



Demokrasi dan Pemilu

NEGARA, PEMERINTAH,
DAN PARTAI POLITIK

DIDIK SUPRIYANTO

Demokrasi dan Pemilu

NEGARA, PEMERINTAH,
DAN PARTAI POLITIK

DIDIK SUPRIYANTO

**Demokrasi dan Pemilu:
Negara, Pemerintah,
dan Partai Politik**

Didik Supriyanto

Penerbit:

Perkumpulan untuk Pemilu dan
Demokrasi (Perludem)

Juli 2021

ISBN 978-602-74824-9-4

KATA PENGANTAR

Bagi kami di Perludem, ketika diminta menjelaskan mengenai pemilu, kami mengupasnya dari empat aspek, yaitu: sistem, aktor, manajemen, dan hukum. Untuk dapat memahami empat aspek itu dengan baik, perlu dijelaskan terlebih dahulu tentang demokrasi. Pemahaman atas apa dan bagaimana demokrasi akan mempermudah pemahaman mengenai pemilu, sebab pemilu adalah syarat pokok demokrasi. Metode pembelajaran pemilu dari umum (demokrasi) ke khusus (pemilu: sistem, aktor, manajemen, dan hukum) ini sudah kami terapkan dalam Kelas Virtual Perludem (KVP), yang kami lakukan pada masa pandemi 2020 melalui aplikasi zoom dan *live streaming* youtube, (www.youtube.com/watch?v=TXFP7sNI2ek&list=PLYBQFopduRm-hbeOvZGPANCAEXJ2oWe)

Dalam mempelajari demokrasi biasanya materi disampaikan secara historis-kronologis: sejak zaman Athena, Renaisans, Revolusi Industri, Perang Dunia, hingga globalisasi demokrasi pascaruntuhnya komunisme Uni Soviet. Buku *Demokrasi dan Pemilu: Negara, Pemerintah, dan Partai Politik* ini juga seperti itu. Bedanya, pembahasan dimulai dari kondisi demokrasi saat ini, lalu menyusuri masa lalu tentang ide dan praktik demokrasi hingga ke akarnya. Makanya, kalau buku ini seperti kilas balik perpolitikan Barat, khususnya Inggris, Amerika Serikat, dan Prancis, kesan tersebut tidak bisa dihindarkan karena perdebatan dan pertarungan membangun demokrasi memang kental dengan sejarah tiga negara tersebut. Bahkan konsep susunan negara, sistem pemerintahan, sistem kepartaian, dan sistem pemilu pun berawal dari sana.

Demokrasi terkini menekankan pada pemilu bebas dan adil, pemerintahan efektif, perlindungan dan jaminan kesetaraan dan kebebasan, serta masyarakat sipil yang kuat. Empat hal itu merupakan kriteria pokok dalam menilai demokrasi, sebagaimana dilakukan The Economist Intelligence Unit, The International IDEA, dan Freedom House. Dari penilaian tiga lembaga tersebut, diketahui bahwa nilai demokrasi Indonesia menurun. Bahkan rilis terbaru yang dikeluarkan

The International IDEA menunjukkan bahwa Indonesia merupakan negara demokrasi dengan performa lemah (*weak performance*).

Beberapa kalangan dengan nada kecewa atau bahkan sinis menyatakan, bahwa demokrasi kita baru sebatas demokrasi prosedural. Pernyataan tersebut tidak salah dan bisa dipahami, meskipun konsep “demokrasi prosedural” seringkali digunakan secara tidak tepat. Buku ini dapat membantu memahami berbagai pengertian demokrasi yang biasa disematkan di belakang kata tersebut, seperti demokrasi liberal, demokrasi konstitusional, demokrasi prosedural, demokrasi mayoritas, demokrasi deliberatif, demokrasi partisipatif, dan lain-lain.

Demokrasi mensyaratkan pemilu bebas, adil, dan berkala. Sejak Pemilu 1999 hingga Pemilu 2019, Indonesia berusaha menerapkan prinsip bebas dan adil secara konsisten. Kita juga tidak mengubah jadwal pemilu seenaknya, kecuali pengaturan masa transisi. Dengan pemilu bebas dan adil, setiap lima tahun sekali kita berhasil memilih anggota anggota legislatif dan pejabat eksekutif. Itulah tujuan pemilu sebagai *output*, yakni menghasilkan anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota, serta presiden dan wakil presiden, gubernur dan wakil gubernur, serta bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota. Namun yang sering dilupakan atau setidaknya kurang diperhatikan, khususnya oleh pembuat undang-undang, adalah tujuan pemilu sebagai *outcome*, yaitu: keterwakilan politik, integrasi nasional, dan pemerintahan efektif.

Selama ini, dalam menyusun undang-undang pemilu, pemerintah dan DPR, hanya berfokus pada isu keterwakilan politik. Soal integrasi nasional dan pemerintahan efektif, masih diabaikan sehingga *outcome* pemilu belum berpengaruh signifikan terhadap upaya menjaga integrasi nasional dan menciptakan pemerintahan efektif. Pada titik inilah, susunan negara (kesatuan), sistem pemerintahan (presidensial), dan sistem kepartaian (multipartai moderat) merupakan elemen dasar untuk menyusun desain pemilu. Yang dimaksud desain pemilu di sini adalah pengaturan tentang sistem pemilu, format pemilu, aktor pemilu, manajemen pemilu, dan hukum pemilu sebagai satu kesatuan.

Jadi, kalau selama ini orang-orang yang terpilih melalui pemilu yang bebas dan adil, ternyata belum menghasilkan pemerintahan efektif, bahkan cenderung mengganggu integrasi nasional, kita tidak bisa serta merta menyalahkan pemilih. Tidak pada tempatnya menyatakan

bahwa pemilih kita tidak cerdas atau tidak punya integritas. Sebab, bisa jadi perilaku pemilih itu lebih karena desain pemilu yang tidak selaras dengan susunan negara kesatuan, sistem pemerintahan presidensial, dan sistem multipartai sederhana. Dalam buku ini, Didik Supriyanto memang tidak membahas demokrasi dan pemilu di Indonesia. Namun dari buku ini kita jadi memiliki perspektif teoritis sehingga lebih terbuka dalam melihat dan menilai praktik demokrasi dan pemilu dalam lima belas tahun terakhir.

Buku ini juga menjadi pengingat bahwa untuk membangun demokrasi, melaksanakan pemilu yang jujur dan adil, menciptakan pemerintahan yang efektif, serta mendorong partai politik yang berintegritas, dibutuhkan partisipasi masyarakat. Selama ini partisipasi masyarakat disederhanakan dengan menghitung jumlah pemilih yang memberikan suara di TPS. Padahal partisipasi masyarakat jauh lebih luas dari itu. Masyarakat sipil dapat memantau pelaksanaan tahapan pemilu, mengawasi jalannya pemerintahan, dan mengawal pembuatan dan pelaksanaan kebijakan agar tetap berorientasi pada kesejahteraan rakyat. Masyarakat sipil yang kuat merupakan kondisi yang diperlukan demokrasi, sebab mereka menjadi penyeimbang komunitas politik dan kelompok bisnis dalam mengelola negara.

Buku ini tidak hanya perlu dibaca oleh para pelaku demokrasi, yaitu kader partai politik, penyelenggara pemilu, aktivis pemantau pemilu, dan wartawan bidang politik, tetapi juga para pengajar dan mahasiswa ilmu politik dan pemerintahan serta hukum tata negara dan administrasi negara. Sebab, inilah buku pertama yang berusaha membahas demokrasi dan pemilu secara komprehensif. Semoga buku berikutnya yang akan berbicara tentang sistem pemilu, aktor pemilu, manajemen pemilu, dan hukum pemilu bisa segera diterbitkan oleh Perludem.

Kepada penulis, kami mengucapkan terima kasih atas dedikasinya. Kepada pembaca, kami mengucapkan selamat membaca. Semoga bermanfaat.

Jakarta, Juli 2021

Khoirunnisa Nur Agustyati
Direktur Eksekutif Perludem

UCAPAN TERIMA KASIH

Usai menjalankan tugas sebagai anggota Panwas Pemilu 2004, hasrat untuk terus terlibat mengurus pemilu tidak padam. Tentu saja saya menjalankannya dengan berbagai peran: peneliti, pemantau, pelatih, KPPS, dan sebagai penulis berita atau opini karena saya berprofesi sebagai jurnalis. Setiap menjelang pemilu, ada saja yang menawari jadi calon anggota legislatif, juga ajakan untuk mendirikan partai politik baru. Sebagai bentuk terima kasih atas tawaran atau ajakan tersebut, biasanya saya menawarkan penggantinya: menjadi pelatih, narasumber, atau sekadar kawan diskusi.

Demikianlah, selama lima belas tahun banyak sekali perjumpaan dengan penyelenggara pemilu, pemantau pemilu, pengajar ilmu politik dan hukum tata negara, pengurus partai politik, calon anggota legislatif, calon kepala daerah, bahkan para politisi Senayan serta pejabat Kemendagri dan Kemenkumham, khususnya saat melakukan advokasi kebijakan pemilu. Perjumpaan-perjumpaan tersebut, baik dalam forum resmi maupun nonresmi, membuat saya bermimpi menerbitkan buku demokrasi dan pemilu yang komprehensif. Harapannya agar buku tersebut dapat membantu para penggerak demokrasi dan pelaku pemilu untuk memahami dunia yang digelutinya sehingga tidak salah mengerti, salah kira, dan salah langkah, apalagi sampai merasa jadi korban demokrasi dan pemilu. Sebab, tanpa dukungan dan partisipasi banyak pihak mustahil demokrasi bisa kukuh berdiri dan mustahil pemilu luber dan jurdil terrealisasi.

Tentu saja butuh waktu dan tenaga khusus untuk menulis buku seperti itu. Tetapi janji harus dicanangkan agar jadi pengingat untuk terus berkeras mengejar mimpi. Pandemi Covid-19 kemudian menjadi berkah. Meski tetap menjalankan pekerjaan rutin sehari-hari, namun waktu dan tenaga yang biasanya habis dalam perjalanan pergi-pulang ke tempat kerja, jadi tersisa banyak di rumah. Inilah saat yang tepat memulai mewujudkan mimpi, satu demi satu.

Untuk mengawalinya, saya mengumpulkan artikel-artikel opini yang dimuat media massa, baik media tempat saya bekerja (www.detik.com, www.merdeka.com, dan www.rumahpemilu.org) maupun media lain,

seperti koran *Kompas*, *Jawa Pos*, dan *Media Indonesia*. Setelah memilah dan memilih, lalu memberi catatan pendahuluan, dan kemudian menerbitkannya dalam bentuk buku berjudul *Imajinasi Hakim Konstitusi: Tafsir Pemilu Serentak*. Alhamdulillah, buku itu mendapat sambutan hangat sehingga Perludem selaku penerbit balik modal.

Kawan-kawan Perludem pun jadi semangat untuk mendorong agar buku demokrasi dan pemilu yang sudah dijanjikan segera ditunaikan. Setelah beberapa bulan terkurung pandemi, akhirnya keluarlah karya ini, *Pemilu dan Demokrasi: Negara, Pemerintah, dan Partai Politik*. Ini adalah buku pertama dari lima buku yang direncanakan demi mengejar mimpi buku demokrasi dan pemilu yang komprehensif tadi. Empat buku lainnya akan membahas tentang sistem pemilu, aktor pemilu, manajemen pemilu, dan hukum pemilu.

Topik-topik tersebut menunjukkan cara pandang Perludem dalam menyederhanakan urusan demokrasi dan pemilu yang memang sangat kompleks. Bahan-bahan, baik buku-buku rujukan, hasil penelitian lembaga lain, maupun hasil penelitian Perludem sendiri, sudah terkumpul. “Tinggal menuliskannya saja, Pak Dik,” ujar peneliti senior Perludem. Urusan ‘tinggal menulis’ itu memang diserahkan ke saya, yang sudah terbebas dari tugas menjalankan program-program Perludem. Moga-moga segera terwujud.

Situasi demikian menunjukkan bahwa buku *Pemilu dan Demokrasi: Negara, Pemerintah, dan Partai Politik* dan insyaAllah empat buku berikutnya nanti, sesungguhnya merupakan hasil kerja kolektif orang-orang Perludem melalui penelitian, diskusi, lokakarya, seminar, bahkan lobi dan debat dengan para pemangku kepentingan pemilu. Tentu saja, karena saya yang menulis, maka saya yang bertanggung jawab penuh atas apa yang tercetak dalam buku ini.

Banyak pihak yang berkontribusi atas terbitnya buku ini, baik langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu, perkenankan saya menyampaikan ucapan terima kasih kepada Prof Ramlan Surbakti, Prof Syamsuddin Haris, Prof Saldi Isra, dan Pak Pipit Kartawidjaja atas kesabaran melayani pertanyaan-pertanyaan saya setiap kali ada kesempatan bertemu. Melalui Perludem dan Kemitraan, saya beberapa kali terlibat kegiatan bersama, seperti seminar, lokakarya, dan penelitian. Hasil diskusi dengan beliau berempat menjadi basis pengetahuan yang kemudian dikembangkan dalam buku ini.

Terima kasih kepada Prof Maswadi Rauf, Prof Valina Singka Surbakti,

Bu Chusnul Mari'yah, dan Bu Nuri Soeseno atas ketulusannya berbagi ilmu. Selaku pengajar Program Magister Ilmu Politik FISIP UI, beliau-beliau berhasil mendorong mahasiswanya, termasuk saya, untuk tidak berpuas diri atas ilmu yang kami pelajari di kelas. Saya juga berterima kasih kepada para pengajar Departemen Ilmu Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM, khususnya Prof Afan Gaffar (alm), Prof Riswanda Imawan (alm), Prof Haryanto, Pak Mashuri Machab, dan Bu Ratnawati. Metode beliau-beliau mengajar sungguh mengasyikan sehingga menumbuhkan rasa cinta kepada ilmu. Lebih dari itu, konsep-konsep dasar ilmu politik dan pemerintahan begitu tertanam kuat dalam pikiran sehingga memudahkan (mantan) mahasiswanya untuk mengembangkan ilmunya.

Terimakasih kepada para senior Perludem, Prof Komaruddin Hidayat, Prof Topo Santoso, Prof Aswanto, dan Bu Siti Noordjannah Djohantini, yang selalu hangat dalam memberi nasihat sehingga saya dan kawan-kawan Perludem selalu merasa aman dan nyaman dalam menghadapi tantangan. Kepada Pembina Perludem, Titi Anggraini, terimakasih atas provokasi kerasnya, dan kepada Direktur Eksekutif Perludem, Khoirunnisa Nur Agustyati, terimakasih atas provokasi lunaknya, sehingga buku ini bisa terbit.

Kawan-kawan Perludem, Fadli Ramadhanil, Heroik Pratama, Usep Hasan Sadikin, Catherine Natalia, Mahardhika, Ricky MF, dan Nurul Amalia, serta Irma Lidarti, Bayu Setiadi, Ibrohim, Mardiansyah, Novia Wulan Asri, dan Susanto, juga Joice Damayanti dan Temi Carolina, terima kasih atas komitmen dan dedikasinya sehingga di tengah kesibukan menjalankan program-program lembaga, masih sempat memberi banyak bantuan dalam penulisan buku ini. Buat Solechah, Afal Ranggajati, dan Akal Ranggajati, terima kasih atas cinta dan dukungannya.

Akhirnya, saya mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang menaruh perhatian atas buku ini. Perhatian Anda adalah energi besar buat saya untuk menulis buku-buku berikutnya. Khusus kepada para pembaca, saya berharap mendapat masukan, kritik, dan saran melalui didik.rangga@gmail.com. Terima kasih. Selamat membaca. Semoga bermanfaat.

Jakarta, Juli 2021

Salam hormat, salam sehat

Didik Supriyanto

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	iii
Ucapan Terima Kasih.....	vii

BAB 1 PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Pokok Bahasan	11
C. Sistematika.....	15

BAB 2 DEMOKRASI

A. Demokrasi Terkini.....	17
B. Misi Kesejahteraan.....	27
C. Partisipasi dan Deliberasi	32
D. Posisi Masyarakat Sipil.....	38
E. Mayoritas dan Konsosiasional.....	43
F. Konstitusi dan Kontrak Sosial.....	50
G. Republik Romawi dan Polis Athena	66

BAB 3 PEMILU

A. Demokrasi Perwakilan	79
B. Hak Pilih Universal	86
C. Periodisasi dan Fungsi.....	94
D. Hasil dan Tujuan	98
E. Sistem Pemilu.....	104
F. Aktor Utama	111
G. Manajemen Penyelenggaraan	117
H. Penegakan Hukum	119

BAB 4 NEGARA

A. Idealitas Negara.....	121
B. Negara dan Pemerintah.....	126
C. Negara Konstitusional.....	130
D. Bentuk dan Susunan	131
E. Negara Kesatuan.....	134
F. Negara Federal.....	138

BAB 5 PEMERINTAH

A. Sistem Pemerintahan	143
B. Stabilitas Sistem Parleментар.....	151
C. Efektivitas Sistem Presidensial.....	158
D. Kompleksitas Sistem Semipresidensial.....	171
E. Konektivitas Pemerintah Nasional dan Subnasional	177

BAB 6 PARTAI POLITIK

A. Dari Faksi ke Partai	187
B. Posisi dan Fungsi.....	196
C. Ragam dan Klasifikasi.....	203
D. Sistem Kepartaian	210
E. Kekuasaan Internal	221
F. Keuangan dan Kemandirian.....	227

BAB 7 PENUTUP

A. Ikhtisar	233
B. Catatan Akhir	243

Daftar Pustaka.....	247
---------------------	-----

Indeks	257
--------------	-----

Profil Penulis	273
----------------------	-----

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	: Indikator Hak Politik dan Kebebasan Sipil.....	19
Tabel 2.2	: Atribut Demokrasi dalam Indeks GsOD	23
Tabel 2.3	: Tipe Negara Kesejahteraan.....	30
Tabel 2.4	: Perbandingan Dua Jenis Demokrasi	50
Tabel 2.5	: Perbandingan Konsep Kontrak Sosial	61
Tabel 2.6	: Perbandingan Teori Trias Politica	66
Tabel 2.7	: Bentuk Pemerintahan Aristoteles.....	77
Tabel 3.1	: Fungsi Pemilu	97
Tabel 3.2	: Model Perwakilan Politik	99
Tabel 3.3	: Variabel Teknis Sistem Pemilu	105
Tabel 3.4	: Sistem Pemilu Legislatif	108
Tabel 3.5	: Sistem Pemilu Eksekutif.....	111
Tabel 3.6	: Batas Minimal Usia Kedewasaan Politik.....	114
Tabel 4.1	: Pengertian Desentralisasi dan Dekonsentrasi	136
Tabel 4.2	: Perbandingan Negara Kesatuan dengan Negara Federal.....	141
Tabel 5.2	: Pemilu Serentak dan Penyederhanaan Sistem Kepartaian.....	168
Tabel 5.3	: Jadwal Pemilu dan Masa Pemerintahan Kohabitasi Prancis	174
Tabel 5.4	: Kombinasi Model Pemerintahan Daerah/ Negara Bagian.....	179
Tabel 6.1	: Parlementarisasi dan Perluasan Pemilih	192
Tabel 6.2	: Tipe Sistem Kepartaian	212
Tabel 6.3	: Ilustrasi Sistem Kepartaian Berdasarkan Indeks ENPP	220

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1	: Peta Penyebaran Negara Demokrasi 2018	2
Gambar 1.2	: Perkembangan Jumlah Negara Demokrasi 1975-2018.....	4
Gambar 2.1	: Kriteria Utama Demokrasi	25
Gambar 2.2	: Piramida Partisipasi Politik	35
Gambar 2.3	: Tipe Rezim Demorasi	40
Gambar 2.4	: Piramida Demokrasi.....	42
Gambar 2.5	: Lembaga Demokrasi Athena.....	73
Gambar 3.1	: Pemilu Mayoritarian dan Pemilu Proporsional	107
Gambar 4.1	: Bentuk Negara.....	133
Gambar 4.2	: Susunan Negara Kesatuan	135
Gambar 4.3	: Susunan Negara Federal.....	139
Gambar 5.1	: Pemilu Serentak dan Efektivitas Pemerintahan Presidensial.....	170
Gambar 5.2	: Pemilu Serentak Nasional dan Pemilu Serentak Lokal Serta Efektivitas Pemerintahan Lokal.....	183
Gambar 6.1	: Model Kompetisi Duapartai Politik	197
Gambar 6.2	: Model Kompetisi Multipartai Politik	198
Gambar 6.2	: Partai Politik Sayap-Kiri dan Sayap-Kanan	209
Gambar 6.4	: Formula Indeks Fragmentasi Parlemen	218
Gambar 6.5	: Indeks ENPP	219
Gambar 6.6	: Pilihan-Pilihan Kecenderungan Partai Politik	224

BAB 1

PENDAHULUAN

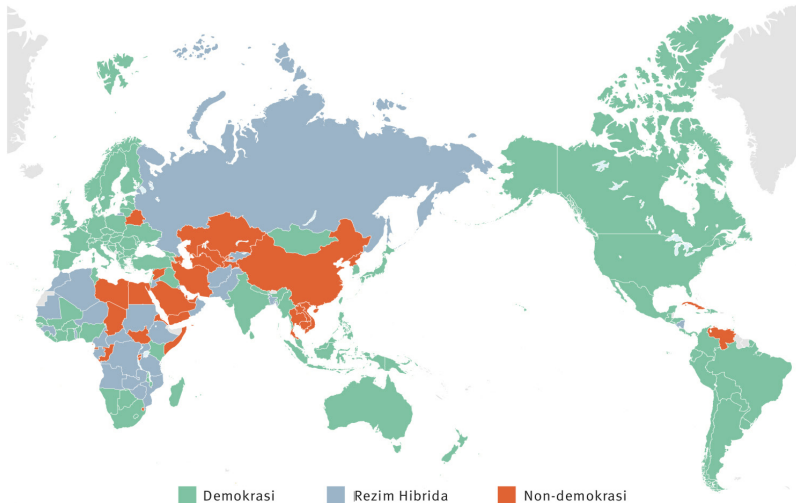
A. LATAR BELAKANG

Memasuki abad XX demokrasi sebagai nilai dan tatanan kehidupan bersama dalam kerangka negara, mulai dipercaya warga dunia. Pasca-Perang Dunia II, pengakuan atas demokrasi semakin mantap sehingga hampir semua rezim politik mengklaim sebagai penganut demokrasi. Bahwa praktik demokrasi di setiap negara berbeda-beda dan bahkan banyak yang bertentangan dengan nilai dan tatanan demokrasi, itu adalah suatu tahapan yang harus dilewati demokrasi. Kenyataannya, perjalanan demokrasi dalam mengarungi sejarah memang tidak linier apalagi progresif. Ada satu masa demokrasi menguat di mana banyak negara menganut paham ini, tetapi pada masa berikutnya demokrasi menurun akibat sejumlah negara meninggalkannya. Tetapi sejak 1975 demokrasi mengalami perluasan signifikan, sehingga kini menjelang dekade ketiga abad XXI kurang lebih 60 persen negara dunia menganut demokrasi dan lebih dari 4 miliar atau separuh lebih penduduk dunia tinggal di dalamnya (Gambar 1.1).

Sungguh pun demikian dalam beberapa tahun terakhir demokrasi mengalami penurunan. Tiga lembaga internasional yang melakukan survei global demokrasi, yaitu Freedom House (freedomhouse.com), Economist Intelligence Unit (eiu.com), dan International IDEA (ide.int), melaporkan hal tersebut. Menurut Freedom House (2020), penurunan demokrasi dalam skala global terkait dengan pudarnya komitmen pemerintah terhadap pluralisme. Kelompok etnis, agama, dan minoritas mengalami persekusi di negara-negara demokrasi. Penurunan kebebasan juga terjadi di sejumlah negara demokrasi terkemuka, seperti Jerman, Prancis, Italia, dan Austria. Sedang di beberapa negara berkembang terjadi gelombang protes politik dan kerusuhan. Economist Intelligence

Unit (2020) melaporkan, rata-rata indeks demokrasi global 2018 pada level 5,44, atau turun dari tahun sebelumnya pada level 5,48. Ini angka terburuk sejak 2006.

GAMBAR 1.1: PETA PENYEBARAN NEGARA DEMOKRASI 2018



SUMBER: INTERNATIONAL IDEA, *THE GLOBAL STATE OF DEMOCRACY 2019*.

Menurut International IDEA (2019), nilai, kelayakan, dan masa depan demokrasi tengah menghadapi tantangan lebih berat daripada era sebelumnya, setidaknya sejak 1930-an. Negara demokrasi baru lemah dan rentan. Pemerintahan dan perwakilan politik menghadapi tantangan dalam membangun lembaga-lembaga demokrasi di tengah keterbatasan sumber daya. Negara demokrasi yang lebih tua berjuang untuk memberi jaminan bahwa pembangunan ekonomi dan sosial berlangsung secara berkeadilan dan berkelanjutan. Baik negara demokrasi tua maupun muda sedang mengalami penurunan kebebasan sipil, pengekangan masyarakat, dan pembatasan kebebasan berekspresi. Banyak pemerintah membatasi ruang sipil dan memperlemah pengawasan eksekutif sehingga demokrasi menurun dan supremasi hukum memburuk.

Peringatan atas turunnya nilai dan tatanan demokrasi global oleh Freedom House, Economist Intelligence Unit, dan International IDEA

tersebut mengingatkan pada kekhawatiran akan datangnya arus balik gelombang demokrasi ketiga setelah buku Huntington *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* terbit pada 1991. Menurut Huntington, gelombang demokrasi ketiga (1974-1990) diawali dari jatuhnya rezim militer terakhir di Eropa, yakni di Portugal dan Spanyol, yang lalu berpengaruh terhadap runtuhnya rezim serupa di Amerika Latin, seperti Ekuador, Peru, Bolivia, Guatemala, dan Chile. Kembalinya demokrasi di India pada 1977 setelah dalam keadaan darurat dan jatuhnya rezim militer di Filipina dan Korea Selatan, menandai lahirnya kembali demokrasi di Asia. Pada akhir 1980-an demokratisasi menjalar di negara-negara Eropa Timur: rezim komunis tumbang di Hongaria (1988), Polandia (1989), serta Cekoslowakia, Rumania dan Bulgaria (1990).

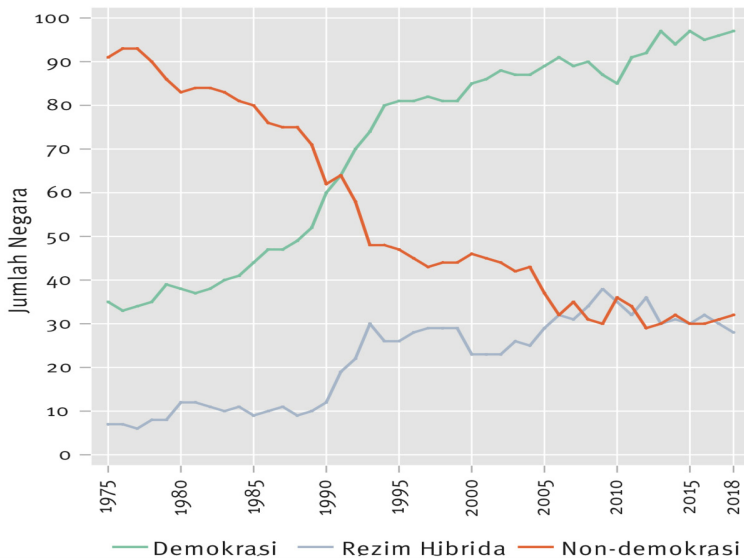
Data demokrasi global Huntington berhenti pada 1990. Namun pada bagian akhir bukunya, dia mengkhawatirkan akan datangnya gelombang balik demokrasi ketiga sebagaimana terjadi pada gelombang demokrasi pertama dan kedua. Gelombang demokrasi pertama (1828-1926) berakar dari Revolusi Amerika Serikat (1775-1783) dan Revolusi Prancis (1789-1799) yang lalu menumbuhkan beberapa negara demokrasi di Eropa seperti, Italia, Irlandia, dan Islandia. Setidaknya terdapat 29 negara pada gelombang pertama ini, namun gelombang balik pertama (1922-1942) menyusutkan penganut demokrasi tinggal 12 dari 61 negara. Gelombang demokrasi kedua (1942-1962) dilatarbelakangi oleh Perang Dunia II di mana Sekutu sebagai penganut demokrasi (kecuali Uni Soviet) menang perang. Pengaruh Inggris, Amerika Serikat, dan Prancis dalam mendemokrasikan sejumlah negara sangat signifikan, baik pada negara lama, seperti Jerman Barat, Austria, dan Jepang, maupun negara baru, seperti India dan Filipina. Namun gelombang balik kedua (1958-1975) menerjang sejumlah negara baru dan melahirkan rezim otoriter sehingga penganut demokrasi tinggal 30 negara dari 111 negara pada 1975.

Huntington (1991: 295-315) menunjuk faktor politik dan budaya sebagai pendorong datang gelombang balik demokrasi ketiga. Secara politik pemimpin di Asia, Afrika, dan Timur Tengah tidak memiliki komitmen terhadap demokrasi. Politisi di luar pemerintahan menganjurkan demokrasi, tetapi setelah mendapat dukungan rakyat untuk memegang kendali pemerintahan, mereka meninggalkan demokrasi dan beralih ke otokrasi. Hal ini tidak saja terjadi pada pemimpin militer yang melakukan kudeta, tetapi juga pemimpin sipil yang berhasil memenangkan pemilu

atau mendapat dukungan massa, seperti Park Chung Hee di Korea Selatan, Adnan Menderes di Turki, Ferdinand Marcos di Filipina, Lee Kuan Yew di Singapura, Indira Gandhi di India, dan Soekarno di Indonesia.

Secara budaya, Huntington menilai ajaran Kong Hu Chu dan Islam yang dianut masyarakat di kawasan Asia, Afrika, dan Timur Tengah tidak sejalan dengan demokrasi. Sampai 1990 menunjukkan, bahwa demokrasi tumbuh dan berkembang di negara-negara Eropa Barat Laut dan Tengah serta koloninya. Tegasnya, demokrasi modern bermula di Barat dan sejak awal abad XIX bagian terbesar dari negara demokrasi adalah negara-negara Barat. Yugoslavia dan Uni Soviet yang berada di wilayah Eropa Tengah dan Timur, dalam sejarahnya juga merupakan bagian dari kekaisaran Tsar dan Ottoman, yang didominasi Kristen Ortodok dan Islam, bukan Kristen Barat. Oleh karena itu, perkembangan demokrasi bisa mendorong terjadinya perang agama, antara Khong Hu Chu, Islam, Kristen Ortodok melawan Kristen Barat. Gelombang demokrasi ketiga tidak hanya bisa berhenti, tetapi juga terancam oleh gelombang balik sebagaimana pernah terjadi pada gelombang demokrasi pertama dan kedua.

GAMBAR 1.2: PERKEMBANGAN JUMLAH NEGARA DEMOKRASI 1975-2018



SUMBER: INTERNATIONAL IDEA, *THE GLOBAL STATE OF DEMOCRACY*, 2019.

Namun apa yang dikhawatirkan Huntington tidak pernah terjadi. Justru sebaliknya, menyusul perubahan politik global yang ditandai oleh runtuhnya Yugoslavia (1990) dan Uni Soviet (1991), demokratisasi berjalan kencang. Semua negara baru pecahan Yugoslavia dan Uni Soviet membangun sistem demokrasi. Mayoritas negara demokrasi (72 persen) saat ini dibangun setelah 1975 sebagai bagian dari gelombang demokrasi ketiga. Dari jumlah itu, lebih dari tiga perempat negara mengalami transisi demokrasi sebelum 2000, sedangkan kurang dari seperempat bertransisi setelah 2000. Selebihnya 28 persen negara demokrasi di dunia sekarang, yang terbentuk sebelum 1975 berkembang tanpa terputus dari 1975 sampai sekarang (Gambar 1.2).

Apabila sejak 1975 demokrasi mengalami perkembangan pesat dan mulai 2015 mengalami kemunduran, namun sesungguhnya sifat kemunduran itu belum sedrastis sebagaimana terjadi pada gelombang balik demokrasi pertama dan kedua. Saat itu gelombang balik ditandai oleh pembalikan rezim, dari demokrasi ke otoriter. Menurut International IDEA kemunduran demokrasi terjadi dalam beberapa tahun terakhir berasal dari dalam sistem demokrasi sendiri. Melalui reformasi konstitusi dan legislatif, kelompok mayoritas hasil pemilu meninggalkan tatanan demokrasi melalui kebijakan yang merusak prinsip utama demokrasi, yakni pengendalian oleh rakyat dan kesetaraan politik. Kemunduran demokrasi ini terjadi bersamaan dengan tampilnya politisi populis di berbagai kawasan. Dukungan pemilih terhadap politisi populis merupakan bentuk kekecewaan terhadap politisi mapan dan kegagalan sistem politik dalam mengatasi masalah sosial dan ekonomi. Kaum populis memanfaatkan ketidakpuasan warga negara atas meningkatnya ketidaksetaraan, korupsi, migrasi, pengangguran, dan digitalisasi. Tetapi mereka tidak menghargai akuntabilitas lembaga publik dan menolak pluralisme politik sehingga menjadi ancaman demokrasi.

Belakangan para politisi populis ternyata gagal memenuhi janji-janjinya sehingga di beberapa negara Eropa, seperti di Jerman, Prancis, dan Belanda mereka tidak lagi mendapat dukungan suara untuk kembali ke legislatif dan eksekutif. Kegagalan Presiden Donald Trump untuk melanjutkan masa jabatan kedua pada Pemilu Amerika Serikat 2020 adalah simbol kekalahan kaum populis. Tetapi hal ini bukan berarti demokrasi global akan segera bangkit kembali mengingat begitu banyak kerusakan yang ditinggalkan kaum populis. Para politisi harus berkolaborasi dengan masyarakat sipil dan kalangan usaha untuk

bersama-sama membangun kesetaraan dan kesejahteraan. Menuju dekade ketiga abad XXI, transisi dari rezim otoriter ke demokrasi terjadi di beberapa negara, seperti Gambia (2017), Ethiopia (2018), serta Armenia dan Malaysia (2019). Tuntutan rakyat untuk reformasi demokrasi juga melanda Aljazair, Hong Kong, Mesir, Rusia dan Sudan.

Optimisme atas masa depan demokrasi juga ditunjukkan oleh data bahwa rezim demokrasi lebih mungkin menciptakan pembangunan berkelanjutan dibandingkan dengan rezim nondemokrasi atau rezim hibrida. Di negara-negara demokrasi kesetaraan gender secara keseluruhan lebih tinggi, akses ke kekuasaan politik lebih setara, korupsi terus tertekan, kesejahteraan dasar meningkat, dan memulai usaha lebih mudah. Oleh karena itu, menurut International IDEA, negara nondemokrasi atau tidak bebas atau hibrida bukan pilihan. Dunia memerlukan negara demokrasi yang lebih banyak dan lebih baik, untuk memulihkan kembali janjinya: kesetaraan dan kesejahteraan.

Nah, setelah melihat peta dan perkembangan negara demokrasi, serta peringatan atas mundurnya demokrasi global dalam beberapa tahun terakhir, pertanyaannya adalah: atas dasar apa suatu negara disebut negara demokrasi, sedangkan negara lain disebut negara nondemokrasi? Apa kriteria yang digunakan untuk mengukur suatu negara sehingga bisa disebut sebagai negara demokrasi? Atau, dengan pertanyaan lain, syarat-syarat apa yang harus dipenuhi oleh suatu negara sehingga layak disebut sebagai negara demokrasi? Dan, apakah kriteria atau syarat-syarat tersebut berubah dari masa ke masa, sehingga katakanlah, kualitas negara demokrasi awal abad XIX, sebelum dan setelah Perang Dunia II, berbeda dengan negara demokrasi pada 2000-an?

Untuk mengukur demokrasi-tidaknya suatu negara, Huntington menggunakan konsep demokrasi prosedural yang digagas Joseph Schumpeter. Menurut Schumpeter (1947: 269), demokrasi adalah prosedur kelembagaan guna mencapai keputusan-keputusan politik di mana individu-individu mendapatkan kekuasaan untuk membuat keputusan melalui pertarungan kompetitif dalam memperebutkan suara rakyat. Demokrasi prosedural memiliki dua ciri utama: pertama, adanya kontestasi atau persaingan sehat di antara partai politik dan atau calon pemimpin dalam memperebutkan suara rakyat; dan kedua, adanya partisipasi warga negara dalam menilai dan memberikan keputusan (memilih) atas persaingan tersebut. Dengan kata lain, pemilu yang jujur

dan adil (*free and fair election*) merupakan elemen pokok dari demokrasi prosedural.

Apabila pemilu bebas dan kompetitif menjadi tolok ukur untuk menentukan demokratis-tidaknya satu negara, maka terdapat kesulitan dalam mengukur kadar negara demokrasi pada abad XIX mengingat saat itu pemilu di Inggris, Amerika Serikat, Prancis, maupun beberapa negara Eropa lainnya belum diikuti semua warga negara. Meskipun calon-calon menjalani kompetisi ketat dalam memperebutkan jabatan legislatif maupun eksekutif, namun waktu itu hak pilih diberikan terbatas kepada individu tertentu, seperti laki-laki pembayar pajak atau laki-laki pekerja. Artinya, tidak semua warga negara dewasa memberikan suara.

Dalam rangka mengatasi kesulitan tersebut, Huntington menggunakan kriteria Jonathan Sunshine untuk mengukur sistem politik demokratis pada abad XIX. Dalam hal ini Sunshine (1967) menetapkan dua kriteria utama: pertama, lebih 50 persen laki-laki dewasa berhak memberikan suara dalam pemilu; dan kedua, seorang eksekutif yang didukung mayoritas parlemen yang terpilih oleh pemilu, atau seorang eksekutif yang dipilih melalui pemilu. Dua kriteria ini menempatkan Amerika Serikat sebagai negara peserta gelombang demokrasi pertama pada 1828, bersama Inggris, Prancis, dan beberapa negara Eropa lainnya.

Sementara itu dalam survei global demokrasi, Freedom House, Economist Intelligence Unit, dan International IDEA menggunakan kriteria yang lebih kompleks daripada kriteria Huntington. Jika Huntington menggunakan dua kriteria, yakni pemilu yang kompetitif dan pejabat eksekutif yang dipilih, Freedom House menempatkan hak politik dan kebebasan sipil sebagai dasar untuk menentukan tujuh kriteria: (1) proses pemilu, (2) pluralisme dan partisipasi politik, (3) berfungsinya pemerintahan, (4) kebebasan berekspresi dan berkeyakinan, (5) hak berserikat dan berorganisasi, (6) supremasi hukum, dan (7) otonomi pribadi dan hak-hak individu. Economist Intelligence Unit menggunakan lima kriteria: (1) pemilu dan pluralisme; (2) kebebasan sipil; (3) berfungsinya pemerintahan; (4) partisipasi politik; dan (5) budaya politik. Lalu International IDEA membuat lima kriteria: (1) pemerintahan perwakilan, (2) hak asasi manusia, (3) pengawasan pemerintahan, (4) administrasi yang imparial; dan (5) keterlibatan partisipatif.

Jika dibandingkan kriteria demokrasi yang digunakan Huntington, dengan kriteria demokrasi yang digunakan Freedom House, Economist

Intelligence Unit, dan International IDEA, maka kriteria yang digunakan oleh tiga lembaga tersebut tidak hanya lebih kompleks daripada kriteria Huntington, tetapi juga lebih meluas dan mendalam. Penyederhanaan demokrasi terbatas pada pemilu kompetitif memang banyak mengundang kritik. Seperti disampaikan Diamond (2003: 9-10), demokrasi prosedural Schumpeter adalah demokrasi minimalis sehingga tidak memadai lagi untuk menilai kadar demokrasi suatu negara. Masih diperlukan penjabaran atas dua ciri utamanya, termasuk implikasi politik pascapemilu, khususnya hubungan antara yang memerintah dengan yang diperintah.

Schumpeter memang sengaja meninggalkan pengertian demokrasi yang normatif, utopis, dan idealistis, lalu menuju pendefinisian demokrasi yang empiris, rasional, institusional, dan prosedural. Dia menghindari lingkaran diskusi tak berkesudahan atas pengertian-pengertian “kehendak rakyat” dan “kebaikan bersama” yang menjadi misi demokrasi. Dia menyodorkan “pengertian” dan “metode” untuk memastikan ada-tidaknya demokrasi dalam politik riil. Bagi Schumpeter yang penting adalah bagaimana demokrasi dipraktikkan, bukan yang dicita-citakan seperti tertulis dalam konstitusi. Demokrasi konstitusional menjadi problematik karena apa yang tertulis di konstitusi bisa berbeda jauh dengan praktik politik, seperti terjadi di negara sosialis komunis.

Konsep demokrasi konstitusional merupakan warisan langsung dari Locke, Montesquieu, dan Rousseau, yang menghendaki pembatasan kekuasaan. Sebab, kekuasaan yang tidak dibatasi bisa sewenang-wenang sehingga mengorbankan hak-hak warga negara, khususnya hak hidup, hak milik, dan hak bebas beragama. Pembatasan kekuasaan itu dituangkan dalam konstitusi sebagai dasar hukum pembentukan negara. Hal ini biasa disebut *rechtsstaat* (negara hukum) atau *rule of law*. Menurut Strong ([1966] 2004: 17), dalam demokrasi konstitusional, pemerintah bergantung pada persetujuan yang diperintah. Adapun ekspresi persetujuan atau tidak persetujuan tersebut disalurkan melalui pemilu, program partai politik, media massa, dan lain-lain. Demokrasi dalam pengertian ini adalah pemerintahan oleh mayoritas yang dipilih melalui pemilu.

Sementara itu Lively (1975: 30) berpendapat, jika demokrasi dimaknai sebagai “pemerintahan oleh rakyat” maka batasannya bisa dipilah menjadi tujuh rumusan gradatif, mulai dari yang paling demokratis

hingga yang kurang demokratis. Pertama, semua seharusnya memerintah, dalam arti semua harus terlibat dalam legislasi, dalam memutuskan kebijakan publik, dalam menegakkan hukum, dan dalam administrasi negara. Kedua, semua seharusnya terlibat dalam pengambilan keputusan krusial, yaitu dalam menetapkan undang-undang dan permasalahan berkaitan kebijakan publik. Ketiga, pemerintah harus dapat mempertanggungjawabkan perbuatannya kepada yang diperintah; mereka dapat diminta pertanggungjawaban oleh yang diperintah serta dapat diganti oleh yang diperintah. Keempat, pemerintah bertanggung jawab kepada perwakilan yang diperintah. Kelima, pemerintah dipilih oleh rakyat yang diperintah. Keenam, pemerintah dipilih oleh perwakilan yang diperintah. Dan ketujuh, pemerintah bertindak mewakili kepentingan yang diberi perintah.

Selanjutnya menurut Dahl (1982: 6) proses politik demokrasi harus memenuhi lima kriteria. Pertama, persamaan hak pilih, artinya dalam membuat keputusan kolektif yang mengikat, hak setiap warga negara harus diperhatikan secara berimbang. Kedua, partisipasi efektif, artinya dalam pembuatan keputusan secara kolektif, setiap warga negara harus mempunyai kesempatan yang sama dan memadai. Ketiga, pemberan kebenaran, artinya dalam waktu yang dimungkinkan, karena keperluan untuk suatu keputusan, setiap warga negara harus mempunyai peluang yang sama dan memadai untuk melakukan penilaian yang logis demi mencapai hasil yang diinginkan. Keempat, kontrol terakhir terhadap agenda, artinya masyarakat mempunyai kekuasaan untuk menentukan soal-soal mana yang harus dan tidak harus diputuskan. Kelima, pencakupan, artinya masyarakat harus meliputi semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum.

Rauf (1997: 5) meletakkan dua konsep dasar untuk mendefinisikan demokrasi, yaitu kebebasan/persamaan dan kedaulatan rakyat. Kebebasan dan persamaan di antara sesama manusia melahirkan berbagai persyaratan individual, yakni persetujuan hubungan antarmanusia, persamaan semua manusia, keragaman, hak suara yang luas, serta kebebasan berbicara dan berkumpul. Sedangkan konsep kedaulatan rakyat menghasilkan beberapa persyaratan demokrasi, yaitu negara sebagai alat, *rule of the law*, pemilu bebas, terbuka, jujur, berkala, dan kompetitif, pemerintah yang tergabung pada parlemen, dan pengadilan bebas.

Demikianlah, masih banyak ilmuwan lain yang memberi makna dan kriteria demokrasi sesuai dengan perspektif masing-masing. Menurut Tilly (2007: 7-9), dari aneka ragam pendefinisian dan kriteria demokrasi tersebut, bisa dibedakan atas empat pendekatan: konstitusional, prosedural, proses, dan substansi. Pendekatan konstitusional menjadikan konstitusi sebagai dasar hukum untuk memastikan bahwa pemerintah mendapat mandat dari yang diperintah, pembagian kekuasaan dan hubungan-hubungan antarpilar kekuasaan, serta jaminan perlindungan hak-hak dasar warga negara. Pendekatan prosedural memberi perhatian khusus dan terbatas pada pemilu, di mana calon-calon pemimpin berkompetisi untuk mendapat dukungan rakyat. Pendekatan proses menekankan pada interaksi antara warga negara yang memilih dengan pemerintah yang dipilihnya, khususnya dalam membuat kebijakan. Sedangkan pendekatan substantif menaruh usaha pemerintah untuk memajukan kehidupan warganya. Kadar demokrasi suatu negara tidak hanya dilihat dari kemampuan pemerintah dalam mensejahterakan warga, tetapi juga dalam melindungi kebebasan, kesetaraan, keamanan, keadilan, dan perdamaian.

Akhirnya, disampaikan padangan Surbakti (2006: 9-10) yang membedakan empat derajat demokrasi: prosedural, agregatif, deliberatif, dan partisipatoris. Demokrasi prosedural adalah apa yang disampaikan Schumpeter, yaitu persaingan partai politik dan atau calon pemimpin politik dalam rangka meyakinkan rakyat agar memilih mereka untuk menduduki jabatan-jabatan pemerintahan. Demokrasi agregatif berangkat dari asumsi bahwa yang paling tahu mengenai apa yang terbaik bagi rakyat adalah rakyat itu sendiri, sehingga prinsip *self government* berarti keputusan terbaik tentang kebijakan publik adalah keputusan yang diambil oleh mayoritas pemilih. Demokrasi deliberatif menolak hadirnya tirani mayoritas dan mengutamakan otonomi individu sehingga persamaan dan kesetaraan sesama warga negara dalam pengambilan keputusan sangat menentukan. Oleh karena itu pengambilan keputusan tentang kebijakan publik harus melibatkan berbagai institusi dan membuka ruang publik seluas-luasnya untuk bermusyawarah secara rasional atau *reasoned role*. Demokrasi partisipatif menyetujui prinsip *self government*, persamaan dan kesetaraan politik serta *reasoned role*, tetapi menekankan partisipasi langsung seluruh warga negara dalam pengambilan keputusan. Walaupun keterlibatan langsung dalam pembuatan keputusan tidak terjadi pada semua tingkatan atau pada

semua isu, namun frekuensi cukup sering, terutama dalam pembuatan kebijakan penting dan ketika kekuasaan digunakan secara signifikan.

B. POKOK BAHASAN

Dalam menyusun kriteria untuk mengukur demokrasi-tidaknya suatu negara, Freedom House, Economist Intelligence Unit dan Internasional IDEA memperhatikan teori, konsep, pengertian, ataupun kriteria-kriteria demokrasi yang dikemukakan oleh para pemikir dan ilmuwan yang mendalami isu demokrasi. Selain itu mereka juga menempatkan sejumlah dokumen internasional sebagai acuan. Dokumen-dokumen internasional yang dimaksud adalah Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (1948), Konvensi Eropa 1950 untuk Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Asasi, Konvensi Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (1960), Konvensi Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (1966), Piagam Afrika 1981 tentang Hak Asasi Manusia dan Masyarakat, dan beberapa dokumen lain.

Membandingkan kriteria demokrasi yang digunakan oleh Freedom House, Economist Intelligence Unit dan Internasional IDEA, maka tampak kesamaannya meskipun menggunakan rumusan bahasa berbeda. Dengan membandingkan kriteria demokrasi tiga lembaga tersebut, dapat ditarik beberapa kesimpulan. Kriteria pertama demokrasi adalah pemilu yang bebas dan adil (*free and fair election*). Kriteria kedua demokrasi adalah pemerintahan yang fungsional, bertanggungjawab, dan dalam pengawasan lembaga negara lain maupun langsung oleh warga negara. Kriteria ketiga adalah perlindungan hak asasi manusia secara berkelanjutan, termasuk jaminan kesetaraan dan kebebasan. Kriteria keempat adalah masyarakat sipil yang kuat sehingga mendorong partisipasi politik. Apabila diurutkan, maka kriteria demokrasi yang disusun oleh Freedom House, Economist Intelligence Unit dan Internasional IDEA adalah: (1) pemilu bebas dan adil, (2) pemerintahan efektif, (3) perlindungan hak asasi dan jaminan kesetaraan dan kebebasan, serta (4) masyarakat sipil yang kuat.

Jika demokrasi berarti pemerintahan oleh rakyat, maka pemilu bebas dan adil adalah instrumen untuk menghasilkan pemerintah pilihan rakyat. Oleh karena itu, selama rakyat tidak bisa ikut langsung ambil bagian dalam pemerintahan, maka pemilu merupakan keharusan agar rakyat dapat memilih wakil-wakilnya duduk di pemerintahan. Pemilu digelar

berkala agar rakyat dapat mengontrol pemerintah melalui mekanisme memilih (kembali) atau tidak memilih (kembali) para pejabatnya. Karena mendapat mandat langsung dari rakyat, pemerintahan yang terbentuk akan kuat sehingga efektif menjalankan tugas dan wewenangnya. Tugas dan wewenang atau fungsi pemerintahan adalah melindungi hak asasi warga negara dan menjamin kesetaraan, kebebasan, dan kesejahteraan. Pemerintah membiarkan organisasi-organisasi masyarakat tumbuh dan berkembang, bukan saja karena warga negara punya hak berserikat dan berkumpul, tetapi hadirnya masyarakat sipil yang kuat dapat melakukan kontrol atas kemungkinan pemerintah menyalahgunakan kekuasaan.

Bahwa pemilu yang bebas dan adil adalah kriteria pertama demokrasi, tidak perlu diperdebatkan lagi. Sebab melalui pemilu, rakyat bisa memilih wakil-wakilnya untuk duduk di pemerintahan, sementara para calon pejabat pemerintah bisa berkompetisi untuk mendapatkan dukungan suara rakyat. Inilah demokrasi prosedural sebagaimana disebut oleh Schumpeter. Namun Tilly (2007: 7) mengingatkan, bahwa dalam memahami demokrasi pendekatan konstitusional tidak bisa diabaikan. Ini bukan semata konstitusi merupakan dasar hukum untuk memastikan hubungan yang memerintah (pejabat pemerintah) dengan yang diperintah (warga negara), tetapi juga hubungan-hubungan antarlembaga negara, serta jaminan perlindungan hak-hak dasar warga negara.

Konsep awal konstitusi di negara kota Athena dihidupkan kembali oleh Locke, Montesquieu, dan Rousseau untuk membatasi kekuasaan raja. Adapun konstitusi modern pertama kali disahkan oleh para pendiri Amerika Serikat (1787) menyusul Kemerdekaan Amerika Serikat (1776). Revolusi Prancis (1789-1799) tidak saja berhasil meruntuhkan monarki absolut yang telah bertahan berabad-abad, tetapi juga mendorong terciptanya tatanan baru bernegara yang dilandasi konstitusi. Inggris sebetulnya telah meletakkan dasar-dasar negara konstitusional melalui Magna Charta 1215, namun dokumen tersebut baru sebatas mengatur hubungan raja dan kaum bangsawan. Perkembangan sejarah konstitusi didorong oleh Revolusi Amerika dan Revolusi Prancis yang mengubah kerajaan menjadi negara konstitusional. Konsep kedaulatan rakyat yang dilahirkan oleh teori kontrak sosial dan teori negara hukum telah mengubah tatanan politik Eropa pada abad XIX sehingga melahirkan gelombang demokrasi pertama (1828-1926).

Jadi, membahas demokrasi tidak bisa dilepaskan dari negara. Sebab, lokus demokrasi memang berada di dalam negara, khususnya untuk

mengatur hubungan penguasa negara dan warga negara. Jika menurut ilmu hukum tata negara, unsur negara adalah wilayah, rakyat, pemerintah, dan pengakuan pihak luar, maka demokrasi adalah tatanan yang mengatur hubungan rakyat dengan pemerintah. Hubungan pertama terjadi pada saat pemilu, ketika demokrasi membebaskan rakyat untuk memilih calon-calon pejabat pemerintah, baik yang duduk di lembaga legislatif maupun eksekutif. Hubungan kedua terjadi pada pascapemilu ketika demokrasi mengharuskan pemerintah melibatkan rakyat dalam membuat kebijakan publik, dan sebaliknya demokrasi menuntut partisipasi rakyat dalam membuat kebijakan dan mengontrol pelaksanaannya. Nah, pada dua bentuk hubungan tersebut, muncul pihak ketiga, yaitu partai politik.

Dalam pemilu, partai politik mengajukan calon-calon pemimpin untuk dipilih oleh rakyat untuk menjadi wakil-wakilnya di pemerintahan. Sementara dalam pengambilan kebijakan, partai politik menjadi jembatan antara rakyat dengan pemerintah. Sebagai organisasi yang berada di tengah-tengah rakyat, partai politik menangkap aspirasi rakyat, lalu mengagregasi aspirasi untuk disampaikan dan diperjuangkan oleh kader-kadernya yang duduk di pemerintahan. Melihat posisi dan fungsi tersebut, maka dalam negara demokrasi partai politik tidak bisa diabaikan. Sebab, tanpa partai politik mustahil demokrasi bisa berjalan.

Buku ini membahas demokrasi dan pemilu. Demokrasi sebagai nilai dan tatanan dalam kerangka negara, dan pemilu sebagai syarat demokrasi. Jika demokrasi dikembalikan ke makna asalnya sebagai pemerintahan langsung oleh rakyat sebagaimana pernah dipraktikkan di negara kota Athena, maka hal itu tidak mungkin dilakukan di negara-negara modern yang memiliki wilayah luas dan penduduk banyak. Demokrasi perwakilan adalah pilihan yang paling mungkin, dan untuk mewujudkan demokrasi perwakilan, pemilu adalah instrumennya. Melalui pemilu bebas dan adil, rakyat bisa memilih wakil-wakilnya untuk duduk di pemerintahan; melalui pemilu periodik, rakyat bisa menilai kinerja masing-masing pejabat sehingga bisa memilih atau tidak memilih (kembali) mereka untuk duduk (kembali) di pemerintahan. Tentu saja sifat hubungan pemerintah dengan rakyat melalui pemilu berbeda-beda, tergantung luas wilayah, jumlah penduduk, kondisi sosial ekonomi dan politik, serta latar belakang sejarah masing-masing. Untuk melihat dan menilai bagaimana demokrasi dan pemilu bekerja, buku ini akan melihat dari tiga sisi: bentuk dan susunan negara, sistem pemerintahan, dan sistem kepartaian.

Para ahli hukum tata negara membedakan dua jenis bentuk negara, yaitu monarki dan republik. Lalu mereka membedakan tiga jenis susunan negara, yaitu negara kesatuan dengan contoh Inggris, negara federal dengan contoh Amerika Serikat, dan negara konfederasi dengan contoh Uni Eropa. Negara kesatuan memiliki pemerintahan pusat yang memegang semua kekuasaan pemerintahan tetapi bisa membaginya ke pemerintahan daerah (desentralisasi); sebaliknya negara federal terdiri dari negara-negara bagian yang masing-masing memiliki kekuasaan sendiri, tetapi mereka menyerahkan kekuasaan tertentu kepada negara federal untuk menjaga kepentingan bersama. Sementara itu negara konfederasi terdiri dari beberapa negara yang bergabung hanya untuk mengurus masalah tertentu, sehingga sifat pemerintahannya terbatas. Dengan bentuk dan susunan negara berbeda-beda, maka karakter pemerintahannya juga berbeda-beda sehingga memerlukan sistem pemilu yang berbeda-beda juga.

Secara umum sistem pemerintahan di dunia ini bisa dibedakan menjadi tiga, yaitu sistem pemerintahan parlementer dengan contoh Inggris, sistem pemerintahan presidensial dengan contoh Amerika Serikat, dan sistem pemerintahan campuran atau semipresidensial dengan contoh Prancis. Perbedaan pokok antara sistem pemerintahan parlementer dengan sistem pemerintahan presidensial terletak pada bagaimana eksekutif dibentuk, bekerja, dan bertanggungjawab. Dalam sistem parlementer, parlemen memilih perdana menteri dan anggota kabinet di kalangan anggota parlemen, sehingga hanya diperlukan sekali pemilu, yakni pemilu anggota parlementer. Sedangkan dalam sistem pemerintahan presidensial, baik anggota parlemen maupun presiden sama-sama dipilih melalui pemilu, sehingga terdapat dua jenis pemilu, yaitu pemilu anggota parlemen dan pemilu presiden. Sementara itu sistem campuran atau semipresidensial lebih kompleks karena menggabungkan ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial. Sistem ini memerlukan dua jenis pemilu untuk memilih presiden dan anggota parlemen, selanjutnya presiden terpilih mengangkat perdana menteri dan anggota kabinet atas persetujuan parlemen. Sejarah awal demokrasi di Inggris, Amerika Serikat, dan Prancis menghasilkan sistem pemerintahan yang berbeda dan memerlukan sistem pemilu yang berbeda juga.

Setelah meninjau demokrasi dan pemilu dari bentuk dan susunan negara serta sistem pemerintahan, pembahasan dilanjutkan dari sisi

kepartaian. Sebagai organisasi yang menjembatani pemerintah dan rakyat, partai politik memiliki peran strategis. Pertama, partai politik menominasikan calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif untuk dipilih dalam pemilu; kedua, partai politik memiliki kader-kadernya di legislatif maupun eksekutif sehingga bisa menggalang aspirasi rakyat untuk disampaikan pemerintah untuk dibuat kebijakan. Hubungan partai politik dan rakyat pada saat pemilu dan pascapemilu sangat dipengaruhi oleh bentuk dan susunan negara dengan sistem pemerintahan. Hubungan-hubungan inilah yang membentuk sistem pemilu di masing-masing negara yang kemudian memengaruhi pembentukan sistem kepartaian: sistem satupartai, sistem dominanpartai, sistem duapartai, dan sistem multipartai.

C. SISTEMATIKA

Buku ini terdiri dari enam bab. **Bab 1 Pendahuluan** memaparkan latar belakang penulisan buku dan menjelaskan mengapa demokrasi dan pemilu dilihat dari tiga sisi: bentuk dan susunan negara, sistem pemerintahan, dan sistem kepartaian. Namun sebelum masuk ke pokok-pokok bahasan tersebut akan dibahas terlebih dahulu perjalanan sejarah demokrasi baik sebagai nilai maupun tatanan pemerintahan, serta perkembangan pemilu sebagai syarat terwujudnya demokrasi modern atau demokrasi perwakilan.

Bab 2 Demokrasi memaparkan kondisi demokrasi paling aktual, lalu menyusuri perjalanan sejarahnya ke belakang, termasuk perdebatan dan pencarian sistem pemerintahan sampai ke asal muasal demokrasi di negara kota Athena pada abad VI-IV SM. Pemaparan demokrasi dari kondisi aktual lalu mundur ke belakang sampai ke asal muasalnya ini bertujuan untuk memberi gambaran tentang bagaimana demokrasi digagas, diperjuangkan, dan dipraktikkan.

Bab 3 Pemilu membahas bagaimana pemilu diselenggarakan di Eropa Barat dan Amerika Serikat sebagai bentuk awal demokrasi perwakilan. Perbedaan bentuk dan susunan negara serta sistem pemerintahan menyebabkan pemilu dipraktikkan secara berbeda-beda di setiap negara, sehingga pada abad XX berkembang berbagai macam sistem pemilu. Meskipun demikian terdapat sejumlah prinsip dasar yang menentukan, apakah pemilu di suatu negara itu merupakan praktik politik demokratis atau tidak.

Bab 4 Negara membahas tentang negara yang merupakan lokus demokrasi dan pemilu dipraktikkan. Pemaparan teori-teori negara memudahkan pemahaman tentang negara sebagai entitas hukum dan politik, yang berbeda dengan pemerintah. Bentuk negara (monarki atau republik) dan susunan negara (kesatuan atau federal) memengaruhi struktur pemerintahan sehingga praktik demokrasi dan pemilu harus menyesuaikan struktur pemerintahan tanpa harus melanggar prinsip-prinsip pemilu demokratis.

Bab 5 Pemerintah menjelaskan hubungan antara legislatif dengan eksekutif yang menghasilkan tiga sistem pemerintahan: sistem parlementer, sistem presidensial, dan sistem campuran atau semipresidensial. Apabila dikombinasikan dengan bentuk dan susunan negara, maka rekayasa sistem dan format pemilu dapat menjadi jalan untuk mencapai tujuan politik demokratis: keterwakilan politik, integrasi politik, dan pemerintahan efektif. Pengalaman beberapa negara dengan bentuk dan susunan negara dan sistem pemerintahan yang berbeda bisa menjadi rujukan.

Bab 5 Partai Politik menjelaskan hubungan saling memengaruhi antara sistem pemerintahan dan sistem pemilu dalam pembentukan sistem kepartaian. Sesungguhnya banyak konstitusi yang tidak menyebut partai politik dalam sistem ketatanegaraan, bahkan para perumus konstitusi cenderung mengabaikan peran partai politik. Namun kenyataannya pemerintahan demokratis tidak bisa berfungsi baik tanpa partai politik. Mereka tidak hanya mengajukan calon-calon untuk dipilih rakyat, tetapi juga menjadi penghubung pemerintah dan warga negara.

Akhirnya, **Bab 6 Penutup** berupa ikhtisar atas pembahasan bab-bab sebelumnya. Beberapa hal-hal penting perlu ditegaskan kembali untuk menangkap pesan utama yang dikemukakan dalam buku ini. Pada bab ini disampaikan catatan akhir sebagai pengingat kepada penulis maupun pihak lain, bahwa masih banyak yang perlu diperjelas dan ditulis lagi demi mencapai pemahaman tentang demokrasi dan pemilu yang lebih komprehensif.

BAB 2

DEMOKRASI

A. DEMOKRASI TERKINI

Sebagai nilai dan tatanan, demokrasi terus berevolusi. Dipraktikkan pertama kali di negara kota Athena pada abad VI-IV SM berlanjut pada Republik Romawi pada Abad IV-I SM, demokrasi tenggelam oleh monarki absolut dan gereja selama limabelas abad. Gagasan sekularisasi negara pada abad XVII membawa Kemerdekaan Amerika Serikat (1776) dan Revolusi Prancis (1789), lalu menghidupkan kembali demokrasi di Eropa dan Amerika pada abad XIX. Pasca-Perang Dunia II, semua rezim di dunia mengklaim sebagai penganut demokrasi meski pratiknya berbeda-beda. Jatuhnya rezim komunis di Yugoslavia (1990) dan Uni Soviet (1991) membuat demokrasi meluas hingga pada dekade kedua abad XXI ini, 60 persen lebih negara di dunia menjadi penganutnya. Perjalanan panjang demokrasi diwarnai perdebatan gagasan dan beragam praktik. Berangkat dari kondisi terkini, dapat ditelusuri ke belakang untuk melihat kembali bagaimana demokrasi digagas dan dipraktikkan dari masa ke masa.

Kondisi demokrasi terkini bisa dilihat dari hasil survei demokrasi global yang dilakukan oleh tiga lembaga terkemuka: Freedom House, Economist Intelligence Unit, dan International IDEA. Dalam satu dekade terakhir, laporan tahunan hasil survei demokrasi global tiga lembaga tersebut menjadi rujukan banyak kalangan dalam melihat kondisi demokrasi global terkini. Freedom House adalah organisasi nirlaba yang sejak berdirinya mengusung paham liberalisme. Economist Intelligence Unit adalah perusahaan yang memberikan layanan bisnis berupa laporan bulanan dan tahunan tentang kondisi ekonomi dan politik suatu negara, termasuk laporan industri dan risiko bisnisnya. Sedangkan International IDEA adalah organisasi kerjasama antarnegara untuk mempromosikan demokrasi di seluruh dunia.

Freedom House melaporkan, pada 2020 dari 195 negara dan 15 teritori, terdapat 83 bebas (*free*), 63 bebas sebagian (*partly free*), dan 49 tidak bebas (*not free*). Laporan Economist Intelligence Unit 2020 menggambarkan kondisi demokrasi 164 negara anggota PBB, yang mana terdapat 20 negara demokrasi penuh (*full democracy*), 55 negara demokrasi cacat (*flawed democracy*), 39 negara rezim hibrida (*hybrid rezim*), dan 53 negara otoriter (*authoritarian rezim*). Dan Laporan International IDEA 2020 menyatakan dunia terdiri dari 97 negara demokrasi, 28 negara hibrida, dan 31 negara nondemokrasi.

Freedom House menggunakan konsep kebebasan untuk mengukur kondisi sosial politik suatu negara, sehingga survei globalnya menghasilkan tiga jenis negara: bebas (*free*), bebas sebagian (*partly free*), dan tidak bebas (*not free*). Materi survei disusun berdasarkan Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia 1948 dan diberlakukan di semua negara dan wilayah, tanpa memandang lokasi geografis, etnis, agama, atau tingkat ekonomi. Menurut Freedom House, kebebasan semua orang paling baik dicapai dalam masyarakat demokrasi liberal. Oleh karena itu survei ini menilai hak politik dan kebebasan sipil yang nyata-nyata dinikmati oleh individu daripada kinerja pemerintah atau pemerintah itu sendiri. Freedom House tidak percaya bahwa jaminan hukum atas hak politik dan kebebasan sipil, seperti tertera dalam konstitusi dengan sendirinya bisa terwujud dalam kehidupan sehari-hari.

Bagi Freedom House derajat kebebasan suatu negara bisa dibaca sebagai kualitas demokrasi di negara yang bersangkutan. Derajat kebebasan itu ditentukan dua kategori, yaitu hak politik dan kebebasan sipil (Tabel 2.1). Hak politik terdiri dari tiga subkategori, yaitu proses pemilu (3 indikator), pluralisme dan partisipasi politik (4 indikator) dan berfungsinya pemerintahan (3 indikator). Sedangkan kategori kebebasan sipil terdiri dari empat subkategori, yaitu kebebasan berekspresi dan berkeyakinan (4 indikator), hak berserikat dan berorganisasi (3 indikator), supremasi hukum (4 indikator), dan otonomi pribadi dan hak-hak individu (4 indikator). Setiap indikator diberi nilai 0 (terendah) sampai 4 (tertinggi), sehingga skor tertinggi kategori hak politik adalah 40 (untuk 10 pertanyaan) dan skor tertinggi kategori kebebasan sipil adalah 60 (untuk 15 pertanyaan). Kombinasi skor hak politik dan kebebasan sipil, menentukan status bebas (*free*), bebas sebagian (*partly free*), dan tidak bebas (*not free*).

Freedom in the World 2020 memberikan penandaan “demokrasi elektoral” bagi negara-negara yang telah memenuhi standar minimum tertentu untuk hak politik dan kebebasan sipil. Penandaan “demokrasi elektoral” memerlukan skor 7 atau lebih baik di subkategori proses elektoral, skor hak politik keseluruhan 20 atau lebih baik, dan skor kebebasan sipil keseluruhan 30 atau lebih baik. Penandaan “demokrasi elektoral” tidak disamakan dengan demokrasi liberal, sebuah istilah yang menyiratkan kepatuhan lebih kuat atas cita-cita demokrasi dan kebebasan sipil yang lebih luas. Dalam *Freedom in the World 2020*, sebagian besar negara bebas (*free*) dapat dianggap sebagai negara demokrasi liberal, sementara beberapa negara bebas sebagian (*partly free*) mungkin memenuhi syarat sebagai negara “demokrasi elektoral”, tetapi bukan negara demokrasi liberal.

TABEL 2.1: INDIKATOR HAK POLITIK DAN KEBEBASAN SIPIL

KATEGORI	INDIKATOR
Hak Politik	
Proses elektoral	1. Apakah kepala pemerintahan yang sekarang atau pimpinan otoritas nasional lainnya dipilih melalui pemilu yang bebas dan adil? 2. Apakah perwakilan legislatif nasional yang sekarang dipilih melalui pemilu yang bebas dan adil? 3. Apakah undang-undang dan kerangka kerja pemilu bersifat adil, dan apakah mereka diterapkan secara imparisial oleh badan penyelenggara pemilu terkait?
Pluralisme dan partisipasi politik	1. Apakah rakyat memiliki hak untuk berorganisasi dalam partai politik yang berbeda atau kelompok politik kompetitif lain pilihan mereka, dan apakah sistem ini bebas dari hambatan yang tidak semestinya untuk naik turunnya partai atau kelompok yang bersaing ini? 2. Adakah peluang yang realistis bagi oposisi untuk meningkatkan dukungannya atau memperoleh kekuasaan melalui pemilu? 3. Apakah pilihan politik rakyat bebas dari dominasi kekuatan yang berada di luar lingkup politik, atau oleh kekuatan politik yang menggunakan cara ekstra-politik? 4. Apakah berbagai segmen penduduk (termasuk etnis, agama, jenis kelamin, LGBT, dan kelompok terkait lainnya) memiliki hak politik dan kesempatan elektoral yang penuh?

KATEGORI	INDIKATOR
Berfungsinya pemerintahan	1. Apakah kepala pemerintahan dan perwakilan legislatif nasional terpilih menentukan kebijakan pemerintahan? 2. Apakah pengamanan terhadap korupsi pejabat kuat dan efektif? 3. Apakah pemerintahan bekerja dengan keterbukaan dan transparansi?
Kebebasan Sipil	
Kebebasan berekspresi dan berkeyakinan	1. Adakah media yang bebas dan independen? 2. Apakah setiap orang bebas mempraktikkan dan mengekspresikan keyakinan agama atau ketidakyakinannya di depan umum dan pribadi? 3. Adakah kebebasan akademik, dan apakah sistem pendidikan bebas dari indoktrinasi politik yang luas? 4. Apakah setiap orang bebas mengekspresikan pandangan pribadi mereka tentang politik atau topik sensitif lainnya tanpa rasa takut akan pengawasan atau pembalasan?
Hak berserikat dan berorganisasi	1. Adakah kebebasan berkumpul? 2. Adakah kebebasan bagi organisasi nonpemerintahan, khususnya yang terlibat dalam kerja hak asasi manusia dan terkait pemerintahan? 3. Adakah kebebasan untuk serikat pekerja dan organisasi profesional atau buruh yang serupa?
Supremasi hukum	1. Adakah lembaga peradilan yang independen? 2. Apakah proses hukum yang semestinya berlaku dalam masalah perdata dan pidana? 3. Adakah perlindungan dari penggunaan kekerasan fisik yang melawan hukum dan kebebasan dari peran dan pemberontakan? 4. Apakah undang-undang, kebijakan dan praktik menjamin perlakuan yang setara atas berbagai segmen penduduk?
Otonomi pribadi dan hak individu	1. Apakah setiap orang menikmati kebebasan bergerak, termasuk kemampuan untuk mengubah tempat tinggal, pekerjaan, atau pendidikan mereka? 2. Apakah setiap orang dapat menggunakan hak untuk memiliki properti dan mendirikan usaha pribadi tanpa campur tangan yang tidak semestinya dari aktor negara atau nonnegara? 3. Apakah setiap orang menikmati kebebasan sosial pribadi, termasuk pilihan pasangan menikah dan ukuran keluarga, perlindungan dari kekerasan dalam rumah tangga, dan pengendalian atas penampilan? 4. Apakah setiap orang menikmati kesetaraan kesempatan dan kebebasan dari eksploitasi ekonomi?

SUMBER: FREEDOM HOUSE, *FREEDOM IN THE WORLD 2020*.

Indeks demokrasi yang disusun oleh Economist Intelligence Unit dimaksudkan untuk mengukur kondisi demokrasi di 167 negara, yang

di antaranya 166 adalah negara berdaulat dan 164 adalah negara anggota PBB. Indeks ini pertama kali diterbitkan pada 2006, dengan pembaruan pada 2008, 2010 dan tahun-tahun berikutnya. Indeks didasarkan pada 60 indikator yang dikelompokkan dalam lima kategori berbeda, yang mengukur pluralisme, kebebasan sipil, dan budaya politik. Selain skor angka dan peringkat, indeks ini mengkategorikan setiap negara ke dalam empat jenis rezim: demokrasi penuh (*full democracy*), demokrasi cacat (*flawed democracy*), rezim hibrida (*hybrid rezim*), dan rezim otoriter (*authoritarian rezim*).

Demokrasi penuh adalah negara-negara di mana kebebasan sipil dan kebebasan politik fundamental tidak hanya dihormati tetapi juga diperkuat oleh budaya politik yang kondusif bagi berkembangnya prinsip-prinsip demokrasi. Negara-negara ini memiliki sistem *checks and balances* pemerintahan yang valid, peradilan independen yang keputusannya ditegakkan, pemerintah yang berfungsi memadai, dan media yang beragam dan independen. Negara-negara ini hanya memiliki sedikit masalah dalam berfungsinya demokrasi.

Demokrasi cacat adalah negara yang pemilunya adil dan bebas serta kebebasan sipil yang mendasar dihormati tetapi memiliki masalah (misalnya pelanggaran kebebasan media dan penindasan kecil terhadap oposisi dan kritik politik). Negara-negara ini memiliki kesalahan yang signifikan dalam aspek demokrasi lainnya, termasuk budaya politik yang terbelakang, tingkat partisipasi yang rendah dalam politik, dan masalah dalam fungsi pemerintahan.

Rezim hibrida adalah negara-negara dengan kecurangan pemilu yang biasa, yang mencegah mereka menjadi negara demokrasi yang adil dan bebas. Negara-negara ini umumnya memiliki pemerintah yang memberikan tekanan pada oposisi politik, peradilan yang nonindependen, korupsi yang meluas, pelecehan dan tekanan yang ditempatkan pada media, supremasi hukum yang lemah, dan kesalahan yang lebih besar daripada demokrasi yang cacat di ranah budaya politik yang terbelakang, tingkat rendah partisipasi dalam politik, dan masalah dalam fungsi pemerintahan.

Rezim otoriter adalah negara di mana pluralisme politik tidak ada atau sangat terbatas. Negara-negara ini seringkali merupakan monarki absolut atau kediktatoran, mungkin memiliki beberapa institusi demokrasi konvensional tetapi dengan sedikit signifikansi, pelanggaran

dan penyalahgunaan kebebasan sipil adalah hal yang biasa, pemilu (jika terjadi) tidak adil dan bebas, media seringkali milik negara, atau dikendalikan oleh kelompok-kelompok yang terkait dengan rezim yang berkuasa, pengadilan tidak independen, dan penyensoran dan penindasan terhadap kritik pemerintah adalah hal yang biasa.

Bagaimana metode pengukuran demokrasi hingga sampai pada kesimpulan kondisi suatu negara masuk kategori demokrasi penuh, demokrasi cacat, rezim hibrida, atau rezim otoriter? Sebagaimana dijelaskan dalam laporan tahunan, indeks demokrasi adalah rata-rata bobot berdasarkan jawaban 60 pertanyaan, masing-masing dengan dua atau tiga jawaban alternatif yang diperbolehkan. Kebanyakan jawaban merupakan penilaian para ahli. Beberapa jawaban disediakan oleh survei opini publik dari masing-masing negara. Dalam hal negara yang tidak ada hasil surveinya, hasil survei untuk negara-negara yang serupa, dan penilaian para ahli digunakan untuk mengisi kekosongan.

Pertanyaan dikelompokkan ke dalam lima kategori: proses pemilu dan pluralisme, kebebasan sipil, berfungsinya pemerintahan, partisipasi politik, dan budaya politik. Setiap jawaban dikonversi ke skor, baik 0 atau 1, atau untuk pertanyaan dengan tiga jawaban, 0, 0,5, atau 1. Dengan pengecualian tertentu dan terbatas, dalam setiap kategori, skor ditambahkan, dikalikan sepuluh, dan dibagi dengan jumlah keseluruhan pertanyaan dalam kategori tersebut.

Dalam beberapa kasus, sebuah jawaban yang menghasilkan nol untuk satu pertanyaan membatalkan pertanyaan lainnya. Misalnya jika pemilu untuk lembaga legislatif nasional dan kepala pemerintahan tidak dianggap bebas (Pertanyaan 1), pertanyaan berikutnya, "*Apakah pemilu ... adil?*", tidak dipertimbangkan, namun secara otomatis diberi skor nol. Begitu pula, ada beberapa pertanyaan yang dianggap sedemikian penting sehingga skor yang rendah akan menghasilkan penalti terhadap jumlah keseluruhan skor untuk masing-masing kategorinya, yaitu: (1) "Apakah pemilu nasional bebas dan adil "; (2) "Keamanan pemilih"; (3) "Pengaruh kekuatan asing terhadap pemerintahan"; (4) "Kemampuan pegawai negeri sipil untuk melaksanakan kebijakan ".

Lima indeks kategori, yang tercantum dalam laporan, kemudian dirata-ratakan untuk menemukan indeks demokrasi suatu negara. Indeks demokrasi, yang dibulatkan menjadi dua desimal, menentukan klasifikasi tipe rezim negara. Laporan tahunan juga membahas indeks

demokrasi lainnya, misalnya oleh Freedom House, dan memperdebatkan beberapa pilihan yang dibuat oleh tim dari Economist Intelligence Unit. Dalam perbandingan ini, penekanan yang lebih tinggi ditempatkan pada opini dan sikap publik, sebagaimana diukur oleh survei; namun di lain pihak, standar kehidupan perekonomian tidak dibobotkan sebagai satu kriteria negara demokrasi, seperti dilakukan oleh beberapa peneliti lainnya.

International IDEA menyusun *Global State of Democracy (GSoD) Index* untuk mengukur kadar demokrasi negara secara global. Indeks GSoD merupakan alat kuantitatif untuk mengukur evolusi demokrasi dalam berbagai aspek secara longitudinal, dimulai sejak 1975 hingga sekarang. Indeks ini menekankan pengendalian rakyat terhadap proses pembuatan keputusan dan terhadap pembuat keputusan, serta kesetaraan warga negara dalam pengendalian tersebut ke dalam lima atribut utama demokrasi yang terdiri dari 16 subatribut dan 97 indikator (Tabel 2.2). Dengan menggunakan pemahaman demokrasi yang luas, Indeks GSoD tidak menyajikan sebuah indeks demokrasi menyeluruh dengan skor tunggal bagi setiap negara sehingga memungkinkan negara-negara demokrasi tersebut diberi peringkat.

TABEL 2.2: ATRIBUT DEMOKRASI DALAM INDEKS GSoD

ATRIBUT	INDIKATOR
Pemerintahan Perwakilan	Pemerintah perwakilan mencakup sejauh mana akses ke kekuasaan politik bebas dan setara sebagaimana ditunjukkan melalui pemilu yang kompetitif, inklusif, dan teratur. Hal ini meliputi empat subatribut: pemilu bersih, hak pilih inklusif, partai politik yang bebas, dan pemerintahan yang dipilih.
Hak Asasi Manusia	Hak asasi menangkap sejauh mana kebebasan sipil di dihormati, dan apakah rakyat memiliki akses ke sumber daya dasar yang memungkinkan partisipasi aktif mereka dalam proses politik. Aspek ini bertumpang tindh secara signifikan dengan persetujuan internasional tentang hak sipil dan politik, serta hak ekonomi, sosial, dan budaya. Atribut ini meliputi tiga subatribut, yakni akses mendapat keadilan, kebebasan sipil, serta hak-hak sosial dan kesetaraan. Atribut ini juga mencakup subkomponen berikut: kebebasan berekspresi, kebebasan berserikat dan berkumpul, kebebasan bergerak, kebebasan beragama, integritas dan keamanan pribadi, kesetaraan kelompok sosial, kesetaraan gender, dan kesejahteraan dasar.

ATRIBUT	INDIKATOR
Pengawasan Pemerintahan	Pengawasan pemerintahan mengukur pengendalian yang efektif atas kekuasaan eksekutif. Hal ini meliputi tiga sub-atribut, yakni parlemen yang efektif, kemandirian yudisial, dan integritas media.
Administrasi yang Imparsial	Administrasi yang imparsial memperhatikan bagaimana keputusan politik yang adil dan dapat diprediksi diimplementasikan, dan oleh karenanya mencerminkan aspek kunci supremasi hukum. Hal ini meliputi dua subatribut, yakni ketiadaan korupsi dan penegakan hukum yang dapat diperkirakan.
Keterlibatan Partisipatif	Keterlibatan partisipatif mengukur partisipasi warga negara secara formal dan informal dalam proses politik. Karena menangkap fenomena yang berbeda, subatribut pada aspek ini (yaitu partisipasi masyarakat sipil, partisipasi elektoral, demokrasi langsung dan demokrasi lokal) tidak digabungkan dalam suatu indeks tunggal.

SUMBER: INTERNATIONAL IDEA, *THE GLOBAL STATE OF DEMOCRACY 2019*.

Dibandingkan pengukuran demokrasi lainnya, Indeks GSoD memiliki beberapa perbedaan: waktu yang panjang, yakni sejak 1975; jumlah negara yakni 158; penggabungan dan penggunaan sumber data yang berbeda; dan adanya perkiraan ketidakpastian bagi pengguna. Hal ini memungkinkan para pengguna menilai apakah perbedaan-perbedaan skor itu secara statistik signifikan. Indeks GSoD terdiri atas skor atribut dan subatribut per negara per tahun. Penilaiannya dalam rentang skor 0 hingga 1, di mana 0 menunjukkan pencapaian terendah dalam sampel dan 1 adalah yang tertinggi.

Global State of Democracy 2019 mengenalkan klasifikasi rezim politik berdasarkan Indeks GSoD. Klasifikasi bertujuan memfasilitasi pemahaman indeks, meningkatkan analisis dan memastikan relevansi kebijakan yang lebih besar dari data. Indeks GSoD mendefinisikan tiga tipe rezim politik: negara demokrasi (dengan kinerja beragam), rezim hibrida, dan negara nondemokrasi.

Perulangan pertama Indeks GSoD mencakup periode 1975- 2015. Data dimutakhirkan setiap tahun dan karenanya laporan ini mencakup data hingga 2019. Indeks GSoD sekarang meliputi 158 negara di dunia. Kebijakan diambil untuk mengecualikan negara-negara dengan penduduk kurang dari satu juta karena ketersediaan data yang tidak merata di negara tersebut. Indeks GSoD mencakup enam wilayah: Afrika, Asia dan Pasifik, Eropa, Amerika Latin dan Karibia, Timur Tengah, dan

Amerika Utara. Pengelompokan negara dalam wilayah ini terutama mengikuti logika geografis, di samping juga memperhitungkan tautan historis dan budaya, khususnya di subdivisi regional.

Indikator-indikator demokrasi yang digunakan Freedom House, Economist Intelligence Unit, dan International IDEA untuk mengukur demokratis-tidaknya suatu negara kurang lebih sama. Memang terdapat perbedaan rumusan dan pembobotan masing-masing; demikian juga dengan metode survei yang digunakan. Namun jika diperhatikan seluruhnya, indikator-indikator demokrasi yang dirumuskan tiga lembaga survei tersebut bisa dikelompokkan menjadi empat kriteria utama demokrasi (Gambar 2.1).

GAMBAR 2.1: KRITERIA UTAMA DEMOKRASI



Pertama, pemilu bebas dan adil (*free and fair election*). Melalui pemilu rakyat memilih anggota legislatif dan menunjuk pejabat eksekutif. Inilah perwujudan konsep *demos* dan *kratos*. Pemilu merupakan instrumen utama demokrasi perwakilan, mengingat negara moderen yang memiliki penduduk jutaan dan wilayah luas, demokrasi langsung seperti dipraktikkan di Athena, tidak mungkin dijalankan. Pemilu bebas dan

adil tidak hanya menuntut adanya kompetisi terbuka di antara partai-partai politik dan para calon, tetapi juga mengharuskan pelibatan semua warga negara dewasa tanpa melihat adanya perbedaan ras, etnis, agama, golongan, dan tingkat ekonomi. Prosedur pemilu juga harus menjamin kebebasan warga negara untuk memilih partai politik dan calon yang dipercayainya untuk duduk di lembaga legislatif dan pejabat eksekutif.

Kedua, pemerintahan efektif dan responsif. Pemerintahan perwakilan yang dihasilkan oleh pemilu bebas dan adil memberi jaminan legitimasi kuat sehingga mereka yang terpilih akan efektif dalam tugas dan wewenangnya. Nilai dan tatanan demokrasi mengharuskan pemerintahan terbuka dan bertanggungjawab, sehingga semua komponen pemerintah, termasuk di dalamnya birokrasi, harus bekerja efisien dan menjauhi korupsi. Dinamika kehidupan sosial mengharuskan pemerintah responsif terhadap tuntutan rakyat, terutama dalam mencari keadilan dan meraih kesejahteraan. Fungsi *checks and balances* antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif menciptakan sistem pemerintahan terkendali sehingga bisa dihindari penyalahgunaan kekuasaan. Anggota legislatif dan pejabat eksekutif tidak bisa bekerja seenaknya karena mereka dievaluasi secara periodik oleh rakyat melalui pemilu.

Ketiga, perlindungan hak asasi. Sebagai perwujudan gagasan kedaulatan rakyat, pada awalnya demokrasi mengemban misi membatasi kekuasaan negara (raja) sekaligus memaksa negara (raja) melindungi hak-hak dasar manusia, yaitu hak hidup, hak bebas beragama, dan hak milik. Konsep hak-hak dasar manusia itu terus berkembang hingga diumumkannya Deklarasi Hak Asasi Manusia pada 10 Desember 1948. Demokrasi mengharuskan negara melindungi hak politik dan kebebasan sipil, yang meliputi kebebasan berekspresi, kebebasan berserikat dan berkumpul, kebebasan bergerak, kebebasan beragama, dan lain-lain. Selanjutnya konsep hak asasi juga meliputi hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, yang terdiri dari hak integritas dan keamanan pribadi, kesetaraan kelompok sosial, kesetaraan gender, kesejahteraan dasar, dan kesempatan berusaha.

Keempat, masyarakat sipil yang percaya diri. Demokrasi menuntut tanggung jawab warga negara; demokrasi mengharuskan partisipasi dari warga negara dalam pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan orang banyak. Partisipasi dimungkinkan jika warga negara membentuk kelompok-kelompok sosial berdasarkan kesamaan orientasi

dan kepentingan. Organisasi-organisasi berbasis agama, etnis, bahasa, kedaerahan, dan lain-lain hidup bersama dengan organisasi-organisasi profesi, buruh, petani, akademisi, dan kelompok-kelompok hobi dan kepentingan. Dengan kebebasan berserikat dan berpendapat, masyarakat sipil menjaga pluralisme sekaligus menjadi pengontrol pemerintah dalam pengambilan kebijakan. Masyarakat sipil yang kuat juga ditandai oleh media independen dalam menyampaikan berita dan opini.

Jika dirumuskan secara singkat hubungan empat kriteria utama demokrasi adalah sebagai berikut ini. Pemilu merupakan syarat utama demokrasi karena tanpa pemilu mustahil pemerintahan oleh rakyat bisa diwujudkan. Sebagai instrumen utama demokrasi pemilu menghasilkan pemerintahan yang *legitimate* sehingga akan efektif dalam menjalankan roda pemerintahan. Pemerintahan demokratis bersifat terbuka dan bertanggung jawab atas perlindungan hak-hak asasi manusia warga negaranya. Hak-hak asasi itu meliputi hak politik dan kebebasan sipil serta hak ekonomi sosial dan budaya. Perlindungan hak-hak asasi warga negara mendorong terbentuknya masyarakat sipil yang percaya diri. Masyarakat sipil yang terdiri dari beragam organisasi dan asosiasi merupakan bentuk dari pluralisme sosial. Perbedaan-perbedaan orientasi, kepentingan, dan pandangan masyarakat tersebut merupakan input penting bagi pemerintah dalam merumuskan kebijakan. Sebaliknya, menjadi kewajiban pemerintah untuk menjaga pluralisme demi harmoni sosial. Termasuk kekuatan masyarakat sipil adalah media massa independen yang bekerja menyalurkan suara dan kepentingan masyarakat agar dapat didengar oleh pemerintah dan pihak lain.

B. MISI KESEJAHTERAAN

Ketika rezim komunis jatuh di Yugoslavia (1990) dan Uni Soviet (1991) para ilmuwan tidak menghubungkan kejatuhan rezim tersebut dengan kegagalan pembangunan ekonomi untuk mensejahterakan rakyatnya. Dua rezim otoriter tersebut jatuh semata-mata akibat pembusukan sistem politik sehingga tidak ada lagi generasi baru yang mampu menopangnya. Ketegangan dan konflik internal terus meningkat seiring dengan semakin uzurnya pemimpin puncak. Inilah yang menyebabkan mengapa kelahiran negara-negara demokrasi baru pecahan dari Yugoslavia dan Uni Soviet tidak diikuti oleh janji-janji ekonomi atau kesejahteraan rakyat. Demokrasi adalah urusan politik, sedang kesejahteraan adalah

urusan ekonomi, dua hal yang terpisah, tidak saling berhubungan. Faktanya, banyak negara miskin tetapi demokratis, seperti India, tetapi juga banyak negara makmur tetapi tidak demokratis, seperti China.

Hubungan demokrasi dan kesejahteraan sudah lama diperdebatkan. Menurut Friedman (1962) sistem politik demokratis akan memperkuat hak-hak ekonomi dan bermanfaat bagi pembangunan ekonomi. Kebebasan ekonomi mampu memelihara perekonomian sehingga demokrasi merupakan sistem ekonomi yang ideal untuk menciptakan kesejahteraan. Sebaliknya, menurut Brandeis sebagaimana disunting Strum (1995), demokrasi dan kesejahteraan merupakan dua konsep yang tidak bisa berjalan bersama. Suatu negara bisa saja berusaha untuk menjadi negara demokratis atau fokus pencapaian kesejahteraan, namun negara tersebut hanya bisa memilih untuk menjalani salah satu dari dua pilihan yang ada karena pada kenyataannya tidak ada satu pun negara bisa memiliki keduanya. Artinya, jika suatu negara ingin menciptakan kondisi demokratis, jangan berharap untuk bisa mencapai kesejahteraan, begitu juga sebaliknya.

Perdebatan tentang hubungan demokrasi (politik) dan ekonomi (kesejahteraan) yang muncul sejak demokrasi gelombang kedua tersebut terus berlanjut hingga memasuki abad XXI. Dalam hal ini Beetham (1999) merekonstruksikan perdebatan tersebut dengan baik. Awalnya dia mempersoalkan asumsi konvensional tradisi ilmu politik Anglo Amerika yang mengatakan bahwa ekonomi pasar merupakan prakondisi bagi perkembangan lembaga-lembaga politik demokratis. Selanjutnya dia mempertanyakan validitas asumsi ini karena interaksi antara *market economy* dengan *democratic polity* menghasilkan hubungan yang bersifat ambivalen. Artinya, bisa positif dan bisa pula negatif.

Menurut Beetham, hubungan positif tersebut terjadi berdasarkan beberapa argumen. Pertama, ekonomi pasar menarik urusan *economic responsibility* ke wilayah privat. Kedua, penerapan prinsip ekonomi pasar meningkatkan kualitas persaingan dalam pemilu. Ketiga, kebebasan politik dan ekonomi saling memperkuat. Keempat, baik *market economy* maupun *democratic polity* sama-sama memerlukan *rule of law*. Kelima, baik kedaulatan konsumen dalam ekonomi pasar maupun kedaulatan pemberi suara (*voters*) dalam demokrasi sama-sama tidak menghendaki paternalisme. Keenam, ekonomi pasar dibutuhkan untuk pertumbuhan ekonomi jangka panjang yang pada gilirannya memperkuat demokrasi

itu sendiri. Asumsi-asumsi itulah yang mendorong negara maju maupun berkembang terlibat dalam liberalisasi ekonomi sebagai jalan untuk menjamin pertumbuhan ekonomi jangka panjang.

Di samping hubungan yang positif, Beetham juga menunjukkan adanya hubungan negatif di antara entitas ekonomi dan politik tersebut. Pertama, keterbebasan pasar dari campur tangan negara membuat aktivitas ekonomi sulit dikontrol. Kedua, persaingan pasar akan menciptakan ketidakadilan sosial karena hanya menguntungkan pelaku ekonomi yang menguasai sumber daya ekonomi dan memiliki tingkat efisiensi yang tinggi dalam proses produksi dan distribusi. Ketiga, praktek ekonomi pasar yang mengutamakan *individual choice* dapat merusak keutuhan ranah publik yang demokratis dan mengoyak sikap saling percaya dalam masyarakat. Asumsi-asumsi inilah yang mendorong sejumlah negara untuk mengembangkan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) demi mengatasi marginalisasi dan ketimpangan sosial.

Lahir dan berkembangnya negara kesejahteraan tidak lepas dari konsep demokrasi sosial yang berkembang di Eropa pada awal abad XX. Menurut Heywood (2013: 43-45) perdebatan demokrasi pada masa itu dipengaruhi oleh dua hal: pertama, ekonomi Marxisme yang menghendaki sistem pemerataan dan pembagian pendapatan yang adil untuk seluruh rakyat; kedua, relaksasi kapitalisme agar lebih manusiawi (*humanizing capitalism*) untuk menciptakan keseimbangan antara pasar dan negara, serta antara individu dan masyarakat. Dengan demikian demokrasi sosial merupakan kompromi antara kapitalisme sebagai jalan meraih kekayaan dan hasrat mendistribusikan kekayaan sesuai dengan prinsip moral, bukan prinsip pasar. Jadi karakter utama demokrasi sosial adalah kepedulian terhadap golongan lemah dan rentan di masyarakat.

Negara kesejahteraan merupakan inti dari demokrasi sosial, berdasarkan tiga nilai utama: kebebasan, keadilan, dan solidaritas. Menurut Andersen (1990: 26-27), keberadaan negara kesejahteraan ditentukan oleh dua kriteria utama, yaitu *decommodification* dan *stratification*. Kriteria pertama menunjuk sejauh mana kehidupan seseorang terjamin tanpa ketergantungan pada pasar ketenagakerjaan, dan kriteria kedua menggambarkan lapisan-lapisan masyarakat yang memengaruhi kehidupan sosial ekonomi. Atas dua kriteria tersebut, Andersen membedakan tiga tipe negara kesejahteraan sesuai corak rezimnya (Tabel 2.3).

TABEL 2.3: TIPE NEGARA KESEJAHTERAAN

Tipe	Ciri-ciri
Rezim Liberal atau <i>Anglo-Saxon Welfare State</i> atau <i>Residual Welfare State</i> : Amerika Serikat, Inggris, Australia, Selandia Baru	Tipe ini ditandai oleh <i>means-tested assistance</i> , <i>modest universal transfers or social-insurance plans</i> , dan negara menyokong pasar dengan cara hanya memberikan jaminan atau subsidi minimum dari suatu skema kesejahteraan swasta. Rezim liberal ini mencerminkan komitmen-komitmen politik untuk memperkecil peran negara, mengindividualisasikan risiko-risiko, dan memajukan penyelesaian-penyelesaian melalui mekanisme pasar terhadap masalah-masalah kesejahteraan warga.
Rezim Sosial-Demokratik atau <i>Universal Welfare State</i> atau <i>Scandinavian Welfare State</i> : Swedia, Norwegia, Denmark.	Negara berkomitmen kuat mensejahterakan warganya secara menyeluruh. Institusi-institusi kesejahteraan yang dibentuk berhasil membangun solidaritas di antara kelompok-kelompok masyarakat yang berbeda dan berhasil membentuk koalisi pro-kesejahteraan. Negara menonjol karena pengaturan kebijakan publik meluas, yaitu mencakup perawatan sehari-hari, taman kanak-kanak, kesehatan, dan pendidikan. Dan terhadap layanan kesejahteraan negara menutup rapat-rapat dari pasar.
Rezim Konservatif atau Rezim Eropa Daratan: Jerman, Austria, Prancis, Italia, Belanda, Spanyol.	Negara melibatkan gereja dan keluarga dalam memajukan kesejahteraan. Negara tidak tergoda oleh efisiensi pasar, sebaliknya memberikan hak-hak sosial berdasarkan kelas dan kedudukan daripada kewarganegaraan. Partai-partai Kristen-Demokrat berperan besar dalam menyebarkan ide-ide negara kesejahteraan konservatif sebagaimana terlihat dari meluasnya peran gereja dan organisasi-organisasi keagamaan dalam layanan sosial perawatan sehari-hari, taman kanak-kanak, kesehatan, dan pendidikan.

SUMBER: PALGUNA, *WELFARE STATE VS GLOBALISASI*, 2019.

Meskipun hubungan antara demokrasi dan kesejahteraan masih terus jadi perdebatan, namun sebagian teoritis demokrasi sepakat untuk menempatkan kesejahteraan warga negara sebagai misi demokrasi. Di sinilah Tilly (2007: 6) menegaskan, bahwa substansi demokrasi adalah bagaimana pemerintah memajukan kondisi kehidupan politik, sosial, dan ekonomi. Demokrasi-tidaknnya suatu negara bergantung kepada sejauh mana pemerintah mengedepankan kesejahteraan rakyat di samping melindungi kebebasan, kesetaraan, keamanan, keadilan, musyawarah, dan perdamaian.

Bahkan dalam membahas tahap-tahap kematangan demokrasi, Sorensen (2003: 71) melihat titik krusial hubungan antara konsolidasi demokrasi dengan keberhasilan pembangunan ekonomi. Menurutnya, konsolidasi demokrasi adalah tahapan pendalaman demokrasi yang

ditandai pembentukan lembaga demokrasi dan kemajuan ekonomi. Tanpa mengubah ketimpangan ekonomi akan terjadi penurunan dukungan bagi pemimpin yang terpilih secara demokratis melalui pemilu. Di sinilah perlunya pemilu demokratis membentuk pemerintahan yang solid dan efektif bekerja dalam memerangi ketimpangan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan warga negara.

Indeks GSoD yang merupakan perangkat survei global demokrasi yang dikembangkan oleh International IDEA juga menempatkan kesejahteraan sebagai salah satu indikator untuk mengukur demokrasi-tidaknya suatu negara. Berbeda dengan Freedom House dan Economist Intelligence Unit yang membatasi diri pada hak politik dan kebebasan sipil, International IDEA menempatkan hak asasi yang cakupannya lebih luas. Indikator hak asasi manusia ini bertumpang tindih dengan hak politik dan kebebasan sipil dengan hak ekonomi, sosial, dan budaya. Indikator ini tak hanya akses mendapat keadilan, kebebasan berekspresi, kebebasan berserikat dan berkumpul, kebebasan bergerak, kebebasan beragama, tetapi juga keamanan pribadi, kesetaraan kelompok sosial, kesetaraan gender, dan kesejahteraan dasar.

Temuan penting dari *The Global State of Democracy 2019* adalah negara demokrasi tidak selalu mencapai hasil akhir yang berkelanjutan dan kesejahteraan seperti banyak diharapkan. Sejumlah pemerintahan yang terpilih secara demokratis gagal secara substansial untuk mengurangi korupsi, memajukan kesetaraan gender, mengurangi ketidaksetaraan sosial, politik dan ekonomi, atau menghasilkan lapangan kerja dan pertumbuhan ekonomi. Inilah yang menimbulkan ketidakpuasan warga negara kepada elit politik mapan sehingga membuka peluang bagi tampilnya tokoh-tokoh populis untuk menguasai pemerintahan melalui pemilu demokratis.

Namun Indeks GSoD menunjukkan bahwa sebagian besar negara hibrida yang tergoda dengan otoritarianisme dan nondemokrasi, tidak juga mencapai hasil akhir yang lebih baik. Sebaliknya, data menunjukkan bahwa negara demokrasi lebih mungkin menciptakan kondisi yang diperlukan bagi terwujudnya pembangunan berkelanjutan dibandingkan dengan negara nondemokrasi atau rezim hibrida. Di negara-negara demokrasi, tingkat kesetaraan gender secara keseluruhan lebih tinggi, akses ke kekuasaan politik lebih setara, lebih sedikit korupsi, lebih banyak kesejahteraan dasar, dan biasanya lebih mudah untuk memulai

usaha. Oleh karena itu, pilihannya bukan antara negara nondemokrasi atau hibrida dengan negara demokrasi, tetapi dunia memerlukan negara demokrasi yang lebih banyak dan lebih baik, demi mengejar misinya: kebebasan, kesetaraan, keadilan dan kesejahteraan.

C. PARTISIPASI DAN DELIBERASI

Pemilu adalah syarat bagi demokrasi; tanpa pemilu tidak mungkin rakyat dapat memilih sendiri wakil-wakilnya duduk di pemerintahan. Namun memberikan suara dalam pemilu saja tidaklah cukup. Demokrasi membutuhkan dukungan warga negara dalam pengelolaan pemerintahan. Mereka yang terpilih melalui pemilu demokratis dan duduk di lembaga pemerintahan, eksekutif maupun legislatif, bisa bertindak semena-mena dan berubah menjadi otoriter. Pengalaman Jerman sebelum Perang Dunia II dan beberapa negara Amerika Latin setelah Perang Dunia II, membuktikan hal itu.

Demokrasi memang sering dihancurkan oleh orang-orang bersenjata. Selama perang dingin, kudeta menyebabkan hampir tiga dari empat negara demokrasi runtuh, seperti terjadi di Argentina, Brazil, Ghana, Guatemala, Nigeria, Pakistan, Peru, Thailand, Turki, Uruguay, dan Yunani. Namun menurut Levitsky dan Ziblatt (2018: 2-6), ada cara lain untuk menghancurkan demokrasi, memang kurang dramatis tetapi sama destruktifnya. Demokrasi mati bukan di tangan jenderal melainkan di tangan pemimpin terpilih melalui pemilu. Beberapa pemimpin demikian membubarkan demokrasi dengan cepat, seperti Hitler, tetapi yang sering terjadi demokrasi digerus pelan-pelan.

Demokrasi juga tidak berarti manakala orang-orang yang terpilih melalui pemilu gagal menjalankan pemerintahan. Demokrasi menjadi lunglai oleh pemerintahan yang tidak efektif karena tak berdaya mengimbangi oposisi, pertikaian internal, sibuk mengurus diri sendiri, dan membiarkan korupsi. Oleh karena itu kelangsungan hidup demokrasi memerlukan dukungan rakyat. Demokrasi membutuhkan partisipasi politik rakyat, bukan sekadar mengikuti kampanye dan memberikan suara dalam pemilu untuk memilih anggota legislatif maupun pejabat eksekutif, tetapi juga terlibat dalam proses pengambilan kebijakan dan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan.

Menurut Budihardjo (1988: 1-5), partisipasi politik adalah kegiatan seseorang atau kelompok orang untuk ikut serta aktif dalam kehidupan

politik, yaitu dengan jalan memilih pemimpin dan memengaruhi kebijakan pemerintah. Kegiatan itu mencakup tindakan seperti memberikan suara dalam pemilu, menghadiri rapat umum, menjadi anggota partai politik atau kelompok kepentingan, mengadakan hubungan dengan pejabat pemerintah atau anggota parlemen, menyuarakan aspirasinya melalui media, termasuk demonstrasi dan mogok.

Partisipasi politik merupakan bentuk dari kedaulatan rakyat, yang dilaksanakan melalui kegiatan bersama untuk menetapkan tujuan-tujuan serta masa depan masyarakat, untuk memilih orang-orang yang memegang jabatan pemerintahan, serta untuk mengontrol jalannya pemerintahan. Partisipasi politik adalah aktivitas warga negara yang bertujuan memengaruhi pengambilan keputusan politik. Partisipasi politik dilakukan orang dalam posisinya sebagai warga negara, bukan sebagai politisi atau aparat negara. Adapun sifat partisipasi politik adalah sukarela, bukan dimobilisasi oleh negara atau pun partai politik yang berkuasa.

Partisipasi politik merupakan aspek penting demokrasi. Asumsinya, bahwa yang paling tahu tentang apa yang baik bagi dirinya adalah orang itu sendiri. Oleh karena itu setiap keputusan politik yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah, yang menyangkut dan memengaruhi kehidupan warga negara, maka warga negara harus ikut serta dalam menentukan isi keputusan tersebut. Dengan kata lain, demokrasi menuntut keikutsertaan warga negara dalam memengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik.

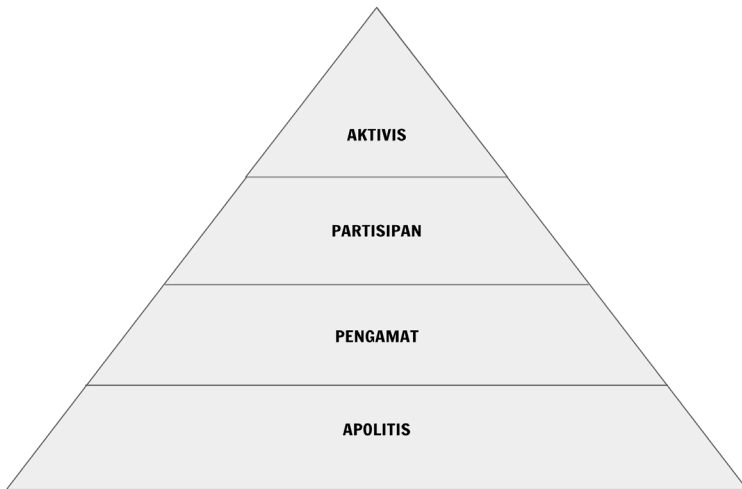
Berdasarkan pemahaman tersebut, Surbakti (1992: 140-141) merumuskan beberapa pengertian partisipasi politik. Pertama, berkaitan dengan kegiatan-kegiatan yang dapat diamati dan bukan merupakan sikap atau orientasi. Partisipasi politik hanya berhubungan dengan hal yang bersifat objektif, bukan subjektif. Kedua, kegiatan politik warga negara biasa dilaksanakan secara langsung maupun tidak langsung. Ketiga, kegiatan tersebut bertujuan untuk memengaruhi pengambilan keputusan, baik berupa bujukan atau dalam bentuk tekanan, bahkan penolakan terhadap keberadaan figur pelaku politik dan pemerintah. Keempat, kegiatan tersebut diarahkan kepada upaya untuk memengaruhi pemerintah tanpa peduli tingkat keberhasilan atau kegagalan dari efek yang timbul. Kelima, kegiatan yang dilakukan dapat melalui prosedur yang wajar dan tanpa kekerasan (konvensional) maupun dengan cara yang di luar prosedur wajar dan berupa kekerasan.

Huntington dan Nelson (1993) membedakan lima bentuk partisipasi politik. Pertama, pemilihan, yaitu kegiatan pemberian suara dalam pemilu, mencari dana partai politik, menjadi tim sukses, mencari dukungan bagi calon anggota legislatif maupun pejabat eksekutif, atau kegiatan lain yang berusaha memengaruhi hasil pemilu. Kedua, lobi, yaitu upaya perorangan atau kelompok menghubungi pimpinan politik dengan maksud memengaruhi keputusan mereka. Ketiga, kegiatan organisasi, yaitu partisipasi individu ke dalam organisasi, baik selaku anggota maupun pimpinan, guna memengaruhi pengambilan keputusan pemerintah. Keempat, berkontak, yaitu upaya individu atau kelompok dalam membangun jaringan dengan pejabat-pejabat pemerintah guna memengaruhi pengambilan keputusan mereka. Kelima, tindakan kekerasan, yaitu tindakan individu atau kelompok guna memengaruhi keputusan pemerintah dengan cara menciptakan kerugian fisik manusia atau harta benda, termasuk di sini adalah huru-hara, teror, kudeta, pembunuhan politik, pemberontakan, dan revolusi.

Sementara itu Roth dan Wilson (1980) lebih memilih partisipasi politik sebagai kegiatan sukarela dan bersifat positif. Semakin banyak orang terlibat kegiatan politik positif semakin baik buat penguatan demokrasi. Namun banyak juga warga negara yang memilih diam, tidak melakukan partisipasi politik. Mereka inilah yang disebut kelompok apatis: tidak tertarik, tidak paham, tidak peduli, atau memang tidak mungkin untuk melakukan karena berbagai sebab. Partisipasi politik memiliki bermacam bentuk dan intensitas. Berbagai macam partisipasi politik tersebut bisa digambarkan dalam bentuk piramida, di mana pada bagian dasar lebar lalu menyempit ke atas sesuai dengan intensitas kegiatan politik.

Warga negara yang apolitis jumlahnya paling banyak, lalu di atasnya terdapat kelompok pengamat, yaitu mereka yang menghadiri rapat umum atau kampanye, memberikan suara dalam pemilu, menjadi anggota kelompok kepentingan, mendiskusikan masalah politik, dan memperhatikan perkembangan politik. Di atas pengamat terdapat kelompok partisipan, yaitu mereka yang bertugas kampanye, menjadi anggota dan aktif dalam partai politik dan atau kelompok kepentingan, serta aktif dalam kegiatan proyek-proyek sosial. Ada pun kelompok yang berada di puncak piramida adalah para aktivis, yaitu mereka yang menempati posisi pejabat umum, pimpinan partai politik, pimpinan kelompok kepentingan, dan pimpinan organisasi sosial (Gambar 2.2).

GAMBAR 2.2: PIRAMIDA PARTISIPASI POLITIK



SUMBER: BUDIARDJO, *PARTISIPASI DAN PARTAI POLITIK*, 1988.

Arti penting partisipasi politik bagi demokrasi adalah kemampuannya dalam memperkuat legitimasi demokrasi sebagai pemerintahan rakyat. Menurut Haryanto (2005: 20-21), dalam dunia politik dikenal tiga konsep penting: kekuasaan, wewenang, dan legitimasi. Kekuasaan adalah kemampuan menggunakan sumber daya untuk memengaruhi proses politik. Wewenang adalah kekuasaan sah yang dimiliki pejabat pemerintah, legislatif maupun eksekutif. Sedangkan legitimasi adalah penerimaan dan pengakuan masyarakat atas wewenang yang dimiliki pembuat dan pelaksana keputusan politik.

Heywood (2013: 86-87) melihat adanya hubungan partisipasi politik dengan legitimasi demokrasi. Pertama, meski warga negara tidak eksplisit memberi persetujuan untuk diperintah, tetapi mereka melakukannya secara implisit setiap kali menghadiri kampanye, memberikan suara, menjadi anggota partai politik dan kelompok kepentingan, atau terlibat dalam protes dan demonstrasi. Kedua, esensi pemerintahan demokratis adalah kompromi, konsiliasi, dan negosiasi, di mana berbagai kepentingan dan kelompok dapat hidup bersama dalam damai melalui resolusi konflik nonkekerasan, seperti pemilihan, debat, kompetisi

partai politik dan lain-lain. Ketiga, demokrasi berfungsi sebagai sistem umpan-balik karena membuat “output” dari pemerintah selaras dengan “input” dari rakyat yang menuntut dengan berbagai cara: petisi, protes, demonstrasi, lobi, negosiasi, dan lain-lain bentuk partisipasi politik.

Dalam perkembangannya kemudian para pemikir demokrasi menemukan masalah besar dalam praktik partisipasi politik. Mereka menilai, demokrasi mengalami degradasi akibat partisipasi politik terperangkap dalam konflik kepentingan individu. Perilaku politik lebih mengutamakan penampilan ketimbang substansi sehingga partisipasi politik dalam membentuk kebijakan berubah menjadi arena debat kusir. Di sini partisipasi politik tidak menjadikan demokrasi sebagai proses mencapai kesepakatan, melainkan sekadar wahana kontestasi antar individu dalam memperebutkan kekuasaan. Kondisi inilah yang melatarbelakangi lahirnya gagasan demokrasi deliberatif.

Istilah demokrasi deliberatif (*deliberative democracy*) diperkenalkan oleh Bessette (1980), dengan tujuan memperbaiki karakteristik dan bentuk-bentuk partisipasi politik agar terhindar dari jebakan kepentingan individu. Demokrasi partisipatif yang telah berubah menjadi debat kusir, pertempuran kepentingan pribadi, politik selebritas, harus digeser oleh debat sehat, budaya berlogika, dan pencarian kebenaran bersama. Oleh karena itu proses dan kelembagaan demokrasi mestinya dibangun berdasarkan penilaian politik rasional daripada penilaian empirikal dari mereka yang terlibat di dalamnya.

Demi memenuhi keputusan politik rasional, demokrasi deliberatif menetapkan tiga kriteria: pertama, mengedepankan fakta, yang berarti peduli kepentingan rakyat dan tidak bersifat doktrin; kedua, berorientasi pada masa depan, yang berarti tidak hanya melihat permasalahan secara sempit; ketiga, mempertimbangkan kepentingan orang banyak, alias tidak hanya mementingkan diri sendiri. Seandainya terjadi kegagalan pada keputusan politik, maka hal itu disebabkan oleh tidak terpenuhinya salah satu dari tiga kriteria tersebut. Kegagalan tersebut mungkin terjadi karena tidak universal, atau berpandangan sempit, atau mementingkan diri sendiri.

Held (2006: 237) mencatat, deliberasi dapat meminimalisasi pandangan pribadi dan meningkatkan kualitas pembuatan keputusan publik untuk tiga alasan. Pertama, melalui pertukaran informasi dan wawasan, deliberasi dapat mengubah pemahaman seorang individu

dan meningkatkan kemampuannya dalam memahami masalah yang kompleks. Kedua, deliberasi publik dapat mengungkap bagaimana terbentuknya suatu pilihan, yang mungkin berkaitan dengan kepentingan suatu pihak tertentu dengan ideologi yang dianutnya. Ketiga, deliberasi publik dapat mengganti bahasa kepentingan dengan bahasa rasionalitas. Deliberasi publik dapat meningkatkan kualitas penilaian kolektif karena proses ini tidak hanya berkaitan penyusunan informasi dan pertukaran pandangan, tetapi dengan uji argumentasinya.

Menurut Hardiman (2009), orang paling berjasa mengembangkan demokrasi deliberatif adalah Habermas. Dalam mengembangkan teori demokrasi deliberatif, Habermas berangkat dari tiga model demokrasi. Pertama, model demokrasi liberal, yang memaknai politik sebagai pendorong kepentingan individu atas aparatur pemerintahan untuk mencapai tujuan bersama. Kedua, model demokrasi republik, yang memaknai politik sebagai refleksi kehidupan etis substansial di mana anggota komunitas menyadari saling ketergantungan satu sama lain untuk bertindak sebagai warga negara. Ketiga, model demokrasi prosedural, yang mengedepankan diskursus melalui institusionalisasi prosedur korespondensi dan komunikasi. Habermas memandang demokrasi deliberatif berdasarkan model demokrasi prosedural ini.

Bagi Habermas, sebuah konsensus atau keputusan memiliki legitimasi jika sudah melalui proses pengujian atau diskursus, di mana semua isu dibahas bersama khususnya oleh pihak-pihak yang terkait langsung dengan isu tersebut, dalam posisi yang setara dan tanpa tekanan pihak lain. Arena di mana diskursus tersebut dapat berlangsung disebutnya ruang publik (*public sphere*). Ruang publik merupakan suatu kehidupan sosial di mana opini publik (*public opinion*) dapat terbentuk. Habermas memaknai ruang publik sebagai kondisi komunikasi yang dengannya sebuah formasi opini dan aspirasi warga negara dapat berlangsung.

Dalam masyarakat demokratis, akses menyampaikan opini publik dijamin negara. Opini publik tumbuh dari setiap pembicaraan individu yang kemudian membentuk institusi publik (*public body*). Opini publik terbentuk melalui diskusi publik (*public discussion*), setelah publik dapat mengambil posisi atau pendapat. Opini publik mengacu pada tugas kritik dan kontrol di mana institusi publik dari warga secara informal dan dalam pemilu berkala secara formal serta praktek vis-a-vis struktur kekuasaan negara. Sementara warga berperilaku sebagai institusi publik

ketika mereka berbicara dalam cara yang tidak dilarang yaitu dengan jaminan kebebasan berkumpul dan berserikat dan kebebasan untuk mengekspresikan dan mempublikasikan pendapat mereka tentang hal-hal yang berkenaan dengan kepentingan umum.

Dalam suatu institusi publik yang besar semacam itu komunikasi memerlukan sarana khusus untuk mentransmisi informasi dan memengaruhi orang-orang yang menerimanya. Gagasan ini terkait dengan konsep masyarakat sipil (*civil society*). Menurut Hardiman (2009:136), Habermas mendeskripsikan masyarakat sipil terdiri atas perhimpunan-perhimpunan, organisasi-organisasi dan gerakan-gerakan yang kurang lebih bersifat spontan yang menyimak, memadatkan, dan secara nyaring meneruskan resonansi keadaan persoalan kemasyarakatan dari wilayah-wilayah privat ke ruang publik.

D. POSISI MASYARAKAT SIPIL

Konsep masyarakat sipil merupakan diskusi lanjutan pendekatan demokrasi berdasarkan proses, di mana isu partisipasi politik dan deliberasi politik menjadi sentral bahasan. Sebagaimana diketahui, pelopor pendekatan proses adalah Dahl (1982: 6) yang melihat demokrasi sebagai proses yang memerlukan lima kriteria. Pertama, persamaan hak pilih, yaitu hak setiap warga negara diperhatikan secara berimbang dalam membuat keputusan kolektif. Kedua, partisipasi efektif, yaitu setiap warga negara memiliki kesempatan sama dan memadai dalam proses pembuatan keputusan kolektif termasuk penentuan agenda. Ketiga, pemberan kebenaran, yaitu setiap warga negara memiliki peluang sama dan memadai untuk melakukan penilaian logis demi mencapai hasil yang diinginkan. Keempat, kontrol terakhir terhadap agenda, yaitu masyarakat mempunyai kekuasaan untuk menentukan soal-soal mana yang harus dan tidak harus diputuskan melalui proses yang memenuhi ketiga kriteria sebelumnya. Kelima, pencakupan yaitu masyarakat harus meliputi semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum.

Apabila demokrasi dilihat dari proses, maka yang tampak adalah interaksi beraturan di antara warga negara dengan pemerintah. Partisipasi politik menjadikan interaksi tersebut sebagai kontestasi individu-individu dalam membuat kebijakan, deliberasi politik memperluas dan memperdalam partisipasi sehingga pembuatan kebijakan tidak hanya rasional tetapi juga melibatkan lebih banyak

orang. Sampai di sini negara (yang direpresentasikan pemerintah) seakan-akan pasif, dan mengikuti begitu saja aspirasi dan kepentingan warga negara. Padahal tidak demikian yang terjadi. Negara dapat saja memiliki tujuan dan kepentingan sendiri sehingga partisipasi politik dan deliberasi politik justru menimbulkan ketegangan di antara warga negara dan negara.

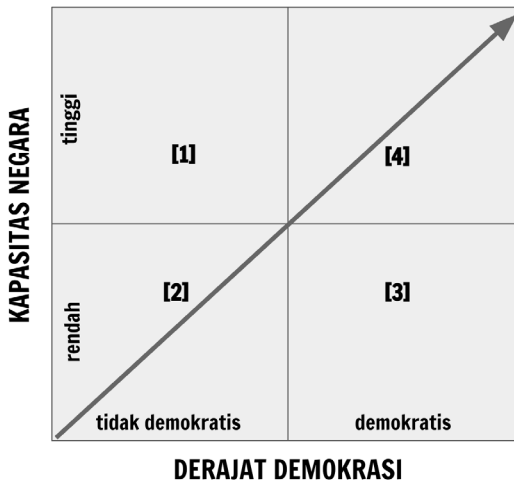
Menurut Tilly (2007: 13-15), demokratis-tidaknya sebuah rezim dapat diukur dari perilaku negara dalam memenuhi tuntutan warga negaranya. Sebuah rezim disebut demokratis jika hubungan negara dengan warganya bersifat luas, setara, aman terlindungi, dan konsultasi saling mengikat. Pertama, keluasaan, yaitu dari segmen kecil populasi yang mampu menikmati hak-hak yang luas hingga pada inklusi politik bagi semua orang yang berada di bawah yurisdiksi negara. Kedua, kesetaraan, yaitu dari ketimpangan besar di antara dan di dalam kategori warga hingga kesetaraan yang luas di keduanya. Ketiga, perlindungan, yaitu dari sedikit hingga perlindungan yang luas terhadap tindakan sewenang-wenang negara. Keempat, konsultasi saling mengikat, yaitu dari konsultasi yang tidak mengikat dan atau sangat asimetris hingga pada konsultasi yang saling mengikat

Bagi Tilly, demokrasi merupakan proses aktivitas relasional terus menerus antara negara dan warga negara guna mempertahankan empat nilai dasar: kesetaraan warga negara, inklusivitas ruang publik, keamanan warga negara dari tekanan yang dapat menghalangi aspirasi politiknya, dan komitmen pemerintah untuk mendengarkan dan mengimplementasi aspirasi politik warga negara.

Kapasitas negara dibutuhkan dalam pelaksanaan demokrasi karena tidak ada demokrasi yang bisa berjalan jika negara kekurangan kapasitas untuk mensupervisi pembuatan kebijakan yang demokratis serta penerapannya. Kapasitas negara merujuk pada sejauh mana intervensi negara dalam sumber daya yang ada di antara sumber daya nonnegara, kegiatan, dan koneksi antarpersonal. Intinya dalam rezim yang memiliki kapasitas tinggi segala aksi yang dilakukan negara akan berpengaruh pada sumber daya, aktivitas maupun hubungan interpersonal secara signifikan. Begitu juga sebaliknya, dalam kapasitas negara yang rendah, apapun yang negara lakukan tidak akan berpengaruh secara signifikan, jika pun berpengaruh hanya pada derajat yang rendah bagaimanapun mereka berusaha untuk mengubahnya.

Tilly kemudian memetakan karakter rezim politik didasarkan pada tinggi-rendahnya kapasitas negara dan tinggi-rendahnya demokrasi, sehingga membentuk empat kuadran dengan karakter masing-masing (Gambar 2.3). Pertama, kapasitas negara tinggi-tidak demokratis yang ditandai oleh suara publik kecil, keterlibatan luas pasukan keamanan dalam politik, dan seterusnya. Kedua, kapasitas negara rendah-tidak demokratis yang ditandai oleh panglima perang, blok etnis dan mobilisasi agama, perjuangan kekerasan, dan seterusnya. Ketiga, kapasitas negara rendah-demokratis yang ditandai kegiatan politik sangat tinggi tetapi pemantauan tidak efektif, keterlibatan tinggi pelaku legal dan setengah ilegal dalam politik lebih tinggi, dan seterusnya. Keempat, kapasitas negara tinggi-demokratis, yang ditandai oleh gerakan sosial, kegiatan kelompok kepentingan dan mobilisasi partai politik, konsultasi formal sebagai titik tinggi aktivitas politik, pemantauan negara atas politik publik dikombinasikan dengan tingkat kekuasaan politik yang relatif rendah.

GAMBAR 2.3: TIPE REZIM DEMORASI



SUMBER: TILLY, *DEMOCRACY*, 2007

Tipe keempat itulah tipe ideal negara demokrasi, di mana negara (pemerintah) dan warga negara (masyarakat) memiliki kapasitas

yang sama tinggi sehingga demokrasi bergerak maju, terhindar dari kemungkinan penyalahgunaan wewenang negara karena negara dalam kontrol warga negara. Di sinilah lahir konsep masyarakat sipil sebagai aktor pengimbang pemerintah. Bedanya jika dalam konsep Tilly aktivitas partai politik dianggap sebagai bagian dari kekuatan pengontrol negara, maka dalam konsep masyarakat sipil, justru partai politik adalah bagian dari negara yang harus dikontrol oleh masyarakat sipil. Masyarakat sipil berbeda dengan masyarakat politik yang mencakup semua aktor terorganisasi terutama partai politik dan organisasi kampanye.

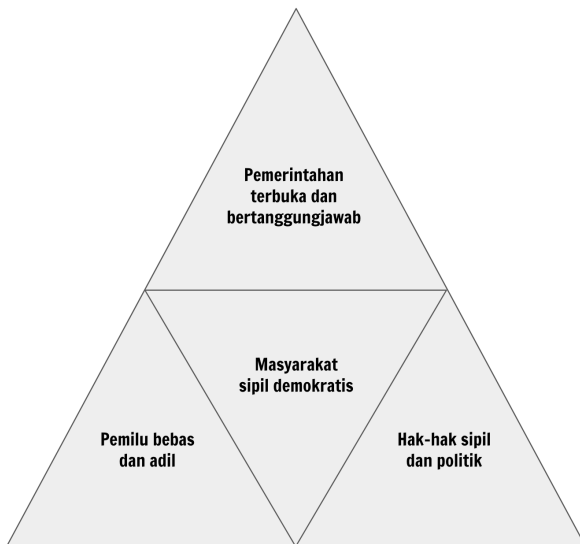
Menurut Diamond (2003: 281-283) masyarakat sipil bersedia aktif dalam ruang publik untuk mengekspresikan kepentingan-kepentingan, hasrat, pilihan, ide-ide, bertukar informasi, mencapai sasaran kolektif, mengajukan tuntutan pada negara, memperbaiki fungsi struktur negara, dan menuntut akuntabilitas negara. Masyarakat sipil kritis dan mandiri, didukung oleh orientasi pasar sehingga para aktor di dalamnya mengakui prinsip-prinsip otoritas negara dan *rule of the law*. Agar bisa berkembang dan mendapat jaminan rasa aman masyarakat sipil membutuhkan perlindungan dari tatanan hukum yang melembaga. Masyarakat sipil bukan hanya membatasi kekuasaan negara tetapi juga legitimasi otoritas negara yang didasarkan pada *rule of the law*.

Selanjutnya Diamond menunjukkan lima ciri masyarakat sipil yang membedakan dari masyarakat politik. Pertama, masyarakat sipil memusatkan perhatiannya kepada tujuan-tujuan publik, bukan privat. Kedua, masyarakat sipil dalam beberapa hal berhubungan dengan negara tetapi tidak berusaha merebut kekuasaan negara atau mendapat posisi dalam negara; ia tidak berusaha mengendalikan negara secara menyeluruh. Ketiga, masyarakat sipil mencakup pluralisme dan keberagaman. Artinya, organisasi sektarian dan memonopoli ruang fungsional atau politik dalam masyarakat bertentangan dengan semangat pluralis. Keempat, masyarakat sipil tidak berusaha menampilkan seluruh kepentingan pribadi atau komunitas. Namun kelompok-kelompok yang berbeda dalam penampilan atau mencakup kepentingan berbeda pula.

Gagasan masyarakat sipil sebagai pengimbang pemerintah dalam demokrasi memetik pelajaran atas kediktatoran fasis dan komunis abad XX yang merangkul dan mengawasi semua lembaga masyarakat di bawah kekuasaan negara. Beetham dan Boyle (2000: 157-161) melihat masyarakat sipil dari dua sudut pandang berbeda. Pertama, dari sudut

pandang negatif, berarti jangkaun negara harus dibatasi sehingga negara dicegah agar tidak mengendalikan semua kegiatan masyarakat, merasuki semua lingkup kehidupan, atau menghisap semua inisiatif dan bakat masyarakat. Kedua, dari sudut pandang positif, berarti mendukung independensi organisasi masyarakat, yang dengannya orang-orang bisa bekerja sama untuk memecahkan masalahnya sendiri, yang bisa bertindak sebagai saluran opini dan tekanan rakyat kepada pemerintah, dan yang bisa bertindak sebagai sarana perlindungan rakyat dari penguasaan pemerintah.

GAMBAR 2.4: PIRAMIDA DEMOKRASI



SUMBER: BEETHAM DAN BOYLE, *DEMOKRASI: 80 TANYA JAWAB*, 2000.

Adapun unsur-unsur masyarakat sipil itu meliputi: ekonomi pasar, media massa independen, faktor-faktor keahlian dalam semua aspek kebijakan pemerintah yang independen dari pengaruh negara, dan yang terpenting adalah jaringan kelompok-kelompok sukarela yang berkembang secara leluasa pada semua bidang kehidupan sosial. Kelompok-kelompok atau perkumpulan-perkumpulan memiliki arti

penting bagi pembinaan dan peningkatan kehidupan demokrasi seperti serikat-serikat buruh, organisasi-organisasi profesional, kelompok-kelompok perempuan, organisasi-organisasi hak asasi manusia, lembaga-lembaga keagamaan, atau segala macam organisasi masyarakat akar rumput. Dalam lingkungan yang diwarnai kebebasan berekspresi dan berserikat, kelompok-kelompok seperti itu akan berkembang secara spontan, sebab orang merasakan adanya kebutuhan akan tindakan kolektif untuk mengatur urusan-urusan mereka atau untuk membela dan memperjuangkan kepentingan-kepentingan mereka.

Dengan memperhatikan posisi strategis masyarakat sipil dalam demokrasi, Beetham dan Boyle (2000: 58-62) menyebut adanya empat pilar utama demokrasi, yaitu pemilu yang bebas dan adil, pemerintah yang terbuka dan bertanggungjawab, hak-hak politik dan sipil, serta masyarakat demokratis atau masyarakat sipil. Komponen masyarakat sipil, dengan latar belakang pembahasan partisipasi politik dan deliberasi politik serta hubungan masyarakat dan negara, telah dijelaskan pada bagian ini, sedangkan tiga komponen yang lain akan dijelaskan pada bagian berikutnya. Adapun hubungan keempat komponen tersebut bisa digambarkan dalam bentuk piramida demokrasi (Gambar 2.4).

E. MAYORITAS DAN KONSOSIASIONAL

Sebagaimana disampaikan Huntington (1991), gelombang demokrasi kedua (1942-1962) dilatarbelakangi oleh Perang Dunia II. Negara-negara pemenang perang, yaitu Amerika Serikat, Inggris, dan Prancis berkeras mendorong negara-negara lama yang kalah perang, seperti Jerman, Austria, Italia, dan Jepang, untuk mendirikan negara demokrasi di atas puing-puing peperangan. Mereka juga menggiring negara-negara baru, seperti India, Filipina, dan Indonesia masuk ke dalam barisan negara penganut demokrasi. Fasisme di Italia, Jerman, dan Jepang telah membawa petaka dunia, sehingga demokrasi menjadi pilihan terbaik untuk menjaga perdamaian dunia.

Bagi negara-negara Barat selaku pemenang Perang Dunia II, demokrasi merupakan pandangan hidup yang mengandung unsur-unsur pokok yang menggariskan hubungan antara individu dan masyarakat dengan pemerintah. Meskipun tidak selamanya terwujud dalam kenyataan, unsur-unsur tersebut merupakan ukuran untuk menilai dan menentukan suatu masyarakat demokratis atau tidak. Ebenstein dan

Fogelman (1990: 186-195) mencatat delapan unsur tersebut: (1) empirisme rasional; (2) pemertanian individu; (3) teori instrumental negara; (4) prinsip kesukarelaan; (5) hukum di balik hukum; (6) penekanan pada soal cara; (7) musyawarah dan mufakat; dan (8) persamaan hak asasi manusia.

Sebagai salah satu unsur demokrasi, musyawarah dan mufakat merupakan cara yang ditempuh oleh masyarakat demokrasi untuk mempertahankan berbagai pandangan dan kepentingan berbeda. Dalam demokrasi tidak ada pihak memiliki kebenaran mutlak, masing-masing pihak dapat memberikan andil demi mencapai jawaban terbaik atas suatu masalah. Dalam demokrasi, pemerintah mendapat “kekuasaan atas persetujuan dari mereka yang diperintah”. Apabila negara melakukan penindasan dan mengabaikan hak-hak rakyat, rakyat tak hanya mempunyai hak tetapi juga kewajiban merombak pemerintahan. Namun hak memberontak ini hanya dapat digunakan dalam situasi di mana jalan musyawarah dan mufakat diblokir oleh penguasa.

Sementara itu dalam studi awalnya tentang demokrasi, Mayo (1960: 60) menyebut enam nilai demokrasi: (1) menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga; (2) menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam masyarakat yang sedang berubah; (3) menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur; (4) membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum; (5) mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman dalam masyarakat, dan (6) menjamin tegaknya keadilan. Keenam nilai tersebut menunjukkan bahwa demokrasi merupakan tujuan sekaligus jalan perdamaian. Trauma Perang Dunia II telah melebarkan jalan demokrasi sebagai paham paling banyak dianut dunia sehingga melahirkan gelombang kedua demokrasi (1942-1962).

Namun demokrasi tidak menempuh jalan mudah, sebab pada masa yang bersamaan, demokrasi mendapat tantangan komunisme yang dikembangkan oleh Uni Soviet, Yugoslavia, dan China. Meski sama-sama mengklaim penganut demokrasi, terdapat perbedaan tajam antara jalan Amerika, Inggris, dan Prancis dalam membangun kembali Jerman Barat, dengan jalan Uni Soviet, Yugoslavia, dan China dalam membangun Jerman Timur. Perbedaan cara tersebut adalah bentuk nyata persaingan global kapitalisme versus komunisme sehingga terjadi perang dingin selama separuh abad XXI.

Bagi Amerika Serikat, Inggris, dan Prancis, demokrasi yang dibawa ke Jerman Barat mengandung pengertian kebebasan memilih,

kebebasan pers, kebebasan berserikat, kebebasan beragama, kebebasan berpendapat, kebebasan bekerja, kebebasan berusaha, persamaan di hadapan hukum, dan hak menentang pemerintah. Tetapi bagi Uni Soviet, Yugoslavia, dan China, mendemokrasi Jerman Timur berarti menghancurkan kapitalisme dan membentuk perekonomian yang dikuasai negara. Menurut Ebenstein dan Fogelman (1985: 184), kalau komunisme berbicara tentang demokrasi, maka yang dimaksud bukanlah pemerintahan dari rakyat atau oleh rakyat, tetapi seperti yang dikatakan Aleksandrov, pemikir Uni Soviet, “apakah suatu kebijakan dijalankan demi kepentingan rakyat, demi kepentingan sebagian besar masyarakat, atau demi kepentingan kelompok minoritas.”

Para pemikir Barat pun dihadapkan tantangan untuk menyelesaikan dua masalah besar demokrasi: pertama, apa yang dimaksud dengan pemerintahan dari rakyat dan oleh rakyat dalam sistem demokrasi perwakilan; kedua, bagaimana dapat mencegah tampilnya kembali pemimpin-pemimpin otoriter seperti Hitler di Jerman, yang mana dia menuju puncak kekuasaan melalui sistem pemilihan demokratis tetapi setelah terpilih berubah menjadi tiran? Pertanyaan pertama akan dijelaskan pada bagian berikut ini. Sedangkan pertanyaan kedua sudah dijawab pada bagian sebelumnya melalui konsep partisipasi politik, deliberasi politik, dan penguatan masyarakat sipil,

Demokrasi adalah pemerintah dari rakyat dan oleh rakyat. Karena rakyat yang jumlahnya banyak tidak mungkin memerintah secara bersama-sama dan secara langsung, maka Inggris, Amerika Serikat, dan Prancis mengembangkan konsep demokrasi perwakilan. Di sini pengertian “rakyat” diubah menjadi “wakil rakyat” yang dipilih melalui pemilu.

Menurut Mayo (1960: 70) demokrasi adalah sistem politik di mana kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik. Strong ([1966] 2004: 17) menyatakan demokrasi adalah sistem pemerintahan di mana mayoritas anggota dewan dari masyarakat ikut dalam politik atas dasar sistem perwakilan yang menjamin pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya pada mayoritas tersebut. Mayo dan Strong menegaskan bahwa demokrasi adalah pemerintahan oleh mayoritas.

Bagi Lively (1975: 30), inti demokrasi adalah *demos* yaitu rakyat memerintah, dan pihak yang banyak (*many*) memegang kekuasaan lebih besar ketimbang yang sedikit (*few*). Pembedaan ini sebetulnya sudah dikemukakan Aristoteles, yang membagi pemerintah atas dasar jumlah orang yang memerintah dan sifat pemerintahan, yaitu: (1) monarki, satu orang bersifat baik, (2) tirani, satu orang bersifat buruk, (3) aristokrasi, beberapa orang bersifat baik, (4) oligarki, beberapa orang bersifat buruk, (5) politeia, banyak orang bersifat baik, dan (6) demokrasi, banyak orang bersifat buruk. Tentu Lively tidak sependapat dengan Aristoteles bahwa demokrasi adalah pemerintahan oleh banyak orang yang bersifat buruk. Dia menambah prinsip kesetaraan politik (*political equality*) serta *rule* dan *the people* untuk menilai pemerintahan mayoritas sehingga demokrasi menjadi baik.

Lively juga menafsir ulang konsep kedaulatan rakyat dan kehendak umum yang dikemukakan Rousseau, sebab konsep abstrak tersebut dengan mudah diselewengkan oleh rezim berkuasa. Oleh karena itu, demi kepentingan praktis, maka pengertian “rakyat” dalam “kedaulatan rakyat” dan pengertian “umum” dalam “kehendak umum” harus dimaknai mayoritas. Dengan demikian yang dimaksud kedaulatan rakyat adalah kedaulatan mayoritas, demikian juga yang dimaksud dengan kehendak umum adalah kehendak mayoritas.

Untuk menjelaskan bahwa demokrasi tidak lain adalah pemerintahan mayoritas, Lively menyusun tujuh premis atas pengertian “diperintah oleh rakyat”. Pertama, semua seharusnya memerintah, dalam arti semua harus terlibat dalam legislasi, dalam memutuskan kebijakan publik, dalam menegakkan hukum, dan dalam administrasi negara. Kedua, semua seharusnya terlibat dalam pengambilan keputusan krusial, yaitu dalam menetapkan undang-undang dan permasalahan berkaitan kebijakan publik. Ketiga, pemerintah harus dapat mempertanggungjawabkan perbuatannya kepada yang diperintah; mereka dapat diminta pertanggungjawaban oleh yang diperintah serta dapat diganti oleh yang diperintah. Keempat, pemerintah bertanggung jawab kepada perwakilan yang diperintah. Kelima, pemerintah dipilih oleh rakyat yang diperintah. Keenam, pemerintah dipilih oleh perwakilan yang diperintah. Dan ketujuh, pemerintah bertindak mewakili kepentingan yang diberi perintah.

Tujuh premis tersebut menjelaskan relasi yang berbeda-beda antara

yang memerintah dengan yang diperintah. Semakin lemah hubungan, semakin sulit dikatakan pemerintahan demokratis. Menurut Lively cukup sulit menerapkan premis pertama, kedua, dan ketiga dalam bernegara. Masalah pokoknya adalah efisiensi waktu, efisiensi lokasi pertemuan, dan banyaknya perdebatan. Oleh karena itu pilihan jatuh ke premis yang lebih terbatas seperti penguasa dipilih oleh pihak yang diperintah atau penguasa dipilih oleh wakil pihak yang diperintah. Pilihan pertama berlaku pada sistem pemerintahan presidensial, di mana presiden dipilih langsung oleh rakyat seperti di Amerika. Sedangkan pilihan kedua berlaku di Inggris, di mana perdana menteri dipilih oleh anggota parlemen berdasarkan komposisi kursi partai politiknya.

Sebaliknya, Lively menyatakan bahwa tiga premis terakhir yaitu premis kelima, keenam dan ketujuh tidak mencukupi untuk dikategorikan sebagai demokratis. Masuk kategori ini adalah pandangan Macpherson (1977), bahwa hakikat demokrasi adalah pemerintahan kelas, karena ia dikuasai oleh dan berada dalam kepentingan kaum miskin tertindas. Hal yang sama juga terdapat pada pernyataan Schumpeter (1942) yang mendefinisikan “metode demokratis adalah pengaturan kelembagaan guna mencapai keputusan politik, di mana individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan, melalui persaingan kompetitif mereka dalam meraih suara rakyat.” Bagi Schumpeter, demokrasi adalah kekuasaan kaum politisi, dan kaum politisi tidak lain adalah kelompok elit.

Konsep demokrasi mayoritas Lively sebetulnya merupakan pembenaran praktik demokrasi dengan sistem pemerintahan parlementer model Westminster di Inggris. Model demokrasi Inggris ini juga diadopsi oleh negara-negara bekas koloninya seperti Kanada, Israel, Australia, Selandia Baru, bahkan India dan Malaysia. Menurut Heywood (2013: 274), demokrasi mayoritas memiliki kecenderungan atau ciri-ciri berikut ini: (1) pemerintahan partai tunggal; (2) peleburan kekuasaan antara eksekutif dan parlemen; (3) sebuah parlemen yang bersifat unikameral atau bikameral lemah; (4) sebuah sistem duapartai; (5) sebuah sistem pemilu mayoritarian *first past the post*; (6) pemerintahan kesatuan dan terpusat; dan (7) sebuah konstitusi tak tertulis dan parlemen yang berdaulat.

Demokrasi mayoritas mendapat kritik keras Arthur Lewis, pemenang nobel ekonomi yang banyak melakukan kajian ekonomi-politik di kawasan Afrika. Demokrasi mayoritas berarti mayoritas memerintah dan minoritas beroposisi. Pemerintahan dengan pola pemerintah *versus* oposisi ini

sesungguhnya menyiratkan tidak adanya demokrasi, karena peniadaan minoritas. Menurut Lewis (1965: 64-65), definisi demokrasi primer adalah setiap orang yang terpengaruh oleh keputusan harus memiliki kesempatan berpartisipasi dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui perwakilan yang dipilih; sedang definisi demokrasi sekunder adalah kehendak mayoritas. Jika partai politik pemenang mengambil semua keputusan pemerintahan, sedangkan yang kalah hanya dapat mengkritik tetapi tidak ikut memerintah, situasi ini menjadikan definisi demokrasi primer tidak kompatibel dengan definisi demokrasi sekunder, sehingga melanggar makna demokrasi yang sebenarnya.

Meskipun demikian, Lewis bisa menerima model demokrasi mayoritas dengan dua syarat. Pertama, kompetisi politik yang memungkinkan silih bergantinya pemenang sehingga mayoritas dan minoritas juga silih berganti. Dengan demikian penyingkiran minoritas bisa terhindarkan. Kondisi ini bisa berlaku dalam sistem duapartai politik sebagaimana terjadi di Inggris dan Amerika Serikat. Kedua, dalam masyarakat relatif homogen sehingga perbedaan kebijakan antara partai-partai politik utama dengan partai-partai politik lainnya tidak terlalu lebar sehingga siapapun yang memerintah tidak menghadirkan diskriminasi. Kenyataannya dua syarat tersebut hanya bisa dipenuhi oleh beberapa negara saja, seperti Inggris dan Amerika Serikat. Akibatnya praktik demokrasi mayoritas seperti itu tidak saja melanggar prinsip utama demokrasi, tetapi juga menimbulkan banyak masalah.

Sebagian besar negara justru dihuni oleh masyarakat majemuk, yang ditandai perbedaan tajam berdasar agama, ideologi, bahasa, budaya, etnis, ras, juga perbedaan tingkat pendidikan dan ekonomi. Dalam kondisi seperti itu kehadiran demokrasi mayoritas justru menimbulkan perpecahan sehingga perdamaian yang menjadi ciri dan misi demokrasi tak mungkin terwujud. Untuk mengatasi hal ini Lijphart (1999: 34-41) menawarkan demokrasi konsensus (*consensus democracy*). Demokrasi konsensus sesungguhnya juga menerima demokrasi mayoritas, namun demokrasi konsensus menerima demokrasi mayoritas hanya sebatas prasyarat minimum. Demokrasi konsensus justru mengembangkan partisipasi lebih luas dalam pengambilan keputusan dan pemerintahan. Jika demokrasi mayoritas bersifat eksklusif, kompetitif, dan berseteru (*adversarial*), demokrasi konsensus bersifat inklusif, kompromi, dan tawar menawar (*bargaining*).

Sebelumnya Lijphart (1975) memperkenalkan konsep demokrasi konsosiasional (*consociational democracy*) untuk menggambarkan bekerjanya demokrasi dalam masyarakat majemuk di Belanda. Lijphart melihat masyarakat politik berdasarkan struktur sosial dan budaya elit. Struktur sosial terdiri dari masyarakat homogen dan heterogen, sedangkan budaya elit terdiri dari budaya koalisional dan kontradiktif. Dari kombinasi dua kategori struktur sosial dan dua kategori budaya elit tersebut, terdapat empat bentuk demokrasi: pertama, depolitisasi demokrasi pada masyarakat homogen yang kelompok elitnya berbudaya koalisional; kedua, demokrasi sentripetal pada masyarakat homogen yang kelompok elitnya berbudaya kontradiktif; ketiga, demokrasi konsosiasional pada masyarakat majemuk yang kelompok elitnya berbudaya koalisional; dan keempat, demokrasi sentrifugal pada masyarakat majemuk yang kelompok elitnya kontradiktif.

Sebenarnya demokrasi konsensus sama dengan demokrasi konsosiasional dalam semangat koalisi, hanya saja menggunakan cara pemilihan berbeda. Demokrasi konsensus menggunakan cara pemilihan tidak langsung sedangkan demokrasi konsosiasional menerapkan pemilihan langsung. Karakteristik penting demokrasi konsosiasional adalah *power sharing* untuk pemerintahan koalisi besar (*government by grand coalition*). Untuk mendukung koalisi besar tersebut diperlukan semangat saling pengertian antara elit politik. Lijphart mengajukan beberapa model koalisi besar: koalisi minimal pemenang, koalisi jumlah minimum, koalisi jumlah partai terbatas, koalisi rentang ideologis terbatas, dan koalisi hubungan terbatas. Dapat saja terjadi yang menjadi motivasi koalisi adalah kesamaan kebijakan politik, sehingga mendorong politisi dari partai politik yang berbeda untuk membentuk koalisi yang mampu memenuhi janji politik mereka. Pada rentang motivasi *self* dan *policy* inilah koalisi dapat dibentuk.

Sementara Apter (1985: 312-313) menyebut enam ciri utama pemerintahan konsosiasional. Pertama, otoritas piramida didasarkan pada kekuasaan yang tersebar dan dibagi di kalangan satuan-satuan pembentuk dan badan sentral. Kedua, loyalitas ganda di antara satuan-satuan yang dibentuk berdasarkan kriteria yang berlainan (ras, etnis, agama, bahasa). Ketiga, kebutuhan untuk kompromi dalam sistem karena sifat kesukarelaan. Keempat, persaingan antara berbagai kelompok untuk memperoleh dukungan di luar kepentingan mereka sendiri adalah perlu untuk membentuk koalisi-koalisi dan membuat

para pemimpin bertanggungjawab. Kelima, ideologi dapat inklusif dan dapat melambangkan tujuan-tujuan yang lebih luas daripada konsosiasi (seperti kelangsungan historis). Perbandingan antara demokrasi mayoritas dengan demokrasi konsosiasional tampak sebagai berikut ini (Tabel 2.4).

TABEL 2.4: PERBANDINGAN DUA JENIS DEMOKRASI

DEMOKRASI MAYORITAS	DEMOKRASI KONSOSIASIONAL
Pemerintahan partai-tunggal	Pemerintahan koalisi
Peleburan kekuasaan antara eksekutif dan parlemen	Pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif
Sebuah parlemen yang bersifat unikameral atau bikameral lemah	Sebuah sistem bikameral efektif
Sebuah sistem duapartai	Sebuah sistem multipartai
Sebuah sistem pemilu mayoritarian <i>first past the post</i>	Sebuah sistem pemilu proporsional
Pemerintahan kesatuan dan terpusat	Federalisme atau devolusi
Sebuah konstitusi tak tertulis dan parlemen yang berdaulat	Sebuah konstitusi tertulis dan pernyataan hak asasi manusia

SUMBER: HAYWOOD, *POLITICS*, 2013

F. KONSTITUSI DAN KONTRAK SOSIAL

Jika gelombang demokrasi kedua (1942-1962) dilatarbelakangi oleh Perang Dunia II, maka gelombang demokrasi pertama (1828-1926) berakar dari Revolusi Amerika Serikat (1775-1783) dan Revolusi Prancis (1789-1799). Namun sebelum pecahnya dua revolusi tersebut, embrio demokrasi tumbuh di Inggris. Berbeda dengan Eropa daratan yang didominasi gereja dan monarki absolut, Pulau Inggris selama abad pertengahan mengalami dinamika politik tersendiri. Konflik antara penganut Katolik melawan Protestan, perseteruan kaum bangsawan dengan raja, serta perang berkelanjutan melawan Prancis, menjadikan demokratisasi di Inggris berjalan gradual (evolusi).

Perselisihan antara Raja John dengan Paus dan bangsawan melahirkan Magna Carta 1215. Dokumen ini memang tidak membatasi kekuasaan raja, namun memaksa raja mengakui hak-hak khusus bangsawan

yang bersedia membayar pajak untuk membiayai perang. Pembatasan kekuasaan Raja Inggris baru terwujud lima ratus tahun kemudian, saat mana Dewan Penasihat Raja (*Witenagemot*) yang terdiri dari kerabat kerajaan, pelan-pelan berubah menjadi parlemen, yang diisi oleh golongan bangsawan. Mereka adalah penguasa-penguasa wilayah, di mana tanah dan segala makhluk hidup di atasnya adalah miliknya, tetapi mereka tetap di bawah perlindungan kerajaan.

Krisis terjadi ketika Raja James I (1603-1623) dan anaknya Raja Charles I (1625-1649) bersitegang dengan parlemen setelah parlemen enggan membiayai perang melawan Prancis. Selanjutnya raja mengambil jalan pintas, yakni memungut pajak secara langsung dari rakyat. Tindakan raja ini menuai kemarahan anggota parlemen sehingga keluarlah *Petition of Right* 1628, yang mensyaratkan persetujuan parlemen dalam pemungutan pajak oleh raja. Raja Charles I menolak petisi tersebut sehingga Perang Saudara (1642-1649) tak terhindarkan antara pendukung Raja Charles I yang Katolik melawan kaum bangsawan Protestan. Raja Charles I pun dipenggal oleh pimpinan militer Protestan Oliver Cromwell sehingga Inggris berubah menjadi republik.

Setelah Cromwell meninggal pada 1658, atas desakan rakyat, Inggris kembali ke kerajaan. Anggota parlemen baru dipilih dan anak Charles I dilantik menjadi Raja Charles II (1660-1685). Charles II memulihkan kembali kekuasaan parlemen dan memberlakukan semua peraturan yang dikeluarkan parlemen sebelum Perang Saudara, termasuk *Petition of Right* 1628. Namun sikap Raja Charles II yang mendukung kaum Katolik (*Tories*) membuat pertentangan dengan kaum Protestan (*Whigs*) menajam. Sikap Raja Charles II diteruskan anaknya, Raja James II. Dia malah terang-terangan meninggalkan kaum *Whigs* yang beragama Protestan dan kembali memeluk Katolik Roma.

Ketika Raja James II hendak turun tahta dan akan digantikan anaknya yang penganut Katolik, kaum *Tories* dan *Whigs* di parlemen bersatu untuk memanggil William of Orange (suami Mary, anak James II dari istri pertama) yang sedang dalam pengungsian, agar kembali ke Inggris untuk dinobatkan sebagai raja. Gerakan kaum bangsawan ini membuat Raja James II melarikan diri keluar negeri, sehingga William dan Mary dinobatkan sebagai penguasa bersama. Parlemen juga memberlakukan *Bill of Right* 1689, yang menjamin kebebasan sipil sekaligus menuntut kepatuhan raja terhadap undang-undang dan *Act of Toleration* 1689,

yang menjamin kebebasan beragama bagi warga Inggris. Selanjutnya parlemen memberlakukan Act of Settlement 1701 dan Act of Succession 1701 yang mengatur bahwa penobatan raja-raja Inggris harus sesuai dengan keinginan parlemen. Serangkaian peristiwa sepanjang 1688-1689 ini dalam sejarah Inggris disebut Revolusi Agung atau Glorious Revolution.

Menurut Strong ([1966] 2004: 44-45), Revolusi Agung yang menghasilkan beberapa undang-undang yang mengatur hubungan raja dengan parlemen serta menjamin kebebasan beragama bagi warga negara, menempatkan Inggris sebagai negara konstitusional pertama meskipun belum negara demokratis. Serangkaian undang-undang membentuk dan mengatur organ pemerintahan (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) sedemikian rupa sehingga menjamin absennya tirani. Asas perwakilan telah berakar dalam sistem ini, tetapi belum ada gagasan perluasan hak suara sebagai basis politik demokratis. Konstitusi Inggris adalah hasil perkembangan konvensi yang berlangsung lambat dan bukan produk penemuan yang disengaja, yang dihasilkan sebuah teori. Meskipun demikian konstitusi Inggris telah dijadikan titik tolak pemikiran politik abad XVII dan XVIII.

Konstitusionalisme demokrasi baru benar-benar terwujud di Benua Amerika ketika para pendiri Amerika Serikat meresmikan Konstitusi Amerika Serikat 1787 menyusul Deklarasi Kemerdekaan Amerika Serikat 1776. Selain dilatarbelakangi oleh persaingan ekonomi antara pemerintah Inggris dengan para kolonis, yaitu orang-orang Eropa yang mendiami benua Amerika, Revolusi Amerika Serikat juga dipicu oleh undang-undang Inggris yang menyatakan bahwa tidak ada pajak tanpa perwakilan. Saat itu parlemen Inggris mengklaim punya hak memungut pajak dari para kolonis. Namun kaum kolonis menolak dengan dalih pajak tanpa perwakilan rakyat adalah ilegal. Tiga belas koloni Amerika membentuk Kongres Kontinental lalu berperang melawan Inggris. Singkat cerita, mereka memenangkan perang sehingga dikumandangkan Declaration of Independence 1776:

... bahwa semua manusia diciptakan sama, bahwa mereka dianugerahi oleh Penciptanya dengan hak tertentu yang tidak dapat diambil alih... bahwa untuk menjamin hak-hak ini, dibentuk pemerintah-pemerintah di kalangan masyarakat yang memperoleh kekuasaan mereka sepatutnya dari persetujuan

pihak yang diperintah; bahwa, kapanpun pemerintah menjadi destruktif terhadap tujuan-tujuannya, rakyat berhak mengubah dan mengakhirinya, serta mendirikan pemerintah baru yang berdasarkan pada prinsip-prinsip tersebut dan mengorganisasi kekuasaan dalam bentuk tersebut yang memengaruhi keselamatan dan kebahagiaan mereka.

Menurut Strong ([1966] 2004: 51-52), dengan konstitusi, bangsa Amerika Serikat telah membentuk badan politik baru dan mengabadikannya dalam sebuah dokumen yang ditempatkan sebagai kekuasaan tertinggi negara. Dengan dokumen itu, Amerika Serikat menegaskan dirinya sebagai negara dan bangsa yang serba beda dan bahkan anti-Inggris: jika Inggris menyusun konstitusi berdasarkan berbagai undang-undang yang dibentuk parlemen, Amerika Serikat membuat satu dokumen yang tidak mudah diubah; jika Inggris merupakan negara kesatuan, Amerika Serikat adalah negara federal; jika Inggris berbentuk kerajaan, Amerika Serikat berbentuk republik, dan jika Inggris mengembangkan sistem pemerintahan parlementer, Amerika Serikat membangun sistem pemerintahan presidensial. Semua itu tidak terlepas dari latar belakang sejarah lahir dan berkembang negara serta pemikiran politik yang memengaruhinya.

Yang terjadi di Prancis juga demikian. Revolusi Prancis (1789-1799) digerakkan oleh kemarahan massa atas kesewenang raja, juga dipengaruhi oleh pemikiran politik yang sedang berkembang. Monarki absolut yang bertahan berabad-abad runtuh dalam waktu tiga tahun. Rakyat Prancis mengalami transformasi sosial politik secara drastis. Feodalisme, aristokrasi, dan monarki absolut dihancurkan oleh kelompok politik radikal sayap kiri, massa di jalanan, dan masyarakat petani di perdesaan. Ide-ide lama yang berhubungan dengan tradisi, monarki, aristokrasi, dan gereja digulingkan secara tiba-tiba dan digantikan oleh prinsip baru: *liberté, égalité, fraternité* (kebebasan, persamaan, dan persaudaraan).

Dari serangkaian peristiwa tersebut, Strong ([1966] 2004: 52-53) mencatat arti penting pemanggilan Majelis Umum (Etats-Generaux) pada 1789 saat pemerintahan Raja Louis XVI bangkrut. Majelis yang terdiri dari kelompok pendeta, kaum bangsawan, dan golongan rakyat biasa ini tidak pernah bersidang sejak 1614. Maksud raja memanggil Majelis Umum adalah untuk memperkuat posisi raja dan menetapkan

sistem pajak baru, namun majelis bergerak dengan agenda sendiri. Golongan rakyat semakin radikal dan membentuk Majelis Nasional. Setelah melakukan seleksi ulang keanggotaan, mendapatkan dukungan dari sebagian kelompok pendeta dan kaum bangsawan, Majelis Nasional berubah menjadi Majelis Konstituante Nasional. Selanjutnya majelis ini mengeluarkan Deklarasi Hak-hak Asasi Manusia dan Warga Negara 1789 yang menjelaskan asal negara, kedaulatan rakyat, dan hak-hak individu.

Manusia terlahir bebas dan memiliki hak-hak yang sama ...

Tujuan setiap asosiasi politik adalah memelihara hak-hak asasi manusia yang praktis dan tidak dapat dikuasai orang lain. Hak-hak tersebut adalah kebebasan, hak milik, perlindungan, perlawanan terhadap penindasan ...

Kebebasan terkandung dalam kekuasaan untuk melakukan segala sesuatu tanpa merugikan orang lain, maka pelaksanaan hak-hak dasar setiap manusia hanya dilaksanakan secara terbatas untuk menjamin anggota masyarakat lainnya memperoleh hak-hak yang sama. Batas-batas ini dapat ditentukan dengan hukum.

Hukum adalah pernyataan kehendak umum ...

Setiap orang bebas mengemukakan pendapatnya ...

Mengemukakan pendapat dan gagasan secara bebas adalah satu hak manusia yang paling berharga ...

Dengan deklarasi itu, Prancis menjadi monarki konstitusional. Namun tidak bisa bertahan lama akibat anarki, pemerintahan teror, dan despotisme Napoleon. Meskipun demikian Konstitusi Prancis 1789 bersama Konstitusi Amerika Serikat 1787 telah menjadi rujukan bagi pembangunan negara demokrasi abad XIX. Menurut Budiardjo (2007: 56-58), Revolusi Amerika Serikat dan Revolusi Prancis telah menggerakkan usaha-usaha untuk melindungi hak-hak politik warga negara dan membatasi kekuasaan pemerintah melalui penyusunan konstitusi. Dengan kata lain, konstitusi menjamin hak-hak politik warga negara dan menyelenggarakan pembagian kekuasaan negara sedemikian rupa sehingga kekuasaan eksekutif diimbangi oleh kekuasaan parlemen dan lembaga peradilan. Inilah konstitusionalisme (*constitutionalism*) itu, sedangkan negara yang menganut konstitusionalisme disebut sebagai negara konstitusional (*constitutional state* atau *rechtsstaat*).

Selain peristiwa-peristiwa politik yang melingkupinya, pemikiran-pemikiran politik apa yang mendorong lahirnya konstitualisme tersebut? Jawabnya adalah berkembangnya teori kontrak sosial yang mulai muncul di Eropa menjelang berakhirnya abad pertengahan. Memasuki abad XV dominasi negara gereja di Eropa digoyah oleh gagasan negara sekuler yang dirintis oleh Niccolo Machiavelli (1469-1527), Thomas Morus (1478-1535), dan Jean Bodin (1530-1596). Mereka adalah pemikir zaman Renaissance. Inilah zaman kebangkitan humanisme sekuler yang menggeser orientasi berpikir manusia, dari yang teosentris menjadi antroposentris. Pada zaman ini terjadi pemberontakan terhadap gereja yang melahirkan kebebasan intelektual dan beragama.

Berbeda dengan para pemikir abad pertengahan, seperti Santo Agustinus dan Thomas Aquinas, yang mengaitkan kekuasaan dan negara dengan agama dan Tuhan maupun moralitas, Machiavelli justru berpendapat, kekuasaan harus dipisahkan dari semua itu. Kekuasaan adalah tujuan, *raison d'être* negara. Machiavelli memimpikan negara kekuasaan (*machtstaat*) di mana kedaulatan tertinggi terletak pada penguasa, bukan pada rakyat. Dia ingin negara kuat untuk menghindari perpecahan. Obsesi ini merupakan respons atas pertikaian antarnegara kecil sehingga Italia jadi kerdil. Pemikiran Machiavelli, Morus, dan Bodin jadi pembenar bagi munculnya raja-raja absolut di Eropa.

Melanjutkan gagasan negara sekuler, Grotius (1583-1645) meletakkan dasar-dasar negara hukum. Bagi Grotius, manusia terikat hukum alam, yaitu segala ketentuan yang benar dan baik menurut akal. Misalnya, ketentuan “orang harus menepati janji,” berlaku kapan saja di mana saja, karena ketentuan itu ada dalam sanubari manusia dan sesuai dengan akal. Inilah hukum alam itu. Menurut Soehino (1998: 97-99), Grotius adalah penganut Aristoteles bahwa manusia adalah makhluk sosial, sehingga berdasarkan pertimbangan akalnya, manusia bisa menyingkirkan kepentingan sendiri untuk kepentingan umum.

Bagaimana hukum alam menjelaskan asal usul negara? Kata Grotius, negara lahir karena kontrak sosial yang dibuat manusia sebagai makhluk sosial. Demi menjaga ketertiban dan keamanan bersama, tugas ini diserahkan kepada raja. Manusia tunduk pada kontrak sosial karena baik dan benar menurut akal. Grotius menyatakan, “Negara terjadi karena persetujuan, tanpa negara orang tak dapat menyelamatkan diri. Dari persetujuan itu lahir kekuasaan memerintah. Kekuasaan tertinggi

memerintah ini dinamakan kedaulatan. Kedaulatan itu dipegang oleh orang yang tidak tunduk kepada kekuasaan orang lain.”

Konsep kontrak sosial Grotius itu diperjelas oleh Thomas Hobbes (1588-1679) yang mengandaikan adanya masa pranegara dan masa pascanegara melalui bukunya *Leviathan*. Hobbes menyebut masa pranegara sebagai *state of nature* atau keadaan alamiah, di mana struktur dan kekuasaan belum terbentuk. Manusia pada dasarnya adalah pemburu kekuasaan sehingga pada keadaan alamiah kehidupan manusia diwarnai oleh konflik kekuasaan. Manusia menjadi serigala bagi manusia lainnya (*homo homini lupus*), semua manusia akan berperang melawan semua (*bellum omnium contra omnes*). Pertarungan antarmanusia itu terjadi karena tiga hal: kecenderungan manusia untuk meraih kebesaran diri, kesadaran kesetaraan manusia, dan pandangan agama.

Keadaan seperti itulah yang kemudian memaksa akal manusia untuk mencari kehidupan alternatif yang lebih baik di mana manusia dapat mengekang hawa nafsunya. Menurut Hobbes kehidupan alternatif itu ditemukan setelah manusia mengadakan kontrak sosial untuk membentuk negara. Dalam kontrak ini manusia atau individu secara sukarela menyerahkan hak-hak serta kebebasannya kepada seorang negara atau dewan rakyat. Tentang hal ini *Leviathan* menulis, “Saya mewenangkan dan menyerahkan hak saya atas pengaturan diri saya kepada orang ini atau kepada sekumpulan orang ini, dengan syarat ini bahwa anda melepas hak anda kepadanya dan mewenangkan semua tindakannya dalam perilaku yang sama.”

Hobbes menegaskan bahwa kontrak itu terjadi antara individu dengan individu, bukan antara individu dengan negara. Oleh karena itu yang terikat kontrak adalah individu-individu, sedangkan negara tidak. Negara berada di atas individu sehingga bebas melakukan apapun yang dikehendaki, terlepas sesuai atau tidak dengan kehendak individu. Menurut Hobbes, negara memiliki kekuasaan mutlak dan tunggal. Kekuasaan tidak boleh terbelah karena hanya akan menimbulkan anarki, perang antaragama dalam negara. Hobbes tidak menyangkal bahwa kekuasaan absolut bisa melahirkan negara despotis. Namun negara despotis ini masih lebih baik daripada terjadi anarki akibat kekuasaan negara terbelah.

Keinginan Hobbes atas negara kekuasaan tak lepas dari trauma pengalaman hidupnya. Dia menyaksikan pertentangan antara penganut

Protestan dan pengikut Katolik, serta konfrontasi antara raja dengan kaum bangsawan di parlemen. Sebagai ilmuwan yang terlibat langsung pergolakan politik dan perang agama, Hobbes bersungguh-sungguh mencari cara untuk menghindari konflik dan perang. Dia menemukan jawabannya, yakni negara *Leviathan*, sosok yang kejam dan ditakuti sehingga mampu meredakan konflik dan menciptakan perdamaian. Hobbes adalah pendukung monarki absolut. Inilah yang ditentang John Locke (1632-1704) dan Rousseau (1712-1778), meskipun mereka sama-sama mengadopsi teori kontrak sosial.

John Locke lahir pada 29 Agustus 1632 di Wrington, Inggris Barat. Dia hidup sezaman dengan Hobbes. Bedanya, jika Hobbes sepanjang hidupnya mengikuti perang saudara di Inggris, Locke menyaksikan episode akhir saat kanak-kanak. Sebagai anak pengacara, Locke menyaksikan bagaimana perangsaudara antara kaum Protestan melawan kaum Katolik yang dipimpin Raja Charles I. Kekejaman terjadi di mana-mana, manusia baku bunuh meski sesama saudara. Raja Charles I pun dipenggal oleh kaum Protestan pimpinan Cromwell. Seperti dijelaskan Suhelmi (2004: 182-184), tragedi inilah yang mengguncang jiwa Locke kecil sehingga dia mulai memahami betapa pentingnya penghargaan terhadap kebebasan, toleransi, dan pembatasan kekuasaan negara.

Remaja Locke hidup dalam dua dunia politik: ayahnya pengikut Protestan, sedangkan guru-gurunya adalah pengikut Royalis Charles I pendukung Katolik. Ketika kuliah di Universitas Oxford, Locke berkenalan dengan Edward Baghshawe yang aktif mengkampanyekan toleransi agama, kebebasan politik, dan hak-hak alamiah. Mulanya, Locke mengkritik gagasan-gagasan tersebut, namun setelah Baghshawe meninggal dunia, dia mulai menyetujuinya. Locke lalu menjadi sekretaris Anthony Ashley Cooper, politisi liberal terkemuka yang gigih membela toleransi agama dan kebebasan sipil. Dua orang ini dituduh menghujat agama dan memberontak Raja Inggris sehingga pada 1683 mereka mengungsi ke Belanda. Dua tahun di Belanda Locke menulis tiga buku: *A Letter on Toleration*, *Some Thoughts Concerning Education*, dan *Two Treaties of Government*. Buku terakhir inilah yang terkenal di dunia, buku yang mendasari lahirnya gagasan hak-hak asasi manusia dan mengawali konsep trias politica.

John Locke sendiri tidak pernah menyebut nama trias politica atas gagasan pemisahan kekuasaan negara dalam *Two Treaties of Government*.

Orang pertama yang mencetuskan trias politica adalah Charles Louis de Secondat de Montesquieu (1688-1755), pemikir kenegaraan Prancis. Montesquieu yang lahir di Bordeaux pada 1689 menulis sejarah, novel, dan hukum kenegaraan. *The Consideration on the Cause of the Grandeur and Decadence of the Romans* adalah karya Montesquieu tentang kebangkitan dan kejatuhan Romawi. Dia mengkritik dan menyindir Raja Prancis Louis XIV. Raja yang berkuasa mutlak ini dijulukinya sebagai “tukang sulap” yang telah menyebabkan pembodohan rakyat dan pembantaian massal. Dia juga mengkritik dan menyindir Paus sebagai “tukang sulap” lain karena terlalu sering memutar balik sejarah.

Karya Montesquieu paling terkenal adalah *Spirit of the Law*, buku yang pengaruhnya sangat kuat hingga kini karena membahas konsep trias politica. Menurut Suhelmi (2004: 213-215), buku ini memengaruhi perkembangan pemikiran negara dan hukum di berbagai belahan dunia selama berabad-abad. Pengaruh pemikirannya bisa dilacak dalam konstitusi dan ketatanegaraan dunia moderen. Montesquieu sangat dihormati kalangan perumus konstitusi Amerika Serikat, seperti George Washington dan Thomas Jefferson. Setelah menginspirasi kemerdekaan Amerika pada 4 Juli 1776, tiga belas tahun kemudian *Spirit of the Law* membakar Revolusi Prancis (1789-1799).

Revolusi Prancis juga dipengaruhi oleh karya-karya Jean Jacques Rousseau. Pemikir ini lahir 28 Juni 1712 di Geneva, lalu tumbuh besar di Prancis dan melakukan perjalanan keliling Eropa. Pemikiran Rousseau sulit diklasifikasi karena berspektrum luas. Dia melahirkan individualisme ekstrem tetapi juga membela kolektivisme, dia nabi demokrasi tetapi juga bapak spiritual totaliterisme. Rousseau dikenal sebagai tokoh romantisme yang sensualis dan puritan tapi penyerang dogma. Dari sekian banyak karyanya, yang paling terkenal adalah *Du Contrat Social* atau *The Social Contract*.

Menurut Russel (2002: 907), Rousseau mengidolakan negara kota Yunani. Dalam kata pengantar bukunya dia membanggakan dirinya sebagai warga Geneva, ibukota dari negara kecil Swiss. Katanya, hidup di negara kecil membuatnya jadi bagian dari kedaulatan: betapapun lemahnya suara seorang warga negara tetap berpengaruh terhadap kepentingan umum. Dalam rangka mengungkap hak-hak warga negara sekaligus mengkritik keras kekuasaan mutlak raja, Rousseau mengangkat kembali konsep kontrak sosial yang telah dibahas Grotius, Thomas Hobbes, dan Locke.

Hobbes, Locke, dan Rousseau sama-sama mewarisi ajaran kontrak sosial dari Grotius. Ketiga pemikir tersebut mengeksplorasi lebih dalam tentang keadaan alamiah (*state of nature*) yang melatarbelakangi lahirnya kontrak sosial, sesuatu yang oleh Grotius hanya dibahas sekilas. Namun berkebalikan dengan Hobbes yang melihat manusia dalam keadaan alamiah penuh konflik dan saling membunuh, Locke dan Rousseau berpendapat bahwa dalam keadaan alamiah atau pranegara manusia pada dasarnya baik.

Sebagaimana dijelaskan Suseno (1992: 220-220), Locke mendeskripsikan keadaan alamiah manusia hidup dalam damai, bebas, setara, saling melindungi. Manusia dalam keadaan alamiah pada dasarnya baik: mengenal hubungan sosial dan saling menolong. Menurut Locke dalam keadaan alamiah manusia memiliki tiga hak yang tidak dapat diganggu gugat: hak hidup, hak bebas beragama, dan hak milik. Seperti Grotius, Locke percaya akal selalu membuat manusia berperilaku rasional dan tidak merugikan manusia lain. Ini karena akal budi adalah hukum alam yang memiliki sifat ketuhanan.

Jika keadaan alamiah tentram dan damai, mengapa manusia membuat kontrak sosial? Locke menjawab, keadaan alamiah yang tentram dan damai berubah setelah manusia menemukan sistem moneter dan uang. Uang membuat manusia memproduksi melebihi kebutuhan dan kelebihan itu disimpan jadi kapital. Kian banyak manusia memproduksi kian besar akumulasi kapitalnya. Karena tidak semua manusia tekun, rajin, dan gigih memproduksi, maka terjadilah kesenjangan. Ada individu yang kaya, tetapi banyak yang miskin. Mereka yang miskin seharusnya dibela, tetapi mereka yang kaya harus dilindungi hak miliknya. Apabila situasi itu tidak terjaga maka terjadilah perang.

Menurut Locke, semakin banyak akumulasi kepemilikan, semakin khawatir manusia kehilangan hak miliknya. Manusia butuh proteksi atas diri dan hartanya sementara keadaan perang setiap saat bisa membinasakan hidup dan hartanya. Kebutuhan akan proteksi ini mendorong manusia untuk membuat kontrak sosial. Seperti ditulis Suhelmi (2004: 196-197), dalam kontrak ini individu sepakat untuk menyerahkan sebagian hak-hak alamiahnya kepada pemegang kekuasaan tertinggi, yaitu negara atau masyarakat politik. Jadi, atas dasar kontrak sosial ini negara dibentuk, semata-mata demi menjaga harta dan jiwa individu yang setiap saat terancam bila keadaan alamiah tetap

dipertahankan. Dengan demikian, dibentuknya negara menurut Locke merupakan usaha bersama individu untuk saling menjaga kelangsungan hidup, kebebasan, dan kekayaan.

Sementara itu Rousseau menggambarkan, dalam keadaan alamiah manusia pada dasarnya baik. Menurut Suseno (1992: 238-240), Rousseau mengidealisasikan manusia yang liar tapi baik. Mereka selalu mementingkan keutamaan seperti orang-orang Romawi kuno. Kata Rousseau, manusia alamiah adalah tidak baik dan tidak buruk, tidak egois dan tidak altruis, hidup polos dan mencintai diri secara spontan. Mereka bebas dari segala pengaruh kekuasaan orang lain sebab secara hakiki manusia sama kedudukannya. Manusia dalam keadaan alamiah bukanlah manusia yang suka perang, sebab tidak terdapat dendam, iri, dan dengki. Kalau pun terjadi konflik, manusia cenderung menghindari perang. Rousseau mengatakan, perang bukanlah fenomena alamiah (*natural phenomenon*) melainkan fenomena sosial (*social phenomenon*). Perang akan meletus apabila terjadi pergeseran dari kehidupan alamiah ke kehidupan sosial.

Namun keadaan alamiah juga dapat berubah menjadi keadaan perang apabila terjadi kesenjangan derajat manusia, baik karena perbedaan atas kepemilikan atau posisi sosial. Dalam keadaan alamiah, manusia memiliki kebebasan mutlak. Mereka bisa melakukan apapun yang dikehendakinya, terlepas apakah hal itu akan menyebabkan pertikaian dengan manusia lainnya. Meski pada dasarnya manusia cinta damai, tetapi konflik antarmanusia menyebabkan manusia kehilangan rasa cinta damai.

Menurut Rousseau, dalam keadaan alamiah manusia punya kebebasan penuh dan bergerak menurut nafsu dan nalurinya. Namun sebaik apapun keadaan alamiah, disadari kemudian bahwa situasi demikian amat rentan dan dapat mengacaukan eksistensi manusia. Perang dan pertikaian mudah terjadi. Kekhawatiran inilah yang kemudian menggerakkan manusia untuk mengadakan ikatan bersama melalui kontrak sosial. Manusia berdasarkan kesadaran penuh, berusaha keluar dari keadaan alamiah dengan membentuk negara. Maksudnya agar dengan adanya kekuasaan negara mereka merasa lebih terjamin hidupnya, terhindar dari anarki yang muncul dari kebebasan total.

TABEL 2.5: PERBANDINGAN KONSEP KONTRAK SOSIAL

	GROTIUS	THOMAS HOBBS	JOHN LOCKE	ROUSSEAU
Keadaan Alamiah	Manusia baik, cinta damai	Manusia buruk, baku bunuh	Manusia baik, cinta damai.	Manusia baik, cinta damai
Relasi Kontrak	Individu-individu dengan raja	Individu dg individu, negara di atas individu	Individu-individu dengan negara	Individu-individu dengan negara
Isi Kontrak	Individu menyerahkan kekuasaan sepenuhnya kepada negara	Individu menyerahkan kekuasaan sepenuhnya kepada negara	Individu menyerahkan sebagian haknya, negara menjamin hak hidup hak bebas dan hak milik	individu-individu menyerahkan sebagian haknya, negara menjalankan kehendak umum
Implikasi	Kekuasaan raja absolut	Kekuasaan raja absolut	Kekuasaan raja terbatas	Kekuasaan raja terbatas

Bagi Grotius dan Hobbes, kontrak sosial merupakan bentuk penyerahan semua hak-hak individu kepada negara sehingga negara mempunyai kekuasaan mutlak atas individu-individu. Demi kebaikan individu-individu, kekuasaan raja absolut tidak bisa dihindari. Hal ini berbeda seratus delapan puluh derajat dengan pandangan Locke dan Rousseau. Menurut dua pemikir ini kekuasaan negara tidak mutlak, karena individu-individu hanya menyerahkan sebagian hak-hak kepada negara. Justru kontrak sosial mengharuskan negara untuk melindungi hak-hak dasar individu, yaitu hak hidup, hak bebas beragama, dan hak milik.

Seperti dijelaskan Suhelmi (2004: 196-200), dalam *Two Treaties of Government*, Locke mengemukakan beberapa prinsip bekerjanya kekuasaan negara. Pertama, kekuasaan negara merupakan sebuah kepercayaan rakyat kepada penguasa untuk memerintah mereka, atau dalam bahasa ilmu hukum tata negara disebut *government by the consent of the people*. Jadi sepenuhnya sekuler, basis legitimasi kekuasaan bukan Tuhan melainkan rakyat. Karena merupakan produk kontrak sosial dengan warga negara dan terbentuk dari *consent* rakyat, maka kekuasaan negara tidak bebas dari aspirasi dan kehendak rakyat. Oleh karena itu, hak mengatur dan bertindak negara bisa ditoleransi dan

dibenarkan sejauh tidak mengganggu hak-hak sipil dan hak-hak politik rakyat.

Kedua, Locke percaya bahwa setiap manusia punya hak-hak dasar yang tidak bisa diganggu gugat dan keberadaan hak-hak ini mendahului keberadaan negara. Hak-hak dasar itu antara lain hak hidup, hak memiliki kekayaan, hak bebas beragama, serta hak berontak terhadap kekuasaan negara yang tiranik. Tujuan dasar dibentuknya kekuasaan negara adalah untuk melindungi dan menjaga hak-hak dasar tersebut. Demi melindungi hak-hak dasar tersebut, cara apapun bisa dilakukan negara. Bahkan negara diperkenankan menggunakan kekerasan sejauh demi tujuan melindungi hak-hak dasar warga negara.

Ketiga, demi mencegah lahirnya negara absolut, demi menjaga hak-hak dasar warga negara, dan demi terjaminnya kehidupan masyarakat sipil, Locke menyebut kekuasaan negara perlu dibatasi secara tertulis oleh konstitusi. Konstitusi harus memuat ketentuan-ketentuan pembatasan kekuasaan negara agar tidak bertindak sewenang-wenang sehingga mengancam hak-hak dasar warga negara. Lebih dari itu, konstitusi juga harus menjamin kebebasan warga negara untuk memupuk kekayaan pribadi sejauh usaha tersebut tidak melanggar hak-hak warga negara lain.

Sementara itu dalam *Du Contrat Social* atau *The Social Contract*, Rousseau mengatakan, individu-individu yang terlibat dalam kontrak sosial memang menyerahkan sebagian hak-hak, kebebasan, dan kekuasaan yang dimilikinya kepada negara. Namun dengan penyerahan ini bukan berarti individu-individu kehilangan hak-hak, kebebasan atau kekuasaannya. Negara tidak bisa mengambil hak-hak, kebebasan atau kekuasaan rakyat yang sudah ada secara alamiah. Sebaliknya, individu-individu memberi mandat kepada negara untuk mengatur, mengayomi dan menjaga keamanan maupun harta benda mereka. Kedaulatan negara tetap absah selama negara menjalankan fungsi-fungsinya sesuai kehendak rakyat. Negara harus berusaha mewujudkan kehendak umum, jika tidak keabsahan kedaulatan negara akan mengalami krisis.

Apa itu kehendak umum? Menurut Heywood (2013: 96-97), Rousseau meyakini bahwa kehendak umum merupakan kehendak ‘sejati’ dari tiap-tiap individu, yang berbeda dengan kehendak ‘pribadi’ yang egois masing-masing warga negara. Dengan mematuhi kehendak umum, berarti warga negara mematuhi kehendak ‘sejati’ dirinya sendiri.

Perwujudan kehendak umum inilah yang tidak boleh diabaikan oleh negara. Namun Rousseau juga menegaskan bahwa negara tidak hanya bertanggung jawab atas hak-hak kolektif, tetapi juga bertanggung jawab atas hak-hak individu yang khas.

Menurut Rousseau, negara yang absah memerintah atas kehendak umum memiliki dua hal: kemauan dan kekuatan. Yang dimaksud kemauan adalah kekuasaan legislatif (*legislative power*), sedangkan yang dimaksud kekuatan adalah kekuasaan eksekutif (*executive power*). Dua bentuk kekuasaan ini harus bekerja sama secara harmonis apabila negara ingin menjalankan fungsinya secara baik. Tanpa keberadaan dua lembaga dan kerja sama antara keduanya, negara tidak bisa berbuat apa-apa.

Bagi Suseno (1992: 230-231), sumbangan terbesar Locke terhadap sistem ketatanegaraan moderen adalah perlunya konstitusi untuk membatasi kekuasaan negara. Yang dimaksud konstitusi adalah peraturan tertulis tertinggi, sebab Inggris sebetulnya sudah mengenal konstitusi untuk mengatur hubungan raja dan parlemen tetapi sifatnya tidak tertulis. Dengan konstitusi, raja atau parlemen atau mereka bersama-sama tidak bisa melakukan tindakan-tindakan melampaui apa yang telah diatur oleh konstitusi. Konstitusi tidak hanya mengharuskan semua peraturan negara tidak boleh bertentangan dengan konstitusi, tetapi juga harus menjamin hak-hak dasar, yaitu hak hidup, hak bebas beragama, dan hak milik.

Menurut Locke, konstitusi dapat mengantisipasi kemungkinan berkembangnya negara totaliter. Konstitusi dapat membatasi kekuasaan negara dengan cara mencegah sentralisasi kekuasaan negara ke dalam satu tangan. Oleh karena itu Locke memisahkan kekuasaan negara ke dalam tiga bentuk: kekuasaan legislatif (*legislative power*), kekuasaan eksekutif (*executive power*) dan kekuasaan federatif (*federative power*).

Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan membuat undang-undang dan peraturan fundamental lainnya. Kekuasaan legislatif tidak bisa dialihkan kepada siapapun atau lembaga manapun karena pada hakikatnya kekuasaan legislatif merupakan manifestasi pendelegasian kekuasaan rakyat kepada negara. Kekuasaan legislatif dijalankan oleh parlemen yang merupakan representasi semua kelas sosial masyarakat, baik kaum bangsawan, orang-orang kaya, maupun rakyat jelata. Di Inggris terdapat dua kamar yang merupakan representasi semua kelas sosial tersebut,

yaitu House of Common dan House of Lord. Pengambilan keputusan di parlemen menggunakan prinsip mayoritas.

Menurut Suhelmi (2004: 200-201), Locke menempatkan kekuasaan legislatif lebih tinggi daripada eksekutif, sebab undang-undang yang dibuat legislatif mengikat eksekutif. Pelaksanaan kekuasaan eksekutif tidak boleh menyimpang dari undang-undang yang telah ditetapkan parlemen. Bila demikian siapa yang mengontrol legislatif? Menurut Locke yang mengontrol legislatif adalah hukum kodrat. Hukum kodrat yang diciptakan Tuhan membatasi parlemen untuk tidak membuat undang-undang yang melanggar hak-hak dasar manusia yaitu hak hidup, hak bebas beragama, dan hak milik. Bahkan Locke menyebut adanya hak perlawanan. Maksudnya, apabila parlemen membuat undang-undang yang melampaui batas kekuasaannya atau melanggar hak-hak dasar, maka rakyat boleh melawan, termasuk dengan cara kekerasan sekalipun.

Mengenai kekuasaan federatif Locke berpendapat bahwa kekuasaan itu berkaitan dengan masalah luar negeri, kekuasaan menentukan perang, perdamaian, aliansi antar negara, dan transaksi dengan negara asing. Demi alasan praktis, Locke memasukkan kekuasaan federatif kedalam kekuasaan eksekutif. Tetapi kedua jenis kekuasaan itu harus dipegang oleh orang-orang berbeda.

Bagaimana penerapan gagasan pemisahan kekuasaan oleh Locke? Di Inggris, awalnya gagasan itu dimaksudkan sebagai wacana teoritis untuk membatasi kekuasaan raja yang demikian kuat sampai terjadinya Revolusi Agung (1688-1689). Pasca-revolusi kekuasaan eksekutif mulai tergantung pada parlemen karena menteri tidak mungkin melaksanakan tugas tanpa persetujuan mayoritas House of Commons. Kekuasaan eksekutif seperti komisi yang dipilih parlemen. Penerapan konsep pemisahan kekuasaan menjadi kabur karena tidak jelasnya batasan kekuasaan eksekutif dengan legislatif.

Dalam perkembangan berikutnya, konsep pemisahan kekuasaan semakin jauh dari praktik pemerintahan menyusul adanya perubahan-perubahan politik yang membawa Inggris menggunakan sistem pemerintahan parlementer. Dalam sistem ini, eksekutif yang dipimpin perdana menteri bersama sejumlah anggota kabinet dibentuk oleh dan dari anggota parlemen. Dengan demikian dua jenis kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif berada dalam satu lembaga

parlemen. Hanya kekuasaan kehakiman yang menjalankan fungsi-fungsi yudikatif yang benar-benar bebas dari pengaruh kekuasaan legislatif dan eksekutif. Sistem pemerintahan parlementer ini berkembang di Eropa dan negara-negara bekas jajahan Inggris, seperti India dan Australia.

Dari Prancis konsep pemisahan kekuasaan Locke disambut oleh terbitnya buku *L'Esprit de Lois* atau *Spirits of the Law* karya Montesquieu. Dari buku inilah keluar gagasan trias politica, yang substansinya tidak jauh beda dengan konsep pemisahan kekuasaan Locke. Jika Locke memisahkan kekuasaan negara menjadi legislatif, eksekutif, dan federatif, Montesquieu memisahkan kekuasaan menjadi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dalam konsep Locke kekuasaan yudikatif dimasukkan sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif, sementara dalam konsep Montesquieu kekuasaan federatif dimasukkan sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif. Namun pemisahan kekuasaan ini tujuannya sama, yakni membatasi kekuasaan negara, sebab jika semua kekuasaan negara dipegang satu tangan, maka kekuasaan mudah disalahgunakan.

Menurut Montesquieu tugas utama legislatif adalah merumuskan undang-undang atau peraturan negara. Lembaga legislatif merupakan refleksi kedaulatan rakyat sehingga kepentingan rakyat bisa terwakili dengan baik. Sementara tugas eksekutif adalah menjalankan undang-undang yang telah ditetapkan legislatif. Sedangkan tugas yudikatif adalah menjalankan kekuasaan kehakiman untuk memastikan undang-undang sudah dijalankan dengan baik. Montesquieu percaya jika kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan, tidak mungkin tercipta kemerdekaan; demikian hal jika kekuasaan mengadili tidak dipisahkan dari legislatif dan eksekutif. Apabila kekuasaan mengadili disatukan dengan salah dua kekuasaan lainnya, maka kemerdekaan rakyat akan terancam.

Konsep pemisahan kekuasaan Montesquieu menginspirasi Revolusi Prancis menyusul jatuhnya raja. Namun penerapan konsep ini ditolak oleh kaum Jacobin. Ketika Napoleon berkuasa, trias politica Montesquieu juga tidak dipakai. Baru pada 1871 konsep pemisahan kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif diterapkan kembali menyusul kesepakatan politik bahwa kekuasaan presiden dibatasi dan pemerintah yang berkuasa tidak bisa membubarkan Chamber of Deputies. Dalam perkembangannya, Prancis menggunakan sistem campuran: presiden dan parlemen dipilih melalui pemilu, presiden puncak eksekutif dibantu perdana menteri yang pengangkatannya harus seperti tujuan parlemen.

TABEL 2.6: PERBANDINGAN TEORI TRIAS POLITICA

	JOHN LOCKE	MONTESQUIEU
Tujuan	Mencegah kesewenangan negara Membatasi kekuasaan raja	Mencegah kesewenangan negara Membatasi kekuasaan raja
Model Pemisahan	Legislatif, Eksekutif, Federatif	Legislatif, Eksekutif, Yudikatif
Perkembangan	Di Inggris berkembang menjadi sistem pemerintahan parlementer. Eksekutif dibentuk dari dan oleh parlemen, federatif menjadi bagian eksekutif, yudikatif terpisah dari legislatif dan eksekutif	Di Prancis berkembang menjadi sistem pemerintahan campuran. Presiden puncak eksekutif, tetapi penunjukan perdana menteri harus persetujuan legislatif. Yudikatif di luar legislatif dan yudikatif.
Negara Pengguna	Sebagian besar Eropa menggunakan sistem parlementer, demikian juga negara-negara bekas jajahan Inggris	Amerika Serikat, negara-negara Amerika Latin, dan beberapa negara di Asia menerapkan sistem presidensial.

Penerapan trias politica yang nyaris sempurna terjadi di Amerika Serikat. Sejak berdirinya negara ini, kongres dan presiden tidak saling terikat. Kongres tidak bisa menjatuhkan presiden, demikian juga sebaliknya presiden tidak bisa membubarkan kongres. Kongres berwenang mengeluarkan undang-undang, tetapi presiden bisa memveto bila sejumlah anggota kongres juga tidak setuju dengan rancangan undang-undang itu. Di Amerika Serikat juga berdiri kukuh Mahkamah Agung sebagai *supreme court* yang kekuasaannya tidak terikat oleh presiden dan kongres. Dengan beberapa variasi sistem pemerintahan presidensial ini diadopsi oleh negara-negara Amerika Latin, Afrika, dan Asia.

G. REPUBLIK ROMAWI DAN POLIS ATHENA

Sekularisme dan konstitusionalisme telah membangkitkan kembali demokrasi dari tidur panjangnya selama lima belas abad. Demokrasi pernah dipraktikkan oleh negara imperium Republik Romawi (509-44 SM) dan berjaya di negara kota Athena (600-400 SM). Namun sejalan dengan merasuknya ajaran Kristiani di benak masyarakat, menguatnya pengaruh gereja, dan bermunculannya raja-raja kecil, Eropa memasuki zaman gelap selama berabad-abad. Monarki absolut, perang antarnegara, dan perang antaragama terjadi di mana-mana. Abad kegelapan Eropa

itu disibak oleh zaman Renaisans abad XV-XVI melalui geliat kaum intelektual. Mereka mengenang, membahas, dan menginterpretasi kisah-kisah dan gagasan-gagasan para pemikir Romawi dan Yunani.

Romawi meninggalkan sistem hukum dan kelembagaan politik. Menurut Huijbers (1993: 31-34) sistem hukum Romawi telah berkembang sedemikian rupa sehingga kini menjadi sistem hukum modern. Sedangkan menurut Suhelmi (2004: 7) peninggalan terpenting pemikiran politik Romawi adalah teori imperium, yaitu teori tentang kekuasaan negara di mana kekuasaan dianggap sebagai pendelegasian kekuatan rakyat kepada penguasa negara. Menurut teori ini penguasa bertanggungjawab kepada rakyat dan secara otomatis akan kehilangan legitimasi seandainya praktik kekuasaan menyalahi kehendak rakyat. Di sini rakyat memiliki hak-hak politik yang sama dan merupakan esensi tertinggi kedaulatan negara. Dalam kerangka pemikiran inilah Romawi mengembangkan konsep *governmental contract* yang kemudian jadi basis pemikiran Grotius, Hobbes, Locke, Montesqueu, dan Rousseau.

Romawi mengawali sejarah dari sebuah desa pinggir sungai Tiber Italia. Desa yang didirikan Romulus itu kelak berkembang menjadi negara kota atau polis Roma. Sejalan dengan cita-cita para pemimpinnya, polis Roma membesar dan meluas menjadi imperium Romawi. Imperium ini mencakup seluruh wilayah Mediterania, yang meliputi daratan Eropa serta sebagian Asia dan Afrika. Sejak berdiri pada 753 SM hingga kejatuhannya pada 476 M, Romawi mengalami tiga bentuk pemerintahan: Kerajaan Romawi (753-509 SM), Republik Romawi (509 SM-27 M) dan Kekaisaran Romawi (27-476 M). Dari tiga bentuk pemerintahan tersebut, Republik Romawi paling banyak memberikan pelajaran demokrasi.

Menurut Schmandt (2002: 119-121), Republik Romawi terkenal bukan karena teorinya, tetapi lebih karena sistem hukum dan administrasinya. Konstitusi mengakui bahwa otoritas politik terletak pada kumpulan rakyat, seperti pada pertemuan rakyat di mana setiap warga bisa ambil bagian. Hak partisipasi ini sebenarnya tidak berarti bagi warga yang tinggal di luar kota Romawi karena tidak ada sistem representasi. Kehadiran seseorang diperlukan untuk memilih dan menjadikan opini seseorang didengar. Dewan memilih konsul dan hakim, dan bekerja atas dasar program yang diberikan oleh pejabat eksekutif.

Senat Romawi hampir seluruhnya merupakan hakim dan konsul. Senat tidak memiliki kekuasaan legislatif melainkan hanya sebagai

penasihat pejabat eksekutif yang diangkat republik. Senat didominasi oleh sekelompok kecil keluarga, komposisinya jadi aristokrasi selama periode kemajuan dan oligarki selama masa-masa kemunduran. Sistem pemilihan dilakukan oleh suku-suku sehingga memungkinkan kelompok minoritas mengarahkan tindakan dewan dan memilih hakim sesuai pandangannya masing-masing. Pejabat eksekutif secara otomatis diangkat menjadi senat pada akhir jabatan sehingga menjamin kelangsungan kontrol terhadap manajemen urusan publik.

Sampai republik berakhir, Romawi terus memperluas kewarganegaraan hingga ke provinsi. Hegemoni Romawi yang meluas, menjadikan sistem kontrol administratif efektif. Wilayah baru dibagi menjadi beberapa provinsi, masing-masing dipimpin oleh pejabat yang memiliki kekuasaan luas baik dalam urusan sipil maupun publik. Meski kontrol terpusat, otonomi lokal diizinkan. Kebijakan Romawi lebih toleran dan rendah intervensi. Sekali penguasa di wilayah baru dapat menegakkan otoritasnya dan tidak ditentang oleh rakyatnya, maka secara perlahan-lahan mereka akan diangkat oleh Romawi untuk menjadi mitra republik atau kekaisaran.

Kisah Romawi mirip dengan Inggris, tetapi jalannya berkebalikan. Inggris berkembang dari monarki kuat, sempat menjadi republik sesaat, lalu berubah menjadi monarki konstitusional yang demokratis; sebaliknya Romawi dari sebuah desa menjadi monarki, lalu berkembang menjadi republik sekian lama, terus berganti menjadi imperium hingga keruntuhannya. Sekitar 500 SM mulai muncul republikanisme disusul perebutan kekuasaan antargolongan, khususnya antara *patrician* atau bangsawan versus *plebeians* atau petani dan buruh. Perebutan kekuasaan ini berakhir pada 300 SM hingga ditetapkan persamaan hak rakyat jelata yang dilindungi oleh pejabat yang dipilih khusus atau *tribunes*.

Menurut Strong ([1966] 2004: 27-28), dalam konstitusi Republik Romawi terdapat tiga elemen pemerintahan yang diharapkan bisa saling memeriksa dan mengimbangi (*checks and balances*). Pertama, elemen monarki yang diwujudkan dalam bentuk jabatan penasihat. Jabatan ini ada dua dan dipilih setiap tahun, yang mana masing-masing memiliki hak untuk memveto satu sama lain. Kedua, elemen aristokrasi yang diwujudkan dalam bentuk senat, sebuah majelis yang pada suatu masa memiliki kekuasaan legislatif. Ketiga, elemen demokratis yang berupa pertemuan-pertemuan rakyat dalam tiga jenis konvensi yang dibagi

berdasarkan wilayah atau rakyat (*curry, century*, atau suku bangsa). Meskipun republik jatuh, dalam batas-batas tertentu ajaran pembagian kekuasaan masih dipraktikkan sampai runtuhnya kekaisaran.

Strong mencatat tiga pengaruh kuat konstitusionalisme Romawi. Pertama, hukum Romawi berpengaruh besar terhadap sejarah hukum Eropa. Adat istiadat dan undang-undang yang dibawa penyerbu Teutonic (Jerman) dari belahan barat melebur dan menyatu menjadi undang-undang Romawi (*Roman Code*). Penyatuan ini menghasilkan sistem hukum yang berlaku di Benua Eropa sekarang. Kedua, kecintaan bangsa Romawi atas ketentraman dan kesatuan sehingga pemimpin abad pertengahan terobsesi mewujudkannya. Ketiga, konsep dua sisi kedaulatan legal kaisar (kesenangan hatinya adalah hukum sekaligus mengakui kekuasaan berasal dari rakyat) telah mengaburkan dukungan rakyat kepada penguasa. Namun itu juga yang mengarahkan mereka dekat dengan ajaran bahwa rakyat yang mendelegasikan kedaulatannya kepada kaisar, bisa saja mengambilnya kembali. Inilah pondasi filsafat demokrasi modern.

Pandangan demikian, menurut Schmandt (2002: 124-126) banyak dipengaruhi oleh pemikiran Cicero. Menurut pemikir Romawi ini, negara adalah milik rakyat. Namun rakyat bukanlah kumpulan manusia di jalanan, melainkan kumpulan orang-orang dalam jumlah besar yang diikat dengan kesepakatan akan keadilan dan kemitraan untuk kebaikan bersama. Bentuk-bentuk pemerintahan mungkin banyak, namun agar absah suatu pemerintahan haruslah didasarkan atas persetujuan rakyat, prinsip keadilan, dan kebaikan bagi masyarakat. Adapun tujuan negara adalah untuk membantu manusia dalam tugas pencakupan diri dan mengupayakan kebaikan bersama.

Dalam mengkonstruksi negara ideal, Cicero mengkritisi monarki, aristokrasi, dan demokrasi. Dalam monarki, suara rakyat tidak signifikan dalam administrasi urusan publik; perilaku negara merupakan subjek bagi persetujuan dan perubahan seorang saja (raja). Dalam aristokrasi, kebebasan rakyat terlalu dibatasi karena mereka tidak dilibatkan dalam pembagian kekuasaan politik. Dalam demokrasi di mana kekuasaan berada di tangan rakyat, kesetaraan suara rakyat berbahaya karena tidak mengenal gradasi kepantasan. Baik monarki, aristokrasi, maupun demokrasi mudah merosot ke bentuk jahatnya: monarki menjadi tirani, aristokrasi menjadi plutokrasi, dan demokrasi menjadi rimba.

Mengadopsi pandangan Polybius, Cicero menegaskan, meskipun monarki merupakan yang terbaik jika dibandingkan dengan aristokrasi dan demokrasi, namun kombinasi ketiganya akan menghasilkan pemerintahan paling baik. Semestinya ada unsur *supreme* dan *royal* dalam negara, beberapa kekuasaan seharusnya juga diberikan kepada warga negara yang hebat, dan hal-hal tertentu seharusnya ditentukan atas keputusan dan keinginan rakyat. Dengan cara ini akan menghasilkan keseimbangan hak, tugas, dan fungsi, sehingga hakim mempunyai kekuasaan cukup, dewan dari kalangan warga negara yang unggul memiliki pengaruh, dan rakyat memiliki kebebasan memadai.

Konstruksi negara ideal Cicero yang mengadopsi pemikiran Polybius mengingatkan perdebatan tentang konsep negara dari para pemikir Yunani, seperti Plato dan Aristoteles. Memang, pemikiran politik Cicero dan para pemikir Romawi lainnya sebagian besar merupakan pengulangan atau elaborasi dari gagasan-gagasan yang sudah disampaikan para pemikir Yunani. Republik Romawi tidak terkenal karena teori politiknya melainkan karena sistem hukum dan administrasi publiknya. Dua hal yang sangat diperlukan oleh negara yang luas dan berpenduduk banyak, dua hal yang tidak dialami oleh Yunani.

Sampai abad VI SM belum ada negara Yunani. Yang disebut wilayah Yunani pada waktu itu jauh lebih luas daripada Yunani sekarang. Selain pulau besar dan pulau-pulau kecil yang mengitarinya, wilayah Yunani juga meliputi pesisir Asia Kecil (kini wilayah Turki) sampai Pulau Sisilia Italia, bahkan daerah Kyrene di daratan Afrika. Menurut Bertens (2018: 9) perluasan wilayah itu terjadi akibat serbuan suku Doria ke daratan Yunani (1100-1000 SM) juga karena alasan-alasan ekonomi (750-500 SM). Daratan Yunani sebagian besar berupa pegunungan gundul dan daratan tandus sehingga penduduk menjadi pelaut dan perantau. Yunani Raya adalah sebutan pulau besar, pulau-pulau kecil di sekelilingnya ditambah wilayah-wilayah luar yang dihuni para perantau.

Pada abad VI - IV SM di lembah dan perbukitan itu bermunculan negara kota atau polis, seperti Athena, Sparta, Milite, dan lain-lain. Polis kira-kira seluas kabupaten di Indonesia saat ini, dengan jumlah penduduk 30-100 ribu orang. Meski di antara mereka kadang kala membentuk perserikatan, tetapi setiap polis mengembangkan sistem pemerintahan sendiri. Menurut Bertens (2018: 11-12), polis memiliki ciri otonomi, swasembada, dan kemerdekaan. Otonomi berarti memiliki hukum sendiri sehingga orang Yunani bangga bahwa dirinya diperintah

menurut hukum dan membenci segala kesewenang-wenangan. Swasembada berarti tidak bergantung pada negara lain sungguhpun tak mudah direalisasikan. Kemerdekaan politik berarti kemampuan warganya untuk memerintah diri sendiri.

Salah satu polis yang terkenal adalah Athena. Pada masa Pericles (495-429 SM), negara kota itu mengalami masa jaya, berperadaban tinggi, adil dan makmur. Paricles berhasil membangun sistem pemerintahan yang disebut *Athenian Democratia*, yakni pemerintahan oleh orang banyak atau demokrasi. Demokrasi berasal dari kata *demos* dan *kratos*; *demos* berarti kekuasaan, dan *kratos* berarti rakyat. Kata *demos-kratos* atau jamaknya *demokratia*, berarti kekuasaan rakyat atau pemerintahan rakyat. Menurut Held (2006: 3-4) cita-cita dan tujuan Athena terekam dalam pidato untuk mengenang Pericles. Berikut petikan pidato yang dicatat oleh Thucydides dalam *The Peloponnesian War* itu:

Perundang-undangan kita disebut demokrasi karena kekuasaan tidak berada di sebagian kecil orang namun di tangan seluruh rakyat. Ketika kita bicara soal bagaimana memecahkan persoalan antar-pribadi, setiap orang adalah sama di hadapan hukum; ketika kita memilih satu orang untuk menjadi pemimpin orang banyak, yang kita perhitungkan bukanlah dari kelas apa dia berasal tetapi kemampuan sesungguhnya yang dia miliki. Tidak seorang pun, selama dia ingin berguna bagi negara, yang tidak memiliki hak politik hanya karena kemiskinannya. Dan sebagaimana kehidupan politik kita yang bebas dan terbuka, begitu pula dengan kehidupan pribadi kita berkenaan dengan hubungan kita satu sama lain...

Kita bebas dan toleran dalam kehidupan pribadi kita; tetapi dalam urusan orang banyak kita harus menjaga diri jangan sampai melanggar hukum. Hal ini karena hukum harus kita junjung tinggi...

Kita harus mematuhi orang-orang yang sudah kita pilih para pemimpin kita, dan kita harus menaati hukum, terutama yang melindungi kaum tertindas, dan kita tercela apabila kita melanggar hukum tak tertulis.

Held (2007: 5-6) mencatat, demokrasi Athena ditandai oleh komitmen masyarakat pada prinsip kebajikan sipil (*civic virtue*), yaitu dedikasi

pada polis yang berbentuk republik dan mendahulukan kebaikan orang banyak daripada kepentingan pribadi. Bagi demokrasi Athena tidak ada perbedaan antara polis dan masyarakat, antara pejabat dan rakyat, antara pemerintah dengan yang diperintah, karena polis yakin bahwa warga polis terlibat aktif dalam proses pemerintahan sendiri (*self government*). Artinya, pemerintah sesungguhnya adalah mereka yang diperintah. Semua warga polis berkumpul untuk berdebat, memutuskan kebijakan, dan menetapkan hukum. Prinsip pemerintahan mereka adalah partisipasi langsung (*direct participation*).

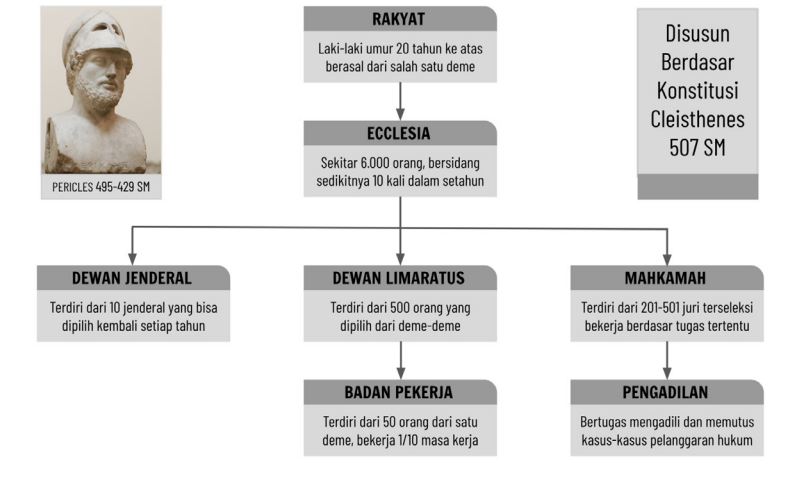
Berdasarkan Konstitusi Cleisthenes 507 SM, Sabine (1961: 5-10) menggambarkan bagaimana lembaga-lembaga demokrasi Athena dibentuk dan bekerja (Gambar 2.5). Pertama, semua warga polis laki-laki berumur 20 tahun ke atas adalah anggota Sidang Ecclesia, yang digelar sedikitnya sepuluh kali dalam setahun. Sidang Ecclesia bertugas menetapkan undang-undang dan kebijakan-kebijakan yang diusulkan warga polis. Sekitar 6.000 anggota Sidang Ecclesia berasal dari 100 deme, yaitu satuan wilayah pemerintah terkecil, yang tersusun berdasarkan keturunan dan suku. Deme merupakan pintu bagi orang Athena untuk menjadi warga polis karena di sini terdapat buku yang mencatat setiap laki-laki berumur 18 tahun. Deme juga bertugas menyiapkan calon-calon untuk menduduki berbagai macam lembaga pemerintah pusat.

Kedua, Dewan Limaratus terdiri dari wakil-wakil dari 10 suku, yang masing-masing mengajukan 50 laki-laki berusia di atas 30 tahun. Dewan ini semacam eksekutif dan bekerja menyaring materi-materi yang akan dibahas Sidang Ecclesia. Dewan ini mengusulkan tindakan-tindakan untuk dipertimbangkan dan diputuskan Sidang Ecclesia. Namun 500 orang terlalu besar untuk melaksanakan pekerjaan sehari-hari. Oleh karena itu Dewan Limaratus membentuk Badan Pekerja yang bertugas secara bergilir. Badan Pekerja terdiri dari 50 orang dari satu suku yang bekerja selama sepersepuluh masa kerja, ditambah seorang pengawas dari suku yang sedang tidak mendapat giliran bertugas. Adapun ketua Badan Pekerja dipilih melalui undian dan masa kerja hanya satu hari sehingga tidak ada warga Athena yang menduduki jabatan ini lebih dari satu hari dalam seumur hidupnya.

Ketiga, Mahkamah terdiri dari 201-501 juri berusia minimal 30 tahun yang dicalonkan oleh deme-deme. Mereka ditunjuk berdasarkan undian untuk duduk dalam mahkamah tertentu dan peristiwa tertentu.

Mahkamah selain melakukan tugas-tugas pengawasan terhadap pengadilan, juga melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan hukum yang ditetapkannya sendiri. Selain dapat mengoreksi putusan pengadilan, Mahkamah juga dapat membatalkan putusan Sidang Ecclesia dan Dewan Limaratus jika menurut pendapatnya putusan tersebut bertentangan dengan konstitusi. Persidangan Mahkamah tidak jauh beda dengan Sidang Ecclesia, hanya saja anggota Mahkamah terpilih melalui seleksi ketat. Setiap anggota Mahkamah diminta laporan pertanggungjawaban di akhir masa jabatan, dan tidak dapat dipilih kembali.

GAMBAR 2.5: LEMBAGA DEMOKRASI ATHENA



SUMBER: SABINE, *A HISTORY OF POLITICAL THEORY*, 1961.

Keempat, Dewan Jenderal yang terdiri dari 10 jenderal yang dipilih secara langsung oleh warga polis dan dapat dipilih kembali. Tugas Dewan Jenderal adalah menjalankan kekuasaan di wilayah jajahan dan memimpin perang, baik dalam melindungi polis maupun dalam menyerang polis lain. Karena perang merupakan urusan sehari-hari, maka 10 jenderal yang sedang bertugas memiliki pengaruh besar dalam pengambilan keputusan baik di Sidang Ecclesia maupun Dewan Limaratus. Namun Dewan Jenderal ini tunduk sepenuhnya dengan apapun yang diputuskan Mahkamah. Reputasi jenderal tidak hanya ditentukan oleh kemampuannya dalam memimpin perang, tetapi juga

kemampuannya dalam meyakinkan Sidang Ecclesia, Dewan Limaratus dan Badan Pekerja, serta Mahkamah.

Menurut Bertens (2018: 11-12), dalam Sidang Ecclesia semua warga polis berhak mengambil bagian. Kalau Badan Pekerja yang menjalankan pemerintahan sehari-hari memainkan peranan dominan, biasa disebut aristokrasi atau oligarki. Sepanjang sejarah polis tidak jarang pemerintahan jatuh ke tangan satu orang, yang orang Yunani menyebut sebagai *tyrannos*. Tetapi nama ini tidak berarti tiran atau lalim dalam bahasa modern. Sebab sebagai penguasa *tyrannos* tetap dituntut taat hukum sehingga tidak bisa bertindak sewenang-wenang. Lagi pula dalam sistem demokrasi Athena seorang *tyrannos* tidak mungkin berkuasa lama-lama, sebab jabatan di Badan Pekerja digilir dan ketuanya diundi.

Sabine mencatat, dalam setiap tahunnya, di antara enam orang warga Athena ada seorang yang mengambil bagian dalam pemerintahan, meskipun ini hanya berupa jabatan anggota juri. Apabila mereka tidak menduduki satu jabatan, ia masih dapat juga mengambil bagian dalam perbincangan-perbincangan mengenai masalah-masalah kenegaraan dalam Sidang Ecclesia, sepuluh kali dalam setahun. Perbincangan mengenai masalah umum ini merupakan salah satu topik yang paling menarik dan paling penting dalam hidup setiap warga polis. Tentang kesungguhan warga Athena untuk terlibat dalam urusan polis, Sabine (1961: 13-15) mengutip pidato Pericles:

Seorang warga negara Athena tidak akan mengabaikan negara, karena ia mengurus rumah tangganya sendiri, bahkan di antara kita yang sibuk dengan usaha kita, masih pula memperhatikan soal-soal politik. Orang-orang yang tidak menaruh perhatian terhadap masalah-masalah kenegaraan, tidak saja kita anggap sebagai penghalang, tetapi juga tak berharga, dan jika sedikit di antara kita yang mengambil inisiatif, kita semua adalah penilai politik yang baik...

Jika seorang warga negara mendapat kedudukan penting, hal ini tidak disebabkan karena hak istimewa, tetapi semata-mata karena dimaksudkan sebagai penghargaan atas jasa-jasanya. Kemiskinan pun tidak akan menjadi penghalang, karena setiap orang dapat berjasa terhadap negaranya, bagaimanapun buruk keadaannya...

Kita tidak mempercayakan diri kita kepada suatu pimpinan atau suatu penipuan, tetapi kepada hati dan tangan kita sendiri. Dan mengenai soal pendidikan, mereka (orang-orang Sparta) dari sejak kecil menerima latihan-latihan yang menjadikan mereka orang-orang pemberani, sedangkan kita dengan hidup secara tenang berani menghadapi kesukaran-kesukaran sebagaimana yang mereka hadapi...

Pidato Pericles itu menunjukkan, demokrasi Yunani ditandai oleh kesatuan, solidaritas, dan partisipasi kewarganegaraan sangat kuat. Warga negara terlibat dalam banyak aktivitas kenegaraan: administrasi, kemiliteran, pembuatan undang-undang, berperan sebagai juri, upacara keagamaan, perayaan, festival dan lain-lain. Bahkan warga negara juga terlibat dalam pengawasan terhadap sejumlah orang yang tidak berperan sama sekali dalam aktivitas kenegaraan.

Meskipun negara menjangkau hampir semua segi kehidupan warga negara, namun hal itu hanya mengenai sebagian kecil populasi Athena saja. Sebab, politik Athena adalah budaya laki-laki dewasa. Hanya laki-laki yang berusia 20 tahun ke atas yang dapat berpartisipasi aktif dalam kegiatan kewarganegaraan. Demokrasi Athena adalah demokrasi kaum laki-laki dewasa, kaum perempuan tidak memiliki hak politik dan sipil. Pekerjaan dan tugas domestik perempuan tidak diakui. Perempuan asli Athena hanya dianggap sebagai “warga” untuk tujuan keturunan. Status perempuan dinilai paling penting sebatas untuk melahirkan anak.

Selain perempuan asli, banyak penduduk Athena yang tidak dapat berpartisipasi dalam politik. Termasuk golongan ini adalah para imigran yang keluarganya telah menetap beberapa generasi sebelumnya. Namun kelompok paling besar yang terpinggirkan dalam demokrasi Athena adalah kaum budak. Jumlah budak di Athena satu setengah kali lipat daripada jumlah warga negara bebas. Budak dimanfaatkan dalam semua sektor kehidupan: pertanian, pertambangan, industri, dan rumah tangga. Banyaknya budak yang terlibat dalam semua sektor kehidupan ini yang menyebabkan laki-laki dewasa Athena memiliki banyak waktu untuk berpolitik karena banyak pekerjaan yang diserahkan ke kaum budak.

Oleh karena itu, Held (2006: 9-10) menyimpulkan, bahwa konsep kesetaraan politik dalam demokrasi Athena ternyata tidak dalam pengertian kekuasaan setara untuk semua orang dewasa. Bagi demokrasi

Athena, kesetaraan politik adalah kesetaraan untuk mereka yang statusnya sama, yakni laki-laki dewasa asli Athena. Bahkan demokrasi Athena telah mempraktikkan “tirani rakyat” dan yang dimaksud rakyat adalah laki-laki dewasa asli Athena sehingga “tirani rakyat” tersebut tidak lain adalah bentuk “tirani minoritas” mengingat jumlah laki-laki dewasa Athena jauh lebih sedikit dari jumlah perempuan dan anak-anak, apalagi jika dibandingkan dengan jumlah migran dan budak.

Demokrasi Athena mengundang kritik keras dari penulis sejarah Yunani, Xenophon (431-354 SM). Akuntabilitas demokrasi dipertanyakan Xenophon karena perdebatan di rapat-rapat umum lebih banyak diwarnai oleh kepandaian bersilat lidah (retorika) daripada membahas substansi masalah. Retorika bisa mengaburkan fakta dan kebenaran sehingga mengelabui akal sehat dalam pengambilan keputusan. Meskipun Xenophon seorang anggota militer Athena, namun dia dekat dengan kalangan Sparta, yang menjadi musuh utama Athena. Dia mengagumi model pemerintahan Sparta yang cenderung aristokratis dan oligarkis. Sedangkan baginya, demokrasi tidak mungkin membuat negara kuat.

Pengkritik paling keras terhadap demokrasi Athena adalah Plato (428-348 SM) melalui karyanya *Politeia*. Suhelmi (2004: 42-43) menyebut dua hal, mengapa Plato kecewa terhadap demokrasi: pertama, kematian Socrates (470-399 SM) merupakan buah dari peradilan sesat akibat juri terkesima dengan retorika orang-orang yang membenci gurunya itu; kedua, Athena dihancurkan oleh Sparta dalam perang Peloponnesos sebagai akibat lemahnya kepemimpinan negara produk demokrasi. Plato meyakini, demokrasi tidak mungkin melahirkan kepemimpinan baik, sebab para pemimpin bergantung pada pendapat orang banyak sehingga mereka bertindak sekadar mempertahankan popularitas. Kepemimpinan politik lemah karena mengalah pada permintaan orang banyak, sehingga pertimbangan seksama dan kebenaran yang pahit dihindari. Demokrasi meminggirkan orang-orang pintar dan bijak.

Plato semakin yakin bahwa kontrol politik harus berada di tangan minoritas. Plato memang menentang oligarki (kekuasaan di tangan beberapa orang), timokrasi (kekuasaan di tangan orang-orang kaya), tirani (kekuasaan di tangan satu orang), dan demokrasi (kekuasaan di tangan banyak orang). Namun dari keempat bentuk pemerintahan tersebut, Plato paling menyalahkan demokrasi, yang menjadi sumber keruntuhan Athena. Meskipun sempat kagum dengan Sparta, namun

setelah negara tetangga Athena itu juga runtuh, dia juga menyerang bentuk pemerintahannya. Menurut Plato, kekuasaan monarki dan tirani yang sewenang-wenang telah menyebabkan kemunduran, sedang demokrasi yang terlalu luas menyebabkan kehancuran diri sendiri.

Kritik Plato terhadap demokrasi Athena dilanjutkan muridnya, Aristoteles (384-322 SM), melalui bukunya *Politika*. Berbeda dengan gurunya, yang banyak dipengaruhi kekecewaan dan kemarahan, dalam mengkritik demokrasi Aristoteles menyampaikan secara lebih sistematis dan komprehensif. Aristoteles membahas banyak hal: hubungan keluarga dan negara, pendidikan politik, kewarganegaraan, tujuan negara, dan bentuk-bentuk pemerintahan. Menurut Aristoteles negara adalah lembaga politik yang paling berdaulat. Negara dibentuk untuk mensejahterakan seluruh warga negara, bukan mensejahterakan individu-individu tertentu. Dengan mensejahterakan semua masyarakat, maka kesejahteraan individu tercapai dengan sendirinya. Tujuan negara sama dengan tujuan hidup manusia: mencapai kebahagiaan. Oleh karena itu negara bertugas mengusahakan kebahagiaan warga negaranya.

Namun tidak semua negara berhasil mencapai tujuannya, sebab oleh bentuk negara yang tidak sesuai. Bentuk negara ini berkait erat dengan aspek moralitas. Aristoteles menetapkan dua kriteria untuk melihat bentuk negara. Pertama, berapa orang yang memegang kekuasaan: satu orang, beberapa orang, dan banyak orang. Kedua, apa tujuan dibentuknya negara: untuk kesejahteraan warga negara (baik) atau untuk kepentingan penguasa (buruk). Dari dua kriteria tersebut Aristoteles membedakan enam jenis bentuk pemerintahan: monarki dan tirani, aristokrasi dan oligarki, serta demokrasi dan politeia (Tabel 2.7),

TABEL 2.7: BENTUK PEMERINTAHAN ARISTOTELES

SIFAT \ JUMLAH	SATU ORANG	SEDIKIT ORANG	BANYAK ORANG
Baik	Monarki	Aristokrasi	Politeia
Buruk	Tirani	Oligarki	Demokrasi

Aristoteles menemukan enam bentuk pemerintahan sebagai sebuah siklus. Awalnya adalah monarki, yaitu pemerintahan satu orang baik. Seiring bergantinya pemimpin muncullah tirani, yaitu pemerintahan satu orang buruk karena mementingkan diri sendiri. Tirani diganti beberapa

orang bijaksana yang memerintah bersama, disebut aristokrasi. Lama-lama beberapa orang yang memerintah bersama itu mementingkan diri sendiri sehingga disebut oligarki. Setelah oligarki tumbang, muncul politeia, pemerintahan oleh orang banyak demi kepentingan orang banyak. Waktu berlalu orang-orang yang terlibat dalam pemerintahan menjadi rakus dan mementingkan diri sendiri, disebut demokrasi.

Monarki yang baik akan terjadi apabila raja adalah orang unggul, yang mana sifat dan kemampuannya melebihi semua orang sehingga dia akan jadi orang bijaksana. Namun sejarah menunjukkan sulit menemukan orang seperti itu sehingga monarki mudah jatuh ke tirani. Aristoteles menganggap aristokrasi lebih baik dari monarki. Namun dalam kehidupan sehari-hari tidak gampang menemukan sekelompok kecil orang pandai dan bijaksana bekerja sama dalam waktu lama. Mereka dengan mudah tergelincir menjadi oligarki akibat kekuasaan mutlak yang dipegangnya. Kebodohan dan ketamakan rakyat kebanyakan menyebabkan demokrasi berubah jadi anarki. Namun menurut Aristoteles, pemerintahan orang banyak bisa menjadi politeia dengan sejumlah persyaratan.

Menurut Revitch dan Thernstrom (2005: 12), yang dimaksud politeia oleh Aristoteles adalah demokrasi moderat, yaitu demokrasi berdasarkan undang-undang. Politeia akan terbentuk dan berfungsi baik apabila warga negara terdiri dari kelas menengah yang kuat, demi menjamin kelangsungan pemerintahan dan keseimbangan antara golongan sangat kaya dan golongan sangat miskin. Aristoteles juga menekankan pentingnya pendidikan politik bagi warga negara agar mereka menyadari dan memanfaatkan kedudukan sebagai warga negara yang memiliki hak dan kewajiban untuk memerintah. Dengan demikian Aristoteles telah meletakkan cetak biru demokrasi konstitusional yang kemudian dikembangkan oleh para pemikir politik kenegaraan zaman modern.

BAB 3

PEMILU

A. DEMOKRASI PERWAKILAN

Ketika Renaisans datang menyibak abad kegelapan, para pemikir politik kenegaraan menghadapi tantangan, bagaimana mengadopsi bentuk dan sistem pemerintahan Athena dan Romawi untuk diterapkan di negara-negara Eropa karena dari segi wilayah dan jumlah penduduk sangat berbeda. Negara kota atau polis Athena hanya seukuran kota kecil di Eropa dengan jumlah penduduk tak lebih dari 100 ribu; sebaliknya, imperium Romawi punya wilayah seluas Eropa dengan jumlah penduduk jutaan. Sebagai pecahan imperium Romawi, Eropa abad XVI-XVII terdiri dari belasan kerajaan, namun luas wilayah dan jumlah penduduk masing-masing jauh lebih besar daripada Athena.

Menurut Aristoteles, ukuran wilayah suatu negara sebaiknya tidak terlalu luas, juga tidak terlalu sempit. Sebab negara yang terlalu sempit sulit untuk mempertahankan diri, mudah diserang dan dikuasai musuh. Sedangkan bila negara terlalu luas, akan sulit untuk menjaganya. Kata Suhelmi (2004: 44-46), soal ukuran negara ini merupakan implikasi atas pandangan Aristoteles yang menyatakan bahwa negara merupakan jenjang tertinggi, kelanjutan dari keluarga dan desa. Negara kota sebesar Athena atau Sparta cukup ideal, karena kekuasaan negara bisa menjangkaunya di mana negara wajib mengejar kebahagiaan setiap keluarga di setiap desa.

Pendapat Aristoteles tersebut berbeda dengan pandangan muridnya yang kemudian dikenal sebagai pemimpin besar Romawi, Alexander Agung (356-323 SM), yang menginginkan negara seluas mungkin. Setelah mewarisi pasukan militer kuat dari ayahnya, Alexander Agung terus meluaskan wilayah kekuasaannya hingga tercapai imperium Romawi. Ke dalam kerangka negara imperium berwilayah luas dan berpenduduk

besar tersebut, Cicero menekankan pentingnya hukum dan administrasi pemerintahan demi melindungi warganya.

Menurut Cicero, rakyat adalah organisasi yang mengatur diri sendiri, dan karena itu perlu kekuasaan untuk mempertahankan diri. Kekuasaan politik jika dijalankan dengan tepat dan menurut hukum, merupakan kekuasaan bersama dari rakyat. Pegawai pemerintahan yang bekerja karena jabatannya, mereka mendapat kekuasaan dari hukum, dan mereka adalah ciptaan hukum. Seperti dikutip Sabine (1961: 166), Cicero menyatakan, “Karena hukum memerintah pegawai pemerintah, begitulah pula pegawai pemerintah memerintah rakyat, dan benar jika dikatakan bahwa pegawai pemerintah adalah hukum yang berbicara, dan hukum adalah pegawai pemerintah yang diam.”

Masalahnya adalah siapa yang membuat hukum? Menurut Aristoteles, hukum diciptakan oleh pemerintah selaku pemegang kekuasaan, yaitu seorang (monarki atau tirani), sedikit orang (aristokrasi atau oligarki), dan banyak orang (demokrasi atau politeia). Sedangkan Cicero mengidealkan kombinasi monarki, aristokrasi, dan demokrasi untuk memproduksi hukum. Kombinasi ini akan menghasilkan keseimbangan hak dan kewajiban, tugas dan wewenang, sehingga aristokrat yang berada di senat bisa membuat hukum, hakim mempunyai kekuasaan cukup untuk menegakkannya, sedang rakyat tetap memiliki kebebasan memadai.

Konsep-konsep politik kenegaraan zaman Athena dan Romawi menggairahkan para pemikir Renaisans yang terobsesi membangun negara kuat. Gagasan pertama yang dikemukakan oleh Niccolo Machiavelli, Thomas Morus, dan Jean Bodin adalah melakukan sekularisasi kekuasaan. Sebab, menurut mereka, agama membawa negara dalam kondisi lemah: di satu pihak, campur tangan gereja dalam urusan negara membuat kekuasaan terbagi; di lain pihak, ajaran agama menyebabkan penguasa tidak rasional dan tegas dalam bertindak. Selain itu, perbedaan agama juga membuat perpecahan masyarakat dan negara. Lalu Hugo Grotius dan Thomas Hobbes menggunakan teori kontrak sosial untuk memperkuat kekuasaan raja, sehingga raja bisa bertindak apapun demi keselamatan, kesatuan, dan kekuatan negara.

Absolutisme negara (raja) itulah yang dipatahkan oleh pemikir zaman modern, seperti Locke dan Rousseau. Sama-sama menggunakan teori kontrak sosial, Locke dan Rousseau justru mengharuskan negara melindungi hak-hak dasar individu, yaitu hak hidup, hak milik, hak

bebas beragama. Bahkan menurut Locke, rakyat berhak berontak apabila kekuasaan negara tidak melindungi hak-hak individu tersebut. Di sinilah pentingnya negara memiliki konstitusi. Menurut Locke, konstitusi adalah hukum dasar tertulis, yang di satu pihak menjamin hak-hak dasar warga negara, di pihak lain membatasi kekuasaan negara agar tidak bertindak sewenang-wenang.

Lalu pertanyaannya, siapa yang membuat konstitusi? Pertanyaan ini sama dengan pertanyaan sebelumnya, siapa yang membuat hukum. Bagi Aristoteles membuat konstitusi dan hukum merupakan tugas pemerintah, apakah pemerintah itu satu orang (monarki atau tirani), sedikit orang (aristokrasi atau oligarki), atau banyak orang (demokrasi atau politeia). Tentu tidak sulit bagi seorang raja (monarki atau tirani) dan sedikit orang (aristokrasi atau oligarki) untuk membuat konstitusi dan hukum. Bahkan pernyataan raja pun bisa menjadi hukum. Para aristokrat atau oligark memang harus berunding dalam membuat hukum, namun karena hanya beberapa orang, mereka dapat membuat kesepakatan dengan cepat dan mudah. Dalam hal ini demokrasi atau politeia menghadapi tantangan berat, sebab tidak gampang orang banyak membuat kesepakatan tentang konstitusi dan hukum.

Namun tantangan berat itu berhasil diatasi oleh negara kota Athena. Dalam demokrasi Athena atau *Athena Democratia*, konstitusi dan hukum diputuskan oleh Sidang Ecclesia, yakni sidang yang dihadiri oleh semua warga negara laki-laki berusia 20 tahun ke atas. Dengan demikian dalam demokrasi Athena semua warga negara dewasa terlibat langsung dalam pengambilan keputusan penting, yakni membahas dan mengesahkan konstitusi, hukum, dan keputusan-keputusan penting lainnya. Keputusan-keputusan Sidang Ecclesia itulah yang kemudian dilaksanakan oleh lembaga pemerintahan lainnya, yaitu Dewan Limaratus, Dewan Jenderal, dan Mahkamah.

Demokrasi Athena adalah partisipasi langsung dan berkelanjutan dari warga negara untuk negara kota. Demokrasi langsung ini berujung pada bentuk pemerintahan melalui pertemuan massa. Setiap warga negara boleh memegang jabatan publik, baik karena menang pemilihan, terkena giliran, atau mendapat undian. Demokrasi Athena adalah sistem demokrasi langsung atau demokrasi partisipatif, demokrasi yang tidak memerlukan perantara, demokrasi yang tidak memerlukan politisi profesional. Demokrasi Athena menjadikan warga negara

mampu memerintah secara langsung kepada dirinya sendiri sehingga melenyapkan perbedaan antara pemerintah dengan yang diperintah, antara negara dan masyarakat.

Bagi negara kota Athena yang berwilayah sempit dan berpenduduk sedikit, praktik demokrasi langsung yang melibatkan 6.000 warga laki-laki dewasa, tentu tidak menemui hambatan. Seluruh warga negara dewasa bisa menghadiri Sidang Ecclesia yang digelar sepuluh kali dalam setahun. Jelas hal ini tidak mungkin bisa dipraktikkan di Republik Romawi yang memiliki wilayah luas dan penduduk banyak. Oleh karena itu Cicero menunjuk aristokrat di senat sebagai pembentuk konstitusi dan hukum. Pada kenyataannya yang dimaksud aristokrat di senat itu adalah para bangsawan yang berasal dari wilayahnya masing-masing, dan kedudukan di senat itu didapatkan secara turun menurun.

Apabila senat hanyalah kumpulan aristokrat atau bangsawan, apakah mereka memiliki hak untuk membuat konstitusi dan hukum yang mengikat seluruh warga negara? Sebab, sebijaksana-bijaksananya para aristokrat atau bangsawan yang duduk di senat, mereka bukanlah warga negara kebanyakan, mereka juga bukan cermin warga negara secara keseluruhan. Dengan demikian klaim Cicero bahwa Republik Romawi mengombinasikan sisi-sisi baik monarki, aristokrasi, dan demokrasi, sulit diterima. Sebab, meskipun pertemuan-pertemuan rakyat digelar, namun pertemuan-pertemuan tersebut tidak memproduksi konstitusi dan hukum, karena konstitusi dan hukum jadi hak para aristokrat yang duduk di senat.

Sampai Locke menulis teori pemisahan kekuasaan menjadi legislatif, eksekutif, dan federatif, masalah siapa yang paling absah membuat konstitusi dan hukum, belum terpecahkan. Menurut Locke, konstitusi dan hukum ditetapkan oleh legislatif yang berada di tangan parlemen. Parlemen Inggris yang dimaksud Locke waktu itu adalah kaum bangsawan, yang karena kesediaannya membayar pajak, mereka tidak lagi sekadar memberi nasihat kepada raja tetapi juga membuat undang-undang yang mengikat siapa pun tanpa kecuali, termasuk raja. Hal ini terwujud setelah Revolusi Agung di mana parlemen menghasilkan Bill of Right 1689, Act of Toleration 1689, hingga Act of Settlement 1701.

Apabila mendasarkan pengalaman politik di Inggris, maka Amerika Serikat mengalami kesulitan dalam menyusun konstitusi. Sebab negara yang baru yang diproklamasikan tersebut tidak memiliki parlemen.

Oleh karena itu Amerika Serikat meretas jalan baru untuk menyusun konstitusi. Pertama, setelah mengeluarkan Deklarasi Kemerdekaan Amerika Serikat 1776, Kongres Kontinental yang terdiri dari wakil-wakil tiga belas koloni Inggris, membentuk panitia perumus konstitusi. Kedua, hasil panitia perumus konstitusi diadopsi melalui Konvensi Konstitusional 1787. Ketiga, naskah konstitusi diratifikasi oleh konvensi di tiap koloni atau negara bagian. Keempat, konstitusi diberlakukan secara nasional pada 1789 oleh Kongres Kontinental.

Prancis menempuh jalur cepat. Setelah pemerintahan bangkrut, pada 1789 Raja Louis XVII memanggil Majelis Umum yang tidak pernah bersidang sejak 1614. Majelis ini terdiri dari kelompok pendeta, kaum bangsawan, dan golongan rakyat biasa. Pemanggilan itu bertujuan untuk meminta persetujuan penggalangan pajak. Namun pada saat bersamaan revolusi bergerak cepat dan masif sehingga menciptakan kekacauan sosial politik. Golongan rakyat dalam Majelis Umum bergerak sendiri dan menamakan diri Majelis Nasional. Setelah sebagian kelompok pendeta dan kaum bangsawan bergabung, mereka membentuk Majelis Konstituante Nasional. Majelis ini menghasilkan Deklarasi Hak-hak Asasi Manusia dan Warga Negara 1789 dan Konstitusi Prancis 1791. Menurut Strong ([1966] 2004: 53), Konstitusi Prancis 1791 merupakan tahap penting kedua dalam sejarah konstitusionalisme modern setelah Konstitusi Amerika 1789.

Sampai di sini, pertanyaan siapa yang berwenang membuat konstitusi dan hukum, terjawab: Parlemen di Inggris, Kongres Kontinental di Amerika Serikat, dan Majelis Nasional di Prancis. Pertanyaan berikutnya adalah siapa orang-orang yang duduk di Parlemen Inggris, Kongres Kontinental Amerika Serikat, dan Majelis Nasional Prancis sehingga mereka absah membuat konstitusi dan hukum yang mengikat seluruh warga negara, yang kedudukannya kurang lebih setara dengan Sidang Ecclesia Athena? Anggota Parlemen Inggris dan Kongres Kontinental Amerika Serikat, yang terdiri dari kaum bangsawan yang mewakili wilayah dan koloni masing-masing, sesungguhnya tidak lebih dari para aristokrat yang menjadi anggota Senat Romawi. Majelis Nasional Prancis memang terdapat golongan rakyat biasa, namun ketika menyusun konstitusi, di dalam majelis ini juga terdapat kelompok pendeta dan kaum bangsawan.

Dengan demikian Parlemen Inggris, Kongres Kontinental Amerika Serikat, dan Majelis Nasional Prancis bukanlah rakyat sebagaimana Sidang

Ecclesia Athena sehingga tiga negara tersebut tidak bisa disebut negara demokrasi. Artinya, Inggris, Amerika Serikat, dan Prancis menghadapi jalan buntu untuk menjadi negara demokrasi. Di satu pihak, para pemikir politik kenegaraan, termasuk mereka yang berada di parlemen, kongres, dan majelis menghendaki kelahiran negara demokrasi; di lain pihak, mereka menghadapi ketidakmungkinan menggelar sidang yang melibatkan seluruh warga negara dewasa sebagaimana Sidang Ecclesia mengingat ukuran negara (baik dari segi wilayah maupun jumlah penduduk) lebih besar daripada Athena.

Para perumus Konstitusi Amerika 1789 dan Konstitusi Prancis 1791 menembus jalan buntu tersebut dengan konsep demokrasi perwakilan. Melalui konstitusi dan hukum yang dibentuknya, mereka tidak hanya menciptakan lembaga-lembaga pemerintahan terpisah, yang masing-masing memiliki kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, tetapi juga mengatur bagaimana mengisi lembaga-lembaga tersebut secara demokratis, dalam arti melibatkan partisipasi langsung seluruh warga negara. Majelis Nasional Prancis diisi oleh orang-orang yang dipilih sendiri oleh rakyat. Majelis ini bertugas memproduksi hukum yang harus dijalankan pemerintah. Raja memang tetap memerintah, tetapi tidak ada tindakan pemerintah tanpa persetujuan majelis. Amerika Serikat memisah pemerintahan jadi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kongres Kontinental berperan sebagai legislatif, terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat, semua anggotanya dipilih oleh rakyat. Presiden Amerika Serikat selaku kepala negara sekaligus merangkap sebagai kepala eksekutif juga dipilih oleh rakyat. Sedangkan para hakim agung selaku pemegang kekuasaan yudikatif diangkat presiden atas persetujuan kongres.

Sementara Inggris, meski tidak memiliki naskah konstitusi, namun produk-produk hukum parlemen terus mengatur lembaga pemerintahan. Bahkan sebelum konstitusi Amerika Serikat dan Prancis dirumuskan, Parlemen Inggris secara bertahap telah mengubah lembaga pemerintahan dan cara kerjanya. Parlemen Inggris berkembang menjadi dua kamar, yakni Majelis Tinggi atau Majelis Bangsawan (*House of Lord*) yang diisi oleh kaum bangsawan, dan Majelis Rendah atau Majelis Rakyat (*House of Commons*) yang diisi oleh wakil-wakil rakyat. Dalam perkembangannya kemudian Majelis Tinggi hanya berfungsi sebagai dewan penasihat, sementara Majelis Rendah selain membuat undang-undang, juga mengangkat perdana menteri sebagai kepala eksekutif.

Raja diposisikan sebagai kepala negara yang terbatas kekuasaannya. Perannya hanya sebagai simbol persatuan negara yang bertindak saat parlemen mengalami kebuntuan.

Dengan demikian Konstitusi Amerika Serikat 1787 dan Konstitusi Prancis 1791 tidak hanya jadi penanda dimulainya konstitusionalisme modern yang mewajibkan negara melindungi hak-hak dasar warga negara serta memisah dan membagi kekuasaan pemerintahan agar bisa saling mengontrol, tetapi juga jadi tonggak baru dalam memaknai dan mempraktikkan demokrasi. Inggris memang tidak punya konstitusi, tetapi produk hukum parlemen telah terlebih dahulu mengawali praktik demokrasi perwakilan secara bertahap. Apabila pada masa-masa sebelumnya, demokrasi diasosiasikan dengan mengumpulkan rakyat di dewan atau tempat-tempat pertemuan publik, maka pada akhir abad XVIII demokrasi memasuki babak baru, di mana keterlibatan rakyat dalam pemerintahan diwujudkan dalam bentuk keinginan kolektif melalui media perwakilan terpilih. Singkatnya, jika dalam demokrasi Athena rakyat terlibat langsung dalam pemerintahan, maka dalam demokrasi modern rakyat memerlukan perantara untuk terlibat dalam pemerintahan. Siapa perantara itu? Mereka adalah wakil-wakil yang dipilih sendiri oleh rakyat.

Held (2006: 94) mengutip pernyataan James Mill (1773-1836), bahwa demokrasi perwakilan merupakan penemuan abad modern terbesar di mana semua solusi masalah, baik spekulatif maupun praktis, dapat ditemukan. Temuan ini telah memisahkan asosiasi bahwa demokrasi adalah milik negara kota dari teori dan praktik pemerintahan populer, pemerintahan yang dipilih oleh rakyatnya sendiri. Bagi Dahl (1989: 28-30), demokrasi perwakilan dapat diselenggarakan sebagai pemerintahan yang mudah, bertanggungjawab, dan stabil dalam wilayah dan jangka waktu tertentu. Demokrasi perwakilan juga sering disebut sebagai demokrasi liberal mengingat konsep dan implementasinya bersumber dari gagasan Locke dan Rousseau yang dikenal sebagai pencetus liberalisme.

Heywood (2012: 47) menyimpulkan, demokrasi liberal adalah sebuah rezim politik yang di dalamnya terdapat komitmen “liberal” untuk membatasi kekuasaan pemerintahan berpadu dengan “demokrasi” untuk mengatur masyarakat. Dalam hal ini terdapat tiga ciri pokok demokrasi liberal. Pertama, hak mengatur diperoleh melalui sukses di

pemilu reguler dan kompetitif berbasis hak pilih universal orang dewasa. Kedua, pembatasan kekuasaan pemerintahan melalui konstitusi, *checks and balances* lembaga pemerintahan, dan perlindungan hak-hak individu. Ketiga, penguatan masyarakat sipil yang meliputi ekonomi usaha swasta, serikat dagang independen, dan pers bebas.

B. HAK PILIH UNIVERSAL

Demokrasi liberal atau demokrasi perwakilan mensyaratkan pemilu reguler dan kompetitif berbasis hak pilih universal (*universal suffrage*). Apa yang dimaksud dengan hak pilih universal? Jawaban atas pertanyaan tersebut berasal dari pengertian demokrasi. Jika demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat, lalu siapa yang dimaksud ‘rakyat’ itu? Jawabnya bisa singkat: ‘demos’ atau ‘rakyat’ adalah seluruh rakyat, yaitu seluruh populasi suatu negara. Akan tetapi praktik demokrasi selama ini tidak demikian. Setiap sistem demokrasi menyediakan partisipasi politik terbatas, bahkan sangat terbatas. Dalam demokrasi Athena misalnya, yang dimaksud dengan rakyat adalah warga negara laki-laki dewasa. Demikian juga dalam demokrasi perwakilan, tidak semua warga negara terlibat dalam proses penentuan wakil-wakil yang duduk di pemerintahan, tidak semua warga negara dapat memberikan suara dalam pemilu.

Dengan demikian, demokrasi perwakilan mengharuskan adanya hak pilih universal, tetapi itu bukan berarti seluruh warga negara memiliki kesetaraan dalam memberikan suara. Menurut Beetham dan Boyle (2000: 69), hak pilih universal mengecualikan anak-anak dan penjahat. Pengesampingan terhadap anak-anak di bawah usia tertentu dibenarkan oleh akal sehat dan psikologi. Di bawah usia tertentu anak-anak belum memiliki pengalaman atau pikiran cukup untuk diperlakukan secara nonpaternalistik. Ada banyak hak anak-anak tetapi menuntut kedewasaan: hak menikah, hak milik, hak bertindak hukum atas namanya sendiri, termasuk hak memberikan suara. Hak-hak ini biasanya diberikan pada usia 18 tahun, bersamaan dengan usia lulus sekolah menengah dan usia pas untuk menjalani dinas militer.

Penjahat atau pelaku tindak kriminal dihilangkan hak pilihnya dengan pertimbangan bahwa mereka telah terbukti bersalah atas kejahatan atau pelanggaran hukum serius. Tindak kriminal dinilai sebagai bentuk pelepasan hak memberikan suara karena pelaku terbukti mengabaikan

hukum negara, bahkan berusaha menyusun hukum sendiri. Namun hilangnya hak pilih bukan berarti hilangnya semua hak lain sebagai warga negara. Mereka memerlukan akses ke wakil-wakil rakyat terpilih untuk menghindari perlakuan ilegal dan tak manusiawi.

Jadi, yang dimaksud hak pilih universal adalah hak yang dimiliki semua warga negara, kecuali anak-anak dan penjahat, untuk memberikan suara dalam pemilu. Hak pilih universal ini sesungguhnya terkait juga dengan hak dipilih atau hak mencalonkan diri dalam pemilu, namun karena latar belakang sejarahnya, maka hak pilih universal sering diidentikkan dengan hak memilih atau hak memberikan suara. Lagi pula, dalam perkembangannya warga negara yang memiliki hak memilih dengan sendirinya juga memiliki hak dipilih.

Perdebatan soal hak pilih universal atau kesetaraan politik sudah muncul pada zaman demokrasi Athena. Menurut Aristoteles, demokrasi menerapkan persamaan jumlah, bukan proporsi. Dalam demokrasi berlaku prinsip mayoritas sehingga kaum miskin memiliki kekuasaan lebih besar daripada kaum kaya karena jumlah mereka lebih banyak. Namun karena kemiskinannya, mereka bisa dibayar saat menjalankan pemerintahan; karena kebodohnya mereka bisa dihasut para demagog saat mengambil keputusan. Oleh karena itu Aristoteles lebih memilih aristokrasi sebagai pemerintahan terbaik.

Aristokrasi diterapkan di Republik Romawi yang berwilayah luas dan berpenduduk banyak. Di sini digelar pertemuan-pertemuan rakyat untuk membahas dan meminta persetujuan atas isu-isu tertentu, tetapi pemerintahan sesungguhnya dijalankan oleh para aristokrat di senat dan kaisar atau raja. Selama abad pertengahan monarki tumbuh di mana-mana dan semakin kuat setelah mendapatkan legitimasi gereja. Kekuasaan raja dianggap berasal dari Tuhan sehingga rakyat harus tunduk kepadanya.

Pada zaman Renaisans para pemikir politik kenegaraan melakukan sekularisasi kekuasaan dengan teori kontrak sosial. Namun tujuannya tetap memperkuat kekuasaan raja agar mampu mengatasi perselisihan dan perpecahan. Baru pada zaman modern, Locke membalik premis-premis teori kontrak sosial untuk mengembalikan hak-hak dasar rakyat. Pemikiran-pemikiran Locke memengaruhi para bangsawan di Inggris dan koloninya, Amerika Utara. Namun sentimen anti-Inggris membuat para pendiri Amerika mengambil model pemerintahan yang disarankan

pemikir Prancis Montesquieu. Sementara pemikiran Rousseau membarukan Revolusi Prancis.

Revolusi Prancis yang meruntuhkan sendi-sendi monarki, gereja, dan kebangsawanan bergerak cepat dan masif. Majelis Nasional yang berhasil merumuskan Konstitusi Prancis 1791 dan masih mengakui monarki, tidak bertahan lama menyusul gerakan massa Jacobin. Untuk pertama kalinya Konstitusi Jacobin 1793 mengakui hak universal, di mana semua warga negara laki-laki dewasa berhak memberikan suara dalam pemilihan wakil rakyat. Namun ketentuan konstitusional tersebut tidak bisa diimplementasi setelah pemerintahan Jacobin jatuh setahun kemudian. Hak universal itu hanya sebatas teks konstitusi karena semua yang diproduksi oleh Jacobin dibuang oleh rezim berikutnya. Napoleon Bonaparte adalah penguasa pertama yang menerapkan pemilih universal bagi semua laki-laki dewasa Prancis.

Di Inggris perjuangan hak pilih universal berlangsung gradual. Setelah Revolusi Agung (1688-1689), secara bertahap parlemen Inggris mengalami perubahan signifikan, dari semula satu kamar yang terdiri para bangsawan, berkembang menjadi dua kamar: Majelis Tinggi dan Majelis Rendah. Berbeda dengan keanggotaan Majelis Tinggi yang diisi secara turun temurun, keanggotaan Majelis Rendah berasal dari kelompok-kelompok masyarakat pembayar pajak yang semakin meluas dan orang-orang kaya yang semakin banyak. Dalam perkembangannya kemudian pengaruh Majelis Tinggi semakin merosot sehingga sekadar menjadi lembaga penasihat. Perannya digantikan oleh Majelis Rendah, yang menjalankan fungsi parlemen sepenuhnya.

Peningkatan peran Majelis Rendah merupakan buah Revolusi Industri. Revolusi Industri telah mengubah struktur masyarakat Inggris menjadi urban dan lebih sensitif terhadap isu-isu politik. Gerakan kaum buruh pertama kali lahir melalui manifesto gerakan The People Charter yang dikenal dengan julukan Chartisme (1837-1884). Menurut Strong ([1966] 2004: 56-57), gerakan ini mendorong lahirnya Reformation Act 1867 dan Reformation Act 1884 yang mengurangi hak milik sebagai syarat memberikan suara, mengurangi jumlah wakil-wakil daerah administrasi, dan menambah jumlah wakil-wakil dari kota-kota industri. Undang-undang itu juga memperluas suara kepada buruh termasuk para *lodger* (orang-orang yang tinggal menumpang) di kota-kota dan petani di desa-desa.

Namun sampai berakhirnya abad XIX hak pilih di Inggris hanya milik

laki-laki. Hak pilih universal di Inggris baru tercapai pada 1918 ketika perempuan memperoleh hak pilih secara penuh bersamaan dengan dihapuskannya syarat kekayaan dalam memberikan suara. Perjuangan hak pilih perempuan pertama kali diserukan oleh Mary Wollstonecraft (1759-1797) melalui bukunya *A Vindication of the Rights of Women* (1792). Menurut Wollstonecraft, perempuan mestinya memiliki hak-hak dan privilese yang sama seperti laki-laki berdasarkan hak-hak dasar manusia. Katanya, perbedaan jenis kelamin tidak lagi penting dalam kehidupan politik dan sosial jika perempuan bisa mendapatkan akses pendidikan dan dipandang sebagai makhluk rasional.

Laki-laki maupun perempuan sama-sama mampu bernalar dan memperbaiki diri. Namun kemampuan bernalar dan memperbaiki diri tersebut telah digerus oleh berbagai institusi sosial dan tuntutan budaya. Menurut Wollstonecraft, status hukum yang disematkan dan sosialisasi yang mengena perempuan telah membatasi kesempatan-kesempatan perempuan untuk menggunakan kemampuan alami mereka bagi kebaikan masyarakat. 'Keluhuran-keluhuran semu' dan 'kesenangan-kesenangan hampa' mendorong perempuan fokus pada penyanjungan dan menyenangkan laki-laki. Ini menjauhkan perempuan untuk berkontribusi sepenuhnya pada kehidupan moral dan politik.

Gelombang pertama gerakan perempuan atau gelombang pertama feminisme menuntut persamaan politik oleh Wollstonecraft itu mendapat dukungan pemikir politik dan anggota parlemen Inggris, John Stuart Mill (1806-1873). Dalam buku *On the Subjection of Women* (1869) yang ditulis bersama Harriet Taylor (1807-1858), Mill mengusulkan agar masyarakat diorganisasikan sesuai prinsip-prinsip rasionalitas dan fakta kelahiran bagi perbedaan jenis kelamin tidak relevan. Dengan demikian perempuan berhak memperoleh hak-hak dan kebebasan yang dinikmati laki-laki, khususnya hak untuk memilih.

Menurut Mill, ketidaksetaraan jenis kelamin telah menghilangkan kumpulan bakat besar dalam masyarakat. Apabila perempuan dapat menggunakan kemampuan mereka dengan bebas bersamaan dengan balasan dan dukungan yang sama seperti laki-laki, maka akan terdapat penggandaan kemampuan mental besar yang tersedia bagi pelayanan kemanusiaan yang lebih besar. Bagi Mill, kesetaraan yang utuh bagi laki-laki dan perempuan dalam seluruh tatanan hukum, politik, dan sosial dapat menciptakan kondisi-kondisi layak bagi kebebasan manusia

dan cara hidup demokratis. Emansipasi kemanusiaan tidak dapat dibayangkan tanpa emansipasi perempuan.

Heywood (2012: 245) mencatat, gelombang pertama gerakan perempuan berakhir dengan tercapainya hak pilih perempuan, yang diperkenalkan pertama kali di Selandia Baru pada 1893, menyusul Finlandia pada 1907. Sementara parlemen Inggris mengadopsi hak pilih perempuan pada 1918, sedangkan Amerika Serikat menyetujui hak pilih perempuan melalui amandemen Konstitusi ke-19 pada 1920. Namun di kedua negara tersebut diperlukan waktu lebih lama untuk mewujudkan hak pilih perempuan dalam praktik politik. Inilah yang melatarbelakangi lahirnya gelombang kedua gerakan perempuan atau gelombang kedua feminisme.

Gelombang kedua gerakan perempuan tidak hanya menuntut hak pilih perempuan tetapi juga kebebasan perempuan dalam arti luas. Gerakan ini bergelora di Amerika Serikat sepanjang 1950-an hingga mencapai kemenangan pada 1960-an awal. Gerakan ini dimotori oleh Betty Friedman melalui karyanya berjudul *Feminine Mystique* (1963). Mistik feminin yang dimaksud Friedman adalah mitos bahwa perempuan mencari rasa aman dan keutuhan dalam kehidupan rumah tangga dan perilaku feminin. Ini adalah mitos yang berfungsi melemahkan perempuan untuk memasuki dunia kerja, politik, dan kehidupan publik. Pada 1966 Friedman mendirikan dan memimpin National Organization of Women sehingga menjadi organisasi penekan yang kuat dan organisasi perempuan terbesar di dunia.

Walaupun pada awal 1960-an hak pilih perempuan mulai diakui, namun hak pilih universal belum terjadi di Amerika Serikat. Negara yang mengakui, “bahwa semua manusia diciptakan sama; bahwa mereka dianugerahi oleh Penciptanya dengan hak-hak tertentu yang tidak dapat diambil alih..” dalam Deklarasi Kemerdekaan 1776 hingga hampir 200 tahun kemudian ternyata belum menerapkan kesetaraan politik bagi warga negara nonkulit putih. Secara bertahap Amerika Serikat mengurangi dan menghapuskan kekayaan dan pekerjaan sebagai syarat untuk memberikan suara, namun hal itu hanya berlaku bagi laki-laki kulit putih. Ketika hak politik perempuan kulit putih mulai diberikan pada awal 1960-an, keturunan Afro-Amerika, Amerika Latin, dan Asia tetap tidak memiliki hak memberikan suara dalam pemilu.

Menurut Markoff (2002: 114-115), penolakan hak memberikan suara

bagi orang-orang kulit hitam sebelum terjadinya perang sipil dapat dijelaskan melalui teori sosial yang menyatakan, bahwa partisipasi orang-orang kulit hitam adalah suatu budaya asing yang secara fundamental tidak memungkinkan setara bergabung dengan orang-orang kulit putih dalam mengelola harta kekayaan publik. Jadi, meskipun banyak yang menyatakan bahwa demokrasi itu dapat menyenangkan para pengamat berkaitan dengan aspek egaliternya, demokrasi Amerika justru mempertahankan pembatasan-pembatasan serta menolak pemungutan suara bagi sebagian besar warganya. Kondisi ini mulai berubah pada 1970-an saat mana satu per satu negara-negara bagian mulai mengakui hak pilih warga nonkulit putih.

Sebagai pemenang Perang Dunia II, Inggris, Prancis, dan Amerika memaksakan demokrasi di negara-negara yang dikalahkannya, seperti Jerman Barat, Italia, dan Jepang, juga mendorong demokrasi di negara-negara yang baru merdeka. Mereka bersaing dengan Uni Soviet yang menanamkan komunisme di negara-negara di bawah pengaruhnya seperti Jerman Timur, Polandia, Cekoslowakia, dan Bulgaria. Uni Soviet juga terus memperluas komunisme di negara-negara yang baru merdeka di Asia, Afrika, dan Amerika Latin. Perang dingin antara Blok Barat (Amerika dkk) melawan Blok Timur (Uni Soviet dkk) berlangsung hingga 1991 saat mana Uni Soviet runtuh.

Meskipun Blok Barat dan Blok Timur bersaing keras untuk menguasai dunia, namun mereka sama-sama menjunjung demokrasi sebagai nilai dan tatanan pemerintahan yang paling baik. Amerika Serikat dkk mempromosikan demokrasi liberal, sedangkan Uni Soviet dkk mempromosikan demokrasi rakyat. Menurut Budiardjo (2007: 89), demokrasi rakyat adalah bentuk khusus demokrasi yang memenuhi fungsi diktatur proletar. Demokrasi rakyat merupakan negara dalam masa transisi yang bertugas untuk menjamin perkembangan ke arah sosialisme. Di Uni Soviet demokrasi rakyat diwujudkan oleh partai komunis sebagai partai tunggal yang bertugas menyeleksi calon-calon pejabat pemerintah melalui pemilihan-pemilihan partai. Di negara-negara Eropa Timur, terdapat sejumlah partai politik, tetapi partai komunis mendominasi semua kehidupan sosial politik.

Jelas, praktik demokrasi rakyat berbeda dengan demokrasi liberal. Meskipun demikian di kedua jenis demokrasi tersebut, pada masing-masing negara sama-sama menggelar pemilu reguler untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan menduduki jabatan-jabatan pemerintahan.

Pemilu-pemilu reguler ini, terlepas dari perbedaan-perbedaan dalam praktik, merupakan buah dari kesamaan pandangan, bahwa demokrasi merupakan nilai dan tatanan pemerintah paling baik di antara pilihan-pilihan yang pernah ada. Kesamaan pandangan inilah yang memudahkan lahirnya Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia pada 10 Desember 1948 oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB).

DEKLARASI UNIVERSAL HAK ASASI MANUSIA

MUKADIMAH

Menimbang, bahwa pengakuan atas martabat alamiah dan hak-hak yang sama dan tidak dapat dicabut dari semua anggota keluarga manusia adalah dasar kemerdekaan, keadilan dan perdamaian di dunia.

Menimbang, bahwa mengabaikan dan memandang rendah hak-hak manusia telah mengakibatkan perbuatan-perbuatan bengis yang menimbulkan rasa kemarahan hati nurani umat manusia, dan terbentuknya suatu dunia tempat manusia akan mengecap nikmat kebebasan berbicara dan beragama serta kebebasan dari rasa takut dan kekurangan telah dinyatakan sebagai cita-cita yang tertinggi dari rakyat biasa.

Menimbang, bahwa hak-hak manusia perlu dilindungi dengan peraturan hukum, supaya orang tidak akan terpaksa memilih jalan pemberontakan sebagai usaha terakhir guna menentang kelaliman dan penjajahan.

Menimbang, bahwa pembangunan hubungan persahabatan di antara negara-negara perlu ditingkatkan.

Menimbang, bahwa bangsa-bangsa dari Perserikatan Bangsa-Bangsa di dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa telah menegaskan kembali kepercayaan mereka pada hak-hak dasar dari manusia, akan martabat dan nilai seseorang manusia dan akan hak-hak yang sama dari laki-laki maupun perempuan, dan telah memutuskan akan mendorong kemajuan sosial dan tingkat hidup yang lebih baik dalam kemerdekaan yang lebih luas,

Menimbang, bahwa Negara-negara Anggota telah berjanji

untuk mencapai kemajuan dalam penghargaan dan penghormatan umum terhadap hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan yang asasi, dalam kerja sama dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Menimbang, bahwa pemahaman yang sama mengenai hak-hak dan kebebasan-kebebasan tersebut sangat penting untuk pelaksanaan yang sungguh-sungguh dari janji tersebut.

Dengan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948, maka konsep dasar hak pilih universal diakui oleh hampir semua negara di dunia, meskipun, sekali lagi, praktiknya bisa saja berbeda di beberapa negara. Karena hampir semua negara menjunjung tinggi demokrasi, maka di negara-negara tersebut digelar pemilu secara reguler untuk memilih orang-orang yang duduk di pemerintahan. Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia memperjelas tentang hak pilih universal ini, sebagaimana tertera pada Pasal 21.

PASAL 21

- (1) Setiap orang berhak turut serta dalam pemerintahan negaranya, secara langsung atau melalui wakil-wakil yang dipilih dengan bebas.
- (2) Setiap orang berhak atas kesempatan yang sama untuk diangkat dalam jabatan pemerintahan negeranya.
- (3) Kehendak rakyat harus menjadi dasar kekuasaan pemerintah; kehendak ini harus dinyatakan dalam pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala dan murni, dengan hak pilih yang bersifat umum dan sederajat, dengan pemungutan suara secara rahasia ataupun dengan prosedur lain yang menjamin kebebasan memberikan suara.

Pengakuan atas hak pilih universal tersebut, oleh PBB diperjelas dalam Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik (*The International Covenant on Civil and Political Rights*) melalui Resolusi Majelis Umum PBB pada 16 Desember 1966. Mukadimah kovenan ini menyatakan bahwa hak-hak asasi manusia berasal dari harkat dan martabat yang melekat pada setiap manusia. Kovenan ini mengakui bahwa cita-cita manusia yang bebas untuk menikmati kebebasan sipil dan politik dan kebebasan

dari ketakutan dan kemiskinan, hanya dapat dicapai apabila diciptakan kondisi di mana setiap orang dapat menikmati hak-hak sipil dan politik dan juga hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Selanjutnya ketentuan tentang pemilih universal tertulis pada Pasal 25.

PASAL 25

Setiap warga negara harus mempunyai hak dan kesempatan, tanpa perbedaan apapun sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 dan tanpa pembatasan yang tidak layak, untuk:

- a) Ikut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, baik secara langsung ataupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas;
- b) Memilih dan dipilih pada pemilihan umum berkala yang murni, dan dengan hak pilih yang universal dan sama, serta dilakukan melalui pemungutan suara secara rahasia untuk menjamin kebebasan menyatakan keinginan dari para pemilih;
- c) Memperoleh akses pada pelayanan umum di negaranya atas dasar persamaan dalam arti umum.

Mengacu pada Pasal 25 Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik, maka hak pilih universal itu mencakup tiga hal: pertama, setiap warga negara memiliki hak pilih, yang berarti memiliki hak memilih dan hak dipilih dalam pemilu; kedua, nilai suara setiap pemilih adalah sama atau setara sehingga berlaku prinsip satu orang, satu suara, satu nilai (*one person, one vote, one value*); dan ketiga, demi menjamin kebebasan memilih pemberian suara dilakukan secara rahasia. Inilah kriteria pertama dan utama demokrasi, yakni pemilu yang adil dan jujur, *free and fair election*.

C. PERIODISASI DAN FUNGSI

Setelah membahas hak pilih universal, yang berarti bicara soal siapa warga negara yang memiliki hak pilih dan bagaimana hak pilih tersebut digunakan, bahasan berikutnya adalah soal kapan pemilu diselenggarakan. Dalam hal ini Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia menyatakan bahwa pemilu dilaksanakan berkala (Pasal 21 ayat (3)). Selanjutnya Pasal 25 huruf b) Kovenan Hak-hak Sipil dan dan

Politik menegaskan kembali, bahwa setiap warga negara mempunyai kesempatan dan hak yang sama untuk “memilih dan dipilih pada pemilihan umum berkala...” Pemilu memang dilaksanakan secara periodik atau berkala, tetapi tentang berapa lama periodisasi pemilu tidak ada standar baku.

Di Inggris anggota Majelis Rendah dipilih setiap lima tahun sekali, tetapi sewaktu-waktu bisa digelar pemilu untuk mendapatkan legitimasi baru apabila raja menyetujui usulan perdana menteri untuk menggelar pemilu. Sementara di Amerika Serikat pemilu DPR digelar setiap dua tahun sekali, pemilu senat setiap dua tahun sekali untuk memilih satu pertiga anggota senat yang masa jabatannya enam tahun, dan pemilu presiden setiap empat tahun sekali. Di Prancis, pemilu DPR dan pemilu presiden diselenggarakan setiap lima tahun sekali sesuai masa jabatan, lalu pemilu senat setiap tiga tahun untuk memilih separuh anggota senat yang masa jabatannya enam tahun. Baik di Inggris, Amerika Serikat, maupun Prancis juga terdapat beragam jenis pemilu lokal untuk memilih anggota legislatif maupun pejabat eksekutif lokal. Sementara di Indonesia semua jenis pemilu (DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, DPRD provinsi, gubernur, DPRD kabupaten/kota, dan bupati/walikota) dilaksanakan setiap lima tahun sekali sesuai masa jabatan.

Mengapa demokrasi perwakilan menuntut pelaksanaan pemilu periodik? Jawaban atas pertanyaan ini berhubungan dengan nilai-nilai demokrasi. Mayo (1960: 70) menulis beberapa nilai demokrasi: (1) menyelesaikan perselisihan dengan damai dan melembaga; (2) menjamin perubahan secara tertib; (3) melakukan pergantian pimpinan secara teratur; (4) membatasi kekerasan; (5) mengakui keanekaragaman masyarakat; (6) dan menjamin tegaknya keadilan. Demi melaksanakan nilai-nilai demokrasi diperlukan: (1) lembaga perwakilan (legislatif) yang mewakili golongan dan kepentingan masyarakat; (2) lembaga pemerintahan (eksekutif) yang bertanggungjawab; (3) organisasi politik yang meliputi beberapa partai politik; (4) pers bebas; dan (6) peradilan bebas.

Dengan demikian alasan pokok mengapa pemilu harus dilakukan periodik adalah melakukan pergantian pemimpin (khususnya anggota legislatif dan pejabat eksekutif) secara teratur, menjamin perubahan secara tertib, dan menyelesaikan perselisihan dengan damai dan melembaga. Selain itu ada beberapa alasan lain, yaitu: pertama, kondisi

masyarakat terus berubah baik oleh faktor internal maupun eksternal sehingga diperlukan perubahan pimpinan; kedua, pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis sehingga sebuah kebijakan yang dulu dianggap bagus kini sudah tidak tepat lagi; dan ketiga, jumlah penduduk dan jumlah pemilih berubah, pemilih berubah karena yang orang-orang tua pergi digantikan orang-orang muda sehingga diperlukan kebaruan di berbagai sektor kehidupan.

Periodisasi pemilu tergantung kepada masa jabatan anggota legislatif dan pejabat eksekutif. Tentang masa jabatan anggota legislatif dan pejabat eksekutif ini berbeda-beda setiap negara. Menurut Reynolds (1999: 65-67), masa jabatan anggota legislatif dan pejabat eksekutif harus cukup lama agar: memungkinkan mempelajari seluk beluk pemerintahan; memungkinkan kontinuitas dan konsistensi menjalankan kebijakan; dan menghindari kebosanan pemilih dalam mengikuti pemungutan suara. Meskipun demikian masa jabatan anggota legislatif dan pejabat eksekutif harus cukup pendek sehingga memungkinkan adanya hubungan pertanggungjawaban antara pemilih dengan mereka. Dalam negara demokrasi rata-rata panjang masa jabatan anggota legislatif dan pejabat eksekutif antara dua sampai enam tahun.

Dalam kerangka hubungan pemilih dengan anggota legislatif dan pejabat eksekutif itulah terdapat fungsi pemilu. Heywood (2013: 205-206) mencatat adanya dua pandangan yang berbeda tentang fungsi pemilu (Tabel 3.1). Pertama, pandangan konvensional menyatakan, bahwa pemilu merupakan mekanisme di mana para politisi dapat dipanggil untuk memperhitungkan dan dipaksa menjalankan kebijakan-kebijakan yang mencerminkan opini publik. Pandangan ini menekankan fungsi *bottom-up* pemilu: rekrutmen politik, penyediaan perwakilan, pembentukan pemerintahan, pemberian pengaruh kebijakan, dll. Kedua, pandangan radikal menyatakan, bahwa pemilu merupakan sarana di mana para politisi dapat melakukan kontrol terhadap rakyat, menjadikan rakyat lebih tenang, lebih lunak, dan lebih mudah diatur. Pandangan ini menekankan fungsi *top-down* pemilu: pendidikan pemilih, pembentukan opini publik, pembangunan legitimasi, penguatan elit, dll.

Kenyataannya fungsi pemilu bukanlah tunggal, bukan sekadar sarana akuntabilitas publik atau sarana kontrol terhadap publik. Sebagaimana semua saluran komunikasi politik, pemilu merupakan jalur dua arah,

yang menyediakan pemerintah dan masyarakat, elit dan rakyat, politisi dan pemilih kesempatan untuk saling mempengaruhi, saling tawar menawar, dan kompromi.

TABEL 3.1 FUNGSI PEMILU

PANDANGAN KONVENSIONAL: FUNGSI BUTTON-UP	PANDANGAN RADIKAL: FUNGSI TOP-DOWN
Rekrutmen Politisi: Pemilu merupakan sumber utama rekrutmen politik di mana partai politik mengajukan kader untuk dipilih menjadi anggota legislatif dan pejabat eksekutif. Para calon memiliki bakat dan keterampilan terkait daya pilih (kharisma dan orasi), tapi tak harus memiliki kemampuan mengelola pemerintahan.	Pendidikan Pemilih: Dalam pemilu pendidikan pemilih akan terjadi ketika partai politik dan calon menyediakan informasi, mengajak diskusi, dan mendorong perdebatan. Namun yang sering terjadi, partai politik dan calon, bukan melakukan pendidikan melainkan pendekatan. Situasi ini jelas tidak perlu informasi dan diskusi.
Penyediaan Perwakilan: Pemilu menghasilkan wakil-wakil rakyat di lembaga legislatif, juga di eksekutif. Tetapi pemilih tidak memiliki sarana efektif untuk menjamin mandat mereka dilaksanakan oleh wakil-wakil yang mereka pilih. Juga tidak ada lembaga perwakilan yang benar-benar menjadi mikrokosmos masyarakat.	Pembentukan Opini: Selama masa kampanye partai politik dan calon memiliki kesempatan luas untuk menggalang opini. Mereka mengerahkan segala daya upaya untuk meyakinkan publik bahwa kebijakan, program, dan calonnya yang terbaik, sedangkan apa yang diajukan kompetitor yang terburuk.
Pembentukan Pemerintahan: Dalam sistem pemerintahan presiden-sial, pemilih dapat langsung memilih pejabat eksekutif atau presiden. Tetapi dalam sistem pemerintahan parlementer, anggota partai politik atau koalisi di parlemen yang menguasai mayoritas kursi berhak mengangkat perdana menteri dan kabinet.	Pembangunan Legitimasi: Mengapa rezim otoriter menggelar pemilu karena pemilu adalah sarana legitimasi paling kuat. Dalam kampanye partai politik dan calon berusaha meyakinkan pemilih dengan berbagai cara. Oleh karena itu ketika pemilih akhirnya memberikan suara, maka di situlah legitimasi terjadi, siapapun yang menang.
Pemberian Pengaruh Kebijakan: Pada masa kampanye, pemilih punya kesempatan untuk mempengaruhi perumusan kebijakan dan program partai politik dan calon. Namun hal ini bisa terjadi manakala isu tunggal mendominasi kampanye. Bagaimanapun kebijakan lebih dibentuk oleh keadaan ekonomi.	Penguatan Politisi: Pemilu menjadi wahana bagi para elit untuk memanipulasi dan mengendalikan rakyat. Ketidakpuasan dan penentangan bisa dinetralisasi. Pemerintah bisa datang dan pergi, tetapi rezim tetap bertahan. Pemilu efektif untuk memberi kesan bahwa rakyat memiliki kekuasaan atas pemerintahan.

SUMBER: HEYWOOD, *POLITICS*, 2013

D. HASIL DAN TUJUAN

Menengok kembali sejarah bagaimana Inggris, Amerika Serikat, dan Prancis menyelenggarakan pemilu, maka diketahui tujuan pemilu pertama-tama adalah memilih wakil-wakil rakyat untuk duduk di parlemen atau lembaga legislatif. Dalam demokrasi perwakilan, parlemen harus diisi oleh wakil-wakil rakyat sebab badan inilah yang membentuk konstitusi, memproduksi hukum, dan mengeluarkan keputusan-keputusan lain yang mengikat seluruh rakyat. Selain itu, di Inggris dan Prancis (khususnya pada tahun-tahun awal setelah revolusi) parlemen mengangkat perdana menteri sebagai kepala pemerintahan atau kepala eksekutif beserta anggota kabinet.

Sementara di Amerika pemilu tidak hanya ditujukan untuk memilih anggota parlemen (DPR dan senat) tetapi juga untuk memilih presiden selaku kepala negara sekaligus kepala eksekutif. Dengan demikian pemilu tidak sekadar memilih wakil-wakil rakyat di parlemen (legislatif), tetapi juga membentuk pemerintahan (eksekutif). Setelah Perang Dunia II, pemilu juga diarahkan untuk menjaga integrasi politik, khususnya bagi negara-negara baru merdeka. Jadi, tujuan pemilu di sini bukan sekadar hasil pemilu yakni orang-orang terpilih (*output*) tetapi lebih jauh dari itu adalah dampak politik dari pemilu (*outcome*). Dalam hal ini Croissant (2003: 5-6) menunjukkan tiga tujuan (*outcome*) pemilu yang saling memengaruhi dan bahkan saling menegasikan: (1) perwakilan politik, (2) integrasi politik, dan (3) efektivitas pemerintahan.

Pertama, perwakilan politik atau representasi politik. Di sini pemilu bertujuan memilih wakil-wakil rakyat di lembaga legislatif. Oleh karena itu pertanyaan pokoknya adalah bagaimana pemilu menghasilkan wakil-wakil rakyat yang benar-benar representatif, dalam arti mewakili keberadaan dan kepentingan rakyat yang memilihnya. Tentang representatif-tidaknya wakil-wakil yang dihasilkan pemilu sangat tergantung pada model perwakilan yang jadi pilihan. Haywood (2013: 197-202) menyebut adanya empat model perwakilan: perwalian, delegasi, mandat, dan deskriptif (Tabel 3.2).

Dalam model perwalian, wakil adalah seorang yang bertindak atas nama orang lain karena kelebihan pengetahuan, pendidikan, dan pengalaman. Sebaliknya, dalam model delegasi, wakil bertindak sebagai penyalur pandangan orang-orang yang diwakili sehingga tidak memiliki kapasitas untuk melaksanakan pilihan-pilihannya sendiri. Dalam model

mandat, wakil melayani konstituen bukan atas pertimbangan sendiri, juga bukan atas permintaan konstituen, melainkan menjalankan kebijakan partai politik yang mencalonkannya. Terakhir model deskriptif atau model kemiripan. Model ini mengabaikan soal bagaimana dan di mana wakil dipilih, tetapi lebih memperhatikan soal apakah para wakil di parlemen itu menyerupai kelompok-kelompok yang diklaim mereka wakili.

TABEL 3.2 MODEL PERWAKILAN POLITIK

MODEL	HUBUNGAN WAKIL DAN YANG DIWAKILI	KETERANGAN
Perwalian	Hakikat perwakilan adalah melayani kepentingan konstituen dengan pertimbangan matang dan pengetahuan luas. Para wakil bergerak dengan pikirannya sendiri dan melaksanakan kebijaksanaan secara independen dengan dalih bahwa masyarakat awam tidak tahu kepentingan-kepentingan terbaik buat mereka sendiri. Model ini sangat elitis, wakil bisa melepaskan diri dari yang diwakili.	Tumbuh pada awal demokrasi perwakilan di mana para wakil merupakan perseorangan yang dipilih.
Delegasi	Delegasi harus mengikuti kehendak yang diwakili. Model ini kadang kala disertai hak recall sebagai kontrol pemilih terhadap wakilnya. Model ini menjadikan pemerintahan perwakilan semakin dekat dalam mewujudkan cita-cita kedaulatan rakyat. Namun pengutamaan kepentingan konstituen sehingga melupakan kepentingan bersama yang lebih luas dan cenderung mempertajam konflik.	Tumbuh pada awal demokrasi perwakilan di mana para wakil merupakan perseorangan yang dipilih.
Mandat	Wakil adalah petugas partai politik sehingga harus melayani kebijakan partai politik, bukan melayani konstituen apalagi melayani diri sendiri. Model mandat berkembang seiring dengan menguatnya partai politik dalam sistem demokrasi perwakilan. Dalam pemilu sesungguhnya partai politik yang mendapat mandat dari pemilih karena kebijakan dan program-program yang ditawarkan saat kampanye.	Tumbuh abad XIX di mana kompetisi partai politik dalam mengajukan calon-calon wakil rakyat
Deskriptif	Lembaga perwakilan adalah mikrokosmos masyarakat sehingga mewadahi semua kelompok yang ada dalam masyarakat secara proporsional. Tiadanya wakil dari suatu kelompok dengan sendirinya meminggirkan kepentingan kelompok tersebut. Ini model eksklusif, misalnya dikatakan bahwa hanya perempuan yang bisa mewakili perempuan, sehingga rawan konflik antar-kelompok.	Tumbuh abad XIX di mana kompetisi partai politik dalam mengajukan calon-calon wakil rakyat

SUMBER: HEYWOOD, *POLITICS*, 2013

Beetham dan Boyle (1995: 81-82) menyederhanakan model perwakilan politik menjadi dua: keagenan dan mikrokosmos. Dalam model keagenan, wakil adalah mereka yang “bertindak atas nama” daerah pemilihannya. Dalam beberapa hal, wakil bertindak atas nama daerah pemilihan atau massa pemilih, misalnya dalam memperjuangkan kepentingan-kepentingan lokal atau menyalurkan opini-opini warga lokal; namun dalam hal lain, wakil hanya mewakili mereka yang memilihnya, misalnya dengan menjalankan kebijakan atau program yang telah disetujui pemilihnya. Gagasan bahwa perwakilan parlementer berbicara dan bertindak untuk semua daerah pemilihan dalam semua hal adalah fiksi belaka. Gagasan itu tidak sesuai dengan tanggung jawab mereka untuk bertindak konsisten atas kebijakan dan program yang dijanjikan kepada pemilih.

Sementara dalam model mikrokosmos, wakil-wakil dipandang sebagai lembaga perwakilan secara keseluruhan, dan bukan dipandang sebagai wakil-wakil individu. Dalam hal ini, lembaga legislatif bisa dikatakan representatif sejauh dia mencerminkan karakter massa pemilih pada umumnya dalam berbagai hal yang relevan: komposisi sosial, distribusi geografi, suara-suara partai politik berbeda, dan lain-lain. Dalam suatu sistem di mana pilihan massa adalah pilihan antara partai-partai politik nasional yang menawarkan program-program legislasi yang saling bersaing, maka komposisi lembaga legislatif harus mencerminkan suara nasional untuk partai-partai politik yang bersangkutan. Di sinilah pentingnya pilihan sistem pemilu untuk memenuhi tuntutan tersebut.

Perwalian dan delegasi adalah dua model perwakilan politik yang tumbuh pada tahap awal demokrasi perwakilan di Inggris, Amerika Serikat, dan Prancis. Saat itu para wakil bertindak atas nama pribadi, baik pada saat mencari dukungan suara dalam pemilu maupun setelah menjadi wakil di parlemen. Sistem pemilu yang digunakan adalah sistem pemilu mayoritarian, di mana di setiap daerah pemilihan ditetapkan satu kursi perwakilan. Siapa yang meraih suara paling banyak, berapapun persentasenya, berhak mendapatkan kursi tersebut. Sistem mayoritas sederhana (*simple majority*) ini dikenal juga dengan sebutan *first past the post*, yang hingga kini masih bertahan Amerika Serikat dan Inggris.

Sementara Prancis mengembangkan sistem mayoritas mutlak (*absolute majority*). Di sini, jika dalam satu pemilihan tidak ada calon yang meraih suara 50% plus 1, maka dilakukan pemilu putaran kedua

bagi calon peraih suara terbanyak pertama dan kedua. Di antara mereka pasti terdapat satu peraih suara mayoritas mutlak sehingga dia ditetapkan sebagai calon terpilih. Sistem ini kemudian dikenal juga dengan sebutan sistem dua putaran (*two-round system*) yang hingga kini masih dipraktikkan Prancis dan beberapa negara koloninya.

Mengapa pada awal praktik demokrasi perwakilan di Inggris, Amerika Serikat, dan Prancis memilih sistem pemilu mayoritarian? Tentu ini bukan semata-mata karena sistem mayoritarian adalah sistem yang sederhana sehingga secara teknis mudah dilaksanakan. Pilihan atas sistem ini sesungguhnya tidak lepas dari buah pemikiran politik yang dikembangkan Locke di Inggris dan Rousseau di Prancis, bahwa suara rakyat adalah suara mayoritas.

Setelah pemilu dilaksanakan secara periodik, sistem pemilu mayoritarian semakin kukuh, dan persaingan antarcalon dalam usaha meraih suara terbanyak semakin berat jika dilakukan sendiri-sendiri. Dari sinilah muncul kelompok-kelompok pendukung anggota parlemen. Kelompok-kelompok pendukung ini kemudian berubah menjadi partai politik, yaitu organisasi yang menopang pencalonan, kampanye, dan pencarian suara dalam pemilu. Revolusi industri telah mengubah lanskap politik di mana partai politik tidak lagi dimotivasi oleh kepentingan kebangsawanan dan keagamaan, tetapi juga oleh lahirnya kelas pemilik modal dan kelas buruh di perkotaan. Inilah yang melatari lahirnya model perwakilan mandat dan deskriptif.

Memasuki abad XX demokrasi perwakilan berkembang di Eropa daratan, seperti Jerman, Belanda, Swiss, dan Italia. Berbeda dengan Amerika Serikat dan Prancis yang mengawali demokrasi perwakilan dengan revolusi, perkembangan demokrasi perwakilan di Eropa daratan menyerupai Inggris, berjalan secara gradual. Tetapi berbeda dengan Inggris, negara-negara Eropa daratan menghadapi masalah politik yang lebih rumit karena masyarakat lebih heterogen. Pemilahan-pemilahan masyarakat tidak saja disebabkan oleh perbedaan agama dan etnis, tetapi juga dipengaruhi oleh berkembangnya pemikiran liberalisme, kapitalisme, sosialisme, dan komunisme yang mengilhami para pengikutnya untuk mendirikan partai politik.

Revolusi industri telah mengubah struktur sosial politik, tetapi pada saat yang sama kekuatan-kekuatan lama yang berbasis agama dan etnis tetap bertahan. Dalam kondisi demikian, penggunaan sistem

pemilu mayoritarian justru menimbulkan masalah mengingat banyak kelompok dan partai politik yang tidak terakomodasi. Situasi ini tentu saja menimbulkan ketegangan politik sehingga harus dicari jalan keluar. Mereka meninggalkan sistem pemilu mayoritarian dan menggunakan sistem pemilu proporsional, yaitu sistem pemilu yang menyediakan kursi jamak (2 kursi atau lebih) di setiap daerah pemilihan. Bahkan di negara kecil seperti Belanda, hanya terdapat satu daerah pemilihan sehingga semua kursi disediakan di daerah pemilihan nasional tersebut.

Sistem pemilu proporsional lebih mampu mewadahi masyarakat majemuk sehingga bisa mengakomodasi hadirnya banyak kelompok kepentingan di parlemen. Jika tidak semua partai politik terwakili di parlemen, dalam sistem pemilu proporsional setidaknya lebih banyak partai politik yang bisa masuk parlemen jika dibandingkan dengan sistem pemilu mayoritarian. Dengan demikian tuntutan model perwakilan deskriptif lebih mudah diwujudkan. Berlawanan dengan praktik politik di Inggris, Amerika Serikat, dan Prancis yang mengembangkan demokrasi mayoritas, Jerman, Belanda, Swiss, dan Italia mengembangkan demokrasi konsosiasional.

Kedua, integrasi politik atau integrasi nasional. Lahir dan tumbuhnya gagasan negara-bangsa yang mendorong gerakan nasionalisme sejak akhir abad XIX, di satu pihak; dan kemajemukan masyarakat atas dasar etnis dan agama serta ideologi (kapitalisme, liberalisme, komunisme, dan sosialisme), di lain pihak; menjadikan pemilu sebagai instrumen untuk menjaga integrasi politik. Semula integrasi politik ini dimaknai sebagai penyatuan berbagai kelompok politik ke dalam sesedikit mungkin partai politik sehingga memudahkan pembentukan kekuatan mayoritas di parlemen. Itulah sebabnya, Inggris, Amerika Serikat, dan Prancis sebagai negara yang mengawali demokrasi perwakilan memilih dan memantapkan sistem mayoritarian.

Namun perkembangan demokrasi perwakilan di Eropa daratan menjelang abad XX hingga meletusnya Perang Dunia I menuntut akomodasi banyak partai politik untuk terlibat dalam pemerintahan. Penggunaan sistem pemilu mayoritarian dapat menyingkirkan partai-partai politik kecil dari legislatif, sehingga sebagai gantinya digunakan sistem pemilu proporsional. Setelah Perang Dunia II pemaksaan penggunaan sistem pemilu mayoritarian di negara-negara bekas koloni Prancis di Afrika, justru menimbulkan petaka bagi masyarakat

multietnis. Sebagai ditulis Snyder (2003), pemilu sebagai langkah awal demokratisasi justru menimbulkan konflik berdarah akibat ketidakpuasan atas hasilnya. Oleh karena itu banyak negara yang sedang membangun demokrasi meninggalkan sistem pemilu mayoritarian dan beralih ke sistem pemilu proporsional.

Ketiga, efektivitas pemerintahan. Pembangunan demokrasi tidak cukup bertumpu pada stabilitas pemerintahan, lebih dari itu adalah soal efektivitas pemerintahan. Oleh karena itu sistem pemilu yang menghasilkan wakil-wakil partai politik di parlemen sehingga menciptakan sistem kepartaian di parlemen, menjadi faktor penting bagi terciptanya *governability*. Sebagai tujuan pemilu, *governability* adalah stabilitas pemerintahan dan kemampuannya memerintah.

Menurut Cheibub (2007: 7-14), *governability* dipengaruhi oleh jumlah partai politik, derajat polarisasi antarpolitical politik, partisipasi partai politik dalam pemerintahan, serta hubungan mayoritas legislatif dengan eksekutif. Jumlah partai politik di parlemen menyulitkan pengambilan keputusan apabila kursi menyebar ke banyak partai politik. Namun banyak partai politik di parlemen tidak berpengaruh terhadap pengambilan keputusan apabila sebagian besar kursi terkonsentrasi ke sedikit partai politik. Kondisi demikian dapat mempersempit polarisasi antarpolitical politik sehingga sistem kepartaian di parlemen semakin sederhana. Dan semakin sederhana sistem kepartaian di parlemen maka semakin memudahkan pengambilan keputusan.

Dalam sistem pemerintahan presidensial, hubungan mayoritas legislatif dengan eksekutif tidak akan efektif dalam menggerakkan pemerintahan manakala terjadi pemerintahan terbelah (*divided government*) atau pemerintahan tidak kongruen karena presiden terpilih bukan berasal dari partai politik atau koalisi partai politik yang menguasai mayoritas parlemen. Sementara itu dalam sistem pemerintahan parlementer hubungan mayoritas legislatif dengan eksekutif tidak efektif manakala terjadi pemerintahan minoritas, di mana perdana menteri dan kabinet tidak mendapat dukungan mayoritas parlemen.

Penggunaan sistem pemilu mayoritarian cenderung menghasilkan sedikit partai politik di parlemen sehingga memudahkan penggalangan koalisi dan pembentukan pemerintahan. Sebaliknya, penggunaan sistem pemilu proporsional cenderung menghasilkan banyak partai politik di parlemen sehingga menyulitkan penggalangan koalisi dan pembentukan

pemerintahan. Dengan kata lain, sistem pemilu mayoritarian cenderung menghasilkan pemerintahan yang efektif, sebaliknya sistem pemilu proporsional cenderung menghasilkan pemerintahan yang tidak efektif. Dalam sistem pemerintahan presidensial masalahnya lebih rumit, sebab baik parlemen maupun presiden sama-sama dipilih melalui pemilu sehingga presiden terpilih belum tentu mendapat dukungan mayoritas parlemen.

Akhirnya, dengan menghubungkan tiga tujuan (*out come*) pemilu dengan tiga sistem pemilu, maka dapat ditarik dua kesimpulan umum. Pertama, demi mencapai perwakilan politik dan menjaga integrasi politik, maka sistem pemilu proporsional menjadi pilihan terbaik, namun penggunaan sistem pemilu proporsional tidak menjamin terciptanya efektivitas pemerintahan. Kedua, sebaliknya efektivitas pemerintahan lebih mudah dicapai dengan menggunakan sistem pemilu mayoritarian, namun penggunaan sistem ini tidak mengakomodasi banyak partai politik sehingga bukan saja parlemen tidak representatif, tetapi juga mengancam integrasi politik.

Dengan kata lain, penggunaan sistem pemilu mayoritarian atau sistem pemilu proporsional tidak memungkinkan tercapainya tiga tujuan pemilu sekaligus. Masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangan, sehingga banyak negara melakukan modifikasi sehingga ditemukan varian sistem pemilu yang paling pas buat negara yang bersangkutan (Tabel 3.3). Pencarian dan penggunaan varian sistem pemilu tersebut tentu tidak bisa dilepaskan dari faktor latar belakang sejarah, kondisi geografis, struktur sosial ekonomi, dan situasi sosial budaya negara masing-masing.

E. SISTEM PEMILU

Sistem pemilu adalah hubungan antarvariabel teknis untuk mengkonversi suara menjadi kursi. Dalam mengkonversi suara menjadi kursi, sistem pemilu legislatif memiliki enam variabel teknis, yaitu: (1) besaran daerah pemilihan atau *district magnitude*; (2) metode pencalonan atau *candidacy*; (3) metode pemberian suara atau *balotting*; (4) ambang batas parlemen atau *parliamentary threshold*; (5) formula perolehan kursi atau *electoral formula*, dan; (6) penetapan calon terpilih.

Pertama, besaran daerah pemilihan, dibedakan atas besaran daerah pemilihan tunggal (daerah pemilihan berkursi satu atau satu paket)

dan besaran daerah pemilihan jamak (daerah pemilihan berkursi dua atau lebih). Kedua, metode pencalonan, dibedakan atas pencalonan sendiri (calon perseorangan atau calon independen) dan pencalonan oleh partai politik (calon tunggal atau calon jamak dalam daftar calon). Ketiga, metode pemberian suara, dibedakan atas memilih satu calon atau memilih satu partai politik, dan memilih satu calon atau satu partai politik ditambah dengan preferensi memilih calon atau partai politik lain.

Keempat, ambang batas parlemen, yang dibedakan atas angka efektif (mampu menyaring partai politik yang suaranya tidak signifikan untuk tidak masuk parlemen tetapi tidak banyak membuang suara) dan angka tidak efektif (berhasil menyaring partai politik untuk tidak masuk parlemen tetapi banyak membuang suara). Kelima, formula perolehan kursi terdiri dari formula mayoritas sederhana ($A > B > C > D$, di mana A pemenang), formula mayoritas absolut ($A > B + C + D$, di mana A pemenang), atau formula proporsional (persentase raihan kursi kurang lebih sama dengan persentase perolehan suara; formula proporsional yang populer adalah kuota Hare, kuota Droop, divisor d'Hont dan divisor St Lague). Keenam, penetapan calon terpilih, jika menggunakan formula mayoritas sederhana atau formula mayoritas absolut, pemenang otomatis ditetapkan sebagai calon terpilih, jika menggunakan formula proporsional bisa ditetapkan berdasarkan nomor urut atau berdasar perolehan suara terbanyak (Tabel 3.3).

TABEL 3.3 VARIABEL TEKNIS SISTEM PEMILU

NO.	VARIABEL	VARIAN
1.	Besaran Daerah Pemilihan (<i>district magnitude</i>)	• Daerah pemilihan berkursi tunggal (1 kursi atau satu paket kursi) • Daerah pemilihan berkursi jamak (2 atau lebih kursi)
2.	Metode Pencalonan (<i>candidacy</i>)	• Pencalonan sendiri (calon independen) • Pencalonan oleh partai politik (calon tunggal atau calon jamak dalam daftar calon)
3.	Metode Pemberian Suara (<i>ballotting</i>)	• Memilih satu calon atau satu partai politik • Memilih satu calon dan satu partai politik • Memilih satu calon atau satu partai politik ditambah memilih calon atau partai politik lain (memilih dengan preferensi)

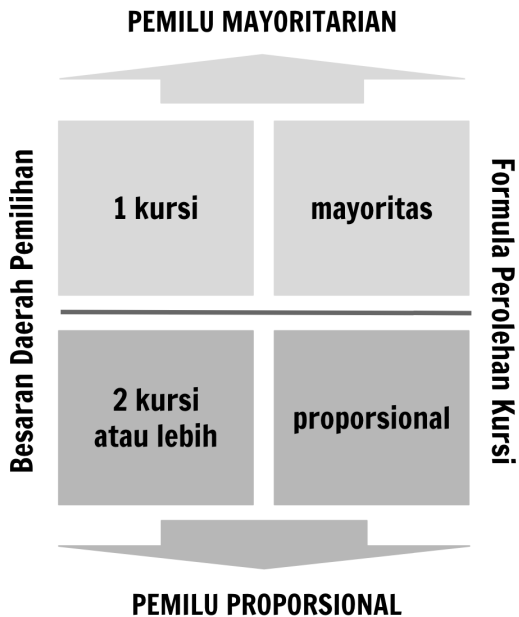
NO.	VARIABEL	VARIAN
4.	Ambang Batas Parlemen (<i>parliamentary threshold</i>)	• Angka efektif (mampu menyaring partai politik yang perolehan suaranya tidak signifikan tidak masuk parlemen tetapi tidak banyak membuang suara) • Angka tidak efektif (mampu menyaring partai politik tidak masuk parlemen tetapi banyak membuang suara)
5.	Formula Perolehan Kursi (<i>electoral formula</i>)	• Formula mayoritas sederhana ($A > B > C > D$) • Formula mayoritas absolut ($A > B + C + D$) • Formula proposional (kuota Hare dan kuota Droop, serta divisor d'Hont dan divisor St Laque)
6.	Penetapan Calon Terpilih	• Jika menggunakan formula mayoritas sederhana atau mayoritas absolut, peraih suara terbanyak langsung ditetapkan sebagai calon terpilih • Jika menggunakan formula proporsional bisa ditetapkan berdasarkan nomor urut atau suara terbanyak

Dalam pemilu legislatif, variabel besaran daerah pemilihan yang dikombinasikan dengan formula perolehan kursi, menghasilkan tiga kelompok sistem pemilu. Pertama, sistem pemilu mayoritarian, di mana besaran daerah pemilihan adalah tunggal atau 1 kursi atau satu paket kursi dan formula perolehan kursinya memakai metode mayoritas. Kedua, sistem pemilu proporsional di mana besaran daerah pemilihan jamak atau 2 atau lebih kursi dan formula perolehan kursinya memakai metode proporsional. Ketiga, sistem sistem pemilu campuran yang mengombinasikan unsur-unsur sistem pemilu mayoritarian dan sistem pemilu proporsional (Gambar 3.1).

Sistem pemilu mayoritarian disebut juga dengan sistem pemilu pluralitas/mayoritas (*plurality/majority system*), sistem perwakilan tunggal (*single-member constituency, SMC*), atau di Indonesia disebut sistem distrik (sebuah istilah yang salah kaprah, sebab distrik adalah daerah pemilihan, hanyalah salah satu dari variabel sistem pemilu). Sistem pemilu proporsional disebut juga sistem perwakilan proporsional (*proportional representation, PR*), sistem perwakilan berimbang, atau sistem perwakilan jamak (*multi-member constituency, MMC*). Buku ini menggunakan istilah sistem pemilu mayoritarian dan sistem pemilu proporsional, selain semakin lazim digunakan para ilmuwan, juga memudahkan untuk menjelaskan varian-varian dari masing-masing

sistem. Sedangkan sistem pemilu campuran (*mixed system*) disebut juga sistem pemilu semiproporsional.

GAMBAR 3.1 PEMILU MAYORITARIAN DAN PEMILU PROPORSIONAL



Sistem pemilu mayoritarian, sistem pemilu proporsional, dan sistem pemilu campuran masing-masing memiliki beberapa varian. Pencarian varian-varian dari pola pokoknya merupakan upaya penyesuaian dengan kebutuhan-kebutuhan masing-masing negara dengan mempertimbangan tiga hal yang sudah dibahas sebelumnya: perwakilan politik, integrasi nasional, dan efektivitas pemerintahan (Tabel 3.4).

TABEL 3.4 SISTEM PEMILU LEGISLATIF

SISTEM PEMILU MAYORITARIAN	SISTEM PEMILU PROPORSIONAL	SISTEM PEMILU CAMPURAN
First Past The Post: Daerah pemilihan berkursi tunggal; pemilih memilih satu calon; calon peraih suara terbanyak (berapapun persentasenya) berhak mendapatkan kursi.	Proporsional Daftar Tertutup: Daerah pemilihan berkursi jamak (misal 10) dan pemilih memilih 1 partai politik. Partai politik meraih kursi secara proporsional sesuai perolehan suara. Selanjutnya kursi diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut.	Sistem Paralel: Kursi parlemen dibagi dua: sebagian untuk daerah pemilihan berkursi tunggal, sebagian lagi untuk daerah pemilihan berkursi jamak. Dalam satu lembar surat suara, pemilih memilih dua kali: suara pertama untuk memilih calon di daerah pemilihan berkursi tunggal, dan suara kedua untuk memilih partai politik di daerah pemilihan berkursi jamak. Di daerah berkursi tunggal pemenangnya adalah peraih suara terbanyak, sedang peraih kursi di daerah pemilihan berkursi jamak, raihan kursi proporsional dengan perolehan suara.
Two-Round System: Daerah pemilihan berkursi tunggal; pemilih memilih satu calon; calon peraih suara 50%+1 dinyatakan menang. Jika tidak ada calon yang meraih suara 50%+1 dilakukan pemilu putaran kedua yang menyertakan peraih suara terbanyak pertama dan kedua. Setelah pemilu putaran kedua pasti didapatkan calon peraih suara mayoritas mutlak atau peraih suara 50%+1.	Proporsional Daftar Terbuka: Daerah pemilihan berkursi jamak (misal 10 kursi) dan pemilih memilih 1 nama calon dari daftar partai politik. Partai politik meraih kursi secara proporsional sesuai perolehan suara. Lalu kursi diberikan kepada calon berdasarkan suara terbanyak.	Mixed Member Proportional: Kursi parlemen dibagi dua: sebagian untuk daerah pemilihan berkursi tunggal, sebagian lagi untuk daerah pemilihan berkursi jamak. Dalam satu lembar surat suara, pemilih memilih dua kali: suara pertama untuk memilih calon di daerah pemilihan berkursi tunggal, dan suara kedua untuk memilih partai politik di daerah pemilihan berkursi jamak. Di daerah pemilihan berkursi tunggal, pemenangnya adalah peraih suara terbanyak. Di daerah pemilihan berkursi jamak, raihan kursi dihitung proporsional suara. Hanya saja raihan kursi di daerah pemilihan berkursi jamak bisa dikurangi oleh kursi di daerah pemilihan berkursi tunggal apabila jumlah total kursi sudah proporsional.

SISTEM PEMILU MAYORITARIAN	SISTEM PEMILU PROPORSIONAL	SISTEM PEMILU CAMPURAN
Alternative Vote: Daerah pemilihan berkursi tunggal; pemilih mengurutkan pilihannya: calon nomor 1, calon nomor 2, dst. Pada penghitungan suara pertama calon nomor 1 meraih 50%+1 maka dinyatakan menang. Apabila tidak ada calon yang meraih suara 50%+1, maka dilakukan penghitungan suara kedua, dengan cara menambahkan suara dari calon yang paling sedikit perolehan suaranya untuk ditambahkan pilihan nomor urut 2 kepada peraih suara terbanyak hingga mencapai 50%+1.	Single Transferable Vote: Daerah pemilihan berkursi jamak (misal 8 kursi); pemilih mengurutkan pilihannya, misalnya dengan memberi nomor 1, nomor 2, nomor 3, dst di depan nama calon yang disodorkan partai politik. Penghitungan suara-kursi agak rumit tetapi prinsipnya sama dengan <i>Alternative Vote</i>. Intinya, calon peraih suara terkecil, suara nomor 2, nomor 3 dst diberikan kepada calon peraih suara terbanyak. Dihitung demikian seterusnya sampai didapatkan 8 calon peraih suara terbanyak.	Single Non-Transferable Vote: Daerah pemilihan berkursi jamak (misal 4 kursi). Pemilih hanya memilih satu calon dari daftar calon yang disediakan partai politik. Calon dengan suara terbanyak pertama kedua ketiga dan keempat meraih kursi yang tersedia.
Block Vote: Daerah pemilihan berkursi satu paket (misal satu paket terdiri dari 4 kursi); pemilih memilih secara bebas 4 calon; lalu 4 calon peraih suara terbanyak dinyatakan berhak mendapatkan 4 kursi yang tersedia.		Limited Vote: Daerah pemilihan berkursi jamak (misalnya 4 kursi). Pemilih boleh memilih lebih dari satu calon tetapi harus kurang dari 4 calon. Peraih suara terbanyak pertama kedua ketiga dan keempat berhak mendapatkan kursi.
Party Block Vote: Daerah pemilihan berkursi paket (misal satu paket terdiri dari 3 kursi); pemilih memilih 1 calon dari daftar partai, partai peraih suara terbanyak berhak mendapatkan 3 kursi, calon peraih suara terbanyak dalam partai politik tersebut berhak mendapatkan kursi.		Borda Count: Daerah pemilihan bisa berkursi tunggal bisa berkursi jamak (misal 3 kursi). Di daerah berkursi jamak pemilih menyusun urutan pilihan seperti pada <i>alternative vote</i>. Tetapi pilihan kedua bernilai setengah suara, pilihan ketiga bernilai sepertiga suara dan seterusnya. Dengan demikian hanya sekali hitung diketahui jumlah peraih suara pertama kedua dan ketiga yang berhak mendapatkan kursi.

SUMBER: ANDREW REYNOLD, BEN REILLY, AND ANDREW ELLIS (ED), *ELECTORAL SYSTEM DESIGN, THE NEW INTERNATIONAL IDEA HANDBOOK*, INTERNATIONAL IDEA, 2005. CATATAN: RENOLD DKK MEMASUKKAN SINGLE NON-TRANSFERABLE VOTE, LIMITED VOTE, DAN BORDA COUNT KE DALAM KELOMPOK SISTEM PEMILU YANG LAIN.

Berikutnya tentang sistem pemilu eksekutif. Jika disandingkan dengan sistem pemilu legislatif, sistem pemilu eksekutif sesungguhnya merupakan sistem pemilu mayoritarian karena hanya disediakan satu atau sepasang kursi. Hanya saja daerah pemilihannya sangat luas: daerah pemilihan pemilu presiden adalah wilayah nasional, daerah pemilihan gubernur adalah wilayah provinsi atau negara bagian, dan daerah pemilihan walikota atau kepala country/bupati adalah wilayah kota atau country/kabupaten. Namun karena ada variabel lain yang berbeda dari pemilu legislatif, sistem pemilu eksekutif mendapat sebutan lain. Variabel yang dimaksud adalah mekanisme pemilihan, yakni dipilih langsung oleh rakyat atau dipilih melalui wakil-wakil yang dipilih oleh rakyat (Tabel 3.5).

Dalam pemilihan pejabat eksekutif dikenal dua sistem pemilu: sistem pemilu tidak langsung (*electoral college*) dan sistem pemilu langsung (*popular elected*). Pada sistem pemilihan tidak langsung, pemilih di setiap daerah pemilihan (bisa berupa wilayah negara bagian/provinsi country/county/ kabupaten/kota, atau distrik/kecamatan) memilih wakil-wakil yang kelak secara formal ditugaskan untuk memilih pejabat eksekutif. Itu artinya, seperti di Amerika Serikat, jika calon presiden berhasil menempatkan 50% lebih wakil-wakilnya, maka calon presiden tersebut menjadi calon presiden terpilih.

Sementara itu dalam pemilihan langsung terdapat tiga varian. Pertama, formula pluralitas (*simple majority*) di mana calon pejabat eksekutif yang memperoleh suara terbanyak (berapapun persentasenya) ditetapkan sebagai calon terpilih. Kedua, formula mayoritas absolut dua putaran (*absolute majority runoff*), di mana calon terpilih diharuskan memperoleh suara 50%+1, sehingga jika tidak ada calon yang memperoleh suara 50%+1 maka calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua mengikuti pemilu putaran kedua untuk memastikan siapa calon yang meraih suara 50%+1 yang akan ditetapkan sebagai calon pejabat eksekutif terpilih. Ketiga, formula dua putaran dengan ambang batas (*runoff with a reduce threshold*), seperti di Argentina dan Ekuador, di mana calon presiden dinyatakan terpilih apabila meraih 40% atau lebih suara dengan selisih 10% dengan calon peraih suara terbanyak kedua. Apabila syarat minimal perolehan tersebut tidak terpenuhi juga, maka dilakukan pemilu putaran kedua yang diikuti peraih suara terbanyak pertama dan kedua.

TABEL 3.5 SISTEM PEMILU EKSEKUTIF

SISTEM PEMILU TIDAK LANGSUNG (ELECTORAL COLLEGE)	SISTEM PEMILU LANGSUNG (POPULAR VOTE)
Wilayah nasional dibagi menjadi sejumlah daerah pemilihan yang masing-masing menyediakan beberapa wakil. Pemilih memilih wakil-wakil yang diajukan calon pejabat eksekutif. Siapa yang memperoleh suara terbanyak, maka semua wakil di daerah pemilihan tersebut menjadi haknya. Wakil-wakil terpilih inilah yang secara formal akan memilih pejabat eksekutif.	Formula Pluralitas (<i>Simple Majority</i>): Daerah pemilihan adalah wilayah nasional, provinsi/negara bagian, kabupaten/kota/ county/city; pemilih memilih satu calon pejabat eksekutif. Calon yang meraih suara terbanyak (berapapun persentasenya) ditetapkan sebagai calon pejabat eksekutif terpilih.
	Formula Mayoritas Mutlak Dua Putaran (<i>Absolute Majority - Run-off</i>): Daerah pemilihan adalah wilayah nasional provinsi/negara bagian, kabupaten/kota/, county/city; pemilih memilih satu calon pejabat eksekutif. Calon yang memperoleh suara mayoritas mutlak (50%+1) ditetapkan sebagai calon terpilih. Apabila tidak ada calon yang meraih suara mayoritas mutlak (50%+1) dilakukan pemilihan putaran kedua yang menyertakan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua. Calon yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai calon pejabat eksekutif terpilih.
	Formula Dua Putaran dengan Ambang Batas (<i>Run-off A Reduce Threshold</i>): Daerah pemilihan adalah wilayah nasional provinsi/negara bagian, kabupaten/kota/ county/city; pemilih memilih satu calon pejabat eksekutif. Calon yang memperoleh suara mayoritas mutlak (50%+1) ditetapkan sebagai calon terpilih. Calon yang memperoleh 40% suara bisa ditetapkan sebagai calon terpilih asal selisih perolehan suara dengan calon yang memperoleh suara terbanyak kedua kurang dari 10%. Jika ketentuan kedua tidak terpenuhi baru dilakukan pemilihan putaran kedua.

F. AKTOR UTAMA

Setelah membahas tiga tujuan pemilu (meningkatkan keterwakilan politik, menjaga integrasi politik, dan mengefektifkan pemerintahan), lalu menghubungkannya dengan bekerjanya sistem pemilu (mayoritarian, proporsional, dan campuran), bagian berikut ini akan mengidentifikasi

aktor-aktor yang terlibat dalam pemilu sehingga mendapatkan gambaran utuh bagaimana sistem pemilu bekerja guna mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan. Setiap pemilu memerlukan empat aktor utama: (1) penyelenggara, (2) pemilih, (3) partai politik, dan (4) calon. Selain itu juga terdapat aktor-aktor pendukung, seperti pemerintah, aparat penegak hukum, pemantau dan media massa.

Pertama, penyelenggara. Pemilu merupakan kegiatan politik terbesar di suatu negara karena melibatkan hampir semua warga negara dewasa. Pemilu bukan hanya ajang kompetisi antarpolitical politik dan calon dalam memperebutkan suara rakyat, tetapi juga wahana pertarungan ideologi, kebijakan, program, dan bahkan masa depan. Pemilu merupakan rangkaian kegiatan linier dan tak boleh berhenti apalagi ditunda, mulai dari pembentukan daerah pemilihan, pendaftaran partai politik, pendaftaran pemilih, pendaftaran calon, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, penetapan hasil, hingga pelantikan calon terpilih. Semua pelaksanaan tahapan pemilu tidak hanya memerlukan sumber daya dan sumber dana besar, tetapi juga memerlukan perencanaan matang.

Oleh karena itu pemilu harus ditopang oleh penyelenggara profesional dan tangguh. Meskipun terdapat negara yang pemilu-nya diselenggarakan oleh pemerintah, namun penyelenggaraan pemilu oleh lembaga negara independen merupakan pilihan terbaik. Lembaga penyelenggara pemilu harus diisi oleh orang-orang nonpartisan, mulai dari tingkat nasional, provinsi, kota, distrik, sampai petugas pemungutan suara di tempat pemungutan suara (TPS). Mereka tak hanya dituntut kecakapan teknis, melainkan juga integritas tinggi dalam menjaga otentisitas suara rakyat. Menurut Wall (2006: 20-24), penyelenggara harus berpegang pada tujuh prinsip ini: (1) independensi, (2) imparialitas, (3) integritas, (4) transparansi, (5) efisiensi, (6) profesionalisme, dan (7) pelayanan.

Prinsip independensi penyelenggara harus dilihat dari dua sisi: pertama, independensi struktural atau independensi kelembagaan, berarti penyelenggara bukan bagian dari struktur pemerintah melainkan struktur mandiri; kedua, independensi sikap, berarti penyelenggara tidak tunduk atas tekanan pihak lain, seperti pemerintah, parlemen, politisi, serta pengaruh partisan lainnya. Terkait erat dengan independensi adalah prinsip imparialitas, di mana penyelenggara dituntut bersikap netral, tidak memihak, dan proporsional dalam mengambil keputusan.

Demi mendapat kepercayaan dari semua pihak yang terlibat pemilu, sangat penting bagi penyelenggara untuk terlihat imparisial di mata publik.

Pengertian integritas bukan sekadar satunya kata dan tindakan. Lebih dari itu, integritas merupakan konsistensi antara nilai-nilai dan prinsip-prinsip dengan sikap, pernyataan, dan tindakan. Integritas mudah dijaga jika penyelenggara memiliki independensi dan wewenang penuh terhadap unsur-unsur esensial dari proses pemilu. Dalam pengertian lebih luas, menjaga integritas pemilu berarti menjaga otentisitas suara pemilih untuk dikonversi menjadi kursi. Integritas penyelenggara dan integritas pemilu sulit diwujudkan tanpa transparansi. Transparansi, di satu pihak dapat meningkatkan kredibilitas penyelenggara dan menghindarkan penyelenggara dari tuduhan favoritisme atas peserta tertentu; di lain pihak juga merupakan metode memerangi persepsi korupsi dan mengidentifikasi setiap pelanggaran finansial maupun proses esensial pemilu.

Masyarakat berharap dana pemilu dapat digunakan secara bijaksana dan efisien. Oleh karena itu penyelenggara harus berhati-hati dalam menyusun program kerja sehingga efisien dan berkelanjutan. Penyelenggara yang sukses adalah yang berintegritas, kompeten, dan efisien. Ketiga kualitas tersebut dengan sendirinya akan meningkatkan kredibilitas penyelenggara pemilu di mata pemilih, partai politik, dan calon. Di sinilah prinsip profesionalisme punya peran penting. Ketepatan, kecermatan, ketelitian, dan akurasi merupakan hal-hal yang inheren dengan profesionalisme. Profesionalisme ini yang dapat menunjang keberhasilan penyelenggara dalam melayani semua pemangku kepentingan pemilu, khususnya pemilih, partai politik, dan calon.

Kedua, pemilih. Sebagaimana dipaparkan sebelumnya, demokrasi perwakilan awalnya hanya melibatkan para bangsawan, lalu menyertakan pembayar pajak dan pekerja, terus meluas diikuti laki-laki dewasa, dan akhirnya seluruh warga negara dewasa, laki-laki maupun perempuan. Pasca-Perang Dunia II di sejumlah negara yang menggelar pemilu masih melarang perempuan berpartisipasi, menolak kehadiran warga negara warna kulit tertentu di tempat pemungutan suara, serta mengabaikan kelompok-kelompok minoritas tanpa alasan jelas. Namun sejak 1990-an hak universal benar-benar diterapkan di hampir semua negara yang menganut paham demokrasi perwakilan.

Meskipun demikian terdapat sejumlah varian dalam penerapan hak pilih universal. Sudah menjadi kesepakatan umum, bahwa penggunaan hak politik mensyaratkan kedewasaan sehingga anak-anak dikecualikan. Usia memang menjadi tolok ukur kedewasaan, tetapi batas minimal usia warga negara yang bisa menggunakan hak pilih berbeda-beda di setiap negara. Sebagian besar negara menetapkan batas minimal usia 18 tahun, namun beberapa negara menetapkan batas minimal 16 tahun, 17 tahun, 19 tahun, 20 tahun, dan 21 tahun (Tabel 3.6). Ada negara yang menggunakan kriteria lain yang disepadankan dengan usia. Di Indonesia misalnya, warga negara yang sudah (pernah) menikah dinyatakan memiliki hak pilih meskipun belum berusia 17 tahun, yang menjadi batas minimal usia warga negara memiliki hak pilih.

TABEL 3.6: BATAS MINIMAL USIA KEDEWASAAN POLITIK

BATAS MINI- MAL USIA	16 THN	17 THN	18 THN	19 THN	20 THN	21 THN	DLL
Jumlah Negara	9	3	208	1	4	7	3

SUMBER: ACEPROJECT.ORG

Selain usia, beberapa negara juga menggunakan kriteria lain, seperti masa tinggal atau berdomisili, mengikuti hak politik orang tuanya meskipun bukan warga negara, naturalisasi kewarganegaraan, dan lain-lain sesuai dengan latar belakang sejarah dan kondisi sosial politik suatu negara. Lagi-lagi Indonesia menjadi contoh: karena pertimbangan sejarah dan kesepakatan politik nasional, maka anggota TNI dan Polri tidak menggunakan hak pilihnya. Secara umum, hak pilih warga negara bisa dicabut oleh putusan pengadilan, namun status terpidana berbeda-beda, ada yang masih memiliki hak memilih namun ada yang dihapus.

Tentang memberikan suara dalam pemilu, juga terdapat perbedaan kebijakan. Australia, Brasil, dan Yunani misalnya, mewajibkan setiap warga negara yang memiliki hak pilih untuk memberikan suara. Bagi mereka yang tidak memberikan suara tanpa alasan jelas, dikenakan sanksi. Costa Rica, Mexico, dan Thailand mewajibkan warga negara untuk memberikan suara, tetapi tidak mengenakan sanksi bagi yang melanggar. Sebelumnya, Austria, Spanyol, dan Venezuela juga mewajibkan warga negaranya, namun kini memberikan suara dianggap sebagai hak semata, sehingga warga negara yang memiliki hak pilih boleh menggunakan atau

tidak menggunakan. Kebebasan menggunakan atau tidak menggunakan hak pilih, memang paling umum diterapkan di banyak negara.

Ketiga, partai politik. Sulit dibayangkan, bagaimana demokrasi perwakilan bisa berjalan tanpa partai politik. Demokrasi perwakilan yang dicirikan oleh pemilu reguler dengan hak pilih universal tidak lain merupakan arena persaingan partai politik dalam memperebutkan suara pemilih. Sejalan dengan perkembangan demokrasi perwakilan, sejak abad XX partai politik ada di mana-mana dan menjadi aktor utama dalam politik modern. Partai politik menjadi penghubung antara negara dan masyarakat, antara pemerintah dan kelompok-kelompok masyarakat. Sebagai organisasi politik yang hidup di tengah-tengah masyarakat, partai politik bisa mendengarkan dan merumuskan kepentingan-kepentingan masyarakat, lalu disampaikan kepada kader-kadernya yang duduk di lembaga legislatif maupun eksekutif untuk diformulasi dalam bentuk kebijakan.

Menurut Budiardjo (2007: 163-164), dalam negara demokrasi, partai politik memiliki empat fungsi. Pertama, fungsi komunikasi politik, di mana partai politik menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat kepada pemerintah, sebaliknya partai politik juga bisa menyampaikan rencana dan program pemerintah kepada masyarakat. Kedua, sosialisasi politik, di mana partai politik mengenal nilai-nilai, ide-ide, dan kebijakan-kebijakan ke masyarakat, bukan sekadar untuk menaikkan citra diri tetapi juga untuk semangat kebangsaan dan kenegaraan. Ketiga, fungsi rekrutmen politik, di mana partai mengajak orang-orang berbakat terjun di dunia politik lalu mencalonkannya untuk menduduki jabatan-jabatan politik. Keempat, pengatur konflik, di mana partai politik mengelola perbedaan-perbedaan politik untuk dicari jalan keluarnya.

Pemilu merupakan momen paling krusial bagi partai politik karena keempat fungsi itu berjalan bersamaan dan berdampak nyata. Pada masa kampanye, partai politik tidak hanya menawarkan calon anggota legislatif maupun calon pejabat eksekutif tetapi juga menawarkan kebijakan dan program. Namun komunikasi dan persuasi dalam masa kampanye tidak berjalan satu arah, sebab demi meraih suara rakyat, partai politik juga harus mendengarkan suara konstituen dan melakukan tawar-menawar kebijakan dan program. Partai politik bisa saja menempuh jalan pintas dengan melakukan jual beli suara dari pemilih, namun cara ini tidak akan bermanfaat dalam jangka panjang. Selain merupakan pelanggaran

hukum sehingga bisa dikenakan sanksi pidana, hal itu pada akhirnya juga menjatuhkan reputasi partai politik di mata publik.

Selama masa pemilu, partai politik dan para calon anggota legislatif maupun calon pejabat eksekutif harus bekerja keras dan berdisiplin tinggi mengingat tahapan-tahapan pemilu berjalan sambung menyambung tanpa jeda, mulai dari pendaftaran pemilih sampai dengan pelantikan calon terpilih. Di tengah pelaksanaan tahapan terbuka kemungkinan terjadinya pelanggaran dan sengketa, yang tentu saja memerlukan tenaga ekstra agar partai politik tetap kompetitif dalam perebutan suara. Sukses-tidaknya partai politik dan calon dalam pemilu ditentukan oleh sedikit-banyaknya kursi yang diraih. Dengan modal kursi di legislatif maupun eksekutif, partai politik berhak mengendalikan pemerintahan sehingga punya kesempatan untuk merealisasikan janji-janji kampanye. Apabila kinerja pemerintah baik, maka partai politik dan calon-calonnya akan terpilih kembali pada pemilu berikutnya, tetapi sebaliknya jika kinerja dinilai buruk, maka pemilih akan mengalihkan ke partai politik dan calon lain. Inilah fungsi pemilu sebagai sarana pemilih untuk menghukum atau mengapresiasi partai politik.

Keempat, calon. Partai politik merekrut kader-kader berbakat, lalu mereka calonkan dalam pemilu untuk berebut jabatan-jabatan politik. Dalam sistem pemerintahan parlementer, pemilih hanya sekali memilih anggota legislatif, lalu anggota legislatif memilih di antara mereka sendiri untuk pejabat eksekutif. Sedang dalam sistem pemerintahan presidensial, pemilih harus memilih dua kali: memilih anggota legislatif dan memilih pejabat eksekutif. Dalam pemilu legislatif, apapun sistem pemerintahannya, peran partai politik sangat menentukan dalam mengajukan calon anggota legislatif. Meskipun dalam pemilu eksekutif dimungkinkan hadirnya calon-calon nonpartai politik, faktanya sangat sedikit calon independen yang menang pemilihan. Ini bukan semata-mata masalah mengorganisasi massa di mana partai politik jauh lebih siap, tetapi juga karena faktor ideologi, kenyamanan, dan reputasi partai politik.

Bagaimana peran calon dalam pemilu? Ini sangat tergantung pada sistem pemilu yang digunakan. Dalam sistem pemilu mayoritarian di mana hanya tersedia satu kursi di daerah pemilihan dan pemilih memilih satu calon, maka peran calon sangat dominan. Tugas partai politik sebatas mengajukan sebagai calon saja, selanjutnya calon yang akan

berjibaku mencari suara. Bahkan di beberapa negara, tanpa dukungan partai politik pun, seseorang bisa mengajukan diri sebagai calon. Hal ini berbeda dengan sistem pemilu proporsional, di mana tersedia banyak kursi di setiap daerah pemilihan sehingga partai politik mengajukan banyak calon dalam suatu daftar. Sistem pemilu proporsional biasanya tidak memberi kesempatan hadirnya calon independen sehingga yang terjadi adalah persaingan antarpolisi politik. Meskipun demikian, tingkat persaingan antara sistem proporsional daftar terbuka dengan daftar tertutup juga beda. Dalam daftar terbuka calon-calon bergerak sendiri-sendiri mengumpulkan suara demi memperoleh suara terbanyak, sedangkan dalam daftar tertutup calon bersama-sama mengumpulkan suara untuk partai politik.

Jika sistem pemilu memengaruhi tingkat persaingan antarpolisi politik dan antarcalon, maka kriteria atau syarat calon menjadi kewajiban calon untuk memenuhinya. Semua negara menetapkan batas minimal usia calon: ada yang disamakan dengan batas minimal usia pemilih, tetapi lebih banyak yang lebih tua. Beberapa negara membatasi masa jabatan anggota legislatif sampai dua atau tiga kali periode, namun banyak negara yang tidak membatasinya. Ini berbeda dengan masa jabatan eksekutif yang umumnya hanya dibolehkan dua kali periode saja. Banyak negara melarang mantan terpidana menjadi calon, namun ada juga negara yang melonggarkan asal mantan terpidana itu telah memenuhi syarat tertentu sehingga dinilai telah insaf. Demikianlah masing-masing negara memiliki sejumlah syarat yang harus dipenuhi agar seseorang bisa menjadi calon.

G. MANAJEMEN PENYELENGGARAAN

Pemilihan variabel-variabel sistem pemilu berpengaruh langsung terhadap manajemen penyelenggaraan. Penerapan sistem pemilu memerlukan manajemen pemilu, yang akan mengintegrasikan hak dan kewajiban pemilih, partai politik, serta calon anggota legislatif dan pejabat eksekutif dalam kompetisi politik yang jujur dan adil. International IDEA (2002) mencatat empat elemen pokok manajemen pemilu: peraturan, penyelenggara, perlengkapan, dan anggaran.

Peraturan meliputi undang-undang, peraturan pelaksanaan dan seluruh prosedur administrasi pemilu, yang bertujuan untuk mendapatkan kepastian hukum atas semua proses dan hasil pemilu.

Penyelenggara meliputi pejabat pemilu tingkat nasional yang berwenang mengeluarkan peraturan teknis administrasi pemilu, petugas-petugas pengawasan, sampai petugas pemilu di TPS. Perlengkapan meliputi surat suara dan perlengkapannya, sedang anggaran meliputi seluruh pembiayaan untuk membeli barang dan jasa serta membayar petugas pemilu.

Manajemen penyelenggaraan pemilu bisa dibagi menjadi lima bagian. Pertama, penyusunan peraturan, meliputi penyusunan pedoman pelaksanaan dan prosedur kerja yang merupakan penjabaran dari undang-undang. Kedua, perencanaan dan penganggaran, meliputi penyusunan rencana kerja hingga detail sehingga semua anggaran yang diperlukan bisa dihitung. Ketiga, persiapan, meliputi rekrutmen semua petugas pemilu beserta pelatihan-pelatihan untuk meningkatkan kapasitas semua petugas. Keempat, pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu, mulai dari pembentukan daerah pemilihan, pendaftaran partai politik peserta pemilu, pendaftaran pemilih, pendaftaran calon, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, penetapan hasil, dan pelantikan calon terpilih. Kelima, pelaporan dan evaluasi yang meliputi penyusunan laporan dan serangkain evaluasi untuk memberikan rekomendasi perbaikan pemilu berikutnya.

Pemilihan sistem pemilu membawa konsekuensi administrasi yang harus ditanggung penyelenggara. Masalahnya menjadi rumit karena demi menghemat anggaran, pemilu untuk memilih jenis-jenis lembaga dibarengkan pelaksanaannya. Misalnya, pemilihan anggota parlemen nasional dibarengkan dengan pemilihan parlemen lokal menjadi pemilu legislatif; pemilihan presiden, gubernur dan walikota disatukan pelaksanaannya dalam pemilu eksekutif; pemilihan anggota parlemen nasional dan presiden disatukan dalam pemilu nasional, dan; pemilihan anggota parlemen lokal dan gubernur dan walikota disatukan dalam pemilu lokal. Dalam menggabungkan beragam pemilihan tersebut, para pembuat undang-undang harus mempertimbangkan tiga hal: pertama, tujuan atau *outcome* pemilu (meningkatkan keterwakilan politik, menjaga integrasi politik, dan memperkuat efektivitas pemerintahan); kedua, kepentingan para aktor pemilu (pemilih, partai politik, dan calon); dan ketiga, memperhatikan manajemen pemilu yang menjadi beban penyelenggara.

H. PENEGAKAN HUKUM

Isu penting lain yang harus diperhatikan adalah jaminan kepastian hukum, bahwa prinsip-prinsip pemilu demokratis bisa diimplementasi dalam penyelenggaraan pemilu. Oleh karena itu, menurut International IDEA (2002), undang-undang pemilu harus mengatur mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif untuk penegakan hak pilih. Undang-undang harus mengatur, bahwa setiap pemilih, partai politik, dan calon berhak mengadu ke lembaga penyelenggara pemilu atau pengadilan yang berwenang apabila terdapat dugaan pelanggaran atas hak pilih. Lembaga penyelenggara dan pengadilan harus segera memberikan keputusan guna mencegah hilangnya hak pilih, yang meliputi hak memilih dan hak dipilih.

Undang-undang harus mengatur berapa lama waktu yang dibutuhkan untuk mempertimbangkan dan memutuskan suatu pengaduan. Beberapa pengaduan dapat diputus segera, yang lain memerlukan waktu beberapa jam, dan bahkan berhari-hari. Oleh karena itu batas waktu harus memungkinkan adanya keleluasaan, dengan mempertimbangkan tingkatan lembaga penyelenggara atau pengadilan, serta seberapa berat pengaduan tersebut. Juga patut dipertimbangkan bilamana keputusan itu sangat mendesak, sebab penyelesaian segera dapat mencegah eskalasi masalah kecil menjadi besar.

Sekali lagi, kepastian hukum di sini tidak terbatas pada hadirnya undang-undang dan peraturan teknis pemilu yang konsisten, jernih dan jelas, tetapi juga jaminan penyelesaian hukum atas terjadinya pelanggaran dan perselisihan. Pelanggaran meliputi tindak pidana dan pelanggaran administrasi, sementara perselisihan meliputi perselisihan administrasi, yang bersumber pada keputusan penyelenggara pemilu, serta perselisihan hasil yang bersumber pada penetapan hasil pemilu. Selain penyelenggara pemilu, mereka yang terlibat penyelesaian masalah hukum pemilu itu adalah kepolisian, kejaksaan dan pengadilan.

Penyelesaian masalah-masalah hukum pemilu bukan perkara mudah karena terjadi dalam tahapan-tahapan pelaksanaan pemilu yang bersifat linier. Artinya, penegakan hukum pemilu bekerja dalam waktu yang terbatas agar tidak mengganggu pelaksanaan tahapan pemilu berikutnya atau secara keseluruhan. Banyaknya kasus yang muncul seiring dengan banyaknya jabatan yang diperebutkan dalam suatu pemilihan, berdampak pada kemampuan lembaga-lembaga penegak

hukum dalam memproses dan menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran dan sengketa tersebut. Inilah isu penting yang harus menjadi perhatian penyusun undang-undang pemilu, agar prinsip kepastian dan keadilan hukum dalam pemilu demokratis benar-benar terjaga dan terlaksana.

BAB 4

NEGARA

A. IDEALITAS NEGARA

Seluruh aktivitas manusia modern selalu dalam bayang-bayang negara. Sejak dalam kandungan lalu lahir seorang anak, negara langsung campur tangan: mencatat identitas, memonitor kesehatan, memberikan asupan gizi, dan sebagainya. Selama bertumbuh anak-anak mengikuti pendidikan yang diatur negara. Beranjak dewasa, negara menyiapkan lapangan kerja atau membantu mendapatkan penghasilan. Ketika menikah, negara tidak hanya mencatat, melainkan juga mengurus sampai kamar tidur: bagaimana komunikasi dengan pasangan, hubungan seksual yang sehat, menghindari kehamilan, dan lain-lain. Meski mungkin tidak menyadari, orang-orang yang tinggal di pedalaman hutan belantara atau di pulau-pulau terpencil pun hidup dalam kontrol negara. Singkatnya, negara ada dan melingkupi hidup setiap orang.

Lalu, apa itu negara? Tidak mudah menjawabnya. Berbagai macam ilmu dikembangkan untuk memahami negara. Ilmu Politik didedikasikan untuk mendalami perilaku negara, Ilmu Hukum khusus menyiapkan studi hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Ilmu Ekonomi memiliki cabang yang mempelajari ekonomi pembangunan, bahkan Psikologi selalu mengkaji perilaku pemimpin negara. Sementara Ilmu Kedokteran, Ilmu Teknik, Ilmu Komputer, dan lain-lain terus dikembangkan untuk menyokong tugas-tugas negara. Sehubungan dengan topik buku ini, negara adalah tempat demokrasi dan pemilu dipraktikkan: demokrasi dan pemilu bisa membawa negara memuliakan warganya, sebaliknya negara bisa membunuh demokrasi dan pemilu demi ambisi pemimpinnya. Oleh karena itu kita perlu memahami hakekat negara.

Diskusi tentang apa dan bagaimana negara sudah terjadi sejak zaman

Yunani. Pemikiran Plato (428-347 SM) dan gurunya, Socrates (470-399 SM), dituangkan dalam bukunya, yaitu *Dialogue*, *Republic*, *Statesman*, dan *Apologia*. Menurut Plato, negara lahir karena adanya hubungan timbal balik dan saling membutuhkan antarmanusia. Negara ideal mementingkan kebajikan (*virtue*), sehingga apapun yang dilakukan atas nama negara harus bertujuan mencapai kebajikan itu. Kebajikan adalah pengetahuan, sehingga Plato melihat pentingnya pendidikan bagi kehidupan kenegaraan. Mereka yang berhak menjadi penguasa negara adalah mereka yang menguasai pengetahuan dan mengerti prinsip-prinsip kebijakan. Mereka adalah raja-filsuf (*the philosopher king*).

Pemikiran Aristoteles (384-322 SM) tentang negara tertulis dalam bukunya *Politics* dan *Rethoric*. Menurut Aristoteles, kemunculan negara karena hakekat manusia sebagai makhluk politik (*zoon politicon*). Ibarat organisme tubuh, negara lahir dalam bentuk sederhana, lalu berkembang kuat dan dewasa, setelah itu tenggelam dalam sejarah. Komponen inti negara adalah keluarga, lalu bergabung menjadi desa, desa-desa bersatu menjadi negara kota atau polis. Wilayah negara hendaknya tidak terlalu luas karena sulit menjaganya, juga tidak terlalu sempit karena sulit mempertahankan diri. Negara memiliki kekuasaan tertinggi karena negara memiliki tujuan mulia, yakni mensejahterakan warga.

Seribu tahun kemudian, alam pikiran Yunani itu memengaruhi pemikir-pemikir Muslim. Menurut Al-Mawardi (972-1058), kelemahan manusia yang tidak dapat memenuhi semua kebutuhannya sendiri dan adanya perbedaan bakat dan kemampuan, mendorong manusia untuk bersatu, saling membantu, dan sepakat mendirikan negara. Hubungan kepala negara atau imam dengan rakyat atau pengikut adalah hubungan dua pihak dalam satu perjanjian sukarela. Imam selain berhak ditaati rakyat, juga berkewajiban melindungi rakyat. Pernyataan Mawardi ini mengawali teori kontrak sosial yang kelak lahir pada abad XVI.

Sementara Al-Ghazali (1058-1111) berpendapat, bahwa manusia adalah makhluk sosial yang tidak dapat hidup sendirian. Kebutuhan akan keturunan hanya mungkin dilakukan dalam pergaulan laki-laki dan perempuan. Sedang untuk bertahan hidup manusia butuh pangan, sandang, dan papan, yang semuanya tidak mungkin diusahakan sendiri. Manusia harus saling bekerja sama dan saling membantu. Di sekeliling perumahan dan permukiman dibangun pagar tinggi demi melindungi diri dari serangan musuh. Dari kehidupan yang saling melindungi inilah lahir negara karena dorongan kebutuhan bersama.

Jika Al-Munawar dikenal sebagai pemikir pemerintahan, Al-Ghazali dikenal sebagai ulama berilmu tinggi, maka Ibnu Khaldun (1332-1406) dikenal sebagai bapak sosiologi. Melalui bukunya *Muqaddimah*, Ibnu Khaldun menjelaskan bagaimana kelompok masyarakat muncul, berkembang, mempertahankan diri, dan mati. Untuk mempertahankan diri dari serangan musuh, manusia perlu kerjasama sehingga organisasi masyarakat merupakan keniscayaan. Agar peradaban berkembang organisasi masyarakat memerlukan seorang pemimpin yang bertindak sebagai penengah jika terjadi persengketaan antarwarga. Dialah yang memiliki wibawa dan kuasa sehingga mampu menjaga ketertiban dan keutuhan masyarakat. Dia adalah raja sekaligus hakim tempat mencari keadilan.

Menurut Sjadzali (1990: 42-74), pemikiran-pemikiran Yunani tentang negara memang banyak memengaruhi pemikir-pemikir Muslim. Meskipun demikian mereka tidak sekadar mengadopsi, tetapi juga mengkritisi dan mengembangkan gagasan-gagasan baru. Menurut Huda (2018: 52) yang menjadi pembeda pemikiran Muslim dari pemikiran Yunani adalah pengaruh aqidah Islam yang bersumber dari Alquran dan Hadist. Mereka menyatakan bahwa tujuan bernegara tidak semata-mata untuk memenuhi kebutuhan lahiriyah, melainkan juga kebutuhan ruhaniah dan ukhrowiyah. Karya-karya pemikir Muslim inilah yang terbawa ke Eropa, di antaranya melalui interaksi Perang Salib, sehingga menjadi jalan penerang untuk melepaskan diri dari abad kegelapan.

Memasuki tahun masehi hingga abad XV, Eropa dikuasai gereja dan istana. Pemimpin gereja dan raja-raja saling kerja sama, saling bersaing, dan saling mendominasi. Doktrin gereja mewarnai kehidupan politik internal maupun antarnegara. Dua perumus doktrin gereja terkemuka adalah Santo Agustinus (354-430) dan Thomas Aquinas (1226-1274). Menurut Suhelmi (2004: 69), inti ajaran mereka adalah bahwa negara terbentuk karena keburukan dan dosa-dosa manusia. Oleh karena itu tujuan negara adalah menaklukkan keburukan dan menyembuhkan dosa-dosa. Secara teologis negara berada di bawah gereja sehingga gereja bisa mengintervensi negara, tetapi bukan sebaliknya. Itulah sebabnya keabsahan kekuasaan negara sering bergantung restu gereja.

Pembacaan terhadap karya-karya intelektual Muslim, membuat pemikir-pemikir Eropa melacak kembali naskah Yunani dan Romawi sehingga lahir zaman Renaisans sepanjang abad XIV-XVI. Inilah zaman yang mulai menyibak kegelapan Eropa selama lima belas abad. Doktrin-

doktrin gereja mulai digugat dan ditinggalkan. Pemberontakan terhadap gereja terjadi di mana-mana yang kemudian memunculkan paham kebebasan intelektual dan kebebasan beragama. Humanisme sekuler menggeser orientasi berpikir manusia dari yang bersifat teosentris menjadi antroposentris. Pemikiran politik juga melahirkan gagasan baru tentang hubungan negara dengan agama dan moralitas.

Pemikir pertama yang mempertanyakan keabsahan gereja dalam mengurus negara adalah Niccolo Machiavelli (1469-1527). Katanya, tidak ada relevansi antara kekuasaan dengan teologi Kristen. Ia menyangkal bahwa kekuasaan adalah alat untuk mempertahankan moralitas dan agama. Justru sebaliknya, moralitas dan agama harus dijadikan alat untuk memperoleh dan memperbesar kekuasaan. Bagi Machiavelli, kekuasaan adalah *raison d'être* negara. Negara merupakan simbolisasi tertinggi kekuasaan politik yang sifatnya mencakup semua (*all embracing*) dan mutlak (*absolute*). Machiavelli memiliki obsesi terhadap negara kekuasaan (*machtstaat*) di mana kedaulatan tertinggi terletak pada penguasa, bukan pada rakyat apalagi hukum.

Gagasan negara kekuasaan itu mendapatkan pembenaran dari pemikir generasi berikutnya, Thomas Hobbes (1588-1679). Menurut Hobbes negara lahir karena kontrak sosial antara individu-individu untuk menjaga ketertiban bersama. Sebab, pada hakikatnya manusia itu jahat: manusia adalah srigala bagi manusia yang lain (*homo homini lupus*); semua manusia akan berperang melawan semua (*bellum omnium contra omnes*). Oleh karena itu individu-individu sepakat menyerahkan kekuasaan kepada negara sehingga negara memiliki kekuasaan mutlak. Negara berhak menentukan moralitas, negara berhak memutus perkara yang disengketakan. Bagi Hobbes kekuasaan negara tidak boleh terbelah sebab hal itu akan membuat negara lemah sehingga tidak mampu mencegah anarki.

John Locke (1632-1704) memaknai kontrak sosial secara berbeda. Baginya kontrak sosial adalah kesepakatan individu-individu untuk membentuk negara. Tanpa kontrak sosial negara tidak ada. Negara memang mendapat kekuasaan untuk menjaga ketertiban, namun bukan berarti negara bebas menjalankan kekuasaan semau-maunya. Negara justru harus melindungi hak-hak dasar manusia, yaitu hak hidup, hak milik, dan hak bebas beragama. Bahkan jika negara gagal atau merampas hak-hak tersebut, warga negara berhak berontak. Jadi, negara tidak lain adalah “penjaga malam” agar tercipta ketertiban dan terlindungi hak-

hak dasar warga negara. Untuk membatasi kekuasaan negara, Locke memecah kekuasaan negara menjadi legislatif, eksekutif, dan federatif, yang disempurnakan Montesquieu (1689-1755) menjadi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pemikiran Locke tentang negara ini kemudian menjadi dasar bagi berkembangnya konsep negara liberal.

Rousseau (1712-1778) juga memakai kontrak sosial untuk menjelaskan negara. Katanya, negara adalah produk kontrak sosial. Individu-individu sepakat menyerahkan sebagian hak-hak, kebebasan, dan kekuasaan yang dimilikinya kepada kekuasaan bersama yang disebut negara. Negara berdaulat karena mendapat mandat rakyat untuk mengatur, mengayomi, menjaga keamanan maupun harta benda. Kedaulatan negara akan tetap absah selama negara tetap menjalankan fungsi-fungsinya sesuai dengan kehendak rakyat. Negara harus berusaha mewujudkan kehendak umum. Jika gagal mewujudkan kehendak umum maka negara dalam situasi krisis lalu runtuh. Rousseau telah mengubah pemikiran sumber kedaulatan negara dari Tuhan menjadi dari rakyat.

Konsep negara liberal berhasil mengubah tatanan politik Inggris dan menginspirasi Kemerdekaan Amerika Serikat dan Revolusi Prancis. Namun sejalan dengan perubahan-perubahan struktural masyarakat Eropa akibat revolusi industri, pemikiran Locke mendapat tantangan kritis. Salah satunya dari Friedrich Hegel (1770-1831) yang mengembangkan teori dialektika: tesis-antitesis-sintesis. Menurut Hegel, negara merupakan suatu tahap perkembangan ide mutlak atau sintesis terakhir. Hegel melihat negara sebagai perwujudan Roh Absolut sehingga harus disakralkan. Negara bukan alat, melainkan tujuan. Karena itu, bukan negara yang harus mengabdikan kepada rakyat, melainkan rakyat yang harus mengabdikan kepada negara. Pengabdian rakyat kepada negara adalah demi kebaikan dan kesejahteraan rakyat sendiri.

Karl Marx (1818-1883) mematerialkan teori dialektika ke dalam sejarah manusia menjadi empat fase: komunisme primitif, perbudakan, feodalisme, dan kapitalisme. Kapitalisme adalah tahapan sejarah menuju terciptanya masyarakat tanpa kelas. Pada masa transisi ini kelas proletar berperang melawan borjuasi kapitalis dengan jalan revolusi demi terbentuknya diktator proletariat yang akan membawa ke komunisme sejati. Bagi Marx, negara adalah alat yang digunakan kaum borjuis untuk menindas kelas proletar. Namun pada masa transisi negara bisa digunakan oleh diktator proletariat sebagai alat untuk mencapai tujuan revolusi. Sesuai determinasi sejarah, setelah diktator proletariat berhasil

menumbangkan kelas borjuis maka negara tidak diperlukan lagi. Komunisme adalah masyarakat tanpa kelas, masyarakat tanpa negara.

Gagasan para pemikir besar tentang negara tersebut di atas tetap mewarnai diskusi tentang eksistensi negara, meskipun pasca-Perang Dunia II situasi dan kondisi negara-negara di dunia sudah mengalami banyak perubahan. Dari berbagai perdebatan tentang negara tersebut, Heywood (2013: 60-67) membedakan adanya empat teori negara yang terus bersaing, yaitu: (1) negara pluralis; (2) negara kapitalis; (3) negara leviathan; dan (4) negara patriarkhal.

Teori negara pluralis berakar dari kontrak sosial Locke. Teori ini bersandar pada eksistensi negara sebagai penjaga ketertiban sehingga bersifat netral atas semua kepentingan yang ada di masyarakat. Teori negara kapitalis berpijak dari pandangan Marx, bahwa negara adalah alat kelas borjuis untuk menindas kelas proletar. Oleh karena itu negara cenderung mengekalkan sistem sosial yang sedang berjalan. Teori leviathan berangkat dari pemikiran Hobbes, bahwa negara memiliki kehendak sendiri terlepas dari berbagai kepentingan kelompok yang melingkupinya. Tindakan negara lebih karena dinamika internal, bukan karena digunakan atau dipengaruhi oleh kekuatan lain. Teori patriarkhal merupakan kritik feminisme. Feminis liberal menganggap negara bisa melakukan intervensi untuk meningkatkan kesetaraan gender, sedang feminis marxis menganggap negara jadi alat untuk menindas perempuan.

Pembahasan idealitas negara dari berbagai perspektif teoritis sebagaimana dipaparkan di atas kiranya sudah memadai untuk mengenali hakekat negara. Bagaimanapun pengenalan hakekat negara dapat membantu memahami negara sebagai realitas sosial. Negara sebagai realitas sosial adalah organisasi besar dan kompleks. Secara politik negara adalah organisasi yang mengatasi semua orang dan organisasi lain di dalam wilayahnya. Namun secara hukum, negara tidak bisa bertindak semau-maunya, sebab keberadaannya dibatasi oleh berbagai ketentuan hukum yang dibuatnya sendiri.

B. NEGARA DAN PEMERINTAH

Negara dengan wujud seperti sekarang ini merupakan fenomena yang baru muncul pada abad XVII di Eropa. Negara lahir sebagai sebuah sistem peraturan terpusat yang berhasil menundukkan semua lembaga dan kelompok lain, terutama gereja. Saat itu kemunculan negara mengakhiri

sistem-sistem otoritas yang saling bersaing dan tumpang tindih yang menjadi ciri Eropa abad pertengahan. Perjanjian Perdamaian Westphalia (1648) menjadi tonggak pertama kelahiran negara modern karena perjanjian itu tidak hanya mengakhiri perang 30 tahun di Eropa, tetapi juga menyepakati prinsip kedaulatan teritorial yang menetapkan negara sebagai pelaku utama dalam urusan-urusan domestik dan internasional.

Tonggak kedua yang menandai perkembangan negara modern adalah konsep negara-bangsa atau nasionalisme yang muncul pada abad XIX. Lalu melalui demokratisasi bertahap, negara memperoleh kewenangan ekonomi dan sosial lebih luas selama abad XX. Pasca-Perang Dunia II model negara-bangsa Eropa menyebar ke benua lain. Ini terjadi ketika dekolonisasi berlangsung cepat dan kemerdekaan suatu negara-bangsa berimplikasi terhadap pengakuan negara-negara lain atas kedaulatannya. Inilah yang menyebabkan pertumbuhan jumlah negara anggota PBB, dari 51 negara pada 1945, menjadi 127 pada 1970, dan mencapai 191 negara pada 2010. Dengan demikian menjelang abad XXI negara menjadi bentuk organisasi politik universal di seluruh dunia.

Menurut Heywood (2013: 57-58), Ilmu Politik melihat negara sebagai organisasi dengan lima ciri. Pertama, negara adalah penguasa, berdiri di atas semua golongan dan menggunakan kekuasaan mutlak. Kedua, negara bersifat publik yang mengurus kepentingan orang banyak, berbeda dengan lembaga privat yang mengurus kepentingan individu. Ketiga, negara adalah ukuran legitimasi, karena semua keputusannya mengikat masyarakat sebab semua keputusan dibuat demi kepentingan publik dan kebaikan bersama. Keempat, negara adalah perangkat dominasi karena disokong oleh aparat pemaksa (birokrasi, kepolisian, kejaksaan, dan militer) agar memiliki kapasitas untuk memastikan bahwa hukum dipatuhi semua orang di wilayahnya. Kelima, negara adalah kesatuan teritorial, karena negara berada dalam suatu wilayah otonom yang diakui negara lain.

Sementara itu Budiardjo (2004: 38-39) menyatakan, negara merupakan integrasi kekuasaan politik. Negara adalah agen yang mempunyai kekuasaan mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat. Dalam hal ini negara memiliki dua tugas: pertama, mengendalikan dan mengatur gejala-gejala kekuasaan yang asosial, yakni yang bertentangan satu sama lain agar tidak menjadi antagonisme membahayakan; kedua, mengorganisasi dan mengintegrasikan kegiatan manusia dan kelompok-

kelompok dalam masyarakat ke arah tercapainya tujuan-tujuan bersama. Karena kedudukan dan tugasnya tersebut negara mempunyai tiga sifat: memaksa, memonopoli, dan mencakup semua.

Berbeda dengan ilmu politik yang melihat negara sebagai organisasi kekuasaan yang mengatasi individu, organisasi, dan masyarakat, hukum tata negara melihat negara sebagai badan hukum yang bertanggungjawab mengurus masalah domestik dan internasional. Definisi klasik tentang negara dalam hukum internasional dirumuskan oleh Konvensi Montevideo tentang Hak dan Tugas Negara (1933). Menurut konvensi ini negara memiliki empat unsur: (1) wilayah tertentu; (2) penduduk permanen; (3) pemerintahan efektif; dan (4) kapasitas untuk berhubungan dengan negara-negara lain.

Pendekatan internasional tentang negara sebagai pelaku tingkat dunia, menjadikan negara mempunyai wajah ganda, yakni wajah menghadap ke dalam dan wajah menghadap ke luar. Pada wajah ke dalam, negara berhubungan dengan individu-individu dan kelompok masyarakat yang hidup dalam batas-batas wilayahnya, serta kemampuannya dalam memelihara tatanan domestik. Pada wajah ke luar, negara berhubungan dengan negara-negara lain, serta kemampuannya untuk memberikan perlindungan dari serangan luar. Pendekatan internasional melihat negara sebagai badan hukum di mana status kenegaraan bergantung pada pengakuan formal dari negara-negara lain dan badan-badan internasional, khususnya PBB.

Dalam berhubungan dengan pihak luar, negara diwakili oleh pemerintah. Dengan kata lain, pemerintah adalah representasi negara dalam hubungan internasional. Apakah dengan demikian negara identik dengan pemerintah? Seharusnya tidak, karena pemerintah hanyalah salah satu unsur negara. Namun dalam urusan domestik wajah negara juga identik dengan pemerintah. Negara tidak lain adalah aparat pemerintah dalam arti luas, yakni lembaga-lembaga yang bersifat publik yang bertanggungjawab atas ketertiban sosial dan kesejahteraan warga. Dengan demikian negara terdiri dari lembaga-lembaga pemerintah, birokrasi, kepolisian, militer, pengadilan, sistem pendidikan, sistem jaminan sosial, dan sebagainya.

Karakter utama yang membedakan negara dari pemerintah adalah kedaulatan yang dimilikinya. Negara memberikan komando tertinggi; berdiri di atas semua individu, kelompok dan organisasi; menuntut

kepatuhan semua orang yang hidup dalam wilayahnya. Negara memiliki otoritas yang tidak dimiliki entitas lain meski otoritas terbatas secara teritorial. Negara mengklaim kedaulatan hanya dalam wilayah sendiri. Yurisdiksi negara dalam wilayahnya adalah universal sehingga semua orang yang hidup di dalamnya tunduk dengan kewenangannya. Negara melaksanakan yurisdiksi wajib sehingga mereka yang hidup dalam wilayahnya jarang membuat pilihan apakah bersedia atau tidak untuk menerima otoritasnya.

Hubungan negara dengan pemerintah sangat kompleks. Menurut Haywood (2015: 68-70), negara adalah asosiasi terbuka, yang mencakup seluruh masyarakat dan lembaga-lembaga yang merupakan ranah publik. Negara adalah entitas berkelanjutan, bahkan permanen. Sebaliknya, pemerintah bersifat sementara, datang dan pergi, dan sistem pemerintahan pun dapat diubah. Tetapi pemerintah dimungkinkan tetap ada tanpa negara, dan negara tidak dapat dibayangkan dapat berdiri tanpa pemerintah. Pemerintah bertanggung jawab untuk membuat dan melaksanakan kebijakan negara karena pemerintah merupakan “otak” negara. Pemerintah dianggap mendikte dan mengendalikan badan-badan negara lainnya, seperti birokrasi, kepolisian, militer, sistem pendidikan, sistem jaminan sosial, dan lain-lain. Dengan menjalankan berbagai fungsi negara, pemerintah bertugas mempertahankan negara agar tetap ada.

Pemerintah adalah inti kekuasaan konstitusional. Kekuasaan pemerintah dapat diperiksa ketika dia dicegah melanggar otoritas tidak terbatas atas negara. Hal ini sangat penting mengingat adanya konflik kepentingan yang direpresentasikan negara dan pemerintah. Negara harus mencerminkan kepentingan permanen masyarakat: ketertiban umum, stabilitas sosial, keamanan bersama, dan kesejahteraan warga. Sedangkan pemerintah dipengaruhi oleh simpati partisan dan preferensi ideologis para politisi yang kebetulan memegang kekuasaan.

Jika pemerintah berhasil memanfaatkan kedaulatan negara demi tujuan partisansya sendiri, maka pemerintah dapat berubah menjadi diktator yang mengabaikan tugas dan tujuan negara. Rezim demokrasi berusaha menutup kemungkinan itu dengan menciptakan pembagian jelas antara personil dan mesin pemerintah di satu sisi, dengan personil dan mesin negara di sisi lain. Personil lembaga-lembaga negara, seperti pegawai negeri, polisi, militer, jaksa, hakim, dan lain-lain direkrut dan

dilatih secara khusus agar selalu netral dan tidak larut dalam antusiasme ideologis pemerintah. Namun karena kemungkinan tidak netral terhadap pemerintah tetap ada, maka rezim demokrasi membatasi masa kerja pemerintah dan mengharuskan adanya pergantian secara periodik melalui pemilu. Pembatasan-pembatasan ini diatur dalam konstitusi yang menjadi dasar hukum bagi keberadaan dan gerak negara.

C. NEGARA KONSTITUSIONAL

Menurut Wheare (1966: 1-2), konstitusi adalah keseluruhan sistem ketatanegaraan berupa kumpulan peraturan yang membentuk dan mengatur pemerintahan suatu negara. Dalam arti luas, konstitusi adalah semua peraturan tertulis (legal) maupun tidak tertulis (konvensi); sedang dalam arti sempit, konstitusi adalah hukum dasar tertulis atau undang-undang dasar. Bagi Strong ([1966] 2004: 11), konstitusi merupakan kumpulan prinsip yang mengatur kekuasaan pemerintah, hak-hak yang diperintah, dan hubungan di antara keduanya.

Asshiddiqie (2005: 29) menyebut, konstitusionalisme mengatur dua hubungan yang saling berkaitan, yaitu: (1) hubungan antara pemerintahan dengan warga negara, dan (2) hubungan antara lembaga pemerintahan yang satu dengan yang lain. Dalam hal ini, konstitusi mengatur tiga hal penting: (1) menentukan pembatasan kekuasaan negara; (2) mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara yang satu dengan yang lain; dan (3) mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara.

Di satu pihak konstitusi menentukan pembatasan kekuasaan; di lain pihak, konstitusi memberi legitimasi atas kekuasaan pemerintah. Konstitusi berfungsi sebagai instrumen untuk mengalihkan kewenangan dari pemegang kekuasaan asal (baik rakyat dalam sistem demokrasi maupun raja dalam sistem monarki) kepada organ-organ kekuasaan negara. Konstitusi juga berfungsi sebagai kepala negara dan kitab suci simbolik bagi warga negara. Oleh karena itu, selain mengatur bentuk negara, susunan negara, wilayah negara, hak dan kewajiban warga negara, konstitusi juga mengatur simbol-simbol negara seperti bendera negara, lambang negara, bahasa persatuan, lagu kebangsaan, dan lain-lain.

Ketentuan-ketentuan konstitusional itu menjadi dasar untuk mengoperasionalkan demokrasi perwakilan, melalui pemilu yang jujur dan adil berdasarkan hak pilih universal. Jika konstitusi mengatur

hubungan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negaranya, maka hubungan yang paling fundamental tersebut difasilitasi oleh pemilu. Sebab, dengan pemilu warga negara memilih wakil-wakil untuk menduduki jabatan lembaga-lembaga negara, khususnya legislatif dan eksekutif. Demikian juga dengan hubungan antarlembaga negara, khususnya antara legislatif dengan eksekutif, secara langsung atau tidak langsung juga dipengaruhi oleh orang-orang terpilih yang dihasilkan pemilu.

Sebagaimana dibahas bab sebelum, pemilu memiliki tiga tujuan utama: (1) keterwakilan politik, (2) integrasi politik, dan (3) pemerintahan efektif. Idealnya konstitusi sudah merumuskan pasal-pasal guna mencapai tiga tujuan tersebut, termasuk menentukan mana yang jadi prioritas. Namun kenyataannya, sebagian besar konstitusi di dunia ini hanya merumuskan ketentuan-ketentuan pokok tentang pemilu, sehingga diperlukan peraturan di bawah konstitusi (undang-undang) untuk menjabarkan ketentuan-ketentuan tersebut. Misi undang-undang pemilu adalah meningkatkan keterwakilan politik, menjaga integrasi politik, dan membentuk pemerintahan efektif. Jika tidak mengejar semua tujuan tersebut, undang-undang menetapkan skala prioritasnya.

Dengan demikian, rekayasa sistem dan format pemilu melalui undang-undang pemilu harus bersandar pada ketentuan-ketentuan konstitusional. Pemanfaatan berbagai macam variabel sistem dan format pemilu dalam undang-undang pemilu harus bertujuan menegakkan konstitusi dengan segala risiko teknis politisnya. Yang dimaksud sistem pemilu adalah hubungan berbagai variabel teknis pemilu dalam mengonversi suara pemilih menjadi kursi calon terpilih. Sedangkan format pemilu adalah penggabungan berbagai jenis pemilu dalam suatu jadwal pemilu yang periodik sesuai masa jabatan.

D. BENTUK DAN SUSUNAN

Konsep bentuk negara modern diawali oleh pemikiran Machiavelli (1469-1527), yang membedakan dua bentuk negara: monarki dan republik. Disebut monarki apabila kekuasaan negara di tangan satu orang, dan disebut republik apabila kekuasaan negara di tangan banyak orang. Menurut Soehino (1998: 174-175), inilah untuk pertama kali istilah “negara” dipakai dalam pengertian genus, sedangkan “monarki” dan “republik” dipakai dalam pengertian spesies.

Sebagaimana dikutip Soehino, Georg Jellinek (1914) juga membedakan bentuk negara atas monarki dan republik. Perbedaan itu dilakukan atas dasar terbentuknya kehendak negara. Kehendak negara ini sesungguhnya bersifat abstrak, tetapi kemudian mewujudkan dalam bentuk undang-undang. Artinya, jika undang-undang ditetapkan oleh seorang (raja), maka itulah monarki; tetapi jika undang-undang ditetapkan oleh dewan (orang banyak), maka itulah republik. Perbedaan oleh Jellinek ini jadi problematik ketika diterapkan di Inggris. Negara ini monarki, kepala negaranya seorang raja/ratu, tetapi undang-undang dibuat oleh parlemen. Namun Jellinek tetap pada pendiriannya, sebab yang menetapkan berlakunya undang-undang di Inggris tetap raja/ratu.

Leon Duguit (1911) berpendapat lain. Katanya, perbedaan monarki dan republik semata-mata berdasarkan cara kekuasaan negara yang dipegang kepala negara dialihkan. Dalam monarki, kepala negara (raja) dialihkan secara turun temurun berdasarkan hubungan darah; sementara dalam republik kepala negara dialihkan dengan cara penunjukan atau pengangkatan. Pengertian penunjukan atau pengangkatan ini bisa berupa pemilihan, pewarisan, perampasan, kudeta, dan lain-lain.

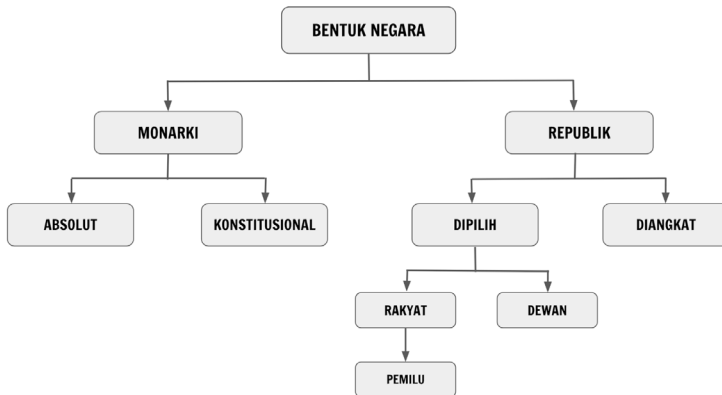
Kini perbedaan monarki dengan republik atas cara kepala negara dialihkan ini banyak dianut oleh ahli tata negara. Sebab pengertian itu tidak mengabaikan fakta bahwa monarki juga bisa dibedakan atas monarki absolut dan monarki konstitusional. Yang pertama kekuasaan raja tidak dibatasi, sedang yang kedua kekuasaan raja dibatasi konstitusi. Dalam batas-batas tertentu, monarki konstitusional seperti di Inggris, pengangkatan raja/ratu juga harus mendapat persetujuan parlemen.

Dikaitkan dengan pemilu, dari bentuk negara tersebut, yang perlu mendapat perhatian adalah bentuk republik di mana kedudukan kepala negara, yang salah satu caranya dialihkan melalui pemilihan. Pemilihan sendiri bisa dilakukan oleh suatu dewan atau oleh pemilihan langsung oleh rakyat atau pemilu. Akan kita bahas nanti, dalam sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan semipresidensial, di mana kepala negaranya dipilih rakyat melalui pemilu (Gambar 4.1).

Jika dibandingkan dengan bentuk negara, susunan negara memiliki pengaruh yang lebih kompleks terhadap pemilu. Mengenai susunan negara, sebagaimana ditulis Astawa (2009: 91-102) beberapa ahli tata negara menyebutnya dengan bentuk negara (yang terdiri dari negara kesatuan, negara federal, dan konfederasi). Namun dengan maksud

yang sama, buku ini menggunakan istilah susunan negara sebagaimana dianut oleh Asshiddiqie (2007: 282-283) atau pembagian kekuasaan secara vertikal menurut Budiardjo (2007: 138-150).

GAMBAR 4.1: BENTUK NEGARA



Asshiddiqie membedakan empat macam susunan negara: (1) negara kesatuan atau *unitary state*, (2) negara serikat atau negara federal atau *federal state*, (3) negara konfederasi atau *confederation state*, dan (4) negara superstruktur atau *superstate*. Sedangkan Budiardjo membedakannya menjadi tiga saja: (1) negara kesatuan, (2) negara federal, dan (3) negara konfederasi. Negara superstruktur sebetulnya masuk kategori negara konfederasi. Hanya karena sifat penggabungan beberapa negara tidak longgar lagi, seperti Uni Eropa, maka Asshiddiqie memisahkan menjadi susunan negara tersendiri.

Pertama, negara kesatuan. Negara jenis ini adalah negara tunggal, bukan negara yang terdiri dari beberapa negara. Oleh karena sifat tunggalnya tersebut maka hanya ada satu kekuasaan pemerintahan, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai wewenang dalam segala urusan. Jika pun ada pemerintah daerah, pemerintah daerah ini mendapatkan wewenang dari pemerintah pusat. Agar tidak sewenang-wenang kegiatan pemerintah pusat diatur oleh undang-undang. Sedangkan unit-unit pemerintahan yang dibentuk di daerah sepenuhnya di bawah kendali pemerintah pusat.

Kedua, negara federal. Negara jenis ini terdiri dari beberapa negara

yang membentuk negara federal. Kekuasaan asli berada di negara-negara pembentuk federasi (yang kemudian disebut negara bagian) sehingga masing-masing memiliki kedaulatan di wilayahnya. Masing-masing negara bagian memiliki konstitusi dan pemerintahan sendiri, bahkan memiliki sistem peradilan tersendiri. Kekuasaan negara federal sangat dibatasi oleh kesepakatan negara-negara pembentuknya. Misalnya, negara federal mendapatkan wewenang untuk urusan hubungan luar negeri, pertahanan, dan keuangan, sehingga semua urusan lain di luar urusan tersebut menjadi wewenang negara bagian.

Ketiga, negara konfederasi. Negara jenis ini merupakan persekutuan antara negara-negara yang berdaulat dan independen. Hanya karena usaha untuk memenuhi kebutuhan tertentu mereka menggalang organisasi kerjasama yang sifatnya sangat longgar. Misalnya, negara-negara di Asia Tenggara membentuk organisasi bersama ASEAN (Association of Southeast Nations), negara-negara merdeka bekas Uni Soviet membentuk CIS (Confederation of Independent States), negara-negara Timur Tengah membentuk Liga Arab, dan lain-lain.

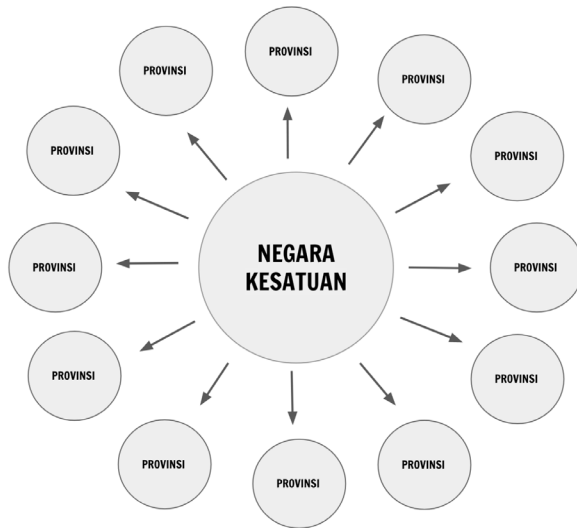
Apabila susunan negara dikaitkan dengan penyelenggaraan pemilu sebagai instrumen demokrasi perwakilan, maka perhatian perlu difokuskan pada negara kesatuan dan negara federal. Dua jenis negara ini memiliki susunan yang kontras sehingga hubungannya dengan pemilu juga memiliki perbedaan signifikan. Sedang terhadap negara konfederasi dan negara superstruktur tidak dibahas. Negara konfederasi tidak memerlukan pemilu, sedangkan negara superstruktur, dalam hal ini Uni Eropa, penyelenggaraan pemilunya tidak jauh beda dengan penyelenggaraan pemilu di masing-masing negara.

E. NEGARA KESATUAN

Strong ([1966] 2004: 115) mendefinisikan negara kesatuan sebagai negara yang kedaulatannya tidak terbagi, negara yang kekuasaan pemerintah pusat tidak terbatas karena konstitusi tidak mengakui badan pembuat undang-undang lain selain pemerintah pusat. Atas pertimbangan tertentu, misalnya memperhatikan identitas atau kekhususan daerah, pemerintah pusat bisa saja mendelegasikan kekuasaan membuat undang-undang kepada badan lain atau pemerintah daerah. Namun pendelegasian tersebut sepenuhnya wewenang pemerintah pusat sehingga sewaktu-waktu bisa saja pemerintah pusat

menarik kembali delegasi yang diserahkan kepada badan lain atau pemerintah daerah. Dengan demikian terdapat dua sifat penting negara kesatuan: (1) supremasi parlemen pusat, dan (2) tidak adanya badan berdaulat tambahan.

GAMBAR 4.2: SUSUNAN NEGARA KESATUAN



Sementara Hendratno (2009: 46-47) melihat, negara kesatuan adalah bentuk negara yang kedaulatan atas seluruh wilayah dipegang sepenuhnya oleh pemerintah pusat. Hal itu terjadi karena di dalam negara kesatuan tidak terdapat negara lain yang berdaulat. Meskipun di dalam negara kesatuan wilayah negara dibagi-bagi akan tetapi bagian-bagian negara itu tidak mempunyai kekuasaan asli sebagaimana negara-negara bagian dalam negara federal. Bagian-bagian negara kesatuan biasa disebut daerah atau nama lain yang diberikan konstitusi. Misalnya di Prancis disebut region dan departemen, sedangkan di Indonesia disebut provinsi dan kabupaten/kota (Gambar 4.2).

Dengan melihat hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, maka negara kesatuan dapat dibedakan menjadi dua bentuk: (1) negara kesatuan dengan sistem sentralisasi; dan (2) negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam sistem sentralisasi, semua urusan diatur dan ditangani oleh pemerintah pusat sehingga unit-unit

pemerintahan di daerah tinggal melaksanakannya saja. Negara-negara kecil, seperti Singapura dan Taiwan menggunakan sistem sentralisasi ini. Sedangkan sistem desentralisasi, dibentuk pemerintah daerah yang mendapatkan sebagian kekuasaan pemerintah pusat untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri (otonomi). Negara-negara besar, seperti Prancis dan Indonesia menggunakan sistem ini.

Semakin banyaknya urusan yang harus ditangani pemerintah pusat dalam menjaga ketertiban sosial dan meningkatkan kesejahteraan warga negara, maka dalam negara kesatuan, selain terdapat konsep sentralisasi dan desentralisasi, juga terdapat konsep dekonsentrasi. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah pusat kepada pejabat-pejabatnya di daerah untuk melaksanakan urusan-urusan pemerintah nasional di daerah. Karena sebagian besar negara kesatuan memiliki wilayah luas dan penduduk banyak, maka konsep desentralisasi dan dekonsentrasi perlu mendapat perhatian lebih.

Desentralisasi merupakan kebijakan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada unit-unit pemerintah bawahan. Menurut Oentarto dkk (2004: 28), secara politik, desentralisasi merupakan kebijakan berbagi kewenangan (*power sharing*) antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Dengan memperhatikan luas geografis, jumlah penduduk, dan kompleksitas urusan pemerintahan, maka konsep desentralisasi mengukur seberapa besar kekuasaan dan kewenangan pemerintah pusat didistribusikan kepada pemerintah daerah. Implikasi dari kebijakan ini adalah pembentukan wilayah-wilayah yang lebih kecil dari wilayah negara dan menciptakan lembaga-lembaga baik yang bersifat otonom maupun administrasi.

TABEL 4.1: PENGERTIAN DESENTRALISASI DAN DEKONSENTRASI

ISTILAH	DESENTRALISASI	DEKONSENTRASI
Prinsip Organisasi	Desentralisasi (Ilmuwan Prancis) Devolusi (Laporan PBB) Desentralisasi Demokratik Desentralisasi Politik	Dekonsentrasi (Ilmuwan Prancis) Dekonsentrasi (Laporan PBB) Desentralisasi Birokrasi Desentralisasi Administrasi

ISTILAH	DESENTRALISASI	DEKONSENTRASI
Struktur Pemakaian	Pemerintah Daerah Pemerintah Daerah Pemerintah Kota	Administrasi Wilayah Administrasi Regional Administrasi Prefectur
Praktik	Devolusi Kekuasaan	Pendelegasian Kekuasaan

SUMBER: OENTARTO, *MENGGUGAT FORMAT OTONOMI DAERAH MASA DEPAN*, 2004.

Sebagaimana disampaikan Oentarto dkk, Leemans (1970) membedakan dua tipe desentralisasi, yaitu pemerintah daerah (*local government*) dan pemerintah wilayah (*field government*). Sementara menurut Maddick (1963) desentralisasi adalah proses yang berkaitan dengan devolusi dan dekonsentrasi. Devaluasi adalah penyerahan kekuasaan untuk melaksanakan urusan-urusan yang ditentukan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sedangkan dekonsentrasi adalah pendelegasian kewenangan untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahan tertentu kepada pejabat pemerintah pusat yang bertugas di daerah (Tabel 4.1).

Oentarto menyebut adanya tujuan administrasi dan tujuan politik dari kebijakan desentralisasi. Tujuan administrasi adalah meyakinkan bahwa pembangunan untuk mensejahterakan warga negara di daerah telah dilaksanakan secara efektif dan efisien. Sedangkan tujuan politik adalah menyalurkan aspirasi politik masyarakat daerah dalam menjaga stabilitas politik nasional dan meningkatkan efektivitas pemerintahan. Demi mencapai tujuan administrasi dan tujuan politik tersebut maka pemerintah daerah tidak hanya memerlukan kepala eksekutif daerah, tetapi juga mengharuskan adanya lembaga legislatif daerah.

Nah, di situlah letak masalah negara kesatuan. Di satu pihak, demi menjaga keamanan, menegakkan ketertiban, dan meningkatkan kesejahteraan, pemerintah pusat menetapkan kebijakan nasional yang harus diterapkan di semua wilayah; di lain pihak, pemerintah daerah karena menyerap aspirasi rakyat daerah dapat memiliki kebijakan sendiri yang bisa saja berbeda dan bahkan bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat. Jika itu terjadi, maka stabilitas dan efektivitas

pemerintahan dipertaruhkan. Pada titik inilah rekayasa pemilu bisa mencari solusi, lebih-lebih bila unsur-unsur pemerintah daerah dipilih melalui pemilu. Topik ini jadi pokok bahasan bab berikutnya.

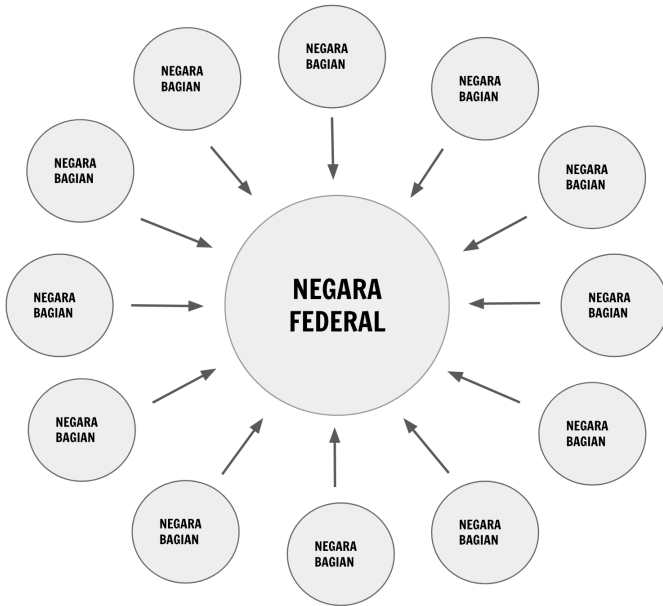
F. NEGARA FEDERAL

Negara federal adalah negara bersusun banyak. Menurut Soehino (1998: 226-227), negara federal terdiri dari beberapa negara yang semula berdiri sendiri sebagai negara yang merdeka dan berdaulat, memiliki konstitusi sendiri, serta pemerintahan sendiri, tetapi karena suatu kepentingan bersama negara-negara tersebut menggabungkan diri dalam suatu ikatan kerja sama. Namun demikian negara-negara yang menggabungkan diri tersebut (yang kemudian disebut negara bagian) masih memiliki urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya dan dapat diatur dan diurus sendiri.

Dengan demikian dalam negara federal terdapat: pertama, dua macam negara, yaitu negara federal atau negara gabungan dan negara-negara bagian; kedua, dua macam pemerintah, yaitu pemerintah negara federal atau pemerintah federal dan pemerintah negara-negara bagian; ketiga, dua macam konstitusi, yaitu konstitusi negara federal atau konstitusi federal dan konstitusi masing-masing negara bagian; keempat, negara di dalam negara, yaitu negara-negara bagian berada di dalam negara federal; kelima, dua macam urusan pemerintahan, yaitu urusan pemerintahan pokok dan yang berkaitan dengan kepentingan bersama negara-negara bagian (Gambar 4.3).

Jadi yang diatur dan diurus bersama pemerintah federal adalah urusan-urusan pokok yang menentukan hidup matinya negara federal tersebut dengan maksud agar ada kesatuan, baik dalam pengaturannya maupun dalam pelaksanaannya; sedangkan urusan-urusan selebihnya, yakni yang tidak diatur dan diurus secara bersama-sama, menjadi wewenang pemerintah negara-negara bagian. Menurut Strong ([1966] 2004: 144), pembagian kekuasaan dalam negara federal dapat dilakukan dengan dua cara bergantung di mana letak sisa kekuasaan simpanan (*reserve power*). Pertama, konstitusi merinci satu per satu kekuasaan pemerintah federal, sedangkan sisa kekuasaan yang tidak terinci diserahkan kepada negara bagian, seperti Amerika Serikat. Kedua, konstitusi merinci satu per satu kekuasaan pemerintah negara bagian, sedangkan sisa kekuasaan yang tidak terinci diserahkan kepada pemerintah federal, seperti Kanada.

GAMBAR 4.3: SUSUNAN NEGARA FEDERAL



Berbeda dengan negara kesatuan di mana pemerintah pusat mengatur dan mengontrol pemerintah daerah, dalam negara federal kekuasaan pemerintah federal sangat terbatas. Meskipun memiliki sumber daya besar, pemerintah federal tidak bisa serta merta mengatur dan mendikte pemerintah negara bagian. Sebaliknya, pemerintah negara bagian menjalankan sepenuhnya urusan-urusan pemerintahan di luar urusan yang sudah diserahkan ke pemerintah federal. Dengan kedaulatan asli yang dimilikinya, negara bagian menyusun model pemerintahan tersendiri tanpa harus mengikuti model pemerintahan federal.

Menurut Prasojo (2005: 3), negara federal pada hakekatnya adalah suatu ikatan kerja sama antarnegara dengan tujuan mencapai kepentingan bersama tetapi masing-masing negara (bagian) masih memiliki kedaulatan. Kerja sama tersebut dibangun dan diatur dalam sebuah perjanjian yang saling menguntungkan serta tetap mengakui kedaulatan masing-masing negara (bagian). Dalam derajat tertentu pihak-pihak yang bersepakat harus menyerahkan sebagian kedaulatannya kepada struktur baru (negara federal) untuk mengatur dan mengurus kewenangan bersama. Sistem federal berdasar prinsip subsidiaritas,

yakni mengutamakan masyarakat di negara-negara bagian sehingga kewenangan pemerintah federal harus dibatasi. Selain itu juga dilandasi prinsip pengaturan diri sendiri (*self rule*) dan pengaturan bersama (*share rule*).

Hendratmo (2009: 63) menyimpulkan bahwa sistem federal dilandasi oleh lima prinsip. Pertama, penyerahan sisa kekuasaan kepada negara-negara bagian. Kedua, penerapan sistem subsidiaritas dalam hubungan pemerintah federal dengan pemerintah negara-negara bagian. Ketiga, hubungan kontraktual antara negara-negara bagian dengan negara federal dalam pembagian kekuasaan dilandasi oleh kaidah pengaturan diri sendiri (*self rule*) dan pengaturan bersama (*shared rule*). Keempat, pengakuan terhadap pluralisme. Kelima, menerapkan prinsip persatuan dalam keanekaragaman (*unity in diversity*) (Tabel 4.2).

Berbeda dengan negara kesatuan yang mengharuskan adanya harmoni antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah agar semua kebijakan nasional bisa diimplementasikan dengan baik di semua daerah, dalam negara federal hubungan antara pemerintah federal dengan pemerintah negara-negara bagian tak mengharuskan harmoni itu, sebab masing-masing memiliki kewenangan dan urusan sendiri-sendiri. Meskipun demikian jika terjadi perbedaan partai politik yang menguasai pemerintah federal dengan partai politik yang menguasai pemerintah negara bagian, bisa menimbulkan ketegangan dan bahkan sengketa yang mengganggu jalannya pemerintahan secara keseluruhan. Oleh karena itu, akan kita lihat nanti bagaimana negara-negara federal di Amerika Latin, berusaha menjadikan pemilu sebagai instrumen untuk mengharmoniskan pemerintah federal dengan pemerintah negara bagian.

TABEL 4.2 PERBANDINGAN NEGARA KESATUAN DENGAN NEGARA FEDERAL

ASPEK	NEGARA KESATUAN	NEGARA FEDERAL
Susunan	Negara tunggal: negara kesatuan	Negara jamak: negara federal dan negara bagian
Pemerintah	Pemerintah tunggal: pemerintah nasional	Pemerintah jamak: pemerintah federal dan pemerintah negara-negara bagian
Konstitusi	Konstitusi tunggal: konstitusi nasional	Konstitusi jamak: Konstitusi federal dan konstitusi negara-negara bagian
Pembagian Kewenangan	Pemerintah nasional memiliki kekuasaan dan kewenangan untuk menyerahkan dan menetapkan kewenangan kepada pemerintah daerah	Pemerintah federal mendapatkan kewenangan berdasarkan kesepakatan negara-negara bagian. Kewenangan negara-negara bagian merupakan kewenangan sisa dari kewenangan yang diserahkan kepada pemerintah federal
Kombinasi Pembagian Kewenangan	1) Konsentrasi dan sentralisasi 2) Dekonsentrasi dan sentralisasi 3) Dekonsentrasi dan desentralisasi 4) Dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan	1) Federasi - sentralistik: Kewenangan negara federal lebih besar daripada kewenangan negara-negara bagian 2) Federasi - desentralistik Kewenangan negara federal lebih kecil daripada kewenangan negara-negara bagian 3) Federasi - bilans Kewenangan negara federal kurang lebih seimbang dengan kewenangan negara-negara bagian

SUMBER: HENDRATNO, *NEGARA KESATUAN, DESENTRALISASI, DAN FEDERALISME*, 2009.

BAB 5

PEMERINTAH

A. SISTEM PEMERINTAHAN

Sistem pemerintahan lahir dan tumbuh dalam negara konstitusional dan demokrasi perwakilan di Inggris, Amerika Serikat, dan Prancis. Pembatasan kekuasaan raja di satu pihak, dan penguatan Majelis Rendah di lain pihak, secara bertahap melahirkan sistem pemerintahan parlementer di Inggris. Sementara itu di Amerika Serikat, sikap anti-Inggris dan ketiadaan raja sebagai kepala negara melahirkan sistem pemerintahan presidensial. Sedangkan di Prancis, revolusi yang menghancurkan monarki dalam sekejap yang diikuti perubahan-perubahan politik berkelanjutan, menyebabkan negara ini tidak hanya berganti-ganti konstitusi tetapi juga berganti-ganti sistem pemerintahan hingga akhirnya menemukan sistem pemerintahan campuran atau sistem pemerintahan semipresidensial. Meski ada beberapa sistem pemerintahan jenis lain, namun sistem parlementer dengan contoh Inggris, sistem presidensial dengan contoh Amerika Serikat, dan sistem semipresidensial dengan contoh Prancis merupakan sistem pemerintahan paling banyak dianut di dunia.

Apa itu sistem pemerintahan? Konsep sistem pemerintahan berhubungan dengan gagasan pemisahan kekuasaan negara dari Locke (legislatif, eksekutif, dan federatif), yang disempurnakan Montesquieu (legislatif, eksekutif, dan yudikatif). Menurut Montesquieu, kebebasan sulit dipertahankan jika kekuasaan tersentralisasi pada seorang atau satu lembaga. Jika kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan maka tidak mungkin tercipta kemerdekaan; demikian halnya jika kekuasaan yudikatif tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif. Jika kekuasaan yudikatif disatukan dengan kekuasaan legislatif dan eksekutif, kemerdekaan rakyat terancam karena hakim menjadi orang yang membuat hukum dan akan bertindak dengan kekerasan.

Pembagian kekuasaan atas legislatif (pembuat undang-undang), eksekutif (pelaksana undang-undang), dan yudikatif (penegak undang-undang) memang diadopsi oleh banyak konstitusi. Meski demikian, konsep Montesquieu harus dimodifikasi agar bisa diimplementasikan dalam praktik ketatanegaraan. Hubungan yudikatif dengan legislatif dan eksekutif memang harus dipisahkan, tetapi tidak demikian halnya dengan hubungan legislatif dengan eksekutif. Di hampir semua negara demokrasi, atas dasar prinsip *checks and balances*, legislatif tidak bisa membuat undang-undang tanpa persetujuan eksekutif; sebaliknya, eksekutif tidak serta merta mengambil kebijakan tanpa persetujuan legislatif. Dengan melihat derajat hubungan antara legislatif dan eksekutif ini, maka sistem pemerintahan dapat dibedakan menjadi tiga jenis: (1) sistem pemerintahan parlementer, (2) sistem pemerintahan presidensial, dan (3) sistem pemerintahan semipresidensial atau sistem pemerintahan campuran.

Menurut Lijphart (1999: 106-107) terdapat tiga ciri pembeda antara sistem parlementer dengan sistem presidensial. Pertama, dalam sistem parlementer keberadaan kepala eksekutif (perdana menteri) bergantung pada dukungan parlemen; sedangkan dalam sistem presidensial kepala eksekutif (presiden) masa jabatannya tetap (*fixed term*): empat tahun, lima tahun, atau enam tahun. Kedua, dalam sistem parlementer, kepala eksekutif (perdana menteri) dipilih parlemen; sedang dalam sistem presidensial, kepala eksekutif (presiden), dipilih melalui pemilu. Ketiga, dalam sistem parlementer kekuasaan eksekutif dilaksanakan secara kolegal; sedangkan dalam sistem presidensial, kekuasaan eksekutif dilaksanakan secara tunggal. Sedangkan sistem semipresidensial mengombinasikan ciri-ciri sistem presidensial dan sistem parlemen tersebut.

Bagi Arsil (2017: 16-17), perbedaan utama sistem parlementer dengan sistem presidensial terletak pada keterkaitan dan keterpisahan antara legislatif dan eksekutif. Keberadaan pemilu presiden merupakan implementasi dari keterpisahan eksekutif dari legislatif dalam sistem presidensial. Di sini sumber legitimasi kekuasaan eksekutif berasal langsung dari rakyat, bukan dari legislatif sebagaimana dalam sistem parlementer. Sebaliknya, dalam sistem parlementer, kekuasaan eksekutif sumber legitimasinya bukan dari rakyat, melainkan dari legislatif. Di sini rakyat tidak memilih pemerintah sehingga pemenang pemilu belum tentu ditunjuk legislatif untuk menjadi eksekutif.

Apabila sistem pemerintahan dikaitkan dengan bentuk negara (monarki atau republik), maka terdapat perbedaan dalam posisi dan fungsi kepala negara. Monarki yang menggunakan sistem parlementer, maka raja dengan sendirinya berposisi sebagai kepala negara tetapi tidak menjalankan fungsi eksekutif. Raja hanya sebagai simbol negara, sedangkan fungsi eksekutif dijalankan oleh perdana menteri dan anggota kabinet. Republik yang menggunakan sistem parlementer, memosisikan kepala negara kurang lebih sama dengan raja dalam monarki, hanya sebagai simbol negara. Bedanya, jika dalam monarki raja sebagai kepala negara diangkat berdasarkan darah, dalam republik kepala negara diangkat oleh lembaga tertentu.

Sementara itu republik yang menggunakan sistem presidensial memosisikan presiden sebagai kepala negara sekaligus juga sebagai kepala pemerintahan. Posisi presiden memang kuat karena dipilih langsung oleh rakyat. Presiden tidak hanya simbol negara tetapi juga kepala eksekutif yang menjalankan roda pemerintahan. Sebaliknya, monarki tidak menggunakan sistem presidensial sebab tidak mungkin posisi kepala negara dipegang dua orang: raja dan presiden. Jadi, bentuk negara memperjelas adanya perbedaan antara sistem parlementer, sistem presidensial, dan sistem semipresidensial (Tabel 5.1).

Asshiddiqie (2007: 315) menyebut sembilan ciri sistem parlementer. Pertama, hubungan antara parlemen dan pemerintah tidak terpisahkan. Kedua, fungsi eksekutif dibagi ke dalam dua bagian, yaitu antara *"the real executive"* pada kepala pemerintahan dan *"the nominal executive"* pada kepala negara. Ketiga, kepala pemerintahan diangkat kepala negara. Keempat, kepala pemerintahan mengangkat menteri-menteri sebagai satu kesatuan institusi. Kelima, menteri adalah atau biasanya anggota parlemen. Keenam, pemerintah bertanggungjawab kepada parlemen, tidak kepada rakyat pemilih. Ketujuh, kepala pemerintahan dapat memberikan pendapat kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen. Kedelapan, berlaku prinsip supremasi parlemen sehingga kedudukan parlemen dianggap lebih tinggi dari pemerintah. Kesembilan, sistem kekuasaan negara terpusat pada parlemen.

Sebelumnya, Verney (1992: 39) mengidentifikasi sebelas ciri sistem parlementer. Pertama, majelis menjadi parlemen. Kedua, eksekutif terdiri dari dua bagian. Ketiga, kepala negara mengangkat kepala pemerintahan. Keempat, kepala pemerintahan mengangkat menteri.

Kelima, menteri-menteri adalah badan kolektif. Keenam, menteri-menteri biasanya anggota parlemen. Ketujuh, pemerintah bertanggung jawab kepada majelis. Kedelapan, kepala pemerintahan dapat menyampaikan pendapat kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen. Kesembilan, parlemen sebagai satu kesatuan memiliki supremasi atas kedudukan yang lebih tinggi dari pemerintah dan majelis, tetapi mereka tidak saling menguasai. Kesepuluh, pemerintah sebagai satu kesatuan hanya bertanggung jawab secara tidak langsung kepada pemilih. Kesebelas, parlemen adalah pusat kekuasaan dari sistem politik.

Menurut Isra (2019: 19-20), terdapat tiga karakter utama sistem parlementer. Pertama, pemisahan figur pemegang jabatan kepala negara dengan kepala pemerintahan. Pemisahan ini merupakan kekuatan sistem parlementer karena tidak akan terjadi penumpukan kekuasaan kepala negara dan kepala pemerintahan dalam satu tangan sehingga terjadi keseimbangan antara keduanya. Kedua, parlemen merupakan episentrum kekuasaan politik karena anggota parlemen dipilih langsung oleh rakyat. Ketika mandat rakyat hanya diberikan kepada parlemen maka parlemen mendapat legitimasi kuat untuk membentuk pemerintahan. Ketiga, tidak terdapat pemisahan tegas antara pemegang kekuasaan eksekutif dengan pemegangan kekuasaan legislatif. Ketidakterpisahan ini menunjukkan sistem parlementer bekerja dalam konsep *distribution of power*, bukan *separation of power*.

Sementara itu untuk sistem presidensial, Asshiddiqie (2007: 316) menyebut sembilan cirinya. Pertama, terdapat pemisahan jelas antara kekuasaan eksekutif dengan legislatif. Kedua, presiden merupakan eksekutif tunggal karena kekuasaannya tidak terbagi. Ketiga, kepala pemerintahan sekaligus kepala negara. Keempat, presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu yang bertanggungjawab kepadanya. Kelima, anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif, demikian pula sebaliknya. Keenam, presiden tidak dapat membubarkan parlemen. Ketujuh, berlaku prinsip supremasi konstitusi karena pemerintahan eksekutif bertanggungjawab kepada konstitusi. Kedelapan, eksekutif bertanggungjawab langsung kepada rakyat melalui pemilu. Kesembilan, kekuasaan lebih tersebar, tidak terpusat di parlemen.

Sedangkan Verney (1992: 46) mengidentifikasi sebelas ciri sistem presidensial. Pertama, majelis tetap sebagai majelis saja. Kedua,

eksekutif tidak dibagi, tetapi hanya ada seorang presiden yang dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan tertentu pada saat majelis dipilih. Ketiga, kepala pemerintahan adalah kepala negara. Keempat, presiden mengangkat kepala departemen yang merupakan bawahannya. Kelima, presiden adalah eksekutif tunggal. Keenam, anggota majelis tidak boleh menduduki jabatan pemerintahan, demikian juga sebaliknya. Ketujuh, eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi. Kedelapan, presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa majelis. Kesembilan, majelis berkedudukan lebih tinggi dari bagian-bagian pemerintahan lain, dan tidak ada peleburan bagian eksekutif dan legislatif. Kesepuluh, eksekutif bertanggung jawab langsung kepada pemilih. Kesebelas, tidak ada pusat kekuasaan dalam sistem politik.

Selanjutnya Isra (2019: 35-37) berpendapat, sistem presidensial memiliki tiga karakter utama. Pertama, presiden memegang fungsi ganda, yakni sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Meski sulit dibedakan, sebagai kepala negara, presiden adalah simbol negara, yang dalam kondisi tertentu dapat mengatasi semua posisi lembaga negara. Kedua, sistem presidensial murni merupakan sistem *mutual independence* karena pemegang kekuasaan legislatif maupun eksekutif sama-sama mendapat mandat langsung dari pemilih. Pemisahan kekuasaan tersebut menyebabkan pembentukan pemerintahan tidak tergantung pada proses politik di legislatif. Ketiga, presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen, sehingga parlemen tidak bisa memberhentikan presiden sampai berakhirnya masa jabatan. Kekecualian terjadi bila presiden dinyatakan melanggar hukum melalui mekanisme *impeachment*.

Baik Asshiddiqie maupun Verney tidak menyebut ciri-ciri sistem pemerintahan campuran atau sistem pemerintahan semipresidensial, karena hakekat sistem ini merupakan kombinasi sistem pemerintah parlementer dan sistem pemerintah presidensial atau berusaha menarik titik temu antara sistem presidensial dengan sistem parlementer. Sistem ini mempertahankan fungsi ganda presiden (sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan) sebagaimana terjadi dalam sistem presidensial. Itulah sebabnya disebut sistem semipresidensial karena ciri utama sistem presidensial lebih dominan daripada ciri sistem parlementer. Di sistem ini, ciri sistem parlementer itu terdapat pada jabatan perdana menteri, yang tidak hanya bertanggung jawab kepada parlemen, tetapi juga kepada presiden. Presiden adalah kepala negara yang dipilih langsung

oleh rakyat, sedangkan perdana menteri diangkat oleh presiden dari partai politik atau koalisi partai politik yang menguasai mayoritas parlemen.

Jadi dalam sistem semipresidensial, presiden sebagai kepala pemerintahan presiden harus berbagi kekuasaan dengan perdana menteri sehingga terjadi *dual executive system*. Menurut Irsa (2010: 46) inilah karakter utama sistem semipresidensial itu. Dengan adanya pembagian kekuasaan eksekutif tersebut, sistem semipresidensial mengandung potensi ketegangan antara presiden dan perdana menteri. Ketegangan itu terjadi manakala partai politik yang menguasai mayoritas parlemen berbeda dengan partai politik yang memiliki presiden.

TABEL 5.1 PERBANDINGAN SISTEM PEMERINTAHAN

ASPEK	SISTEM PARLEMENTER	SISTEM PRESIDENSIAL	SISTEM CAMPURAN
Hubungan kepala negara dan eksekutif	Kepala negara adalah raja atau presiden; kepala eksekutif adalah perdana menteri.	Kepala negara dan kepala eksekutif dijabat presiden.	Kepala negara presiden, kepala eksekutif perdana menteri
Hubungan kepala negara dan eksekutif dan legislatif	Perdana menteri dan kabinet diangkat dan bertanggungjawab kepada legislatif; sewaktu-waktu legislatif bisa membubarkan eksekutif; perdana menteri juga bisa membubarkan legislatif.	Presiden bekerja sama dengan legislatif, presiden tidak bisa membubarkan legislatif, legislatif tidak bisa menjatuhkan presiden.	Presiden bekerja sama dengan legislatif, presiden mengangkat dan memberhentikan perdana menteri atas persetujuan legislatif.
Pemilihan kepala eksekutif dan anggota legislatif	Pemilu memilih anggota legislatif, anggota legislatif memilih pejabat eksekutif. Pemilu bisa digelar setiap saat.	Pemilu memilih presiden, pemilu memilih anggota legislatif. Pemilu digelar sesuai masa jabatan presiden dan anggota legislatif.	Pemilu memilih presiden, pemilu memilih legislatif. Presiden memilih perdana menteri atas persetujuan legislatif. Pemilu digelar sesuai masa jabatan presiden dan anggota legislatif.
Periodisasi	Masa kerja tidak tetap	Masa kerja presiden tetap: 4, 5, atau 6 tahun.	Masa kerja presiden dan anggota legislatif tetap, masa kerja perdana menteri tidak tetap.

Dari tiga jenis sistem pemerintahan tersebut, mana yang paling baik? Inilah pertanyaan yang mengusik para ilmuwan politik dan ahli tata negara. Pengertian “paling baik” di sini secara umum berhubungan dengan kemampuannya dalam membangun demokrasi, dan secara khusus berhubungan kemampuannya dalam menjaga stabilitas dan efektivitas pemerintahan. Sebab, kelahiran tiga sistem pemerintahan itu di Inggris, Amerika Serikat, dan Prancis memang bertujuan dan sejalan dengan pembangunan demokrasi. Demokrasi yang mengejar misi kesetaraan, keadilan, dan kesejahteraan tidak mungkin tercapai apabila tidak ditopang oleh pemerintahan stabil dan efektif. Pertanyaan itu mendorong para ilmuwan melakukan survei global terhadap kinerja sistem pemerintahan di dunia.

Lijphart (1984, 1999) meneliti sistem pemerintahan mayoritarian dan sistem pemerintahan konsensus di 21 negara, lalu dilanjutkan meneliti model-model pemerintahan demokratis di 31 negara. Linz dan Valenzuela (1994) meneliti penggunaan sistem pemerintahan di 81 negara sepanjang 1946-1999. Selanjutnya Przeworski, Alvarez, Cheibub, dan Limongi (2001) melakukan riset serupa terhadap 135 negara sepanjang 1950-1990. Ketiga penelitian global tersebut bertujuan mengidentifikasi sistem pemerintahan apa (parlementer, presidensial, campuran atau semipresidensial, dan yang lainnya) yang diterapkan di masing-masing negara, dan sejauh mana sistem pemerintahan tersebut mampu bertahan dan berkontribusi terhadap kelangsungan demokrasi.

Menurut Lijphart, kelemahan sistem presidensial terletak pada wewenang besar presiden sehingga presiden cenderung menyelewengkan kekuasaan. Hal ini tidak terjadi pada sistem parlementer karena perdana menteri mendapat kontrol kuat dari parlemen. Sebaliknya, kelemahan sistem parlementer adalah sulit membentuk pemerintahan kuat karena sewaktu-waktu bisa dibubarkan parlemen. Meski demikian penelitian global Linz dan Valenzuela menunjukkan bahwa sistem parlementer justru lebih stabil daripada sistem presidensial yang memiliki periode tetap. Dalam kurun 1946-1999 terdapat 1 dari 23 pemerintahan presidensial gagal dan berubah menjadi pemerintahan diktator, sedangkan dalam pemerintahan parlementer hanya 1 dari 58 pemerintahan yang gagal.

Temuan Linz dan Valenzuela tersebut diperkuat oleh hasil penelitian Przeworski dkk terhadap 224 rezim pemerintahan yang silih berganti di 135 negara. Dari 224 rezim pemerintahan tersebut, 104 di antaranya

adalah rezim demokrasi, dengan rincian: 50 sistem parlementer, 46 sistem presidensial, dan 8 sistem campuran. Dalam kurun 1950-1990, terdapat 14 pemerintahan parlementer gagal (28% dari 50), 24 pemerintahan presidensial gagal (52% dari 46), dan 1 pemerintahan campuran atau semipresidensial gagal (12,5% dari 8). Data tersebut menunjukkan bahwa sistem presidensial lebih sering gagal dibandingkan dengan sistem parlementer.

Atas data tersebut Lijphart, Linz, Valenzuela, Przeworski, Alvarez, Cheibub, dan Limongi memilih sistem parlementer sebagai sistem terbaik untuk membangun pemerintahan demokratis. Menurut mereka kelemahan sistem presidensial justru terletak pada masa jabatan tetap (*fixed term*) dan pemilu presiden sehingga presiden cenderung bertindak semena-mena. Namun demikian terdapat sejumlah ilmuwan yang menolak argumen tersebut. Mainwaring dan Shugart (1997: 451) membenarkan bahwa dalam sistem presidensial terdapat kencerungan presiden bertindak semena-mena karena memiliki basis legitimasi kuat. Namun tindak tanduk presiden tetap dalam kontrol parlemen dan pemilihan.

Menurut Horowitz (1995: 211-215), pernyataan Linz dkk bahwa sistem parlementer merupakan yang terbaik tidak dapat dipertahankan. Pertama, pernyataan tersebut didasarkan pada contoh pengalaman perbandingan selektif, terutama di Amerika Latin. Kedua, pernyataan itu didasarkan pada pandangan mekanistik atas jabatan presiden. Ketiga, pernyataan itu mendukung sistem pemilu presiden bukan merupakan sistem terbaik. Keempat, pernyataan itu mengabaikan fungsi-fungsi yang dapat dilakukan presiden sebagai pejabat yang dipilih langsung oleh rakyat. Arsil (2017) juga mencatat pendapat Gasiorowski (2006) dan Power (2009), bahwa pilihan sistem pemerintahan tidak memiliki korelasi signifikan terhadap perkembangan demokrasi. Kelemahan sistem presidensial juga akan terjadi pada sistem parlementer jika sistem parlementer tidak menggunakan sistem pemilu yang kompatibel. Demikianlah kemampuan sistem pemerintahan dalam membangun demokrasi tidak saja tergantung pada unsur-unsur yang terdapat dalam sistem tersebut, tetapi juga bergantung pada kesesuaian sistem pemilu yang digunakan.

Sebelum membahas sejauh mana sistem pemilu berpengaruh terhadap kemampuan sistem pemerintahan dalam membangun demokrasi, perlu disampaikan terlebih dahulu tentang sistem legislatif

yang meskipun terpisah dari eksekutif tetapi memiliki kaitan erat dalam menciptakan stabilitas pemerintahan. Secara umum di dunia ini dikenal dua sistem lembaga perwakilan, yaitu sistem unikameral (satu kamar) dan sistem bikameral (dua kamar). Sistem unikameral biasa disebut DPR atau parlemen saja, sedangkan dalam sistem bikameral, selain terdapat DPR atau majelis rendah, juga terdapat senat atau majelis tinggi.

Negara-negara federal, seperti Amerika Serikat, cenderung menggunakan bikameral: di satu pihak, terdapat DPR yang mewakili rakyat; di lain pihak, terdapat Senat yang mewakili negara bagian. Kedudukan mereka hampir setara agar bisa melakukan *checks and balances* internal legislatif. Namun beberapa negara kesatuan, seperti Prancis dan Inggris juga menggunakan sistem dua kamar: ada Majelis Rendah (Inggris) dan Majelis Nasional (Prancis) yang mewakili rakyat, dan Majelis Tinggi (Inggris) dan Senat (Prancis) yang mewakili bangsawan dan kelompok tertentu. Namun karena asal-usul perwakilan mereka berbeda, maka Majelis Rendah dan Majelis Nasional memiliki kekuasaan lebih tinggi daripada Majelis Tinggi dan Senat.

Apabila dikaitkan dengan sistem pemerintahan, negara-negara pengguna sistem parlementer umumnya menggunakan sistem satu kamar. Jika pun terdapat dua kamar, maka kamar pertama yang anggotanya dipilih melalui pemilu, memiliki kedudukan dan kewenangan lebih kuat daripada kamar kedua. Di dalam kamar pertama itulah sistem pemerintahan parlementer berlangsung, sedang kamar kedua berfungsi sebagai pengawas pasif saja. Sebaliknya, negara pengguna sistem pemerintahan presidensial seperti Amerika Serikat, Brasil, dan Korea Selatan, dan negara pengguna sistem pemerintahan semipresidensial, seperti Prancis dan Rusia menggunakan sistem dua kamar, meskipun kedudukan dan kewenangan masing-masing kamar tidak selalu sama.

B. STABILITAS SISTEM PARLEMENTER

Stabilitas pemerintahan merupakan pondasi bagi pemerintahan yang efektif dan responsif atas kebutuhan dan tuntutan rakyat. Stabilitas pemerintahan adalah prasyarat bagi pembangunan ekonomi sebagai upaya mengejar misi demokrasi, yakni kesetaraan, keadilan, dan kesejahteraan. Pemerintahan yang sering berubah adalah pemerintahan yang tidak stabil sehingga gagal mendukung kebijakan berkesinambungan dan tidak memberi kepastian bagi pembangunan

ekonomi. Perubahan-perubahan eksekutif, baik yang konstitusional maupun nonkonstitusional, perlu mendapat perhatian sebab perubahan-perubahan tersebut berdampak langsung terhadap kelangsungan pembangunan ekonomi.

Pada wilayah tersebut sistem pemerintahan parlementer menghadapi tantangan serius. Sebab, secara teori, sistem ini rentan terhadap instabilitas pemerintahan. Berbeda dengan sistem presidensial yang menggunakan prinsip *fixed term*, eksekutif dalam sistem parlementer sewaktu-waktu dapat berganti bergantung pada dukungan parlemen. Perdana menteri dan anggota kabinet diangkat dan diberhentikan oleh parlemen sehingga partai politik atau koalisi partai politik yang menguasai mayoritas parlemen bisa mengangkat dan memberhentikan setiap saat. Sebaliknya, sebagai perimbangan kekuasaan, perdana menteri juga bisa membubarkan parlemen dan mempercepat pelaksanaan pemilu untuk mendapatkan anggota parlemen baru.

Faktanya jarang terjadi satu partai politik menguasai mayoritas parlemen, sehingga partai-partai politik harus berkoalisi agar menguasai mayoritas parlemen untuk membentuk pemerintahan dengan mengangkat perdana menteri bersama anggota kabinet. Koalisi partai-partai politik belum tentu bisa bertahan lama karena dalam menjalankan roda pemerintahan tak jarang terjadi perbedaan kepentingan di antara partai-partai politik anggota koalisi, sehingga koalisi bisa pecah yang kemudian berujung pada bubarnya pemerintahan atau parlemen. Padahal dalam parlemen di mana tidak ada satu partai politik yang menguasai mayoritas kursi, bisa dipastikan proses pembentukan pemerintahan membutuhkan waktu yang lama, dari berhari-hari sampai berbulan-bulan.

Menurut Arsil (2017: 111-112), stabilitas sistem parlementer ditentukan oleh dua hal: (1) cepatnya proses pembentukan pemerintahan; dan (2) panjangnya durasi pemerintahan yang terbentuk. Panjangnya waktu pembentukan pemerintahan terjadi akibat panjangnya tawar-menawar koalisi dan sulitnya membentuk koalisi mayoritas di parlemen. Sedangkan pendeknya durasi pemerintahan akibat mudahnya menjatuhkan pemerintahan melalui *motion of no confidence* atau *vote of no confidence* atau mosi tidak percaya yang merusak koalisi pemerintahan.

Tetapi mengapa sistem parlementer yang secara teoritis rentan terhadap instabilitas pemerintahan, dalam praktik justru bisa

bertahan lebih lama atau lebih stabil jika dibandingkan dengan sistem pemerintahan presidensial? Jika mengacu pada pengalaman negara-negara Eropa yang banyak menganut sistem ini, terdapat dua faktor yang menyebabkan sistem parlementer bisa lebih stabil jika dibandingkan dengan sistem presidensial: (1) inovasi pengaturan konstitusi; dan (2) inovasi sistem pemilu.

Inovasi pertama membuat ketentuan konstitusional yang memudahkan pembentukan koalisi sekaligus mempersulit pembubaran koalisi. Sistem pemerintahan parlementer yang lahir dan berkembang di Inggris (*Westminster System Model*) pada abad XVIII, pasca-Perang Dunia II telah mengalami inovasi signifikan di Eropa daratan (*Western European Parliamentary*). Inovasi-inovasi tersebut bertujuan untuk mengurangi sifat rentan sistem terhadap instabilitas pemerintahan sekaligus menjaga daya tahan sistem pemerintahan dari berbagai manuver politik di parlemen. Inovasi-inovasi tersebut dituangkan dalam konstitusi sehingga sistem parlementer jauh lebih stabil jika dibandingkan dengan masa-masa sebelumnya. Arsil (2017: 123-138) menemukan empat inovasi konstitusional terhadap sistem parlementer di Eropa.

Pertama, pengetatan aturan mosi tidak percaya. Dalam sistem parlementer, sebagai bentuk dari supremasi parlemen, maka parlemen bisa berbuat apa saja terhadap eksekutif. Manakala mayoritas parlemen menunjuk dan mengangkat perdana menteri dan anggota kabinet, maka terbentuklah eksekutif; sebaliknya manakala mayoritas parlemen menolak dan menurunkan perdana menteri dan anggota kabinet, maka bubarlah eksekutif. Keleluasaan mayoritas parlemen untuk membentuk dan membubarkan eksekutif ini menjadi salah satu sumber instabilitas pemerintahan.

Demi mengatasi gonta-ganti pemerintahan tersebut, Jerman, Spanyol, dan Belgia memperketat syarat penjatuan kabinet dalam konstitusi. Dalam ketentuan baru disebutkan, bahwa mayoritas parlemen yang menginginkan kejatuhan kabinet pada saat bersamaan harus sudah membentuk pemerintahan baru sebelum pemungutan suara mosi tidak percaya dilakukan. Menurut Arsil, ketentuan *constructive vote of no confidence* ini berpengaruh signifikan terhadap proses negosiasi politik karena memaksa partai-partai politik membangun koalisi lebih cepat sebelum mosi tidak percaya dijatuhkan. Sebaliknya, eksekutif yang akan dijatuhkan juga tidak terburu-buru bubar sebelum eksekutif

penggantinya benar-benar siap mengambil alih kekuasaan. Ketentuan ini berhasil memangkas masa peralihan kekuasaan eksekutif sehingga stabilitas pemerintahan terjaga.

Kedua, pengetatan aturan pembubaran parlemen. Pembubaran parlemen dan pemilu dipercepat lazim terdapat dalam sistem parlementer. Mekanisme ini merupakan pengimbang atas kekuasaan parlemen yang dapat menjatuhkan kabinet setiap saat. Akibat mekanisme ini maka stabilitas pemerintahan dan koalisi sangat rentan. Sejarah parlemen Inggris menunjukkan, dari tiga mosi tidak percaya, dua di antaranya dilanjutkan dengan pembubaran parlemen, yang kemudian diikuti pelaksanaan pemilu yang dipercepat atau di luar jadwal.

Oleh karena itu, menurut Arsil, demi mempertahankan stabilitas pemerintahan, maka negara-negara penganut sistem parlementer membatasi pembubaran parlemen dan percepatan pelaksanaan pemilu. Bentuk pengaturan pembatasan pembubaran parlemen dan percepatan pemilu ini bermacam-macam, seperti harus dimintakan persetujuan kepala negara atau raja. Dalam hal ini perdana menteri selaku kepala eksekutif memang masih bisa membubarkan parlemen, namun hal itu tidak bisa serta merta dilakukan tanpa persetujuan kepala negara atau raja. Aturan menuju *fixed term parliament* ini sudah diberlakukan di Inggris. Bahkan konstitusi Finlandia mengatur parlemen benar-benar tidak bisa dibubarkan sehingga pemilu memiliki periode tetap.

Ketiga, persetujuan resmi parlemen. Negosiasi dan pembentukan koalisi di parlemen merupakan proses awal pembentukan pemerintahan. Begitu kesepakatan koalisi terjadi, maka pemerintahan terbentuk langsung bekerja sampai pemilu berikutnya atau ditumbangkan oleh mosi tidak percaya. Kemudahan untuk mengganti pemerintahan (sejauh koalisi mayoritas terbentuk) ini menyumbang instabilitas sistem parlementer. Oleh karena itu, beberapa negara menerapkan mekanisme *investiture vote* atau mekanisme persetujuan resmi parlemen sebelum perdana menteri dan anggota kabinet bekerja.

Menurut Arsil, mekanisme tersebut memaksa calon perdana menteri dan anggota kabinet menyampaikan rancangan kebijakan dan program kerja untuk mendapatkan kepercayaan parlemen. Apabila mayoritas parlemen menyetujuinya, mereka diresmikan kepala negara untuk menjalankan pemerintahan. Persetujuan itu dilakukan melalui pemungutan suara, sehingga sangat mungkin, jika koalisi tidak dibentuk

secara matang, mereka ditolak mayoritas parlemen. Mekanisme ini menghindarkan pemerintahan baru dari dukungan mayoritas semu parlemen sehingga tidak mungkin terjadi pembentukan pemerintahan minoritas (*minority government*).

Keempat, penguatan tanggung jawab kolektif kabinet. Koalisi rapuh menyebabkan pemerintahan dalam sistem parlementer bisa jatuh setiap saat gara-gara satu atau dua partai politik keluar dari pemerintahan akibat perbedaan pandangan dan kebijakan dengan anggota koalisi lain. Dalam sistem parlementer umumnya berlaku doktrin *collective cabinet responsibility*. Namun karena doktrin ini sering dilanggar, maka doktrin ini dinaikkan statusnya menjadi ketentuan konstitusional. Dengan demikian partai-partai politik yang memiliki program berbeda (yang disampaikan dalam kampanye) ketika bergabung dengan koalisi pemerintahan terikat dengan program kabinet.

Menurut Arsil, ketentuan hukum yang memuat prinsip *collective cabinet responsibility* membuat koalisi pemerintahan menjadi minim konflik dan disiplin antaranggota koalisi terjaga. Prinsip ini di Inggris ditegaskan dalam *ministerial code* maupun dalam *cabinet manual*. Kedua instrumen tersebut ditambahkan dalam perjanjian kolasi menjadi dasar aturan internal kabinet. Sebelum diterapkan Inggris, Selandia Baru telah menggunakan *cabinet manual* sejak 1979. Dalam dokumen tersebut ditegaskan bahwa setiap menteri memiliki hak berpendapat dalam setiap rancangan kebijakan dan mendapatkan kesempatan untuk memperdebatkannya. Namun jika sudah diambil keputusan kabinet, maka seluruh anggota kabinet harus mendukungnya, termasuk mereka yang tidak hadir dalam pengambilan keputusan.

Inovasi kedua adalah menemukan sistem pemilu yang mampu mengonsentrasikan sebagian besar kursi parlemen ke sedikit partai politik sehingga memudahkan pembentukan koalisi. Dalam hal ini tantangannya adalah bagaimana hasil pemilu (calon terpilih) dari sistem pemilu tersebut tetap mampu menampung representasi politik dan menjaga integrasi politik. Kegagalan sistem pemilu dalam menampung representasi dan menjaga integrasi politik justru tidak hanya menimbulkan instabilitas pemerintahan tetapi juga instabilitas politik.

Sistem pemilu paling efektif dalam mengonsentrasikan sebagian besar kursi partai politik ke sedikit partai politik adalah sistem pemilu mayoritarian. Ini sudah terbukti di Inggris yang menerapkan sistem *first*

past the post (FPTP), varian utama sistem mayoritarian. Penerapan sistem ini menjadikan mayoritas kursi parlemen Inggris dikuasai oleh satu atau dua partai politik saja. Apabila satu partai politik menguasai mayoritas parlemen, dengan sendirinya partai politik tersebut berhak membentuk pemerintahan. Jika harus menggalang koalisi, paling hanya melibatkan satu partai politik lain, sehingga proses tawar-menawar tidak bertele-tele. Dengan demikian pembentukan pemerintahan berlangsung cepat dan potensi pemerintahan bubar di tengah jalan kecil. Pasca-Perang Dunia II parlemen Inggris didominasi Partai Konservatif dan Partai Buruh secara bergantian, sedang Partai Liberal menjadi partner koalisi di antara keduanya, manakala kedua partai utama itu gagal menguasai mayoritas parlemen.

Beberapa negara bekas jajahan Inggris, yang menggunakan sistem parlementer, seperti di India dan Malaysia, juga menggunakan sistem *FPTP*. Ketersediaan kursi tunggal dalam setiap daerah pemilihan mendorong partai-partai politik untuk membangun koalisi besar sebelum pemilu agar berhasil memenangkan pemilihan di setiap daerah pemilihan. Setelah kejayaan Partai Kongres, Partai Bharatiya Janata berhasil mengkonsolidasikan kelompok-kelompok Hindu sehingga memasuki era 2000-an partai tersebut berhasil menggalang koalisi untuk memimpin dan menjaga stabilitas pemerintahan India. Di Malaysia, Organisasi Nasional Melayu Bersatu atau UMNO berhasil menggalang koalisi bersama kelompok Cina dan India ke dalam Barisan Nasional yang mendominasi parlemen Malaysia hampir seumur hidup negara tersebut.

Namun, seperti disampaikan Reynolds dkk (2005: 35-44) penggunaan sistem mayoritarian jika tidak dilakukan dengan hati-hati justru menimbulkan petaka. Di Malaysia, *FPTP* memang berhasil menyatukan kelompok-kelompok rasial yang terpecah ke dalam koalisi Barisan Nasional, namun ketika diterapkan di Afrika, seperti Malawi dan Kenya, integrasi politik justru terancam. Kelompok-kelompok etnis besar yang tinggal di satu wilayah memenangi semua kursi yang tersedia di setiap daerah pemilihan dalam wilayah tersebut, sehingga etnis minoritas tersingkir dan tidak mendapatkan satu pun kursi perwakilan. Padahal jika diakumulasi dalam satu wilayah, suara mereka setara dengan beberapa kursi. Oleh karena itu, meskipun etnis dominan berhasil menguasai mayoritas parlemen, namun stabilitas politik terganggu setiap waktu oleh ketidakpuasan kelompok-kelompok minoritas yang tidak terwakili di parlemen.

Varian lain dari sistem mayoritarian adalah *two round system* (TRS) yang lahir dan digunakan oleh Prancis untuk memilih anggota legislatif maupun presiden. Berbeda dengan *FPTP* yang menggunakan formula mayoritas sederhana atau pluralitas (berapa pun persentasenya, peraih suara terbanyak dinyatakan sebagai pemenang), TRS menggunakan formula mayoritas mutlak sehingga pemenang harus meraih suara 50%+1. Manakala tidak ada calon yang meraih angka tersebut, dilakukan pemungutan suara putaran kedua yang diikuti peraih suara terbanyak pertama dan kedua. Namun sama dengan *FPTP*, TRS juga mendorong konsentrasi kursi parlemen ke beberapa partai politik yang berarti juga menyingkirkan kelompok-kelompok minoritas dari kekuasaan.

TRS memang berhasil menciptakan sedikit partai politik yang menguasai mayoritas parlemen, namun karena sistem ini memberikan hasil yang tidak proporsional, maka bukan hanya kelompok-kelompok minoritas yang tersingkir dari parlemen, tetapi juga kelompok-kelompok besar yang suaranya terpaut sedikit dengan pemenang. Menurut Reynolds dkk, TRS cenderung memecah belah partai-partai politik di negara-negara demokrasi baru, seperti di Angola, Kongo, dan Aljazair. Itulah sebabnya mengapa beberapa negara bekas jajahan Prancis di Afrika meninggalkan sistem ini setelah pemerintahan mayoritas dirongrong oleh partai-partai politik yang tidak masuk dalam pemerintahan.

Sebelumnya, sejumlah negara Eropa telah meninggalkan *FPTP* dan TRS meskipun mereka menyadari sistem ini berhasil menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen, di mana terdapat dua atau tiga partai politik yang menguasai mayoritas parlemen sehingga memudahkan pembentukan pemerintahan. Namun sistem *FPTP* dan TRS telah menyingkirkan kelompok-kelompok minoritas dari parlemen sehingga ketidakhadirannya di parlemen justru menimbulkan keonaran politik di luar parlemen. Sistem mayoritarian memang gagal mengakomodasi kekuatan-kekuatan politik dalam masyarakat plural, sehingga meskipun berhasil menciptakan mayoritas parlemen, kerja pemerintahan justru mendapat tantangan dari luar parlemen.

Negara-negara kecil tetapi pluralitas masyarakatnya tinggi, seperti Belgia, Belanda, Norwegia, dan Swedia menggunakan sistem pemilu proporsional dengan risiko stabilitas pemerintahan terganggu. Untuk meredamnya, mereka melakukan beberapa perubahan konstitusional seperti dijelaskan sebelumnya: pengetatan aturan mosi tidak percaya,

penetapan aturan pembubaran parlemen, persetujuan resmi parlemen melalui pemungutan suara, dan penguatan tanggung jawab kolektif kabinet. Sementara itu Jerman, Italia, Albania, Hungaria, dan Selandia Baru menerapkan sistem *mixed member proportional (MMP)*, sedangkan Jepang, Ukraina, Georgia, dan Lithuania menerapkan sistem paralel.

Baik sistem *MMP* maupun paralel merupakan sistem pemilu campuran. Sistem ini mengombinasikan kelebihan sistem mayoritarian dalam membentuk mayoritas parlemen dan kelebihan sistem proporsional dalam menampung kelompok-kelompok minoritas. Dalam sistem campuran, partai-partai besar bisa memenangkan pertarungan di daerah pemilihan tunggal (sistem pemilu mayoritarian), sementara partai-partai kecil masih bisa masuk parlemen melalui daerah pemilihan jamak (sistem pemilu proporsional). Sejak dipelopori Jerman dan Selandia Baru, *MMP* semakin banyak pengikutnya, demikian juga dengan sistem paralel yang dipelopori Jepang. Inovasi-inovasi sistem pemilu inilah yang berkontribusi atas terciptanya stabilitas sistem parlementer tanpa harus menyingkirkan kelompok-kelompok minoritas dari arena kekuasaan.

C. EFEKTIVITAS SISTEM PRESIDENSIAL

Secara teori, sistem pemerintahan presidensial tidak menghadapi problem stabilitas karena penerapan *fixed term* atau masa jabatan tetap bagi presiden selaku kepala eksekutif sekaligus kepala negara. Sistem presidensial yang menjadikan Amerika Serikat sebagai contoh memang menunjukkan itu. Sejak Amerika Serikat menerapkan sistem ini beberapa tahun setelah kemerdekaan 1776, di negara tersebut tidak pernah terjadi pergantian presiden di tengah-tengah masa jabatannya, meskipun konstitusi menyediakan sarana memberhentikan presiden melalui mekanisme *impeachment*.

Namun presidensialisme di Amerika Serikat adalah perkecualian. Penelitian Linz dan Valenzuela (1994) serta Przeworski dkk (2001) menunjukkan kegagalan sistem presidensial lebih tinggi daripada sistem parlementer dan sistem campuran. Berbeda dengan di Amerika Serikat, di negara-negara Amerika Latin, *impeachment* menjadi ancaman nyata bagi stabilitas sistem presidensial. Sepanjang 1992-2004 enam presiden di Amerika Latin menghadapi *impeachment* dan empat di antaranya berhasil digulingkan dari kekuasaannya. Dengan demikian, *impeachment* ini tak ubahnya mosi tidak percaya dalam sistem parlementer, bahkan

persentase keberhasilannya dalam menjatuhkan eksekutif jauh lebih besar. Mengapa sistem presidensial yang menggunakan *fixed term* atau masa jabatan tetap gagal mempertahankan stabilitas pemerintahan jika dibandingkan dengan sistem parlementer?

Menurut Linz (1990), justru *fixed term* itu yang menjadi salah satu sumber kegagalan sistem presidensial. Sebab dengan masa kerja tetap menjadikan sistem ini kaku (*rigid*), membuat presiden tak merasa perlu membangun koalisi, dan mendorong presiden bertindak sewenang-wenang. Situasi ini mengundang parlemen melakukan perlawanan karena parlemen juga merasa mendapat mandat dari rakyat. Dengan kata lain, *dual democratic legitimacy*, karena presiden dan parlemen sama-sama dipilih rakyat melalui pemilu, membuat sistem presidensial tidak fleksibel dalam menghadapi masalah sehingga terjadi *zero sum game*. Selain itu, sistem presidensial memungkinkan tampilnya *political outsider* memenangkan pemilu presiden sehingga merasa tidak bergantung pada partai-partai politik yang menguasai parlemen.

Hal senada disampaikan Mainwaring dan Shugart (1997). Menurut mereka masalah pokok yang menyebabkan ketidakstabilan sistem presidensial adalah hubungan antara eksekutif dan legislatif. Dalam hal ini terdapat lima masalah: Pertama, eksekutif dan legislatif memiliki klaim legitimasi yang sama, yakni sama-sama dipilih rakyat melalui pemilu; kedua, masa jabatan tetap menjadikan sistem pemerintahan kaku; ketiga, sistem presidensial mendorong pemenang mengambil semua (*a winner-takes-all*); keempat, tipe politik presidensialisme tidak toleran terhadap oposisi; dan kelima, presidensialisme mendorong tampilnya calon populis.

Kekakuan sistem presidensial dan kecenderungan presiden bertindak sewenang-wenang dengan mengabaikan parlemen, secara negatif telah melahirkan perlawanan parlemen terhadap presiden karena merasa sama-sama mendapat legitimasi dari rakyat. Puncak pertarungan *dual democratic legitimacy* ini adalah jatuhnya *impeachment* oleh parlemen sehingga presiden berhenti secara konstitusional. Sebetulnya ini perkembangan baik sistem presidensial sejak 1990-an, karena pada masa-masa sebelumnya *deadlock* antara parlemen dengan presiden malah mengundang kudeta militer. Sebagaimana terjadi pada sistem parlementer, sejak 1990-an inovasi-inovasi konstitusional untuk mengurangi kekakuan dan kecenderungan kesewenang-wenangan presiden dalam sistem presidensial juga dilakukan oleh banyak negara.

Kajian Arsil (2017) terhadap konstitusi-konstitusi negara penganut sistem presidensial di Amerika Latin, menunjukkan adanya kecenderungan untuk memasukkan ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer ke sistem presidensial. Pertama, konstitusi meningkatkan fungsi kecaman parlemen (semacam mosi tidak percaya dalam sistem parlementer), dari sekadar protes menjadi mekanisme pembubaran kabinet yang diimbangi pembubaran parlemen oleh presiden dan percepatan pemilu. Di Peru misalnya, kabinet atau menteri harus mundur jika dua perempat anggota parlemen menjatuhkan kecaman. Sedangkan presiden yang mendapatkan dua kali kecaman bisa membubarkan kabinet dan menggelar pemilu. Hal serupa, dengan tingkat quorum yang berbeda-beda, juga berlaku di Uruguay, Venezuela, Argentina, Colombia, dan Guatemala.

Kedua, konstitusi-konstitusi negara pengguna sistem presidensial mengatur pemberhentian presiden di tengah masa jabatannya dengan dua cara: pertama, melalui *declaration of incapacity*, yakni pernyataan parlemen bahwa presiden mengalami masalah ketidakmampuan secara fisik maupun mental sehingga tidak mampu menjalankan tugasnya; dan kedua, melalui *impeachment*, yaitu dakwaan parlemen bahwa presiden telah melakukan pelanggaran hukum.

Menurut Arsil, *declaration of incapacity* semula dirancang untuk mengatasi kondisi ketatanegaraan jika presiden selaku kepala pemerintahan dan kepala negara mengalami masalah kesehatan. Namun dalam praktik, ketentuan ini sering digunakan sebagai pijakan manuver politik di parlemen dengan target menjatuhkan presiden. Hal ini bisa terjadi karena pengertian *incapacity* bisa sangat bervariasi sehingga bisa ditafsirkan macam-macam. Selain itu, lembaga yang diberi wewenang untuk menyatakan keadaan *incapacity* tidak bebas dari pengaruh politik. Di El Salvador misalnya, komite lima dokter berwenang menentukan status *incapacity* seorang presiden, namun wewenang itu tetap harus mendapatkan persetujuan sedikitnya dua pertiga anggota parlemen. Sementara di Chile status *incapacity* seorang presiden harus melibatkan Mahkamah Konstitusi sebelum diputus oleh senat.

Impeachment di negara-negara Amerika Latin telah memutuskan pemberhentian presiden oleh kudeta militer. Sejak 1990 *impeachment* telah memberhentikan presiden di Brazil (1992), Venezuela (1993), Ekuador (1997), Paraguay (1999). Mekanisme pemberhentian presiden oleh

parlemen ini memiliki dua model: *congressional model* dan *judicial model*. Meskipun terdapat *judicial model*, kenyataannya pemberhentian presiden tetap melibatkan parlemen. Di Kosta Rika dan Venezuela misalnya, putusan Mahkamah Agung yang menyatakan bahwa presiden telah melanggar hukum, tidak serta merta bisa memberhentikan presiden karena konstitusi tetap menuntut persetujuan sedikitnya dua pertiga anggota parlemen. Sementara di Argentina, seperti di Amerika Serikat, *impeachment* sepenuhnya dilakukan oleh parlemen.

Penggunaan kecaman, *declaration of incapacity*, dan *impeachment* untuk menjatuhkan presiden selaku kepala pemerintahan menunjukkan terjadinya parlementerisasi sistem presidensial karena mekanisme tersebut tidak berbeda dengan mosi tidak percaya dalam sistem parlementer dalam menjatuhkan perdana menteri dan kabinet. Situasi ini memastikan bahwa sifat hubungan eksekutif dan legislatif dalam sistem presidensial dengan sistem parlementer kurang lebih sama. Oleh karena itu, menurut Arsil (2017: 161), kegagalan presiden membentuk koalisi parlemen dalam sistem presidensial bukan saja mengganggu efektivitas pemerintahan tetapi juga bisa menggoyang legitimasi presiden. Jadi, demi efektivitas pemerintahan, presiden harus mendapat dukungan mayoritas parlemen dan hal itu baru bisa didapatkan apabila presiden berhasil membentuk koalisi di parlemen.

Koalisi dalam sistem presidensial memang tidak lazim. Namun pendapat ini hanya berdasar pengalaman Amerika Serikat. Mengapa sistem presidensial Amerika Serikat tidak memerlukan koalisi? Sebab Amerika Serikat menganut sistem duapartai politik di parlemen. Sistem duapartai politik tersebut tercipta akibat dari penggunaan sistem pemilu mayoritarian varian *FPTP*, baik untuk memilih anggota DPR maupun Senat. Presiden terpilih berasal dari salah satu partai politik sehingga presiden dengan sendirinya akan mendapat dukungan dari partai politik yang sama dengannya. Sedangkan partai politik lain akan bertindak sebagai pengimbang kekuasaan atau oposisi. Jelasnya, jika presiden berasal dari Partai Republik, maka anggota DPR dan Senat dari Partai Republik akan mendukung presiden, sedangkan anggota DPR dan Senat dari Partai Demokrat bertindak sebagai oposisi.

Ternyata praktik politik penganut sistem presidensial negara-negara Amerika Latin hampir semuanya menggunakan sistem pemilu proporsional, terutama untuk memilih anggota DPR. Akibatnya tercipta

sistem multipartai politik di parlemen. Inilah yang mengharuskan presiden membentuk koalisi partai politik pendukung presiden di parlemen agar pemerintahannya berjalan stabil dan efektif. Sebab, jarang terjadi dalam sistem pemilu proporsional, partai politik (baik partai politik presiden terpilih maupun bukan) menguasai mayoritas parlemen. Koalisi ini diperlukan tidak hanya untuk menjaga stabilitas pemerintahan tetapi juga untuk mendukung kelancaran kebijakan-kebijakan pemerintah.

Itulah sebabnya, hasil penelitian Cheibub, Przeworski, dan Saiegh (2004) menunjukkan, bahwa sepanjang 1946-1999 dalam sistem parlementer terdapat 78% koalisi, sedangkan dalam sistem presidensial terdapat 66% koalisi. Jumlah pemerintahan koalisi dalam sistem parlementer memang lebih tinggi daripada jumlah pemerintahan koalisi dalam sistem presidensial. Namun data tersebut membantah asumsi bahwa koalisi dalam sistem presidensial tidak lazim. Data itu memastikan bahwa koalisi dalam sistem presidensial bukan pengecualian.

Penelitian Payne dkk (2002: 104) terhadap 18 negara Amerika Latin dengan 131 pemerintahan presidensial membuktikan bahwa koalisi dalam sistem presidensial berperan penting dalam hubungan eksekutif dan legislatif. Penelitian ini menunjukkan bahwa kelangsungan pemerintahan presidensial di Bolivia, Brazil, Chile, dan Ekuador tergantung pada koalisi. Sementara di Argentina, Colombia, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay, Mexico, dan Costa Rica, hasil pemilu semakin fragmentatif sehingga koalisi menjadi jalan pengelolaan pemerintahan. Di negara-negara Amerika Latin, koalisi tidak hanya mampu menjaga stabilitas juga meningkatkan efektivitas pemerintahan presidensial.

Kontribusi koalisi terhadap stabilitas dan efektivitas pemerintahan presidensial ini menjawab permasalahan yang disampaikan Mainwaring (1995: 119-121), bahwa sistem presidensial tidak kompatibel dengan sistem multipartai politik yang dihasilkan oleh sistem pemilu proporsional. Menurutnya, sistem presidensial berpotensi memunculkan kebuntuan politik karena perseteruan presiden dengan parlemen akibat tiadanya partai politik besar pendukung presiden sehingga parlemen menjadi penghalang bagi efektivitas pemerintahan. Sistem pemilu proporsional menjadi penyebab banyaknya partai politik di parlemen, sehingga Mainwaring menyebut sistem pemilu proporsional tidak kompatibel dengan sistem presidensial. Namun fragmentasi politik yang dihasilkan

oleh sistem pemilu proporsional tersebut bisa diatasi dengan pembentukan koalisi parlemen.

Sebagaimana terjadi di Amerika Serikat, dalam pandangan Mainwaring, sistem presidensial kompatibel dengan sistem duapartai politik di parlemen yang dihasilkan sistem pemilu mayoritarian. Namun penggunaan sistem pemilu mayoritarian bagi negara-negara Amerika Latin yang pluralitas penduduknya tinggi justru dapat menghadirkan masalah lebih besar, yakni terganggunya integrasi politik. Inilah sebabnya mengapa negara-negara Amerika Latin dan penganut sistem presidensial di benua lain tetap mempertahankan penggunaan sistem pemilu proporsional untuk memilih anggota parlemen.

Oleh karena itu, yang harus dilakukan adalah rekayasa pemilu, agar: di satu pihak, hasil pemilu menjadikan integrasi politik tidak terganggu; di lain pihak, hasil pemilu mampu mengurangi fragmentasi politik di parlemen sekaligus mendorong terciptanya koalisi pendukung presiden. Apabila negara-negara Eropa daratan yang penduduknya majemuk berhasil menemukan sistem pemilu campuran (*MMP* dan paralel) sebagai salah satu cara untuk menstabilkan sistem parlementer, negara-negara Amerika Latin dapat mencari jalan serupa (rekayasa pemilu) untuk menjaga stabilitas dan efektivitas pemerintahan presidensial.

Cheibub (2007: 7-13) mengidentifikasi, bahwa stabilitas dan efektivitas pemerintahan dipengaruhi oleh jumlah partai politik dan derajat polarisasi antarpartai politik di parlemen, serta hubungan mayoritas legislatif dengan eksekutif. Dalam sistem parlementer, hubungan mayoritas legislatif dengan eksekutif itu ditandai oleh terjadi-tidaknya *minority government* atau pemerintahan minoritas; sedangkan dalam sistem presidensial, hubungan mayoritas legislatif dengan eksekutif, ditandai oleh terjadi-tidaknya *divided government* atau pemerintahan terbelah.

Yang dimaksud pemerintahan terbelah dalam sistem presidensial adalah pemerintahan di mana presiden bukan berasal partai politik atau koalisi partai politik yang menguasai mayoritas parlemen. Pemerintahan terbelah merupakan faktor signifikan dalam mengganggu stabilitas dan efektivitas pemerintahan. Menurut Cheibub, pemerintahan terbelah dalam sistem presidensial dapat terjadi karena tiga hal: pertama, jumlah partai politik efektif di parlemen terlalu banyak; kedua, tidak menggunakan sistem pemilu mayoritarian dalam memilih anggota

parlemen; dan ketiga, pemilu parlemen dan pemilu presiden tidak diselenggarakan dalam waktu bersamaan.

Sebelumnya, Fiorina (1996) menyatakan, bahwa waktu penyelenggaraan pemilu parlemen dan pemilu presiden merupakan faktor utama penyebab terjadinya pemerintahan terbelah. Menurutnya, pemerintahan terbelah terjadi ketika anggota legislatif dan pejabat eksekutif dipilih pada waktu yang berbeda atau cara yang tidak sama. Jadi, bukan penggunaan sistem pemilu mayoritarian (yang menghasilkan sistem duapartai politik di parlemen) atau sistem pemilu proporsional (yang menghasilkan sistem multipartai politik di parlemen), yang menjadi faktor penyebab pemerintahan terbelah, tetapi lebih pada perbedaan waktu penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu presiden. Argumen Fiorina ini diperkuat oleh pengalaman Amerika Serikat. Misalnya, Presiden Barack Obama (Partai Demokrat) dan Presiden Donald Trump (Partai Republik) pemerintahannya sempat mengalami *shutdown* akibat DPR dan Senat dikuasai oleh partai politik lain sehingga pemerintahan mengalami jalan buntu setelah rencana kebijakan presiden dihalangi oleh DPR dan atau Senat.

Jadi, berdasarkan pengalaman tersebut, maka yang diperlukan bukan rekayasa sistem pemilu, melainkan rekayasa format pemilu. Yang dimaksud format pemilu adalah pengaturan jadwal penyelenggaraan berbagai jenis pemilu ke dalam satu waktu secara periodik. Berbeda dalam sistem parlementer yang hanya mengenal satu kali pemilu untuk memilih anggota parlemen, dalam sistem presidensial terdapat dua jenis pemilu, yakni pemilu parlemen dan pemilu presiden, atau pemilu anggota legislatif dan pemilu pejabat eksekutif. Menurut Cheibub dan Fiorina, salah satu faktor penyebab terjadinya pemerintahan terbelah adakah perbedaan waktu penyelenggaraan pemilu parlemen dengan pemilu presiden.

Oleh karena itu, demi menghindari pemerintahan terbelah mereka menyarankan agar pemilu parlemen dan pemilu presiden disamakan waktu penyelenggaraannya. Saran tersebut juga disampaikan oleh Lijphart (1994), yang menegaskan bahwa pemilu *concurrent election* atau pemilu serentak merupakan solusi untuk menghindari terjadinya pemerintahan terbelah. Sekali lagi, yang dimaksud pemilu serentak adalah penyelenggaraan pemilu parlemen dan pemilu presiden secara bersamaan dalam satu hari H pemilihan.

Apakah itu berarti, pemilu serentak bisa menghindari terjadinya pemerintahan terbelah? Atau dengan pertanyaan lain, apakah pemilu serentak mampu menciptakan pemerintahan kongruen, yakni pemerintahan presidensial di mana partai politik presiden atau koalisi partai politik pendukung presiden menguasai mayoritas parlemen? Kajian-kajian penyelenggaraan pemilu di negara-negara Amerika Latin menjawab positif pertanyaan tersebut. Bahkan, bukan hanya menghindari pemerintahan terbelah atau pemerintahan tidak kongruen, pemilu serentak juga berhasil menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen, meskipun pemilu parlemen menggunakan sistem proporsional. Apabila pemerintahan terbelah bisa dihindari dan fragmentasi partai politik bisa dikurangi, maka stabilitas pemerintahan terjaga dan efektivitas pemerintahan meningkat.

Sebelum menjelaskan tentang bekerjanya pemilu serentak dalam menghindari pemerintahan terbelah dan menyederhanakan sistem kepartaian, ada baiknya dijelaskan kembali secara singkat tentang sistem pemilu (yang sudah dibahas di Bab 3) dan disinggung sedikit tentang sistem kepartaian (yang akan dibahas di Bab 5).

Dalam pemilihan anggota parlemen, dikenal tiga sistem pemilu: pemilu mayoritarian, pemilu proporsional dan pemilu campuran. Sistem pemilu mayoritarian menyediakan satu kursi pada setiap daerah pemilihan atau *single-member constituency*, dan menggunakan metode suara terbanyak (mayoritas atau pluralitas) dalam menentukan calon terpilih. Sistem pemilu proporsional menyediakan banyak kursi pada setiap daerah pemilihan atau *multi-member constituency*, dan menggunakan metode proporsional (kuota atau divisor) dalam menentukan calon terpilih. Adapun sistem pemilu campuran menggabungkan dua ciri pokok tersebut.

Negara-negara penganut sistem pemerintahan parlementer, cukup satu kali menyelenggarakan pemilu, karena partai politik atau koalisi partai politik yang menang pemilu sehingga menguasai mayoritas parlemen, berhak membentuk pemerintahan. Ini berbeda dengan negara-negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial. Mereka harus menyelenggarakan pemilu presiden atau pemilu eksekutif, di samping pemilu parlemen atau pemilu legislatif. Dari sinilah problem pemerintahan terbelah itu muncul, manakala hasil pemilu parlemen tidak sejalan dengan pemilu presiden, atau partai politik atau koalisi

partai politik yang menguasai parlemen berbeda dengan partai politik yang menjadi presiden.

Pemilihan presiden mengenal dua sistem pemilu: pemilihan langsung (*popularly elected*) dan pemilihan tidak langsung (*electoral college*). Dalam sistem pemilihan langsung terdapat tiga varian: pertama, metode pluralitas di mana calon yang meraih suara terbanyak ditetapkan sebagai presiden terpilih; kedua, metode mayoritas dua putaran (*runoff*), di mana calon terpilih diharuskan mencapai 50% lebih, sehingga dilakukan pemilihan putaran kedua (*runoff*) yang diikuti peraih suara terbanyak pertama dan kedua jika tidak ada calon yang meraih 50% lebih; dan ketiga, metode *runoff with a reduced threshold*, seperti di Argentina dan Ekuador, calon dinyatakan terpilih apabila meraih 40% suara dengan jarak 10% suara dari calon kedua, serta di Nikaragua 35% suara dengan jarak 5% suara. Sementara dalam sistem pemilihan tidak langsung, pemilih di setiap daerah pemilihan atau provinsi atau negara bagian, memilih wakil-wakil yang secara formal kelak ditugaskan untuk memilih presiden. Itu artinya, seperti di Amerika Serikat, jika calon berhasil menempatkan 50% lebih wakil-wakilnya, maka mereka akan menjadi calon terpilih.

Penggunaan sistem pemilu legislatif berpengaruh langsung pada pembentukan sistem kepartaian di parlemen. Pada sistem pemilu mayoritarian cenderung menghasilkan sistem duapartai politik di parlemen, sedang pemilu proporsional cenderung menghasilkan sistem multipartai politik di parlemen. Sistem kepartaian dihitung berdasarkan konsentrasi kursi di parlemen, yang mana hal ini bisa ditentukan oleh jumlah partai politik relevan, yakni partai politik yang berpotensi membentuk koalisi atau oposisi.

Dalam hal ini Sartori (1976) membedakan lima sistem kepartaian: (1) sistem satupartai politik, terdapat 1 partai politik relevan; (2) sistem duapartai politik, terdapat 2 partai politik relevan; (3) sistem pluralisme moderat, terdapat 3, 4, atau 5 partai politik politik relevan, dan; (4) sistem pluralisme ekstrem, terdapat 6 atau lebih partai politik relevan. Konsep partai politik relevan ini kemudian diformulasi secara matematika oleh Laakso dan Taagepera (1979), sehingga muncul istilah jumlah efektif partai politik di parlemen, atau dikenal dengan Indeks *ENPP* (*effective number of parliamentary parties*). Banyaknya jumlah partai di parlemen dalam pengertian inilah (bukan jumlah partai politik dalam arti riil) yang berpengaruh terhadap efektivitas sistem presidensial.

Kembali ke pendapat Cheibub dan Fiorina, bahwa salah satu faktor penyebab terjadinya pemerintahan terbelah adalah perbedaan waktu penyelenggaraan pemilu parlemen dengan pemilu presiden. Lijphart juga menegaskan pemilu serentak adalah solusi untuk menghindari kemungkinan terbentuknya pemerintahan terbelah. Yang dimaksud pemilu serentak adalah penyelenggaraan pemilu parlemen dan pemilu presiden secara bersama dalam satu hari H pemilihan.

Penelitian Payne dkk (2002) memberikan bukti empirik, bahwa pemilu serentak mampu menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen. Dengan menggunakan indeks *ENPP*, terlihat bahwa penyelenggaraan pemilu serentak di 18 negara Amerika Latin dalam kurun 1978-2000, dapat menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen. Semua negara itu menggunakan sistem pemilu proporsional untuk memilih anggota parlemen dan menggunakan sistem pemilihan langsung untuk memilih presiden.

Sebelum penyelenggaraan pemilu serentak, sistem kepartaian negara-negara Amerika Latin adalah pluralisme ekstrem atau multipartai politik ekstrem (terdapat 6 atau lebih partai politik relevan). Namun setelah pemilu serentak, terjadi penyederhanaan sistem kepartaian secara bertahap sehingga hasil akhirnya adalah sebagai berikut: pertama, negara-negara yang menggunakan sistem pemilu presiden pemilihan langsung varian pluralitas, menghasilkan sistem kepartaian 2,7 atau sistem tigapartai politik; kedua, negara-negara yang menggunakan sistem pemilu presiden pemilihan langsung varian *runoff with a reduced threshold*, menghasilkan sistem kepartaian 3,19, atau sistem tigapartai politik, dan ketiga; negara-negara yang menggunakan sistem pemilu presiden pemilihan langsung varian mayoritas *runoff*, menghasilkan sistem kepartaian 4,02 atau sistem empatpartai politik.

Dalam pemilu presiden varian pluralitas, di mana presiden terpilih ditetapkan berdasar suara terbanyak, pemilu serentak mendorong partai politik, khususnya partai menengah dan partai politik kecil, untuk menggalang koalisi sebelum pemilu. Dorongan ini akan semakin kuat jika jumlah partai politik dan calon presiden dibatasi. Berdasar banyak penelitian, pemilu presiden varian pluralitas jika dibarengkan dengan pemilu parlemen akan menghasilkan konsentrasi sistem kepartaian paling tinggi.

Dalam pemilu presiden varian *runoff with a reduced threshold*, di mana presiden terpilih ditetapkan cukup dengan 40% suara dengan jarak

10% suara dengan pemenang kedua, pemilu serentak memberikan efek pembatasan jumlah calon presiden dan partai politik peserta pemilu parlemen. Selain membuka peluang lebih besar bagi calon presiden

Dalam pemilu presiden varian mayoritas, di mana presiden terpilih harus meraih 50% lebih suara, pemilu serentak menghasilkan efek lemah terhadap keterpilihan presiden yang disertai dukungan rendah parlemen. Varian ini tidak memberikan dorongan kuat kepada partai politik untuk berkoalisi sebelum putaran pemilihan pertama, karena masih terdapat kesempatan berkoalisi pada putaran kedua. Partai politik lebih fokus pada putaran pertama untuk merebut kursi legislatif demi meningkatkan posisi tawar di hadapan dua calon presiden yang lolos putaran kedua. Akibatnya, sistem kepartaian yang terbentuk masih banyak, meskipun jauh lebih sedikit jika pemilu parlemen dan pemilu presiden tidak diselenggarakan secara serentak (Tabel 5.2).

Penelitian Payne dkk menunjukkan bahwa pemilu serentak berhasil menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen. Sama-sama menggunakan sistem pemilu proporsional, konsentrasi paling tinggi terjadi pada pemilu presiden varian pluralitas, disusul varian *runoff with reduced threshold*, baru mayoritas *runoff*. Meskipun pemilu serentak dalam pemilu presiden varian mayoritas *runoff* masih menghasilkan sistem empatpartai politik (masuk kategori pluralisme moderat versi Sartori), namun sistem kepartaian ini lebih sederhana daripada hasil pemilu tidak serentak yang membentuk sistem enampartai politik (masuk kategori pluralisme ekstrem versi Sartori).

TABEL 5.2 PEMILU SERENTAK DAN PENYEDERHANAAN SISTEM KEPARTAIAN

SISTEM PEMILU PRESIDEN	PEMILU SERENTAK	PEMILU TIDAK SERENTAK
Pluralis	1	3
Run-off with Reduced Threshold	2	4
Mayoritas Run-off	4	6

SUMBER: PAYNE ET AL., *DEMOCRACIES IN DEVELOPMENT: POLITICS AND REFORM IN AMERICAN LATIN*, 2002.
CATATAN: SKOR 1 PALING TERKONSENTRASI, 6 PALING TIDAK TERKONSENTRASI.

Namun penyederhanaan sistem kepartaian di parlemen yang dihasilkan oleh pemilu serentak belum memecahkan masalah utama

stabilitas dan efektivitas pemerintahan presidensial, yaitu pemerintahan terbelah. Oleh karena itu, pertanyaan yang harus dijawab adalah, apakah pemilu serentak mampu menghindari pemerintahan terbelah atau membentuk pemerintahan kongruen, di mana presiden terpilih mendapat dukungan mayoritas parlemen? Ternyata penelitian Payne dkk menjawab positif. Penelitian itu menunjukkan pemilu serentak tidak hanya berhasil menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen, tetapi juga berkecenderungan besar menghindarkan pemerintahan terbelah.

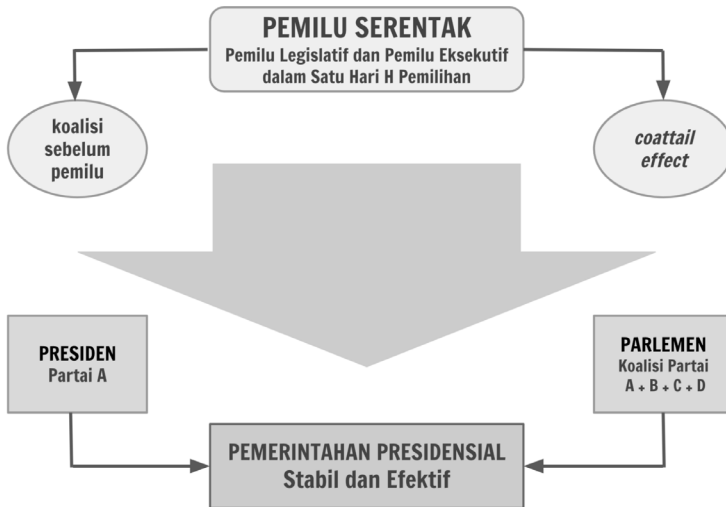
Mengapa pemilu serentak dapat atau berkecenderungan besar menghindari terbentuknya pemerintahan terbelah? Setidaknya ada dua faktor penyebab: pertama, keterpaksaan partai-partai melakukan koalisi sebelum pemilu; kedua, terjadinya *coattail effect*, di mana preferensi calon presiden mengarahkan pemilihan partai politik yang mengusung calon presiden tersebut.

Faktor pertama yang menyebabkan pemilu serentak mampu menghindarkan terbentuknya pemerintahan terbelah adalah keterpaksaan partai-partai politik untuk menggalang koalisi lebih dini sebelum pemilu. Pada pemilu presiden varian pluralitas, partai-partai politik tidak punya ruang untuk menunda pembentukan koalisi, karena tidak ada pemilu putaran kedua. Namun pada pemilu presiden varian *runoff with reduced threshold* dan mayoritas *runoff*, partai-partai politik masih punya peluang menunda pembentukan koalisi menjelang putaran kedua. Tetapi peluang itu tidak dimanfaatkan apabila partai-partai politik berhasil menetapkan calon presiden yang potensi keterpilihannya tinggi hanya dalam satu putaran, karena mereka menyadari adanya *coattail effect* yang mempengaruhi perilaku pemilih.

Menurut Shugart, pemilu serentak menimbulkan *coattail effect* yaitu kecenderungan di mana pemilihan presiden dan keterpilihannya, berpengaruh terhadap pemilihan dan keterpilihan anggota parlemen. Maksudnya, keterpilihan Calon Presiden A akan memengaruhi keterpilihan calon anggota parlemen dari partai politik atau koalisi partai politik yang mengajukan Calon Presiden A. Artinya, dalam pemilu serentak, pemilih akan memilih presiden sekaligus partai politik atau koalisi partai politik pendukung presiden. Ini terjadi karena pemilih merasa memilih presiden atau pemilihan presiden dianggap lebih penting daripada memilih anggota parlemen atau pemilihan anggota parlemen. Sikap pemilih tersebut sebetulnya juga sama dengan sikap

partai politik, yaitu mengutamakan kemenangan pemilihan presiden agar kelak (ikut) menguasai eksekutif.

GAMBAR 5.1: PEMILU SERENTAK DAN EFEKTIVITAS PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL



Coattail effect sesungguhnya merupakan gejala perilaku pemilih yang dikondisikan oleh sistem pemilihan. Setidaknya ada empat faktor yang mempengaruhi kuat-tidaknya *coattail effect* dalam pemilu serentak: (1) perbedaan kebijakan calon presiden dengan calon anggota parlemen; (2) kekuatan personal calon presiden dan calon anggota legislatif; (3) struktur politik dan fraksionalisasi partai politik, dan; (4) jumlah *turn out* pemilih. Akibat faktor-faktor tersebut, partai politik menengah atau bahkan kecil bisa menjadi partai politik besar, atau partai politik besar lebih mendominasi parlemen, karena mereka mengajukan calon presiden yang menjadi preferensi pemilih.

Dengan keterpaksaan partai-partai politik membangun koalisi sebelum pemilu dan *coattail effect* yang mempengaruhi perilaku pemilih, maka pemilu serentak menjadi instrumen teknis pemilu yang berhasil menghindarkan terbentuknya pemerintahan terbelah dalam sistem presidensial (Gambar 5.1).

D. KOMPLEKSITAS SISTEM SEMIPRESIDENSIAL

Globalisasi demokrasi pasca-Perang Dunia II yang semakin menguat setelah rezim komunis runtuh, mendorong negara-negara di dunia saling belajar dalam membangun sistem pemerintahan yang stabil dan efektif. Di negara-negara pengguna sistem parlementer terjadi presidensialisasi sistem parlementer; sedang di negara-negara pengguna sistem presidensial terjadi parlementerisasi sistem presidensial. Presidensialisasi sistem parlementer terjadi melalui pengadopsian ciri-ciri sistem presidensial ke dalam sistem parlementer; sedang parlementerisasi sistem presidensial terjadi melalui pengadopsian ciri-ciri sistem parlementer ke dalam sistem presidensial. Presidensialisasi sistem parlementer dan parlementerisasi sistem presidensial dilakukan melalui inovasi konstitusi serta inovasi sistem dan format pemilu.

Model pemerintahan parlementer Inggris (*Westminster System Model*), yang ditopang oleh sistem duapartai politik atau sistem tigapartai politik hasil pemilu mayoritarian varian *FPTP*, berkembang menjadi model pemerintahan parlementer Eropa (*Western European Parliamentary Model*) yang ditopang oleh sistem multipartai politik hasil pemilu proporsional yang sudah dimodifikasi. Meski mempertahankan sistem presidensial, negara-negara Amerika Latin tetap menolak mengikuti jejak Amerika Serikat yang stabil dengan sistem presidensial bersama sistem duapartai politik hasil pemilu mayoritarian varian *FPTP*. Negara-negara Amerika Latin mempertahankan sistem multipartai politik hasil pemilu proporsional, tetapi melakukan perubahan format pemilu atau jadwal pemilu guna mendorong koalisi dan menghindari pemerintahan terbelah.

Jika di negara-negara pengguna sistem parlementer terjadi presidensialisasi sistem parlementer dan di negara-negara pengguna sistem presidensial terjadi parlementarisme sistem presidensial, bagaimana dengan negara-negara pengguna sistem campuran atau semipresidensial? Bukankah sistem semipresidensial bertujuan menyatukan kekuatan atau kelebihan sistem presidensial dan sistem parlementer? Bagaimana masalah-masalah yang muncul dari sistem gabungan ini? Apabila kekuatan atau kelebihan sistem presidensial dan sistem parlementer sudah disatukan, apa masih diperlukan inovasi lagi? Pertanyaan-pertanyaan tersebut akan dijawab dengan melacak kembali kelahiran dan perkembangan sistem semipresidensial.

Kegagalan pemerintahan parlementer Prancis dalam menghadapi gejolak politik koloni-koloninya di Afrika menyadarkan para elit politik untuk menata kembali pemerintahan agar lebih kuat, stabil, efektif, dan responsif. Pendudukan gedung pemerintahan Prancis oleh milisi Aljazair pada 13 Mei 1958 adalah bukti nyata betapa lemah pemerintah Prancis. Krisis ini mengantarkan Jenderal Charles de Gaulle tampil ke permukaan. Setelah berhasil meredam gerakan antikolonial, de Gaulle tidak hanya diangkat parlemen menjadi perdana menteri tetapi juga mendapat mandat untuk menyusun konstitusi baru. Konstitusi baru diperlukan agar Prancis lepas dari kemungkinan terulangnya kembali pertikaian politik internal yang membuat pemerintah lemah.

De Gaulle menyebut sumber krisis politik dan kelemahan pemerintahan Prancis adalah ulah para politisi multipartai politik di parlemen. Namun de Gaulle tidak mungkin mematikan pluralisme dan dinamika politik parlemen, sebab jika itu dilakukan berarti melanggar prinsip demokrasi yang diagungkan Revolusi Prancis. Yang diusulkan de Gaulle adalah membentuk eksekutif kuat dengan tetap mempertahankan sistem parlementer. Maka lahirlah model pemerintahan campuran melalui konstitusi baru yang disahkan Referendum 1958. Pada 21 Desember 1958 de Gaulle dipilih menjadi presiden oleh lembaga perwakilan yang disebut *college of deputies*. Namun demi menjamin posisi presiden lebih kuat maka berdasarkan Perubahan Konstitusi 1962, presiden kemudian dipilih rakyat melalui pemilu. Dengan demikian lahirlah sistem pemerintahan semipresidensial di Prancis, dengan karakter pokok *dual executive*.

Setelah Prancis menetapkan penggunaan sistem semipresidensial, sampai akhir 1960-an sistem ini diikuti oleh delapan negara, lalu akhir 1980-an bertambah delapan negara lagi. Sistem ini mengalami puncak penyebaran pada dekade 1990-an menyusul runtuhnya rezim komunis Yugoslavia dan Uni Soviet, karena banyak negara baru pecahan dua negara tersebut menggunakan sistem semipresidensial. Menurut Arsil (2017: 27), hingga 2010 terdapat 53 negara pengguna semipresidensial, sebagian besar adalah negara-negara bekas koloni Prancis dan pecahan Yugoslavia dan Uni Soviet. Banyaknya negara pengguna sistem semipresidensial berarti banyak juga variannya sebab tidak semua negara mau menjiplak begitu saja model pemerintahan semipresidensial Prancis.

Menurut Duverger (1995: 150-154), sistem semipresidensial memiliki tiga unsur yang saling terkait: pertama, presiden dipilih langsung

oleh rakyat melalui pemilu; kedua, presiden memiliki kekuasaan konstitusional yang cukup besar; dan ketiga, perdana menteri dan kabinet yang memegang kekuasaan eksekutif selama tidak ditentang oleh parlemen. Dalam praktik, Duverger menyebut adanya tiga varian sistem semipresidensial: pertama, negara dengan presiden sebagai boneka, seperti Austria dan Irlandia; kedua, negara dengan presiden sangat berkuasa, seperti Prancis dan Rusia; dan ketiga, negara dengan kekuasaan presiden dan perdana menteri relatif seimbang, seperti Finlandia dan Portugal.

Sementara itu Shugart dan Carey (1992), membedakan sistem semipresidensial ke dalam dua kelompok besar, yaitu *president parliamentary* dan *premier presidential*. Negara-negara penganut *president parliamentary* memberi kekuasaan konstitusional presiden lebih besar sehingga perdana menteri selain bertanggungjawab kepada parlemen juga bertanggungjawab kepada presiden. Prancis dan Rusia masuk kategori ini. Sedangkan negara-negara pengguna *premier presidential* memberi kekuasaan konstitusional kepada presiden terbatas, dan sebaliknya memberi kekuasaan konstitusional perdana menteri lebih besar sehingga secara kelembagaan hanya bertanggung jawab kepada parlemen. Austria dan Islandia masuk kategori ini.

Meskipun presiden dipilih rakyat melalui pemilu, pada model *premier presidential* peran presiden lebih banyak sebagai simbol sebagaimana peran kepala negara dalam sistem parlementer. Hanya saja dalam situasi tertentu, sebagaimana diatur dalam konstitusi, demi keamanan nasional presiden bisa menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan yang gagal dijalankan oleh perdana menteri. Sementara pada model *president parliamentary* presiden memegang kekuasaan besar karena dialah yang mengangkat perdana menteri dan kabinetnya, meskipun pengangkatan itu harus sepersetujuan parlemen. Presiden mengarahkan jalannya pemerintahan sehari-hari yang dipimpin perdana menteri agar tidak terjebak dalam pertikaian partisan parlemen. Pada titik inilah, dengan adanya *dual executive*, Sartori (1997: 123-125) menyebut dalam sistem semipresidensial bisa terjadi *cohabitation government* atau pemerintahan kohabitasi.

Pemerintahan kohabitasi dalam sistem semipresidensial muncul manakala presiden dan perdana menteri berasal dari partai politik yang berbeda. Hal ini terjadi karena presiden dipilih melalui pemilu

sementara perdana menteri diangkat oleh mayoritas parlemen yang dihasilkan pemilu juga. Dalam situasi demikian maka presiden harus terus bekerjasama dengan parlemen guna menghindari stagnasi pemerintahan akibat perbedaan pandangan dan kepentingan dengan partai politik yang menguasai mayoritas parlemen. Pemerintahan kohabitasi dalam sistem semipresidensial situasinya kurang lebih sama dengan pemerintahan terbelah (*divided government*) dalam sistem presidensial.

Pertanyaannya adalah, jika stabilitas dan efektivitas pemerintahan terbelah dalam sistem presidensial dapat diatasi dengan rekayasa format pemilu, yaitu dengan cara menyerentakkan penyelenggaraan pemilu presiden dan pemilu parlemen dalam satu hari H pemilihan, apakah cara serupa dapat diberlakukan dalam sistem semipresidensial? Untuk menjawab pertanyaan ini perlu diikuti pengalaman Prancis.

Sejak menggunakan sistem semipresidensial pada 1962 hingga 2002, masa jabatan presiden Prancis berubah-ubah: 7 tahun (1962-1969), 5 tahun (1969-1974), dan 7 tahun lagi (1974-1981, 1981-1988, 1988-1995, dan 1995-2002). Sesuai dengan masa jabatan, sampai 2002, Prancis sudah menggelar 6 pemilu presiden: 1962, 1969, 1974, 1981, 1988, 1995, dan 2002. Sementara dalam kurun waktu yang sama Prancis telah menggelar 11 pemilu parlemen (Majelis Nasional): 1962, 1969, 1973, 1978, 1981, 1986, 1988, 1993, 1997, 2002. Dalam kurun tersebut sempat terjadi tiga kali pemerintahan kohabitasi, yakni 1986-1988, 1993-1995, dan 1995-1997. Data itu menunjukkan kesamaan dengan sistem presidensial, di mana perbedaan waktu penyelenggaraan pemilu presiden dengan pemilu parlemen menghasilkan pemerintahan terbelah, sedang dalam sistem semipresidensial, perbedaan waktu penyelenggaraan pemilu presiden dan parlemen menghasilkan pemerintahan kohabitasi (Tabel 5.3).

TABEL 5.3: JADWAL PEMILU DAN MASA PEMERINTAHAN KOHABITASI PRANCIS

PEMILU PRESIDEN	PEMILU MAJELIS NASIONAL	PEMERINTAHAN KOHABITASI
1962	1962	
1969	1969	
	1973	

PEMILU PRESIDEN	PEMILU MAJELIS NASIONAL	PEMERINTAHAN KOHABITASI
1974		
	1978	
1981	1981	
	1986	1986-1988
1988	1988	
	1993	1993-1995
1995		1995-1997
	1997	
2002	2002	
2007	2007	
2012	2012	
2017	2017	

SUMBER: DIOLAH DARI WIKIPEDIA.

Hasil pemilu presiden dan pemilu parlemen 1962-2002 bisa dibandingkan dengan hasil pemilu presiden dan pemilu parlemen 2002-2017. Sepanjang 2002-2017 penyelenggaraan pemilu presiden dan pemilu parlemen di Prancis tidak bisa disebut pemilu serentak, sebab meski diselenggarakan dalam tahun yang sama, tetapi berjalan beriringan dalam selang waktu satu bulan. Pemilu presiden pada April (putaran pertama) dan Mei (putaran kedua), lalu pemilu parlemen pada Juni (putaran pertama dan putaran kedua), Meskipun tidak bisa disebut sebagai pemilu serentak, hasil pemilu presiden dan pemilu parlemen yang hampir bersamaan waktunya ternyata berhasil menghindari terbentuknya pemerintahan kohabitasi. Inilah pengalaman Prancis dalam dua dekade terakhir dalam menciptakan sistem semipresidensial yang stabil dan efektif.

Kompleksitas sistem semipresidensial memang tidak mudah melakukan inovasi pemilu jika dibandingkan dengan sistem parlementer dan sistem presidensial. Prancis beberapa kali mengubah masa jabatan presiden, dari tujuh tahun menjadi lima tahun, lalu kembali ke tujuh tahun dan sejak 2002 menjadi lima tahun lagi. Kepastian masa

jabatan presiden (*fixed term*) memang menjadi karakter utama sistem presidensial maupun semipresidensial. Masa jabatan parlemen (Majelis Nasional) juga berubah-ubah, salah satunya adalah pengadopsian ciri sistem parlementer di mana presiden dan atau perdana menteri bisa membubarkan parlemen. Perubahan-perubahan masa jabatan parlemen ini juga mengganggu stabilitas dan efektivitas pemerintahan, sehingga masa jabatan parlemen akhirnya disamakan dengan masa jabatan presiden menjadi lima tahun. Penyamaan masa jabatan lima tahun ini (*fixed term*) memudahkan pengaturan jadwal pemilu sehingga sejak 2002 pemilu presiden dan pemilu parlemen diselenggarakan dalam tahun yang sama tapi selisih waktu satu bulan.

Tradisi Prancis menggunakan sistem mayoritarian varian *TRS* juga menimbulkan kompleksitas tersendiri. Sistem *TRS* mengharuskan pemenang meraih suara 50%+1, dan jika tidak ada calon yang berhasil meraih suara 50%+1 maka dilakukan pemilu putaran kedua yang diikuti oleh calon peraih suara terbanyak pertama dan kedua. Dalam pemilu presiden, sistem ini membuka kesempatan dua kali bagi partai politik untuk membangun koalisi: (1) saat sebelum pemilu; (2) saat setelah pemilu putaran pertama atau saat menjelang pemilu putaran kedua. Keleluasaan ini menyebabkan calon presiden berjumlah banyak. Peraih suara terbanyak pada putaran pertama belum tentu jadi pemenang putaran kedua karena bergantung pada pembangunan koalisi dan sikap pemilih.

Mengapa Prancis meski telah menetapkan masa jabatan presiden dan anggota parlemen sama-sama lima tahun, tetapi tidak menyelenggarakan pemilu serentak dalam satu hari H pemilihan? Mengapa pemilu presiden digelar lebih dahulu, baru sebulan kemudian digelar pemilu parlemen? Terlepas dari berbagai kalkulasi politik saat menetapkan jadwal pemilu yang berurutan sejak Pemilu 2002 tersebut, pemilu parlemen yang menggunakan sistem *TRS* dan diselenggarakan setelah pemilu presiden, memang membuka ruang lebar bagi partai politik kecil untuk meraih kursi di daerah pemilihan tertentu mengingat sikap pemilih sudah terlepas dari pengaruh pemilu presiden. Format pemilu ini membuat pluralitas parlemen Prancis tetap terjaga meskipun mayoritas kursi dikuasai oleh dua atau tiga partai politik. Dengan cara demikian, pemilu Prancis juga berhasil menjaga integrasi politik.

E. KONEKTIVITAS PEMERINTAH NASIONAL DAN SUBNASIONAL

Bagian sebelumnya sudah membahas, bahwa hubungan kekuasaan secara horisontal antara legislatif dan eksekutif menghasilkan sistem pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan presidensial, dan sistem pemerintahan semipresidensial. Sedang hubungan kekuasaan secara vertikal antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam negara kesatuan, dan hubungan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian dalam negara federasi menghasilkan sistem pemerintahan nasional.

Negara kesatuan membagi wilayahnya ke dalam region, provinsi, metropolitan, kota, kabupaten, distrik, desa, dan lain-lain, yang masing-masing memiliki pemerintahan dengan kewenangan terbatas sebagaimana diberikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan negara federal terdiri dari sejumlah negara bagian, yang mana setiap negara bagian membagi wilayahnya ke dalam metropolitan, kota, kabupaten, distrik, desa, dan lain-lain yang masing-masing memiliki pemerintahan dengan kewenangan diatur konstitusi negara bagian. Baik di negara kesatuan maupun negara federal, bagian wilayah-wilayah yang memiliki pemerintahan sendiri itu biasa disebut wilayah subnasional.

Hubungan antara pemerintah nasional (dalam negara kesatuan disebut pemerintah pusat, dalam negara federal disebut pemerintah federal) dengan pemerintah subnasional sangat kompleks mengingat tingkatan, jumlah, bentuk, dan jenisnya sangat banyak. Oleh karena itu pembahasan tentang hubungan pemerintah nasional dengan pemerintah subnasional dibatasi pada pemerintah subnasional tingkat pertama, yaitu pemerintah provinsi (termasuk metropolitan) pada negara kesatuan dan pemerintah negara bagian pada negara federal. Pembatasan ini bertujuan untuk memudahkan pencarian bentuk-bentuk rekayasa pemilu dalam menghadapi masalah yang muncul di antara keduanya.

Apabila dalam sistem parlementer terdapat masalah pemerintahan minoritas (*minority government*), dalam sistem presidensial terdapat masalah pemerintahan terbelah (*divided government*), dan dalam sistem semipresidensial terdapat masalah pemerintahan kohabitasi (*cohabitation government*), maka dalam sistem pemerintahan nasional, khususnya hubungan antara pemerintah nasional dengan pemerintah subnasional terdapat masalah pemerintahan terputus (*unconnected*

government). Pemerintahan terputus terjadi manakala partai politik atau koalisi partai politik yang menguasai pemerintah pusat/federal tidak sama dengan partai politik atau koalisi partai politik yang menguasai pemerintah provinsi/negara bagian. Jelasnya, pemerintahan terputus terjadi ketika Partai A menguasai pemerintah pusat/federal sedang Partai Z menguasai pemerintah provinsi/negara bagian, atau koalisi Partai A, Partai B, dan Partai C menguasai pemerintah pusat/federal, sedangkan koalisi Partai X, Partai Y, dan Partai Z menguasai pemerintah provinsi/negara bagian.

Sama dengan sifat pemerintahan minoritas, pemerintahan terbelah, dan pemerintahan kohabitasi, pemerintahan terputus juga mengganggu stabilitas dan efektivitas pemerintahan. Bahkan pemerintahan terputus bisa berkembang menjadi konflik berkepanjangan sehingga mengancam integrasi politik. Kasus-kasus separatisme sering berawal dari sini. Dalam negara demokrasi konflik yang disebabkan oleh pemerintahan terputus sering tidak mudah diselesaikan. Sebab perbedaan ini tidak saja berasal dari program, pandangan, dan ideologi, tetapi juga oleh janji kampanye yang ditawarkan partai politik kepada pemilih. Partai politik menyadari, jika janji kampanyenya tidak dipenuhi maka mereka tidak akan dipilih lagi pada pemilu berikutnya.

Apabila pemerintahan terputus bersumber dari perbedaan partai politik atau koalisi partai politik yang memerintah, sementara partai politik atau koalisi partai politik yang menguasai pemerintah pusat/federal dan pemerintah provinsi/negara bagian sama-sama dipilih melalui pemilu, bisakah rekayasa pemilu dilakukan untuk menghindari terbentuknya pemerintah terputus? Pertanyaan ini relevan mengingat rekayasa sistem pemilu berhasil menghindari terbentuknya pemerintahan minoritas dalam sistem parlementer, sementara rekayasa format pemilu berhasil menghindarkan terbentuknya pemerintahan terbelah dalam sistem presidensial dan pemerintahan kohabitasi dalam sistem semipresidensial.

Tidak mudah menjawab pertanyaan tersebut mengingat pemerintahan provinsi/negara bagian sangat beragam jumlah, bentuk, dan jenisnya. Oleh karena itu perlu dilakukan pemetaan atas berbagai kemungkinan model pemerintahan provinsi/negara bagian, dengan cara mengombinasikan sistem pemerintahan (parlementer, presidensial, dan semipresidensial) dengan susunan negara (kesatuan

dan federal). Kombinasi sistem pemerintahan dengan susunan negara itu menghasilkan 18 model pemerintahan provinsi/negara bagian. Yang dimaksud model pemerintahan provinsi/negara bagian adalah pengadopsian ciri-ciri pokok sistem parlementer, sistem presidensial, dan sistem semipresidensial ke dalam sistem pemerintahan provinsi/negara bagian (Tabel 5.4).

TABEL 5.4: KOMBINASI MODEL PEMERINTAHAN DAERAH/NEGARA BAGIAN

SUSUNAN NEGARA	SISTEM PEMERINTAHAN PARLEMENTER	SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL	SISTEM PEMERINTAHAN SEMIPRESIDENSIAL
Kesatuan	[1] Model Pemerintah-an Parlementer [2] Model Pemerintah-an Presidensial [3] Model Pemerin-tahan Semipresidensial	[7] Model Pemerintah-an Parlementer [8] Model Pemerintah-an Presidensial [9] Model Pemerin-tahan Semipresidensial	[13] Model Pemerintah-an Parlementer [14] Model Pemerintah-an Presidensial [15] Model Pemerintah-an Semipresidensial
Federasi	[4] Model Pemerintah-an Parlementer [5] Model Pemerin-tahan Presidensial [6] Model Pemerintah-an Semipresidensial	[10] Model Pemerintah-an Parlementer [11] Model Pemerin-tahan Presidensial [12] Model Pemerintah-an Semipresidensial	[16] Model Pemerin-tahan Parlementer [17] Model Pemerintah-an Presidensial [18] Model Pemerintah-an Semipresidensial

Pertama, jika pemerintah provinsi/negara bagian terdiri dari parlemen daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilu, lalu parlemen daerah mengangkat kepala eksekutif daerah, maka masuk kategori model parlementer: [1], [4], [7], [10], [13], dan [16]. Kedua, jika pemerintah provinsi/negara bagian terdiri dari parlemen daerah dan kepala eksekutif daerah sama-sama dipilih melalui pemilu maka masuk kategori model presidensial: [2], [5], [8], [11], [14], dan [17]. Dan ketiga, jika pemerintah provinsi/negara bagian terdiri dari parlemen daerah

dan kepala eksekutif daerah sama-sama dipilih pemilu, lalu parlemen dan kepala eksekutif mengangkat kepala eksekutif harian, maka masuk model semipresidensial: [3], [6], [9], [12], [15], dan [18].

Sekali lagi, 18 model pemerintahan provinsi/negara bagian tersebut merupakan penyederhanaan dari berbagai kemungkinan model pemerintahan provinsi/negara bagian. Kenyataannya pemerintahan subnasional tingkat pertama ini lebih kompleks daripada sekadar pengadopsian ciri-ciri pokok sistem pemerintahan (parlementer, presidensial, dan semipresidensial). Namun pemodelan tersebut membantu menjawab, rekayasa pemilu macam apa yang mungkin bisa dilakukan untuk menghindari terbentuknya pemerintahan terputus.

Pertama, model-model parlementer (kolom pertama). Inggris, Italia, dan Irlandia adalah negara kesatuan yang menggunakan model parlementer ([1]); lalu Belgia, India, dan Malaysia adalah negara federal yang menggunakan model parlementer juga ([4]). Di negara-negara pengguna sistem parlementer tingkat nasional/federal, jarang ditemukan pemerintahan provinsi/negara bagiannya menggunakan model presidensial ([2] dan [5]), atau semi presidensial ([3] dan [6]). Secara umum sistem parlementer pemerintahan nasional/federal diduplikasi oleh pemerintahan provinsi/negara bagian, meski dalam perkembangan terakhir Walikota London sejak 2000 dipilih melalui pemilu.

Lantas, rekayasa pemilu macam apa yang bisa dilakukan untuk menghindari terbentuknya pemerintahan terputus antara pemerintah parlementer nasional/federal dengan pemerintah parlementer provinsi/negara bagian? Rekayasa sistem pemilu bisa dilakukan dengan membentuk daerah pemilihan parlemen provinsi/negara bagian sama dengan atau menjadi bagian dari daerah pemilihan parlemen nasional/federal. Namun dalam hal ini *coattail effect* yang diharapkan tidak akan maksimal jika pemilu parlemen nasional/federal dan pemilu provinsi/negara bagian tidak diselenggarakan bersamaan waktunya.

Masalahnya, pemilu parlemen nasional/federal dan pemilu parlemen provinsi/negara bagian sulit dibarengkan waktu penyelenggaraanya. Sebab, pemilu bersamaan waktu tidak sesuai dengan karakter sistem parlementer, yang harus menggelar pemilu sewaktu-waktu setelah parlemen dibubarkan. Sistem ini tidak mengenal masa jabatan tetap, meski diatur masa kerja maksimal parlemen. Pemilu anggota parlemen pusat/federal maupun parlemen provinsi/negara bagian

bisa diselenggarakan setiap waktu. Dengan demikian rekayasa format pemilu, dengan membarengkan waktu penyelenggaraan pemilu parlemen nasional dan parlemen provinsi/negara bagian, tidak mungkin dilakukan.

Itulah sebabnya mengapa dalam negara kesatuan, di mana pemerintah pusat maupun pemerintah provinsi sama-sama menggunakan sistem parlementer, sering terjadi ketegangan di antara keduanya. Pemerintah Partai Konservatif Inggris misalnya, pada 1980-an dan 1990-an melakukan restrukturisasi pemerintah subnasional (yang banyak dikuasai Partai Buruh) karena dianggap menghalangi kebijakan nasional. Tindakan pemerintah Partai Konservatif tersebut dimungkinkan karena dalam negara kesatuan, pemerintah nasional memiliki kewenangan penuh untuk menyerahkan atau mencabut kewenangan pemerintah subnasional. Situasi ini berbeda dengan India yang merupakan negara federal. Konflik antara pemerintah federal dengan pemerintah negara bagian sering diselesaikan oleh Mahkamah Agung.

Kedua, model-model presidensial (kolom kedua). Chile, Colombia, dan Peru adalah negara kesatuan yang menggunakan sistem presidensial ([8]); lalu Amerika Serikat, Brasil, dan Mexico adalah negara federal yang menggunakan sistem presidensial ([11]). Di negara-negara pengguna sistem presidensial tingkat nasional/federal, jarang sekali ditemukan pemerintah provinsi/negara bagiannya menggunakan model parlementer ([7]) dan [10]), atau semipresidensial ([9] dan [12]). Ini berarti sistem presidensial yang digunakan pemerintah nasional/federal diduplikasi di daerah/negara bagian.

Kondisi tersebut memudahkan rekayasa format pemilu sebagaimana pemilu serentak presiden dan parlemen nasional untuk menghindari pemerintahan terbelah. Pengalaman negara-negara Amerika Latin dalam dua dekade terakhir, ternyata tidak hanya menggunakan pemilu serentak untuk menghindari pemerintahan terbelah di tingkat pusat/federal, tetapi juga untuk menghindari pemerintahan terbelah di tingkat provinsi/negara bagian, sekaligus menghindari pemerintahan terputus antara pemerintah pusat/federal dengan pemerintah provinsi/negara bagian. Untuk yang terakhir ini negara-negara Amerika Latin menggelar pemilu serentak provinsi/negara bagian atau pemilu serentak lokal.

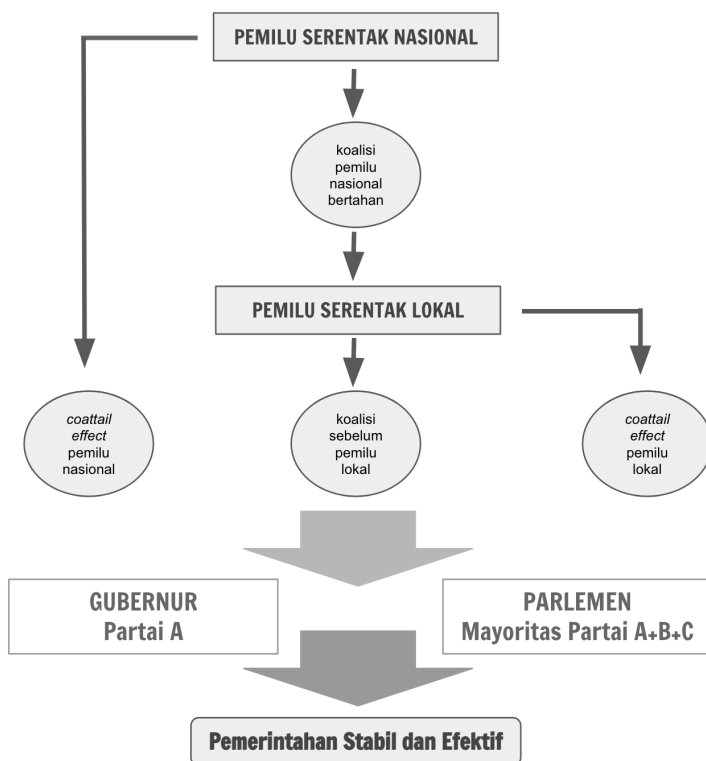
Jadi, guna menghindari pemerintahan terbelah tingkat pusat/federal digelar pemilu serentak nasional, dan guna menghindari pemerintahan

terbelah tingkat daerah/negara bagian digelar pemilu serentak lokal. Pemilu serentak nasional adalah pemilu presiden dan pemilu parlemen pusat/federal yang diselenggarakan pada hari H yang sama, sedangkan pemilu serentak lokal adalah pemilu gubernur dan pemilu parlemen provinsi/negara bagian yang diselenggarakan pada hari H yang sama. Pemisahan pemilu nasional dari pemilu lokal dengan rentang waktu satu sampai dua tahun, ternyata berhasil menghindari terbentuknya pemerintahan terputus. Kajian Samuel (2000) di Brasil, Magar (2000) di Mexico, dan Payne dkk (2002) di 18 negara Amerika Latin mengonfirmasi hal ini.

Mengacu pada pengalaman Brasil dan Mexico tersebut, meskipun pemilu serentak nasional diselenggarakan secara terpisah dengan pemilu serentak lokal, namun *coattail effect* dari pemilu nasional masih bekerja, karena kemenangan calon presiden pada pemilu serentak nasional masih berdampak pada kemenangan calon gubernur pada pemilu serentak lokal yang berasal dari partai politik atau koalisi partai politik yang mengajukan calon presiden terpilih pada pemilu serentak nasional. Pengaruh itu semakin kuat jika jarak waktu antara pemilu serentak nasional dengan pemilu serentak lokal semakin sempit. Selain itu, pemilu serentak menciptakan *coattail effect* tersendiri sebagai dampak dari penetapan calon gubernur oleh koalisi partai politik lokal. Oleh karena itu, Samuel dan Magar menyimpulkan dampak dari dua *coattail effect* pada pemilu serentak lokal justru lebih kuat daripada pemilu serentak nasional.

Sejauh pemerintah pusat/federal tidak melakukan kesalahan fatal dalam menjalankan roda pemerintahan, hasil pemilu serentak lokal cenderung sama dengan hasil pemilu serentak nasional. Hal ini terjadi karena koalisi partai politik yang memenangkan pemilu serentak nasional akan tetap mempertahankan koalisinya dalam menghadapi pemilu serentak lokal. Pemilu serentak lokal memaksa partai-partai politik tingkat lokal untuk sedini mungkin menggalang koalisi guna memperbesar peluang meraih jabatan eksekutif maupun legislatif lokal. Tentu saja bagi partai-partai politik lokal, yang paling mudah dilakukan sekaligus menjamin kemenangan adalah mempertahankan koalisi pemilu nasional untuk menghadapi pemilu serentak lokal.

GAMBAR 5.2: PEMILU SERENTAK NASIONAL DAN PEMILU SERENTAK LOKAL SERTA EFEKTIVITAS PEMERINTAHAN LOKAL



Dengan demikian penyelenggaraan pemilu serentak lokal tidak hanya berhasil menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen provinsi/negara bagian, tetapi juga menghindari terbentuknya pemerintahan terbelah tingkat provinsi/negara bagian. Yang tidak kalah penting, pemisahan penyelenggaraan pemilu serentak nasional dengan pemilu serentak lokal dalam selang waktu satu sampai dua tahun mampu menghindari terbentuknya pemerintahan terputus (Gambar 5.2).

Secara teori, upaya menghindari pemerintahan terputus pada semua tingkat pemerintahan, bisa dilakukan melalui pemilu serentak total nasional. Maksudnya pemilu presiden, pemilu gubernur, dan kepala daerah lainnya dibarengkan dengan penyelenggaraan pemilu parlemen

pusat/federal, pemilu parlemen provinsi/negara bagian, dan parlemen daerah lainnya. Pemilu jenis ini tidak hanya memaksa partai-partai politik untuk membentuk koalisi sebelum pemilu, tetapi juga menyusun koalisi secara seragam di berbagai tingkat pemerintahan. Pemilu jenis ini juga akan meningkatkan pengaruh *coattail effect* secara signifikan, sehingga pembentukan pemerintahan yang kongruen secara horisontal dan vertikal lebih mudah tercapai.

Namun pemilu serentak total nasional tersebut nyaris tidak pernah dipraktikkan karena pertimbangan berikut ini. Pertama, secara teknis sulit dilakukan karena penyelenggara pemilu harus menanggung volume pekerjaan yang sangat besar. Kedua, secara psikologis menyulitkan pemilih bersikap rasional, karena harus menghadapi sekian banyak calon pejabat eksekutif dan calon anggota legislatif. Dan ketiga, secara politik merenggangkan hubungan partai politik dengan konstituennya karena jeda waktu antara pemilu yang satu dengan pemilu berikutnya demikian panjang, sehingga partai politik cenderung tidak bisa dikontrol pemilih, dan pemilih cenderung jadi apatis. Oleh karena itu hampir semua negara demokrasi menghindari penyelenggaraan pemilu jenis ini.

Ketiga, model-model semipresidensial (kolom ketiga). Jumlah negara pengguna sistem semipresidensial tidak banyak, sebagian besar adalah negara kesatuan, seperti Prancis, Portugal, dan Polandia, sisanya adalah negara federal, seperti Rusia dan Nigeria. Meski pemerintahan provinsi/federal menggunakan sistem semipresidensial, namun model semipresidensial ([15]) dan ([18]) jarang ditemui di provinsi/negara bagian. Sebagian besar pemerintahan provinsi/negara bagian menggunakan model presidensial ([14]) dan ([17]), lainnya model parlementer ([13]) dan ([16]). Masih digunakannya model parlementer di provinsi/negara bagian bisa dipahami karena Eropa daratan masih didominasi sistem parlementer. Prancis sebagai penemu sistem semipresidensial dulunya juga menggunakan sistem parlementer.

Penyamaan masa jabatan presiden dan parlemen lima tahun, membuat Prancis sejak 2002 menggelar pemilu presiden dan pemilu parlemen nasional pada tahun yang sama dengan jarak satu bulan. Meskipun tidak diselenggarakan dalam satu hari H pemilihan, pemilu presiden yang sebulan kemudian diikuti pemilu parlemen nasional berhasil menghindari pemerintahan kohabitasi. Di sini *coattail effect* pemilu presiden terhadap pemilu parlemen nasional signifikan. Sementara

pemilu lokal yang diselenggarakan tiga tahun setelah pemilu nasional membuat *coattail effect* pemilu nasional terhadap pemilu lokal yang memilih kepala daerah dan parlemen daerah tidak berfungsi. Akibatnya pemilu lokal cenderung menghasilkan pemerintahan terputus.

Sebagai ilustrasi adalah Pemilu Nasional 2017 dan Pemilu Lokal 2020. Dalam Pemilu Nasional 2017, Emmanuel Macron dari Partai La République En Marche! menang 66% suara dalam pemilu presiden putaran kedua pada Mei 2017. Sebulan kemudian, Juni 2017, Partai La République En Marche! yang berkoalisi dengan Pergerakan Demokratik memenangkan 350 dari 577 kursi di Majelis Nasional. Pemerintahan kohabitasi pun dihindarkan. Tiga tahun kemudian, pada Pemilu Lokal 2020, calon kepala daerah dan anggota parlemen daerah dari Partai La République En Marche! berguguran. Yang menang justru calon-calon yang diajukan partai politik lain. Pemerintahan terputus pun terbentuk.

Namun karena pemilu lokal diselenggarakan dua tahun sebelum pemilu nasional, terbentuknya pemerintahan terputus merupakan pertanda bahwa pemilih tidak puas dengan kinerja pemerintah pusat sehingga pada pemilu nasional berikutnya, pemilih kemungkinan besar tidak akan memilihnya kembali. Jika kemudian dalam pemilu nasional pemilih memilih presiden dan parlemen nasional dari partai politik atau koalisi partai politik yang menang dalam pemilu daerah, maka itu berarti pemerintah terputus kembali terhenti.

Masih diperlukan kajian lebih lanjut, seberapa besar jarak pemilu nasional dengan pemilu lokal berpengaruh terhadap kinerja *coattail effect* pada pemilu Prancis. Sebab selain *coattail effect* masih banyak faktor lain yang mempengaruhi perilaku pemilih. Namun berdasarkan hasil penelitian di Brasil dan Mexico (negara federal dengan sistem presidensial), Samuel (2000) dan Magar (2000) menyimpulkan bahwa pengaruh *coattail effect* semakin kuat jika jarak waktu antara pemilu serentak nasional dengan pemilu serentak lokal semakin sempit. Namun belum dikaji sebaliknya, apakah *coattail effect* pemilu lokal berpengaruh ke pemilu nasional jika jarak pemilu lokal ke pemilu nasional lebih sempit daripada jarak pemilu nasional ke pemilu daerah.

BAB 6

PARTAI POLITIK

A. DARI FAKSI KE PARTAI

Partai politik adalah aktor utama demokrasi perwakilan. Mereka menyeleksi calon-calon anggota legislatif dan pejabat eksekutif untuk disodorkan kepada rakyat dalam pemilu. Rakyat bebas memilih atau tidak memilih calon-calon yang diajukan partai politik tersebut. Mereka yang terpilih memiliki legitimasi kuat untuk menduduki kursi legislatif dan eksekutif. Pejabat-pejabat pemerintah yang dihasilkan demokrasi perwakilan tidak mungkin terwujud jika partai politik tidak menyediakan calon-calon yang akan dipilih rakyat. Oleh karena itu, seperti dikatakan Schattschneider (1942: 1), “partai politik menciptakan demokrasi, dan demokrasi modern tidak terbayangkan tanpa partai politik.”

Pada masa pemilu partai politik adalah mesin pendulang suara untuk meraih kursi legislatif dan eksekutif. Meski demikian, peran penting partai politik tidak terbatas pada masa pemilu. Di antara dua pemilu, partai politik berperan sebagai perantara antara masyarakat dengan pemerintah: disatusisi, partai politik menampung aspirasi, mengagregasi, dan menyalurkannya ke kader-kadernya di pemerintahan untuk dibuat kebijakan; di lain sisi, partai politik menerima, menyederhanakan, dan mensosialisasikan kebijakan pemerintah kepada masyarakat agar dipahami, didukung, dan dijalankan. “Partai politik merupakan perantara besar yang menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi sosial dengan lembaga-lembaga pemerintahan yang resmi dan yang mengaitkannya dengan aksi politik di dalam masyarakat politik,” kata Neumann (1963).

Namun memasuki 1970-an partai-partai politik mengalami penurunan dukungan masyarakat. Hal ini ditandai oleh berkurangnya jumlah anggota, berkurangnya jumlah orang yang mengidentifikasi

dirinya dengan partai politik (*party ID*), serta berkurangnya dana yang disumbangkan anggota dan simpatisan kepada partai politik. Heywood (2013: 241), memberi contoh: di Inggris pada 2007 kurang dari 1 persen penduduk menjadi anggota partai-partai politik, turun dari 7 persen pada sekitar 50 tahun lalu. Pada 1956 anggota Partai Buruh 1 juta pada 2009 tinggal 166 ribu, sedangkan anggota Partai Konservatif turun dari 2,5 juta menjadi 250 ribu. Survei opini publik di berbagai negara memperlihatkan, semakin buruknya persepsi masyarakat terhadap partai politik. Kian banyak warga masyarakat yang tidak mempercayai partai politik karena mereka menganggap partai politik adalah sumber ketidakberesan pemerintahan. Bahkan mereka menyebut partai politik adalah biang korupsi.

Banyak faktor yang menyebabkan rendahnya dukungan masyarakat kepada partai politik. Pertama, kegagalan pemerintah dalam melayani warga negara dianggap sebagai kegagalan partai politik karena semua jabatan pemerintahan dikuasai partai politik. Kedua, partai politik kalah bersaing dengan organisasi masyarakat sipil dan kelompok kepentingan, yang ternyata lebih efektif dalam memperjuangkan kepentingan masyarakat, baik saat berhadapan dengan pemerintah, perusahaan, maupun kelompok masyarakat. Ketiga, perkembangan teknologi media digital membuat masyarakat bisa langsung menyuarakan aspirasinya tanpa harus melewati perantara, termasuk partai politik. Keempat, pengorganisasi partai politik masih menggunakan sistem dan model lama sehingga tidak mampu mengimbangi dinamika masyarakat yang dipacu oleh perkembangan teknologi komunikasi dan informasi.

Meskipun partai politik mengalami penurunan kepercayaan dan dukungan, namun masyarakat tidak serta merta bisa meninggalkannya. Setiap kali pemilu digelar, pemilih tetap datang ke tempat-tempat pemungutan suara untuk memilih calon-calon yang diajukan partai politik. Jarang sekali terjadi jumlah pemilih yang tidak ikut memberikan suara (jika sikap ini dimaknai sebagai protes terhadap partai politik) lebih banyak daripada yang ikut memberikan suara. Bahkan sering terjadi, calon dan partai politik yang mencalonkannya terpilih kembali meskipun sepanjang waktu antara dua pemilu mereka mendapat kecaman masyarakat.

Apakah hal itu terjadi karena pemilih tidak punya pilihan lain selain harus memilih calon-calon yang diajukan partai politik? Tidak juga. Sebab, banyak negara yang sistem pemilu mereka mempersilakan calon independen

atau calon yang bukan berasal dari partai politik ikut kompetisi, ternyata hampir semuanya tidak terpilih. Di Amerika Serikat misalnya, belum pernah terjadi calon presiden independen menang pemilu, sedangkan yang berhasil menduduki kursi DPR atau Senat jumlahnya sedikit sekali. Demikian juga di Indonesia, calon kepala daerah independen yang berhasil memenangkan pilkada jumlahnya bisa dihitung dengan jari. Mereka yang terpilih pun kemudian bergabung dengan partai politik. Itu artinya seburuk-buruknya citra dan kinerja partai politik, kehadirannya dalam demokrasi perwakilan tetap diperlukan.

Seperti ditegaskan Amal (1998), partai politik merupakan keharusan dalam kehidupan politik demokratis. Sebagai organisasi, partai politik secara ideal dimaksudkan untuk mengaktifkan dan memobilisasi rakyat, mewakili kepentingan tertentu, memberikan jalan kompromi bagi pendapat yang saling bersaing, serta menyediakan sarana suksesi kepemimpinan politik secara absah (*legitimate*) dan damai. Mengutip Hagopian (1978), Amal mendefinisikan partai politik sebagai kelompok yang mengajukan calon-calon pejabat publik untuk dipilih rakyat sehingga dapat mengontrol atau memengaruhi tindakan-tindakan pemerintah. Partai politik adalah organisasi yang dibentuk untuk memengaruhi bentuk dan karakter kebijaksanaan publik dalam kerangka prinsip-prinsip dan kepentingan ideologis tertentu melalui praktik kekuasaan secara langsung atau partisipasi rakyat melalui pemilu.

Menurut Macridis (1988: 24), partai politik merupakan konsekuensi demokrasi perwakilan, dan bukan penyebab demokrasi perwakilan. Tetapi sekali partai politik muncul, mereka memperkuat kondisi-kondisi sebelumnya, yakni menjaga kelangsungan demokrasi perwakilan, dengan peran utama mengajukan calon anggota legislatif untuk berkompetisi dalam pemilu. Perkembangan demokrasi perwakilan yang diikuti perkembangan partai politik di Eropa Barat dan Amerika Utara juga dipengaruhi oleh kemajuan revolusi industri: semakin awal dampak revolusi industri semakin pesat perkembangan partai politik dan semakin mantab sistem kepartaian yang tercipta; semakin sistem kepartaian terbentuk maka semakin terlegitimasi pemerintahan yang dihasilkan partai politik melalui mekanisme pemilu. Berdasarkan lokasi kelahiran dan perkembangannya di Eropa, Duverger (1988: 2-16) membedakan dua jenis partai politik, yaitu partai politik yang tumbuh di dalam lingkungan parlemen (internal parlemen) dan partai politik yang tumbuh di luar lingkungan parlemen (eksternal parlemen).

Pertama, partai politik yang tumbuh di lingkungan internal parlemen. Partai politik jenis ini bermula dari pembentukan kelompok-kelompok atau faksi-faksi parlemen, kemudian diikuti munculnya komite-komite pemilihan, dan akhirnya berkembang menjadi suatu hubungan pertemanan antara dua elemen tersebut. Pembentukan kelompok-kelompok yang berubah menjadi faksi-faksi parlemen dibangun atas dasar kedekatan geografis dan keinginan untuk mempertahankan kursi di parlemen, baru kemudian berubah menjadi kelompok ideologis.

Contoh embrio partai politik jenis ini adalah Breton Club, Girondin Club, Jacobin Club, yang merupakan kumpulan wakil-wakil provinsi pada Majelis Umum di sekitar Revolusi Prancis 1789. Di Inggris kaum bangsawan pemilik tanah bergabung dalam faksi Tories sedangkan kaum kapitalis pengusaha kaya bergabung dalam faksi Whigs. Sejalan tumbuhnya demokrasi perwakilan, di mana anggota parlemen mulai dipilih untuk mewakili rakyat, club-club di Prancis, serta faksi-faksi di Inggris terdorong membentuk komite-komite pemilihan. Tujuannya adalah memenangkan pemilihan agar mereka kembali duduk di parlemen. Ketika hak pilih terus diperluas, sistem pemilu semakin mantab, dan pemilu diselenggarakan secara periodik, club-club dan faksi-faksi tersebut berubah menjadi partai politik. Mereka merumuskan doktrin dan ideologi untuk mempertegas identitas, dengan siapa partai politik bisa diasosiasikan. Di Inggris, Tories dan Whigs berkembang menjadi Partai Konservatif dan Partai Liberal, sedangkan di Prancis club-club tak sampai menjadi partai politik besar akibat diterpa berbagai pergolakan politik.

Kedua, partai politik yang tumbuh di luar lingkungan parlemen. Partai politik eksternal parlementer ini merupakan dampak dari revolusi industri yang menimbulkan perubahan-perubahan struktural masyarakat. Revolusi industri (1750-1850) menyebabkan perubahan besar-besaran di bidang pertanian, manufaktur, pertambangan, transportasi, dan teknologi serta memiliki dampak yang mendalam terhadap kondisi sosial, ekonomi, dan budaya di Eropa Barat dan Amerika Utara. Revolusi industri yang didorong oleh kapitalisme dan liberalisme melahirkan pemikiran tandingan: sosialisme dan komunisme.

Sosialisme dipraktikkan dalam gerakan politik dengan mendirikan partai politik berbasis massa buruh agar bisa memiliki wakil sendiri di parlemen dengan misi melahirkan kebijakan proburuh. Partai Buruh

Inggris yang dibentuk berdasarkan Kongres Serikat Buruh 1899 adalah contoh utama. Model pendirian partai politik seperti ini menyebabkan partai buruh di banyak negara mempunyai ikatan kuat dengan serikat buruh. Sementara komunisme internasional mendirikan dan menggerakkan partai-partai komunis di banyak negara meskipun hanya berhasil di beberapa negara Eropa Timur. Tidak hanya di kota-kota besar, kelompok petani di desa-desa yang menanggung derita akibat revolusi industri, juga mengikuti jejak kaum buruh. Mereka mendirikan partai politik dengan misi pokok memperjuangkan kepentingan petani di parlemen. Meski partai-partai berciri agraris kecil dan jumlahnya sedikit, namun melalui wakil-wakilnya di parlemen berperan penting di Skandinavia, Eropa Tengah, dan Amerika Utara.

Gerakan sekuler yang didorong kaum kapitalis liberal juga mengkhawatirkan gereja dan kaum agamawan, baik Katolik maupun Protestan. Sebagai contoh di Belanda, pada 1897 kaum Calvinis mendirikan Partai Antirevolusioner sebagai oposisi terhadap Partai Katolik Konservatif, selanjutnya kaum Protestan membentuk Partai Kristen Historis untuk memprotes kerja sama Partai Katolik Konservatif dengan Partai Antirevolusioner. Partai-partai politik berbasis agama ini lahir merata di hampir semua Eropa daratan. Selain itu, partai-partai politik berbasis etnis, bahasa, dan kedaerahan juga bertumbuhan, terlebih setelah banyak negara Eropa daratan menggunakan sistem pemilu proporsional, meninggalkan sistem pemilu mayoritarian yang dianut Inggris dan Prancis. Semangat kebangsaan dan nasionalisme juga tumbuh sehingga melahirkan partai-partai fasis.

Menurut Sartori (1976: 23), dominasi partai politik di Eropa sejak abad XIX berhubungan dengan dua perkembangan yang berbeda tetapi saling terkait, yaitu pengalihan kekuasaan politik ke legislatif (parlementerisasi) dan perluasan pemilih (menuju hak pilih universal). Dua hal itu menimbulkan hubungan kausalitas: legislatif menjadi lebih bertanggungjawab, partai politik menjadi lebih penting, partai politik bersaing memerebutkan pemilih dalam pemilu, partai politik memobilisasi pemilih, dan partai politik menjadi organisasi formal. Meskipun bisa dipastikan bahwa perluasan hak pilih menyebabkan perkembangan partai-partai politik modern, namun hubungan kausalitas antara parlementarisasi dengan perluasan pemilih tidak selalu sama pada setiap negara di Eropa. Dalam hal ini setidaknya terdapat tiga kategori: (1) parlementarisasi mendahului perluasan pemilih; (2) parlementarisasi

terjadi setelah perluasan pemilih, dan (3) parlementerisasi dan perluasan pemilih berjalan bersamaan (Tabel 6.1).

TABEL 6.1: PARLEMENTARISASI DAN PERLUASAN PEMILIH

NEGARA	PARLEMENTERISASI	PEMILIH 10% POPULASI BERUSIA 19 TAHUN LEBIH	HAK PILIH UNIVERSAL
Austria	1919	1873	1907
Belgia	1831	1894	1894/1919
Denmark	1901	1849	1849
Finlandia	1917	1907	1907
Prancis	1875	1848	1919
Jerman	1919	1871	1871
Italia	1861	1882	1913/1919
Belanda	1868	1888	1918
Swedia	1917	1875	1911
Swiss	1848	1848	1848
Inggris	1832-1835	1869	1918

SUMBER: SCARROW, *THE NINETEENTH-CENTURY ORIGINS OF MODERN POLITICAL PARTIES*, 2006.

Sementara itu, berdasarkan pengalaman Amerika Serikat, Huntington (1968) merunut empat tahap perkembangan partai politik: (1) faksionalisasi, (2) polarisasi, (3) ekspansi, dan; (4) institusionalisasi. Faksionalisasi adalah pengelompokan di antara anggota-anggota parlemen. Kongres Kontinental merupakan parlemen pertama yang terdiri dari wakil-wakil tiga belas koloni. Setelah Kongres Kontinental mengesahkan konstitusi pada 1789 lahirlah Senat dan DPR yang anggotanya dipilih dari masing-masing negara bagian. Sampai 1830 belum dikenal partai politik, yang ada adalah faksi-faksi parlemen, yang masing-masing memiliki tim kerja untuk memenangkan pemilihan.

Polarisasi terjadi di dalam faksi-faksi, baik karena perbedaan pandangan maupun kepentingan. Polarisasi di satu faksi menular ke faksi lain, lalu masing-masing pecahan bergabung dengan pecahan yang lain. Konflik internal faksi memang tak terhindarkan namun hal

itu diikuti proses integrasi di antara pecahan-pecahan faksi sehingga menyatu kembali menjadi faksi yang lebih besar. Integrasi antarfaksi menuntut pengorganisasian yang lebih rapi, karena faksi besar ini segera melanjutkan langkahnya, yakni ekspansi. Di sini faksi besar bergerak di tengah masyarakat, mengikat dan menyatukan ke dalam organisasi besar bernama partai politik. Institusionalisasi partai politik berarti formalisasi organisasi politik yang diikuti langkah nyata mempersiapkan diri untuk berkompetisi dalam pemilu. Targetnya jelas, mencari dukungan suara pemilih sebanyak-banyaknya agar dapat meraih kursi legislatif maupun eksekutif.

Konstitusi Amerika Serikat tidak menyebut partai politik. Dalam *The Federalist*, bapak pendiri bangsa, seperti James Madison, Alexander Hamilton, George Washington, dan John Adams, menunjukkan sikap permusuhan terhadap faksi-faksi dalam kongres. Peringatan John Adams bahwa, “perpecahan republik menjadi dua partai besar... harus ditakuti sebagai kejahatan politik terbesar di bawah konstitusi kita,” dilontarkan bertepatan dengan proses pembentukan partai politik. Faksi Democratic-Republicans yang dipimpin Thomas Jefferson tengah mengembangkan diri menjadi partai politik berbasis massa luas, menghadapi faksi Federalist pimpinan George Washington yang elitis. Pada Pemilihan Presiden 1800, Federalist kalah, dan mulailah era dominasi Partai Democratic-Republicans, yang kelak menjadi Partai Demokrat.

Menurut Crotty (2006: 26-28), runtuhnya faksi Federalist yang diikuti dominasi Partai Democratic-Republicans sampai dengan 1828 merupakan tahap pertama pembentukan partai politik di Amerika Serikat. Pada tahap ini partai politik atau sistem kepartaian menjalankan fungsi integratif yang sangat signifikan dalam pembentukan negara-bangsa. Tahap kedua dimulai pelantikan Presiden Jackson (1829-1832) sampai Perang Saudara (1861-1865), saat mana partai politik mulai membangun struktur sampai akar rumput dan menggelar konvensi pencalonan negara dan nasional. Pada masa ini Partai Demokrat mengalami perpecahan, disusul lahirnya Partai Republik baru yang mengusung Abraham Lincoln memenangkan Pemilu Presiden 1860.

Tahap ketiga (1865-1932) merupakan masa penyesuaian, di mana terjadi nasionalisasi masalah Amerika dan penggabungan sejumlah besar imigran ke dalam politik bangsa, struktur demokrasi, dan partai politik. Periode ini Partai Republik dominan, namun Partai Demokrat

mulai menguat di Selatan. Tahap keempat merupakan perkembangan partai politik di era New Deal setelah calon presiden Partai Demokrat Franklin D Roosevelt memenangkan Pemilu Presiden 1932. Pada tahap ini terjadi pembagian kelas yang jelas, di mana golongan kurang mampu memilih Partai Demokrat sedangkan golongan mampu memilih Partai Republik, sebuah pemilahan sosial yang diperkuat oleh identifikasi partai politik. Tahap kelima adalah perkembangan partai politik pasca-New Deal, yang ditandai masuknya secara penuh warga Afrika-Amerika ke dalam politik dan masyarakat Amerika dan berakhirnya perluasan negara kesejahteraan. Partai Republik kembali dominan meski diselingi dua presiden Partai Demokrat.

Meskipun partai politik di Eropa dan Amerika Serikat lahir dan tumbuh hampir bersamaan, namun keduanya mengalami perkembangan berbeda. Partai-partai politik di Eropa jumlah dan jenisnya semakin banyak sehingga tercipta sistem multipartai, sedangkan partai-partai politik di Amerika Serikat jumlahnya tetap sedikit sehingga tercipta sistem duapartai. Sementara partai-partai politik di Inggris berbeda dengan Eropa daratan tetapi juga tidak sama dengan Amerika Serikat, karena di negara pulau tersebut tercipta sistem dua atau tigapartai. Semua hal tersebut terjadi sebagai akibat perbedaan bentuk dan susunan negara, sistem pemilu, dan sistem pemerintahan. Selain itu, Katz dan Crotty (2006: 2) juga melihat adanya perbedaan pola hubungan antarpolitical partai politik di Eropa dengan Amerika Serikat. Partai-partai politik Eropa lebih programatik dan ketat dalam membangun koalisi, sedangkan partai-partai politik Amerika Serikat lebih pluralis dan longgar. Atau dengan kata lain, partai-partai politik Eropa lebih ideologis, sedangkan partai-partai politik Amerika Serikat lebih pragmatis.

Apabila partai-partai politik di Eropa dan Amerika Serikat lahir dan tumbuh setelah atau bersamaan dengan demokrasi perwakilan, partai-partai politik di Asia dan Afrika lahir dan tumbuh dalam masa kolonial. Partai politik didirikan sebagai organisasi pergerakan kemerdekaan untuk melawan kolonialisme, baik dengan cara damai maupun kekerasan. Partai-partai politik yang menempuh cara damai, bersedia mengirimkan pemimpinnya duduk di lembaga perwakilan bentukan pemerintah kolonial. Meskipun lembaga tersebut belum menjalankan fungsi legislatif (karena hanya memberi usul dan saran kepada pemerintah), tetapi keterlibatan tokoh-tokoh pergerakan dalam lembaga tersebut tetap bermanfaat dalam menyiapkan diri menghadapi datangnya

kemerdekaan. Sementara partai-partai politik yang menempuh jalan kekerasan menjadikan partai politik sebagai penggalang massa untuk memerangi kaum penjajah.

Setelah lepas dari kolonialisme, negara-negara baru di Asia dan Afrika berusaha membangun diri menjadi negara modern, antara lain dengan menerapkan pemerintahan demokratis, atau setidaknya tidaknya pemerintahan perwakilan. Namun hal itu tidak mudah dilakukan. Kemiskinan, pengangguran, kebodohan, dan rendahnya kualitas aparatur negara menjadi kendala. Sementara pertentangan antarelit sulit dikompromikan sehingga hampir semua negara baru dilanda ketegangan politik bahkan di antaranya berubah menjadi perang saudara. Dalam suasana seperti itu partai politik tidak bisa menjalankan fungsi kepartaian sebagaimana dijalankan partai-partai politik di negara demokrasi.

Di negara-negara baru atau di negara-negara berkembang, fungsi utama partai politik sebagai jembatan antara yang memerintah dengan yang diperintah tidak berjalan baik. Menurut Budiardjo (1998: 23-24), partai politik tidak mampu menengahi pertikaian masyarakat dan bahkan persaingan antarpartai politik sering memperuncing konflik dan menimbulkan pertikaian baru. Padahal partai politik dapat mengambil peran strategis dalam memupuk identitas nasional karena negara-negara baru memiliki masalah pokok, yakni mengintegrasikan kelompok-kelompok masyarakat yang beragam ke dalam negara-bangsa. Kegagalan partai politik dalam membangun dan menjaga integrasi nasional mendorong militer melakukan kudeta.

Setelah berkuasa selama 20 hingga 30 tahun, rezim otoriter militer akhirnya tumbang juga. Mereka tidak hanya gagal melayani kebutuhan rakyat tetapi juga tidak berdaya menghadapi perlawanan rakyat sehingga memasuki 1980-an gelombang demokratisasi menerpa negara-negara berkembang. Dimulai dari Eropa Tengah, menjalar ke Amerika Latin, lalu bergerak ke Asia dan Afrika. Kini partai-partai politik di negara-negara tersebut menghadapi tantangan baru: memfungsikan dirinya sebaik mungkin dalam demokrasi perwakilan yang hendak dibangun kembali. Partai politik tidak hanya dituntut mampu menjaga integrasi nasional dan menstabilkan kerangka sistem politik, tetapi juga melembagakan institusi-institusi demokrasi dan mengefektifkan pemerintahan hasil pemilu.

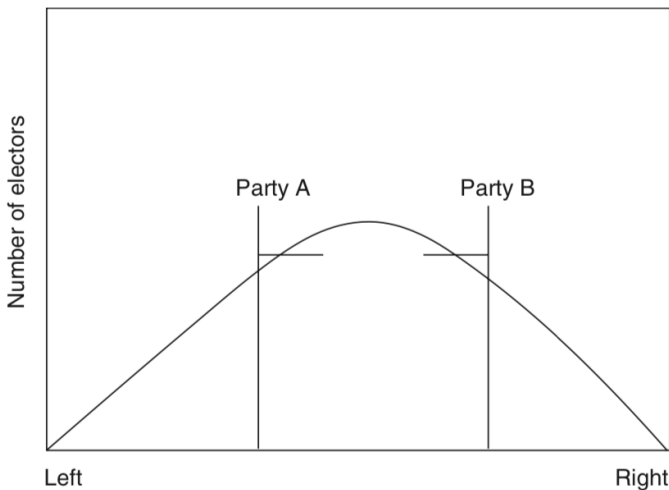
B. POSISI DAN FUNGSI

Posisi partai politik dalam demokrasi perwakilan demikian fundamental sehingga keberadaannya sering terlupakan begitu saja, seperti orang tidak pernah bertanya kemampuan pondasi bangunan ketika memasuki sebuah gedung tinggi. Mengingat dalam kehidupan nyata terdapat gedung roboh atau miring atau tidak boleh dihuni karena pondasinya bermasalah, maka penting untuk diselidiki kembali kemampuan “pondasi” partai politik dalam menopang “gedung” demokrasi. Oleh karena itu tidak ada salahnya mempertanyakan kembali pernyataan Schattschneider (1942), bahwa partai politik menciptakan demokrasi, dan demokrasi modern tidak terbayangkan tanpa partai politik. Apa yang dimaksud demokrasi dan bagaimana posisi dan fungsi partai politik di dalamnya?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, Katz (2006: 34) mengajukan tiga pertanyaan tentang demokrasi. Pertama, apakah demokrasi merupakan “implementasi kehendak rakyat” atau “pembatasan kekuasaan pemerintah”? Jika demokrasi adalah “implementasi kehendak rakyat”, bagaimana definisi dan identifikasinya? Jika demokrasi adalah “pembatasan kekuasaan pemerintah” bagaimana mendamaikan prinsip mayoritas agar minoritas tidak jadi korban? Kedua, apakah demokrasi itu hasil atau proses? Jika demokrasi adalah hasil, apakah hasil itu terbatas pada pilihan kebijakan, pejabat terpilih, atau juga mencakup perkembangan moral warga negara? Ketiga, apakah demokrasi itu fenomena makro atau mikro? Selanjutnya, dua pertanyaan yang berkaitan dengan partai politik. Keempat, apakah partai politik dianggap sebagai aktor otonom dalam proses politik, atau sekadar saluran warga negara dalam melakukan tindakan politik? Kelima, apakah partai politik harus eksklusif dengan basis dukungan dan kebijakan, atau harus konvergen dan tumpang tindih?

Apabila demokrasi merupakan “implementasi kehendak rakyat” maka demokrasi bisa dimaknai sebagai demokrasi mayoritas yang ditunjukkan oleh model pemerintahan dua partai politik yang bertanggungjawab. Merujuk pada Lijphart (1999) dan Riker (1982), Katz mengidentifikasi demokrasi dengan pilihan mayoritas antara dua alternatif berbeda. Alternatif-alternatif melekat pada partai politik yang mana salah satunya harus memenangkan mayoritas setiap pemilu. Partai politik ini kemudian menguasai pemerintahan sampai pemilu berikutnya.

GAMBAR 6.1: MODEL KOMPETISI DUAPARTAI POLITIK



SUMBER: DOWNS, *AN ECONOMIC THEORY OF DEMOCRACY*, 1957.

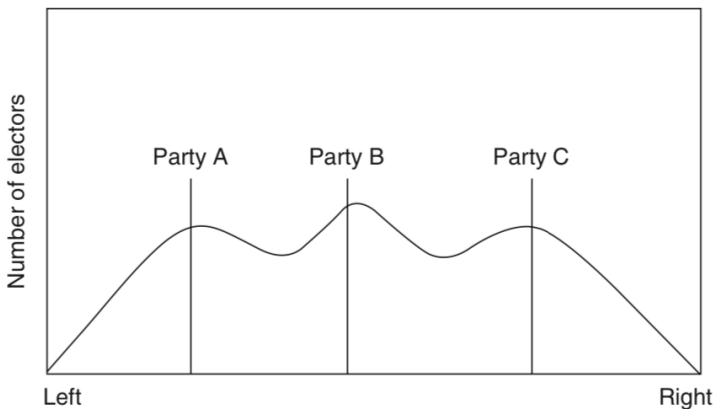
Downs (1957) menunjukkan bagaimana dua partai politik memperebutkan suara mayoritas bertemu dalam hal kebijakan selama kampanye pada preferensi pemilih median. Pemenang adalah partai politik yang paling dekat dengan pemilih median dan mampu menerjemahkan preferensi tersebut menjadi kebijakan untuk mempertahankan posisi pada pemilu berikutnya (Gambar 6.1).

Partai politik pemerintah dapat dituntut tanggung jawabnya atas penyelenggaraan pemerintahan pada pemilu berikutnya. Tanggung jawab kolektif tersebut bergantung pada kohesi partai politik yang berkuasa, dan mengingat pada pemilu berikutnya, maka juga bergantung pada kohesi partai politik oposisi. Tentang kohesi partai politik ini bisa dilihat tiga dimensi. Pertama, menyangkut dasar kohesi partai politik, yakni dukungan terhadap pemimpin partai politik (model demokrasi Tory); atau garis kebijakan partai politik (model demokrasi Sosialis). Kedua, menyangkut basis sosial partai politik, yakni partai politik sebagai sayap politik kelompok sosial yang koheren (model ideologis); atau sebagai aliansi warga negara yang mempunyai pandangan sama tetapi bisa berubah tentang isu-isu (model *catch-all*). Ketiga, menyangkut

demokrasi internal partai politik, yakni demokrasi internal partai politik diperlukan karena tiga alasan: (1) otentisitas suara segmen sosial yang diwakili, (2) basis legitimasi dominasi partai politik, (3) hak istimewa manifesto atas penilaian individu atau hati nurani pejabat terpilih; atau demokrasi internal partai politik tidak diperlukan karena demokrasi adalah apa yang terjadi antarpolitical, bukan internal partai politik.

Apabila demokrasi merupakan “implementasi kehendak rakyat”, selanjutnya bagaimana demokrasi mayoritas menjelaskan model multipartai? Dalam model multipartai, partai politik diidentifikasi sebagai kombinasi unik dalam menyikapi kebijakan daripada kategori-kategori sosial. Proses pencapaian keputusan atas pertanyaan tertentu dialihkan dari arena pemilu ke lembaga legislatif. Inilah yang disebut Katz sebagai model demokrasi “kedaulatan rakyat legislatif”. Namun agar dapat memasuki lembaga legislatif, partai-partai politik harus terlebih dahulu berkompetisi memperebutkan suara pemilih melalui formula proporsional di mana pemenang ditentukan kuota suara satu kursi di setiap daerah pemilihan.

GAMBAR 6.2: MODEL KOMPETISI MULTIPARTAI POLITIK



SUMBER: DOWNS, *AN ECONOMIC THEORY OF DEMOCRACY*, 1957.

Downs (1957) menunjukkan bagaimana beberapa partai politik memerebutkan suara pemilih di mana partai politik tidak bersatu tetapi mempertahankan suara dan posisi kebijakan masing-masing.

Dalam kompetisi seperti itu tidak ada partai politik yang memperoleh suara mayoritas untuk membentuk pemerintahan satupartai (Gambar 6.2). Di sini pemilih kehilangan kemampuan untuk memengaruhi kebijakan pemerintah karena tidak mengetahui koalisi pemerintah mana yang akan terbentuk. Pembentukan pemerintahan dan penetapan kebijakan akhirnya ditentukan oleh lembaga legislatif tempat di mana para pemenang pemilu berkumpul dan mengambil keputusan untuk mempraktikkan model demokrasi “kedaulatan rakyat legislatif” .

Lalu, bagaimana apabila demokrasi dimaknai sebagai “pembatasan kekuasaan pemerintah”? Jika demokrasi dianggap sebagai implementasi dari “kehendak rakyat” berasal dari teori kedaulatan rakyat, maka demokrasi sebagai “pembatasan kekuasaan pemerintah” berpangkal dari teori liberal tentang perlindungan diri rakyat. Bagi teori kedaulatan rakyat, pemerintah adalah alat rakyat, pemerintah merupakan bagian dari rakyat; sedangkan bagi teori liberal, pemerintah adalah potensi bahaya bagi masyarakat, pemerintah terpisah dari rakyat. Meskipun demikian, menurut Katz, keduanya sama-sama mengendalikan kekuasaan mayoritas atas minoritas. Bedanya, bagi teori kedaulatan rakyat itu masalah sekunder, sedangkan bagi teori liberal itu masalah primer. Dalam hal ini teori liberal memiliki dua model demokrasi: pluralis dan konsosiasional.

Pertama, demokrasi pluralis berasumsi, bahwa perpecahan antarkepentingan lebih bersifat cair dan lintas sektoral daripada bersifat tetap dan saling memperkuat. Akibatnya partai politik terstruktur sehingga mempersulit terbentuknya mayoritas abadi dan pada saat yang sama mengurangi godaan apa pun dari mayoritas untuk menyalahgunakan posisinya. Jika dalam model duapartai bertanggung jawab menuntut kohesi partai politik, maka pendekatan pluralis justru menghendaki partai-partai politik tidak kohesif dalam hal kebijakan maupun basis sosial. Elit partai di parlemen memiliki otonomi untuk bertindak sendiri terlepas dari pemilih yang dianggap tidak kompeten. Situasi ini membuat partai-partai politik saling bergantung sehingga tidak memungkinkan terjadinya eksploitasi atas kelompok manapun, termasuk mayoritas terhadap minoritas.

Kedua, demokrasi konsosiasional mengklaim bahwa kerja sama menyeluruh di tingkat elit bisa menjadi pengganti afiliasi-afiliasi lintas-sektor di tingkat massa. Ini adalah pemerintahan oleh kartel elit yang

ditandai empat kondisi: (1) pemerintahan oleh koalisi besar para pemimpin partai politik dari semua kelompok penting masyarakat; (2) pengoperasian sistem veto bersama oleh para pemimpin partai politik dari semua kelompok penting masyarakat; (3) prinsip proporsionalitas untuk alokasi semua atau sebagian besar kebaikan politik; (4) tingkat otonomi internal yang tinggi pada masing-masing partai politik. Demokrasi konsosiasional didukung oleh sistem pemilu proporsional daftar tertutup dengan daerah pemilihan besar bahkan seluas wilayah nasional sehingga partai politik nasional kohesif didominasi oleh para pemimpinnya.

Setelah penyelidikan teoritis tentang posisi partai politik dalam demokrasi perwakilan, baik sebagai “implementasi kedaulatan rakyat” maupun sebagai “pembatasan kekuasaan pemerintahan”, kini pembahasan diturunkan ke tingkat normatif: peran apakah yang seharusnya dimainkan partai politik dalam sistem demokrasi perwakilan? Jawabannya berupa penjelasan tentang fungsi-fungsi partai politik dalam sistem demokrasi perwakilan. Dalam hal ini, Almond dan Bingham (1966) menyebut empat fungsi: komunikasi politik, sosialisasi politik, rekrutmen politik, dan mengelola konflik; Neuman (1976) juga menyebut empat fungsi: pengelola kehendak umum, pendidikan politik, perantara pemerintah dengan masyarakat, dan memilih pemimpin; sedangkan Heywood (2013: 227-231) menyebut enam fungsi: perwakilan, pembentukan dan rekrutmen elit, perumusan tujuan dan program, artikulasi dan agregasi kepentingan, sosialisasi dan mobilisasi, dan pengorganisasian pemerintah.

Pertama, fungsi perwakilan. Jika menilik kembali sejarah kelahiran dan perkembangan partai politik yang sejalan dengan demokrasi modern, maka fungsi perwakilan merupakan fungsi pertama dan utama partai politik dalam demokrasi modern. Perwakilan disebut fungsi pertama, sebab fungsi inilah yang mendorong faksi-faksi dan komite-komite dalam parlemen berubah menjadi partai politik. Selanjutnya, setelah partai politik berkembang, perwakilan menjadi fungsi utama, sebab setiap kali pemilu partai-partai politik mencari dan mencalonkan kader-kadernya untuk mendapat dukungan rakyat agar dapat duduk di lembaga perwakilan rakyat. Perwakilan merupakan fungsi utama karena hal ini menunjuk kemampuan partai-partai politik dalam merespons dan mengartikulasikan pandangan dan kepentingan anggota, konstituen, dan pemilih.

Kedua, fungsi pengorganisasian pemerintah. Masyarakat modern tidak hanya semakin meluas karena unsur dan jumlahnya semakin banyak, tetapi juga semakin kompleks karena kebutuhannya semakin variatif. Dalam kondisi seperti itu, pemerintah tidak akan berhasil mengatur dan memenuhi kebutuhan masyarakat tanpa bantuan partai politik. Pertama, partai politik terlibat dalam pembentukan pemerintahan; kedua, partai politik menjaga stabilitas dan kepaduan pemerintahan; ketiga, partai politik memfasilitasi kerjasama antara legislatif dan eksekutif; keempat, partai politik membangun sistem politik kompetitif melalui kritik maupun sikap oposisi sehingga membuat pemerintah tidak bisa bekerja sembarangan, dan; kelima, melalui pendidikan pemilih, pelatihan kader, dan perdebatan politik, partai politik menjamin bahwa kebijakan pemerintah disusun secara sistematis dan cermat sehingga lebih besar kemungkinannya dapat diwujudkan dengan baik.

Ketiga, fungsi perantara pemerintah dengan masyarakat. Sebagai organisasi yang hidup di tengah-tengah masyarakat, partai politik mendengarkan, mencatat, dan merumuskan suara dan tuntutan masyarakat. Melalui kader-kadernya yang duduk di legislatif dan eksekutif, partai politik dapat menyampaikan suara dan tuntutan masyarakat tersebut agar dibuat menjadi kebijakan. Sebaliknya, dari kader-kadernya yang duduk di legislatif dan eksekutif, partai politik dapat menyampaikan keputusan dan kebijakan pemerintah agar mendapat persetujuan dan dukungan dari masyarakat. Sistem demokrasi merupakan piramida, di mana komunikasi antara pemimpin dengan pengikut harus berjalan dua arah. Partai politik menjaga agar komunikasi dua arah tersebut tetap terbuka dan jelas. Pekerjaan ini menjadikan partai politik, kalau tidak sebagai penguasa, sekurang-kurangnya sebagai pengendali pemerintahan.

Keempat, fungsi pembentukan dan rekrutmen elit. Partai politik mencari dan mengajak orang-orang berbakat untuk menjadi anggota dan aktif melakukan kegiatan politik. Selanjutnya, partai politik melakukan kaderisasi politik melalui pendidikan dan pelatihan secara rutin. Kader-kader ini disiapkan mengisi jabatan-jabatan politik, baik yang dipilih melalui pemilu atau yang ditunjuk oleh legislatif maupun eksekutif. Memang kadang terjadi seorang tokoh membentuk partai politik, seperti Vladimir Putin membentuk Partai Rusia Bersatu, Silvio Berlusconi membentuk Partai Forza Italia, dan Yudhoyono membentuk Partai Demokrat, sebagai jalan untuk meraih jabatan politik. Namun

yang umum terjadi para politisi mencapai jabatan-jabatan politik puncak setelah bertahun-tahun menapaki kepemimpinan berjenjang dalam struktur partai politik.

Kelima, fungsi perumusan misi dan program. Partai politik memfasilitasi masyarakat untuk menyusun misi bersama, sekaligus menjamin bahwa misi tersebut bisa diwujudkan melalui serangkaian program yang diperjuangkan dan dijalankan partai politik. Partai politik memainkan peran ini karena dalam proses meraih kekuasaan, mereka merumuskan program-program pemerintah (melalui rapat terbatas, rapat terbuka, konferensi, konvensi, kongres, dan lain-lain) untuk menarik dukungan masyarakat. Partai politik juga merumuskan pilihan-pilihan kebijakan yang koheren yang memudahkan pemilih untuk mengambil pilihan-pilihan tersebut melalui pemungutan suara. Fungsi ini paling kelihatan dalam sistem parlementer, di mana partai-partai politik berkompetisi untuk mendapatkan mandat dari rakyat atas program yang ditawarkan. Demikian juga dalam sistem presidensial, calon presiden akan sulit meraih kepercayaan pemilih jika tidak menawarkan program dengan jelas.

Keenam, fungsi artikulasi dan agregasi kepentingan. Dalam merumuskan misi dan program bersama, partai politik mendengarkan, mengumpulkan, dan mencatat berbagai pandangan dan kepentingan masyarakat. Partai politik bahkan sering jadi wahana bagi kelompok-kelompok masyarakat, seperti petani, pekerja, pengusaha, etnis, bahasa, daerah, agama, dan lain-lain untuk memperjuangkan kepentingan masing-masing. Partai-partai politik selalu menyuarakan pandangan berbagai kelompok masyarakat, memadukan tuntutan yang berbeda, serta menyeimbangkan kepentingan yang saling bertentangan. Semua itu dilakukan karena partai politik mengikuti kompetisi pemilihan sehingga mereka harus menjamin atau setidaknya menjanjikan bahwa semua pandangan, tuntutan, dan kepentingan pemilih akan bisa diwujudkan jika menang pemilu.

Ketujuh, fungsi sosialisasi dan mobilisasi. Melalui berbagai macam forum, seperti rapat terbatas, diskusi internal, pertemuan massa, debat terbuka, dan lain-lain, partai politik melakukan pendidikan dan sosialisasi politik. Isu-isu yang dipilih dan diperdebatkan membantu partai politik dalam mensosialisasikan nilai-nilai politik sekaligus memudahkan penyusunan agenda politik. Dalam sistem politik yang

monopolistik, partai politik menjadikan semua forum partai politik untuk menanamkan ideologi partai politik, apakah itu Marxisme, Leninisme, Sosialisme Nasional, atau sekadar ide-ide pemimpinya. Sedangkan dalam sistem politik yang kompetitif, partai-partai politik mendorong kelompok-kelompok masyarakat untuk menaati aturan main demokrasi, selanjutnya masing-masing bebas menggalang dukungan untuk kemenangan partai politiknya sendiri.

Kedelapan, fungsi pengatur konflik. Sistem politik demokratis membuat ruang kepada siapa saja dan kelompok apa saja untuk menyampaikan aspirasi, melancarkan protes, mengajukan tuntutan, dan memperjuangkan kepentingan. Pandangan berbeda dan kepentingan berseberangan saling bersaing di ruang publik sehingga bisa berubah menjadi konflik terbuka. Jika konflik tidak segera diredam dan diselesaikan, maka kehidupan sosial terganggu, stabilitas politik terancam, bahkan integrasi politik retak. Dalam situasi demikian, partai politik harus menjalankan fungsinya sebagai pengatur konflik. Partai politik memang harus menampung dan memperjuangkan kepentingan konstituen, tetapi pada saat yang sama partai politik harus menjaga harmoni sosial dan integrasi nasional. Oleh karena itu partai-partai politik harus mampu menegosiasikan dan mendamaikan semua kepentingan agar konflik terbuka bisa dihindari.

C. RAGAM DAN KLASIFIKASI

Di Eropa Barat dan Amerika Utara pada awal abad XIX perkembangan demokrasi diikuti oleh perkembangan partai politik sebagai organisasi yang mengisi dan memperkuat sistem demokrasi perwakilan. Sedang di Eropa Tengah dan Timur rezim komunis sosialis membangun partai politik tunggal sebagai basis kekuasaan. Sementara itu di Asia dan Afrika pada awal abad XX partai politik mulai dikembangkan sebagai organisasi pergerakan melawan penjajahan. Sedang di Amerika Latin partai-partai politik yang menguasai pemerintahan, memasuki 1960-an dikudeta dan disingkirkan oleh rezim militer hingga mereka bisa kembali pada 1980-an. Latar belakang geografis, historis, dan sosiologis yang berbeda-beda menyebabkan partai politik di berbagai belahan dunia mengalami perkembangan yang berbeda-beda juga. Oleh karena itu terdapat beraneka ragam tipe partai politik, bahkan dalam satu negara yang sama.

Berdasar latar belakang historis dan sosiologis, serta komitmen partai politik terhadap ideologi dan kepentingan, Amal (1988) membedakan lima jenis partai politik: (1) partai politik proto; (2) partai politik kader; (3) partai politik massa; (4) partai politik diktatorial, dan; (5) partai politik *catch-all*.

Pertama, partai politik proto. Ini adalah tipe awal partai politik sebelum mencapai perkembangan seperti sekarang ini. Partai politik macam ini lahir di Eropa Barat dan Amerika Utara pada abad XVIII-XIX. Ciri utamanya adalah membedakan antara kelompok anggota ("*ins*") dengan kelompok bukan anggota ("*outs*"). Partai-partai politik proto ini sesungguhnya merupakan faksi-faksi dalam parlemen yang berkelompok atas dasar pandangan atau ideologi tertentu.

Kedua, partai politik kader. Ini adalah partai politik fase kedua yang muncul sebelum perluasan pemilih. Pada masa ini hak pilih masih terbatas pada kelas menengah ke atas sehingga keanggotaan partai politik juga terbatas, khususnya bagi mereka yang mampu menyumbang dana kepada partai politik. Organisasi masih kecil karena belum memerlukan mobilisasi massa. Istilah partai kader di sini lebih tampak sebagai kelompok informal daripada organisasi dengan disiplin tinggi. Ideologinya adalah konservatisme ekstrim atau paling banter reformisme moderat. Partai Konservatif Inggris, Partai Radikal-Sosialis Prancis, dan Partai Kebebasan dan Demokrasi Rakyat Belanda, pernah masuk kategori ini.

Ketiga, partai politik massa. Partai politik jenis ini berkembang setelah terjadi perluasan pemilih menuju hak pilih universal. Jika partai proto dan partai kader tumbuh dari faksi-faksi dalam parlemen (intra-parlemen), partai politik massa lahir di luar parlemen (ekstra-parlemen) dengan basis pendukung luas, seperti buruh, petani, pemeluk agama, kelompok etnis dan bahasa, serta penganut isme-isme baru. Partai politik massa merumuskan ideologi dengan jelas, melakukan pendidikan politik anggota secara teratur, mempromosikan kader menjadi elit, serta membangun organisasi luas dan rapi demi mencapai tujuan-tujuan yang sudah ditetapkan. Partai Buruh Inggris, Partai Sosialis Prancis, dan Partai Persatuan Kristen Demokrat Jerman, masuk kategori ini.

Keempat, partai diktatorial. Ini merupakan sub tipe partai politik massa, tetapi memiliki ideologi yang kaku dan radikal. Pemimpin mengontrol ketat pengurus di bawahnya dan pengurus mengawasi gerak-

gerik para anggotanya. Partai diktatorial menuntut pengabdian total setiap anggotanya. Rekrutmen anggota melalui seleksi ketat, demikian juga promosi kader menuntut komitmen dan loyalitas tinggi. Partai Fasis Italia, Partai Nazi Jerman, dan Partai Komunis di Eropa Timur, Cina, Vietnam, dan Cuba, masuk kategori partai politik jenis ini.

Kelima, partai politik *catch-all*. Ini adalah perkembangan partai politik terakhir pasca-Perang Dunia II setelah berlakunya hak pilih universal di hampir semua negara demokrasi. Partai politik *catch-all* diperkenalkan oleh Kirchheimer ([1966] 1988) untuk menunjukkan tipe partai politik yang menampung kelompok-kelompok sosial sebanyak mungkin untuk dijadikan anggota. Tujuan utama partai politik adalah memenangkan pemilu dengan menawarkan program-program nyata yang menguntungkan masyarakat sebagai ganti dari janji-janji ideologi yang kaku. Oleh karena itu, aktivitas partai politik jenis ini berkaitan erat dengan kelompok-kelompok kepentingan dan kelompok-kelompok penekan. Partai Demokrat dan Partai Republik Amerika Serikat masuk kategori ini, tetapi demi mencari pendukung lebih luas, partai-partai politik besar di Eropa juga mulai melepaskan ideologi kakunya sehingga menjadi partai politik *catch-all*.

Melihat perkembangan partai politik mutakhir, Haywood (2013: 222-226) mendefinisikan partai politik sebagai kelompok terorganisasi yang bertujuan memenangkan kekuasaan pemerintahan, melalui pemilu atau sarana lain. Dengan demikian partai politik memiliki ciri: (1) bertujuan menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan dengan memenangkan jabatan politik; (2) memiliki badan-badan terorganisasi dengan sistem keanggotaan formal; (3) mengembangkan banyak isu dan menangani kebijakan utama pemerintahan, dan; (4) memiliki derajat berbeda tapi disatukan oleh kesamaan pilihan politik dan identitas ideologi umum. Bagi partai politik kecil atau baru, pemilu lebih dimanfaatkan sebagai sarana mengenalkan platform politik daripada memenangkan kekuasaan. Mereka berkonsentrasi hanya pada satu isu.

Jika Amal mengelompokkan partai politik berdasarkan pendekatan historis dan sosiologis, Heywood mengklasifikasi partai politik berdasarkan model pengorganisasi, hubungan dengan pemilih, tujuan gerakan, dan sifat ideologi. Dari sini ditemukan empat jenis partai politik, yang masing-masing memiliki dua varian kontras: (1) partai politik kader versus partai politik massa; (2) partai politik representasi versus partai politik integrasi;

(3) partai politik konstitusional versus partai politik revolusioner; (4) partai politik sayap-kiri versus partai politik sayap-kanan.

Pertama, partai politik kader versus partai politik massa. Perbedaan partai politik kader dengan partai politik massa terjadi setelah revolusi industri dan perluasan pemilih, sehingga bermunculan partai-partai politik baru berbasis kelompok sosial besar, seperti buruh, petani, pemeluk agama, lingkungan etnis, bahasa, dan daerah, serta penganut paham-paham baru. Kelompok-kelompok sosial yang kemudian berkembang menjadi partai politik tersebut bertujuan untuk terlibat dalam pemerintahan, karena partai-partai politik lama (yang selama ini menguasai parlemen) dinilai tidak memedulikan kepentingan mereka.

Istilah partai politik kader bermula dari kumpulan orang-orang penting. Partai politik kader berasal dari faksi parlemen yang melihat peluang memenangkan pemilihan dengan membangun organisasi. Bangsawan dan orang kaya di parlemen membangun partai politik secara ketat, melalui seleksi keanggotaan, penarikan sumbangan, pelatihan kader, promosi jabatan, penunjukan calon, bantuan kampanye, dan lain-lain, hingga tercipta karakter partai politik yang berideologi kuat. Partai Konservatif Inggris mengawasi pertumbuhan seperti ini hingga mampu bersaing dengan partai-partai politik baru berbasis massa. Namun pasca-Perang Dunia I, istilah “kader” sering disematkan pada Partai Komunis Uni Soviet, Partai Fasis Italia, dan Partai Nazi Jerman, yang menuntut loyalitas dan profesionalitas tinggi dari para anggota terpilih.

Sementara itu partai politik massa menekankan sistem keanggotaan dan pengembangan basis pemilih yang luas. Ketidakpuasan terhadap elit parlemen, di satu pihak, dan perluasan hak pilih di lain pihak, telah mendorong pemimpin kelompok-kelompok sosial besar, seperti serikat buruh dan kaum beragama, untuk membangun partai politik agar memiliki wakil sendiri di parlemen. Partai Buruh Inggris dan Partai Sosial Demokrat Jerman memulai pembangunan partai politik berbasis massa kelas pekerja. Ciri utama partai politik massa adalah mengutamakan rekrutmen dan organisasi daripada pemahaman ideologi dan politik. Pendidikan politik masif dilakukan dalam rangka membangun kesepakatan umum tentang prinsip dan tujuan partai politik. Tidak ada keharusan berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan partai politik, yang penting bersedia memberikan dukungan suara pada saat pemilu. Pasca-Perang Dunia II, partai politik jenis ini mendapat julukan partai politik

catch-all, yaitu partai politik yang mengurangi muatan ideologis dalam rangka meraih suara pemilih lebih luas.

Kedua, partai politik representasi versus partai politik integrasi. Perbedaan dua tipe partai politik ini dikemukakan oleh Neumann (1956) atas dasar pola hubungan antara partai politik dengan pemilihnya. Partai politik representasi memfungsikan dirinya sebagai penjamin suara-suara pemilih. Partai politik jenis ini lebih memilih merefleksikan daripada membentuk opini publik. Oleh karena itu partai politik representasi mengadopsi strategi *catch-all* berdasarkan riset pasar dalam upaya mendapatkan dukungan pemilih. Apa yang dikehendaki pemilih itulah yang akan dijalankan, bukan sebaliknya mengarahkan pemilih. Perkembangan partai politik representasi ini mendorong lahirnya teori, konsep, dan model perilaku politik pilihan rasional seperti dikembangkan Downs (1957). Sebelumnya, Schumpeter (1942) menyatakan, para politisi adalah makhluk pencari kekuasaan yang akan menggunakan kebijakan apapun demi mendukung keberhasilannya.

Sementara itu partai politik integrasi mengadopsi strategi politik yang proaktif daripada reaktif. Partai politik jenis ini bergerak untuk mendidik, menginspirasi, dan memobilisasi masyarakat daripada merespons tuntutan-tuntutannya. Meskipun partai politik integrasi tetap mengutamakan ideologi dan kader, namun mereka juga melakukan mobilisasi secara luas. Dalam hal ini Neuman memberi contoh sepak terjang partai-partai sosialis di Eropa saat memasuki dekade 1980-an. Sebelum benar-benar gagal memenangi pemilu, mereka berusaha keras menaklukkan pemilih akan manfaat kepemilikan publik, pemberantasan pengangguran, redistribusi kekayaan, pendekatan kesejahteraan, sistem jaminan sosial, dan lain-lain.

Ketiga, partai politik konstitusional versus partai politik revolusioner. Partai politik konstitusional mengakui hak-hak partai politik lain, karena semua partai politik berjalan dalam kerangka hukum yang sama. Partai politik jenis ini mengakui bahwa terdapat pembagian antara negara, pemerintah, dan partai politik; antara partai politik yang menguasai pemerintahan dengan lembaga-lembaga negara (militer, birokrasi, kepolisian, kejaksaan, kehakiman, dan lain-lain) yang memiliki independensi formal dan netralitas politik. Partai politik konstitusional mengakui dan menghargai aturan-aturan pemilu; mereka mengakui bahwa dirinya dapat menang dan dapat juga kalah dalam pemilu.

Sementara itu partai politik revolusioner merupakan partai politik yang antisistem atau antikonstitusi, baik yang beraliran kiri maupun kanan, baik yang paham sekuler maupun keagamaan. Partai politik jenis ini bertujuan merebut kekuasaan dan menyingkirkan struktur konstitusional yang ada dengan menggunakan strategi dan taktik beragam, mulai dari pembangkangan, pemberontakan, revolusi rakyat, hingga quasi-legalisme seperti dipraktikkan Partai Nazi Jerman dan Partai Fasis Italia. Ketika partai-partai politik revolusioner berhasil merebut kekuasaan, mereka membangun rezim, lalu menciptakan hubungan permanen dengan aparat negara, selanjutnya menekan dan menindas partai-partai politik pesaing. Terciptanya sistem satu-partai, apakah itu di bawah komunisme, sosialisme, fasisme, nasionalisme, atau apapun, membuat pembedaan negara dengan partai politik menjadi lemah sehingga partai politik yang berkuasa telah menggantikan pemerintahan dengan sistem partai-negara.

Keempat, partai politik sayap-kiri dan partai politik sayap-kanan. Pembedaan ini berdasarkan orientasi ideologis, khususnya antara partai-partai politik yang dilabeli sayap-kiri dengan partai-partai politik yang dilabeli sayap-kanan. Partai-partai politik sayap-kiri (seperti partai progresif, sosialis, dan komunis) memiliki ciri utama berkomitmen melakukan perubahan secara menyeluruh dalam bidang politik, ekonomi, dan sosial. Partai politik jenis ini mengambil basis dukungan dari kaum miskin dan kelompok terpinggirkan. Sementara itu partai politik sayap-kanan (seperti partai konservatif) umumnya berusaha keras menegakkan tatanan sosial yang sudah ada sehingga partai politik ini merupakan bagian dari kekuatan bagi kontinuitas. Para pendukung mereka berasal dari kalangan bisnis atau kelas menengah yang mapan secara materi.

Namun pembedaan partai politik sayap-kiri versus partai politik sayap-kanan tersebut sangat menyederhanakan realitas politik sehingga bisa membingungkan dan bahkan menyesatkan. Sebab, partai-partai politik sayap-kiri maupun partai-partai politik sayap-kanan tidak hanya terbagi menjadi aliran-aliran reformis/revolusioner dan konstitusional/evolusioner tetapi juga terbagi menjadi partai-partai politik sekuler/agamis dan nasionalis/internasionalis. Selain itu, kompetisi memperebutkan suara dalam pemilu, telah mengaburkan identitas-identitas ideologis tersebut karena baik partai politik maupun pemilih semakin pragmatis dengan mengedepankan program kerja untuk memenuhi kebutuhan

pemilih daripada mempertahankan keyakinan ideologis. Definisi sayap-kiri dan sayap-kanan juga bisa berubah tergantung ruang dan waktu.

GAMBAR 6.2: PARTAI POLITIK SAYAP-KIRI DAN SAYAP-KANAN



Figure 10.1 Linear political spectrum

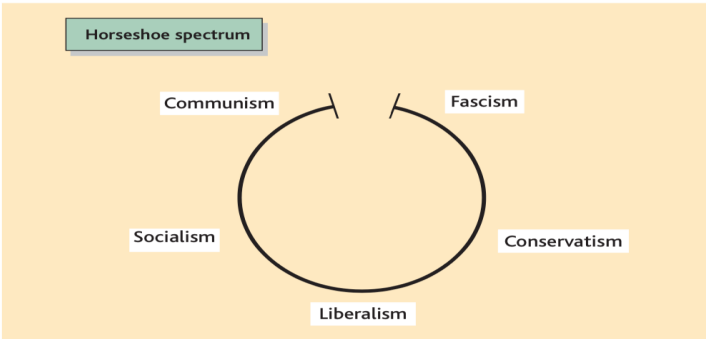


Figure 10.2 Horseshoe political spectrum

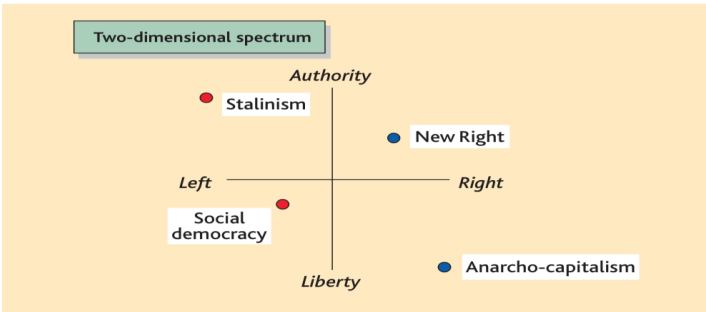


Figure 10.3 Two-dimensional political spectrum

SUMBER: HEYWOOD, *POLITICS*, 2013

Menurut Heywood, pembedaan partai politik sayap-kiri dengan partai politik sayap-kanan merupakan metode sederhana untuk mendeskripsikan ide dan keyakinan politik yang merangkum pendirian

ideologis para politisi, partai politik, dan kelompok politik. Metode ini muncul di tengah kecamuk revolusi Prancis, saat mana kelompok-kelompok politik yang mengikuti sidang Majelis Umum 1789 perlu dipilah dan diklasifikasi. Saat itu istilah “sayap-kiri” dan “sayap-kanan” tidak mengandung arti yang pasti. Dalam pengertian sempit, spektrum linier merangkum pandangan dan sikap berbeda terhadap ekonomi dan peran negara. Pandangan sayap-kiri mendukung intervensi dan kolektivisme, sedangkan pandangan sayap-kanan mendukung pasar dan individualisme. Kata kunci sayap-kiri: kemerdekaan, kesetaraan, persahabatan, hak, kemajuan, reformasi, dan internasionalisme; sedangkan kata kunci sayap kanan: otoritas, hirarki, perintah, tugas-kewajiban, tradisi, reaksi, dan nasionalisme (Gambar 6.3-1).

Pasca-Perang Dunia II muncul alternatif untuk menggambarkan perbedaan partai-partai politik sayap-kanan dengan partai-partai politik sayap-kiri dengan spektrum tapal kuda. Spektrum ini menyoroti kecenderungan-kecenderungan totalitarian dan unitarian (fasisme maupun komunisme) dan membedakannya dengan toleransi dan keterbukaan (sosialisme, liberalisme, dan konservatisme) (Gambar 6.3-2). Selanjutnya Eysenck (1964) menyajikan spektrum politik dua dimensi. Spektrum ini berusaha menyempurnakan kekurangan dan ketidakkonsistenan dari spektrum konvensional sayap-kiri dan sayap-kanan, dengan menambahkan spektrum vertikal otoritarian-libertarian. Spektrum dua dimensi ini memungkinkan posisi organisasi-organisasi ekonomi dipisahkan dari posisi yang berkaitan dengan kemerdekaan sipil (Gambar 6.3-3).

D. SISTEM KEPARTAIAN

Pembahasan tentang posisi dan fungsi partai politik serta ragam dan klasifikasinya, mempertegas bahwa partai politik bukan fenomena tunggal. Hubungan-hubungan atau interaksi antarpolitical politik dalam demokrasi perwakilan adalah keniscayaan karena partai-partai politik bebas berkembang dan sama-sama berkompetisi memperebutkan kekuasaan pemerintahan. Interaksi antarpolitical politik inilah yang membentuk sistem kepartaian. Seperti ditegaskan Heywood (2013: 233) pola-pola interaksi antarpolitical politik akan membentuk sistem kepartaian jika sudah terjadi stabilitas dan tercipta tatanan. Jika pola interaksi antarpolitical politik tersebut belum stabil dan tertata, berarti

sedang dalam proses pembentukan suatu sistem kepartaian, atau sedang bertransisi dari satu tipe sistem kepartaian ke tipe sistem kepartaian lain. Adapun faktor yang membedakan tipe-tipe sistem kepartaian adalah jumlah atau banyaknya partai politik yang bersaing untuk meraih kekuasaan pemerintahan.

Menurut Mair (2013: 63-64) ada dua pendekatan untuk membedakan tipe-tipe sistem kepartaian. Pertama, pendekatan komparatif tradisional, yang mengkategorikan sistem kepartaian ke dalam jenis berbeda, seperti sistem satupartai, sistem duapartai, dan sistem multipartai atau sistem pluralisme. Pendekatan ini mengandaikan sistem kepartaian nyaris tidak pernah berubah, kalau terjadi perubahan berarti beralih dari satu tipe ke tipe lain, misalnya dari sistem duapartai ke sistem multipartai. Di dalam sistem duapartai atau multipartai sendiri tidak ada perubahan. Kedua, pendekatan numerik kontinu, yang melihat perubahan-perubahan sistem kepartaian sebagai kontinuitas berdasarkan perhitungan jumlah dan ukuran relatif partai-partai politik yang ada dalam sistem tersebut. Pendekatan ini melihat satu sistem kepartaian di dalamnya sendiri juga mengalami perubahan-perubahan yang terus menerus sesuai hasil pemilu. Pendekatan numerik kontinu ini memudahkan studi perbandingan sistem kepartaian lintas negara.

Pendekatan komparatif tradisional diawali oleh Duverger (1954) yang mengidentifikasi sistem kepartaian dengan menghitung jumlah partai politik yang bersaing memperebutkan kekuasaan sehingga terdapat tiga sistem kepartaian. Pertama, sistem satupartai, yaitu hanya ada satu partai politik yang menguasai pemerintahan; kedua, sistem duapartai, berarti ada dua partai politik bersaing memperebutkan kekuasaan pemerintahan, dan; ketiga, sistem multipartai berarti ada banyak partai politik yang bersaing memperebutkan kekuasaan pemerintahan. Selanjutnya Blondel (1968) menambah variabel ukuran relatif partai-partai politik, Rokkan (1968) menambah variabel kemiripan partai politik tunggal mayoritas dan distribusi kekuatan partai-partai politik minoritas, dan Sartori (1976) menambah variabel jarak ideologis (Tabel 6.2). Merangkum pendapat Duverger, Blondel, Rokkan, dan Sartori tersebut, Haywood (2013: 234-240) menyimpulkan ada empat sistem kepartaian: (1) sistem satupartai, (2) sistem dominanpartai, (3) sistem duapartai, dan (4) sistem multipartai.

TABEL 6.2: TIPE SISTEM KEPARTAIAN

PENELITI	KRITERIA KLASIFIKASI	SISTEM KEPARTAIAN
Duverger (1954)	Jumlah partai politik	Sistem satupartai Sistem duapartai Sistem multipartai
Blondel (1968)	Jumlah partai politik Ukuran relatif partai politik	Sistem duapartai Sistem duasetengahpartai Sistem multipartai dengan satu partai dominan Sistem multipartai tanpa satu partai dominan
Rokkan (1968)	Jumlah partai politik Kemiripan atas partai politik tunggal mayoritas Distribusi atas kekuatan partai politik minoritas	Sistem Inggris-Jerman "1 + 1 vs 1" Sistem Skandinavia "1 + 3-4" Sistem multipartai lain "1 vs 1 vs 1 + 2-3"
Sartori (1976)	Jumlah partai politik Jarak ideologi	Sistem duapartai Sistem pluralisme moderat Sistem pluralisme terpolarisasi Sistem partai predomnan

SUMBER: PETER MAIR, *PARTY SYSTEMS AND STRUCTURES COMPETITION*, 1996

Pertama, sistem satupartai. Istilah "sistem satupartai" sebetulnya kontradiktif, sebab sistem mengandung pengertian hubungan atau interaksi antara sejumlah entitas. Namun konsep tersebut dapat membantu menjelaskan fenomena partai politik tunggal yang memonopoli kekuasaan setelah berhasil menyingkirkan partai-partai politik lain, baik dengan cara konstitusional (seperti partai fasis di Italia dan Jerman) maupun nonkonstitusional (seperti partai komunis di Uni Soviet dan Cina). Partai-partai politik monopolistik ini menjalankan fungsi-fungsinya dengan baik, menggerakkan pemerintahan secara permanen, dan menjalin hubungan kuat dengan mesin negara (birokrasi, kepolisian, militer, dan peradilan). Sistem kepartaian yang menyatu dengan aparatur negara tersebut bisa disebut sebagai sistem negara satupartai. Secara global sistem negara satupartai ini memiliki dua jenis.

Jenis pertama terdapat di Eropa Timur dan Tengah (sebelum runtuh pada 1991) serta Asia (masih eksis sampai sekarang). Partai Komunis di Uni Soviet, Yugoslavia, Cina, dan Vietnam menguasai pemerintahan, mengontrol lembaga negara, dan mengarahkan masyarakat. Partai

politik memegang teguh ajaran Marxisme-Leninisme, memiliki disiplin ideologi tinggi, dan membangun organisasi-organisasi internal terstruktur. Partai komunis adalah partai kader, dalam pengertian bahwa keanggotaan dikungkung oleh batasan politik dan ideologis. Hanya 6 persen penduduk Cina yang jadi anggota Partai Komunis Cina, dan hanya 9 persen penduduk Uni Soviet yang jadi anggota Partai Komunis Uni Soviet. Partai politik dipimpin pejabat paruh waktu bergaji tinggi, yang tugasnya tidak hanya melatih kader dan mengontrol anggota, tetapi juga mengarahkan masyarakat dan mengawasi lembaga-lembaga negara.

Jenis kedua terdapat di Asia dan Afrika. Partai-partai politik di sini berkaitan dengan gerakan nasionalisme untuk membebaskan diri dari rezim kolonial. Setelah berhasil mengusir penjajah asing, satu partai politik bekerja keras menjaga integrasi nasional sehingga bertindak keras terhadap partai-partai politik lain yang dianggap mengancam persatuan nasional. Partai politik itu juga menjadi basis pemerintah untuk menjaga stabilitas politik dalam rangka pembangunan ekonomi. Di Zimbabwe, setelah lama bergerilya, Partai Zanu dan Partai Zapu bersatu menjadi kekuatan tunggal mengatur negara; demikian juga dengan Partai Rakyat Koversi di Ghana. Sementara di Indonesia dan Bangladesh, Partai Golkar dan Partai Rakyat menjadi basis legitimasi rezim militer untuk menjaga stabilitas politik dan menjalankan pembangunan ekonomi.

Kedua, sistem dominanpartai. Sistem ini sebetulnya hampir sama dengan sistem satupartai, di mana dalam kurun waktu panjang satu partai politik menguasai pemerintahan secara terus menerus. Bedanya, jika dalam sistem satupartai, hanya terdapat satu partai politik yang berkuasa karena partai-partai politik lain disingkirkan atau tidak diberi kesempatan untuk berkembang apalagi berkompetisi secara bebas; dalam sistem dominanpartai, partai politik yang menguasai pemerintahan memang mendapat dukungan rakyat melalui pemilu yang kompetitif. Dalam pemilu tersebut, semua partai politik mendapat kesempatan terbuka untuk mencari dukungan rakyat. Namun, karena pemilih percaya hanya pada satu partai politik, maka partai politik tersebut selalu menang pemilu sehingga terus-menerus menguasai pemerintahan.

Banyak contoh partai politik dominan. Pasca-Perang Dunia II, pemerintahan Jepang selalu dikuasai Partai Demokrat Liberal. Masa kekuasaannya hanya dijeda oleh partai politik lain selama 11 bulan pada

1993-1994 dan tiga tahun 2009-2012. Partai ini mendapat kepercayaan rakyat karena membuat Jepang bangkit dari kekalahan perang dan menimbulkan “keajaiban ekonomi”, yang tidak hanya membuat rakyat makmur tetapi juga membawa Jepang kembali sebagai negara yang disegani dunia. Partai Kongres India juga sempat berkuasa selama 30 tahun sejak merdeka pada 1947; demikian juga dengan Partai Kongres Nasional Afrika Selatan, terus mendapat dukungan rakyat sejak negara itu lepas dari politik apartheid pada 1993. Contoh di Eropa juga ada, seperti Partai Buruh Sosial Demokrat Swedia berkuasa selama 65 tahun dan Partai Kristen Demokrat Italia yang berhasil memegang 52 kali pemerintahan.

Berbeda dengan sistem duapartai dan sistem multipartai, yang masing-masing ditopang oleh sistem pemilu mayoritarian dan sistem pemilu proporsional, sistem dominanpartai di negara-negara tersebut menggunakan sistem pemilu berbeda-beda. India menggunakan sistem pemilu mayoritarian, Afrika Selatan dan Swedia menggunakan sistem pemilu proporsional, sedangkan Jepang menggunakan sistem pemilu campuran. Demikian juga kalau dilihat dari sisi susunan negara dan sistem pemerintahan. India adalah negara federal yang menggunakan sistem parlementer, Afrika Selatan adalah negara kesatuan yang menggunakan sistem semipresidensial, Swedia adalah negara kesatuan yang menggunakan sistem parlementer, dan Jepang adalah negara kesatuan yang menggunakan sistem parlementer. Jadi, terbentuknya sistem dominanpartai bukan ditentukan sistem pemilu, apalagi susunan negara dan sistem pemerintahan, tetapi oleh faktor-faktor lain yang bersifat historis dan sosiologis, termasuk kinerja partai politik di mata rakyat.

Ketiga, sistem duapartai. Sistem ini disebut juga sistem duopolistik karena arena pemilu dan pemerintahan didominasi oleh dua partai politik. Itu bukan berarti tidak ada partai-partai politik lain selain dua partai politik dominan tersebut; hanya saja dalam pemilu yang kompetitif, partai-partai politik lain tersebut tidak mendapatkan dukungan signifikan sehingga tidak bisa ikut ambil bagian dalam pemerintahan. Jika pun berhasil mengirimkan wakil-wakilnya di parlemen, jumlahnya tidak seberapa sehingga kehadirannya bisa diabaikan oleh dua partai politik dominan. Sistem duapartai memiliki tiga ciri utama: pertama, hanya dua partai politik yang memiliki dukungan besar pemilih sehingga wakil-wakilnya memiliki prospek membentuk pemerintahan;

kedua, partai politik yang menguasai mayoritas parlemen menjadi pemerintah, sedang partai-partai politik lain menjadi oposisi; ketiga, dua partai politik dominan bergantian menjadi pemerintah dan oposisi sesuai dengan dukungan pemilih dari pemilu ke pemilu.

Amerika Serikat, Inggris dan bekas koloninya, seperti Kanada dan Australia adalah contoh-contoh negara dengan sistem duapartai. Di Inggris Partai Konservatif dan Partai Buruh berkompetisi ketat. Pasca-Perang Dunia II, dua partai politik itu bergantian memegang kendali pemerintahan meski Partai Konservatif lebih sering berkuasa jika dibandingkan dengan Partai Buruh. Namun pada waktu-waktu tertentu dua partai politik tersebut gagal meraih mayoritas parlemen sehingga untuk berkuasa harus menggandeng partai politik lain. Pada situasi seperti itu Partai Liberal punya peran krusial, sebab sebagai partai politik dengan perolehan suara terbanyak ketiga, dia bebas memutuskan hendak bergabung dengan partai politik mana agar ikut berkuasa.

Di Amerika Serikat dominasi Partai Republik dan Partai Demokrat nyaris sempurna, karena kedua partai politik tersebut tidak menyisakan kursi untuk partai politik lain, baik di DPR maupun Senat. Partai-partai politik lain hanya mampu mengirimkan wakil-wakilnya di parlemen negara bagian, metropolitan, kota atau *county*. Itu pun dengan jumlah yang tidak signifikan sehingga dominasi Partai Republik dan Partai Demokrat juga terjadi di semua level pemerintahan. Penggunaan sistem pemerintahan presiden menjadi salah satu faktor yang memilah dukungan rakyat terbatas hanya pada dua partai politik, sebab hanya dua partai tersebut yang mengajukan calon presiden sehingga hal ini memengaruhi perilaku pemilih dalam memilih calon anggota DPR dan Senat. Calon presiden dari unsur independen dipersilakan, tetapi ternyata dukungan pemilih tidak hanya tidak signifikan, tetapi juga menguatkan sikap pemilih untuk mendukung calon yang diajukan oleh partai politik masing-masing.

Sistem duapartai dibentuk dan diperkuat oleh sistem pemilu mayoritarian, khususnya varian *first past the post* (FPTP). Sistem ini hanya menyediakan satu kursi dalam setiap daerah pemilihan (daerah pemilihan berkursi tunggal) dan menggunakan formula mayoritas sederhana (pemenang adalah peraih suara terbanyak berapapun persentase suaranya) sehingga memaksa partai-partai politik berkoalisi, atau bergabung dengan partai besar, atau tersingkir. Penerapan sistem

pemilu mayoritarian varian *FPTP* yang sudah dua abad di Inggris dan Amerika Serikat melahirkan dua partai politik besar. Di Inggris partai-partai politik lain masih berpeluang meraih kursi karena Inggris menggunakan sistem parlementer, di mana hanya ada satu pemilu sehingga pemilih bebas dari pengaruh pemilu lain, dalam hal ini pemilu presiden seperti di Amerika Serikat.

Sistem duapartai yang ditopang oleh sistem pemilu mayoritarian dianggap mampu mewujudkan prinsip kedaulatan rakyat karena suara mayoritas rakyat terhubung langsung dengan penguasaan pemerintahan. Tidak hanya mampu merepresentasikan suara mayoritas, sistem duapartai juga mampu menciptakan pemerintahan efektif karena pemerintah bersifat tunggal, tidak terbagi-bagi ke banyak kekuatan, sehingga bisa mengambil keputusan dengan cepat dan konsisten. Pemerintah juga tidak bisa bertindak semena-mena karena selalu dikontrol oleh oposisi kuat yang merupakan pemerintah bayangan. Jadi, kalau pemerintah kinerjanya buruk, maka pemilih memberi kesempatan kepada oposisi untuk memegang kekuasaan pada masa berikutnya. Namun sistem duapartai tidak mampu mengakomodasi masyarakat majemuk yang menuntut keterlibatan semua partai politik terlibat dalam pemerintahan. Padahal jika tuntutan mereka tidak dipenuhi mereka bisa menjadi kekuatan ekstra parlementer yang justru menjadi ancaman utama integrasi nasional.

Keempat, sistem multipartai. Ciri utama sistem multipartai adalah adanya persaingan lebih dari dua partai politik dalam menggalang dukungan pemilih untuk menguasai pemerintahan. Hasil pemilu menunjukkan tiadanya satu atau dua partai politik dominan sehingga pemerintahan yang terbentuk merupakan koalisi partai-partai politik yang menduduki kursi parlemen. Sering terjadi, partai politik yang meraih kursi terbanyak malah gagal membentuk pemerintahan karena partai-partai kecil berhasil membangun koalisi besar untuk membentuk pemerintahan. Stabilitas pemerintahan sistem multipartai sangat rentan karena koalisi bisa pecah sewaktu-waktu, meskipun tersedia waktu cukup lama untuk membagun koalisi. Selain itu, partai-partai politik sulit memenuhi janji-janji kampanye karena mereka terikat dengan program kerja koalisi.

Sistem multipartai memiliki dua varian umum, yaitu sistem multipartai moderat dan sistem multipartai terpolarisasi. Yang pertama

terjadi di Belanda, Belgia, dan Norwegia, di mana jarak ideologi masing-masing partai politik tidak terlalu jauh sehingga memudahkan mereka membentuk koalisi. Sedangkan yang kedua terjadi di Prancis, Italia, dan Spanyol, di mana jarak ideologi masing-masing partai politik terlalu jauh (partai komunis dan sosialis vs partai kristen dan liberal) sehingga menyulitkan mereka membentuk koalisi. Sistem multipartai juga memiliki varian lain, yakni “sistem duasetengahpartai” seperti terjadi di Jerman. Di sini Partai Persatuan Demokrat Kristen (CDU) dan Partai Sosialis Demokrat (SPD) memiliki dukungan kuat yang seimbang (kurang lebih sama dengan Partai Konservatif dan Partai Buruh di Inggris), tetapi salah satu dari mereka tidak pernah menguasai mayoritas parlemen, sehingga mereka harus menggandeng partai politik terbesar ketiga atau keempat untuk membentuk pemerintahan.

Sistem multipartai ditopang oleh sistem pemilu proporsional, yang menyediakan kursi banyak di setiap daerah pemilihan (daerah pemilihan berkursi jamak) dengan formula raihan kursi dihitung secara proporsional sesuai dengan perolehan suara (persentase raihan kursi kurang lebih sama dengan persentase perolehan suara). Bahkan Belanda dan Israel menggunakan daerah pemilihan tunggal sehingga hasil raihan kursi partai politik benar-benar proporsional sesuai dengan perolehan jumlah suara. Sistem ini cocok bagi masyarakat majemuk karena mampu mengakomodasi kelompok-kelompok masyarakat untuk terlibat dalam pemerintahan sehingga potensi disintegrasi politik bisa dihindari. Memang pemerintahannya cenderung tidak efektif akibat tidak adanya kekuatan dominan. Oleh karena itu beberapa negara, seperti Jerman, Selandia Baru, dan Jepang mengembangkan sistem pemilu campuran yang memungkinkan tampilnya partai politik besar tetapi partai politik kecil tidak kehilangan perwakilan di parlemen.

Pendekatan numerik kontinu diawali oleh Rae (1968) yang mengidentifikasi sistem kepartaian berdasarkan tingkat penyebaran partai politik di parlemen atau fragmentasi partai politik di parlemen. Fragmentasi ini beranjak dari pertanyaan: apakah kekuatan politik terkonsentrasi pada satu partai politik, atau terbagi di antara banyak partai politik? Penghitungan kekuatan partai politik di parlemen tersebut dituangkan dalam bentuk angka fragmentasi untuk memastikan tipe sistem kepartaian (sistem satupartai, sistem duapartai, atau sistem multipartai) berdasarkan jumlah kepemilikan kursi partai politik di parlemen. Bedanya dengan pendekatan komparatif tradisional,

pendekatan numerik kontinyu ini bisa memastikan adanya perubahan-perubahan berdasarkan hasil pemilu.

Angka fragmentasi ditentukan oleh dua variabel: jumlah perolehan suara partai dan kekuatan relatif atau perimbangan perolehan suara. Berdasar dua variabel ini, Rae membuat **Indeks Fragmentasi** berupa formula atau rumus matematika untuk menghitung fragmentasi partai politik di parlemen hasil pemilu. Dengan **F** adalah fragmentasi dan **s** adalah persentase kursi parlemen, maka formula Indeks Fragmentasi Rae seperti tampak berikut ini (Gambar 6.4).

GAMBAR 6.4: FORMULA INDEKS FRAGMENTASI PARLEMEN



$$F = 1 - \sum (s_i)^2$$

Indeks Fragmentasi menunjukkan rendah-tingginya fragmentasi partai politik di parlemen. Semakin rendah angka fragmentasi semakin sederhana sistem kepartaian (sistem satu partai atau sistem dua partai), dan semakin tinggi angka fragmentasi semakin kompleks sistem kepartaian (sistem multipartai). Konsep fragmentasi ini disebut juga fraksionalisasi. Dengan demikian semakin kecil Indeks Fragmentasi maka semakin rendah fraksionalisasi partai politik di parlemen, sebaliknya semakin besar Indeks Fragmentasi maka semakin tinggi fraksionalisasi partai politik di parlemen.

Lebih dari sekadar jumlah partai politik di parlemen hasil pemilu, Sartori (1976) juga memperhatikan ukuran relatif masing-masing partai politik dalam merebut kekuasaan pemerintahan. Pertama, ukuran relatif ini dicerminkan oleh perolehan suara dalam pemilu dan raihan kursi partai politik di parlemen. Kedua, dari ukuran relatif ini diketahui relevansi partai politik dalam hubungannya dengan pembentukan pemerintahan: apakah memberikan prospek kemenangan, atau paling tidak mendapatkan bagian kekuasaan pemerintahan. Ketiga, partai-partai politik relevan akan membentuk pola hubungan: apakah dicirikan kerja sama dan konsensus, atau dicirikan konflik atau polarisasi.

Menurut Sartori, partai politik relevan itu ditentukan oleh dua penyaring, yaitu potensi berkoalisi dan potensi menggertak (oposisi).

Pertama, partai politik memiliki potensi koalisi apabila berada dalam posisi yang menentukan terbentuknya koalisi, dan berkemungkinan menjadi salah satu mayoritas di pemerintahan. Kedua, partai politik memiliki potensi mengintimidasi apabila keberadaannya mempengaruhi taktik persaingan antarpartai politik, terutama ketika mampu mengubah arah persaingan. Atas dua penyaring itu Sartori membedakan empat sistem kepartaian: (1) sistem satupartai, terdapat satu partai politik relevan; (2) sistem duapartai, terdapat dua partai politik relevan; (3) sistem multipartai moderat, terdapat 3, 4, atau 5 partai politik relevan; dan (4) sistem multipartai ekstrim, terdapat 6 atau lebih partai politik relevan.

Gagasan partai politik relevan Sartori tersebut kemudian diformulasikan secara matematis oleh Laakso dan Taagepera (1979), sehingga muncul konsep jumlah efektif partai politik di parlemen atau dikenal dengan **Indeks ENPP** (*effective number of parliamentary parties*). Indeks ENPP ditulis dengan rumus berikut ini (Gambar 6.5)

GAMBAR 6.5: INDEKS ENPP

$$\text{ENPP} = 1 / \sum_{i=1} s_i^2$$

Sebagai ilustrasi, untuk menentukan sistem kepartaian berdasarkan jumlah efektif partai politik di parlemen, Kartawidjaja (2007) menyajikan perolehan Partai Politik A, B, C, dan D, dalam tiga sistem kepartaian berbeda, yang kemudian dihitung dengan Indeks ENPP (Tabel 6.3). Tampak pada Sistem I, yaitu sistem duapartai, kursi parlemen terbagi 50:50, sehingga Indeks ENPP-nya adalah 2,0. Pada Sistem II atau sistem multipartai moderat, yang perolehan kursinya 25:25:25:25, maka Indeks ENPP-nya adalah 4,0. Sedang pada Sistem III, meskipun jumlah partai masuk parlemen adalah 4, namun sistem kepartaiannya masuk kategori sistem duapartai karena Indeks ENPP-nya adalah 2,23.

TABEL 6.3: ILUSTRASI SISTEM KEPARTAIAN BERDASARKAN INDEKS ENPP

	SISTEM I		SISTEM II		SISTEM III	
Partai Parlemen	Perolehan Kursi p	s_i^2	Perolehan Kursi s	s_i^2	Perolehan Kursi p	s_i^2
A	50	0,25	25	0,0625	60	0,360
B	50	0,25	25	0,0625	25	0,063
C			25	0,0625	10	0,010
D			25	0,0625	5	0,003
Jum- lah	100	$\sum s_i^2 = 0,50$	100	$\sum s_i^2 = 0,25$	100	$\sum s_i^2 = 0,435$
	ENPP	$1/\sum s_i^2 = 2,0$		$1/\sum s_i^2 = 4,0$		$1/\sum s_i^2 = 2,23$

SUMBER: KARTAWIDJAJA, *MULTIKEPARTAIAN SEDERHANA*, 2007.

Dengan konsep partai politik relevan Sartori, yang kemudian diformulasi dalam bentuk Indeks ENPP oleh Laakso dan Taagepera, maka banyaknya partai politik yang masuk parlemen tidak identik dengan pembentukan sistem kepartaian. Banyaknya partai politik yang masuk parlemen juga tidak identik dengan efektivitas parlemen, sebab tidak semua partai politik di parlemen mempunyai pengaruh yang sama dalam membuat keputusan. Sebagai contoh adalah Pemilu Inggris 2005 yang menghasilkan 12 partai politik masuk parlemen. Namun dari 646 kursi di parlemen Inggris, kursi terkonsentrasi pada Partai Buruh (356), Partai Konservatif (198) dan Partai Liberal (62); sedang 9 partai lain mendapatkan kursi bervariasi antara 1 hingga 9. Jika dihitung Indeks ENPP Pemilu 2005 adalah 2,3. Jika angka ini dibulatkan, maka sistem kepartaian di Inggris hasil Pemilu 2005 sesungguhnya hanya ditentukan oleh 2 partai politik, sehingga Inggris pasca-Pemilu 2005 masuk kategori sistem duapartai.

Menurut Mair, Indeks Fragmentasi dan Indeks ENPP menunjukkan, bahwa perbedaan antarsistem kepartaian oleh pendekatan numerik kontinu bukan pada masalah jenis tetapi derajat, sehingga perubahan sistem kepartaian merupakan fenomena berkelanjutan. Bagi awam ini merupakan fenomena yang membingungkan karena perubahan-

perubahan tersebut kadang angka sangat kecil sehingga tidak terlihat. Sebagai contoh, sistem kepartaian Inggris dikatakan telah “berubah” ketika Indeks ENPP Pemilu 1987 sebesar 3,33 yang berarti turun jika dibandingkan dengan Indeks ENPP Pemilu 1983 sebesar 3,45. Perubahan sistem kepartaian atas dua hasil pemilu tersebut jelas tidak kasat mata dalam konstelasi riil politik parlemen Inggris. Oleh karena itu lebih gampang memasukkan Inggris ke dalam kategori sistem tigapartai karena hanya tiga partai politik yang mendominasi perdebatan dan pengambilan keputusan di parlemen.

E. KEKUASAAN INTERNAL

Pembahasan tentang posisi dan fungsi, ragam dan klasifikasi partai politik, serta sistem kepartaian, memastikan peran krusial partai politik dalam demokrasi perwakilan. Sementara partai politik adalah organisasi politik yang terdiri dari simpatisan, anggota, kader, pengurus, dan pemimpin, menjadi sangat penting untuk bertanya: di mana kekuasaan internal partai politik? Sebab, pemegang kekuasaan internal partai politik itulah yang senyatanya mempertegas posisi dan menjalankan fungsi partai politik, tidak hanya dalam proses merebut kekuasaan dengan mencari dukungan pemilih, tetapi yang lebih penting adalah ketika menjalankan kekuasaan pemerintahan. Benarkah pemegang kekuasaan internal partai politik itu selalu mengemban misi organisasi dan memperjuangkan kepentingan pemilih, konstituen, simpatisan, dan anggota partai politik?

Kembali pada pernyataan Schattschneider (1942) bahwa, “partai politik menciptakan demokrasi, dan demokrasi modern tidak terbayangkan tanpa partai politik.” Dengan pernyataan ini Schattschneider mengakui bahwa dalam diri partai politik ada demokrasi sehingga kekuasaan internal partai politik ada di tangan anggota. Menurutnya, jika demokrasi internal partai politik tidak mungkin, tidak ada gunanya mempelajari peran anggota dalam pengambilan keputusan partai politik. Apa yang terjadi di dalam partai politik tidak akan berdampak pada kebijakan yang ditempuh pimpinan tanpa pengetahuan anggota.

Namun jauh hari sebelumnya, pada saat partai politik mulai mengembangkan organisasinya, Ostrogorski (1902) mengingatkan, bahwa keterwakilan kepentingan-kepentingan individu anggota telah hilang oleh meningkatnya pengaruh “mesin” partai politik dan

kontrol yang dilakukan oleh kaukus tokoh-tokoh senior partai politik. Membandingkan organisasi partai politik di Inggris dengan Amerika Serikat pada awal abad XX, Ostrogorski menyimpulkan, bahwa kekuasaan partai politik di Amerika Serikat semakin terkonsentrasi di “mesin” partai politik tingkat lokal yang bertujuan memenangkan pemilu melalui sistem patronase dan klientelisme.

Tidak hanya di Amerika Serikat, organisasi partai politik di Eropa juga mengalami hal serupa. Studi Michels (1911) tentang Partai Sosial Demokrat Jerman (SPD) malah menghasilkan hukum besi oligarki. Michels memilih SPD sebagai objek penelitian karena partai politik ini secara formal menyatakan sebagai organisasi demokratis. Dibandingkan dengan partai-partai politik lain di Jerman, SPD juga dikenal sebagai partai politik yang berkomitmen tinggi pada demokrasi. Partai politik ini tampak lebih demokratis karena anggota dan kadernya aktif melakukan pertemuan-pertemuan untuk merumuskan tuntutan dan kebijakan kepada pimpinan atau pengurus partai politik tingkat pusat.

Namun menurut Michels, SPD bukanlah partai politik demokratis dalam menjalankan fungsi-fungsi kepartaian. Hal itu terjadi bukan karena tiadanya komitmen pada demokrasi, tetapi lebih karena organisasi. Secara singkat, Michels merumuskan hukum sosiologis paling fundamental dari partai-partai politik begini: “adalah organisasi yang melahirkan dominasi oleh golongan terpilih atas pemilih, oleh pemegang mandat atas pemberi mandat, oleh utusan atas orang yang mengutus. Barangsiapa berbicara tentang organisasi, ia juga berbicara tentang oligarki.” Inilah hukum besi oligarki partai politik itu.

Mengapa organisasi menjadi fundamen oligarki partai politik? Sebagaimana dijelaskan Lipset (1962) dalam menganalisis organisasi partai politik, Michels menggunakan perspektif struktural dan psikologis untuk mengamati hubungan antara elit dan massa atau pemimpin dan pengikut. Mekanisme hubungan dua kelas tersebut akan membangun struktur dan psikologi organisasi sehingga watak organisasi akan ditentukan peranan pemimpin dan kecenderungan organisasi itu sendiri. Setiap organisasi membutuhkan pemimpin, dan setiap pemimpin memiliki superioritas. Superioritas ini dimungkinkan oleh faktor teknis-administratif, psikologis, dan intelektual yang lebih dikuasai elit.

Berbagai superioritas elit partai politik dan harapan-harapan massa itulah yang membangun situasi bagi tumbuhnya pola tingkah laku oligarkis di dalam partai politik. Peluang elit untuk memanfaatkan suasana menuju sistem oligarkis itu ditentukan oleh pemimpin itu sendiri dan faktor keorganisasian. Pilihan pemimpin untuk sampai pada suatu sistem oligarkis atau demokratis dapat dilihat melalui tiga indikator: ideologi, kepentingan, dan tujuan. Apabila pemimpin menikmati sifat progresif ideologi, partai politik akan demokratis; sebaliknya, jika sifat konservatif ideologi menjadi perhatian pemimpin, maka partai politik akan oligarkis. Jika pemimpin terikat pada pelayanan kepentingan anggota, maka sistem demokrasi akan terpelihara; sebaliknya, jika pemimpin mengutamakan kelompok kecil mereka, maka partai politik menjadi oligarki. Jika pemimpin bertujuan merealisasi pembaruan dan perubahan, maka sifat demokrasi partai politik terpelihara; sebaliknya, jika pemimpin bertujuan memelihara stabilitas di dalam diri partai politik, maka yang terjadi adalah sifat oligarkis organisasi.

Sedangkan pilihan demokratis atau oligarkis dari sudut organisasi dapat dilihat dari kecenderungan prosedur dan perhatian organisasi itu sendiri. Dalam hal prosedur organisasi disederhanakan dan didasarkan pada saling pengertian, maka partai politik akan mendekati demokrasi. Sebaliknya, oligarki menjadi wajah partai politik bila organisasi sudah membesar dan hubungan di dalamnya dikendalikan oleh sistem birokrasi. Selanjutnya dalam hal perhatian, jika yang diperhatikan organisasi adalah seluruh anggota, maka demokrasi akan terbina. Sebaliknya, jika perhatian hanya ditujukan kepada kelompok tertentu, maka partai politik berada dalam kecenderungan oligarki. Di sinilah masalahnya, kecenderungan oligarki partai politik lebih umum terjadi karena organisasi sepenuhnya dikendalikan oleh pemimpin (Gambar 6.6).

Menurut Michels, penyebab utama oligarki dalam partai politik adalah kebutuhan teknis yang mendesak atas kepemimpinan. Proses dimulai dari diferensiasi fungsi-fungsi partai politik dilengkapi dengan hal-hal kompleks, yang di dalamnya para pemimpin menemukan terpisah dari massa. Pada mulanya para pemimpin muncul secara spontan dan menjalankan fungsi-fungsi serampangan dan kurang penting. Namun setelah itu, mereka menjadi pemimpin-pemimpin yang profesional, dan berikutnya mereka menjadi stabil dan tak dapat diganggu gugat.

GAMBAR 6.6: PILIHAN-PILIHAN KECENDERUNGAN PARTAI POLITIK

DEMOKRASI	PEMIMPIN			OLIGARKI
	progresif	Ideologi	konservatif	
	seluruh anggota	Kepentingan	elit partai	
	perubahan	Tujuan	stabilitas	
	ORGANISASI			
	ringkas	Prosedur	birokratis	
	anggota + yg lain	Perhatian	kelompok inti	
	PENGIKUT			

SUMBER: LIPSET, *INTRODUCTION*, 1962

Meskipun Michels mengeluarkan hukum besi oligarki partai politik, namun dia tidak menolak eksistensi partai-partai politik dalam demokrasi perwakilan. Katanya, hanya orang buta dan fanatik yang tidak bisa melihat bahwa arus demokrasi setiap hari membawa kemajuan yang tidak terbantahkan. Prinsip-prinsip demokrasi jika bukan penyembuh, setidaknya dia menjadi pereda penyakit oligarki. Jadi, meskipun partai politik sebagai organisasi berkontribusi pada oligarki, namun sebagai sebagai pembawa ideologi demokrasi, partai politik adalah paliatif, yaitu obat yang dapat meredakan penyakit oligarki.

Hukum besi oligarki menghadapi dua kritik dari dua sisi: pertama, hukum itu berasal dari penelitian satu partai politik pada momen waktu tertentu; kedua, teori-teori psikologi yang jada sandaran masih dipertanyakan. Jika dibandingkan dengan Eropa Barat, partai-partai politik di Amerika Serikat memang lebih cair dalam hal keanggotaan. Meski demikian, elit partai politik Amerika Serikat lebih dipengaruhi faksi dan anggota daripada yang dikemukakan Michels. Reformasi mendemokraskan partai politik terus dilakukan demi mengurangi kekuasaan pemimpin partai politik lokal dan memperkuat peran anggota. Hal ini ditandai oleh kaukus oleh Partai Demokrat pada 1968

yang kemudian diikuti Partai Republik pada 1972, dan pemilihan primer atau pemilihan pendahuluan.

Kaukus adalah pemilihan calon presiden yang dilakukan Partai Demokrat dan Partai Republik untuk memilih calon presiden masing-masing. Calon terpilih kemudian diajukan partai politik ke pemilu yang sebenarnya. Kaukus diikuti oleh anggota partai politik. Partai Demokrat melakukan pemilihan dengan cara terbuka, sedangkan Partai Republik menggunakan cara tertutup. Berbeda dengan kaukus yang diadakan oleh partai politik, pemilihan pendahuluan calon presiden dilaksanakan oleh pemerintah negara bagian. Pemilihan dilakukan secara tertutup dan pemilih harus mendaftar terlebih dahulu. Calon presiden yang menang akan dimajukan pemilu sebenarnya. Meski konstitusi tidak mewajibkan, namun 34 negara bagian menjalan pemilihan pendahuluan. Model kaukus dan pemilihan pendahuluan ini juga dilakukan partai politik di tingkat lokal untuk memilih berbagai macam jabatan pemerintahan lokal.

Pemilihan internal partai politik untuk memilih calon-calon yang akan diajukan pada pemilu memang sudah menjadi tradisi politik Amerika Serikat. Sistem duapartai yang dihasilkan oleh sistem pemilu mayoritarian varian *FPTP* (untuk memilih anggota legislatif maupun pejabat eksekutif tingkat nasional maupun lokal) memang menopang pemilihan internal partai politik. Sebab partai politik hanya akan mengajukan satu calon. Bahkan demi memperkuat peran anggota partai politik dan pemilih pada umumnya, sistem pemilu mayoritarian varian *FPTP* memungkinkan pemilih melakukan *recall* calon terpilih atau pemberhentian pejabat terpilih melalui mekanisme petisi pemilih. Dalam petisi pemilih itu, jika 50 persen lebih pemilih menandatangani pernyataan *recall* pejabat, maka pejabat terpilih dari daerah pemilihan tersebut dengan sendirinya berhenti. Untuk mengisinya kembali dilakukan pemilu sela, yakni pemilu di luar jadwal normal.

Pemilih dalam sistem pemilu proporsional tentu tidak bisa melakukan *recall* terhadap anggota legislatif yang telah dipilihnya. Sebab dalam sistem pemilu proporsional di setiap daerah pemilihan kursinya jamak atau lebih dari satu sehingga preferensi pemilih atas calon terpilih tidak diketahui sehingga secara matematika tidak mungkin dilakukan pemilihan untuk mencabut calon yang sudah terpilih. Namun karena dalam sistem pemilu proporsional daftar calon diajukan oleh partai

politik, maka partai politik dapat melakukan *recall* terhadap anggota legislatif yang dinyatakan bersalah. Dengan demikian sistem pemilu proporsional memang memberi peran lebih besar kepada (pemimpin) partai politik daripada kepada anggota atau pemilih.

Lalu bagaimana sistem pemilu proporsional yang secara sistemik memang memberi peran besar (pemimpin) partai politik, membatasi peran besar tersebut demi meningkatkan peran anggota atau pemilih? Dalam hal ini negara-negara Eropa Barat melakukan tiga cara. Pertama, partai politik menciptakan sistem demokrasi internal, misalnya dengan melakukan pemilihan internal yang diikuti oleh anggota partai politik untuk menyusun daftar calon anggota legislatif yang diajukan partai politik. Kedua, undang-undang memaksa partai politik untuk menggunakan mekanisme demokrasi internal dalam menyusun daftar calon. Di sini, partai politik tidak diharuskan melakukan pemilihan oleh anggota partai politik, namun pemimpin partai politik juga dilarang memonopoli penyusunan daftar calon anggota legislatif. Ketiga, Mahkamah Konstitusi mengoreksi ketentuan undang-undang yang dinilai tidak selaras dengan prinsip-prinsip demokrasi, termasuk mengadakan gugatan yang diajukan calon anggota legislatif yang merasa diperlakukan tidak adil oleh partai politiknya. Langkah-langkah tersebut ternyata dapat mencegah berlakunya hukum oligarki-nya Michels.

Michels sebenarnya menyediakan daftar panjang faktor-faktor yang dapat membatasi kesempatan untuk memengaruhi pengambilan keputusan partai politik, seperti latar belakang sumber daya anggota, ukuran organisasi, tingkat pelembagaan, jenis pemimpin, dan lain-lain. Hal inilah yang antara lain mendorong banyak penelitian untuk membuktikan benar-tidaknya hukum besi oligarki partai politik. Menurut Heidar (2013: 309-310) penelitian yang paling empiris menunjukkan, bahwa dalam partai politik yang didominasi dari atas, pemimpin tidak mampu mengabaikan sepenuhnya pendapat anggotanya, apapun struktur formal organisasi partai politik tersebut. Di negara demokrasi matang Eropa Barat, banyak contoh demokrasi internal partai politik berjalan, di mana anggota akar rumput menjadi mitra senior para pemimpin partai politik. Sementara itu di negara-negara demokrasi baru Eropa Timur, peran anggota masih terbatas. Namun di sini, pemimpin partai-partai politik yang anggotanya sedikit atau tidak punya anggota formal tetap melakukan diskusi-diskusi dengan para aktivis partai politik yang menjadi penghubung dengan massa pemilih.

F. KEUANGAN DAN KEMANDIRIAN

Memasuki 1970-an pertarungan dua ideologi besar, yakni komunisme-sosialisme melawan kapitalisme dan liberalisme, menunjukkan tanda-tanda kemenangan kapitalisme-liberalisme. Semua menjadi jelas ketika rezim komunis runtuh di Yugoslavia (1990) dan Uni Soviet (1991). Kemenangan kapitalisme-liberalisme ini menyebabkan masyarakat dunia, khususnya Eropa Barat dan Amerika Utara dan negara-negara lain di bawah pengaruhnya, tidak lagi menjadikan ideologi sebagai orientasi hidup. Situasi ini menjadikan partai politik tidak lagi menempatkan ideologi sebagai basis perjuangan apalagi daya tarik dukungan. Menurut Kirchheimer (1988: 71-90), partai-partai politik mulai bergerak ke tengah mendekati pemilih yang tak berideologi yang jumlahnya semakin membesar. Maka berkembanglah jenis partai politik lintas kelompok atau *catch-all party*.

Karakter *catch-all* ini diperkuat oleh semakin kukuhnya pemilu sebagai instrumen demokrasi perwakilan, sehingga persaingan partai politik semata-mata hanya persaingan memperebutkan suara dalam pemilu. Dalam perkembangannya kemudian fungsi utama partai politik adalah menjadi mesin pendulang suara dalam pemilu. Fungsi-fungsi partai politik, seperti sosialisasi politik, pendidikan politik, komunikasi politik, rekrutmen politik, kontrol politik dan lain-lain, memang masih melekat pada partai politik, tetapi berjalannya fungsi-fungsi tersebut diarahkan untuk memenangkan pemilu.

Ketika menjadi mesin pemilu, partai politik membutuhkan sumber daya besar agar mesin itu bisa berfungsi secara maksimal dalam mendulang suara pemilih. Padahal mudahnya ideologi telah melemahkan ikatan partai politik dengan anggotanya yang kemudian berdampak pada rapuhnya jaringan organisasi. Hal ini tentu saja berdampak pada turunya kemampuan organisasi partai politik dalam memobilisasi dukungan. Partai politik tidak hanya kekurangan anggota tetapi juga kekurangan dana, yang sebelumnya dikumpulkan dari iuran anggota dan sumbangan simpatisan. Padahal upaya meraih suara sebanyak-banyaknya dalam pemilu, membutuhkan dana tidak sedikit. Perkembangan teknologi komunikasi juga menyebabkan biaya kampanye meningkat pesat. Sebab kampanye tidak cukup hanya menggelar rapat dan memasang bendera, tetapi juga harus melalui media massa, yang berbiaya mahal.

Peran media (koran, majalah, radio, televisi, dan internet) dalam menjaga eksistensi partai politik maupun dalam meningkatkan kemampuan meraih suara dalam pemilu, semakin tidak terhindarkan karena hanya melalui media massa, partai politik dapat secara efektif berkomunikasi dengan masyarakat luas. Di sini televisi dan internet semakin besar pengaruhnya terhadap keberhasilan partai politik dalam menjaga eksistensi dan meraih dukungan: pertama, dibandingkan dengan jenis media lain, televisi dan internet mampu memberikan impresi kuat kepada masyarakat; kedua, televisi dan internet mampu menjangkau audiens yang lebih luas dibandingkan dengan media lain. Akibatnya, di mana pun nyaris tidak ada partai politik besar yang tidak berkampanye melalui televisi dan internet. Padahal biaya kampanye di dua media itu sangat mahal.

Singkatnya, untuk menjaga eksistensi partai politik di masyarakat dan untuk meraih dukungan suara dalam pemilu, partai politik membutuhkan dana besar. Inilah masalah pokok yang dihadapi partai politik, pada saat mana partai politik tidak lagi mendapat dukungan keuangan dari para anggotanya. Menurut Norris (2005: 18), memasuki 1980-an partai politik mulai mengandalkan sumber dana lain untuk membiayai kegiatannya. Awalnya, partai politik menarik sumbangan dari para anggota berpendapatan cukup yang masih memiliki loyalitas kepada partai politik. Seiring dengan semakin mahal biaya operasional partai politik dan kegiatan kampanye selama pemilu, partai politik mulai mencari donasi dari luar partai. Sasarannya adalah perorangan atau perusahaan dengan jumlah terbatas. Namun semakin lama partai politik semakin memiliki ketergantungan kepada penyumbang perseorangan dan perusahaan. Dan kini, hampir semua partai politik di banyak negara sumber dana untuk membiayai kegiatannya didominasi oleh sumbangan dari perseorangan dan perusahaan.

Dalam situasi seperti itu partai politik menghadapi masalah eksistensial, sebab pengaruh penyumbang bisa mengubah haluan hakikat partai politik, yakni memperjuangkan kepentingan anggota dan pemilih atau rakyat. Masuknya dana besar ke partai politik dari para penyumbang tentu bukan donasi biasa, yang tanpa tuntutan imbal balik. Para penyumbang berharap adanya keuntungan yang akan didapatkan dari partai politik melalui pengambilan kebijakan atau penggunaan wewenang lain yang dipegang kader yang duduk di legislatif maupun eksekutif. Dengan kata lain, masuknya uang para penyumbang bisa

membuat partai politik melupakan kepentingan anggota dan pemilih atau rakyat, dan berbalik memperjuangkan kepentingan para penyumbang.

Guna mengurangi pengaruh penyumbang, beberapa negara Eropa Barat memberikan bantuan keuangan atau subsidi ke partai politik, baik untuk membiayai kegiatan operasional partai politik maupun kampanye. Subsidi itu diambil dari anggaran negara, dan jumlahnya dari waktu ke waktu cenderung meningkat. Meskipun demikian, subsidi negara itu belum menutup keseluruhan kebutuhan partai politik. Di hampir banyak negara yang demokrasinya sudah mapan, kegiatan partai politik tetap mengandalkan sumbangan perseorangan dan perusahaan. Pada titik inilah, menurut Biezen (2003: 11-12) sumbangan keuangan partai politik perlu diatur demi menjaga kemandirian partai politik untuk tetap memperjuangkan kepentingan rakyat, bukan kepentingan penyumbang.

Menurut Edwing dan Issacharoff (2006: 1-5), tujuan pengaturan keuangan partai politik adalah menjaga kemandirian partai politik dari pengaruh uang yang disetor oleh penyumbang. Hal ini perlu dilakukan karena misi partai politik adalah memperjuangkan kepentingan anggota, pemilih atau masyarakat. Jadi, pengaturan keuangan partai politik bukan bertujuan melarang partai politik menerima sumbangan dari pihak luar, melainkan mengatur sedemikian rupa sehingga partai politik masih memiliki keleluasaan mengumpulkan dana untuk membiayai kegiatan partai politik, tetapi pada saat yang sama partai politik tetap terjaga kemandiriannya dalam memperjuangkan kepentingan rakyat.

Pengaturan keuangan partai politik harus dibedakan dengan pengaturan keuangan kampanye. Pengaturan keuangan partai politik mengatur pendapatan dan belanja partai politik untuk membiayai kegiatan operasional partai politik sepanjang tahun. Kegiatan ini meliputi pembiayaan sekretariat, rapat-rapat, pendidikan politik dan kaderisasi serta kegiatan-kegiatan unjuk publik (*public expose*) yang bertujuan menjaga eksistensi partai politik, seperti perayaan ulang tahun, seminar, kajian, aksi sosial, dan lain-lain. Sementara pengaturan keuangan kampanye mengatur pendapatan dan belanja kampanye yang berlangsung pada masa pemilu. Dalam hal ini semua transaksi keuangan yang dilakukan partai politik dan bertujuan mempengaruhi pemilih selama masa pemilu, diatur melalui pengaturan dana kampanye.

Jumlah uang yang digunakan untuk kampanye selalu lebih besar, bahkan beberapa kali lipat daripada uang yang digunakan untuk

operasional partai politik. Namun bukan berarti uang penyumbang tidak bisa memengaruhi proses politik yang terjadi dalam partai politik. Sebab proses politik yang terjadi dalam partai politik selalu berdampak pada pengambilan keputusan di legislatif maupun eksekutif yang dilakukan oleh kader-kader partai politik. Justru karena pengumpulan dana partai politik terjadi sepanjang tahun, maka pengaruh penyumbang bisa berjalan lebih lama. Apalagi kalau penyumbang memberikan bantuan secara rutin dalam jumlah besar. Itulah sebabnya pengaturan keuangan partai politik dibedakan dengan pengaturan dana kampanye.

Prinsip pokok pengaturan keuangan partai politik adalah akuntabilitas dan transparansi. Prinsip transparansi mengharuskan partai politik terbuka atas semua proses pengelolaan keuangan partai politik. Di sini sejumlah kewajiban harus dilakukan, seperti membuka daftar penyumbang dan membuat laporan keuangan secara rutin, yang mencatat semua pendapatan dan belanja partai politik sepanjang tahun. Tujuan membuka daftar penyumbang dan laporan keuangan kepada publik adalah untuk menguji prinsip akuntabilitas, yaitu memastikan tanggung jawab partai politik dalam menerima dan membelanjakan dana partai politik itu rasional, sesuai etika dan tidak melanggar peraturan.

Unsur-unsur yang diatur dalam pengaturan keuangan partai politik meliputi sumber keuangan, jenis-jenis belanja, daftar penyumbang, laporan keuangan dan sanksi-sanksi atas pelanggaran terhadap aturan. Secara umum sumber keuangan partai berasal dari iuran anggota, sumbangan perseorangan dan perusahaan; sementara belanja partai meliputi biaya operasional kantor dan kegiatan partai politik seperti pendidikan politik dan kaderisasi. Daftar penyumbang adalah dokumen penting karena dari dokumen ini dapat diketahui siapa yang paling memengaruhi partai politik dari sisi keuangan. Sementara kehadiran laporan keuangan adalah untuk menguji lebih lanjut diterapkannya prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangan.

Tanpa prinsip akuntabilitas dan transparansi, partai politik tidak hanya akan dijangkiti penyakit korupsi tetapi juga akan mengancam masa depan demokrasi, sebab partai politik dengan tata kelola buruk hampir pasti akan gagal dalam mengelola pemerintahan. Oleh karena itu, sanksi-sanksi terhadap pelanggaran peraturan keuangan partai harus ditegakkan. Sanksinya tidak harus berupa hukuman pidana atau denda, tetapi juga sanksi administratif. Sanksi pidana hanya mengenai

orang atau pengurus partai politik; sedangkan sanksi administrasi sangat efektif mengenai partai politik sebagai organisasi. Misalnya sanksi tidak bisa mengikuti pemilu bagi partai politik yang tidak membuka daftar penyumbang dan membuat laporan keuangan tahunan, akan memaksa partai politik membuat daftar penyumbang dan laporan keuangan tahunan. Sebab jika tidak, partai politik itu tidak bisa mengikuti pemilu berikutnya.

BAB 7

PENUTUP

A. IKHTISAR

Demokrasi pernah berjaya di Athena pada abad VI-IV SM, lalu tenggelam lebih dari 22 abad, dan lahir kembali di Eropa Barat dan Amerika Utara pada abad XVIII. Di Inggris demokrasi berkembang evolusioner, diawali dari Revolusi Agung (1688-1689) dan terus menguat selama Revolusi Industri (1750-1850). Di Amerika Serikat demokrasi datang bersama Revolusi Kemerdekaan (1775-1783) sedang di Prancis demokrasi muncul serentak dengan Revolusi Prancis (1789-1799). Revolusi Agung Inggris, Revolusi Kemerdekaan Amerika Serikat, dan Revolusi Prancis adalah akar demokrasi gelombang pertama (1828-1926), yang juga menghasilkan negara demokrasi lain, seperti Italia dan Islandia.

Menurut Huntington, gelombang demokrasi kedua (1942-1962) dilatarbelakangi oleh Perang Dunia II di mana Sekutu sebagai penganut demokrasi (kecuali Uni Soviet) menang perang. Pengaruh Inggris, Amerika Serikat, dan Prancis dalam mendemokrasikan sejumlah negara sangat signifikan, baik terhadap negara lama (Jerman Barat, Austria, dan Jepang), maupun negara baru (India dan Filipina). Seding gelombang demokrasi ketiga (1974-1990) diawali dari jatuhnya rezim militer terakhir di Eropa (Portugal dan Spanyol), lalu berpengaruh terhadap runtuhnya rezim serupa di Amerika Latin (Ekuador, Peru, Bolivia, Guatemala, dan Chile) dan Asia (Filipina dan Korea Selatan). Pada akhir 1980-an demokratisasi menerjang Eropa Timur dan Tengah menyusul ambruknya rezim komunis di Hongaria (1988), Polandia (1989), serta Cekoslowakia, Rumania, Bulgaria, Yugoslavia (1990), dan Uni Soviet (1991).

Kini menjelang dekade ketiga abad XXI kurang lebih 60 persen negara dunia menganut demokrasi dan lebih dari 4 miliar atau separuh lebih penduduk dunia tinggal di dalamnya. Pada 2020, International

IDEA menyatakan dunia terdiri dari 97 negara demokrasi, 28 negara hibrida, dan 31 negara nondemokrasi. Economist Intelligence Unit menggambarkan kondisi demokrasi 164 negara anggota PBB, yang mana terdapat 20 negara demokrasi penuh (*full democracy*), 55 negara demokrasi cacat (*flawed democracy*), 39 negara rezim hibrida (*hybrid rezim*), dan 53 negara otoriter (*authoritarian rezim*). Dan Freedom House melaporkan, dari 195 negara dan 15 teritori, terdapat 83 bebas (*free*), 63 bebas sebagian (*partly free*), dan 49 tidak bebas (*not free*).

Demokrasi adalah nilai, tatanan, bahkan instrumen untuk mewujudkan kesetaraan, keadilan, dan kesejahteraan. Demokrasi bukan hanya memberi jalan bagi kelompok mayoritas untuk berkuasa, tetapi juga memberi jaminan perlindungan bagi kelompok minoritas. Demokrasi bukan hanya pemilu kompetitif untuk menghasilkan wakil rakyat, tetapi juga soal menjaga integrasi politik dan membentuk pemerintahan efektif. Namun tanpa masyarakat sipil yang percaya diri, demokrasi tidak mungkin tumbuh dan berkembang.

Jika demokrasi dimaknai sebagai pemerintahan oleh orang banyak (rakyat) sebagaimana dipraktikkan negara kota Athena, maka hal itu tidak mungkin diwujudkan lagi karena ukuran negara modern sudah berkali-kali lipat dari negara kota Athena. Republik Romawi yang gagal mewujudkan demokrasi. Pemikiran John Locke (1632-1704), Montesquieu (1688-1755), dan Rousseau (1712-1778) pun belum sampai ke sana. Konstitusionalisme Locke fokus pada pembatasan kekuasaan negara dan perlindungan hak-hak dasar warga negara, trias politica Montesquieu tidak bercerita soal pembentukan tiga pilar pemerintahan yang melibatkan rakyat, sedangkan kedaulatan rakyat dan kehendak umum Rousseau belum diterjemahkan ke tingkat praktik.

Inggris baru menapaki demokrasi ketika parlemen pecah dua, yaitu Majelis Tinggi (*House of Lord*) yang terdiri dari para bangsawan dan Majelis Rendah (*House of Commons*) yang terdiri dari wakil-wakil rakyat yang dipilih.

Konstitusi Amerika Serikat 1787 menyatakan, anggota DPR dan Senat, serta presiden dipilih langsung oleh rakyat. Konstitusi Prancis 1789 juga menegaskan anggota Majelis Nasional dipilih rakyat. Di Inggris dan Amerika Serikat, awalnya hanya kaum bangsawan dan orang kaya pembayar pajak yang memiliki hak pilih, lalu Revolusi Industri (1750-1850) mendorong hak pilih diperluas di kalangan pekerja tapi masih

menyisakan perempuan. Konstitusi Prancis 1789 memberi hak pilih kepada semua laki-laki dewasa, tetapi baru dipraktikkan pada era Napoleon (1804-1815).

Demikianlah para perumus konstitusi di Inggris, Amerika Serikat, dan Prancis tidak hanya mempraktikkan konstitusionalisme (untuk membatasi kekuasaan negara dan melindungi hak-hak warga negara) tetapi juga menemukan jalan baru untuk mewujudkan kedaulatan rakyat melalui demokrasi perwakilan. Dalam demokrasi perwakilan, rakyat memang tidak terlibat langsung dalam pembuatan keputusan sebagaimana Sidang Ecclesia Athena, tetapi melalui wakil-wakilnya, rakyat bisa terlibat dalam pemerintahan. Wakil-wakil rakyat itu dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu. Dengan demikian memasuki abad XIX negara-negara Eropa dan Amerika Utara memasuki babak baru demokrasi perwakilan.

Sejak dipraktikkan demokrasi perwakilan menghadapi kritik dan terus menerus memperbaiki diri. Hak pilih warga negara terus diperluas hingga Deklarasi Hak Asasi Manusia 1948 mengadopsi konsep hak pilih universal. Pemaknaan kedaulatan rakyat terus dipertajam sehingga menghasilkan konsep demokrasi mayoritas dan demokrasi konsosiasional. Demokrasi bukan sekadar soal siapa yang memerintah, tetapi bagaimana pemerintahan berjalan dalam kendali yang diperintah. Dan demokrasi tidak cukup menjaga kesetaraan, menegakkan keadilan, tetapi juga meningkatkan kesejahteraan rakyat. Tilly menyebut adanya empat pendekatan demokrasi: konstitusional, prosedural, proses, dan substansi. Sementara Surbakti membedakan empat derajat demokrasi: prosedural, agregatif, deliberatif, dan partisipatoris.

Berdasarkan dokumen-dokumen internasional tentang hak-hak asasi manusia, dan mempertimbangkan pendapat para ahli, Freedom House, Economist Intelligence Unit, dan International IDEA merumuskan empat kriteria demokrasi: pemilu jujur dan adil, pemerintahan efektif dan responsif, perlindungan hak asasi, dan masyarakat sipil yang percaya diri. Masing-masing kriteria dijabarkan ke dalam indikator-indikator sehingga memudahkan untuk mengukur ada-tidaknya demokrasi di suatu negara, jika ada akan terlihat tinggi-rendah derajatnya.

Pemilu merupakan syarat utama demokrasi karena tanpa pemilu mustahil pemerintahan oleh rakyat bisa terwujud. Pemilu menghasilkan pemerintah yang *legitimate* sehingga akan efektif dan responsif dalam

menjalankan pemerintahan. Pemerintahan demokratis bersifat terbuka dan bertanggung jawab atas perlindungan hak-hak asasi warga negara. Hak-hak asasi itu meliputi hak politik dan kebebasan sipil serta hak ekonomi sosial dan budaya. Perlindungan hak-hak asasi warga negara mendorong terbentuknya masyarakat sipil yang percaya diri. Masyarakat sipil yang terdiri dari beragam organisasi dan asosiasi merupakan bentuk dari pluralisme sosial yang mengkritisi sekaligus memperkuat negara.

Tujuan pemilu sebenarnya bukan sekadar memilih anggota legislatif dan pejabat eksekutif (*output*), tetapi juga mencapai dampak politiknya (*outcome*). Croissant menunjukkan tiga *outcome* pemilu: perwakilan politik, integrasi politik, dan pemerintahan efektif. Masalahnya adalah tidak ada satu sistem pemilu yang bisa mencapai tiga *outcome* sekaligus. Pengutamaan tujuan perwakilan politik bisa saja juga menjaga integrasi politik, namun risikonya pemerintahan hasil pemilu tidak efektif. Sebaliknya, bisa saja sistem pemilu didesain untuk menciptakan pemerintahan efektif, tetapi perwakilan politik dan integrasi politik terabaikan.

Selain latar belakang historis dan sosiologis, pilihan pilihan sistem pemilu juga bergantung pada bentuk dan susunan negara, sistem pemerintahan, dan sistem kepartaian. Oleh karena itu, pembahasan pemilu bisa dilihat dari tiga sisi: negara, pemerintah, dan partai politik. Negara adalah lokasi pemilu dipraktikkan sehingga bentuk dan susunan negara berpengaruh terhadap penyelenggaraan pemilu. Pemerintah adalah kumpulan orang-orang yang memerintah yang dihasilkan oleh pemilu. Oleh karena itu sistem pemerintahan mempengaruhi pilihan-pilihan atas sistem pemilu. Sedangkan partai politik adalah aktor utama pemilu yang tidak hanya menyiapkan calon-calon anggota legislatif dan pejabat eksekutif, tetapi juga menggerakkan pemilih untuk memberikan suara.

Sistem pemilu adalah hubungan antarvariabel teknis untuk mengkonversi suara menjadi kursi. Pemilu legislatif memiliki enam variabel teknis: besaran daerah pemilihan atau *district magnitude*; metode pencalonan atau *candidacy*; metode pemberian suara atau *ballotting*; ambang batas parlemen atau *parliamentary threshold*; formula perolehan kursi atau *electoral formula*, dan; penetapan calon terpilih. Hubungan antarvariabel tersebut menghasilkan tiga kelompok besar sistem pemilu: mayoritarian, proporsional, dan campuran. Sedang

dalam pemilu eksekutif terdapat dua jenis sistem: pemilu tidak langsung (*electoral college*) dan pemilu langsung (*popular vote*).

Selain sistem pemilu, yang memengaruhi *output* dan *outcome* pemilu adalah format pemilu, yaitu pengaturan jadwal penyelenggaraan berbagai jenis pemilu ke dalam satu waktu secara periodik, mengingat dalam sistem pemerintahan presidensial terdapat dua jenis pemilu, yaitu pemilu legislatif dan pemilu eksekutif. Dalam hal ini dikenal konsep pemilu serentak (*concurrent election*), yaitu penggabungan penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu eksekutif dalam satu hari H pemilihan. Pemilu (serentak) nasional untuk memilih anggota parlemen nasional dan presiden, sedang pemilu (serentak) lokal untuk memilih anggota badan legislatif lokal dan kepala eksekutif lokal.

Sistem pemilu mayoritarian, proposional, dan campuran, masing-masing memiliki beberapa varian. Inggris dan Amerika Serikat mapan dengan sistem mayoritarian varian *first past the post*, sedangkan Prancis mantab dengan sistem mayoritarian varian *two round system*. Namun negara-negara Eropa daratan yang memiliki warga negara majemuk, lebih memilih sistem proporsional varian daftar tertutup atau daftar terbuka, atau mengembangkan sistem campuran varian paralel atau *mixed member proportional*. Demikian juga dengan sistem pemilu eksekutif. Amerika mapan dengan sistem *electoral college*, dan Prancis mantab dengan *popular vote* varian *two round system*. Sementara beberapa negara Amerika Latin mulai menggunakan *popular vote* varia *simple majority* dengan tujuan menyederhanakan sistem kepartaian. Pilihan atas format serta sistem pemilu dan varian-variannya tergantung pada tujuan pemilu di masing-masing negara.

Hakekat negara bisa dipahami melalui empat teori: negara pluralis, negara kapitalis, negara leviathan, dan negara patriarkhal. Namun yang lebih penting adalah melihat negara dalam praktik sebagaimana diatur konstitusi. Dari sana bisa diketahui bentuk negara (monarki atau republik) serta susunan negara (kesatuan atau federal). Dalam monarki kepala negara adalah raja atau ratu yang mendapatkan warisan dari pendahulunya. Sedang dalam republik kepala negara bisa dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu. Hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam negara kesatuan tentu berbeda dengan hubungan pemerintah federal dengan pemerintah negara bagian dalam negara federal. Meskipun demikian efektivitas pemerintahan

dalam negara kesatuan maupun negara federal sangat ditentukan oleh formasi pemerintahan yang dihasilkan oleh pemilu. Pada titik inilah rekayasa format pemilu dapat membantu menciptakan pemerintahan efektif secara keseluruhan.

Demi mencegah kekuasaan negara sewenang-wenang, Locke memisahkan kekuasaan negara menjadi legislatif, eksekutif, dan federatif. Konsep ini disempurnakan oleh teori trias politica Montesquieu yang memisahkan kekuasaan negara menjadi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Meskipun terpisah, dalam praktik pemerintahan tetap terjadi hubungan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif. Hubungan kekuasaan legislatif-eksekutif yang bersifat permanen inilah yang menghasilkan tiga sistem pemerintahan: sistem parlementer dengan contoh Inggris, sistem presidensial dengan contoh Amerika Serikat, dan sistem campuran atau semipresidensial dengan contoh Prancis.

Secara teoritis, sistem pemerintahan parlementer rentan terhadap instabilitas pemerintahan, karena eksekutif sewaktu-waktu dapat berganti bergantung pada dukungan parlemen. Perdana menteri dan anggota kabinet diangkat dan diberhentikan oleh parlemen sehingga partai politik atau koalisi partai politik yang menguasai mayoritas parlemen bisa mengangkat dan memberhentikaninya setiap saat. Sebaliknya, sebagai perimbangan kekuasaan, perdana menteri juga bisa membubarkan parlemen dan mempercepat pelaksanaan pemilu untuk mendapatkan anggota parlemen baru. Tetapi mengapa dalam praktik sistem parlementer justru bisa bertahan lebih lama atau lebih stabil jika dibandingkan dengan sistem pemerintahan presidensial?

Pengalaman negara-negara Eropa menunjukkan, terdapat dua faktor yang menyebabkan sistem parlementer bisa lebih stabil jika dibandingkan dengan sistem presidensial: inovasi pengaturan konstitusi dan inovasi sistem pemilu. Inovasi pertama adalah membuat ketentuan konstitusional yang memudahkan pembentukan koalisi sekaligus mempersulit pembubaran koalisi antara lain dengan pengetatan aturan mosi tidak percaya, pengetatan aturan pembubaran parlemen, persetujuan resmi parlemen sebelum kabinet disahkan, dan penguatan tanggung jawab kolektif kabinet

Inovasi kedua adalah menemukan sistem pemilu yang mampu mengkonsentrasikan sebagian besar kursi parlemen ke sedikit partai politik sehingga memudahkan pembentukan koalisi. Tantangannya

adalah bagaimana hasil pemilu dari sistem pemilu tersebut tetap mampu menampung perwakilan politik dan menjaga integrasi politik. Sebab kegagalan sistem pemilu menampung perwakilan politik dan menjaga integrasi politik, tidak hanya menimbulkan instabilitas pemerintahan tetapi juga instabilitas politik. Negara-negara kecil tetapi pluralitas masyarakatnya tinggi, seperti Belgia, Belanda, Norwegia, dan Swedia menggunakan sistem pemilu proporsional dengan risiko stabilitas pemerintahan terganggu. Untuk meredamnya, mereka melakukan beberapa perubahan konstitusional seperti tersebut di atas. Sementara Jerman, Italia, Albania, Hungaria, dan Selandia Baru menerapkan sistem *mixed member proportional (MMP)*, sedangkan Jepang, Ukraina, Georgia, dan Lithuania menerapkan sistem paralel.

Secara teoritis, sistem pemerintahan presidensial tidak menghadapi problem stabilitas karena penerapan *fixed term* atau masa jabatan tetap bagi presiden selaku kepala eksekutif sekaligus kepala negara. Kenyataannya, di negara-negara Amerika Latin, sepanjang 1960-an hingga 1980-an, sistem ini justru lebih sering gagal daripada sistem parlementer. Namun memasuki 1990-an sistem ini lebih stabil sehingga beberapa negara Amerika Latin kini menjadi kekuatan ekonomi dunia, seperti Brasil dan Argentina. Dua langkah strategis telah ditempuh melalui inovasi konstitusi dan inovasi format pemilu.

Inovasi konstitusi dilakukan dengan beberapa cara. Pertama, meningkatkan fungsi kecaman parlemen (semacam mosi tidak percaya dalam sistem parlementer), dari sekadar protes menjadi mekanisme pembubaran kabinet yang diimbangi pembubaran parlemen oleh presiden dan percepatan pemilu. Kedua, mengatur pemberhentian presiden di tengah masa jabatannya dengan dua cara yang lebih ketat: pertama, melalui *declaration of incapacity*, yakni pernyataan parlemen bahwa presiden mengalami masalah ketidakmampuan secara fisik maupun mental sehingga tidak mampu menjalankan tugasnya; dan kedua, melalui *impeachment*, yaitu dakwaan parlemen bahwa presiden telah melakukan pelanggaran hukum. Pengetatan persyaratan dan prosedur *declaration of incapacity* dan *impeachment* membuat pihak yang hendak mengajukannya harus menyiapkan dengan matang.

Inovasi pemilu dilakukan untuk mendorong pembentukan koalisi, menghindari pemerintahan terbelah, dan menyederhanakan sistem kepartaian. Meskipun tetap mempertahankan sistem presidensial,

negara-negara Amerika Latin tidak tergiur untuk menggunakan sistem pemilu mayoritarian varian *first past the post* untuk memilih anggota parlemen dan menggunakan sistem pemilu tidak langsung (*electoral college*) untuk memilih presiden sebagaimana dipraktikkan Amerika Serikat. Mereka tetap mempertahankan sistem pemilu proporsional untuk memilih parlemen dan sistem pemilihan langsung untuk memilih presiden. Yang pertama, bertujuan mempertahankan pluralisme politik, yang kedua bertujuan memperkuat legitimasi presiden.

Dengan demikian, negara-negara Amerika Latin tidak mengubah atau merekayasa sistem pemilu. Namun demi mendorong pembentukan koalisi, menghindari pemerintahan terbelah, dan menyederhanakan sistem kepartaian, mereka melakukan rekayasa format pemilu, yakni mengubah jadwal pemilu menjadi pemilu nasional dan pemilu provinsi/negara bagian. Pemilu nasional diselenggarakan untuk memilih presiden dan anggota parlemen nasional dalam satu hari H pemilihan, dua tahun kemudian menyelenggarakan pemilu provinsi/negara bagian untuk memilih gubernur dan anggota parlemen provinsi/negara bagian.

Format pemilu nasional dan pemilu lokal memaksa partai politik untuk melakukan koalisi sebelum pemilu, sehingga bisa mengurangi manuver-manuver politik pascapemilu. Pemilu nasional bisa menghindari terbentuknya pemerintahan terbelah di tingkat nasional, pemilu lokal bisa menghindari terbentuknya pemerintah terbelah di tingkat provinsi/negara bagian, dan yang lebih penting lagi pemilu nasional dan pemilu daerah bisa menghindari terbentuknya pemerintahan terputus antara pemerintah nasional dengan pemerintah daerah. Kesemuanya itu tentu berdampak positif bagi terbentuknya pemerintah efektif. Pemilu nasional dan pemilu lokal juga bisa menyederhanakan sistem kepartaian, lebih-lebih bila pemilu eksekutifnya menggunakan formula *simple majority*.

Sistem pemerintahan semipresidensial mengadopsi kekuatan-kekuatan sistem presidensial dan sistem parlementer. Dalam sistem ini presiden mendapat legitimasi kuat karena dipilih langsung oleh rakyat, sehingga perdana menteri meski mendapat dukungan mayoritas parlemen tetapi harus bertanggungjawab kepada presiden. Kelemahan sistem semipresidensial adalah terjadinya pemerintahan kohabitasi di mana presiden terpilih tidak mendapat dukungan mayoritas parlemen. Kondisi demikian bisa menimbulkan ketegangan politik yang terus

menerus antara presiden dengan perdana menteri karena perbedaan kebijakan dan kepentingan sehingga pemerintahan tidak efektif.

Sejak menggunakan sistem semipresidensial pada 1960, Prancis pernah mengalami tiga kali pemerintahan kohabitasi. Hal ini terjadi selama pemilu presiden diselenggarakan pada tahun yang berbeda dengan pemilu parlemen. Namun setelah Prancis menyerentakkan pemilu presiden dan pemilu parlemen sejak 2002, belum lagi terjadi pemerintahan kohabitasi. Sebetulnya Prancis tidak menggelar pemilu serentak, sebab pemilu presiden digelar sebulan lebih awal daripada pemilu parlemen. Meski demikian *coattail effect* pemilu presiden masih berlaku terhadap pemilu legislatif sehingga koalisi partai politik yang memenangkan kursi presiden berhasil juga menguasai mayoritas parlemen.

Masalah yang dihadapi Prancis adalah menghindari terbentuknya pemerintahan terputus karena jarak pemilu nasional dengan pemilu lokal lebih panjang (tiga tahun) daripada jarak pemilu lokal dengan pemilu nasional (dua tahun). Sejauh mana hasil pemilu lokal memengaruhi perilaku pemilih dalam pemilu nasional, masih perlu kajian lebih lanjut. Yang jelas, dalam pemilu mayoritarian varian *two round system* peran calon anggota legislatif maupun calon pejabat eksekutif yang berkompetisi sangat menentukan. Meskipun demikian tanpa dukungan partai politik, calon tidak bisa berbuat banyak mengingat jaringan kerja koalisi lebih banyak ditentukan struktur partai politik.

Dalam demokrasi perwakilan, peran partai politik sangat menentukan. Partai politik bukan penyebab demokrasi perwakilan, namun merupakan konsekuensi demokrasi perwakilan. Sekali partai politik muncul, mereka memperkuat kondisi-kondisi sebelumnya, yakni menjaga kelangsungan demokrasi perwakilan, dengan peran utama mengajukan calon pejabat pemerintah. Pengalihan kekuasaan politik ke legislatif (parlementerisasi) dan perluasan pemilih (menuju hak pilih universal) menjadikan peran partai politik menjadi dominan. Dan ketika pemilu semakin mapan sebagai instrumen demokrasi, maka partai politik berfungsi sebagai mesin pendulang suara.

Pada masa pemilu partai politik mengajukan calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif kepada pemilih untuk mendapatkan dukungan suara. Siapa pun yang menang dan dari partai politik mana pun dia berasal, legitimasi sangat kuat untuk menjalankan pemerintahan.

Pada pascapemilu, partai politik menjadi jembatan antara pemerintah dan masyarakat. Sebagai organisasi yang bergerak di masyarakat, partai politik menampung, mengagregasi, dan menyalurkan aspirasi masyarakat ke pemerintah melalui kader-kadernya. Sebagai organisasi yang memiliki kader-kader di pemerintahan, partai politik bisa mensosialisasi kebijakan pemerintah kepada masyarakat untuk mendapat persetujuan dan dukungan. Sulit dibayangkan, demokrasi berjalan tanpa partai politik.

Pada awal pertumbuhan demokrasi perwakilan, partai politik bisa dibedakan menjadi dua jenis, yaitu partai politik yang tumbuh di dalam lingkungan parlemen (internal parlemen) dan partai politik yang tumbuh di luar lingkungan parlemen (eksternal parlemen). Berdasar latar belakang historis, sosiologis, dan ideologis, terdapat lima jenis partai politik: partai politik proto, partai politik kader, partai politik massa, partai politik diktatorial, dan partai politik *catch-all*. Dilihat dari model pengorganisasi, hubungan dengan pemilih, tujuan gerakan, dan sifat ideologi, terdapat empat jenis partai politik, yang masing-masing memiliki dua varian: partai politik kader versus partai politik massa, partai politik representasi versus partai politik integrasi, partai politik konstitusional versus partai politik revolusioner, partai politik sayap-kiri versus partai politik sayap-kanan.

Hubungan atau interaksi antarpolitical partai politik dalam demokrasi perwakilan adalah keniscayaan karena partai-partai politik bebas berkembang dan sama-sama berkompetisi memperebutkan kekuasaan pemerintahan. Pola-pola interaksi antarpolitical partai politik yang sudah stabil dan tertata kemudian membentuk sistem kepartaian. Mair membedakan dua tipe sistem kepartaian. Pertama, pendekatan komparatif tradisional, yang mengkategorikan sistem kepartaian ke dalam empat jenis berbeda: sistem satupolitical, sistem dominanpartai, sistem duapartai, dan sistem multipartai. Kedua, pendekatan numerik kontinu, yang melihat perubahan sistem kepartaian sebagai kontinuitas berdasarkan perhitungan jumlah dan ukuran relatif partai-partai politik yang ada dalam sistem tersebut.

Sistem satupartai adalah fenomena partai politik tunggal yang memonopoli kekuasaan setelah berhasil menyingkirkan partai-partai politik lain, baik dengan cara konstitusional maupun nonkonstitusional. Sistem dominanpartai terdapat satu partai politik menguasai

pemerintahan secara terus menerus, namun kekuasaan itu didapat melalui pemilu yang kompetitif. Sistem duapartai tercipta karena arena pemilu dan pemerintahan didominasi oleh dua partai politik sedangkan partai politik lain tidak mendapat dukungan signifikan. Sistem ini merupakan buah dari pemilu mayoritarian. Sistem multipartai dicirikan oleh persaingan lebih dari dua partai politik dalam pemilu dan pemerintahan. Sistem ini merupakan buah dari pemilu proporsional.

Pendekatan numerik kontinu pertama mengidentifikasi sistem kepartaian berdasarkan tingkat penyebaran partai politik atau fragmentasi partai politik di parlemen. Angka fragmentasi ditentukan dua variabel: jumlah perolehan suara partai dan perimbangan perolehan suara. Rae membuat Indeks Fragmentasi berupa formula matematika untuk menghitung fragmentasi partai politik di parlemen. Pendekatan numerik kontinu kedua memperhatikan ukuran relatif partai politik dalam perebutan kekuasaan. Menurut Sartori ukuran relatif ini dicerminkan oleh perolehan suara pemilu dan raihan kursi parlemen yang menentukan relevansi partai politik dalam pembentukan pemerintahan: potensi berkoalisi dan potensi menggertak (oposisi). Oleh Laakso dan Taagepera tingkat relevansi partai politik itu diformulasi dalam bentuk Indeks ENPP (*effective number of parliamentary parties*).

Indeks Fragmentasi dan Indeks ENPP memudahkan pemetaan kekuatan partai politik di parlemen sehingga membantu mengukur efektivitas pemerintahan. Dalam perjalanan kemudian Indeks ENPP lebih banyak dipakai ilmuwan politik dalam menghitung persaingan partai politik di parlemen. Persaingan ini berpengaruh terhadap pembentukan koalisi, menjaga stabilitas politik, dan meningkatkan efektivitas pemerintahan. Penghitungan Indeks ENPP hasil pemilu dari waktu ke waktu dapat membantu rekayasa sistem pemilu sejauh sistem kepartaian yang dikehendaki sudah ditetapkan. Indeks ENPP dapat membantu perubahan-perubahan variabel sistem pemilu (besaran daerah pemilihan, metode pencalonan, metode pemberian suara, ambang batas parlemen, formula perolehan kursi, dan penetapan calon terpilih) demi mencapai sistem kepartaian tertentu.

B. CATATAN AKHIR

Penurunan demokrasi skala global dalam satu dekade terakhir, baik di negara yang sudah mapan demokrasinya maupun di negara yang sedang

membangun demokrasi, diawali oleh ketidakmampuan elit politik dalam memenuhi tuntutan publik maupun kegagalan dalam mewujudkan janji-janji kampanye. Situasi ini membuka ruang bagi tampilnya tokoh-tokoh populis untuk memenangkan pemilu dengan cara mengaduk-aduk emosi rakyat melalui isu ras, etnis, agama, dan kedaerahan. Namun setelah berkuasa satu periode, rakyat menyadari pilihannya ternyata salah sehingga tidak memilih kembali mereka pada pemilu berikutnya. Kekalahan Presiden Donald Trump dalam Pemilu Amerika Serikat 2020 merupakan simbol sekaligus momentum untuk membangun kembali demokrasi.

Buku ini mengingatkan kembali tentang apa dan bagaimana demokrasi sehingga siapa pun bisa berpikir positif dan bersikap proporsional atas segala upaya banyak pihak dalam memajukan demokrasi. Para elit politik meski bersikap rasional dalam menggalang dukungan pemilih, baik dalam menawarkan program maupun dalam menghadapi tekanan kompetitor. Calon anggota legislatif maupun calon pejabat eksekutif tidak perlu lagi jor-joran dana kampanye, lebih-lebih terlibat dalam jual beli suara. Sebab, itu semua akan membawa mereka masuk perangkap korupsi ketika berkuasa: mark-up/mark-down anggaran, jual beli perizinan, transaksi kebijakan, dan lain-lain.

Dalam lima dekade terakhir persepsi dan dukungan masyarakat terhadap partai politik terus menurun. Partai politik tidak hanya dinilai gagal menjalankan pemerintahan tetapi juga dituduh sebagai biang kerok korupsi. Oleh karena itu meningkatkan integritas partai politik menjadi jalan utama untuk meraih kembali kepercayaan masyarakat. Partai politik harus membenahi urusan internal: rekrutmen dan kaderisasi, fungsionalisasi kepengurusan, pengelolaan keuangan, dan pencalonan pejabat publik. Partai politik mesti memposisikan dirinya sebagai institusi publik sehingga prinsip transparansi dan akuntabilitas tidak bisa dielakkan lagi. Partai politik perlu menerapkan prinsip-prinsip demokrasi dalam semua urusan internal. Jika partai politik gagal mendemokratisasikan dirinya, maka mustahil mereka mampu memimpin pemerintahan demokratis.

Berbagai peristiwa sejarah menunjukkan, demokrasi memerlukan partisipasi masyarakat untuk mempertahankan dan mengembangkannya. Partisipasi itu tidak cukup hanya memberikan suara dalam pemilu, yang lebih penting adalah aktif dalam perumusan kebijakan dan responsif kala melihat penyelewengan dan pelanggaran kebijakan. Pemerintah tidak bisa dibiarkan bekerja sendiri, karena tanpa

pengawasan kekuasaan pasti disalahgunakan. Di sinilah pentingnya masyarakat sipil diperkuat agar bisa mengimbangi komunitas politik dan komunitas bisnis dalam relasinya dengan negara. Masyarakat sipil yang terdiri dari organisasi-organisasi sosial dan asosiasi-asosiasi profesi selain mencerminkan pluralisme publik juga bisa menjadi penyalur aspirasi masyarakat. Pemerintah tidak perlu mengkooptasi apalagi membungkam masyarakat sipil, sebab kehadirannya demokrasi merupakan keniscayaan. Masyarakat sipil yang percaya diri merupakan syarat demokrasi.

Kepada pembuat undang-undang, dalam hal ini DPR dan pemerintah, buku ini diharapkan menambah perspektif sekaligus soliditas pengetahuan sehingga membantu dalam menetapkan kebijakan. Pemahaman yang komprehensif tentang demokrasi dan pemilu dapat membantu para perancang undang-undang untuk bersikap arif dan bijak dalam merumuskan pasal dan ayat. Setiap fraksi dan partai politik tentu berhak memperjuangkan kepentingan masing-masing, demikian juga dengan birokrat yang menjadi kaki tangan pemerintah. Namun perjuangan kepentingan tersebut harus dilakukan secara rasional dan proporsional sehingga menghasilkan kebijakan yang konstitusional sekaligus tidak menyimpang jauh dari kerangka teoritis atau doktrin keilmuan. Sejauh ini bias parlementarisme sering mengacaukan upaya memperkuat presidensialisme sebagaimana dikehendaki konstitusi. Sedangkan soal harmoni hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam negara kesatuan, masih dianggap sebagai bukan masalah pemilu.

Isu lain yang menonjol dalam undang-undang pemilu adalah tidak konsistennya antara penetapan tujuan pemilu dengan rumusan-rumusan pasal untuk mencapainya. Misalnya, tujuan menyederhanakan sistem kepartaian di DPR dan DPRD tidak mungkin tercapai jika besaran daerah pemilihan masih 3-10 apalagi 3-12 kursi. Oleh karena itu, pembuat undang-undang punya dua pilihan: mengubah tujuan sehingga besaran daerah pemilihan dipertahankan, atau mempertahankan tujuan sehingga besaran daerah pemilihan harus diperkecil. Banyak contoh kontradiksi-kontradiksi seperti itu dalam undang-undang pemilu, sehingga wajar saja bila setiap lima tahun datang tuntutan perubahan. Ini bukan keburukan apalagi aib, karena bangsa yang plural ini baru duapuluh tahun membangun demokrasi. Tentu tertatih-tatih, tetapi harus tetap percaya diri.

Buku ini berusaha menyatukan dan merangkum berbagai pemikiran, pengetahuan, informasi, dan data tentang demokrasi dan pemilu yang tersebar di banyak tempat, dengan harapan dapat membantu memudahkan memahami demokrasi dan pemilu secara komprehensif. Bagi para pelaku demokrasi di lapangan, seperti kader partai politik, aktivis pemantau pemilu, penyelenggara pemilu, dan lain-lain, buku ini mungkin baru memberi gambaran umum. Padahal mereka juga memerlukan pengetahuan teknis dan sistematis agar bisa menjadi referensi saat menghadapi berbagai masalah di lapangan. Penulis akan melengkapi buku ini dengan empat buku berikutnya yang akan membahas tentang sistem pemilu, aktor pemilu, manajemen pemilu, dan hukum pemilu. Penulis juga berharap ada penulis lain yang bersedia menulis untuk mengisi kekosongan tersebut sehingga dapat membantu banyak pihak dalam membangun demokrasi dan pemilu.

DAFTAR PUSTAKA

- Almond, Gabriel A dan Bigham Powel, 1966, *Comparative Politics: A Development Approach*, Little Brown and Company: Boston.
- Amal, Ichlasul (ed), 1988, *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*, Tiara Wacana: Yogyakarta.
- Andersen, Gosta Esping, 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press: Princeton.
- Apter, David E, 1985, *Pengantar Analisa Politik*, LP3ES: Jakarta.
- Arsil, Fitra, 2017, *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara*, Rajawali Pers: Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press: Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata negara Indonesia*, Bhuana Ilmu Populer: Jakarta.
- Astawa, I Gde Pantja dan Suprin Na'a, 2009, *Ilmu Negara dan Teori Negara*, Refika Aditama: Bandung.
- Beetham, David and Kevin Boyle, 2000, *Demokrasi: 80 Tanya Jawab*, Penerbit Kanisius: Yogyakarta.
- Beetham, David, 1999, *Democracy and Human Rights*, Polity Press: Cambridge.
- Bertens, Kees, 2018, *Sejarah Filsafat Yunani*, Penerbit Kanisius: Yogyakarta.
- Bessette, Joseph, 1980, "Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government", dalam Goldwin and Schambra (eds), *How Democracy is the Constitution*, American Enterprise Institute: Washington.
- Biezen, Ingrid van, 2003, *Financing Political Parties and elections Campaigns*, Council of Europe Publishing: Strasbourg.

- Blondel, Jean, 1968, "Type of Party System" dalam Peter Mair, ed, *The West European Party System*, Oxford University: New York.
- Budiardjo, Meriam (ed), 1988, *Partisipasi dan Partai Politik*, Yayasan Obor Indonesia: Jakarta.
- Budiardjo, Meriam, 2007, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama: Jakarta.
- Cheibub, Jose Antonio, 2007, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge University Press: Cambridge
- Cheibub, Jose Antonio, Adam Przeworski and Sebastian M Saiegh, 2004, *Government Coalition and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism*, British Journal of Political Science 34, No 4.
- Colomer, Joseph M, (ed) 2004, *Handbook of Electoral System Choice*, Palgrave Macmillan: New York.
- Croissant, Aurel, Gabriele Bruns, dan Marie John, 2003, *Politik Pemilu di Asia Tenggara dan Asia Timur*, Pensil 324 dan Friedrich Ebert Stiftung: Jakarta.
- Crotty, William, 2006, "Party Origins and Evolution in The United State", dalam Ricard S Katz and Willian Crotty, *Handbook of Party Politics*, Sage Publications: London.
- Dahl, Robert A, 1982, *Dilemma of Pluralist Democracy: Autonomy vs Control*, Yale University Press: New Haven and London.
- Dahl, Robert A, 1989, *Democracy and its Critics*, Yale University Press: New Haven.
- Diamond, Larry, 2003, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, IRE Press: Yogyakarta.
- Dieter Nohlen, Dieter, 1966, *Election and Electoral System*, MacMillan: Delhi.
- Downs, Anthony, 1957, *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row: New York.
- Douglas W Rae, Douglas W, 1967, *The Political Consequences of Electoral Law*, Yale University Press: New Haven and London.
- Duverger, Maurice, 1988, "Asal Mula Partai Politik" dalam Ichlasul Amal, ed, *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*, Tiara Wacana: Yogyakarta.
- Duverger, Maurice, 1995, "Model Sistem Politik Baru: Pemerintahan Semi-Presidensial" dalam Arend Lijphart, ed, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, Rajawali Grafindo Persada: Jakarta.

- Ebenstein, William dan Edwin Fogelman, 1990, *Isme-isme Dewasa Ini*, Penerbit Erlangga: Jakarta.
- Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2019*, Economist Intelligence Unit: London.
- Edwing, KD and Samule Issacharoff (ed), 2006, *Party Funding and Campaign Financing in International Perspective*, Hart Publishing: Oregon.
- Esping-Anderson, Gosta, 1990, *The Tree World of Welfare Capitalism*, Polity Press: Cambridge.
- Fiorina, Moris P, 1996, *Divided Government*, Allyn and Bacon: Boston.
- Freedom House, 2020, *Freedom in the World 2020*, Freedom House: New York.
- Friedman, Milton, 1962, *Capitalism and Freedom*, University of Chicago: Illinois.
- Hagopian, Mark N, 1978, *Regimes, Movements, and Ideologies*, Longman: New York and London.
- Hardiman, Budi, 2009, *Demokrasi Deliberatif: Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*, Penerbit Kanisius: Yogyakarta.
- Haryanto, 2005, *Kekuasaan Elit: Suatu Bahasan Pengantar*, Program Pascasarjana Politik Lokal dan Otonomi Daerah dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol Universitas Gadjah Mada: Yogyakarta.
- Held, David, 2006, *Models of Democracy*, Stanford University Press: Stanford.
- Hendratno, Edie Toet, 2009, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, Graha Ilmu: Jakarta.
- Heywood, Andrew, 2012, *Political Ideologies*, Palgrave MacMillan: London.
- Heywood, Andrew, 2013, *Politics*, Palgrave MacMillan: London.
- Heywood, Andrew, 2015, *Political Theory: An Introduction*, MacMillan Education Limited: London.
- Horowitz, Donald L, 1995, "Membandingkan Sistem-sistem Demokrasi" dalam Arend Lijphart, ed, *Sistem Pemerintahan Parlemen dan Presidensial*, Rajawali Grafindo Persada: Jakarta.
- Huda, Ni'matul, 2018, *Ilmu Negara*, Rajawali Grafindo Persada: Depok.

- Huijbers, Theo, 1993, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Penerbit Kanisius: Yogyakarta.
- Huntington, Samuel, 1968, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press: New Haven.
- Huntington, Samuel, 1991, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma: Norman, OK and London.
- Huntington, Samuel P, dan Joan Nelson, 1993, *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, Rineka Cipta: Jakarta.
- International IDEA, 2002, *Standar-standar Internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, International IDEA: Stockholm.
- International IDEA, 2019, *The Global State of Democracy 2019*, International IDEA: Stockholm.
- Isra, Saldi, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlemen dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Raja Grafindo Persada: Jakarta.
- Isra, Saldi, 2019, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Raja Grafindo Persada: Jakarta.
- Kartawidjaja, Pipit R 2007, “Multikepartaian Sederhana”, naskah tidak diterbitkan, Perludem: Jakarta.
- Katz, Richard S, 2006, “Party in Democratic Theory”, dalam Ricard S Katz and Willian Crotty, *Handbook of Party Politics*, Sage Publications: London.
- Katz, Richard S and Willian Crotty, 2006, *Handbook of Party Politics*, Sage Publications: London.
- Kirchheimer, Otto, 1988, “Transformasi Sistem-sistem Kepartaian Eropa Barat.” dalam Ichlasul Amal, *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*, Tiara Wacana: Yogyakarta.
- Laakso, Markku dan Rein Taagepera, 1979, “Effective number of parties: A Measure with Application to West Europe” dalam *Comparative Political Studies* 12.
- Lewis, Arthur, 1965, *Politics in West Africa*, George Allen and Unwin: London.
- Levitsky, Steven and Daniel Ziblatt, 2018, *How Democracies Die*, Baron International Inc: New York.

- Lijphart, Arend (ed), 1952, *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press: Oxford.
- Lijphart, Arend, 1975, *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, University of California Press: Berkeley.
- Lijphart, Arend, 1984, *Democracy: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press: New Haven
- Lijphart, Arend, 1994, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, Oxford University Press: Oxford.
- Lijphart, Arend, ed, 1995, *Sistem Pemerintahan Parlemen dan Presidensial*, Rajawali Grafindo Persada: Jakarta.
- Lijphart, Arend, 1999, *Patterns of Democracy: Government Form and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press: New Haven.
- Linan, Anibal Perez, 2007, *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, Cambridge University Press: Cambridge.
- Linz, Juan, 1990, *The Perils of Presidentialism*, Journal of Democracy, Volume 1, No 1, Winter, 1990.
- Linz, Juan and Arturo Valenzuela, 1994, *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspective*, The Johns Hopkins University Press: Baltimore.
- Lipset, Seymour Martin, 1962, "Introduction" dalam Robert Michels, *Political Parties: A Sociological Study of Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, Collier: New York.
- Lively, Jack, 1975, *Democracy*, Blackwell: Oxford.
- Macridis, Roy C, 1988, "Sejarah, Fungsi, dan Tipologi Partai-partai" dalam Ichlasul Amal, ed, *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*, Tiara Wacana: Yogyakarta.
- Macpherson, C.B, 1977, *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford University Press: Oxford.
- Magar, Eric, 2000, *Gubernatorial Coattails in Mexican Congressional Election*, The Journal of Politics, Vol. 62 No. 61, February 2000.
- Mainwaring, Scot, 1995, "Presidensialisme di Amerika Latin" dalam Arend Lijphart, *Sistem Pemerintahan Parlemen dan Presidensial*, RajaGrafindo Persada: Jakarta.
- Mainwaring, Scot dan Matthew Shugart, ed, 1997, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press: Cambridge.

- Mair, Peter, 1996, "Party Systems and Structures of Competition" dalam Lawrence LeDuc, Richard G Niemi, dan Pippa Norris (ed), *Comparing Democracies: Election and Voting in Global Perspective*, Sage Publication: London.
- Mair, Peter, 2006, "Party System Change", dalam Ricard S Katz and Willian Crotty, *Handbook of Party Politics*, Sage Publications: London.
- Markoff, John, 2002, *Gelombang Demokrasi Dunia: Gerakan Sosial dan Perubahan Politik*, Pustaka Pelajar: Yogyakarta.
- Markku, Laakso and Rein Taagepera, 1979, "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Eropa," dalam *Comparative Political Studies*.
- Mayo, Henry B, 1960, *An Introduction to Democracy Theory*, Oxford University Press: New York.
- Michels, Robert, 1962, *Political Parties: A Sociological Study of Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, Collier: New York.
- Neumann, Sigmund, 1956, *Modern Political Parties: Approach to Comparative Politics*, University of Chicago: Illinois
- Neumann, Sigmund, 1963, "Toward a Comparative Study of Political Parties" dalam Harry Eckstein dan David Apter (ed), *Comparative Politics: A Reader*, The Free Press of Glencoe: London.
- Neumann, Sigmund, 1988, "Ke Arah Suatu Studi Perbandingan Partai-partai Politik" dalam Miriam Budiardjo, *Partisipasi dan Partai Politik*, Yayasan Obor Indonesia: Jakarta.
- Norris, Pippa, 2004, *Election Engineering: Voting Rule and Political Behavior*, Cambridge University Press: Cambridge.
- Norris, Pippa, 2005, *Partai Politik dan Demokrasi dalam Perspektif Teoritis dan Praktis*, National Democratic Institute for International Affairs: Jakarta.
- Oentarto, I Made Suwandi, Dodi Ryadmadji, 2004, *Menggugat Format Otonomi Daerah Masa Depan*, Samitra Media Utama: Jakarta.
- Ohman, Magnus and Hani Zainulbhai (ed), 2007, *Political Finance Regulation: The Global Experience*, International Foundation for Election System: Washington DC.
- Palguna, IDG, 2019, *Welfare State vs Globalisasi: Gagasan Negara Kesejahteraan di Indonesia*, Rajawali Pers: Depok.

- Payne, J Mark, et all, 2002, *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, Inter-American Development Bank, The International IDEA, The John Hopkins University Press: Washington.
- Przeworski, Adam, Michael E Alvarez, Jose Antonio Cheibub, dan Fernando Limongi, 2001, "What Makes Democracies Endure?" dalam Larry Diamond dan March F Platter, ed, *The Global Divergence of Democracies, A Journal of Democracy Book*, John Hopkins University Press: Baltimore.
- Prasojo, Eko, 2005, *Federalisme dan Negara Federal: Sebuah Pengantar*, Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia: Depok.
- Rauf, Maswadi, 1997, *Teori Demokrasi dan Demokratisasi*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia: Jakarta.
- Rae, Douglas W, 1967, *The Political Consequences of Electoral Law*, Yale University Press: New Haven and London.
- Reynolds, Andrew, Ben Reilly, and Andrew Ellis (ed), 2005, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, International IDEA: Stockholm
- Reynolds, Andrew, Ben Reilly, and Andrew Ellis (ed), 1999, *Sistem Pemilu*, Ace Project Kerjasama International IDEA, International Foundation for Election System, dan Perserikatan Bangsa-Bangsa: Jakarta.
- Riker, William H, 1982, *Liberalism against Populism*, WH Freeman: San Francisko.
- Revitch, Diane dan Abigail Thernstrom (ed), 2005, *Demokrasi: Klasik dan Modern*, Yayasan Obor: Jakarta.
- Rokkan, Stein, 1968, *Citizen, Election, Parties*, McKay: New York.
- Roth, David F and Frank L Wilson, 1980, *The Comparative Study of Politics*, Second Edition, Prentice Hall Inc: Englewood Cliffs.
- Russel, Bertrand, 2002, *Sejarah Filsafat Barat: Kaitannya dengan Kondisi Sosial Politik Zaman Kuno hingga Sekarang*, Pustaka Pelajar: Yogyakarta.
- Sabine, George H, 1961, *A History of Political Theory*, Holt, Rinehart, and Winston Inc. : New York.
- Samuel, Davis, 2000, *The Gubernatorial Coattails Effect: Federalism and Congressional Election in Brazil*, The Journal of Politics, Vol. 62 No. 61, February 2000.

- Sartori, Giovanni, 1976, *Parties and Party System: A Frameworks of Analysis*, Cambridge University Press: New York.
- Sartori, Giovanni, 1997, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structure, Incentive, and Outcome*, New York University Press: New York.
- Scarrow, Susan E, 2006, "The Nineteenth-Century Origin of Modern Political Parties: The Unwanted Emergence of Party-Based Politics", dalam Ricard S Katz and Willian Crotty, *Handbook of Party Politics*, Sage Publications: London.
- Schattschneider, EE, 1942, *Party Government in the United State*, Rinehart: New York.
- Schmandt, Henry, 2002, *Filsafat Politik: Kajian Historis dari Zaman Yunani Kuno sampai Zaman Modern*, Pustaka Pelajar: Yogyakarta.
- Schumpeter, Joseph A, 1947, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Harper: New York.
- Shugart, Matthew dan John M Carey, 1992, *Presiden and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press: Cambrigde.
- Sjadzali, Munawir, 1990, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, UI Press: Jakarta.
- Snyder, Jack, 2003, *Dari Pemungutan Suara ke Pertumpahan Darah: Demokratisasi dan Konflik Nasionalis*, Kepustakaan Populer Gramedia: Jakarta.
- Sorensen, Georg, 2003, *Demokrasi dan Demokratisasi: Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*, Pustaka Pelajar: Yogyakarta.
- Soehino, 1998, *Ilmu Negara*, Penerbit Liberty: Yogyakarta.
- Strong, CF, 2004, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern: Kajian tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*, Nuansa dan Nusa Media: Bandung, terjemahan dari Strong, CF, 1966, *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited: London.
- Strum, Philippa, 1995, *Brandeis on Democracy*, University Press of Kansas: Kansas

- Suhelmi, Ahmad, 2004, *Pemikiran Politik Barat: Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat, dan Kekuasaan*, Gramedia Pustaka Utama: Jakarta.
- Sunshine, Jonathan, 1967, "Economic Causes and Consequences of Democracy" dalam *The American Party System: Stages of Political Development*, William Chamber dan Walter Dean Burhnam, Oxford University Press: New York.
- Surbakti, Ramlan, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo: Jakarta.
- Surbakti, Ramlan, Didik Supriyanto, dan Topo Santoso, 2008, *Perekayasaan Sistem Pemilihan Umum untuk Membangun Tata Politik Demokratis*, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan: Jakarta.
- Suseno, Magnis, 1992, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia Pustaka Utama: Jakarta.
- Tilly, Charles, 2007, *Democracy*, Cambridge University Press: Cambridge.
- Verney, Douglas V, 1995, "Pemerintahan Parleментар dan Presidensial", dalam
- Arend Lijphart, ed, *Sistem Pemerintahan Parleментар dan Presidensial*, Rajawali Grafindo Persada: Jakarta.
- Wall, Allan et. al, 2006, *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, International IDA: Stockholm.
- Wheare, KC, 1966, *Modern Constitutions*, Oxford University Press: London

INDEKS

A

absolute majority 100, 110. *Lihat juga* sistem mayoritas mutlak
absolute majority runoff 110. *Lihat juga* mayoritas absolut dua putaran
Act of Settlement 1701 52, 82
Act of Succession 1701 52
Act of Toleration 1689 51, 82
agregatif 10, 235
Agustinus, Santo 55, 123
alamiah 56, 57, 59, 60, 62, 92.
 Lihat juga natural phenomenon
Alternative Vote 109
Amal, Ichlasul 189, 204, 205, 247, 248, 250, 251
Amerika Serikat 1787 52, 54, 85, 234
Andersen, Gosta Esping 29, 247
antroposentris 55, 124
aparatur negara 195, 212
Apologia 122
Apter, David 49, 247, 252
aristokrasi 46, 53, 68, 69, 70, 74, 77, 78, 80, 81, 82, 87
Aristoteles 46, 55, 70, 77, 78, 79, 80, 81, 87, 122
Arsil, Fitra 144, 150, 152, 153, 154, 155, 160, 161, 172, 247
asasi manusia 7, 11, 20, 27, 31, 43, 44, 50, 54, 57, 93, 235

Asshiddiqie, Jimly 130, 133, 145, 146, 147, 247
Astawa, I Gde Pantja 132, 247
Athena 12, 13, 15, 17, 25, 66, 70, 71, 72, 74, 75, 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 233, 234, 235
Athenian Democratia 71
authoritarian rezim 18, 21, 234.
 Lihat juga otoriter

B

Badan Pekerja 72, 74
balotting 104, 105, 236. *Lihat juga* metode pemberian suara
bebas 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 43, 54, 56, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 71, 75, 81, 86, 89, 93, 94, 95, 109, 124, 160, 187, 203, 210, 213, 215, 216, 234, 242. *Lihat juga free*
bebas beragama 8, 26, 59, 61, 62, 63, 64, 81, 124
bebas dan adil 11, 12, 13, 19, 22, 25, 26, 43. *Lihat juga free and fair election*
bebas sebagian 18, 19, 234. *Lihat juga partly free*
Beetham, David 28, 29, 41, 42, 43, 86, 100, 247
bekerja vii, 13, 14, 20, 26, 27, 31,

42, 45, 63, 67, 72, 78, 80, 112,
116, 119, 122, 146, 148, 154, 182,
201, 213, 244
bellum omnium contra omnes 56,
124
bentuk negara 14, 77, 130, 131,
132, 135, 145, 237
beragama 8, 23, 26, 31, 45, 51, 52,
55, 59, 61, 62, 63, 64, 81, 92,
124, 206
berekspresi 2, 7, 18, 20, 23, 26,
31, 43
berpendapat 8, 27, 45, 55, 59, 64,
122, 132, 147, 155
berserikat 7, 12, 18, 20, 23, 26, 27,
31, 38, 43, 45
berserikat dan berorganisasi 7,
18, 20
Bertens, Kees 70, 74, 247
berusaha 26, 28, 34, 39, 41, 45,
60, 62, 87, 97, 125, 129, 140, 147,
195, 207, 208, 210, 246
Bessette, Joseph 36, 247
Biezen, Ingrid van 229, 247
Bill of Right 1689 51, 82
Block Vote 109
Blondel, Jean 211, 212, 248
Borda Count 109
Brandeis 28, 254
Breton Club 190
budaya politik 7, 21, 22
Budihardjo 32

C

cabinet manual 155
campuran 14, 16, 65, 66, 106, 107,
111, 143, 144, 147, 149, 150, 158,
163, 165, 171, 172, 214, 217, 236,
237, 238

candidacy 104, 105, 236. *Lihat juga* metode pencalonan
catch-all 197, 204, 205, 207, 227,
242
Chamber of Deputies 65
Charles de Gaulle 172
Chartisme 88
Chartisme (1837-1884) 88
Cheibub, Jose Antonio 103, 149,
150, 162, 163, 164, 167, 248, 253
Cicero 69, 70, 80, 82
civic virtue 71
civil society 38. *Lihat juga* masyarakat sipil
Cleisthenes 507 SM 72
coattail effect 169, 170, 180, 182,
184, 185, 241
cohabitation government 173, 177.
Lihat juga kohabitasi
collective cabinet responsibility 155
college of deputies 172
concurrent election 164, 237
congressional model 161
constitutionalism 54. *Lihat juga* Konstitusionalisme
constructive vote of no confidence
153
Cooper, Anthony Ashley 57, 248
Croissant, Aurel 98, 236, 248
Crotty, William 193, 194, 248,
250, 252, 254

D

Dahl, Robert 9, 38, 85, 248
deadlock 159
declaration of incapacity 160, 161,
239
decommodification 29

dekonsentrasi 136, 137
 delegasi 98, 100, 135
 deliberatif 10, 36, 37, 235
 Deme 72
democratic polity 28
 demokrasi vii, viii, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 52, 54, 58, 66, 67, 69, 70, 71, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 84, 85, 86, 87, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 113, 115, 121, 129, 130, 134, 143, 144, 149, 150, 151, 157, 171, 172, 178, 184, 187, 189, 190, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 203, 205, 210, 221, 222, 223, 224, 226, 227, 230, 233, 234, 235, 241, 242, 243, 244, 245, 246
 demokrasi kedua 3, 43, 50, 233
 demokrasi ketiga 3, 4, 5, 233
 demokrasi pertama 3, 4, 5, 7, 12, 50
demos-kratos 71
 desentralisasi 14, 135, 136, 137, 141
 deskriptif 98, 99, 101, 102
 Dewan Jenderal 73, 81
 Dewan Limaratus 72, 73, 74, 81
 Dewan Penasihat Raja 51. *Lihat juga* Witenagemot
 dialektika 125
Dialogue 122
 Diamond, Larry 248. *Lihat direct participation* 72
 diskusi publik 37. *Lihat juga public discussion*
distribution of power 146. *Lihat*

juga pembagian kekuasaan
divided government 103, 163, 174, 177. *Lihat juga* terbelah
divisor d'Hont 105, 106
divisor St Lague 105
 Downs, Anthony 197, 198, 207, 248
dual democratic legitimacy 159
dual executive system 148
 dua putaran dengan ambang batas 110. *Lihat juga runoff with a reduce threshold*
 Duguit 132
 Duverger, Maurice 172, 173, 189, 211, 212, 248

E
 Ebenstein, William 43, 45, 249
economic responsibility 28
Economist Intelligence Unit 1, 2, 7, 11, 17, 18, 20, 23, 25, 31, 234, 235, 249
 Edwing, KD 229, 249
 ekonomi sosial dan budaya 27, 236
electoral college 110, 166, 237, 240. *Lihat juga* sistem pemilu tidak langsung
electoral formula 104, 106, 236. *Lihat juga* perolehan kursi
 elektoral 19, 24
 Ellis 109, 253
 embrio demokrasi 50
 ENPP 166, 167, 219, 220, 221, 243
 Eysenck 210

F
 faksi Tories 190

faksi Whigs 190
 federal 14, 16, 53, 132, 133, 134, 135, 138, 139, 140, 141, 151, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 184, 185, 214, 237, 238
Federalist 193
 fenomena 24, 60, 126, 196, 210, 212, 220, 242
 Fernando Limongi 253
 Fiorina, Moris P 164, 167, 249
fixed term 144, 150, 152, 154, 158, 159, 176, 239
 Fogelman 44, 45, 249
 format pemilu 16, 131, 164, 171, 174, 178, 181, 237, 238, 239, 240
 formula 104, 105, 106, 110, 157, 198, 215, 217, 218, 236, 240, 243
 Fragmentasi 217, 218, 220, 243
 Franklin D Roosevelt 194
 Frank L Wilson 253
free 7, 11, 18, 19, 25, 94, 234. *Lihat juga* bebas
free and fair election 7, 11, 25, 94. *Lihat juga* bebas dan adil
Freedom House 1, 2, 7, 11, 17, 18, 20, 23, 25, 31, 234, 235, 249
 Friedman, Milton 28, 90, 249

G

Gaulle 172
 gelombang 1, 3, 4, 5, 7, 12, 28, 43, 44, 50, 89, 90, 195, 233
 George Washington 58, 193
 Ghazali 122, 123
 Girondin Club 190
 global 1, 2, 3, 5, 6, 7, 17, 23, 31, 44, 149, 212, 243
Glorious Revolution 52. *Lihat juga* Revolusi Agung

governability 103
governmental contract 67
government by grand coalition 49. *Lihat juga* koalisi besar
government by the consent of the people 61
 Grotius, Hugo 55, 56, 58, 59, 61, 67, 80
 GSoD 23, 24, 31

H

Habermas 37, 38, 249
 Hak 11, 18, 19, 20, 23, 26, 27, 54, 62, 67, 83, 86, 87, 88, 89, 92, 93, 94, 128, 192, 235, 236
 Hardiman, Budi 37, 38, 249
 Haryanto ix, 35, 249
 Hegel, Friedrich 125
 Heidar 226
 Held, David 36, 71, 75, 85, 249
 Hendratno, Edie Toet 135, 141, 249
 Heywood, Andrew 29, 35, 47, 62, 85, 90, 96, 97, 99, 126, 127, 188, 200, 205, 209, 210, 249
 hibrida 6, 18, 21, 22, 24, 31, 32, 234
 hidup 8, 26, 27, 32, 35, 43, 51, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 74, 75, 77, 80, 90, 92, 115, 121, 122, 124, 128, 129, 138, 156, 201, 227
 Hobbes 56, 57, 58, 59, 61, 67, 80, 124, 126
homo homini lupus 56, 124
 Horowitz, Donald L 150, 249
House of Commons 64, 84, 234. *Lihat juga* Majelis Rendah
House of Lord 64, 84, 234. *Lihat juga* Majelis Tinggi

hubungan terbatas 49
 Huda, Ni'matul 123, 249
 hukum vii, viii, 2, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 16, 18, 20, 21, 24, 38, 41, 44, 45, 46, 54, 55, 58, 59, 61, 64, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 89, 92, 98, 112, 116, 117, 119, 120, 121, 124, 126, 127, 128, 130, 143, 147, 155, 160, 161, 207, 222, 224, 226, 239, 246. *Lihat juga rechtsstaat*
 humanisme sekuler 55
humanizing capitalism 29
 Huntington, Samuel P 3, 4, 5, 6, 7, 8, 34, 43, 192, 233, 250
hybrid rezim 18, 21, 234. *Lihat juga rezim hibrida*
I
 Ibnu Khaldun 123
impeachment 147, 158, 159, 160, 161, 239
 indeks 2, 21, 22, 23, 24, 167
 indeks demokrasi 2, 22, 23
 individu 6, 7, 10, 18, 20, 29, 34, 36, 37, 38, 43, 44, 47, 54, 56, 59, 60, 61, 62, 63, 77, 80, 81, 86, 100, 124, 125, 127, 128, 198, 221
individual choice 29
 inovasi pengaturan konstitusi 153, 238
 inovasi sistem pemilu 153, 158, 238
 institusi publik 37, 38, 244. *Lihat juga public body*
 instrumen demokrasi 134, 227, 241
 International IDEA 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 17, 18, 23, 24, 25, 31, 109, 117, 119, 233, 235, 250, 253, 255

investiture vote 154
 Islam 4, 123, 254
 Isra, Saldi viii, 146, 147, 250
 250
 Issacharoff 229, 249

J
 Jacobin 65, 88, 190
 Jacobin 1793 88
 Jacobin Club 190
 James Mill 85
 Jean Bodin 55, 80
 Jean Jacques Rousseau 58
 Jefferson 58, 193
 Jellinek 132
 Jimly 247
 John M Carey 254
 John Stuart Mill 89
 Jonathan Sunshine 7
 Jose Antonio Cheibub 253
 judicial model 161
 jumlah minimum 49
 jumlah partai terbatas 49

K
 Karl Marx 125
 Kartawidjaja, Pipit viii, 219, 220, 250
 Katz 194, 196, 198, 199, 248, 250, 252, 254
 keagenan 100
 kebaikan bersama 8, 69, 127
 kebebasan 1, 2, 7, 9, 10, 11, 12, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 38, 43, 44, 45, 51, 52, 53, 54, 55, 57, 60, 62, 69, 70, 80, 89, 90, 92, 93, 94, 124, 125,

- 143, 236
- kecaman parlemen 160, 239
- kedaulatan 9, 12, 26, 28, 33, 46, 54, 55, 56, 58, 62, 65, 67, 69, 99, 124, 125, 127, 128, 129, 134, 135, 139, 198, 199, 200, 216, 234, 235
- kehendak rakyat 8, 61, 62, 67, 125, 196, 198, 199
- kekuasaan 6, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 19, 23, 24, 26, 31, 35, 36, 37, 38, 40, 41, 44, 45, 46, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 84, 85, 86, 87, 93, 97, 122, 123, 124, 125, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 151, 152, 154, 157, 158, 161, 173, 177, 189, 191, 196, 199, 200, 202, 203, 205, 207, 208, 210, 211, 212, 216, 218, 221, 222, 224, 234, 235, 238, 241, 242, 243, 245.
Lihat juga *machtstaat*
- Kemerdekaan Amerika Serikat 1776 52, 83
- kesatuan 14, 16, 47, 50, 53, 69, 75, 80, 127, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 145, 146, 151, 177, 178, 180, 181, 184, 214, 237, 238, 245
- kesejahteraan 6, 12, 23, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 77, 125, 128, 129, 136, 137, 149, 151, 194, 207, 234, 235. *Lihat juga* *welfare state*
- kesetaraan politik 5, 10, 46, 75, 76, 87, 90. *Lihat juga* *political equality*
- Khaldun 123
- Kirchheimer, Otto 205, 227, 250
- koalisi 30, 49, 50, 97, 103, 148, 152, 153, 154, 155, 156, 159, 161, 162, 163, 165, 166, 167, 169, 170, 171, 176, 178, 182, 184, 185, 194, 199, 200, 216, 217, 219, 238, 239, 240, 241, 243
- koalisi besar 49, 156, 200, 216.
Lihat juga *government by grand coalition*
- kohabitasi 173, 174, 175, 177, 178, 184, 185, 240, 241. *Lihat juga* *cohabitation government*
- komunis 3, 8, 17, 27, 41, 91, 171, 172, 191, 203, 208, 212, 213, 217, 227, 233
- komunisme 44, 45, 91, 101, 102, 125, 190, 191, 208, 210, 227
- konfederasi 14, 132, 133, 134
- Kong Hu Chu 4
- Kongres Kontinental 52, 83, 84, 192
- konsensus 37, 48, 49, 149, 218
- konservatif 30, 208, 223
- konsolidasi demokrasi 30
- konsosiasional 49, 50, 102, 199, 200, 235
- Konstitusi viii, 50, 52, 54, 62, 63, 67, 72, 83, 84, 85, 88, 90, 130, 141, 160, 172, 193, 226, 234, 235, 247, 254
- konstitusional 8, 10, 12, 52, 54, 68, 78, 88, 129, 130, 131, 132, 143, 152, 153, 155, 157, 159, 173, 206, 207, 208, 212, 235, 238, 239, 242, 245
- Konstitusionalisme 52, 234, 247.
Lihat juga *constitutionalism*
- kontrak sosial 12, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 80, 87, 122, 124, 125, 126

Konvensi Konstitusional 1787 83
 Konvensi Montevideo 128
 konvensional 21, 28, 33, 96, 210
 Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik 93, 94
 Kristen Barat 4
 Kristen Ortodok 4
 kriteria demokrasi 7, 10, 11, 235
 kuota Droop 105, 106
 kuota Hare 105, 106

L

Laakso, Markku 166, 219, 220, 243, 250, 252
 Leon Duguit 132
 Leviathan 56, 57
 Lewis, Arthur 47, 48, 250
 liberal 18, 19, 30, 37, 57, 85, 86, 91, 125, 126, 191, 199, 217
Limited Vote 109
 Limongi 149, 150, 253
 Lincoln, Abraham 193
 Linz, Juan 149, 150, 158, 159, 251
 Lipset, Seymour Martin 222, 224, 251
 Lively, Jack 8, 46, 47, 251
 Locke, John 8, 12, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 80, 81, 82, 85, 87, 101, 124, 125, 126, 143, 234, 238
lodger 88

M

Machiavelli 55, 80, 124, 131
machtstaat 55, 124. *Lihat juga* kekuasaan
 Macpherson, C.B 47, 251

Madison 193
Magna Charta 12
 Magnis 255
 Mahkamah 66, 72, 73, 74, 81, 160, 161, 181, 226
 Mainwaring, Scot 150, 159, 162, 163, 251
 Mair, Peter 211, 212, 220, 242, 248, 252
 Majelis Konstituante Nasional 54, 83
 Majelis Rendah 84, 88, 95, 143, 151, 234. *Lihat juga House of Commons*
 Majelis Tinggi 84, 88, 151, 234. *Lihat juga House of Lord*
 Majelis Umum 53, 83, 93, 190, 210
 mandat 10, 12, 62, 97, 98, 99, 101, 125, 146, 147, 159, 172, 202, 222
 market economy 28
 Markoff 90, 252
 Markoff, John 252
 Marx 125, 126
 Marxisme 29, 203, 213
 Mary Wollstonecraft 89
 Rauf, Maswadi viii, 253
 masyarakat sipil 5, 11, 12, 24, 26, 27, 38, 41, 42, 43, 45, 62, 86, 188, 234, 235, 236, 245. *Lihat juga civil society*
 Matthew Shugart 251
 Mawardi 122
 Mayo, Henry B 44, 45, 95, 252
mayoritarian 47, 50, 100, 101, 102, 103, 104, 106, 107, 110, 111, 116, 149, 155, 156, 157, 158, 161, 163, 164, 165, 166, 171, 176, 191, 214, 215, 216, 225, 236, 237, 240, 241, 243

- mayoritas 5, 7, 8, 10, 45, 46, 47, 48, 50, 64, 87, 97, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 108, 110, 111, 148, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 161, 162, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 174, 176, 196, 197, 198, 199, 211, 212, 215, 216, 217, 219, 234, 235, 238, 240, 241
- mayoritas absolut 105, 106, 110
- mayoritas absolut dua putaran 110. *Lihat juga absolute majority runoff*
- mayoritas sederhana 100, 105, 106, 157, 215
- media independen 27
- memilih viii, 6, 10, 11, 12, 13, 14, 25, 26, 28, 32, 33, 34, 44, 67, 68, 71, 87, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 97, 98, 101, 102, 105, 108, 109, 110, 111, 114, 116, 118, 119, 131, 144, 148, 150, 157, 161, 163, 164, 166, 167, 169, 185, 187, 188, 194, 207, 215, 222, 225, 236, 237, 240, 244
- menentang pemerintah 45
- metode pemberian suara 104, 105, 236, 243. *Lihat juga balotting*
- metode pencalonan 104, 105, 236, 243. *Lihat juga candidacy*
- Michels, Robert 222, 223, 224, 226, 251, 252
- mikrokosmos 97, 99, 100
- milik 8, 22, 26, 54, 59, 61, 63, 64, 69, 80, 85, 86, 88, 124
- Milite 70
- Mill 85, 89
- minimalis 8
- minimal pemenang 49
- ministerial code* 155
- minoritas 1, 45, 47, 48, 68, 76, 103, 113, 155, 156, 157, 158, 163, 177, 178, 196, 199, 211, 212, 234
- Mixed Member Proportional* 108
- mixed system 107. *Lihat juga sistem pemilu campuran*
- MMC 106. *Lihat juga multi-member constituency; Lihat juga perwakilan jamak*
- monarki absolut* 12, 17, 21, 50, 53, 57, 132
- Montesquieu 8, 12, 58, 65, 66, 88, 125, 143, 144, 234, 238
- Morus 55, 80
- mosi tidak percaya 152, 153, 154, 157, 158, 160, 161, 238, 239. *Lihat juga motion of no confidence*
- motion of no confidence* 152. *Lihat juga mosi tidak percaya*
- multi-member constituency* 106, 165. *Lihat juga perwakilan jamak; Lihat juga MMC*
- Munawir 254
- mutual independence* 147
- N**
- Napoleon 54, 65, 88, 235
- natural phenomenon* 60. *Lihat juga alamiah*
- negara vii, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 69, 70, 71, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 98, 101, 102, 103, 104, 107, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 117, 121,

- 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 151, 153, 154, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 165, 166, 167, 171, 172, 173, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 188, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 203, 205, 207, 208, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 217, 225, 226, 227, 228, 229, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 243, 245, 247
- Nelson 34, 250
- Neumann, Sigmund 187, 207, 252
- Niccolo Machiavelli 55, 80, 124
- nominal executive* 145
- nondemokrasi 6, 18, 24, 31, 32, 234
- Norris, Pippa 228, 252
- not free* 18, 234. *Lihat juga* tidak bebas
- O**
- Oentarto 136, 137, 252
- oligarki 46, 68, 74, 76, 77, 78, 80, 81, 222, 223, 224, 226
- opini publik 22, 37, 96, 188, 207.
Lihat juga public opinion
- Ostrogorski 221, 222
- otonomi pribadi 7, 18
- otoriter 3, 5, 6, 18, 21, 22, 27, 32, 45, 97, 195, 234. *Lihat juga* kesejahteraan
- outcome pemilu 118, 236, 237
- P**
- Palguna 30, 252
- paralel 158, 163, 237, 239
- parlementer 14, 16, 47, 53, 64, 65, 66, 97, 100, 103, 116, 143, 144, 145, 146, 147, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 171, 172, 173, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 184, 190, 202, 214, 216, 238, 239, 240
- parlementer pemerintahan 180
- Partai Antirevolusioner 191
- Partai Buruh 156, 181, 188, 190, 204, 206, 214, 215, 217, 220
- Partai Buruh Sosial Demokrat 214
- Partai Democratic-Republicans 193
- Partai Demokrat 161, 164, 193, 194, 201, 205, 213, 215, 224, 225
- Partai Demokrat Liberal 213
- Partai Fasis Italia 205, 206, 208
- Partai Forza Italia 201
- Partai Golkar 213
- Partai Katolik Konservatif 191
- Partai Kebebasan dan Demokrasi Rakyat 204
- Partai Komunis 205, 206, 212, 213
- Partai Kongres Nasional 214
- Partai Konservatif 156, 181, 188, 190, 204, 206, 215, 217, 220
- Partai Kristen Demokrat 214
- Partai Kristen Historis 191
- Partai Liberal 156, 190, 215, 220
- Partai Nazi 205, 206, 208
- Partai Persatuan Kristen Demokrat 204
- Partai Radikal-Sosialis 204
- Partai Rakyat 213
- Partai Rakyat Koversi 213
- Partai Republik 161, 164, 193, 194, 205, 215, 225
- Partai Rusia Bersatu 201

- Partai Sosial Demokrat 206, 222
- Partai Sosialis Prancis 204
- partisipasi politik 7, 11, 18, 19, 22, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 43, 45, 86
- partisipatoris 10, 235
- partly free* 18, 19, 234. *Lihat juga* bebas sebagian
- Party Block Vote* 109
- patrician* 68
- Payne 162, 167, 168, 169, 182, 253
- Peloponnesian War 71
- pembagian kekuasaan 10, 54, 69, 133, 138, 140, 148. *Lihat juga distribution of power*
- pemerintah 1, 2, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 18, 21, 22, 26, 27, 30, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 52, 53, 54, 65, 72, 80, 81, 82, 84, 91, 92, 93, 97, 112, 115, 116, 128, 129, 130, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 144, 145, 146, 147, 162, 172, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 185, 187, 188, 189, 194, 196, 197, 199, 200, 201, 202, 207, 213, 215, 216, 225, 235, 236, 237, 240, 241, 242, 245
- pemerintahan ix, 3, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 31, 32, 33, 35, 37, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 52, 53, 54, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 91, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 102, 103, 104, 107, 111, 116, 118, 123, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 136, 137, 138, 139, 140, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 167, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 187, 188, 189, 190, 191, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 205, 206, 207, 208, 211, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 221, 222, 225, 226, 227, 228, 229, 231, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 243, 244, 245, 246
- pemisahan kekuasaan 57, 64, 65, 82, 143. *Lihat juga separation*
- pemerintahan campuran 14, 66, 143, 144, 147, 150, 172
- pemerintahan efektif 11, 16, 26, 128, 131, 216, 234, 235, 236, 238
- pemerintah daerah 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 177, 237, 240, 245
- pemerintah nasional 136, 141, 177, 181, 240
- pemerintah subnasional 177, 181
- pemilu vii, viii, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 31, 32, 33, 34, 37, 43, 45, 47, 50, 65, 86, 87, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 106, 107, 108, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 130, 131, 132, 134, 138, 140, 144, 146, 148, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 187, 188, 189, 190, 191, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 205, 206, 207, 208, 211, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 221, 222, 225, 226, 227, 228, 229, 231, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 243, 244, 245, 246

- of power*
- pendekatan 10, 12, 38, 97, 199, 205, 207, 211, 217, 218, 220, 235, 242
- penetapan calon terpilih 104, 105, 236, 243
- pengaturan bersama 140. *Lihat juga shared rule*
- pengaturan diri sendiri 140. *Lihat juga self rule*
- penjaga malam 124
- penuh viii, 18, 19, 21, 22, 59, 60, 89, 113, 181, 194, 234. *Lihat juga full democracy*
- peradilan independen 21
- Perang Dunia I 102, 206
- Perang Dunia II 1, 3, 6, 17, 32, 43, 44, 50, 91, 98, 102, 113, 126, 127, 153, 156, 171, 205, 206, 210, 213, 215, 233
- Perang Salib 123
- Perdamaian Westphalia 127
- Pericles 71, 74, 75
- periodik 13, 26, 95, 101, 130, 131, 164, 190, 237
- perolehan kursi 104, 105, 106, 236, 243. *Lihat juga electoral formula*
- pers 45, 86, 95
- persamaan di hadapan hukum 45
- perwakilan 2, 7, 9, 13, 15, 19, 20, 23, 25, 26, 45, 46, 48, 52, 84, 85, 86, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 104, 106, 107, 113, 115, 130, 134, 143, 151, 156, 172, 187, 189, 190, 194, 195, 196, 200, 203, 210, 217, 221, 224, 227, 235, 236, 239, 241, 242
- perwakilan jamak 106.
- Lihat juga multi-member constituency; Lihat juga MMC*
- perwakilan tunggal 106. *Lihat juga SMC*
- perwalian 98
- Petition of Right* 1628 51
- philosopher king* 122
- pilih universal 86, 87, 88, 89, 90, 93, 94, 114, 115, 130, 191, 204, 205, 235, 241
- Plato 70, 76, 77, 122
- plebeians 68
- pluralisme 1, 5, 7, 18, 21, 22, 27, 41, 140, 166, 167, 168, 172, 211, 212, 236, 240, 245
- pluralitas 106, 110, 157, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 176, 239. *simple majority* perolehan kursi
- plurality/majority system* 106. *Lihat juga sistem pluralitas/mayoritas*
- Politeia* 76, 77, 78
- political equality* 46. *Lihat juga kesetaraan politik*
- political outsider* 159
- Politics* 50, 97, 99, 122, 168, 209, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254
- Politika 77
- Polybius* 70
- popular elected* 110. *Lihat juga sistem pemilu langsung*
- populis 5, 31, 159, 244
- power sharing* 49, 136
- PR 106. *Lihat juga sistem perwakilan proporsional; Lihat juga proportional representation*
- Prancis 1789 54, 190, 234, 235

Prasojo, Eko 139, 253
premier presidential 173
president parliamentary 173
 primer 48, 199, 225
 prinsip demokrasi 21, 172, 224, 226, 244
 proporsional 50, 99, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 111, 112, 117, 157, 158, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 171, 191, 198, 200, 214, 217, 225, 226, 236, 237, 239, 240, 243, 244, 245
proportional representation 106.
Lihat juga sistem perwakilan proporsional; *Lihat juga* PR
 prosedural 6, 7, 8, 10, 12, 37, 235
 proses 7, 9, 10, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 29, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 72, 86, 113, 117, 137, 147, 152, 153, 154, 156, 193, 196, 202, 211, 221, 230, 235
 Przeworski, Adam 149, 150, 158, 162, 248, 253
public body 37. *Lihat juga* institusi publik
public discussion 37. *Lihat juga* diskusi publik
public opinion 37. *Lihat juga* opini publik
public sphere 37. *Lihat juga* ruang publik

R

Rae, Douglas W 217, 218, 243, 248, 253
raison d'être 55
raison d'être negara 55
 Raja Charles I 51, 57
 Raja James I 51
 Raja James II 51

rakyat 3, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 19, 23, 25, 26, 27, 29, 30, 32, 33, 35, 36, 42, 44, 45, 46, 47, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 58, 61, 62, 63, 64, 65, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 76, 78, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 91, 92, 93, 96, 97, 98, 99, 101, 110, 112, 115, 122, 124, 125, 130, 132, 137, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 150, 151, 159, 172, 173, 187, 189, 190, 195, 196, 198, 199, 200, 202, 208, 213, 214, 215, 216, 228, 229, 234, 235, 237, 240, 244

Rauf viii, 9, 253
real executive 145
reasoned role 10
rechtsstaat 8, 54. *Lihat juga* hukum
 Referendum 1958 172
 Reilly, Ben 109, 253
 Rein Taagepera 250, 252
 relaksasi kapitalisme 29
 Renaisans 55, 67, 79, 80, 87, 123
 rentang ideologis terbatas 49
Republic 122
 republik 14, 16, 37, 51, 53, 68, 69, 72, 131, 132, 145, 193, 237
 Republik Romawi 17, 66, 67, 68, 70, 82, 87, 234
reserve power 138
 Revitch, Diane 78, 253
 Revolusi Agung 52, 64, 82, 88, 233. *Lihat juga* Glorious Revolution
 Revolusi Amerika Serikat 3, 50, 52, 54
 Revolusi Prancis 3, 12, 17, 50, 53, 54, 58, 65, 88, 125, 172, 190, 233
 Reynolds, Andrew 96, 156, 157,

253
 rezim 1, 3, 5, 6, 17, 18, 21, 22, 24,
 27, 31, 39, 40, 46, 85, 88, 97,
 130, 149, 150, 171, 172, 195, 203,
 208, 213, 227, 233, 234
 rezim hibrida 6, 18, 21, 22, 24, 31,
 234. *Lihat juga hybrid rezim*
 Riker, William H 196, 253
 Roh Absolut 125
 Rokkan, Stein 211, 212, 253
Roman Code 69
 Roth, David F 34, 253
 Rousseau 8, 12, 46, 57, 58, 59, 60,
 61, 62, 63, 67, 80, 85, 88, 101,
 125, 234
 ruang publik 10, 37, 38, 39, 41,
 203. *Lihat juga public sphere*
rule of law 8, 28
runoff with a reduce threshold 110.
Lihat juga dua putaran dengan
 ambang batas
 Russel, Bertrand 58, 253
 Ryadmadji, Dodi 252

S

Sabine, George H 72, 73, 74, 80,
 253
 Saiegh 162, 248
 Samuel, Davis 182, 185, 250, 253
 Sartori, Giovanni 166, 168, 173,
 191, 211, 212, 218, 219, 220, 243,
 254
 Schattschneider 187, 196, 221, 254
 Schmandt, Henry 67, 69, 254
 Schumpeter 6, 8, 10, 12, 47, 207,
 254
 Sebastian M Saiegh 248
 sekularisasi 17, 80, 87
 sekularisasi negara 17

sekunder 48, 199
self government 10, 72
self rule 140. *Lihat*
juga pengaturan diri sendiri
 semipresidensial 14, 16, 132, 143,
 144, 145, 147, 148, 149, 150, 151,
 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177,
 178, 179, 180, 181, 184, 214, 238,
 240, 241
 Senat Romawi 67, 83
 sentralisasi 63, 135, 136, 141
separation of power 146. *Lihat*
juga pemisahan kekuasaan
shared rule 140. *Lihat*
juga pengaturan bersama
 Shugart, Matthew 150, 159, 169,
 173, 251, 254
 Sidang Ecclesia 72, 73, 74, 81, 82,
 83, 84, 235
 Silvio Berlusconi 201
simple majority 100, 110, 237, 240.
pluralitas perolehan kursi;
Lihat juga sistem mayoritas
 sederhana
single-member constituency 106,
 165. *Lihat juga* perwakilan
 tunggal; SMC perwakilan
 tunggal
Single Non-Transferable Vote 109
Single Transferable Vote 109
 sipil 2, 3, 5, 7, 11, 12, 18, 19, 21, 22,
 23, 24, 26, 27, 31, 38, 41, 42, 43,
 45, 51, 57, 62, 68, 71, 75, 86, 91,
 93, 94, 188, 210, 234, 235, 236,
 245
 sistem mayoritas mutlak 100.
Lihat juga absolute majority
 sistem mayoritas sederhana. *Lihat*
juga simple majority
 sistem paralel 158, 239

- sistem pemerintahan 13, 14, 15,
16, 26, 45, 47, 53, 64, 66, 70, 71,
79, 97, 103, 104, 116, 129, 132,
143, 144, 145, 147, 149, 150, 151,
152, 153, 158, 159, 160, 165, 171,
172, 177, 178, 179, 180, 194, 214,
215, 236, 237, 238, 239
- sistem pemerintahan campuran
14, 66, 143, 144, 147
- sistem pemerintahan
parlementer 14, 47, 53, 64, 66,
97, 103, 116, 143, 144, 151, 152,
160, 165, 177, 238
- sistem pemerintahan presidensial
14, 47, 53, 66, 97, 103, 104, 116,
132, 143, 144, 151, 153, 158, 165,
177, 237, 238, 239
- sistem pemerintahan
semipresidensial 132, 143, 144,
147, 151, 172, 177
- sistem pemilu viii, 14, 15, 16, 47,
50, 100, 101, 102, 103, 104, 106,
107, 110, 111, 112, 116, 117, 118, 131,
150, 153, 155, 157, 158, 161, 162,
163, 164, 165, 166, 167, 168, 178,
180, 190, 191, 194, 200, 214, 215,
216, 217, 225, 226, 236, 237, 238,
239, 240, 243, 246
- sistem pemilu campuran 106,
107, 158, 163, 165, 214, 217. *Lihat
juga mixed system*
- sistem pemilu eksekutif 110, 237
- sistem pemilu langsung 110. *Lihat
juga popular elected*
- sistem pemilu legislatif 104, 110,
166
- sistem pemilu mayoritarian 47,
50, 100, 101, 102, 103, 104, 106,
110, 116, 155, 158, 161, 163, 164,
166, 191, 214, 215, 216, 225, 240
- sistem pemilu mayoritarian first
past the post 47, 50
- sistem pemilu proporsional 50,
102, 103, 104, 106, 107, 117, 157,
158, 161, 162, 163, 164, 167, 168,
191, 200, 214, 217, 225, 226, 239,
240
- sistem pemilu proporsional
daftar tertutup 200
- sistem pemilu semiproporsional
107
- sistem pemilu tidak langsung 110,
240. *Lihat juga electoral college*
- sistem perwakilan proporsional
106. *Lihat juga proportional
representation; Lihat juga PR*
- sistem perwakilan tunggal 106.
*Lihat juga single-member
constituency*
- Sjadzali, Munawir 123, 254
- SMC 106. *Lihat juga single-
member constituency; Lihat
juga sistem perwakilan
tunggal*
- social phenomenon* 60. *Lihat
juga sosial*
- Socrates 76, 122
- Soehino 55, 131, 132, 138, 254
- Sorensen, Georg 30, 254
- sosial 2, 5, 12, 13, 18, 20, 23, 26,
27, 29, 30, 31, 34, 37, 40, 42, 49,
53, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62,
63, 80, 83, 87, 89, 91, 92, 94,
100, 101, 104, 114, 122, 124, 125,
126, 127, 128, 129, 136, 187, 190,
194, 197, 198, 199, 203, 205,
206, 207, 208, 229, 236, 245.
Lihat juga social phenomenon
- Sparta 70, 75, 76, 79
- state of nature* 56, 59
- Statesman* 122
- stratification* 29
- Strong 8, 45, 52, 53, 68, 69, 83,

88, 130, 134, 138, 254
 Strum, Philippa 28, 254
 subsidiaritas 139, 140
 substansi 10, 30, 36, 76, 235
 Suhelmi, Ahmad 57, 58, 59, 61,
 64, 67, 76, 79, 123, 255
 Sunshine, Jonathan 7, 255
 supremasi hukum 2, 7, 18, 21, 24
supreme court 66
 Surbakti viii, 10, 33, 235, 255
 Suseno, Magnis 59, 60, 63, 255
 susunan negara 13, 14, 15, 16, 130,
 132, 133, 134, 178, 179, 194, 214,
 236, 237
 Suwandi 252
 syarat demokrasi 13, 245

T

Taagepera 166, 219, 220, 243,
 250, 252
 Taylor 89
 teosentris 55, 124
 terbelah 56, 103, 124, 163, 164,
 165, 167, 169, 170, 171, 174, 177,
 178, 181, 182, 183, 239, 240.
Lihat juga divided government
 terputus 5, 177, 178, 180, 181,
 182, 183, 185, 240, 241. *Lihat*
juga unconnected government
 Thernstrom 78
 Thomas Aquinas 55, 123
 Thomas Hobbes 56, 58, 61, 80,
 124
 Thomas Jefferson 58, 193
 Thomas Morus 55, 80
 Thucydides 71
 tidak bebas 6, 18, 61, 160, 234.
Lihat juga not free

tidak kongruen 103, 165
 Tilly 10, 12, 30, 39, 40, 41, 235,
 255
 tirani mayoritas 10
 tirani minoritas 76
 tyrannos 74

U

umum 14, 20, 33, 34, 38, 45, 46,
 54, 55, 58, 61, 62, 63, 74, 76, 93,
 94, 95, 104, 114, 115, 125, 129,
 149, 151, 180, 200, 202, 205,
 206, 216, 223, 230, 234, 246
unconnected government 177.
Lihat juga terputus
 unikameral 47, 50, 151
 universal suffrage 86

V

Valenzuela 149, 150, 158, 251
 Verney 145, 146, 147, 255
 Verney, Douglas V 255
 virtue 71, 122
 Vladimir Putin 201
vote of no confidence 152, 153

W

warga negara 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11,
 12, 13, 16, 23, 24, 26, 27, 30, 31,
 32, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 40,
 41, 52, 54, 58, 61, 62, 70, 74, 75,
 77, 78, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87,
 88, 90, 94, 95, 112, 113, 114, 124,
 125, 130, 131, 136, 137, 188, 196,
 197, 234, 235, 236, 237
 Washington 58, 193, 247, 252, 253
welfare state 29. *Lihat*
juga kesejahteraan
 Western European Parliamentary

153, 171
Westminster System Model 153,
171
Wheare, KC 130, 255
Wilson 34, 253
winner-takes-all 159
Witenagemot 51
Wollstonecraft 89

X

Xenophon 76

Y

Yudhoyono, Susilo Bambang 201

Z

zero sum game 159
zoon politicon 122

PROFIL PENULIS



Didik Supriyanto lahir di Tuban, 1966. Sekolah SD dan SMP di kampung halaman, lalu melanjutkan di SMAN 3 Padmanaba Yogyakarta. Tamat S1 Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM dan S2 Ilmu Politik FISIP UI. Sebagai jurnalis sempat memimpin redaksi www.detik.com, www.merdeka.com, dan [kapanlagi-grup](http://kapanlagi-grup.com). Pernah menjadi Sekjen AJI Indonesia, Badan Pekerja Dewan Pers, dan Panwas Pemilu 2004.

Kini Ketua Dewan Pembina Yayasan Perludem (2018-2023) dan Anggota Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (2020-2022).

Didik Supriyanto telah menghasilkan tiga puluhan buku dan laporan penelitian tentang demokrasi dan pemilu yang diterbitkan Kemitraan, Perludem, dan penerbit perguruan tinggi. Skripsinya berjudul *Perlawanan Pers Mahasiswa: Protes Mahasiswa Sepanjang NKK/BKK (1978-1991)* diterbitkan Sinar Harapan Pers, 1998; sedangkan tesisnya berjudul *Politik Perempuan Pasca-Orde Baru: Koalisi Perempuan dan Perjuangan Kebijakan Afirmasi dalam Pemilu Legislatif*, diterbitkan rumahpemilu.org, 2014.