

ISSN 1979-5394

# TITIK-TEMU

## JURNAL DIALOG PERADABAN

Volume 5, Nomor 2, Januari - Juni 2013

Diterbitkan oleh Nurcholish Madjid Society (NCMS)

Sekretariat: Nurcholish Madjid Society

Graha STR, Lt. 4, Jl. Ampera Raya No. 11, Kemang  
Jakarta Selatan 12550

E-mail: titik.temu@yahoo.com

### **Pemimpin Redaksi**

Kautsar Azhari Noer

### **Wakil Pemimpin Redaksi**

Muhamad Wahyuni Nafis

### **Sekretaris Redaksi**

Fachrurozi • Rahmat Hidayatullah

### **Redaktur Pelaksana**

Sunaryo

### **Dewan Redaksi**

Budhy Munawar-Rachman • Fachrurozi • Kautsar Azhari Noer •  
Moh. Monib • Muhamad Wahyuni Nafis • Rahmat Hidayatullah •  
Sunaryo • Yudi Latif • Zainun Kamal

### **Pewajah Sampul**

Taqi Kanara

### **Pewajah Isi**

Moh. Syu'bi

*Titik-Temu* terbit setiap enam bulan. Redaksi menerima tulisan ilmiah dari kalangan manapun dan berhak menyunting, memperbaiki dan menyempurnakan naskah tulisan yang diterima. Naskah tulisan berkisar antara 15-25 halaman ukuran A-4 dengan ketikan spasi ganda dan dikirim via e-mail.

TITIK-TEMU, Vol. 5, No. 2, Januari - Juni 2013

ISSN 1979-5394

# TITIK-TEMU

JURNAL DIALOG PERADABAN

Volume 5, Nomor 2, Januari - Juni 2013

## DAFTAR ISI

Pedoman Transliterasi	1
Daftar Surat al-Qur'an	3-4
Bila Tuhan Mencintai Hamba-Nya	5
Pengantar	7-9

### SAJIAN KHUSUS

Kebebasan, Kepartaian, dan Demokrasi <i>Nurcholish Madjid</i>	13-21
Nurcholish Madjid, Islam, dan Konsolidasi Demokrasi <i>Djayadi Hanan</i>	23-40
Jangan Berhenti pada Simbol, Tetapi Harus Menggapai Substansi <i>Muhamad Wahyuni Nafis</i>	41-46

### ARTIKEL

<i>The State of Our Democracy:</i> Menata Ulang Gagasan dan Praktik Demokrasi di Indonesia <i>Bahtiar Effendy</i>	49-95
Antara Rasionalitas Sekuler dan Artikulasi Keagamaan: Peranan Agama dalam Ruang Publik menurut Jürgen Habermas <i>Arif Susanto</i>	97-111

DAFTAR ISI

Isa al-Masih menurut Islam <i>Waryono Abdul Ghafur</i>	113-150
Belajar Menjadi Manusia <i>Kautsar Azhari Noer</i>	151-164
<b>RESENSI BUKU</b>	
Islam Agama Cinta dan Kebahagiaan <i>Pipin Suhendar</i>	167-172
Membela <i>Wahdat al-Wujūd</i> <i>Abdul Muaz</i>	173-177
<b>MAKLUMAT</b>	
Susunan Pengurus Nurcholish Madjid Society	181-182
Ucapan Terima Kasih	183
Pembetulan	184
Berlangganan <i>Titik-Temu</i>	185

# *THE STATE OF OUR DEMOCRACY*

## Menata Ulang Gagasan dan Praktik Demokrasi di Indonesia<sup>1</sup>

*Bahtiar Effendy*

### **Pendahuluan: Persoalan Klasik Transisi ke Demokrasi**

Transformasi politik di Indonesia sudah berjalan lebih dari satu dasawarsa. Selama kurun waktu itu, rakyat kembali menikmati hak-hak dasar mereka, baik yang bersifat sosial, ekonomi, dan khususnya hak-hak politik. Meskipun tujuan dari perubahan itu belum tercapai seluruhnya, dapat dikatakan bahwa dasar-dasar penting bagi terwujudnya sistem politik dan pemerintahan yang lebih baik telah tertanamkan.

Dengan transformasi politik itu, suasana menjadi lebih longgar, rileks, dan terbuka. Seperti diketahui, pada periode-periode sebelumnya, kehidupan politik merupakan monopoli elit politik yang sangat terbatas. Pada masa Soekarno (1959-1966), hanya dirinya dan kekuatan-kekuatan politik yang mendukungnya yang memiliki keleluasaan berpolitik. Demikian pula selama periode Soeharto (1966-1998) ketika hanya dirinya dan tiga lembaga besar di

---

<sup>1</sup> Tulisan ini berasal dari pidato pengukuhan Saudara Prof. Dr. Bahtiar Effendy sebagai Guru Besar Ilmu Politik Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta di Auditorium Prof. Dr. Harun Nasution UIN Syarif Hidayatullah Jakarta di Ciputat, Tangerang Selatan, Banten, pada Sabtu, 27 Juni 2009.

bawahnya — ABRI, birokrasi, dan Golkar — yang mendominasi panggung politik dan kekuasaan. Reformasi Mei 1998 mengubah keadaan dengan sangat mencolok: siapa pun dapat berpartisipasi dalam berbagai kegiatan politik.

Berbagai perubahan dramatis yang terjadi sejak dimulainya proses demokratisasi tahun 1998 seringkali memancing pertanyaan mengenai kemampuan dan kapasitas negara untuk mengelola dan mengakomodasi keinginan atau kepentingan publik, termasuk pelaku-pelaku politik, yang tidak jarang berbeda atau bahkan bertentangan satu sama lain. Demokrasi antara lain mensyaratkan kehadiran lembaga negara yang memiliki kapasitas untuk mengelola yang sebanding — syukur-syukur lebih — dengan besaran keinginan dan tuntutan masyarakat. Inilah yang dulu sering diingatkan oleh Samuel P. Huntington,<sup>2</sup> dan beberapa tahun silam diteguhkan kembali oleh Francis Fukuyama,<sup>3</sup> bahwa institusionalisasi kelembagaan negara itu penting untuk memastikan bahwa praktik demokrasi berjalan tertib dan damai.

Apa yang dikhawatirkan banyak orang di masa-masa awal demokratisasi, yakni terganggunya eksistensi negara, terutama karena adanya ancaman disintegrasi, ternyata tidak terbukti. Di atas semua itu, kenyataan bahwa kehidupan sosial, ekonomi, dan politik berjalan dengan baik menjadi bukti bahwa tingkat institusionalisasi yang diperlukan telah cukup memadai. Dengan demikian, meski bukan tanpa kendala, dapat dikatakan bahwa negara masih berfungsi dengan baik. Karenanya, walau bukan tanpa kritikan, empat rezim pemerintahan demokratis Bacharudin Jusuf Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputeri, dan Susilo Bambang Yudhoyono mampu — dengan tingkat relativitas

---

<sup>2</sup> Lihat Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven and London: Yale University Press, 1968); Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman and London: University of Oklahoma Press, 1991).

<sup>3</sup> Lihat Francis Fukuyama, *State Building: Governance and World Order in the Twenty-First Century* (London: Profile Books, 2004).

yang berbeda — menciptakan apa yang oleh Huntington disebut “pemerintahan yang memerintah” (*the government that governs*).<sup>4</sup>

Kenyataan ini merupakan bukti yang mendasari pandangan banyak pihak bahwa Indonesia bukanlah sebuah negara gagal (*failed state*). Memang, beberapa waktu silam, ketika proses transisi ke arah demokrasi berada pada masa-masa sulit, berkembang pendapat bahwa Indonesia potensial menjadi negara yang mengalami masa transisi demokrasi yang berkepanjangan, kendatipun mungkin tidak bersifat permanen. Dengan realitas sosial, ekonomi, dan politik yang ada dewasa ini, penilaian seperti itu telah kehilangan dasar-dasar kuatnya. Alih-alih, dalam laporannya belum lama ini, OECD telah memasukkan Indonesia — bersama Afrika Selatan — sebagai negara yang disebut telah mengikuti langkah-langkah Brazil, Rusia, India, dan Cina (BRIC) dalam hal pembangunan ekonomi. Indonesia juga sering disebut sebagai negara demokratis terbesar ketiga di dunia setelah India dan Amerika Serikat. Kenyataan bahwa sekitar 87 persen dari 240 juta penduduk Indonesia beragama Islam menjadikannya sebagai negara dengan penduduk Muslim terbesar di dunia. Karena itulah, melengkapi cerita sukses proses transisi demokrasi, Indonesia pun dinyatakan sebagai negara Muslim demokratis terbesar di dunia. Dalam hal yang terakhir ini, tidak salah jika Menteri Luar Negeri Amerika Serikat Hillary Rodham Clinton menilai Indonesia sebagai model bagi pertemuan Islam dan demokrasi dengan baik.<sup>5</sup>

Sayangnya, ibarat kepingan mata uang, selalu saja ada sisi yang lain. Penilaian tentang perkembangan demokrasi di Indonesia tidak berhenti pada apa yang telah dikemukakan di atas. Perkembangan demokrasi yang telah dan tengah berlangsung juga mengisyaratkan adanya persoalan-persoalan mendasar dan sistemik yang harus diselesaikan. Keberhasilan demokratisasi tampak menonjol apabila dilihat dari sisi prosedur, tetapi agak mengkhawatirkan jika dilihat dari sudut kualitas, kedalaman, dan substansi. Dalam konteks yang

---

<sup>4</sup> Huntington, *Political Order in Changing Societies*, h.1-2.

<sup>5</sup> Lihat *The Jakarta Post*, 19 Februari 2009.

lebih spesifik, pelaksanaan pemilihan umum secara prosedural telah memenuhi kriteria-kriteria demokrasi yang baku secara teori, yaitu bebas, jujur, damai, dan dalam interval waktu yang teratur. Akan tetapi apa yang secara substansial menjadi produk dari proses sirkulasi elit dan pergantian kekuasaan yang demokratis itu dalam banyak hal masih mengandung persoalan, khususnya dalam kaitannya dengan perumusan dan pelaksanaan kebijakan yang responsif terhadap preferensi, kepentingan, atau tuntutan masyarakat.

Setidaknya ada beberapa faktor penting yang perlu dipertimbangkan dalam hal ini. *Pertama*, adanya kesenjangan, atau belum bekerjanya secara sinergis, antara prosedur dan substansi demokrasi. Hal ini bisa saja merupakan akibat dari prasyarat-prasyarat sosial-budaya, ekonomi, dan politik yang belum sepenuhnya terpenuhi. Kendati tidak selalu diperhatikan oleh para perumus teori transisi demokrasi gelombang ketiga, di mana mereka lebih menitik-beratkan pada faktor dinamika politik yang sedang berlangsung, baik pada tingkat nasional maupun internasional, prasyarat-prasyarat demokrasi yang konvensional itu tetap penting bagi terwujudnya *a reasonably decent and working democracy*.<sup>6</sup>

Inisiasi demokrasi (*democratic initiation*), atau untuk memulai proses demokratisasi, memang tidak memerlukan prasyarat-prasyarat di atas, seperti pengalaman Indonesia dasawarsa 1950-an atau pada tahun 1998. Akan tetapi, agar demokrasi bisa berkembang dengan baik, faktor-faktor sosial-budaya, ekonomi, dan politik sangat penting untuk diperhitungkan.

*Kedua*, adanya pemahaman dan penerapan demokrasi yang berbeda atau tidak sesuai dengan lingkungan sosial, budaya, tradisi, dan bahkan cita-cita atau impian masyarakat dalam bernegara. Hal ini bukan saja bisa mendorong terciptanya *political engineering* atau *political crafting* yang tidak pas atau bersifat diskordan, tetapi juga menyebabkan tidak berkembangnya kepercayaan publik, bahkan

---

<sup>6</sup> Lihat Simone Chambers, *Reasonable Democracy: Jürgen Habermas and the Politics of Discourse* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1966).

mungkin para aktivis politik, terhadap demokrasi sebagai sebuah sistem yang oleh Fukuyama dideklarasikan sebagai akhir perjalanan ideologis umat manusia.<sup>7</sup>

*Ketiga*, berkembangnya politik kekuasaan (*power politics*) yang menimbulkan tarik-menarik antara kepentingan mikro dan makro para pelaku politik. Bersandar pada pengertian paling dasar tentang politik, yaitu siapa mendapat apa, kapan, dan dengan cara bagaimana (*who gets what, when, and how*), biasanya kepentingan mikro (pribadi dan golongan) yang lebih diutamakan. Dalam berbagai kesempatan, seperti yang dikemukakan dalam disertasi Idrus Marham,<sup>8</sup> politik kekuasaan yang berlangsung di parlemen sering kali yang menempatkan kepentingan makro (bangsa atau umum) pada posisi yang bersifat *expandable* bisa dikesampingkan karena godaan kepentingan mikro (pribadi atau kelompok/partai).

*Keempat*, apa yang sedang berlangsung selama ini bisa saja merupakan buah dari proses transisi atau inisiasi demokrasi yang berlangsung secara mendadak dan cepat. Situasi kesejarahan waktu itu, ketika proses transformasi dimulai, tidak memungkinkan kalangan reformis merancang dan menganyam langkah-langkah demokratis yang lebih terencana dan lebih mapan.

Secara bersama-sama, faktor-faktor di atas berpotensi membuat perjalanan demokrasi bergeser dari tujuan pokok sistem pemerintahan yang demokratis itu sendiri. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa demokrasi memiliki dua tujuan utama, yakni terciptanya (1) stabilitas politik di mana kebebasan sipil dihormati, dan (2) kesejahteraan ekonomi. Dalam konteks tujuan ganda tersebut, meski demokrasi prosedural — yang sering dinisbatkan dengan pelaksanaan pemilu — merupakan sesuatu yang harus ada (*necessary*

---

<sup>7</sup> Lihat Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (London: Penguin Books, 1992).

<sup>8</sup> Lihat Idrus Marham, “Demokrasi Setengah Hati: Studi Kasus Pembahasan RUU Bidang Politik 1999-2004,” disertasi, Sekolah Pasca Sarjana, Universitas Gadjah Mada (Yogyakarta, 2009).

*condition*), tetapi hal itu masih dianggap tidak cukup (*not sufficient*) untuk memberikan gambaran yang utuh mengenai demokrasi. Masih ada soal lain yang juga penting untuk diperhatikan. Pemilu demokratis bukan merupakan tujuan. Demokrasi baru bermakna jika para penyelenggara negara, yang dipilih melalui pemilu yang demokratis itu, menghasilkan kebijakan-kebijakan yang relevan untuk rakyat.

Apa yang ingin disampaikan selanjutnya adalah gambaran mengenai perjalanan kehidupan demokrasi kita sejak ambruknya pemerintahan otoriter Orde Baru pada tahun 1998. Uraian mengenai hal ini berisi timbangan tentang kekuatan dan kelemahan dari proses yang tengah berlangsung, hal-hal yang sudah dicapai dan yang belum — yang mudah-mudahan berimbang. Sebagai pelengkap adalah sejumlah usulan yang menurut saya instrumental bagi pengembangan kehidupan demokrasi kita.

## **Kilas Balik Perjalanan Demokrasi: Teori dan Praktik**

Demokrasi yang bergulir pada tahun 1998 bukan sesuatu yang baru. Sistem pemerintahan demokratis pernah dijalankan jauh sebelumnya, bahkan sejak masa awal kemerdekaan. Banyak yang menilai bahwa demokrasi konstitusional dimulai pada awal 1950. Tetapi, sebenarnya, sejak kemerdekaan diproklamasikan pada 17 Agustus 1945, praktik politik yang dikembangkan oleh para pendiri Republik dan sebagian besar elite nasional ketika itu mencerminkan komitmen mereka terhadap prinsip-prinsip demokrasi. Hal ini tampak pada pilihan politik kenegaraan untuk, misalnya, mentransformasikan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), yang semula berfungsi sebagai badan penasehat, menjadi lembaga pembuat undang-undang (parlemen). Demikian pula, melalui Maklumat X tahun 1945, mereka memberi keleluasaan kepada publik untuk mendirikan partai-partai politik. Bahkan,

mereka merencanakan untuk menyelenggarakan pemilihan umum pada Januari 1946.<sup>9</sup>

Hanya karena sampai tahun 1949 hampir seluruh perhatian dan energi difokuskan pada mobilisasi kekuatan — baik yang bersifat militer maupun diplomatis — untuk mempertahankan kemerdekaan dari upaya rekolonisasi Belanda, kehidupan politik yang demokratis tidak berjalan sebagaimana mestinya. Suasana revolusi tidak memungkinkan demokrasi tumbuh secara normal sesuai dengan kaidah-kaidah pembangunan politik yang baku — baik dilihat dari sudut penguatan kelembagaan maupun implementasi sistem dan aturan perundangan-undangan.<sup>10</sup>

Namun, segera setelah kemerdekaan diakui dan perpindahan kekuasaan berlangsung pada akhir tahun 1949, kehidupan politik yang demokratis mulai memperlihatkan bentuknya yang lebih terstruktur. Bekerja di bawah sistem pemerintahan parlementer, aturan-aturan dasar disusun sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Termasuk dalam hal ini adalah soal bagaimana kekuasaan dikelola, sirkulasi elit dilaksanakan, hubungan antar lembaga negara dijalankan, hukum ditegakkan, dan sebagainya.

Di atas semua itu adalah interaksi antar kekuatan-kekuatan politik di parlemen, khususnya dalam hal merumuskan undang-undang dan menyikapi kebijakan-kebijakan pemerintah. Dalam konteks ini, perdebatan-perdebatan panjang di lembaga legislatif merupakan fenomena penting bagi proses demokratisasi yang sedang dibangun. Puncak dari perjalanan demokrasi ini adalah diselenggarakannya pemilihan umum pada 1955, setelah beberapa kali mengalami penundaan.<sup>11</sup>

Tidak kalah pentingnya adalah pola dan mekanisme kerja Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Konstituante dalam

---

<sup>9</sup> Lihat Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia* (Ithaca: Cornell University Press, 1962).

<sup>10</sup> Lihat George McT. Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia* (Ithaca: Cornell University Press, 1952).

<sup>11</sup> Lihat Herbert Feith, *The Indonesian Elections of 1955* (Ithaca: Modern Indonesian Project, Southeast Asia Program, Cornell University, 1951).

sidang-sidang mereka, terutama di sepanjang tahun 1956-1957. Tidak bisa dipungkiri bahwa pada tahun-tahun itu warna demokrasi sangat kental. Demikian tegas prinsip-prinsip demokrasi dijalankan sehingga Herbert Feith menyebutnya sebagai praktik nyata sebuah sistem demokrasi konstitusional,<sup>12</sup> meski ada juga yang menilainya sebagai demokrasi liberal.

Dalam konteks pengembangan kehidupan demokrasi di masa awal kemerdekaan, perdebatan panjang di sidang-sidang Dewan Konstituante layak memperoleh catatan khusus. Sebagaimana digambarkan oleh banyak pihak dalam berbagai karya mereka, persidangan-persidangan yang diselenggarakan dalam upaya merumuskan UUD yang sesuai dengan kebutuhan Indonesia moderen merupakan tonggak pembangunan demokrasi. Dari pidato dan perdebatan para anggota Dewan Konstituante jelas sekali bahwa mereka menjunjung tinggi dan mempraktikkan nilai-nilai demokrasi. Hak untuk berpendapat dan berekspresi benar-benar dihormati. Dengan demikian mereka bebas mengartikulasikan kepentingan masyarakat — mungkin juga partai dan kelompok — yang mereka wakili tanpa merasa takut terhadap akibat-akibat yang mungkin timbul.<sup>13</sup>

Pada akhirnya, seluruh pembicaraan mengenai Dewan Konstituante hanya menunjukkan betapa pentingnya posisi institusi ini di dalam sejarah — meminjam istilah Giuseppe Di Palma — “penganyaman demokrasi” (*democratic crafting*).<sup>14</sup> Karena demikian menonjolnya peranan lembaga ini — sekali lagi bukan dalam konteks struktur kelembagaan negara, tetapi lebih pada kinerja yang ditunjukkannya — tidak berlebihan jika ada yang

---

<sup>12</sup> Lihat Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*.

<sup>13</sup> Lihat Adnan Buyung Nasution, *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia: A Socio-legal Study for the Indonesian Konstituante 1956-1959* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1992); Ahmad Syafii Maarif, *Islam dan Masalah Kenegaraan: Studi Tentang Percaturan dalam Konstituante* (Jakarta: LP3ES, 1985).

<sup>14</sup> Giuseppe Di Palma, *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1990).

menyimpulkan bahwa di samping pemilu 1955 peranan yang dimainkan Dewan Konstituante merupakan *icon* dan *benchmark* dari kehidupan demokrasi pada waktu itu. Di luar itu, hampir-hampir sulit ditemukan bukti nyata (*brute fact*) lain yang bisa dijadikan sandaran faktual bahwa demokrasi memang sedang berjalan.

Mempraktikkan prinsip-prinsip demokrasi dan menjadikannya sebagai cara mencapai kesepakatan dan/atau merumuskan aturan main untuk menempatkan orang pada jabatan-jabatan publik tertentu adalah satu hal. Memastikan bahwa prosedur demokratis yang dijalankan itu menghasilkan produk kebijakan yang sesuai dengan keinginan dan/atau tuntutan rakyat banyak, apakah itu dalam bentuk peraturan, undang-undang, atau kebijakan, merupakan hal yang lain.

Dua hal di atas — yakni (1) demokrasi sebagai cara atau prosedur, dan (2) demokrasi sebagai substansi yang menghasilkan produk-produk kebijakan yang sesuai dengan keinginan rakyat — mestinya bersifat komplementer. Masing-masing saling melengkapi dan menyempurnakan, di mana yang pertama berperan sebagai cara terbaik untuk mencapai yang kedua, tujuan-tujuan substansial dari pemerintahan. Sayangnya, banyak yang melihat keduanya sebagai hal yang berbeda, bahkan ada yang mempertentangkannya.

Dalam hal ini, akar persoalannya terletak pada pemahaman yang berbeda atau bervariasi tentang demokrasi. Ada yang cenderung melihat demokrasi dari sisi prosedur. Pandangan ini percaya bahwa demokrasi akan lebih mudah dimengerti, dan dapat dibedakan dengan sistem pemerintahan yang lain, atas dasar bagaimana mekanisme sirkulasi kekuasaan (pemilu) diselenggarakan. “*A country is called democratic,*” kata Richard Gunther dari Ohio State University, “*in so far as it organizes free and fair elections at a regular interval, in a non-violent way, without excluding anybody to take part in it.*”<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Catatan kuliah “Comparative Politics: Theory and Institutions.”

Gunther mengambil definisi di atas dari ilmuwan politik asal Spanyol yang sangat dikaguminya, yaitu Juan Linz. Menurut Linz sistem politik bisa disebut demokratis

*when it allows the free formulation of political preferences, through the use of basic freedoms of association, information and communication, for the purpose of free competition between leaders to validate at regular intervals by non-violent means their claim to rule, ... without excluding any effective political office from that competition or prohibiting any members of the political community from expressing their preference.*<sup>16</sup>

Dengan pengertian seperti itu, sebagai sebuah konsep, demokrasi prosedural memang lebih mudah dipahami. Hal ini dikarenakan demokrasi prosedural menggunakan parameter-parameter yang lebih konkrit dan jelas. Tolok ukurnya adalah pelaksanaan pemilu, yaitu sepanjang suatu negara mampu menyelenggarakan pemilu secara bebas dan jujur, yang menjamin partisipasi publik, yang damai dan dalam interval waktu yang tetap, maka ia dianggap demokratis.<sup>17</sup>

Syarat-syarat penyelenggaraan pemilu seperti itu menjadi ukuran konkrit untuk menilai apakah sebuah negara atau sistem politik dapat dikatakan demokratis. Negara-negara yang tidak (mampu) melaksanakan pemilu dengan kualitas-kualitas seperti di atas tidak dapat disebut demokratis. Dengan kata lain, bukan pemilu itu sendiri yang menjadi ukuran demokratis atau tidaknya sebuah negara atau sistem politik, tetapi kualitas penyelenggaraan pemilu.

---

<sup>16</sup> Juan Linz, "Totalitarian and Authoritarian Regimes," dalam Fred Greenstein and Nelson W. Polsby, eds., *Handbook of Political Science*, Vol. 3, (Reading, MA: Adison-Wesley, 1975), h. 182-183.

<sup>17</sup> Mengenai pemilu sebagai alat demokrasi, lihat G. Bingham Powerl, Jr., *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions* (New Haven and London: Yale University Press, 2000).

Lebih dari negara manapun, Indonesia memiliki pengalaman yang cukup berkaitan dengan soal persyaratan penyelenggaraan pemilu yang demokratis. Pemilu-pemilu Orde Baru merupakan contoh yang baik dalam hal ini, di mana hanya aspek damai dan interval waktu yang tetap yang dipenuhi. Sementara unsur kebebasan, kejujuran, keadilan, dan keterbukaan tidak ada. Terutama karena itu, Indonesia pada masa pemerintahan Presiden Soeharto dan sistem politik yang berlaku ketika itu tidak bisa disebut demokratis.<sup>18</sup>

Sementara itu, demokrasi substansial dianggap sebagai gagasan yang abstrak dan bersifat subjektif. Demokrasi substansial, sebagaimana ditekankan oleh Robert Dahl, bersandar pada tingkat *responsiveness* pemerintah terhadap tuntutan rakyat. Dahl memang mengatakan bahwa “*a key characteristic of a democracy is the continuing responsiveness of the government to the preferences of its citizens, ....*”<sup>19</sup>

Tampaknya gagasan mengenai “*continuing responsiveness*” inilah yang menjadi pijakan sementara orang untuk mengatakan bahwa Dahl mengembangkan definisi demokrasi substansial. Hal ini ada benarnya. Akan tetapi sebenarnya Dahl tidak berhenti pada soal pemerintah menjadi responsif terhadap tuntutan masyarakat. Ia justru mengatakan bahwa agar masyarakat dapat memiliki tuntutan-tuntutan (*demands*), hak mereka untuk merumuskan keinginan-keinginan harus dijamin. Karena itu, mereka mesti mempunyai kesempatan untuk memilih, berhimpun, berpendapat, menduduki jabatan-jabatan publik, dan sebagainya. Inilah yang oleh Dahl disebut “*the opportunity to formulate preferences, signify preferences, [and] have preferences weighted equally in conduct of government.*”<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Lihat R. William Liddle, *Pemilu-Pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik* (Jakarta: LP3ES, 1992); Afan Gaffar, *Javanese Voters: A Case of Election Under A Hegemonic Party System* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1992).

<sup>19</sup> Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven and London: Yale University Press, 1971), h. 1.

<sup>20</sup> Dahl, *Polyarchy*, h. 2-3.

Dengan penjabaran seperti itu, jelas bahwa Dahl menempatkan pemilu sebagai salah satu elemen atau bagian dari demokrasi.

Merujuk pada pengertian dasar tentang demokrasi substansial, dapat disimpulkan bahwa bersikap responsif terhadap kepentingan dan tuntutan rakyat merupakan faktor utama dari konsep ini. Sayangnya, oleh mereka yang menganut mazhab prosedural, menjadi responsif terhadap kepentingan publik justru dinilai sebagai tolok ukur yang tidak jelas atau abstrak dari pengertian tentang demokrasi.

Memang, menjadi responsif terhadap tuntutan dan keinginan publik bisa dianggap sebagai terjemahan longgar dari salah satu ciri pemerintahan demokratis, yaitu *government for the people*. Akan tetapi, menjadi responsif terhadap tuntutan dan kepentingan rakyat sebenarnya merupakan tugas utama negara atau pemerintah manapun — terlepas dari kenyataan apakah negara atau pemerintahan itu demokratis atau otoriter. Banyak negara non-kompetitif atau non-demokratis seperti bekas Uni Soviet, Republik Rakyat China (RRC), Korea Utara, Kuba, Vietnam, dan sebagainya cukup responsif terhadap kebutuhan rakyat. Bahkan, dalam hal-hal tertentu, tingkat *responsiveness* negara-negara tersebut bisa lebih tinggi daripada negara-negara — dilihat dari aspek penyelenggaraan pemilu — demokratis. Dalam konteks *responsiveness* inilah dapat dipahami mengapa sebagian negara-negara yang disebut di atas, yang secara prosedural tidak demokratis, menganggap diri mereka demokratis.<sup>21</sup> Walaupun, kita semua tahu bawa rasanya sulit menemukan orang yang bersedia mengakui negara-negara tersebut sebagai bagian dari komunitas pemerintahan demokratis.

Berdasarkan pembahasan di atas, penting untuk tidak mempertentangkan pemahaman tentang demokrasi yang sudah terlanjur bipolar itu, prosedural vis-a-vis substansial. Tidak juga cukup untuk memahami demokrasi hanya dari sudut prosedur, karena ketika pemilu demokratis tidak mampu mendatangkan stabilitas dan

---

<sup>21</sup> Korea Utara bahkan memformalkan penyebutan negaranya dengan Democratic People's Republic of Korea. Demikian pula Ethiopia: Federal Democratic Republic of Ethiopia. Diambil dari *CIA — The World Factbook*.

kesejahteraan ekonomi — dua hal yang biasanya menjadi tuntutan utama masyarakat — maka demokrasi dianggap tidak menghasilkan sesuatu yang bermakna. Demikian juga halnya jika kita berhenti memahami demokrasi hanya sampai pada sisi substansi. Kesediaan penyelenggara negara untuk merespons apa yang dikehendaki publik bisa saja dilakukan oleh rezim non-demokratis atau dengan cara yang tidak kompetitif yang mengingkari hakikat demokrasi itu sendiri.

Makna dan semangat filosofis dari gagasan demokrasi, sejak dikembangkan oleh para pemikir klasik Yunani, tidak sedikit pun mengisyaratkan adanya pertentangan antara prosedur dan substansi. Keduanya bukan hanya bisa tetapi juga harus berjalan bersamaan (*in tandem*), karena inti dari sistem demokrasi adalah digunakannya cara yang baik untuk menghasilkan produk-produk (kebijakan) yang diinginkan masyarakat.<sup>22</sup> Ini semua tersirat dalam pandangan Dahl mengenai sikap responsif terhadap tuntutan masyarakat dan tersedianya kesempatan bagi masyarakat untuk memformulasikan preferensi mereka.

Pada kenyataannya, teori Dahl bahwa demokrasi prosedural dan substansial harus berjalan seiring tidak mudah diwujudkan. Banyak negara mampu melaksanakan pemilu secara demokratis, tetapi tidak berhasil bersikap responsif terhadap tuntutan masyarakat. Dalam hal yang terakhir inilah praktik demokrasi konstitusional dasawarsa 1950-an sering dikaitkan: keberhasilan menyelenggarakan pemilu dan pemerintahan demokratis tidak diimbangi dengan kemampuan untuk merespons dua tuntutan utama masyarakat, yaitu stabilitas politik-pemerintahan dan kesejahteraan ekonomi.

Tidak ada yang menolak penilaian bahwa dasawarsa 1950-an merupakan periode di mana kehidupan demokrasi berkembang secara mencolok. Akan tetapi, tidak dapat dipungkiri bahwa praktik demokrasi yang dijalankan ditandai oleh pergantian pemerintahan dengan tingkat frekuensi yang cukup tinggi. Dalam periode yang

---

<sup>22</sup> Lihat Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited*, Part One and Two (Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc., 1987).

sangat singkat itu (1950-1957), sekurang-kurangnya terjadi tujuh kali pergantian pemerintahan. Masa berkuasa sebuah pemerintahan berkisar antara tujuh bulan hingga dua tahun. Dengan waktu sependek itu sulit bagi pemerintah untuk bisa merumuskan dan melaksanakan kebijakan sesuai dengan tuntutan masyarakat.

Sementara itu, pergantian pemerintahan yang cukup sering hanya menunjukkan ketidakmampuan elite politik untuk bermusyawarah dan mencapai kesepakatan-kesepakatan yang dinegosiasikan. Termasuk dalam hal ini adalah kegagalan untuk mencapai kata sepakat dalam soal ideologi negara: Islam, Pancasila atau sosio-ekonomi.<sup>23</sup>

Di sinilah arti penting memahami demokrasi bukan semata-mata sebagai cara atau prosedur, tetapi juga sebagai sistem yang menjamin terwujudnya produk-produk hukum dan kebijakan yang merupakan cerminan dari kepentingan dan tuntutan rakyat. Dengan kata lain, demokrasi tidak boleh dianggap sebagai tujuan semata-mata. Mempraktikkan demokrasi tidak cukup hanya setia kepada cara dengan mengabaikan tujuan. Melaksanakan demokrasi adalah menerapkan cara-cara yang baik, yang memungkinkan orang berpartisipasi tanpa intimidasi dan kekerasan untuk menghasilkan produk hukum dan kebijakan bagi kepentingan bersama.

Tuntutan seperti inilah, atau keharusan untuk melaksanakan paham demokrasi dalam kerangka prosedur dan substansi, yang membuat penataan demokrasi menjadi sebuah upaya yang sangat menuntut (*demanding*). Hal ini mungkin yang menjadi salah satu faktor mengapa perjalanan demokrasi konstitusional dekade 1950-an tersendat, yang pada tingkat tertentu bahkan menciptakan kemacetan pemerintahan, dan kemudian ditinggalkan.

Ketika Presiden Soekarno mendekritkan diberlakukannya kembali Pancasila dan UUD 1945 pada tahun 1959, hal itu sebenarnya juga merupakan jawaban atas keprihatinannya terhadap berlangsungnya praktik demokrasi, yang menurut istilah Soekarno sendiri

---

<sup>23</sup>Tentang hal ini lihat kembali, Nasution, *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia*; Maarif, *Islam dan Masalah Kenegaraan*.

adalah *stem-steman* atau *zero-sum-game*. Ini bukan dalam artian perdebatan-perdebatan yang berkepanjangan di parlemen, tapi lebih pada ketidakmampuan pemerintah dan/atau partai politik dalam mengagregasikan dan mengartikulasikan kepentingan publik serta merealisasikannya dalam bentuk kebijakan-kebijakan yang relevan.

Sayangnya, jalan yang ditempuh Soekarno bukan saja berbeda dengan nilai-nilai demokrasi, tapi justru bertabrakan. Pada periode Soekarno berkuasa (1957-1966), kebebasan sangat dibatasi, negara mendiktekan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan, dan kekuatan oposisi dipenjara tanpa dasar dan proses hukum yang jelas.<sup>24</sup> Situasi inilah yang mendorong Mohammad Hatta untuk menilai bahwa rezim Demokrasi Terpimpin telah kehilangan demokrasi dan hanya menyisakan keterpimpinan yang otoriter. Bahkan yang terakhir ini pun gagal berlaku responsif terhadap tuntutan masyarakat.<sup>25</sup>

Inilah periode ketika dua wajah demokrasi — prosedural dan substansial — tak satu pun berhasil ditampakkan. Berbeda dengan periode sebelumnya ketika prosedur demokratis memungkinkan terjadinya pesebaran kekuasaan, pada masa Demokrasi Terpimpin kekuasaan hampir sepenuhnya berada di tangan Soekarno. Celaknya, kekuasaan yang terpusat ini tidak mampu menghasilkan substansi kebijakan yang sesuai dengan tuntutan rakyat: stabilitas dan kesejahteraan ekonomi — yang oleh masyarakat Jawa diungkapkan dengan kata-kata “*gemah ripah loh jinawi, toto tenterem kerto raharjo*.”

Kehidupan politik tetap gegap gempita, tetapi hanya untuk kegegap-gempitaan itu sendiri. Ia tidak tertransformasikan pada hal-hal yang bersifat substansial yang mencerminkan tuntutan rakyat. Dalam situasi seperti itu, meningkatnya persaingan antara kekuatan-kekuatan politik yang ada — terutama antara Soekarno, Partai Komunis Indonesia (PKI), dan tentara — hanya menambah genting suasana “*the year of living dangerously*.” Dan puncak dari

---

<sup>24</sup> Lihat Ahmad Syafii Maarif, *Islam dan Politik di Indonesia Pada Masa Demokrasi Terpimpin (1959-1965)* (Yogyakarta: IAIN Sunan Kalijaga Press, 1988).

<sup>25</sup> Lihat Mohammad Hatta, *Demokrasi Kita* (Jakarta: Pustaka Antara, 1966).

itu semua adalah upaya gagal perebutan kekuasaan yang terjadi pada 30 September 1965.

Kelahiran Orde Baru dimaksudkan sebagai preskripsi terhadap praktik-praktik pemerintahan sebelumnya. Secara umum penguasa Orde Baru melihat Demokrasi Terpimpin — juga Demokrasi Liberal — sebagai periode saat pemerintahan tidak berjalan efektif. Membaca sejarah periode itu, sepertinya tingkat ketidakefektifannya mendekati apa yang oleh Samuel P. Huntington disebut “*the government that [does not] govern.*”<sup>26</sup>

Banyak pendekatan yang dapat dipakai untuk memahami mengapa ketidakefektifan ini terjadi. Salah satunya adalah teori klasik mengenai institusionalisasi sebagaimana dikembangkan Huntington.<sup>27</sup> Meskipun dirinya sering dikaitkan dengan gagasan-gagasan konservatif mengenai pembangunan politik, di mana tertib politik lebih dikedepankan daripada kebebasan, inti dari teorinya adalah keharusan adanya keseimbangan antara kapasitas negara dan tuntutan masyarakat. Kapasitas negara perlu dibangun atau dilembagakan terlebih dahulu sehingga negara mampu mengelola tuntutan-tuntutan masyarakat yang berbeda-beda, dan bahkan berlawanan. Tanpa kemampuan yang memadai, negara tidak akan bisa mengatur — yang pada akhirnya hanya akan menimbulkan kekacauan (*chaos*) atau pembusukan (*decay*).

Menggunakan perspektif Huntington, sampai pertengahan dasawarsa 1960-an, proses pelembagaan kemampuan negara belum cukup. Karenanya negara kesulitan dalam mengatasi tuntutan-tuntutan yang berbeda yang muncul di masyarakat. Inilah, antara lain, yang menyebabkan tidak berfungsinya dengan baik pemerintahan demokratis periode 1950-1957 maupun pemerintahan otoriter 1957-1966.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Huntington, *Political Order in Changing Societies*, h. 2.

<sup>27</sup> Lihat Huntington, *Political Order in Changing Societies*.

<sup>28</sup> Mengenai interpretasi demokrasi konstitusional dasawarsa 1950an, lihat tulisan Harry J. Benda dan Herbert Feith dalam Benedict Anderson and Audrey Kahin, eds., *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contributions to the Debate*

Tampaknya pemerintahan Orde Baru memiliki cara pandang yang sama dengan Huntington, terutama dalam hal bagaimana pembangunan politik dilakukan. Jelas, rezim ini lebih mengutamakan stabilitas dan ketertiban politik, serta tidak siap memberi ruang gerak yang cukup bagi publik untuk berpartisipasi.

Hiruk pikuk politik kedua periode pemerintahan sebelumnya — dengan seluruh pilihan kebijakannya — menjadi rujukan betapa stabilitas tidak secara otomatis berjalan beriringan dengan kebebasan. Orde Baru memilih yang pertama (stabilitas) daripada yang kedua (kebebasan) sebagai prasyarat agar bisa melaksanakan pembangunan. Melalui rekayasa dan restrukturisasi, kebebasan politik dibatasi, jumlah partai dikurangi, fungsi parlemen dikebiri — sampai tingkat di mana masyarakat domestik maupun internasional percaya bahwa rezim yang berkuasa selama tiga dasawarsa lebih itu sama otoriter atau tidak kompetitifnya dengan pemerintahan yang digantikannya pada tahun 1966.<sup>29</sup>

Yang berbeda adalah bahwa pemerintah Orde Baru lebih sistematis dan terstruktur dalam mengelola pemerintahan sesuai dengan sistem dan kebijakan yang dipilihnya, sementara Orde Lama terobsesi oleh romantisme revolusioner. Oleh karena itu, pemerintah Orde Baru berhasil melakukan pembangunan ekonomi secara cukup impresif. Setidaknya, World Bank pernah memujinya sebagai anak emas. Seperti yang dikemukakan oleh Andrew Macintyre, “*it has emerged to become a favourite child of the World Bank.*”<sup>30</sup>

Pujian tersebut bukannya tanpa dasar. Selama tiga dasawarsa membangun, Orde Baru berhasil mengubah situasi ekonomi-politik Indonesia. Stabilitas politik — kendatipun ada yang menilainya sebagai sesuatu yang bersifat semu — dan kebijakan ekonomi

---

(Ithaca, New York: Cornell Modern Indonesian Project, Southeast Asia Program, Cornell University, 1982).

<sup>29</sup> Lihat John Bresnan, *Managing Indonesia: The Modern Political Economy* (New York: Columbia University Press, 1993).

<sup>30</sup> Andrew Macintyre, “Power, Prosperity and Patriomonalism: Business and Government in Indonesia,” dalam Andrew Macintyre, ed., *Business and Government in Industrializing Asia* (St. Leonard, NSW: Allen & Unwin, 1994), h. 244.

yang lebih terbuka (*non-autarchic*) telah memungkinkan Indonesia mentransformasikan dirinya dari status *the basket-case state* pada dasawarsa 1960-an menjadi kandidat *the newly industrializing countries* (NICs) pada 1980-an. Hal ini ditandai antara lain oleh kemampuan mengendalikan tingkat inflasi yang mencapai 600 persen lebih pada pertengahan 1960an; menaikkan pendapatan per kapita yang hanya US \$ 80 pada 1966 menjadi US \$ 1,120 pada 1996; melipat-gandakan Produk Domestik Bruto dari Rp 315,9 milyar menjadi Rp 373,4 trilyun pada 1994, dan sebagainya.<sup>31</sup>

Akan tetapi, itu semua dicapai dengan mengorbankan kebebasan. Karenanya, tidak berlebihan jika Herbert Feith menyebut pemerintahan Orde Baru sebagai “*repressive developmentalist regime*” (rezim pembangunan yang represif).<sup>32</sup> Kalau boleh menggunakan perspektif teori demokratisasi Amerika Latin, watak represif dan otoriter yang berlangsung lama inilah yang menjadi sumber dan pemicu krisis (“*authoritarianism breeds crisis*”), kata Filippe Agüero, mentor saya ketika masih sekolah di Ohio State University.

Di akhir perjalanan Orde Baru, ciri ini bertemu dengan krisis moneter, yang menjalar ke bidang ekonomi, politik, dan sosial, yang menggerogoti kepercayaan internasional, dan akhirnya bermuara pada meletusnya kerusuhan dan menggulirkan reformasi Mei 1998. Peristiwa tersebut memaksa Presiden Soeharto mundur, dan sebagai akibatnya “Kotak Pandora” terbuka dengan seluruh konsekuensinya.<sup>33</sup>

Dengan itu, seperti telah disebutkan, kehidupan politik berubah menjadi sangat rileks dan liberal. Euforia merebak ke mana-mana, dan semua orang tiba-tiba merasa kembali memiliki Republik. Dalam rentang waktu kurang dari 6 bulan sejak Soeharto berada di luar kekuasaan, lebih dari 180 partai politik berdiri. Pada tahun 2000, bilangan partai yang terdaftar di Departemen Hukum dan

---

<sup>31</sup> BPS, *Pendapatan Nasional*, berbagai terbitan.

<sup>32</sup> Herbert Feith, wawancara dengan *Prisma* pada pertengahan 1980-an.

<sup>33</sup> Kevin O'Rourke, *Reformasi: The Struggle for Power in Post-Soeharto Indonesia* (Crows Nest, NSW: Allen & Unwin, 2002).

Hak Azasi Manusia mencapai 300-an. Jika jumlah partai politik menjadi ukuran kebebasan (berasosiasi dan berserikat), inilah mungkin negara paling bebas di dunia.<sup>34</sup>

Walaupun tertatih-tatih, dan sesekali meletupkan keraguan dan pesimisme, proses transisi demokrasi berjalan relatif baik — jauh lebih baik sebenarnya dibandingkan dengan beberapa negara yang lebih awal mengalami transisi ke demokrasi seperti Argentina atau Filipina. Keinginan untuk memisahkan diri dari masa lampau (*complete break from the past*) sangat kuat, meskipun dalam praktiknya hal itu sulit untuk segera diwujudkan. Karena itu, sampai sekarang sisa-sisa praktik lama masih ada. Pemilu demokratis sudah tiga kali dilaksanakan. Dan pemilihan presiden secara langsung untuk kedua kalinya akan segera berlangsung. Ditambah dengan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (gubernur, bupati, dan walikota) yang juga demokratis, lengkaplah praktik demokrasi prosedural di Indonesia.

Di luar pemilu, hubungan antar lembaga negara merefleksikan kehidupan demokrasi yang sungguh-sungguh. Melalui amandemen terhadap UUD 1945, parlemen membakukan dirinya sebagai lembaga yang setara dengan pemerintah, tidak lagi menjadi tukang stempel (*rubber stamp*). Transformasi ini memunculkan pandangan bahwa siapa pun yang terpilih untuk menduduki posisi di lembaga eksekutif (misalnya presiden) bakal merasa perlu berbagi kekuasaan dengan kekuatan-kekuatan politik yang terepresentasikan di lembaga legislatif.

Hal yang sama, kendatipun dalam tingkatan dan intensitas yang berbeda, berlaku juga pada lembaga yudikatif, dan lembaga penegak hukum lain. Dibantu dengan kehadiran lembaga-lembaga seperti Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, Komisi Pemberantasan Korupsi dan sebagainya, fungsi dan peranan lembaga yudikatif semakin kentara.

---

<sup>34</sup>Seperti diberitakan oleh media massa pada November 2001. Lihat Bahtiar Effendy, *Jalan Tengah Politik Islam*, khususnya pada bagian “Membangun Demokrasi dengan Banyak Partai” (Jakarta: Ushul Press, 2005).

Terlepas dari capaian-capaian di atas, apa yang dihasilkan selama satu dasawarsa lebih ini belum seperti yang diharapkan. Benar bahwa perkembangan sepuluh tahun terakhir ini mencuatkan isyarat positif atas pertanyaan “*can all good things go together*” di luar kawasan Eropa Barat atau Amerika Utara. Maksud pertanyaan itu adalah: apakah hal-hal yang baik — seperti demokrasi, partisipasi, stabilitas, pertumbuhan ekonomi, dan sebagainya — bisa berjalan beriringan di Indonesia? Akan tetapi, dalam pandangan Amien Rais, misalnya, transformasi yang telah berjalan satu dasawarsa lebih ini tak kunjung memerdekakan Indonesia dari cengkeraman asing secara politik maupun ekonomi.<sup>35</sup>

Meskipun ada kemiripan-kemiripan yang mencolok dengan praktik demokrasi dasawarsa 1950-an, apa yang sedang berkembang sekarang sepertinya lebih berdayatahan (*resilient*). Terbukti, kehidupan demokrasi gelombang kedua ini setidaknya berusia lebih lama. Hal ini mudah dimengerti, sebab Indonesia kini memiliki modal sosial yang jauh lebih baik dibanding empat dekade yang lalu. Merujuk pada prasyarat-prasyarat sosial yang diajukan Karl Deutsch,<sup>36</sup> Daniel Lerner,<sup>37</sup> Seymour Martin Lipset,<sup>38</sup> dan sebagainya,<sup>39</sup> kondisi Indonesia dewasa ini jauh lebih baik dibanding situasi tahun 1950-an. Memang belum ideal, tetapi kondisi pendidikan, kemampuan baca tulis, *exposure* media massa, pendapatan per kapita, urbanisasi, dan sebagainya jauh lebih baik dibanding ketika Indonesia baru merdeka. Inilah, saya kira, yang membuat demokrasi dewasa ini lebih mampu bertahan

---

<sup>35</sup> Lihat Mohammad Amien Rais, *Agenda-Mendesak Bangsa: Selamatkan Indonesia!* (Yogyakarta: PPSK Press, 2008).

<sup>36</sup> Karl Deutsch, “Social Mobilization and Political Development,” *American Political Science Review* 55/3 (September 1961): 493-513.

<sup>37</sup> Daniel Lerner, *The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East* (Glencoe, Ill: Free Press, 1958).

<sup>38</sup> Seymour Martin Lipset, “Some Social Requisites of Democracy,” *American Political Science Review* 35 (1959).

<sup>39</sup> Ronald Inglehart and Christian Welzel, *Modernization, Cultural Change and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005).

ketika berhadapan dengan hal-hal yang dapat menghambat atau mengancam kelangsungan demokrasi.

Dari gambaran di atas, dapat disimpulkan bahwa Indonesia yang demokratis telah memasuki tahapan *point of no return*. Dalam konteks ini, dan didasarkan atas capaian-capaian yang telah disebutkan, konsolidasi demokrasi sudah relatif terjadi. Dengan kata lain, periode ketidakpastian (*uncertainty*) — apakah tetap berada di jalur demokrasi atau kembali ke sistem otoriter — yang selalu membayang-bayangi masa transisi telah berakhir.<sup>40</sup>

### Situasi Demokrasi Kita: Bias Prosedural dan Pengaturan Politik yang Tidak Koheren

Pada titik perkembangan seperti yang telah dipaparkan sebelumnya, dapat dikatakan bahwa perjalanan demokrasi di Indonesia relatif sudah terkonsolidasikan. Dengan telah diselenggarakannya pemilu demokratis beberapa kali dan disepakatinya aturan-aturan dasar, prasyarat-prasyarat teoritis tentang konsolidasi sudah terpenuhi. Karena itu sulit dibayangkan bakal terjadi pembalikan arus ke arah otoritarianisme atau yang sejenis. Walaupun, kemungkinan ke arah itu selalu saja ada — apalagi jika demokrasi tak kunjung memenuhi apa yang menjadi kepentingan dan tuntutan publik.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup>Tentang ketidak-pastian transisi ke demokrasi, lihat Guillermo O'Donnell and Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1986).

<sup>41</sup>Tentang kompleksitas konsolidasi demokrasi, lihat Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandouros, and Hans-Jürgen Puhle, *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995); Juan Linz & Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996); Larry Diamond, Marc F. Plattner, Yun-han Chu, and Hung-mao Tien, eds., *Consolidating the Third Wave Democracies: Regional Challenges* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1997).

Bahwa perjalanan demokrasi Indonesia gelombang kedua telah menghasilkan capaian-capaian yang mengagumkan merupakan hal yang tidak dapat dipungkiri. Diselenggarakannya proses sirkulasi elite dan pergantian kekuasaan secara demokratis dan terutama pulihnya kebebasan masyarakat untuk menyatakan pendapat dan berserikat merupakan bukti kongkrit yang tidak terbantahkan, yang bahkan telah kerap mendapat penghargaan dunia internasional. Sampai tingkat tertentu, institusionalisasi kehidupan demokrasi telah terjadi. Para pelaku politik atau masyarakat kebanyakan mulai terbiasa dengan nilai, prinsip, dan praktik demokrasi.

Meskipun demikian, pengalaman yang masih singkat belum memungkinkan demokrasi memiliki kedalaman, cakupan, dan kualitas yang diidamkan, yang akan membuat sistem ini tidak tergoyahkan lagi. Untuk memperkokoh dasar-dasar demokrasi dan meningkatkan legitimasi substansialnya di mata publik, yang dibutuhkan sekarang ini adalah langkah-langkah penguatan dan pendalaman demokrasi (*democratic strengthening and deepening*) yang mengarah pada terwujudnya kehidupan politik yang bersifat *beyond elections* atau *procedural democracy*.<sup>42</sup> Dengan kata lain, proyek berikutnya bagi Indonesia adalah menciptakan demokrasi yang lebih bermakna, yang mampu menghasilkan partisipasi publik yang stabil dan pertumbuhan ekonomi yang menyejahterakan semuanya.

Ada beberapa cara yang dapat ditempuh dalam rangka penguatan dan pendalaman demokrasi. Dalam konteks Indonesia, hal ini dapat dimulai dengan menilai proses dan praktik demokrasi yang berlangsung beserta capaian-capaian prosedural dan substansialnya, yang akan memudahkan proses indentifikasi kekuatan dan terutama kelemahan perkembangan demokrasi.

---

<sup>42</sup> Secara teoritis urgensi hal ini diakui oleh Bert A. Rockman dalam tulisannya "Institutions, Democratic Stability, and Performance," dalam Metin Heper, Ali Kazancigil, and Bert A. Rockman, eds., *Institutions and Democratic Statacraft* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1977), h. 11-34. Lihat juga Adam Przeworski, *Sustainable Democracy* (Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press, 1995).

Pendekatan seperti ini diperlukan mengingat pengalaman selama satu dasawarsa belakangan ini kadangkala membuat banyak pihak mengernyitkan dahi, memicingkan mata, dan mengeluskan dada. Ini terjadi terutama ketika para elit dan pelaku politik memperlakukan demokrasi sekedar sebagai instrumen untuk memperoleh keuntungan yang bersifat myopik (*myopic*), parokial, dan berjangka pendek. Yang sedemikian itu telah mendorong mereka untuk membuat aturan dan kebijakan yang barangkali tidak secara serta merta bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi, tetapi ikut menyebabkan berlangsungnya sistem dan praktik politik yang tidak koheren dan menciptakan anomali. Pada akhirnya, ini semua menyebabkan tujuan demokrasi sulit terwujud.

***Kompleksitas Banyak Partai.*** Ketika gelombang demokratisasi sedang pasang, Indonesia tidak berada pada kondisi yang menguntungkan. Peralihan ke sistem pemerintahan yang demokratis terjadi ketika negara tengah mengalami krisis multidimensi yang bermula dari krisis finansial tahun 1997, yang kemudian meluas kepada krisis ekonomi dan merosotnya kepercayaan publik terhadap pemerintah. Ketidakmampuan negara mengatasi persoalan ini menyebabkan krisis berkembang menjadi persoalan politik. Bak api dalam sekam, kekecewaan publik yang menumpuk terhadap otoritarianisme Orde Baru mencuatkan gerakan reformasi yang memaksa Soeharto mengundurkan diri.<sup>43</sup>

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, pengunduran diri Soeharto membuka Kotak Pandora. Dalam konteks ini, tiba-tiba masyarakat merasa terbebaskan dan berhak mengartikulasikan kepentingan politik mereka. Hal ini tercermin antara lain dalam kegairahan mereka mendirikan partai politik dalam jumlah yang amat banyak. Euforia kebebasan telah membangkitkan semangat publik untuk berpolitik. Akan tetapi, pada waktu yang sama, hal itu

---

<sup>43</sup> Lihat Geoff Forrester and R.J. May, eds., *The Fall of Soeharto* (Singapore: SlectBooks, 1999); Geoff Forrester, ed., *Post-Soeharto Indonesia: Renewal or Chaos?* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1999).

menghalangi rasionalitas banyak pihak untuk mempertimbangkan hal-hal yang dapat diungkapkan dengan pertanyaan-pertanyaan seperti: seberapa banyak kebebasan yang diperlukan, termasuk dalam hal ini adalah partai politik yang dibutuhkan? Adakah negara memiliki kapasitas yang cukup untuk mengelola kebebasan yang muncul secara tiba-tiba?

Dengan kata lain, euforia kebebasan menyebabkan kita, terutama elite politik, abai akan pentingnya melakukan penganyaman demokrasi (*democratic crafting*) dan merekayasa kelembagaan (*institutional engineering*). Padahal langkah-langkah ini diperlukan agar apa yang disebut *a reasonable democracy* dapat diciptakan, yaitu demokrasi yang digerakkan bukan oleh kebencian atau kekecewaan terhadap masa lalu, tetapi lebih oleh kebutuhan masa kini.

Demikianlah, dengan tidak direncanakan, muncul partai politik dalam jumlah yang sangat banyak. Sementara itu, sistem pemerintahan yang dianut bersifat presidensial. Padahal, dua hal ini — jumlah partai yang banyak dan sistem presidensial — bukan suatu pengaturan yang koheren.

Menurut kelaziman, pemerintahan presidensial meniscayakan jumlah partai yang tidak banyak. Jumlah partai yang banyak membuka peluang besar terjadinya pesebaran kekuasaan yang potensial mengakibatkan fragmentasi dan tidak adanya kekuatan politik dominan.<sup>44</sup> Dalam situasi demikian, sebagaimana dapat disaksikan pada pemilu 1999, 2004, dan 2009, dan mungkin juga pada pemilu-pemilu yang akan datang, yang berkembang adalah praktik-praktik politik yang lazim berlaku pada sistem pemerintahan parlementer — yang paling mencolok dalam hal ini adalah politik koalisi. Terlepas dari kenyataan bahwa seseorang memenangkan pemilu presiden dengan memperoleh dukungan mayoritas, bahkan

---

<sup>44</sup> Tentang hal ini, lihat Scott Mainwaring and Mathew Soberg Shugart, eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge, New York, and Melbourne: Cambridge University Press, 1997); Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy*, Volume 1 and 2 (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994).

dengan kemenangan yang bersifat *landslide* sekalipun, dia akan dihadapkan kepada keharusan politik untuk berkoalisi dengan partai-partai lain. Langkah ini dimaksudkan untuk mendapatkan dukungan yang cukup di parlemen, kendatipun sebenarnya tidak ada jaminan bahwa dukungan itu akan bersifat permanen. Partai-partai yang berkoalisi, baik yang memerintah atau yang beroposisi, pada dasarnya tidak memiliki kesadaran posisional yang kuat, kecuali tentu saja partai dari mana presiden atau wakil presiden berasal. Karena itu, koalisi yang terbangun sangat rapuh, kapan saja bisa ditinggalkan pendukungnya untuk alasan ekspedisi politik.

Kurang lebih seperti itu nasib yang pernah dialami Koalisi Kebangsaan dan Koalisi Kerakyatan yang dibangun pada tahun 2004. Kira-kira tantangan seperti itu juga yang bakal dihadapi oleh pihak-pihak yang berkoalisi pada tahun 2009 ini, apalagi jika melibatkan partai politik dalam jumlah banyak!<sup>45</sup>

Dalam sistem parlementer, koalisi dibangun untuk membentuk pemerintahan yang kuat, yang ditandai antara lain dengan tergalangnya dukungan yang cukup di parlemen. Koalisi dibentuk atas dasar kesamaan atau kedekatan ideologis atau program. Antara lain karena itu, ditambah dengan kebiasaan yang berlaku (*conventional wisdom*), yaitu adanya kesadaran posisional dari peserta koalisi sebagai partai yang memerintah, koalisi yang dibangun relatif awet (*durable*). Dalam konteks itu, hanya ketika muncul masalah kritis yang tidak dapat diselesaikan, koalisi terancam bubar. Mosi tidak percaya bisa menjadi akibat berikutnya yang potensial untuk mengakhiri pemerintahan.<sup>46</sup>

Sulit dibayangkan dinamika politik seperti ini terjadi pada pemerintahan yang menganut sistem presidensial. Dalam sistem pemerintahan presidensial, posisi presiden sebenarnya lebih kuat atau independen. Sebagai kepala pemerintahan, presiden tidak harus berbagi kekuasaan dengan kekuatan-kekuatan politik

<sup>45</sup> Lihat "Koalisi Kalang Kabut," *Tempo*, Edisi 25-31 (Mei 2009).

<sup>46</sup> Untuk perbandingan baca kasus Brazil dalam Mainwaring and Shugart, eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America*, h. 64-80.

lain, sebab kewenangan yang diperolehnya berasal langsung dari rakyat. Namun, kebutuhan politik untuk membentuk koalisi telah meletakkan kekuasaan presiden pada posisi sulit, setidaknya membatasi hak prerogatif dirinya dalam membentuk kabinet. Terpaksa atau tidak, mau tidak mau, presiden harus — atau merasa perlu — mengakomodir keinginan mitra koalisi.<sup>47</sup> Dalam konteks inilah kehadiran banyak partai politik dalam sebuah pemerintahan presidensial merupakan anomali. Lebih dari itu, sebagaimana telah kita saksikan, kenyataan ini potensial mengganggu efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan.<sup>48</sup>

Tetapi, sebenarnya, tanpa mengaitkannya dengan masalah-masalah atau faktor-faktor lain seperti yang telah disebutkan, kehadiran partai politik dalam jumlah yang sangat banyak juga memiliki kompleksitas atau keruwetan tersendiri. DPR paham betul mengenai masalah ini, khususnya ketika mereka merancang UU tentang partai politik, pemilihan umum, dan kepresidenan. Demikian pula KPU, ketika lembaga ini menyiapkan penyelenggaraan pemilihan umum. Tidak ketinggalan, masyarakat juga merasakan problematika *scarcity of plenty* banyak partai ketika harus menentukan siapa calon anggota DPR/DPRD yang hendak mereka pilih. Justru karena banyaknya calon yang tersedia telah membuat para pemilih bingung.<sup>49</sup> Bahkan, membuka dan melipat kembali surat suara pun bukan sesuatu yang sederhana, karena ukurannya yang sangat besar itu. Kompleksitas persoalan tidak berhenti di sini, melainkan terus berlanjut meski proses pemberian suara telah selesai. Seperti diketahui, penghitungan, pelaporan, dan tabulasi suara juga bukan

---

<sup>47</sup> Ini merupakan bagian dari logika politik untuk bertahan. Lihat Bruce Bueno De Mesquita, Alastair Smith, Randolph M. Siverson, and James D. Morrow, *The Logic of Political Survival* (Cambridge and London: MIT Press, 2003).

<sup>48</sup> Lihat, Hamid Basyaib, ed., *Membela Kebebasan: Percakapan tentang Demokrasi Liberal* (Jakarta: Freedom Institute, 2006), h. 153-172.

<sup>49</sup> Fenomena *scarcity of plenty* menyumbang kualitas banyak anggota parlemen yang memprihatinkan yang berakibat pada kinerja mereka. Lihat *Kompas*, 8 Mei 2009.

persoalan yang mudah. Bagaimana jalan tidak berujung, kompleksitas itu juga muncul ketika KPU akan menetapkan alokasi perolehan kursi — sesuatu yang bisa dipermasalahkan oleh peserta pemilu, dan diputus beda oleh Mahkamah Konstitusi<sup>50</sup>

Apa yang sudah dijelaskan bukan untuk menghindari dari persoalan, sebab segala sesuatu tentu memiliki masalah sendiri-sendiri. Apa yang telah dipaparkan adalah untuk mengajak kita memikirkan kembali pemahaman dan praktik demokrasi kita sehingga tidak menimbulkan kesulitan-kesulitan yang tidak perlu. Dalam konteks ini, keharusan untuk mempertimbangkan kembali besaran jumlah partai politik menjadi semakin mendesak. Persoalan ini jauh lebih mungkin untuk diatasi daripada beralih ke sistem pemerintahan parlementer. Meskipun masih harus dipelajari secara lebih lanjut, saya berkesimpulan bahwa sistem presidensial — selain kondisi sosial-budaya, ekonomi, dan politik yang lebih baik — merupakan faktor penting dalam menjaga *durability* demokrasi kita.

***Kesenjangan Struktur dan Fungsi.*** Persoalan lain yang juga perlu dipikirkan adalah soal konsistensi struktur lembaga negara dan fungsi yang mesti dijalankannya. Meski masing-masing lembaga negara — yudikatif, eksekutif, dan legislatif — memiliki persoalan yang sebanding dalam hal ini, masalah paling mencolok terdapat pada lembaga legislatif.

Ketika gagasan mengenai trias politika dirumuskan, pesan yang ingin disampaikan adalah keharusan adanya pembagian kerja di bidang-bidang : (1) penyelenggaraan pemerintahan (eksekutif), (2) pembuatan undang-undang (legislatif), dan (3) penegakan hukum (yudikatif). Dengan pengaturan seperti itu diharapkan mekanisme kontrol, *checks and balances*, berjalan dengan baik.

---

<sup>50</sup> Putusan KPU dalam menetapkan alokasi kursi berubah seperti yang terjadi pada tanggal 13 Mei 2004. Dalam perkembangannya, perubahan itu dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Lihat, *The Jakarta Post*, May 14, 2009 dan *Kompas*, 11 Juni 2009. Untuk kasus serupa yang berkaitan dengan DPD, lihat *Kompas*, 9 Juni 2009.

Barangkali memang dimaksudkan untuk memenuhi harapan-harapan tersebut, ketika reformasi bergulir salah satu persoalan yang dibenahi adalah hubungan antara lembaga eksekutif dan legislatif. Setidaknya dalam kurun waktu tiga dasawarsa lebih, lembaga eksekutif dipandang terlalu kuat. Sebaliknya, lembaga legislatif kurang berfungsi sebagaimana mestinya, kalau tidak bisa dikatakan sangat lemah. Bahkan, DPR sering dianggap sebagai tukang stempel (*rubber stamp*), hanya menyetujui dan mengesahkan apa yang diinginkan pemerintah.

Selain karena otoritarianisme Orde Baru, posisi DPR lemah karena UUD 1945 bersifat lebih berat ke pemerintah (*executive heavy*). Melalui amandemen terhadap UUD 1945, posisi yang tidak seimbang itu dikoreksi sehingga kedudukan DPR menjadi kuat, bahkan sangat kuat. DPR tidak lagi hanya berperanan sebagai lembaga pembuat undang-undang, tetapi, untuk menjalankan fungsi kontrol, juga mempunyai sejumlah hak: anggaran, interpelasi, angket dan sebagainya. DPR bahkan memiliki kewenangan untuk melakukan uji kelayakan (*fit and proper test*) terhadap orang-orang yang dicalonkan pemerintah untuk menjadi pimpinan lembaga-lembaga negara (seperti BI, BPK, MK, dan sebagainya). Proses pengangkatan duta besar pun melibatkan DPR. Pendeknya, berbeda dengan masa sebelumnya, dalam satu dasawarsa ini kewenangan DPR menjadi sangat luar biasa.

Sampai di sini, dapat dikatakan bahwa reformasi legislatif berada pada jalur yang benar, meski terkesan agak eksekutif. Intinya adalah bahwa DPR memiliki kewenangan untuk melaksanakan fungsi pokoknya: membuat undang-undang dan melakukan pengawasan terhadap pemerintah. Jika saja kelembagaan parlemen menganut sistem satu kamar, di mana institusi yang ada hanya DPR, maka persoalan yang akan dibicarakan di bawah ini tidak perlu ada. Sayangnya, tidak demikian kenyataannya. Kelembagaan parlemen juga mengakui keberadaan dua institusi lain, yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

DPD merupakan institusi baru yang lahir karena reformasi. Lembaga ini sering dinisbatkan sebagai senat yang mewakili kepen-

tingan daerah atau provinsi. Masing-masing provinsi diwakili oleh empat anggota DPD, terlepas dari besaran penduduk dan luasnya wilayah. Karenanya basis daerah pemilihan anggota DPD adalah provinsi, tidak seperti basis daerah pemilihan anggota DPR yang hanya terdiri dari 3 atau 4 kabupaten/kota. Dalam konteks ini, konstituen anggota DPD mencakup daerah yang lebih luas, sebab mereka dipilih oleh para pemilih di propinsi.

Meskipun demikian, sangat disayangkan fungsi DPD sebagai dewan perwakilan daerah tidak maksimal. Bahkan, dapat dikatakan bahwa dalam perspektif pembuatan undang-undang dan kewenangan mengontrol pemerintah, DPD sama sekali tidak memiliki peranan yang berarti. Dalam hal pembuatan undang-undang (itu pun hanya berkaitan dengan daerah), DPD hanya memiliki kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Dewan ini dapat ikut membahas rancangan undang-undang (yang berkaitan dengan daerah), atau memberi pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tertentu (APBN, pajak, pendidikan, dan agama). Akan tetapi, DPD tidak memiliki kewenangan membuat undang-undang.<sup>51</sup>

Memang, bersama DPR, DPD membentuk MPR. Atau, lebih tepatnya, lembaga MPR terdiri dari DPR dan DPD. Persidangan yang secara bersama-sama diselenggarakan dan dihadiri oleh DPR dan DPD menjadi pertemuan atau persidangan MPR. Akan tetapi, kehadiran MPR sebagai bagian dari kelembagaan legislatif juga dengan fungsi terbatas. Menurut undang-undang, sejak periode reformasi, fungsi MPR hanya membuat UUD, melantik/mengambil sumpah presiden, dan memproses pemakzulan (*impeachment*) presiden, sesuatu yang jarang sekali terjadi.

Kendatipun terbatas fungsinya, dalam artian tidak seluas DPR, fungsi MPR sebelum masa reformasi sebetulnya masih sedikit lebih banyak. Selain yang telah disebutkan, MPR juga bertugas memilih

---

<sup>51</sup> Lihat *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008).

presiden dan wakil presiden, menerima atau menolak pertanggung jawaban presiden, dan menyusun GBHN.

Dalam konteks yang telah disebutkan tidak keliru jika ada yang menyimpulkan bahwa secara *de jure* parlemen menganut sistem tiga kamar (*tri-cameral*). Namun demikian, hanya DPR yang secara *de facto* berfungsi secara maksimal. Kendatipun bukan sesuatu yang direncanakan, upaya untuk menciptakan lembaga parlemen yang demokratis dan fungsional justru melahirkan kesenjangan antara struktur dan fungsi. Bahkan, dalam konteks kelembagaan DPD, pengaturan legislatif (*legislative arrangement*) yang ada sebenarnya telah menciderai demokrasi: bagaimana mungkin tidak memberi peranan yang sebanding kepada lembaga yang dipilih secara langsung dan demokratis seperti DPD?

**Hubungan Pusat-Daerah.** Salah satu agenda reformasi 1998 adalah memberdayakan fungsi dan peranan daerah.<sup>52</sup> Langkah terpenting dalam konteks ini adalah pemberian otonomi daerah seluas-luasnya. Diawali dengan UU No. 22/1999 dan UU 25/1999, yang kemudian dimodifikasikan ke dalam UU No. 32/2004 dan UU No. 33/2004, daerah memiliki kewenangan yang sangat luas untuk mengatur dan mengelola dirinya kecuali dalam hal politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Demikian pula, daerah memiliki *revenue sharing* yang lebih berimbang.<sup>53</sup> Kesemuanya itu dimaksudkan agar distribusi kekuasaan terjaga, dan desentralisasi menjadi pilihan kebijakan untuk mewujudkan keinginan tersebut. Aceh dan Papua bahkan memiliki otonomi lebih dibanding provinsi-provinsi lain.

Memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah, kecuali di sejumlah bidang yang telah disebutkan, adalah sesuatu

---

<sup>52</sup> Lihat Andang B. Malla et al., *Ryaas Rasyid: Percikan Pemikiran Sang Penggagas Otonomi Daerah* (Jakarta: Blantika, 2004).

<sup>53</sup> Lihat *Undang-Undang Republik Indonesia No. 32 dan 33 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah* (Jakarta: CV Laksana Mandiri, 2004).

yang positif. Akan tetapi, tanpa pengelolaan yang tepat, diskordansi segera akan dapat dirasakan. Di dalam sebuah negara yang menganut sistem federal, menjadikan daerah sebagai suatu entitas otonom barangkali bukan suatu masalah. Di dalam sebuah negara kesatuan, hal ini merupakan tantangan tersendiri. Pada masa awal digulirkannya gagasan otonomi daerah, berkembang pandangan bahwa dengan memberikan kewenangan seluas-luasnya kepada daerah Indonesia bakal berubah menjadi negara federal. Sampai kini, hal tersebut tidak terbukti. Daerah tetap otonom, sementara posisi watak negara kesatuan tidak terganggu.

Meskipun demikian, pelaksanaan otonomi daerah masih menyisakan banyak hal yang memerlukan perapian baik dalam praktik maupun pengaturan perundangannya (*legal arrangement*). Salah satu yang menonjol adalah menyangkut hubungan pusat-daerah, terutama yang berkaitan dengan kedudukan kepala daerah (gubernur, bupati, dan walikota) dalam kaitannya dengan pemerintah pusat. Kenyataan bahwa kepala daerah sekarang ini dipilih langsung, dan karena itu bertanggung jawab kepada rakyat yang memilih, hal ini potensial menimbulkan masalah. Karena dipilih langsung oleh rakyat daerah, dalam perspektif pengaturan perundang-undangan yang koheren, mestinya para kepala daerah itu hanya berhubungan dengan publik yang memilihnya. Mereka bertanggung jawab kepada yang memilih, dan berwenang untuk menjalankan agenda-agenda yang pernah mereka janjikan ketika mereka meminta dukungan rakyat daerah. Dalam kenyataannya, sisa-sisa romantisme hirarkis lama, yaitu persepsi bahwa mereka adalah subordinat pemerintah pusat masih sangat terasa. Kenyataan ini tidak hanya terbatas pada persoalan politik kewenangan, tetapi juga berkaitan dengan masalah anggaran. Inilah salah satu faktor yang menjelaskan mengapa kepala daerah berkunjung ke Jakarta dalam frekuensi yang cukup tinggi. Sulit dijelaskan bahwa keberadaan mereka di Jakarta merupakan bagian atau akibat dari kesadaran akan — atau keterikatan kepada — bentuk kenegaraan yang ada (NKRI), tetapi lebih dikarenakan oleh pengaturan hubungan pusat-daerah yang masih belum menemukan bentuknya yang sesuai, yang

semestinya tidak menempatkan kepala daerah sebagai subordinat sebagai konsekuensi dari sistem pemilihan yang ada.

Apa yang telah disebutkan di atas hanyalah beberapa contoh yang menonjol. Untuk mendaftarkan anomali dan distorsi yang ada, tentu diperlukan uraian yang lebih komprehensif. Akan tetapi, dengan memberikan respons secara sungguh-sungguh terhadap masalah-masalah di atas, situasi pengembangan demokrasi akan menjadi jauh lebih baik. Sebaliknya, membiarkan sumber-sumber distorsi dan anomali terus ada hanya memperburuk kualitas demokrasi dan menjauhkannya dari tujuan-tujuan utamanya. Persoalannya adalah bersediakah kita, terutama para pelaku politik, melakukan sejumlah perubahan? Beranikah kita mengubah cara kita memandang dan memperlakukan demokrasi?

### **Menata Ulang Gagasan dan Praktik Demokrasi: Langkah-langkah Perbaikan**

Barangkali memang sudah menjadi ketentuan sejarah bahwa sekarang ini sudah agak terlambat untuk mendesain kembali kehidupan demokrasi secara lebih utuh dan koheren. Namun, hal itu masih lebih baik daripada tidak sama sekali. Keengganan untuk melakukan penataan ulang hanya akan menyebabkan kita terperosok lebih jauh ke dalam anomali dan distorsi yang sebenarnya tidak dikehendaki.

Kurun waktu satu dasawarsa merupakan masa yang cukup untuk menilai pengalaman demokratisasi kita. Dengan begitu, kita dapat mempertahankan yang baik dan memasukkan hal-hal baru yang lebih baik. Dasar-dasar kehidupan demokrasi itu perlu ditata ulang untuk menciptakan sistem yang dapat membawa kebaikan bagi masyarakat luas, bukan aturan yang semata-mata ditentukan oleh persaingan para pelaku politik.

Dari berbagai literatur yang ada, dapat dikatakan bahwa transisi ke demokrasi bukan soal sederhana. Pengalaman sejumlah negara di Amerika Latin, Eropa Selatan dan Timur, dan Asia Tenggara mem-

buktikan hal tersebut. Bahkan di beberapa tempat, proses transisi ke demokrasi bisa sangat tidak nyaman dan berbiaya tinggi, baik dalam konteks sosial, ekonomi maupun politik.<sup>54</sup>

Sebenarnya, secara teoritis, ekses-ekses negatif dari proses transisi demokrasi bisa dihindari atau setidaknya dikurangi. Kasus beberapa negara, khususnya Spanyol, dapat menjadi rujukan, di mana cerita keberhasilan transisi demokrasi di negara itu telah menjadi semacam rujukan dalam berbagai buku teks. Pengalaman negara-negara lain juga penting untuk dijadikan sumber pelajaran, seperti Argentina dan Brazil, di mana yang pertama mewakili pendekatan yang sangat drastis, sementara yang kedua bersifat gradual.<sup>55</sup>

Inti dari langkah-langkah tersebut adalah bahwa transisi demokrasi kerap dihadapkan pada sebuah dilema: apakah transisi harus dilakukan secara total dengan cara memutus hubungan dengan masa lalu, atau dilakukan secara bertahap melalui kesepakatan-kesepakatan yang dinegosiasikan. Pilihan pertama memang bisa mendorong transisi berlangsung cepat dan menyeluruh, tetapi rawan gangguan karena kemungkinan terjadinya perlawanan balik penguasa-penguasa lama yang merasa dirugikan dan bahkan terancam. Sedangkan pendekatan yang kedua biasanya memakan waktu lebih lama, tetapi relatif tidak menimbulkan gejolak besar, termasuk ancaman pemberontakan (*mutiny*).

Namun, semuanya telah berlalu. Kita tidak mungkin kembali ke masa lampau, periode ketika reformasi bermula. Tidak mungkin juga menerapkan pengalaman negara lain untuk keperluan sekarang ini, karena transisi sudah lama berlangsung dan pada dasarnya telah pula usai. Sementara itu, kasus Indonesia pun agaknya tidak bisa

---

<sup>54</sup> Lihat empat jilid buku mengenai transisi dari otoriterianisme ke demokrasi yang disunting oleh Guillermo O'Donnell, Phillipine C. Schmitter, and Laurence Whitehead, eds., *Transitions from Authoritarian Rule* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1986).

<sup>55</sup> Lihat Gunther et al., *The Politics of Democratic Consolidation*; Higley and Gunther, *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*; Diamond et al., eds., *Consolidating the Third Wave Democracies*; Linz and Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*.

secara tegas dimasukkan ke dalam kategori-kategori teoritis yang ada: apakah transisi terjadi karena pemerintah Orde Baru menarik diri (*withdrawal*), ambruk (*collapse*), atau bersepakat mundur dengan konsesi-konsesi tertentu (*transaction*)?

Membaca kembali peristiwa Mei 1998, dan saat-saat sebelumnya, rasanya ketiga unsur di atas mewarnai jatuhnya Soeharto dan pemerintahan Orde Baru secara umum. Apa yang dilakukan berbagai pihak menjelang kejatuhan Soeharto adalah tindakan-tindakan sporadis, apa saja yang mungkin dikerjakan untuk menghentikan pemerintahan Orde Baru. Langkah-langkah yang diambil sesudahnya adalah reaksi terhadap perkembangan reformasi yang sangat cair dan cepat, yang dibarengi dengan munculnya perasaan umum bahwa siapa saja — apalagi pelaku-pelaku politik — dapat berkuasa.

Euforia kebebasan yang mencuat ketika itu tidak menemukan sandaran lain kecuali pengalaman Indonesia dekade 1950-an. Merujuk ke masa itu berarti mengenang kehidupan politik yang sangat dinamis di mana partai politik menjadi sarana mobilitas vertikal dan horizontal. Inilah, saya kira, salah satu penjelasan, selain faktor kepengapan politik selama empat dasawarsa, mengenai kemunculan partai dalam jumlah yang amat besar. Fenomena inilah yang mempengaruhi perkembangan gagasan dan praktik demokrasi kita.

Berikut ini saya ingin menyampaikan beberapa gagasan bagi penataan kembali proses demokrasi kita.

***Penyederhanaan Jumlah Partai.*** Pada bagian sebelumnya telah disinggung konsekuensi-konsekuensi yang diakibatkan oleh banyaknya partai. Untuk mengatasi hal tersebut, dan mengefektifkan demokrasi, sistem kepartaian perlu ditata-ulang. Dalam konteks ini, penyederhanaan jumlah partai merupakan pilihan yang masuk akal.

Pada dasarnya, diakui atau tidak, aturan-aturan politik yang ada dimaksudkan untuk membatasi jumlah partai politik. Memang, sejauh yang menyangkut pembentukan partai politik, undang-

undang saat ini bersifat sangat longgar. Misalnya, sebuah partai bisa didirikan oleh 50 warganegara yang telah berusia 21 tahun, ditambah dengan persyaratan-persyaratan administratif lain.

Akan tetapi, persyaratan mengenai boleh tidaknya partai politik ikut pemilu cukup berat. UU No. 3/1999 menetapkan hanya partai yang diakui keberadaannya secara hukum, artinya terdaftar, memiliki pengurus di lebih dari setengah jumlah propinsi dan di lebih dari setengah jumlah kabupaten/kotamadya di propinsi-propinsi tersebut, dapat mengikuti pemilihan umum. Dengan persyaratan itu, hanya 48 dari 141 partai yang diverifikasi yang memenuhi syarat untuk mengikuti pemilu 1999.<sup>56</sup>

Seandainya ketentuan mengenai *electoral threshold* 2%, yang juga ada dalam UU No. 3/1999, mengatur sesuai dengan ide dasarnya, baik yang berhubungan dengan ambang batas elektoral maupun parlementer, maka jumlah 48 itu sebenarnya masih bisa berkurang. Alih-alih, *electoral threshold* hanya berbicara soal keikutsertaan partai pada pemilu berikutnya (2004), dan tidak menetapkan ambang batas persyaratan masuk di parlemen. Inilah penjelasan mengapa partai-partai yang hanya memperoleh beberapa kursi bisa duduk di DPR.

Persyaratan di atas diperberat pada pemilu 2004. UU No. 12/2003 menyaratkan adanya kepengurusan partai di sekurang-kurangnya 2/3 propinsi dan di 2/3 kabupaten/kota di propinsi-propinsi tersebut agar suatu partai bisa ikut pemilu. Peraturan ini berhasil mengurangi jumlah partai peserta pemilu 2004 secara signifikan menjadi 24 partai. Sementara itu, persyaratan ambang batas elektoral dinaikkan menjadi 3%.

Lagi-lagi, kalau saja prinsip *electoral threshold* diterapkan secara ketat, jumlah peserta yang 24 itu juga masih bisa berkurang. Alih-alih, *electoral threshold* membolehkan partai yang tidak menembus batas 2% pada pemilu 1999 ikut pemilu asal berganti nama —dengan begitu dianggap partai baru— atau bergabung dengan

---

<sup>56</sup> Saifullah Ma'shum, *KPU & Kontroversi Pemilu 1999* (Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2001).

partai lain sehingga memenuhi batasan *threshold*. Partai Keadilan termasuk yang memanfaatkan aturan ini, dengan berganti nama menjadi Partai Keadilan Sejahtera (PKS). Melalui kerja keras, PKS memperoleh kenaikan dukungan secara luar biasa dari 1,36% pada pemilu 1999 menjadi 7,34% pada pemilu 2004.<sup>57</sup>

Masih dimaksudkan untuk menciptakan sistem kepartaian yang sederhana, UU No. 10/2008 memuat sejumlah hal baru. Misalnya, UU ini mencantumkan keharusan menyertakan keterwakilan perempuan dalam kepengurusan partai di tingkat pusat sebesar 30%. Ada juga klausul yang mensyaratkan jumlah anggota sekurang-kurangnya 1000 orang di setiap kepengurusan.

Mestinya, dengan aturan-aturan baru itu kepesertaan partai pada pemilu 2009 menjadi lebih sedikit. Akan tetapi, untuk alasan yang masih belum jelas, jumlah peserta pemilu 2009 justru lebih banyak (38 partai) dibandingkan pemilu 2004 (24 partai), bahkan mendekati jumlah peserta pemilu 1999 (48 partai) jika ditambah dengan partai lokal di Aceh (6 partai).<sup>58</sup>

Bisa saja hal ini disebabkan oleh masih tingginya minat masyarakat untuk mendirikan partai dan kemampuan mereka untuk memenuhi persyaratan yang ditentukan. Kemungkinan lain adalah proses verifikasi yang tidak berlangsung ketat, misalnya dalam hal harus dipenuhinya ketentuan 1000 anggota dalam setiap kepengurusan.

Faktor penting lain adalah keputusan DPR untuk memberlakukan *parliamentary threshold* sebesar 2,5%.<sup>59</sup> Dengan itu, aturan

<sup>57</sup> Lihat "Pemilu-pemilu di Indonesia 1955-2004," dalam *www.kpu.go.id*.

<sup>58</sup> Saya berterima kasih kepada Ferry Mursyidan Baldan, salah seorang yang ikut merumuskan UU Pemilu, tentang informasi ini. Lihat juga Muhammad Fadillah, *Seluk Beluk Partai Peserta Pemilu 2009* (Jakarta: Buku Kita, 2009).

<sup>59</sup> Banyak partai politik memprotes hal ini dan membawanya ke Mahkamah Konstitusi. Mereka meminta pasal 316 d dari UU No.10/2008, yang membolehkan partai-partai yang memiliki kursi kurang dari 3% di DPR boleh mengikuti pemilu 2009, dibatalkan. Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan ini. Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 12/PUU-VI/2008. Banyak partai yang juga meminta Mahkamah Konstitusi untuk membatalkan aturan mengenai *parliamentary threshold*, tetapi ditolak, meskipun hakim Muruarar

mengenai *electoral threshold* sebesar 3% (UU No. 12/2003), tidak berlaku. Padahal, dengan aturan ini setidaknya 10 partai yang ada di DPR tidak bisa ikut pemilu 2009 karena tidak lolos ambang batas — kecuali, seperti PKS, mereka bersedia berganti nama atau bergabung dengan partai-partai lain.

Harus diakui bahwa aturan baru mengenai *parliamentary threshold* telah menyederhanakan jumlah partai di DPR: menjadi hanya 9 partai untuk periode 2009-2014. Pada periode 1999-2004, jumlah partai di DPR adalah 20. Sementara itu, pada periode 2004-2009 jumlahnya adalah 16 partai. Tetapi aturan baru ini tidak akan mengurangi jumlah partai peserta pemilu 2014, bahkan bisa bertambah. Tiga puluh lima partai yang tidak masuk DPR periode ini masih bisa mengikuti pemilu 2014. Ditambah dengan partai-partai baru yang masih akan muncul, besar kemungkinan pemilu periode mendatang, dengan sistem pemilu seperti sekarang, akan diikuti oleh banyak partai.

Jumlah partai peserta pemilu yang cukup banyak inilah yang ikut menyumbang terjadinya kesemrawutan persiapan dan penyelenggaraan pemilu serta penghitungan dan penetapan hasilnya. Tentu, kapasitas Komisi Pemilihan Umum (KPU) merupakan faktor yang sangat penting bagi penyelenggaraan pemilu yang tidak semrawut. Akan tetapi, besarnya jumlah partai peserta pemilu juga memunculkan kompleksitas tersendiri, yang membuat pengelolaan pemilu menjadi tidak sederhana.

Setidaknya ada dua pilihan untuk mengatasi hal ini. Pertama, tetap menggunakan sistem proporsional tetapi dengan memberlakukan ambang batas yang lebih tinggi, katakanlah 5 persen. Ambang batas ini harus merupakan gabungan antara prinsip *electoral* dan *parliamentary*, di mana hanya partai yang memperoleh dukungan 5 persen atau lebih yang berhak masuk di parlemen dan mengikuti pemilu berikutnya. Pengaturan seperti ini tidak akan berarti banyak jika tidak diikuti dengan persyaratan-persyaratan yang sebanding

---

Siahaan dan M. Akil Muchtar mempunyai pendapat berbeda (*dissenting opinion*). Lihat Putusan mahkamah Konstitusi No. 3/PUU-VII/2009.

berkaitan dengan boleh atau tidaknya suatu partai menjadi peserta pemilu, terutama bagi partai-partai baru, atau yang belum pernah mengikuti pemilu. Tanpa itu, sebagaimana terjadi dalam pemilu 1999 dan 2009, jumlah partai peserta pemilu tetap akan banyak.

Memang, pengaturan seperti ini bisa dianggap bertentangan dengan salah satu prinsip demokrasi: memberikan kesempatan bagi, dan tidak boleh mengingkari hak, siapa saja untuk ikut memperebutkan jabatan-jabatan publik. Meskipun, bisa saja muncul argumen yang sebaliknya yang melakukan sanggahan bahwa hak-hak tersebut, bagaimanapun, harus diletakkan dalam konteks aturan-aturan tertentu. Tanpa aturan, pelaksanaan hak-hak demokratis bisa kisruh. Bisa juga *electoral engeenering* melalui undang-undang agar sistem kepartaian menjadi sederhana dipersepsi sebagai sesuatu yang bertentangan dengan UUD. Karenanya, diperlukan kehati-hatian dan kearifan para pelaku politik. Setiap warga negara memiliki hak-hak dasar yang dijamin undang-undang, seperti hak untuk berserikat. Akan tetapi, pada waktu yang sama mereka juga mempunyai kewajiban untuk menciptakan perangkat di mana hak tersebut bisa dilaksanakan dengan baik, dengan tidak menimbulkan kesemrawutan. Dalam konteks inilah pengaturan-pengaturan yang pantas diperlukan.

Perdebatan mengenai hal ini barangkali tidak akan pernah berakhir, juga tidak akan berujung pada soal salah dan benar. Karenanya, ada baiknya kita mempertimbangkan pilihan kedua, menghidupkannya kembali ke dalam wacana yang sehat dan konstruktif, yaitu pemberlakuan sistem distrik dalam pemilihan umum. Wacana mengani sistem distrik bukan soal baru. Hal ini pernah dibicarakan, termasuk dalam persiapan penyelenggaraan pemilu 1999. Bahkan, pemerintah pernah mengajukan rancangan UU tentang kepartaian, pemilihan umum, dan susduk MPR/DPR dalam semangat sistem distrik.<sup>60</sup> Rancangan tersebut ditolak karena

---

<sup>60</sup> Lihat Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Tahun 1998 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.

ada kekhawatiran bahwa sistem distrik hanya akan menguntungkan Golkar.

Tentu, kekhawatiran tersebut merupakan sesuatu yang dapat dipahami. Posisi Golkar selama hampir tiga dasawarsa dalam politik Indonesia, yang menjadikannya sebagai kekuatan yang hegemonik, yang jaringannya menggurita ke setiap daerah, merupakan keunggulan komparatif tersendiri. Kenyataan ini akan sangat menguntungkan Golkar dengan diberlakukannya sistem distrik. Walaupun asumsi seperti itu sebenarnya bisa diperdebatkan mengingat ketika itu juga berlangsung arus balik yang sangat negatif terhadap Golkar.

Kini, dasar bagi ketakutan-ketakutan di atas mungkin saja masih ada, tetapi sudah tidak lagi kokoh. Kekuatan-kekuatan partai sudah sangat fragmentaris, tersebar, dan tidak ada partai yang dominan. Jika ternyata elite politik masih belum merasa nyaman dengan sistem distrik, pasti bukan dikarenakan oleh pandangan di atas, melainkan, penolakan bisa saja datang dari elite partai yang khawatir bahwa sistem distrik — di mana calon dipilih lebih karena kualitas dirinya — potensial mengurangi daya jual partai yang tidak berakar. Akan tetapi gagasan mengenai suara terbanyak semakin mendapat tempat di masyarakat — yang kemudian dikukuhkan oleh Mahkamah Konstitusi — merupakan modal bagi terbukanya peluang sistem distrik untuk diterima.

Sistem distrik dipercaya secara alamiah dapat mengurangi jumlah partai. Hal ini karena prinsip *first past the post*, atau *winner takes all*, yang dianutnya. Berbeda dengan sistem proporsional yang bertumpu pada daerah pemilihan (pada pemilu 2009 berjumlah 77) dengan sejumlah kursi yang diperebutkan, sistem distrik bersandar pada distrik “yang jumlahnya sama dengan jumlah kursi yang diperebutkan.” Artinya, dalam satu distrik hanya tersedia satu kursi yang diperebutkan, satu orang yang bakal keluar sebagai pemenang mewakili distrik tersebut di parlemen. Sesuai dengan jumlah kabupaten/kota yang ada, distrik pemilihan bisa berjumlah 493.

Ketentuan inilah yang akan menyederhanakan jumlah partai. Watak *single member constituency* akan “mendorong ke arah integrasi atau aliansi partai-partai politik karena kursi yang diperebutkan

dalam setiap distrik pemilihan hanya satu.... [p]artai-partai kecil mengesampingkan perbedaan-perbedaan yang ada dan mengadakan kerjasama. Sistem distrik akan mendorong penyederhanaan partai-partai tanpa paksaan.”<sup>61</sup>

Memang ada yang berpendapat bahwa sistem distrik sangat cocok untuk negara yang menganut sistem dua partai. Hal ini benar adanya. Akan tetapi secara teoritis sistem distrik sesungguhnya masih bisa mengakomodasi kehadiran beberapa partai politik. Karenanya, dilihat dari sudut sederhananya jumlah partai, sistem ini bisa menjadi alternatif bagi sistem proporsional yang selama ini dianut, karena dipandang lebih mewakili kemajemukan masyarakat, walaupun sering tidak mewakili kepentingan konstituen.

Sampai sekarang memang masih ada persepsi bahwa sistem distrik bersifat kurang representatif, dalam arti bahwa suara-suara yang kalah menjadi tidak terwakili. Pandangan ini berasal dari prinsip “*the winner takes all*” dari sistem distrik. Padahal, prinsip ini sebenarnya juga bisa diartikan bahwa yang memperoleh suara terbanyak mengambil seluruh “keterwakilan” para pemilih, bukan hanya “keterwakilan” pendukungnya. Dengan kata lain, yang menang tetap mewakili kepentingan para pemilih di distriknya. Dari sudut kepentingan politik memang harus demikian kenyataannya, terutama jika yang memenangkan pemilihan ingin memperbesar basis dukungannya.

Kedua pilihan di atas jelas akan menyederhanakan jumlah partai. Hal ini pada akhirnya dapat mengatasi banyak masalah, seperti mengurangi kompleksitas persiapan, penyelenggaraan pemilu, penghitungan suara, dan penetapan pemenang pemilu. Lebih dari itu, baik penetapan prinsip ambang batas yang ketat atau sistem distrik dapat menghilangkan atau mengurangi anomali dan distorsi kehidupan demokrasi dalam kerangka sistem pemerintahan presidensial, serta

---

<sup>61</sup> Bintan R. Saragih, “Masyarakat dan Sistem Pemilu Indonesia,” dalam *Evaluasi Pemilu Orde Baru*, diterbitkan oleh Laboratorium Politik UI dan Pustaka Mizan, 1997, h. 36.

mengurangi terjadinya fragmentasi kekuasaan. Artinya, walaupun presiden terpilih tetap berkepentingan untuk memperoleh dukungan yang cukup di parlemen, hal itu akan dilakukan secara lebih sederhana, karena tidak melibatkan banyak partai. Dengan demikian, kewenangan presiden untuk menyusun kabinet, menjalankan kebijakan, dan menyelenggarakan pemerintahan relatif tidak terganggu, tidak terkompromikan dengan kepentingan mitra koalisi.

Berkaitan dengan sistem pemilu, hal lain yang juga mendesak untuk ditata-ulang adalah waktu pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang tidak sama. Dengan 33 propinsi dan 493 kabupaten kota, dengan waktu penyelenggaraan yang tidak serentak, barangkali Indonesia merupakan negara yang paling disibukkan dengan pemilihan pejabat publik.

Menyamakan waktu penyelenggaraan pilkada bukan masalah sulit. Yang dibutuhkan adalah komitmen politik, dengan mengambil tahun terakhir jabatan kepala daerah sebagai patokan. Pejabat sementara bisa diangkat untuk daerah yang masa jabatan kepala daerahnya berakhir lebih awal. Dengan penyamaan waktu penyelenggaraan pilkada, setidaknya kesan bahwa kegiatan pemerintahan didominasi oleh pemilihan pejabat publik dapat dihilangkan.

***Mengefektifkan Fungsi Kelembagaan Parlemen.*** Sudah waktunya efektivitas fungsi lembaga-lembaga yang ada di parlemen mendapatkan perhatian lebih serius. Berdasarkan apa yang telah dijelaskan, keberadaan tiga kamar di parlemen dengan fungsi yang tidak semuanya optimal merupakan inefisiensi, baik secara politik maupun ekonomi. Tidak bisa dipungkiri bahwa pada kenyataannya parlemen kita bersifat satu kamar (*uni-cameral*). Selama ini, DPR merupakan satu-satunya lembaga pembuat undang-undang dan pelaku fungsi *checks and balances*. Mempertahankan DPD dalam struktur dan fungsinya seperti yang sekarang mencerminkan sikap kita, terutama elite politik kita, yang tidak jelas, atau terlalu akomodatif, kalau tidak mau disebut kompromistis. Sikap ini tanpa disadari telah menciderai prinsip-prinsip demokrasi.

Setidaknya ada dua langkah yang dapat diambil berkaitan dengan persoalan ini. Pertama, karena secara struktural dan kelembagaan merupakan bagian dari parlemen, tidak bisa tidak, DPD harus memiliki peranan yang kurang lebih sebanding dengan DPR. Proses rekrutmen yang demokratis, bahkan dalam lingkup yang lebih luas daripada DPR, menjadi dasar yang kuat bagi DPD untuk memiliki kewenangan legislatif yang nyata.

Jika logika ini yang menjadi dasar pertimbangan, ini berarti bahwa parlemen menganut sistem dua kamar (*bi-cameral*). Pilihan ini sejalan dengan nilai dan kepatutan demokrasi. Namun, pilihan ini juga menuntut kejelasan peranan masing-masing lembaga (DPR dan DPD) dalam konteks peranan dan fungsi utama lembaga legislatif: membuat undang-undang dan melakukan fungsi kontrol. Melihat proses-proses legislatif dan interaksi antara pemerintah dan DPR selama ini, tantangan terberat bagi pilihan sistem dua kamar adalah membuktikan bahwa *bi-cameralisme* bisa berjalan efektif dan tidak menyebabkan proses penyelenggaraan negara menjadi lebih lama, apalagi menimbulkan kemacetan politik.

Pilihan yang kedua adalah meniadakan keberadaan DPD, karena ketidakmampuan parlemen untuk menetapkan fungsi dan peranan institusi ini secara optimal. Dengan pilihan ini parlemen menjadi bersifat satu kamar. Artinya hanya ada satu lembaga yang memerankan fungsi kontrol dan membuat undang-undang.

Meskipun sedikit berbeda, lembaga MPR mengalami masalah yang sebanding. Sebagai sebuah institusi yang memiliki struktur organisasi dan kepemimpinan yang mapan, rasanya apa yang telah ditetapkan undang-undang menunjukkan peranan MPR yang kurang optimal. Reformasi tahun 1989 tidak secara tegas membahas persoalan MPR. Tugas MPR berkurang, lebih karena pilihan untuk melaksanakan pemilihan presiden secara langsung. Dengan itu, GBHN tidak diperlukan lagi. Agenda kandidat presidenlah yang menggantikan fungsi GBHN.

Seandainya parlemen memilih sistem dua kamar, sulit menemukan wilayah kerja yang tepat untuk MPR. Fungsi yang sekarang ini masih melekat pada MPR bisa dialihkan kepada dua kamar

yang ada. Karena itu, pilihan yang tersedia adalah menghilangkan lembaga MPR, atau menjadikannya sebagai forum atau lembaga yang bersifat *ad hoc*, yang hanya berfungsi ketika dua kamar (DPR dan DPD) di parlemen bersidang bersama. Atas dasar itu, lembaga MPR tidak memerlukan struktur organisasi tersendiri. Ketika diperlukan, ketua DPR dan DPD dapat menjalankan fungsi kepemimpinan MPR.

Alternatif lain adalah memodifikasi struktur parlemen lama, di mana MPR terdiri dari DPR dan utusan daerah. DPD bisa berfungsi sebagai utusan daerah dengan tidak mengambil bentuk kelembagaan seperti yang ada sekarang ini. Mereka terdiri dari wakil-wakil daerah yang diangkat oleh pimpinan daerah (yaitu Gubernur, pimpinan DPRD, dan sebagainya).

Pilihan-pilihan lain masih bisa diciptakan. Pesan yang ingin disampaikan adalah menciptakan parlemen yang memiliki struktur dan fungsi yang jelas sehingga lembaga ini dapat bekerja optimal benar-benar diperlukan. Tentu, hal ini dikelola menurut prinsip-prinsip demokrasi yang sudah disepakati. Kalau yang diperlukan adalah institusi pembuat undang-undang dan pelaku *checks and balances*, maka lembaga parlemen dengan satu kamar sudah cukup memadai. Bahwa satu kamar itu mewakili kepentingan masyarakat Indonesia yang sangat majemuk, bukanlah sesuatu yang tidak mungkin untuk diwujudkan.

***Menata Ulang Hubungan Pusat-Daerah.*** Perubahan dalam hubungan pusat-daerah sejak reformasi, yang meskipun telah melahirkan berbagai perbaikan yang positif dalam kehidupan politik, masih menyisakan sejumlah persoalan. Dalam perjalanannya, masih terdapat ketimpangan yang menyolok dalam hal keberhasilan antar daerah dalam melaksanakan kewenangan-kewenangan baru tersebut. Namun, yang paling menonjol adalah adanya ganjalan dalam hubungan pusat-daerah, yakni peranan pemerintah propinsi yang menurut UU 32/2004 adalah juga wakil pemerintah pusat di daerah provinsi yang bersangkutan (pasal 37). Dengan adanya pilkada langsung, sudah saatnya peranan dan posisi pemerintah

provinsi untuk dikaji ulang. Siapa sesungguhnya konstituen utama dari pemerintah provinsi? Apakah dia tetap menjadi wakil pemerintah pusat jika terjadi pertentangan antara kepentingan rakyat di provinsinya dengan kepentingan pemerintah pusat? Konsekuensi dari pilkada langsung adalah adanya mandat yang diberikan rakyat langsung kepada gubernur. Dalam perspektif kehidupan yang demokratis, hal ini memiliki nilai yang lebih otoritatif daripada mandat pemerintah pusat.

Peranan pemerintah provinsi perlu dikaji ulang dengan sangat hati-hati dan teliti, karena nuansa politis yang sangat kental akan dengan mudah mempengaruhi arah perubahan UU pemerintahan daerah yang akan mengatur soal ini. Dengan dipilihnya anggota DPRD provinsi dalam pemilu 2009 oleh masyarakat melalui suara terbanyak, maka usulan bahwa gubernur hanya menjadi wakil pemerintah pusat akan melahirkan ketimpangan demokrasi di daerah, dimana posisi eksekutif dan legislatif tidak memiliki bobot mandat yang sama dari rakyatnya. Gubernur sebenarnya masih bisa dipilih melalui pemilihan langsung karena masih banyak urusan antar kabupaten yang menjadi wewenang provinsi yang memiliki konstituen yang jelas. Namun demikian, tugasnya sebagai pembina, pengawas dan koordinator penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota perlu dipertegas dan diperkuat. Tanpa itu, adalah wajar jika para gubernur mengeluhkan sempitnya ruang untuk melakukan inovasi di tingkat provinsi.

Inilah resiko dari sebuah pilihan-pilihan yang tidak koheren antara yang satu dengan yang lain. Memberi kewenangan yang luas atau khusus kepada daerah merupakan sesuatu yang tidak mudah untuk diatur di dalam konstruk negara kesatuan.

## Penutup

Apa yang telah disampaikan di atas adalah penilaian subjektif saya tentang perjalanan demokratisasi Indonesia gelombang kedua. Seperti telah dikatakan, satu dasawarsa ini telah mengubah

konfigurasi politik negara kita, di mana hak-hak sipil kembali menjadi penting. Akan tetapi, pada saat yang sama kita juga tidak boleh melupakan tujuan umum dan fungsi utama negara: menciptakan stabilitas dan keamanan dan kesejahteraan ekonomi. Berbeda dengan masa sebelumnya dua tujuan itu diperjuangkan dengan cara-cara demokratis.

Kenyataan bahwa masyarakat Indonesia sangat majemuk, dengan bilahan (*cleavages*) sosial-budaya, agama, kesukuan, dan ideologis yang tajam merupakan tantangan tersendiri. Di satu sisi, kenyataan ini adalah rahmat — maksudnya sebagai modal sosial yang sangat berharga di dalam membangun pluralitas. Di sisi lain, kenyataan seperti itu merupakan tantangan dalam menganyam, merekayasa kehidupan demokrasi yang cocok dengan kondisi kita. Jelas, kita tidak bisa menjadikan pengalaman negara-negara yang relatif homogen sebagai prototipe kehidupan demokrasi kita. Alih-alih, kita dituntut untuk menjadi kreatif, menciptakan sistem demokratis yang paling sesuai untuk kita. Inilah yang sering saya sebut sebagai kontekstualisasi demokrasi — sepadan dengan apa yang sering disebut oleh sejumlah pemikir Muslim Indonesia tentang kontekstualisasi Islam.

Kontekstualisasi atau adaptasi adalah produk dari kearifan. Bilahan-bilahan sosial-budaya, ideologi, dan politik yang tajam mungkin saja berada di luar kemampuan demokrasi-dari-sananya untuk dapat mengakomodasi realitas sosial-budaya tempat lain. Barangkali karena itu, ide agar utusan daerah dan golongan itu diberi tempat muncul — sekedar keinginan untuk menjamin keterwakilan masyarakat yang sangat plural itu. Watak *zero-sum-game* suatu demokrasi tidak akan mampu mengatasi tantangan bilahan-bilahan yang tajam itu. Arend Lijphart meletakkan soal ini dalam perspektif demokrasi *consociational* — demokrasi bagi-bagi kekuasaan berdasarkan bilahan-bilahan yang ada dalam masyarakat.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies* (Binghamton, N.Y.: Yale University Press, 1977).

Sebagaimana dengan gagasan-gagasan yang lain, kita mungkin tidak akan meniru praktik *consociational democracy* seperti yang pernah berlangsung di Libanon: jika kursi kepresidenan diduduki seorang Kristen, posisi Perdana Menteri diberikan kepada seorang Muslim, dan Ketua Parlemen menjadi hak seorang Druz. Akan tetapi, justru pada satu dasawarsa ini, ketika kita menghidupkan kembali paham demokrasi, muncul wacana soal perimbangan keterwakilan daerah, etnis, dan bahkan agama, sesuatu yang semestinya bisa diakomodasi oleh paham mengenai demokrasi yang tidak bersifat *zero-sum-game*. Bukankah kebijakan *affirmative action* di negara-negara demokratis sebenarnya berlawanan dengan sifat *zero-sum-game* dari demokrasi?

Ketika dulu Soekarno berbicara mengenai perlunya utusan golongan dan utusan daerah dalam lembaga parlemen kita, mungkin dia melihatnya dalam konteks problematika keterwakilan demokratis di negara-negara yang memiliki bilahan-bilahan tajam. Kelompok-kelompok itu, sebagian besar orang daerah, terwakili melalui cara — misalnya mufakat — yang tidak dikenal dalam sistem demokrasi.

Jika realitas bilahan sosial bisa diperhitungkan dalam kehidupan demokrasi, mestinya keprihatinan terhadap soal keterwakilan juga dapat dipertimbangkan. Jika itu terjadi, barangkali fenomena ini sepadan dengan apa yang disebut oleh T.J. Pimple sebagai demokrasi yang tidak biasa atau tidak lazim (*uncommon democracy*). Model demokrasi seperti ini, yang hanya memiliki satu partai politik dominan, (pernah) berkembang di sejumlah negara, termasuk Jepang, Israel, dan Swedia.<sup>63</sup>

Demikianlah, di atas semua itu yang ingin ditekankan adalah keharusan untuk menciptakan desain demokrasi yang sesuai dengan yang kita diperlukan. Gagasan dan praktik demokrasi

---

<sup>63</sup>T.J. Pimple, ed., *Uncommon Democracies: The One-Party Dominant Regimes* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1999).

selalu berkembang.<sup>64</sup> Model dan pola empiriknya pun bervariasi.<sup>65</sup> Demokrasi telah dibicarakan lebih dari dua ribu lima ratus tahun. Mestinya, kurun waktu yang panjang itu memungkinkan umat manusia untuk bersetuju dengan seluruh bangunannya. Akan tetapi, tidak demikian kenyataannya. Karenanya, seperti dikatakan oleh Dahl, “*our journey begins at the beginning: the origins of democracy.*”<sup>66</sup> ❖

**Bahtiar Effendy** adalah Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Islam Negeri (UIN) Sayarif Hidayatullah, Jakarta, dan ia adalah juga Guru Besar Ilmu Politik pada Fakultas yang sama.

---

<sup>64</sup> Lihat Ian Shapiro, *The State of Democratic Theory* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2003).

<sup>65</sup> Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven and London: Yale University Press, 1999).

<sup>66</sup> Robert A. Dahl, *On Democracy* (New Haven and London: Yale University Press, 2000), h. 4.