



DAU LAT RAK YAT

FAHRI



HAMZAH

DAULAT RAKYAT: Tentang Reformasi Parlemen dan Pelembagaan Demokrasi

Fahri Hamzah

**SEKRETARIAT JENDERAL DAN BADAN KEAHLIAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAK REPUBLIK INDONESIA
2019**

FAHRI HAMZAH

**DAULAT RAKYAT
TENTANG REFORMASI PARLEMEN DAN
PELEMBAGAAN DEMOKRASI**

Hak Cipta Dilindungi Undang-undang
All rights reserved

Perpustakaan Nasional
Katalog Dalam Terbitan (KDT)
xii + 228 hlm.,; 14 x 21 cm

ISBN 978-623-91598-1-8
Cetakan Pertama, September 2019

Penulis

Fahri Hamzah

Ide Sampul

Endy Kurniawan

Desain Sampul

Noorrahman Hartono

Tata Letak

Dito Sugito

Diterbitkan oleh:

SEKRETARIAT JENDERAL DAN BADAN KEAHLIAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
Jl. Jenderal Gatot Subroto, Senayan, Jakarta Pusat 10270
Tlp. 021—571 5697 Faks. 021—571 5421
Surel: bag_penerbitan@dpr.go.id



KATA PENGANTAR

HAKIKAT demokrasi adalah keseimbangan. Beserta upaya-upaya untuk mewujudkannya. Demokrasi membawa relasi kelembagaan dan relasi kemanusiaan pada kondisi normal belaka. Karena itulah hakikat individu manusia yang menjadi tema pembelaan demokrasi. Secara agregat manusia terdistribusi secara normal. Baik intelektualitasnya, kebaikan personalnya, maupun kekuatan fisiknya dan sebagainya. Secara rata-rata baik. Dengan sedikit yang unggul, dan sedikit pula yang lemah.

Ketika ada satu institusi demokrasi yang memiliki kekuasaan berlebih. Maka perjuangan demokrasi adalah bagaimana menghadirkan institusi lain yang mampu mengimbangi. Atau mampu mengontrolnya. Ketika institusi pe-nyeimbang berubah menjadi lebih kuat, maka dibutuhkan mekanisme lain dalam kerangka sistem untuk mengembalikan pada keseimbangan kekuatan. Demikian seterusnya.

Upaya mewujudkan keseimbangan, baik secara kelembagaan atau kemanusiaan, adalah cerita tentang perjuangan manusia itu sendiri. Ketika manusia memiliki kesadaran bahwa yang paling berharga adalah individualitasnya, sejak itu perjuangan untuk memberikan pengakuan setara pada siapapun individu dimulai. Membangun kesetaraan adalah tema abadi dari sejarah demokrasi. Kesetaraan bagi warga negara tanpa memperhatikan kepemilikan harta. Bagi kelompok berkulit berbeda. Bagi wanita. Bagi kelompok minoritas lainnya. Dan seterusnya.

Reformasi parlemen adalah upaya membangun keseimbangan kelembagaan. Saat ini reformasi parlemen adalah isu yang semakin berkembang di berbagai belahan dunia.

Reformasi parlemen adalah upaya memperbaiki diri dan memperkuat kelembagaan agar dapat menjalankan wewenangnya secara benar. Kemampuan untuk melakukan pengawasan atas eksekutif adalah salah satu fungsi kunci untuk menjaga kesinambungan demokrasi.

Fakta yang berkembang dalam beberapa tahun terakhir, adalah terpilihnya pucuk pimpinan eksekutif yang berwatak anti demokrasi. Mereka menyusup dalam sistem, kemudian membunuh demokrasi itu sendiri. Baik secara perlahan maupun secepat kilat. Baik secara

terang-terangan maupun sembunyi-sembunyi. Melalui langkah yang dilakukan secara sadar dengan menawarkan kesejahteraan semu, sembari merampas kebebasan dan kemerdekaan berpikir.

Reformasi parlemen menjadi semakin bermakna, ketika masyarakat menjadi semakin terbuka dan aktif berpartisipasi. Parlemen harus memiliki daya tampung aspirasi masyarakat dengan kapasitas yang terus membesar. Parlemen juga perlu “mengundang” warga negara untuk melakukan pengawasan atas kinerja anggotanya. Pada aspek ini teknologi dapat berperan secara nyata. Kinerja anggota parlemen yang optimal akan membantu warga negara untuk mendapatkan haknya secara wajar dari eksekutif.

Reformasi parlemen yang dilaksanakan secara tepat, akan menjaga demokrasi itu sendiri dari berbagai kemungkinan penyimpangan oleh pihak eksekutif maupun lembaga lainnya. Adalah tugas parlemen untuk menjaga agar pendulum kekuasaan berayun secara berkesinambungan, tanpa menunjukkan kecenderungan untuk memperkuat salah satu institusi tertentu.

Inheren dalam demokrasi adalah konsep PERWAKILAN rakyat yang disebut Daulat Rakyat. Daulat Rakyat adalah gagasan bahwa rakyat harus berkuasa atas dirinya sendiri.

Gagasan yang lahir untuk melawan kedaulatan raja (Daulat Tuanku), yang mendasarkan pada klaim kekuasaan yang dimandatkan dari Tuhan, kesucian keturunan maupun kharisma. Dalam demokrasi pertarungan kekuasaan berbasis gagasan dan rasionalitas. Karena rasionalitas itulah ciri manusia modern.

Raja memanglah sumber dari semua cabang kekuasaan. Raja adalah eksekutif, raja juga membuat Undang-Undang (legislatif) dan raja pula yang menguasai peradilan (yudikatif). Maka, kekuasaan raja yang besar inilah yang menjadi dasar lahirnya pemikiran tentang pemisahan kekuasaan (*Trias Politica*). Lahirnya parlemen atau legislatif adalah simbol lahirnya daulat rakyat.

Konsep Daulat Rakyat sangat dikenal dalam konstitusi negara kita. Pembukaan UUD 1945 menegaskan bahwa “... Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada...” (kemudian mekanismenya muncul pada sila ke-4), “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan”.

Penegasan pembukaan UUD 1945 yang kita tidak akan ubah itu, jelas memberikan makna bahwa negara kita adalah negara yang berkedaulatan rakyat. Dan ditegaskan pula bahwa Daulat Rakyat itu tercermin dalam sistem

perwakilan yang kita anut, “Berdasarkan atas kerakyatan, permusyawaratan dan perwakilan”. Dan ini telah menjadi dasar negara pada sila ke-4 Pancasila kita.

Daulat rakyat dihimpun secara institusional dalam kerangka demokrasi. Mewujud dalam cabang kekuasaan legislatif, menjadi pengisi mandat suara anggota parlemen. Lurus dalam alur logika ini adalah, bahwa memperkuat parlemen adalah upaya memuliakan daulat rakyat itu sendiri. Konsolidasi kelembagaan internal parlemen menjadi prasyarat lantangnya anggota parlemen menyuarakan bahkan aspirasi yang tak mampu disuarakan para pengampu kedaulatan, yaitu rakyat.

Tingginya posisi daulat rakyat terkadang perlu dihadirkan dalam artefak-artefak budaya politik. Di Washington DC, kita menyaksikan bagaimana *United States Capitol* (kantor Kongres Amerika Serikat) berdiri megah di *Capitol Hill*. Tidak ada satupun gedung yang diizinkan berdiri lebih tinggi daripada *US Capitol*. Ini menjadi perlambang yang kuat bahwa daulat rakyat adalah yang tertinggi dalam demokrasi Amerika Serikat.

Upaya konsolidasi kelembagaan parlemen agar makin kokoh menjadi manifestasi daulat rakyat, harus ditulis dalam jejak sejarah yang nyata. Buku ini adalah salah satu upaya untuk menapakkan jejak dalam sejarah panjang

reformasi parlemen di Indonesia. Ditulis dalam konteks besar konsolidasi demokrasi dan ancaman yang dihadapi serta munculnya kebutuhan global akan reformasi parlemen di berbagai belahan dunia.

Penulisan buku ini dibagi menjadi lima bab. *Pertama*, adalah konteks bagaimana situasi demokrasi saat ini. Demokrasi adalah filosofi. Manifestasinya bervariasi sesuai kondisi masing-masing negara. Namun saat ini demokrasi menghadapi ancaman yang menyusup secara halus. Ancaman tak lagi hadir dalam wujud serangan militer dan sejenisnya. Waspada adalah kata kunci bagi segenap penggiat demokrasi.

Kedua, adalah bagaimana parlemen di berbagai belahan dunia menjadi kekuatan yang semakin nyata. Parlemen menjelma perlahan menjadi lembaga *multitasker* dalam upaya memenuhi kebutuhan rakyat. Terkadang menjadi semacam jaminan sosial, bahkan pada tingkat individu anggota parlemen. Fungsinya yang menguat juga diharapkan menjadi benteng bagi ancaman-ancaman yang hendak menghancurkan demokrasi.

Ketiga, adalah munculnya tuntutan dari rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi, agar parlemen berfungsi makin optimal. Untuk itu kinerjanya harus terukur, baik secara kelembagaan maupun secara individual. Lahirlah

banyak *parliamentary monitoring organization*, yang memantau kinerja parlemen, dengan bantuan teknologi yang semakin canggih. Tentu saja bukan hal mudah untuk menetapkan indikator kinerjanya. Parlemen adalah ajang pertarungan ideologi. Keberhasilan fungsinya tidak semata dari jumlah ketukan palu pengesahan legislasi.

Keempat, tentang perjalanan reformasi parlemen sebagai sejarah demokrasi itu sendiri. Di dalamnya tercakup perjuangan warga negara memperjuangkan hak suaranya. Juga berbagai ketegangan relasi antara parlemen dan eksekutif. Komparasi dengan beberapa negara menjadi pijakan pengetahuan bagi upaya reformasi parlemen di Indonesia.

Kelima, reformasi parlemen di Indonesia dapat dikatakan berusia relatif muda. Kemandirian kelembagaan diupayakan agar efektivitasnya meningkat dalam menyuarakan aspirasi rakyat. Di dalamnya juga diulas tentang posisi Dewan Perwakilan Daerah, yang mesti dipandang sebagai kamar dalam parlemen yang memperluas basis aspirasi bagi parlemen itu sendiri.

Akhirnya, saya berharap buku ini akan menjadi bahan dan bacaan bagi peminat studi kenegaraan dan ketatanegaraan. Mereka yang sanggup melihat bahwa ikhtiar saya dan para kolega di DPR RI dan parlemen kita

umumnya, untuk menciptakan parlemen modern adalah tidak lain sebagai ikhtiar pelembagaan Daulat Rakyat.

Karena bangsa ini telah membuat kesepakatan, demokrasi adalah jalan yang kita tempuh untuk membangun kebahagiaan kolektif sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD 1945. Maka kita tidak punya pilihan bahwa membangun parlemen yang kuat dan pelembagaan demokrasi berada dalam satu tarikan nafas.

Semoga buku ini dapat menjadi bagian dari jejak sejarah memperkuat daulat rakyat dan menjaga demokrasi Indonesia sebagai amanah yang paling berharga bagi kita semua.

Fahri Hamzah

Bali, 15 September 2019

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	xi
Bab I Isu-Isu Kontemporer Demokrasi	1
1.1 Ancaman Terhadap Demokrasi	8
1.2 Legitimasi Demokrasi	33
1.3 Demokrasi dan Jaminan Stabilitas Politik	37
Bab II Menguatnya Peran Parlemen dan Kebutuhan Reformasi Parlemen	57
2.1 Peran Parlemen dalam Politik Kontemporer	65
2.2 Reformasi Parlemen dan Perkembangan Demokrasi	35
2.3 Lingkup dan Metode Reformasi Parlemen	73
2.4 Perkembangan Aturan Internal Parlemen	36
Bab III Mengukur Kinerja Parlemen?	81
3.1 Konvergensi Penguatan Parlemen dan Informatika Parlemen	88
3.2 Upaya Merumuskan Tolok Ukur Kinerja Parlemen	98
Bab IV Reformasi Parlemen di Berbagai Negara	115
4.1 Inggris: Mengatasi Reformasi Parlemen yang <i>ExecutiveMinded</i>	124
4.2 Kanada: Upaya Menghilangkan Defisit Demokrasi	141
4.3 Jerman: Mengelola Kewenangan <i>Bundestag</i> dan <i>Bundesrat</i>	162
4.4 Bahrain: Konstitusi yang Menghambat Reformasi	170
4.5 Kuwait: Model Partisipasi Politik yang Diperluas	181

FAHRI HAMZAH
DAULAT RAKYAT

Tentang Reformasi Parlemen dan Pelembagaan Demokrasi

Bab V Reformasi Parlemen di Indonesia	193
5.1 Penguatan Sistem Kelembagaan Dewan	193
5.2 Penguatan Sistem Pendukung Dewan	199
5.3 Kemandirian DPR RI	207
5.4 Posisi Dewan Perwakilan Daerah	209
Daftar Pustaka	217

BAB I

ISU-ISU KONTEMPORER DEMOKRASI

DEMOKRASI berdiri di atas dasar hak setiap orang untuk mengambil bagian dalam kebijakan publik. Karenanya demokrasi mempersyaratkan keberadaan lembaga perwakilan pada tiap tingkat.

Prasyarat tersebut dimanifestasikan dalam Parlemen. Parlemen adalah institusi dimana semua komponen masyarakat direpresentasikan, memiliki kekuasaan yang diperlukan dan sarana untuk mengekspresikan kehendak rakyat. Semuanya dilakukan melalui proses legislasi dan pengawasan atas eksekutif.

Parlemen, sebagai lembaga perwakilan, memainkan peran penting dalam membangun kerangka hukum. Di dalamnya dirancang aturan tentang kehidupan bernegara dan memastikan bahwa manajemen kebijakan publik memenuhi prinsip akuntabilitas dan transparansi, sehingga sejalan dengan prinsip tata kelola demokrasi. Apabila menampilkan peran ini secara efektif, parlemen berkontribusi menciptakan lingkungan yang baik bagi *good governance* dan demokrasi.

Warwick membedakan dunia demokrasi liberal atas dua jenis rezim yang sangat berbeda: presidensial dan

parlementer. Perbandingan antara keduanya telah lama menjadi perdebatan para analis politik dan bahan propaganda. Sistem presidensial, misalnya dengan mengambil Amerika Serikat sebagai *prototype*, dipuji karena pemisahan dan penyeimbangan kekuasaan yang rumit. Secara konstitusional melindungi perlindungan hak dan kebebasan individu dan stabilitas pemerintahannya. Namun, ada harga yang harus dibayar untuk kelebihan-kelebihan ini, dan biasanya terlihat dalam berbagai kemungkinan kebuntuan antara institusi pemerintah yang terpisah secara formal (Kongres vs Presiden, Senat vs DPR dll).¹

Ketika kebuntuan ini menjadi serius, pengamat politik Amerika Serikat mengalihkan perhatian pada rezim parlementer Inggris. Perpaduan kekuasaan eksekutif dan legislatif di bawah sebuah partai besar yang disiplin di Inggris, membuka pintu bagi tindakan pemerintah yang cepat dan koheren – walaupun dengan kekurangan lemahnya pengawasan terhadap eksekutif.

Pemerintahan parlementer “model Westminster” yang berlaku di Inggris sangat dihormati. Namun penilaian serupa jarang terjadi pada sistem pemerintahan

¹ Paul V. Warwick, *Government Survival in Parliamentary Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007

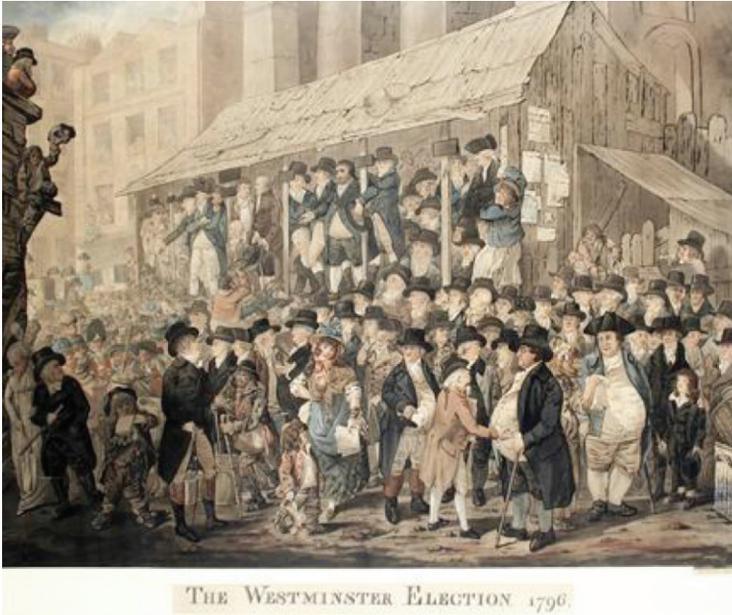
parlementer secara keseluruhan. Fungsi yang kurang lebih sama di Italia, misalnya, lebih sering menimbulkan kritik atau ejekan daripada pujian. Persepsi atas pemerintah parlementer yang bercabang ini berakar dari fakta bahwa prinsip dasarnya tidak menjamin berjalannya pemerintah yang tegas. Bagi pemerintah dalam sistem parlementer untuk bertindak tegas - bahkan untuk bertahan - mereka memerlukan dukungan mayoritas parlementer yang kohesif dan disiplin. Dalam kondisi dimana mayoritas tidak dapat dirangkul, konsekuensinya mungkin bukan hanya kebuntuan kebijakan/ *presidentism's dilemma*, melainkan juga terjadinya perubahan pemerintah secara cepat. Sebuah fitur yang dikesampingkan secara tegas dalam sistem presidensial. Jika pemerintahan parlementer kadang-kadang tampak lebih unggul daripada pemerintahan presidensial, pada dasarnya juga bisa tampak jauh lebih buruk.²

Pelajaran teoretis yang diambil dari kelemahan atau keruntuhan rezim demokratis pada 1920-an dan 1930-an adalah bahwa lembaga-lembaga politik yang

Lembaga-lembaga demokrasi membutuhkan sikap dan orientasi yang demokratis

2 Warwick, *Ibid.*

Gambar 1.1
The Westminster Election 1796



Sumber: Palace of Westminster dalam Eric J. Evans, *The Shaping of Modern Britain: Identity, Industry and Empire 1780-1914*, AbeBooks, 2011

demokratis, setidaknya dalam versi parlemen-nya, tidak menjamin demokrasi yang berkembang – karena banyak variabel yang terlibat. Pelopor awal studi perbandingan politik, seperti Almond dan Verba (1963), menemukan variabel tambahan dalam konsep budaya politik. Lembaga-lembaga demokrasi, dalam pandangan mereka, membutuhkan sikap dan orientasi

yang demokratis atau perilaku dan orientasi “sipil”.

Hal ini mengemuka dalam bentuk toleransi atas perbedaan pendapat, ikatan solidaritas lintas perbedaan politik dan ikatan emosional dengan rezim. Karena itu, penting untuk memeriksa antara budaya serta institusi demokrasi kemudian menilai “kecocokan” antara keduanya. Koneksi ini dilihat tidak hanya oleh para ilmuwan politik tetapi juga pembuat kebijakan. Di Eropa, upaya keras di Jerman Barat untuk memasukkan nilai-nilai demokrasi melalui sistem sekolah, dan di Perancis dengan sistem gabungan rezim parlementer-presidensial pada tahun 1958 (*The Fifth Republic*); dapat diartikan sebagai upaya meningkatkan kesesuaian antara budaya politik dan lembaga demokratis.

Menelusuri sumber yang mengakibatkan hasil parlementerisme yang divergen pada fondasi budaya masyarakat memiliki daya tarik intuitif yang kuat. Lagi pula, bagaimana mungkin mengharapkan rezim demokratis ber-fungsi stabil dan efektif jika warganya tidak dipandu dalam perilaku politik dengan nilai dan orientasi demokrasi? Na-mun demikian, pada pengamatan yang lebih dalam, hubungan antara orientasi politik warga negara dan fungsi pemerintahan parlementer menjadi

3 Warwick, *Ibid.*

agak suram, mengingat bahwa (1) sebagian besar warga negara memiliki keterlibatan yang relatif kecil dalam politik dan (2) elit politik yang mengoperasikan sistem sering tidak berbagi orientasi politik massa.³

Para ahli yang menitikberatkan peran kultur dalam politik tidak menyadari perlunya membangun hubungan nyata antara sikap politik massa dan fungsi kelembagaan elit. Interpretasi yang mereka sukai adalah bahwa ciri-ciri budaya seperti ketidakpercayaan politik, intoleransi, dan kurangnya ikatan solidaritas; melemahkan demokrasi karena mereka mencerminkan masyarakat yang terbagi sepanjang garis fundamental. Jika diberi kesempatan, masyarakat yang terdiri dari sub-kelompok yang bermusuhan cenderung menghasilkan sistem partai yang mencerminkan pembagian masyarakat ini. Di mana tidak ada *subgroup* adalah mayoritas, mungkin sangat sulit untuk menemukan kesepakatan antar pihak mengenai masalah kebijakan untuk menghasilkan pemerintahan koalisi yang stabil. Dalam keadaan seperti itu, hasilnya adalah pemerintah yang cepat jatuh karena mereka tidak dapat menyetujui apa yang harus dilakukan, atau hanya menduduki kekuasaan selama mereka setuju untuk tidak melakukan apa-apa.

3 Warwick, *Ibid.*

Apa yang diperlukan dalam sistem parlementer bagi terbentuknya pemerintah dan tetap berkuasa, disebut Laver dan Shepsle sebagai “konsep kabinet ekuilibrium”. Kabinet ekuilibrium, setelah dibentuk, akan tetap berkuasa karena tidak ada aktor politik dengan kemampuan menjatuhkan kabinet dan menggantinya dengan alternatif lain, memiliki insentif untuk melakukannya. Sebaliknya, aktor politik yang memiliki insentif untuk mengganti kabinet dengan alternatif lain, tidak memiliki kemampuan untuk melakukannya. Dengan demikian kabinet ekuilibrium menjadi stabil, tetap di tempatnya hingga terjadi perubahan dimana lingkungan eksternal mengubah insentif dari beberapa aktor penting atau mengubah “penting”-nya beberapa aktor yang sudah memiliki insentif.⁴

Apa yang diperlukan dalam sistem parlementer bagi terbentuknya pemerintah dan tetap berkuasa, disebut Laver dan Shepsle sebagai “konsep kabinet ekuilibrium”

4 Michael Laver and Kenneth A. Shepsle, *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004

1.1 Ancaman Terhadap Demokrasi

Apakah demokrasi di bawah ancaman? Dalam beberapa tahun terakhir, pertanyaan ini membawa pada perdebatan yang intens dan kontroversial. Larry Diamond (2015) serta Steven Levitsky dan Lucian Way (2015) berbicara tentang “resesi demokratis,” Nancy Bermeo (2016) menyebutnya “kemunduran demokratis,” sementara Roberto Foa dan Yascha Munck (2017) menyebutnya “dekonsolidasi”. Arch Puddington dan Tyler Roylance (2017) melihat tantangan terhadap demokrasi sebagai “ancaman ganda dari populis dan otokrat”. Fuchs dan Klingemann membedakan antara tantangan internal untuk demokrasi yang disebabkan kaum populis dan tantangan eksternal untuk demokrasi yang disebabkan oleh kaum otokrat.

Sebagian besar analisis ini bersifat deskriptif dan dilakukan pada skala global. Puddington (2017) menyajikan analisis agregat perubahan rezim politik berdasarkan berbagai indikator Freedom House untuk periode 2007-2016. Hasilnya menunjukkan penurunan demokratis yang substantif dalam semua hal.⁵

5 Puddington (2017: 3) dalam Dieter Fuchs and Hans-DieterKlingemann, “Globalization, Populism and Legitimacy in Contemporary Democracy” dalam Ursula van Beek (ed.), *“Democracy under Threat, Challenges to Democracy in the 21st Century”*, New York: Palgrave Macmillan, 2019

Namun, analisis deskriptif dan global ini tidak menjawab dua pertanyaan penting.

Pertama, apa yang menyebabkan tantangan yang dihadapi demokrasi kontemporer? Banyak jawaban utama berkaitan dengan pengembangan masyarakat, perubahan teknologi dan demografis pada khususnya. Namun, yang paling penting dan konsekuensial dari semuanya adalah tantangan globalisasi.⁶

Menurut banyak ahli, globalisasi secara fundamental mengubah kondisi di mana demokrasi negara bangsa berfungsi. Jika mekanisme kelembagaan dan tindakan para aktor politik tidak memproses tantangan ini secara adaptif, krisis legitimasi dapat terjadi. Krisis legitimasi ini pada gilirannya memberikan argumen bagi populis dan otokrat untuk menantang pemerintahan demokratis.

Kedua, mungkin saja globalisasi menyembunyikan berbagai lintasan perkembangan di berbagai negara dan wilayah. Dalam analisis Fuchs dan Klingemann (2019), kondisi untuk adaptasi yang sukses terhadap tantangan-tantangan ini sangat bervariasi di berbagai negara dan wilayah.

Teori demokrasi modern telah lama menerima bahwa

6 Kriesi 2013: 1-2 dalam Fuchs and Klingemann, 2019, *Ibid*

negara-negara demokratis memiliki kendali atas faktor-faktor yang menentukan perkembangan masyarakat. Bagian dari asumsi ini adalah bahwa nasib komunitas nasional terletak di tangannya sendiri (Held 2006: 290). Pada premis inilah mekanisme demokrasi sentral didasarkan:

Premis dasar bahwa warga negara dapat meminta pertanggungjawaban penguasa dengan memilih kembali dalam jabatannya atau memilih kandidat yang lain; dikatakan telah usang

warga negara dapat meminta pertanggungjawaban penguasa atas hasil keputusan dan tindakan mereka dengan memilih mereka kembali dalam jabatannya atau memilih kandidat yang lain. Menurut sejumlah ahli teori globalisasi dan demokrasi, premis dasar ini telah usang (Held 2006; Held et al. 1999; Zürn 1998; Archibugi 2008; Habermas 2001, 2012).

Lalu, apakah globalisasi menurut para ahli ini dan apa pengaruhnya terhadap negara bangsa yang demokratis? Definisi globalisasi yang paling umum berasal dari David Held. Yang terakhir berbunyi sebagai berikut: “Globalisasi menunjukkan pergeseran dalam bentuk spasial dari organisasi dan aktivitas manusia ke pola aktivitas, interaksi, dan penggunaan lintas benua atau antar wilayah.

Ini melibatkan peregang dan pendalaman hubungan sosial dan institusi yang melintasi ruang dan waktu ...“(Held 2006: 293).

Penyebaran dan konsentrasi komunikasi lintas batas dan hubungan pertukaran seperti bisnis dan transaksi keuangan, memiliki konsekuensi luas dan bermasalah bagi negara bangsa. Pertama, masalah muncul di luar negara bangsa namun tetap memiliki dampak di dalam negara bangsa. Kedua, pemerintah negara bangsa lain mengambil keputusan yang memiliki implikasi serius bagi negara bangsa sendiri. Namun keputusan ini tidak disahkan oleh warga negara dan pemerintah tidak dapat dimintai pertanggungjawabannya. Ketiga, globalisasi memunculkan aktor transnasional seperti perusahaan multinasional dan organisasi internasional seperti WTO, IMF dan Bank Dunia.

Konsekuensi dari ketiga perkembangan ini adalah, menurut Fuchs and Klingemann (2019) dengan mengutip Held et al. (1999): “Pertama, pemerintah nasional tidak lagi dapat dianggap sebagai lokus kekuatan politik yang efektif. Kekuasaan yang efektif dibagi, dipertukarkan

Globalisasi membawa dampak pemerintah nasional tidak lagi dapat dianggap sebagai lokus kekuatan politik yang efektif.

dan diperebutkan oleh berbagai kekuatan dan lembaga di tingkat nasional, regional dan internasional. *Kedua*, gagasan komunitas politik nasib - tentang kolektivitas penentuan nasib sendiri - tidak lagi dapat ditempatkan secara bermakna dalam batas-batas satu negara saja. Beberapa kekuatan dan proses paling mendasar yang menentukan sifat peluang kehidupan di dalam dan di seluruh komunitas politik kini berada di luar jangkauan negara-bangsa". Dalam publikasi berikutnya, Held melanjutkan dengan berpendapat bahwa "gagasan komunitas yang mengatur dirinya sendiri dan menentukan masa depannya sendiri - sebuah gagasan di jantung pemerintahan demokratis - saat ini, adalah gagasan yang bermasalah" (Held, 2006: 291- 292).

Dari diagnosa ini, Held (2006) mengusulkan model demokrasi kosmopolitan. Gagasan inti konsisten dengan diagnosisnya, bahwa demokrasi harus diperluas ke tingkat regional dan global. Sementara Habermas, merumuskan dua keharusan berdasarkan diagnosisnya: *pertama*, "persyaratan untuk memperluas kemampuan pengambilan keputusan politik di luar batas negara" dan *kedua*, "perlunya memperluas prosedur demokratis di luar batas negara," yang dari sudut pandanginya berarti "transnasionalisasi kedaulatan rakyat" (Habermas, 2012: 15-16).

Melanjutkan hipotesis globalisasi dan pengaruhnya terhadap demokrasi, adalah tentang populisme. Populisme bukan fenomena yang seragam; melainkan muncul dalam berbagai bentuk di berbagai negara dan pada waktu yang berbeda. Inti dari populisme, menurut Cas Mudde (2004: 543), adalah bahwa partai populis dan pemimpinnya membangun oposisi antara “orang-orang murni” dan “para elit yang korup.”⁷

Bagi Marxisme, populisme semula dianggap sebagai kelompok marjinal dan gangguan yang berbahaya. Untuk menjelaskan keberadaan gerakan populis, kaum Marxis menggesernya pada batas sejarah dan sebagai keanehan kontemporer masyarakat kapitalis yang akan segera diatasi. Populisme juga dipandang sebagai bahaya karena menjanjikan apa yang menurut logika Marxis, adalah bentuk emansipasi yang mustahil. Jika sifat masyarakat adalah kapitalis, dan jika eksploitasi kaum proletar oleh borjuasi adalah jantung dari kapitalisme, maka hanya gerakan yang menangani dimensi ini yang akan efektif dalam membebaskan masyarakat. Sebaliknya, suatu gerakan yang diorganisir di sekitar orang-orang yang bertentangan dengan keamanan pasti akan menjadi

7

Fuchs and Klingemann, 2019, *Ibid*

reaksioner, karena mengaburkan batas antara kaum proletar dan kaum borjuis.⁸

Secara tradisional populisme dipandang sebagai anti-tesis demokrasi, khususnya demokrasi liberal. Namun bagi Laclau, seperti halnya dengan Mouffe, secara filosofis populisme dipandang sebagai logika diskursif khusus dari rantai kesetaraan, penanda kosong dan antagonisme. Karena itu, populisme tidak secara otomatis menentang demokrasi. Memang, keduanya dapat diartikulasikan bersama, dan wacana populis dapat memiliki peran penting dalam menghidupkan kembali demokrasi (liberal) yang telah menjadi sistem basi dan tertutup. Argumen ini mungkin untuk Laclau dan Mouffe karena mereka memiliki pandangan non-esensialis tentang populisme dan demokrasi, dan, bagi mereka, populisme, demokrasi dan liberalisme adalah hasil dari artikulasi historis yang tidak pasti.⁹

Margaret Canovan (2001) berpendapat dalam nada yang sama dengan Mudde. Partai-partai populis dan para pemimpin karismatik mengklaim untuk mengimplementasikan kehendak rakyat yang sejati tanpa perantara dan menawarkan solusi sederhana

8 Lasse Thomassen, "Hegemony, Populism and Democracy: Laclau and Mouffe Today", *Revista Española de Ciencia Política (translated)*, Núm. 40. Marzo 2016, pp. 161-176

9 Thomassen, *Ibid*

untuk melakukannya. Mereka menyalahkan defisit politik demokrasi elit politik serta organisasi internasional dan rezim seperti Uni Eropa.

Karakteristik ini berlaku untuk populisme sayap kanan dan populisme sayap kiri. Karakteristik fundamental populisme sayap kanan adalah konstruksi perbatasan yang tajam antara “*the inside*” dan “*the outside*”. Identitas negara sendiri diadu dengan identitas “orang lain”, yaitu orang asing. Dilihat dari perspektif ini, gerakan imigran dan pengungsi menimbulkan ancaman bagi identitas seseorang. Mudde (2007: 18-19) menyebut ini sebagai “nativisme.” Identitas seseorang dikategorikan untuk mendiskriminasi minoritas di dalam populasi, seperti homoseksual dan mereka yang memilih gaya hidup alternatif. Karenanya, populisme sayap kanan jelas merupakan komponen yang tidak liberal. Beberapa kesimpulan yang sangat berbeda telah ditarik dalam debat tentang populisme dan dampaknya terhadap demokrasi saat ini. Erica Frantz (2017) telah mengambil posisi sangat skeptis, sedangkan Mudde (2013, 2014) telah mengadopsi posisi yang moderat. Frantz (2017) memulai dengan pernyataan deskriptif: Populisme menyebar di seluruh dunia. Di Eropa, partai-partai populis telah menang di Yunani, Hongaria, Italia, Polandia, Slovakia, dan Swiss.

Mereka telah bergabung dengan pemerintahan koalisi di Finlandia, Norwegia, dan Lithuania.

Lebih luas lagi, orang kuat dengan agenda populis telah menjadi presiden - termasuk Rodrigo Duterte di Filipina dan Donald Trump di Amerika Serikat.

Penelitian menunjukkan kemungkinan kemunduran demokrasi yang sangat nyata di seluruh dunia

Konsekuensinya mengkhawatirkan, karena penelitian menunjukkan kemungkinan kemunduran demokrasi yang sangat nyata di seluruh dunia. Pengambilalihan oleh kaum populis dikaitkan dengan kediktatoran personal dan pembongkaran lembaga-lembaga demokratis. Populis kontemporer memelopori penghinaan terhadap lembaga-lembaga politik tradisional, memuji keunggulan dari kepemimpinan yang kuat dan tegas, menyuarakan ketidakpercayaan mendalam pada para ahli, dan kelompok keamanan.

Terpilihnya Donald Trump pada Pilpres 2016 di Amerika Serikat, naiknya ekstrem kanan di belahan Eropa, bangkrutnya Partai Sosialis di Prancis (sehingga mereka harus menjual kantor pusat mereka yang terkenal di Jalan Solferino, di Paris pada 19 Desember 2017, seharga 45,5 juta euro), dan keluarnya Inggris dari Uni Eropa ditengarai

sebagai tanda-tanda bahwa demokrasi tidaklah seideal yang dibayangkan para pembelanya.

Situasi tidak ideal ini membawa demokrasi pada situasi lesu. Mengapa demokrasi lesu? Hilangnya Perang Dingin antara blok Barat (demokrasi liberal) versus blok Timur (komunis) membuat demokrasi menjadi satu-satunya pemenang. Namun, sebagai pemenang, demokrasi seperti masuk ke jalan buntu. Demokrasi hanya menjadi ajang wacana partai kanan (kaum demokrat konservatif) versus partai kiri (kaum demokrat progresif) yang janji-janjinya membuat rakyat bosan dan cenderung apatis. Padahal problem baru senantiasa muncul. Para imigran dan pengungsi dengan agama yang berbeda mengguncang tatanan yang ada. Benarkah solusinya adalah ideologi ekstrem kanan (yang atas nama politik identitas nasional hendak mengusir pergi identitas lain dari tatanan mereka) sebagaimana menggejala sekarang di Amerika dan Eropa Barat?¹⁰

De facto dalam rezim demokrasi yang matang, kita hidup dalam tatanan sosial yang bersifat oligarkis. Baik partai kanan maupun kiri pada praktiknya berpolitik secara oligarkis. Bahkan kalau pun ada partai kanan tengah atau kiri tengah, mereka juga oligarkis. Itu adalah

¹⁰ Setyo Wibowo, "Kata Pengantar" dalam Sri Indiyastutik, *Disensus: Demokrasi Sebagai Perselisihan Menurut Jacques Rancière*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2019

kenyataan. Namun, kita tak boleh galau dan lesu akibat oligarki. Mengapa? Karena inti terdalam dari demokrasi intinya adalah gangguan. Semapan apapun sebuah sistem tatanan dalam rezim demokrasi yang oligarkis, sistem itu mesti siap diganggu. Itulah politik, itulah kenyataan politik dalam demokrasi.¹¹

Taktik kelompok populis pada dasarnya serupa: berkuasa melalui pemilihan dan begitu berkuasa, membangkitkan ketidakpuasan terhadap kendala institusional dalam kekuasaan mereka, meminggirkan oposisi dan melemahkan masyarakat sipil. Frantz (2017) menyebut bentuk perubahan rezim ini sebagai “otoritarianisasi” dan mencantumkan Hongaria di bawah Orbán dan Polandia di bawah Kaczyński sebagai contoh tambahan. Dia menyimpulkan bahwa lonjakan global dalam populisme merupakan tantangan serius bagi demokrasi. Proses otoritarianisasi oleh partai-partai populis dan para pemimpin mereka yang terjadi dalam demokrasi merupakan tantangan internal bagi demokrasi. Menurut Puddington dan Roycastle (2017) dan Puddington (2017), tantangan internal ini dilengkapi tantangan eksternal yang diluncurkan oleh “otoriter modern.” Sebagai lawan dari sistem totaliter, yang terakhir ini menggunakan strategi

11 Setyo Wibowo, *Ibid*

represi yang lebih bernuansa, mengklaim solusi yang lebih efektif untuk masalah politik kompleks yang sedang berlangsung. Pada saat yang sama, mereka mencoba untuk merusak proses demokrasi dengan meluncurkan kampanye disinformasi sistematis. Media elektronik adalah cara yang paling mereka sukai. Puddington (2017) mengutip Rusia dan Cina sebagai contoh yang menonjol.¹²

Dalam catatan Docena (2018), di banyak negara di Asia, bentuk otoriterisme baru sedang meningkat. Di Filipina, Rodrigo Duterte — mantan walikota yang dituduh mengorganisasi *death squad* dan berjanji membuat ikan Teluk Manila menjadi gemuk dari tubuh pengedar narkoba — memenangkan pemilihan presiden pada 2016. Sementara di Thailand pada 2014, seorang jenderal yang memiliki sikap keras terhadap demonstran, memimpin para pemimpin militer lain dalam meluncurkan kudeta terhadap pemerintah yang terpilih secara demokratis. Di India, sebuah partai nasionalis Hindu, Partai Bharatiya Janata (BJP), memenangkan pemilihan pada 2014. Sementara pemimpinnya, Narendra Modi, anggota kelompok sayap kanan ekstrim yang menghasut dan memaafkan kerusuhan yang menewaskan ratusan Muslim, menjadi Perdana Menteri. Di Kamboja, Partai

12 Fuchs and Klingemann, 2019, *Op.cit*

Rakyat Kamboja (CPP) yang telah memerintah selama lebih dari tiga dekade telah menunjukkan keengganannya untuk menyerah atau bahkan berbagi kekuasaan. Sementara menolak tuduhan menjadi otoriter, CPP meningkatkan tindakan untuk menyingkirkan lawan-lawannya, dan menekan segala bentuk perlawanan rakyat serta perbedaan pendapat yang dapat menimbulkan tantangan bagi kelanggengan kekuasaannya. Harapan untuk demokrasi di Kamboja tampak redup saat ini.¹³

Setiap kekuatan otoriter atau fasis populis ini tentu saja unik. Produk dari kondisi historis di negara masing-masing. Namun semuanya, dalam tingkat yang berbeda, merasa skeptis terhadap demokrasi liberal. Sistem yang bagi penganutnya memberikan semua warga negara, tanpa memandang status atau agama, menikmati hak dan kebebasan tertentu. Seperti hak untuk memilih pemimpin atau perwakilan mereka di parlemen, untuk mengatur partai oposisi dan sebagainya.

Setiap kekuatan otoriter atau fasis populis ini bersifat unik, sesuai kondisi historis di negara masing-masing

Munculnya kekuatan politik otoriter populis sayap

13 Herbert Docena, *The Rise of Populist Authoritarianisms in Asia: Challenges for Peoples' Movements*, Bangkok: Focus on the Global South Chulalongkorn University, 2018

kanan di negara-negara Asia yang lebih dalam ditembus oleh modal global di Asia berakar pada sejarah unik dan spesifik masyarakat mereka. Tetapi secara umum, kebangkitan kekuatan-kekuatan ini tampaknya merupakan konsekuensi dari tiga krisis yang saling terkait: krisis kapitalisme neoliberal, krisis demokrasi liberal, dan krisis “anti-sistemik” atau “kiri,” gerakan radikal-demokratis.

Selama setengah abad terakhir, elit penguasa di berbagai negara di Asia gagal memenuhi kebutuhan dan memenuhi aspirasi dari bagian populasi yang lebih luas. Kegagalan atau ketidakmampuan ini berakar pada upaya elit penguasa yang terus-menerus melanggengkan atau mereproduksi sistem ekonomi kapitalis. Cara yang menurut sebagian akademisi, secara historis khusus mengatur produksi yang terus-menerus mengalami krisis ekonomi dan secara sistematis melahirkan kemiskinan, ketimpangan, dan degradasi ekologis. Dan dipandang secara sistematis mencegah sebagian besar populasi memenuhi kebutuhan mereka dan memenuhi impian mereka.

Elit politik di Asia berusaha mereproduksi sistem ini dalam menghadapi krisis dan masalah sosial secara historis dan spasial, namun hasilnya tetap sama. Dari tahun 1940-

an sampai awal 1970-an, banyak di antaranya memilih *state-interventionism* atau apa yang disebut “*embedded liberalism*”. Sebagian didorong elit yang berkuasa dari AS dan negara-negara kapitalis lainnya yang lebih maju. Pemerintah di Filipina, India, Thailand, Indonesia dan negara-negara lain di Asia dan daerah lainnya mengejar berbagai bentuk “*import-substituting industrialization*”, yang dikenakan peraturan lebih ketat terhadap modal, diiringi kebijakan tenaga kerja yang ramah, dan upaya memperluas layanan sosial. Dalam beberapa kasus bahkan mengejar lahan terbatas dan bentuk redistribusi lainnya untuk mewujudkan “pembangunan”, meningkatkan lapangan kerja, mempromosikan konsumsi massa, dan mengurangi kemiskinan.¹⁴ Dalam beberapa tahun terakhir, elit di beberapa negara mendorong versi neoliberalisme yang direvisi atau yang lebih lembut untuk “*inclusive growth*” atau untuk “globalisasi dengan wajah manusia”. Setidaknya mengurangi dampak terburuk dari neoliberalisme. Tapi, dihadapkan pada persaingan pasar yang lebih intens dalam konteks stagnasi ekonomi global yang terus berlanjut, mereka masih gagal untuk menciptakan pekerjaan yang lebih aman, untuk meningkatkan daya beli masyarakat, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat¹⁵

14 Docena, *Ibid*

15 Docena, *Ibid*

Mengutip beberapa penelitian sebelumnya, Erkoc dan Ozturk menemukan bahwa aktor-aktor politik mulai menjauh dari kenyataan (Mircea Elide, 1963). Mereka menggunakan retorika yang berdasarkan sejarah dan berbasis agama serta menggunakan mitos untuk melegitimasi argumen mereka ketika mereka ingin menyembunyikan masalah struktural. Ini berarti bahwa mereka mencoba untuk melarikan diri dari kenyataan dan mengikuti kerumunan orang di bawah wacana mereka yang mengacu pada konsep lain; populisme. Terlepas dari diskusi yang meluas, populisme sebagai sebuah konsep tetap sulit dipahami dan didefinisikan (Barr 2009).¹⁶

Di antara banyak penjelasan yang berbeda, Cas dan Kaltwasser (2013) mencirikan populisme sebagai ideologi yang tidak terlalu kuat dan secara simultan merupakan gaya politik. Menurut definisi ini populisme memiliki empat ciri penting:

- a) memiliki sudut pandang tokoh-sentris (*people-centric*) yang menjadikannya terus-menerus sebagai bentrokan antara orang-orang biasa dengan elit-elit yang berkuasa,

16 Taptuk Emre Erkoc dan Ahmet Erdi Ozturk, *Examining the Role of Religion, the Economy, and Xenophobia as Challenges to Democracy in the 21st Century*, SSRN Electronic Journal, Januari 2019

- b) terlepas dari dukungan terhadap demokrasi perwakilan, populisme dibangun di atas kelemahannya,
- c) tidak memiliki ideologi politik yang tepat dan seringkali bersifat ambigu,
- d) target audiens dan pendukung utamanya sebagian besar adalah populasi yang terbengkalai secara politis.

Aktor-aktor politik populis terutama berpendapat bahwa sebagian besar masalah struktural dan ekonomi terjadi karena keputusan politik elit yang egois dan salah. Dalam hal ini, mereka mengklaim sebagai perwakilan dari “orang-orang nyata” (Yabanci, 2015). Ini sering merujuk pada kelompok homogen yang tidak terbagi oleh kelas, etnis dan agama (Paul, 2004) yang pada dasarnya adalah kelompok mayoritas yang dominan dan tradisional.¹⁷

Penelitian Levitsky dan Ziblatt atas tahun 1930-an yang gelap di Eropa, tahun 1970-an Amerika Latin yang represif, bentuk-bentuk baru otoritarianisme yang muncul di seluruh dunia; juga menimbulkan kekhawatiran tentang praktik demokrasi.

Sejak terpilihnya Donald Trump, menurut pengamatan

17 Erkok dan Ozturk, *Ibid*

Levitsky dan Ziblatt, para politisi mengatakan dan melakukan hal-hal yang belum pernah terjadi sebelumnya di Amerika Serikat, namun merupakan pendahulu dari krisis demokrasi di negara lain. Realitas ini menimbulkan kekhawatiran bagi banyak warga Amerika Serikat. Walaupun menyadari bahwa demokrasi pada dasarnya rapuh, demokrasi Amerika Serikat dirasa telah menua. Di lain sisi, konstitusi, credo nasional tentang kebebasan dan kesetaraan, kelas menengah yang kuat secara historis, tingkat kemakmuran dan pendidikan yang tinggi, dan sektor swasta yang besar dan beragam; seharusnya mampu menjadi penyangga dari kerusakan demokrasi yang telah terjadi di berbagai negara lain.¹⁸

Hal ini menimbulkan kekhawatiran. Politisi Amerika sekarang memperlakukan saingan mereka sebagai musuh, mengintimidasi pers bebas, dan mengancam akan menolak hasil pemilihan. Mereka mencoba melemahkan penyangga kelembagaan demokrasi, termasuk pengadilan, layanan intelijen, dan lembaga-lembaga etika. Amerika Serikat, yang pernah dipuji oleh ahli hukum Louis Brandeis sebagai “laboratorium demokrasi,” berada dalam bahaya menjadi laboratorium otoritarianisme karena mereka

18 Steven Levitsky and Daniel Ziblatt, *How Democracies Die*, New York: Crown Publishing, 2018

yang berkuasa menulis ulang aturan pemilihan, mereka-ulang konstituensi, dan bahkan mencabut hak suara untuk memastikan bahwa mereka tidak kalah. Pada tahun 2016, untuk pertama kalinya dalam sejarah AS, seorang pria yang tidak memiliki pengalaman dalam jabatan publik, komitmen terhadap hak-hak konstitusional tidak tampak secara jelas, dan kecenderungan otoriter yang jelas; terpilih sebagai presiden.

Apa artinya semua ini? Apakah kita hidup melalui kemunduran dan kejatuhan salah satu demokrasi tertua dan tersukses di dunia?

Apakah kita hidup melalui kemunduran dan kejatuhan salah satu demokrasi tertua dan tersukses di dunia?

Pada tengah hari 11 September 1973, setelah beberapa bulan meningkatkan ketegangan di sepanjang jalan Santiago, Chili, jet Hawker Hunter buatan Inggris melayang di atas kepala, menjatuhkan bom di La Moneda, istana presiden neoklasik di pusat kota. Bom terus jatuh, sehingga La Moneda terbakar. Presiden Salvador Allende, yang dipilih tiga tahun sebelumnya sebagai pimpinan koalisi kiri, diblokade di dalam istana. Selama masa jabatan Allende, Chili dilanda kerusuhan sosial, krisis ekonom, dan kelumpuhan politik. Allende mengatakan bahwa dia tidak akan meninggalkan jabatannya sampai

dia menyelesaikan pekerjaannya — tetapi sekarang masanya telah usai. Di bawah komando Jenderal Augusto Pinochet, angkatan bersenjata Chili menguasai negara. Pagi-pagi sekali pada hari yang ditakdirkan itu, Allende menyampaikan tantangan di siaran radio nasional, berharap banyak pendukungnya akan turun ke jalan untuk membela demokrasi. Namun perlawanan tidak pernah terwujud. Polisi militer yang menjaga istana telah meninggalkannya; siarannya disambut dengan diam. Dalam beberapa jam, Presiden Allende mati. Demikian juga demokrasi Chili.¹⁹

Ini adalah bagaimana kita cenderung berpikir tentang runtuhnya demokrasi: yaitu di tangan orang-orang bersenjata. Selama Perang Dingin, kudeta menyebabkan hampir tiga dari setiap empat kegagalan demokrasi. Demokrasi di Argentina, Brasil, Republik Dominika, Ghana, Yunani, Guatemala, Nigeria, Pakistan, Peru, Thailand, Turki dan Uruguay semuanya mati dengan cara ini. Lebih jauh lagi, kudeta militer menggulingkan Presiden Mesir Mohamed Morsi pada 2013 dan Perdana Menteri Thailand Yingluck Shinawatra pada 2014. Dalam semua kasus ini, demokrasi bubar secara spektakuler, melalui kekuatan militer dan paksaan.

19 Levitsky dan Ziblatt, *Ibid*

Levitsky dan Ziblatt menggambarkan adanya cara lain untuk memecah demokrasi. Dengan cara kurang dramatis tetapi sama-sama merusak. Demokrasi mungkin mati bukan di tangan jenderal tetapi oleh pemimpin terpilih - presiden atau perdana menteri

Demokrasi mungkin mati bukan di tangan jenderal tetapi oleh pemimpin terpilih - presiden atau perdana menteri yang menumbangkan proses yang justru membawa mereka ke kekuasaan.

yang menumbangkan proses yang justru membawa mereka ke kekuasaan. Beberapa pemimpin dengan cepat membubarkan demokrasi, seperti yang dilakukan Hitler setelah kebakaran Reichstag 1933 di Jerman. Namun, lebih sering, demokrasi terkikis perlahan, dalam langkah-langkah yang nyaris tidak terlihat.

Di Venezuela, misalnya, Hugo Chavez adalah orang luar politik yang menentang apa yang ia sebut sebagai elit pemerintahan yang korup. Ia berjanji untuk membangun demokrasi yang lebih "otentik", menggunakan kekayaan minyak negara untuk memperbaiki kehidupan orang miskin. Terampil memanfaatkan kemarahan rakyat jelata Venezuela, yang banyak di antara mereka merasa diabaikan atau dianiaya oleh partai-partai politik yang mapan, Chavez terpilih sebagai presiden pada tahun

1998. Seperti yang dikatakan seorang wanita di negara bagian asal Chavez di negara bagian Barinas pada malam pemilihan, “Demokrasi terinfeksi. Dan Chavez adalah satu-satunya antibiotik yang kita miliki.”²⁰

Ketika Chavez meluncurkan revolusi yang dijanjikan-nya, ia melakukannya secara demokratis. Pada tahun 1999, ia mengadakan pemilihan bebas untuk majelis konstituante baru, di mana sekutunya memenangkan mayoritas. Ini memungkinkan para chavista untuk menulis sendiri konstitusi baru. Sebuah konstitusi yang demokratis. Untuk memperkuat legitimasinya, pemilihan presiden dan legislatif yang baru diadakan pada tahun 2000. Chavez dan sekutunya memenangkannya juga. Popularitas Chavez memicu pertentangan yang hebat, dan pada bulan April 2002, ia secara singkat digulingkan oleh militer. Tetapi kudeta itu gagal, membiarkan Chavez yang menang mengklaim dirinya dengan legitimasi yang lebih demokratis.

Baru pada tahun 2003 Chavez mengambil langkah-langkah pertamanya yang jelas menuju otoritarianisme. Dengan memudarnya dukungan publik, ia menghentikan referendum yang dipimpin oposisi yang akan menjatuhkannya dari jabatannya. Sampai

20 Levitsky dan Ziblatt, *Ibid*

setahun kemudian, ketika melonjaknya harga minyak telah mendorong posisinya yang cukup untuk memenangkannya. Pada tahun 2004, pemerintah membuat daftar hitam orang-orang yang telah menandatangani petisi. Namun pemilihan kembali Chávez pada tahun 2006 memungkinkannya untuk mempertahankan demokrasi. Rezim chavista tumbuh lebih represif setelah 2006, menutup stasiun televisi utama, menangkap atau mengasingkan politisi oposisi, hakim, dan tokoh media dengan tuduhan yang meragukan, dan menghilangkan batas masa jabatan presiden sehingga Chavez dapat tetap berkuasa tanpa batas waktu. Ketika Chavez, yang sekarang sekarat karena kanker, terpilih kembali pada 2012, pemilihan berjalan bebas tetapi tidak adil: Chavismo mengendalikan banyak media dan mengerahkan mesin pemerintah yang luas untuk mendukungnya.

Setelah kematian Chavez setahun kemudian, penggantinya, Nicolás Maduro, memenangkan pemilihan ulang yang dipertanyakan. Pada tahun 2014, pemerintahannya memenjarakan pemimpin oposisi utama. Meski demikian, kemenangan besar oposisi dalam pemilihan legislatif 2015 tampaknya membungkam klaim para pengkritik bahwa Venezuela tidak lagi demokratis. Ketika majelis partai tunggal baru merebut kekuasaan Kongres pada

2017, hampir dua dekade setelah Chavez pertama kali memenangkan kursi kepresidenan, Venezuela diakui secara luas sebagai otokrasi.

Beginilah demokrasi mati saat ini. Kediktatoran yang terang-terangan – dalam bentuk fasisme, komunisme, atau pemerintahan militer –telah hilang di sebagian besar dunia. Kudeta militer dan perebutan kekuasaan yang kejam jarang terjadi. Sebagian besar negara mengadakan pemilihan rutin. Demokrasi mati, tetapi dengan cara yang berbeda. Sejak akhir Perang Dingin, sebagian besar keruntuhan demokrasi bukan disebabkan oleh para jenderal dan tentara; melainkan oleh pemerintah terpilih sendiri. Seperti Chavez di Venezuela, pemimpin terpilih telah menumbangkan lembaga-lembaga demokrasi di Georgia, Hongaria, Nikaragua, Peru, Filipina, Polandia, Rusia, Sri Lanka dan Ukraina. Kemunduran demokrasi hari ini dimulai dari kotak suara.

Jalan pemilihan umum menuju kehancuran sangat menipu. Dengan kudeta klasik, seperti di Pinochet di Chile, kematian sebuah demokrasi langsung dan jelas bagi semua. Istana presiden terbakar. Presiden terbunuh, dipenjara atau dikirim ke pengasingan. Konstitusi ditunda

atau dihapuskan. Di jalan pemilihan umum, tidak ada yang terjadi. Tidak ada tank di jalanan. Konstitusi dan lembaga demokratis nominal lainnya tetap ada. Orang-orang masih memilih. Para otokrat terpilih mempertahankan lapisan demokrasi sambil mengeluarkan isi dari substansinya.

Banyak upaya pemerintah untuk menumbangkan demokrasi adalah “legal”, dalam arti bahwa itu disetujui legislatif atau diterima oleh pengadilan. Mereka bahkan dapat digambarkan sebagai upaya meningkatkan demokrasi - membuat peradilan lebih efisien, memberantas korupsi, atau membuat proses pemilihan umum menjadi lebih bersih.

**Banyak upaya
untuk
menumbangkan
demokrasi
secara “legal”**

Surat kabar masih terbit, tetapi telah “dibeli” atau diintimidasi untuk melakukan self-censorship. Warga terus mengkritik pemerintah, tetapi mereka kemudian menghadapi masalah pajak atau masalah hukum lainnya. Ini menabur kebingungan publik. Orang tidak segera menyadari apa yang sedang terjadi. Banyak yang terus percaya bahwa mereka hidup di bawah demokrasi. Pada tahun 2011, ketika survei Latinobarometro meminta warga Venezuela untuk menilai negara mereka sendiri dari 1 (“sama sekali tidak demokratis”) menjadi 10 (“sepenuhnya

demokratis”), 51 persen responden memberi negara mereka skor 8 atau lebih tinggi.

Karena tidak ada satu momen pun – tidak ada kudeta, deklarasi darurat militer, atau penangguhan konstitusi – di mana rezim jelas-jelas “melewati batas” menuju kediktatoran, tidak ada yang dapat memicu alarm masyarakat. Mereka yang mencela penyalahgunaan pemerintah mungkin dianggap sebagai membesar-besarkan. Erosi demokrasi, bagi banyak orang, nyaris tak terlihat.²¹

1.2 Legitimasi Demokrasi

Menurut David Easton (1965, 1975), legitimasi demokrasi terbentuk dari persistensi dan fungsi. Easton berpandangan bahwa produksi dan implementasi keputusan politik adalah fungsi dari sistem politik untuk masyarakat. Pandangan Easton

Prasyarat pemenuhan fungsi sistem politik adalah kepatuhan anggota masyarakat terhadap aturan yang umumnya mengikat, yang sangat dipengaruhi legitimasi rezim

ini kemudian mendapat pengakuan dalam ilmu politik. Prasyarat untuk pemenuhan fungsi sistem politik

21 Levitsky dan Ziblatt, *Ibid*

ini adalah kepatuhan anggota masyarakat terhadap aturan-aturan yang umumnya mengikat, yang pada gilirannya sangat dipengaruhi oleh legitimasi rezim. Sejauh rezim politik dipandang sah, probabilitas meningkat bahwa keputusan politik diterima bahkan ketika seseorang tidak setuju dengan isinya. Tanpa kepatuhan ini, demokrasi yang tangguh tidak mungkin terwujud. Tanpa legitimasi rezim kepatuhan tidak tercapai.²²

Legitimasi secara umum didefinisikan sebagai justifikasi normatif atas rezim politik (Habermas 1996; Beetham dan Lord 1998; Follesdal 2006; Fuchs 2011; Kriesi 2013; Van Ham dan Thomassen 2017).

Legitimasi adalah tindak lanjut dari partisipasi politik masyarakat. Dimana partisipasi politik tersebut sangat ditentukan oleh cara pandang masyarakat terhadap politik. Terkait hal ini menjadi relevan pemikiran Agamben sebagaimana digambarkan oleh Sastrapratedja. Agamben menggariskan dasar-dasar antropologi kehidupan politik, dengan menunjukkan bahwa politik bersangkutan paut dengan hidup manusia. Manusia memasuki ranah politik untuk mengangkat kehidupannya dari tingkat yang kurang manusiawi (*la vita nuda*) menuju kehidupan lebih sejahtera.

22 Dieter Fuchs and Hans-Dieter Klingemann, "Globalization, Populism and Legitimacy in Contemporary Democracy" dalam Ursula van Beek (ed.), *Democracy under Threat, Challenges to Democracy in the 21st Century*, New York: Palgrave Macmillan, 2019

Manusia yang berusaha beranjak dari kemampuan mengeluarkan suara menuju kemampuan menggunakan bahasa. Bahasa merupakan ciri khas manusia. Dengan bahasa, manusia tidak hanya mampu merasakan yang tidak adil, tetapi juga mampu mengucapkan apa yang tidak adil.²³

Pemikiran tersebut berlanjut
cara pandang Agamben tentang
bagaimana politik sebagai
kekuasaan selalu mencakup
kekuasaan atas hidup manusia
(*incorporating life into politics*).
Tanpa kita sadari bahwa kehi-
dupan kita diatur oleh penguasa,
melalui berbagai pembatasan
lewat undang-undang. Maka
siapa pun yang berada dalam

**...siapa pun yang
berada dalam
kekuasaan
politik memiliki
tanggung jawab
yang sangat besar,
karena bersangkut
paut dengan
kehidupan
manusia. Etika lekat
dengan politik.**

kekuasaan politik memiliki tanggung jawab yang sangat besar, karena hal itu bersangkut paut dengan kehidupan manusia. Etika itu lekat dengan politik.²⁴

Dominasi politik atas berbagai aspek kehidupan yang lain, menjadi salah satu poin temuan dari penelitian

23 Sastrapratedja, "Sekapur Sirih" dalam Agus Sudibyo, *Demokrasi dan Kedaruratan: Memahami Filsafat Politik Giorgio Agamben*, Tangerang: Matjin Kiri, 2019: hal. v

24 Sastrapratedja, *Ibid*: hal. vi

Thomas Piketty. Pada 2014, Piketty menerbitkan *Capital in Twenty-First Century* yang mengandalkan data ekonomi sejak 250 tahun yang lalu untuk menunjukkan bahwa konsentrasi kekayaan yang terus meningkat bukanlah *self-correcting*. Ia juga mengklaim bahwa ketidaksetaraan bukanlah kecelakaan, melainkan fitur kapitalisme yang dapat dibalik hanya melalui intervensi negara.

Sejak sekitar tahun 1980 pertumbuhan pesat pascapangsurut; pajak atas kekayaan, pendapatan, dan warisan jatuh bersama revolusi Reagan-Thatcher; dan meningkatnya finansialisasi ekonomi global menciptakan *hierarchy of returns* di mana semakin banyak modal dalam dana abadi

...kecuali sistem ekonomi yang didominasi kapitalisme saat ini direformasi, maka tatanan demokrasi akan terancam

(*endowment fund*), maka semakin tinggi pengembalian yang bisa didapatkan dari modal itu. Dengan demikian, Piketty berpendapat, ketidaksetaraan yang berbasis kelas tradisional muncul kembali, bahkan di Amerika Serikat yang konon tidak berkelas. Menurutnya, kecuali sistem ekonomi yang didominasi kapitalisme saat ini direformasi, maka tatanan demokrasi akan terancam.

1.3. Demokrasi dan Jaminan Stabilitas Politik

Dalam 250 tahun terakhir, menurut catatan Sauls, *collective wisdom* mulai mengaitkan demokrasi dengan stabilitas. Pikiran ini sangat kontras dengan wacana tentang demokrasi di *The Federalist*, yang menggambarkan gagasan demokratis tentang pemerintahan oleh rakyat sebagai sejarah kekacauan dan pembusukan. Klaim tentang kekacauan dan turbulensi lembaga perwakilan merebak di kalangan Federalis. Namun terlepas dari bukti sejarah bahwa demokrasi tidak stabil dan bergejolak, argumen Federalis bersikeras bahwa pemerintahan yang baik dapat dibangun sehingga ia berbasis popularitas dan stabil.²⁵

Gagasan bahwa stabilitas demokrasi tergantung pada pemahaman yang benar tentang ancaman yang ditimbulkan pemerintahan mayoritas dan bagaimana membangun praktik dan institusi yang tepat, akan mencegah artikulasi dan artikulasi ulang sepanjang sejarah teori politik. Pada saat para perumus menghadapi masalah ketidakstabilan di akhir abad ke-18, ada tradisi panjang tentang masalah dalam praktek demokrasi, dimana mereka bisa merumuskan kesimpulan ulang. Menurut

25 Shanaysha M. Furlow Sauls, *The Concept of Instability and the Theory of Democracy in the Federalist*, Disertasi, Department of Political Science Duke University, 2008

Madison dan Hamilton, yang secara kolektif menulis di bawah nama samaran Publius, sejarah politik demokrasi dari zaman klasik hingga awal zaman modern mengajarkan pelajaran yang hampir pasti tentang ketidakefektifan upaya membangun pemerintahan demokratis yang stabil. Mengingat sejarah ini, orang hanya bisa skeptis mengenai kemungkinan membangun demokrasi yang stabil. Atas dasar interpretasi ini, Publius berargumen tanpa lelah bahwa demokrasi dan pemerintahan populer, seperti yang mereka pahami sebelumnya, identik dengan pemerintahan massa. Solusinya, menurut Publius, adalah menyusun pemerintahan mayoritas agar masalah ketidakstabilan dapat dihindari. Argumen Publius memengaruhi ratifikasi Konstitusi 1787 dan membantu menjadikan masalah demokrasi sebagai pusat teori politik modern. Sebagai penghargaan atas argumen tersebut, Madison menyebut Konstitusi 1787 sebagai “warisan terbaik yang pernah ditinggalkan oleh *law givers* bagi negara mereka dan pelajaran terbaik yang diberikan kepada dunia,” sebagaimana dinyatakan dalam artikel Madison tentang “*The Government of the United States*” dalam *National Gazette*, 6 Februari 1792.²⁶

Menurut interpretasi Publius tentang sejarah,

26

Sauls, *Ibid*

kekhawatiran yang diungkapkan dalam baris-baris pembukaan *The Federalist* menunjukkan bahwa demokrasi di masa lalu tidak dapat melindungi diri mereka sendiri dari konsekuensi kebetulan dan kekuatan. Publius mengacu pada pengalaman demokrasi kuno, konfederasi kuno, republik kuno, republik abad pertengahan, konfederasi modern, monarki modern dan konfederasi modern dalam artikulasinya tentang ketidakstabilan dalam demokrasi. Publius menyatukan sejarah yang panjang dan sering tidak selaras untuk mengadvokasi serangkaian institusi yang mempromosikan stabilitas dan institusi, yang hanya memiliki fondasi dalam sejarah teori dan praktik politik.

Menurut pernyataan Publius dalam *Federalist* 1:

*...tampaknya telah disediakan untuk orang-orang di negara ini, perilaku dan contoh, untuk memutuskan pertanyaan penting, apakah masyarakat benar-benar mampu atau tidak membangun pemerintahan yang baik berdasarkan refleksi dan pilihan. Atau apakah mereka selamanya ditakdirkan untuk menggantungkan konstitusi politik pada kesempatan dan kekuatan.*²⁷

Publius tidak hanya menyarankan sifat eksperimental

dari institusi politik Amerika. Ia juga menggunakan perspektif sejarah untuk menantang pandangan yang berlaku tentang stabilitas politik, dengan menyarankan bahwa politik Amerika akan memberikan alternatif bagi pemerintahan monarki, sistem politik dominan di dunia Eropa pada waktu itu. Menurut Federalist, meskipun sejarah panjang ketidakstabilan politik yang dilihat Publius sebagai endemik bagi demokrasi, Konstitusi memiliki kemungkinan terputusnya sejarah dan peluang sah untuk mengamankan pemerintahan demokratis yang stabil.²⁸

Teori-teori politik formal awal menunjukkan mengapa hasil politik yang optimal dan stabil adalah tidak mungkin dalam demokrasi. Mereka mengandung perspektif yang sangat pesimistis untuk kemungkinan politik demokratis. Tidak hanya aturan mayoritas menghasilkan hasil yang berulang, tetapi juga sifat manusia yang berupaya memenuhi kepentingan dirinya sendiri, menghambat kesejahteraan kolektif. Gagasan teoretis seperti itu sangat dipengaruhi oleh teori ekonomi. Mereka dinyatakan dalam istilah yang berbeda seperti “*voting cycle*”, “*tragedy of the commons*”, “*prisoner’s dilemma*”, dan “*collective action problem*” (Olson 1965; Ostrom 1990). Singkatnya, demokrasi tampaknya dipenuhi masalah-masalah yang

tidak dapat dipecahkan, dan kediktatoran yang dipimpin oleh tirani yang kejam atau raja filsuf tampaknya tak terhindarkan.

Dalam disertasinya, Jae Woo Hong membedah bagaimana pertanyaan-pertanyaan tentang fenomena kelembagaan yang menjadi titik awal Mazhab Lijphart. Di dalamnya diungkap perbedaan kualitas institusi dalam demokrasi dan pencapaian sosial-ekonomi. Lijphart dan rekan-rekannya adalah di antara mereka yang mengeksplorasi peran lembaga sebagai solusi, menekankan efeknya pada berbagai hasil politik (Birchfield dan Crepaz 1998; Crepaz 1996a, 1996b; Esman 2000; Koelble 2000; Lijphart 1999, Lijphart dan Crepaz 1991; Nagel 2000; Powell 2000). Lijphart (1999) percaya bahwa demokrasi yang melibatkan lebih banyak partisipan dan didasarkan pada kesepakatan yang lebih luas adalah demokrasi yang lebih baik. Dia menemukan bahwa sebagian besar negara demokrasi dapat dikategorikan ke dalam dua jenis sesuai dengan sifat kelembagaan mereka: demokrasi mayoritas dan konsensus. Ironisnya, demokrasi mayoritas tidak selalu demokrasi dengan

...perbedaan kualitas institusi dalam demokrasi membawa perbedaan dalam pencapaian sosial-ekonomi

mayoritas. Justru sering dikontrol kelompok minoritas sebagai hasil format kelembagaan tertentu. Masalah yang lebih serius adalah bahwa sistem seperti itu menciptakan kekalahan yang kekal dan orang luar dari permainan politik. Dalam banyak kesempatan, kaum minoritas secara permanen dikeluarkan dari otoritas politik. Situasi ini dapat menyebabkan ancaman sangat kritis terhadap demokrasi, karena jika beberapa kelompok yang secara politis signifikan terus-menerus diisolasi dari proses pengambilan keputusan dan kepentingan mereka terancam atau, setidaknya, mereka merasa demikian, tidak ada alasan bagi kelompok-kelompok tersebut untuk mematuhi peraturan yang ada dan tetap dalam sistem politik saat ini.²⁹

Dari pengantar konsep konsosiasionalisme sekitar lima dekade lalu, Lijphart (1968) menjawab beberapa pertanyaan paling penting dalam ilmu politik: “Apa saja kondisi yang mendasari keberhasilan demokrasi? Bagaimana berbagai bentuk demokrasi merespon berbagai kondisi sosial dan ekonomi di dunia? Dapatkah demokrasi direkayasa ke tempat di mana ia saat ini tidak muncul?” (Wilsford 2000, 1). Strategi Lijphart untuk menjawab pertanyaan-

29 Jae Woo Hong, *What Can Institutions Do?: Comparative Analyses of The Effects of Political Institutions on Governance, Democratic Support and Ethnic Conflict*, Dissertation, Faculty of the Graduate School University of Missouri-Columbia, Juli 2004.

pertanyaan ini adalah menyediakan serangkaian analisis untuk berbagai jenis demokrasi, terutama yang menekankan demokrasi non-mayoritarian (Lijphart 1968, 1977, 1984, 1999).

Membandingkan berbagai demokrasi, ia menemukan bahwa sumber perbedaan bukan dari budaya, sejarah atau faktor-faktor lain, melainkan berbagai karakteristik kelembagaan negara. Berdasarkan temuan-temuan sistemik, ia menyimpulkan bahwa bentuk kelembagaan yang berbeda menghasilkan demokrasi yang

...rezim yang demokratis berdasarkan kesepakatan berbagai kelompok sosial-politik, terutama para elit dan dukungan publik yang luas, akan mampu mempertahankan kualitas demokrasi yang lebih baik

berbeda (yaitu demokrasi mayoritarian vs demokrasi konsensus). Melalui berbagai analisis komparatif, Lijphart dan para pengikutnya mengembangkan argumen yang kuat dan berpengaruh untuk hubungan antara jenis demokrasi dan hasil politik dan ekonomi mereka. Argumennya relatif sederhana: rezim yang demokratis berdasarkan kesepakatan antara berbagai kelompok sosial-politik, terutama para elit dan dukungan publik yang luas, mempertahankan kualitas demokrasi yang lebih baik. Lembaga-lembaga rezim ini cenderung dirancang

untuk mencapai hasil ini. Argumen ini secara implisit memberikan jawaban untuk pertanyaan ketiga di atas: bahwa jenis lembaga tertentu dapat bekerja lebih baik. Dengan demikian, perancang kelembagaan demokrasi baru harus mempertimbangkan untuk menerimanya.

Meneliti sistem eksekutif dalam perspektif teoretis dapat menciptakan dua jenis diskusi. Yang pertama adalah tentang kategorisasi berbagai sistem eksekutif mengenai komponen, struktur daya, dan aturan operasional lainnya. Yang kedua adalah tentang efek politik berbeda yang dihasilkan oleh sistem eksekutif yang berbeda, yang biasanya terkait dengan debat “pro dan kontra”.

Tidak ada dua sistem eksekutif yang sepenuhnya identik. Namun, demokrasi memiliki beberapa fitur umum lembaga eksekutif, dan di antara mereka ada dua tipe yang umum diadopsi: sistem presidensial dan parlementer. Apa yang membedakan berbagai sistem eksekutif adalah hubungan antara pemimpin kabinet dan badan legislatif. Secara teoritis, sistem presidensial menekankan pada *checks and balances* kekuasaan antara presiden dan legislatif. Sementara sistem parlementer menekankan konsentrasi dan penggabungan dua cabang kekuasaan ini. Dalam sistem parlementer, cabang eksekutif secara teknis hanya agen atau proxy dari legislatif. Dengan

demikian, mungkin masuk akal untuk mengatakan bahwa sistem presidensial lebih demokratis dan berorientasi pada konsensus daripada sistem parlementer. Meskipun secara teori layak untuk berpendapat bahwa sistem presidensial mungkin lebih berorientasi pada konsensus, ini hanya berlaku ketika ada pemerintahan yang terpecah. Bahkan kemudian apa yang paling mungkin terjadi adalah kemacetan dan inefisiensi.

Di lain sisi, Araujo dkk (2016) mengamati bahwa menurut sebuah debat yang dimulai pada 1990-an, sistem presidensial dicirikan oleh proses pengambilan keputusan non-kolegial, dipimpin oleh dan dipersonifikasikan dalam figur presiden, berbeda dengan sistem parlementer di mana proses pengambilan keputusan bersama adalah hal yang lazim.³⁰

Perdebatan tentang desain konstitusional dan proses pengambilan keputusan dalam sistem presidensial kembali muncul dalam ilmu politik modern karena gelombang ketiga demokrasi (Huntington, 1993). Menurut Carey (2005), gelombang ketiga demokrasi mengungkapkan tren penting tertentu, seperti pembentukan rezim demokratis di negara-negara yang tidak memiliki pengalaman

30 Victor Araujo, Thiago Silva and Marcelo Vieira, "Measuring Presidential Dominance over Cabinets in Presidential Systems: Constitutional Design and Power Sharing", *Brazilian Political Science Review*, 10-2, 2016

31 Araujo et al, *Ibid*

demokrasi sebelumnya, membangun kembali demokrasi di negara-negara yang pernah mengalami periode rezim otoriter, dan ekspansi negara-negara merdeka setelah runtuhnya komunisme Soviet dan Eropa. Konsekuensi penting dari ini adalah perhatian diberikan pada aturan konstitusi yang mengatur persaingan dan pelaksanaan otoritas politik dalam demokrasi.³¹

Dalam praktiknya, sistem presidensial dianggap sebagai bentuk yang lebih terkonsentrasi pada kekuasaan, sehingga diharapkan dapat membawa kepemimpinan dan efisiensi yang kuat dalam proses pengambilan keputusan. Sebaliknya, sistem parlementer, tidak hanya oleh kebiasaan dan tradisinya tetapi juga oleh kontrol struktural kabinet, digambarkan lebih sebagai tipe yang berorientasi pada konsensus dan membutuhkan proses persuasi dan dialog yang relatif panjang antara mereka yang terlibat. Dalam pemikiran para pendiri bangsa AS, kepresidenan tidak dirancang untuk konsentrasi kekuasaan. Awalnya presiden memiliki kekuatan politik yang sangat lemah meskipun akhirnya menjadi lembaga yang paling kuat. Kekuatan karakteristik *winner-take-all* mungkin merupakan salah satu atribut yang membuatnya menarik bagi kebijakan berbasis konflik, terbagi, atau tradisi. Dengan demikian,

31 Araujo et al, *Ibid*

dalam banyak demokrasi baru, sistem presidensial telah menjadi pilihan populer terutama ketika para pemimpin karismatik secara langsung mengejar popularitas publik, atau ketika daya saing dan kebencian politik begitu ketat sehingga intoleransi terhadap kelompok-kelompok yang berlawanan menang melawan budaya kompromi. Dalam demokrasi modern, kepresidenan dianggap sebagai inti dari otoritas politik sentripetal. Jadi, apa yang membagi sistem eksekutif adalah jenis kepemimpinan politik dalam perspektif kelembagaan.

Sementara sistem presiden-

sial mengandalkan kepemimpin-

an individu, sistem parlemen-

ter didasarkan pada kepemimpin-

an kolektif. “Sistem parlemen-

ter memiliki eksekutif kolektif atau kolegal

sedangkan sistem presidensial

memiliki satu orang, eksekutif

non-kolegal” (Lijphart, 1999).

Sistem parlementer tentu saja

dapat memiliki kepemimpinan

Perbedaan struktural antara sistem presidensial dan parlementer menentukan karakteristik politik, yaitu perilaku peserta dalam sistem, yang pada akhirnya menghasilkan produk politik yang berbeda.

yang kuat ketika pemerintah dipimpin oleh seorang individu yang karismatik atau ketika ada perdana menteri yang diberdayakan secara kelembagaan seperti Kanselir

Jerman. Namun, secara struktural lebih terbuka untuk pembagian kekuasaan daripada sistem presidensial. Dikombinasikan dengan beberapa sistem pemilihan, sistem parlementer sering membutuhkan pemerintahan koalisi, dan kepala kabinet, perdana menteri, relatif mudah diperiksa dan diubah tidak hanya oleh partai-partai oposisi tetapi juga oleh para saingan di dalam partainya sendiri. Dengan demikian, percakapan, persuasi, dan konsensus adalah kode kerja politik parlementer yang maju. Perbedaan struktural antara sistem presidensial dan parlementer ini menentukan karakteristik politik, yaitu perilaku peserta dalam sistem, yang pada akhirnya membawa produk politik yang berbeda. Inilah yang disumbangkan oleh argumen Institusionalis Baru untuk mempelajari perbedaan di antara negara-negara demokrasi.

Karena perbedaan struktural ini, kedua sistem bekerja secara berbeda, yang pada gilirannya menentukan perilaku mereka dalam politik. Dalam sistem presidensial, aktor politik baik di lembaga eksekutif dan legislatif tidak saling bertanggung jawab. Legitimasi kedua cabang yang tumpang tindih cenderung membawa kemungkinan konflik antar lembaga yang lebih besar tanpa mekanisme penyelesaian yang jelas (Linz, 1999b; Linz dan Valenzuela,

1994). Dalam hal ini, sistem parlementer sangat kontras. Cabang eksekutif harus selalu bertanggung jawab dan bertanggung jawab kepada legislatif, meskipun yang pertama cenderung memimpin mayoritas legislatif dalam proses pembuatan kebijakan. Kemungkinan penghapusan mosi tidak percaya meningkatkan akuntabilitas eksekutif. Proses bersama antara keduanya diperlukan. Artinya lebih banyak langkah dialog dan lebih banyak peserta yang terlibat sebelum pengambilan keputusan. Dengan demikian, ada kemungkinan yang lebih besar untuk membentuk mayoritas dalam menerapkan kebijakan pemerintah (Stephan dan Skach, 1993).

Ciri-ciri yang lebih penting dari sistem presidensial sebagai lawan dari sistem parlementer adalah karakteristik *winner-take-all*. Tidak seperti pemilihan legislatif, tidak ada potongan kue bagi yang kalah dalam pemilihan presiden, bahkan ketika pemenang menerima kurang dari mayoritas suara. Selain itu, kecuali dalam beberapa kasus yang sangat jarang, presiden tidak harus membentuk pemerintahan koalisi dengan menunjuk anggota partai lain ke kursi kabinet. Dengan demikian, banyak kelompok minoritas besar, atau kadang-kadang bahkan mayoritas yang terbagi, menjadi tidak terwakili. Hal ini membuka kemungkinan polarisasi konstituen.

Sebaliknya, pembagian kekuasaan dengan minoritas selalu menjadi pilihan dalam sistem parlementer bahkan ketika mayoritas sudah diperoleh. Dengan memaksimalkan konsensus di antara para peserta, sistem parlementer dapat meningkatkan akuntabilitas dan tanggung jawab kepada rakyat dan mengejar jaminan pembuatan kebijakan yang stabil. Dalam pengaturan multi-partai, minoritas kecil sering menikmati kekuatan veto dan melindungi kepentingan mereka dari keputusan mayoritas yang sewenang-wenang. Lebih banyak langkah dan lebih banyak peserta dalam proses pengambilan keputusan dapat menyebabkan inefisiensi, tetapi begitu keputusan dibuat, akan mengurangi biaya sosial untuk memperbaiki minoritas yang tidak puas dan terisolasi. Tentu saja, proses-proses ini akan menghasilkan masyarakat yang lebih lembut, ramah, dan lebih toleran.³²

Sebaliknya, sistem parlementer dipuji karena tidak rentan terhadap intervensi militer; jaminan stabilitas dan lamanya kekuasaan pemerintahan karena kesetiaan publik kepada partai yang berkuasa dan pengalaman mereka yang berkuasa. Namun, sistem parlementer

32 Beberapa masalah lain dalam sistem presidensial juga banyak diperdebatkan. Sistem kepresidenan dikritik karena kakunya masa jabatan yang tetap. Faktor ini dianggap dapat melemahkan tanggung jawab kepresidenan dan mengembangkan apa yang disebut sebagai *lame ducks*

telah dikritik karena masalah strukturalnya. Jika sistem ini melibatkan terlalu banyak partai politik, hal itu dapat menyebabkan mayoritas yang tidak stabil dan pemerintahan yang tidak menentu karena pemilihan suara yang sering menyebabkan krisis kabinet sering terjadi (Sartori, 1976). Meskipun krisis kabinet tidak selalu berarti krisis rezim (Riggs, 1997), kebiasaan perubahan kabinet dapat menyebabkan ketidakstabilan politik yang mengganggu. Dalam kasus demokrasi yang berjalan, kurangnya stabilitas dan kepemimpinan yang kuat dapat dianggap sebagai kelemahan utama dari sistem parlementer. Namun demikian, tidak ada bukti yang jelas bahwa masalah-masalah ini secara langsung berkaitan dengan kinerja dan kualitas demokrasi. Memang, telah dikemukakan bahwa bentuk pemerintahan demokratis yang paling berhasil ditemukan dalam sistem parlementer (Linz, 1990a; Mainwaring, 1993).

Lijphart (1993) berpendapat bahwa sistem parlementer lebih merupakan sistem eksekutif yang cocok untuk demokrasi konsensus. Sistem presidensial terlalu mayoritas. Singkatnya, di luar perbedaan dangkal antara sistem presidensial dan parlementer yang hanya menekankan hubungan antara kabinet dan badan legislatif, dimungkinkan untuk mengatakan bahwa sistem parlementer memiliki prosedur operasional yang

memerlukan lebih banyak demokrasi dan kompromi. Melalui berbagai kekuatan veto, opsi untuk koalisi, dan fleksibilitas, sistem parlementer mendapatkan dukungan yang lebih luas dan mendapatkan lebih banyak konsensus. Ini dapat berkontribusi untuk membuat kebijakan lebih dapat diterima oleh mayoritas yang lebih besar dan minoritas. Secara keseluruhan, sistem ini dapat mengarah pada demokrasi yang lebih berkelanjutan dan inklusif.³³

Menurut Elgie (2005), adalah mungkin untuk mengidentifikasi setidaknya tiga tahap debat tentang sistem presidensial dalam literatur politik komparatif. Pada tahap pertama, argumen Linzian klasik berlaku, di mana Linz (1978) berpendapat bahwa sistem parlementer lebih unggul daripada sistem presidensial, karena sistem parlementer menawarkan stabilitas politik yang lebih besar dan kapasitas pengambilan keputusan. Linz (1990, 1994) berpendapat bahwa pemilihan independen presiden dan legislator dalam sistem presidensial akan menyebabkan konflik yang berulang antara para aktor ini, dan akan membuat presiden mengklaim legitimasi demokratis yang lebih besar untuk diri mereka sendiri, sebagai perwakilan negara. Selain itu, kata Shugart dan Carey (1992), presidensialisme juga menghadirkan

33

Hong, *Ibid*

fakta berbahaya bahwa presiden mewakili negara dan pemerintah dan memiliki masa jabatan yang independen dari kepercayaan parlemen.³⁴

Argumen Mainwaring (1993) dan Mainwaring dan Shugart (1997) sangat memengaruhi tahap kedua dari debat tentang sistem presidensial. Menurut mereka, masalahnya bukan terletak pada presidensialisme itu sendiri, tetapi dalam kombinasi sistem presidensial dengan legislatif yang sangat terfragmentasi. Dengan kata lain, masalahnya akan timbul dari kombinasi presidensialisme dengan sistem multipartai di lembaga-lembaga yang diadopsi di negara-negara demokrasi baru di Amerika Latin. Menurut Mainwaring (1993), dalam sistem pemerintahan yang dipandu oleh insentif non-kooperatif antara kekuatan eksekutif dan legislatif – sistem yang akibatnya tidak menawarkan insentif untuk pembentukan koalisi – presiden di bawah minoritas legislatif tidak akan memiliki pilihan selain untuk mengimplementasikan agenda kebijakan mereka secara sepihak.

Akhirnya, pada tahap ketiga, penelitian dikembangkan berdasarkan kritik terhadap kesimpulan yang disarankan oleh para akademisi dalam dua tahap sebelumnya. Untuk menunjukkan bahwa demokrasi presidensial dapat

34 Araujo et al, *Op.cit*

menghasilkan kondisi tata kelola yang sama stabilnya dengan demokrasi parlementer, banyak analis dalam tahap debat ini mengungkapkan bukti empiris yang menunjukkan bahwa dalam sistem presidensial, dimungkinkan untuk merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan tanpa mengganggu tatanan demokrasi, meskipun dalam konteks pelembagaan sistem partai rendah.

Menurut Lijphart (1992), kekhasan sistem pemerintah didefinisikan dalam hal faktor yang saling eksklusif. Dalam presidensialisme, kepala pemerintahan memiliki masa jabatan yang ditetapkan secara konstitusional, dan tidak dapat, dalam kondisi normal, dihilangkan dari kekuasaan oleh legislatif. Juga, sistem presidensial memiliki satu orang, seorang eksekutif non-kolegial, dan kepala pemerintahan dipilih secara langsung (atau dalam beberapa kasus secara tidak langsung, seperti di Amerika Serikat) oleh para pemilih. Dalam sistem parlementer, kepala pemerintahan - biasanya disebut perdana menteri - dipilih oleh legislatif dan dapat dihapus dengan mosi tidak percaya legislatif atau kecaman. Dalam sistem ini, perdana menteri dan kabinet membentuk badan eksekutif kolektif yang memiliki proses pengambilan keputusan kolegial.³⁵

35 Araujo, et al, *Ibid*



DAU LAT RAK YAT

TENTANG REFORMASI PARLEMEN DAN PELEMBAGAAN DEMOKRASI

FAHRI



HAMZAH



DAU LAT RAK YAT

TENTANG REFORMASI PARLEMEN DAN PELEMBAGAAN DEMOKRASI

FAHRI



HAMZAH

BAB II

MENGUATNYA PERAN PARLEMEN DAN KEBUTUHAN REFORMASI PARLEMEN

2.1. Peran Parlemen dalam Politik Kontemporer

Dalam beberapa tahun terakhir terjadi transformasi besar dalam evolusi institusi politik di seluruh dunia. Transformasi ini menyebabkan parlemen mengambil peran baru melampaui peran tradisional mereka sebagai legislator dan pengawas kinerja eksekutif. Sejak awal 1990-an, sebagai hasil gelombang demokratisasi yang meluas, dimulai transformasi besar lembaga parlemen di begitu seluruh penjuru dunia. Semakin banyak negara mengalami perubahan struktural yang melibatkan transisi menuju demokrasi parlementer multi-partai. Kerangka kerja konstitusional baru telah diberlakukan terutama di negara-negara demokrasi yang sedang bangkit. Sejak itu parlemen diberi peran penting dalam membentuk masyarakat dan memastikan pengelolaan secara bertanggung jawab bagi kesejahteraan rakyat.

Parlemen semakin banyak memainkan peran kunci dalam bidang-bidang yang tidak berada dalam yurisdiksi tradisional parlemen. Beberapa tahun terakhir parlemen

mengambil peran penting sebagai manajer konflik. Parlemen di Burundi dan Rwanda memberikan kontribusi penting bagi proses perdamaian. Mereka mendorong dialog antara berbagai kelompok kemudian membangun kerangka legal untuk mengelola era pasca konflik termasuk pemulihan aturan hukum.

Juga terdapat banyak kasus di mana parlemen dan anggota parlemen memainkan peran agen pembangunan, yang biasanya adalah wilayah eksekutif. Para anggota parlemen di Kamerun, Gabon dan Bangladesh, mengambil langkah melaksanakan proyek-proyek pembangunan (rumah sakit, jalan, sekolah, dll) di daerah pemilihan mereka, di mana kehadiran eksekutif dirasa kurang. Di negara-negara tersebut, peran ini diakui resmi dan terdapat alokasi dana dalam anggaran negara yang memungkinkan anggota parlemen melakukan kegiatan tersebut.

Anggota parlemen, terutama di negara-negara berkembang, juga dipandang sebagai agen jaminan sosial. Mereka menjadi tempat masyarakat miskin mengadu untuk minta bantuan membayar uang sekolah, biaya pengobatan, biaya pemakaman dll. Hal seperti ini banyak terjadi di banyak wilayah di Indonesia.

Lebih jauh lagi, sebagai akibat globalisasi, beberapa

BAB II
MENGUATNYA PERAN PARLEMEN
DAN KEBUTUHAN REFORMASI PARLEMEN

tahun terakhir peran parlemen makin menonjol di kancah internasional. Hampir tidak ada masalah yang dibawa ke parlemen dewasa ini yang tidak memiliki konsekuensi internasional dan sebaliknya. Juga, karena defisit demokrasi dalam manajemen hubungan internasional, ada seruan agar parlemen berpartisipasi lebih proaktif dalam pengelolaan

Anggota parlemen, terutama di negara-negara berkembang, juga dipandang sebagai agen jaminan sosial. Mereka menjadi tempat masyarakat miskin mengadu untuk minta bantuan membayar uang sekolah, biaya pengobatan, biaya pemakaman dll.

hubungan internasional. Ini diperlukan untuk membuatnya lebih transparan, akuntabel, demokratis, dan karena itu sejalan dengan kepentingan dan keinginan masyarakat dunia. Akibatnya semakin banyak parlemen bekerja sama dengan perwakilan dari badan eksekutif pemerintah dalam forum pengambilan keputusan internasional. Lembaga antar-parlemen juga menegaskan diri mereka sendiri dan diperkuat untuk menyederhanakan kontribusi parlemen dalam proses pengambilan keputusan internasional.

Semua bentuk transformasi ini membawa pada kondisi dimana parlemen perlu untuk meninjau cara mereka menjalankan perannya. Parlemen harus mengambil

langkah untuk beradaptasi dengan perubahan ini, terutama karena alasan berikut ini³⁶:

- a. Di banyak negara, undang-undang baru dan adaptasi hukum diperlukan untuk memastikan kesesuaian dunia dengan persyaratan yang semakin demokratis;
- b. Agar parlemen dapat mengakomodasi urgensi demokrasi dan pemerintahan yang akuntabel, fungsinya harus lebih demokratis. Ini menuntut proses parlementer yang inklusif, memungkinkan ekspresi bebas anggota parlemen dan representasi semua komponen dalam proses pengambilan keputusan di parlemen.
- c. Kontribusi aktor-aktor baru seperti *civil society* dan media perlu diperhitungkan dalam fungsi parlemen.

Menurut *Inter-Parliamentary Union (IPU)*, parlemen yang demokratis perlu memenuhi kriteria berikut³⁷:

36 Martin Chungong, “*The IPU’S Perspective on Parliamentary Reform*”, dalam Ali Sawi (editor), *Parliamentary Reform*, Cairo: Faculty of Economics & Political Science, Cairo University, 2003

37 Chungong, *Ibid*

BAB II
MENGUATNYA PERAN PARLEMEN
DAN KEBUTUHAN REFORMASI PARLEMEN

- a. Proses dimana parlemen dibentuk harus didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi. Karena itu harus dipilih oleh orang-orang yang berdaulat dalam pemilihan yang bebas dan adil dengan hak pilih yang universal dan sama.
- b. Parlemen harus representatif dan oleh karena itu harus mengakomodasi keragaman dan mencerminkan komposisi masyarakat (tren politik, jenis kelamin, kelompok etnis, minoritas, perempuan, dll.) Selain itu juga memastikan proses yang inklusif dan partisipatif. Oleh karena itu penting bahwa parlemen bersifat pluralistik, terutama bahwa oposisi diwakili termasuk dalam struktur pengambilan keputusan di parlemen, dan diizinkan untuk menjalankan perannya secara bebas.
- c. Parlemen harus memiliki jaminan kemerdekaan yang diabadikan secara konstitusional dan kebebasan untuk melakukan pekerjaannya dengan cara yang tidak terhalang. Dalam konteks ini, anggota parlemen harus menikmati perlindungan yang memadai, termasuk imunitas, dalam menjalankan fungsi mereka.
- d. Semua anggota parlemen harus menikmati akses

yang sama terhadap informasi dan layanan dukungan lainnya dari administrasi parlementer.

- e. Parlemen harus mempromosikan dan menumbuhkan integritas, kepercayaan diri dan legitimasi.

Pengamatan IPU atas keadaan saat ini menunjukkan bahwa banyak parlemen, terutama di negara-negara demokrasi berkembang, jauh dari kriteria parlemen demokratis di atas. Karena itu tidak dalam posisi untuk memainkan peran secara efektif dan efisien. Dengan demikian muncul kebutuhan untuk melaksanakan reformasi untuk meningkatkan efisiensi. Area yang harus menerima perhatian khusus dalam reformasi parlemen meliputi:

- a. Sistem pemilihan, yang menerapkan sistem pemilihan anggota parlemen yang mencerminkan kehendak rakyat.
- b. Reformasi konstitusional yang memungkinkan pembentukan dan fungsi parlemen dengan wewenang dan kekuatan yang diperlukan. Reformasi ini juga harus mencakup aturan dimana keputusan Parlemen dilaksanakan dan ditegakkan tanpa hambatan dari lembaga atau orang lain.

BAB II
MENGUATNYA PERAN PARLEMEN
DAN KEBUTUHAN REFORMASI PARLEMEN

- c. Struktur internal dan metode kerja parlemen yang lebih inklusif dan demokratis.
- d. Aspek administratif dan struktur logistik yang memberikan dukungan pada parlemen dalam melaksanakan tugasnya.

Menurut Myttenaere (2003) efisiensi parlemen tidak hanya ditentukan oleh penerapan prosedur internal, tetapi terutama oleh tingkat interaksi dengan “dunia luar”, di antaranya:

- a. Hubungan konstitusional dengan lembaga-lembaga lain (lembaga pemerintah, yang juga menjalankan fungsi kontrol);
Efisiensi parlemen tidak hanya ditentukan oleh penerapan prosedur internal, tetapi terutama oleh tingkat interaksi dengan “dunia luar”
- b. Hubungan dengan partai-partai politik;
- c. Hubungan dengan masyarakat sipil.

Berdasarkan catatan IPU, upaya reformasi parlemen akan berhasil apabila terdapat kemauan politik pada tingkat tertinggi parlemen untuk melaksanakan reformasi. Normalnya proses reformasi akan didorong oleh Ketua dan segenap pimpinan parlemen. Kepemimpinan par-

men menetapkan agenda reformasi dan memberikan arahan secara keseluruhan. Penting untuk membentuk Komite Reformasi Parlemen, yang merupakan perwakilan berbagai kekuatan politik di parlemen. Tugas dan tanggung jawabnya adalah memikirkan perubahan yang diperlukan, mengembangkan strategi untuk menerapkan perubahan tersebut dan mengkoordinasikan dukungan dari luar yang ditujukan untuk mendukung transformasi yang diperlukan. Komite semacam ini dibuat di Equatorial Guinea, Kenya, Uganda dan Zimbabwe; yang telah sangat aktif menegaskan peran parlemen. Di Indonesia, peran serupa di DPR RI dijalankan oleh Tim Implementasi Reformasi (TIR).

Komite ini harus berfungsi secara non-partisan. Dengan kata lain, rekomendasi dan keputusan harus dirancang untuk memperbaiki kinerja keseluruhan parlemen. Tanpa tendensi untuk menguntungkan partai tertentu atau kelompok manapun, dibandingkan yang lain.

Agar reformasi parlemen berjalan sukses, penting bagi parlemen untuk benar-benar melaksanakan hak istimewa dan kekuasaan yang dipercayakan kepadanya. Lembaga, para anggotanya dan mereka yang memberikan dukungan, perlu mengembangkan kapasitas baru, prosedur baru

BAB II
MENGUATNYA PERAN PARLEMEN
DAN KEBUTUHAN REFORMASI PARLEMEN

dan metode kerja baru. Adalah penting bagi parlemen yang berada dalam proses reformasi untuk memperbaiki fungsi-fungsi kelembagaannya, termasuk dalam kaitan perannya terhadap eksekutif.³⁸

Keberhasilan agenda reformasi mensyaratkan bahwa perubahan struktural dan sistemik didampingi oleh infrastruktur dan perubahan teknis. Dengan kata lain, perubahan perangkat lunak perlu berjalan seiring dengan perubahan perangkat keras atau perangkat pendukung.

Keberhasilan agenda reformasi mensyaratkan bahwa perubahan struktural dan sistemik didampingi oleh infrastruktur dan perubahan teknis.

2.2. Reformasi Parlemen dan Perkembangan Demokrasi

Sejarah reformasi parlemen dimulai dari tentang siapa yang berhak memilih anggota parlemen. Di Inggris reformasi parlemen dimulai dengan Reformasi abad ke-19. Hal ini ditandai dengan *Great Reform Act of 1832*, meskipun undang-undang ini hanya membahas posisi di Inggris dan Wales. Skotlandia dan Irlandia memiliki undang-undang terpisah. Perbedaan antara

38 Chungong, *Ibid*

kualifikasi pemungutan suara wilayah dipertahankan. Pemungutan suara daerah diperpanjang untuk memasukkan kategori-kategori baru tetapi masih berdasarkan nilai properti. Kualifikasi pemilihan wilayah baru yang seragam telah dibuat meskipun beberapa hak kuno dipertahankan. Pendaftaran pemilih diperlukan di seluruh Inggris untuk pertama kalinya setelah 1832. Biaya dikenakan untuk pendaftaran dan masa tinggal yang memenuhi syarat.³⁹

The Second Reform Act of 1867 juga hanya mempengaruhi Inggris dan Wales. Diperlukan undang-undang terpisah untuk Skotlandia dan Irlandia. Reformasi ini meningkatkan kategori pemilih, termasuk banyak laki-laki kelas pekerja.

The Third Reform Act adalah reformasi pertama di seluruh Inggris. Di dalamnya memperkenalkan kualifikasi hak pilih atas anggota parlemen yang berlaku seragam di seluruh Inggris dan menyamakan hak pilih antara pemilih di wilayah *county* (setingkat kabupaten) dan *borough* (setingkat kota). Perubahan ini memberi manfaat paling besar bagi para pemilih kabupaten yang berasal dari kelas pekerja dan menyebabkan

39 Neil Johnston, *The History of the Parliamentary Franchise*, Research Paper 13/14 1 March 2013

BAB II
MENGUATNYA PERAN PARLEMEN
DAN KEBUTUHAN REFORMASI PARLEMEN

peningkatan 70% pada mereka yang memenuhi syarat untuk mendaftar untuk memilih. Meskipun ini merupakan kemajuan yang signifikan, hanya sekitar seperempat dari populasi orang dewasa (21 tahun ke atas) yang dapat mendaftar untuk memilih.

The Representation of the People Act 1918 menunjukkan kemajuan paling signifikan dalam hak pilih Parlemen. Semua kualifikasi pemungutan suara sebelumnya dicabut dan hak pilih laki-laki universal ditetapkan berdasarkan tempat tinggal, dan bukan pada kepemilikan properti. Wanita di atas 30 tahun yang memenuhi syarat untuk pemungutan suara pemerintah daerah atau, jika menikah, suami mereka memenuhi syarat untuk pemungutan suara pemerintah daerah, dapat mendaftar untuk memilih dalam pemilihan parlemen untuk pertama kalinya. Undang-undang 1918 juga memperkenalkan pemungutan suara yang tidak memberikan hak pilih bagi militer untuk pertama kalinya. Setelah UU 1918, 74% dari populasi orang dewasa dapat mendaftar dalam pemilihan Parlemen.

Hak pilih orang dewasa secara universal pertama kali dicapai di Inggris pada tahun 1928. *The Representation of the People (Equal Franchise) Act 1928* memberi pria dan wanita hak untuk memilih dalam pemilihan parlemen dengan dasar

yang sama. Sementara usia pemilih 18 tahun ditetapkan puluhan tahun kemudian, yaitu pada tahun 1969. Sejak 1969, ada dua perkembangan signifikan dalam pemungutan suara di pemilihan Parlemen, yang memungkinkan pemungutan suara untuk pemilih di

Hak pilih orang dewasa secara universal pertama kali dicapai di Inggris pada tahun 1928. Sementara usia pemilih 18 tahun ditetapkan pada tahun 1969.

luar negeri dan memperluas ketersediaan pemungutan suara yang tidak ada, melalui pemungutan suara *proxy* atau pemungutan suara pos.

Pemilihan anggota parlemen diperpanjang untuk memungkinkan pemilih di luar negeri mendaftar di daerah pemilihan di mana mereka terakhir terdaftar, hingga lima tahun setelah pergi. Batas waktu ini diperpanjang menjadi 20 tahun pada tahun 1989 tetapi dikurangi menjadi 15 tahun pada tahun 2002.⁴⁰

Sejarah reformasi parlemen yang bermula di Inggris, sejak awal 2000-an menjadi isu di banyak negara demokrasi. Selandia Baru telah mengadopsi sistem konstituensi anggota tunggal campuran dan perwakilan proporsional untuk badan legislatif nasionalnya. Inggris

40 Johnston, *Ibid*

BAB II MENGUATNYA PERAN PARLEMEN DAN KEBUTUHAN REFORMASI PARLEMEN

memulai proses reformasi Majelis Tinggi, dan telah menyerahkan kekuasaan kepada majelis di Wales dan Skotlandia. Afrika Selatan secara fundamental telah mengubah sistem parlementer dan federal.⁴¹

Australia menghadapi persoalan yang sama dengan Kanada dalam hal proposal reformasi parlemen yang terancam gagal kemudian bergeser menjadi isu referendum nasional. Cheryl Saunders membahas referendum di Australia tentang pertanyaan sempit mengenai pergeseran dari monarki ke republik. Referendum Kanada membahas masalah yang jauh lebih luas dalam Kesepakatan Charlottetown. Di kedua negara masalahnya adalah bahwa sementara mayoritas setuju bahwa reformasi diperlukan, proposal spesifik untuk reformasi tidak dapat memperoleh dukungan mayoritas.

Jika reformasi Senat Kanada dibangun atas kekuatan Senat saat ini, maka *British Proposal* seperti yang dijelaskan oleh Lord Wakeham menawarkan beberapa aspek yang provokatif. Komisi Kerajaan mengusulkan majelis campuran yang terdiri dari orang-orang luar biasa yang diambil dari berbagai bidang kehidupan publik, dan perwakilan terpilih dari daerah. Masa jabatan anggota

41 F. Leslie Seidle and David C. Docherty, *Reforming Parliamentary Democracy*, Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2003

adalah lima belas tahun. Perbedaan utama antara Majelis Tinggi yang diusulkan oleh komisi Lord Wakeham dan Senat Kanada adalah dalam metode pengangkatan, masa jabatan anggota yang terbatas, dan retensi kekuasaan yang dibatasi para bangsawan untuk menolak usulan undang-undang.⁴²

Manifestasi reformasi parlemen yang lain dapat kita lihat di Afrika Selatan. Parlemen Zimbabwe memelopori pembentukan kantor konstituensi (disebut sebagai *Parliamentary Constituency Information Centres in Zimbabwe* – PCIC / Pusat Informasi Konstituensi Parlemen di Zimbabwe), dan sejumlah negara di wilayah tersebut. Zambia, Botswana, Afrika Selatan dan Malawi telah menindaklanjuti dan mengembangkan kantor konstituensi. Ada tiga laporan utama yang berhubungan dengan reformasi layanan informasi untuk Parlemen Zimbabwe. Ini termasuk Laporan Konsultasi Informasi Parlemen Zimbabwe (Englefield, 1996); Laporan tentang Penyediaan Informasi, Analisis, Pendidikan Parlemen, Hubungan Masyarakat, dan Layanan Teknologi Informasi kepada Parlemen Zimbabwe (Verrier, 1997); dan Laporan Komite Reformasi Parlemen (1997). Laporan Komite Reformasi Parlemen mengarah pada pembentukan PCIC.

42

Seidle and Docherty, *Ibid*

BAB II MENGUATNYA PERAN PARLEMEN DAN KEBUTUHAN REFORMASI PARLEMEN

Bagian 62 dari Konstitusi Amandemen Zimbabwe (No.20) memberikan akses informasi. Secara khusus Bagian 62 (1) Konstitusi baru dengan jelas menyatakan bahwa⁴³:

setiap warga negara Zimbabwe atau penduduk tetap, termasuk orang-orang di bidang hukum dan media Zimbabwe, memiliki hak akses ke informasi apa pun yang dipegang oleh Negara atau oleh lembaga pemerintah di setiap tingkatan, sejauh informasi tersebut diperlukan untuk kepentingan akuntabilitas publik.

Parlemen sebagai lembaga pemerintah menyimpan banyak informasi untuk kepentingan publik, dan menciptakan PCIC untuk meningkatkan akses ke informasi tersebut. Konstituensi Parlemen mengacu pada area geografis tertentu di Zimbabwe yang diwakili oleh Anggota Parlemen di *House of Assembly*.

Mengingat pentingnya informasi, banyak parlemen di negara-negara berkembang kemudian memprakarsai program-program untuk mendirikan kantor parlemen di setiap daerah pemilihan, di mana para anggota parlemen dapat berkonsultasi dengan para pemilih. Sumber-sumber tradisional informasi parlementer di

43 Isaiah Munyoro and Archie L. Dick, "Accessing Information through Zimbabwe's Parliamentary Constituency Information Centres (PCICs)", *Africa Journal Library Arch. & Inf. Science*, Vol. 25, No. 1 (April 2015) 29-43

Zimbabwe yang menerima proses, menyimpan dan menyebarkan informasi; termasuk komite dan jurnal, penelitian, dan hubungan masyarakat serta departemen perpustakaan. Departemen-departemen ini secara fisik terletak di dalam gedung parlemen. Reformasi Parlemen Zimbabwe yang dimulai pada tahun 1997 mencakup kebutuhan untuk mereformasi layanan informasi, melibatkan latihan besar untuk membentuk PCIC di semua wilayah, yang mencapai 120 konstituensi selama masa kerja Parlemen Kelima dari tahun 2000 hingga 2005. Tujuannya adalah untuk menutup kesenjangan yang ada antara parlemen dan publik juga antara anggota parlemen dan publik.

Tujuan pembentukan PCIC ada dua, yaitu menyediakan akses publik ke informasi yang dihasilkan parlemen, dan sebagai *platform* untuk partisipasi publik. Ada kebutuhan untuk menyediakan sumber daya informasi dalam berbagai format, seperti televisi, radio, surat kabar, buletin, internet, dan media sosial. Permasalahan yang muncul adalah distribusi publikasi kepada konstituen tidak seimbang, karena akses ke PCIC dipengaruhi lokasi kantor dan keberpihakan politik.⁴⁴

44

Munyoro and Dick, *Ibid*

2.3. Lingkup dan Metode Reformasi Parlemen

Lingkup paling penting dan metode pengembangan kelembagaan dalam rangka reformasi parlemen dalam politik kontemporer secara umum adalah sebagai berikut:

a. Aspek Peran Politik Parlemen

Parlemen pada negara-negara yang disebut demokrasi baru, proses pengembangan kelembagaannya terhubung pada salah satu isu utama, “bagaimana membuat parlemen menjadi institusi politik yang kuat”. Turunan dari isu utama tersebut meliputi aspek pengaturan pemilihan umum, hubungan antara kekuasaan legislatif dan pemerintah, dampak elit politik dalam kekuasaan, partai politik, dan kelompok-kelompok berpengaruh pada efisiensi parlemen, sifat dari komite-komite dalam parlemen, jenis aturan terkait kewenangan parlemen, tingkat informasi yang diberikan kepada para anggota parlemen dan bagaimana hal itu berpengaruh terhadap peran parlemen pada demokrasi.

b. Aspek Struktur Administrasi

Tidak ada satu model tertentu yang lebih baik daripada lainnya dalam hal manajemen dukungan aparatur teknis bagi anggota parlemen.

Sekretariat Jenderal terhubung pada struktur parlemen yang pada gilirannya masuk dalam kerangka sistem yang ada.

Metode menunjuk Sekretaris Jenderal Parlemen, berbeda dari satu negara ke yang lain. Terletak di tangan Perdana Menteri pada parlemen Kanada, dan menjadi hak Presiden dengan persetujuan Kongres di Amerika Serikat. Namun yang menjadi kesamaan adalah Sekretaris Jenderal adalah administrator tunggal untuk semua orang yang bekerja di Parlemen dan menikmati kekuatan administrasi dan keuangan yang mutlak. Di sisi lain, tidak ada satu mode tunggal dalam mengorganisir, membagi, atau menetapkan jumlah aparat teknis di Sekretariat Jenderal Parlemen.

c. Aspek Umum Kualifikasi dan Keterampilan Staf Parlemen

Secara umum persyaratan minimum bagi para pekerja parlemen tercermin dalam kemampuan mereka untuk menggunakan komputer dan sistem informasi modern serta kemampuan mereka untuk menangani sumber-sumber informasi secara cepat.

BAB II
MENGUATNYA PERAN PARLEMEN
DAN KEBUTUHAN REFORMASI PARLEMEN

d. Aspek Pemanfaatan Studi dan Riset Parlemen

Aspek ini dibagi dalam banyak jenis, yang pertama dan terpenting adalah studi oleh komite-komite dalam parlemen, yang merupakan pusat saraf parlemen untuk kemudian berakhir menjadi legislasi. Komite parlemen yang bersifat baik permanen maupun sementara selayaknya memiliki kemampuan penelitian dalam bidang hukum, ekonomi dan politik sehingga dapat menyediakan bahan yang diperlukan untuk proses legislasi. Kedua, Direktorat Penelitian yang menjadi bagian parlemen yang bisa menjadi bagian dari struktur administratif Perpustakaan Parlemen (seperti di Kanada) dan Perpustakaan Nasional (seperti di *Library of Congress* di AS) atau administrasi khusus yang ada dalam struktur mereka sendiri, seperti di Polandia dan Republik Ceko.

Jenis ketiga adalah pusat penelitian yang berkaitan dengan partai seperti di Kanada. Keempat, adalah pusat penelitian non-pemerintah yang bertindak sebagai pusat pengalaman dengan sumber dana baik mandiri atau dibiayai pemerintah, seperti terdapat di AS,

Republik Ceko, dan Kanada.

Dalam keempat jenis pusat penelitian tersebut, landasan bersama layanan penelitian ini adalah komitmen untuk objektivitas, penyediaan fakta dan data serta dukungan dari berbagai sudut pandang mengenai isu-isu yang sedang dipertanyakan; tanpa berpihak pada satu pandangan politik tertentu dan tanpa bias partai.

2.4. Perkembangan Aturan Internal Parlemen

Terdapat peraturan internal dan prosedur yang mengatur tindakan parlemen karena keberadaannya sebagai sebuah institusi politik. Di dalamnya juga mengatur bagaimana anggota parlemen melakukan fungsi pengawasan dan legislasi. Sebagaimana kerangka hukum lainnya, kebijakan dan peraturan internal harus dipertimbangkan dari sudut formal/ hukum dan politik praktis pada saat yang sama.

Dari sudut pandang formal, maka ketentuan-ketentuan internal menjadi kondisi dan peraturan yang harus ditaati

Aturan internal juga menjadi bagian dari akuntabilitas dan transparansi terhadap masyarakat dan memberikan kekuatan bagi anggota parlemen untuk mewakili konstituen.

BAB II
MENGUATNYA PERAN PARLEMEN
DAN KEBUTUHAN REFORMASI PARLEMEN

terkait tindakan parlemen. Dari sudut politik, aturan internal tersebut dapat menjadi sebuah sistem atau ide dan tradisi serta prinsip parlemen yang bertujuan memfasilitasi tindakan parlemen untuk tingkat pencapaian yang lebih besar bagi demokrasi. Aturan internal juga menjadi bagian dari akuntabilitas dan transparansi terhadap masyarakat dan memberikan kekuatan bagi anggota parlemen untuk mewakili konstituen.

Beberapa hal yang dapat diusulkan terkait reformasi aturan internal di antaranya adalah sebagai berikut:

- a. Prosedur internal parlemen terkait diskusi dan musyawarah tidak boleh bertentangan dengan kebebasan berekspresi dan berpendapat serta beragam pandangan anggota parlemen, aliansi politik dan afiliasi partai dalam parlemen. Dalam hal ini, perbedaan partai politik tidak seharusnya mengurangi hak untuk berpartisipasi dalam komite permanen dan komite khusus dalam parlemen, atau mengambil bagian dalam pimpinan parlemen dan komite-komitennya.
- b. Prosedur organisasi harus menjamin kerjasama parlemen dengan lembaga politik dan konstitusional lainnya.
- c. Prosedur pembahasan dan pengambilan kepu-

tusan parlemen hanya merupakan bagian dari sistem komplementer atau terletak pada tempat ketiga, setelah Konstitusi dan hukum. Inilah sebabnya anggota parlemen dapat berlindung menggunakan ketentuan Undang-Undang Dasar atau hukum jika ia menganggap bahwa prosedur internal tidak memberikan kebebasan untuk berdiskusi.

- d. Pandangan rigid yang menganggap prosedur internal sebagai acuan dalam tindakan parlemen yaitu aturan mengikat untuk semua orang terkait struktur parlemen atau disiplin kerja dan kinerja legislasi, pemantauan dan fungsi keuangan, harus terus-menerus dibahas dan dikembangkan.



DAU LAT RAK YAT

TENTANG REFORMASI PARLEMEN DAN PELEMBAGAAN DEMOKRASI

FAHRI



HAMZAH



DAU LAT RAK YAT

TENTANG REFORMASI PARLEMEN DAN PELEMBAGAAN DEMOKRASI

FAHRI



HAMZAH

BAB III

MENGUKUR KINERJA PARLEMEN?

SELAMA dekade terakhir, lembaga parlemen di berbagai negara mendapat perhatian yang terus meningkat dari komunitas internasional. Warga negara dan organisasi masyarakat sipil juga semakin menyadari pentingnya dan potensi pentingnya parlemen untuk pemerintahan demokratis. Karena peran parlemen dalam pembuatan undang-undang, melakukan pengawasan eksekutif, dan mewakili warga negara serta kepentingannya.

Kelompok-kelompok berbasis warga mulai memantau atau menilai fungsi parlemen atau anggota parlemen secara individual. Mereka sering kali berupaya memfasilitasi dan membangun pengetahuan publik dan partisipasi publik dalam proses di lembaga parlemen. Sejumlah *parliamentary monitoring organizations*/ organisasi pengawasan parlemen (PMO) telah membuktikan janji memperkuat sejumlah komponen tata pemerintahan yang demokratis, termasuk akuntabilitas parlemen kepada para pemilih, keterlibatan warga negara dalam proses legislatif dan akses informasi tentang parlemen dan apa yang telah parlemen lakukan. Pada beberapa aspek, PMO bahkan telah menunjukkan kapasitas untuk mendorong reformasi parlemen.

Anggota parlemen secara individual menjadi fokus utama kegiatan pemantauan parlemen oleh PMO. Pemantauan atas anggota parlemen dipandang sebagai sarana mengembangkan budaya akuntabilitas dalam parlemen. Pemantauan ini membantu anggota parlemen menyadari bahwa mereka tunduk pada pengawasan publik dan agar secara terhormat melakukan tugas mereka, meskipun PMO sering menggunakan taktik “*naming and shaming*” (menyebut nama dan mempermalukan). Banyak juga PMO yang berusaha membangun hubungan antara warga negara dan wakil rakyatnya. Mereka kemudian membangun mekanisme memfasilitasi masukan warga negara kepada anggota parlemen untuk pembahasan undang-undang. Pada berbagai belahan dunia, pengukuran kinerja anggota parlemen diantaranya meliputi aspek-aspek berikut ini: ⁴⁶

- a. Partisipasi Legislasi
- b. Debat Parlemen dan Pernyataan Publik
- c. Pengawasan Kinerja Eksekutif
- d. Layanan Konstituen dan Dana Pengembangan Daerah Pemilihan

46 Andrew G. Mandelbaum, *Strengthening Parliamentary Accountability, Citizen Engagement and Access to Information: A Global Survey of Parliamentary Monitoring Organizations*, National Democratic Institute and World Bank Institute, September 2011

e. Keterbukaan Keuangan dan Pembiayaan Politik

Anggota parlemen secara individual adalah fokus utama kegiatan pemantauan parlemen untuk 86 persen PMO yang disurvei. Banyak PMO memandang pemantauan individu anggota parlemen sebagai sarana untuk mengembangkan “budaya akuntabilitas” dalam parlemen.

Banyak parliamentary monitoring organization (PMO) memandang pemantauan individu anggota parlemen sebagai sarana mengembangkan “budaya akuntabilitas” dalam parlemen.

Perangkat yang dimiliki PMO umumnya ditujukan untuk membantu warga negara lebih memahami pekerjaan anggota parlemen - baik memfasilitasi pengambilan keputusan pada pemilihan umum, maupun mendorong partisipasi dalam proses politik di sela-sela pemilihan. Pemantauan ini juga membantu para anggota parlemen memahami bahwa mereka tunduk pada pengawasan publik dan memastikan bahwa anggota parlemen melakukan tugas mereka. PMO menyeimbangkan taktik “*naming and shaming*” pada individu anggota parlemen dengan dukungan mereka pada reformasi parlemen. Banyak PMO juga yang mencoba untuk membangun hubungan antara warga negara dan orang-orang terpilih. PMO membangun mekanisme untuk memfasilitasi masukan warga negara

kepada anggota parlemen tentang undang-undang atau permintaan konstituen lainnya, juga untuk mempercepat respons MP.

Mandelbaum lebih lanjut memaparkan, meskipun beberapa PMO memfokuskan pemantauan dan penilaian pada pekerjaan individual anggota parlemen, banyak yang mengambil pendekatan lebih luas dengan memantau atau menilai partai politik, kelompok partai atau koalisi, komite dan parlemen sebagai institusi. Sementara memantau anggota dewan lebih efektif ketika tersedia lebih banyak informasi tentang pekerjaan mereka, pemantauan parlemen yang lebih luas tidak selalu membutuhkan tingkat rincian yang sama. Misalnya, apakah catatan *voting* anggota parlemen dapat diakses publik atau tidak, berfungsi sebagai indikator menilai keseluruhan kinerja parlemen atau transparansinya. Pemantauan kerja partai politik atau kelompok partai mungkin lebih tepat, misalnya, dimana pemilihan anggota parlemen dilakukan melalui sistem perwakilan proporsional dimana warga negara tidak memilih langsung anggota parlemen. Banyak PMO menyimpulkan bahwa pemantauan anggota parlemen dapat secara positif mempengaruhi perilaku masing-masing anggota parlemen. Tetapi perubahan seperti itu tidak harus diterjemahkan menjadi reformasi

BAB III MENGUKUR KINERJA PARLEMEN?

kolektif atau kelembagaan. Pemantauan tingkat institusi juga dapat membantu PMO mengidentifikasi kekurangan dalam kerangka kerja yang dapat mengungkapkan alasan mengapa anggota parlemen tidak berkinerja lebih efektif.

Perangkat dan teknik yang digunakan untuk memantau parlemen dan fungsinya sangat beragam seperti yang digunakan untuk memantau individu anggota parlemen. Banyak PMO memantau kinerja atau produktivitas parlemen dalam sesi, tahun, atau masa jabatan sebelumnya. Sementara PMO lain mengembangkan indikator untuk menilai kerja partai politik, kelompok partai atau komite. PMO yang peduli dengan keterlibatan warga negara dalam proses legislatif, dapat memberikan informasi tentang fungsi parlemen dan penelusuran legislatif atau layanan penelitian. PMO lain dapat memonitor area spesifik dari fungsi parlemen; seperti transparansi, keterbukaan atau perilaku memilih. Analisis komposisi parlemen dapat mengungkapkan kekurangan yang terkait dengan fungsi perwakilan parlemen. Sementara penilaian kapasitas administrasi parlemen dapat mengekspos kelemahan lebih luas yang mungkin tidak terdeteksi.

Tantangan umum yang dihadapi lembaga yang memantau kinerja parlemen adalah ketergantungan yang berlebihan pada metode kuantitatif. Terlepas dari

indikator yang digunakan, metode kuantitatif sangat terbatas dalam apa yang dapat mereka ungkapkan tentang parlemen. Metode kuantitatif dapat gagal menangkap nuansa esensial sehubungan kinerja parlemen (misal, tidak semua rancangan UU yang diratifikasi memiliki bobot yang sama). Kemungkinan

Tantangan umum yang dihadapi lembaga yang memantau kinerja parlemen adalah ketergantungan berlebihan pada metode kuantitatif. Karena sangat terbatas dalam apa yang dapat mereka ungkapkan tentang parlemen.

lain adalah metode ini menjadi begitu rumit sehingga warga negara tidak dapat dengan mudah menafsirkan maknanya. Di lain sisi, analisis kualitatif memberikan konteks penting untuk setiap potret kuantitatif parlemen. Karenanya alat penilaian parlemen paling efektif adalah dengan memanfaatkan keduanya.

Lebih dari 191 PMO memantau lebih dari 80 parlemen nasional di seluruh dunia. Organisasi-organisasi ini tersebar di seluruh dunia, tetapi kebanyakan ditemukan di Amerika Latin (42 organisasi) dan Eropa Tengah dan Timur (28 organisasi). Menurut hasil survei proyek, sebagian besar PMO (94 persen) memantau parlemen nasional, sedangkan 24 persen memantau legislatif

BAB III MENGUKUR KINERJA PARLEMEN?

daerah. Banyak PMO berfokus pada pemantauan kegiatan dan kinerja masing-masing anggota parlemen. Meskipun banyak juga yang memantau parlemen sebagai lembaga, atau komponen lembaga parlemen, seperti koalisi partai parlementer atau komite parlemen.

Selama dekade terakhir, parlemen mendapat perhatian yang meningkat dari komunitas pembangunan internasional. Beberapa ahli menyatakan bahwa kekuatan legislatif nasional dapat menjadi, atau bahkan, merupakan kunci kelembagaan untuk demokratisasi. Dalam banyak demokrasi yang baru lahir dan berkembang, parlemen mungkin satu-satunya lembaga yang mampu melakukan *checks and balances* yang mencegah eksekutif memonopoli kekuasaan. Parlemen bila dikombinasikan dengan pergantian kekuasaan secara berkala, dapat menjadi mekanisme penting pengawasan pemerintah, dan menangani korupsi besar dan kecil. Terlebih lagi, parlemen yang efektif dapat memfasilitasi perkembangan partai politik. Secara teori, parlemen adalah forum di mana preferensi warga negara dikumpulkan oleh partai politik dan diekspresikan sebagai kebijakan publik. Bagaimana parlemen berfungsi mempengaruhi kualitas warga negara mempengaruhi pengambilan keputusan.

Selama dekade terakhir, dua tren global muncul dalam

kaitan dengan pemantauan parlemen. Tren “informatika parlementer” melibatkan penggunaan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) canggih untuk memantau parlemen baik dalam konteks negara maju maupun negara berkembang. Juga tren “penguatan parlemen” yang mengacu pada meningkatnya fokus komunitas internasional pada penguatan kelembagaan parlemen sebagai sarana meningkatkan demokrasi di seluruh dunia, berfungsi sebagai sumber pendanaan penting bagi PMO di negara-negara berkembang, serta penyedia bantuan teknis dan pengembang sumber daya yang dapat membantu menginformasikan kegiatan pemantauan.

3.1. Konvergensi Penguatan Parlemen dan Informatika Parlemen

Tren yang berkembang pesat dalam pemantauan parlementer adalah penggunaan perangkat *e-democracy* dan *e-participation*, yang sering disebut sebagai “informatika parlementer”. Perangkat ini digunakan untuk mengumpulkan informasi, menghasilkan visualisasi, dan memfasilitasi partisipasi warga negara dalam pemantauan parlemen dan proses politik. Informatika parlementer digunakan oleh sekitar 40 persen PMO. Sementara penggunaannya lebih umum di negara demokrasi maju di Eropa dan Amerika Utara, aplikasi informatika telah

BAB III MENGUKUR KINERJA PARLEMEN?

meningkat secara signifikan di Asia Tenggara dan Amerika Latin, serta beberapa bagian Afrika, Asia dan Timur Tengah.

Satu perangkat informatika parlementer yang efektif secara otomatis mengumpulkan informasi yang tersedia secara publik dari situs-situs parlemen, basis data dan sumber-sumber lain. Informasi kemudian diatur menjadi format data yang mudah dipahami, dicari dan dianalisis oleh warga negara. Contoh terkenal dari situs web yang didukung (sebagian) oleh alat tersebut adalah **OpenCongress.org**, yang dikembangkan oleh *Sunlight Foundation* yang berbasis di Amerika Serikat. Pengunjung dapat mengakses catatan suara dan rekaman pidato dalam sidang pleno dan komite, dan berbagai informasi lain tentang anggota Kongres.

Hingga saat ini, komunitas informatika parlementer telah memperoleh manfaat dari beberapa jejaring internasional. *The eDemocracy Summit* yang diadakan tiap tahun sejak 2007, adalah salah satu forum di mana topik diskusi utama difokuskan pada informatika parlementer.

Di antara tuan rumah dan pendukungnya adalah *mySociety* (pengembang terkemuka pemantauan parlemen dan situs web pemerintah terbuka yang berbasis di Inggris) dan *Sunlight Foundation*. Setiap konferensi menghasilkan

wiki konferensi dan beberapa sumber, termasuk dokumen praktik terbaik dan beberapa rekomendasi berguna terkait informatika parlementer. *Global Voices Online's Technology for Transparency Network* dengan dukungan dari *Open Society Institute (OSI)* dan lain-lain adalah upaya untuk memetakan dan mengevaluasi proyek-proyek teknologi yang mempromosikan transparansi, akuntabilitas dan keterlibatan sipil di seluruh dunia. Ini mencakup sejumlah PMO yang menggunakan informatik dan merupakan sumber yang berguna untuk informasi dan inisiatif teknologi lainnya.

Dalam beberapa tahun terakhir, komunitas internasional telah meningkatkan bantuannya untuk penguatan parlemen berdasarkan pada premis bahwa pemerintahan demokratis yang efektif bergantung pada legislatif yang profesional, bertanggung jawab dan responsif. Komunitas internasional mulai memusatkan perhatian dan sumber daya termasuk pemrograman bantuan teknis yang dirancang untuk mendukung lembaga dan administrasi parlementer. Kegiatan-kegiatan tersebut juga mencakup pemberian bantuan keuangan dan teknis kepada PMO/ *Parliamentary Monitoring Organizations* (seringkali secara bilateral, tetapi kadang-kadang secara multilateral), pengembangan alat untuk menilai kualitas

BAB III MENGUKUR KINERJA PARLEMEN?

demokrasi dan nilai-nilai lain dalam badan legislatif dan masyarakat tempat mereka beroperasi.

Ketika parlemen berpikiran reformis dan berkomitmen menerapkan langkah-langkah peningkatan efisiensi, upaya ini mungkin terhambat oleh kurangnya sumber daya, manusia, perangkat pendukung dan sebagainya. Bantuan komunitas internasional dalam banyak hal terbukti berguna untuk membantu melanjutkan proses reformasi. Dukungan komunitas internasional dapat mendukung intervensi dalam berbagai bidang, diantaranya:

- a. Penyusunan aturan;
- b. Restrukturisasi dan memperlancar sistem kerja Komite Reformasi Parlemen;
- c. Bantuan dalam penyusunan atau memperbaiki undang-undang;
- d. Pelatihan dalam sidang dan hubungan dengan media
- e. Pelatihan dalam peran pengawasan termasuk pengawasan anggaran
- f. Merampingkan sistem administrasi parlemen
- g. Memperkenalkan teknologi informasi dalam kerja parlemen

h. Pelatihan staf dalam berbagai area kerja

i. Penyediaan fasilitas teknis dan infrastruktur.

Bantuan di atas dapat disampaikan dalam berbagai cara termasuk layanan konsultasi, pelatihan melalui seminar/ lokakarya, kunjungan kerja, juga penyediaan dokumentasi dan peralatan.⁴⁷

Komunitas internasional merupakan sumber pendanaan penting bagi PMO di negara-negara berkembang. Menurut survei, 86 persen responden dari negara-negara berkembang memberi peringkat “hibah dari donor internasional” sebagai satu dari tiga sumber pendanaan utama mereka (67 persen sebagai sumber pendanaan utama mereka). Donor internasional yang paling sering dikutip termasuk *National Endowment for Democracy*, *U.S. Agency for International Development*, *OSI (Open Society Institute)* *Open Society Institute* dan *Soros Foundation Network*. Masing-masing dikutip oleh 10 atau lebih PMO. Komisi Eropa (*European Commission*), *U.K. Department for International Development*, *United Nations Development Program (UNDP)*, dan beberapa trust dari *German Marshall Fund* juga dikutip oleh beberapa organisasi. Donor PMO termasuk sejumlah

47 Chungong, *Op.cit*

kedutaan besar; sumber pendanaan utama dari negara-negara Skandinavia.

Dukungan internasional juga datang dalam bentuk bantuan teknis langsung. Selain memberikan bantuan keuangan untuk kegiatan pemantauan parlemen, *National Democratic Institute* dan OSI bekerja dengan sejumlah PMO tentang isu-isu seperti pengembangan metodologi, manajemen proyek dan pelaporan. Berbagai organisasi, termasuk *International Republican Institute* dan beberapa yayasan partai politik Jerman, juga memberikan bantuan teknis kepada PMO. Sementara itu, sejumlah cabang *Transparency International* termasuk di antara PMO yang termasuk dalam laporan ini. Organisasi-organisasi ini sering melakukan kegiatan pemantauan parlemen setelah melakukan Penilaian Sistem Integritas Nasional yang mengidentifikasi parlemen mereka perlu diperkuat.⁴⁸

Sampai baru-baru ini, dukungan komunitas internasional untuk jejaring internasional dan berbagi *success story* tentang pemantauan parlemen sebagian besar terbatas pada kegiatan tertentu, seperti pemantauan anggaran. Namun, dua jaringan pemantauan parlementer yang baru muncul, menunjukkan potensi untuk berbagi

48 Mandelbaum, *Op.cit*

informasi dan mengembangkan perangkat di tingkat regional. *The Latin American Network for Legislative Transparency* (LALT Network), dipimpin oleh *Fundación Directorio Legislativo* (Argentina) dan *Fundar* (Meksiko), terdiri dari 15 organisasi di lima negara, beberapa di antaranya telah mengadopsi informatika parlementer. Jaringan LALT dalam proses mengembangkan alat penilaian transparansi legislatif yang akan diterapkan dua kali setahun oleh organisasi mitra di lima negara. Jaringan kedua, *Civic Network for Parliamentary Monitoring in the Arab World*, dipimpin oleh *AlQuds Center for Political Studies* (Jordan) dan didirikan pada Maret 2010.⁴⁹

PMO juga dapat mengambil manfaat dari inisiatif penguatan parlemen yang dilakukan komunitas internasional. Selama lima tahun terakhir, organisasi antar-parlemen telah memimpin upaya merancang tolok ukur internasional dan *self-assessment tools* untuk meningkatkan fungsi demokrasi parlemen. Walaupun pada dasarnya dirancang untuk digunakan oleh parlemen dalam menilai kinerjanya sendiri, seperangkat norma dan standar yang bermanfaat tersebut juga dapat diadopsi dan diterapkan oleh PMO. Kerangka kerja standar dan perangkat penilaian telah dikembangkan antara lain oleh

49

Al-Quds Center for Political Studies: <http://www.alqudscenter.org/english/>.

Commonwealth Parliamentary Association, Southern African Development Community Parliamentary Forum, Assemblée Parlementaire de la Francophonie, dan InterParliamentary Union.⁵⁰

Pengembangan kerangka self-assessment oleh asosiasi parlemen telah melengkapi instrumen serupa yang dikembangkan para akademisi. *The Parliamentary Powers Index*, yang dikembangkan M. Steven Fish dan Matthew Kroenig, memberi peringkat parlemen nasional di dunia dalam hal kemampuan parlemen memantau presiden dan birokrasi, kebebasan parlemen dari kontrol presiden, otoritas parlemen di bidang tertentu, dan sumber daya yang dimiliki untuk menjalankan tugasnya.

The Parliamentary Powers Index memberi peringkat parlemen nasional di dunia dalam hal kemampuan parlemen memantau presiden dan birokrasi, kebebasan parlemen dari kontrol presiden, otoritas parlemen di bidang tertentu dan sumber daya yang dimiliki untuk menjalankan tugasnya.

Tren dalam penguatan parlementer dan informatika

50 Beberapa kerangka kerja standar dapat ditemukan di AGORA: <http://www.agora-parl.org/node/2705>.

parlementer telah mulai menyatu meskipun akarnya agak berbeda. Beberapa pengembang informatika mengakui perlunya fokus lebih luas pada penguatan parlemen dan pemerintahan yang demokratis. Mereka juga telah mengambil langkah-langkah untuk secara lebih sengaja melibatkan anggota parlemen dalam kegiatan pemantauan. Komunitas internasional, yang telah lama mendukung penggunaan informatika oleh parlemen, secara bertahap meningkatkan dukungannya untuk penggunaan informatika oleh PMO. Banyak PMO yang tidak memiliki pengembang *software* sendiri telah mulai mengadopsi informatika dalam pemrograman mereka.

Proses konvergensi tampaknya siap untuk dilanjutkan. Peluang untuk memperkuat sinergi antara informatika parlementer dan tren penguatan parlementer untuk mendukung pengembangan parlemen meliputi⁵¹:

- a. Jaringan Internasional dan Berbagi *Good Practice*. Dengan peluang jaringan terbatas yang tersedia untuk PMO, upaya baru sedang dilakukan untuk berbagi praktik yang baik. Termasuk *AGORA Portal for Parliamentary Development*, proyek bersama oleh WBI, NDI, UNDP, EC dan *International Institute for Democratic and Electoral Assistance*.

BAB III MENGUKUR KINERJA PARLEMEN?

Sebuah situs jejaring sosial yang berfokus pada pengembangan parlemen dengan dukungan luas dari komunitas internasional. AGORA adalah sumber daya untuk anggota parlemen, staf parlemen, dan praktisi pengembangan parlemen di seluruh dunia. Ini juga membantu pertukaran informasi di antara anggota komunitas pemantau parlemen juga. Namun, masih ada sejumlah peluang untuk melibatkan PMO dalam upaya memperluas penggunaan informatika parlementer dan mengembangkan perangkat ini untuk lebih memenuhi kebutuhan PMO. Meningkatnya dukungan untuk jaringan pemantauan parlemen regional dapat membantu memfasilitasi pembagian di antara para PMO dan mendemonstrasikan kegunaan pengembangan alat pemantauan umum.

- b. Standar untuk Parlemen Demokratis dan Transparansi Parlemen. Sebagaimana dibahas di atas, organisasi antar-parlemen telah melibatkan anggota parlemen dan staf parlemen dalam proses pengembangan standar untuk pengembangan parlemen. PMO dapat memainkan peran penting dalam diskusi ini dan memantau standar yang

telah dan diratifikasi oleh anggota parlemen. Sangat independen dari upaya-upaya ini, beberapa organisasi juga telah mengembangkan kerangka kerja dan alat-alat yang berkaitan dengan transparansi parlemen. Misalnya, *IPU's Guidelines for Parliamentary Websites* memberikan dasar untuk survei pada konten situs web parlementer, yang menerima respon lebih dari 100 parlemen di seluruh dunia sebagai bagian dari *World eParliament Report 2008*, yang diperbarui tahun 2010. *Global Centre for ICT in Parliament*, yang menjadi kontributor *World e-Parliament Conference*, juga menghasilkan penelitian berharga tentang adopsi standar terbuka oleh parlemen. Mengkonsolidasikan upaya-upaya ini dan mengembangkan perangkat untuk mengatasi kurangnya informasi yang disediakan oleh parlemen pada umumnya, merupakan bidang penting untuk keterlibatan di masa depan.

3.2. Upaya Merumuskan Tolok Ukur Kinerja Parlemen

Parlemen yang efektif sangat penting untuk pemerintah yang kuat dan stabil. Berbagai jenis inisiatif yang

diputuskan dalam parlemen memainkan peran penting untuk mengatasi masalah kesehatan, kesejahteraan sosial, pendidikan dan ekonomi dan meminta pertanggungjawaban pemerintah. Dalam konteks ini, indikator kinerja adalah elemen penting dalam memastikan akuntabilitas dan transparansi politik. Dalam beberapa tahun terakhir berbagai proposal tolok ukur dikembangkan untuk *self-assessment* dan mengidentifikasi kriteria minimum menjadi parlemen demokratis. Namun sedikit yang diketahui tentang bagaimana mengukur produktivitas politisi.

Karena itu penting dirumuskan sebuah tolok ukur untuk menilai akuntabilitas politik. Tolok ukur ini membahas masalah-masalah utama seperti apa yang harus diukur, bagaimana mengukurnya, kriteria minimum yang akan diukur untuk memperoleh serangkaian indikator dan masalah teknis yang harus diatasi untuk mendukung pendekatan ini.

Temuan awal dalam riset yang dilakukan Sánchez-Nielsen dan Chávez-Gutiérrez menunjukkan bahwa pendekatan untuk menilai akuntabilitas politik yang

difokuskan pada produktivitas harus dikaitkan dengan membandingkan inisiatif parlemen dengan jenis kompleksitas yang sama. Tidak hanya didasarkan pada penghitungan output kuantitatif pada inisiatif yang disajikan. Ini memastikan bahwa pengukuran produktivitas yang lebih kuat dapat diperoleh. Selain itu indikator produktivitas dihitung secara tertimbang menurut ukuran kompleksitas yang mencakup setiap jenis inisiatif.⁵⁰

Transparansi kegiatan politik di parlemen terkait berbagai inisiatif yang dibahas adalah sangat penting untuk diinformasikan pada warga negara. Menurut Dalferth (2013) membangun model tolok ukur untuk menilai produktivitas inisiatif yang dipresentasikan dan kehadiran yang terkait sesi pleno dan komite, merupakan elemen penting dalam memastikan akuntabilitas politik dan transparansi di parlemen. Peningkatan fokus ke parlemen karena lembaga-lembaga politik akan meningkatkan tekanan pada individu anggota parlemen untuk menunjukkan kepada warga negara bahwa mereka melakukan peran kunci mereka dan memberikan hasil.

Sampai saat ini, tidak jelas pemahaman tentang apa

56 Elena Sánchez-Nielsen and Francisco Chávez-Gutiérrez, *Building a Benchmarking Model to Assess Political Accountability in Parliaments*, Parlamento de Canarias, Spain, 2011

BAB III MENGUKUR KINERJA PARLEMEN?

yang menjadi tolok ukur dalam parlemen. Misalnya: apakah standar, cita-cita, atau tujuan minimum? Dalam konteks ini, tolok ukur parlemen, standar, dan praktik yang baik telah dikembangkan untuk tujuan *self-assessment*. Sementara yang lain berusaha mengidentifikasi kriteria minimum untuk menjadi parlemen yang demokratis. Kedua metode tersebut difokuskan pada tahap menilai di mana posisi parlemen saat ini. Untuk mengidentifikasi tiga kategori parlemen, yaitu: baru muncul, berkembang dan dewasa.

Ada empat pendekatan yang mengkategorikan berbagai tolok ukur dan kerangka penilaian⁵⁷:

1. Pendekatan IPU (*International Organization of Parliaments*), yang telah menciptakan kuesioner untuk mengidentifikasi praktik-praktik yang baik.
2. Pendekatan CPA (*Commonwealth Parliamentary Association*), tolok ukur dinyatakan sebagai standar minimum dan bukan sebagai pertanyaan.
3. Pendekatan EC (*European Commission*) yang berfokus pada bagaimana *European Commission* dapat terlibat dan mendukung parlemen di seluruh dunia. *European Commission*

memberikan sejumlah pertanyaan dan matriks penilaian untuk menentukan apakah sudah terdapat kondisi minimum untuk program pengembangan parlemen yang sukses.

4. Pendekatan NDI (*National Democratic Institute*), menghasilkan Kuesioner Berbasis Standar untuk membandingkan individu anggota parlemen dengan norma-norma dan fungsi dasar parlemen lain, dan mengidentifikasi praktik terbaik dan pelajaran yang dipetik.

Namun, tidak satu pun dari pendekatan di atas yang dirancang untuk membuat peringkat individu anggota parlemen terhadap yang lain. Pendekatan yang dirancang tidak bertujuan untuk menilai secara spesifik produktivitas semua anggota parlemen dan kelompok parlemen dalam legislatif tertentu.

Penggunaan *benchmarking* untuk menilai produktivitas di lembaga-lembaga parlemen masih dalam tahap awal. Studi telah mulai muncul untuk mempelajari produktivitas sektor pemerintah. Dalam beberapa tahun terakhir, masalah konseptual untuk mengukur produktivitas produksi pemerintah telah diatasi oleh studi penelitian yang berbeda (Diewert 2011; Gu & Wong 2014; Schreyer 2009; Yu 2011). Tiga metode umum telah disorot oleh

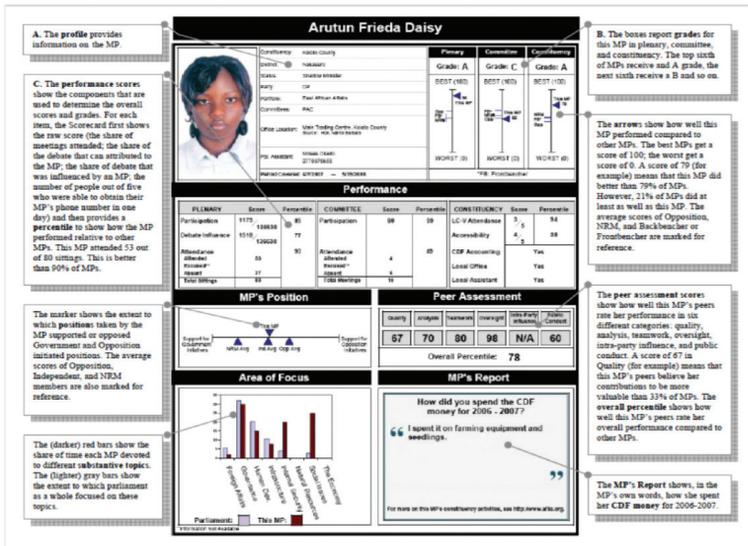
BAB III
MENGUKUR KINERJA PARLEMEN?

Diewert (Diewert 2011) untuk mengukur biaya dan kuantitas output lembaga negara non-pasar. Dalam konteks institusi parlementer, sangat kompleks untuk menentukan dengan tepat apa yang merupakan unit produksi parlementer.

Dalam konteks institusi parlementer, sangat kompleks untuk menentukan dengan tepat apa yang merupakan unit produksi parlementer.

Gambar 3.1

Contoh *Parliamentary Scorecard* yang Dikembangkan *African Leadership Institute*



Sumber: Andrew G. Mandelbaum, *Strengthening Parliamentary Accountability, Citizen Engagement and Access to Information: A Global Survey of Parliamentary Monitoring Organizations*, National Democratic Institute and World Bank Institute, September 2011

Sampai saat ini, informasi yang berkaitan dengan kinerja dan produktivitas anggota parlemen difokuskan pada kegiatan anggota parlemen dalam hal kehadiran, penampilan, output kuantitatif berdasarkan topik, dan jumlah kata yang disampaikan setiap anggota parlemen dalam sesi pleno maupun komisi dalam parlemen serta jumlah inisiatif yang diajukan. Hingga saat ini, data terkait informasi ini telah disediakan oleh beberapa proyek / inisiatif yang dikembangkan oleh organisasi dan peneliti independen (Papaloi, 2013). Pada saat yang sama, situs web parlemen menjadi sarana mempromosikan akuntabilitas anggota dan komisi kepada publik. Mempresentasikan pekerjaan mereka dengan cara yang berbeda, misalnya dengan menghubungkan pada satu halaman fungsi, tanggung jawab, kegiatan dan pidato mereka (*The Global Center for ICT* 2012). Namun, data spesifik tentang produktivitas untuk setiap anggota parlemen dan kelompok parlemen belum disediakan oleh lembaga parlemen di seluruh dunia.

Transparansi yang lebih besar meningkatkan kinerja parlemen dan akuntabilitas politik. Ini dapat menjelaskan meningkatnya perhatian pada kerangka acuan untuk penilaian atas legislatif dalam beberapa tahun terakhir. Hingga saat ini, situs web parlemen menjadi sarana

BAB III MENGUKUR KINERJA PARLEMEN?

akuntabilitas anggota kepada publik yang menunjukkan kinerja mereka dengan menghubungkan pada satu halaman berisi fungsi, tanggung jawab, pidato dan kegiatan dalam hal jumlah inisiatif yang disajikan serta kehadiran di sesi pleno dan komite. Namun, data spesifik tentang produktivitas untuk setiap anggota parlemen dan kelompok parlemen belum disediakan oleh lembaga parlemen di seluruh dunia.

Kajian yang dilakukan Sánchez-Nielsen dan Chávez-Gutiérrez menyajikan proposal untuk tolok ukur bagi lembaga parlemen untuk menilai akuntabilitas politik dan mengembangkan alat penilaian yang berfokus pada produktivitas dan kehadiran. Sebagai hasilnya, dikembangkan fungsi produktivitas tertimbang yang menggunakan ukuran kompleksitas terkait setiap inisiatif. Ini dilakukan untuk mengukur dan membandingkan produktivitas semua anggota parlemen dan kelompok parlemen. Temuan utama terkait dengan tolok ukur, dalam hal membandingkan secara internal semua anggota parlemen dan kelompok-kelompok parlemen menunjukkan bahwa⁵⁸:

1. Ukuran kompleksitas yang terkait dengan jenis inisiatif yang berbeda dapat dihitung

58

Sánchez-Nielsen and Francisco Chávez-Gutiérrez, *Ibid*

sebagai jumlah rata-rata hari untuk memproses inisiatif tersebut selama masa kerja legislatif tertentu. Ini memberikan bobot yang sesuai untuk mengembangkan fungsi produktivitas tertimbang untuk menilai anggota parlemen dan kelompok parlemen;

2. Anggota parlemen dan kelompok parlementer yang paling produktif tidak selalu sesuai dengan yang telah mempresentasikan lebih banyak inisiatif dan;
3. Dalam hal anggota parlemen, tidak ada hubungan yang jelas antara produktivitas dan kehadiran di sesi pleno dan komite. Oleh karena itu, indikator produktivitas dan kehadiran harus dianalisis dan disajikan secara independen.

Parlemen adalah lembaga “*multitasker*”. Mereka melakukan sejumlah besar fungsi, termasuk pemilihan atau seleksi pejabat pemerintah, perumusan kebijakan dan perundang-undangan, mengendalikan pemerintah dan meminta pertanggungjawaban, menggabungkan dan mewakili kepentingan warga negara, serta diseminasi kebijakan penting. Di antara cara yang paling penting untuk memenuhi serangkaian fungsi ini, dan untuk fungsi informasi dan komunikasi, adalah debat publik dalam

pleno atau dalam komisi. Debat adalah elemen vital dari kompetisi pemilu karena mereka beradu artikulasi tentang kepentingan masyarakat dan diskusi kebijakan, sehingga menginformasikan warga tentang isu-isu politik yang kompleks. Tanpa debat yang memungkinkan pemilih untuk mengidentifikasi para pemimpin dan agenda kebijakan yang bersaing, sulit untuk menilai kinerja pemerintah dan meminta pertanggungjawabannya.⁵⁹

Perbedaan yang banyak digunakan dalam menilai parlemen adalah antara parlemen “bekerja” dan “berdebat” (Arter, 1999: 211-217), atau antara parlemen “debat legislatif” dan “musyawarah” (Loewenberg & Patterson,

Perbedaan yang banyak digunakan dalam menilai parlemen adalah antara parlemen “bekerja” dan “berdebat”

1979). Parlemen bekerja ditandai dengan penekanan kerja komite dibandingkan debat pleno, dengan budaya parlementer dimana anggota parlemen berfokus pada pengawasan dokumen dalam komite, bukan pidato besar di pleno. Sebaliknya dalam parlemen debat, fokusnya lebih pada debat pleno. Contoh ideal dari parlemen yang

59 Katrin Auel and Tapio Raunio, “Debating the State of the Union? Comparing Parliamentary Debates on EU Issues in Finland, France, Germany and the United Kingdom”, *The Journal of Legislative Studies*, 2014 Vol. 20, No. 1, pp. 13–28

berdebat adalah *House of Commons* Inggris, sementara parlemen Nordic merupakan kasus khas parlemen yang bekerja (Arter, 1999: 211-217; Bergman & Strøm, 2011). Dalam parlemen debat, legislatif kurang konsensual dimana oposisi menggunakan pleno untuk mengkritik pemerintah.⁶⁰

Parlemen sebagai lembaga pengawas pemerintah (eksekutif) tidak selamanya sejalan atau mendapat apresiasi positif dari masyarakat. Pada tahun 2010 setelah krisis ekonomi, *job approval ratings* untuk Badan Legislatif Negara Bagian California berada di posisi terbawah 14 persen (DiCamillo dan Field, 2015). Ketika dukungan telah sedikit pulih, peringkat legislatif pun tetap lebih rendah daripada Gubernur Brown atau institusi manapun di seluruh negara bagian.⁶¹

Menurunnya dukungan untuk legislatif selama dekade terakhir bertepatan dengan meningkatnya keberpihakan. Analisis *roll call votes* mengungkapkan bahwa negara bagian California memiliki salah satu legislatif paling

60 Auel and Raunio, *Ibid*

61 Michael Latner, Alexander M. Dekhtyar, Foad Khosmood, Nicole Angelini, Andrew Voorhees, "Measuring Legislative Behavior: An Exploration of Digitaldemocracy.org.", *The California Journal of Politics and Policy*, California Polytechnic State University, 2017

BAB III MENGUKUR KINERJA PARLEMEN?

terpolarisasi di Amerika Serikat (Shor dan McCarty 2011). Polarisasi ini berkontribusi pada pertempuran anggaran yang panjang dan keterlambatan dalam implementasi kebijakan (Cummins 2015). Semakin jarang legislator dari pihak yang berlawanan, berkolaborasi untuk mencapai tujuan bersama secara luas (Rapoport 2013). California tampaknya meniru Washington, D.C. dalam penggunaan lebih banyak prosedur parlementer dan pembuatan kesepakatan di belakang layar dalam negosiasi anggaran. Hal ini membuat semakin tidak jelasnya bagaimana undang-undang dibuat (Walters 2015).

Sebuah survei pada bulan April 2015 tentang calon pemilih California yang disponsori oleh *Institute for Advanced Technology and Public Policy*, mengungkapkan bahwa mayoritas pemilih di seluruh spektrum politik melaporkan perlunya transparansi dan reformasi lebih besar. Hal ini dipandang akan “membuatnya lebih mudah untuk meminta pertanggungjawaban anggota parlemen” (Myers 2015). Dukungan tingkat tinggi untuk reformasi semacam itu menghasilkan pengesahan *Proposition 54* pada November 2016, yang membutuhkan periode

peninjauan tiga hari sebelum undang-undang dapat di-voting dan persyaratan baru untuk posting secara online serta penggunaan kampanye video dari dengar pendapat legislatif.

Reformasi semacam itu adalah bagian *Open Government Movement* yang lebih luas. Gerakan ini ber-upaya memberdayakan warga negara dengan kapasitas untuk mengakses informasi legislatif, dengan harapan meningkatkan kinerja dan akuntabilitas (Lathrop dan Ruma, 2010). *Open Government Movement* berupaya memanfaatkan teknologi informasi sebagai media untuk menjangkau warga negara yang semakin tidak puas. Internet memudahkan partisipasi secara politik dan peningkatan aksesibilitas. Penggunaan teknologi ini dapat menyebabkan keterlibatan warga negara yang lebih besar dalam kebijakan publik (Newsom dan Dickey 2014; Schlozman, Verba, dan Brady, 2010; Noveck 2010). Jika biaya mengakses dan menganalisis data dalam jumlah besar dikurangi melalui platform yang *user-friendly*, ada kemungkinan bahwa warga negara akan lebih mampu melibatkan legislator dan memengaruhi pilihan kolektif.⁶²

BAB III
MENGUKUR KINERJA PARLEMEN?

Platform Digital Democracy yang dikembangkan di California Polytechnic State University, www.digitaldemocracy.org, adalah *platform* terbuka pemerintah. Platform ini menampilkan *database* yang dapat dicari dari dengar pendapat dan *floor sessions* komite legislatif negara bagian California. Ini memungkinkan pengguna untuk mencari konten berdasarkan kata kunci, topik, pembicara, atau tanggal. Platform ini memberi warga

Gambar 3.2

Hasil Pencarian Kontribusi Anggota Parlemen Berdasarkan Kata Kunci Tertentu di digitaldemocracy.org

Session Year

- Any -

Type

Number

Keyword Search

Author

Clear Form
Submit

Bill Number	Principal Author	Bill Subject	est
SCA 12	Bunner, Sharon	University of California: California residents.	..., 2017, by all University of California campuses on their Internet Web sites or using a successor technology . The measure would require the average statistical profiles of out-of-state and international fresh ...
ACR 25	Oberholte, Jay	PI Day.	... e significance of Pi, urge the formation of partnerships that provide extended exposure to science, technology , engineering, and mathematics (STEM) learning opportunities, and support the creation of cross-sect ...
SB 34	Hill, Jerry	Automated license plate recognition systems: use of data.	... California Highway Patrol to retain license plate data captured by license plate recognition (LPR) technology , also referred to as an automated license plate recognition (ALPR) system, for not more than 60 day ...

Sumber: Michael Latner, Alexander M. Dekhtyar, Foaad Khosmood, Nicole Angelini, Andrew Voorhees, "Measuring Legislative Behavior: An Exploration of Digitaldemocracy.org," *The California Journal of Politics and Policy*, California Polytechnic State University, 2017

negara, media dan organisasi akses mudah ke informasi yang sebelumnya mungkin hanya tersedia bagi para pakar.

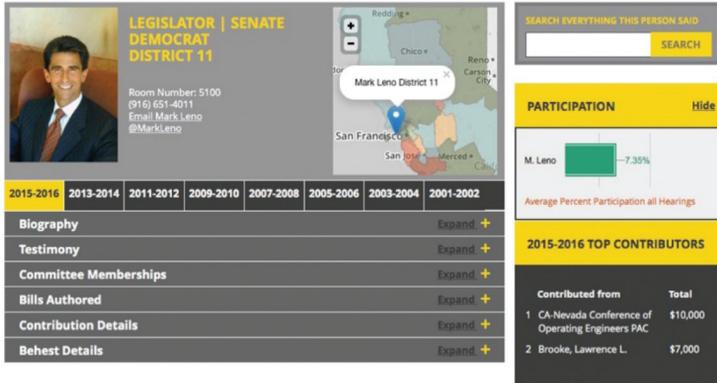
Tidak seperti *platform* agregasi yang ada, *Digital Democracy* meningkatkan akses melalui data pemilu, organisasi dan legislatif yang saling berhubungan dengan perilaku dalam audiensi legislatif. Menggunakan kombinasi pengenalan wajah, suara, dan teks dengan teknologi pembelajaran mesin, ketika individu berbicara dalam sidang, mereka diidentifikasi dengan nama, posisi pada Rancangan UU tertentu, organisasi yang mereka wakili (jika ada) dan sejumlah indikator lainnya. Informasi dapat dicari dengan berbagai cara, melalui Rancangan UU, pembicara, dengar pendapat atau organisasi.

Ini memungkinkan warga negara yang mungkin tidak memiliki akses ke senat atau sidang majelis di Sacramento untuk dapat mengikuti RUU atau legislator mereka melalui proses legislatif.⁶³

63

Latner et al, *Ibid*

Gambar 3.3
Hasil Pencarian Aktivitas Anggota Parlemen Secara Keseluruhan di digitaldemocracy.org



Sumber: Michael Latner, Alexander M. Dekhtyar, Foaad Khosmood, Nicole Angelini, Andrew Voorhees, "Measuring Legislative Behavior: An Exploration of Digitaldemocracy.org.", *The California Journal of Politics and Policy*, California Polytechnic State University, 2017



DAU LAT RAK YAT

TENTANG REFORMASI PARLEMEN DAN PELEMBAGAAN DEMOKRASI

FAHRI



HAMZAH

BAB IV

REFORMASI PARLEMEN DI BERBAGAI NEGARA

TINJAUAN terhadap parlemen saat ini menunjukkan bahwa banyak di antaranya, terutama di negara demokrasi baru, jauh dari posisi untuk memainkan peran secara efektif dan efisien. Hal ini memunculkan kebutuhan untuk melaksanakan reformasi parlemen. Bidang-bidang yang harus mendapat perhatian khusus dalam setiap proses reformasi meliputi:

Sistem pemilu: mempromosikan sistem perwakilan yang sungguh-sungguh mencerminkan kehendak rakyat.

Reformasi konstitusi yang memungkinkan pembentukan dan fungsi parlemen dengan mandat dan kekuasaan yang diperlukan. Reformasi ini juga harus mencakup ketentuan yang memungkinkan keputusan parlemen untuk dilaksanakan dan ditegakkan tanpa hambatan dari lembaga atau orang lain.

Struktur internal dan metode kerja parlemen dengan maksud untuk membuatnya lebih inklusif dan demokratis.

Struktur administratif dan logistik lainnya yang memberikan dukungan kepada anggota parlemen dalam

pelaksanaan tugas mereka mereka.

Beberapa negara yang secara aktif melakukan reformasi parlemen di antaranya adalah:

- a. Inggris
- b. Kanada
- c. Jerman

Beberapa negara di Timur Tengah juga progresif dalam menjalankan reformasi parlemen dengan sejumlah tantangan

Kultur feodalistik yang cukup kuat menjadi tantangan dalam menjalankan reformasi parlemen

yang dihadapi, di antaranya kultur feodalistik yang cukup kuat. Parlemen sebagai subyek politik memperoleh momentum positif, baik pada sisi politik maupun intelek di Dunia Arab. Tindakan-tindakan yang dilakukan parlemen di negara-negara Arab menjadi lebih penting, mengingat tantangan yang ditimbulkan oleh proses pembangunan dan kebutuhan pembangunan itu sendiri. Beberapa negara di Timur Tengah yang progresif menjalankan reformasi parlemen adalah:

- a. Bahrain
- b. Kuwait

BAB IV REFORMASI PARLEMEN DI BERBAGAI NEGARA

Beberapa dekade yang lalu, adalah tidak mungkin bicara tentang reformasi parlemen di negara-negara Arab. Terutama karena parlemen di negara-negara ini tidak memiliki peran nyata dalam modernisasi politik atau demokratisasi. Pada waktu itu, sebagian besar proyek studi dan penelitian politik di dunia Arab menaruh perhatian pada perubahan kondisi sosial untuk memenuhi tuntutan modernisasi politik, kehilangan kontrol kepemimpinan politik dan menjauhkan kontrol dunia sehingga memungkinkan pembangunan mandiri di dunia Arab.⁶⁴

Proyek tersebut masih dapat diterima untuk skala yang luas, karena bukan satu-satunya pendekatan pada demokratisasi, yang dianggap sebagai tujuan sebenarnya dari semua proyek modernisasi politik. Itu sebabnya pendekatan kelembagaan dianggap serius dalam menguji peran yang mungkin dijalankan parlemen dalam perubahan tersebut.

Perdebatan tentang reformasi secara nyata bukanlah hal baru dalam pemikiran politik Arab. Gagasan ini secara luas mulai dikembangkan sejak tahun 1960-an. Pengalaman masyarakat Arab sangat beragam, namun

64 Ali Sawi, "Parliamentary Reform.... Why?" dalam Ali Sawi (editor), *Parliamentary Reform*, Faculty of Economics & Political Science Cairo University, 2003

semua memiliki karakteristik umum yang menganggap bahwa pemikiran tentang demokratisasi dan perubahan politik adalah ancaman nyata kepada pemerintah. Itulah sebabnya warga Arab selalu khawatir tentang apa yang harus diterima dan apa yang harus ditolak dari pengalaman masyarakat maju.

Adalah menarik untuk mencermati bahwa reformasi politik adalah permintaan nyata pada skala nasional di dunia Arab. Juga harus dicatat bahwa wacana internasional tentang reformasi tidak bertentangan dengan tuntutan nasional ini. Pada kenyataannya, tekanan luar dalam konteks ini bisa sangat membantu karena memaksa beberapa pemerintah negara Arab untuk melakukan reformasi dalam aspek yang luas seperti memperluas partisipasi politik perempuan dan minoritas, mengungkap korupsi dan menjalankan transparansi.

Ada banyak pendekatan terhadap reformasi politik, tetapi pendekatan reformasi parlemen secara kelembagaan dianggap yang paling cocok. Pendekatan ini tergantung pada mekanisme risiko rendah yang memberikan hasil sangat tinggi. Sejalan dengan peran parlemen yang mewakili dan mentolerir kepentingan berbeda, mereka juga mampu menghadapi perubahan. Warga lebih mudah percaya pada parlemen jika dibandingkan dengan

pemerintah dan lembaga-lembaga politik lainnya.

Meskipun pengalaman parlemen Arab berkembang di awal abad ke-20, namun mereka menghadapi periode kerusakan parah di tahun 1950-an dan 1960-an. Saat itu berkuasa rezim revolusioner yang bersandar pada ekonomi dan modernisasi teknologi, namun mengabaikan atau menunda reformasi politik.

Dengan demikian saat itu peran parlemen sangat minim. Tetapi perubahan internasional yang terjadi di akhir tahun 1980-an dengan gelombang baru demokrasi memaksa negara-negara ini untuk memikirkan kembali peran parlemen dalam kehidupan politik, keseimbangan kekuasaan parlemen dan pemerintah. Terutama bahwa sebagian negara Arab menyatakan bahwa lembaga legislatif lebih kuat daripada yang eksekutif. Saat ini reformasi parlemen telah menjadi kebutuhan nyata dunia Arab karena berikut ⁶⁵:

- a. Proses pembangunan terlambat, sehingga saat ini harus menghadapi situasi yang sangat memburuk dibandingkan membangun yang tradisional.
- b. Perubahan apapun dalam kehidupan politik di

65 Sawi, *Ibid*

negara-negara Arab akan berkaitan dengan kehidupan partai dan struktur parlemen.

- c. Sistem kelas tak terbatas menimbulkan banyak tanda tanya seputar kemampuan lembaga-lembaga politik untuk mewakili perubahan dalam keseimbangan sosial.
- d. Buruknya pandangan masyarakat Arab pada umumnya tentang parlemen di dunia Arab, terutama dalam bayang-bayang menyebarnya korupsi di antara para anggota parlemen.
- e. Ketidakmampuan parlemen untuk menghadapi perubahan ekonomi.
- f. Perundang-undangan di banyak negara-negara Arab yang kontras dengan orientasi internasional khususnya di bidang hak asasi manusia dan masyarakat sipil.

Dunia Arab tidak memiliki demokrasi, namun terdapat parlemen terpilih di beberapa monarki Arab. Pemilihan parlemen ini banyak yang dilaksanakan dengan adil. Jika parlemen yang dipilih memiliki kekuasaan

Dunia Arab tidak memiliki demokrasi, namun terdapat parlemen terpilih di beberapa monarki Arab.

lebih atas eksekutif, negara-negara ini akan demokratis atau mendekati demokratis. Apa yang harus dilakukan dengan sistem politik seperti ini, yang otoriter menurut standar, tetapi juga memasukkan unsur-unsur demokrasi utama? Pada 1990-an, mereka yang mempelajari Timur Tengah mencari tanda-tanda bahwa dunia Arab akan bergabung dengan gelombang ketiga demokratisasi. Harapan-harapan ini pupus—monarki dan republik sama-sama tetap otoriter. Baru-baru ini, beberapa riset menyimpulkan bahwa fitur liberalisasi yang terlihat dalam beberapa tahun terakhir ternyata sangat sedikit, atau bahkan turut memperkuat rezim otoriter yang ada. Daniel Brumberg, misalnya, menemukan pada monarki beberapa negara Arab (dan otkrasi Arab terliberalisasi lainnya) “gradualisme dimana langkah-langkah kecilnya tidak menawarkan jalan nyata ke depan”⁶⁶

Pengalaman monarki dengan parlemen di bagian lain dunia, juga menunjukkan hasil yang kurang lebih sama. Beberapa pengalaman menunjukkan keberhasilan, di mana parlemen yang lemah menjadi kuat, dan negara-negara mereka menjadi negara demokrasi. Di tempat lain, pengalaman parlementer ini berakhir dengan transisi hanya ke jenis otoritarianisme yang berbeda.

66 Daniel Brumberg, “The Trap of Liberalized Autocracy,” *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 4 (October 2002), pp. 66-67

Di tujuh negara Eropa (Inggris, Belgia, Belanda, Norwegia, Swedia, Denmark, dan Luksemburg) para raja menyerahkan kekuasaan, dari waktu ke waktu, kepada parlemen. Penyerahan kekuasaan monarkis secara bertahap dan permanen kepada partai-partai di parlemen gagal dalam kelompok kasus ditemukan di sebagian besar wilayah di dunia. Manipulasi pemerintah dalam proses pemilihan umum menandai hampir semua monarki konstitusional yang gagal melakukan transisi ke parlementerisme.

Hampir semua monarki konstitusional yang gagal, melakukan manipulasi pemilu yang serius untuk sebagian besar sejarah mereka. Fenomena ini termasuk yang terjadi di Irak, Mesir, Portugal, Spanyol, Bulgaria, Rumania, Italia, Brasil, dan Hongaria. Monarki konstitusional Perancis, Jepang, dan Yunani juga menderita penipuan pemilu dalam periode yang substansial.

Dalam kasus-kasus yang berhasil, pencapaian menuju parlementerisme terjadi secara perlahan. Biasanya didahului periode kontrol parlementer yang diperpanjang atas kabinet, monarki mempertahankan inisiatif dalam menunjuk para menteri, tetapi harus melakukannya dengan memperhatikan keinginan para anggota parlemen. Beralih dari tahap ini menjadi parlementerisme

tidak memerlukan perubahan konstitusi, sepanjang memberikan parlemen satu dari dua kekuatan: kekuatan untuk mengganti menteri atau (lebih umum) kekuatan untuk memblokir undang-undang, terutama anggaran. Kekuatan konstitusional ini negatif-parlemen dapat melumpuhkan pemerintah, tetapi raja mempertahankan kekuatan nominal untuk menunjuk kabinet. Parliamen-tarisme tercapai ketika raja menyadari bahwa kabinet mana pun tanpa dukungan parlementer tidak dapat memerintah, dan bahwa hanya ada sedikit pilihan selain mengizinkan partai untuk menunjuk pemerintah.

Parliamentarisme juga membutuhkan partai. Parlemen yang terus-menerus mengubah faksi atau hanya terdiri dari kumpulan orang independen, dapat mengalahkan pemerintah dalam hal-hal spesifik atau mengganti menteri, tetapi tidak dapat merumuskan program atau membentuk pemerintahan sendiri. Hanya partai-partai yang dapat membuat parlemen lebih tahan lama, dan memberikan kemampuan untuk mendikte komposisi kementerian kepada monarki. Akhir-nya, raja harus mendelegasikan kekuasaannya kepada kementerian, dalam realitas maupun secara formalitas. Ia tidak dapat menjalankan pemerintahan secara paralel. Dalam praktiknya, raja sering menunda menyerahkan kendali

efektif atas kementerian urusan luar negeri dan militer.⁶⁷

4.1. Inggris: Mengatasi Reformasi Parlemen yang *Executive-Minded*

Menurut Wright (2004), terdapat fakta mendasar bahwa di Inggris, eksekutif sangat kuat sementara parlemen relatif lemah. Di belakang retorika konstitusional tentang kedaulatan parlemen, nyatanya cabang eksekutif mendominasi sistem politik Inggris yang cenderung menghimpun kekuatan, daripada membaginya. Realitas ini adalah versi politik Inggris atas apa yang disebut “pemerintah kuat”. Sebuah produk sejarah dan terkait serangkaian pengaturan konstitusional, yang diperkuat perkembangan partai politik yang diatur dengan disiplin.⁶⁸

Inti dari isu reformasi parlemen di Inggris adalah pertanyaan tentang mekanisme. Bagaimana dan oleh siapa reformasi digerakkan?

Jawaban singkatnya adalah bahwa, dalam sistem parlementer dimana eksekutif diambil dari partai mayoritas, maka reformasi parlemen membutuhkan arahan dari cabang eksekutif, atau setidaknya dukungan. Pemerintah yang mendukung reformasi parlemen,

67 Herb, *Op.cit*

68 Tony Wright, “Prospects for Parliamentary Reform”, *Parliamentary Affairs*, Vol. 57 No. 4, 2004, 867–876

BAB IV
REFORMASI PARLEMEN DI BERBAGAI NEGARA

biasanya menyatakan melalui pemimpin parlemen yang memimpin inisiatif reformasi. Ini yang terjadi dengan reformasi Crossman tahun 1960-an dan begitu pula agenda St. John Stevas untuk memilih anggota komite setelah 1979.

Gambar 4.1

Suasana Persidangan Klasik Parlemen Inggris



Sumber: Orphan Work dalam Eric J. Evans, *The Shaping of Modern Britain: Identity, Industry and Empire 1780-1914*, AbeBooks, 2011

Pemerintah (dan Perdana Menteri) harus puas dengan reformasi saat itu, juga tidak boleh bermusuhan dengan inisiatif tersebut. Ini memungkinkan seorang pemimpin parlemen yang berpikiran reformis untuk mengambil

inisiatif. Parlemen sendiri, menurut Wright, tidak memiliki mekanisme untuk melakukan reformasi bahkan ketika mereka

Parlemen Inggris tidak memiliki mekanisme untuk melakukan reformasi bahkan ketika mereka ingin melakukannya.

ingin melakukannya. Parlemen bahkan tidak dapat mengendalikan urusan mereka sendiri, dan karena itu menunggu arahan eksekutif. Setelah ada arahan pun, keberhasilan reformasi ini tidak dijamin.

Periode sejak 1997 dapat dikatakan instruktif dalam reformasi parlemen di Inggris. Pemerintah Blair memasukkan parlemen dalam agenda reformasi konstitusi, tetapi tidak jelas implementasinya. Saat itu terdapat sinyal yang mengkhawatirkan sekaligus memberikan harapan. Di sisi yang mengkhawatirkan, Tony Blair memberitahu anggota partainya di Parlemen baru pada tahun 1997, bahwa tugas penting mereka adalah menjadi “Duta” bagi pemerintah negara. Partainya kemudian memaknai secara harfiah. Secara bergilir anggota parlemen dari Partai Buruh keluar dari Westminster (gedung parlemen) dan menjadi tim parlemen, yang mengkampanyekan hasil kerja eksekutif. Ini adalah realitas kehidupan politik Inggris dan peran parlemen dalam sistem yang didominasi eksekutif.

Dapat dipastikan tidak ada dorongan untuk menjalankan fungsi pengawasan parlemen, atau inisiatif reformasi parlemen yang dirancang untuk membuat parlemen lebih diperhitungkan dalam sistem politik Inggris secara keseluruhan.

Tujuan dari strategi Blair adalah untuk menjauhkan anggota parlemen dari Westminster. Mereka dibantu dengan pasokan bahan

Tujuan dari strategi Blair adalah untuk menjauhkan anggota parlemen dari gedung parlemen itu sendiri.

kampanye oleh para profesional, dengan dukungan teknologi baru dan peningkatan tunjangan dalam jumlah signifikan untuk membayar lebih banyak staf dan layanan pendukung lainnya. Belum sepenuhnya disadari dampak dari kebijakan tersebut bagi anggota parlemen. Namun yang menarik, bahwa hal serupa terjadi di Amerika Serikat. Terdapat apa yang disebut sebagai “*incumbency factor*”/ faktor petahana, yang dipicu oleh beberapa hal yang sama dan menunjukkan gelagat semakin besar. Ada kemungkinan bahwa fenomena serupa akan terjadi di Inggris.

Sebagai anggota parlemen mereka hendak

memanfaatkan sumber daya yang terus ditambah untuk mempertahankan kursi mereka dalam kampanye pemilihan berikutnya. Aktivitas di Westminster semakin terlihat sebagai upaya menyediakan bahan kampanye untuk promosi diri anggota parlemennya. Bahan untuk aktivitas kampanye tanpa henti, sebuah proses yang sangat didorong oleh partai politik baik di kubu pemerintah ataupun oposisi.

Westminster kemudian menjadi instrumen belaka. Kegiatan Parlemen telah diarahkan ke tempat lain. Dapat dikatakan bahwa ada beberapa keuntungan dalam hal ini, dimana peran anggota parlemen bagi konstituen mereka berkembang semakin jauh. Bukan hanya dalam arti akrab, namun anggota parlemen berperan sebagai katalis masyarakat dan *political entrepreneurs*. Tapi tidak diragukan langkah tersebut telah mengorbankan peran parlemen dalam melakukan pengawasan terhadap eksekutif.

Ada ambigu dalam istilah reformasi parlemen itu sendiri. Dua makna utama dapat dilihat, dengan implikasi yang sangat berbeda (dan sering bertentangan). *Pertama*, adalah reformasi parlemen yang disukai oleh eksekutif (dan juga oleh para pendukungnya). Ini adalah reformasi yang membawa parlemen pada proses pengambilan

keputusan yang lebih efisien dan mudah diprediksi. Dengan demikian, reformasi parlemen yang berjalan pada dasarnya *executive-minded*.

Kedua, adalah reformasi parlemen yang hendak mewujudkan keseimbangan antara eksekutif dan legislatif secara signifikan, terutama dengan memperkuat fungsi pengawasan parlemen. Ini akan lebih menarik perhatian bagi eksekutif dalam makna tertentu, karena berpotensi untuk membuat hidup lebih sulit bagi lembaga eksekutif.⁶⁹

Maka tidak mengherankan apabila reformasi parlemen jenis pertama lebih menuai sukses daripada yang kedua. Dalam sejarah reformasi parlemen di Inggris, pimpinan parlemen yang paling radikal adalah Robin Cook. Ia berusaha untuk membangun koalisi dukungan antara pendukung dua jenis reformasi, namun kenyataannya selalu ada ketegangan intrinsik antara mereka. Dalam hal penting, mereka menginginkan hal yang berbeda, dan Cook akhirnya menemukan dirinya sedikit keluar jalur, karena mesin partai bersekongkol untuk memastikan bahwa akses yang berlebihan dapat dikendalikan. Ini adalah aspek yang sepatutnya tidak dilupakan oleh mereka yang menyuarakan kedaulatan parlemen, ataupun mencela eksekutif karena memblokir reformasi parlemen. Bahwa

69 Wright, *Ibid*

kerap kali reformasi parlemen dihadapang oleh kelompok-kelompok dalam parlemen itu sendiri, dan tidak selalu karena hambatan dari eksekutif.

Bagaimana isu ini dapat dikelola? Dukungan eksekutif mungkin penting. Karena pada dasarnya tidak ada “suara parlemen” yang dapat diorkestrasi. Parlemen adalah tempat di mana partai-partai politik melakukan pertempuran permanen. Kerap kali kenyataan mendasar ini mengalahkan upaya memperkuat parlemen itu sendiri dalam peta politik secara keseluruhan. Anggota parlemen tidak membangun karir berbasis pengabdian pada parlemen itu sendiri, melainkan pada partai politiknya.⁷⁰

Antara tahun 1997 dan 2010, banyak langkah reformasi dari *House of Commons* yang diprakarsai Komite Modernisasi, yang dipimpin langsung oleh pimpinan *House of Commons*. Salah satu proposal yang banyak mendapat perhatian adalah yang mengatur petisi kepada *House of Commons* yang sebelumnya dibuat Komite Prosedur. Dalam Kesepakatan Koalisi, eksekutif menyatakan bahwa, “kami akan memastikan bahwa setiap permohonan yang didukung 100.000 tanda tangan akan memenuhi syarat untuk perdebatan formal di parlemen. Permohonan dengan tanda tangan terbanyak akan memungkinkan

70

Wright, *Ibid*

anggota masyarakat untuk mendorong rancangan undang-undang yang kemudian akan di-vote di parlemen.⁷¹

4.1.1. Undang-undang yang Mempengaruhi Reformasi Parlemen Inggris

Salah satu tahap reformasi yang signifikan pada Parlemen Inggris berlangsung pada tahun 2011. Saat itu terdapat dua rancangan Undang-undang yang mempengaruhi *House of Lords*, yaitu *Parliamentary Voting System* dan *and Constituencies Bill* (Sistem Pemungutan Suara Parlemen dan Konstituen) dan *Fixed-Term Parliaments* (Masa Jabatan Tetap Parlemen). Keduanya memiliki implikasi pada bagaimana *House of Commons* berjalan, dengan anggota lebih sedikit dan kepastian lebih tinggi tentang tanggal pemilihan umum.

Eksekutif juga merencanakan untuk memperkenalkan mekanisme yang memungkinkan konstituen *me-recall* anggota parlemen. Pada 18 Januari 2011 Wakil Perdana Menteri, Nick Clegg, menggarisbawahi kemajuan yang dicapai⁷²:

“Pemerintah akan mengajukan proposal yang

71 Richard Kelly, *Parliamentary Reform – A Brief Overview*, Parliament and Constitution Centre - Library House of Commons, SN/PC/05848, 31 January 2011

72 Kelly, *Ibid*

memungkinkan penarikan kembali (*recall*) anggota parlemen. Kesepakatan koalisi menetapkan bahwa kita ingin memperkenalkan mekanisme *recall*, seperti yang berlaku di sebagian Amerika Utara dan tempat lain, untuk anggota parlemen yang melakukan pelanggaran hukum. Harus dipahami bahwa tindakan *recall* bukan merupakan mekanisme yang berdasar dari kesewenang-wenangan; harus benar-benar dibuktikan bahwa telah terjadi pelanggaran hukum. Kita kadang menyaksikan bahwa anggota parlemen didakwa dan divonis di pengadilan. Pada titik ini masyarakat telah mengingatkan bahwa mereka tidak ingin dibiarkan tak berdaya ketika melihat kesalahan seperti itu. Mereka tidak ingin menunggu sampai pemilu berikutnya untuk menyampaikan apa yang harus mereka katakan. Mereka ingin dapat melakukan pemilihan lebih dini. Pemerintah akan maju membawa gagasan-gagasan secara rinci tentang cara untuk melakukan itu segera. Kami juga mendengar tentang apa yang disampaikan para kolega terhormat kami tentang keinginan untuk melanjutkan mekanisme tersebut pada institusi-institusi demokratik lainnya. Tapi kami berharap

BAB IV REFORMASI PARLEMEN DI BERBAGAI NEGARA

bahwa ketika para kolega melihat usulan kami, akan mengakui bahwa kami mengambil langkah yang signifikan untuk mendukung rakyat dengan memberikan kewenangan untuk melakukan *recall*.”

Sejarah mencatat Inggris menjadi negara demokrasi modern dalam periode 1815-1914, melalui serangkaian reformasi bertahap dan penting. Hak pilih (*suffrage*) direformasi dalam tiga gelombang (1831-1832, 1866-1867, dan 1884-1885), kemudian diselesaikan pada tahun 1919, 1928 dan 1948. Selain itu, pemerintah daerah direformasi tahun 1835 dan 1888. Pemerintah secara bertahap dilengkapi dengan mesin negara modern; layanan sipil, hukum dan pengadilan. Transisi dari oligarki menuju demokrasi modern berlangsung melalui tindakan legislatif yang independen. Perkembangan tersebut dipandang sebagai gerakan progresif.

Hari ini, sejarah mengabadikan transisi mulus dari absolutisme kerajaan menuju absolutisme parlemen (baca: demokrasi) yang begitu sentral pada pemahaman refleksif atas Inggris. *Great Reform Act* meningkatkan ruang lingkup dimulainya proses membawa demokrasi pada tertib konstitusi. Sebagaimana dinyatakan pengacara konstitusional Inggris terkemuka, Albert Venn Dicey,

pada tahun 1905, “tidak ada yang dapat meragukan bahwa pada tahun 1900, dan bahkan, jauh sebelum tahun 1900, Konstitusi Inggris telah berubah menjadi sesuatu seperti demokrasi.”⁷³

Motivasi dan tujuan dari Reform Act tahun 1832 dan 1867 tidak lain adalah demokrasi. Pada waktu itu, konsekuensi konstitusional memperluas hak pilih telah menimbulkan kekhawatiran di kalangan kelompok mapan, yang hendak mempertahankan hak prerogatif dan *privilege*. Namun di lain sisi sekaligus ingin mencegah tindakan sewenang-wenang dari monarki atau dari lembaga negara yang sangat kuat. Undang-undang dibuat sebagai “mekanisme untuk inklusi dan eksklusif, menentukan argumen mana yang diperbolehkan dan tidak diperbolehkan, sebagaimana juga menentukan siapa yang bertindak dan saluran prosedur yang harus diikuti untuk mengatasi keluhan masyarakat pemilih.”

Satu penolakan konstitusional *Reform Acts* adalah untuk mengubah keseimbangan Konstitusi yang dianggap ideal pada abad kedelapan belas. Konstitusi seimbang saat itu bergantung pada keberadaan kelas tradisional dalam pemerintahan. Sebelum Revolusi tahun 1688-89

73 Jo Eric Khushal Murkens, “Unintended Democracy: Parliamentary Reform in the UK”, in K.L. Grotke and Markus J. Prutsch, *Constitutionalism, Legitimacy, and Power: Nineteenth-Century Experiences*, Oxford, UK, Oxford University Press, 2014 pp 351-370

fungsi pemerintahan telah terbagi menjadi permasalahan yang ada di bawah kendali Parlemen (seperti perpajakan) dan yang tidak secara langsung dikontrol (bagian dari hak prerogatif pemerintah).

Inti dari revolusi adalah untuk membangun prinsip bahwa tiga cabang kekuasaan (Kerajaan, Kelompok Bangsawan dan *House of Commons*), bertindak secara kolektif dan mengendalikan semua fungsi dari pemerintah (walaupun dalam prakteknya banyak bidang tetap menjadi hak prerogatif kerajaan hingga saat ini). Rasionalisasi di balik menempatkan kewenangan tiga cabang kekuasaan dalam parlemen adalah untuk menciptakan basis yang kuat sebagai dasar legitimasi Undang-undang. Langkah-langkah hukum, bersama-sama diberlakukan, menjadi yang lebih unggul melampaui tindakan parlemen, hak prerogatif kekuasaan raja, atau kekuasaan hukum umum lembaga peradilan. Kesepakatan yang dicapai pada tahun 1688 dan etos kedaulatan pemerintahan kemudian dikompromikan, dengan perluasan hak pilih, pengurangan kekuasaan kerajaan (terutama di bawah Ratu Victoria), hilangnya kekuasaan setara para bangsawan dalam proses legislatif, munculnya partai-partai politik di tingkat nasional, dan peningkatan secara terus-menerus untuk volume kerja pemerintah. Pada tahun 1850, tak

terbantahkan lagi *House of Commons* telah menjadi pusat gravitasi politik di Britania Raya. Pemerintah secara politik bergantung pada kerja sama *House of Commons* di mana partai-partai politik yang kohesif kemudian berhimpun.⁷⁴

Apapentingnya *Reform Act* dalam sistem ketatanegaraan di Inggris?

Pertama, untuk pertama kalinya pemerintah Inggris berhasil melakukan perubahan besar dalam sistem pemilu, yaitu menetapkan preseden penting untuk perluasan hak pilih di masa depan. Kedua, mengikat sekelompok besar anggota *House of Commons* yang perannya secara eksplisit menangani pengadilan politik dimana keluhan masyarakat ditujukan dan ditangani. Ketiga, menetralkan potensi revolusi dari *Rights of Man* karya Thomas Paine⁷⁵ yang dikenal luas setelah tahun 1815 dan membentuk respon dari seluruh masyarakat.

Reform Act secara tidak sengaja memulai proses demokratisasi yang juga melegitimasi keyakinan bahwa kehendak bangsa hanya bisa dinyatakan melalui perwakilan terpilih.

Dengan menempatkan pemerintah dalam *House of*

74 Murkens, *Ibid*

75 Buku yang ditulis Thomas Paine pada tahun 1791. Di dalamnya menekankan bahwa revolusi politik oleh masyarakat populer boleh dilakukan jika pemerintah tidak melindungi rakyatnya.

BAB IV REFORMASI PARLEMEN DI BERBAGAI NEGARA

Commons, *Reform Act* tahun 1832 berhasil menghindari otokrasi (pemerintah oligarkis) maupun pemerintahan yang terlalu didominasi opini publik, sebagaimana dimaksudkan oleh para pendukungnya (misalnya Lords Melbourne dan Holland). Undang-undang ini juga berhasil membangun pemerintahan parlementer secara mapan di Inggris. Tahun 1832 ditandai dengan posisi puncak parlemen sebagai lembaga. *House of Commons* belum pernah, dan tidak pernah lagi berposisi sangat penting seperti saat itu. Tahun 1832 pemerintahan beralih ke pemerintah berdasarkan wakil-wakil terpilih dari kelas menengah. Tujuan dari konsep lama, seperti *checks and balances*, akan dapat dicapai dengan keseimbangan kekuatan antara pemerintah dan parlemen. Pada tahun 1832, seorang sarjana muda yang bernama John James Park memperkenalkan istilah “*parliamentary government*” untuk menggambarkan pergeseran dari “*oligarchic government*”. Apakah itu berarti cabang eksekutif telah digabung menjadi legislatif, atau legislatif digabung ke dalam eksekutif adalah pertanyaan berbeda. Faktanya adalah bahwa eksekutif dan legislatif bergabung, tidak dipisahkan.

Dalam sistem baru ini, *House of Commons* adalah wilayah otonom dimana eksekutif, sebagaimana diatur

dalam kabinet, menarik otoritasnya. Agar berfungsi dengan baik, wewenang eksekutif harus diisolasi dari dua sumber saingan kuat – kerajaan dan rakyat. Pada kenyataannya, upaya kerajaan untuk mengendalikan parlemen terbukti selalu gagal.

Untuk mengilustrasikan ini, pada musim gugur tahun 1834, William IV membubarkan Kabinet Lord Melbourne. Tindakan ini dipandang oleh beberapa kelompok sebagai pelaksanaan hak prerogatif tirani dan penyalahgunaan kebijaksanaan eksekutif. Namun pelaksanaan kekuasaan raja terbukti tidak efektif, ketika Melbourne kembali menjadi Perdana Menteri setahun kemudian. Dengan kata lain, Kerajaan kehilangan kekuasaan, setelah Undang-undang 1832, membuktikan aspek yang lebih jauh dari kondisi politik yang kemudian membuka jalan bagi demokrasi, dimana kekuasaan politik telah bergeser dari kerajaan ke *House of Commons*.

Penyelesaian konstitusional berlanjut pada tahun 1867, dimana pada tahun itu ditegakkan sistem pemerintahan parlementer yang telah dimulai pada tahun 1832. Hak pilih, pemerintahan, dan reformasi administratif tidak secara eksplisit dan fundamental mengubah konsepsi legal dari konstitusi. Gelombang ketiga reformasi antara tahun 1883 dan 1885 merasionalisasi sistem pemilu menjadi seragam

di Inggris dan Wales, Skotlandia dan Irlandia. Dengan *Reform Act* ketiga tahun 1884 hak pilih diperluas hingga ke tingkat kabupaten sehingga kepala keluarga laki-laki memiliki hak pilih, baik mereka tinggal di kota atau desa. Singkatnya, Inggris secara bertahap menerapkan fitur utama dari sistem elektoral abad kedua puluh.⁷⁶

4.1.2. Penggantian Prosedur Pemilihan Ketua *House of Commons*

Pada tahun 2001, *House of Commons* memilih untuk mengganti prosedur kuno pemilihan ketuanya/*speaker* dengan sistem pemilihan radikal yang baru dengan pemungutan suara rahasia. Ini adalah reformasi parlementer signifikan yang hanya mendapat sedikit perhatian ilmiah sampai sekarang. Dengan melakukan hal itu, menambah dimensi baru pada dua fenomena penting dan dibahas secara luas: meningkatnya independensi yang ditunjukkan oleh anggota parlemen sejak tahun 1970-an, dan kebangkitan anggota parlemen karier di Westminster. Perkembangan ini meletakkan dasar bagi reformasi, dengan kontribusi pada perubahan norma yang berlaku di sekitar persoalan pemilihan kepemimpinan. Reformasi dapat melemahkan kontrol eksekutif tanpa

76 Murkens, *Ibid*

harus memperkuat *House of Commons*, sebagaimana diilustrasikan oleh pemilihan kepemimpinan yang dijalankan dengan sistem baru.⁷⁷

Ketua Parlemen adalah salah satu tokoh terpenting dalam politik parlementer Inggris. Ia adalah pusat dari mitologi Westminster. Beberapa dari mereka dipuji karena telah menemukan norma dan praktik khas yang dikenal luas oleh *House of Commons*. Konsekuensinya, jabatan tersebut berisiko dipandang sebagai artefak yang keras dan bukan aktor utama dalam jaringan kompleks hubungan kekuasaan di Westminster dan institusi yang selalu berubah. Perubahan pada proses pemilihan Ketua Parlemen memperbarui pemahaman tentang jabatan penting ini dan evolusi *House of Commons* secara lebih umum. Sederhananya, cara *Commons* memilih Ketua telah berubah signifikan dalam beberapa dekade terakhir. Pemilihan kepemimpinan berubah dari semula berada di bawah kendali elit *Commons* yang terbatas menjadi kontes yang tidak terduga dengan banyak kandidat. Pemilihan Ketua Parlemen adalah teater politik yang luar biasa, dimana para anggota parlemen terkemuka memberikan pidato khidmat tentang tanggung jawab berat Ketua.

77 Faith Armitage, "From Elite Control to Democratic Competition: Procedural Reform and Cultural Change in UK House of Commons Speakership Elections", *British Politics*, Vol. 7, 2, 135–162, 2012

Kemudian dua anggota secara ritual “menyeret” Ketua terpilih, yang berpura-pura enggan ke kursi.

Sebagaimana menariknya pemilu sebagai tontonan, proses yang mendahuluinya dan menghasilkan kandidat tidak boleh diabaikan. Para pimpinan parlemen dipilih melalui sistem yang menggabungkan prosedur pemilihan formal dan norma seleksi informal. Tidak ada pemisahan yang rapi di antara mereka, prosedur pemilihan formal mengungkapkan dan mengkristalkan yang berlaku, tetapi memperdebatkan norma tentang siapa yang harus menjadi Ketua dan bagaimana ia harus dipilih. Dengan demikian, ketika *House of Commons* mengganti prosedur kuno untuk memilih Ketua dengan sistem pemilihan radikal baru, berdasarkan pemungutan suara rahasia pada tahun 2001, reformasi ini merupakan puncak dari perkembangan bertahap selama bertahun-tahun. Hal ini juga menunjukkan perubahan pada budaya *Commons* dan pola pikir dan pola karier anggota parlemen yang berlaku.

4.2. Kanada: Upaya Menghilangkan Defisit Demokrasi

Rencana Paul Martin ⁷⁸ untuk reformasi pemerintahan

78 Anggota parlemen yang kemudian menjadi Perdana Menteri ke- 21 (12 Desember 2003-6 Februari 2006)

parlementer adalah untuk menghilangkan defisit demokrasi. Ini disebutnya sebagai “*panggilan untuk kebebasan individu anggota parlemen dan House of Commons vis-à-vis pemerintah.*”

Pada pidatonya yang fenomenal di parlemen tahun 2002, ia menyebut Kanada sedang mengalami apa yang disebut sebagai defisit demokrasi. Defisit demokrasi adalah gambaran Martin atas situasi dimana anggota

Defisit demokrasi adalah situasi dimana anggota parlemen tidak memiliki posisi tawar yang memadai atas eksekutif, masyarakat tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan demokratis, pemerintahan berjalan dengan transparansi dan akuntabilitas yang kurang memadai.

parlemen tidak memiliki posisi tawar yang memadai atas eksekutif, masyarakat tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan demokratis yang menyangkut kesejahteraan hidup mereka sendiri, pemerintahan berjalan dengan transparansi dan akuntabilitas yang kurang memadai.

Jawaban atas situasi tersebut menurut Martin adalah reformasi parlemen. Dalam arti parlemen diperkuat untuk menjalankan fungsi representasi dan pengawasan. Menyuarakan kepentingan konstituen dan melakukan pengawasan pada eksekutif. Defisit demokrasi di Kanada

adalah “kesenjangan antara apa yang diharapkan dari lembaga-lembaga politik dalam pemerintahan demokratis dan apa yang mereka hadapi sebagai realitas.” Akademisi, politisi dan media memiliki kesamaan dalam memandang lembaga-lembaga politik beroperasi dengan kekuasaan yang semakin terkonsentrasi di tangan beberapa gelintir elit politik. Kekuatan politik menjadi semkakin terpusat di Kantor Perdana Menteri dan istananya.⁷⁹ Tentu saja kita dapat merefleksikan situasi yang digambarkan Martin tersebut dengan apa yang terjadi di Indonesia saat ini.

Dari mana datangnya defisit demokrasi dan mengapa? Pertanyaan-pertanyaan ini jauh lebih sulit dijawab. Akademisi seperti Donald Savoie menulis tentang peningkatan kekuasaan yang ditemukan di Kantor Perdana Menteri. Buku Jeffrey Simpson yang diberi judul dengan tepat, *The Friendly Dictatorship*, menyoroti bagaimana sistem Westminster, dengan konsentrasi kekuasaannya pada eksekutif, telah membawa orang keluar dari politik. Kanada mungkin juga mengalami kejatuhan menjadi demokrasi yang makmur - warga negara yang telah menjadi apatis. Tingkat partisipasi pemilih menurun di seluruh negara maju beserta ketidaktertarikan pada

79 Peter Aucoin and Lori Turnbull, *The Democratic Deficit: Paul Martin and Parliamentary Reform*, *Canadian Public Administration / Administration Publique Du Canada* Volume 46, No. 4 (Winter/ Hiver 2003), page 427-449

politik. Sejak Perang Dunia Kedua, sebagian besar negara-negara industri menyaksikan peningkatan jumlah pemerintah mereka secara eksponensial, dan mengambil tanggung jawab untuk memberikan lebih banyak layanan secara signifikan.⁸⁰

Apakah pemerintah menjadi begitu besar sehingga tidak relevan? Mungkin warga negara merasa seolah-olah tidak benar-benar penting siapa yang menduduki puncak jabatan eksekutif, karena mereka tahu akan terus mendapatkan potongan harga untuk beberapa jenis kebutuhan dan pinjaman mahasiswa (*student loan*). Sebagai alternatif, beberapa orang berpikir bahwa semua politisi adalah sama, dan tidak penting siapa yang mereka pilih, atau bahkan jika mereka memberikan suara sama sekali. Terakhir, beberapa orang percaya bahwa jumlah pemilih lebih tinggi dalam pemilu yang memiliki satu masalah dominan - misalnya masalah perdagangan bebas. Mereka juga menunjuk pada tingkat partisipasi pemilih yang tinggi dalam referendum Quebec tahun 1995 sebagai bukti bahwa ketika itu penting, orang-orang Kanada akan muncul di kotak suara.

Jelas, jika kita tahu dari mana defisit demokrasi itu berasal, Paul Martin akan memiliki tugas yang jauh lebih

80 Cloë Rowbotham, *Is Parliamentary Reform Democratic Reform?*, The Institute On Governance, Ontario, 2005

mudah. Tapi itu adalah hal yang terus menjadi pertanyaan bagi para akademisi dan pakar politik. Defisit demokrasi tampaknya merupakan kombinasi dari dua faktor: pertama, lepasnya ikatan emosional dan aspirasional warga dari

Defisit demokrasi tampaknya merupakan kombinasi dua faktor: pertama, lepasnya ikatan emosional dan aspirasional warga dari anggota parlemen; kedua, kekecewaan anggota parlemen karena tidak bisa menyelesaikan pekerjaan yang mewakili pandangan dan perhatian konstituen mereka.

anggota parlemen yang mewakili mereka dan lembaga yang mereka huni; kedua, kekecewaan anggota parlemen karena tidak bisa menyelesaikan pekerjaan di Ottawa yang mewakili pandangan dan perhatian konstituen mereka. Untuk mengatasi kedua hal tersebut, Martin harus mempertimbangkan reformasi parlemen dan sekaligus reformasi demokratik.⁸¹

Untuk mengatasi defisit demokrasi, Martin menekan pentingnya melakukan reformasi parlemen. Ia kemudian mengajukan proposal Enam Rencana Reformasi Parlemen, yang terdiri dari :⁸²

81 Rowbotham, *Ibid*

82 Aucoin dan Turnbull, *Op.cit*

1. Melonggarkan aturan disiplin partai terhadap anggota parlemen, agar mereka bisa lebih bebas dan lebih sering menggunakan penilaian mereka sendiri atas masalah-masalah legislatif individu.
Melonggarkan aturan disiplin partai terhadap anggota parlemen, agar bisa lebih bebas menggunakan penilaian sendiri atas masalah legislatif individu
2. Meningkatkan secara substansial kapasitas individu anggota parlemen untuk membentuk undang-undang.
3. Meningkatkan kapasitas masing-masing anggota parlemen untuk memulai legislasi dengan merombak sistem dan memperkenalkan pengajuan rancangan Undang-undang secara pribadi/ perseorangan.
4. Perombakan secara mendasar komisi-komisi dalam parlemen untuk meningkatkan kemandirian dan perluasan kewenangan.
5. Mereformasi proses sekitar penunjukan pejabat oleh eksekutif.

6. Penguatan fungsi Komite Etik yang bekerja secara independen dan bertanggung jawab kepada parlemen.

Sementara Martin percaya bahwa obat terbaik untuk defisit demokrasi adalah pemberdayaan anggota parlemen, baik secara individual maupun kolektif, tidak semua pengamat setuju bahwa sistem parlementer, bahkan yang direformasi, dapat menjamin meningkatnya respon oleh anggota parlemen. Respon dimaksud baik untuk konstituen mereka atau bagi warga negara. Terdapat sebagian kalangan yang bahkan percaya bahwa parlemen adalah lembaga yang ketinggalan jaman. Mereka ini cenderung menyimpulkan bahwa upaya Martin untuk mengubah cara kerja parlemen adalah respon yang putus asa untuk defisit demokrasi di Kanada. Namun bagian terbesar masyarakat memandang bahwa rencana Martin untuk reformasi parlemen adalah gagasan yang berharga. Sepanjang perubahan tersebut dapat dirasakan oleh masyarakat sebagai peningkatan nilai partisipasi warga dalam proses parlemen demokrasi perwakilan.

Kritik terhadap sistem Kanada yang berlaku memunculkan berbagai usulan reformasi parlemen. Beberapa mempromosikan reformasi Senat, yang disebut dengan model “Triple E” (*elected, effective,*

equal representation per province). Sementara yang lain mendukung reformasi *Commons* untuk mengurangi keberpihakan dengan mengubah anggota parlemen menjadi anggota parlemen yang secara efektif memajukan pandangan konstituen mereka dalam proses kebijakan. Kelompok pembaharu mendukung sebagian atau semua perpanjangan suara “bebas” untuk semua masalah kecuali masalah anggaran dan suara eksplisit kepercayaan, kebebasan bagi anggota parlemen untuk berselisih secara terbuka dari kebijakan partai tanpa takut akan hukuman, dan secara umum, perubahan lingkungan ketegangan politik dalam parlemen menjadi suasana kolegal.⁸³

Aktivis pendukung demokrasi, baik pada sayap kiri maupun kanan menaruh perhatian terhadap pengaruh politik dan akses pelobi untuk kepentingan bisnis, yang lazim disebut disebut sebagai *special interest*. Bahkan pengadilan telah diserang oleh banyaknya kelompok masyarakat yang tidak puas dengan keputusan konstitusional yang dihasilkan para hakim, yang bukan hasil pilihan rakyat dan tidak dapat diminta pertanggungjawaban. Selain itu terdapat ketidakpuasan yang meluas dengan sistem pemilihan *single-member-plurality* dimana kelompok minoritas pemilih dapat

83 Howard Cody, “Atlantic Canada in Parliament During the Mulroney Era”, *The American Review of Canadian Studies*, Washington Vol. 24, Iss. 3, Fall 1994: 343-360.

mengubah suara mereka untuk calon sebuah partai politik, menjadi partai mayoritas dalam *House of Commons*. Dengan demikian pemerintah mayoritas satu-partai aman berkuasa sampai pemilu berikutnya. Berbagai pola politik ini dianggap mengurangi kendali demokrasi atas pemerintahan, sebagaimana yang dikehendaki warga negara Kanada atas wakil-wakil yang dipilih di *House of Commons*. Semakin kuat kecenderungan untuk memusatkan kekuatan pada beberapa orang elite politik, maka semakin besar defisit demokrasi.

Penggambaran Martin tentang defisit demokrasi pada dasarnya bersifat standar dalam banyak hal. Ia berbicara tentang konsentrasi kekuasaan di Kantor Perdana Menteri dan menguatnya peran pembantu pribadi Perdana Menteri di Kantor Perdana Menteri; semakin rendahnya partisipasi politik, sebagaimana tercermin dalam semakin rendahnya jumlah pemilih dan penurunan partisipasi dalam partai politik; rendahnya tingkat kepercayaan dan keyakinan pada pemerintah. Juga rendahnya kepercayaan pada wakil-wakil rakyat untuk menanggapi aspirasi dan kepentingan rakyat serta menindaklanjutinya. Dan secara umum, munculnya perasaan keterputusan antara warga negara dan wakil-wakilnya yang dipilih untuk duduk di *House of Commons*.

Pada saat yang sama, Martin membatasi respon atas beberapa ketidakpuasan pada reformasi dalam lembaga-lembaga pemerintahan parlementer, khususnya *House of Commons*. Menurut Martin, *House of Commons* adalah dimana perdebatan terbesar seharusnya terjadi. Yang pertama dan utama, publik harus didengar, kepentingannya diartikulasikan dan dilaksanakan. *House of Commons* adalah dimana kehendak warga tentang perubahan mendasar harus dipertajam. *House of Commons* adalah dimana negara mengendalikan tujuannya. *House of Commons* adalah dimana rakyat dapat mengatur agenda bersama. Agar semua ini terwujud, harus ada akses langsung dari warga kepada wakil mereka. Namun akses ini telah “dikaburkan” karena otoritas individu anggota parlemen dibiarkan terkikis, sementara kekuasaan eksekutif terus berkembang dengan konstan. Pada kenyataannya memang begitu banyak warga Kanada tidak dapat diganggu untuk menggunakan hak pilihnya, karena mereka tidak berpikir bahwa suara mereka penting. Dan, untuk alasan yang baik: “kekuasaan... juga menjadi terpusat. Terlalu terkonsentrasi di tangan sedikit elit politik dan terlalu jauh dari pengaruh orang banyak.”⁸⁴

Proposal untuk reformasi parlemen umumnya

BAB IV REFORMASI PARLEMEN DI BERBAGAI NEGARA

berfokus pada peningkatan kemampuan parlemen untuk memberikan kritik pada kebijakan administrasi dan kebijakan publik. Kritik sebagai pemacu agar eksekutif lebih responsif. Parlemen juga berperan sebagai lembaga pendidikan politik. Penentang proposal reformasi parlemen tersebut adalah kelompok-kelompok yang berupaya menjamin tidak berkurangnya kekuasaan politik eksekutif, yang sangat diperlukan bagi “pemerintah yang bertanggung jawab.”⁸⁵

Salah satu kesamaan antara politisi dan ilmuwan politik adalah minat mereka dalam perdebatan abadi tentang reformasi parlemen. Kontroversi ini menarik sebagian akibat dari pesona pertanyaan normatif, yang menghadapkan antara orang-orang dengan orientasi “eksekutif” – yang menganggap masalah utama demokrasi adalah untuk memobilisasi kekuatan dalam tangan pemimpin terpilih, sehingga memungkinkan untuk bertindak yang dianggap terbaik. Di lain sisi adalah orang-orang dengan orientasi “parlemen” – yang menganggap masalah utama dalam demokrasi adalah memaksimalkan keterwakilan legislatif dan untuk memastikan bahwa undang-undang yang disahkan sesuai

85 J.A.A. Lovink, “Parliamentary Reform and Governmental Effectiveness in Canada”, *Canadian Public Administration / Administration Publique Du Canada*, 16, Spring 1973, pp.52-54

dengan interpretasi mereka tentang apa yang dianggap terbaik. Perdebatan juga kerap berasal dari kesulitan mendamaikan kedua tujuan - memperluas pengaruh legislatif pada kebijakan publik tanpa terlalu banyak mengurangi kekuasaan eksekutif untuk menyelesaikan konflik dan pertanggungjawaban atas undang-undang dan peraturan yang dihasilkan.

Tren politik beberapa tahun terakhir telah menaikkan “taruhan” kedua belah pihak dalam perdebatan ini. Di satu sisi, menguatnya aspirasi yang disimbolkan oleh seruan “*No taxation without representation*” terlihat nyata dalam semua lapisan masyarakat. Demokrasi partisipatif sendiri kemudian menjadi slogan yang disalahgunakan banyak pihak, namun meluasnya slogan ini mengungkapkan realitas politik baru. Di lain sisi, pendukung konsep yang menitikberatkan peran eksekutif memiliki alasan yang semakin kuat untuk menolak reformasi parlemen yang dipandang akan melemahkan perdana menteri/ presiden dan kabinetnya.

4.2.1. Perdebatan Utama dalam Sejarah Reformasi

Perdebatan yang pantas mendapat perhatian utama di *House of Commons Kanada* yang mengemuka

dalam perjalanan sejarah reformasi parlemen, adalah
: ⁸⁶

1. Proposal lama tentang perluasan peran dan kebebasan Komite Parlemen;
2. Proposal penghapusan konvensi parlemen tentang penolakan terhadap ukuran tentang yang disebut “penting” oleh pemerintah untuk penyampaian mosi tidak percaya atau untuk pembubaran parlemen;
3. Proposal untuk menerapkan dengar pendapat *pre-legislative* sebagai bagian dari proses pengambilan keputusan.

4.2.1.1. Reformasi Sistem Komite Parlemen (Reformasi 1)

Proposal paling lama yang pernah diajukan untuk mengatasi ketidakmampuan parlemen yang dirasakan sebagai akibat aturan pemerintah dan praktek administrasi untuk pengawasan menyeluruh adalah meningkatkan efektivitas komite-komite di *House of Commons*. Di Kanada, berbagai cara untuk tujuan ini telah diusulkan. Komite dapat diberi staf riset permanen dengan jumlah

cukup besar (menggantikan staf yang bersifat *ad hoc*); selanjutnya jumlah mereka dapat dikurangi (untuk mengurangi lingkup tanggung jawab anggota Komite sehingga berpotensi meningkatkan keahlian mereka).

Ini kemudian diharapkan berdampak menurunnya pertukaran keanggotaan antar komite; mereka dapat diberikan hak untuk meninjau prinsip dan rincian rancangan undang-undang. Dan, mungkin paling penting, memperbesar kebebasan anggota parlemen dari tindakan pendisiplinan dari partai dapat ketika terlibat dalam komite kerja. Sebuah proposal yang cukup radikal terkait permasalahan ini disampaikan pada tahun 1968 oleh Panitia Khusus tentang Prosedur.

Dalam proposal tersebut diusulkan Komite diberikan dana penelitian secara substansial dan penambahan staf. Juga mempertahankan hak mengusulkan amandemen Undang-undang pada aspek-aspek yang bersifat terperinci namun tidak untuk aspek prinsip, mempertahankan hak mengadakan dengar pendapat umum, mempertahankan hak memanggil orang, meminta data dan rekaman. Yang tak kalah penting adalah mereka dilepaskan dari pembatasan disiplin dari partai.

4.2.1.2. Penghapusan *Confidence Convention* (Reformasi 2)

Bagi banyak anggota parlemen, aspek paling menyakitkan dan menimbulkan frustrasi adalah kewajiban berulang untuk mendukung langkah-langkah dimana nilai atau justifikasinya bagi mereka terasa meragukan. Bagi partai pemerintah, kewajiban ini muncul dalam “*Confidence Convention*”, dimana kekalahan dalam pengambilan keputusan terkait kebijakan pemerintah yang penting, sama artinya dengan mosi yang menuntut pengunduran diri pemerintah atau pembubaran parlemen.

Proposal untuk menghapuskan konvensi ini telah lama menjadi favorit partai-partai di Kanada. Setidaknya telah disuarakan oleh dua orang anggota parlemen yang terpilih tahun 1968, John Roberts dan Douglas Rowland. Sebagai anggota parlemen keduanya memiliki pandangan bahwa pilihan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan pemerintah harus dipisahkan dari persoalan kelanjutan masa jabatan parlemen, yang hanya bisa di-*challenge* dengan pengajuan mosi secara eksplisit. Di samping itu, mereka berpendapat agar pemilihan dilaksanakan dalam interval yang tetap setiap empat tahun, atau apabila kurang dari interval tersebut, harus sesuai kehendak parlemen.

Proposal ini berdasarkan ide bahwa pemerintah harus mengurangi tekanan disiplin pada anggota parlemen yang berasal dari partai sama. Gagasan itu akan memberikan kebebasan pada pemerintah untuk memilih antara aspek yang esensial dan non-esensial dari rancangan undang-undang. Reformasi yang diusulkan adalah memberikan kewenangan yang lebih besar pada parlemen untuk pengesahan undang-undang.

Terdapat manfaat besar yang diharapkan para pendukung reformasi ini. Kebebasan akan tekanan disiplin partai, akan memberikan pada anggota parlemen kemerdekaan substansial. Mereka akan lebih mengandalkan diri mereka sendiri, juga memiliki insentif untuk menjadi lebih tahu tentang kebijakan publik. Selain itu perdebatan alternatif dengan konstituen mereka akan tumbuh. Parlemen akan menjadi lebih tangguh dalam mengawasi eksekutif. Undang-undang yang dihasilkan akan lebih mewakili mayoritas opini di parlemen. Adapun kabinet, tidak memiliki pilihan selain lebih bergantung pada informasi, persuasi dan konsesi kebijakan untuk menggalang dukungan. Efek kumulatifnya diklaim akan membuat pemerintah dan parlemen jauh lebih responsif terhadap kepentingan publik.

4.2.1.3. Dengar Pendapat *Pre-Legislative* sebagai Prosedur Rutin (Reformasi 3)

Parlemen sering terlambat memasuki proses penyusunan kebijakan publik untuk memiliki dampak yang signifikan. Parlemen tidak memiliki sarana yang dapat dimanfaatkan secara rutin untuk memperoleh informasi tentang kebijakan alternatif sebelum keputusan diambil dalam kabinet. Karena itu muncul argumen bahwa jalan paling efektif bagi parlemen untuk berkontribusi dengan gagasan maupun kritik adalah pada sejak awal, jauh sebelum keputusan kabinet diambil.

Dalam proposal reformasi ini diajukan mekanisme dimana dalam tahap persiapan untuk tiap pengesahan Undang-undang penting atau kebijakan publik yang signifikan, parlemen menyiapkan semacam kertas posisi. Di dalamnya menguraikan analisis tentang masalah dan proposal awal yang terkait dengan masalah itu. Sebuah komite dari *House of Commons* (atau Komite gabungan *Commons* dan *Senate*) akan mengundang publik untuk mengetahui reaksi atau usulan atas proposal ini. Dalam melaksanakan sidang-sidang *public hearing* terutama mencari alternatif untuk rencana pemerintah. Selain itu juga penilaian atas konsekuensi dari upaya pemerintah maupun program lain yang diusulkan. Komite ini kemudian

akan melaporkan temuan mereka kepada parlemen tanpa rekomendasi. Tugas mereka murni adalah pengumpulan data dan analisis.

Sejak 20 tahun lalu, jajak pendapat mengungkapkan bahwa mayoritas orang Kanada berpendapat bahwa parlemen tidak berfungsi, dan mereka sepenuhnya tidak puas dengan politik. Tingkat ketidakpuasan seperti itu menyebabkan mereka yang peduli dengan demokrasi parlementer khawatir akan efektivitasnya saat ini dan di masa depan. Reformasi parlemen Kanada terlalu sering berfokus pada reformasi prinsip dan struktur kelembagaan parlemen. Mengabaikan bagian yang bekerja dengan baik dan berfokus hanya pada bagian yang dianggap bermasalah. Garner membahas beberapa aspek reformasi moderat terhadap prosedur yang dapat membuat pemerintahan dan oposisi lebih efektif. Gladstone mengingatkan *House of Commons* bahwa, “Anggota parlemen terhormat berada di tempat ini bukan untuk membuat undang-undang atau memerintah, tetapi untuk menjadi kritik yang konstan bagi mereka yang memerintah.” Dengan kata lain, fungsi utama parlemen adalah untuk memanggil menteri agar bertanggung jawab, sehingga mengamankan diskusi secara penuh. Gagasan yang sama digemakan dalam karya para ilmuwan politik

Kanada dan ahli konstitusi ketika mereka menguraikan dengan tepat prinsip pemerintahan yang bertanggung jawab.

Yang mendasari pemerintah yang bertanggung jawab adalah gagasan bahwa parlemen dapat meminta pertanggungjawaban pemerintah secara efektif. Artinya, parlemen harus memiliki kekuatan, melalui saluran prosedural, untuk meneliti dan mengkritik kebijakan, mengkritik menteri, dan tindakan pemerintah. Dengan demikian, keseimbangan yang baik harus dipertahankan antara hak pemerintah untuk memerintah, dan hak pihak oposisi untuk menentang. Namun, ketika seorang mantan Perdana Menteri menyatakan bahwa para anggota parlemen hanyalah “anjing laut yang terlatih” atau “bukan siapa-siapa lagi ketika mereka berjarak dua puluh menit dari gedung parlemen”, maka menjadi mudah untuk mempertanyakan operasi keseimbangan di parlemen. Pertanyaan soal keseimbangan ini akan dengan mudah dilanjutkan ketika pemerintah menggunakan aturan penutupan untuk membatasi perdebatan.

Proses reformasi parlemen di Kanada ibaratnya seperti pendulum, berayun di antara berbagai perubahan yang bertujuan meningkatkan kekuatan pemerintah dalam menjalankan perannya dengan

lebih cepat dan efektif; sementara di sisi lain mereka yang berupaya memberdayakan parlemen dan secara bersamaan menurunkan kekuasaan yang diberikan kepada pemerintah. Tarikan sentrifugal ini tidak banyak membantu pelaksanaan upaya reformasi parlemen jangka panjang.

Poin yang paling didapat dari kajian oleh Garner adalah *pertama*, bagaimana memanfaatkan aspek mikro, bukan makro, dari metode reformasi. Dari pengalaman Inggris bahwa perubahan tingkat mikro (misalnya perubahan dalam aturan prosedural parlemen yang tidak bertujuan mengubah perilaku dan prioritas secara massal), lebih mungkin diterima oleh pemerintah dan memiliki dampak nyata.

Kedua, reformasi makro cenderung mengarah pada keinginan untuk mengayunkan pendulum terlalu jauh ke belakang menuju zaman keemasan.

Ketiga, dan mengikuti dari poin terakhir, kaum reformis Kanada sering salah menafsirkan pengalaman Inggris dalam upaya untuk meniru. Semakin besar independensi anggota parlemen yang mereka amati di Westminster (parlemen Inggris) lebih merupakan fungsi dari variabel di luar, dan tidak semata merupakan hasil perubahan kelembagaan parlemen. Dengan demikian,

independensi dalam perilaku dan sikap anggota parlemen ini dikembangkan sebelum perubahan kelembagaan, bukan sebelumnya.

Akhir dari kajian Garner, adalah dua poin umum rekomendasi. *Pertama*, penurunan kepercayaan publik dan rasa hormat terhadap institusi politik dan politisi Kanada mendorong untuk melihat dengan serius bagaimana bisa membendung penurunan ini, dan mungkin membawanya ke arah yang positif. Cara yang paling jelas, dan mungkin paling mudah, untuk mencapai hal ini adalah perubahan simbolis seperti etika anggota parlemen yang dijaga secara ketat. Ini membutuhkan disiplin diri anggota. Mungkin itu akan membuat berakhirnya beberapa kesenangan dari permainan politik, tetapi akan menjadi perubahan yang disambut baik oleh publik.

Kedua, reformasi yang efektif harus berupa perubahan kecil yang menyeimbangkan hak-hak pemerintah dan partai-partai oposisi, memastikan pengelolaan kewajiban parlemen dan pengawasan yang efektif terhadap kewajiban tersebut. Selain itu, upaya reformasi harus dilakukan melalui konsultasi dengan anggota parlemen sendiri, dan dengan semua pihak.⁸⁷

87 Christopher Garner, "Reforming the House of Commons: Lessons From the Past and Abroad", Canadian Parliamentary Review, Ottawa Vol. 21, Iss. 4, Winter 1998/1999: 28-32.

4.3. Jerman: Mengelola Kewenangan *Bundestag dan Bundesrat*

Organ konstitusional di Jerman terdiri dari dua lembaga yaitu, *Bundestag* dan *Bundesrat*, yang bekerja bersama-sama. Pada akhir Perang Dunia Kedua, otoritas pemerintah di Jerman berada di tangan kekuasaan pemenang, yang membagi Jerman menjadi empat zona pendudukan. Di zona Barat, sebuah sistem majemuk dengan partai-partai politik yang bersaing telah berjalan, sementara di zona Timur Jerman dipaksa untuk membentuk struktur sendiri sejalan dengan garis Soviet. Politik awal baru di bagian barat Jerman melibatkan penciptaan konstitusi baru untuk menjamin berdirinya demokrasi parlementer.⁸⁸

Para penyusun Konstitusi memiliki dua tugas utama: untuk mewujudkan perlindungan terhadap ancaman pendirian kembali rezim diktator atau totaliter, dan membuat koreksi mendasar Konstitusi yang telah berlaku sebelum periode Nazi. Koreksi mendasar ini bertujuan memastikan keseimbangan sosial, sistem *checks and balances*, keragaman melekat dalam sistem federal dan stabilitas parlemen. Parlemen federal, *Bundestag* Jerman, sebagai organ utama menjalankan kekuasaan yang di

88 Egon Jüttner, “*Experience with Parliamentarism in Germany*”, dalam Ali Sawi (editor), *Parliamentary Reform*, Faculty of Economics & Political Science- Cairo University, 2003

BAB IV REFORMASI PARLEMEN DI BERBAGAI NEGARA

dalamnya dititipkan mandat rakyat, diberikan peran sentral dalam struktur negara. Prasyarat untuk ini adalah pemilihan umum, dimana dipilih secara bebas anggota-anggota independen parlemen dan perubahan mayoritas di parlemen.

Saat ini Undang-Undang Dasar telah menjadi landasan yang stabil untuk Republik Federal Jerman. Karena memungkinkan berbagai konflik di Jerman dalam periode pasca-perang untuk diselesaikan. Termasuk di dalamnya, reformasi yang direncanakan dalam hubungan antara kedua organ konstitusional, *Bundestag* dan *Bundesrat*.

Jerman adalah negara dimana pelaksanaan otoritas dibagi antara *central state*, yaitu Federasi, dan 16 negara bagian, yaitu *Federal Länder*. Pembagian kekuasaan politik yang didistribusikan antara dua tingkat tersebut, adalah prinsip struktural penting dalam sistem politik di Republik Federal Jerman. Kekuasaan Federasi berlaku untuk negara secara keseluruhan. Dengan yurisdiksi satu-satunya yaitu untuk bidang luar negeri dan kebijakan pertahanan. Sementara *Länder* hanya dapat melaksanakan wewenang mereka dalam kerangka regional yang terbatas, dan hanya pada kebijakan tertentu, seperti pendidikan dan kebudayaan. Namun *Länder* juga memiliki hak umum untuk berpartisipasi dalam legislasi di *Bundestag*, melalui

organ yang mewakili mereka di tingkat federal, yaitu Bundesrat, yang memainkan peran dalam semua undang-undang federal.

Bundesrat, sebagai organ *Länder*, memiliki hak untuk mengajukan keberatan atas undang-undang yang disetujui *Bundestag*. *Bundestag* dapat menggantikan keberatan ini dengan mayoritas mutlak. Tapi dalam kasus hukum yang mempengaruhi *Länder* secara langsung dan dengan demikian memerlukan persetujuan mereka - sekitar 50% hukum - *Bundesrat* tidak dibatasi untuk mengajukan keberatan, dan juga menggunakan hak veto akhir. Dengan demikian, jika *Bundesrat* memveto undang-undang yang disetujui *Bundestag*, maka undang-undang gagal disahkan. Kompromi antara *Bundestag* dan *Bundesrat* hanya mungkin terjadi jika Komite Mediasi, yang terdiri dari jumlah yang sama dengan anggota *Bundestag* dan *Bundesrat*, mampu mencapai sebuah kesepakatan.

Maka tanggung jawab penyusunan undang-undang tidak berada di tangan *Bundestag* sendirian. Kekuatan selanjutnya ada pada Mahkamah Konstitusi Federal, yang dapat membatalkan undang-undang yang

Ancaman terbesar terhadap absolutisme monarki di dunia Arab adalah keberhasilan demokratisasi di negara-negara Arab lainnya.

disahkan *Bundestag*, dan bahkan langsung diberlakukan, jika diputuskan bertentangan dengan Konstitusi. Partai oposisi yang ada di parlemen juga dapat mengajukan peninjauan Undang-undang pada Mahkamah Konstitusi Federal. Ini memberikan tambahan peluang di *Bundestag* sehubungan relasi mayoritas-minoritas. Dengan demikian, Undang-Undang Dasar berisi mekanisme untuk memastikan bahwa kekuasaan negara tunduk pada *checks and balances*.

Kesulitan muncul dalam sistem parlemen Jerman ketika kewenangan - terutama dalam hal legislasi - yang tidak dapat secara jelas dialokasikan apakah wilayah Federasi atau *Länder*. Hal ini juga terjadi apabila sebagian besar pemerintah di *Länder* dalam situasi politik yang sulit dalam hubungannya dengan Pemerintah Federal. Dalam situasi tersebut, sudut pandang yang berbeda sering timbul, menyebabkan konflik dan kadang hanya untuk unjuk kekuatan, dengan tujuan mengalahkan pemerintah Federal dan memaksa untuk tidak mensahkan Undang-undang apabila mungkin.

Sebagai gambaran, ini terjadi pada tahun 1997/98, ketika mayoritas Sosial Demokrat di *Bundesrat* mengalahkan pengajuan rancangan Undang-undang Perpajakan oleh Pemerintah Federal dari Kristen Demokrat. Banyak

kritikus justru melihat ini sebagai kelemahan dari sistem federal, karena kebutuhan legislasi mendesak dapat diblokir/ dihalangi dengan cara ini. Masalah lain adalah bahwa, masa jabatan anggota *Bundestag*, pemilihan dan kampanye berlangsung dalam jangka waktu terus-menerus di *Länder*. Ini menyebabkan proses pengambilan keputusan politik sering diblokir, karena para politisi lebih ingin melayani pemilih mereka. Upaya untuk menjadikan pemilihan umum pada tingkat *Länder* dilaksanakan pada satu hari, atau untuk menahan mereka pada hari yang sama dengan pemilihan *Bundestag*, sejauh ini gagal dilaksanakan.

Masalah besar pengambilan keputusan politik adalah pemblokiran hukum di *Bundesrat*. Ketika Undang-Undang Dasar diberlakukan pada tahun 1949, diasumsikan bahwa sekitar 10% dari Undang-undang akan memerlukan persetujuan *Bundesrat*. Hari ini, sekitar dua pertiga dari legislasi harus lewat *Bundesrat*, sebagai representasi *Länder*. Jadi, tak satu pun dari dua tingkat kekuasaan - Federasi atau *Länder* - dapat sepenuhnya mampu bekerja pada isu-isu penting. Selain itu, banyak proses pengambilan keputusan terlalu panjang dan rumit. Hal ini memunculkan pengakuan dari berbagai pihak lintas partai akan kebutuhan reformasi dari *federalist system*.

BAB IV REFORMASI PARLEMEN DI BERBAGAI NEGARA

Karenanya dua kelompok utama parlemen di *Bundestag* menunjukkan sinyal membentuk Komisi Konstitusional untuk merancang proposal reformasi dari sistem federal. Komisi ini akan terdiri dari masing-masing 16 anggota *Bundestag* dan *Bundesrat*. Tujuannya adalah mengusulkan reformasi pemulihan kemampuan Federasi dan *Länder* untuk bertindak dan mengambil keputusan. Untuk mencapai hal ini, pembagian kewenangan legislasi antara Federal dan *Länder* akan dirumuskan kembali. Secara khusus, kompetensi legislatif *Länder* akan diperkuat dan sebaliknya, jumlah Undang-undang produk *Bundestag* yang memerlukan persetujuan *Bundesrat* dikurangi secara substansial.

Setiap tingkatan pemerintah akan mampu memutuskan sendiri baik tugas, pendapatan dan pengeluaran. Di bidang administrasi publik, *Länder* akan diberikan peluang lebih besar dalam melaksanakan undang-undang Federal. Langkah konkret untuk reformasi di bidang legislasi termasuk penghapusan kekuasaan Federasi untuk memberlakukan kerangka Undang-undang. Kompetensi ini yang harus dibagi antara Federasi dan *Länder*. Untuk memastikan persaingan nyata antar *Länder* dalam mengembangkan kebijakan pendidikan yang berwawasan ke depan dan sektor riset, bagi *Länder* di masa depan

akan memiliki tanggung jawab untuk wilayah sekolah, perguruan tinggi, promosi riset dan pelatihan vokasi.

Sebaliknya, Federasi akan memiliki kebebasan dalam skala yang luas untuk mengeluarkan instrumen hukum tanpa persetujuan *Bundesrat*. Semua agenda reformasi ini menimbulkan proses politik yang sangat dinamis. Salah satu keuntungan dari Federalisme adalah kenyataan bahwa sistem parlementer pemerintahan di Federal dan *Länder* memaksa para politisi untuk terus-menerus menarik perhatian pemilih dengan tindakan mereka. Mereka tidak hanya harus menawarkan alternatif kebijakan yang lebih baik, tetapi juga harus memilih kandidat yang menarik bagi pemilih.

Dengan demikian satu hal menarik yang adalah bahwa pandangan masyarakat Jerman tentang Federalisme telah berubah secara dramatis. Pada tahun lima puluhan, hanya sekitar 20% dari populasi mendukung sistem negara federal, sementara sekitar setengah dari keseluruhan populasi menghendaki pemerintahan terpusat. Hari ini, hanya kurang dari 10% dari populasi yang mendukung pemerintahan terpusat.

Konstitusi Jerman menempatkan prioritas tinggi pada stabilitas pemerintah. Pada tahun 2003, misalnya, jajak pendapat menunjukkan bahwa Pemerintah Federal,

karena luasnya ketidakpuasan dengan situasi ekonomi, hanya akan menerima 24% dari suara, sementara partai oposisi utama, CDU/CSU, akan menerima lebih dari 55% suara. Namun demikian, pihak oposisi tidak dapat begitu saja mengambil kekuasaan pemerintah, karena Konstitusi dirancang dengan mekanisme untuk memastikan bahwa pemerintah tidak mudah ditumbangkan, sehingga menjamin pemerintahan yang stabil.

Konstitusi hanya memungkinkan Kanselier Federal untuk berhenti dan disediakan kanselier baru yang dipilih pada saat yang sama. Hal ini hanya terjadi sekali sejauh ini, ketika Helmut Kohl mengganti Helmut Schmidt sebagai Kanselier pada tahun 1982. Hal ini dikenal sebagai “*constructive vote of no confidence*”, karena Parlemen harus membangun koalisi mayoritas untuk memilih kanselier lain sebelum *incumbent* diberhentikan dari jabatannya. Karena itu, tidak cukup hanya mengumpulkan sebagian besar lawan kanselier, kecuali sebagian besar ini juga menyetujui kanselier baru pada waktu yang sama. Prosedur ini memperkuat kemampuan kanselier baru untuk mengatur. Tapi kanselier sendiri juga berhak untuk mengajukan mosi kepercayaan. Apabila kanselier gagal untuk menggalang dukungan dari mayoritas anggota *Bundestag*, ia berhak mengusulkan kepada Presiden Federal supaya *Bundestag*

dibubarkan. Namun sampai saat ini, hal ini tidak pernah terjadi.⁸⁹

4.4. Bahrain: Konstitusi yang Menghambat Reformasi

Di Bahrain, konstitusi itu sendiri merupakan hambatan bagi peran strategis parlemen. Konstitusi 2002 yang baru, menetapkan bahwa Majelis Rendah terpilih (majlis al-

Apabila dibandingkan dengan konstitusi sebelumnya, maka konstitusi Bahrain saat ini merupakan langkah mundur. Namun terdapat sisi positif, dimana pemerintah tidak memanipulasi proses penghitungan surat suara

nuwwab) dapat mengganti seorang menteri - atau menyatakan ketidakmampuan untuk bekerja dengan Perdana Menteri - hanya dengan suara mayoritas dua pertiga. Majelis rendah terpilih tidak dapat memblokir undang-undang, kecuali dengan suara bulat. Konstitusi menetapkan Majelis Tinggi yang terdiri dari anggota yang ditunjuk, memiliki kekuatan hukum sama (40 anggota) dengan Majelis Rendah. Perselisihan antara kedua majelis diputuskan dengan suara bersama. Ketentuan-ketentuan konstitusional ini merupakan hambatan kuat untuk maju menuju demokrasi di Bahrain. Konstitusi sebelumnya

89 Jüttner, *Ibid*

tahun 1973 meniru model Kuwait. Apabila dibandingkan dengan konstitusi sebelumnya, maka konstitusi saat ini merupakan langkah mundur. Namun terdapat sisi positif, dimana pemerintah tidak memanipulasi proses penghitungan surat suara.⁹⁰

Hambatan paling serius terhadap parlementerisme di Bahrain adalah sektarian. Bahrain memiliki mayoritas Syiah, sementara keluarga yang berkuasa adalah Sunni - pemerintahannya berasal dari penaklukan Bahrain abad ke-18. Tahun 1990-an gangguan meluas di kalangan penduduk Syiah dan penindasan oleh keluarga yang berkuasa. Kekerasan dan tindakan terkait seperti menaturalisasi Sunni dari luar negeri, memperburuk perpecahan sektarian di Bahrain. Jelas ini merupakan penghalang utama bagi demokratisasi di masa depan, yang tidak hanya menuntut pelimpahan kekuasaan oleh keluarga yang berkuasa, tetapi juga pemberian kekuasaan politik yang substansial kepada mayoritas Syi'i. Bahkan lebih jelas daripada dalam kasus-kasus lain, segala upaya yang ditentukan oleh parlemen untuk menuntut parlementerisme akan mengakibatkan pembekuan parlemen. Keluarga yang berkuasa memiliki kontrol kuat terhadap instrumen pemaksaan negara, dan membuktikan kemampuannya untuk bertahan dari

pemberontakan rakyat pada 1990-an. Kelompok oposisi Syiah terkemuka, Jam'iyya al-Wifaq al-Watani al-Islami, memiliki pemahaman yang baik tentang batas-batas situasi. Ia menuntut dikembalikannya konstitusi 1973, tetapi juga menegaskan bahwa ia menerima monarki Al Khalifa, dan mengupayakan perubahan melalui reformasi damai.

Bahrain memiliki dua pengalaman dengan parlemen. Pertama dari tahun 1972 hingga 1975 dan yang kedua dari tahun 2002 hingga saat ini. Kedua parlemen telah menantang pemerintah, meskipun tidak terutama pada isu sektarian. Dari 30 anggota terpilih badan 1972, 16 adalah Syiah. Keluarga yang berkuasa membekukan parlemen ketika menolak untuk menyetujui undang-undang keamanan negara. Namun baik Sunni dan Syiah (dalam oposisi nasionalis) memimpin perjuangan melawan hukum, dan ketika itu tidak menjadi masalah sektarian. Dari 40 anggota Majelis al-Nuwwab tahun 2002 yang terpilih, hanya 12 yang merupakan warga Syiah. Ini merupakan hasil dari boikot oleh al-Wifaq sebagai protes terhadap melemahnya kekuasaan parlementer dalam konstitusi 2002.⁹¹

91 Laurence Louer, "Bahrain's Fragile Political Reforms," *Arab Reform Bulletin*, Vol. 2, No. 1, January 2004 dalam Herb, 2004

BAB IV REFORMASI PARLEMEN DI BERBAGAI NEGARA

Terlepas dari kelemahan konstitusionalnya dan absennya oposisi Syiah, Majelis al-Nuwwab saat ini telah terbukti lebih gaduh daripada yang diperkirakan. Pada tahun 2003, Majelis al-Nuwwab melakukan penyelidikan besar-besaran atas kerugian dana pensiun pemerintah dan 17 deputi menuntut interpelasi tiga menteri. Terlepas dari kekuatan pemerintah, interpelasi Menteri Keuangan terjadi pada akhir April 2003. Para deputi ini termasuk anggota dari dua blok politik terbesar, Ikhwanul Muslimin dan Salafi.⁹²

Majelis al-Nuwwab menginterpelasi Menteri Keuangan pada akhir April, tetapi pada akhir Mei tiga interpelasi lain gagal. Blok Sunni tidak mendukung pemungutan suara untuk mosi tidak percaya pada menteri keuangan dan menteri kedua. Menteri ketiga turun karena masalah teknis. Tetapi yang seharusnya diketahui oleh para deputi; di Bahrain, sebagaimana di negara lain, seorang menteri hanya dapat diinterpelasi berkaitan dengan jabatan yang dipegangnya.⁹³

Pada tahun 2011, Raja Bahrain menyetujui reformasi parlemen setelah tindakan represif atas protes pro-demokrasi. Reformasi parlemen memberikan lebih

92 Al-Wasat, January 21, 2004; Akhbar al-Khaleej, March 9, 2004 dalam Herb, 2004.

93 Herb, *Op.cit*

banyak kekuatan pengawasan untuk Majelis Rendah terpilih, namun tetap menjaga dominasi Majelis Tinggi yang ditunjuk oleh elit kerajaan. Raja Hamad bin Isa membentuk sebuah lembaga yang ditunjuk negara, yang disebut Dialog Nasional. Dibentuk untuk mengatasi keluhan rakyat setelah darurat militer dibatalkan pada Mei. Badan tersebut mengajukan proposal final tentang reformasi.⁹⁴

Proposal Dialog Nasional mengusulkan tingkat pengawasan yang lebih besar oleh Majelis Rendah terpilih. Namun perselisihan utama mengenai keseimbangan kekuasaan antara kamar-kamar parlemen yang berbeda tidak diselesaikan. Mereka tidak setuju apakah Dewan Syura (Majelis Tinggi) harus diberikan kekuasaan yang sama dengan parlemen, dan apakah tanggung jawab untuk pembuatan undang-undang dan pengawasan harus dibatasi pada Majelis Rendah terpilih. Ringkasan yang dikirim ke Reuters oleh Dialog Nasional mengatakan bahwa delegasi tidak mencapai konsensus mengenai sejumlah hal, seperti membatasi masa jabatan menteri dan kepala pemerintahan atau kuota tetap bagi perempuan di parlemen. Majelis Tinggi yang ditunjuk hanya memiliki

94 “Bahrain King Approves Parliamentary Reforms”, Arabianbusiness.com, London, 29 July 2011

kursi sebanyak Majelis Rendah terpilih dan mendominasi proses legislatif. Juru bicara Wefaq, Khalil al-Marzouq mengatakan proposal akhir membenarkan keputusan kelompoknya untuk memboikot. Mereka tidak menghadiri upacara dengan raja. “Alasan kami mundur adalah karena ini. Majelis Tinggi seharusnya berada di sana hanya untuk konsultasi,” katanya. Ia menyerang keriuhan media pemerintah atas reformasi yang katanya meninggalkan banyak warga. Bahrain mencoba menghadapi kritik internasional, termasuk dari Washington, tentang tindakan keras keamanan terhadap pecahnya protes yang melibatkan penahanan, pengadilan militer, pemecatan dan beberapa kasus kematian dalam tahanan.

Beberapa pemimpin komunitas Muslim Sunni mengatakan mereka menganggap dinasti Al Khalifa yang berkuasa sebagai benteng melawan dominasi Syiah dan mereka takut mengubah kontrol kerajaan atas parlemen.

Perdana menteri, yang ditunjuk oleh Raja Hamad bin Isa, harus mendapatkan persetujuan parlemen untuk anggota pemerintahannya. Perdana Menteri Sheikh Khalifa bin Salman, dalam jabatannya selama lebih dari 40 tahun, dianggap sebagai elang pemberani dalam keluarga yang berkuasa. Ia berada dalam posisi terdepan menentang konsesi terhadap oposisi. Ia menyatakan

bahwa jika anggota parlemen tidak setuju, mereka dapat memilih untuk menolak keseluruhan pemerintah. Parlemen juga akan memiliki kekuatan untuk menolak rencana kerja empat tahun pemerintah. Reformasi menjamin bahwa komposisi dan rencana kerja pemerintah akan mencerminkan kehendak rakyat. Ia juga mengatakan para menteri kabinet harus menghadiri beberapa sesi parlemen dan menghadapi pertanyaan di ruang publik dan bukan dalam kerangka komisi. Secara keseluruhan, reformasi akan memperkuat kekuatan pengawasan parlemen terhadap kegiatan pemerintah. Tidak ada kesepakatan tentang mengizinkan kelompok oposisi untuk menyebut diri mereka partai politik. Istilah “partai” dilihat oleh pihak berwenang sebagai terminologi sistem di mana kelompok-kelompok terpilih dapat membentuk pemerintah.⁹⁵

Monarki di kawasan Teluk yang paling nyata terkena dampak *Arab Awakening*/ Kebangkitan Arab adalah Bahrain, di mana gerakan tersebut sangat selaras dengan mayoritas Syiah. Mereka sangat tidak puas dengan status kewarganegaraan kelas dua yang diberikan di bawah pemerintahan minoritas Sunni. Dimulai dengan “*Day of Rage*/ Hari Kemarahan” Bahrain pada 14 Februari 2011,

95

Arabianbusiness.com, *Ibid*

dan berlanjut di bulan-bulan berikutnya, pengunjuk rasa menyerukan tuntutanannya. Diakhirinya diskriminasi terhadap populasi Syiah, partisipasi politik yang lebih besar dan perubahan kebijakan imigrasi yang memungkinkan warga Sunni untuk dengan cepat diberikan kewarganegaraan dalam upaya mengubah demografi negara.⁹⁶

Monarki di kawasan Teluk yang paling nyata terkena dampak Arab Awakening adalah Bahrain

Para pengunjuk rasa juga menuntut pengunduran diri Perdana Menteri Khalifa bin Salman (yang telah menjabat sejak 1971) dan pembentukan monarki konstitusional. Raja Hamad bin Isa al-Khalifa awalnya menanggapi protes ini dengan menggunakan tiga alat berbeda: tindakan represi keras terhadap demonstran, bantuan dari kawasan regional *Gulf Cooperation Council*/ Dewan Kerjasama Teluk (GCC), dan upaya kooptasi dengan menyerukan dialog dengan oposisi.

Pada bulan Maret, setelah kegagalan upaya jangka pendek dalam dialog antara Putra Mahkota Salman bin Hamad bin Isa al-Khalifa dan perwakilan dari blok oposisi utama, al-Wefaq, pemerintah menyambut baik paket

96 Benedetta Berti and Yoel Guzansky, “*Gulf Monarchies in a Changing Middle East: Is Spring Far Behind*”, Foreign Policy Research Institute, November 24, 2014

bantuan \$10 miliar dan pasukan gabungan GCC Peninsula Shield. Pasukan ini bertugas menjaga situs-situs strategis dan untuk membebaskan pasukan keamanan Bahrain. Pasukan keamanan kemudian fokus pada penyelesaian demonstrasi dengan menerapkan jam malam, menangkap para aktivis, mengaktifkan pos-pos pemeriksaan, membubarkan demonstrasi politik dengan keras dan melarang protes di masa akan datang.

Pada bulan Juli, ketika protes berlanjut, pemerintah membentuk *Bahrain Independent Commission of Inquiry*/ Komisi Penyelidikan Independen Bahrain (BICI) sebagai alat untuk meredakan keresahan dan secara bertahap memberikan gambaran jalan reformasi. Komisi ini yang bertugas menyelidiki kerusuhan Februari dan Maret 2011, juga mengusulkan 26 rekomendasi. Sementara pemerintah mengklaim telah menerapkan 18 dari 26 usulan tersebut, sebuah laporan independen oleh *Project on Middle East Democracy* (POMED) menyatakan bahwa Bahrain hanya sepenuhnya mematuhi tiga. Pemerintah dipandang benar-benar gagal menangani “pertanggungjawaban bagi pejabat yang bertanggung jawab atas penyiksaan dan pelanggaran hak asasi manusia yang parah, pembebasan tahanan politik, pencegahan hasutan sektarian dan pelanggaran sensor dan kontrol

terhadap kebebasan berekspresi.”

Oposisi juga tampaknya tidak terkesan oleh langkah reformasi, meskipun mereka bergabung dengan dialog baru antara pemerintah dan oposisi yang dimulai pada bulan Februari 2013. Namun, kegiatan-kegiatan yang berlangsung belum mengakhiri taktik represif yang diterapkan oleh rezim. Pada Januari 2013, misalnya, pengadilan tertinggi di Bahrain menguatkan vonis penjara terhadap 20 orang dari oposisi, termasuk delapan orang dengan hukuman seumur hidup. Sementara itu, Bahrain juga memperkuat hubungannya dengan Arab Saudi dan negara-negara tetangga GCC. Bahkan kemudian menyatakan bahwa akan menjadi tuan rumah pangkalan permanen untuk *Peninsula Shield Force*.

Kerajaan Arab Saudi (KSA) mengikuti berbagai peristiwa di Bahrain dengan cermat karena alasan yang melampaui ikatan kuat antara keluarga al-Khalifa dan keluarga al-Saud. KSA sangat mengkhawatirkan perubahan rezim di Bahrain, karena ini dapat menyebabkan berkurangnya pengaruh Saudi. Itu juga bisa membuka jalan bagi Iran, musuh regional utamanya, untuk meningkatkan kekuatannya di kawasan tersebut. Selain itu, KSA dan Bahrain, dua negara paling otoriter di Teluk, secara historis memainkan peran reaksioner

di wilayah tersebut. Arab Saudi juga khawatir bahwa demonstrasi yang sukses di Bahrain dapat memicu protes lebih besar dalam wilayahnya. Se jauh ini, protes terbatas pada minoritas Syiah di KSA, sekitar sepuluh persen dari populasi, dan terletak terutama di provinsi timur yang kaya minyak. Terganggu oleh kekerasan dan penindasan, mobilisasi ini juga telah menjadi demonstrasi terbesar di provinsi ini sejak 1979. Sebagaimana rekan-rekan mereka di Bahrain, komunitas Syiah di Arab Saudi turun ke jalan untuk menuntut, antara lain, persamaan hak dan peningkatan perwakilan pada sektor publik.

Seiring dengan tindakan keras terhadap protes dan penangkapan aktivis sosial dan politik seperti pendiri Saudi Civil and Political Rights Association/Asosiasi Hak Sipil dan Politik Saudi, keluarga yang berkuasa juga terlibat dalam langkah-langkah menenangkan penduduk. Sementara menekan protes, Arab Saudi meningkatkan subsidi dan berbagai jenis manfaat lainnya. Mereka juga melaksanakan reformasi (meskipun dengan kecepatan sangat lambat). Misalnya, perempuan dapat memilih dan mencalonkan diri dalam pemilihan kota 2015, tanpa izin wali laki-laki mereka. Juga pada Januari 2013, tiga puluh perempuan Saudi ditunjuk masuk dalam Dewan Shura.⁹⁷

97 Berti and Guzansky

4.5. Kuwait: Model Partisipasi Politik yang Diperluas

Ancaman terbesar terhadap absolutisme monarki di dunia Arab adalah keberhasilan demokratisasi di negara-negara Arab lainnya. Ketika warga negara melihat contoh-contoh demokrasi yang sukses di negara-negara tetangga mereka menuntut

Ancaman terbesar terhadap absolutisme monarki di dunia Arab adalah keberhasilan demokratisasi di negara-negara Arab lainnya.

lebih atas kebebasan demokratis. Tetapi ketika raja bisa menunjukkan timbulnya kekacauan di tempat lain, kekuasaan mereka akan lebih bertahan lama. Setelah Arab Spring/ Musim Semi Arab, para raja Arab tidak kesulitan menemukan kisah yang menjadi peringatan tentang konsekuensi dari upaya meningkatkan partisipasi politik. Musim Semi Arab tidak membawa pada demokrasi tetapi justru menimbulkan kekacauan di Suriah, Libya dan Yaman, perselisihan antara kelompok Islamis dan rezim lama di Mesir, serta ketegangan sektarian yang makin dalam di Bahrain.

Dalam konteks ini, *Kuwait's National Assembly*/ Majelis Nasional Kuwait tampaknya hampir tidak relevan

dengan perubahan politik di wilayah tersebut. Memang setelah Musim Semi Arab, terjadi langkah mundur dari beberapa kemajuan yang dibuat sebelum Juni 2012 menuju otoritas parlemen yang lebih besar. Boikot oposisi dari dua pemilihan terakhir telah membuat Majelis Nasional jika tidak dikatakan benar-benar ompong, setidaknya kekurangan anggota yang ingin menggunakan giginya. Pemerintah telah menindak perbedaan pendapat, menggunakan alat-alat, seperti pembatalan kewarganegaraan, yang lebih menunjukkan ciri khas dari absolutisme kawasan Teluk.

Meskipun demikian, pengalaman parlementer Kuwait tetap sangat penting bagi monarki kawasan Teluk. Suasana hati saat ini di dunia Arab akan berlalu, dan ketika itu terjadi warga di kawasan Teluk akan mencari model partisipasi politik yang diperluas; dan Kuwait menyediakan model seperti itu. Oleh karena itu, layak untuk mempertimbangkan asal-usul dan prospek Majelis Nasional Kuwait. Ini adalah parlemen paling kuat di antara monarki Arab di Teluk, dan contoh kuat tentang bagaimana partisipasi politik tersebut suatu hari nanti dapat diperluas di monarki lain. Tidak hanya model Kuwait merupakan alternatif yang paling mungkin bagi status quo, namun juga bisa menjadi satu-satunya alternatif yang dapat dicapai (dan diinginkan) di kawasan Teluk.

Konstitusi Kuwait tetap merupakan yang paling liberal dari di kawasan Teluk. Ini adalah hasil dari ketentuan utama dalam konstitusi Kuwa-

Konstitusi Kuwait tetap merupakan yang paling liberal dari di kawasan Teluk

it, yang nilai pentingnya sering diabaikan. Memahami pentingnya pasal-pasal konstitusional ini membutuhkan pemahaman tentang karakteristik khas sistem politik monarki.

Gambar 4.2

Suasana Persidangan Parlemen Kuwait



Sumber: Michael Herb, *The Origins of Kuwait's National Assembly*, LSE Kuwait Programme Paper Series 39, London School of Economics and Political Science (LSE), March 2016

Dua monarki Teluk, Kuwait dan Oman, mengadakan pemilihan yang cukup bebas dan adil untuk majelis perwakilan tingkat nasional. Namun pemilihan yang bebas dan adil tidak membuat Kuwait demokratis, dan kualitas pemilihannya bukan yang membuat Majelis Nasionalnya jauh lebih kuat dari Majelis Oman. Apa yang membuat Majelis Nasional Kuwait lebih berpengaruh daripada lembaga perwakilan di kawasan Teluk lainnya adalah ketentuan dalam konstitusi 1962 yang memberi mayoritas anggota terpilih Majelis Nasional kekuatan untuk menyampaikan mosi tidak percaya pada menteri dan pada perdana menteri. Hingga saat ini Majelis Nasional tidak pernah berhasil menyampaikan mosi tidak percaya pada seorang menteri, namun sejumlah menteri telah mengundurkan diri untuk mengantisipasi mosi tidak percaya.

Monarki Teluk lainnya tidak memiliki kekuatan yang sama untuk menyampaikan mosi tidak percaya pada menteri sebagaimana dimiliki Majelis Nasional Kuwait. Di Bahrain, diperlukan mayoritas dua pertiga dari Majelis Rendah; sementara negara-negara lain di kawasan Teluk tidak ada ketentuan untuk mosi tidak percaya.

Mengapa Kuwait, satu-satunya negara di kawasan Teluk, memiliki Majelis Nasional yang kuat? Banyak

jawaban untuk pertanyaan ini telah diajukan, beberapa di antaranya dapat dipertimbangkan:

1. Jill Crystal, dalam perbandingannya dengan Kuwait dan Qatar tahun 1990, mengaitkan perbedaan antara kedua emirat, dimana kelas pedagang Kuwait yang jauh lebih kuat pada periode sebelum kejayaan minyak.⁹⁸

2. Sean Yom membandingkan Kuwait, Bahrain dan Iran selama periode-periode penting ketika masing-masing monarki membangun koalisi yang berkuasa. Dia berpendapat bahwa di Kuwait pada 1930-an, penguasa dilemahkan oleh pertikaian internal, tetapi juga kehilangan dukungan dari Inggris pada saat yang genting. Hal ini menyebabkan pembentukan koalisi yang lebih luas dan lebih inklusif daripada yang mungkin terjadi.⁹⁹

3. Rosemarie Said Zahlan mengamati bahwa keluarga penguasa Bahrain memperoleh

98 Jill Crystal, *Oil and Politics in the Gulf: Rulers and Merchants in Kuwait and Qatar*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990

99 Sean L. Yom, "Oil, Coalitions, and Regime Durability: The Origins and Persistence of Popular Rentierism in Kuwait", *Studies in Comparative International Development*, 46/2, pp. 217-41, May 2011

kekuasaannya dari penaklukan. Sementara al-Sabah, lebih atau kurang, terpilih menjadi keluarga penguasa Kuwait. Perbedaan asal-usul ini dapat menjelaskan mengapa Kuwait saat ini memiliki sistem politik yang jauh lebih terbuka daripada sistem monarki di kawasan Teluk lainnya.¹⁰⁰

4. Argumen keempat menyangkut Irak. Dalam dua episode sejarah yang penting - pada tahun 1961 dan pada tahun 1990 - Irak mengancam untuk menginvasi Kuwait, atau sebenarnya telah menginvasi. Hal ini mendorong keluarga yang berkuasa untuk mencari dukungan warga Kuwait melalui konstitusi 1962.¹⁰¹
5. Beberapa atribut Konstitusi 1962 khususnya sejalan dengan kecenderungan liberal Emir saat itu, Abdullah Salim al-Sabah.¹⁰²

100 Rosemarie Said Zahlan, *The Making of the Modern Gulf States: Kuwait, Bahrain, Qatar, the United Arab Emirates, and Oman*, Reading: Ithaca Press, 1998

101 Shafeeq Ghabra, "Al-Mu'assasat wa al-Tanmiya al-Siyasiyya al-'Arabiyya: Halat al-Kuwayt" (Arab Political Institutions and Development: The Case of Kuwait), *Al-Mustaqbal al-Arabi*, 229, 1998, pp. 30–45. Abdullah Khalifah Alshayehji, *Democratization in Kuwait: The National Assembly as a Strategy for Political Survival*, PhD dissertation, University of Texas at Austin, 1988

102 Ahmad al-Baghdadi, "*Al-Sheikh Abdallah al-Salim: Insaan wa Rajul Dawla*" (Sheikh Abdallah al-Salim: A Man and a Statesman), Kuwait: Dar Qurtas, 1994

6. Terakhir, beberapa atribut pengecualian untuk karakter nasional Kuwait. Ada sesuatu yang melekat dalam budaya dan karakter nasional Kuwait yang menghasilkan lebih banyak partisipasi politik dan hambatan lebih besar pada keluarga yang berkuasa.¹⁰³

Jill Crystal, dalam karya seminalnya tahun 1990 tentang Kuwait dan Qatar, berpendapat bahwa kedua emirat dibedakan oleh peran masing-masing kelas pedagang dalam politik dan masyarakat. Di Kuwait, kelas pedagang secara historis kuat dan independen dari keluarga yang berkuasa. Sebaliknya di Qatar, kelas pedagang kecil, lemah dan tergantung. Ketika minyak muncul, para pedagang Kuwait mampu menerjemahkan posisi historis mereka ke posisi istimewa dalam masyarakat dan politik. Dalam artikel lain yang ditulis kemudian, Crystal dengan al-Shayjeji, berpendapat bahwa posisi para pedagang dalam masyarakat Kuwait mendorong al-Sabah untuk memposisikan Majelis Nasional yang kuat, untuk mengimbangi pengaruh pedagang.¹⁰⁴

103 Jill Crystal and Abdallah al-Shayjeji, "The Pro-Democratic Agenda in Kuwait: Structures and Context", in Rex Brynen, Bahgat Korany and Paul Noble (eds), *Political Liberalization and Democratization in the Arab World: Comparative Experiences*, Boulder, CO: Lynne Rienner, 1998

104 Michael Herb, *The Origins of Kuwait's National Assembly*, LSE Kuwait Programme Paper Series 39, London School of Economics and Political Science (LSE), March 2016

Sean Yom menetapkan varian pada argumen ini. Dia berfokus pada periode pembentukan koalisi yang berkuasa di Kuwait. Ia menunjukkan bahwa penguasa pada tahun 1930-an relatif lemah. Penguasa menghadapi tantangan besar dari bawah (para pedagang) dan pada saat yang sama Inggris menarik sebagian dukungan mereka. Hasilnya adalah negosiasi, dan koalisi yang bertahan lama dibangun di atas aliansi antara keluarga yang berkuasa dan kelas pedagang.

Pada tahun 1938, para pedagang dan profesi lain, di Kuwait, Dubai dan Bahrain, menuntut agar penguasa membentuk dewan legislatif yang akan mewakili suara warga negara (dan khususnya para pedagang elit) tentang bagaimana para syekh diperintah. Gerakan-gerakan ini - sering dikenal sebagai Gerakan Majlis, mengingat bahwa mereka berusaha untuk membentuk dewan legislatif - muncul di Bahrain, Kuwait dan Dubai.

Gerakan-gerakan ini tidak muncul secara kebetulan, di tiga negara dengan ekonomi berbasis perdagangan yang substansial dan kelas pedagang Arab. Gerakan Majlis tidak muncul di Doha atau Abu Dhabi, dua monarki yang bergantung pada mutiara dan tidak berdagang, dan karenanya memiliki kelas pedagang yang sederhana. Gerakan-gerakan Majlis berhasil, setidaknya untuk suatu

periode, di Kuwait dan Dubai. Di Bahrain, karena oposisi Inggris, tidak ada dewan legislatif yang dibentuk. Empat aktor memiliki peran dalam munculnya dewan legislatif: penguasa, sisa keluarga yang berkuasa, Inggris dan para pedagang.

Singkatnya, keluarga penguasa Kuwait mentolerir Majelis Nasional dengan dukungan yang naik-turun selama hampir seperempat abad setelah diberlakukan. Tetapi pada awal 1990-an, keluarga yang berkuasa berbalik dari liberalisme Konstitusi 1962 dan kembali ke parlemen yang lemah sebagaimana di negara-negara lain kawasan Teluk.

Pendudukan Irak membuat mustahil bagi keluarga yang berkuasa untuk melanjutkan situasi ini. Seperti pada awal 1960-an, keluarga yang berkuasa perlu menunjukkan kepada dunia dukungannya bagi warga Kuwait. Cara terbaik untuk melakukan ini adalah melalui semacam dewan perwakilan. Kelas politik Kuwait, termasuk dari pemimpin oposisi, membuat tuntutan mereka jelas pada pertemuan di Jeddah selama pendudukan. Sebagai imbalan atas dukungan mereka untuk keluarga yang berkuasa, mereka menginginkan janji dari syekh senior untuk membuka kembali Majelis Nasional di bawah konstitusi 1962. Ini, tentu saja, juga sesuai dengan

kebutuhan pemerintahan Bush pertama, yang retorikanya membenarkan perang termasuk diskursus demokrasi di Teluk. Janji-janji Majelis Nasional yang dihidupkan kembali menanggapi tuntutan-tuntutan ini. Dengan demikian membantu menyelamatkan tidak hanya rezim, tetapi juga keberadaan negara itu sendiri.

Kuwait saat ini memiliki budaya politik yang melihat Majelis Nasional sebagai sesuatu yang membedakan negara itu di seluruh Teluk, dan sering kali menjadi titik kebanggaan. Kembali ke sejarah, jelas bahwa ada

Hari ini Kuwait benar-benar dibedakan oleh tingkat kebebasan dan partisipasi politiknya yang lebih besar, terutama oleh kelas menengah.

tuntutan dari warga Kuwait untuk partisipasi politik yang lebih besar. Tuntutan ini dibuat oleh anggota kelas pedagang di paruh pertama abad kedua puluh, dan kemudian bergabung dengan nasionalis Arab dan yang lainnya. Namun, tekanan dari bawah ini tidak khas Kuwait. Hari ini Kuwait benar-benar dibedakan oleh tingkat kebebasan dan partisipasi politiknya yang lebih besar, terutama oleh kelas menengah. Tapi itu merupakan produk dari setengah abad di bawah Konstitusi 1962. Setelah setengah abad, Majelis Nasional telah berakar kuat dalam budaya politik Kuwait.¹⁰⁵

105 Herb, *Ibid*



DAU LAT RAK YAT

TENTANG REFORMASI PARLEMEN DAN PELEMBAGAAN DEMOKRASI

FAHRI



HAMZAH



DAU LAT RAK YAT

TENTANG REFORMASI PARLEMEN DAN PELEMBAGAAN DEMOKRASI

FAHRI



HAMZAH

BAB V

REFORMASI PARLEMEN DI INDONESIA

INDONESIA adalah salah satu negara yang perkembangan demokrasinya paling maju di kawasan Asia, termasuk di dalamnya adalah geliat DPR RI. Salah satu tonggak keberhasilan DPR RI adalah ketika pada awal Agustus 2017 *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)*, lembaga swadaya dari Jerman, menyatakan DPR RI sebagai parlemen paling terbuka di antara negara Asia Tenggara.

Banyak inisiatif untuk diimplementasikan dalam rangka reformasi parlemen di Indonesia. Muaranya mencakup tiga aspek, yakni:

1. Penguatan sistem kelembagaan dewan,
2. Penguatan sistem pendukung dewan, dan
3. Kemandirian DPR RI.

5.1. Penguatan Sistem Kelembagaan Dewan

Sistem kelembagaan dewan mencakup seluruh aspek dari lembaga parlemen (DPR), mencakup seluruh perangkat di dalamnya baik perangkat keras maupun perangkat lunak serta aspek sumber daya manusia di

dalamnya. Aturan-aturan main yang menjadi rujukan yuridis dan teknis mesti bertumpu pada profil-diri dan yang mendukung bekerjanya fungsifungsi DPR dengan baik. Antar-subsistem yang ada di lembaga DPR bekerja paralel, saling mendukung, bersinergi, tidak tumpang-tindih, dan tidak saling menghambat.

Agenda pertama adalah penguatan sistem kelembagaan dewan. Secara konstitusional kedudukan antara DPR RI dan Pemerintah telah mencerminkan keseimbangan/kesetaraan. Pengaruh pemisahan kekuasaan bagi DPR RI juga

membawa konsekuensi tuntutan terhadap kinerja DPR RI yang seimbang, dalam arti mampu mengimbangi kapasitas Pemerintah melalui mekanisme *checks and balances*.

Penguatan sistem kelembagaan dewan pada dasarnya adalah penataan dan pengembangan tata kelola kedewanan yang efisien dan efektif

Untuk itu, DPR RI dituntut melakukan penguatan kelembagaan pada aspek kedewanan. Penguatan sistem kelembagaan dewan pada dasarnya adalah penataan dan pengembangan tata kelola kedewanan yang efisien dan efektif, yang ditujukan pada:

1. Penataan kelembagaan, yaitu bagaimana desain terhadap keberadaan fraksi yang dilihat dari aspek jumlah fraksi dan keberadaan AKD yang dilihat pada aspek jumlah AKD, jumlah anggota per AKD, jumlah pasangan kerja per AKD, nama AKD, termasuk tata kelolanya (fungsi, wewenang, dan tugas AKD dan pengelolaan sistem pendukungnya);
2. Penataan mekanisme pengambilan keputusan yang terkait kuorum, kehadiran, kuorum pengambilan keputusan, mekanisme pengambilan keputusan (agregasi aspirasi masyarakat, lobi, voting termasuk kemungkinan diperkenalkannya forum debat) dan efektivitas rapat paripurna;
3. Penataan manajemen masa persidangan, yaitu penyesuaian antara tahun sidang dengan tahun anggaran, termasuk tata kelola dan desain masa sidang dan masa reses;
4. Penataan manajemen sidang dan rapat, yaitu bagaimana tata kelola terhadap agenda rapat, waktu rapat, hasil rapat, risalah rapat, dan akses masyarakat terhadap hasil dan/atau sidang-sidang DPR RI;

5. Penatakelolaan Pembentukan Undang-Undang, yaitu:
 - a. Bagaimana penyusunan perencanaan legislasi harus dilakukan yang meliputi aspek waktu, mekanisme, dan penyusunan prolegnas;
 - b. Bagaimana penyusunan RUU harus dilakukan yang meliputi aspek waktu, mekanisme, proses dan mekanisme pengajuan RUU, dan proses dan mekanisme harmonisasi; dan
 - c. Bagaimana pembahasan RUU harus dilakukan yang meliputi proses diskusi, debat, pengambilan keputusan, pembahasan, waktu, dan mekanismenya;
6. Penatakelolaan Penetapan APBN, yaitu:
 - a. Bagaimana proses Pembicaraan Pendahuluan harus dilakukan yang meliputi aspek waktu, proses dan mekanisme serta tata kelola sistem pendukungnya;
 - b. Bagaimana proses Pembahasan UU APBN harus dilakukan yang meliputi aspek waktu, proses dan mekanisme serta tata kelola sistem pendukungnya;

- c. Bagaimana proses Pembahasan UU APBN-P harus dilakukan yang meliputi aspek waktu, proses dan mekanisme serta tata kelola sistem pendukungnya;
 - d. Bagaimana proses Pembahasan Realisasi Pelaksanaan APBN harus dilakukan yang meliputi aspek waktu, proses dan mekanisme serta tata kelola sistem pendukungnya; dan
 - e. Bagaimana proses UU Pertanggungjawaban harus dilakukan yang meliputi waktu, proses dan mekanisme serta tata kelola sistem pendukungnya;
7. Penatalaksanaan Fungsi Pengawasan, yaitu:
- a. Bagaimana proses Pembentukan Panja/Tim Pengawasan harus dilakukan yang meliputi aspek waktu, proses dan mekanisme serta tata kelola sistem pendukungnya;
 - b. Bagaimana proses Tindak lanjut Laporan Hasil Audit BPK harus dilakukan yang meliputi aspek waktu, proses dan mekanisme serta tata kelola sistem pendukungnya;
 - c. Bagaimana proses penggunaan hak angket, hak interpelasi, hak menyatakan pendapat,

- hak bertanya dan hak imunitas harus dilakukan yang meliputi aspek waktu, proses dan mekanisme serta tata kelola sistem pendukungnya;
- d. Bagaimana proses tindak lanjut atas Hasil pengawasan sebagai bahan pelaksanaan fungsi anggaran dan legislasi harus dilakukan yang meliputi aspek waktu, proses dan mekanisme serta tata kelola sistem pendukungnya;
 - e. Bagaimana proses mekanisme pemilihan pejabat publik harus dilakukan yang meliputi aspek waktu, proses dan mekanisme serta tata kelola sistem pendukungnya;
 - f. Bagaimana proses penjaringan aspirasi dan rumah aspirasi harus dilakukan yang meliputi aspek waktu, proses dan mekanisme serta tata kelola sistem pendukungnya;
 - g. Bagaimana proses pengelolaan pengaduan masyarakat aspek waktu, mekanisme, dan tata kelola sistem pendukungnya;
 - h. Bagaimana proses diplomasi parlemen harus dilakukan yang meliputi aspek waktu, proses dan mekanisme serta tata kelola sistem pendukungnya;
 - i. Bagaimana proses pengawasan pelaksanaan

- undang-undang (pembuatan peraturan pelaksanaan dan implementasi undang-undang) harus dilakukan yang meliputi aspek waktu, proses dan mekanisme serta tata kelola sistem pendukungnya;
- j. Bagaimana proses Kunjungan Kerja Anggota dan Kunjungan Komisi harus dilakukan yang meliputi aspek waktu, proses dan mekanisme serta tata kelola sistem pendukungnya; dan
- k. Bagaimana proses Inspeksi Mendadak harus dilakukan yang meliputi aspek waktu, proses dan mekanisme serta tata kelola sistem pendukungnya.

5.2. Penguatan Sistem Pendukung Dewan

Sistem pendukung yang merupakan penopang seluruh aktivitas dan pembentukan kinerja DPR perlu mendapat penataan ulang disesuaikan profil dan fungsi DPR sebagai lembaga politik dan lembaga perwakilan (bukan lembaga birokrasi). Unit-unit biro-

Sarana pendukung yang dikelola dan dikendalikan oleh birokrasi didesain untuk semata-mata mempermudah dan memperlancar kerja aktivitas kedewanan anggota DPR

krasi dan administrasi mulai dari tingkat kesetjanaan hingga penjaga keamanan, kebersihan dan tukang kebun semuanya diletakkan dan dihadapkan untuk mendukung fungsi-fungsi DPR berjalan dengan baik dan optimal. Sarana pendukung yang dikelola dan dikendalikan oleh birokrasi didesain untuk semata-mata mempermudah dan memperlancar kerja aktivitas kedewanan anggota DPR, bukan bekerja untuk dirinya sendiri, bukan pula untuk membikin lembaga tersendiri yang justru menghambat kinerja parlemen.

Agenda kedua adalah penguatan sistem pendukung. Dalam menjalankan fungsi, tugas, dan kewenangannya, DPR RI perlu didukung sistem pendukung yang memberikan dukungan administratif, teknis, dan keahlian yang berkualitas disertai dengan integritas dan kinerja tinggi serta penerapan tata kelola organisasi terbaik.

Penguatan sistem pendukung selama ini sudah dilakukan, tetapi masih berorientasi pada paradigma birokrasi pemerintah melalui keharusan melaksanakan reformasi birokrasi sebagaimana yang diatur oleh Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Per/15/M. PAN/7/2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi yang dikuatkan dengan Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan

Reformasi Birokrasi Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pedoman Penilaian Dokumen Usulan dan *Road Map* Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Kementerian/Lembaga.

Proses reformasi birokrasi yang telah dan harus dilaksanakan Sistem Pendukung DPR RI mengacu sepenuhnya kepada berbagai agenda Reformasi Birokrasi Nasional. Namun demikian, sebagai lembaga yang memiliki karakteristik yang berbeda dengan lembaga eksekutif, penguatan sistem pendukungnya juga harus menyesuaikan dengan karakteristik DPR RI itu sendiri. Karena itu penguatan sistem pendukung harus dilakukan dengan berorientasi pada paradigma birokrasi parlemen yang didasari tiga prinsip dasar, yaitu:

1. Profesional, kompeten, berintegritas, akuntabel dan mobilitas tinggi;
2. Berorientasi kepada pencapaian kinerja DPR yang tinggi dengan memperhatikan aspek efisiensi dan efektifitas pada dukungan administratif, aspek kecepatan pelayanan pada dukungan teknis, dan aspek ketepatan (akurasi) pada dukungan keahlian; dan
3. Memiliki standar kesejahteraan yang *secure* (aman), *balanced* (seimbang), *incentive-providing* (adanya insentif), *cost-effective* (efektivitas biaya)

dan *accepted* (dapat diterima oleh semua pegawai karena kepastian dan berkeadilan).

Melalui ketiga prinsip dasar tersebut, penguatan sistem pendukung selanjutnya akan ditunjukkan pada lima bidang utama. Bidang pertama, sumber daya manusia (SDM). Penguatan lini ini dilakukan melalui penataan sistem manajemen SDM. Sistem Pendukung DPR RI melalui perbaikan dalam sistem pengelolaan SDM sehingga dapat dihasilkan SDM yang profesional dan sejahtera. Adapun pokok-pokok penguatannya mencakup:

1. Penataan analisis jabatan, yaitu analisis tentang jenis pekerjaan/jabatan yang dibutuhkan oleh Sistem Pendukung DPR RI berdasarkan tugas dan fungsi DPR RI dan Sistem Pendukung termasuk penyusunan standardisasi kompetensi jabatan. Penataan ini juga akan diikuti dengan evaluasi jabatan (*job grading dan job pricing*);
2. Pengembangan sistem penilaian (*assessment*) secara periodik terhadap SDM sehingga mempermudah dalam mengembangkan *talent management* serta penempatan mereka pada posisi dan jabatan yang tepat (*the right man on the right place*);
3. Pengembangan sistem pendidikan dan pelatihan

(diklat) berdasarkan standardisasi kompetensi, termasuk di dalamnya pengembangan kepemimpinan;

4. Pengembangan sistem penilaian kinerja individu. Penilaian kinerja ini diintegrasikan dengan pengembangan diklat dan menjadi umpan balik (*feed back*) untuk memperbaiki desain pekerjaan baik yang bersifat pengayaan atau perluasan sehingga dapat digunakan untuk menyusun pola karir dan hasilnya dapat digunakan untuk memperbaiki analisa jabatan;
5. Melakukan pengembangan *database* pegawai. Dalam *database* ini akan termuat data yang terkait dengan pegawai, misalnya riwayat pendidikan, riwayat karir, bahkan riwayat kesehatan. *Database* ini akan terintegrasi ke dalam sebuah sistem informasi kepegawaian; dan
6. Penataan manajemen SDM lainnya seperti pola rekrutmen dan pengelolaan pegawai tidak tetap.

Bidang kedua, bidang ketatalaksanaan dan kelembagaan. Penguatan dilakukan antara lain melalui:

1. Penataan peraturan perundangan-undangan, yaitu menata kembali segala peraturan perun-

- dangan-undangan yang berhubungan dengan segala aspek tata kelola sistem pendukung;
2. Penataan dan penguatan organisasi, yaitu restrukturisasi organisasi sistem pendukung menuju struktur yang tepat ukuran (*right sizing*). Dalam penataan organisasi ini juga dilaksanakan untuk melanjutkan restrukturisasi yang sudah dilakukan melalui Perpres Nomor 27 Tahun 2015 yang mengamanatkan pembentukan Badan Keah-lian DPR dan Inspektorat Utama.
 3. Penataan organisasi sistem pendukung ke depan adalah penataan organisasi yang berfungsi dalam bidang penyiaran (TV Parlemen), keprotokolan, dan unit organisasi yang berfungsi dalam pengembangan kompetensi SDM dan manajemen keparlemenan (terintegrasi dengan diklat bagi pengembangan SDM). Termasuk di dalamnya dan tidak kalah pentingnya adalah pembentukan badan pengelola sarana prasarana yang terpisah dari Setjen DPR RI;
 4. Penatalaksanaan, yaitu pengaturan *internal business process* di dalam organisasi sehingga proses ketatalaksanaan dapat berjalan efisien

dan efektif. Dalam penguatan tata laksana akan ditujukan pada proses yang sesuai dengan karakteristik parlemen;

5. Penguatan pengawasan, yaitu meningkatkan efektivitas pelaksanaan pengawasan melalui penguatan pengawasan internal;
6. Penguatan akuntabilitas kinerja, yaitu peningkatan kinerja organisasi sehingga dapat dipertanggungjawabkan; dan
7. Peningkatan kualitas pelayanan publik, yaitu perbaikan pelayanan kepada masyarakat.

Bidang ketiga, sarana dan prasarana. Penguatan ditujukan pada pemenuhan kebutuhan infrastruktur yang terus meningkat tetapi tidak didukung dengan pembangunan yang signifikan sehingga perlu pengembangan infrastruktur fisik yang sesuai kebutuhan dan representatif (Grand Design Kawasan Komplek DPR) seperti pembangunan Gedung Perpustakaan, *Research Center*, Museum Ikon Nasional, Gedung Perkantoran, Rumah Dinas Pimpinan, Rumah Jabatan Anggota dan Griya Sabha Kopo). Penataan sarana dan prasarana ini termasuk di dalamnya adalah modernisasi sarana/kelengkapan penunjang kerja.

Bidang keempat, penguatan anggaran. Penguatan ditujukan pada perbaikan pengelolaan anggaran mulai dari proses perbaikan sistem perencanaan kerja (termasuk pengembangan *database*) dan anggaran (penyusunan standar biaya dan pengembangan sistem pembiayaan termasuk sistem penggajian), pelaksanaan anggaran (perbendaharaan) dan pertanggungjawaban anggaran.

Terakhir, kelima, bidang teknologi informasi dan komunikasi (TIK). penguatan dilakukan untuk mendukung DPR RI sebagai lembaga yang modern dan merupakan perwujudan representasi rakyat. DPR yang modern selalu menjunjung aspek transparansi dan menggunakan teknologi informasi. Untuk itu penerapan dan pengembangan TIK akan dilakukan terhadap tata laksana (*internal business process*) di DPR dan Sistem Penunjang.

Inti atau yang menjadi kegiatan utama DPR adalah rapat-rapat, debat-debat dan sidang-sidang dalam rangka menghasilkan produk politik berupa undang-undang. Untuk itu, sistem kedewanan yang dirancang-bangun berikut sarana-sarana pendukung yang diadakan harus dan semata-mata untuk kelancaran proses pembentukan dan pengawasan pelaksanaan undang-undang. Bahan-bahan yang dibutuhkan setiap anggota DPR harus selalu

tersedia dan disediakan secara baik oleh unit-unit yang ada di DPR. Selain itu, penguatan kelembagaan legislatif adalah pula merancang-bangun alur kegiatan legislasi mulai dari penyiapan bahan sampai ke publikasi produk harus lebih jelas, ringkas, mudah, dan pasti.

5.3. Kemandirian DPR RI

Agenda ketiga adalah kemandirian DPR RI. Di dunia internasional, dalam dua dekade terakhir otonomi parlemen sudah menjadi isu penting bagi penguatan keparlemenan. Peresmian otonomi parlemen (*autonomy of parliament*) telah dilakukan oleh *Association of Secretaries General of Parliaments* (ASGP) pada tahun 1998 melalui hasil studi yang telah disetujui di Moskow dan dipublikasikan dalam *the Constitutional and Parliamentary Information*. Studi lanjut tentang kemandirian parlemen terus dilakukan dan laporan tentang “*Autonomy Parliament in Its Various Aspect*” telah disusun dan disetujui pada pertemuan ASGP pada tanggal 3 Mei 2007 di Bali.

Menurut Inter-Parliamentary Union (2010), penerapan prinsip-prinsip otonomi parlemen menunjukkan beberapa aspek perbedaan meskipun secara umum dititik-beratkan pada *parliamentary responsibility for its own staffing*,

control over its own budget, dan organisation of its own business. Merujuk prinsip-prinsip tersebut maka agenda otonomi kelembagaan DPR RI ditujukan pada:

1. O t o n o m i **Agenda otonomi kelembagaan DPR RI ditujukan pada: pertama, *staffing* yang akan diterapkan pada rekrutmen dan manajemen SDM (*recruitment and management of human resources*). Karena itu, Sistem Pendukung DPR RI pada masa yang akan datang harus memiliki sistem pengelolaan SDM yang berbeda dengan pemerintah, termasuk status kepegawaiannya;**
2. Otonomi parlemen terkait dengan anggaran (*budget*) yaitu parlemen memiliki keleluasaan dalam menentukan anggarannya. Karena itu parlemen pada masa yang akan datang harus memiliki sistem pengelolaan anggaran yang berbeda dengan pemerintah, terutama dalam hal pengajuan anggaran.

5.4. Posisi Dewan Perwakilan Daerah

Dalam kategorisasi Asshiddiqie, secara umum ada tiga prinsip perwakilan yang dikenal di dunia, yaitu¹⁰⁶:

1. Representasi politik (*political representation*)
2. Representasi teritorial (*territorial representation*)
3. Representasi fungsional (*functional representation*)

Yang pertama adalah perwakilan melalui prosedur partai politik sebagai salah satu pilar demokrasi modern. Namun, pilar partai politik ini dipandang tidak sempurna jika tidak dilengkapi dengan sistem “*double-check*”, agar aspirasi dan kepentingan seluruh rakyat benar-benar dapat disalurkan dengan baik. Karena itu, diciptakan pula adanya mekanisme perwakilan daerah (*regional representation*) atau perwakilan teritorial (*territorial representation*).

Untuk negara-negara besar dan kompleks, apalagi negara-negara yang berbentuk federal, sistem *double-checks* ini dianggap lebih ideal. Karena itu, banyak di antaranya mengadopsi keduanya dengan membentuk struktur parlemen bikameral atau dua kamar.

106 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008

Namun pertimbangan dibentuknya dua kamar atau dua institusi parlemen itu, sesuai dengan pengalaman sejarah di masing-masing negara, terkadang tidak didasarkan atas pertimbangan teritorial, melainkan atas pertimbangan fungsional.

Asshiddiqie memaparkan gambaran di beberapa negara.¹⁰⁷ Di Inggris majelis tinggi yang disebut *House of Lords* dibedakan dari majelis rendah yang disebut *House of Commons*, bukan berdasarkan prinsip representasi politik dan representasi teritorial, melainkan berdasarkan prinsip representasi politik dan representasi fungsional. *House of Lords* mencerminkan keterwakilan fungsional, yaitu kelompok-kelompok tuan tanah dan para bangsawan Inggris yang dulunya berkuasa mutlak, yang selanjutnya ditampung kepentingannya dalam wadah *House of Lords*. Sedangkan *House of Commons* mencerminkan keterwakilan rakyat secara politik melalui peranan partai politik sebagai pilar demokrasi.

Di Irlandia, juga dikenal adanya majelis rendah dan majelis tinggi. Majelis Rendah mencerminkan prinsip perwakilan politik, sedangkan majelis tinggi mencerminkan prinsip perwakilan fungsional yang terdiri atas wakil-wakil kelompok profesi, kaum pekerja,

107 Asshiddiqie, *Ibid*

perguruan tinggi, dan lain-lain yang dipilih secara demokratis dalam lingkungan masing-masing.

Sementara itu, parlemen Amerika Serikat yang disebut sebagai *The Congress of the United States of America* juga bersifat bikameral, yaitu terdiri atas *The House of Representatives* dan *The Senate*. *The House of Representatives* mencerminkan prinsip perwakilan politik, sedangkan *The Senat* mencerminkan prinsip perwakilan teritorial dari setiap negara bagian.

Tidak ada negara di dunia yang memiliki tiga lembaga yang terpisah seperti DPR, DPD, dan MPR dalam cabang kekuasaan legislatif dalam arti luas. Dalam arti sempit, MPR memang tidak terlibat dalam pembentukan undang-undang, sehingga dapat dikatakan bahwa kekuasaan yang dimilikinya tidak termasuk ke dalam pengertian cabang kekuasaan legislatif. Akan tetapi, fungsi konstituante yang membentuk peraturan dasar atau norma dasar berupa perubahan undang-undang dasar juga berada dalam ranah legislatif, sehingga oleh karena itu dapat dipandang juga sebagai fungsi legislatif.

Struktur kelembagaan parlemen dikatakan unikameral apabila hanya terdiri atas satu lembaga. Dikatakan bikameral apabila struktur parlemennya terdiri atas dua lembaga. UUD 1945 yang ada sekarang justru menentukan

adanya DPR, DPD, dan MPR secara sendiri-sendiri. Karena itu, struktur parlemen yang terdiri atas tiga lembaga ini disebut sebagai sistem trikameral (*tricameral parliament*) sebagai satu-satunya di dunia dewasa ini.¹⁰⁸

Namun demikian, meskipun MPR itu adalah kamar ketiga, sifat pekerjaan MPR itu sendiri tidaklah bersifat tetap, melainkan bersifat *ad hoc*. Sebagai organ negara, lembaga MPR itu baru dapat dikatakan ada, apabila fungsinya sedang bekerja (*in action*).¹⁰⁹

DPD adalah lembaga perwakilan daerah. Sesuai dengan namanya, ia mewakili kepentingan daerah, yaitu daerah provinsi asal pemilihan anggotanya. Namun, pada hakikatnya, yang dimaksud dengan daerah itu bukanlah pemerintah daerah, melainkan rakyat pemilih dari daerah provinsi yang bersangkutan. Artinya, DPD dan DPR pada hakikatnya sama-sama merupakan lembaga perwakilan rakyat. Hanya bedanya, anggota DPR dipilih melalui peranan partai politik, sedangkan anggota DPD dipilih tanpa melibatkan peranan partai politik.

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur

108 Asshiddiqie, *Ibid*

109 Jimly Asshiddiqie, *Lembaga Perwakilan dan Permusyawaratan Rakyat Tingkat Pusat*, makalah, 2016

parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bikameral*) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *double-check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. Yang satu merupakan cerminan representasi politik di DPR (*political representation*), sedangkan yang lain mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*) di DPD.

Akan tetapi, ide bikameralisme atau struktur parlemen dua kamar itu mendapat tentangan yang keras dari kelompok konservatif di PAH perubahan UUD 1945 di MPR 1999-2002, sehingga yang disepakati adalah rumusan yang sekarang yang tidak dapat disebut menganut sistem bikameral sama sekali. Dalam ketentuan UUD 1945 saat ini, jelas terlihat bahwa DPD tidak memiliki kewenangan membentuk undang-undang. DPD juga tidak memiliki kewenangan penuh untuk melakukan fungsi pengawasan. Kedudukannya mirip dengan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) di masa lalu. Hanya bedanya, DPA memberikan pertimbangan kepada Presiden, sedangkan DPD kepada DPR. Karena itu, kedudukannya hanya bersifat penunjang atau *auxiliary* terhadap fungsi DPR, sehingga DPD

paling jauh hanya dapat disebut sebagai “*co-legislator*” daripada “*legislator*” yang sepenuhnya.¹¹⁰ Tidak semua ahli menyetujui penggunaan istilah *co-legislator* ini karena masih memberikan kesan seolah DPD adalah lembaga yang menjalankan fungsi legislasi. Sebenarnya, istilah *co-legislator* itu sendiri sudah menunjukkan kedudukannya yang lemah dalam bidang legislasi, karena sifatnya hanya menunjang. Namun, jika dikatakan bahwa DPD tidak memiliki fungsi yang bersifat legislatif sama sekali, juga tidak tepat, karena sesuai dengan latar belakang ide pembentukannya, DPD dimaksudkan untuk bekerja di bidang legislatif. Karena itu, tidak perlu ada keberatan atas pemakaian istilah ini sepanjang dimaksudkan hanya untuk pengertian fungsi yang “bersifat legislatif” secara terbatas.

Penguatan peran DPD membutuhkan serangkaian langkah yang strategis di masa akan datang. Konsolidasi internal dalam tubuh DPD menjadi prasyarat mutlak untuk menentukan arah dan strategi komunikasi politik dengan pihak-pihak eksternal DPD.

Penentuan peran DPD sebagai bagian dari reformasi parlemen, tentu tidak lepas dari proses legislasi yang ada

110 Asshiddiqie, *Op.cit*

di DPR. Karena itu komunikasi dan dialog yang mendalam dan kontinyu perlu dijalin secara intensif dengan DPR. Yang tak kalah penting dalam proses ini adalah komunikasi dengan partai-partai politik.

Langkah ini semua perlu dilakukan untuk memperkuat kewajiban konstitusional DPD, agar lebih tajam menyuarakan aspirasi masyarakat yang berbasis regional. Tujuan akhir yang dapat dicapai adalah bagaimana menjadikan DPD memiliki posisi yang semakin jelas dalam proses legislasi. Juga penting untuk menempatkan perjuangan posisi DPD dalam kerangka representasi kepentingan seluruh rakyat, yang secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. Tidak semata melalui saluran partai politik, melainkan juga melalui perwakilan daerah.



DAU LAT RAK YAT

TENTANG REFORMASI PARLEMEN DAN PELEMBAGAAN DEMOKRASI

FAHRI



HAMZAH

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal

Araújo, Victor, Thiago Silva and Marcelo Vieira, “Measuring Presidential Dominance over Cabinets in Presidential Systems: Constitutional Design and Power Sharing”, *Brazilian Political Science Review*, 10-2, 2016

Armitage, Faith, “From Elite Control to Democratic Competition: Procedural Reform and Cultural Change in UK House of Commons Speakership Elections”, *British Politics*, Vol. 7, 2, 135-162, 2012

Asshiddiqie, Jimly, *Lembaga Perwakilan dan Permusyawaratan Rakyat Tingkat Pusat*, makalah, 2016

Asshiddiqie, Jimly, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008

Aucoin, Peter and Lori Turnbull, The Democratic Deficit: Paul Martin and Parliamentary Reform, *Canadian Public Administration / Administration Publique Du Canada* Volume 46, No. 4 (Winter/ Hiver 2003), page 427-449

Auel, Katrin and Tapio Raunio, “Debating the State of the Union? Comparing Parliamentary Debates on EU Issues in Finland, France, Germany and the United Kingdom”, *The Journal of Legislative Studies*, 2014 Vol. 20, No. 1, pp. 13-28

al-Baghdadi, Ahmad, “Al-Sheikh Abdallah al-Salim: Insaan wa Rajul Dawla” (Sheikh Abdallah al-Salim: A Man and a Statesman), Kuwait: Dar Qurtas, 1994

Berti, Benedetta and Yoel Guzansky, “Gulf Monarchies in a Changing Middle East: Is Spring Far Behind”, *Foreign Policy Research Institute*, November 24, 2014

Brumberg, Daniel, “The Trap of Liberalized Autocracy,” *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 4 (October 2002), pp. 66-67

DAFTAR PUSTAKA

- Chungong, Martin, "The IPU'S Perspective on Parliamentary Reform", dalam Ali Sawi (editor), *Parliamentary Reform*, Cairo: Faculty of Economics & Political Science, Cairo University, 2003
- Cody, Howard, "Atlantic Canada in Parliament During the Mulroney Era", *The American Review of Canadian Studies*, Washington Vol. 24, Iss. 3, Fall 1994: 343-360.
- Crystal, Jill and Abdallah al-Shayegi, "The Pro-Democratic Agenda in Kuwait: Structures and Context", in Rex Brynen, Bahgat Korany and Paul Noble (eds), *Political Liberalization and Democratization in the Arab World: Comparative Experiences*, Boulder, CO: Lynne Rienner, 1998
- Crystal, Jill, *Oil and Politics in the Gulf: Rulers and Merchants in Kuwait and Qatar*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990

Docena, Herbert, *The Rise of Populist Authoritarianisms in Asia: Challenges for Peoples' Movements*, Bangkok: Focus on the Global South Chulalongkorn University, 2018

Erkoc, Taptuk Emre dan Ahmet Erdi Ozturk, *Examining the Role of Religion, the Economy, and Xenophobia as Challenges to Democracy in the 21st Century*, SSRN Electronic Journal, Januari 2019

Evans, Eric J., *The Shaping of Modern Britain: Identity, Industry and Empire 1780-1914*, AbeBooks, 2011

Fuchs, Dieter and Hans-Dieter Klingemann, "Globalization, Populism and Legitimacy in Contemporary Democracy" dalam Ursula van Beek (ed.), *Democracy under Threat, Challenges to Democracy in the 21st Century*, New York: Palgrave Macmillan, 2019

Garner, Christopher, "Reforming the House of Commons: Lessons From the Past and Abroad", *Canadian Parliamentary Review*, Ottawa Vol. 21, Iss. 4, Winter 1998/1999: 28-32.

DAFTAR PUSTAKA

- Ghabra, Shafeeq, "Al-Mu'assasat wa al-Tanmiya al-Siyasiyya al-'Arabiyya: Halat al-Kuwayt" (Arab Political Institutions and Development: The Case of Kuwait), *Al-Mustaqbal al-Arabi*, 229, 1998, pp. 30–45. Abdullah Khalifah Alshayeji, *Democratization in Kuwait: The National Assembly as a Strategy for Political Survival*, PhD dissertation, University of Texas at Austin, 1988
- Herb, Michael, "Princes and Parliaments in the Arab World", *The Middle East Journal*; Summer 2004; 58, 3
- Herb, Michael, *The Origins of Kuwait's National Assembly*, LSE Kuwait Programme Paper Series 39, London School of Economics and Political Science (LSE), March 2016
- Hong, Jae Woo, *What Can Institutions Do?: Comparative Analyses of The Effects of Political Institutions on Governance, Democratic Support and Ethnic Conflict*, Dissertation, Faculty of the Graduate School University of Missouri-Columbia, Juli 2004.

Indiyastutik, Sri, *Disensus: Demokrasi Sebagai Perselisihan Menurut Jacques Rancieère*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2019

Johnston, Neil, *The History of the Parliamentary Franchise*, Research Paper 13/14 1 March 2013

Jüttner, Egon, “Experience with Parliamentarianism in Germany”, dalam Ali Sawi (editor), *Parliamentary Reform*, Faculty of Economics & Political Science- Cairo University, 2003

Kelly, Richard, *Parliamentary Reform – A Brief Overview*, Parliament and Constitution Centre - Library House of Commons, SN/PC/05848, 31 January 2011

Latner, Michael, Alexander M. Dekhtyar, Foad Khosmood, Nicole Angelini, Andrew Voorhees, “Measuring Legislative Behavior: An Exploration of Digitaldemocracy.org”, *The California Journal of Politics and Policy*, California Polytechnic State University, 2017

DAFTAR PUSTAKA

- Laver, Michael and Kenneth A. Shepsle, *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004
- Levitsky, Steven and Daniel Ziblatt, *How Democracies Die*, New York: Crown Publishing, 2018
- Lovink, J.A.A., "Parliamentary Reform and Governmental Effectiveness in Canada", *Canadian Public Administration / Administration Publique Du Canada*, 16, Spring 1973, pp.52-54
- Mandelbaum, Andrew G., *Strengthening Parliamentary Accountability, Citizen Engagement and Access to Information: A Global Survey of Parliamentary Monitoring Organizations*, National Democratic Institute and World Bank Institute, September 2011
- Munyoro, Isaiah and Archie L. Dick, "Accessing Information through Zimbabwe's Parliamentary Constituency Information Centres (PCICs)", *Africa Journal Library Arch. & Inf. Science*, Vol. 25, No. 1 (April 2015) 29-43

Murkens, Jo Eric Khushal, “Unintended Democracy: Parliamentary Reform in the UK”, in K.L. Grotke and Markus J. Prutsch, *Constitutionalism, Legitimacy, and Power: Nineteenth-Century Experiences*, Oxford, UK, Oxford University Press, 2014 pp 351-370

Razi, Karim Sayed Abd el, “What to Reform? A Platform for Parliamentary Reform” dalam Ali Sawi (editor), *Parliamentary Reform*, Faculty of Economics & Political Science- Cairo University, 2003

Rowbotham, Cloë, *Is Parliamentary Reform Democratic Reform?*, The Institute On Governance, Ontario, 2005

Sánchez-Nielsen, Elena and Francisco Chávez-Gutiérrez, *Building a Benchmarking Model to Assess Political Accountability in Parliaments*, Parlamento de Canarias, Spain, 2011

DAFTAR PUSTAKA

- Sauls, Shanaysha M. Furlow, *The Concept of Instability and the Theory of Democracy in the Federalist*, Disertasi, Department of Political Science Duke University, 2008
- Sawi, Ali, “Parliamentary Reform.... Why?” dalam Ali Sawi (editor), *Parliamentary Reform*, Faculty of Economics & Political Science- Cairo University, 2003
- Seidle, F. Leslie and David C. Docherty, *Reforming Parliamentary Democracy*, Montreal & Kingston: McGill-Queen’s University Press, 2003
- Sudibyo, Agus, *Demokrasi dan Kedaruratan: Memahami Filsafat Politik Giorgio Agamben*, Tangerang: Marjin Kiri, 2019: hal. v
- Thomassen, Lasse, “Hegemony, Populism and Democracy: Laclau and Mouffe Today”, *Revista Española de Ciencia Política* (translated), Núm. 40. Marzo 2016, pp. 161-176

Warwick, Paul V., *Government Survival in Parliamentary Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007

Wright, Tony, "Prospects for Parliamentary Reform", *Parliamentary Affairs*, Vol. 57 No. 4, 2004, 867–876

Yom, Sean L., "Oil, Coalitions, and Regime Durability: The Origins and Persistence of Popular Rentierism in Kuwait", *Studies in Comparative International Development*, 46/2, pp. 217–41, May 2011

Zahlan, Rosemarie Said, *The Making of the Modern Gulf States: Kuwait, Bahrain, Qatar, the United Arab Emirates, and Oman*, Reading: Ithaca Press, 1998

Websites

Al-Quds Center for Political Studies: <http://www.alqudscenter.org/english/>.

International Institute for Democratic and Electoral Assistance: <http://www.idea.int/>.

DAFTAR PUSTAKA

Guidelines for Parliamentary Websites: <http://www.ictparliament.org/en/node/691>.

World e-Parliament Report 2008 at: <http://www.ictparliament.org/node/695>. *World e-Parliament Report 2010* at: <http://www.ictparliament.org/en/wepr2010>

“Bahrain King Approves Parliamentary Reforms”, *Arabianbusiness.com*, London, 29 July 2011



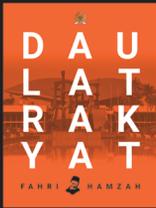
DAU LAT RAK YAT

TENTANG REFORMASI PARLEMEN DAN PELEMBAGAAN DEMOKRASI

FAHRI



HAMZAH



Lembaga perwakilan adalah manifestasi dari prinsip penghargaan individu, yang menjadi dasar demokrasi. Ketika tiap individu menjadi bermakna gagasan dan pandangannya, dibutuhkan kerangka institusional untuk mengelola demi sebuah kebaikan bersama.

Parlemen adalah institusi yang secara formal menjadi wadah agregasi kehendak dan kepentingan bersama. Di dalamnya berbagai ideologi beradu, demi menjalankan tugas konstitusi, yaitu mengawal eksekutif. Posisi dan peran parlemen di berbagai negara dalam lintasan sejarah terus berkembang. Sejalan dengan perkembangan pemikiran dan praktik demokrasi itu sendiri.

Menjaga parlemen adalah menjaga demokrasi itu sendiri. Mereformasi parlemen sehingga semakin jernih dalam mengartikulasikan pemilik suara dalam bilik demokrasi, adalah tugas sejarah. Parlemen harus memiliki kemampuan makin tajam dalam mengawal jalannya eksekutif. Tiap pilihan kata dalam undang-undang yang dihasilkan semakin akurat merepresentasikan kepentingan publik. Dan setiap rupiah yang disetujui untuk dibelanjakan mesti secara nyata berdampak bagi kesejahteraan rakyat. Pada titik itulah hakikat demokrasi mewujudkan.



Buku ini penting dijadikan bahan pencerahan untuk siapa saja yang ingin bekerja dengan kecerdasan sosial yang mumpuni. Fahri Hamzah, seorang aktivis dengan latar belakang ilmu ekonomi terjun ke dunia politik dengan menjadikan dunia pengabdian sebagai buku kehidupan yang dengan sungguh-sungguh ia baca, renungi dan ungkapkan dalam komunikasi verbal dan tulisan. Makanya jadilah ia seorang pejabat yang bekerja dengan kualitas kecerdasan dan sekaligus integritas kepribadian yang melampaui kelaziman. Ia mengabdikan dengan daya refleksi yang kuat tetapi juga didukung aksi-aksi yang mencengangkan banyak orang. Selamat, semoga terus berkarya.

(Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH. Guru Besar FHUI & Ketua Umum ICMI)



Selama lima tahun saya bersama Fahri Hamzah memimpin DPR dalam masa-masa turbulensi demokrasi. Fahri selalu mengingatkan agar kita melihat persoalan secara mendalam dan memberikan penanganan yang tepat. Buku ini adalah kesaksian terhadap perjalanan bangsa dalam berdemokrasi. Dan lebih dari sekedar kesaksian, buku ini menggambarkan pikiran-pikiran besar Fahri tentang demokrasi dan pelembagaannya. **(DR. Fadli Zon, SS, MSc. Wakil Ketua DPR RI)**



Fahri Hamzah bukanlah politisi namun sesungguhnya adalah pengawal konstitusi. Banyak pemikiran dan sikap beliau selama ini menggelorakan daulat rakyat dan menggelorakan tegaknya konstitusi. Salah satunya buku ini berbicara banyak hal guna pengawalan terhadap konstitusi itu sendiri agar rakyat menyadari akan kedaulatannya.

(DR. A. Irmanputra Sidin, SH., MH. Lawyer & Pakar Hukum Tata Negara)



Buku Daulat Rakyat Tentang Reformasi Parlemen dan Pelembagaan Demokrasi memiliki nilai yang demikian tinggi yang ditulis secara komprehensif dengan memadukan pelbagai teori kenegaraan dan praktik nyata tentang keparlemenan. Ada tiga inti reformasi keparlemenan yang dimuat dalam buku ini yaitu: Penguatan Sistem Kelembagaan Dewan, Penguatan Sistem Pendukung Dewan, Kemandirian DPR. Buku ini sangat bagus sebagai sumber pengetahuan mengenai keparlemenan khususnya bagi mereka yang ingin mengetahui peran parlemen sebagai lembaga demokrasi. Saya sangat menghargai diterbitkannya buku ini yang ditulis berdasarkan pengetahuan dan pengalaman dari seorang anggota DPR yang senantiasa memperjuangkan perubahan keparlemenan.

(K. Johnson Rajagukguk S.H. M.Hum. Kepala Badan Keahlian DPR RI periode 2015 - 2018)

