

# KEWAJIBAN POLITIK DAN SISTEM DEMOKRASI\*

Ide demokrasi adalah suatu *sistem pemerintahan lewat diskusi atau musyawarah* dan oleh sebab itu merupakan suatu pemindahan metode gagasan sosial ke bidang negara dan pemerintah. Negara bisa dipandang sebagai menyalurkan gagasan sosial mengenai keadilan kepada para warganya dan mengungkapkannya hasil gagasan semacam itu dalam undang-undangnya. Dari premis itu bisa ditarik kesimpulan bahwa negara itu sendiri harus menanggapi, dalam hakikat dan operasinya, proses gagasan sosial yang disalurkaninya, dan secara demikian harus merupakan suatu saluran terbuka yang besar untuk arus hasil yang diungkapkannya. Proses gagasan sosial adalah suatu proses di mana semua warga masyarakat bisa ikut dengan leluasa dan memberikan sumbangannya dengan leluasa pula. Disimpulkan bahwa, kalau harus ada tanggapan dan suatu arus terbuka yang besar, *proses kegiatan negara harus juga merupakan suatu proses di mana semua warganya dapat mengambil bagian dan memberikan sumbangannya dengan leluasa*. Dapat dikatakan bahwa tuntutan ini bisa dipenuhi, dan hanya bisa dipenuhi, oleh *negara demokrasi*. Bahkan dapat dikatakan bahwa tuntutan itu dipenuhi secara ganda oleh negara demokrasi: pertama, dalam bentuk konstitusinya dan cara lahirnya, dan kedua, dalam metode pemerintahan dan cara operasinya.

Dalam lahirnya, negara-negara adalah produk historis pola-pola yang sangat berbeda-beda akibat bermacam-macam faktor sejarah. Tetapi soalnya di sini bukanlah suatu soal asal mula yang jauh di masa silam negara-negara yang kita kenal sekarang dalam bentuk mereka yang telah berubah dan berkembang sebagai negara-negara modern dunia Barat. Tetapi soal landasan atau *raison d'etre* negara modern seperti kita kenal sekarang, dalam bentuk

\*Diambil dari Ernest Barker, *Principles of Social and Political Theory* (Oxford, 1967).

yang diambilnya di dunia tempat kita hidup. Seperangkat gagasan mana dan gerakan-gerakan akal budi mana telah membentuk dan memerlukan negara yang kita kenal sekarang dalam bentuknya sekarang ini? Sementara jawaban atas pertanyaan ini telah diberikan; dan di sini kita cukup meringkas pokok-pokok jawaban itu. Suatu masyarakat nasional, dalam jalannya proses gagasan sosial, menciptakan dan mempertahankan suatu gagasan dan cita-cita mengenai tata hubungan yang tepat antara para warganya: suatu gagasan dan cita-cita keadilan. Tetapi ia tidak dapat mencapai tujuannya atau mengubah gagasan itu menjadi fakta dan cita-cita itu menjadi kenyataan, tanpa organisasi sistem untuk penetapan dan penegakan ketentuan-ketentuan keadilan. Oleh sebab itu kita harus memikirkan masyarakat sebagai membentuk dirinya sendiri, atau "menyusun" dirinya sendiri menjadi suatu organisasi sistem untuk tujuan ini, atau dengan kata lain, sebagai membentuk dirinya menjadi suatu perkumpulan legal atau negara, sambil terus hidup dan bertindak sebagai masyarakat, dan dalam kedudukan itu terus mempertahankan dan mengembangkan proses gagasan sosial tersebut yang secara terus-menerus membuahinya gagasan dan cita-cita keadilan. Tindakan "penyusunan" suatu negara oleh para warga suatu masyarakat nasional menghasilkan dan mengungkapkan dirinya dalam suatu *konstitusi*: pasal-pasal perkumpulan (tertulis maupun tidak) yang membenarkan, menguasai dan mengendalikan tindakan-tindakan dan lembaga-lembaga perkumpulan legal itu. Kita dapat mengatakan bahwa konstitusi ini atau serangkaian pasal perkumpulan pada hakikatnya adalah suatu kontrak, yang bisa kita namakan *kontrak politik*; dan dalam arti itu, seperti telah dikemukakan, kita dapat mengatakan bahwa negara mempunyai suatu landasan kontraktual. Kita juga bisa mengatakan bahwa penyusunan negara oleh suatu masyarakat nasional dan oleh semua warga masyarakat itu, atau dengan kata lain oleh rakyat, adalah *tahap pertama dan landasan metode demokratis pemerintahan*. Di dalamnya dan olehnya rakyat meletakkan dasar tindakan politik dengan tindakan demokratis penciptaan yang pertama. Apakah mereka tidak akan maju terus, dengan tetap mengikuti jalan yang sama, dan memberi diri sendiri suatu metode pemerintahan dan suatu cara operasi yang permanen di mana mereka sama-sama aktif?

Untuk menemukan suatu dasar yang kukuh untuk suatu *teori metode demokratis pemerintahan* dalam negara modern, kita harus kembali ke proses gagasan sosial dari mana negara lahir dan dengan mana ia selalu terikat. Proses gagasan sosial pada hakikatnya adalah suatu *proses musyawarah atau diskusi*. Gagasan-gagasan muncul di sana-sini; setiap gagasan yang muncul itu menjadi suatu magnit yang menarik sekelompok penganut: bermacam-macam gagasan dan bermacam-macam kelompok yang ditariknya itu harus turun da-

mencoba suatu metode komposisi yang melebur dan meramunya secara damai. Gagasan militer suatu perang kompetisi menonjol dalam filsafat Hegel. Idealisme dialektikanya (yang dijungkirbalikkan oleh Marx atau ditegakkannya kembali - ia lebih senang mengatakan - dalam materialisme dialektikanya) mengasumsikan suatu perang gagasan di mana "satu gagasan lihai menelan gagasan lain": suatu pertarungan tesis dan antitesis, di mana masing-masing pihak bertarung untuk dirinya sendiri. Tetapi bahkan konsepsi Hegel mengenai perang gagasan berakhir dalam semacam komposisi antara tesis dan antitesis; atau lebih eksplisit, ia berakhir dengan menghasilkan suatu sintese kebenaran yang lebih tinggi di mana kebenaran-kebenaran parsial tesis dan antitesis dihapus dan diatasi. Jadi, ia juga mempunyai suatu pendekatan pada asas diskusi; tetapi teori diskusi Hegel adalah suatu proses logis dalam suatu budi menyendiri (solitary) (bahkan kalau budi itu dipikirkan sebagai budi "obyektif" suatu masyarakat) dan bukan suatu proses sosial di antara sejumlah budi. Teori yang tersirat dalam *Politik* Aristoteles adalah jauh lebih dekat dengan proses sosial serupa itu. Ia tidak mengasumsikan suatu perang dua gagasan yang berlawanan, yang harus diakhiri oleh suatu sintese yang transenden dan unggul, tetapi suatu pluralitas gagasan sosial, yang harus dilebur dan diramu dalam suatu "skema komposisi." Seperti diperlukan segala macam orang untuk membuat suatu dunia, demikian pun diperlukan segala macam gagasan untuk menghasilkan suatu pandangan yang "katolik" dan lengkap. Aristoteles menerapkan konsepsinya ini pada bidang kebudayaan dan bidang putusan artistik: di sini, katanya, "sementara orang menghargai satu segi, dan sementara orang lain segi lain, tetapi bersama-sama menghargai semuanya." Tetapi ia juga menerapkannya secara umum pada keseluruhan gagasan sosial; dan ia menerapkannya secara khusus pada soal-soal putusan politik. Orang banyak, katanya "apabila bertemu" dan bersama-sama menggunakan budi mereka dapat mencapai suatu komposisi gagasan yang memberi putusan mereka suatu validitas umum.

Kalau mengikuti bimbingan Aristoteles, kita akan mengatakan bahwa gagasan sosial lahir lewat pluralitas gagasan, lewat debat dan diskusi antara bermacam-macam gagasan, "bila mereka bertemu" dan berkontak satu sama lain, dan lewat suatu komposisi gagasan yang dicapai lewat debat dan diskusi serupa itu. Kita juga akan mengatakan bahwa *cara sosial ini juga merupakan dan harus merupakan cara politik*: dengan kata lain, ia juga merupakan dan harus merupakan metode pemerintahan negara dan cara operasi negara. Hal ini bukan saja karena negara harus setia pada masyarakat asalnya dan tempat berpijaknya, melainkan juga karena cara masyarakat (cara pluralitas gagasan, debat antara mereka, dan komposisinya) adalah benar pada dirinya sendiri dan benar secara universal - benar untuk masyarakat, benar untuk negara, dan

Satu-satunya jalan untuk sampai pada kebenaran praktis, untuk melakukan hal yang tepat, garis tindakan yang lurus, dalam setiap macam kelompok, adalah *cara memikirkan soal-soal bersama-sama dan membicarakannya bersama*, dengan maksud untuk menemukan semacam komposisi benang-benang pikiran yang berbeda-beda itu. Ia adalah cara teman-teman bila mereka mencari apa yang mereka sebut "perasaan pertemuan." Ia adalah *cara demokrasi*, yang bukan suatu penyelesaian, melainkan suatu *cara mencari penyelesaian* - bukan suatu bentuk negara yang dimaksudkan untuk tujuan ini atau itu (perusahaan swasta atau manajemen pemerintah), tetapi suatu bentuk negara yang dimaksud, apa pun tujuannya, untuk suatu sarana dan metode tunggal untuk menentukan tujuan itu. *Inti demokrasi adalah pilihan*, dan bukan sesuatu yang dipilih; pilihan antara sejumlah gagasan, dan juga pilihan skema atas mana gagasan-gagasan itu akhirnya disusun. Demokrasi tidak dapat disatukan dengan segala bentuk negara *satu gagasan*, karena esensinya ialah penampungan pluralitas gagasan, dan karena metodenya (yang juga masuk esensinya) ialah menghimpun sejumlah gagasan yang berbeda-beda dengan maksud untuk membandingkan dan menyelesaikan perbedaannya. Kritik demokrasi terhadap negara satu gagasan bukanlah suatu kritik terhadap obyeknya (yang juga bisa merupakan obyek negara demokrasi, atau paling tidak bagian obyeknya): itu adalah suatu kritik terhadap seluruh proses kehidupannya.

Kalimat terakhir itu, "proses kehidupan," menyarankan suatu pembahasan lebih lanjut yang sangat penting dalam teori demokrasi. Salah seorang Uskup Agung Canterbury, Frederic Temple, pernah mengatakan bahwa terdapat dua aliran gagasan politik: yang satu mengatakan bahwa politik adalah untuk memproduksi suatu hasil, atau aliran *argon*; dan yang lain berpendapat bahwa politik adalah bernilai pada dirinya sendiri sebagai suatu proses kegiatan, atau aliran *energeia*. Aliran yang pertama menilai politik dari hasil yang diproduksinya, aliran yang kedua (proses) menilainya atas dasar yang berlainan, dan ia puas dan lebih dari puas kalau proses kehidupan politik masyarakat *menghimbau dan memikat bagi operasinya akal budi dan kemauan para warganya, dan secara demikian membantu dan bahkan merupakan pengembangan kemampuan-kemampuan mereka sebagai pribadi*. Perbedaan yang disarankan di sini berasal dari Aristoteles dan merupakan suatu perbedaan yang adil dan bermakna. Kita biasa memikirkan politik sebagai membuat dan bukan bertindak seolah-olah kegiatan politik kita seluruhnya diarahkan untuk mencapai suatu obyek di luar diri kita, seperti suatu skema tata hukum, atau suatu penyesuaian hubungan ekonomi, atau sesuatu lain yang serupa. Tetapi itu bukanlah seluruhnya atau bahkan bagian yang lebih besar. Sudah barang tentu, dan telah ditegaskan dalam pembahasan kita sejauh ini bahwa negara sebagai suatu perhimpunan legal harus mencapai suatu

gakkan yang mengungkapkan gagasan keadilan. Tetapi ada dua hal lain yang masih harus diperhatikan. Pertama, tujuan terakhir di belakang keadilan, dan oleh sebab itu juga di belakang hukum, ialah *pengembangan kemampuan-kemampuan kepribadian manusia dalam sebanyak mungkin orang yang selalu mungkin*. Itulah hasil final yang harus dicapai oleh negara - atau dibantu oleh negara; karena hasil itu dicapai dalam setiap orang lewat kegiatan internnya sendiri, bahkan kalau ia memerlukan bantuan berupa penyingkiran hambatan-hambatan dan penyediaan peluang-peluang agar hasilnya lebih penuh. Refleksi pertama ini membawa kita ke refleksi yang kedua. Kalau kita beranggapan bahwa di belakang dan di seberang *produksi* hukum oleh negara terdapat suatu proses kegiatan pribadi dan pengembangan pribadi dalam para warganya, kita bisa mengatakan bahwa *produksi itu sendiri harus ditarik ke dalam proses*. Dengan kata lain, kita bisa mengatakan bahwa usaha produktif negara, usaha menetapkan dan mengesahkan undang-undang, harus juga merupakan suatu proses di mana dan lewat mana setiap warga negara didorong menuju perkembangan pribadi, karena ia ditarik untuk ikut serta secara bebas dalam salah satu kegiatan manusiawi sekuler kita yang paling besar.

Refleksi-refleksi ini mengisyaratkan *suatu pembenaran utama kedua* bagi sistem demokrasi. Bukan saja sistem ini dibenarkan, seperti kita lihat di atas, oleh kenyataan bahwa ia membuat negara patuh akan metode diskusi umum dan komposisi gagasan-gagasan yang merupakan metode masyarakat; ia juga dibenarkan oleh kenyataan bahwa ia *membuat negara, dalam proses operasinya sendiri, terarah pada tujuan fundamental yang terletak di belakang operasinya*, tujuan pengembangan dalam tindakan kemampuan-kemampuan pribadi. Inilah pembenaran yang ditegaskan oleh John Stuart Mill dalam karyanya *Considerations on Representative Government*. Dengan mengatakan dalam bab kedua, bahwa "pemerintah adalah sekaligus pengaruh besar yang beraksi atas budi manusia (dalam arti sejauh memancing atau gagal memancing energinya) dan suatu perangkat pengaturan yang diorganisasi untuk bisnis pemerintah" (artinya untuk memproduksi suatu skema tata hukum), ia menekankan arti berdaulat segi yang pertama. Ia sangat merasakan "disiplin praktis yang diperoleh watak" dari tuntutan yang diajukan kepada warga negara untuk mengemban suatu fungsi; ia juga mempunyai perasaan kuat mengenai disiplin intelektual yang juga diperoleh oleh budi, pada waktu warga negara diminta untuk berdiri di atas soal-soal pribadi, dan untuk menerapkan asas-asas dan dalil-dalil yang didasarkan pada gagasan kesejahteraan bersama.

Kalau kita menerima sistem demokrasi sebagai dibenarkan, kita juga harus menerima sistem partai. Partai adalah suatu faktor yang besar dan perlu dalam setiap metode diskusi umum; dan itulah pembenaran permanennya. Suatu

bila kita berbicara tentang sosialisme atau liberalisme atau konservatisme), yang muncul dan beraksi di bidang diskusi umum. Dalam proses perkembangannya, ia menjadi suatu *kelompok orang* yang bersatu untuk membina suatu perangkat gagasan yang terjalin dan koheren semacam itu: sekelompok orang, yang membentuk suatu kelompok sosial dalam bidang masyarakat, yang membicarakan gagasan-gagasan bersama mereka, merumuskannya dalam suatu kebijaksanaan atau program, dan membela program itu dalam diskusi terhadap kelompok-kelompok lain serupa itu dalam bidang sosial yang sama. Akhirnya, dan pada puncak perkembangannya, suatu partai menjadi *suatu organisasi*, dengan pemimpin-pemimpinnya sendiri yang dipercaya, dengan maksud untuk melaksanakan suatu program dengan mendapatkan mayoritas suara rakyat pemilih politik, dan kemudian mengambil tindakan untuk menjadikan pemimpin-pemimpinnya pemerintah politik. Pada tahap-tahap ini, khususnya pada tahap terakhir, partai berfungsi sebagai perantara antara gagasan sosial dan aksi politik; dan inilah suatu sebab mengapa partai adalah suatu faktor yang penting dan perlu dalam sistem demokrasi. Oleh sebab itu kita bisa mengatakan bahwa suatu partai dapat dibatasi sebagai suatu formasi sosial yang: (1) berfungsi sebagai suatu cadangan sosial untuk pengumpulan seperangkat gagasan yang terjalin dan koheren dari bidang masyarakat sukarela; dan (2) berfungsi sebagai suatu saluran politik lewat mana gagasan-gagasan yang dikumpulkan dari bidang itu mengalir dari cadangan sosialnya ke sistem negara dan memutar roda mekanisme politik dalam sistem itu. Dalam arti itu partai melaksanakan jasa memungkinkan masyarakat memasuki negara dan secara demikian membuat tindakan negara selalu dan sepenuhnya tanggap terhadap permainan gagasan sosial. Inilah suatu sebab mengapa kita bisa menyesalkan segala pengaturan legal partai, kecuali kalau pengaturan serupa itu menjadi imperatif atau perlu akibat kekurangan atau kelemahan serius dalam berfungsinya sistem partai. Akibat pengaturan legal adalah suatu transmisi partai, yang berhenti, kalau pengaturan serupa itu diterapkan sebagai suatu organ informal masyarakat yang dengan leluasa menyatakan suatu trend gagasan sosial, dan dengan leluasa berusaha menyalurkan trend itu ke bidang aksi politik, dan menjadi suatu organ formal dan legal perhimpunan hukumnya. Mengatur dengan undang-undang pertemuan organisasi dan menetapkan metodenya menunjuk calon-calon, ada kalanya bisa merupakan suatu "keharusan kejam," tetapi ini se merupakan suatu perubahan berat hubungan yang benar antara negara dan partai. Pengaturan hanya boleh dibuat sebagai suatu obat dalam keadaan putus asa, apabila sistem umum partai-partai dalam aksinya menyalurkan suatu aliran gagasan sosial ke bidang negara menjadi macet akibat manipulasi para manajer partai, dan apabila negara, sebagai agen pembebas, secara demikian diminta untuk membersihkan saluran transmisi dengan menetapkan bahwa pertemuan dan aksi partai-partai harus bebas dari sumbat semacam

Akan tetapi terdapat *syarat-syarat lain yang lebih besar* yang juga harus dipenuhi oleh partai-partai agar bisa melakukan fungsinya dalam suatu sistem demokrasi. *Pertama*, sebagai suatu keharusan *harus ada berbagai partai*. Suatu negara satu partai adalah suatu negara satu gagasan: ia adalah suatu pemalsuan dan bukan suatu pengantaraan gagasan sosial dan proses umum diskusi sosial yang pada hakikatnya harus mencakup sejumlah gagasan yang berbeda-beda. Berdasarkan asas, dan melihat partai sebagai suatu perangkat gagasan yang dianut sekelompok orang dalam proses diskusi sosial dan untuk maksud itu, kita harus menuntut *paling tidak dua partai* sebagai syarat yang perlu bagi segala diskusi; dan kita bahkan bisa menuntut lebih banyak partai, atau suatu sistem multi-partai, kalau itu merupakan pernyataan wajar perbedaan-perbedaan yang dalam kenyataan hadir dalam proses gagasan dan diskusi sosial. Berdasarkan praktek, dan melihat partai, dalam segi lainnya, sebagai suatu organisasi dengan maksud untuk membentuk dan mendukung suatu pemerintah - dan juga suatu oposisi yang akan mengkritik pemerintah dan membuatnya efektif - kita bisa menyambut baik sistem dua partai; tetapi kita juga bisa menyayangkan suatu sistem multi-partai, atas dasar bahwa ia mengubah pembentukan suatu pemerintah menjadi suatu soal koalisi sementara yang berkepentingan, karena ia menjadikan dukungan untuk suatu pemerintah tidak pasti dan tidak koheren. Pertimbangan asas dan pertimbangan praktek secara demikian sepakat untuk menuntut lebih dari satu partai; tetapi tidak sepakat bila soalnya ialah lebih dari dua partai, karena pertimbangan asas bisa mendukung lebih dari dua partai, dan pertimbangan praktek akan mendukung dua dan hanya dua partai. Kita hanya dapat mengatakan bahwa dalam kasus itu pertimbangan asas bisa mengalahkan pertimbangan praktek, dan bila gagasan sosial mengembangkan lebih dari dua aliran pendapat akan diperlukan lebih dari dua partai, biarpun adanya lebih dari dua partai bisa melibatkan koalisi-koalisi dan pemerintah-pemerintah yang pendek usianya. Akan disayangkan kalau *raison de government* dibiarkan mempunyai kata terakhir, dan kalau seluruh proses rasional gagasan sosial dan diskusi sosial ditundukkan pada *raison* itu.

Suatu *syarat kedua* yang harus dipenuhi partai agar dapat melaksanakan fungsinya dalam suatu sistem demokrasi ialah bahwa setiap partai harus merupakan seperangkat gagasan *umum*, yang didukung sekelompok *umum* orang. Suatu partai tidak boleh merupakan seperangkat gagasan khusus mengenai suatu kepentingan tunggal, didukung oleh sekelompok khusus orang yang berkaitan dengan kepentingan itu. Itulah yang dipikirkan oleh Burke ketika ia membatasi suatu partai sebagai sekelompok orang untuk memajukan kepentingan *nasional* atas dasar suatu asas khusus tertentu: maksudnya ialah bahwa semua partai sama-sama harus memikirkan obyek umum yang sama, dan bahwa masing-masing hanya boleh parsial dalam sudut khusus pende-

kadang menyatakan suatu trend gagasan sosial yang cukup luas, dan cukup sepi ing pamrih, untuk membenarkan suatu bentuk pernyataan semacam itu; suatu partai abolisionis, atau bahkan suatu partai prohibisionis, bisa dianggap sebagai partai serupa itu. Di lain pihak, suatu partai satu kepentingan, tersusun dari sekelompok orang yang ber-satu kepentingan, pada hakikatnya tidak bisa merupakan suatu organisasi untuk membentuk dan mendukung suatu pemerintah, atau bahkan untuk membantu membentuk dan mendukung suatu pemerintah; dan suatu partai tidak dapat melaksanakan fungsi penuhnya, sebagai suatu saluran pengantaraan antara masyarakat dan negara, kecuali kalau ia mampu, paling tidak, untuk membantu dalam pembentukan dan mendukung suatu pemerintah.

