampuan dari peralatan demokrasi sendiri; asumsi-asumsinya tentang kemampuan manusia, dan kekuatan daya-tariknya dalam zaman penuh ketidak-pastian dan ketegangan. Di samping itu, mereka juga meragukan kemampuan demokrasi untuk secara efektif menangani masalah-masalah luar negeri dalam abad nuklir ini; suatu masalah yang akan dibahas nanti.

Apakah peralatan demokrasi itu cocok ?

Mengenai peralatan demokrasi dipersoalkan apakah anggota-anggota badan eksekutif sanggup bertindak tegas dan melihat jauh ke depan sekaligus bertanggung-jawab pada masyarakat. Lagipula, dipersoalkan apakah pemimpin-pemimpin demokrasi dapat membiarkan diri mereka dipengaruhi oleh pendapat-pendapat yang mungkin hanya berlaku untuk sementara saja, padahal permasalahan-permasalahan yang mereka hadapi itu berakibat jauh terhadap soal-soal yang maha-penting seperti keamanan nasional? Lagipula, apakah masyarakat dapat dipercaya dalam memilih untuk jabatan-jabatan pemerintahan penting orang yang bijaksana dan yang memiliki kemampuan untuk memimpin? Dengan kata lain, tidakkah terdapat suatu pertentangan pokok dalam pandangan bahwa efisiensi dapat dikombinasikan dengan pertanggungan jawab? Apabila dijawab bahwa dalam suatu demokrasi pemimpin pemimpin yang terpilih memiliki unsur tanggung-jawab, sedangkan para administrator professional melaksanakan tugas-tugas teknik pemerintahan semata-mata, maka dapatlah dicatat bahwa kerja-sama antara amatir yang terpilih dengan para ahli yang permanen berarti, bahwa para ahli membuat keputusan sedangkan para amatir terpilih hanya menjadi tameng.

Pertanyaan berikut yang dimajukan oleh para pengritik mempersoalkan kemampuan lembaga-lembaga perwakilan untuk

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

menjadi penghubung antara rakyat dan pemegang kekuasaan politik. Mereka bertanya, apakah hak untuk memilih sekali setahun atau sekali lima tahun merupakan suatu bentuk partisipasi politik yang berarti? Mereka berpendapat bahwa orang yang bekerja keras dalam organisasi partaipun mungkin akan mendapatkan dirinya tidak mempunyai pengaruh terhadap kebijaksanaan politik, karena partai dikendalikan dari belakang layar oleh suatu klik atau "majikan" yang memperjuangkan kepentingan mereka sendiri. Lagipula, dituduhkan bahwa "pressure group" (golongan penekan) tidak mendorong para pemimpin untuk memperhatikan kepentingan rakyat, akan tetapi hanya memusatkan perhatian pada tuntutan-tuntutan yang bersifat lokal, dengan merugikan masyarakat umum. Dalam keadaan demikian, kata mereka, dewan perwakilan rakyat hanya merupakan himpunan berbagai kepentingan yang bertentangan satu sama lain, dimana masing-masing berusaha mendapatkan bagian terbesar dari kekayaan masyarakat untuk dirinya sendiri. Hal ini lebih mudah — demikian mereka tegaskan — karena sebagian besar wakil rakyat itu datang dari daerah pemilihan yang kurang mempunyai rasa persatuan, dan karena itu jarang mencoba untuk mempengaruhi suara-suara yang dikeluarkan atas namanya. Bagaimanapun juga, kadang-kadang dipersoalkan apakah satu orang sanggup mewakili kepentingan dan pikiran orang lain, dan apakah gagasan pemerintah berdasarkan perwakilan tidak didasarkan atas dalil yang palsu. Tambah lagi dengan tuduhan, bahwa informasi yang menjadi pegangan bagi warganegara, baik untuk menilai kebijaksanaan umum maupun untuk memilih wakil-wakil rakyat, dengan mudah dapat dirombak untuk kepentingan mereka yang menguasai media komunikasi seperti pers, radio dan TV.

Apakah asumsi-asumsinya dapat dipertahankan?

Keraguan lain terhadap demokrasi menyangkut kemampuan manusia biasa untuk membuat keputusan mengenai masalah-masalah kompleks yang terdapat dalam negara modern. Di satu pihak dicatat bahwa tanggung-jawab pemerintah makin lama makin bersifat tehnis, apakah tanggung-jawab itu menyangkut pembuatan jalan dan jembatan raksasa ataupun tenaga nuklir. Lagipula, banyak masalah yang harus diputuskan mempengaruhi alokasi dana. Akan tetapi, selain dari keraguan mengenai kemampuan manusia untuk membuat

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

keputusan tentang masalah-masalah dan personil pemerintah, timbul persoalan yang terus mengganggu fikiran kita: apakah manusia dapat memelihara "perasaan menjauh" *(detachment)* yang diperlukan untuk memisahkan kepentingan masyarakat dari kepentingan pribadi yang egois; apakah manusia dapat mendengarkan tanpa prasangka alasan-alasan dari kedua belah fihak mengenai sesuatu persoalan; dan apakah manusia dapat menjauhkan diri dari kekerasan, apabila dilaksanakan rencana-rencana yang tidak populer.

Berapa besar daya-tariknya ?

Akhirnya yang mungkin merupakan masalah yang paling serius dari semua masalah ialah apakah demokrasi yang kurang memiliki program dan tujuan yang pasti dapat memenuhi kebutuhan manusia akan suatu kepercayaan dengan ideologi totaliterisme.

Zaman ini adalah zaman dimana agama rohani telah kurang diyakini oleh banyak manusia, akan tetapi zaman ini juga adalah zaman dimana ketegangan dan ketidak-pastian menimbulkan suatu kebutuhan khusus akan pegangan spirituil. Ideologi-ideologi fascis atau komunis dengan simbol mereka yang populer dan kepastian tentang tujuan-tujuan mereka, memberikan daya-penarik sebagai suatu agama baru kepada banyak orang yang hidup dalam suasana kekosongan jiwa. Sekalipun demokrasi dikatakan dapat memuaskan penganut-penganutnya yang telah dewasa, namun banyak orang meragukan, apakah ia dapat menyamai daya-tarik dari kepercayaan totaliter, baik bagi mereka yang hidup di negara-negara Barat yang merasa dirugikan dalam kompetisi untuk memperoleh kehidupan yang baik, atau lebih khusus lagi bagi mayoritas rakyat yang masih terkebelakang dan seringkali lapar dan menderita, apakah di Asia, Afrika atau Amerika Latin.

Tuduhan-tuduhan terhadap demokrasi di atas hanya merupakan komentar yang "dangkal"; tidak banyak bukti kebenarannya. Akan tetapi tuduhan itu memberikan latar belakang yang baik untuk dapat meneliti cara kerja lembaga-lembaga, baik dari demokrasi-demokrasi dewasa, maupun dari negara-negara yang sedang berkembang dan diktatur fascisme dan komunisme modern. Politik hanya berhak disejajarkan sebagai ilmu sejauh proses-prosesnya dianalisa sama telitinya sebagaimana dilakukan terhadap ilmu-ilmu eksperimentil.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Bab V

PEMERINTAH DI NEGARA-NEGARA BERKEMBANG : FUNGSI SERTA BENTUKNYA

Richard Lowenthal

Dari rangkaian tulisan yang menyangkut pengaruh sosial terhadap masa depan demokrasi, tulisan ini adalah satu-satunya yang tidak menggunakan perkataan demokrasi pada judulnya. Sesungguhnya, sistim pemerintahan negara-negara sedang berkembang seringkali bukanlah merupakan pemerintahan yang demokratis menurut arti yang dikenal di negara-negara industri Barat yang maju; hanya sebagian kecil saja yang dapat dikatakan mendekati persyaratan-persyaratan "sepuluh ajaran dasar demokrasi" (democratic decalogue) yang telah dipaparkan oleh Sigmund Neumann. Tetapi, sebagaimana halnya dengan perobahan sosial yang senantiasa menghadapkan demokrasi negara-negara Barat dengan masalah-masalah baru, kemajuan di bidang pembangunan dapat pula menciptakan peluang-peluang baru bagi demokrasi di negara-negara yang pada saat ini diperintah dengan cara-cara yang tidak demokratis. Jelaslah bahwa pokok-pokok dari peluang-peluang tersebut tidak dapat dikesampingkan dari suatu simposium mengenai masalah hubungan antara perobahan sosial dan pemerintahan yang demokratis.

Dalam mendekati masalahya, kita harus berhati-hati terhadap anggapan bahwa pertumbuhan demokrasi merupakan suatu fungsi linier (garis lurus) dari suatu tingkatan perkembangan sosial — seolah-olah "kedewasaan" masyarakat ter-

---

Diambil dari karangan Richard Lowenthal, "Government in the Developing Countries : Its Functions and Its Form," dalam buku Henry W. Ehrmann (ed.), *Democracy in a Changing Society* (Bombay : Vakils, Feffer and Simons Private Ltd., 1963), pp. 199-236, diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia oleh Suzy Sudirman, dengan izin Praeger / Colloquium Verlag.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

tentu akan menjamin munculnya demokrasi politik. Kenangan kita terhadap berdirinya suatu negara totaliter di Jerman, suatu negara industri yang maju, yang telah membawa pergolakan dunia yang dahsyat, dengan sendirinya cukup membuat kita kebal terhadap suatu determinisme yang sifatnya demikian searah. Umumnya pengetahuan kita tentang sejarah dewasa ini mencegah usaha pendekatan yang menekankan anggapan bahwa sistim politik suatu negara tertentu hanyalah merupakan suatu pencerminan dari taraf perkembangan sosialnya — sebagai suatu "struktur-atas" yang diperlukan bagi basis sosial ekonominya — tanpa menghiraukan pertaliannya dengan sejarah dan kebudayaan.

Kini kita tahu bahwa hubungan antara negara dan masyarakat dapat mempunyai sifat yang lain sekali dalam peradaban yang berbeda-beda, bahkan pada tahap-tahap tertentu dalam sejarah suatu peradaban. Sebagai contoh, konsepsi kita yang membedakan antara lingkungan "sosial" dan lingkungan "politik" agak diragukan kegunaannya dalam pembahasan keadaan Eropah di Abad Pertengahan, pada saat mana kelas pemilik tanah dalam masyarakat feodal Eropah sekaligus juga memegang semua kekuasaan umum di dalam masyarakat. Tidak secara kebetulan istilah "negara" yang kita jadikan pegangan, berasal dari zaman Renaissance Itali — sebagaimana juga dengan bangkitnya suatu lingkungan politik yang secara relatif otonom dalam sejarah bangsa Barat. Pula tampaknya pada kerajaan-kerajaan besar yang dibangun oleh despotisme Timur, kekuasaan publiklah yang terutama menjamin adanya kerjasama antara masyarakat desa serta suku-suku *(clan)*. Pada kerajaan-kerajaan tersebut, dapat dikatakan hampir tidak ada jaringan hubungan sosial interlokal selain yang terdapat di dalam negara, sehingga dengan demikian, konsep tentang masyarakat sebagai suatu kesatuan kolektif yang bebas dari organisasi politiknya, mempunyai arti yang terbatas.

Apabila ilmu politik ingin menghindarkan generalisasi ideologis yang terburu-buru tentang nilainya bermacam-macam bentuk pemerintahan, pertama-tama harus diingat bahwa bentuk-bentuk pemerintahan tersebut tidak sekedar merupakan jawaban yang berbeda untuk kebutuhan yang sama dan sejenis, melainkan merupakan usaha untuk mempertemukan pelbagai macam kebutuhan, demi untuk mengisi fungsi-fungsi

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

yang sangat berbeda menurut pertaliannya dengan sejarah, sifat-sifat kebudayaan serta tingkatan perkembangan masyarakat yang bersangkutan. Begitu seorang analis politik mencoba melampaui batas-batasan zaman serta kebudayaannya sendiri — yang harus dilakukannya kalau berurusan dengan negara-negara sedang berkembang — ia harus mulai dengan bertanya pada diri sendiri, tugas-tugas khusus manakah yang penyelesaiannya dapat dijadikan tongkat pengukur faedah lembaga-lembaga politik di negara-negara tersebut.

Untuk menjawab pertanyaan ini, pertama-tama perlu dijelaskan apa yang dimaksud dengan "negara-negara sedang berkembang", serta seberapa jauh adanya kemungkinan untuk membuat generalisasi-generalisasi yang bermanfaat tentang pokok tersebut.

Dalam bahasa kontemporer, istilah "negara-negara sedang berkembang" (atau dengan lebih terus terang "negara-negara belum berkembang"), mencakup sederetan kesatuan politik dan sosial yang luas serta beraneka-ragam: negara-negara di Asia, Afrika dan Amerika Latin; pusat-pusat peradaban kuno seperti Cina, India, pusat-pusat sejarah Islam, termasuk juga dearah-daerah yang masih dalam perjuangan mengatasi kekacauan akibat perang antar-suku seperti Kongo, serta masyarakat negara Amerika Latin yang, di bawah permukaan mereka yang tampak seperti masyarakat Eropah, menunjukkan berbagai sikap dan masalah-masalah kebudayaan yang khas. Sepintas lalu perbedaan-perbedaan sejarah, kebudayaan serta struktur sosial tampaknya tidak memungkinkan generalisasi apapun yang berarti mengenai daerah-daerah tersebut. Tentu saja kita dapat menemukan rumusan yang umum bila kita membatasi diri pada bidang perekonomian dan statistik. Dengan mudah dapat diketengahkan definisi, bahwa suatu negara yang belum berkembang ialah suatu negara di mana pendapatan setiap orang atau konsumsi per kapita terhadap barang-barang tertentu, atau persentase urbanisasi serta kemampuan membaca dan menulis masyarakatnya, berada di bawah suatu tingkat minimum tertentu. Keuntungan dari definisi berdasarkan perhitungan statistik itu ialah bahwa dalam satu pandangan dapat ditemukan masalah-masalah yang sama dalam masyarakat-masyarakat yang dalam hal lain serba berbeda sifatnya. Bahaya dari definisi tersebut ialah bahwa kita mudah menjurus kepada pandangan yang terlampau kwantitatif terhadap masalah pem-

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

bangunan itu sendiri — seakan-akan negara tersebut sudah pasti harus berkembang menuruti jalan yang sama seperti yang pernah dilalui oleh negara-negara industri Barat, dan bahwa mereka selama ini hanya satu atau dua tingkatan di belakang tingkat kemajuan negara-negara Barat.

Bila kita baca buku W. W. Rostow yang mendorong kita untuk berfikir, yaitu *The Stages of Economic Growth* (Tahap-Tahap Pertumbuhan Ekonomi), kesan yang diperoleh dari grafik-grafik dan tabel-tabel dalam buku itu — walaupun pengarang sebagai sejarawan yang berilmu mengadakan pembatasan-pembatasan yang hati-hati — bahwa proses perkembangan dimana-mana selalu sama, apapun perbedaan latar-belakang kebudayaan maupun bentuk-bentuk pemerintahan mereka. Rostow bahkan mencoba membuktikan berdasarkan perhitungan statistik, bahwa tingkatan yang sama dalam proses menuju industrialisasi kira-kira memakan waktu yang sama di negara-negara yang menunjukkan aneka-ragam keadaan politik dan kebudayaan.

Pendekatan sedemikian itu mau tidak mau menimbulkan pertanyaan, bila proses tersebut di mana-mana sama, mengapa banyak negara tertinggal di belakang; mengapa mereka terlambat mulai. Dan terhadap pertanyaan-pertanyaan itu hanya mungkin tersedia jawaban yang berdasarkan mythos. Di satu fihak ada mythos, bahwa bangsa-bangsa tertentu memang tidak sanggup menjalankan usaha-usaha secara kontinu untuk mengembangkan industri serta memenuhi kebutuhan-kebutuhan suatu negara modern, karena adanya kekurangan-kekurangan pada zat biologis mereka secara turun temurun, dan karena hal ini mereka gagal menyelenggarakan usaha-usaha yang diperlukan. Setelah mythos rasial ini tidak populer lagi, dan setelah kebenarannya berulang kali terbantah oleh kemajuan pesat dari beberapa negara yang selama ini terkebelakang, tuntutan kaum Leninis — yang sama-sama bersifat mythos — bahwa negara-negara terhalang untuk berkembang secara normal karena adanya campur-tangan kaum imperialis Barat dengan jalan penjajahan, eksploitasi dan perdagangan budak telah mendapat pasaran.

Saya sendiri tidak akan mengingkari adanya perbedaan-perbedaan biologis, dan saya juga sadar sepenuhnya, bahwa penindasan serta eksploitasi kaum penjajah pada suatu saat telah dan masih memainkan peranan yang besar. Tetapi, untuk

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

menggunakan kerusakan-kerusakan yang diakibatkan oleh penjajah sebagai satu-satunya alasan yang universil terhadap masalah keterbelakangan — walaupun kenyataan menunjukkan, bahwa negara-negara tersebut hanya mungkin dijajah karena dalam hal materi mereka kurang unggul dibandingkan dengan negara-negara Barat pada saat itu, serta tidak menunjukkan adanya kecenderungan untuk mengembangkan industri menurut corak yang ada di Barat, hal itu jelas juga termasuk ke dalam kategori alam mitos dan bukan ilmu sosial.

Ada alasan yang sederhana, mengapa kita hanya dapat memperoleh jawaban yang mitologis sifatnya terhadap pertanyaan, apa sebab negara-negara tersebut terlambat dalam berkembang. Yaitu, bahwa pertanyaan itu sendiri salah, karena meminta penjelasan tentang sesuatu hal yang tidak pernah terjadi. Tidaklah benar, bahwa negara-negara yang belum berkembang pernah menginjak jalan yang sama, dari titik permulaan yang sama seperti negara-negara industri Barat, dan oleh salah satu sebab tertinggal di belakang. Sesungguhnya mereka bertolak dari titik pangkal yang sangat berlainan — bahwa struktur sosial yang tradisionil, pra-modern, pra-industri dari negara-negara tersebut amat berbeda dengan susunan sosial pra-modern yang melahirkan Eropah modern serta koloni-koloninya di seberang lautan.

Dengan perkataan lain: "di negara-negara sedang berkembang dewasa ini, kita bukannya dihadapkan pada situasi yang sama seperti pada tingkatan-tingkatan yang terdahulu dalam proses perkembangan bangsa-bangsa Barat, melainkan pada suatu proses yang berbeda jenisnya karena dimulai dari basis yang lain". Baik masyarakat tradisionil di kerajaan-kerajaan Asia yang lalim, maupun masyarakat tradisionil Afrika, cenderung untuk tidak memancarkan dinamisme pembangunan seperti halnya yang terjadi dalam negara-negara industri modern pertama di dunia Barat. Baik alasan-alasan seperti adanya eksploitasi kaum penjajah, maupun perbedaan dalam zat biologisnya, tidak akan menjelaskan perbedaan tingkatan perkembangan yang tampak pada masyarakat-masyarakat dewasa ini, hal mana hanya mungkin dijelaskan dengan melihat perbedaan-perbedaan struktur masyarakat tradisionil dan pra-modern yang merupakan titik-tolak perkembangan mereka, pada titik permulaan sejarah.

Bila kita kembali pada pertanyaan: keadaan-keadaan khusus manakah yang timbul sendiri dalam sejarah yang ber-

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

tanggung-jawab atas adanya dinamisme pembangunan sosial pada suatu masyarakat serta zaman tertentu dan ketidak-hadiran hal tersebut pada masyarakat lainnya, kita akan terbentur pada kenyataan bahwa pertanyaan ini bukan lagi suatu hal yang baru di bidang ilmu sosial abad ini. Max Weber untuk pertama kalinya mengemukakannya serta menjawabnya secara luas di dalam tulisan-tulisannya. Adapun sifat khas dari pada karya-karya klasik tentang berbagai pemikiran politik dan sosial ialah, bahwa dari karya-karya tersebut setiap generasi baru selalu dapat memperoleh alat-alat yang dapat dipergunakan untuk menanggulangi masalah-masalah baru yang sedang dihadapi. Kalimat pertama dari kata pendahuluan karya Max Weber yang berjudul ***Essays on the Sociology of Religion*** berbunyi, bahwa bila menghadapi masalah-masalah sejarah yang universil, orang Eropah kontemporer pasti akan menanyakan kombinasi-kombinasi keadaan manakah yang menjadi sebab bangkitnya phenomena kebudayaan tertentu di negara Barat (dan hanya di negara Barat), yang mencerminkan suatu kecenderungan yang mengandung arti yang universil serta berlaku secara universil pula.

Saya percaya, bahwa bukanlah berlebih-lebihan untuk mengatakan, bahwa penelitian tentang syarat-syarat yang memungkinkan berkembangnya masyarakat Eropah secara unik ini merupakan inti karya Max Weber. Tetapi, penelitian kita dewasa ini, terhadap sifat-sifat yang membedakan struktur sosial negara-negara berkembang dengan struktur sosial pra-modern negara Barat, sebenarnya hanya merupakan segi lain dari pertanyaan yang sama. Dengan demikian, jawaban yang diperoleh Max Weber dalam mencari prasyarat bagi sifat-sifat bangsa Barat yang unik, secara langsung bertalian dengan penelitian kita mengenai latar belakang historis dari negara-negara sedang berkembang. Tentu saja penelitian yang berkenaan dengan sejarah tidak terhenti sejak masa hidup Max Weber, dan beberapa tesisnya telah menjadi pokok dari beberapa perdebatan yang panjang lebar, terhadap mana saya — karena kurangnya pendidikan ilmu sejarah yang diperlukan — tidak mengajukan pendapat. Tetapi garis-garis besar analisa Max Weber, menurut pendapat saya dapat menjelaskan segalanya bila diterapkan pada masalah-masalah negara-negara sedang berkembang, sehingga saya tidak merasa bersalah bila saya memakainya sebagai kerangka karangan ini.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Beberapa prasyarat dinamisme bangsa Barat yang khas, sebagaimana dibahas oleh Weber dalam beberapa karyanya,[1] termasuk dalam sejarah pemikiran, khususnya yang bersifat keagamaan; yang lain menyangkut struktur masyarakat serta sifat tatatertib politik. Lima di antaranya patut disebutkan di sini.

Pertama, adalah pembebasan pikiran dari pengaruh kekuatan-kekuatan gaib, hal mana di Barat telah terjadi, baik di dalam lingkungan agama sehubungan dengan unsur kenabian pada agama Yahudi dan Nasrani, maupun di luar lingkungan agama karena adanya warisan-warisan pemikiran bangsa Yunani. Di satu pihak usaha-usaha kerasulan untuk membersihkan kepercayaan yang monoteistis dari sisa-sisa ilmu gaib, dan di pihak lain penemuan bangsa Yunani kuno terhadap berkuasanya akal yang sehat, telah bertemu di negeri Barat — hal mana memungkinkan bukan saja timbulnya cara berfikir ilmiah bagi kaum elite, tetapi juga diterimanya ukuran-ukuran rasionil dalam cara berfikir dan cara hidup di kalangan masyarakat umum. Dan hal ini terjadi jauh sebelum adanya sekularisasi modern pada masyarakat Barat.

Kedua, adalah pemisahan yang dapat dikatakan lebih awal dan lebih mendalam, antara masyarakat yang terikat oleh kepercayaan keagamaan dan masyarakat yang berdasarkan ikatan darah, dimulai dengan langkah kaum Yahudi dari kepercayaan terhadap suatu tuhan khusus untuk suku-bangsanya menjadi Tuhan Yang Maha Esa, dan disempurnakan dalam faham agama Kristen menurut ajaran Paulus yang menolak semua pembatasan, suatu hal yang memberikan dasar untuk memberikan sanksi keagamaan kepada masyarakat-masyarakat yang secara radikal telah melampaui semua ikatan pertalian darah. Inilah yang merupakan inti-pokok dari tumbuhnya rasa kemasyarakatan yang aktif dalam satuan-satuan yang besar, sampai pada tingkat negara kebangsaan modern dan pada akhirnya ditundukkannya masyarakat-masyarakat yang terbatas serta berdasarkan ikatan darah (kerabat, suku-bangsa, dan juga kasta dan sekte turun-temurun), kepada kesatuan yang lebih besar itu. Kesatuan-kesatuan kecil yang terbatas itu sampai sekarang masih membelah-belah susunan masyarakat di kebanyakan negara-negara sedang berkembang, dengan pertentangan-pertentangan yang terus menerus.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Ketiga, adalah kenyataan yang amat penting, bahwa hanya negara Baratlah yang menghasilkan suatu lapisan sosial yang telah menjadi penggagas khas dari pembangunan modern yang dinamis, yaitu golongan menengah yang hidup di kota yang menurut bentuknya di negara-negara Barat merupakan golongan kaum borjuis yang terdiri dari individu-individu yang mempunyai keyakinan besar terhadap diri mereka sendiri, di mana kebebasan individuil mereka telah berkembang dengan latar belakang suatu komune kota yang disusun untuk mempertahankan kebebasan kolektifnya. Sebagai kesatuan dengan ikatan ketat dari sekumpulan orang yang asal-usulnya berbeda-beda, komune kota itu adalah contoh yang utama dari menonjolnya dalam sejarah kemampuan bangsa Barat untuk membentuk masyarakat-masyarakat yang tidak berdasarkan pertalian darah; komune kota itu juga merupakan pusat alamiah bagi perkembangan pemikiran-pemikiran rasionil. Tetapi, yang terutama sekali, kaum borjuis Barat yang bebas itu dalam abad-abad berikutnya menjadi penggagas langsung dari pertumbuhan ekonomi kapitalis.

Keempat, pertumbuhan seperti itu hanya dapat berkembang dalam kerangka yang dijamin oleh suatu negara modern jenis Barat, yaitu suatu negara yang diperlengkapi dengan suatu birokrasi yang teratur secara rasionil, terdiri dari pejabat-pejabat yang terlatih dan dengan suatu sistem perundang-undangan, yang karena berdasarkan tradisi hukum Romawi, bukan hanya bertujuan untuk menjaga ketenteraman umum dan tujuan negara, tetapi juga memberikan rasa aman kepada warganegara, karena pengaruh sistem itu dapat diketahui dan diperhitungkan. Negara yang seperti itu tidak saja memerlukan kemampuan untuk mengorganisir kebutuhan bersama secara rasionil, tetapi juga berupa suatu konsep hukum sebagai jaringan hubungan yang bebas antara individu-individu, yaitu jaringan susunan masyarakat yang tidak semata-mata diciptakan oleh kekuasaan negara.

Kelima, dan terakhir, dari faktor yang tidak dapat diabaikan dalam proses modernisasi negara Barat, yaitu proses yang ingin dikejar oleh negara-negara berkembang, adalah kemenangan pandangan rasionil dalam kehidupan perekonomian: makin lama makin menundukkan nilai-nilai yang lain kepada nilai usaha ekonomi, yang diwujudkan oleh para pengusaha kapitalis sebagai kesediaan untuk menanamkan modal dalam

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

produksi, dan dimanifestasikan oleh para pekerja sebagai disiplin dan kontinuitas kerja. Dorongan untuk mengejar keuntungan, kapitalisme para lanun, lintah darat dan para pedagang, memang terdapat dalam semua peradaban. Tetapi, penggunaan cara-cara rasionil dalam penetrapan naluri untuk mencari keuntungan serta tingkah-laku yang pada umumnya dipengaruhi oleh naluri tersebut, disiplin untuk menanamkan keuntungan kembali dan perasionilan kontinuitas kerja dan produksi, semuanya itu merupakan hasil-hasil khas perkembangan negara-negara Barat semenjak zaman Reformasi dan Kontra-Reformasi.

Seandainya saya benar dalam menafsirkan pendapat-pendapat Max Weber, kelihatannya ia percaya bahwa kelima faktor yang telah disebutkan diataslah yang pada pokoknya bertanggung-jawab atas dinamika masyarakat Barat yang unik itu, dan karena itu juga bertanggungjawab atas munculnya dunia modern yang berasal dari akar-akar dunia Barat. Pembaca mungkin memperhatikan, bahwa sewaktu saya menerangkan faktor-faktor itu, bahwa sebahagian daripadanya juga merupakan prasyarat dari demokrasi Barat modern kita, bahwa susunan demokrasi Barat berdasarkan penegakan hukum *(rule of law),* dan bahwa perasaan kewarganegaraan jenis Barat pada umumnya terambil dari faktor-faktor itu juga, yang telah kita sebutkan sebagai prasyarat dinamika pembangunan di Barat.

Waktunya telah tiba untuk menghadapi keberatan yang jelas, bahwa sebegitu jauh analisa kita hanya menghasilkan sejenis pandangan negatif mengenai negara-negara berkembang, yaitu menyatakan, bahwa sebahagian atau semua dari faktor yang telah disebutkan itu tidak terdapat dalam susunan kemasyarakatan tradisionil. Ini memang benar: menyebutkan syarat-syarat yang unik Barat satu persatu sama dengan memberikan definisi yang negatif kepada ciri-ciri-khas umum dari negara-negara sedang berkembang. Tetapi, tidak terdapatnya syarat-syarat tersebut adalah penting sekali, bukan saja untuk memahami "ketinggalan" mereka dalam sejarah, tetapi juga untuk menjelaskan tugas-tugas proses pembangunan yang sedang dilaksanakan untuk "mengejar" ketinggalan mereka. Karena itu, saya tidak bimbang untuk memberikan ukuran yang begitu negatif untuk konsep kesejarahan dan sosiologis dari masalah yang sedang kita bahas: Suatu negara berkem-

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

bang adalah suatu negara dengan susunan sosial tradisionil yang tidak dinamis dimana aspirasi-aspirasi yang dinamis telah bangkit akibat perbenturan dengan dunia luar.

Pernyataan di atas mengandung arti, bahwa masyarakat yang tidak mempunyai sebahagian atau semua syarat dinamisme yang dapat bergerak sendiri akan tetap melanjutkan cara-cara hidup tradisionilnya, selain dalam hal di mana terjadi perbenturan dengan dunia luar. Ini bukan berarti, bahwa peradaban-peradaban bukan-Barat tidak pernah mengalami perobahan intern. Sepanjang sejarahnya yang telah ribuan tahun itu Kerajaan Cina kuno atau kerajaan Mesir kuno juga telah mengalami perobahan-perobahan besar. Tetapi, tidak satupun yang mengalami reaksi berantai yang menjadi ciri-khas pembangunan, yaitu reaksi yang kita maksudkan bila kita berbicara mengenai "dinamisme", suatu konstelasi di mana kalau terjadi suatu perobahan, sudah pasti menimbulkan perobahan pula pada yang lainnya, yang kelihatannya demikian "wajar" dalam pengertian kita mengenai sejarah mutakhir. Karena itu, keinginan yang ada sekarang untuk mencapai "pembangunan" dan "modernisasi", tidaklah merupakan produk asli sejarah negara-negara itu, tetapi ditimbulkan oleh pengaruh negara-negara berkembang dari luar, karena datangnya "imperialisme" Barat, dan yang paling terakhir adalah juga pengaruh negara-negara komunis yang sebelumnya telah "dijangkiti" dinamisme Barat.

Akibat pertama dari pengaruh Barat biasanya berupa hancur dan merosotnya susunan kemasyarakatan tradisionil tidak dinamis yang terdapat di negara-negara ini. Proses kehancuran ini merupakan aspek pokok dari phenomena yang biasanya dilukiskan sebagai "kolonialisme" atau "penetrasi ekonomi". Hal ini biasanya timbul apabila organisasi-organisasi politik atau perekonomian asing yang diperlengkapi oleh teknologi yang lebih unggul (jadi dengan kekuatan yang lebih unggul) masuk ke suatu negara, bukan dengan tujuan untuk menggantikan susunan sosial tradisionil dengan susunan yang baru, tetapi malah sama sekali tidak sadar akan adanya masalah ini, dan hanya semata-mata berusaha untuk mengeksploitir sumber-sumber tertentu yang terdapat pada negara yang lebih lemah itu, untuk kepentingan atau kekuasaan politik mereka.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Kalau pertama-tama kita perhatikan hanya pengaruh ekonomi dari penyelusupan Barat kepada masyarakat-masyarakat ini, kita temui bahwa modal Barat cenderung untuk mendorong perkembangan yang berat sebelah, dengan hanya memajukan cabang-cabang industri dan pertanian yang langsung memenuhi kebutuhan-kebutuhannya, seperti pertambangan logam dan minyak bumi, perkebunan-perkebunan besar untuk tanam-tanaman yang hasilnya perlu untuk industri, dan juga buah-buahan tropis untuk dieksport ke negara-negara yang telah maju. Dalam bidang-bidang ini tiba-tiba diperkenalkan suatu jenis produksi untuk pasaran yang sama sekali baru, dan seringkali digabungkan dengan bentuk-bentuk organisasi buruh yang baru pula, mulai dari yang jelas-jelas bersifat perbudakan, sampai kepada "kontrak perburuhan" yang mengikat dan berjangka panjang, dan sampai pula kepada "buruh bebas" seperti yang terdapat di negara kapitalis. Pada tahap kedua, penyelusupan bangsa Barat terhadap kehidupan perekonomian negara-negara tersebut biasanya menjurus ke arah penyebar-luasan penggunaan uang, serta memprodusir hasil untuk dijual di pasar; usaha pertanian "sekedar untuk hidup saja", serta hasil kerajinan rumah-tangga yang biasa terdapat dalam setiap sistim ekonomi tradisionil secara berangsur-angsur telah dikalahkan oleh masuknya barang-barang murah produksi industri Barat, sedangkan kebutuhan untuk mendapatkan uang tunai guna membayar pajak dan untuk membeli barang-barang import itu menyebabkan bertambah banyaknya petani yang pergi ke pasar. Akibatnya ketenteraman ekonomi desa tradisionil menjadi amat terganggu; dalam keadaan baru itu, jumlah penduduk desa mulai terasa terlalu banyak, dan penduduk "yang berlebih" itu mulai pindah kekota-kota. Pada tingkat terendah, sebagaimana halnya di Afrika Tropis, pemutusan hubungan orang dari akar ekonomi desa mereka, yang juga berarti pemutusan hubungan mereka dari tambatan sosial dan kebudayaan yang mereka kenal, mengambil bentuk sebagai "detribalisasi" (melepaskan diri dari ikatan suku), dan pada tingkat yang lebih berkembang hal itu semata-mata hanya tampak sebagai urbanisasi dan proletarisasi; tetapi, proses ekonomi yang merupakan dasarnya adalah sama, sedangkan pengaruh sosial dan kebudayaan yang ditimbulkannya juga sama.

Karangan-karangan terakhir mengenai proses kehancuran masyarakat-masyarakat tradisionil, baik yang ditulis para

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

kritikus Barat, atau oleh orang-orang komunis, maupun oleh anggota masyarakat yang bersangkutan itu sendiri, pada umumnya memberikan kesan seolah-olah kedatangan bangsa Barat biasanya mengakibatkan bertambah hebatnya kesengsaraan ekonomi dan bahkan juga penderitaan fisik. Dalam beberapa keadaan, hal ini benar. Tetapi di pihak lain, kedatangan modal bangsa Barat sering menaikkan taraf kehidupan sejumlah besar orang-orang pada cabang-cabang usaha baru yang diadakan kaum kapitalis; dan kebanyakan daerah yang langsung diperintah oleh pemerintah kolonial segera memperlihatkan bertambah baiknya tingkat kesehatan serta harapan untuk hidup lebih lama.

Namun demikian, kesan subyektif merasa sengsara tidaklah terbatas pada kecaman yang dilakukan oleh beberapa orang saja, melainkan merupakan sikap umum anggota masyarakat yang bersangkutan, yang disebabkan oleh hilangnya ketenteraman hidup tradisionil mereka, oleh hilangnya dasar perekonomian mereka yang bersahaja itu, dan oleh kenyataan bahwa mereka amat tergantung kepada naik-turunnya pasaran tenaga-kerja dan malah oleh perobahan yang terjadi di pasaran dunia.

Tetapi, dengan hilangnya kehidupan perekonomian tradisionil yang biasanya melindungi mereka, maka goncanglah seluruh pandangan mereka mengenai orde dunia dan gagasan mereka tentang makna kehidupan. Mereka mulai mempersoalkan cara hidup yang biasa mereka lakukan dalam dan untuk suatu masyarakat tertentu yang biasanya dianggap sebagai suatu yang wajar.[2] Karena, bukan saja susunan sosial dan ekonomi tradisionil mereka yang hancur, tetapi susunan politik tradisionil merekapun juga kehilangan arti. Sebabnya, penguasa politik bumiputera dari negara-negara yang biasanya bersifat otokratis ini terbukti tidak mampu mempertahankan diri menghadapi para pendatang bangsa asing, dan sebagai akibatnya mereka pasti kehilangan banyak kekuasaan mereka yang lama. Tetapi, kalau susunan kemasyarakatan tradisionil serta kekuasaan politik yang diwarisi itu berdasarkan konsepsi keagamaan, maka krisis susunan kemasyarakatan dan politik itu pasti menyebabkan orang meragukan kebenaran seluruh konsepsi yang dibangun di sekitar agama itu. Krisis kemasyarakatan dan politik itu berobah menjadi krisis kepercayaan keagamaan mengenai kehidupan dan dunia, dan rasa kehilangan artipun

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

timbullah, sedangkan nilai-nilai dasar peradaban yang telah diwarisi mulai dipersoalkan kembali. Sementara itu, keraguan terhadap kepercayaan tradisionil ini bukan merupakan bagian dari perkembangan intelektuil yang timbul dengan tenaga sendiri ke arah emansipasi ratio dan individu yang kritis, melainkan merupakan hasil sampingan dari pada kehancuran luar dari susunan tradisionil; keraguan yang baru ini menjangkiti orang-orang yang masih haus akan kekuasaan karena struktur kejiwaan mereka secara sosial telah terjurus ke arah itu. Dengan begitu kita menemui krisis kekuasaan dan juga kebutuhan yang terus-menerus terhadap krisis tersebut, dan itulah biasanya yang menjadi sebab timbulnya pencarian kekuasaan baru untuk menggantikan kekuasaan lama yang telah ternoda.

Dengan timbulnya krisis pandangan dunia tradisionil, pada saat penemuan-penemuan ilmiah dan teknologi Barat serta "keajaiban" taraf hidup bangsa Barat mulai dirasakan oleh segolongan kecil di negara-negara sedang berkembang, dan pada waktu kekuatan Barat dengan peralatan teknis dan organisatorisnya mulai menimbulkan daya-tarik bercampur-dengan rasa kagum dan iri-hati, maka timbullah perpecahan kebudayaan pada negara-negara tersebut. Pada mulanya hanya lapisan atas yang hidup di kota-kota, dan terutama sekali kelas-kelas yang berpendidikan sajalah, yang dengan berangsur-angsur mengadakan hubungan dengan struktur pemikiran asing yang merupakan dasar dari hasil-hasil yang dicapai bangsa Barat itu, dan terpaksa berhubungan baik dengannya, sedangkan umumnya penduduk desa mau-tidak-mau harus mengikuti cara berfikir mereka yang lama yang semakin ketinggalan zaman itu, dan boleh dikatakan tidak ada yang mereka ketahui lain dari pada itu. Dengan demikian terjadilah suatu proses sama-sama merasa asing (alienation) antara para anggota kelas yang hidup di kota-kota dan mempunyai pendidikan Barat dan kaum cerdik-pandai di satu pihak, dan rakyat umum yang hidup di desa atau mereka yang baru saja meninggalkan desa untuk menjadi rakyat jelata di kota-kota, dipihak lain. Rasa terasing (alienation) ini tergambar dalam pikiran kaum cendekiawan sebagai suatu masalah, dan juga merupakan suatu perpecahan dalam jiwa mereka sendiri, yaitu jiwa yang terbelah antara rasa kagum terhadap gagasan-gagasan baru dan kehendak untuk memelihara nilai-nilai tradisionil lama, terbelah antara

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

keinginan yang mendalam untuk belajar dari bangsa Barat dan perasaan tanggung-jawab terhadap bangsa mereka sendiri.

Dalam situasi demikian, kaum cendekiawan di negara-negara sedang berkembang hanya dapat mengadakan reaksi dengan sikap yang amat tidak pasti terhadap bangsa Barat — mereka ingin menyamai kecakapan bangsa Barat dalam menghasilkan kekayaan serta mendapatkan kekuatan militer dan politik — tetapi mereka juga ingin mempertahankan kebebasan serta keistimewaan kebudayaan mereka terhadap pengaruh asing.

Gejala ini lebih kentara pada negara yang kebudayaan aslinya kurang sekali persamaannya dengan kebudayaan Barat; tetapi hal ini baru sama sekali, karena contoh-contoh kebimbangan seperti ini pernah terjadi di waktu negara-negara berturut-turut mengikuti jalan pembangunan bangsa Barat modern. Karena, bagaimanapun juga, hampir semua negara Barat pada suatu waktu dahulu juga "belum berkembang", walaupun dalam pengertian yang lebih relatif dan kurang strukturil sifatnya daripada pengertian istilah yang kita gunakan di sini. Pada abad ke-tujuhbelas, bangsa Inggeris merasa kurang berkembang dibandingkan dengan bangsa Belanda, dan seorang ekonom Inggeris, William Petty, terpaksa menjelaskan kepada orang-orang sebangsanya, bahwa merekapun dapat berhasil dalam perdagangan dan industri tanpa "kepintaran luar-biasa" seperti yang diduga dimiliki oleh bangsa Belanda. Pada abad ke delapan-belas, karena sebab yang sama, di Perancis timbul gelombang kebencian kepada Inggeris di kalangan intelektuil, karena Inggeris lebih maju dalam pembangunan ekonomi dan kebanyakan orang Perancis berhasrat menandingi hasil-hasil yang telah dicapai tanpa mencontoh "mentalitas pedagang" mereka.[3] Tetapi, baru di Jermanlah "kompleks cinderella" kaum intelektuil negara terkebelakang ini untuk pertama kali menjadi sistim ideologi: Menjelang akhir abad ke delapanbelas, ketidak-senangan kaum cendekiawan borjuis-kecil Jerman, terhadap corak kehidupan kaum bangsawan yang hidup seperti orang Perancis, untuk pertama kalinya dinyatakan dalam antithesis ideologis antara "kebudayaan Jerman" yang mereka anggap "mendalam serta sejati", dengan "peradaban asing" — yang mereka anggap sebagai asing sifatnya serta palsu. Antithesis tersebut, yang sejak itu memainkan peranan amat besar dalam gerakan romantis Jerman, dalam propaganda resmi

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Jerman selama Perang Dunia I hingga zaman Nazi, pada hakekatnya hanya merupakan satu versi baru lagi dari pada kebimbangan terhadap negara yang telah lebih maju dibandingkan dengan negaranya sendiri, dalam perkembangan teknologi dan peradabannya, suatu versi baru dari hasrat untuk mengejar negara-negara itu, seraya tetap mempertahankan perbedaan dalam jiwanya.

Akhirnya, sikap keraguan (ambivalensi) dari kaum cendekiawan yang merasa terasing itu telah mendapatkan bentuk klassiknya di Russia pada abad ke-19 — dalam perdebatan antara "Slavophiles" (pendukung kebudayaan Slavia), dengan "Westernizers" (golongan yang berpandangan ke-Baratan), dan dalam kemenangan sinthesa ideologi kaum Narodniki yang bertujuan melakukan modernisasi negara mereka secara revolusioner, tetapi sebenarnya mereka mencari jalan pembangunan khas Russia yang non-kapitalis berdasarkan tradisi nasional yang dapat menghindarkan hal-hal yang menakutkan, yang timbul dari pengejaran keuntungan pribadi kaum materialis di negara-negara Barat.[4]

Karena masyarakat Rusia yang berhasil mengatasi stagnasi yang berlangsung lama hanya berkat adanya dorongan-dorongan bangsa Barat dari luar adalah merupakan contoh pertama dari suatu "negara sedang berkembang" di Eropa, maka tidaklah mengherankan bilamana gagasan-gagasan kaum cendekiawan kerakyatan Rusia telah menjadi contoh utama dari perpaduan gagasan sosialis dan nasionalis, modernistis dan tradisionalis, yaitu gagasan yang menjadi ciri-khas kaum cendekiawan negara-negara sedang berkembang dewasa ini.[5] Dalam pemikiran kaum cendekiawan inilah, pertama-tama timbul kesadaran akan perbedaan tajam antara negara Barat yang telah berkembang dan kondisi yang terdapat di negara-negara mereka sendiri, dan lapisan inilah yang pertama kalinya mengadakan reaksi "hasrat untuk membangun", dengan tekad yang bulat untuk mengejar ketinggalan dari negara-negara Barat, tetapi dengan mempertahankan identitas kebudayaan mereka sendiri.[6]

Tetapi, bagaimanakah cara mencapai tujuan itu? Dalam suatu masyarakat yang gagal menimbulkan sendiri dinamisme pembangunan sama dengan yang terdapat di negara Barat, masyarakat yang hanya secara pasif menderita pengaruh Barat hingga bangkitnya kesadaran kaum intelektuil ini, maka hanya

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

ada satu jalan untuk memuaskan aspirasi-aspirasi dinamis kelompok minoritas yang sadar ini, yaitu jalan aksi politik. Kaum cendekiawan nasionalis berpendapat, bahwa tugas menciptakan "super-structure politik" yang baru, adalah sebagai alat untuk merobah "basis kemasyarakatan" yang tidak dinamis itu. Dengan perkataan lain: mereka mengharapkan timbulnya suatu fungsi kreatif serta revolusioner dari aksi politik dan kekuasaan negara, yaitu fungsi yang berbeda sekali dari peranan yang dimainkan oleh faktor-faktor ini dalam perkembangan masyarakat dinamis di Barat.

Sudah pasti negara juga telah memainkan peranan tertentu dalam perkembangan di Barat: Kerajaan-kerajaan absolut Eropah pada masanya, telah berusaha memupuk pertumbuhan perdagangan dan industri dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan merkantilisme. Tetapi kepentingan tindakan-tindakan itu bagi proses keseluruhan perkembangan bangsa Barat dapat dikatakan kecil sekali; kita hanya perlu mengingat kembali pendeknya zaman Merkantalis di beberapa negara Barat yang penting, ataupun kenyataan, bahwa bahkan beberapa perusahaan kaum penjajah yang besar pun berasal dari perusahaan-perusahaan swasta. Sebaliknya, bagi negara-negara sedang berkembang memang sungguh-sungguh benar kata-kata yang berbunyi: "politik itu amat menentukan": artinya, berhasil atau gagalnya modernisasi benar-benar tergantung dari keputusan-keputusan politis serta dari terciptanya suatu corak kekuasaan negara yang baru.

Hal ini akan menjadi nyata segera setelah kita memperhatikan secara terperinci tugas-tugas yang harus dilaksanakan di negara-negara tersebut, terutama dengan jalan politik, berlainan dengan keadaan di negara-negara Barat. Yang dipertaruhkan tidak lain daripada usaha untuk menggantikan beberapa keadaan sosial type dinamisme Barat yang tidak terdapat sesuai, dan untuk mengembangkan lembaga-lembaga lainnya di dalam pusat tekanan-tekanan politik. Dengan demikian di negara-negara itu dengan lembaga-lembaga politik yang sesuai, dan untuk mengembangkan lembaga-lembaga lainnya di dalam pusat tekanan-tekanan politik. Dengan demikian tidak adanya inisiatif dalam bidang perekonomian yang dilakukan golongan menengah yang bebas pada umumnya harus digantikan oleh inisiatif negara; fungsi pendidikan dan pengawasan, yang di negara Barat secara objektif dilakukan oleh

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

gerakan-gerakan keagamaan yang digairahkan oleh motif-motif yang amat berbeda, harus digantikan oleh kegiatan pendidikan ulangan secara sadar oleh gerakan-gerakan politik. Hanya dengan bantuan aksi-aksi pemerintah dan politik demikian, ada kemungkinan untuk membangun, di satu fihak, kerangka materiel suatu negara modern yang tadinya tidak ada — perlengkapan industri dan militernya, peralatan pengangkutan dan komunikasinya — serta di lain fihak untuk mengembangkan kebiasaan berpikir dan bersikap rasionil terhadap usaha-usaha di bidang ekonomi.

Dengan demikian, tugas yang paling utama di antara tugas-tugas pemerintah negara-negara sedang berkembang adalah tugas untuk memperoleh secepat mungkin dana-dana modal untuk pembangunan materiel, yang di negara Barat terjadi dalam suatu proses pengumpulan modal swasta yang memakan waktu lama, walaupun sering dengan bantuan permulaan dari fihak pemerintah. Kalau tidak terdapat kelas penguasa pribumi yang cukup banyak, dana-dana tersebut harus diperas dari rakyat sendiri, terutama sekali kaum tani — dengan tekanan pemerintah, atau diperoleh dari luar-negeri sebagai bantuan untuk pembangunan melalui diplomasi pemerintah. Semakin rendah tingkat produktivitas serta pendapatan tiap orang pada permulaan proses pembangunan, semakin hebat tekanan penduduk yang semakin bertambah, dan semakin sedikit bantuan luar-negeri yang tersedia, maka semakin kejamlah suatu rezim pembangunan harus mengeksploitir bangsanya sendiri.

Selanjutnya, pemerintah harus pula bertanggung jawab membagi-bagikan dana yang diperoleh dengan cara demikian kepada pelbagai penggunaan yang sesuai dengan tujuan pembangunan — menanam modal tersebut menurut suatu rencana menyeluruh. Kita telah memperhatikan bahwa selama ini pembangunan yang spontan dilakukan kaum kapitalis di daerah-daerah ini bersifat berat-sebelah dan biasanya hanya terbatas pada produksi bahan-bahan mentah serta buah-buahan tropis untuk kebutuhan negara-negara industri. Jika ketidak-seimbangan ini ingin diatasi — jika pusat-pusat tenaga listrik serta pabrik-pabrik industri berat ingin dibangun, dan juga jika produktivitas pertanian untuk kebutuhan dalam negeri ingin ditingkatkan, dan jika industri-industri setempat ingin memproduksikan barang-barang konsumsi, dan terutama sekali

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

jika negara tersebut akan dibuka dengan pembangunan jaringan jalan raya dan pembangunan lainnya di bidang pengangkutan, jika rumah-rumah sakit dan irigasi, sekolah-sekolah dan universitas-universitas akan membantu menciptakan jenis infra-struktur masyarakat modern yang tidak memberikan keuntungan langsung bagi siapapun, tetapi memberi manfaat tidak langsung kepada semua orang, maka pemerintah harus menyediakan dana yang dibutuhkan untuk itu. Tidaklah realistis untuk mengharapkan negara-negara sedang berkembang untuk mengejar tingkat pembangunan ekonomi Barat dengan mengikuti jalan perekonomian pasar liberal Barat yang klasik: kalau perekonomian pasar liberal dapat berfungsi di negara-negara yang mempunyai struktur sosial demikian, maka tentulah negara-negara tersebut dari dulu tidak akan tinggal terkebelakang.

Akhirnya, mendidik rakyat kembali secara radikal untuk berfikir dan bersikap rasionil terhadap kerja dan kegiatan perekonomian pada umumnya, yang merupakan hasil daripada evolusi pemikiran serta kebudayaan selama berabad-abad di negara-negara Barat, juga merupakan tugas politik di negara-negara sedang berkembang. Negara Komunis Uni Soviet yang pertama-tama menghadapi tugas ini, secara sadar dengan tepat sekali telah menamakannya suatu "revolusi kebudayaan". Hal ini pertama-tama terdiri dari perjuangan menentang tahyul dan kepercayaan terhadap ilmu gaib, yang oleh kaum komunis dilakukan dengan alat kasar propaganda anti agama pada umumnya, tetapi yang juga harus dilaksanakan dengan cara tertentu di semua negara sedang berkembang, kalau negara-negara itu ingin mengembangkan suatu pandangan modern terhadap ilmu pengetahuan, tehnologi dan ekonomi, dan ingin mematahkan perlawanan terhadap setiap perobahan dalam cara-cara produksi tradisionil. Selanjutnya hal ini juga mencakup perjuangan untuk memberantas buta huruf, yang tidak terbatas pada usaha untuk menyediakan sekolah-sekolah serta guru-guru dalam jumlah yang cukup untuk pendidikan dasar universil (dalam banyak keadaan termasuk menciptakan suatu bahasa tulisan yang asli dengan susunan abjadnya dan menterjemahkan buku-buku pelajaran seluruhnya ke dalam bahasa tersebut), tetapi juga usaha untuk membangkitkan hasrat untuk belajar dan mengatasi masalah perlawanan tradisionil generasi tua dalam bidang ini (dan juga dari kalangan kaum pendeta

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

agama-agama tertentu). Termasuk juga di dalamnya, perjuangan melawan bentuk-bentuk kehidupan keluarga yang tidak sesuai dengan organisasi produksi yang rasionil, seperti mengasingkan kaum wanita dan kurangnya mobilitas perorangan yang disebabkan oleh hidup bersama dalam keluarga besar ataupun suku, atau karena anggota-anggota dewasa dari generasi yang lebih muda harus tunduk secara tidak bersyarat terhadap wewenang patriarchal kaum yang lebih tua. Akhirnya, hal ini menyangkut perjuangan untuk disiplin, pemeliharaan serta kontinuitas kerja dalam industri, ketepatan dan kerapian bekerja, rasa tanggung-jawab terhadap mesin dan kelompok kerja dan kemauan untuk bekerja, bukan saja sampai menghasilkan cukup uang untuk dapat menikmati sekedar waktu senggang, melainkan untuk mengabdikan seluruh kehidupan pribadi seseorang pada irama kerja — suatu kenyataan hidup yang pokok dan menyedihkan di negara-negara industri, tetapi suatu hal yang sukar diciptakan di negara-negara sedang berkembang. Singkatnya, revolusi kebudayaan itu bertujuan untuk mencapai dalam satu generasi, apa yang telah disumbangkan oleh Reformasi, Kontra-Reformasi, abad Enlightenment serta pendidikan sekolah universil untuk tujuan pembentukan manusia modern dalam beberapa abad; dan di semua negara sedang berkembang, hal ini menjadi suatu tugas politik, dengan arti bahwa sebagian dari tugas tersebut harus ditanggulangi melalui tekanan pemerintah dan sebagian lagi oleh gerakan-gerakan pendidikan yang digerakkan dengan motivasi politik.

Tetapi — dan disinilah kita menghadapi masalah pokok politik negara-negara sedang berkembang — faktor-faktor politik itu sendiri yang akan melakukan tugas-tugas raksasa ini, negara dan gerakan politik yang akan menjadi pendorong dan tenaga penggerak dari pembangunan, biasanya haruslah diciptakan terlebih dahulu. Pada negara-negara di bawah pemerintahan jajahan, pelaksanaan peranan ini oleh pemerintah haruslah dengan syarat tercapainya kemerdekaan nasional terlebih dahulu dan dibentuknya suatu negara baru yang berdaulat; tetapi pada negara-negara yang belum berkembang, walaupun secara hukum berdaulat, karena sudah sejak lama bergantung secara ekonomis kepada perusahaan-perusahaan kaum kapitalis asing dan kekuatan-kekuatan yang melindunginya, maka harus ada terlebih dahulu suatu kelompok yang berkuasa yang bertekad menghilangkan ketergantungan ini.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

agar dapat bebas mengikuti suatu kebijaksanaan pembangunan yang tegas.

Dalam banyak keadaan, seluruh aparat birokrasi negara modern harus juga diciptakan dahulu. Hal ini terdapat di negara-negara di mana kekuasaan penjajah dahulunya telah menghalangi masuknya "orang-orang pribumi" ke dalam jabatan-jabatan tingkat atas, baik administratif maupun militer, dan ikut-serta secara bertanggung-jawab dalam pembuatan keputusan-keputusan politik; hal inipun terdapat di negara-negara di mana rezim pemerintahan tradisionil pribumi yang bercorak otokratis ataupun oligarkis, gagal mengembangkan aparat-aparat pemerintahan modern.

Akhirnya, rasa bahwa rakyat itu menjadi bahagian dari suatu kesatuan politik bersama, dan mempunyai hubungan rasa se-identitas dengan negara yang baru itu, serta keinginan untuk mengambil bagian dalam urusan-urusannya, seringkali pula harus diciptakan terlebih dahulu. Tanpa adanya "rasa sekesatuan politik" dan partisipasi yang demikian itu, tidaklah mungkin tercipta suatu negara modern, apalagi suatu negara dengan tugas-tugas pembangunan yang serba mencakup. Tetapi, di kebanyakan negara-negara sedang berkembang, perasaan ini tidak ada. Masa pemerintahan otokrasi tradisionil maupun pemerintahan jajahan tidak pernah membiasakan penduduknya menganggap negara sebagai urusan mereka sendiri; dan lama-nya desa terasing telah memantapkan suatu keadaan di mana kesatuan-kesatuan kecil seperti kekerabatan dan suku-suku bangsa, kasta, sekte maupun rumpun bahasa masih saja merupakan satu-satunya kesatuan ke mana masyarakat pedesaan benar-benar merasa terikat berdasarkan pengalaman mereka; sedangkan pengertian negara bila ada, akan tampak sebagai sesuatu yang samar-samar. Oleh karena itu, nasionalisme negara-negara sedang berkembang seringkali bukan merupakan pernyataan rasa kebangsaan yang sebenarnya terdapat dalam anggota masyarakat tersebut, melainkan hanya merupakan tekad kelompok-kelompok kaum intelektuil untuk menciptakan suatu perasaan identitas nasional, berdasarkan negara yang ada walaupun terdapat pluralisme bahasa dan kebudayaan, karena hal tersebut dianggap sebagai suatu faktor yang harus ada dalam proses pembangunan.[7] Usaha demikian sulit dilaksanakan, tetapi secara a priori bukanlah tidak mungkin. Bahkan ras identitas bangsa-bangsa Barat kunopun bukan

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

ada sejak masa dahulu kala, tetapi berkembang secara historis. Apabila sejarah mengambil jalan yang agak berbeda, tidaklah sulit untuk membayangkan adanya suku-suku bangsa di Eropa yang ingin mengidentifikasikan dirinya dengan affiliasi kebangsaan yang lain — juga tidak jarang terjadi di mana perjalanan sejarah telah "ditolong" oleh tindakan politik yang terarah, terutama sekali melalui cara pendidikan sekolah yang diwajibkan.

Berdasarkan sebab-sebab inilah, usaha untuk menggunakan cara politik untuk mengejar perkembangan teknik, ekonomi dan kebudayaan dari masyarakat modern biasanya dimulai dengan pengambil-alihan kekuasaan oleh suatu rezim baru, dengan tindakan revolusioner. Tindakan revolusioner itu tidak mesti berarti menggulingkan kekuasaan konstitusionil dengan kekerasan, melainkan dengan pengertian terang-terangan tidak melanjutkan kelompok elite yang menjalankan pemerintahan, tidak melanjutkan azas-azas yang dipakai untuk mensahkan kekuasaan mereka serta tidak melanjutkan tugas-tugas yang telah mereka tentukan. Apakah pemutusan tersebut berwujud pembebasan dari rezim penjajah, atau dari bentuk ketergantungan tidak langsung atau dengan menggulingkan bentuk pemerintahan pribumi tradisionil, tetapi kemenangan "rezim pembangunan" merupakan suatu pra-syarat bagi usaha yang menyeluruh untuk menanggulangi tugas-tugas yang telah disebutkan tadi.

Masalah prospek berbagai bentuk pemerintahan di negara-negara sedang berkembang, yang menjadi pokok masalah karangan ini, dapat dirumuskan sebagai berikut: Bagaimanakah terbukti keefektifan berbagai bentuk pemerintahan di dalam menyelesaikan tugas-tugas suatu "rezim pembangunan", atau apakah kelebihan-kelebihan dan kelemahan-kelemahan yang diperlihatkannya bila ditinjau dari segi tugas-tugas tersebut? Di sini kita harus mulai dengan sebuah peringatan. Di negara-negara sedang berkembang, sistim-sistim pemerintahan yang dalam bentuk konstitusionilnya sama atau hampir serupa dapat menjadi kerangka dari pemerintahan kelompok-kelompok sosial yang amat berbeda yang mengejar tujuan-tujuan yang sama sekali berlawanan; karena itu seorang sarjana ilmu politik harus berhati-hati, agar jangan mencampur-baurkan akibat-akibat yang disebabkan oleh sikap positif atau negatif dari kelompok yang berkuasa terhadap tujuan pembangunan, karena pengaruh bentuk pemerintahan saja.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Demikianlah, hingga kini masih terdapat sejumlah (walaupun jumlah itu berkurang dengan cepat) rezim-rezim otoriter yang disahkan oleh tradisi (seperti di Saudi Arabia atau Ethiopia), yang pemerintahan aristokrasinya, walaupun mereka harus berkompromi untuk menyesuaikan diri dengan dunia modern yang mengelilinginya, dalam prinsipnya berusaha untuk mempertahankan orde lama dan karena itu menentang pembangunan. Lain hal dengan Jepang pada abad ke sembilanbelas; restorasi Meiji yang juga dikenal sebagai revolusi Meiji, mengakibatkan berdirinya suatu rezim otoriter berdasarkan keabsahan tradisionil, yang kemudian menjadi "rezim pembangunan" pertama yang sadar dan menangani tugas-tugas modernisasi dengan cara sistimatis dan berhasil secara menakjubkan; dan bahkan pada masa kita sekarang ini, "modernisasi dari atas" seperti itu, yang dilakukan oleh suatu rezim otoriter yang berlandaskan keabsahan tradisionil, sedikitnya pernah dicoba, misalnya di Irak di bawah Nuri es Said.

Demikian pula, kerajaan atau republik parlementer dengan keabsahan demokratis acapkali merupakan bentuk pemerintahan yang dipergunakan kelompok oligarki pemilik tanah untuk mempertahankan kekuasaannya terhadap penduduk yang umumnya buta huruf, dan untuk menghalangi pembangunan, seperti misalnya terjadi di banyak negara Amerika Latin sejak abad ke sembilanbelas, di Timur Tengah setelah Perang Dunia I, dan di beberapa negara Asia bekas jajahan sejak Perang Dunia II. Tetapi, di India, dan baru-baru ini juga di beberapa negara Amerika Latin, demokrasi parlementer dengan sistim multi-partai yang mendekati corak negara-negara Barat modern telah menjadi kerangka untuk usaha-usaha pembangunan yang jelas direncanakan, dan di Afrika terjadinya evolusi seperti itu kelihatannya terdapat di Nigeria.

Golongan militer yang mencaplok kekuasaan dan disyahkan dengan plebisit acapkali menggantikan oligarki yang berkedok parlementer di Amerika Latin, tetapi perubahan dalam bentuk pemerintahan itu tidak mengakibatkan effek sosial lain daripada penggantian klik yang berkuasa dalam oligarki yang dominan. Tetapi akhir-akhir ini, diktator-diktator militer yang mendapatkan pengesahan secara plebisit, ternyata berulang kali menjadi suatu bentuk yang dipergunakan gerakan-gerakan revolusioner dari kaum cendekiawan nasionalis untuk mem-

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

peroleh kekuasaan dengan program pembangunan yang tegas, khususnya di negara-negara Islam, tetapi dalam beberapa hal juga di Amerika Latin.[8]

Tetapi, bilamana persamaan antara bentuk dan fungsi pemerintahan di negara-negara sedang berkembang tidak amat teratur, ini bukanlah suatu hal yang kebetulan. Di suatu fihak, negara-negara sedang berkembang di masa kita ini menghasilkan serangkaian bentuk politik baru yang hanya terjadi pada "rezim-rezim pembangunan", sikap toleransi terhadap oposisi, suatu diktatur partai nasionalis — revolusioner yang menindas semua partai politik yang lain, dan diktatur totaliter jenis komunis. Di fihak lain, usaha untuk mengulangi jalan "modernisasi dari atas a la Jepang" di bawah sistim otokrasi yang disyahkan oleh kekuasaan tradisionil tampaknya merupakan suatu pengecualian dan kelihatannya kecil kemungkinannya untuk sukses jika dibandingkan dengan contoh abad kesembilan belas. Mungkin sebab yang paling utama adalah, bahwa lapisan masyarakat yang kerjasama aktifnya penting sekali untuk mendirikan suatu negara modern dan melaksanakan suatu program pembangunan tidak lagi bersedia untuk mematuhi wewenang penguasa tradisionil dan bertindak atas namanya: rasa kebangsaan lapisan masyarakat ini pada masa sekarang bagi mereka bukan saja berarti kewajiban untuk melayani bangsanya sendiri, melainkan juga kebutuhan untuk mendapatkan keabsahan berdasarkan kehendak bangsa tersebut.

Tetapi, tentu saja "pengabsahan demokratis" begini tidak mesti memerlukan suatu demokrasi jenis Barat yang berdasarkan rule of law; hal ini sebenarnya hanya merupakan salah satu di antara persyaratannya, dan pada hakekatnya sama cocoknya dengan berbagai bentuk diktatur militer yang berdasarkan plebisit atau bahkan dengan diktatur partai totaliter, karena semua bentuk pemerintahan ini mengaku mewakili kehendak rakyat dan mengatur hal-hal yang diperlukan untuk mendapatkan pengukuhan dari rakyat tersebut — tetapi pada hakekatnya hal itu sama sekali tidak sesuai dengan wewenang tradisionil "atas rakhmat Tuhan". Oleh sebab itulah rezim Nuri es-Said, walaupun memiliki program pembangunan yang realistis, berdasarkan keadaan perekonomian yang menguntungkan, gagal karena tidak mampu untuk memperoleh kerjasama kaum cendekiawan nasionalis dalam pelaksanaan program tersebut.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Jumlah kemungkinan rezim pembangunan yang relevan dalam praktek dengan demikian terbatas kepada pemerintahan yang berasal dari suatu revolusi yang mengaku mewakili kehendak rakyat. Ia mulai dari jenis demokrasi India yang berorientasi pada pembangunan di satu fihak melalui macam-macam bentuk pemerintah yang dikuasai satu partai, atau diktatur militer, dan diktatur partai-tunggal, sampai dengan diktatur ideologis partai komunis di lain fihak. Kini kita perhatikan perbandingan antara akibat-akibat yang menguntungkan dan yang tidak menguntungkan untuk proses pembangunan, dari bentuk-bentuk pemerintahan dalam kemungkinan tersebut.[9]

Dalam perbandingan seperti itu, hal pertama yang menarik perhatian adalah effisiensi sistim kaum komunis yang telah teruji. Dalam bentuknya di masa Stalin, komunisme Sovyet telah membuktikan diri sebagai suatu mesin raksasa pembangunan. Memang, di dalam meninjau langkah-langkah dasar yang diambil oleh pemerintah Sovyet selama 45 tahun "masa pembangunan sosialis" tersebut, kita dapatkan bahwa langkah-langkah tersebut persis dipusatkan pada tugas-tugas yang kita sebutkan tadi, yaitu: mengumpulkan modal dengan paksaan negara; merencanakan penanaman modal oleh negara; memobilisasi rakyat untuk tujuan-tujuan pembangunan yang telah ditentukan negara dan untuk kesetiaan terhadap rezim tersebut, dengan mengadakan suatu gerakan politik yang mencakup setiap lapisan penduduk; dan mempergunakan gerakan ini untuk mendidik massa kembali dalam suatu revolusi kebudayaan melalui perjuangan memberantas tahyul dan butahuruf, dan untuk mengadakan cara kerja yang berdisiplin sesuai dengan rencana. Tidaklah mengherankan, jika kaum cendekiawan modernis nasionalis dari semua negara sedang berkembang terpukau oleh contoh Sovyet tersebut.

Tetapi, kelompok intellektuil nasionalis itu sendiri menjadi makin sadar juga akan hebatnya pengorbanan yang harus diderita oleh pemerintah Sovyet dan rakyat Russia untuk mencapai hasil tersebut yaitu pengorbanan hanya sebagian saja diperlukan untuk tugas-tugas pembangunan, tetapi telah diperbesar jauh melebihi yang diperlukan oleh dogma ideologis kaum komunis. Dogma permusuhan yang tidak dapat didamaikan terhadap dunia "kapitalis" telah menutup semua bantuan pembangunan Barat ke negara-negara komunis, dan memaksa negara-negara itu mengumpulkan dana-dana yang dibutuhkan

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

hanya dari hasil keringat rakyat mereka sendiri saja. Dogma itu juga menghendaki, agar prioritas pertama diberikan kepada pembangunan industri-industri berat, dengan tujuan untuk mencapai kebebasan sepenuhnya dari ketergantungan militer dari "musuh" dalam waktu secepat mungkin. Hal ini tanpa ada perlunya, telah memperpanjang waktu di mana usaha-usaha dan pengorbanan-pengorbanan industrialisasi tidak membawa hasil apapun bagi perbaikan tingkat kehidupan rakyat. Dogma yang menyatakan, bahwa perencanaan pemerintah tak sesuai dengan hak milik pribadi atas alat-alat produksi, secara percuma telah mengakibatkan tidak diadakannya kerjasama dengan pengusaha-pengusaha industri yang amat sedikit jumlahnya di negara-negara sedang berkembang itu, dan dengan demikian juga mengakibatkan ditangguhkannya tanpa alasan latihan kader tehnik dan ekonomi yang memenuhi syarat dalam jumlah yang cukup. Dogma yang mengatakan bahwa perencanaan tidak sesuai dengan sistim perekonomian pasar (yang sampai sekarang di kalangan negara-negara komunis baru direvisi oleh Yugoslavia), telah menyebabkan dilakukannya usaha yang tidak masuk akal, terutama sekali dengan memperhatikan keadaan-keadaan yang terdapat di negara-negara sedang berkembang, yaitu dengan mengatur semua perincian produksi secara central yang dilakukan oleh aparat birokrasi yang sangat besar, dan dengan demikian memperbesar ongkos produksi, menimbulkan korupsi, tidak teraturnya penyediaan bahan, kwalitas produksi yang buruk, ketidak-seimbangan yang terus-menerus antara jenis benda yang diproduksikan dan yang diminta. Akibat yang paling buruk adalah, bahwa dogma kolektivisasi pertanian, yang mula-mulanya dipaksakan pada kaum tani sebagai suatu upaya untuk memaksa mereka menyerahkan hasil-hasil produksi mereka menurut harga yang telah ditetapkan oleh pemerintah, telah mengakibatkan bahwa bidang pertanian di semua negara komunis yang masih mempertahankan dogma tersebut, tertinggal jauh di belakang dibandingkan dengan perkembangan industri, dan dengan demikian sekali lagi secara tidak perlu memperburuk taraf penghidupan rakyat.

Pengorbanan di bidang politik harus pula ditambahkan kepada pengorbanan besar di bidang ekonomi yang disebabkan oleh cara pembangunan kaum komunis. Bagaimanapun juga, diktatur komunis tidak merasa puas dengan sekedar menyatakan tujuan realistis dari modernisasi negara mereka, suatu tujuan

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

yang terbatas ruang dan waktunya; tetapi mereka juga berusaha membenarkan diri dengan mengajukan tujuan utopis, yaitu kemenangan kaum komunis di seluruh dunia dan tercapainya suatu tahap sejarah terakhir dengan masyarakat yang tidak berkelas. Tujuan yang meliputi seluruh dunia itu mengandung arti akan berlangsungnya terus-menerus pertentangan yang tidak dapat didamaikan dengan dunia non-komunis; masyarakat tidak berkelas yang utopis tersebut memerlukan dipertahankannya diktatur partai di dalam negeri sendiri, yang hanya mungkin "lenyap" apabila tahap akhir yang tidak mungkin tercapai itu sudah dicapai. Dengan demikian, pilihan cara pembangunan Komunis itu harus dibayar dengan timbulnya suatu diktatur ideologis yang cenderung untuk tetap berkuasa dengan cara mempertahankan keadaan ketegangan luar dan dalam secara permanen, sekalipun tujuan modernisasi semula telah tercapai.[2]

Bertambah lama bertambah nyata, bahkan juga bagi kaum cendekiawan nasionalis di negara-negara sedang berkembang bahwa keuntungan khusus dari model Sovyet adalah disebabkan karena penanggulangan tugas-tugas pembangunan secara luas dan tepat serta karena pemusatan kekuatan ekonomi dan politik secara terorganisir, sedangkan kerugian khususnya disebabkan karena sempitnya ideologi komunis yang dogmatis. Dari sinilah timbulnya kecenderungan yang semakin sering diperlihatkan oleh "rezim-rezim pembangunan" lainnya untuk mencontoh bentuk-bentuk organisatoris pusat perencanaan penanaman modal, dan bahkan juga bentuk pemerintahan partai-tunggal, tetapi menolak ideologi komunis, karena mereka lebih menyukai suatu kombinasi antara gagasan-gagasan nasionalis dan sosialis dengan tradisi asli, sambil dengan sengaja membatasi rencana-rencana praktis untuk memodernisasikan negara mereka.

Di antara "rezim-rezim pembangunan", maka yang amat berlawanan dengan kediktatoran komunis yang bersifat ideologis itu adalah demokrasi India. Hasil-hasil yang telah dicapainya, bila diukur dengan sejarahnya yang singkat itu, dengan tingkat kemiskinan pada permulaan demokrasi itu serta kehebatan tekanan penduduk, tidak kurang menariknya. Caranya mengkombinasikan pemupukan modal dalam negeri dengan penerimaan bantuan ekonomi dari kedua blok kekuasaan, perencanaan penanaman modal yang terpusat dengan perekonomian pasar yang memberikan cukup ruangan kepada perusahaan-perusahaan swasta, memajukan pembentukan-pembentukan

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

tukan koperasi pertanian secara sukarela dengan memupuk inisiatif kaum tani, serta wewenang suatu kepemimpinan yang telah teruji selama perjuangan kemerdekaan, dengan kebebasan demokratis untuk beroposisi dan mengajukan kritik di bawah lindungan hukum (rule of law), semuanya itu juga dipelajari dan dikagumi di negara-negara sedang berkembang lainnya; akan tetapi bentuk tersebut jarang sekali dicontoh. Hal ini pertama-tama disebabkan oleh kenyataan, bahwa terlaksananya sistim politik India itu tergantung dari kondisi-kondisi yang tidak terdapat di kebanyakan negara-negara sedang berkembang, tetapi juga karena kenyataan bahwa di Indiapun keuntungan nyata demokrasi parlementer harus dibayar dengan kerugian-kerugian tertentu — suatu kenyataan yang bukan tidak diperhatikan tetapi malah secara sadar diterima oleh pemimpin-pemimpin India.

Untuk pertama-tama menyebutkan kondisi-kondisi khusus yang menguntungkan demokrasi India; golongan pengusaha menengah India, walaupun lebih lemah daripada yang terdapat di negara-negara Barat yang telah maju, tetapi lebih kuat bila dibandingkan dengan yang terdapat di negara-negara sedang berkembang lainnya di Asia dan Afrika. Karena evolusi berangsur-angsur ke arah pemerintahan sendiri selama berada di bawah pemerintahan Inggeris yang panjang itu, lapisan bangsa India yang terdidik secara Barat umumnya dan kader-kader politik dan administrasi khususnya sejak semula lebih besar jumlahnya dibandingkan dengan negara-negara bekas jajahan lainnya, dan pandangannya jauh lebih homogeen sifatnya daripada kebanyakan negara-negara yang belum berkembang yang tidak pernah berada di bawah pemerintahan jajahan. Luasnya kelompok elite politik dan administratif itu telah memudahkan India (dibandingkan dengan negara-negara lainnya yang sedang dalam "proses pembentukan bangsa"), untuk mengusahakan integrasi penduduk yang berbeda-beda bahasanya serta bermacam-macam kebudayaannya, bukan dengan memaksakan suatu super-sentralisme secara kejam, melainkan dengan mengadakan sistim federal yang administrasinya terpusat; dan konstitusi federal juga merupakan dasar yang kuat bagi pluralisme politik — sebagaimana juga di Nigeria, yang bila dibandingkan dengan negara bekas jajahan lainnya di Afrika, juga mempunyai kelebihan-kelebihan seperti itu. Nilai yang tinggi yang diberikan kepada toleransi dan kebencian terhadap penggunaan

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

kekerasan dalam tradisi keagamaan India selanjutnya merupakan hal yang menguntungkan, yang menyebabkan bahwa, walaupun masyarakat tidak berpengetahuan, kebebasan melakukan kritik jarang sekali menimbulkan ekses, sedangkan selanjutnya tradisi bangsa Inggeris telah mewariskan suatu rasa hormat terhadap kebebasan lembaga peradilan sebagai pelindung yang wajar dari hak-hak individu, hal mana jarang diketemukan di negara-negara sedang berkembang, walau hal inipun juga merupakan warisan yang sama-sama dimiliki oleh India dan Nigeria. Akhirnya, wibawa yang amat besar yang dimiliki Nehru dan Partai Kongres sebagai pencipta kemerdekaan India telah memungkinkan partai yang berkuasa ini untuk berpegang terus pada cara-cara pemerintahan demokratis sewaktu menghadapi kesukaran-kesukaran besar dalam pembangunan ekonomi dan integrasi nasional tanpa harus sebegitu jauh menghadapi ancaman serius untuk digantikan kekuasaannya oleh partai oposisi yang manapun atau oleh gabungan partai-partai, sedangkan di dalam Kongres, wibawa istimewa yang dimiliki Nehru dan kawan-kawannya dari golongan cendekiawan nasionalis-sosialis telah memungkinkan mereka untuk menentukan garis-garis kebijaksanaan partai yang luas, walaupun terdapat pula jurubicara-jurubicara kepentingan pemilik-pemilik tanah dan kaum kapitalis di berbagai jabatan penting yang menganggap kebijaksanaan tersebut terlampau radikal dan masih memiliki keinginan dan kekuatan ekonomi untuk menentang kebijaksanaan partai itu.

Di negara-negara sedang berkembang, di mana persyaratan-persyaratan di atas hanya sedikit ataupun samasekali tidak terdapat, lembaga-lembaga demokrasi India tidak dapat memenuhi fungsinya sebagai suatu rezim pembangunan. Kepentingan kelompok ekonomi yang memiliki hak istimewa mungkin terus ada tanpa dikendalikan, suatu hal yang akan menjurus ke arah kemerosotan demokrasi oligarkis serta kegagalan dalam menanggulangi tugas-tugas pembangunan sebagaimana telah menjadi tradisi di Amerika Latin, Mesir, dan akhir-akhir ini di Iran, Korea Selatan ataupun Philipina, ataupun perjuangan antara partai-partai dan badan-badan kekuasaan, yang terpisah-pisah menjelma dalam bentuk-bentuk yang tidak dapat dikendalikan dan anarkis sifatnya, sehingga kelompok-kelompok yang berkuasa bila tidak tenggelam dalam keruntuhan pemerintah secara menyeluruh, tentu akan menangguhkan sendiri jaminan konsti-

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

tusionil demokratis dan memperkenalkan suatu bentuk "demokrasi terpimpin" ataupun diktatur terbuka, atau pada akhirnya digulingkan dalam suatu kudeta di mana golongan militer akan mengatakan dirinya sebagai penjaga ketertiban umum dan kesatuan nasional. Dalam banyak negara sedang berkembang sesudah Perang Dunia II, yang telah berhasil merdeka dengan konstitusi demokratis, kita telah menyaksikan contoh-contoh dari berbagai macam bentuk keruntuhan demokrasi.

Tetapi, sekalipun ada sejumlah kondisi yang menguntungkan yang memberikan kemungkinan bagi rezim pembangunan untuk berfungsi sebagaimana halnya di India, keuntungan-keuntungan penting yang dijamin oleh bentuk pemerintahan semacam ini dalam bentuk kebebasan pribadi dan juga pendidikan politik jangka panjang bagi warga-negaranya harus diimbangi dengan kerugian sosial karena diperlambatnya pengambilan tindakan-tindakan yang perlu untuk pembangunan oleh oposisi kaum vested interest. Pelaksanaan landreform serta unsur perencanaan ekonomi yang penting, khususnya di bidang perpajakan, dilemahkan oleh perlawanan wakil-wakil kepentingan pemilik tanah dan kaum kapitalis di dalam Partai Kongres, dan terutama sekali dalam jawatan-jawatan di propinsi dan kantor-kantor administrasi yang stafnya terdiri dari anggota partai tersebut. Lagipula, munculnya hambatan-hambatan tersebut bukanlah secara kebetulan, melainkan telah tertanam dalam suatu negara demokrasi yang bekerja di bawah rule of law. Suatu proses pembangunan yang diarahkan oleh negara, menghendaki agar kepentingan-kepentingan yang kuat yang ada hubungannya dengan orde lama atau sisa-sisanya, menjadi korban. Dan perlawanan kepentingan-kepentingan tersebut tentu saja dapat lebih cepat dipatahkan melalui cara-cara pemerintahan diktatur revolusioner, dibandingkan dengan cara-cara yang menghargai hak-hak minoritas dan menghargai tatacara pengambilan keputusan-keputusan secara demokratis, serta pembagian kekuasaan yang menjamin rule of law.

Dalam sumbangan mereka untuk buku ini, baik Prof. Ehrmann maupun Prof. McKenzie telah mengemukakan, bahwa bahkan di negara-negara industri yang telah berkembang seperti Amerika Serikat dan Inggeris Raya, bahaya-bahaya terjadi berulang-ulang seperti stagnasi politik dan tidak dijalankannya keputusan-keputusan, timbul dari sifat dasar demokrasi pluralistis di bawah rule of law, yaitu bahaya-bahaya yang tiap waktu

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

perlu diatasi dengan dorongan-dorongan khusus, seperti misalnya tekanan suatu krisis besar ataupun kepemimpinan yang luar biasa sifatnya. Di mana kebutuhan akan modernisasi sangat mendesak sebagaimana halnya di negara-negara sedang berkembang, masalahnya bahkan lebih gawat. Sesungguhnya dapat dikatakan, bahwa di negara-negara tersebut dalam hal-hal tertentu terdapat suatu dilemma pilihan antara seberapa jauhnya kebebasan pluralistis yang dapat mereka lakukan dan seberapa jauhnya langkah pembangunan yang dapat mereka capai. Dilemma ini bukanlah antara hal-hal yang mutlak yang memaksa mereka untuk memilih antara dua hal yang ekstrim yaitu kediktatoran mutlak, ataupun stagnasi samasekali, tetapi sejumlah alternatif yang terus ada di mana setiap kali kebebasan bertambah mengakibatkan diperlambatnya pembangunan; setiap kali dipercepatnya proses pembangunan mengakibatkan hilangnya beberapa kebebasan. Dalam rangka proses pembangunan yang diarahkan oleh pemerintah hal tersebut tampaknya tidak dapat dihindarkan.

Sebab dalam kasus ini, sebagian terbesar "rezim pembangunan" sejati selama ini telah menunjukkan, bahwa mereka lebih menyukai bentuk-bentuk pemerintahan yang terletak antara demokrasi pluralistis di bawah rule of law dan kediktatoran ideologis totaliter kaum komunis. Di sini pertama-tama kita bermaksud untuk membeda-bedakan jenis-jenis utama dari bentuk-bentuk pemerintahan yang terletak antara kedua ekstrim di atas dan kemudian memperlihatkan persamaan-persamaannya.

Bentuk yang terdekat dengan demokrasi India adalah sistim dominasi partai-tunggal yang tidak bersifat diktatoris. Bentuk tersebut mengabungkan konstitusi demokratis — biasanya bercorak presidentil, dan jarang bercorak parlementer — dengan keadaan di mana dibentuknya kelompok-kelompok oposisi tidak dilarang oleh undang-undang ataupun tindakan politis, tetapi kekuasaan partai pemerintah yang amat besar itu, berdasarkan kepemimpinannya dalam revolusi nasional dahulu, tidak memberikan peluang untuk berkembangnya alternatif-alternatif politik yang lain.[11] Rezim-rezim seperti itu, umpamanya pemerintahan partai Partido Revolucionario Institucional di Mexico[12], pemerintahan partai Neo Destour di Tunisia, atau Union Populaire Senegalaise di Senegal, tampaknya hanya berbeda tingkatnya dari corak pemerintahan di India, namun

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

perbedaan itu amatlah penting. Partai-partai oposisi di India kini belum memiliki harapan yang jelas untuk menggantikan Partai Kongres di pemerintahan pusat, tetapi partai-partai itu adalah faktor-faktor yang penting di dalam politik India. Mereka cukup kuat untuk memberikan perlawanan sengit terhadap Partai Kongres di dalam pemilihan-umum, dan melakukan tekanan keras terhadap kebijaksanaan pemerintah, dan memaksakan dibentuknya berbagai macam pemerintahan koalisi di beberapa propinsi. Sebaliknya, kelompok-kelompok oposisi di negara-negara yang baru disebutkan itu terlalu lemah untuk memainkan peranan politik yang berarti menurut pengertian di atas; kepentingan kelompok-kelompok itu terutama adalah untuk menjaga, agar tetap ada saluran untuk menyuarakan kritik secara bebas, dan secara tidak langsung memberikan peluang bagi perjuangan kecenderungan-kecenderungan yang terdapat di dalam partai yang memerintah itu sendiri secara demokratis. Dalam menciptakan "rezim pembangunan", partai-partai massa nasional-revolusioner umumnya berdiri di atas landasan berupa suatu jaringan "organisasi massa" seperti serikat buruh, organisasi petani, organisasi mahasiswa dan sebagainya, yang mewakili anggota-anggota dengan kepentingan yang berbeda-beda, dimana pemimpin-pemimpin ormas itu sekaligus menjadi pejabat-pejabat partai yang berpengaruh. Kalau partai yang berkuasa mengumumkan berlakunya prinsip pemerintahan partai-tunggal, maka partai tersebut harus pula mencegah terjadinya pertarungan bebas antara berbagai kepentingan golongan di dalamnya, dan dengan demikian harus menjadikan organisasi-organisasi massa itu tunduk kepada pengarahan-pengarahan politis dengan disiplin terpusat ***(Gleichschaltung)*** karena risiko perpecahan golongan di dalam partai tidak dapat dihindari secara aman melalui cara lain; tetapi kalau kelompok-kelompok oposisi di luar partai yang berkuasa pada prinsipnya diakui, maka golongan-golongan di dalam partai juga akan lebih bebas mengutarakan pendapatnya. Dengan demikian, evolusi dari rezim-rezim sedemikian itu menuju demokrasi yang benar-benar pluralistis, terjadi bukan saja karena berkembangnya kelompok-kelompok oposisi yang dahulunya tidak memegang peranan, tetapi juga (mungkin lebih mudah), karena makin tumbuhnya perbedaan kecenderungan dan kepentingan di dalam partai yang berkuasa itu sendiri.

Bentuk yang lebih dekat pada rezim totaliter kaum komunis (atau rezim totaliter kaum nazi) adalah negara-negara

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

nasionalis yang benar-benar berpartai-tunggal, yang telah timbul di sejumlah negara-negara sedang berkembang. Kelompok-kelompok yang berkuasa sama berkeyakinan, bahwa pemecahan masalah-masalah pembangunan menghendaki pemusatan kekuasaan sampai ke tingkat dimana tidak dapat diakui adanya golongan oposisi yang terorganisir atau diwakilinya secara bebas kepentingan-kepentingan golongan; dalam keadaan seperti ini tidaklah menjadi soal, apakah pembentukan partai-partai lainnya dilarang oleh undang-undang atau, apakah tindakan partai-partai itu hanya secara berangsur-angsur dilumpuhkan dengan penindasan, sebagaimana halnya pada taraf permulaan di Ghana — yang penting ialah bahwa rezim tersebut menganggap oposisi dalam bentuk apapun sebagai usaha "sabotase". Walaupun terdapat persamaan antara negara-negara yang berpartai-tunggal tersebut dan rezim totaliter sesungguhnya, dalam hal penolakan terhadap pluralisme lembaga-lembaga dan rule of law selama masa industrialisasi dan modernisasi, tetapi terdapat perbedaan antara kedua bentuk itu dalam hal bahwa negara-negara berpartai-tunggal tidak mempunyai suatu program ideologis yang melampaui tugas pembebasan nasional dari semua ketergantungan terhadap kaum penjajah, langsung maupun tidak langsung, atau memaksakan pembangunan nasional melalui cara-cara politik. Oleh sebab itu paksaan pemerintah di negara-negara tersebut diarahkan kepada pemecahan tugas-tugas pembangunan yang mendesak, bukan kepada pelaksanaan dari suatu keseragaman ideologis yang mencakup semuanya. Pemerintahan semacam ini dapat disebut "diktatur pembangunan", bukan diktatur ideologi.

Rezim partai-tunggal pertama yang pragmatis ini, yaitu pemerintah diktatur kaum Kemalis di Turki, diciptakan menurut contoh langsung dari revolusi Bolshevik, dan dengan penyesuaian tertentu meniru metode organisasi dan pembangunan komunis, tanpa menganut ideologi komunis. Reorganisasi yang dilakukan Dr. Sun Yat Sen dalam partai Kuomintang dengan pertolongan penasehat-penasehat Sovyet, juga didasarkan pada konsep memilih mana yang sesuai seperti itu. Dan rezim Kuomintang yang diketuai oleh Chiang Kai-Shek benar-benar menunjukkan corak yang sama, sedikitnya sejak perpecahannya dengan kaum Komunis pada tahun 1927 sampai dengan penyerbuan Jepang — yaitu tradisi yang diteruskan kembali dalam ukuran yang

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

lebih kecil dan dalam keadaan yang lebih baik oleh rezim Kuomintang sekarang ini di Taiwan. Banyak rezim baru berpartai tunggal telah muncul selama masa dekolonisasi di Afrika, mulai dari Afrika Barat; di sana bentuk seperti itu telah dipakai, bukan hanya oleh negara-negara "anti imperialis" yang militan seperti Ghana, Guinea, dan Mali, serta baru-baru ini Aljazair, tetapi, karena masalahnya serupa dan terdapatnya beberapa persamaan tradisi, dipakai juga oleh pemimpin-pemimpin yang lebih cenderung untuk bekerja sama dengan Barat, seperti misalnya Houphouet-Boigny di Pantai Gading dan Nyerere di Tanganyika.[1]

Di negara-negara sedang berkembang yang belum pernah langsung berada di bawah pemerintah jajahan, atau telah sanggup menghasilkan suatu elite militer bumi-putra ketika berada di bawah kekuasaan penjajah, korps perwira dapat merupakan suatu bagian penting dari golongan cendekiawan nasionalis — terutama dalam keadaan sebagaimana sering terdapat di negara-negara Islam, di mana karier militer tidak disediakan bagi kelas-kelas atasan tradisionil saja. Dengan demikian di negara-negara seperti itu, kaum cendekiawan nasionalis seringkali memperoleh kekuasaan melalui kudeta militer; rezim yang timbul sebagai akibatnya, seperti Mesir di bawah pemerintahan Nasser, adalah diktatur militer berdasarkan plebisit, yang sebagaimana halnya dengan rezim-rezim nasionalis yang berpartai-tunggal berusaha untuk memusatkan kekuasaan pemerintah untuk tugas-tugas pembangunan dan menekan oposisi apapun yang terorganisir, seraya mensahkan kekuasaannya dengan suatu campuran yang dianggap sesuai antara gagasan-gagasan sosialis dan nasionalis yang menentukan suatu program terbatas yang pragmatis. Acapkali rezim-rezim militer semacam ini berusaha menciptakan suatu "partai pemerintah" dari atas untuk mengerahkan massa berpartisipasi secara aktif dalam tugas-tugas pembangunan; akan tetapi bila partai semacam itu bukan merupakan kekuatan penggerak asli dari revolusi nasional, biasanya terbukti sangat sulit untuk mengatur partai itu setelah peristiwa tersebut terjadi.

Akhirnya, di negara-negara sedang berkembang terdapat aneka ragam corak-corak rezim otoriter campuran, bentuk pertengahan antara demokrasi yang terbatas dan "diktatur pembangunan" dari partai pemerintah atau suatu junta militer. Di antara contoh-contoh yang tidak dapat dimasukkan ke

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

dalam formula umum manapun, saya paling tidak ingin menyebutkan "demokrasi terpimpin" dari Presiden Sukarno di Indonesia serta rezim pemerintahan Peron di Argentina yang lama berkuasanya; kedua rezim itu adalah berdasarkan kecakapan seorang pemimpin menjaga keseimbangan antara sejumlah kekuatan yang terorganisir, bukan melalui lembaga-lembaga demokratis di bawah rule of law, melainkan melalui kekuatan pribadinya. Sukarno, setelah menghapuskan sejumlah partai di Indonesia, telah mewajibkan partai-partai yang tinggal, yaitu golongan nasionalis, golongan komunis dan sebagian dari golongan Islam tradisionil, untuk bekerja-sama di bawah pimpinannya. Tetapi di dalam praktek, Sukarno terutama memperhatikan agar terdapat keseimbangan antara tentara, satu-satunya aparat pemerintahan yang efektif, dan Partai Komunis, yaitu partai yang terbaik susunannya. Karena keseimbangan semacam ini amat peka terhadap perubahan-perubahan dari luar atau dari dalam, rezim tersebut dapat dianggap tidak stabil. Peron lama sekali bersandar pada suatu keseimbangan yang tidak stabil seperti itu antara sebagian korps perwira yang setia kepadanya, suatu partai yang terutama sekali berdasarkan serikat-buruh yang diadakan negara dan Gereja, seraya menindas kekuatan-kekuatan lainnya tanpa mengenal belas kasihan; ia berhasil mencapai hasil yang cukup besar dalam beberapa bidang pembangunan, akan tetapi ia digulingkan pada saat ia mencoba merubah keseimbangan untuk keuntungan partai dan serikat buruhnya.

Semua "rezim pembangunan" itu yang bukan merupakan demokrasi pluralistis yang benar-benar berkembang dan bukan pula kediktatoran totaliter yang terikat pada suatu dogma ideologis, mulai dari rezim partai-tunggal dengan kebebasan mengajukan kritik, terus kepada corak rezim otoriter campuran dan kediktatoran militer yang berdasarkan plebisit, hingga rezim pemerintahan nasionalis berpartai tunggal, semuanya memiliki beberapa sifat yang sama. Semua rezim itu berkuasa melalui kemenangan gerakan revolusioner nasional dan terutama sekali didukung oleh kelompok-kelompok cendekiawan nasionalis-sosialis yang perhatian utama mereka adalah tugas-tugas pembangunan. Semua rezim ini berusaha untuk menanggulangi tugas-tugas tersebut dengan lebih memusatkan kekuasaan daripada yang biasanya mungkin terdapat pada negara-negara demokrasi pluralistis, dengan mempergunakan cara-cara yang

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

paling sedikit bersifat otoriter, dan seringkali jelas bersifat diktatur. Dengan demikian, semua rezim ini sejak semula telah menolak usaha untuk menjamin kebebasan seluas mungkin demi kepentingan laju pembangunan.

Tetapi semua rezim ini, termasuk di dalamnya "diktatur pembangunan", tidak terikat pada suatu dogma ideologis melainkan tetap berpandangan terbuka dalam soal ideologi. Mereka terbuka untuk gagasan-gagasan dan pengaruh-pengaruh baru yang sampai kepada mereka dari dunia luar, termasuk yang datang dari negara-negara industri Barat, karena mereka merasa tidak berada di dalam suatu konflik yang tidak dapat diselesaikan dengan dunia luar. Dengan demikian, rezim-rezim inipun terbuka bagi evolusi selanjutnya dari sistim politik mereka sendiri dengan tercapainya kemajuan-kemajuan dalam penyelesaian politik terhadap tugas-tugas modernisasi. Dengan demikian berlainan dengan diktatur-diktatur totaliter tidak satupun di antara rezim-rezim ini yang untuk kepentingan laju pembangunan telah menyingkirkan kebebasan minimum yang sangat penting, yakni kebebasan berpikir dan kebebasan untuk menentukan arah evolusi politik selanjutnya. Sekalipun rezim-rezim itu bersifat diktatur, mereka tidak menegakkan kediktatoran itu sebagai suatu prinsip; dan tentunya bukanlah suatu kebetulan bahwa "pemerintahan diktator pembangunan" nasionalis dan pragmatis yang secara historis berdiri pertama-tama yaitu rezim Turki yang dibangun oleh revolusi Kemalis, telah memenuhi janjinya untuk meninggalkan kekuasaan pada suatu pemilihan umum yang bebas. Walaupun telah menjadi sifat kekuasaan diktatur, pemegang-pemegang kekuasaan itu akan berusaha terus mempertahankan kekuasaan tersebut, walaupun tugas yang pada mulanya menyebabkan berdirinya rezim tersebut telah diselesaikan, tetapi di dalam praktek sulit sekali untuk memperpanjang masa pemerintahan diktatur yang tugas-tugasnya telah ditentukan sejak semula sebagai tujuan yang konkrit dan pragmatis, bukan sebagai tujuan yang utopis dan tidak terbatas.

Sebagai penutup, dapatlah ditarik beberapa kesimpulan dari pandangan umum mengenai bentuk-bentuk serta fungsi-fungsi pemerintahan di negara-negara sedang berkembang ini. Saya telah mencoba untuk tidak memberikan penilaian terhadap pelbagi sistim politik negara-negara tersebut dengan jalan mempergunakan ukuran nilai-nilai demokrasi Barat, tetapi

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

menyelidiki kemungkinan-kemungkinan yang ada secara objektif dengan menanyakan bagaimana sistim-sistim politik itu dapat melayani kebutuhan negara-negara tersebut pada masa kini sebagaimana digambarkan oleh lapisan masyarakat yang menentukan di bidang politik. Tetapi, sejauh bangsa Barat dapat mempengaruhi kesempatan-kesempatan tersebut, negara-negara sedang berkembang tergantung sebagiannya pada tindakan-tindakan bangsa Barat itu. Tetapi, tindakan efektif di bidang politik tidak sama dengan pikiran-pikiran khayalan: hal ini berarti, bahwa kita tidak boleh hanya memiliki keadaan dan corak sistim politik seperti yang didasarkan kepada pengalaman bangsa Barat, tanpa memandang pengaruh dari perbedaan keadaan di negara berkembang tersebut dan khususnya akibatnya terhadap prospek kestabilan sistim-sistim demikian.

Tujuan utama dari lapisan masyarakat yang menentukan dalam kehidupan politik negara-negara tersebut, yaitu kaum cendekiawannya, ialah pembangunan yang didorong secara politis — yakni mengatasi stagnasi tradisionil melalui upaya-upaya politik. Tujuan utama politik luar negeri Barat di negara-negara tersebut haruslah bagaimana tetap menjaga evolusi mereka terbuka di masa datang — untuk mencegah timbulnya jalan buntu pemecahan secara totaliter yang dihubungkan dengan dogma komunis. Pengalaman telah menunjukkan bahwa kaum cendekiawan nasionalis di negara-negara tersebut akan semakin kurang cenderung untuk menggunakan pemecahan-pemecahan dogmatis demikian, seandainya mereka lebih cepat mencapai kekuasaan dan akan semakin berhasil mereka dalam menanggulangi tugas-tugas pembangunan dengan cara-cara yang lain.

Apabila kita tetap sabar akan dilemma pilihan antara laju pembangunan dantingkat kebebasan, kita tidak akan mencoba menentang dogmatisme komunis di negara-negara tersebut dengan dogmatisme yang ultraliberal. Sebaliknya, kita akan berusaha memajukan kemungkinan-kemungkinan evolusi liberal demokratis yang berjangka panjang, dengan meningkatkan, dalam masing-masing keadaan, apa yang tampak sebagai alternatif yang paling memberikan harapan dari stagnasi pada satu fihak dan kediktatoran militer di fihak lain, walaupun alternatif ini kelak ternyata menjadi suatu demokrasi yang tidak sempurna atau suatu "diktator pembangunan" yang tidak doktriner dan berpandangan luas. Karena di negara-negara tersebut, keadaan

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

yang paling dekat kepada demokrasi pluralistis di bawah rule of law, sebagaimana dikenal di Barat, hanya mungkin merupakan hasil dari suatu proses pembangunan yang berhasil dengan baik; bukan sebagai syarat.

NOTES

1. Bagian-bagian yang berhubungan dapat dijumpai, selain dari pada dalam *Gesammelte Aufsatze zur Religionssoziologie*, terutama sekali dalam *Wirtschaft und Gesellschaft*, dan dalam *Wirschaftgeschichte* yang didasarkan pada kuliah-kuliah Weber dah diterbitkan setelah ia wafat.

2. Perasaan ini telah mendapatkan istilah yang klasik dalam pernyataan seorang Indian Amerika yang dikutip oleh Ruth Benedict dalam *„Patterns of Culture"* : "Pada mulanya Tuhan memberi kepada setiap orang sebuah cangkir, mereka menghirup hidup mereka..... cangkir kami kini telah pecah".

3. Cf. F. Acomb, *Anglophobia in France* (Durham, N.C., 1950).

4. Untuk pengertian yang mendalam mengenai gagasan-gagasan kerakyatan bangsa Russia, bacalah Franco Venturi, *Roots of Revolution* (New York and London, 1960).

5. Sepengetahuan saya, contoh peranan ini untuk pertama kali dikemukakan oleh Hugh Seton-Watson dalam karangannya "Twentieth Century Revolution" *(Political Quarterly*, XXII, No. 3, 1951). Lihat juga bukunya *Neither War nor Peace* (New York and London, 1960), untuk beberapa gagasan yang berhubungan dengan pokok masalah karangan ini.

6. Selain dari karangan Seton-Watson, cf. Morris Watnick, "The Appeal of Communism to the Underdeveloped Peoples", *Economic Development and Cultural Change*, I, No. 1 (1952) ; Edward Shils, "The Intellectuals in the Political Development of the New States", *World Politics*, XII, No. 3 (1960) ; dan Raymond Aron, *L'Opium des Intellectuels* (Paris, 1955). John H. Kautsky, *Political Change in Underdeveloped Countries*, yang berisi pengolahannya sendiri mengenai pokok masalah ini sebagaimana juga dengan sejumlah karangan-karangan penting yang terdahulu, muncul setelah kuliah ini diberikan (New York, 1962).

7. Cf. Rupert Emerson, *From Empire to Nation* (Cambridge, Mass, 1960) ; John H. Kautsky, *op.cit.*; dan terutama bagian penutup dari tulisan Colleman dalam Gabriel A. Almond dan James S. Colleman (eds) *The Politics of Underdeveloped Areas* (Princeton, N.J., 1960).

8. Di dalam *Neither War nor Peace*, Hugh Seton-Watson meng gambarkan revolusi militer semacam ini sebagai gerakan dari "kaum cerdik-pandai dalam seragam". Cf. John J. Johnson

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

(ed), *The Role of the Military in Underdeveloped Countries*, (Princeton, N.J. 1962).

9. Untuk suatu tinjauan yang lebih luas mengenai bentuk-bentuk pemerintahan di negara-negara yang sedang berkembang, bacalah Almond dan Colleman, *op.cit* Dalam usaha pengklasifikasian perbedaan di antara mereka sendiri dan dari jenis-jenis yang digambarkan di sini tetapi yang dengan jelas mengarah kepada suatu phenomena baru yang sama, bacalah karya yang sama dan Edward Shils, "Political Development in the New States", *Comparative Studies in Society and History*, II, No. 3 (1960).

10. Untuk pembahasan yang lengkap mengenai daya-tarik kaum komunis terhadap kaum cerdik-pandai nasionalis dan sosialis di negara-negara yang sedang berkembang, bacalah R. Lowenthal, "The Points of the Compass", *Encounter*, No. 83, September, 1960. Lihat juga John H. Kautsky *op.cit.*, serta reviewnya dalam *Problems of Communism* No. 1-2 (1963).

11. Dalam hal ini Shils berbicara tentang "tutelary democracy"; Almond dan Colleman tentang "dominant non-dictatorial parties". Mungkin "pre-dominant" akan lebih tepat.

12. Mexico yang merupakan contoh tertua dari rezim yang demikian itu telah dipelajari secara lengkap. Bacalah V. Padgett, "Mexico's One-Party System : A Re-evaluation", *The American Political Science Review*, LI, No. 4 (1957); P.B. Taylor, "The Mexican Elections of 1958, Affirmation of Authoritarianism", *Western Political Quarterly*, XIII, No. 3 (1960); M.C. Needler, "The Political Development in Mexico", *The American Political Science Review* LV, No. 2 (1961); dan Robert E. Scott, *Mexican Government in Transition* (Urbana, III, 1959).

13. Baca Franz Anspreger, *Politik im Schwarzen Afrika* (Cologne, 1961); dan Ruth Schachter, "Single-party Sistem in West Afrika", *The American Political Science Review*, LV, No. 2 (1961).

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Bab VI

AJARAN-AJARAN DEMOKRASI : PEROBAHAN-PEROBAHAN MASYARAKAT DAN PENGARUHNYA TERHADAP NEGARA

Sigmund Neumann

Ilmu politik adalah suatu cabang pengetahuan yang banyak tuntutannya dan yang mengandung banyak pertanggung-jawaban. Pusat perhatiannya adalah orang-seorang dalam hubungannya dengan negara dan masyarakat. Sifat politiknya amat menonjol, karena ia langsung mengenai kita dan terus-menerus meminta keputusan-keputusan.

Bukan hal yang kebetulan bahwa saat lahirnya selalu terjadi di masa timbulnya perobahan-perobahan besar dalam sejarah, pada waktu terjadi ketegangan yang gawat antara negara dan masyarakat, ketika konsep-konsep tradisionil tentang nilai dan keseimbangan dipermasalahkan dan harus ditinjau kembali. Pemuka-pemuka teori politik modern seperti Hobbes dan Locke, Montesquieu dan Rousseau, Lorenz von Stein, Karl Marx dan J.S. Mill, dan yang lain-lainnya, semua hidup di waktu terjadinya perobahan-perobahan yang besar. Sudah jelas bahwa kita juga hidup dalam waktu krisis yang menantang kita untuk mengadakan penilaian kembali secara intelektuil.

Politik, sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan, tidak bertugas untuk membuatkan keputusan-keputusan pribadi. Ia juga tidak bertugas untuk membuat ramalan-ramalan yang hebat tentang perkembangan-perkembangan di masa depan. Ia hanya berkewajiban untuk mencoba menyingkapkan kenyataan-

---

Diambil dari karangan Sigmund Neumann: "The Democratic Decalogue : Changes in Society and their Impact on the State", dalam buku Henry W. Ehrman (ed.), *Democracy in a Changing Society* (Bombay : Vakils, Feffer & Simons, Private Ltd. 1963) pp. 3-26 ; diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia oleh Rahman Zainuddin, dengan izin Praeger / Colloquium Verlag.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

kenyataan situasi politik, strukturnya dan kekuatan-kekuatan yang mempengaruhinya. Tetapi, dasar faktuil ini benar-benar merupakan syarat mutlak untuk membuat keputusan politik yang bertanggung-jawab dan mencakup. Tugas yang mulia seperti ini mempunyai beberapa kesukaran pokok, dan untuk mengatasinya diperlukan beberapa tanda petunjuk dan aturan permainan tertentu. Sebenarnya membicarakan hal ini cukup sepintas lalu saja, tetapi dalam berbicara kepada teman-teman seprofesi, kita dapat mempergunakan "cara steno". Seorang spesialis akan segera melihat jejak-jejak catatan footnotes yang tersembunyi, yang sering menggambarkan masalah-masalah dan diskusi-diskusi yang diperdebatkan dengan hangat di kalangan para ilmiawan internasional.

Karena orang-seorang sekaligus menjadi obyek dan subyek dari tindak-tanduk ilmu politik, timbullah soal yang banyak dipermasalahkan dan sering disalah-fahami, yaitu seolah-olah tidak ada nilai-nilai dalam pemikiran ilmiah. Dalam hubungan ini haruslah dilihat penjelasan yang berikut: Cara yang terbaik untuk memahami suatu situasi dengan obyektif adalah mengakui terus-terang subyektivitasnya posisi kita, yaitu hal yang pertama-tama mendorong kita untuk meneliti situasi itu. (Kalau orang sakit kepala, baru ia menyadari bahwa ia mempunyai kepala.) Hanya di saat-saat krisislah, ketika negara tidak lagi merupakan alat yang dianggap sudah seharusnya begitu, sebagaimana yang biasa kita kenal, barulah kita sadar akan adanya dan masalah-masalah yang dihadapinya. Kalau demokrasi dalam bahaya, kita sadar akan besarnya kepentingan kita di dalamnya. Seorang ilmiawan yang cerdas kalau telah sadar akan keterlibatannya — atau mungkin juga prasangkanya — secara pribadi, haruslah ia lebih berhati-hati lagi dalam memahami secara objektif kekuatan lawan politiknya yang sesungguhnya dan alasan-alasan propaganda yang dipergunakannya, dengan maksud untuk mempertahankan diri. Menganggap enteng lawan atau salah mempertimbangkannya bukan saja perbuatan kekanak-kanakan, tetapi juga amat berbahaya. Menganalisa diri sendiri terlebih dahulu seperti itu, sekaligus merupakan kewajiban yang wajar dari seorang ilmiawan atau pengajar. Hal itu sekaligus akan memaksa rekan-rekan dan para mahasiswanya untuk menjelaskan posisi mereka sendiri. Setiap orang adalah ahli sejarah, kritikus dan nabi dirinya sendiri.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Mengendalikan diri terus-menerus seperti ini, dalam proses memahami kenyataan ada pula kesukaran tambahannya, walaupun kurang jelas kelihatan. Semua konsep sosial yang ada selalu dipengaruhi oleh waktu dan tempatnya; karena itu setiap generasi di setiap negara berkewajiban untuk mengujinya kembali. Dalam soal ini kita kelihatannya sering terlambat. Walaupun tokoh-tokoh pemikiran politik yang terkemuka memberikan tugas mulia kepada pemikiran itu untuk menjadi perintis dan berfikir jauh ke depan, namun kenyataan sering memperlihatkan yang sebaliknya. Sebagaimana halnya dengan strategi militer yang terpandang atau konstitusi yang ada, maka dalil-dalil politik sering ketinggalan jaman puluhan tahun. Tepat sekali dikatakan, bahwa Pertempuran Jena adalah kemenangan Napoleon atas tentara Frederick Agung, dengan perbedaan waktu duapuluh tahun.

Kesejajaran antara kekuatan sosial dan politik yang pernah dinamakan Lassalle "konstitusi yang sesungguhnya" itu, jarang sekali tergambar dalam undang-undang dasar tertulis, karena undang-undang itu biasanya merupakan jawaban terhadap krisis yang telah berlalu dan bukan krisis yang sedang terjadi. Walaupun orang-orang yang membuat Undang-undang Dasar Weimar telah berusaha keras untuk memperhatikan contoh undang-undang dasar Barat yang lain, mereka hanya menemukan bayangan khayalan dari undang-undang dasar Anglo-Saxon yang pada waktu itu kenyataan-kenyataannya telah mengalami perobahan besar. Hal ini telah menimbulkan tanggapan-tanggapan salah yang merugikan.

Kita dapat memberikan contoh dari keadaan sekarang: Pada dasarnya sekarang ini kita masih tetap hidup dengan konsep revolusi pertengahan abad kesembilanbelas. Karena itu strategi kita sering amat ketinggalan zaman. Akibat revolusi Czechoslovakia tahun 1948 yang besar pengaruhnya itu, adalah bukti yang menyedihkan betapa besar bahayanya kalau kita ketinggalan zaman. Karena itu usaha untuk melampaui dichotomy kesejarahan antara pembuatan rumus teoritis dan memahami kenyataan yang ada, dan menjadikan kedua dimensi ini seimbang dengan tetap memperhatikan masalah waktu terjadinya, merupakan suatu hal yang jauh lebih penting dari pada hanya penjelasan akademis saja. Hal itu telah menjadi kebutuhan praktis yang pokok untuk setiap kebijaksanaan yang efektif. Inilah tugas yang tidak putus-putusnya dari suatu ilmu sosial yang bertanggung-jawab.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Hal ini membawa kita kepada masalah penting ketiga dalam analisa politik. Sering dikatakan bahwa ilmu politik lebih tertarik untuk menerangkan pemerintahan dan susunan konstitusionil yang stabil dari pada membahas kekuatan-kekuatan dan proses-proses masyarakat yang dinamis. Dalam hubungan ini benar telah terjadi suatu perubahan yang radikal, malah revolusioner, dalam tahun-tahun yang terakhir ini, terutama di Amerika Serikat. Konsep-konsep mengenai kecenderungan-kecenderungan yang sering berbaur ini terpaksa harus dibuat fleksibel, meraba-raba dan bersifat sementara, agar ia dapat memberikan hipotesa yang praktis dan berguna untuk lebih memahami kenyataan-kenyataan yang selalu berobah itu. Kita masih jauh dari adanya suatu sistim yang memuaskan serta dinamis untuk mempelajari gejala-gejala ini. Meskipun demikian, hal itu menjadi jauh lebih penting lagi, jika kita ingin menangkap rentetan penemuan dan observasi yang terjadi di seluruh dunia dalam bentuk yang berarti, karena kita harus tetap dekat kepada kenyataan-kenyataan. "Siapa yang tidur di lantai tidak akan jatuh dari tempat tidur," demikianlah bunyi suatu peribahasa Cina yang lama.

Tipe-tipe ideal dari gejala politik paling-paling hanya dapat dianggap sebagai foto sepintas lalu dari suatu proses evolusi yang berlangsung terus. Ia hanya dapat menjadi model untuk mengkonfrontir dua tonggak yang di antaranya liwatlah arus kekuatan-kekuatan yang sesungguhnya. Seperti dalam ilmu bumi modern, garis batas seperti itu selalu mengandung daerah-antara yang kelabu di kedua pinggirannya, hampir merupakan daerah tak bertuan. Setiap analisa politik yang tepat harus memperhitungkan perbedaan warna seperti ini dalam permainan politik, sekalipun fakta tidak memungkinkan untuk membuat sebuah penafsiran sistematis yang jelas. Kenyataan-kenyataan kehidupan politik demikian banyak seluk beluknya dan penuh ketegangan, sehingga tidak mungkin membuat penafsiran seperti itu, sedangkan penyederhanaan selalu membawa kita kepada strategi yang berpandangan picik dan bersifat menghasut.

Untuk menjelaskan tugas ilmu yang hidup ini seluruhnya adalah pada tempatnya kita mengemukakan keterlibatannya yang bersifat tiga dimensi. Masa kini politik dilaksanakan di atas tiga bidang sekaligus: lapangan internasional, nasional dan pribadi. Ketiganya ini demikian rapat hubungannya satu dengan yang lain, sehingga interaksinya menjadi gejala pokok dari

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

peristiwa-peristiwa yang besar. Dalam batas-batas tertentu, kita dapat mulai menafsirkan kejadian-kejadian dari salah satu bidang yang tiga itu, oleh karena, walaupun kita memulainya dari supremasi politik internasional, atau dari pengaruh perkembangan dalam negeri masing-masing negara terhadap peristiwa-peristiwa dunia, atau dari krisis eksistensi manusia, kita selalu akan terpaksa untuk melibatkan juga bidang-bidang lain itu. Semua batu pembatas tradisionil antara lapangan-lapangan yang berdiri sendiri telah dihancurkan. Sekarang ini peristiwa-peristiwa politik dunia yang berkembang dengan cepat hanya dapat difahami dengan memperhatikan ketegangan-ketegangan intern masyarakat dan masalah manusia modern pada umumnya. Demikian pula, manusia demikian terlibatnya dalam peristiwa nasional dan internasional yang melingkunginya, sehingga nasibnya hanya dapat difahami dengan memperhatikan nasib dunia seluruhnya.

Masalah-masalah empat bidang inilah yang merupakan tema pokok dari rentetan kuliah ini: Demokrasi dalam Masyarakat yang berobah. Hal ini menyinggung masalah-masalah pokok dari keadaan politik kita.

Rasa tanggung-jawab yang besar untuk mempertahankan demokrasi yang terutama kita rasakan di kota Berlin yang merupakan pos terdepan dan pusat peristiwa penting, lebih-lebih memaksa kita lagi untuk mengukur musuh-musuh demokrasi dengan objectif, memperbandingkan dan menganalisa kedua sistim yang bertentangan ini dengan realistis, serta menguji dorongan-dorongan, kekuatan-kekuatan dan kelemahan-kelemahan dari orde politik yang terancam itu.

Untuk menghadapi serangan dan perlawanan kekuatan-kekuatan totaliter, penting diingat bahwa demokrasi, sebagaimana setiap konsep kemasyarakatan, harus dinilai kembali oleh setiap generasi dan setiap masyarakat. Sesungguhnya vitalitas suatu lembaga dapat diukur dari kemampuannya untuk menyesuaikan diri dengan masa yang berobah, dan menyerap kekuatan-kekuatan yang dinamis, ke dalam masyarakat hidup.

Dalil seperti ini menjadi jauh lebih penting lagi dalam masa perobahan yang radikal, dan dalam abad ke-XX ini, mau tidak mau kita semua telah menjadi anak dan makhluk dari suatu abad revolusi. Mungkin benar bahwa setiap generasi merasa ia hidup dalam suatu zaman yang meminta penganalisaan diri secara radikal. Dalam abad kita ini, hal ini tidak

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

dapat dibantah lagi. Nasib telah meletakkan kita dalam suatu posisi kesejarahan di mana kita sekali lagi harus mengemukakan suatu ilmu politik yang murni dan baru, dan dalam ilmu ini, organisasi negara harus menyesuaikan diri kepada perobahan-perobahan dalam masyarakat.

Dalam menghadapi ketegangan-ketegangan seperti ini, kita harus berusaha untuk tidak hanya mengukur dengan tepat proses-proses yang menggerakkan dunia, bahkan juga harus menguji dengan kritis nilai tradisi-tradisi dan konsep-konsep yang sudah lama dikenal. Kelangsungan hidup demokrasi akan banyak tergantung kepada fleksibilitas intelektuil yang kita pergunakan untuk membuang prasangka-prasangka kesejarahan dan merumuskan kembali peranan demokrasi di masa kita ini. Sekarang ini, suatu analisa mengenai ideologi kita dikaburkan dan dihalangi oleh kenyataan, bahwa dalam masa perang saudara internasional ini, kita secara serentak dihadapkan kepada beberapa revolusi yang saling bertentangan, yang masing-masing menantang dunia sebagai keseluruhan, menantang bangsa dan eksistensi kita sendiri. Seabad yang lalu, seorang ahli sejarah Swiss yang bijaksana dan berpandangan jauh, Jacob Burckhart, menyatakan: "Kalau dua revolusi bertemu, yang kuat akan menelan yang lemah". Kalau kita menganalisa masa kini dengan teliti akan kelihatan bahwa sekurang-kurangnya terdapat dua kali lebih banyak gerakan radikal yang amat saling mempengaruhi. Selain dari gelombang-gelombang demokrasi dan nasionalisme yang terdapat di masa Burckhart, kita melihat gerakan emansipasi kebudayaan di dunia kolonial yang baru bebas dan revolusi dari harapan-harapan yang meningkat *(revolution of rising expectations)* yang jauh lebih dinamis lagi, yang bertujuan untuk menyamai perkembangan ekonomi dan keahlian teknologi dunia Barat dalam waktu yang singkat, atau kalau dapat melampauinya.

Demokrasi harus dapat bertahan terhadap serangan dari banyak segi ini dan harus menggalang kekuatan-kekuatannya kembali. Pendeknya kebutuhan untuk menentukan posisinya yang sepadan dengan masanya dan kebutuhan akan prinsip-prinsip pokok yang membawa ke arah jawaban-jawaban yang konstruktif, lebih mendesak lagi dari pada dulu.

Seri kuliah ini akan meneropong bermacam variasi dari tema ini. Variasi-variasi ini akan dilihat dalam tantangan konfrontasi dengan sistim Sovyet; dalam menganalisa sistim Amerika

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

dan Inggeris, yang karena fleksibel gampang dirobah; dalam menerangkan perkembangan Perancis yang kritis dan tugas-tugas baru dari negara-negara berkembang; dalam menjelaskan demokrasi Swiss yang stabil sepanjang sejarah dan akhirnya dalam memberikan penilaian pendahuluan terhadap demokrasi baru Jerman, yang di tengah-tengah perobahan sosial yang radikal telah merupakan suatu laboratorium sejarah untuk mencoba konstitusi-konstitusi politik. Sebaliknya, kata pendahuluan saya ini akan mencoba untuk memberikan titik permulaan dan mengemukakan pertanyaan-pertanyaan yang mungkin berguna untuk mengadakan tafsiran komparatif mengenai laporan-laporan yang tersebut dibawah ini.

Ajaran-ajaran demokrasi ini mencakup tuntutan-tuntutan yang meminta agar dirumuskan kembali dengan sadar, sikap-sikap fundamentil yang tidak dapat dikesampingkan tanpa menimbulkan akibat-akibat yang serius. Dalam fungsi-gandanya sebagai prinsip pokok dan tanda peringatan ia berperan sebagai pengantar ke arah masalah-masalah yang menjadi pemikiran kita sebagai ilmiawan, pengajar dan warganegara.

Untuk mengadakan perbandingan dengan masyarakat totaliter dan penggunaan konsep-konsep yang seolah-olah sama bunyinya, analisa ini mencoba untuk menggambarkan kategori-kategori pokok dari tipe yang ideal. Diharapkan kategori-kategori ini memungkinkan kita melihat variasi-variasi yang ada dengan lebih tepat dalam bentuk negara yang sesungguhnya, dengan berbagai daerah peralihannya, dan dengan demikian lebih menyoroti tugas-tugas yang mendesak, harapan-harapan untuk masa depan, dan sumber-sumber bahaya yang selalu ada untuk negara-negara demokrasi modern.

Demokrasi dibagi dalam tiga bahagian: politis, sosiologis dan ideologis. Dalam aspek politiknya pembahagian ini mengenai asal usul dan jangkauan kekuasaan dalam negara. Setelah itu pembahagian ini mencoba untuk menentukan kekuatan-kekuatan dasar masyarakat, dengan menggariskan peranan masing-masing dari para pemimpin dan massa rakyat. Akhirnya, ia meneropong orientasi intelektuil orang seorang pada tingkat nasional, internasional dan pribadi, dengan maksud menemukan hubungannya yang pokok dengan negara dan masyarakat.

Demokrasi modern tentulah tidak cukup kalau hanya diberi definisi "pemerintahan rakyat" sebagaimana tertulis dalam kamus, sebagaimana juga diktatur masa sekarang tidak

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

cukup diberi definisi dengan "pemerintahan otoriter oleh orang seorang". Walaupun begitu ciri khas demokrasi terkandung dalam dalil konstitusionil yang berbunyi: "Kedaulatan nasional adalah ditangan rakyat". Bagaimanapun juga bentuk kewenangan rakyat ini, apakah langsung maupun tidak langsung, apakah melalui parlemen atau plebisit, pada akhirnya keabsahan badan yang memerintah tergantung kepada warganegaranya. Karena kekuasaan yang diserahkan ini terbatas, lagipula selalu dapat ditarik kembali, maka dengan jelas sekali ia berbeda dengan faham totaliter modern, di mana kekuasaan pada prinsipnya tidak terbatas, baik mengenai waktunya, maupun mengenai luasnya.

Sekarang bukanlah waktunya untuk membicarakan dengan panjang lebar gejala pokok perwakilan serta hubungannya dengan apa yang dinamakan kehendak rakyat, yaitu suatu masalah ilmu politik selama puluhan tahun.

Tetapi, izinkanlah saya menarik perhatian kepada kenyataan yang terlihat dalam setiap demokrasi yang hidup, di mana telah terjadi pergeseran-pergeseran kekuasaan antara kekuatan-kekuatan presidentil, parlementer dan ekstra-parlementer. Naik turunnya popularitas studi klassik Woodrow Wilson yang berjudul *Congressional Government* mencerminkan pergeseran ini. Tahun 1900 (dalam edisi ke-15), Wilson telah mempermasalahkan tesisnya sendiri, yang pertama kali diterbitkan tahun 1885, pada waktu kekuasaan eksekutif mencapai titik terendah dalam masa antara Lincoln dan Cleveland. Dalam karyanya yang lain, *Constitutional Government* di Amerika Serikat, yang terbit tahun 1908, Wilson sama sekali menolak tesisnya semula. Di waktu kepresidenan lemah, seperti dalam periode yang baru saja berakhir buku itu sekali lagi mendapatkan popularitas, sedangkan saat ini popularitas telah mundur kembali.

Tetapi ada satu fakta yang selalu tampak: Fungsi imbang-mengimbangi yang tercakup dalam pembahagian kekuasaan antara pemerintah, parlemen dan kehakiman — sekalipun warisan John Locke ini dalam kenyataan-kenyataan Amerikanya mungkin penuh kesalah-fahaman dan ketegangan — merupakan lembaga yang mengesankan terhadap bahaya yang selalu mengancam, yaitu pencaplokan kekuasaan oleh elite yang memerintah. Kompleksnya negara modern dan luasnya tugas yang dipikulnya mengharuskan adanya pemisahan yang seperti itu,

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

kalau kita tidak ingin Parlemen diberi kerja terlalu banyak sehingga efektivitasnya terganggu. Pelimpahan kekuasaan perundang-undangan yang umumnya dipraktekkan di Inggris, adalah suatu penyelesaian modern yang mungkin dilaksanakan: Dengan memakai sistim ini parlemen menciptakan kerangka pokok tetapi tetap memegang fungsi mengawasi, sehingga lancarnya perundang-undangan dari hari ke hari tidak terganggu. Sejarah tragis Republik Weimar merupakan contoh peringatan terhadap pandangan salah mengenai perundang-undangan parlementer sampai berakibat penghancuran diri sendiri. Sementara itu, ia memperlihatkan betapa penggunaan unsur-unsur plebisit dari demokrasi di beberapa lapangan mempunyai akibat yang menyedihkan, mulai dari peranan presiden sampai kepada referendum, suatu lembaga yang tampaknya demokratis. Karena dalam keadaan tertentu, ketentuan-ketentuan referendum yang sempit memberikan hasil sebaliknya; di dalam masyarakat massal industri, dimana pembagian tugas amat terperinci, referendum dapat dipastikan telah membantu penghancuran demokrasi dan memberi peluang bagi munculnya kekuasaan-kekuasaan penghasut.

Prinsip demokrasi kedua — memilih alternatif dengan bebas — jauh lebih penting untuk besarnya partisipasi rakyat. Berbeda dengan negara totaliter satu-partai, yang dalam pemilihan-pemilihan resmipun hanya mengemukakan satu daftar calon resmi dan tidak memberikan pilihan bebas kepada warganegaranya, demokrasi memberikan kepada para pemilihnya sekurang-kurangnya dua golongan elite yang harus membuktikan keunggulannya dalam suatu perlombaan terbuka. Walaupun sering dikemukakan, bahwa hal yang penting dalam demokrasi adalah, bahwa mayoritas yang memerintah, tetapi pada hakekatnya jaminan yang diberikan kepada golongan minoritas jauh lebih penting untuk kegairahan hidup sistim itu dan lebih merupakan ciri-khasnya. Dengan begini perubahan golongan yang memerintah selalu mungkin terjadi, dan bahkan dalam keadaan oposisi, suatu golongan yang untuk sementara tidak beruntung masih ikut serta dalam sistim itu dengan keabsahan *(legitimacy)* pendapat yang dikemukakannya.

Pemerintahan demokratis yang bijaksana tentu akan mengambil-alih gagasan-gagasan yang paling populer dari golongan oposisi dan menggabungkannya dengan rencananya sendiri, suatu praktek yang amat menjengkelkan lawan-lawan politiknya.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Dalam sejarah demokrasi di Amerika dan Inggeris, kita temui banyak kejadian pengambilan gagasan-gagasan baru seperti ini. Partai-partai ketiga dan gerakan-gerakan pembaruan di permulaan abad ini, Norman Thomas dan teman-teman sosialisnya di Amerika Serikat, dan golongan Liberal di Inggeris, semuanya hampir semata-mata memainkan peranan mencetuskan gagasan-gagasan baru. Sudah sewajarnya bahwa cara mendahului kritik membangun seperti ini, mengakibatkan bertambah besarnya daya tahan pemerintah, serta menimbulkan rasa tidak puas dan kedongkolan di pihak oposisi yang sedang menunggu gilirannya untuk berkuasa. Di negara-negara Barat, diperluasnya kekuasaan partai yang memerintah secara menyolok dan pernyataannya bahwa dirinya sama dengan negara, suatu hal yang sering terjadi dalam tahun-tahun yang baru lalu, tentu saja menimbulkan rasa kuatir kita, karena hal semacam itu dapat melemahkan prakarsa dan tanggung-jawab politik di fihak oposisi. Karena sudah jelas bahwa salah satu tugas yang penting dari partai yang memerintah — walaupun hal ini tidak mudah dilaksanakan — adalah untuk tidak mendorong fihak oposisi kepada sikap apatis dan putus asa, tetapi memberikan tempat yang layak kepada lawan politiknya itu. Kegairahan hidup demokrasi amat tergantung kepada adanya pilihan yang konstruktif dalam sistim itu.

Ilmu politik jelas telah melalaikan penelitian tentang peranan oposisi, walaupun W. Ivor Jennings dan sarjana-sarjana lain dengan tepat menggambarkan kedudukan partai oposisi di Inggris (Her Majesty's Opposition), sebagai lembaga yang terpenting dalam Parlemen Inggeris. Dengan mengawasi pemerintah secara teliti dan menjaga proses demokrasi terhadap campur-tangan luar, oposisi telah memperlihatkan suatu aspek yang pokok dari demokrasi modern: yaitu konsep penyesuaian diri. Lebih dari tigapuluh tahun yang lalu, *Deutsche Hochschule für Politik* (Akademi Politik Jerman), karena menyadari pentingnya mengadakan evaluasi menyeluruh terhadap konsep ini, telah menjadikannya topik dari serentetan kuliah yang menggugah pemikiran. Sebenarnya usaha ini tepat sekali waktunya, tetapi sayang tidak bermanfaat karena terjadinya di tengah-tengah pergolakan dalam negeri yang telah mengakibatkan timbulnya masa gelap demokrasi yang berlangsung lama di Jerman. Sebaliknya, gagasan penyesuaian diri ini begitu diremehkan sampai ditafsirkan sebagai kompromi

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

yang tidak pantas, sebagai pengkhianatan terhadap idealisme yang murni dan mutlak yang dilakukan oleh pemimpin-pemimpin yang kasak-kusuk dan tidak berprinsip. Politik telah menjadi pekerjaan yang tidak terpandang bagi warganegara yang baik, dan akibatnya lapangan itu diserahkan kepada oknum-oknum yang benar-benar tidak bermoral, dan akhirnya penyerahan itu harus dibayar amat mahal.

Politik sebagai "seni melakukan yang mungkin" *(the art of the possible)*, bertolak dari pemikiran yang amat bertentangan dengan ini. Semenjak zaman Benjamin Franklin, kemampuan untuk berkompromi telah dipuji sebagai sifat demokratis yang amat baik. Pemikiran itu mencakup pengakuan bahwa lawan politik kita mungkin benar, dan bahwa peranannya dalam membuat keputusan harus dihormati. Inilah pertanda dari sikap politik yang matang, yang jauh sekali berbeda dengan semboyan yang kekanak-kanakan yang berbunyi: "Seluruh dunia harus sayang atau benci. Kita tidak mempunyai pilihan lain. Hanya setanlah yang tidak memihak". Sebenarnya persoalannya bukan persoalan kenetralan, tetapi mempertahankan harga diri dalam menghadapi lawan yang dihormati.

Tetapi, permainan bebas seperti ini memang memerlukan adanya suatu konsep pokok yang kedua lebih dahulu, yaitu mufakat (consensus). Konsep ini mengakui bahwa sudah pasti ada wujud masyarakat politik yang tidak dapat diganggu-gugat lagi. Bila konsensus ini tidak dipegang teguh dan kalau sifatnya yang menjadi tali pengikat itu dipermasalahkan, maka negara demokrasi itu berada dalam bahaya besar. Rasa amat prihatin terhadap stabilitas dalam negeri Perancis sekarang ini pada umumnya disebabkan oleh perkembangan yang seperti ini.

Syarat-syarat politik yang tersebut itu saja telah menunjukkan bahwa demokrasi bukanlah sistim pemerintahan yang sederhana, dan kalau demokrasi dalam bahaya, asal-usul masalah itu serta penyelesaiannya harus dicari dalam segi-segi yang lebih menentukan daripada hanya segi gejala strukturil saja, walaupun gejala strukturil ini kelihatannya merupakan symptomnya.

Disini semakin jelaslah hubungan yang rapat antara struktur konstitusionil dan perobahan-perobahan dalam masyarakat, demikian juga definisi demokrasi yang sering ketinggalan

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

zaman sekarang ini. Kita masih mempergunakan konsep-konsep permulaan abad ke-IX, waktu unsur-unsur pemuda demokratis dari golongan kelas menengah baru yang memiliki "kekayaan dan pendidikan" mulai menyerang monarki-monarki absolut. Kepercayaan mereka yang teguh terhadap kemajuan telah menjadikan mereka yakin bahwa kedua faktor, kekayaan dan pendidikan, akan dimiliki seluruh penduduk, dan dengan begitu menjamin masa depan demokrasi.

Kenyataan-kenyataan abad ke-IX amat berbeda. Kenangan yang penuh rindu terhadap hari-hari tenang di masa Biedermeier tidak dapat menerangkan kenyataan-kenyataan itu. Hal itu juga tidak dapat diterangkan oleh formulasi yang diberikan oleh ahli sejarah kebudayaan Spanyol, Ortéga y Gasset, yang dalam bukunya *Revolt of the Masses* (Pemberontakan Massa), mencatat dengan rasa amat putus asa bahwa tokoh-tokoh utama yang benar-benar besar telah didorong keluar pentas sejarah dunia oleh massa manusia yang sebegitu jauh tetap tinggal diam.

Dalam abad massa rakyat ini, masalah kepemimpinan dan partisipasi rakyat harus diteliti kembali kalau kita ingin demokrasi tetap bertahan terus. Kalau hal ini tidak mungkin dilakukan, maka kekosongan yang terdapat akan segera diisi dengan penyelesaian-penyelesaian semu yang bersifat menghasut dan berpandangan singkat.

Kepemimpinan adalah unsur pokok demokrasi yang ketiga. Konsep bodoh "demokrasi tanpa pemimpin", hanya mungkin diciptakan dalam suatu masa yang telah kehilangan kepercayaan terhadap diri sendiri dalam menghadapi tuntutan yang sombong dari pihak "kaum penyederhana yang besar" (yaitu nama yang tepat diberikan Jacob Burckhart untuk nabi-nabi palsu dan penghasut yang seabad sebelum masa ini telah diramalkan akan muncul). Atau, sebagaimana dikatakan oleh Perdana Menteri Zeigner dari Saxony yang malang dan tidak berumur panjang itu, dengan nada mencari alasan pada waktu ia menghadapi saat kritis: "Saya pemimpin mereka, karena itu saya harus mengikuti mereka". Sebagaimana halnya dengan setiap sistim politik, demokrasi memerlukan kepemimpinan yang bertanggung-jawab. Tetapi, sesuai dengan azas politik-nya, kepemimpinan dalam sistim demokrasi tetap berada dalam batas lembaga-lembaga, dalam hal pemilihan, etika jabatan dan luasnya kekuasaan. Karena itu, kepemimpinan

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

berbeda menurut perbedaan struktur konstitusionilnya dan menurut kedudukan kunci tertentu dalam struktur kekuasaan negara masing-masing. Tetapi, selama pemimpin demokratis itu berkuasa, ia harus mengerti bagaimana mempergunakannya. Hasil karya yang mengesankan dan sering dramatis itu, yang telah dicapai oleh sejumlah besar presiden Amerika, perdana menteri Inggeris dan negarawan Perancis dan Jerman, menggambarkan ber-macam-macam cara bagaimana lembaga-lembaga itu dapat saling membagi kekuasaan.

Sebaliknya, pemimpin diktatur yang demagogis hanya dapat berkuasa kalau lembaga-lembaga itu tidak sanggup menguasai krisis sosial yang terjadi, atau kalau lembaga-lembaga itu tidak berakar sama sekali. Diktator itu merupakan lembaga pengganti. Seruan untuk munculnya orang kuat adalah tanda peringatan bahwa alat-alat negara dan program partai-partai telah gagal dalam tugasnya. Tetapi betapa pun pentingnya berakarnya lembaga-lembaga ini tidak berarti bahwa dalam masyarakat massal yang modern, pemimpin demokratis itu dapat efektif tanpa adanya suatu unsur kharisma tertentu. Kemunduran dan kehancuran Republik Weimar barangkali dipercepat oleh tidak adanya daya tarik dramatis seperti itu.

Unsur daya tarik manusia ini juga tidak terdapat pada pimpinan echelon kedua, yang umumnya terdiri dari orang-orang yang tidak jelas warnanya. Sub-struktur kepemimpinan ini belum lagi dipelajari secara mendalam, tetapi ia merupakan darah-hidup yang sesungguhnya dari sistim politik. Hal ini bahkan berlaku juga untuk wewenang orang-seorang dalam sistim diktatur. Dewasa ini jelas, bahwa pimpinan demokratis harus selalu memperhitungkan kelompok-kelompok penekan. Bahkan Presiden Amerika yang amat berkuasa itu harus selalu mengadakan perimbangan yang pelik antara pemerintah, kongres dan kekuatan-kekuatan masyarakat dalam negara itu.

Bahkan diktatur modern, terutama kalau berkuasa dalam masyarakat yang maju industrinya, dalam jangka lama tidak dapat mengesampingkan kekuatan-kekuatan ini. Di sini ingin saya catat bahwa, walaupun ada istilah "kepemimpinan kolektif" yang dipergunakan Krushchev untuk menggantikan "kultus pribadi" Stalin (slogan seperti itu kelihatannya berguna dalam masa transisi dan bahkan mungkin juga pada tingkat sistim diktatur yang lebih maju), dapat disimpulkan bahwa kekuasaan

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

diktator pada dasarnya pribadi sifatnya. Kekuasaan itu tidak dilembagakan dan tidak terbatas, sampai datangnya seorang pemimpin lain yang lebih berkuasa yang menyingkirkan diktator itu sama sekali. Pada umumnya kekuasaannya berdasarkan kenyataan, bahwa ia sanggup melakukan campur-tangan secara sewenang-wenang dalam struktur kekuasaan yang saling bersaing: partai, dunia kepegawaian, polisi, ekonomi, dunia pengetahuan, dan mempermainkan satu dengan yang lain. Menyingkirkan seseorang secara tiba-tiba di kalangan elite yang terkemuka merupakan ciri yang menonjol dalam sistim itu. Yang menjadi korban penyingkiran ini hampir tidak dapat berharap untuk mendapat kesempatan kedua, dan sudah pasti tidak dapat mengumpulkan para pengikutnya dengan jalan mengorganisir suatu partai oposisi, sementara menunggu kesempatan lain. Bahkan menulis bukupun mereka tidak diperbolehkan, sebagaimana terbukti dari contoh Djilas. Dan kalau penguasa seperti itu kehilangan posisinya, maka seluruh piramida yang mendukungnyapun hancurlah, karena telah terbukti bahwa para pengikutnya telah menjagoi kuda yang salah. Rasa selalu tidak aman dan tidak tahu apa yang akan terjadi, yaitu perasaan yang selalu terdapat dalam sistim totaliter itu bahkan juga mempengaruhi kehidupan sehari-hari, suatu hal yang berbeda sekali dengan suasana umum dalam sistim demokrasi.

Kenyataan ini selanjutnya dijelaskan oleh unsur keempat dari Ajaran-ajaran Demokrasi kita. Demokrasi adalah berdasarkan *rule of law* yang terjamin dan bertentangan sekali dengan *rule by decree* yang terdapat dalam sistim diktatur. Dalam sejarah hal ini pada hakekatnya merupakan titik tolak dari golongan muda kelas menengah yang menuntut agar pemerintahan sewenang-wenang dari raja absolut diganti dengan tindakan-tindakan yang dapat diramalkan dan diperhitungkan terlebih dahulu. Inilah asal-usul negara konstitusionil modern, dimana persamaan dalam hukum menjamin martabat individu dan menjaga ketertiban umum, yaitu persamaan yang dipertahankan dengan pengawasan dari hari ke hari yang dilakukan oleh perundang-undangan parlementer.

Persamaan dalam hukum adalah hak demokratis yang azasi. Persamaan itu memberikan kepercayaan kepada warganegara, bahwa ia sanggup merobah undang-undang yang tidak diingininya, baik melalui wakilnya maupun dengan tindakan-

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

nya sendiri. Bahkan terdapat juga usaha-usaha yang lebih berani untuk merobah kondisi yang ada dengan menuntut di depan hukum terlebih dahulu sebelum sesuatu terjadi *(anticipatory adjudication)*. Dalam masalah ras yang serba rumit itu, Mahkamah Agung Amerika Serikat, dengan didukung oleh badan-badan pemerintahan, dewasa ini sedang melaksanakan usaha yang penting ini. Walaupun kepedihan sering timbul sebagai akibat melakukan campur-tangan dalam kebiasaan-kebiasaan tradisionil yang telah berurat-berakar, tetapi barang-kali hanya dengan jalan inilah pengadilan dapat mempercepat proses yang sampai sekarang berjalan dengan amat lamban, dan dengan demikian mempercepat perobahan sosial secara radikal.

Adalah menjadi tugas khusus unsur kelima Ajaran-ajaran Demokrasi, yaitu partai-partai politik, untuk mempersesuaikan negara dan masyarakat yang berobah, sekurang-kurangnya di negara-negara Barat. Lembaga yang penting ini, yang merupakan darah bagi kehidupan politik modern, telah merupakan sasaran penelitian dunia pengetahuan internasional dalam tahun-tahun yang terakhir ini (dimana saya ikut di dalamnya). Penelitian ilmiah seperti ini tidak hanya memperbaiki slogan-slogan populer yang rendah dan dangkal, tetapi juga mempermasalahkan pendapat-pendapat yang lebih dalam dan juga malah yang bersifat klasik, seperti misalnya "Hukum Besi Kecenderungan Oligarki" yang dikemukakan oleh Robert Michels. Ini jelas telah membuka suatu daerah studi ilmiyah yang luas dan konkrit.

Saya ingin menekankan satu faktor yang sering dilupakan, karena faktor itu amat penting di sini. Partai politik menjadi penting di bidang politik tidak hanya karena organisasinya, rencananya, dan "tuntutannya untuk ikut berkuasa" (dengan mempergunakan definisi Max Weber yang terkenal) yang dilakukan secara sadar, tetapi lebih-lebih lagi karena ia melakukan suatu fungsi yang penting: mengintegrasikan pengikutnya ke dalam negara sebagai keseluruhan. Jadi benar bahwa partai, yang oleh Lord Bryce dinamakan "perantara gagasan" *(brokers of ideas)*, bertugas untuk mengurangi jumlah putusan yang tak terhitung itu menjadi beberapa kategori pokok saja, dan dengan demikian mengurangi jumlah alternatif politik. Tetapi, di samping mewakili tuntutan tertentu dari kelompok tertentu dalam arena politik, partai mempunyai tugas yang

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

jauh lebih penting, yaitu pertama-tama mengumpulkan kepentingan-kepentingan khusus dan setelah itu memasukannya ke dalam struktur umum negara. Merobah seorang pemberi suara yang terpencil menjadi *zoon politikon* — atau dalam istilah modern: mengintegrasikannya ke dalam negara — yang untuk pertama kali menyebabkannya sadar bahwa ia warganegara, tetap menjadi salah satu fungsi yang pokok dari setiap partai yang murni, walaupun tanggung-jawab politik itu sering tidak dilaksanakan di dalam kegiatan partai sehari-hari, dan walaupun banyak dari apa yang dinamakan partai, tidak pernah melakukannya sama sekali.

Tugas pokok inilah yang membedakan partai dari kelompok penekan *(pressure groups)*. Di mana dan bila partai tidak berhasil melaksanakan tugas itu, negara berada dalam bahaya kehancuran menjadi neofeodalisme yang terdiri dari kelompok-kelompok kepentingan yang saling berselisih. Dan kalau partai tidak siap untuk mendidik para pengikutnya dalam pengertian ini, maka lembaga-lembaga yang lain, seperti golongan kepegawaian, militer, gereja, masyarakat setempat dan lokal, sering terpaksa mengambil-alih tugas ini. Pada negara-negara yang sedang berkembang sering kita lihat kegiatan golongan-golongan pengganti ini, tetapi di samping itu kita juga melihat contoh-contoh yang menakutkan tentang apa yang akan terjadi kalau aktivitas itu tidak cukup. Negara-negara itu memperlihatkan kebutuhan yang mendesak terhadap didirikannya suatu sistim partai yang bertanggung-jawab. Kalau ia gagal atau tidak sempurna dalam melakukan integrasi yang dibutuhkan ini, maka ini merupakan suatu tanda bahaya adanya krisis nasional yang radikal. Nasib Republik Pertama Jerman adalah bukti yang menyedihkan benar-tidaknya partai politik dalam menjalankan fungsinya.

Sebelum membicarakan akibat-akibat dan bahaya-bahaya yang mungkin timbul dari partai terhadap masyarakat kita yang berobah, harus disebutkan ciri-khas yang ke-enam dari demokrasi massa modern, yaitu: kemajemukan *(pluralism)* dalam kehidupan sehari-hari. Demokrasi jauh lebih dari suatu sistim politik di mana rakyat dipanggil untuk memberikan suaranya pada waktu-waktu tertentu. Kalau kesempatan berpartisipasi aktif yang jarang terjadi inilah yang dijadikan satu-satunya ukuran, maka banyak sistim demokrasi di mana partisipasi rakyat dalam pemilihan umum itu rendah, tentulah

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

akan berada dalam kesukaran, sedangkan sistim diktator di mana hampir 100 % rakyatnya dipaksa memberikan suaranya akan merupakan "demokrasi yang sesungguhnya". Sebenarnya suasana demokrasi dalam suatu masyarakat pada umumnya lebih ditandai oleh terjadinya partisipasi aktif melalui berbagai kelompok, bahkan juga organisasi-organisasi swasta. Inilah sebabnya partisipasi jauh lebih penting dan efektif dalam organisasi-organisasi seperti masyarakat setempat, gereja, sekolah, rukun tetangga dan berbagai macam perkumpulan. Dan yang lebih penting lagi, perkembangan bebas dari bermacam-macam aktivitas seperti ini, termasuk ketegangan-ketegangan yang ditimbulkannya, menjamin kebebasan untuk berpatisipasi dan berbeda pendapat bagi setiap orang, suatu hal yang berlainan sekali dengan koordinasi diktator *(Gleichschaltung)*. Hal ini memberikan kepada warganegara perasaan keterlibatan yang vital dan perasaan kebebasan. Tetapi dalam hubungan ini dapat juga dilihat kecenderungan yang berbahaya dalam masyarakat massal kita, terutama di kota-kota besar, di mana seseorang karena kurang dikenal orang lain *(anonimity)* maka hancurlah tali kekeluargaan alami dan hubungan bertetangga, dan di tempat itu perlu diadakan bentuk ikatan-ikatan sosial yang baru, suatu tugas yang tidak selalu berhasil dilaksanakan.

Hal ini membawa kita kepada unsur yang mungkin paling penting dari tantangan sosiologis terhadap demokrasi modern. Bagehot, dalam tulisannya yang terkenal, telah mengemukakan bahwa di samping syarat-syarat lain yang telah jelas, adalah amat penting untuk jangan menghalangi suatu kelompok sosial yang besar ikut berpartisipasi dalam kekuasaan. Tindakan semacam ini terutama berbahaya kalau masyarakat sedang mengalami perobahan radikal. Seandainya orang diminta untuk menyebutkan satu faktor penentu yang menyebabkan timbulnya krisis demokrasi, maka mungkin faktor itu adalah timbulnya kelompok-kelompok penting yang tidak dapat diserap ke dalam susunan kemasyarakatan yang ada. Lapisan-lapisan sosial yang tidak terserap itu benar-benar merupakan bahan pokok dan basis massal bagi keberhasilan negara totaliter, yang dapat mengkonsolidasikan dirinya dengan mengorganisir secara paksa massa yang tidak berbentuk itu.

Apapun juga yang menjadi titik pusat tertumpuknya ketidak-puasan sosial itu — apakah kelas menengah yang merasa resah oleh pemusatan kapital, inflasi atau depressi,

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

para karyawan kantor yang merasa tidak puas, massa penganggur yang tidak mempunyai tempat menetap, para petani yang tidak memiliki tanah atau tempat tinggal, para pelarian yang tidak mempunyai tempat berlindung, atau generasi muda yang sesudah berakhirnya perang tidak menemukan jalan kembali dan karena itu telah menjadi penyokong kuat dari revolusi terus-menerus — maka apa yang mempersatukan kelompok-kelompok yang amat berbeda ini adalah kenyataan yang pahit bahwa mereka tidak, dan tidak dapat, diintegrasikan ke dalam negara yang ada. Karena rasa putus asa, kebencian dan rasa ketidak-puasan yang mendalam, kelompok-kelompok ini pada akhirnya menyerahkan diri sepenuhnya kepada gagasan suatu masyarakat baru yang belum diketahui bentuknya, dan karena belum diketahui itu berarti mengandung harapan.

Tetapi dalam hal ini, demokrasi harus menyadari bahwa proses perpecahan dan alienasi ini tidak terjadi begitu saja tanpa peringatan terlebih dahulu. Penggerogotan orde kemasyarakatan secara berangsur-angsur seperti ini memberi peluang, malahan memaksa, kepemimpinan politik yang bertanggungjawab untuk merangkul kembali massa yang telah kehilangan basis itu, sebelum nantinya mereka hilang untuk selama-lamanya dan larut ke dalam orde totaliter negara militer ***(garrison state)***, ke mana mereka telah dipancing dengan janji-janji yang bersifat menghasut.

Demokrasi yang hidup adalah lebih dari hanya suatu sistim yang telah mencapai perimbangan kekuasaan yang pelik antara lembaga-lembaga politik dan kekuatan-kekuatan sosial yang dinamis. Lebih dari itu, ia adalah gagasan yang harus dijadikan pedoman bagi orang-seorang dalam semua dimensi kegiatannya. Dengan meneliti kembali tiga ajaran yang terakhir dari ajaran-ajaran demokrasi kita ini, dalam rangka sorotan ideologis, mungkin kita mendapat gambaran yang jelas dari ketegangan dan tantangan yang baru, yang dihadapkan kepada sistim konstitusionil yang paling menantang di masa kita ini.

Krisis-krisis internasional yang harus dihadapi demokrasi sekarang ini kelihatannya merupakan masalah yang paling mendesak. Sesuai dengan akar-akar sosio-politiknya, demokrasi berjuang untuk menegakkan suatu orde universil di mana — dan ini merupakan pemindahan prinsip pokok dari adanya

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

demokrasi itu sendiri — ia berusaha untuk menjadikan masyarakat majemuk yang terdiri dari negara-negara yang bebas dalam tindakannya menjadi suatu perimbangan yang dinamis dalam rangka sebuah sistim hukum yang dihormati secara universil. Tetapi tujuan ini dilingkari oleh kesukaran-kesukaran yang hampir tidak dapat diatasi manusia.

Hal ini tidak hanya berlaku terhadap dualisme antara apa yang dinamakan blok demokratis dan blok totaliter, yaitu suatu dualisme yang selalu terdapat, dominant dan kelihatannya tidak dapat didamaikan. Mungkin tantangan yang jauh lebih besar untuk difikirkan kembali menyangkut gerakan-gerakan yang sedang merobah seluruh muka dunia, yaitu suatu pokok masalah yang termasuk dalam rentetan kuliah kita ini.

Kebangkitan negara-negara berkembang dalam bentuk yang tiada taranya, mewajibkan demokrasi untuk menjauhkan diri dari masa lalu yang bersifat imperialis. Kendatipun dari segi pandangan sejarah tindakan-tindakannya tidak akan kelihatan senegatif dan sehampa seperti yang digambarkan dalam ideologi dan propaganda komunis dalam strategi global mereka untuk mengadakan revolusi yang dikoordinasikan, tetapi dalam pandangan bangsa-bangsa yang baru saja dibebaskan, demokrasi sering disamakan dengan "eksploitasi kolonial" yang murni. Pandangan seperti itu memberikan kemungkinan bagi Uni Soviet dan RRC, dengan menutup mata terhadap neo-kolonialisme mereka sendiri yang sering lebih radikal, untuk menampilkan diri mereka sebagai juara perobahan yang cepat dari sistim ekonomi yang amat terkebelakang, menjadi suatu masyarakat industri yang berkembang dengan hebat, dan sebagai pelopor kemajuan teknologi yang telah menyebabkan penaklukan angkasa luar secara dramatis. Bagi suatu bangsa sedang berkembang yang harapannya membubung tinggi tetapi sumber tenaga ahlinya, bahan bakunya dan modalnya amat terbatas — di samping ancaman ledakan penduduk — maka janji-janji yang didengung-dengungkan oleh sistim totaliter yang sentralistis memang amat menggiurkan. Hal ini telah menempatkan demokrasi tradisionil, dimana proses perkembangan kelembagaannya dilakukan dengan hati-hati dan tenaga-ahlinya dilatih dengan teliti, dalam kedudukan yang lemah. Rasa pesimis yang tersebar luas itu mungkin tidak seluruhnya dapat dibenarkan, tetapi memang benar bahwa

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

dalam menghadapi perkembangan-perkembangan baru ini, negara-negara demokrasi harus membuktikan kelebihannya dan memperlihatkan vitalitas gagasannya terhadap tantangan seperti ini. Walaupun negara-negara demokrasi itu sanggup ikut-serta dengan efektif dalam proses ini, ada suatu hal yang selalu harus diingat. Perkembangan ekonomi yang berhasil dan tehnik rasionil serta prinsip-prinsip efisiensi yang ditimbulkannya tidak akan dengan sendirinya berarti dianutnya sikap-sikap demokratis dalam proses politik, atau menyebabkan timbulnya partisipasi rakyat yang wajar dan rasa tanggung-jawab pada warga-negaranya. Modernisasi seperti ini tidak pasti dapat diharapkan; paling banyak ia dapat dikembangkan dalam jangka panjang.

Negara-negara demokrasi Barat dapat merasa lebih optimis mengenai didirikannya struktur-struktur supra-nasional. Kemajuan di luar dugaan telah dapat dicapai dalam lapangan ini, terutama di Eropa Barat. Akan tetapi perkembangan yang menentukan ini menuntut orientasi intelektuil baru yang tidak dapat dicapai dalam waktu yang pendek. Pada dasarnya yang menjadi persoalan adalah membina loyalitas yang baru sama sekali, melampaui nasionalisme tradisionil. Pertimbangan rasionil mengenai kepentingan praktis tidak cukup untuk reorientasi ini. Dalam menghadapi perobahan-perobahan seperti itu amat diperlukan pengalaman bersama dan waktu yang panjang sebelum dapat dibuat commitment baru yang mengikat. Ini berlaku juga untuk pembentukan suasana pendapat baru di tingkat nasional. Di sini juga terbukti bahwa gagasan-gagasan demokrasi abad ke-19 tidak mencukupi. Perobahan ke arah ekonomi pasaran sosial *(social market economy)*, dan negara kemakmuran, adalah amat jauh berbeda dengan "negara sebagai penjaga malam" gagasan Humboldt, atau masyarakat *laissez-faire*. Untuk kemakmuran dan keamanan warganya, negara harus campur-tangan ke dalam kehidupan sehari-harinya untuk membendung bahaya yang ditimbulkan oleh gejala-gejala krisis dalam lapisan masyarakat tertentu, dan menjaga agar kemalangan mereka tidak disalah-gunakan oleh orang-orang yang tak bertanggung-jawab.

Perluasan secara luar biasa dari fungsi-fungsi negara mendasari masalah-masalah yang selalu diperbincangkan, seperti perencanaan ekonomi yang memadai, birokrasi yang bertanggung-jawab, dan hubungan yang sama sekali baru antara

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

pemimpin dan massa, dan reorganisasi lembaga-lembaga politik kita, seperti pemerintah, partai dan pendapat umum. Kita harus mencari jawaban-jawaban demokratis terhadap semua masalah ini; masalah yang tidak akan dapat diselesaikan dengan mengadakan perusahaan raksasa atau pengaturan secara militer. Pendeknya, kita harus membangun suatu sistim yang dapat menjamin keamanan tanpa menghalangi inisiatif orang seorang dan rasa tanggung jawab yang bebas.

Ideologi-ideologi tradisionil seperti konservatisme, liberalisme dan sosialisme harus ditinjau kembali agar ia dapat memberikan pedoman yang efektif bagi sikap kita dalam masyarakat yang berobah ini. Dan di sini kita sampai kepada konsep terakhir dan paling penting dari Ajaran-Ajaran Demokrasi kita, yaitu keterlibatan manusia *(human commitment)*. Hal ini membawa kita kembali kepada titik-tolak kita yang pertama, yaitu pendapat bahwa pada hakekatnya putusan-putusan politik dalam sistim demokrasi terletak di tangan pribadi orang seorang. Dengan demikian kita telah selesai menggambarkan lingkaran sekeliling isi pokok demokrasi.

Karena ini adalah mula dan akhirnya, yaitu kepercayaan bahwa si warganegara sanggup memilih mana yang baik dan mana yang buruk. Kepercayaan ini telah menjadi amat goyah di masa kita ini, bukan hanya disebabkan oleh serangan frontal falsafat eksistensialis terhadap rasionalisme abad ke-19 yang naif, tetapi lebih-lebih lagi oleh pengalaman pahit rakyat banyak, yang karena tertipu oleh kekuatan-kekuatan penghasut, tanpa berfikir telah mengorbankan kemerdekaan pribadi mereka demi untuk mencapai ketentraman yang berdasarkan mukjizat, mistik dan kekuasaan. Bahkan setelah hancurnya totaliterisme di benua Eropah, masalah apakah manusia sanggup menyelesaikan krisis dunia sekarang ini masih belum terpecahkan. Bagaimanapun juga, masalah itu menjadi lebih mendesak dalam menghadapi berbagai macam perluasan blok Sovjet. Di sinilah terutama terdapatnya ancaman kemajuan totaliter ke dunia Barat, bukan pada janji-janji ekonomi atau kekuatan militernya. Goyahnya kepercayaan terhadap kerasionilan yang ada dalam dunia; kesunyian manusia dalam masyarakat massal modern; rasa tidak puas dalam pekerjaan dan keterasingan dari ikatan-ikatan tradisionil dalam masyarakat, dari falsafat dan ideologinya; perang total dan revolusi; tidak berperikemanusiaannya "penyelesaian terakhir", dan

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

ancaman kematian karena bom atom; perasaan bersalah dan takut yang amat mendalam — semuanya ini kelihatannya telah melucuti kita dari semua norma tingkah-laku manusia. Dihadapi oleh kehancuran dunia secara radikal seperti ini, orang-seorang merasa bahwa hanya dengan melarikan diri kepada inti-sari kesadarannya sendirilah ia akan memperoleh kemampuan untuk mempertahankan diri. Inilah kesempatan terakhir bagi sikap positif terhadap kehidupan.

Meskipun demikian, orang tidak bisa hidup tanpa hubungan sosial. Yang paling ditakuti manusia adalah kesepian, karena itu menarik diri ke dalam diri sendiri tidak akan dapat memberikan apa yang amat dibutuhkannya itu, yaitu perasaan bahwa dia termasuk ke dalam suatu golongan *(sense of belonging)*, bahwa dia dilindungi dan diperlukan dan "committed" dalam bentuk yang melampaui adanya dirinya sendiri. Hanya inilah yang senantiasa dapat memperbaharui kembali kepercayaannya kepada dirinya dan memberikan arti kepada kehidupannya. Janganlah kita menipu diri sendiri. Daya tarik yang terbesar dari kekuasaan totaliter itu adalah ia memberi tugas-tugas kepada teman seperjuangan hari ini, lalu menjanjikan kepada mereka seluruh dunia di masa depan.

Tetapi masalahnya bukanlah memilih antara dua alternatif yang palsu, yaitu merasa mempunyai kewajiban total dan mutlak terhadap negara dan individualisme yang mengambang bebas dan mutlak pula. Sebagai *zoon politikon*, manusia menemukan kepuasan dan kebebasan jiwanya dalam melakukan peranannya di dalam masyarakat. Ia ingin menjadi suatu mahluk sosial. Kebesaran demokrasi terletak dalam hal ia memberikan setiap hari kepada manusia kesempatan untuk mempergunakan kebebasannya dan dalam pada itu memenuhi kewajibannya, dan dengan demikian menjadikannya pribadi yang lebih baik.

Setiap generasi dan setiap masyarakat harus menemukan jalannya sendiri yang berguna, untuk sampai kepada kepuasan, dan untuk ini, ia harus meninjau kembali masalah-masalah dunia, negara dan masyarakat. Demokrasi dimulai di rumah dan dalam kehidupan kita sendiri. Dan kalau saya, sebagai seorang yang sudah lama mempelajari masalah generasi, boleh mengemukakan pandangan, maka saya ingin mengatakan bahwa generasi muda sekarang ini kelihatannya lebih memberikan harapan dibandingkan dengan generasi-generasi yang

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

mendahuluinya. Terutama saya percaya bahwa generasi muda ini tidak cenderung kepada harapan-harapan yang bersifat utopia atau kepada rasa putus asa yang sinis, yang juga sama bahayanya, yang keduanya itu merupakan tempat pelarian dari tuntutan kenyataan yang sulit dan menantang. Sebaliknya saya ingin melihat adanya perasaan optimisme yang berpijak di alam nyata yang berusaha menemukan lapangan kegiatannya dalam kehidupan demokrasi sehari-hari, dan yang dengan segala kesabaran dan daya-tahannya, tidak pernah kehilangan pandangan dari gambaran keseluruhannya. "Seorang realis dengan visi", itulah yang kita harapkan kalau individu akan menjadi titik-tolak tempat memulai menanggulangi dalam setiap situasi masalah-masalah zaman kita yang luar biasa besarnya. Inilah tanggung-jawab pribadi kita, sekarang dan selanjutnya.

Sewaktu Victor Hugo ditanya bagaimana sesungguhnya pendapatnya tentang peradaban, ia menjawab: "Hal itu adalah gagasan yang baik, harus ada orang yang memulainya". Dengan kata-kata lain, saya ingin menceritakan suatu kejadian yang lucu tentang seorang bapak, yang karena diganggu oleh permainan anaknya yang ribut, tidak dapat memusatkan perhatiannya kepada artikel yang sedang dibacanya. Dalam keadaan putus asa, si bapak itu mengambil sehelai surat kabar yang memuat gambar peta dunia yang besar. Gambar peta itu dirobeknya kecil-kecil. "Ini ada kerja yang baik untukmu. Cobalah susun peta dunia ini kembali". Ia berharap untuk menjadikan anaknya sibuk untuk jangka waktu yang lama. Tetapi setelah beberapa menit si anak itu datang kembali dan dengan bangga memperlihatkan kepada bapaknya peta dunia itu yang telah tersusun kembali. "Bagaimana kau dapat mengerjakan ini demikian cepatnya, nak?" tanya si bapak. "Oh, tidak sukar", jawabnya, "ada gambar orang yang besar di sebaliknya. Yang saya lakukan hanyalah menyusun gambar orang itu kembali, dan peta dunia dengan sendirinya tersusun kembali".

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Bab VII

NILAI-NILAI DEMOKRASI

Henry B. Mayo

Kita telah menyelidiki empat prinsip pokok yang merupakan ciri-khas sistim politik demokrasi. Kalau prinsip tindakan ini diikuti, hasilnya adalah suatu sistim demokrasi. Kebijaksanaan politik dilakukan oleh wakil-wakil rakyat atas dasar prinsip mayoritas. Para wakil dipilih dan diberi hak untuk membuat kebijaksanaan politik melalui pemilihan umum yang bebas dan dilaksanakan atas dasar hak suara universil. Pemilihan itu, dan malahan sistim itu seluruhnya, ditandai oleh adanya kebebasan politik yang luas. Hasilnya adalah pemerintahan kerakyatan, atau adanya pembuat kebijaksanaan politik yang diawasi dengan efektif oleh para pemilih.

Suatu sistim politik tidak dapat dinilai kebenarannya hanya dengan memperhatikan prinsip-prinsip pokoknya saja. Tindakannya dalam bidang kemasyarakatanpun juga harus diperhatikan. Sesuatu lembaga selalu dinilai dengan apa yang dapat dilaksanakannya. Karena itu sudah pasti kita akan mengemukakan pertanyaan tentang tujuan-tujuan sesungguhnya yang benar-benar dituju oleh sistim demokrasi sepanjang sejarah, atau yang dianggap harus ditujunya. Tugas ini dilaksanakan pada Bab Sepuluh. Dalam Bab ini saya memajukan permasalahan lain: menguji nilai yang terkandung dalam setiap sistim demokrasi atau yang dianggap ada dalam setiap sistim demokrasi, yaitu nilai-nilai yang secara logika mengikuti atau timbul dari tindak-tanduk sesungguhnya dari suatu sistim demokrasi.

Karangan ini berasal dari "Justification of Democracy : Its Values" dalam buku Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory* (New York : Oxford University Press, 1960), pp. 213-243, diterjemahkan oleh A. Rahman Zainuddin, dengan izin Oxford University Press.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Nilai-nilai itu akan merupakan sebagian besar dari pembuktian bahwa demokrasi itu memang benar.

Sepintas lalu mungkin kelihatan bahwa sistim demokrasi yang telah digambarkan di atas pada umumnya sesuai dengan semua (atau hampir semua) konsep mengenai tujuan-tujuan pemerintahan atau sifat dari kebijaksanaan politiknya. Kita harus mengatakan "hampir semua" dengan tujuan untuk tidak memasukkan kebijaksanaan politik yang saling bertentangan, yaitu kebijaksanaan yang bertentangan dengan kesuksesan atau kelangsungan hidup sistim itu, dan bertentangan pula dengan prinsip-prinsip yang menjadi ciri-khas sistim itu.

Terlepas dari batas-batas ini, demokrasi sering dianggap hanya sebagai alat yang dapat dipergunakan untuk mencapai tujuan manapun yang ingin dicapai oleh mayoritas para wakil rakyat atau mayoritas para pemilih. Jadi, sanggahan pertama yang harus dihadapi adalah pendapat yang mengatakan bahwa demokrasi itu „bebas-nilai", yaitu bahwa secara logika, demokrasi sebagai sistim tidak bertujuan dan tidak pula menghasilkan nilai dalam hasil yang benar-benar dicapainya. Dalam pembicaraan selanjutnya, kita kembali kepada masalah metode dan isi, yang secara pendek telah mulai dibicarakan pada bagian terakhir Bab Dua.

Adakah sistim politik yang hasilnya netral ?

Keraguan yang pada mulanya timbul tentang kenetralan demokrasi adalah sebagai berikut: dapatkah suatu sistim pembuat kebijaksanaan politik itu benar-benar netral dan hanya bersifat alat saja? Dalam pengertian teknis murni, kita dapat mengatakan bahwa alat adalah alat, dan dapat dipergunakan untuk maksud apa saja. Tetapi, bahkan di sini karena ada alat yang lebih terspesialisasi dari yang lain, tidak semua alat dapat dipergunakan untuk semua tujuan. Dan tentu saja demokrasi walaupun "hanya suatu metode", hanya dapat digolongkan kepada alat-alat yang dapat dipergunakan untuk maksud-maksud tertentu saja. Lagipula, tidak dapat dibantah bahwa alat yang dipergunakan itu jarang sekali dapat seluruhnya dipisahkan dari hasil-hasil nyata yang ditimbulkannya atau dari hasil yang dimaksudkan untuk ditimbulkannya. Antara alat dan tujuan seringkali, atau mungkin selalu, terjadi saling mempengaruhi, dan sudah jelas bahwa suatu sistim politik yang rumit seperti demokrasi ini, pasti mempunyai pengaruh besar

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

terhadap jenis hasil umum yang dicapainya atau yang ditujunya. Memperhatikan prosedur seringkali pada hakekatnya adalah memperhatikan substansinya sendiri, karena prosedur seringkali menentukan hasilnya. Bentuk pemerintahan gereja besar pengaruhnya terhadap kepercayaan yang diserukannya. Memberikan suara secara terbuka sering memberikan hasil yang berbeda dari pada pemberian suara secara tertutup. Contoh-contoh lain dimana prosedur mempengaruhi hasil dapat ditemui pada Dewan Keamanan PBB, pada pemilihan anggota dewan arbitrasi, pada proses menentukan tanggal pemilihan umum atau dalam prosedur mengadakan perobahan konstitusi. Dalam semua kasus ini metode dan isi tidak dapat dipisahkan.

Petunjuk selanjutnya dapat ditemui dengan melakukan perbandingan secara teliti dengan dunia ilmiah. Kelihatannya cukup jelas, bahwa dalam bidang ilmu, metode dan sikap adalah penting sekali. Metode dan sikap itu dapat dikatakan tetap sifatnya, sedangkan hasil yang dicapai selalu bersifat sementara. Bersikap ilmiah artinya, selalu berdiri di fihak suatu metode yang hanya pandangan dangkallah yang dapat menganggapnya sebagai alat belaka.

Sebuah perbandingan lain, yaitu dengan sistim ekonomi, terasa lebih relevan lagi. Bayangkanlah adanya suatu ekonomi kompetitif yang berdasarkan hak-milik pribadi pada suatu negara yang miskin atau negara yang kaya. Hasil yang timbul di negara yang miskin, karena berbagai keadaan (seperti misalnya kurangnya bahan baku), mungkin tingkat penghidupan yang rendah, sedangkan pada negara yang kaya mungkin tingkat penghidupan yang tinggi. Atau kita dapat membayangkan bahwa kadang-kadang barang yang dihasilkan oleh para produsen berbeda dengan barang yang ingin dibeli oleh konsumen. Tetapi walaupun hasilnya mungkin berbeda dalam hal tingkat penghidupan dan dalam bentuk barang yang dihasilkan, sebaliknya kita dapat mengatakan dengan pasti bahwa *jenis* hasil itu sama. Pola distribusi pendapatan adalah sama, pengusaha mendapat keuntungan karena penuh inisiatif, penanam modal karena menghemat, kedaulatan konsumen dipertahankan, dsb. Nilai-nilai dalam ekonomi pasaran-bebas adalah sama, dimanapun terdapatnya ekonomi itu; nilai-nilai itu terdiri dari sifat-sifat yang baik dan buruk dalam mengendalikan harta benda, sebagaimana yang telah dicatat oleh Adam Smith pada waktu ia mempertahankan suatu masyarakat komersiil.[1] Mungkin saja

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

orang dalam prinsip memilih mekanisme pasaran bebas, walaupun ada sistim lain yang dapat memberikan hasil yang sama atau malahan lebih baik.

Lalu, kalau usaha-usaha yang kelihatan netral seperti metode ilmiah atau ekonomi pasaran ternyata "penuh nilai" *(value-laden)*, sudah pasti lebih banyak nilai yang terkandung dalam sistim politik yang rumit seperti demokrasi mengenai hasil yang ditimbulkannya atau tujuan yang ditujunya. Montesquieu mengatakan bahwa setiap jenis pemerintahan mempunyai prinsip khasnya sendiri: ciri khas despotisme adalah ketakutan; ciri khas monarchi adalah kemegahan; ciri khas republik adalah sifat kerakyatannya *(civic virture)*. Tugas kita adalah untuk mengidentifisir "sifat kerakyatan" dalam sistim demokrasi itu, dan melihat bagaimanakah pengaruh sifat ini terhadap tujuan yang dituju atau dicapainya.

Suatu sanggahan yang tampak ada terhadap pernyataan bahwa sistim-sistim demokrasi itu menyangkut nilai-nilai yang sama timbul dari pendapat bahwa dari metode orang tidak dapat mendeduksikan isi. Dikatakan bahwa Hume telah menjelaskan perbedaan antara metode dan isi ini, yang kemudian dikacaukan kembali oleh Hegel, sehingga menjadi suatu kekacauan filsafat besar sampai sekarang ini. Tetapi argumentasi Hume ini adalah karena analisanya tidak ada hubungannya dengan metode politik. Hume mengajukan keberatan karena suatu pekerjaan logika murni yang berdasarkan kaedah-kaedah logika murni, seperti ilmu ukur, tidak ada gunanya yang penting untuk kehidupan nyata; dan nilai-nilai moril tidak dapat dideduksikan secara logika dari dasar-dasar pemikiran yang netral. Dalam hal ini ia sudah pasti benar. Tetapi, sepanjang ada hubungannya dengan Hegel, tidak terdapat perbedaan yang tajam antara logika dan kehidupan nyata dan antara fakta dan nilai sebagaimana yang dilakukan oleh Hume; fakta dan nilai bercampur satu sama lain. Keduanya dapat dinamakan "fakta nilai" *(value facts)*. Hegel tidak berusaha mendeduksikan isi-sejarah hanya dari bentuk dialektikanya saja, walaupun kadang-kadang ia memberi kesan bahwa ia memang berbuat demikian. Memang ia mengakui bahwa ia sama sekali tidak mempergunakan logika biasa, tetapi logika dialektis yang sudah pasti tidak jelas dan mungkin juga menyesatkan. Untunglah Hegel bukan orang yang kita pelajari di sini.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Demokrasi adalah "untuk" rakyat

Salah satu implikasi dari demokrasi yang hampir tidak dapat dielakkan timbul dari sistim itu adalah bahwa: pemerintahan oleh rakyat besar kemungkinannya juga mengarah ke pemerintahan "untuk rakyat". Dan hal ini bukan hanya karena merupakan sebagian dari definisi demokrasi sebagaimana yang terdapat dalam ungkapan Lincoln yang terkenal itu. Implikasi itu bukanlah hanya bersifat logika deduktif semata-mata. Mungkin saja dibayangkan bahwa suatu negara demokrasi, dengan suara mayoritas, mencurahkan tenaga untuk suatu tujuan lain dari pada kepentingan warganegaranya, katakanlah kepentingan penduduk Mars atau Madagaskar.

Hal ini sendiri tidak membawa kita terlalu jauh — ia hanya memberikan tekanan atas *rakyat*. Boleh dikatakan bahwa, yang paling penting adalah apa yang dikerjakan terhadap dan untuk rakyat itu; pandangan telah terbiasa diarahkan kepada mereka, dan bukan kepada golongan, suatu negara organis, seorang raja yang megah, suatu kelas masyarakat khusus, atau lain sebagainya. Para penganut mazhab utilitarianisme dalam memberikan tekanan kepada kebahagiaan jumlah orang yang terbesar, dan semua kaum politik demokrat dalam memberikan tekanan kepada kesejahteraan dan pelayanan untuk rakyat, dapat dikatakan termasuk tradisi pemerintahan untuk rakyat ini. Sebagian dari dukungan yang diberikan kepada demokrasi dan juga perlawanan terhadap demokrasi, datang dari mereka yang mengharapkan, atau yang takut, sesuai dengan keadaannya masing-masing, agar pemerintahan itu benar-benar menjadi pemerintahan *untuk* rakyat.

Demikian dalamnya tertanam gagasan mengenai pemerintahan *untuk* rakyat dalam pemikiran modern, sehingga sekarang para diktatorpun mengaku memerintah untuk kepentingan rakyatnya, suatu cara membenarkan sistim despotisme yang jarang betul ditemui di zaman-zaman lampau. Definisi demokrasi yang diberikan oleh juru bicara Uni Sovjet biasanya mengikuti garis ini: kalau kebijaksanaan suatu pemerintah adalah untuk kepentingan rakyat, dan bukan untuk kepentingan "musuh-musuh mereka yang paling keras", maka pemerintah itu adalah pemerintahan demokrasi. Tetapi definisi ini tidak ada gunanya. Definisi itu menghapuskan sama sekali perbedaan antara despotisme yang baik hati dengan demokrasi, sedangkan dengan tidak adanya kebebasan politik dan pilihan yang bebas, yang

PUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

merupakan ciri-ciri pokok demokrasi, maka yang dapat kita pegang hanyalah kata-kata si diktator yang mengatakan bahwa kebijaksanaan-kebijaksanaannya benar untuk rakyat.

Definisi Soviet itu membawa kita kepada dua kesalahan yang telah lama ada. Pertama, bahwa keinginan rakyat dapat lebih tepat diketahui dengan mempergunakan cara pengenalan berdasarkan ilham yang hanya diketahui oleh suatu golongan elite, dari pada dengan cara membiarkan rakyat berdiskusi, memberikan suara dan membuat keputusan dengan bebas. Kesalahan kedua jauh lebih dalam akarnya: bahwa dalam beberapa hal, penguasa lebih mengetahui kepentingan rakyat "sesungguhnya" daripada rakyat itu sendiri, dan juga lebih baik daripada wakil-wakil yang dipilih rakyat. Semua orang fanatik percaya akan hal ini.

Pada waktu Aritoteles berbicara tentang negara dan mengatakan bahwa manusia dapat hidup dengan baik, dan bahwa tujuan *polis* adalah untuk meningkatkan kehidupan "yang baik" itu, maka ia sebagai demokrat juga telah memberikan tekanan kepada *"untuk* rakyat" itu (walaupun dalam keadaan ini ia menekankan konsep mengenai kebajikan rakyat). Saya berpendapat pengalaman kesejarahan menunjukkan bahwa kalau demokrasi perwakilan itu semakin meluas, maka semakin rapatlah hubungan antara pemerintah *oleh rakyat* dengan pemerintah *untuk rakyat* itu. Setelah hak-suara diberikan kepada wanita, muncullah lebih banyak perundang-undangan tentang berbagai macam hak wanita; semakin diperluas hak suara, semakin banyak timbul perundang-undangan yang menguntungkan para pemilih yang telah mendapat hak suara itu. Akal sehat dan pengetahuan tentang metode-metode politik memperkuat pendapat ini: bagaimanapun juga, seorang politikus dapat terpilih dengan meminta agar dipilih, dengan menawarkan sesuatu yang menurut pendapatnya dikehendaki oleh para pemilih. Ia mendapat kesempatan untuk mengemukakan "kenegarawanannya" dalam perdebatan dan persaingan, yang memberikan kesempatan kepadanya untuk mendorong rakyat menghendaki apa yang menurut pendapatnya dibutuhkan mereka. Orang yang sinis dapat menamakannya penyogokan massal, tetapi hal ini hampir tidak ada artinya, dibandingkan dengan penyogokan-penyogokan kelas di zaman dahulu pada waktu hak-pilih masih terbatas. Terlalu banyak bukti yang menyatakan bahwa membuat perundang-undangan untuk kepen-

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

tingan golongan khusus adalah suatu kepandaian yang merusak dan pelik, yaitu suatu kepandaian yang telah dipermahir sampai mendekati kesempurnaan pada hari-hari sebelum adanya hak-pilih universil.

Kendatipun begitu, implikasi pertama ini, yaitu bahwa demokrasi berkerja untuk rakyat (atau direncanakan bekerja untuk rakyat) sudah pasti suatu pengertian yang kabur. Tetapi kepentingan atau kebijaksanaan suatu golongan manakah yang tidak dipertahankan atas dasar bahwa hal itu adalah *untuk* rakyat? Walaupun kabur, pengertian itu bukanlah tidak berguna, dan dapat dikatakan merupakan suatu nilai negara-negara demokrasi yang oleh banyak orang sangat dihormati. Tetapi dalam hubungan ini, saya akan memperlakukannya sebagai suatu nilai yang amat umum dan bersifat sementara, dan selanjutnya saya akan mengemukakan beberapa nilai demokrasi yang lebih khusus.

Nilai-nilai khusus sistim demokrasi

Nilai-nilai demokrasi itu dua macam: (a) nilai-nilai yang merupakan dasar dari prinsip-prinsip yang telah dibahas secara tersendiri, dan (b) nilai-nilai sistim itu sebagai keseluruhan. Tugas kita adalah menentukan nilai itu dalam kedua keadaan yang tersebut di atas, sehingga kalau telah dipisahkan, kita dapat memilih nilai-nilai manakah yang harus kita pegang kalau kita menjalankan sistim demokrasi. Dalam memisahkan masing-masing nilai itu, tentu saja kita tidak bermaksud untuk berpegang kepada setiap lembaga yang terdapat dalam setiap sistim demokrasi, karena sudah jelas bahwa setiap sistim demokrasi banyak mengandung hal-hal yang unik dan khusus, yang ditimbulkan oleh sejarahnya masing-masing.

Masing-masing prinsip tersendiri itu telah diteliti dalam Bab 5 sampai Bab 8 baik dalam bentuk operasionilnya, maupun dalam bentuk normatifnya. Masing-masing prinsip ini dalam bentuk normatifnya dapat dianggap mutlak; karena kalau tidak begitu, kita mungkin didorong untuk menerimanya karena bukti kebenaran yang telah dikemukakan sebagai pembelaan masing-masing prinsip. Karena itu demokrasi telah terbukti kebenarannya untuk orang-orang yang menerima nilai-nilai itu sebagai hal-hal yang mutlak atau nilai-nilai dalam bukti kebenarannya — jika diasumsikan bahwa demokrasi adalah sistim yang dapat memberikan pengaruh terbaik kepada nilai-nilai itu.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Mengenai sistim politik sebagai suatu keseluruhan, kita dapat menyetujui bahwa sistim itu hanyalah alat. Tetapi di samping alat, ia mengandung banyak hal yang lain pula. Seperti dalam bidang penelitian ilmiah, dalam ekonomi pasaran-bebas, atau dalam pengadilan yang adil dan tidak memihak, sistim demokrasi mengandung nilai-nilai moril (dan mungkin juga mengandung nilai metafisika). Sekarang saya bermaksud untuk memisahkan masing-masing nilai itu dari kelompok nilai yang ada pada suatu sistim demokrasi yang benar-benar berjalan, agar kita dapat mengukur daya-tariknya.

(1) **Nilai pertama adalah menyelesaikan pertikaian-pertikaian secara damai dan sukarela.** Kehidupan dalam setiap masyarakat selalu mengandung pertikaian yang tidak habis-habisnya dalam soal kepentingan dan pendapat, baik disembunyikan atau dikemukakan secara terbuka. Kalau ada orang yang meragukan hal ini, cobalah melihat ke sekeliling atau bacalah buku sejarah. Demokrasi adalah satu-satunya sistim yang mengakui sahnya ekspresi politis dari pertikaian-pertikaian semacam itu dan mengatur penyelesaiannya secara damai melalui perundingan politik, sebagai alternatif dari penyelesaian berdasarkan kekerasan atau dekrit. Setiap teori politik ada yang memberikan cara penyelesaian dengan jalan damai ini di dalam kerangka sistim politik, dan ada pula yang mengharapkan suatu cara mukjizat untuk menegakkan ketertiban umum, suatu kekuasaan dari luar sistim yang sedang bertikai itu, sebagaimana halnya Hobbes mengharapkan raja dari Leviathan memerintah, sebagaimana Bolingbroke melihat kepada raja Patriotnya, atau Plato melihat kepada para pengawalnya, atau orang Jerman melihat kepada Führernya, dan sebagaimana Marx pada satu dua kesempatan berbicara mengenai negara yang berdiri "di atas masyarakat".

Demokrasi mengadakan suatu cara yang unik untuk menyelesaikan pertikaian secara damai, menegakkan ketertiban umum dan membuat kebijaksanaan-kebijaksanaan umum, dengan fungsi kompromінya. Kompromi kebijaksanaan dilaksanakan pada waktu calon wakil rakyat berusaha menarik suara para-pemilih di tengah-tengah perdebatan umum, agitasi dan permainan politik yang berjalan terus-menerus dalam rangka melaksanakan kemerdekaan politik, sampai pada suatu saat kebanyakan kebijaksanaan itu melampaui tahap pertikaian untuk pada akhirnya sampai kepada kesatuan pendapat dalam bentuk

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

undang-undang atau mungkin kita katakan dari perimbangan antara berbagai kekuatan sampai kepada persatuan sukarela, walaupun keseimbangan yang berlangsung terus itu sendiri bukanlah merupakan hasil yang kecil. Tetapi dalam membicarakan perimbangan, saya tidak bermaksud untuk mengemukakan teori politik demokrasi yang netral, umum, dan bersifat menerangkan, menurut garis "perimbangan dinamis", yang umpamanya dapat disamakan dengan perimbangan dalam alat-alat mesin atau penentuan harga dalam suatu pasaran bersaing.

Tidak ada suatu sistim politikpun yang dapat berdiri atas dasar penyelesaian yang dipaksakan. Bahkan sistim diktaturpun mencoba memerintah dengan mendapatkan dukungan ideologis untuk sistim pemerintahannya, dan menciptakan suatu pendapat umum yang menguntungkan untuk kebijaksanaan-kebijaksanaan yang diambilnya, di samping melakukan tindakan kekerasan. Sedihnya ialah, bahwa sistim diktatur itu biasanya berhasil dalam memperoleh dukungan masyarakat. Dalam pengertian ini, semua pemerintahan mempergunakan paksaan dan dorongan, dan boleh dikatakan berpijak pada kedua hal itu. Tetapi perbedaan antara dukungan sukarela dengan dukungan yang dipaksakan cukup jelas, walaupun perbedaan antara kedua hal itu amat tipis — seperti dalam soal berapa seringnya dipergunakan kekerasan, saluran apakah yang ada untuk perdebatan umum dan pengaruh, sampai kemanakah efektifnya pilihan wakil-wakil rakyat, dan apakah persetujuan rakyat itu mutlak atau bersyarat. Pada prinsipnya, demokrasi tidak mempergunakan kekerasan yang absah untuk menekan orang yang berlainan pandangan politiknya, sedangkan sebaliknya diktatur adalah bersendikan paksaan, larangan dan lain-lain, untuk menindas pandangan-pandangan lain yang dianggapnya membahayakan dukungan terhadap sistimnya dan kebijaksanaan sistim itu, bila tindakan manipulasi dan pembatasan-pembatasan lain cukup lagi. Penggunaan kekerasan sudah pasti tidak akan dapat dihilangkan sama sekali dalam setiap masyarakat politik, tetapi dalam suatu sistim demokrasi, hal ini adalah tindakan terakhir, dan malah tidak dipergunakan sama sekali dalam banyak penyelesaian pertikaian politik.

Dengan begitu, demokrasi adalah penyelesaian pertikaian secara damai yang terlembaga (dengan suara bukan dengan peluru, dengan menghitung kepala, bukan dengan memecah kepala), penyelesaian mana dicapai untuk yang mungkin

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

waktu itu, dengan partisipasi seluas mungkin karena hak-suara orang dewasa dan adanya kebebasan politik. Hal itu berbeda dengan sistim elite atau sistim setengah-setengah (kebebasan sedikit, kebebasan memilih sedikit, dsb.) dari segi tingkatnya, dari segi pengakuan absahnya berbagai-bagai kepentingan politik dan luasnya partisipasi umum dalam penyelesaian pertikaian-pertikaian.

Inilah nilai ciri khas demokrasi yang akan dihargai tinggi oleh setiap orang yang lebih suka kepada penyelesaian suka-rela daripada yang dipaksakan. Tetapi nilai ini bukanlah untuk orang yang (kalau umpamanya ada orang yang seperti ini) percaya, bahwa kekerasan itu lebih baik; demokrasi juga tidak akan mendapat penghargaan dari orang yang percaya bahwa kebijaksanaan-kebijaksanaan yang paling ideal selalu lebih disenangi, sekalipun harus dipaksakan dari atas.

(2) **Nilai kedua adalah yang menjamin terjadinya perobahan secara damai dalam suatu masyarakat yang selalu berobah.** Hal ini amat erat hubungannya dengan nilai pertama, sehingga dapat dianggap sebagai penerapan nilai itu terhadap situasi-situasi khusus dunia modern. Nilai ini lebih besar pengaruhnya sekarang dibandingkan dengan masa-masa dahulu yang lebih statis, dengan arti sekarang ini nilai itu lebih dapat diterima, karena kita telah menerima perobahan teknologis yang cepat itu sebagai suatu hal yang normal, malah sebagai suatu yang tidak dapat dielakkan. Besok kita akan sampai ke bintang. (Dalam mengemukakan bahwa teknologi itu adalah suatu variable, suatu faktor yang berobah, yang menimbulkan perobahan-perobahan sosial dan politik, walaupun tidak seluruhnya menentukan luas dan arahnya, kita tidak perlu melengahkan faktor-faktor lain yang juga menentukan, seperti perobahan penduduk, atau mekanisme lain, seperti fungsi pengusaha).

Dari pengalaman kita mengetahui bahwa banyak sekali jenis perobahan sosial yang pasti timbul karena perobahan teknologi. Metode politik demokrasi seperti flexibilitas, kepekaan terhadap pendapat umum dan pengaruh kepemimpinan, keterbukaan terhadap pendapat-pendapat yang berbeda, semua hal ini dapat menjamin penyesuaian diri secara politis terhadap hal-hal yang menimbulkan perobahan itu. Karena perobahan wakil-rakyat yang disebabkan oleh pemilihan umum, dapat dikatakan pasti bahwa jarang sekali terdapat "keter-

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

lambatan politik" dalam banyak penyesuaian diri, yang dituntut dalam bidang hukum dan kebijaksanaan terhadap situasi yang selalu berobah dengan cepat itu.

Kita semua telah terbiasa dengan gagasan perobahan itu dan kita insaf akan perlunya menyalurkan perobahan ini secara damai, walaupun kadang-kadang terdengar seruan "Hentikan penemuan baru!", dan di sana-sini terdapat kerinduan kepada masa dahulu atau kepada masyarakat lama yang lebih statis. Dalam dunia modern ini sedikit sekali tingkah-laku yang dapat dihubungkan dengan Plato dan Aristoteles, yaitu rasa curiga terhadap perobahan sosial karena pengaruh politiknya yang merusak.

Amat diragukan apakah proses industrialisasi yang berlangsung di banyak bahagian dunia sekarang ini dapat berjalan terus secara demokratis atau bahkan secara damai; mungkin sekali terjadi, bahwa tingkat perobahan itu melampaui kapasitas kerja alat-alat demokrasi, terutama pada negara-negara di mana tradisi kesejarahan yang serasi dan kondisi empiris lainnya untuk suksesnya demokrasi itu masih lemah atau tidak sama sekali. Kalau hal itu terjadi, pengorbanan yang mungkin harus diderita adalah diktatur yang baik dalam maksudnya dan kasar dalam tata-caranya, untuk melakukan "operasi darurat" industrialisasi secara cepat dan memodernisasikan aspek-aspek masyarakat lain yang ditimbulkan oleh industrialisasi itu.

Kelihatannya besar sekali kemungkinan bahwa banyak negara miskin akan terpaksa melalui jalan industrialisasi yang dipaksakan dan bersifat despotis, karena sekarang ini tidak ada rakyat yang sabar menunggu berkembangnya industrialisasi dengan wajar, atau mempergunakan metode lambat yang telah membawa negara-negara seperti Inggeris dan Amerika kepada kekuatan industrinya sekarang ini. Di bidang perkembangan ekonomi dan "janji kemakmuran", dunia telah berobah dari fatalisme dan *laissez faire* kepada pengendalian yang direncanakan, penanaman modal yang dipaksakan, dan jalan-jalan memintas lainnya; dan tingkat perkembangan ekonomi yang seperti itu sering hanya dapat cepat kalau diarahkan dengan ketat oleh pusat. Tetapi metode darurat seperti ini bukanlah merupakan petunjuk yang baik terhadap kehidupan normal, dan tidak benar-benar melemahkan seruan kepada demokrasi, walaupun kadang-kadang hal itu menunjukkan

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

bahwa ada kondisi sosial yang kalau tidak terdapat, demokrasi tidak akan sukses. Dalam mempertahankan sistim demokrasi, tidak ada yang memaksa kita untuk mengatakan bahwa demokrasi itu dapat berjalan dalam setiap situasi.

Sekarang ini sedikit sekali terdapat argumentasi serius yan menentang nilai perobahan damai sebagai suatu proses normal, terutama dalam masyarakat industri yang kompleks, sehingga nilai itu merupakan bukti kebenaran demokrasi yang amat hebat. Beberapa penulis, seperti Merriam, malah sampai mengatakan bahwa: "Masalah terbesar yang dihadapi semua pemerintahan adalah, bagaimana menyesuaikan tradisi kepada waktu yang berobah dalam bentuk yang cepat, sehingga dapat menghindari kehancuran". Orang-orang Marxispun tidak mengecilkan arti nilai ini; malah sebaliknya, mereka membantah bahwa nilai ini dapat dilaksanakan dalam masyarakat kapitalis yang dianggap sebagai masyarakat berkelas, penuh dengan pertentangan yang tidak dapat diselesaikan. Tetapi, terdapat juga tanda-tanda di sana-sini dalam pendapat para pendukung komunis itu, yang menyatakan bahwa demokrasi dan kebebasan politiknya hanya tidak realistis dalam daerah-daerah *terkebelakang*, dimana hanya rezim komunislah yang dapat memaksakan cepatnya kemajuan industri dan perobahan sosial.

(3) **Nilai ketiga adalah pergantian penguasa dengan teratur.** Demokrasi tidak hanya mengendalikan pertentangan dan perobahan sosial, tetapi sekaligus juga menyelesaikan suatu masalah politik yang jauh lebih lama, yaitu mencari pengganti yang sah dari penguasa yang sedang berkuasa dengan cara damai. Hobbes umpamanya menganggap bahwa masalah pergantian penguasa itu adalah kesulitan pokok yang dihadapi oleh sistim kerajaan. Demokrasi sudah pasti merupakan suatu jawaban terhadap masalah yang tidak ada satu sistim lainpun yang dapat memberikan jawaban secara memuaskan dalam suasana pemikiran modern: bagaimana mencari dan mengganti penguasa dengan damai dan absah. Cara menunjuk diri-sendiri, mewariskan kepada anak-cucu, memilih seorang dari dan oleh kalangan elite dan menggulingkan kekuasaan melalui kudeta, sekarang ini tidak dapat lagi diterima sebagai suatu hal yang wajar dalam pembuktian kefalsafahannya, di samping kesukaran-kesukaran praktis yang terdapat dalam cara-cara itu, yaitu

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

kesukaran yang telah dibuktikan oleh banyak pengalaman dalam sejarah.

Ketiga nilai sosial inilah — penyelesaian pertikaian secara damai, perobahan dan pergantian penguasa — yang dipikirkan oleh hakim Learned Hand pada waktu ia menulis tentang demokrasi dan pemilihan umum yang bebas:

> *Kelihatannya bagi saya, sistim kita — dengan segala kekurangannya — melaksanakan hal-hal itu. Karena bagaimana pun disalah-gunakan, sistim itu mengukur kekuatan sosial secara tidak berdarah (tidak berdarah, pernahkah anda memikirkannya?), menyediakan cara untuk dapat berjalan terus, suatu prinsip stabilitas, dan suatu jalan ke luar dari teror revolusi yang melumpuhkan itu.*[3]

(4) **Nilai keempat adalah penggunaan paksaan sesedikit mungkin.** Nilai keempat ini dapat dikemukakan dengan menunjuk kepada kerasnya dan jenisnya paksaan yang terdapat dalam sistim demokrasi. (Sekali lagi, masalah kedalaman perasaan dalam politik timbul pula, walaupun kita tidak perlu sampai mencoba mengukur *jumlah* paksaan. Thermometer politik selalu bekerja, walaupun kita tidak tahu apa yang diukurnya). Bukan hanya karena telah menjadi definisi bahwa sejumlah besar orang selalu menyetujui putusan tentang kebijaksanaan-kebijaksanaan politik, sehingga akibatnya ada sejumlah kecil orang yang dipaksa. Inilah argumentasi yang paling lemah, yang banyak tergantung kepada adanya kebebasan politik dan cara bagaimana putusan politik itu diambil. Adalah berguna sekali untuk mempunyai lobang keselamatan, karena dengan begitu kita dapat menyalurkan tenaga yang terkumpul dan membantu perdebatan dan permainan politik, walaupun pada akhirnya kalah dalam pemungutan suara. Kita boleh menamakannya catharsis (pemurnian), yaitu membuang perasaan permusuhan yang terpendam, perasaan bersalah dan sebagainya. Suatu golongan minoritas yang diperlukan dengan tidak adil biasanya merasa lain, yaitu merasa kurang terpaksa, kalau persamaan politik itu diakui dan kalau golongan itu hanya disuruh patuh secara bersyarat kepada putusan politik yang mungkin telah dikritiknya dan yang mungkin diharapkannya dapat dirobah dengan persuasi atau dengan pengaruh politik. (Tetapi, ini tentu saja tidak selalu memuaskan golongan minoritas "permanen" yang dibicarakan di Appendix Bab Delapan). Inilah inti kebenaran pembicaraan Rousseau tentang Kemauan Umum; kita boleh setuju dengan absahnya undang-

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

undang yang tidak selalu kita sukai. Itulah sikap kebanyakan kita pada waktu mematuhi undang-undang atau kebijaksanaan politik lain yang tidak kita setujui, karena dalam suatu kebijaksanaan politik atau lainnya, semua kita adalah golongan minoritas.

Kebijaksanaan demokratis yang biasa boleh dikatakan merupakan putusan yang tidak memberikan semua yang dituntut orang; ia tidak hanya berupa kompromi mekanis, tetapi suatu kebijaksanaan baru yang dibentuk dari dialog dan perjuangan terus-menerus dari proses politik itu. Malah ada orang yang sampai menamakannya metode "diskusi kreatif". Ini dekat sekali artinya dengan mengatakan bahwa lebih tinggi nilainya putusan yang kita buat, atau yang kita ikut membuatnya, dari pada memperoleh putusan yang dibuatkan orang lain *untuk* kita — sekalipun mungkin lebih bijaksana sifatnya —, dan kita dipaksa mematuhinya.

> *Mencoba memaksa orang - orang meyakini sesuatu yang dianggap baik dan berguna, tetapi sesungguhnya tidak diingini orang-orang itu, walaupun diharapkan mereka akan menyukainya seandainya hasilnya telah mereka alami, adalah suatu pertanda yang jelas dari aliran anti-demokrasi.*[4]

Karena itu wajar kalau kita percaya bahwa hampir semua orang menerima nilai ini dan bahwa — andaikata faktor lain tidak berobah (ceteris paribus), — lebih baik memaksa orang yang sedikit jumlahnya dari pada banyak, lebih baik orang patuh dengan sukarela dari pada patuh dengan paksaan, lebih baik mengganti "disiplin budak" dengan apa yang dinamakan Wordsworth "disiplin keinsafan": "memaksa orang lain tidak dapat berlangsung lama, juga tidak menimbulkan kepercayaan dan ketentraman". Gagasan kepatuhan sukarela yang diberikan dengan tidak berlebihan, dengan bebas dan tidak mutlak, akan sesuai juga dengan gagasan mendisiplinkan diri sendiri, rasa tanggung-jawab dan lain gagasan yang sering sekali kita dengar.

(5) **Nilai kelima adalah nilai keaneka-ragaman.** Argumentasinya di sini pada permulaannya tergantung kepada pertanyaan apakah adanya keaneka-ragaman kepercayaan dan tindakan dan adanya pilihan yang lebih banyak itu baik atau tidak. Banyak orang yang mempersoalkan nilai ini, karena keaneka-ragaman itu dapat menimbulkan kebaikan dan dapat pula menimbulkan keburukan, dan pilihan bebas mengandung

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

arti bahwa kita dapat juga memilih yang buruk. Ruskin berpendapat bahwa kebebasan memilih itu menghancurkan kehidupan dan kekuatan, karena itu demokrasi itu sendiri adalah destruktif. Kebebasan manusia itu mengandung kemungkinan destruktif dan juga kreatif. Tetapi bukankah sekurang-kurangnya kelihatan sepintas lalu bahwa keanekaragaman itu adalah baik, sebagaimana kebebasan itu sendiri adalah baik?

Pertama-tama kita melihat, bahwa keaneka-ragaman itu selalu ada dalam setiap masyarakat, walaupun jumlah ragamnya itu tidak sampai sebanyak jumlah orangnya. Demokrasi hanya mengakui, bahwa keanekaragaman itu ada dan menganggap sah kalau terdapat pendapat dan kepentingan yang berlain-lainan. Aspek kejiwaan wujud manusia yang sering dilupakan di sini adalah kemampuan untuk menjadi bosan, yang kebenarannya terdapat dalam peribahasa lama "keragaman itu adalah asam-garam kehidupan". Locke pernah berkata :

> *„Bukan Perbedaan Pendapat (yang tak dapat dielakkan itu), tetapi Tidak Mau Bertoleransi kepada orang-orang yang mempunyai pendapat yang berbeda (yang sebetulnya sudah dapat dianggap ada) yang telah menimbulkan kekacauan dan peperangan, yang telah terjadi di dunia Kristen, dengan mengatasnamakan Agama ....."*

Kedua, nilai saluran terbuka dan kebebasan politik itu adalah bahwa keaneka-ragaman yang tidak dapat dielakkan sudah pasti akan timbul. Juga di sini kita dapat kembali kepada argumentasi yang dikemukakan Mill pada waktu ia mempertahankan kebebasan pendapat. Berdasarkan pengalaman kita, maka adalah benar kalau kita merasa curiga terhadap kemampuan orang untuk mengetahui terlebih dahulu gagasan, usul atau tingkah-laku manakah yang seharusnya dimatikan oleh penguasa pada waktu lahirnya, dan yang manakah akan dibiarkan hidup terus. Sesuatu yang baik dan benar, kalau masih baru, sering tidak disenangi orang.

Ketiga, kita hanya dapat mengatakan, bahwa — andaikata faktor lain tidak berobah — adanya pilihan yang lebih banyak itu sudah nyata lebih baik. Hal itu merupakan syarat penting untuk perbaikan moril, untuk lebih dekat kepada kebenaran (selama kita menganggap bahwa kita belum lagi sampai kepada kesempurnaan atau *summum bonum*, kebaikan tertinggi).[5]

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Kita dapat membuat semacam perbandingan di sini, dengan ukuran yang sering dipergunakan untuk mengukur kemajuan evolusi biologi. Kalau yang kita katakan kemajuan biologis itu adalah sampai kemana suksesnya organisme menyesuaikan diri dengan lingkungannya, maka kalau seandainya terjadi perobahan cepat dalam lingkungan itu, maka jenis organisme yang baik adaptasinya akan punah.

Kita diberitahu, bahwa inilah persis yang terjadi dengan dinosaurus dan jenis-jenis binatang lainnya, sehingga adaptasi saja tidaklah merupakan definisi kemajuan (atau efisiensi) yang tepat, kalau hal itu kadang-kadang menjadi sebab kepunahan. Tetapi ada ukuran lain yang mungkin dipakai. Evolusi dapat dinamakan kemajuan selama adaptasi dan perobahan yang terjadi, bagaimanapun bentuknya, *selalu membuat masa depan itu terbuka* dan memungkinkan suatu jenis spesi menyesuaikan diri dengan perobahan lingkungan yang akan terjadi dimasa depan. Berdasarkan ukuran ini, manusia dapat dikatakan maju kalau ia semakin sanggup mengendalikan lingkungan sosialnya dan terus-menerus menyesuaikan dirinya dengan perobahan lingkungan alaminya. Ukuran itu bukanlah hanya berupa kemampuan untuk hidup terus dalam suatu situasi tertentu, tetapi — andaikata faktor lain tidak berobah — besar jaminannya untuk hidup terus di zaman yang akan datang. (Percobaan kependudukan yang kasar telah dikemukakan oleh Rousseau:)

> *Andaikata faktor lain tidak berobah, pemerintahan dimana rakyat paling banyak bertambah dan berkembang biak, tanpa bantuan luar, tanpa naturalisasi dan tanpa melakukan penjajahan, sudah pasti merupakan pemerintahan yang terbaik. Tetapi, pemerintahan yang rakyatnya semakin berkurang dan menciut, adalah pemerintahan yang paling buruk. Hai, para ahli statistik, sekarang bertindaklah: hitunglah, ukurlah dan perbandingkanlah.*

Dengan tetap mempertahankan suatu masyarakat terbuka, sistim demokrasi itu dapat dikatakan baik, karena kebebasan-kebebasannya memberikan keluwesan dan jenis pilihan yang lebih banyak. Argumentasinya bukan hanya berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi yang formil saja, tetapi juga karena kecenderungan empiris kebebasan-kebebasan politik itu untuk meluas ke bidang-bidang yang bukan hanya politik saja. Kecenderungan ini kuat dan selalu ada, karena diskusi politik mencakup apa yang bersifat politik, dan karena untuk men-

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

dapatkan suara, partai dan calon-calon cenderung untuk bersaing menawarkan hal-hal yang menguntungkan, termasuk menghapuskan undang-undang yang mengikat dalam beberapa bidang, dan memajukan kebijaksanaan positif dalam bidang lain, misalnya untuk kepentingan pendidikan, kesenian dan ilmu. Karena kecenderungan inilah antara lain makanya demokrasi kadang-kadang dinamakan "pandangan hidup" *(way of life)*.

Kebebasan-kebebasan yang terdapat dalam sistim demokrasi dapat dikatakan baik, sebagaimana menambah pengetahuan tentang diri serta masyarakat dan menguasai alam itu juga baik: semuanya itu membukakan kemungkinan yang lebih luas lagi bagi manusia. Semuanya itu baik bukan tidak bersyarat, karena segala sesuatunya tergantung dari bagaimana kita mempergunakan kemungkinan-kemungkinan yang ada itu, dan kemungkinan-kemungkinan itu baik selama masih ada terdapat; kemungkinan itu merupakan pintu yang terbuka ke arah masa depan yang tidak diketahui. Suatu alat atau syarat kehidupan yang baik *(good life)* itu adalah baik dalam dirinya sendiri untuk suatu batas tertentu. Tidak ada sebuah nilaipun — bahkan juga tidak semua nilai itu sebagai suatu keseluruhan yang terdapat dalam suatu sistim politik — dapat dianggap baik secara mutlak; juga tidak ada satupun dari nilai itu yang dapat benar-benar ditarik sampai ke batasnya yang "mutlak", umpamanya dengan tidak memperhatikan orang-orang lain. Ditinjau dari segi pandangan ini, masalah pokok sistim politik demokrasi adalah bagaimana mencapai keseimbangan antara tujuan dan nilai untuk waktu sekarang ini, sementara itu selalu membukakan pintu sehingga keseimbangan yang lebih baik antara tujuan dan nilai untuk waktu sekarang ini, sementara itu selalu membukakan pintu sehingga keseimbangan yang lebih baik dapat dicapai untuk menjawab tuntutan yang lebih tinggi dan lebih sensitif, kalau tuntutan itu timbul. Keaneka-ragaman itu selalu ada batasnya dalam setiap masyarakat; selalu terdapat kebutuhan untuk bersatu, untuk bersatu pendapat, untuk bermasyarakat, walaupun keinginan ini mungkin kabur dan tidak dapat diukur. Pendeknya selalu terdapat suatu pola dalam keaneka-ragaman dan selalu pula ada batas-batas yang tidak dapat dilampaui oleh keaneka-ragaman itu.

Walaupun keaneka-ragaman dan kebebasan demokrasi ini kadang-kadang dijadikan dasar untuk mengeritik demokrasi (yang dilakukan oleh orang-orang yang ingin membuangkan

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

kebebasan kalau mereka telah menemukan "kebenaran" atau pola yang terbaik), tuduhan yang lebih umum dilancarkan terhadap demokrasi sekarang ini adalah sebaliknya: yaitu bahwa prinsip persamaan politik dalam demokrasi dapat membunuh kebebasan dan kemajuan.

Umpamanya, orang sering mendengar mengenai dilemma demokrasi lawan kemajuan ekonomi (kadang-kadang dikemukakan dalam bentuk kebebasan versus persamaan), seakan-akan kedua hal itu amat bertentangan dan wujud sistim demokrasi itu telah melibatkan diri kepada segi-segi negatif dari dilemma itu. Argumentasi itu biasanya berbunyi: kebebasan itu penting untuk kemajuan ekonomi, sedangkan kecenderungan dalam sistim demokrasi ke arah persamaan, kesejahteraan dan ketenteraman akan menghancurkan atau mengurangi kemerdekaan ekonomi dan karena itu akan menghalangi kemajuan ekonomi. Argumentasi ini tidak dapat dibuktikan dengan jelas dan tidak dapat pula ditolak. Kalau kita mempergunakan sejarah sistim demokrasi untuk menolak teori itu, dengan memperlihatkan bahwa sistim demokrasi itu selalu maju dan demokratis ekonominya, kita dijawab dengan keterangan bahwa persamaan dan ketenteraman kurang terdapat dalam sistim-sistim demokrasi masa yang lalu, karena itu kemajuannya menjadi lebih besar; jadi negara-negara demokrasi dapat dikatakan maju ekonominya kalau hanya sebagiannya demokratis. Kalau kita kemukakan implikasi logis atau praktis dari sistim demokrasi dengan mengatakan, bahwa kebebasan politik tidak selalu bertentangan dengan kebebasan dan kemajuan ekonomi, dan bahwa kebebasan politik sekurang-kurangnya menjamin bahwa usul-usul mengenai perobahan atau kemajuan ekonomi itu dapat disebar-luaskan, maka kebebasan politik itu dikesampingkan dengan menganggapnya sebagai hanya kebebasan *yang bersifat politis*, dan masalahnya sekarang berobah menjadi bagaimana mencari suatu definisi demokrasi yang baru, yang mencakup egalitarianisme yang tidak bersifat politis. Memang demokrasi kadang-kadang dipertahankan dengan menunjuk kepada kecenderungan-kecenderungan egalitarianisme di luar bidang politis, seperti persamaan sosial misalnya, tetapi hal itu sesungguhnya tidak perlu, karena persamaan politik dan partisipasi bebas telah menjadi logika yang wajar dari sistim itu.

Akhirnya kita hanya dapat kembali kepada pengetahuan umum kita bahwa kemajuan itu ditimbulkan oleh bakat (oleh

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

"segolongan kecil yang kreatif") dan berkembang dalam suatu lingkungan yang menguntungkan; bahwa baik teoretis, maupun praktis, sistim demokrasi itu ada memberikan kesempatan yang cukup banyak untuk prakarsa dan ada menyediakan situasi yang baik untuk bakat; dan bahwa tingkat penemuan tehnologi dan perobahan ekonomi tidak memperlihatkan tanda-tanda untuk berhenti atau menjadi lambat dalam negara-negara demokrasi. Kita juga tidak dapat dengan serius mengesampingkan demokrasi sebagai sesuatu yang merusak kemajuan ekonomi, tanpa memperlihatkan bahwa kecenderungan-kecenderungan logis dari sistim-sistim lain kurang berbahaya. Karena itu kita dapat menyimpulkan, bahwa argumentasi dari nilai keaneka-ragaman adalah sah berlakunya untuk demokrasi. Kekuatan dan daya dorongnya adalah persoalan lain dan tergantung dari bagaimana kita menilai keaneka-ragaman itu.

(6) **Nilai keenam adalah menegakkan keadilan.** Keadilan ini telah dihargai tinggi oleh para ahli falsafat politik sebagai suatu nilai yang harus ditegakkan dalam banyak masyarakat. Menegakkan keadilan sering dianggap sebagai inti moralitas politik, dan mempertahankan demokrasi atas dasar ini tentu berbunyi: Demokrasi adalah sistim terbaik untuk menegakkan keadilan. Ada beberapa hal yang berhubungan dengan ini:

Pertama, marilah kita anggap bahwa keadaan terbaik yang dapat kita harapkan dalam suatu sistim politik yang mungkin ada bukanlah bahwa apa yang tidak adil itu jangan pernah terjadi (suatu idealisme dari orang yang ingin semuanya sempurna), tetapi agar yang tidak adil itu diperhatikan, dan kalau mungkin diperbaiki dan untuk selanjutnya dielakkan sebelum terjadi. (Masalah ini barangkali dapat dihindari kalau seandainya demokrasi itu adalah pemerintahan aklamasi, baik dalam definisinya, maupun dalam praktek. Kalau begitu tidak ada orang lagi dalam sistim itu yang akan mengatakan putusan itu tidak bijaksana atau tidak adil. Tetapi, kendatipun demikian, angkatan selanjutnya mungkin dapat menilainya demikian, demikian juga orang-orang di negara lain. Satunya pendapat dan bahwa semua orang menganut pendapat yang sama itu tidaklah menjadi jaminan bahwa pendapat itu benar atau adil). Hubungannya dengan demokrasi terletak dalam kebebasan-kebebasan politik — prosedurnya, keterbukaan dan kemungkinan untuk memperbaiki kesalahan. Pendapat Mahkamah

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Agung Amerika tentang kemerdekaan, mungkin juga dapat dipakai untuk keadilan: "sejarah kemerdekaan pada umumnya adalah sejarah mematuhi batas-batas yang bersifat proseduril".

Suatu sistim politik yang kurang sempurna tidak berhak untuk menuntut loyalitas tidak bersyarat. Ada waktunya orang merasa secara sadar berkewajiban untuk tidak memberikan loyalitasnya; dan ini kira-kira sama dengan mengatakan bahwa tidak ada satu sistim politikpun yang dapat menetapkan terlebih dahulu peraturan-peraturan institusionil tentang ketidakpatuhan dan pemberontakan yang diperbolehkan. Dalam hal ini, agaknya demokrasilah yang paling berhak meminta loyalitas terhadap suatu undang-undang yang tidak adil, karena adanya kebebasan-kebebasan politik, loyalitas bersyarat dan kesempatan untuk memperbaiki kesalahan. Sudah pasti bukan tidak logis mematuhi suatu undang-undang buruk tertentu, kalau undang-undang itu merupakan bahagian dari suatu sistim umum yang kita patuhi, dan di mana kita mendapat kebebasan untuk memajukan protes dan melakukan persuasi, dan ada harapan baik untuk memperoleh keadilan kembali. Kita harus berhati-hati mengemukakan masalah mematuhi undang-undang yang buruk secara tegas, dan dalam hal ini kita dapat minta tolong kepada Locke untuk memperoleh beberapa pandangan yang wajar. Loyalitas dan kepatuhan tidak pernah dapat diterangkan atas dasar bahwa apa saja yang kita ingini diberikan oleh sistim politik kepada kita sebagai individu.

Kedua, kemungkinan terjadinya ketidak-adilan dalam negara demokrasi jauh lebih kecil dari pada di negara di mana kebebasan politik itu ditindas dan tidak ada satupun jaminan politik. Demokrasi memberikan kesempatan kepada setiap kelompok dan kepentingan yang cukup besar untuk mengajukan wakilnya (walaupun tidak selalu persis menurut prosentase jumlahnya, apalagi kalau dipadang dari segi "pentingnya"), kepentingan yang merasa dirugikan, karena dapat menyuarakan persoalannya dan sanggup mengumpulkan kekuasaan dengan mempengaruhi para pemilih dan dengan berbagai cara lain yang diakui dan absah, jarang sekali dapat dikesampingkan pada saat keputusan politik dibuat.

Tetapi, pandangan ini adalah pandangan "kelompok" modern mengenai politik. Pandangan demokrasi yang lebih lama terhadap masalah ketidak-adilan, di Athena misalnya, dilapisi dengan syarat pribadi. Penguasa baru dapat dipercayai ber-

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

kuasa kalau ia dapat diberhentikan dari jabatannya, dan ketidak-adilan dapat dihindari hanya kalau semua warganegara sama dalam hal politik yaitu kalau undang-undang dijalankan untuk semua orang dengan penuh persamaan — kalau undang-undang dilaksanakan adil, dan terutama sekali kalau setiap warganegara mempunyai saham sama dalam membentuk undang-undang, yang mana kedua pengertian ini dapat dimasukkan ke dalam ungkapan "undang-undang persamaan" *(Isonomia).*

> *Seorang yang mempertahankan demokrasi tidak akan mengatakan bahwa pemerintahan rakyat akan bersifat baik karena rakyat itu adil dan bijaksana. Tetapi, hanya bahwa pemerintahan rakyat itu akan bersifat bertanggung-jawab dan penuh persamaan, dengan menganggap bahwa hal ini akan menyelamatkan pemerintahan itu dari hybris atau kekacauan yang tidak dapat dihindari, bahkan oleh raja-raja yang terbaik sekalipun.*[4]

Ketiga, demokrasi menyangkut kompromi atau harmoni politik dengan jalan menyelesaikan tuntutan-tuntutan yang saling bertentangan. Ini kiranya sudah cukup untuk menamakannya keadilan "relatif", walaupun tidak dapat disamakan dengan harmoni atau "hubungan yang tepat" dari berbagai kelas, suatu hal yang besar sekali peranannya dalam gagasan Plato tentang keadilan. Dalam keadaan bagaimanapun juga keadilan yang "mutlak" adalah cita-cita yang berada di luar jangkauan politik demokrasi karena politik demokrasi itu tidak dapat memuaskan beberapa tuntutan atau "hak" seluruhnya dan lagipula karena keadilan mutlak itu berada di luar sistim pemerintahan manapun. Hanya keadilan relatiflah, yaitu pemenuhan relatif dari cita-cita kita yang tertinggilah, yang hanya dapat diwujudkan dalam suatu sistim politik. Agaknya kata-kata yang terbaik untuk dipakai adalah ***equity*** (persamaan), yang mencakup kedua pengertian keadilan dan flexibilitas.

Dalam setiap masyarakat selalu terdapat pertentangan antara aspirasi dan realitas. Umpamanya harta benda dikatakan merupakan cita-cita sosial praktis dalam masyarakat yang mempunyai ekonomi pasaran bebas, tetapi sedikit sekali orang yang dapat menjadi kaya dan akibatnya, mesti terdapat rasa kecewa yang terus-menerus selama kita tetap berpegang kepada cita-cita itu. Demikian pula halnya dengan cita-cita tentang keadilan, kalau selalu terlalu ditinggikan, maka akibatnya akan jauh lebih mengecewakan, malah akan merupakan letupan yang

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

berbahaya. Kalau cita-cita dalam suatu negara demokrasi tetap dijaga lebih rendah dan lebih dapat dicapai, yaitu hanya sedikit lebih baik dari keadaan yang ada, maka kekecewaan akan berkurang, "putus harapan" akan berkurang, perselisihan akan berkurang dan keadaan akan menjadi lebih stabil. Karena alasan ini, kompromi demokrasi yang dapat dicapai itu dapat membawa kita lebih jauh ke arah keadilan dalam jangka panjang dibandingkan dengan sikap seluruhnya atau tidak-sama-sekali, yang merupakan ciri khas dari orang fanatik. Karena alasan ini jugalah makanya keadilan itu jauh lebih dapat diciptakan dalam suatu masyarakat yang besar di mana bermacam-macam cita-cita selalu harus diseimbangkan dari pada dalam sebuah masyarakat kecil dimana hampir semua orang menganut cita-cita sosial yang sama, sedangkan kebebasan pendapat yang berbeda yang terdapat dalam demokrasi mungkin kelihatan merupakan musuh dari cita-cita tertinggi yang telah dicapai. (Kalau semua orang mempunyai sifat konservatif dan menjadi pengikut adat kebiasaan, sebagaimana keadaan mereka sekarang, ini juga adalah suatu argumentasi agar jangan mencoba memaksakan ukuran-ukuran ideal dalam bentuk yang tidak dapat dijangkau oleh mayoritas terbesar atau bahkan suatu minoritas besar).

Keempat, dalam praktek demokrasi hampir selalu menimbulkan pemerintahan *untuk* rakyat, sebagaimana dinyatakan di atas. Akibatnya adalah memperluas jumlah orang yang harus diliputi keadilan dan memperkecil jumlah orang yang terkena ketidak-adilan.

Kelima, demokrasi dan prinsip mayoritasnya tercermin dalam kata-kata Lincoln: "... kepercayaan akan keadilan mutlak dari rakyat. Apakah ada harapan yang lebih baik atau sama baiknya di dalam dunia ini?" Pada akhirnya ini mungkin merupakan penglipur lara terbaik yang dapat diberikan kepada orang-orang yang pada suatu ketika merasa diperlakukan tidak adil; dan mereka ini akan lebih terhibur lagi kalau memperhatikan sistim-sistim politik yang lain.

(7) **Suatu nilai yang sering dikemukakan atas nama demokrasi adalah bahwa sistim politik demokrasilah yang paling baik dalam memajukan ilmu pengetahuan.** Argumentasi ini adalah berdasarkan asumsi bahwa ilmu pengetahuan dan hasil-hasilnya mempunyai nilai, suatu asumsi yang sekarang ini sukar dibantah. Status sosial ilmu tidak dapat diingkari lagi, karena dunia telah sepakat menerima hasil konkrit dari ilmu pengetahuan dan

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Teknologi. Abad kita ini adalah abad yang dibentuk oleh ilmu, dan hal ini harus diperhatikan oleh setiap sistim dan teori politik.[7]

Argumentasi yang mengatakan bahwa demokrasi secara khusus amat menguntungkan ilmu sering diperkuat dengan mengemukakan pe-Nazian ilmu, yang boleh dikatakan pasti telah memundurkan orang Jerman dalam banyak bidang, sedangkan sifat kediktatoran politik dapat juga memundurkan Uni Soviet dalam beberapa lapangan, seperti ilmu faal, ilmu jiwa dan ilmu-ilmu sosial. Tetapi, sudah jelas mungkin bagi para ahli ilmu pengetahuan itu untuk dibiarkan mempergunakan metode ilmiah universil dalam banyak lapangan, walaupun bukan dalam semuanya, sekalipun rezim itu bersifat kediktatoran dalam bidang-bidang lain. Kemajuan yang amat hebat dalam banyak cabang ilmu pengetahuan alam di Rusia dapat merupakan bukti dari keadaan ini. Lagi pula, ilmu itu lahir dan tumbuh dalam suatu udara politik yang umumnya tidak demokratis, walaupun dapat dianggap bahwa banyak dari kebebasan sipil terdapat umpamanya di Inggeris dalam abad ke-17 sampai ke-19, atau di Perancis dalam abad ke-18, dalam waktu mana banyak dicapai kemajuan ilmiah. Sebagaimana dikatakan oleh Bryce:

> *Kalau kita bertanya di bawah pemerintahan yang bagaimanakah seni, sastera dan ilmu pengetahuan berkembang, sejarah menjawab, di bawah segala macam pemerintahan.*

Selanjutnya, bukanlah tidak logis menganggap bahwa ada rezim otokratis, atau bahkan totaliter, yang mengabdikan dirinya kepada ilmu pengetahuan — dengan mempergunakannya sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuannya — untuk memajukan tujuannya; dan inilah sesungguhnya yang sekarang tengah dilakukan Uni Soviet. Hasil penyelidikan ilmiah dapat dipergunakan untuk tujuan apa saja, dan seperti api Promotheus, ilmu juga dapat berguna atau menghancurkan.

Apakah mungkin sarjana ilmu alam itu diberikan kebebasan dalam hal penyelidikan ilmiah dan kebebasan diskusi tanpa pada suatu saat sebahagian dari kebebasan ilmiah itu menjalar ke lapangan politik, adalah suatu hal yang tidak kita ketahui. Di pihak lain jelas terdapat kenyataan, bahwa mengagumi ilmu alam tidak mesti ada hubungannya dengan kepekaan moril atau politik; sementara itu jelas bahwa para ahli pengetahuan tidak memindahkan metode mereka yang teliti dan sikap

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

mereka yang awas itu ke bidang-bidang lain. Lagi pula, "para ahli ilmu pengetahuan aneh sekali tidak menyadari status khusus mereka yang memungkinkan mereka menjadi suatu kelas".[4] Sabine dalam bukunya yang terkenal: *History of Political Theory* (Sejarah Teori Politik), New York, 1950, p. 904. mengemukakan sebuah aspek lain dari kesukaran itu:

> *Suatu pemerintahan yang bertujuan mencapai kekuatan meliter yang setinggi-tingginya dan juga mengendalikan kehidupan intelektuil sekeras-kerasnya, sebenarnya menghadapkan sistim pendidikannya kepada suatu percobaan yang aneh. Pada pokoknya pemerintahan itu harus menyelesaikan masalah apakah ia dapat merusak studi sosial dan kemanusiaan, namun tetap menggairahkan ilmu-ilmu alam untuk mendukung kemajuan teknologi.*

Di pihak lain terdapat beberapa argumentasi yang kelihatannya wajar, yaitu bahwa ilmu dan demokrasi tidak dapat dipisahkan. Argumentasi pertama adalah bahwa metode ilmiah dan demokrasi sama percaya kepada nilai-nilai moril yang sama pula. Tetapi tidaklah mudah untuk sependapat tentang pokok-pokok metode ilmiah atau nilai-nilainya, kalau ada. Apakah metode ilmiah ini hanya berupa peraturan rutin saja yang hanya mencari bukti dan penjelasan, atau apakah metode ilmiah itu juga mengenai penemuan baru, dengan menyusun konsep-konsep, dan dengan "filsafat ilmu"? Kadang-kadang dikatakan bahwa metode ilmiah itu terdiri dari (atau mengandung) nilai-nilai seperti: tidak memihak, tekun, jujur, bersifat sementara, berintegritas, adil, patuh kepada tradisi ilmiah, dan seterusnya. Dikatakan bahwa ada suatu kode nilai yang menekan kesadaran setiap ahli pengetahuan sebagai seorang ahli pengetahuan, dan yang dipelajarinya sebagai bahagian dari profesinya. Maka argumentasi itu selanjutnya berbunyi — sebagaimana halnya dengan ilmu-ilmu sosial yang sudah pasti terlibat dalam persoalan moril ("penuh nilai", *value laden),* demikian juga metode ilmiah pada pokoknya adalah suatu usaha moril. Juga dikatakan, bahwa demokrasi mengandung nilai-nilai yang seperti itu pula — dalam diskusi umumnya, dalam pemberian suara, dalam pembuatan undang-undang, dalam diri para pemangku jabatan (baik kaum politisi maupun pegawai-pegawai pemerintah) — dan demokrasi juga meminta kepatuhan kepada tradisi yang sama pula.

Kedua, baik demokrasi maupun ilmu dikatakan berdasarkan dalil-dalil yang sama mengenai sifat manusia, yaitu bahwa

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

manusia rasionil dan cerdas. Dalam politik hal ini berarti bahwa manusia dapat mengetahui dan mempertimbangkan kepentingan-kepentingannya, dan dengan memikirkannya dapat mempertimbangkan cara untuk mencapainya dan dalam kenyataan dapat mencapainya. Teori-teori determinis dalam politik dan ilmu adalah sama ditolak, walaupun ada pendapat (kadang-kadang pendapat ini dikemukakan oleh Engels), bahwa ilmu itu "ditentukan" oleh "kebutuhan" masyarakat.

Akhirnya, pandangan tentang kebenaran dikatakan sama dalam bidang ilmu dan demokrasi, yaitu sama-sama bersifat sementara, dapat dikoreksi, dapat didekati, tetapi tidak dapat dicapai. Hal ini adalah penolakan terhadap kebenaran "mutlak" (selain mungkin sebagai idealisme mutlak umum tertentu yang sedikit hubungannya dalam praktek) dan kepercayaan bahwa saluran pernyataan pendapat dan percobaan yang terbuka adalah cara yang terbaik untuk lebih dekat kepada kebenaran. Pandangan epistemologia dan metafisika yang tersangkut dalam hal ini dapat disimpulkan sebagai suatu persangkaan tentang kenyataan kebenaran, yaitu suatu kenyataan yang tidak akan dapat diketahui, tetapi hanya didekati dengan perantaraan sejumlah kebenaran yang bersifat sementara; kewajiban manusia untuk mencarinya; dan kemampuan manusia untuk melakukan hal itu. Semua pandangan ini dapat dianggap sebagai dasar-dasar ilmu dan juga dasar-dasar masyarakat bebas.

Argumentasi yang sama juga dikemukakan dalam tulisan Michael Polanyi, terutama dalam buku *Science, Faith and Society* (Ilmu, Iman dan Masyarakat) (London, 1946). Implikasi dari argumentasi itu amat dalam, umpamanya: kalau nilai-nilai moril dan kepercayaan yang terkandung dalam metode ilmiah adalah sama dengan nilai-nilai yang dianggap demokratis, maka ilmu tidak hanya serasi dengan demokrasi, tetapi kedua hal itu saling menyokong. (Kadang-kadang ada orang mengatakan bahwa ilmu hanya membuat satu pertimbangan nilai: bahwa kebenaran itu baik dan sementara sifatnya. Keindahan aestetis dan intelektuil yang ditemukan oleh beberapa ahli ilmu pengetahuan dalam ilmu itu tidak mempunyai arti yang penting bagi teori politik. Kita tidak pernah mendengar bahwa "kebaikan (virtue) itu adalah pengetahuan" dipergunakan terhadap ilmu).[9]

Kalau orang menerima pendapat-pendapat ini — bahwa ilmu adalah persoalan moril yang menyangkut nilai moril,

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

pandangan rasionil tentang manusia, dan juga tekad untuk mencari kebenaran — maka dapat dikatakan bahwa itu berarti bahwa para ahli ilmu pengetahuan merasa berkewajiban untuk mengadakan suatu masyarakat yang menghormati nilai-nilai ini dan di mana ilmu pengetahuan dapat berkembang. Pendeknya, arah jalan argumentasi itu adalah: melakukan pekerjaan ilmiah memerlukan adanya masyarakat yang bebas, dan karena itu pada akhirnya menghendaki adanya kebebasan politik dan demokrasi. Sebaliknya, demokrasi pada prinsipnya adalah suatu sistim politik yang amat menguntungkan ilmu. (Kebebasan para ahli ilmu pengetahuan mempunyai dua akibat: kebebasan dalam menyelidiki bermacam-macam lapangan, yang selalu dapat dirusak oleh sumbangan biaya dan juga oleh perintah mereka yang berwenang di bidang politik; dan kebebasan berdiskusi dan berkomunikasi, yang telah jelas menjadi semakin mengabur di mana-mana dalam tahun-tahun terakhir ini dengan alasan kebijaksanaan nasional).

Dapat dikemukakan suatu alasan yang kuat untuk membuktikan bahwa demokrasi memberikan udara yang menguntungkan untuk ilmu ialah bahwa kedua hal itu telah bergandengan tangan di Athena kuno dan juga telah tumbuh bersama-sama di dunia modern ini:

> *Dengan berlalunya waktu, dinding pertahanan toleransi dibangun sedikit demi sedikit di sekeliling usaha ilmiah, yang akhirnya dipertebal sampai ke tingkat di mana di beberapa negara yang paling beradabpun, kebebasan ahli ilmu pengetahuan itu telah menjadi adat kebiasaan yang tidak dipermasalahkan lagi dan telah diterima saja dengan tidak sadar.*[10]

Kadang-kadang argumentasi tentang hubungan rapat antara ilmu dan demokrasi mengambil bentuk yang lain: bahwa rakyat umum pada akhirnya atau dalam jangka lama menentukan perbedaan pendapat dalam ilmu (dan agama) sebagaimana juga dalam politik. Pendeknya, baik ilmu maupun demokrasi adalah sama terikat kepada nilai-nilai putusan rakyat banyak atau putusan umum, walaupun ada kemungkinan untuk membuat kesalahan — baik dilakukan oleh golongan mayoritas sementara atau oleh konsensus para ahli itu sendiri — karena adanya kemungkinan untuk melakukan koreksi dalam kedua keadaan itu.

Seandainya garis pemikiran di atas itu benar, yaitu bahwa ilmu mengandung demokrasi dan sebaliknya, maka akan timbullah akibat sosial yang amat besar. Nilai dan cita-cita ilmiah

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

mungkin bertentangan dengan nilai dan cita-cita yang lain dalam suatu masyarakat yang tidak bebas, dan sebagai akibatnya akan timbullah ketegangan terus-menerus: (a) karena penguasa politik merasa berkewajiban untuk campur tangan dalam soal ilmu, sebagaimana dalam kasus Lysenko, dan (b) karena cita-cita ilmiah cenderung untuk merusak nilai-nilai yang lain yang bersifat politik dan lain-lain. Pertikaian ini berlangsung terus sepanjang waktu di Uni Soviet — dan di tempat-tempat lain juga — dengan kemenangan kadang-kadang berada di fihak para ahli ilmu pengetahuan dan kadang-kadang di fihak penguasa politik. Harapan, walaupun tidak terlalu besar, adalah bahwa lama-lama ketegangan itu akan dapat diselesaikan untuk kepentingan ilmu dan demokrasi.

Tetapi ada beberapa titik lemah dalam pemikiran di atas. Pertama-tama tidak jelas sama sekali bahwa implikasi moral dan kefalsafahan dari pekerjaan ilmu (jangankan demokrasi), telah dijelaskan secara memuaskan dan disetujui oleh semua orang. Lagi pula, argumentasi itu pasti menganggap remeh kemampuan manusia untuk "mengkotak-kotakkan" kehidupannya. Pertikaian semacam itu sering juga berlangsung, mungkin secara terus-menerus, pada masyarakat yang bebas dalam otak para ahli yang sensitif yang di samping profesi mereka, juga menganut kepercayaan-kepercayaan agama, politik dan lain-lainnya yang bertentangan dengan kode ilmiah mereka.

Walaupun sistim demokrasi adalah suatu sistim di mana terdapat kebebasan politik, adalah logis untuk berpendapat bahwa mungkin sebahagian besar dari kemerdekaan yang lain tidak dipertahankan, atau bahwa ilmu itu sendiri dibatasi kegiatannya secara menyolok. Para pengeritik demokrasi seperti Sir Henry Maine, sampai mengemukakan argumentasi bahwa demokrasi itu bertentangan dengan ilmu — walaupun contoh yang dikemukakannya, yaitu ilmu Malthus, tidak dipilih dengan baik — dan ia percaya benar bahwa demokrasi itu adalah musuh dari kemajuan, gagasan-gagasan baru dan kesenian.

Yang terakhir dan yang terpenting, terdapat perbedaan antara demokrasi dan ilmu dalam beberapa hal yang amat penting. (a) Tujuan dan motivasi demokrasi berbeda. Tujuan demokrasi bukan mencari kebenaran, tetapi mencapai putusan politik yang dianggap benar dan dapat diterima pada waktu itu. Para ahli pengetahuan bekerja untuk kebenaran, sedangkan kaum politik bekerja untuk rakyat. Semua masalah politik

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

sekurang-kurangnya mempunyai dua segi yang dapat dipertahankan; bukan satu yang benar, sedangkan yang lain-lain tidak benar. Kita kutip lagi dari Locke:

> *Urusan Undang-Undang bukanlah memberikan Kebenaran Pendapat, tetapi Keamanan dan Ketenteraman Negara, Hartabenda dan Diri setiap orang.*

(b) Dalam ilmu tidak ada kekuatan pusat, seperti pemerintah, yang memutuskan untuk waktu sekarang ini. Akan tetapi, dalam politik pemerintah membuat dan menjalankan, putusan — sering dengan hukuman berat — dan sering pula menguasai ilmu itu sendiri.

> *Ketergantungan ilmu kepada masyarakat inilah yang di pikirkan oleh Aristoteles pada waktu ia berkata bahwa politik adalah seni dan ilmu yang bersifat arsitek, yaitu ilmu yang paling berkuasa dari semuanya . . . .* [11]

(c) "Putusan" dalam ilmu — mengesahkan teori baru, penemuan baru dan lain-lain — dibuat dengan persatuan pendapat para ahli dan para spesialis. Dalam politik, kekuasaan yang tidak memihak dan memenuhi syarat yang seperti itu tidak ada dan tidak mungkin ada, selain barangkali pada keadaan yang mirip dengan Utopia Platonik. Juga tidak ada perlunya dari segi masyarakat untuk membuat sebuah putusan menerima atau menentang beberapa teori ilmiah yang diperdebatkan (yang tidak berhubungan rapat dengan kehidupan). Tetapi, dalam politik putusan itu sering tidak dapat ditunda, atau suatu pertikaian dibiarkan begitu saja, walaupun informasi yang ada hanya sedikit sekali, baik tentang fakta kasus itu, maupun tentang hasilnya yang mungkin timbul, atau tentang reaksi rakyat. Adalah suatu kesalahan besar kalau ilmu bertindak dalam bentuk seperti itu.

Memang mungkin dikatakan bahwa pendekatan ilmiah kepada suatu masalah berbeda metodenya dari pendekatan politik. Sebabnya, karena masalah ilmiah berbeda jenisnya dengan masalah politik (atau ekonomi), dan saham ahli pengetahuan dalam hal ini hanyalah salah satu elemen ke arah penyelesaian. Bila seorang ahli membuat atau mempengaruhi kebijaksanaan, maka ia — sebagaimana "ahli" yang lain — telah melangkah dari peranan ilmiah kepada peranan politik, di mana kepentingan dan pengetahuan khususnya tidak mempersiapkannya untuk hal ini, malah mungkin jadi penghambat.

Politik, terutama politik demokrasi, adalah paling tidak ilmiah, di mana diperbolehkan semua pendapat, termasuk yang

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

belum diuji kebenarannya, atas nama kebebasan politik. Mempergunakan cara politik untuk menyelesaikan masalah ilmiah akan menggelikan, dan menyelesaikan masalah politik secara ilmiah akan menjadi tirani pada ahli pengetahuan.

> *Walaupun kita berpendapat bahwa ada prinsip-prinsip hukum yang lebih tinggi dari arus sejarah, walaupun kita keluarkan dari pembicaraan orang fanatik yang haus kekuasaan, yang tidak perduli sedikitpun apakah dia akan tertangkap basah dalam suatu kontradiksi yang jelas, walaupun kita tidak memperhatikan ciri-ciri khas kebudayaan yang dapat diterangkan, putusan politik akan tetap tidak dapat dipisahkan dari situasi khusus, kadang-kadang rasionil tetapi tidak pernah benar-benar dibuktikan, dan tidak pernah sama hakekatnya dengan kebenaran ilmiah atau tuntutan moril.* [12]

Kesimpulannya: dengan memulai dari argumentasi biasa yang mengatakan bahwa demokrasi dihargai karena demokrasilah yang terbaik dalam meninggikan ilmu, kita telah dibawa kepada kesimpulan tambahan bahwa ilmu itu mengandung arti demokrasi. Kedua pandangan itu amat menyenangkan dan amat wajar kelihatannya, tetapi sayang sekali belum dibuktikan kebenarannya dan sering tidak dapat diterima orang. Kendatipun demikian, pendapat itu bukan tidak berguna, *mungkin* benar, dan untuk orang-orang yang mempercayainya (banyak orang yang mempercayainya) pendapat-pendapat ini akan menolong untuk mempertahankan sistim demokrasi.[13]

(8) **Nilai kedelapan terdiri dari kebebasan-kebebasan yang terdapat dalam demokrasi.** Sebelum mempertahankan demokrasi atas dasar nilai kebebasan-kebebasan, sepatutnya diberikan suatu catatan pendahuluan tentang "kebebasan" itu, dengan maksud untuk menghindarkan kekacauan yang tersembunyi di belakang kata-kata yang terhormat itu.

> *Kalau kebebasan itu bukan hanya kata-kata apakah itu ? Kepustakaan falsafat dan politik penuh dengan jawaban pertanyaan itu. Dan anehnya jawaban yang diberikan bermacam-macam.* [14]

Pertama, kita tidak perlu bersusah-payah berdiskusi tentang kebebasan manusia dan faham determinisme, yaitu apakah "kemauan" manusia itu ditentukan terlebih dahulu menurut hukum sebab-akibat. Masalah kita adalah paksaan, bukan determinisme kefalsafahan. Saya menganggap (bersama orang-orang lain), bahwa kita dapat memilih dalam hal-hal politik, sebagaimana dalam hal-hal yang lain.

Kedua, barangkali kita benar kalau kita menolak gagasan

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

bahwa kita selalu bebas, dan tidak mungkin tidak bebas, dengan pengertian selalu mempunyai kemampuan untuk memilih kematian dari kehinaan. Variasi dari pilihan Hobson ini tidak ada hubungannya dengan teori politik, walaupun pendapat itu barangkali ada gunanya untuk menambah penduduk sorga dengan orang-orang yang mati syahid. Menurut pengertian politik, kita tidak mempunyai kebebasan memilih, kalau kita tidak ada pilihan yang baik untuk dipilih, kalau kita dipaksa atau diancam oleh orang lain, walaupun dalam keadaan ini, sebagaimana dalam keadaan-keadaan lain, perbedaan tingkat hukuman yang diberikan kepada pilihan bebas akan besar pengaruhnya, karena paksaan fisik dapat berobah menjadi bentuk paksaan sosial lain yang lebih lunak.

Ketiga, kita juga harus menolak ajaran seram yang berbunyi: saya bebas kalau saya bertindak untuk diri saya sendiri "yang sesungguhnya" *(my true self, my real self),* tetapi tidak bebas kalau saya hanya memilih apa yang saya ingini atau apa yang disetujui oleh kesadaran saya yang suka tersalah itu. Jawaban politik yang tepat terhadap ajaran ini adalah, bahwa demokrasi memberi cukup peluang untuk semua pandangan agar didengar kepentingannya yang "sesungguhnya", dirinya "yang sesungguhnya", dan sebagainya, sebagaimana juga kepentingan-kepentingan yang dianggap ada atau hanya keinginan-keinginan saja. Inilah bahan yang amat banyak diperdebatkan dalam politik. Maksudnya kita menolak jenis pendapat yang dikumandangkan oleh Vishinsky dalam bukunya *The Law of the Soviet State:* "Di negara kami sudah pasti tidak akan ada tempat bagi kebebasan berbicara, pers, dan seterusnya, untuk musuh sosialisme". Kalau ada ahli-ahli tentang kepentingan-kepentingan yang sesungguhnya dari rakyat atau bangsa, maka dengan itu saja mereka tidak berhak memerintah, tetapi mereka boleh mempergunakan proses politik demokrasi untuk mencoba melaksanakan kebijaksanaan mereka.

Keempat, dalam politik kita harus juga menolak suatu ajaran yang rapat hubungannya dengan yang tadi, yaitu bahwa kalau saya telah melakukan tugas saya, atau melakukan apa yang benar, maka saya bebas, tetapi saya tidak bebas kalau saya tidak menjalankan tugas, atau kalau saya melakukan sesuatu yang salah. (Orang yang memberikan definisi begini kepada kebebasan secara logis mestinya mempercayai — tetapi jarang — bahwa karena saya tidak bebas maka kalau saya

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

melakukan kesalahan saya tidak bertanggung-jawab atas apa yang saya lakukan itu.) Ajaran kebebasan yang seperti ini dapat dengan mudah berobah menjadi ajaran yang berbahaya yang berbunyi: kita bebas hanya kalau kita mematuhi undang-undang, walaupun kita harus dipaksa atau tidak; dan selanjutnya harus membuat definisi baru yang berbunyi "kebebasan adalah kepatuhan sukarela kepada hukum", suatu ajaran yang banyak sekali dipengaruhi oleh pembicaraan Hegel mengenai "kebebasan rasionil paksaan" *(compulsary rational freedom)*, kebebasan "yang sesungguhnya" adalah kebutuhan "yang sesungguhnya", dan sebagainya.[15] Hampir semua orang yang merobah definisi kebebasan seperti ini mempertentangkan kemerdekaan-memilih (atau kemerdekaan "sesungguhnya") dengan keadaan serba boleh (atau kemerdekaan "palsu"), dan cenderung untuk menyamakan kemerdekaan-memilih dengan hawa nafsu dan "libertarianisme", yaitu dua kata yang dipergunakan untuk tujuan mengejek.

Kebebasan tentu saja dapat disalah-gunakan, yaitu dengan melakukan pilihan yang salah atau tidak bijaksana, tetapi yang akan timbul dari definisi yang bersifat menuntut dan memaksa ini hanyalah kekacauan yang tidak akan habis-habisnya. Definisi-definisi itu hanyalah tipu-daya semantik yang mengotorkan saluran komunikasi.

Kelima, karena sebagaimana halnya dengan benda bernyawa dan tidak bernyawa yang lain, kita juga tunduk kepada hukum alam seperti fisika, kimia dan ilmu hayat, itu tidak berarti bahwa kita tidak dapat bebas dalam kehidupan politik dan sosial. Seperti kata-kata Plato dalam buku *Phaedo:*

> *Tentu saya tidak dapat bertindak menurut kemauan saya tanpa tulang dan saraf, tetapi untuk mengatakan bahwa saya melakukan apa yang saya lakukan adalah karena tulang dan saraf itu, dan bukan karena saya memilih apa yang saya anggap baik, maka ini adalah suatu cara berbicara yang tidak rasionil.*

Dan menurut karangan Learned Hand yang gamblang dan tidak dapat ditiru itu:

> *Kita harus makan, tidur, berpakaian, berumah, beristeri dan beranak. Tidak menjadi soal bahwa Alam Semesta sering tidak memberikan semuanya itu kepada kita; akan tetapi yang kita persoalkan ialah halangan-halangan yang dibuat oleh sesama manusia.*[16]

Satu-satunya yang benar di sini adalah, bahwa daerah pilihan kita, daerah di mana kita mungkin bebas, selalu diper-

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

luas dengan bertambahnya ilmu pengetahuan dan dengan bertambah dikuasainya alam; tetapi pilihan yang dilakukan dengan ilmu yang telah bertambah itu mungkin baik dan mungkin pula tidak baik.

Keenam, orang-orang bagaimanapun bebasnya secara hukum atau politik, pasti dibatasi oleh kekangan-kekangan lain yang dipaksakan oleh masyarakat, seperti adat kebiasaan, tekanan ekonomi dan sosial dan sebagainya. Adanya kita dalam masyarakat ini hanyalah mungkin dengan syarat bahwa beberapa kebebasan tindakan harus ditinggalkan. Itu diketahui semua orang. Kekangan pemerintah bukanlah satu-satunya pembatasan terhadap penggunaan kemerdekaan bertindak dan berfikir secara efektif, walaupun hanya dengan menunjuk kepada kekangan-kekangan inilah, teori politik harus dimulai. Hobbes mengatakan bahwa "kemerdekaan rakyat tergantung kepada diamnya hukum", dan walaupun ini hampir tidak dapat dipergunakan sebagai titik tolak, teori politik haruslah mengakui pantangan-pantangan dalam masyarakat yang tidak kurang pentingnya dari hukum, walaupun sangsi yang diberikannya tidak bersifat legal. Setiap orang yang pernah hidup dalam suatu masyarakat terpencil dan melanggar pantangan-pantangannya dapat memberikan kesaksian tentang ketatnya dan kerasnya sangsi-sangsi itu. Dalam hal "tirani sosial" ini, Mill sangat sensitif, sebagaimana telah kita ketahui.[17] (Keraguan yang ada hubungannya dengan ini adalah disebabkan karena mencampuradukkan gagasan kebebasan politik dan hukum dengan memiliki alat-alat ekonomi untuk menggunakan kemerdekaan-kemerdekaan ini. Kebebasan politik lain, dan jaminan ekonomi beserta alat-alat materi untuk mempergunakannya secara efektif adalah lain lagi — kedua hal merupakan syarat — walaupun kedua hal itu sudah pasti penting dalam suatu negara demokrasi.)

Memperjuangkan demokrasi dengan alasan bahwa demokrasi menunjang kebebasan, dimaksud terutama kebebasan politik. Apakah kebebasan itu akan diperluas ke lapangan-lapangan lain, tidak dijamin oleh logika sistim demokrasi, tetapi merupakan sesuatu yang dapat terjadi atau suatu kemungkinan, suatu kecenderungan, bahwa kebebasan politik melebar ke bidang-bidang lain. Anggapan amat kuat bahwa hal itu mungkin terjadi, sebagaimana pernah terjadi di Athena, kalau kita dapat mempercayai kata-kata Pericles tentang

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

kebebasan sosial yang dinikmati oleh para warganegaranya. Kecenderungan (yang lebih lemah) seperti inilah yang menyebabkan persamaan meluas dari lapangan politik ke lapangan-lapangan yang lain. Sebagaimana dikatakan oleh Duverger (op. cit. p. 161):

> *Sejarah perkembangan hak-hak sipil di Perancis menunjukkan adanya hubungan antara rezim liberal dan adanya rezim demokrasi dengan pemilihan umum yang bebas. Hubungan yang seperti itu dapat juga ditemui pada kebanyakan negara dunia, sehingga pernyataan umum yang berikut ini dapat dikemukakan: hak-hak sipil yang ada pada suatu negara seimbang dengan tingkat demokrasi yang terdapat di sana. Ini bukanlah suatu hubungan yang berdasarkan fakta.*

Persoalan ini dapat diperdalam sedikit lagi. Kondisi kehidupan sosial mau tidak mau membatasi kebebasan gerak seseorang: kebebasan-kebebasan itu bertentangan dengan benda-benda lain yang kita hargai tinggi, malah kadang-kadang kebebasan itu bertentangan satu sama lain. Fungsi pokok mengkoordinasikan kebebasan satu sama lainnya dan dengan benda-benda lain, dilakukan oleh semua pemerintah, tetapi — menurut para pendukung demokrasi — koordinasi demokrasi memaksimumkan kebebasan. Dan walaupun kedengarannya amat bertentangan, memaksimumkan kebebasan itu tidak perlu berarti sedikitnya undang-undang. Menjaga dan bahkan memperluas kebebasan-kebebasan dapat menimbulkan sekumpulan jaringan undang-undang yang pelik. Kita dapat bertolak dari diktum Hobbes tentang diamnya hukum, tetapi suatu teori politik tidak dapat berhenti di sana saja.

Barangkali ada gunanya disebutkan sekali lagi (lihat Bab 7) bahwa kebebasan politik dalam suatu negara demokrasi mungkin dinilai amat tinggi karena hal itu sendiri, dan bukan karena alasan bahwa kebebasan merupakan alat agar para warganegara mendapat bagian dalam kekuasaan politik atau karena dia perlu untuk mempertinggi kesejahteraan sosial. Ada juga kesaksian yang meyakinkan bahwa kebebasan yang seperti ini mendapat nilai secara intrinsik, diberikan oleh banyak pelarian dari Jerman Nazi dan dari Uni Sovjet dan negara-negara satelitnya. Kita yang hidup dalam negara demokrasi, karena dilahirkan bebas, dan tidak pernah dilucuti kebebasannya haruslah berusaha lebih keras untuk menghargai hak yang telah dibawa dari lahir itu. Bagi mereka yang memberikan nilai tinggi kepada kebebasan politik, walaupun dengan alasan apa

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

juga, bukti kebenaran demokrasi itu kuat; bagi mereka yang memberikan nilai intrinsik lebih tinggi kepada kebebasan *lain*, sekurang-kurangnya dapat dikatakan bahwa demokrasi mempunyai kecenderungan kuat untuk memperluas kebebasan itu dari lapangan politik ke lapangan lain, hanya karena terdapatnya saluran-saluran untuk memperluas kebebasan politik.

(9) **Akhirnya, nilai dapat diberikan kepada demokrasi karena kekurangan-kekurangan yang terdapat dalam sistim-sistim lain.** Sistim lain sudah pasti merupakan suatu sistim dimana terdapat suatu golongan minoritas yang membuat keputusan politik — tentu saja selalu suatu golongan minoritas yang memenuhi syarat dengan baik, karena tidak ada yang mempertahankan pendapat bahwa suatu golongan minoritas harus memerintah hanya *karena* mereka itu golongan minoritas. Dalam dunia sekarang ini terdapat kebencian mendalam dan hampir universil, terhadap pendapat bahwa suatu jenis golongan minoritas mempunyai hak atas kekuasaan untuk memerintah. Bukan hanya dalil-dalil yang hampir tidak diakui dalam pemikiran politik kita menentang keadaan itu, tetapi juga keberatan-keberatan rasionil: minoritas yang mana? Dengan hak apa? Siapa yang akan menilai hak itu? Kita juga tidak boleh membuat kesalahan dengan menganggap karena demokrasi itu tidak sempurna maka setiap golongan minoritas lain adalah lebih baik, karena definisi membuatnya seperti itu. Dari suatu definisi kita tidak dapat memperoleh suatu sistim politik yang dapat hidup dan sempurna sifatnya.

Beberapa ulasan tentang bukti kebenaran demokrasi

Jelas bahwa hanya mereka yang menjunjung tinggi nilai-nilai yang tersebut di ataslah, dan mereka yang percaya bahwa nilai-nilai itu tidak dapat dipisahkan dari demokrasi atau besar sekali kemungkinannya akan ditingkatkan oleh demokrasi itu, mereka inilah yang akan menganggap nilai-nilai itu sebagai argumentasi yang kuat untuk sistim demokrasi. Dengan begitu, terpisah sama sekali dari pertimbangan kondisi sosial dan empiris lainnya yang perlu untuk demokrasi, kita belum lagi membuktikan bahwa demokrasi itu secara logis selalu dan di mana-mana merupakan sistim yang terbaik. Saya kira itu tidak dapat dibuktikan, dengan pengertian bukti yang logis, dan itulah sebabnya saya tidak mencobanya. Sebaliknya kita boleh setuju dengan Aristoteles yang mengatakan bahwa bentuk

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

pemerintahan yang terbaik adalah menurut situasi yang mengelilinginya. Masalah demokrasi bukanlah suatu masalah yang dapat diperlihatkan dengan jelas seperti dalil Euclides. Dengan mengambil sikap ini, kita tidak menjadikan sistim politik itu sendiri sebagai suatu nilai yang mutlak, dan juga tidak membuat kesalahan dengan benar-benar menyamakan negara demokrasi yang ada dengan model teoritisnya.

Lagipula, semua nilai yang telah disebutkan di atas tidak selalu atau hanya dapat dijumpai pada sistim-sistim demokrasi yang ada. Sistim politik tidak selalu bekerja sebagaimana yang kita bayangkan melihat kepada prinsip-prinsipnya. Kerajaan absolut umpamanya pada waktu-waktu tertentu mungkin terkenal karena kebebasan dan keanekaragaman yang diizinkannya, seperti di dalam kehidupan di Perancis pada abad ke-18 yang tinggi perkembangan kesusasteraan, kesenian dan ilmunya. Tetapi, nilai-nilai yang dikemukakan di atas adalah hasil logika sistim demokrasi; nilai-nilai itu bukanlah hasil dari logika sistim-sistim yang lain. Memperjuangkan demokrasi atau sistim-sistim yang lain secara empiris adalah persoalan lain, di luar jangkauan penelaahan teoritis, walaupun saya cenderung untuk berfikir bahwa nilai-nilai yang disebutkan di atas dapat saja dibantu dengan penelaahan kesejarahan, terutama kalau diperhitungkan penyimpangan besar atau kecil dari model demokrasi yang selalu ditemui dalam kehidupan nyata.

Dalam mengemukakan bukti kebenaran sistim demokrasi yang telah disebutkan tadi dengan menunjuk kepada nilai-nilainya, saya tidak mempertahankan demokrasi secara teologis, walaupun terdapat banyak pembicaraan dari mimbar-mimbar sekarang ini dimana seringkali demokrasi disamakan dengan sekte Kristen yang ini atau yang itu, atau kepercayaan bahwa demokrasi itu lebih sesuai dengan agama Kristen atau sebaliknya. Saya menghindari argumentasi seperti ini karena saya menganggapnya tidak begitu meyakinkan, karena argumentasi itu menggantikan suatu bentuk bukti pembenaran yang kuat tetapi tidak meyakinkan (yaitu menunjuk kepada nilai-nilai tersebut di atas), dengan bukti pembenaran lain yang sekurang-kurangnya sama tidak meyakinkannya (yaitu tuntutan salah satu dari beberapa agama-wahyu). Mempertahankan suatu sistim politik secara keagamaan, apapun juga teologinya, hanya akan memberikan keyakinan kepada orang yang telah menganut kepercayaan itu.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Seingat saya, saya tidak pernah melibatkan diri ke dalam argumentasi skeptis, atau argumentasi untuk demokrasi yang timbul dari kebodohan orang, sebagaimana yang tersebut di bawah ini:

> *Menurut argumentasi ini orang tidak mungkin mengetahui arah tindakan yang benar untuk masyarakat, atau di mana terletaknya kepentingan para penduduk yang sesungguhnya. Maka dari itu setiap orang dalam masyarakat haruslah dibiarkan melakukan apa yang diingininya selama hal itu mungkin secara kemasyarakatan....*
> *Kelihatannya sudah pasti, bahwa faham skeptis mencakup demokrasi, walaupun hubungan itu tidak sekuat dan seformil apa yang dipercayai orang. Tetapi ini tidak berarti — sebagaimana digambarkan oleh para pengeritik demokrasi — bahwa demokrasi mencakup faham skeptis.* [1]

Saya juga tidak memajukan argumentasi "hak alami" sebagai pembenaran demokrasi yang oleh banyak orang dianggap meyakinkan:

> *.....dikatakan bahwa setiap orang mempunyai hak alami untuk mengendalikan pemerintahan, dan bahwa hak ini hanya diakui dalam demokrasi: karena itu Demokrasi adalah bentuk pemerintahan yang terbaik.* [2]

Akhirnya, mungkin telah dicatat bahwa saya tidak memasukkan di antara nilai-nilai itu, nilai meningkatkan kesamaan martabat dan nilai moril kepribadian manusia. Kendatipun begitu, argumentasi yang paling umum untuk mempertahankan demokrasi terletak dalam ungkapan-ungkapan seperti "persamaan moril dan nilai intrinsik dari semua orang". Masalah ini akan diteliti dalam bab berikutnya.

CATATAN:

[1]Bandingkan : Joseph Crospsey *Polity and Economy, An Interpretaion of the Principles of Adam Smith* (Negara dan Ekonomi : Suatu Penafsiran Prinsip Adam Smith), The Hague, 1957.

[2]Dalam majalah *Ethics*, vol. LIV 1943-4, 268.

[3]Learned Hand, *The Spirit of Liberty* (Jiwa Kemerdekaan), ed. Irving Dillard, New York, 1952 dan 1959, p. 76.

[4]Bandingkan : A. D. Lindsay, *The Modern Democratic State* (Negara Demokrasi Modern), Oxford, 1943, pp 45, 241, 275. Schumpeter, op. cit. p. 237.

[5]Nilai tambahan sebagai akibat dari keragaman ini dapat juga dikemukakan : bidang ujian yang lebih luas memberikan lebih banyak kesempatan untuk memperkuat kepribadian. Karena alasan inilah Morris Cohen dapat menulis : 'inti peradaban yang sesungguhnya adalah bahwa kita seharusnya menambah ujian itu dan dengan begitu menambah kekuasaan mengendalikan diri-sendiri

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

dalam buku *Reason and Law* (Ratio dan Hukum), Glencoe, III., 1950, p. 52. Rousseau mulai dari tempat yang sama : moralitas untuk orang seorang mengandung arti kebebasan memilih. Tetapi malang, ia sering melebur kemerdekaan perseorangan dalam masyarakat, walaupun dalam melakukan ini ia tidak begitu jauh terpisah dari salah satu idealisme negara-kota Yunani.

[6]Gregory Vlastos, 'Isonomia', *American Journal of Philosophy*, vol. LXXIV, 1952-3, p. 359.

[7]Saya tidak membicarakan pengaruh ilmu terhadap masyarakat, atau pertanggungan jawab ahli pengetahuan terhadap pengaruh atau penggunaan sosial dari ilmu itu. Sampai ke mana terdapat kepercayaan dalam 'ilmu sosial' dan kemauan untuk dipimpin oleh hasil-hasilnya itu, dapat dilihat dari contoh yang berikut ini : Industri Amerika, atau lebih celaka lagi, dunia ilmu Amerika harus mengadakan suatu percobaan ilmiah (percobaan Hawthorne dari Elton Mayo), untuk membuktikan bahwa para buruh pabrik adalah manusia juga. Ini disambut sebagai suatu penemuan yang hebat sekali, sebagaimana penemuan Columbus, dalam hal 'manusia sebagai keseluruhan' dan seterusnya. 'Waktu membaca laporan penelitian ini orang selalu mendapat bayangan sebuah perusahaan peternakan modern yang diurus sebaik-baiknya, masing-masing sapi dalam tempatnya yang berkilatan, dengan bahagia mengunyah makanan yang telah dibubuhi vitamin, sedangkan mesin pemerah susu berjalan dengan hampir tak terdengar, dengan musik-musik Wiatz Vienna disalurkan ke dalam ruangan itu.' Dwight Waldo, 'Development of Theory of Public Administration,' (Perkembangan Teori Administrasi Negara), *American Political Science Review*, XLVI, Maret 1952, p. 89.

[8]Harold A. Larrabee dalam buku *Scientific Spirit and Democratic Faith* (Jiwa Ilmiah dan Keyakinan Demokrasi), New York, 1943.

[9]Apakah semua ilmu itu baik ? Bagaimanakah ilmu mengazab manusia, dan bagaimanakah ilmu dapat diperoleh kalau tidak dengan mengazab orang terlebih dahulu ? Bandingkan : Douglas N. Morgan, 'An Interdisciplinary Program for Neopositivistic Social Science' (Program Interdisipliner untuk Ilmu Sosial Neopositivistik) dalam majalah *Ethics*, vol LXVIII, Juli 1958, pp. 292 dan seterusnya.

[10]Gunnar Myrdal, *Value in Social Theory* (Nilai dalam Teori Sosial), London, 1958, p. 20.

[11]Richard McKeon, 'Democracy, Scientific Method and Action', (Demokrasi, Metode Ilmiah dan Tindakan) dalam *Ethics*, vol LV, Juli, 1945, p. 241.

[12]Raymond Aron, *The Opium of the Intellectuals* (Candu Kaum Intelek), New York, 1957, p. 158.

[13]Mengenai kritik yang menyeluruh tentang pandangan bahwa demokrasi dan ilmu adalah sama, lihat : Richard McKeon, op. cit. p. 238 dan seterusnya. Untuk segi argumentasi yang lain dan yang saya kira lebih lemah, lihat : James Feibleman, *Positive Democracy ;* (Demokrasi Positif), Chapel Hill, N.C., 1940.

[14]Maurice Cranston, *Freedom, A New Analysis*, London, 1954, p. 23. Sebegitu jauh ini adalah suatu pendahuluan yang ter-

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

baik terhadap suatu masalah yang sukar.

[15]Di Jerman, dengan tradisinya yang berbeda-beda terutama dalam falsafat, teori liberal jarang sekali menyokong kebebasan dari negara, seperti di Inggeris, tetapi mendefinisikan kebebasan dari segi moral, yang dengan sengaja atau tidak telah membenarkan kepatuhan kepada negara dan pemujaan negara itu.

[16]*The Spirit of Liberty*, p. 111.

[17]Di sini ada masalah sampai ke mana pembatasan ekonomi, sosial, dan bahkan hukum, dianggap sebagai pengekangan kebebasan seseorang, *kalau Pembatasan-pembatasan itu tidak dirasakan sebagai kekangan*, tetapi dapat dikatakan kita senangi. Apakah seorang budak yang senang jadi budak itu, dianggap orang yang bebas ? Dan inilah T.H. Green berpendapat : 'Kemajuan, menurut pendapat Green, adalah kemajuan moral di mana apa yang seharusnya sekarang dilaksanakan secara hukum makin lama makin dilakukan secara atas kemauan sendiri, di mana daerah moralitas pelan-pelan memperkecil daerah hukum dengan merobah putusan yang dijalankan dengan paksa menjadi pilihan bebas'. Charles Vereker, *The Development of Political Theory* (Perkembangan Teori Politik), London, 1957, p. 183.

[18]R. Wollheim, 'Democracy', *Journal of the History of Ideas*, April 1958, pp. 241-2.

[19]*Ibid.*

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Bab VIII

DEMOKRASI DAN PEMBANGUNAN POLITIK

Lucian W. Pye

Di dalam pembicaraan kita mengenai berbagai konsep pembangunan politik, kita mencatat adanya suatu pandangan yang mengatakan bahwa pembangunan memperkuat nilai-nilai dan praktek-praktek yang mendasari demokrasi. Banyak orang yang memperhatikan negara-negara baru merasa, bahwa yang paling penting adalah harapan bahwa kemajuan akan membawa bangsa-bangsa ini ke arah masyarakat yang lebih demokratis. Haruslah diingat, bahwa di negara-negara tersebut inspirasi yang menyalakan impian kemerdekaan dan pembangunan bangsa adalah kepercayaan yang baru diperoleh pada azas-azas demokrasi. Pemimpin-pemimpin nasionalis dalam memperdebatkan benar-tidaknya perjuangan mereka biasanya mempergunakan istilah demokrasi liberal.

Akan tetapi, demokrasi konstitusionil adalah lembaga yang bersifat khas Barat; karena itu, di antara masalah kemasyarakatan dewasa ini persoalan yang tersukar untuk dijawab dan paling mengganggu adalah masalah, apakah bentuk-bentuk politik dan cita-cita Barat sesuai atau relevan bagi negara-negara baru di Asia dan Afrika. Apakah patut untuk mengharapkan dari negara-negara baru yang tidak sabar itu, yang ingin sekali mempercepat semua proses pembangunan sosial dan ekonomi, untuk menumpahkan kepercayaannya kepada lembaga-lembaga dan tatacara demokrasi? Cara apakah yang terbaik untuk mencapai modernisasi bagi suatu masyarakat lama? Dan adakah

---

Diambil dari Bab IV "Democracy and Political Development" dari buku Lucian W. Pye, *Aspects of Political Development* (Boston : Little, Brown and Company, 1966) pp. 71-88, diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh A. Rahman Zainuddin, dengan izin Little, Brown & Company Inc.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

hubungan antara modernisasi dengan demokrasi dan antara demokrasi dengan pembangunan bangsa (nation-building)? Dan akhirnya, pertanyaan yang paling azasi dan mengganggu: Apakah melibatkan diri kepada nilai-nilai demokrasi liberal mungkin menjadi rintangan utama untuk pembangunan bangsa? Tidakkah situasi itu memerlukan pimpinan yang keras dan berfikiran satu-arah?

Demokrasi dan Keperluan akan Pertumbuhan Ekonomi

Sebaiknya kita memulai pembicaraan kita mengenai demokrasi dan pembangunan politik, dengan jalan menghadapi secara terus terang pendapat pokok yang mengatakan, bahwa demokrasi bagi negara-negara baru adalah barang mewah karena negara-negara itu harus memberikan prioritas kepada pertumbuhan ekonomi. Asumsi yang terdapat di belakang pendapat ini adalah, bahwa laju kecepatan pembangunan ekonomi dapat diperlambat oleh suatu sistim politik yang pluralistis. Atau lebih tegas lagi: Orang percaya bahwa efisiensi di dalam penetapan (allokasi) sumber-sumber dana dan disiplin yang diperlukan untuk mengendalikan pola konsumsi, agar dapat diciptakan tabungan nasional, lebih dimungkinkan di dalam sistim partai-tunggal di mana tidak banyak terdapat saingan politik. Orang menganggap bahwa kaum politisi, di dalam usaha mereka untuk memperoleh dukungan, akan memanjakan rakyatnya dan tidak meminta mereka untuk bersedia berkorban dan menunda keinginan mereka untuk sementara demi untuk menyelenggarakan pembangunan nasional. Hal ini terutama lebih mungkin terjadi, jika para pemilih buta huruf dan tidak berpengalaman. Pendapat ini menganggap demokrasi sebagai suatu barang mewah yang mungkin baru dapat dicapai setelah adanya dorongan yang kuat ke arah pembangunan. Hal ini sering juga menjadi alasan yang dikemukakan orang-orang India, bila mereka mengemukakan diri sedang melakukan usaha raksasa menaikkan taraf hidup rakyatnya dengan mendapat rintangan dari metode demokrasi.

Bab I dari buku ini menerangkan, bahwa beberapa masyarakat transisi akan dapat menjalankan roda pemerintahan dengan lebih efektif, hanya jika mereka memperluas dan mengorganisir secara lebih tegas komponen-komponen non-birokrasi yang terdapat di dalam proses politik. Kita bersedia untuk mengakui, bahwa di dalam kondisi yang amat khusus

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

dan terbatas mungkin ada manfaatnya menggunakan cara-cara otoriter yang sentralistis. Umpamanya, setelah terjadinya suatu masa perpecahan yang berlangsung lama, atau bila terdapat pertentangan yang tajam mengenai tujuan pembangunan dan kurang adanya konsensus mengenai tujuan masyarakat, di waktu seperti itu mungkin ada manfaatnya membuat keputusan yang "sekehendak hati". Tetapi, pada umumnya kondisi yang seperti itu tidak terdapat di dalam kebanyakan masyarakat transisi, dan seperti kita lihat, kekuatiran banyak kaum elite terhadap kekuatan yang memecah-belah seringkali bersumber pada ketakutan mereka akan ancaman terhadap monopoli kekuasaan mereka sendiri, dan bukan akan ancaman terhadap persatuan negara itu sendiri. Sebaliknya dapat dikemukakan, bahwa dewasa ini dalam banyak keadaan, pertumbuhan ekonomi yang cepat lebih mungkin digairahkan oleh berkurangnya praktek-praktek otoriter dan bertambahnya partisipasi rakyat dalam proses pembangunan bangsa. Harus diingat, bahwa sejarah kebanyakan masyarakat terkebelakang adalah sejarah pemerintahan otoriter.

Alasan untuk membenarkan sistim partai-tunggal dan pemerintahan tanpa musyawarah, seringkali meremehkan masalah pembangunan ekonomi dengan berpijak pada asumsi, bahwa pembangunan amat tergantung kepada penetapan (alokasi) sumber-sumber dana dalam bentuk yang lebih rasionil. Dalam masyarakat apapun juga, sistim politik dihadapkan pada banyak macam tuntutan. Suatu pemerintahan berdasarkan partai-tunggalpun harus juga mengerahkan daya dan dana untuk menangani tuntutan-tuntutan tersebut. Tetapi menarik perhatian, bahwa kebanyakan tuntutan tersebut tidak menimbulkan masalah penetapan (allokasi) sumber-sumber bahan. Proses partisipasi di dalam suatu sistim pluralistis itu sajapun telah cukup untuk memuaskan sebahagian besar rakyat yang mencari identitas, dan dengan begitu mengurangi jumlah tuntutan yang mungkin mencakup sumber-sumber yang ada hubungannya secara ekonomis. Suatu sistim partai-tunggal, sebaliknya, karena terutama berorientasi pada pembangunan ekonomi mungkin hanya dapat menangani tuntutan-tuntutan melalui keputusan-keputusan yang menyangkut pemakaian sumber-sumber ekonomi. Dalam keadaan begini akan banyaklah kelompok dalam masyarakat yang menyuarakan aspirasi mereka dengan mempergunakan istilah-istilah ekonomi, dan dengan

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

demikian memberikan tekanan yang luar biasa pada sumber-sumber negara yang amat terbatas itu.

Tujuan pembangunan ekonomi seringkali dapat direalisir lebih baik, jika syarat-syarat fungsionil sistim politik untuk integrasi dan penyesuaian diri, dipenuhi melalui partisipasi di dalam politik yang bersifat bersaing. Apabila pemuasan tujuan pembangunan ekonomi juga menjadi alat utama untuk merealisasikan fungsi integrasi dan adaptasi, akibatnya mungkin berkurangnya pendekatan yang efisien terhadap tujuan pembangunan.

Sudah jelas merupakan sebagian dari ethos demokrasi, untuk mempercayai bahwa metode demokrasi kurang efisien dibandingkan dengan cara-cara otoriter. Selama Perang Dunia yang baru lalu umpamanya, demokrasi terus-menerus dibayangi hantu khayalan bahwa negara-negara otoriter bekerja lebih efisien di masa peperangan, suatu pendapat yang terbukti amat tidak benar. Demikian juga kita cenderung untuk mengira, bahwa kaum komunis berada selalu dalam kedudukan yang lebih menguntungkan dalam perang dingin. Banyaknya negara baru yang dewasa ini menjauhkan diri dari sistim demokrasi seringkali berdasarkan alasan, bahwa pemerintahan otoriter jauh lebih efisien dalam usaha mempercepat pembangunan ekonomi.

Tidak ada gunanya untuk meremehkan kesulitan-kesulitan yang dihadapi oleh masyarakat-masyarakat transisi dalam usahanya untuk memodernisir diri. Tetapi, sayang sekali bahwa dalam usaha mereka menangani rencana raksasa tersebut terdapat kecenderungan untuk mencampurbaurkan nilai-nilai dan hidup dengan khayalan. Di dalam masyarakat transisi sering terdapat pendapat yang ganjil, bahwa demokrasi sering dihubungkan dengan ketidak-efisienan, tindakan-tindakan tidak menentu dan praktek-praktek korupsi. Sedang sistim otoriter digambarkan sebagai suatu sistim yang berlandaskan pikiran yang nyata, tindakan terarah dan dedikasi yang teguh. Kaum politikus di banyak negara baru mencoba menerangkan kelemahan mereka dan kurangnya nilai-nilai, dengan alasan bahwa kegagalan mereka disebabkan oleh kepercayaan mereka pada metode demokrasi. Yang benar adalah, bahwa kepemimpinan demokrasi yang ahli dengan menggairahkan partisipasi umum, dapat memobilisir rasa ikut-serta dalam usaha pembangunan ekonomi jauh lebih baik dari pada yang mungkin dilakukan

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

oleh suatu sistim otokrasi dengan pimpinan yang tidak populer.

Masalah Pokok Mengenai Instabilitas dan Tertib-hukum

Alasan kedua yang meragukan faedahnya nilai-nilai demokrasi dalam masyarakat transisi ialah penilaian, bahwa tertib hukum di banyak negara ini adalah lemah. Terlepas dari pandangan yang optimis mengenai perlunya dicapai kemajuan ekonomi sebelum memikirkan kemewahan demokrasi, terdapat pendapat yang mengatakan adanya pandangan yang pesimis bahwa banyak dari masyarakat-masyarakat itu mungkin akan terjatuh ke dalam kekacauan di mana tidak mungkin dicapai kemajuan apapun. Dalam hal ini, masalah mempertahankan hidup secara politik mengatasi semua pertimbangan lain.

Sepintas lalu memang kelihatannya pendapat ini benar, karena pokok semua proses akulturasi di dalam masyarakat transisi, adalah pertentangan yang selalu terdapat antara keperluan akan tertib-hukum dan keperluan akan perobahan yang terus menerus.* Perpencaran kebudayaan dunia secara fundamentil merusak semua bentuk organisasi sosial tradisionil. Tetapi, pada waktu yang sama, proses perpencaran menghendaki agar masyarakat-masyarakat itu mencapai suatu tingkat tertib-hukum yang baru. Keseimbangan antara tertib-hukum dan perobahan dengan begitu amat besar pengaruhnya dalam menentukan kondisi politik dalam setiap masyarakat transisi pada suatu waktu tertentu.

Tetapi, dalam hubungan ini perlu diperhatikan pertama-tama bahwa inti stabilitas politik adalah kemampuan mewujudkan perobahan-perobahan yang terarah, karena stabilitas juga mengandung arti kemampuan beradaptasi dalam menghadapi kondisi yang berobah. Sebaliknya, instabilitas politik mengandung makna, bahwa kebijaksanaan politik terlalu kaku dan tidak luwes untuk disesuaikan dengan keseimbangan nilai yang selalu berobah dalam masyarakat atau terlalu goyah dan tidak pasti untuk dapat maju mencapai suatu tujuan. Dengan lain perkataan: stabilitas politik dapat dihubungkan dengan perobahan yang secara rasionil diarahkan kepada pemenuhan

* Bahagian selanjutnya dari karangan ini pada mulanya muncul dalam karangan Lucian W. Pye, „Democracy, Modernization, and Nation Building, dalam buku J. Roland Pennock, ed., *Self-government in Modernizing Nations*, 1964. Ditulis kembali dengan izin Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

kebutuhan sosial dari sebanyak mungkin orang, sedangkan instabilitas dapat dihubungkan dengan perobahan yang tidak berhasil memuaskan keinginan sosial rakyat, dan menimbulkan rasa kecewa pada sebagian rakyat yang jumlahnya selalu bertambah.

Kedua, kita memperhatikan, bahwa praktek-praktek demokrasi pada negara-negara baru sering terancam perasaan frustrasi yang demikian seringnya terdapat, kalau timbul jurang yang lebar antara cita-cita dan kenyataan. Faktor dinamis yang menciptakan ketegangan ini adalah proses perobahan sosial yang tidak rata dan terputus-putus ke arah urbanisasi, karena nampaknya dalam masyarakat transisi laju pertumbuhan kota cenderung untuk melampaui laju perkembangan industri dan ekonomi yang merupakan basis fungsionil bagi kota modern. Rakyat memilih hidup di kota, sekalipun mereka tidak dapat menemukan aktivitas-aktivitas yang biasanya dihubungkan dengan kota modern; suatu perkembangan yang menunjukkan, bahwa orang-seorang dapat membiasakan diri kepada cara kehidupan modern dengan lebih mudah dari pada mengatur masyarakat kembali.

Kaitan antara prinsip umum tentang hubungan antara kestabilan politik dan perobahan sosial dan kenyataan perobahan sosial yang tidak merata dan terputus-putus dalam masyarakat-masyarakat transisi, diperlihatkan dengan jelas sekali oleh kasus orang-orang Asia yang terlatih dengan baik sekali, yang menjumpai bahwa ia tidak dapat mempraktekkan ilmu dan keterampilan yang baru diperolehnya dalam masyarakatnya yang terkebelakang itu. Hal ini juga diperlihatkan oleh orang-orang yang kurang berpendidikan yang pindah ke kota mencari kehidupan yang lebih menarik dan lebih merangsang, tetapi tidak berhasil menemukan aktivitas di mana mereka dapat mencurahkan ambisinya. Jelaslah bahwa bila kemajuan kelembagaan kalah majunya dari pada proses akulturasi individu, hal ini merupakan dasar bagi timbulnya frustrasi pribadi yang serius.

Perbedaan besar antara kecepatan akulturasi individu kepada dunia modern dengan kecepatan perkembangan masyarakat, merupakan sumber utama dari tragedi kemanusiaan yang besar pada daerah-daerah yang sedang berkembang. Dalam keadaan seperti ini, sumber-sumber manusia selalu terbuang percuma atau amat disalah-gunakan. Lingkaran ambisi dan

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

frustrasi juga membuka jalan bagi rasa tidak aman yang amat sangat, dan sebagai akibatnya menurunlah efektivitas dan kemampuan mereka. Rakyat yang telah begitu sering dikecewakan tidak dapat menjadi sarana yang efektif untuk tugas pembangunan bangsa yang agung dan mendesak itu.

Apabila kita melihat melampaui individu, kita temui bahwa kebanyakan masyarakat transisi tidak memiliki dua prasyarat yang penting bagi sistim pemerintahan perwakilan yang stabil. Pertama: suatu mekanisme sosial yang memungkinkan untuk menentukan dan menjelaskan secara terusmenerus pola nilai dan kepentingan yang terdapat dalam masyarakat dan menghubungkannya dengan pola kekuasaan melalui proses pengumpulan dan penawaran. Kedua: tersedianya alat-alat yang sesuai untuk melaksanakan kebijaksanaan umum, kalau masyarakat itu telah menetapkan nilai dan kepentingan relatifnya, yaitu suatu birokrasi yang efisien yang bukan hanya merupakan suatu kelompok kekuasaan yang berdominasi.

Walaupun kurangnya kedua prasyarat tersebut di dalam masyarakat transisi merupakan kelemahan pokok, namun masyarakat itu mungkin menghindari ketegangan yang keterlaluan bila orang-orang yang mempunyai aspirasi politik dapat ditarik ke dalam masyarakat elite dan menerima pandangan mereka. Sesungguhnya, suatu bentuk perwalian politik seperti itu adalah penting untuk menyesuaikan suatu masyarakat transisi kepada suatu bentuk kehidupan politik yang lebih modern. Tetapi selalu terdapat bahaya, bahwa elite yang ada akan berusaha untuk mempertahankan monopoli politik dan administratifnya dan tidak membiarkan berkembangnya peranan yang otonom dari para politikus dan administrator. Kalau hal ini terjadi, maka kebangkitan paham otoriter yang ditimbulkannya akan diperkuat oleh kenyataan bahwa golongan elite akan menjadi lebih terisolir dari massa.

Kurangnya orang yang dapat memainkan peranan politikus secara penuh, juga merupakan sebab utama mengapa jurang antara aspirasi dan kenyataan menjadi sumber frustrasi umum pada banyak masyarakat transisi. Suatu fungsi yang penting tetapi sering diabaikan dari artikulasi politik terbuka dan kompetitif, adalah menciptakan gagasan dalam pendapat umum mengenai apresiasi yang lebih baik tentang apa yang dapat diharapkan (plausible) dan apa yang dapat dilakukan (possible).

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Di dalam masyarakat yang mengalami perobahan kebudayaan yang cepat, orang sering baru mulai menyadari bahwa mereka dapat merobah kondisi kehidupannya melalui usaha-usaha politik. Karena orang-orang yang terseret ke dalam masalah-masalah akulturasi cenderung untuk terutama memen-tingkan bentuk dan cara tingkah-laku, maka tingkah-laku mereka berpedoman kepada gambaran mereka mengenai suatu cara hidup ideal yang dicita-citakan dan bukan pada kenyataan dari situasi yang ada. Mereka merasa, bahwa mereka tidak patut lagi dikekang oleh pandangan hidup yang berhati-hati dan cerdik, yang biasa terdapat pada masyarakat tradisionil dan masyarakat tani. Akan tetapi, mereka menjumpai kesulitan untuk menentukan bagaimana ukuran baru dan realitas yang diperlukan untuk memimpin tingkah-laku mereka.

Dalam masyarakat transisi, banyak unsur rakyat yang mempunyai arti dipandang dari segi politik merasa, bahwa mereka dapat mengharapkan terbentuknya suatu hubungan baru antara usaha dan imbalannya, akan tetapi mereka masih ragu-ragu bagaimana sebenarnya wujud dari hubungan itu. Kecen-derungan mereka mungkin berupa kepercayaan mentah-mentah kepada janji-janji muluk dan mungkin pula sama sekali tidak mempercayai ucapan-ucapan kaum politikus. Oleh karena itu, peranan kaum politikus yang pandai berpidato dan berkompetisi menjadi penting, karena melalui apa yang mereka ucapkan masyarakat dapat mengembangkan suatu rasa kesadaran real-isme politik tanpa kehilangan apresiasi terhadap fungsi dari idealisme. Lambat laun masyarakat dapat belajar, bahwa di dalam mendengarkan pidato dan dialog politik ia perlu mem-bedakan antara ucapan yang berlebihan yang merupakan selubung janji-janji politik, dan implikasi kebijaksanaan yang nyata, yang kadang-kadang tersembunyi dalam ucapan-ucapan itu.

Kembali kepada usaha kita untuk mengidentifikasikan sebab-sebab pokok dari instabilitas politik di dalam masyarakat transisi, kita dapat menyimpulkan, bahwa kurang ada hubungan yang efektif antara elite dengan rakyat. Kita melihat dalam beberapa kasus, bahwa instabilitas politik secara langsung ber-hubungan dengan kenyataan bahwa perobahan yang tiba-tiba dan tajam mungkin terjadi dalam hubungan antar-golongan-elite, karena anggota-anggota teras dari elite tersebut tidak mempunyai ikatan teguh terhadap kepentingan beberapa golong-an masyarakat, dan karena itu mereka merasa bebas untuk

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

bertindak sesuai dengan tafsiran mereka sendiri tentang apa yang berfaedah bagi mereka di dalam lingkungan yang terbatas dalam hubungan antar elite tersebut. Akibatnya, tingkah-laku mereka sering mendekati oportunisme. Kita melihat bahwa dalam hal lain, kaum elite mempertahankan persatuan mereka tetapi mengemukakan kepada umum pandangan mereka sendiri tentang apa yang baik di bidang sosial dan politik. Walaupun mereka percaya bahwa mereka bersimpati terhadap aspirasi rakyat, namun dalam kenyataan mereka mungkin terisolasi di dalam dunia mereka sendiri. Jelaslah bahwa apabila pada suatu ketika, jurang antara elite dan masyarakat umum menjadi lebar, maka mungkin timbul kesempatan dan godaan bagi sekelompok pemimpin palsu, yang mempunyai kecakapan atau tidak, untuk berusaha mengisi kekosongan ini. Situasi demikian sudah pasti fatal bagi harapan tercapainya stabilitas politik.

Demokrasi dan Penggabungan antara Kebudayaan Dunia yang Universil dan Kebudayaan Setempat yang Parochial

Sekarang kita boleh kembali kepada pertanyaan pokok tentang penerapan lembaga-lembaga Barat dan terutama praktek demokrasi, bagi proses pembangunan bangsa di negara-negara baru. Dari analisa kita telah nyata, bahwa kita memperbincangkan suatu masalah yang pada satu pihak terikat pada periode sejarah kita yang khas, tetapi di fihak lain begitu penting bagi perkembangan sejarah dunia, sehingga merupakan suatu masalah universil di atas semua pertimbangan waktu dan tempat.

Masalah utama dari pembangunan bangsa di beberapa negara baru pada tahap sejarah ini, adalah mempertemukan secara damai dan memuaskan dimensi-dimensi bersifat universil dalam kebudayaan dunia dan ekspresi parokhial dari kebudayaan setempat. Suatu negara kebangsaan yang modern tidak hanya mencerminkan penerapan secara politis dari teknologi, sikap dan ilmu pengetahuan, yang menjadi dasar dari apa yang kita sebut sebagai kebudayaan dunia, tetapi juga mencerminkan suatu ekspresi yang unik dari kepentingan-kepentingan lokal dan khusus dari suatu kelompok rakyat tertentu. Intisari dari pembangunan bangsa di negara-negara baru adalah mencari suatu rasa identitas kolektif yang baru bagi seluruh rakyat, suatu rasa identitas yang akan dibangun di sekitar suatu penguasaan dari semua kekuatan dalam kebudayaan universil dan kosmopolitan dalam dunia modern, di samping pernyataan diri yang penuh dari rasa harga-diri terhadap semua ciri khas

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

yang terdapat di dalam lingkungannya sendiri yang menjadi warisan dari nenek moyangnya.

Dalam tahap-tahap pertama waktu kebudayaan dunia diperkenalkan kepada suatu masyarakat transisi, proses itu dapat diperlancar dengan menerapkan sistim otoriter. Memang mudah sekali untuk membangun suatu infrastruktur dari sebuah negara modern melalui metode demikian. Kolonialisme telah melaksanakan peranan itu di banyak negara-negara baru. Tetapi, justru kelemahan-kelemahan kolonialismelah sebagai agen modernisasi, yang telah membuktikan keterbatasan metode otoriter di dalam pembangunan negara modern.

Tepatnya, terdapat tiga macam pembatasan yang terlekat pada metode otoriter dalam memasukkan kebudayaan dunia. Pertama: kekejaman serta ketidak-akraban dari agen-agen pembawa akulturasi dapat memperkuat perasaan rakyat, bahwa kebudayaan dunia tersebut adalah sama sekali asing, dan oleh karena itu merupakan ancaman bagi mereka. Akibatnya mungkin berupa kontra-reaksi secara psychologis dan penolakan terhadap pola-pola yang baru. Kedua: metode otoriter sering lebih menambah kecenderungan ke arah perpecahan daripada ke arah persatuan. Akulturasi biasanya hanya terjadi dalam lingkungan yang terbatas dan perbedaan tajam dapat timbul kemudian antara mereka yang sudah ter-akulturasi dan mereka yang tidak ter-akulturasi secara langsung. Akhirnya: metode otoriter hanya berarti dalam menciptakan peranan administrator dan pemerintahan formil, dan bukan dalam memperkuat peranan kaum politikus dan proses politik. Akibatnya, metode otoriter dalam memperkenalkan unsur-unsur kebudayaan dunia dapat menghasilkan ketidak-seimbangan antara pemerintahan dan politik, serta merintangi pembangunan bangsa yang sempurna.

Pada tahap kedua dari tahap pembangunan bangsa diperlukan pendekatan antara kebudayaan dunia yang "universil", dengan kebudayaan setempat yang "parokhial". Tahap ini menghendaki adanya hubungan yang lebih akrab antara pemerintah dan massa rakyat. Tahap ini merupakan tahap yang peka, apabila sentimen-sentimen khas dan kepentingan nyata dari rakyat harus dibawa masuk ke dalam proses politik tanpa merusak persyaratan-persyaratan aparatur negara. Pemaduan dari "kosmopolitan" dan "parokhial" dapat dilakukan melalui gerakan-gerakan kerakyatan dan pernyataan dari ideologi-

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

ideologi nasionalisme, tetapi umumnya hal ini ternyata hanyalah usaha yang dibuat-buat. Dalam sejarah jarang sekali terdapat kemungkinan timbulnya seorang yang kreatif, yang dapat memberikan ekspresi terhadap rasa identitas seluruh rakyat, dan dalam kondisi perobahan sosial yang cepat hal ini amat sulit terjadi.

Percobaan yang dilakukan oleh pemimpin-pemimpin Afrika untuk memberikan ekspresi terhadap "jiwa Afrika", untuk menemukan "kepribadian Afrika" dan mengidentifikasikan diri mereka dengan "semangat Pan-Afrikanisme," melukiskan bagaimana urgennya memperpadukan yang "universil" dengan yang "parokhial". Akan tetapi seringkali usaha ini nampaknya gagal dalam memberikan rasa identitas yang murni kepada masyarakat politik yang baru dibentuk, karena apa yang dinyatakan sebagai "parochial" pada hakekatnya tidak mencerminkan kepentingan khas dan konkrit dari masyarakat.

Pada tahap ini, fungsi pemerintahan perwakilan menjadi sangat menentukan dalam proses pembangunan bangsa. Jika masyarakat-masyarakat baru ini ingin mencapai suatu tingkat integrasi baru, mereka harus menemukan cara-cara untuk memberikan perwakilan kepada kekuatan-kekuatan "kosmopolitan" maupun "parochial". Sebagai hasil dari percaturan politik, masyarakat memperoleh kesempatan untuk mewujudkan suatu perpaduan antara unsur-unsur kebudayaan dunia dengan tradisi-tradisi asli. Hal ini disebabkan karena politik kompetitif memaksa orang untuk mengklasifikasikan kepentingan-kepentingannya yang hakiki, untuk mencari suatu hubungan rasionil antara tujuan dan alat di dalam kehidupan sosialnya dan menentukan batas antara bidang kebijaksanaan pribadi dan bidang kebijaksanaan umum, tepatnya masalah identitas yang sering mengganggu rakyat dalam masyarakat-masyarakat transisi. Dengan politik kompetitif, individu dan masyarakat dapat menggabungkan unsur-unsur dari dunia kosmopolitan modern dengan rasa individualistis mereka sendiri yang telah mereka rasakan sepanjang sejarah. Proses pencampuran ini merupakan inti dari proses modernisasi; dan kenyataan inilah yang membenarkan kepercayaan kita, bahwa ada hubungan erat antara proses demokratisasi dan modernisasi.

Masalah Artikulasi dan Aggregasi Kepentingan

Yang telah kita coba menerangkan adalah, bahwa perhatian terhadap nasib demokrasi di negara-negara baru mungkin

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

dibina, tidak hanya melalui penghargaan dari nilai-nilai dasar masyarakat demokratis, tetapi juga melalui pengertian mengenai sifat dari politik sebagai proses, di mana kepentingan yang berlawanan satu sama lain dapat dibawa ke forum terbuka, dan bahwa kemudian dapat dibuat penyesuaian yang akan memperbesar kepentingan semua fihak. Untuk mencapai tujuan ini harus ada suatu proses terbuka, dimana kepentingan-kepentingan dinyatakan (diartikulasikan) dan dikumpulkan (di-aggregasikan) ke dalam kebijaksanaan umum. Fungsi pokok politikus dalam sistem politik perwakilan adalah meng-artikulasikan kepentingan tersebut.

Sayang sekali bahwa bagi para politikus di dalam masyarakat transisi seringkali sukar untuk menjalankan peranan semacam ini. Di beberapa masyarakat transisi, proses modernisasi dan pertumbuhan industri belum sampai pada tahap di mana struktur sosial cukup beraneka-ragam dan rakyat cukup terspesialisasi untuk menciptakan bermacam-macam kepentingan khusus dengan tujuan politik yang terbatas sekalipun cukup tegas. Pada permulaan tahap pembangunan nasional, penggolongan politik masih agak bersifat komunal, masing-masing mewakili suatu tata-cara hidup dan kepentingan yang kabur dan tak terbatas jumlahnya. Dalam keadaan demikian kepentingan politik yang khas dan kongkrit cenderung untuk mewujudkan diri sebagai tuntutan pribadi dari orang-seorang atau sebagai tuntutan dari kelompok-kelompok etnis, agama dan komunal lainnya yang tidak mau berkompromi dan berunding

Dalam situasi seperti itu, pemimpin-pemimpin nasional terpaksa berbicara kepada suatu masyarakat yang dalam intinya tidak tergolong. Tanpa alat untuk menilai seberapa jauh setiap kepentingan khusus tersebar, para pemimpin tersebut mungkin berpendapat bahwa tidak ada pilihan lain dari pada berusaha untuk menyentuh kepentingan seluruh masyarakat hanya melalui cita-cita yang terang-terang disetujui bersama. Dari sini timbul kecenderungan untuk menjauhkan diri dari pembahasan-pembahasan masalah-masalah yang kongkrit di dalam pembicaraan-pembicaraan umum, dan memajukan slogan-slogan nasionalistis yang emosionil dan kabur.

Akibat dari proses artikulasi kepentingan yang kurang memuaskan, adalah memperlemah kemungkinan timbulnya dasar-dasar rasionil dari sistim aggregasi kepentingan. Apabila

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

para pemimpin tidak yakin tentang pola penyebaran kepentingan tertentu, mereka tidak akan dapat mengikuti strategi memperhitungkan secara sistimatis kebijaksanaan-kebijaksanaan mana yang cukup menarik untuk menyokong bermacam-macam kombinasi dari masalah-masalah khas. Dalam keadaan seperti ini, pembahasan umum cenderung untuk hanyut menjauh dari realitas pertentangan sosial, dan terdampar pada hal-hal yang bersifat umum dan samar-samar.

Kecenderungan ini mungkin tidak akan mengakibatkan hal-hal yang serius bagi perkembangan suatu masyarakat demokratis modern, apabila ada kompetisi terbuka di antara semua golongan yang ingin ikut serta dalam bentuk-bentuk artikulasi politik seperti ini. Sebenarnya, jika rakyat terus-menerus dihadapkan pada ucapan yang berlebihan, janji-janji kosong dan seruan-seruan penuh emosi dari kaum politikus yang menghindarkan diri dari realitas yang ada dan pemikiran berdisiplin, hal ini dapat mengakibatkan rasa skeptis terhadap kegunaan politik suatu hal yang perlu sebagai syarat pertama dari para pemilih yang bertanggung-jawab dan demokratis. Bila rakyat sudah sadar dan curiga terhadap ucapan-ucapan muluk dari para politikus yang dangkal dan bila mereka tidak dikelabui lagi oleh idealisme kosong, maka mereka telah memasuki dunia politik yang modern dan tanpa hiasan. Kemungkinan memperoleh kekebalan melalui keterbukaan inilah yang menyebabkan ahli filsafat T.V. Smith menyatakan: "Mereka yang hanya mengartikulasikan juga berfaedah".

Di kebanyakan masyarakat transisi tidak terjadi pengalaman rakyat untuk tidak menaruh kepercayaan terhadap ucapan para politikus yang muluk-muluk, karena sedikit sekali terdapat kompetisi terbuka di antara para politikus. Daripada memajukan tema politik yang berbeda-beda dan bermacam-macam kombinasi kebijaksanaan untuk berkompetisi menarik perhatian masyarakat, kaum politikus ini cenderung untuk membuat front bersama. Dalam semua keadaan ini keahlian politik dalam mengadakan artikulasi tidak ada hubungannya dengan kepekaan di dalam memencilkan dan mengumpulkan nilai-nilai serta issue-issue. Sekali lagi, akibatnya adalah suatu kecenderungan untuk menghindari tuntutan akan penyelesaian masalah-masalah yang nyata dan untuk menekankan keahlian di dalam mengetuk emosi rakyat. Ketiadaan kompetisi berarti bahwa rakyat cenderung untuk tidak memilih dan menyeleksi

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

secara skeptis, melainkan cenderung untuk memilih antara dua akibat yang ekstrim, yaitu mencurigai dan menolak politik sama sekali, atau meninggalkan jauh-jauh segala fikiran rasionil dan mencari kepuasan dalam mengidentifikasikan diri secara emosionil dengan orang-orang yang mempunyai kekuasaan.

Tujuan artikulasi politik bukan semata-mata latihan bagi pemilih untuk menjadi kritis. Bagi masyarakat transisi dapat diartikan, bahwa maksud pokok dari artikulasi politik adalah mengajarkan nilai-nilai dan pandangan-pandangan baru kepada masyarakat. Modernisasi juga berarti perobahan dari selera dan kebiasaan umum, menciptakan rencana dan tuntutan baru, dan sekaligus membentuk loyalitas baru. Semua ini merupakan tugas kaum politikus, dan agaknya apabila semua politikus membentuk front bersama di dalam mengartikulasikan nilai-nilai baru, maka proses modernisasi akan lebih efektif dibandingkan dengan jika terdapat suara-suara yang bertentangan dan mengacaukan. Hal ini membenarkan timbulnya pemimpin yang karismatis, seorang nabi yang akan memberikan suatu corak kepemimpinan baru kepada rakyat; dan pembangunan dapat banyak dibantu oleh seluruh golongan politik sesuatu negara yang mendesak ke arah yang sama dan memajukan janji-janji yang sama untuk masa depan baru.

Tetapi, percobaan ini harus dilakukan secara pragmatis. Seorang pemimpin nasionalis selalu dalam bahaya kegagalan mencapai kedudukan sebagai pemimpin karismatis sepenuhnya dan ia akan tampak sebagai nabi palsu. Lagi pula, jika semua pemimpin dari suatu negara bersatu melawan semua calon pemimpin tetapi pemerintah nampaknya tidak berhasil untuk mencapai tujuan itu, mungkin akan timbul rasa putus asa di kalangan kelompok rakyat yang bertanggung-jawab yang sebetulnya memiliki keahlian yang sangat diperlukan untuk modernisasi masyarakat. Apabila kaum politikus berbicara tentang program-program perobahan yang radikal tetapi tidak berhasil mencapai hasil yang nyata, maka akibatnya mau tidak mau akan berupa turunnya norma-norma umum di seluruh masyarakat.

Dilemma yang dihadapi para politikus yang menghendaki modernisasi adalah, bahwa mereka harus menggugah hati rakyat untuk mengadakan perpaduan antara emosi dan keahlian, suatu keinginan untuk hal-hal yang baru sebagaimana juga rasa harga-diri. Seorang politikus yang bertindak sebagai penerus

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

pendapat rakyat harus mendesak untuk mengadakan perobahan sesuai dengan cara-cara modern, artinya sesuai dengan dunia luar, tetapi juga untuk memelihara kesetiaan terhadap rasa identitas kesejarahan rakyat. Ia harus menggugah rakyat untuk menolak beberapa tradisi nenek moyang mereka, tetapi di samping itu tetap menjunjung tinggi rasa khasnya. Dalam banyak masyarakat transisi, ia terutama menjumpai kesulitan mencapai suatu perpaduan yang efektif, oleh karena ia tidak mempunyai gambaran yang nyata mengenai apa yang sebetulnya kepentingan dari bermacam-macam kelompok dalam masyarakat tersebut. Apa yang terjadi adalah bahwa seorang politikus yang bertindak sebagai penerus pendapat rakyat harus membatasi pembicaraan mereka pada hal-hal yang umum dan menyempitkan masalah-masalah universil. Karena ia tidak yakin tentang apa kepentingan parochial di dalam masyarakatnya, ia terpaksa menciptakan versi kepentingan yang idealistis dan abstrak, berdasarkan pola-pola tradisionil.

Bersamaan dengan itu, ia harus menggambarkan apa yang disebut sebagai "universil" yang merupakan inti dari kebudayaan modern, sebagai mewakili nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan dari suatu bagian masyarakat yang masih mengandung sifat-sifat "parochial", walaupun hanya golongan elite. Singkatnya, seorang politikus modern dapat dengan mudah disangka ingin memajukan kepentingan khas dari suatu elite yang kecil, bilamana ia berbicara mengenai tujuan-tujuan modernisasi. Di samping itu, ia dapat disangka tidak mengerti nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan khusus, apabila ia berbicara tentang segi-segi tradisionil dan unik dalam masyarakatnya.

Masalah ini, ditambah dengan banyak masalah lain, cenderung untuk memperlemah keyakinan pemimpin-pemimpin politik. Konsep-konsep mengenai perwakilan politik dan kepemimpinan yang bertanggung-jawab menjadi kabur, bila golongan yang berkuasa merasa cemas tentang kemampuan mereka untuk mengatur. Perhatian tradisionil mengenai status dan hierarki, ditambah dengan kenang-kenangan dari sistim otoriter dari masa kolonial, menghasilkan suatu kebutuhan untuk bertindak secara keras dan tanpa kompromi dalam menyamakan identitas pribadi dengan kepentingan nasional.

Akibat dari kesulitan yang beraneka-ragam ini ialah, timbulnya kekacauan mengenai norma-norma tingkah-laku pada

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

seluruh masyarakat. Proses modernisasi menuntut suatu peningkatan terus-menerus dalam disiplin diri-sendiri dan keterikatan yang meluas terhadap cita-cita kesempurnaan seluruh segi kehidupan. Tanggung-jawab seorang politikus yang populer ialah memudahkan transformasi dari suatu masyarakat yang teratur. Ada hubungan langsung antara cara-cara pemimpin-pemimpin menjalankan fungsi artikulasi politik, dengan kemungkinan untuk timbulnya unsur-unsur dalam masyarakat, yang mempunyai rasa kemampuan dan dedikasi untuk menaikkan tingkat hidup masyarakat.

Ukuran-Ukuran Demokrasi

Masalah ukuran yang realistis mengenai berhasil tidaknya demokrasi itu menjadi sangat sulit karena adanya kecenderungan umum untuk membicarakan demokrasi di dalam istilah-istilah yang ideal, kalau bukan idealistis. Bagi kebanyakan orang, yang penting adalah kesucian demokrasi dan bukan kenyataan-kenyataan praktis dari penyesuaian secara demokratis terhadap dunia yang tidak sempurna. Kecenderungan untuk membahas demokrasi di dalam istilah yang abstrak, telah mempersulit usaha untuk memperkuat pembangunan demokrasi di negara-negara baru. Kesulitannya ialah, bahwa seringkali para pemimpin tidak tahu benar apa yang dapat disebut tingkah-laku demokratis dalam suasana yang tidak teratur, akan tetapi mereka merasa pasti bahwa tujuan cita-cita demokrasi belum mereka capai. Jadi mereka bukan hanya sering mengalami rasa gagal yang mendalam, tetapi mungkin juga mereka menarik kesimpulan bahwa bahkan untuk men-cita-citakan berdirinya lembaga-lembaga demokrasipun tidak mungkin.

Di dalam masyarakat transisi terdapat pandangan yang tegas mengenai hampir semua peranan politik modern, kecuali mengenai peranan seorang politikus populer yang merupakan kunci dari masalah demokrasi. Penguasa-penguasa kolonial telah memberikan contoh hidup tentang bagaimana tingkah-laku anggota birokrasi modern. Orang-orang Asia dan Afrika juga telah mengetahui peranan pengadilan, pegawai negeri, guru, teknisi dan perajurit menurut contoh Barat. Tetapi mereka tidak mempunyai sejarah yang cukup panjang dalam mengamati kaum politikus berperan di dalam masing-masing masyarakatnya. Hanya di Philippina dan Indialah terdapat sejarah yang berarti mengenai orang-orang yang membentuk

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

karier dalam politik. Di beberapa negara yang paling baru, rakyat merasa perlu untuk menciptakan dalam sekejab mata peranan kaum politikus itu.

Memang benar, bahwa banyak negara pada akhir masa penjajahan mempunyai perwakilan legislatif dan melaksanakan pemilihan tingkat lokal, ataupun mungkin tingkat nasional. Langkah ragu-ragu di bidang politik ini mungkin telah menghasilkan sekedar pengalaman dengan demokrasi, tetapi pada umumnya suasana semacam itu tidak menguntungkan bagi terbentuknya peranan politikus secara realistis. Penguasa kolonial tidak hanya ragu-ragu di dalam membagi kekuasaan, tetapi sering memiliki sedikit sekali pengertian tentang realitas praktis dalam politik demokrasi. Hal ini disebabkan karena kebanyakan penguasa kolonial memasuki karier di seberang lautan, begitu mereka lulus dari universitas dan karena itu hanya memiliki pengetahuan teori mengenai kehidupan demokrasi di negerinya. Pejabat-pejabat yang tidak berpengalaman ini selanjutnya cenderung untuk memberikan kepada orang-orang Asia dan Afrika sebentuk teori demokrasi yang terdapat di negaranya sendiri, itupun hanya secara teori saja. Sebagai contoh: pejabat-pejabat Inggeris sering mengatakan bahwa politik demokratis harus mempermasalahkan azas-azas saja, bukan pribadi-pribadi, seakan-akan demikianlah sejarah politik Inggeris. Kemudian waktu orang-orang Asia dan Afrika mendapati bahwa mereka tidak dapat menjalankan politik tanpa memperhatikan kepentingan pribadi-pribadi yang utama, mereka cenderung untuk menarik kesimpulan bahwa mereka belum sepenuhnya "dimatangkan" untuk demokrasi.

Apa yang diperlukan tetapi ada di dalam usaha untuk memasukkan demokrasi ke dalam kehidupan umum dinegara-negara baru, adalah suatu pengertian yang realistis mengenai apakah sebetulnya makna politik demokratis pada, katakanlah, kondisi kehidupan yang belum matang pada permulaan perkembangan pesat dari kota-kota di Eropah dan Amerika. Kisah tentang bagaimana demokrasi Amerika tumbuh dan berkembang dari tengah kekasaran dan kekacauan politik kota dan dari aktivis-aktivis lokal yang membawa beberapa generasi imigran Amerika masuk ke dalam kehidupan masyarakat. Sekalipun orang-orang Amerika dewasa ini tidak bangga atas organisasi-organisasi seperti Tammany Hall dan pemimpin politik kota, namun tidak dapat disangkal bahwa mereka pada masa

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

lalu berguna sekali, dan peranan mereka harus dilaksanakan sekarang ini dalam negara-negara baru, agar rakyat sadar akan seluk-beluk politik di tingkat nasional.

Secara singkat, sambil mencari ukuran-ukuran tingkah-laku demokratis di negara-negara baru, perlu diperhatikan bahwa tidak hanya cita-cita yang penting, tetapi yang lebih penting ialah tugas-tugas apa yang harus dikerjakan untuk mencapai perkembangan demokrasi yang lebih luas. Tugas ini tidak hanya menyangkut masalah kepemimpinan, tetapi juga masalah pembangunan suatu masyarakat warganegara yang menyadari bahwa hubungan mereka dengan pemerintah meliputi pula apa yang disebut sebagai "input", yaitu usaha-usaha, pengorbanan dan loyalitas mereka, dan bukan semata-mata menerima pelayanan dan "output" atau buah dari kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah.

Dari semua pertimbangan ini kita dapat menyimpulkan, bahwa kehidupan demokratis di negara-negara baru hanya dapat dicapai melalui suatu proses yang lamban dan sulit. Memang agak benar juga kesimpulan yang sering dilontarkan secara sinis, yakni bahwa masyarakat-masyarakat ini "belum matang" untuk demokrasi. Kesimpulan itu merupakan hal yang mengganggu bagi banyak orang di dunia Barat yang menaruh simpati terhadap perjuangan negara-negara baru, karena secara pribadi mereka percaya terhadap semangat demokrasi dan secara alamiah cenderung untuk mengidentifikasikan dirinya dengan golongan lemah, miskin dan kurang mujur.

Pada waktu yang sama, analisa kita menyokong adanya secercah harapan bagi rakyat yang mempunyai kepercayaan terhadap kekuatan demokrasi, karena kita telah melihat bahwa kemajuan ke arah cara-cara yang lebih demokratis dapat menghasilkan kekuatan. Keuntungan tidak terdapat pada metode otoriter atau totaliter. Makin banyak pembangunan politik, makin banyak pula manfaat dari demokrasi akan menjadi nyata. Sebab, bila rakyat merasa lebih banyak berkepentingan dalam masyarakatnya dan percaya bahwa kemajuan dapat diusahakan, mereka akan lebih menghargai keuntungan-keuntungan dari kehidupan di dalam masyarakat yang lebih terbuka.

Masalah yang dihadapi rakyat untuk mencapai masyarakat yang lebih terbuka merupakan ujian di bidang ketata-negaraan. Membuka pintu seluas-luasnya terhadap partisipasi rakyat di dalam suasana warganegara buta huruf politik dan merasa

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

kurang aman, dapat dengan mudah merusak kemungkinan terbentuknya suatu pemerintahan yang teratur. Di negara-negara sedang berkembang, mendirikan administrasi pemerintahan yang efektif benar-benar merupakan problema, dan sebagaimana akan kita lihat nanti, ancaman pemberontakan dan revolusi menjadi penyakit yang kronis di banyak masyarakat transisi. Yang sangat diperlukan ialah terbentuknya pemerintahan yang kuat, apabila masyarakat ingin untuk maju ke arah tujuan-tujuan tertentu.

Argumentasi dari bab ini ialah, bahwa suatu pemerintahan yang kuat tetapi efisien tidak perlu dianggap sebagai lawan dari pembangunan demokratis, tetapi bahwa kekuasaan dan partisipasi rakyat dapat berdampingan dalam melaksanakan pembangunan negara modern. Kami telah berusaha untuk agak menekankan manfaat-manfaat praktis dari perluasan partisipasi demokratis melalui penguatan peranan kaum politikus, karena di tahun-tahun yang lalu banyak terdapat diskusi mengenai kerugian-kerugian praktis dari demokrasi. Tetapi, tidaklah realistis dan terlalu ekstrim, untuk mengatakan bahwa partisipasi rakyat selalu harus diterima sebagai prioritas tertinggi dalam semua masalah pembangunan bangsa. Sebagaimana tampak dalam diskusi tadi mengenai krisis pembangunan, kita harus mengakui bahwa persoalan administrasi dan pemerintahan yang mengalami krisis integrasi, penetrasi dan distribusi, sama pentingnya di dalam pembangunan negara modern yang efektif.

Jadi, dalam analisa terakhir, pembangunan demokrasi tidak hanya menyangkut usaha-usaha yang sukses berkenaan dengan masalah partisipasi rakyat. Untuk mempunyai suatu pemerintahan yang demokratis diperlukan pula adanya pemerintahan dan kekuasaan yang teratur.

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

RIWAYAT HIDUP DR. MOHAMMAD HATTA.

Dr. Mohammad Hatta dilahirkan di Bukittinggi, pada tanggal 12 Agustus 1902. Setelah tamat Sekolah Menengah Dagang di Batavia pada tahun 1921, melanjutkan pelajaran ke Handels-Hogeschool di Rotterdam.

Di Nederland, Hatta menjadi anggota "Perhimpunan Indonesia" dan aktif dalam gerakan politik kemerdekaan. Pada tahun 1932 beliau kembali ke Indonesia.

Aktivitas politiknya dilanjutkan dengan mendirikan "Pendidikan Nasional Indonesia". Pada tahun 1934 dibuang ke Boven Digul kemudian dipindahkan ke Banda Neira selama 6 tahun. Bersamaan dengan pendaratan tentara Jepang, pada bulan Pebruari 1942 Hatta dipindahkan ke Sukabumi.

Bersama Ir. Sukarno memproklamirkan kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, dan menjabat sebagai wakil presiden hingga meletakkan jabatannya atas kehendak sendiri pada akhir tahun 1956. Selama masa jabatannya antara lain pernah memimpin delegasi Indonesia ke Konperensi Meja Bundar di Den Haag. Sebelum dan sesudah meninggalkan lapangan politik, Hatta aktif dalam bidang pengajaran. Antara lain mengajar di Sekolah Staf Komando Angkatan Darat, Universitas Gajah Mada, Universitas Hasanuddin dan Universitas Pajajaran.

Beberapa karangannya antara lain : *Verspreide Geschriften* (Amsterdam, 1952); *Pengantar Kedjalan Ilmu Pengetahuan* (Djakarta, 1954 & 1970); *Menindjau Masalah Kooperasi (Djakarta, 1954) Kumpulan Karangan Kooperasi, Membangun Kooperasi dan Kooperasi Membangun, Pusat Kooperasi Pegawai Negeri* (Djakarta, 1971); *Portrait of a Patriot* (The Hague, 1972).

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

RIWAYAT HIDUP PROF. DR. MOHAMMAD KOESNOE.

Mohammad Koesnoe dilahirkan pada tahun 1928 di Madiun. Tahun 1950 menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Indonesia sampai tamat pada tahun 1955. Kariernya kemudian dimulai di Fakultas Hukum Universitas Airlangga hingga saat ini.

Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum diperolehnya pada Universitas Airlangga pada tahun 1956. Selain itu, Koesnoe juga mengajar pada beberapa universitas di dalam dan di luar negeri antara lain: Universitas Brawijaya, Universitas Udayana, Institut Agama Islam Negeri, Universitas Katholik Nijmegen, Vrije Universiteit Amsterdam, dan Hull University (Inggeris).

Koesnoe adalah anggota dari berbagai perkumpulan seperti Persahi, Current Anthropology (USA), Congress of Orientalists (Paris), Lawasia, Kon. Instituut Taal Land & Volkenkunde (Belanda). Penelitian-penelitian yang dilakukannya adalah berhubungan dengan masalah Hukum Adat di Indonesia meliputi daerah Tengger, Bali, Lombok, Madura, dan Alas (Aceh).

Beberapa karangannya antara lain: *Maksud Para Pihak Didalam Hubungan Hukum Intern Golongan dan Di dalam Hukum Antar Golongan.* (Unair, 1961); *Executif Excess. Alesson for the future* (Singapore, 1967); *Adat Law. Its Present Context and Position* (Hull Univ. 1969) *Masalah-masalah Hukum Antar Golongan di Indonesia* (Disertasi Unair, 1965).

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

PERPUSTAKAAN MUSEUM PUSAT
MEDAN MERDEKA BARAT 12
JAKARTA PUSAT

Buku ini harus dikembalikan selambat-lambatnya pada tanggal tersebut dibawah ini.

Apa bila hal ini tidak dipatuhi, akan dikenakan denda sesuai dengan peraturan yang berlaku.

HARUS KEMBALI	KEMBALI
23 APR 1980	21 MAY 1981
21 MAY 1981	
20 OCT 1983	18 OCT 1983
4 MAR 1984	8 MAR 1984

PERPUSTAKAAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

Buku bunga rampai "MASALAH KENEGARAAN" berisi karangan-karangan yang diambil dari buku Dr. Mohammad Hatta: Kumpulan Karangan; buku Dr. Mohammad Koesnoe: Musyawarah, Een wijze van volksbesluitvorming volgens Adatrecht; buku Carter & Herz: Government and Politics in the Twentieth Century; buku Henry W. Ehrman (ed): Democracy in a Changing Society; buku Henry B. Mayo: An Introduction to Democratic Theory; buku Lucian W. Pye: Aspects of Political Development.

Buku bunga rampai "MASALAH KENEGARAAN" ini adalah buku pertama yang diterbitkan dari rangkaian Seri Bunga Rampai yang diselenggarakan oleh Fakultas Ilmu-ilmu Sosial, Universitas Indonesia. Buku ini merupakan kumpulan karangan dari beberapa penulis dari dalam dan luar negeri yang nama-namanya telah cukup dikenal dan yang telah diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia.

Tujuan utama dari terbitan Seri Bunga Rampai ini adalah untuk memperbanyak dan memperluas bacaan dalam bahasa Indonesia mengenai berbagai masalah sosial bagi para mahasiswa maupun khalayak ramai yang berminat, di samping textbook yang sudah ada.

Yayasan "OBOR" adalah suatu lembaga yang bergerak di bidang kebudayaan di Indonesia dan lain-lain negara Asia Tenggara. Badan ini menerima bantuan dari sejumlah perorangan, yayasan dan lembaga di Australia, Kanada, negeri Belanda dan Amerika Serikat. Pangeran Bernhard dari negeri Belanda bertindak sebagai pelindungnya.

Yayasan "OBOR" coba menempuh suatu pendekatan baru dalam program pertukaran kebudayaan. Penentuan dan pengarahan program-programnya berada di tangan Dewan Obor yang seluruhnya terdiri dari orang-orang Indonesia. Sebagai perintis Yayasan "OBOR" membantu penerbit-penerbit Indonesia dalam usaha menerbitkan terjemahan karya-karya terpilih di bidang ilmu-ilmu sosial, dengan disertai kata pengantar yang kritis dari cendekiawan-cendekiawan Indonesia.

Penerbit P.T. GRAMEDIA
Jl. Gajah Mada 110 Jakarta

Rp. 1.300,—