

PENERAPAN SISTEM PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA

Oleh : Ady Kusnadi, S.H., M.H., CN.¹

A. Pendahuluan

Dalam Konstitusi Negara dinyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945, akan tetapi dalam implementasinya tidak mungkin rakyat secara bersama-sama menyelenggarakan pemerintahan negara, sehingga penyelenggaraan negara pada kenyataannya dilakukan oleh sebagian kecil rakyat. Rumusan di atas mengidentifikasi bahwa negara Indonesia sebagai negara demokrasi, maka sebagai negara demokrasi penentuan penyelenggaraan negara ditentukan oleh suatu mekanisme Pemilihan Umum. Oleh karena itu pemilihan umum yang ditujukan untuk memilih wakil rakyat yang akan duduk pada lembaga-lembaga perwakilan rakyat merupakan suatu kewajiban yang harus dilaksanakan oleh negara.

Secara teoretis dalam pelaksanaan pemilihan umum dikenal sistem pemilihan umum yang dapat dibagi menjadi dua sistem, yaitu: Sistem Distrik dan Sistem Propor-

sional dan dalam praktek pelaksanaan pemilihan umum dilakukan dengan keikutsertaan rakyat baik rakyat memilih secara langsung maupun tidak langsung memilih wakilnya.

Pemilihan para wakil rakyat secara langsung maksudnya, bahwa rakyat berpartisipasi dalam pemilihan atau rakyat yang secara langsung memilih orang tertentu menjadi wakilnya di lembaga perwakilan. Sedangkan pemilihan wakil rakyat secara tidak langsung maksudnya bahwa rakyat memilih orang tertentu dalam suatu jabatan tertentu dilakukan secara berjenjang dalam arti melalui perwakilan. Wakil yang dipilih tersebut memilih orang-orang tertentu untuk menduduki suatu jabatan.

Dalam rangka melaksanakan pemilihan umum, selain harus ditaatinya asas-asas demokrasi yang merupakan jiwa dari suatu pemilihan umum harus pula diperhatikan sistem pemilihan umum yang dipakai, hal ini penting untuk menghasilkan wakil-wakil rakyat yang di

¹ Peneliti Hukum pada BPHN Departemen Kehakiman dan HAM.

samping berkualitas para wakil rakyat pun mampu untuk menyerap dan menyalurkan aspirasi pemilihnya. Hal lain yang penting untuk menjadi pertimbangan dalam menentukan sistem pemilihan umum adalah bahwa wakil yang dipilih adalah orang yang selain harus dikenal dan dekat dengan rakyat, wakil pun harus terjamin integritasnya terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan alasan masih banyaknya kekurangan-kekurangan pada pelaksanaan pemilihan umum yang telah dilakukan dan alasan mengakomodasi kepentingan dari kelompok-kelompok tertentu, amaka diundangkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Permasalahannya, selain masalah penduduk, rakyat Indonesia terfragmentasi dalam kelompok-kelompok secara heterogen, karena berbeda dalam etnis, budaya dan lain-lain. Akan tetapi walaupun secara geografis wilayahnya sangat luas dan multi etnis serta berbeda dalam agama yang diikat dalam satu Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dengan satu Konstitusi Negara yaitu Undang-Undang Dasar 1945.

Dengan kondisi geografis dan heterogenitas yang mejadi ciri

Negara Republik Indonesia, pemakaian dari salah satu sistem pemilihan umum harus dipertimbangkan, selain aspek politis perlu dipertimbangkan pula aspek geografis, penduduk serta heterogenitas budaya yang dimiliki oleh negara Indonesia. Dengan demikian muncul pertanyaan:

Pertama, sistem pemilihan umum yang mana yang cocok dipakai dengan kondisi Indonesia tersebut?

Kedua, sistem apakah yang dianut oleh Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden?

1. Alternatif Sistem Pemilihan Umum

Rumusan Konstitusi yang berkaitan dengan negara dan penyelenggaraan negara dimuat dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa Negara Indonesia ialah negara kesatuan berbentuk Republik. Selanjutnya dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dinyatakan pula bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat. Dengan rumusan Konstitusi tersebut selain dinyatakan negara sebagai Negara Republik, juga tersirat bahwa

Negara Indonesia sebagai Negara Demokrasi.

Dengan demikian, Negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk Republik yang berdasarkan kedaulatan rakyat. Berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat, maka dalam falsafah negara Pancasila dicantumkan salah satu sila, yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Oleh karenanya untuk mewujudkan sila tersebut dibutuhkan suatu lembaga-lembaga yang di dalamnya diisi oleh wakil-wakil yang dipilih oleh rakyat.

Dalam Konstitusi (UUD 1945) yang telah diamandemen² amanat pemilihan umum tersebut tercantum dalam pasal-pasal UUD 1945³ dan selanjutnya amanat penyelenggaraan pemilihan umum diperintahkan pula oleh ketetapan MPR-RI Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Ketentuan tersebut mengamanatkan bahwa penyelenggaraan pemilihan umum supaya dilaksanakan lebih berkualitas dengan mengikutsertakan partisipasi rakyat seluas-luasnya atas dasar prinsip-prinsip demokrasi,

langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil dan beradab, dan pelaksanaan dilakukan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional tetapi mandiri serta independen dan non partisan.

Sebagaimana ditentukan oleh Konstitusi setelah amandemen, bahwa lembaga-lembaga perwakilan yang harus diisi oleh para wakil rakyat adalah Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).⁴ Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipilih untuk mewakili rakyat. Sedangkan Dewan Perwakilan Daerah dipilih untuk mewakili daerah. Dengan demikian untuk menentukan jumlah anggota DPR/DPRD didasarkan pada jumlah penduduk, adapun penentuan jumlah kursi DPD untuk setiap daerah pemilihan yaitu Provinsi dan jumlah anggota DPD ditetapkan sama dengan ketentuan jumlah seluruh anggota DPR, tetapi tidak melebihi sepertiga jumlah kursi DPR. Untuk Pemilu Tahun 2004

² Pasal 2 ayat (1), Pasal 6 ayat (1) dan ayat (15), Pasal 19 ayat (2), Pasal 22 E UUD 1945.

³ Lihat Pasal 22 E UUD 1945.

⁴ Lihat Pasal 52 UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu.

jumlah anggota DPD setiap Provinsi ditetapkan 4 orang.⁵

Pada tahun 1966 Angkatan Darat telah melakukan seminar dengan salah satu topiknya membahas sistem pemilihan umum dan dalam satu sarannya dikemukakan untuk dipakai sistem distrik dalam pemilihan umum di Indonesia. Setelah itu, pemerintah pada tahun 1967 telah mengusulkan pemakaian sistem distrik (Rasji: 1995), hal ini diketahui dari Rancangan Undang-undang Pemilihan Umum yang disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), akan tetapi DPR menolak pemakaian sistem distrik, dan lebih memilih dengan sistem proporsional.

Pada tahun 1994 diskursus pemakaian sistem pemilihan umum, khususnya pemakaian sistem distrik mengemukakan kembali. Ketika itu Presiden Soeharto meminta Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) untuk melakukan penelitian mengenai sistem pemilihan umum yang cocok dipakai di Indonesia. Perintah mengadakan penelitian tersebut dilakukan sebagai respon atas pernyataan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Yogi S. Memed, sehubungan di-*recall*-nya Bambang Warih

Koesoemo dari keanggotaan FKP DPR-RI. Pada waktu itu Mendagri menyatakan bahwa anggota DPR bukan wakil rakyat, melainkan wakil Orsospol (Rasji, 1995). Dari hasil penelitian LIPI direkomendasikan untuk dipakai sistem pemilihan umum dengan sistem distrik.

Pernyataan Mendagri pada tahun 1994, ternyata ada benarnya, contoh yang paling nyata untuk pembenaran tersebut yaitu terjadi pada tahun 2002, akan tetapi pada tingkat lokal di DKI Jakarta. Fakta bahwa anggota DPRD DKI tidak mewakili aspirasi pemilihnya, hal ini terjadi pada saat dilakukan proses pemilihan Gubernur DKI Jakarta. Proses pemilihan dapat direkam sebagai berikut: warga Jakarta melalui organisasi kemasyarakatan meminta kepada anggota DPRD DKI untuk tidak mencalonkan Sutiyoso sebagai calon Gubernur DKI untuk 2003-2007, akan tetapi karena anggota DPRD DKI diarahkan oleh Ketua DPP Partai Politiknya untuk mendukung Sutiyoso, maka aspirasi rakyat tersebut dikalahkan oleh petunjuk Ketua Partai Politik demi kepentingan kelompoknya. Hal ini menunjukkan aspirasi rakyat diabaikan, disinyalir hal tersebut di-

⁵ Lihat Pasal 52 UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu.

sebabkan sistem pemilihan umum yang menjadikan tidak aspiratifnya wakil rakyat.

Dengan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa sistem distrik nampaknya sebagai alternatif sistem pemilihan umum yang dianggap cocok dipakai di Indoensia, akan tetapi apakah untuk memilih anggota DPR-RI anggapan demikian dapat diterima jika dikaji dari aspek penduduk, heterogenitas dan geografis wilayah Indonesia.

Secara geografis Indonesia merupakan negara yang mempunyai wilayah yang sangat luas. Dalam satu laporan penelitian dinyatakan wilayah Indonesia terbagi atas pulau-pulau besar dan ribuan pulau kecil dengan batas-batas laut dan bentangan garis pantai yang begitu panjang (Hesty Irwan, 2002: 1). Disebutkan, di samping pulau-pulau besar terdapat ± 17.500 pulau-pulau kecil dengan luas laut $\pm 5,6$ juta Km². Selain itu wilayah Negara Republik Indonesia terbagi dalam daerah-daerah Provinsi, daerah Kabupaten dan Kota (Vide UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah).

Data terakhir mengenai jumlah daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota adalah berjumlah 32 wilayah Provinsi dengan 404 daerah Kabupaten dan Kota (IFES, 2002: 1).

dan Kota terdiri dari 7 Provinsi dan 113 Kabupaten dan Kota di Pulau Jawa, serta 25 Provinsi dan 247 Kabupaten dan Kota di luar Jawa.

Pada wilayah Provinsi, Kabupaten dan Kota tersebut didiami jumlah penduduk ± 201 juta jiwa (Depdagri, 2001) yang terdiri dari 116.000.000 jiwa di Pulau Jawa dan sisanya 85.000.000 jiwa berdiam di luar Jawa. Sedangkan menurut Menteri Dalam Negeri Hari Sabarno (2002: 7), bahwa pada tahun 2003 diperkirakan Indonesia akan berpenduduk sekitar 220 juta jiwa. Secara faktual perbandingan jumlah penduduk menunjukkan bahwa di daerah-daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota di Pulau Jawa penduduk sangat padat, jika dibandingkan dengan jumlah penduduk yang mendiami pulau-pulau di luar Jawa.

Jika dipakai sistem distrik, maka wakil rakyat yang akan duduk di dalam lembaga perwakilan dibagi ke dalam sejumlah distrik pemilihan yang jumlahnya sama dengan jumlah kursi yang tersedia atau diperebutkan di lembaga perwakilan. Untuk kasus Indonesia jika wilayah distrik secara sederhana disamakan dengan jumlah kabupaten dan kota, maka akan ada wakil rakyat sebanyak 404 orang.

jumlah kabupaten dan kota di Indonesia, karena satu wakil yang memperoleh suara terbanyak dan mayoritas dalam pemilihan yang bersangkutan akan menjadi wakil di DPR.

Pembagian wilayah distrik dengan menyamakan dengan jumlah kabupaten dan kota di Indonesia, jika dikaji dari perbandingan antara jumlah kabupaten dan kota di Jawa dan luar Jawa akan diperoleh komposisi wakil sebagai berikut di Jawa dengan 113 kabupaten dan kota akan diwakili 113 anggota DPR dan di luar Jawa dengan 247 kabupaten dan kota akan diwakili 247 anggota DPR. Dengan perbandingan jumlah wakil-wakil tersebut, jika diselaraskan dengan perbandingan jumlah penduduk antara pulau Jawa dan luar Jawa akan diperoleh komposisi sebagai berikut, untuk 113 anggota DPR di Pulau Jawa akan mewakili 116 juta penduduk dibandingkan dengan 247 anggota DPR dari luar Jawa akan mewakili 85 juta penduduk.

Komposisi tersebut nampaknya tidak seimbang untuk pulau Jawa yang padat penduduk, hanya diwakili oleh relatif sedikit wakil rakyat jika dibandingkan dengan wakil dari luar Jawa dengan jumlah wakil relatif lebih banyak, tetapi mewakili penduduk yang lebih sedikit. Dengan perbandingan

tersebut di atas ternyata tidak mencerminkan prinsip demokrasi, karena banyak pemilih khususnya di Pulau Jawa yang suaranya hilang. Padahal pemilihan umum harus mentaati asas demokrasi yang merupakan jiwa dari suatu pemilihan umum.

Selain karena perbandingan jumlah penduduk yang tidak seimbang. Lebih lanjut di Indonesia akhir-akhir ini muncul dan didirikan partai-partai politik baru, hal ini terbukti pada pemilihan umum tahun 1999 partai politik peserta pemilihan umum berjumlah 48 partai politik. Pada Pemilu 2004 terdaftar 200 lebih partai politik, setelah melalui proses yang ketat oleh Departemen Kehakiman dan HAM dan Komisi Pemilihan Umum, maka jumlah partai politik peserta pemilihan umum berjumlah 24 partai politik.

Dengan demikian Pemilihan Umum dengan memakai sistem distrik yang diikuti oleh banyak partai politik akan tidak ideal. Sedangkan jika melihat kelemahan yang ada pada sistem distrik, maka pemakaian sistem distrik akan kurang efektif dipakai dalam masyarakat yang heterogen, seperti kondisi Indonesia, karena sistem distrik idealnya diapakai dalam suatu negara yang secara ideologis terpadu. Dengan alasan-alasan di atas, maka penerapan sistem distrik

pada pelaksanaan Pemilihan Umum dalam jangka pendek (2004) belum tepat diterapkan di Indonesia.

2. Sistem Pemilihan Umum Tahun 2004

Sepanjang Negara Kesatuan Republik Indonesia berdiri telah dilaksanakan Pemilihan Umum sebanyak 8 (delapan) kali, yaitu pada tahun 1955, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1999. Jika dikaji dari berbagai Undang-undang yang menjadi dasar pemilihan umum di Indonesia, maka pemilihan umum selalu dilakukan dengan memakai sistem Proporsional plus daftar, nama sistem daftar yang diterapkan adalah sistem daftar bersifat tertutup. Artinya, calon peserta dan nomor urutnya adalah mutlak tidak dapat diubah oleh para pemilih (rakyat), hal ini karena para pemilih hanya memilih tanda gambar partai di mana calon menjadi anggotanya.

Selain itu jika dilihat pengalaman dalam pelaksanaan pemilihan umum selama ini, para pemilih atau rakyat datang ke bilik Tempat Pemilihan Suara (TRS) tidak memilih orang sebagai wakilnya secara langsung, akan tetapi memilih tanda gambar partai di mana calon tersebut menjadi anggota Partai Politik tertentu. Sedangkan penentuan seseorang yang akan menjadi calon anggota DPR/

oleh pimpinan Partai Politik yang bersangkutan. Dengan demikian sebenarnya pemilihan umum yang dilaksanakan di Indonesia adalah mekanisme pemilihan umum yang tidak langsung.

Di antara sistem pemilihan umum yang dikenal terdapat kelemahan dan kelebihan, maka untuk mengatasi kekurangan tersebut seharusnya dipilih salah satu sistem pemilihan umum dengan menambah varian-varian tertentu sebagai upaya mengatasi kelemahan tersebut. Indonesia telah melaksanakan pemilihan umum sebanyak 8 (delapan) kali dengan memakai sistem proporsional dengan varian daftar tertutup. Pelaksanaan pemilihan umum berulang kali dengan sistem yang sama telah memberikan suatu pelajaran dan pengalaman yang berharga untuk memperbaiki kekurangan-kekurangannya.

Sehingga dengan kelebihan pengalaman tersebut dapat ditingkatkan untuk melakukan perbaikan-perbaikan pada pemilihan umum berikutnya. Dalam sistem pemilihan umum dengan sistem proporsional kekurangannya adalah hubungan antara pemilih dan yang dipilih kurang erat, kekuasaan pimpinan partai politik sangat dominan, banyaknya partai politik yang akan ikut menjadi peserta pemilihan umum, juga mewarnai kelemahan tersebut.

Belajar dari kekurangan yang selama ini didapat, maka varian sistem proporsional dengan daftar terbuka menjadi pilihan untuk dipakai.⁶ Sehingga kekurangan kedekatan antara pemilih dan yang dipilih relatif akan teratasi, selain itu otoritas ketua partai yang selama ini sangat menentukan akan diuji oleh rakyat pemilih, karena kemungkinan tidak terpilihnya daftar urut jadi yang diterapkan pimpinan partai menjadi sangat mungkin. Selebihnya pengalaman rakyat mengikuti pemilihan umum merupakan pendidikan politik rakyat, sehingga rakyat telah cerdas menentukan pilihan untuk menghasilkan wakil rakyat yang berkualitas. Selanjutnya dengan memakai sistem pemilihan umum secara proporsional dengan varian daftar terbuka, maka rakyat akan memilih wakilnya secara langsung, karena dengan sistem proporsional dengan daftar terbuka, pemilih tidak akan lagi didominasi untuk memilih gambar partai dari calon yang menjadi wakilnya di lembaga perwakilan, akan tetapi pemilih akan memilih calon secara langsung.

Pemilihan terhadap pemakaian sistem proporsional dengan daftar terbuka selain alasan-alasan di atas, nampaknya sudah menjadi kemauan pemerintah dan rakyat. Hal ini

diketahui dari Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum.

Alasan yang disampaikan Pemerintah mengenai pemakaian sistem sebagaimana disebut di atas yaitu pemerintah mengargumentasikan bahwa untuk mengatasi kelemahan-kelemahan pelaksanaan pemilihan umum dengan sistem proporsional tertutup, maka pemerintah mengajukan usul pemakaian sistem pemilihan umum dengan sistem proporsional dengan daftar terbuka. Hal ini sesuai pula dengan perintah TAP MPR-RI Nomor IV/MPR/1999 tentang GBHN yang menghendaki pemilihan umum selain lebih berkualitas, juga harus mengikutsertakan partisipasi rakyat secara luas.

Selain itu sebagaimana dinyatakan oleh La Oda Ida (Republika, 22-11-2002), bahwa rakyat menghendaki pemilihan umum dengan memakai sistem proporsional terbuka. Pernyataan tersebut didasarkan dari satu uji coba di 10 kabupaten dan kota di Indonesia. Dalam uji coba tersebut ditawarkan tiga sistem pemilihan umum yaitu sistem distrik, sistem proporsional dengan daftar tertutup dan sistem proporsional dengan daftar terbuka. Hasil polling

tersebut ternyata 80% responden menghendaki dipakai sistem proporsional terbuka, karena responden menginginkan memilih tanda gambar partai politik, nama dan photo orang yang dikehendaki akan menjadi wakilnya di DPR. Dengan dasar tersebut La Ode Ida menginginkan partai-partai besar untuk tidak memilih sistem proporsional tertutup, karena sistem proporsional tertutup sangat bertentangan dengan kehendak rakyat.

B. Penutup

Pemilihan Umum tahun 2004 ditandai dengan dikeluarkannya 2 (dua) Undang-undang Pemilu, yaitu Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, dengan undang-undang terakhir tercermin dipakai sistem distrik, karena Presiden dan Wakil Presiden

secara paket dipilih langsung oleh rakyat. Sedangkan untuk Pemilu Legislatif dipakai sistem proporsional terbuka dalam rangka mengatasi kelemahan-kelemahan sistem proporsional tertutup.

Kondisi geografis, aspek penduduk dan heterogenitas budaya serta masih berkembangnya wilayah kabupaten dan kota di Indonesia merupakan unsur-unsur yang harus dipertimbangkan dalam menentukan sistem pemilihan umum yang akan dipakai. Selain itu, di antara sistem pemilihan umum yang dikenal ternyata mempunyai kelebihan dan kekurangan. Oleh karenanya pemilihan salah satu sistem tersebut tidak akan menghasilkan *out-put* yang ideal, maka kelebihan pengalaman dalam melaksanakan pemilihan umum dengan sistem proporsional tertutup dapat dijadikan untuk mengatasi kekurangan pemilihan umum berikutnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Astrid B. Boediyanto., *Pemilihan Umum pada Era Orde Baru dalam Legitimasi Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta : FH-UI, 2000.
- Mashudi., *Pengertian-pengertian Mendasar tentang Kedudukan Hukum Pemilihan Umum di Indonesia Menurut UUD 1945*. Bandung : Mandar Maju, 1993.
- IFES., *Respresentasi Proporsional Distrik Wakil Majemuk Posi dan Analisis Tambahan* Jakarta : IFES, 2002

Sabarno, Hari., *Jawaban Pemerintah atas Pemandangan Umum Fraksi-fraksi DPR-RI*. Jakarta : Depdagri, 2002.

Rasji., *Konsep dan Pemilihan Umum di Indonesia*. Jakarta : FH-Universitas Tarumanegara, 1995.

Dwi Andayani B, Setyowati., *Sistem Pemilihan Umum dan Keterwakilan Politik*. Jakarta : FH-Universitas Tarumanegara, 1995.

Irwan, Hesty., *Penelitian Aspek Hukum Ada Pulau-pulau Kecil di Indonesia*. Jakarta : BPHN Dep. Kehakiman dan HAM, 2002.

Republika., *Rakyat Menghendaki Pemilihan Umum Sistem Proporsional Terbuka*. November, 2002.



RESENSI BUKU

Judul Buku : Dari Pemungutan Suara Ke Pertumpahan Darah Demokratisasi dan Konflik Nasionalis
Penulis : Jack Snyder
Penerbit : PT. Gramedia
Halaman/Cetak : 500/Cetakan Pertama, November 2003
Peresensi : Drs. Agung Abdul Rasul, M.M. *)

Buku yang disusun oleh Jack Snyder ini berangkat dari refleksi pengalaman beliau ketika terlibat dalam proyek penelitian mengenai kaitan antara demokratisasi dan meningkatnya resiko pecahnya perang antara negara. Bagi penyempurnaan karya yang dieksplorasi melalui proses investigasi ini, maka gagasan-gagasan yang terkandung di dalamnya telah dikritisi oleh berbagai kalangan yang memiliki reputasi akademik kelas internasional, mulai dari kolega pakar Snyder, tim penilai dari penerbit Norton, hingga kalangan kreatif berbagai fakultas di Colombia University yang sementara menggarap nasionalisme dan pokok-pokok bahasan terkait.

Sedemikian ketatnya proses uji validasi ide-ide yang tertuang dalam karya ini, sehingga mendapat dukungan pendanaan antara lain dari Harry Frank Guggenheim Foundation, Pew Foundation,

Ford Foundation, Carnigie Corporation dan United States Institute of Peace.

Bangunan pemikiran yang diketengahkan oleh ketua *Political Science Departemen* di *Columbia University* ini secara dominan bersentuhan dengan faktor sentimen nasionalisme yang biasa dimainkan oleh elite politik ketika menghimpun kekuatan manakala mereka merasa ada kepentingan yang terancam dalam proses demokrasi. Usaha kelompok elite ini bisa berdampak pada terjadinya konflik sosial bahkan pertumpahan darah yang pada akhirnya dapat meningkatkan atau menghambat demokratisasi, bahkan bisa mengerem demokratisasi itu sendiri.

Karya ini nampak relevan sebagai salah satu referensi penting bagi studi ilmu kepolisian maupun praktek penyelenggaraan fungsi POLRI mandiri khususnya dalam

upaya mencari konsep untuk menangani risiko konflik sosial di Indonesia yang sedang mengalami proses demokrasi. Sekalipun kasus-kasus konflik sosial yang diusung Snyder terjadi di luar negeri, namun dalam banyak aspek memiliki kesamaan pola dengan kasus-kasus konflik sosial di tanah air.

Buku ini terbagi dalam tujuh bab. Bab 1 dan 2 membahas tentang transisi menuju demokrasi dan timbulnya konflik nasionalis, dan propaganda elite nasionalis di Negara Sedang Menuju Demokrasi (NSMD). Analisis berikutnya adalah studi kasus historis mengenai tipe-tipe nasionalisme yang menjadi pusat perhatian literatur dan historis mengenai nasionalisme.

Bab 5 menelaah demokratisasi pada nasionalisme SARA (Suku, Agama, Ras dan Antar Golongan) di negara-negara pasca komunisme, rangkaian analisis di dalamnya memperlihatkan bagaimana pola-pola demokratisasi yang berbeda menentukan tingkat nasionalisme.

Bab 6 mengupas hubungan antara demokratisasi dan nasionalisme di negara-negara sedang berkembang pada masa kini. Dimulai dengan tinjauan umum mengenai berbagai kondisi yang menyebabkan konflik SARA di beberapa NSMD dan membanding-

nyebabkan transisi damai di NSMD yang lain.

Pada bagian akhir disajikan beberapa implikasi praktis dari rangkaian analisis sebelumnya. Antara lain upaya mencegah konflik nasionalis di era demokratisasi, pemberdayaan institusi pendukung bagi transisi demokrasi, dampak internasional dari demokratisasi dan mobilitas nasional serta demokrasi SARA sebagai ancaman terhadap perdamaian.

A. Pengertian Demokratisasi dan Nasionalisme

Terminologi demokratisasi versi Snyder adalah kondisi yang memungkinkan terjadinya kebebasan berbicara, kebebasan berorganisasi untuk bersaing dalam pemilihan umum (Pemilu) dan terwakilinya secara adil pandangan yang beragam di media massa. Di samping itu kebijakan pemerintah, seperti kebijakan luar negeri dan kebijakan militer, disusun oleh para pejabat negara yang dipilih melalui pemilu yang luber-jurdil dan berkala. Tindakan-tindakan para pejabat di batasi dengan ketentuan konstitusional dan kewajiban terhadap kebebasan sipil. Jika negara mampu mewujudkan semua indikator-indikator demokrasi tersebut maka disebut Negara Demokrasi Matang

mampu mewujudkan sebagian dari indikator-indikator tersebut, dalam arti masih mempertahankan ciri-ciri yang tidak demokratis disebut sebagai Negara Sedang Menuju Demokrasi (NSMD).

Transformasi NSMD menjadi NDM, pemimpin *Committee On International Peace and Security* dan *Social Science Research Council* ini sepertinya sepaham dengan para sarjana lainnya bahwa demokrasi memerlukan titik 'konsolidasi' antara berbagai kekuatan sosial politik. Demokrasi dianggap sudah terkonsolidasi apabila kekuasaan sudah dua kalipindah tangan (*two turn over rule*) melalui proses Pemilu Luber-Jurdil. Berbeda dengan Snyder, Juan Linz and Alfred Stepan (1996) memandang konsolidasi demokrasi terjadi apabila merupakan permainan satu-satunya (*the only game in town*). Hal itu berarti tidak ada lagi jalan bagi partai politik atau kelompok untuk berkuasa selain memenangkan Pemilu yang Luber-Jurdil.

Kemudian berkenaan dengan terminologi nasionalisme, Snyder menggugat definisi yang dikemukakan oleh Ernest Gellner (1983) di mana nasionalisme dirumuskan sebagai doktrin bahwa unit politik (*The state*) dan unit budaya (*the culture*) harus berimpit (*should be congruent*).

ini bahwa negara merupakan pelaksana kekuasaan yang berdaulat atas suatu wilayah, harus memerintah atas nama dan demi kepentingan suatu bangsa tertentu (*a particular nation*). Bangsa yang dimaksud adalah sekelompok orang yang merasa memiliki kebudayaan yang sama.

Sedangkan Snyder mendefinisikan nasionalisme sebagai doktrin bahwa rakyat yang memandang diri sendiri berbeda karena budaya, sejarah, lembaga atau prinsip-prinsip. Seharusnya memerintah diri sendiri dalam suatu sistem politik yang mencerminkan dan melindungi perbedaan itu. Pandangan Snyder nampak relevan dengan wujud nasionalisme di Indonesia yang dipersatukan dari keanekaragaman budaya (*Bhinneka Tunggal Ika*). Lebih jauh Snyder mengintrodusir bahwa konflik yang berdasarkan nasionalisme pun bisa didefinisikan sebagai kerusuhan besar-besaran yang terorganisasi dan didorong atau diabsahkan dengan doktrin nasionalisme. Sejah konflik itu berskala kecil dan tiak terorganisir tidak bisa dianggap sebagai kerusuhan yang dipicu oleh doktrin nasionalisme.

Doktrin nasionalisme digunakan sebagai alat untuk penggalan kekuatan elite politik menuju demok

kratisasi, dan setiap bangsa menempuh cara yang berbeda bagi kepentingan tersebut. Snyder mengajukan empat tipe nasionalisme meliputi:

1. *Nasionalisme Sipil*

Nasionalisme sipil seperti yang terjadi di Britania dan Amerika Serikat, di mana elite politik mendasarkan imbauan mereka pada loyalitas terhadap ide-ide dan lembaga-lembaga politik yang ada cukup tangguh dan adil. Nasionalisme sipil timbul kalau elite politik tidak merasa terlalu terancam dengan terbentuknya sistem demokratisasi. Nasionalisme tipe ini juga mungkin timbul dengan paksaan sebagaimana yang terjadi di Jerman sesudah Perang Dunia II. Mempersatukan orang melalui seperangkat ide bagaimanapun juga harus diawali dengan prakondisi di mana masyarakat diberi kebebasan untuk mengemukakan pendapat melalui institusi negara yang di dalamnya terdapat pakar yang memahami setiap persoalan masyarakat.

2. *Nasionalisme SARA*

Nasionalisme SARA adalah solidaritas yang dibangkitkan berdasarkan persamaan budaya, bahasa, agama, sejarah dan yang

sejenisnya. Seperti di Serbia dan Estonia mendasarkan imbauan nasionalis mereka pada budaya, bahasa, agama, pengalaman bersama, mitos nenek moyang bersama dan mereka menggunakan semua wawasan tersebut sebagai kriteria untuk menerima atau menolak seseorang sebagai anggota kelompok nasionalis tersebut.

Nasionalisme SARA terjadi kalau elite politik yang ada merasa terancam oleh proses demokratisasi, dan kelembagaan negara masih lemah.

3. *Nasionalisme Revolusioner*

Nasionalisme revolusioner merupakan usaha untuk mempertahankan suatu perubahan politik yang melahirkan rezim baru yang dianggap lebih baik daripada rezim sebelumnya. Nasionalisme semacam ini terjadi kalau elite politik yang ada tidak dirugikan oleh proses demokratisasi, dan lembaga-lembaga negara yang mau mempertahankan rezim lama lemah, seperti yang terjadi pada masa revolusi Perancis, seruan untuk menyatakan perang demi keselamatan nasional menjadi sangat kuat dan sejalan dengan imbauan nasionalis.

4. *Nasionalisme Kontra Revolusioner*

Nasionalisme tipe ini terjadi kalau elite politik merasa terancam oleh proses demokratisasi tetapi masih bisa mengendalikan pemerintahan. Para pemimpin komunis yang mempertahankan kekuasaan selama proses demokratisasi pasca komunis di Rumania, Slovakia dan Serbia dengan menonjolkan tingkat keberhasilan adalah contoh nasionalisme kontra revolusioner. Elite politik rezim orde baru yang ngotot mengendalikan pemerintahan setelah proses reformasi di Indonesia juga dapat dimasukkan dalam kategori ini. Perilaku politik nasionalis kontra revolusioner biasanya bersifat oportunistis dan keadaan ini didukung oleh adanya institusi politik yang kuat.

B. Penyebab Konflik Nasionalis dan Pertumpahan Darah

Stephan van Evera (1994) mengungkapkan bahwa salah satu penyebab kemungkinan nasionalisme mengakibatkan konflik berdarah di NSMD adalah propaganda elite politik. Bentuk propaganda yang diperankan oleh elite politik seringkali mengucilkan lawan lawan

politikanya sehingga menyulut permusuhan. Apabila kelompok yang dikucilkan itu mampu melawan maka besar kemungkinan akan terjadi konflik berdarah. Jika tidak mampu, seperti yang biasa melanda minoritas SARA, maka akan berusaha bersekutu dengan negara-negara asing yang berpandangan serupa untuk melakukan perlawanan.

Snyder mempertajam bentuk pengucilan tersebut berupa penyematan predikat kepada lawan politikanya sebagai pihak yang garang, jahat di masa lalu dan secara laten mengancam sedemikian rupa sehingga timbul upaya penumpasan yang dilegitimasi oleh masyarakat. Sejauh propaganda ini menimbulkan rasa tidak aman dan membangkitkan optimisme penyelesaian militan, maka konflik berdarah mudah pecah.

Di samping pengucilan kekuatan politik tertentu, konflik nasionalis juga dipicu oleh suatu peristiwa *logrolling*, yakni persekutuan antara kelompok elite dengan proporsi kepentingan yang berimbang. Koalisi antara kepentingan membangun armada kapal perang (*elite industrialis*) dengan kepentingan tarif tinggi produk pertanian (para tuan tanah) di Jerman sebelum Perang Dunia (PD) I adalah contoh *logrolling*. Karena

terikat dengan kepentingan elite industrialis, maka Jerman melakukan perluasan wilayah melalui perang. Dalam NDM apapun bentuk *logrolling* yang merugikan dan membahayakan warga negara akan menimbulkan perlawanan hebat. Tetapi Jerman sebagai NSMD berhadapan dengan dominasi kekuatan elite politik bersamaan dengan kekuatan rakyat yang belum terlemaga, dan relatif lemahnya otoritas pemerintah pusat, sehingga menyulut konflik berdarah.

Propaganda elite dalam proses demokrasi kadangkala juga berusaha meraih atau mengembalikan dukungan rakyat melalui rekayasa krisis internasional. Perang antara Jerman dan Perancis tahun 1905 dan antara Jerman dan Maroko 1911 merupakan imbas dari rekayasa rezim Jerman kala itu. Singkatnya propaganda elite yang tidak memperhatikan keselamatan masyarakat di NSMD cenderung meningkatkan konflik nasionalis yang penuh kekerasan.

Sebenarnya rangkaian perang di Jerman tidak melulu bermula dari propaganda mengucilkan musuh, *logrolling* dan rekayasa krisis internasional. Faktor pemicu konflik nasionalis di negeri itu juga terkait dengan lemahnya akuntabilitas

Kanselir Bismarck pasca perang melawan Perancis tahun 1870 memang menyelenggarakan Pemilu untuk membentuk *Reicstag* (badan legislatif) namun para menteri diangkat oleh Kaisar, sehingga hak pengawasan *Reicstag* terhadap kebijakan rezim berkurang. Akibatnya rakyat tidak tahu menahu tentang kebijakan keras rezim seperti rencana perang yang dimotori oleh Angkatan Arat dan Angkatan Laut. Kasus ini menjelaskan bahwa lemahnya akuntabilitas demokrasi di bawah rezim yang kuat dapat menimbulkan pertumpahan darah.

Berbeda dengan konflik nasionalis di Jerman, di mana keterlibatan militer pada konflik antara pemerintah berhaluan nasionalisme SARA dan kelompok minoritas Osseta dan Alkhasia di Georgia dapat menjelaskan penyebab rentetan konflik di negeri itu pada tahun 1996 yang mengakibatkan sekitar 475.000 orang mengungsi dan 17.500 orang mati. Dari korban yang meninggal banyak di antaranya anggota kelompok SARA Georgia sendiri. Irakli Tsereteli (1996) mensinyalir tragedi berdarah di Georgia tersebut berawal dari konsolidasi kekuatan politik melalui gerakan massa nasionalis SARA, padahal ketika itu di Georgia menurut pengamat internasional paling

Pemilu yang cukup adil. Mengapa partisipasi politik masa berhaluan SARA di Georgia begitu rentan terhadap konflik? Jawaban atas persoalan ini menurut Wilson (1994) adalah hasil dari resultante antara partisipasi politik massa yang tinggi dan sangat rendahnya mutu lembaga-lembaga politik.

C. Hubungan Antara Tipe Nasionalisme dan Konflik Nasionalisme

Walaupun ditafsirkan dari hasil kajian kualitatif, karya Snyder ini secara tegas mampu membedakan antara implikasi masing-masing tipe nasionalisme dengan bentuk konflik yang terjadi. Seperti tertera pada Tabel 1, bahwa nasionalisme sipil ala Britania menyebabkan konflik internal (nasional) rendah dan kebijakan luar negeri yang hemat/hati-hati. Hal ini terkait dengan kepentingan elite politik yang merasa tidak terancam. Sementara nasionalisme Revolusioner ala Perancis (pada masa revolusi di negeri itu) telah berdampak terhadap konflik/perang eksternal yang terbuka, walaupun kepentingan elite politik di negeri itu juga terancam.

Berbeda dengan yang terjadi di Jerman pada masa pra perang dunia I, yang mana negeri itu lebih dekat pada nasionalisme kontra

menimbulkan konflik eksternal yang terbuka dengan negara lain. Di lain pihak terdapat ancaman kepentingan elite politik kala itu. Sedangkan bentuk nasionalisme SARA seperti yang terjadi di Serbia pada masa pra perang dunia I yang bersamaan dengan perasaan adanya ancaman kepentingan elite politik mengakibatkan konflik internal yang hebat sampai-sampai dominasi SARA hingga di daerah asalnya dibenarkan.

Snyder juga mengakui terdapat beberapa negara pasca komunisme di mana sulit menarik batas yang tegas antara nasionalisme sipil dengan nasionalisme SARA. Negara-negara itu antara lain seperti Republik Ceko, dan Lituania. Dampak dari implementasi perimbangan antara nasionalisme sipil dan SARA adalah intensitas kerusakan rendah.

Di samping itu juga ditemukan adanya kekhasan tertentu dalam nasionalisme SARA yang istilah Snyder disebut nasionalisme SARA eksklusif dan nasionalisme SARA asimilatif. Nasionalisme SARA eksklusif adalah nasionalisme masa yang bersifat SARA telah berfungsi sebagai demokrasi, artinya demokrasi telah berjalan sesuai dengan mekanisme dari, oleh dan untuk kelompok SARA. Sedangkan

adalah nasionalisme SARA yang membujuk atau memaksa golongan-golongan minoritas untuk menggunakan bahasa dan identitas budaya kelompok SARA mayoritas. Adapun negara-negara yang menganut nasionalisme SARA eksklusif dan asimilatif, berikut dampaknya terhadap intensitas kerusuhan dan tipe transformasi demokrasi yang melingkupinya dapat dilihat pada Tabel 2.

Dari sampel 13 negara yang dianalisis Snyder seperti terlihat pada Tabel 2 nampaknya terdapat hubungan yang sempurna antara negara-negara yang menganut nasionalisme SARA eksklusif dengan tingginya intensitas kerusuhan atau konflik sosial. Sebaliknya negara-negara yang menganut nasionalisme SARA asimilatif hanya berakibat pada tingkat kerusuhan yang rendah walaupun transisi demokrasi belum dimulai dan demokrasi belum terkonsolidasi, seperti yang terjadi di Estonia dan Latvia.

D. Upaya Mencegah Konflik Nasionalis

Untuk mencegah konflik nasionalis di NSMD Snyder sepakat dengan apa yang disebut oleh Huntington sebagai *Negotiated Transplacements*, di mana golongan elit demo-

jaminan kepada golongan elite yang sudah lengser bahwa hidup mereka tidak akan teramat susah dalam situasi yang berubah. Di Amerika Latin rezim baru memberikan jaminan kepada militer bahwa mereka tidak akan dihukum terlalu berat karena kejahatan mereka selama berkuasa. Begitu pula di Cili, rezim baru tetap patuh kepada bekas diktator Augusto Pinochet, dan hanya sedikit perwira yang dihukum karena penindasan berdarah yang mereka lakukan terhadap oposisi, itupun dengan fasilitas tahanan yang relatif mewah.

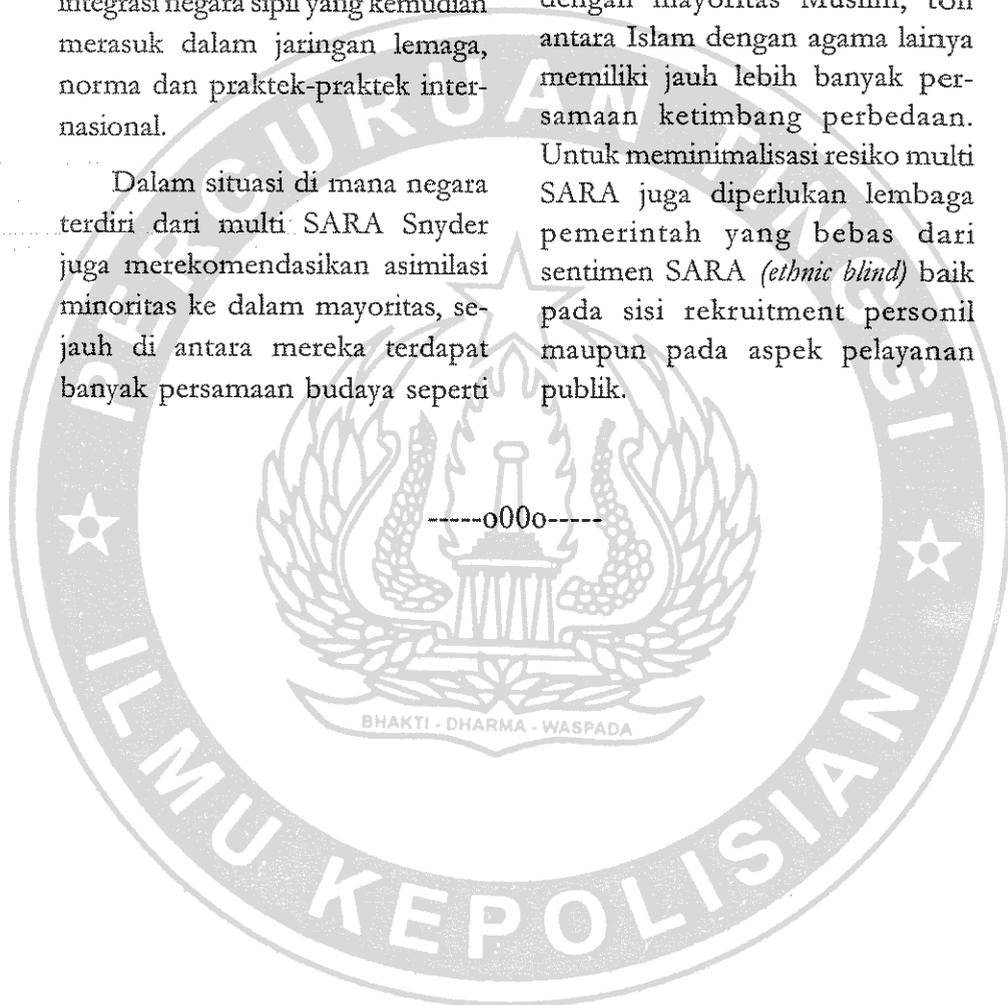
Selain *negotiated transplacement*, Huntington juga mengemukakan pentingnya penyediaan beberapa prasyarat kelembagaan bagi berhasilnya demokrasi sipil sebelum mulai transisi. Prasyarat yang dimaksud antara lain sistem kepartaian yang cukup maju, jurnalisme profesional dan secara kooperatif mengaktifkan lembaga-lembaga demokrasi bersama rezim yang lengser.

Mempertajam pandangan Huntington, Adam Pizeworki dan Fernando Limongi sebagaimana dikutip Snyder bahwa di samping kebebasan berpendapat, betapa pentingnya mewujudkan tingkat kemakmuran, dukungan elite yang kuat, sejumlah warga negara yang cukup terdidik dan berkembangnya lembaga yang menjamin terlaksana-

negara bagi terlaksananya Pemilu yang demokratis. Prasyarat-prasyarat tersebut bermuara pada integrasi negara sipil yang kemudian merasuk dalam jaringan lembaga, norma dan praktek-praktek internasional.

Dalam situasi di mana negara terdiri dari multi SARA Snyder juga merekomendasikan asimilasi minoritas ke dalam mayoritas, sejauh di antara mereka terdapat banyak persamaan budaya seperti

orang Rusia dan Ukraina. Barangkali penganut agama minoritas di Indonesia perlu mengasimilasi diri dengan mayoritas Muslim, toh antara Islam dengan agama lainnya memiliki jauh lebih banyak persamaan ketimbang perbedaan. Untuk meminimalisasi resiko multi SARA juga diperlukan lembaga pemerintah yang bebas dari sentimen SARA (*ethnic blind*) baik pada sisi rekrutment personil maupun pada aspek pelayanan publik.



-----o00o-----



LAMPIRAN

Tabel 1

Hubungan antara Tipe Nasionalisme, Konflik Nasionalisme dan Kepentingan Elite

Kepentingan elite	Kekuatan Lembaga-lembaga Politik	
	Kuat	Kuat
Tidak terancam	Sipil : Lembaga perwakilan yang kuat (Britania) dan konflik internal rendah serta politik luar negeri yang hemat/hati-hati Kontra revolusioner, lembaga pemerintahan yang kuat (Jerman pra Perang Dunia I dan konflik eksternal yang terbuka)	Revolusi (Perancis masa revolusi) dan konflik eksternal yang terbuka
Terancam		SARA (Serbia pra Perang Dunia I) dan konflik hebat sampai dominasi di daerah asalnya diakui.

Tabel 2

Hubungan antara Nasionalisme SARA, Konflik Nasional, Transformasi Demokrasi dan Propaganda Elite Politik

No.	Negara	Nasionalisme SARA	Demokratisasi		Propaganda Elite	Intensitas Kerusuhan
			Transisi	Konsolidasi		
1	Estonia	Asimilatif	X	X	Tinggi	Rendah
2	Latvia	Asimilatif	X	X	Tinggi	Rendah
3	Armenia	Eksklusif	X	V	Tinggi	Tinggi
4	Azerbaijan	Eksklusif	X	V	Beragam hingga tinggi	Tinggi
5	Bulgaria	Asimilatif	X	V	Sedang hingga rendah	Rendah
6	Kroasia	Eksklusif	X	V	Tinggi	Tinggi
7	Georgia	Eksklusif	X	V	Tinggi	Tinggi
8	Rumania	Asimilatif	X	V	Beragam	Tinggi
9	Serbia	Eksklusif	X	V	Tinggi	Agak rendah Tinggi
10	Slovakia	Asimilatif	X	V	Beragam	Rendah
11	Uzbekistan	Asimilatif	V	V	Rendah	Rendah
12	Tajikistan	Asimilatif	V	V	Rendah	Rendah
13	Turmenistan	Asimilatif	V	V	Rendah	Rendah

Sumber: Diadaptasi dari ibid. hal. 305 s/d 306

(V) menunjukkan kuatnya faktor itu dan (X) lemahnya faktor itu

KASIHMAJ

1981

(Information System Development and Implementation)

1981

1981

1981

1981

1981

1981

1981

1981

1981

1981

1981

1981

1981

1981

1981

1981

1981

1981

1981

1981

1981

1981

1981

1981

1981

1981

1981

1981

1981

1981

1981

1981

1981

1981

1981

1981

1981

1981

1981

1981

1981

