

Pemilihan: Arti, Sejarah dan Fungsinya*

W.J.M. MACKENZIE

Pemilihan dapat dipandang sebagai satu prosedur untuk mengumpulkan preferensi-preferensi tertentu. Teori-teori demokrasi liberal memberikan kewibawaan khusus kepada fusi ungkapan-ungkapan preferensi orang-orang lewat prosedur-prosedur yang diakui. Mereka menolak gagasan bahwa pilihan sosial dapat diambil oleh semacam budi kelompok atau entitas antar-pribadi yang dibangun dari orang-orang tetapi jenisnya berbeda dengan mereka. Mereka juga menolak gagasan bahwa pilihan sosial adalah suatu ilusi belaka, yaitu gagasan bahwa apa yang tampak sebagai suatu pilihan antara alternatif-alternatif dalam kenyataan tak lain ialah konsekuensi antar-permainan berbagai kekuatan.

Akan tetapi dalam serangan terhadap ekonomi kesejahteraan,¹ dikatakan bahwa skedul preferensi orang-orang tidak dapat difusikan tanpa paradoks kecuali dengan satu atau dua syarat: melalui bekerjanya pasar atau melalui persetujuan peserta masing-masing dengan keputusan-keputusan kekuasaan yang diakui.

Teori-teori liberal pasti akan menerima gagasan bahwa dalam kasus-kasus tertentu yang harus dibatasi, pilihan sosial diambil atau harus diambil melalui pasaran atau dengan mengandalkan kekuasaan. Akan tetapi teori-teori itu juga mengatakan bahwa ada dan harus ada keputusan-keputusan umum di mana para warga negara secara eksplisit memilih antara alternatif-alternatif arah tindakan pemerintah. Dalam praktek ini hanya dapat dilakukan melalui bentuk-bentuk prosedur yang pada umumnya diterima sebagai mengikat dalam masyarakat politiknya.

*Diambil dari W.J.M. Mackenzie, "Elections: The Functions of Elections," dalam *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York, 1972), Jilid 5, hal. 1-6, oleh Kiri DiPOYUDO.

¹Lihat Kenneth J. Arrow, *Social Choice and Individual Values* (New York, 1963⁴).

Pemungutan suara adalah salah satu prosedur itu tetapi bukan satu-satunya. Adalah relevan mengutip suatu otoritas mengenai praktek Orde Dominikan dalam Abad Pertengahan² bahwa pilihan bisa dilakukan dengan pemungutan suara, persetujuan eksplisit sesudah perundingan, atau "seolah-olah melalui ilham Tuhan." Memang orang menemukan di mana-mana, bahkan dalam masyarakat yang paling maju pun, pilihan melalui tawar-menawar antara fraksi-fraksi dan pilihan lewat aklamasi, dan mungkin juga ada prosedur-prosedur lain. Akan tetapi tampak bahwa dalam masyarakat-masyarakat "liberal" pemungutan suara dipandang sebagai suatu prosedur yang mempunyai kewibawaan khusus dalam kelompok, organisasi, atau negara. Sebaliknya, pemilihan samasekali bukan satu-satunya kesempatan untuk prosedur melalui pemungutan suara. Pemungutan suara atas usul-usul adalah sangat penting di berbagai situasi sosial dan politik, dan menimbulkan masalah-masalah analisa formal yang serupa.³

Pemungutan suara dalam pemilihan nasional mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam demokrasi-demokrasi Barat. Kewibawaannya diperkuat karena prosedur serupa digunakan untuk pilihan sosial di banyak lembaga, besar maupun kecil, pemerintah maupun swasta, serta dalam masyarakat. (Kewibawaannya itu tidak banyak dikurangi oleh adanya paradoks-paradoks formal pemungutan suara, biarpun anomali-anomali ini mempunyai sedikit arti taktis bagi kelompok-kelompok yang mencari kemenangan bagi kepentingan-kepentingan mereka.) Berkat keunggulan ini, sistem pemungutan suara dalam pemilihan kemudian dikirim ke negara-negara di mana prosedur pemungutan suara secara historis tidak mempunyai kewibawaan sosial yang sama seperti di negara-negara Barat: negara-negara blok Soviet di satu pihak dan negara-negara berkembang di lain pihak. Sebagai akibatnya bisa muncul situasi-situasi di mana prosedurnya ada tetapi unsur pilihannya tidak.

DEFINISI PEMILIHAN

Dengan demikian tidaklah selalu mudah menjawab pertanyaan "Apakah makna suatu pemilihan yang *sejati-sejati*, yang kiranya berguna untuk mencoba membuat suatu definisi formal." Uraian berikut ini didasarkan atas pemakaian istilah-istilah politik di Inggris dan boleh jadi tidak berlaku secara umum, tetapi akan bisa menunjukkan hal-hal penting untuk diskusi.

Pertama-tama orang menuntut konsep kedudukan-kedudukan atau peranan-peranan (jabatan-jabatan) yang memberikan kekuasaan dan kewajiban tertentu dalam suatu organisasi. Orang-orang bisa ditunjuk untuk

²Lihat Georgina R. Galbraith, *The Constitution of the Dominican Order: 1216-1360* (Manchester, 1925).

³Lihat Duncan Black, *The Theory of Committees and Elections* (Cambridge, 1958).

memangku jabatan melalui pilihan atau suatu cara yang terlepas dari pilihan, seperti suatu peraturan pewarisan, atau senioritas, atau ujian teratur melalui kompetisi. *Kedua*, diperlukan suatu konsep umum, seperti "memilih seorang untuk suatu pekerjaan" atau mungkin "memutuskan di antara calon-calon untuk suatu pekerjaan." Dalam konsep ini, orang harus membedakan antara "memilih," "menunjuk" dan "memilih sebagai sesama anggota" (ko-opsi) seorang. Dalam bahasa Inggris masing-masing kata mempunyai nada evaluasi politik. "Pemilihan," asal bebas, adalah demokratis dan oleh sebab itu baik, tetapi hanya untuk kedudukan-kedudukan tertentu. "Penunjukan" dipandang sebagai "patronase" yang biasanya menambah patronnya, kecuali kalau ia dipagari peraturan-peraturan yang merumuskan bidang calon-calon yang berkualifikasi. "Pemilihan sebagai sesama anggota" berbau oligarki, pengabdian kelompok penguasa, kecuali kalau ia diatur secara serupa itu.

Atas dasar ini pemilihan dapat dibatasi sebagai suatu bentuk prosedur, yang diakui oleh peraturan-peraturan organisasi, di mana semua atau sementara anggota organisasi memilih sejumlah orang yang lebih kecil atau satu orang untuk memegang jabatan kekuasaan dalam organisasi.

Definisi ini mengemukakan beberapa hal. *Pertama*, ia berusaha mencakup baik prosedur formal maupun arti sosialnya, baik peraturan-peraturan maupun pilihannya. Secara ideal, kedua unsur itu harus ada dalam pemilihan. Menandai kertas pemilihan dan memasukkannya dalam kotak pemungutan suara bukanlah "memilih" kecuali kalau aktor-nya "memilih" dalam arti yang penting secara sosial. Tetapi suatu pilihan juga bukan suatu "suara dalam suatu pemilihan" kecuali kalau pemilih menyesuaikan diri dengan prosedur legal yang ditetapkan. J.L. Austin mengemukakan hal yang sama (1961, 1962) ketika ia berkata bahwa "Saya memberikan suara saya kepada Tuan A," bukanlah suatu pernyataan tetapi suatu tindakan verbal atau ungkapan performatif dan bahwa tindakan yang sama dapat dilakukan tanpa kata-kata di mana ini merupakan prosedur yang tepat.⁴ Namun boleh jadi ada baiknya menggunakan kata "pemilihan" untuk sesuatu yang tidak selengkap itu; misalnya di mana prosedur dianut tetapi tiada pilihan, atau di mana terdapat unsur pilihan yang penting tanpa menganut prosedur yang diakui oleh masyarakat.⁵

Kedua, di sini dipilih dengan sengaja kata "organisasi" yang pengertiannya agak longgar. Kata "pemilihan" bukan saja digunakan untuk pemilihan-pemilihan "negara," untuk suatu hirarki lembaga-lembaga negara. Bahkan dapat dikatakan, bahwa pemilihan-pemilihan negara hanya efektif di mana

⁴J.L. Austin, "Performative Utterances," dalam John J. Austin, *Philosophical Papers* (Oxford University Press, 1961), hal. 220-239.

⁵Lihat B. Akzin, "Election and Appointment," dalam *American Political Science Review* 54, hal. 705-713.

prosedur pemilihan dipandang sebagai prosedur biasa dalam masyarakat dan oleh sebab itu dituangkan dalam peraturan-peraturan segala macam lembaga non-pemerintah, seperti perusahaan bisnis, serikat buruh, gereja bebas, klub olah raga dan lain sebagainya. Juga tidak tepat mengganti "suatu organisasi" dengan "suatu masyarakat." Ini bisa berarti bahwa seorang pemilih hanya bisa memilih dalam masyarakatnya, sedangkan keanggotaan banyak organisasi yang tumpang-tindih merupakan ciri masyarakat-masyarakat kompleks, dan satu orang bisa memilih dalam berbagai kedudukan dan di bawah bermacam-macam sistem peraturan.

Ketiga, dua kalimat dalam definisi -- "peraturan-peraturan organisasi" dan "anggota-anggota organisasi memilih" -- menunjuk pada masalah-masalah konseptual fundamental dalam ilmu sosial. Yang perlu dikatakan di sini ialah bahwa bahasa biasa mengenai pemilihan menyebutkan adanya orang-orang yang bertindak dalam sistem-sistem norma etis dan prosedur legal. Orang bisa menolak bahasa ini, seperti akan terjadi kalau determinisme ekonomi diterapkan secara ketat dalam ilmu sosial. Studi-studi semacam itu mungkin mempunyai nilai meramal yang besar sehubungan dengan perilaku dalam pemilihan, tetapi tidak akan menjawab sementara pertanyaan fundamental mengenai apa yang dalam anggapan orang-orang mereka lakukan bila ikut dalam pemilihan.

Keempat, kata "jabatan" berarti suatu kedudukan yang ditetapkan oleh sistem peraturan yang sama yang menetapkan prosedur pemilihan. Masalah umumnya ialah bahwa dalam semua masyarakat sosial orang-orang sedikit banyak harus dikaitkan dengan jabatan; pemilihan adalah salah satu prosedur yang digunakan untuk menjamin pergantian legal dalam jabatan dalam berbagai organisasi dan masyarakat.

Kelima, akhirnya harus dibedakan antara pemilihan dan penunjukan atau ko-opsi. Di sini terdapat ketidakjelasan pemakaian. Misalnya, orang-orang suatu dewan akan menggunakan kata "memilih" untuk pemilihan seorang master dan pemilihan seorang rekan junior; para kritisi sistem dewan bisa menerima pemakaian yang pertama tetapi akan melukiskan yang terakhir itu sebagai "ko-opsi." Dari ketidakjelasan ini dapat ditarik keuntungan politik di berbagai tingkat debat politik; paling tidak di Inggris "pemilihan" adalah suatu kata baik, "patronase" suatu kata buruk, dan "ko-opsi" di antara keduanya. Pemakaian ini mengisyaratkan pembedaan-pembedaan berikut:

- a. dalam suatu pemilihan para pemilih adalah suatu badan yang relatif banyak anggotanya. Pilihan oleh seorang pemberi suara sudah barang tentu adalah suatu penunjukan. Tetapi berapa pemilih diperlukan untuk melakukannya suatu pemilihan?;
- b. ada soal proporsi maupun jumlah mutlak. Kalau sepuluh pemilih memberikan suara untuk mengisi satu jabatan, orang bisa menyebutnya suatu pemilihan; tetapi kalau mereka harus mengisi 100 jabatan, orang cende-

- rung untuk menyebutnya penunjukan (atau bahkan patronase). Tetapi sekali lagi, tiada pemisahan tajam;
- c. terdapat soal hubungan antara para pemilih dan jabatan yang harus diisi. Seorang yang diko-opsi akan menjadi seorang rekan; seorang yang ditunjuk seorang bawahan, biarpun ia bisa mempunyai kekuasaan kebijaksanaan yang besar; seorang yang dipilih akan memegang jabatan kekuasaan, yang bisa meliputi kekuasaan atas mereka yang memilih;
 - d. bisa dikatakan bahwa dalam memilih para pemilih bertindak secara merdeka satu sama lain dan bergerak sedikit banyak pada waktu yang sama, sedangkan suatu lembaga penunjuk bertindak dengan berkonsultasi, dan setiap anggota ikut dalam pertimbangan dan pada gilirannya menyatakan pandangannya sampai dicapai suatu kesimpulan.⁶ Ini merupakan suatu masalah yang sangat penting dalam studi tentang perkembangan politik, tetapi rupanya terdapat perbedaan antara para pemilih dan dewan, bukan antara pemilihan dan penunjukan. Prosedur berembug dalam dewan sangat tersebar luas dalam masyarakat manusia di segala tingkat perkembangan; dalam keadaan tertentu (yang belum pernah diselidiki secara serius) mekanisme pemungutan suara digunakan untuk menyelesaikan soal-soal. Tetapi pemilihan tidak mesti berarti pemungutan suara; dalam masyarakat-masyarakat tertentu prosedur pemilihan adalah dalam dewan, di lain-lain masyarakat melalui aklamasi, dan di lain-lain lagi melalui pemilihan.

PERKEMBANGAN SEJARAH PEMILIHAN

Pemilihan untuk pertama kalinya mengambil tempat yang penting dalam negara-negara kota Yunani dalam abad ke-5 dan ke-6 Sebelum Masehi. Belum ada studi sistematis mengenai pemilihan dalam masyarakat-masyarakat yang independen dari tradisi Barat ini; memang, bekas-bekasnya ditemukan di lain-lain tempat, tetapi di lain-lain masyarakat pemilihan rupanya tidak memainkan peranan yang penting. Dalam pembahasan berikut ini diasumsikan bahwa prosedur-prosedur pemilihan bisa dipelajari secara historis dari sudut penyebaran (difusi) suatu pola sosial dari satu sumber tunggal dan modifikasi-modifikasinya dalam banyak macam situasi. Lebih lanjut diasumsikan bahwa prosedur-prosedur itu secara fungsional memenuhi kebutuhan-kebutuhan sosial umum tertentu, yang khususnya menonjol dalam masyarakat-masyarakat yang melek huruf, teknologis dan mobilitasnya tinggi; dan oleh sebab itu secara berkala muncul kembali, setelah mengalami kemunduran-kemunduran, dalam bentuk-bentuk baru di pojok-pojok baru masyarakat Barat. Akhirnya diasumsikan bahwa di mana prosedur-prosedur itu meme-

⁶*Ibid.*

nuhi kebutuhan-kebutuhan sosial, ia bisa dipertahankan sebagai bentuk-bentuk tetapi diisi dengan isi baru.

Jaman Pahlawan Yunani

Syair-syair Homerus mengungkapkan keadaan masyarakat di mana pemerintahan dilakukan oleh raja-raja yang kedudukannya sangat berbeda dengan kedudukan "despot-despot Timur" peradaban lembah sungai dengan mana mereka menjalin hubungan. Bukti cerita-cerita mitologis dan epis sulit digunakan, tetapi mengisyaratkan suatu situasi yang secara kasar sejalan dengan kasus-kasus yang ditemukan dalam masyarakat-masyarakat Afrika yang mobil di mana raja, biarpun berasal dari silsilah kerajaan, muncul sebagai pemimpin melalui suatu proses yang bisa mencakup kompetisi, pemilihan oleh dewan, dan aklamasi oleh rakyat. Jelas pemimpin koalisi perang, Agamemnon, mencapai kedudukan terkemukanya di antara raja-raja lain melalui proses serupa itu. Analogi dapat ditarik dari cerita Tacitus mengenai bangsa Jerman dan dari dunia epis bangsa-bangsa Teuton, Skandinavia dan Icelandia.

Demokrasi-demokrasi Yunani

Periode epis mobilitas suku-suku disusul periode pertanian petani yang diperlunak oleh kegiatan perdagangan yang meningkat dan emigrasi ke koloni-koloni di seberang laut. Dari situasi ini muncul persaingan antara bangsawan dan rakyat, yang mempengaruhi gagasan-gagasan dan praktek Yunani mengenai pranata-pranata politik hampir di mana-mana. Di mana persaingan ini intens, pemilihan-pemilihan Yunani mengambil bentuk-bentuk baru, melalui kemenangan total rakyat atau usaha-usaha kompromi.

Yang pertama-tama kita perhatikan bukanlah pemungutan suara mengenai tindakan-tindakan di majelis rakyat tetapi pilihan orang-orang untuk mengisi jabatan-jabatan kekuasaan. Dua hal penting secara umum. *Pertama*, dalam pemungutan suara mengenai usul-usul dalam majelis warga negara peraturannya rupanya ialah pemungutan suara individual dengan mengangkat tangan (*cheirotonein*). Juga digunakan pemungutan suara secara tertulis (dalam prosedur *ostrasisme* atau pengasingan) dan dengan krikil (*psephoi*). Kadang-kadang terdapat seorang pemimpin majelis yang menempati kedudukan informalnya berkat dukungan mayoritas yang cukup stabil (misalnya *Pericles*, *Cleon* dan *Demostenes*). Tetapi para pemegang jabatan-jabatan tertentu yang diakui secara legal (khususnya arkon dan jenderal) dipilih oleh konstituensi-konstituensi non-lokal yang dikenal sebagai suku-suku (*phulai*), yang menurut perkiraan dengan sengaja dibentuk untuk melintasi perbedaan-

perbedaan kepentingan di Atika. Jumlah pemilih dalam suku masing-masing banyak berbeda.

Kedua, asas pemilihan diterima dengan sedikit keengganan dalam teori demokrasi Athene; ia melanggar asas persamaan antara warga negara, dan berbahaya karena membuka jalan ke kekuasaan bagi orang-orang yang ambisius, atraktif dan terdidik dari keluarga-keluarga tua (misalnya Alcibiades) maupun orang-orang ambisius dari kalangan rakyat yang bersedia untuk mengabadikan kemenangan pemilihan mereka dengan kekerasan (pola umum tirani Yunani). Asas ortodoksnya ialah bahwa para warga negara harus memegang jabatan kekuasaan secara bergiliran dan urutan-urutannya ditetapkan lewat undian; ini adalah praktek Dewan 500 dan komite-komite bulanan, yang mempertahankan kontinuitas kekuasaan atas bisnis pemerintah, dan juga untuk seleksi juri (cara pemungutan suara untuk juri dilukiskan secara terinci oleh Aristoteles, *Politeia athenaion*, Bab 63-66). Pranata-pranata serupa adalah umum dalam awal praktek Inggris dan Amerika, dan giliran dalam jabatan masih cukup biasa dalam masyarakat-masyarakat sukarela yang kecil. Tetapi tiada diskusi modern mengenai kaitan antara asas giliran dalam jabatan dan asas pemilihan dengan pemungutan suara. Tetapi pantas dicatat, bahwa pada umumnya orang-orang Athene menggunakan pemungutan suara untuk pemilihan bagi jabatan-jabatan yang memerlukan keahlian khusus, seperti pimpinan militer, sedangkan di negara-negara Barat pemungutan suara kini digunakan untuk mengisi jabatan-jabatan perwakilan, untuk mana orang-orang Athene menggunakan undian; jabatan-jabatan yang memerlukan keahlian khusus ini umumnya diisi melalui pengangkatan dari kalangan yang ditentukan oleh kualifikasi-kualifikasi profesional tertentu.

Republik Romawi

Bahkan di bawah republik rakyat Roma tidak pernah menerima asas "satu orang satu suara." Keputusan dalam perundang-undangan dan dalam pilihan pejabat-pejabat utama adalah melalui pluralitas "centuries" dan oleh pluralitas suku: dalam masing-masing konstituensi ini berlaku satu orang satu suara, tetapi satuan-satuan itu berbeda besarnya. Adalah penting secara taktis bahwa masing-masing mempunyai basis lokal, tetapi lokalitas tidak menentukan komposisi mereka.

Gereja Abad Pertengahan

Tradisi pemilihan kuno dipertahankan dalam gereja dan bukan dalam negara. Ia berlangsung terus dalam Gereja Katolik, tetapi gereja-gereja nasional dan non-konformis juga mengembangkan penggunaan pemilihan

sebagai basis suatu klaim yang sah untuk memegang jabatan. (Adalah suatu keinsidensi menarik bahwa "pemilihan" dalam teologi Protestan mempunyai arti lain: arti pemberian rahmat spiritual kepada pilihan Tuhan.)

Tradisi yang paling kuno dan berlanjut adalah tradisi pemilihan pembesar (paus, uskup, dekan, prior dan sebagainya) oleh suatu dewan pemilih yang terdiri atas mereka yang mempunyai pangkat langsung di bawahnya. Sampai batas tertentu, prosedurnya adalah "deliberatif," dan menjurus pada suatu kesimpulan oleh "perasaan pertemuan." Tetapi juga terdapat peraturan-peraturan kuno yang kompleks mengenai prosedur pemungutan suara. Hak-hak pemilihan ini dipertahankan, secara kuat tetapi tidak selalu berhasil, terhadap usaha-usaha hirarkis dan sekuler untuk menggantinya dengan pengangkatan.

Terdapat suatu aliran bawah (hampir dengan nada Athene) yang menekankan hak-hak pilih banyak orang lawan sedikit orang. Dalam Gereja Presbyterian, umat akan mempertahankan kedudukan para sesepuh dalam menunjuk seorang pendeta sejauh kedudukan itu diancam oleh patron awam, tetapi menuntut hak untuk mengukuhkan atau menolak putusan para sesepuh. Para pembelot kadang-kadang menerima kekuasaan seorang pemimpin karismatis, tetapi sering cenderung untuk memperjuangkan persamaan kedaulatan semua orang beriman, yang bisa ditunjukkan dengan pemilihan atau giliran dalam jabatan.

Feodalisme

Kedudukan kaisar, raja atau tuan feodal rupanya dibatasi oleh hukum dan kebiasaan dan sampai batas-batas tertentu juga dibatasi oleh persetujuan para vasalnya.

Hubungan antara raja dan tuan dan antara tuan dan orang biasa pada prinsipnya adalah hubungan persetujuan yang menghasilkan kewajiban timbal-balik yang mengikat. Si vasal memilih untuk menyampaikan sembah, tuannya memilih untuk menerimanya atau tidak. Situasi sosialnya sangat membatasi penerapan asas-asas persetujuan dan pemilihan dalam praktek; tetapi gagasan hak suksesi dalam jabatan yang mengikat muncul pelan-pelan, bersamaan dengan tumbuhnya gagasan milik pribadi yang bisa diwariskan.

Dalam prinsipnya, raja adalah merdeka sejauh ia bisa "hidup atas kakinya sendiri." Tetapi ini adalah suatu kemerdekaan terbatas dalam suatu periode perubahan yang cukup cepat, dan dalam banyak kasus batas-batasnya tidak jelas. Oleh sebab itu diperlukan konsultasi, mula-mula dengan suatu dewan feodal, kemudian dengan majelis yang "mewakili" orang-orang lain di samping vasal-vasal. Majelis-majelis ini menjadi dasar tradisi parlementer di

Eropa. Terkandung di dalamnya dua asas yang belum seluruhnya usang.

- a. perwakilan terpisah "estate" yang bisa tidak cukup banyak; misalnya lord-lord besar, ulama besar, lord-lord yang lebih kecil, ulama yang lebih rendah, burger dan petani;
- b. perwakilan komunitas-komunitas lokal tetapi bukan perorangan. Kasus klasiknya adalah Majelis Rendah (House of Commons) Inggris, yang didasarkan atas 2 wakil dari setiap daerah. Selain orang-orang besar kerajaan, "satuan-satuan yang diperhitungkan" dalam pemerintah adalah *shire* dan *burgh*, bukan perorangan. Pilihan wakil-wakil oleh komunitas-komunitas adalah soal masing-masing komunitas, dalam rangka hukum umum negara. Dengan demikian pemilihan-pemilihan menempatkan dirinya dalam pemerintah nasional tetapi tanpa penetapan prosedur pemilihan secara nasional.

Abad ke-17 dan ke-18

Di kebanyakan negeri Eropa majelis-majelis "estates" digeser oleh kerajaan-kerajaan yang otokratis dan melakukan modernisasi. Untuk penyebaran pemilihan satu-satunya yang masih bertahan dan penting adalah Inggris (parlemen-parlemen Skotlandia dan Swedia bertahan tetapi tidak mempunyai pengaruh di lain-lain negara) dan dalam majelis-majelis kolonial menurut model Inggris. Dalam perjuangan survival, asas-asas dasar persetujuan, hak pilih dan perwakilan tertentu diciptakan; biarpun dalam praktek tidak pernah diterapkan secara lengkap, asas-asas ini diakui sebagai landasan ideologi suatu sistem pemilihan demokratis. Pernyataan-pernyataan klasiknya dikeluarkan oleh pemimpin-pemimpin rakyat Inggris pada tahun 1640-an dan 1650-an: bahasa mereka mengingatkan kita pada jemaat-jemaat non-konformis dan demokrasi Athene. Secara singkat dasarnya ialah bahwa semua pemerintah mendapat kekuasaan mereka berkat persetujuan rakyat yang diperintah dan bahwa dalam banyak masyarakat persetujuan itu bisa dinyatakan oleh wakil-wakil yang dipilih secara bebas atas dasar hak pilih dewasa yang universal.

Asasnya mudah dikembangkan dalam bentuk kelembagaan, misalnya melalui perluasan hak pilih, penyamaan konstituensi-konstituensi, perwakilan proporsional, penghapusan intimidasi dan korupsi, dan sebagainya. Pengembangan ini pada gilirannya menjurus pada situasi-situasi politik yang melukiskan ketidakjelasan dalam asas itu; misalnya sehubungan dengan hubungan antara yang dipilih dan yang memilih, adakah perbedaan antara seorang "wakil" dan seorang "delegat."⁷

⁷Lihat Alfred de Grazia, "Representation: Theory," dalam *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, Jilid 13, hal. 461-465.

Partai-partai dalam pemilihan

Yang jauh paling penting dari masalah-masalah baru ini adalah partai-partai sebagai perantara antara pemilih dan majelis. Pengakuan jelas situasi ini untuk pertama kalinya terjadi dalam pemilihan presiden Amerika, tetapi dengan cepat menjadi perluasan hak pilih di negara-negara besar abad ke-19. Bagian seperempat terakhir abad itu partai-partai dan pemilihan menjadi interdependen. Partai-partai pemilihan bukan terbatas pada politik nasional; serikat-serikat buruh dan koperasi-koperasi besar merupakan contoh yang jelas. Tetapi pemilihan nasional sejak itu hanya dapat dimengerti dari sudut partai-partai; asas-asas tradisionalnya menuntut pemeriksaan prosedur dalam partai-partai karena partai-partai ini menguasai tahap pertama pemilihan nasional.⁸

Demokrasi Plebisit dan Pemilihan "Tidak Bebas"

Menonjolnya partai-partai mendatangkan suatu perubahan dalam watak pemilihan nasional, bahkan di negara-negara di mana prosedur pemilihan secara terus-menerus digunakan pada tingkat sub-nasional. Pilihan seorang untuk memegang jabatan sebagai seorang anggota majelis digeser oleh suatu pemungutan suara nasional antara berbagai paket yang terdiri atas kepemimpinan, partai dan program. Pemilihan adalah suatu pilihan pemerintah atau rezim, dan prosedur pemungutan suara biasanya "menanggung tekanan-tekanan baru." Dalam demokrasi-demokrasi yang stabil tekanan-tekanan itu diperlunak karena terdapat pengertian mengenai perbedaan antara struktur pemerintah (pemerintah) dan pemerintah yang berkuasa (rezim), dan yang pertama tidak dipersalahkan oleh para pemilih. Tetapi di mana tidak ada perbedaan itu tekanan-tekanannya bisa terlalu besar untuk ditanggung oleh sistem prosedural pilihannya, dan unsur pilihan disingkirkan (atau sangat dikurangi) dengan berbagai mekanisme. Yang paling tua adalah demokrasi plebisiter, yang berasal dari jaman Napoleon I, dan pelaksanaan pengaruh atas pemilihan oleh pejabat-pejabat pemerintah yang berkuasa, tanpa pelanggaran legalitas secara jelas. Kegilaan atas kecenderungan ini tampak dalam pemilihan seperti terjadi di Jerman Timur di mana dicatat 99,9% suara untuk pemerintah yang berkuasa. Hanya penipuan atau tekanan atau keduanya yang bisa mendatangkan hasil serupa itu. Tetapi kenyataan bahwa pemerintah merasa perlunya pemilihan rupanya mengungkapkannya sangat kuatnya tradisi bahwa pemilihan memberikan legitimasi.⁹

⁸Lihat Joseph A. Schlesinger, "Parties, Political: Party Units," dalam *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, Jilid 11, hal. 428-435.

⁹Lihat Giovanni Sartori, "Democracy," dalam *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, Jilid 4, hal. 112-120.

FUNGSI-FUNGSI PEMILIHAN

Ikhtisar sejarah ini menunjukkan bahwa penggunaan prosedur pemilihan adalah sebagai suatu sarana legitimasi penunjukan seorang untuk suatu jabatan kekuasaan yang persisten dan dapat disesuaikan. Bisa dikatakan bahwa prosedur pemilihan secara fungsional adalah analog dengan prosedur dalam upacara perkawinan: "Apakah anda menerima pria (atau wanita) ini sebagai suami (atau istri) anda yang sah?" "Saya."¹⁰ Saat "Saya" diucapkan secara psikologis bukanlah saat pilihan atau keputusan -- itu terjadi lebih dahulu; ia adalah saat preferensi individual menjadi suatu komitmen sosial. Kata-kata dan tindakan-tindakannya adalah "performatif"; kalau diucapkan dan dilakukan secara tepat, semuanya itu menghasilkan suatu hubungan sosial baru yang mengikat.

Tindakan-tindakan serupa itu dikaitkan dengan upacara yang melandasi multi hubungan yang mengikat mereka dengan suatu sistem kompleks perilaku dan keyakinan. Untuk meneruskan analoginya dengan upacara perkawinan, bisa ada upacara yang berlebihan di samping upacara yang sederhana -- tetapi bahkan dalam perkawinan di catatan sipil dalam suatu masyarakat sekuler yang maju terdapat unsur-unsur upacara tertentu. Hal yang sama terdapat dalam upacara pemilihan -- misalnya pemilihan seorang paus dan pemilihan seorang direktur suatu perusahaan industri; tetapi dalam kedua kasus itu ada suatu prosedur yang mempunyai akibat yang mengikat kalau dianut secara tepat.

Dengan demikian orang bisa menamakan pemilihan pada umumnya sebagai suatu "upacara pilihan"; watak mengikat pemilihan itu berasal dari partisipasi seorang sebagai pemilih dalam suatu tindakan sosial, dan kekuasaan sah secara demikian diserahkan kepada orang yang dipilih. Tetapi generalisasi serupa itu hanya sedikit mengatakan tentang kedudukan pemilihan dalam suatu masyarakat tertentu.

Orang-orang mengalami bermacam-macam pemilihan untuk menduduki berbagai jabatan di berbagai masyarakat. Sketsa sejarah di atas itu hanya mencatat sedikit kasus, tetapi boleh jadi cukup untuk menunjukkan bahwa adalah gegabah berbicara mengenai satu-satunya fungsi pemilihan. Ini bisa dilukiskan oleh kasus Inggris. Suatu pemilihan umum Inggris memilih suatu partai yang berkuasa dan secara demikian suatu pemerintah. Tetapi (di satu pihak) pemerintah itu, biarpun berkuasa, tidak memiliki monopoli kekuasaan sah dalam sistem politiknya. Kekuasaan ini dibagi dengan lainnya -- mereka yang mempunyai kualifikasi profesional berkat pendidikan dan pengalaman, pemimpin-pemimpin kepentingan-kepentingan yang diorganisasi, mereka yang mempunyai bermacam-macam milik dan seterusnya. Di lain pihak sistem

¹⁰Lihat John L. Austin, *loc. cit.*

pemilihan itu melayani banyak fungsi lain di samping memilih suatu pemerintahan; organisasi partai yang didasarkan atasnya berfungsi sebagai suatu pasar dan pemadu kepentingan, suatu tangga bagi karier politik pejabat-pejabat nasional maupun lokal, suatu forum diskusi nasional dan seterusnya. Tetapi adalah salah untuk langsung mengasumsikan bahwa fungsi-fungsi yang sama dilayani oleh pemilihan di Athene kuno atau dalam gereja Abad Pertengahan atau bahkan dalam masyarakat-masyarakat industri lain dewasa ini.

Argumen mengenai bobot berbagai sistem pemilihan umumnya didasarkan atas penilaian efisiensinya sehubungan dengan satu atau lebih banyak fungsinya yang mungkin. Literatur politik Inggris abad ke-19 dan ke-20 memuat sejumlah besar argumen serupa itu; dan ini ditambah dalam proses dekolonisasi karena pemilihan bebas dianggap sebagai suatu langkah yang perlu untuk menuju kemerdekaan di kebanyakan negeri jajahan Inggris. Dengan demikian proses itu merupakan tempat ujian bagi teori-teori mengenai sifat argumen politik, dan khususnya mengenai hubungan antara ideologi dan rasionalitas di satu pihak dan kepentingan diri di lain pihak.

A. H. Borch (1964) menunjukkan bagaimana debat kontemporer mengenai pemilihan di Inggris menarik argumen-argumen dari berbagai tahap sejarah, suatu ramuan yang bisa dibenarkan secara logis hanya kalau orang mengasumsikan bahwa pemilihan di Inggris melayani banyak fungsi yang tidak mesti dapat dipadukan satu sama lain.¹¹ Kalau orang harus mendasarkan pembealaan pemilihan atas satu dalil tunggal, itu adalah jelas dalil Revolusi Puritan: "Tiada hukum yang dalam keketatan dan kekuatan keadilan mengikat seorang pun yang sekalipun dibuat oleh mereka yang disetujuinya." Dalil-dalil yang sejalan dapat diketemukan di banyak kebudayaan politik lainnya. Doktrin atau ideologi itu adalah salah satu kekuatan yang besar dan berlanjut: tetapi ia tetap kosong sampai diungkapkan dalam pranata-pranata dan kepentingan-kepentingan, dan kesederhanaannya kemudian ditutupi dan dipersulit oleh argumen-argumen yang diambil dari lain-lain aliran doktrin politik.

Belum pernah ada studi umum mengenai pemilihan sebagai suatu unsur dalam legitimasi kekuasaan. Studi semacam itu akan membawa kesulitan-kesulitan besar. Bisa diduga dengan aman bahwa di mana pemilihan merupakan suatu unsur dalam menentukan kekuasaan dalam masyarakat-masyarakat yang lebih sederhana ia terjalin dengan lain-lain faktor seperti senioritas, silsilah dan kenaikan pribadi. Mengisolasi satu faktor akan memalsukan situasi. Dalam masyarakat-masyarakat yang kompleks pemilihan tampak dalam banyak konteks yang berbeda-beda, privat maupun umum, dan prosedur pemilihan sering bertahan sebagai suatu upacara biarpun unsur pilihan tiada;

¹¹Lihat Anthony H. Birch, *Representative and Responsible Government* (Cambridge University Press, 1964).

sehingga sulit, mungkin tidak bijaksana, untuk memandang bentuk-bentuk prosedur pemilihan sebagai suatu petunjuk untuk mengupas kompleksitas suatu struktur politik yang modern.

Namun akan bernilai kalau bisa diadakan studi-studi perintis mengenai tempat pemilihan dalam satu atau dua kasus masyarakat-masyarakat yang sederhana maupun kompleks. Baru sedikit studi dilakukan mengenai legitimasi kekuasaan dalam masyarakat-masyarakat kontemporer; kemungkinan besar peranan yang dimainkan pemilihan adalah relatif kecil bahkan dalam demokrasi-demokrasi yang sudah mapan, kalau pemilihan dibahas secara terpisah sebagai suatu faktor tunggal. Suatu usaha untuk mengisolasi faktor ini dengan demikian bisa macet, tetapi hampir pasti akan mempertajam persepsi kita mengenai masalahnya yang maha penting dalam ilmu politik dan kini dapat dicapai dengan penelitian empiris.