

# Kontrak Sosial dan Pemilihan Umum

Oleh:  
Arbi Sanit

## *Abstract*

*Social contract is a conception about new power relationship between elite and people which is formulated in order to fulfill a demand for political renewal which is need a continuity, not stagnation nor deterioration. We need to reconstruct any aspect of social contract theory in order to understand about social contract relevance with general election. The general election as a contract social guaranteed rights and obligation of the voters and the leaders. The contract mechanism between voters and political candidate is related by trust. The object of trust itself in general election is morality. The political contract consistency based on trust is a foundation for building a state as a moral entity, which is made by morally human being.*

Kinerja penguasa sistem dan pemerintahan negara Indonesia dalam lima tahun terakhir yang jauh dari harapan rakyat dan pemilih dalam pemilu pertama di era reformasi pada 1999, tampaknya melatari wacana politik tentang kontrak sosial menjelang Pemilu 2004. Diperbincangkan argumen penggunaannya untuk memperbaiki proses Pemilu dan terutama kinerja pemimpin yang terpilih dan berkuasa atas negara. Diperdebatkan kemungkinan formatnya yang sesuai dengan kebutuhan Indonesia dewasa ini. Dibahas pula strategi untuk menerapkannya dalam rangka pemilu.

Sejauh ini berbagai gagasan sudah dikemukakan. Akan tetapi belum diperoleh kemajuan yang berarti, baik secara konseptual maupun aplikatif. Karena itu, ada baiknya ditelusuri konsepsi tentang aspek-aspeknya sejauh berkaitan dengan Pemilu, dengan harapan berguna sebagai pemancing inspirasi.

Kontrak sosial sebagai perjanjian di antara masyarakat dengan kaum elite yang diwakili oleh penguasa, berakar kepada pemikiran politik dari abad ke-16 sampai ke-18 di Eropa Barat, terutama karya Thomas Hobbes, Jhon Locke, dan Jean Jacques Rousseau. Mereka adalah bagian dari golongan pemikir besar Eropa yang merespons peralihan era revolusi pertanian pertama di pertengahan abad ke-16 menuju

revolusi keagungan dan revolusi ilmu pengetahuan di akhir abad ke-18. Pemikiran mereka menapaki perjalanan panjang pergeseran kekuasaan dari raja dan kaum bangsawan kepada kaum feodal yang semakin mendominasi parlemen, sebagai imbalan bagi kontribusi pajak mereka yang semakin menentukan sumber keuangan kerajaan.

Kontrak sosial merupakan konsepsi tentang hubungan kekuasaan baru di antara penguasa dengan rakyat, yang dirumuskan untuk menjawab tuntutan pembaharuan politik yang memerlukan keberlanjutan, bukan kemandekan apalagi kemunduran. Itulah sebabnya maka para pemikir tersebut, mengetengahkan kontrak sosial guna menegaskan bahwa bukan raja, akan tetapi rakyat yang merupakan pemilik kedaulatan. Bahwa penguasa harus memperoleh kepercayaan rakyat supaya bisa memerintah secara sah. Bahwa untuk itu, baik penguasa maupun rakyat harus mempunyai tanggung jawab masing-masing, atas keterkaitan mereka satu sama lain di dalam negara.

Pemikiran atau teori kontrak sosial dimulai dengan asumsi mengenai kondisi alami manusia dan masyarakatnya yang dikenal dengan konsep *state of nature*. Di dalam kondisi alami kehidupan bersama, pada saatnya manusia akan terjebak oleh situasi konflik (perang). Konflik hadir karena

adanya kepentingan dan nilai sebagai unsur pembentuk tujuan yang tidak berkecocokan (tidak sesuai), sekalipun manusia berada dalam kondisi yang tidak berbeda. Hobbes misalnya mengasumsikan manusia dalam kondisi takut, sehingga pembelaan diri malah memicu perang. Locke berpikir sebaliknya, bahwa di dalam kondisi alami manusia bebas dan sama, tapi pemanfaatannya yang memerlukan dukungan kekuasaan malah menjadi akar konflik. Rousseau yang mengasumsikan manusia lemah di dalam situasi alami, menyebabkannya rentan terhadap sesamanya sehingga memberikan peluang bagi kehadiran konflik.

Kondisi perang adalah situasi kebencian dan penghancuran yang diekspresikan dengan kata dan tindakan, tulis Jhon Lock dalam *Two Treatises of Government*. Individu seperti halnya masyarakat menjadi sensitif akan kekuatannya untuk memperjuangkan keuntungan di bawah prinsip peningkatan, sehingga tercipta kondisi peperangan dalam kalangan individu, kata Montesquieu dalam *The Spirit of the Laws*. Malah Thomas Hobbes yang percaya bahwa: "Alam membuat manusia begitu sama secara fisik dan akal, ... dan perbedaan antarmanusia tidak begitu ditimbang ...", melihat adanya tiga dasar konflik dalam diri manusia yaitu persaingan, kemalasan, dan keagungan untuk mendapatkan keuntungan, keamanan, dan kehormatan (*Leviathan*).

Adalah untuk menghindari manusia dari menjadi objek dan sekaligus korban konflik atau perang, sehingga ketakutannya (Hobbes) hilang atau kelemahannya (Rousseau) tidak dieksploitasi ataupun kebebasannya (Locke) tidak tersirnakkan, maka diperlukan perjanjian sosial. Ada berbagai hal yang dianggap perlu untuk dijadikan fungsi dan substansi kontrak sosial. Hobbes melihatnya sebagai jaminan atas kedaulatan (*sovereignty*) manusia untuk memilih di antara kebebasan (*liberty*) yang disertai risiko anarki, dengan kepatuhan kepada pemerintah dengan konsekuensi mendapat keamanan (*security*).

Locke dari sisi berbeda memahami kontrak sosial sebagai kesepakatan untuk

membedakan antara hak berkuasa dalam bentuk memaksa yang mendominasi kehidupan dalam *state of nature*, dengan hak-hak lainnya seperti ekonomi, sosial, budaya, dan sebagainya. Lebih detil, perjanjian masyarakat merupakan kesepakatan bahwa hak untuk memaksa itu diserahkan kepada pihak yang memerintah yang sekaligus membatasi kekuasaannya dari kecenderungan totaliter. Isi kontrak itulah yang selanjutnya menentukan hukum positif dengan konstitusi negara sebagai bentuk utamanya.

Rousseau menggambarkan kesepakatan kekuatan berbeda dengan melihat isi pokok dari kontrak sosial yang terdiri dari kedaulatan (*sovereignty*) dan otoritas (*authority*) sebagai hasil kesepakatan yang tercipta. Otoritas yang berbasis kepada kebebasan, tidak tertutup kemungkinannya untuk terjerumus menjadi nepotisme misalnya, karena ambisi penguasa. Karena itu, *sovereignty* yang bisa menjamin kebebasan manusia sebagaimana adanya, hendaklah dikombinasikan dengan hukum yang seharusnya dijadikan alat mengatur. Bagi Rousseau, *sovereignty* bersifat absolut tapi tidak tak terbatas.

Variasi gambaran tentang fungsi dan substansi kontrak sosial antar pemikir tersebut, justru memperkaya pengertian tentangnya. *Pertama*, kesepakatan tentang kedaulatan untuk memilih di antara anarki dengan keamanan. *Kedua*, penyerahan hak berkuasa yang tidak disertai dengan hak lainnya supaya penguasa hanya berwenang secara terbatas. *Ketiga*, baik warga maupun penguasa sebagai peserta kontrak, dibebani dengan tanggung jawab. *Keempat*, perjanjian tentang hak merupakan landasan bagi penetapan konstitusi sebagai hukum positif. Dan *kelima*, kontrak menyepakati pembedaan kedaulatan yang dimiliki rakyat dengan otoritas yang terbentuk oleh pemberian kepercayaan rakyat.

Jadi, keseluruhan substansi dan fungsi kontrak sosial dimaksudkan untuk menghasilkan bentuk kehidupan bersama yang teratur dan sekaligus bermanfaat bagi semua pihak. Dalam kaitan itu, secara bersama para pemikir kontrak sosial mengemukakan

tiga tingkat struktur kehidupan bersama yaitu manusia, masyarakat, dan negara. Manusia yang diidamkan adalah manusia moral dalam artian individu yang berdaulat serta tahu batasannya, sehingga mematuhi hukum demi keamanannya sendiri. Karena itu manusia harus mempunyai kebebasan memilih sebagai haknya. Masyarakat dibedakan atas masyarakat sipil dengan masyarakat politik, untuk menjamin demokrasi karena persaingan di antaranya menghindarkan dominasi dan penindasan. Negara sebagai produk akhir perjanjian masyarakat yang merupakan entitas kekuasaan (kedaulatan) kolektif harus tunduk pula kepada konstitusi sebagai hukum positif. Negara menjamin demokrasi lewat pembagian kekuasaannya atas legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dengan begitu warganegara bisa bebas atas sesamanya, dan sekaligus tergantung kepada republik (negara) kata Rousseau.

Perkembangan teori (pemikiran politik) kontrak sosial mengalami pasang surut justru karena pemekaran pemikiran baru yang berakar kepadanya. Di akhir abad ke-18, pada saat perkembangan ilmu pengetahuan di Eropa Barat meningkat tajam, dan raja serta bangsawan semakin kehilangan dominasi, pemikiran tentang individualisme tumbuh pesat bertolak dari penajaman perhatian kepada kebebasan rakyat yang digagaskan dalam kontrak sosial. Dipelopori oleh Jeremy Bentham yang hidup dari pertengahan abad ke-18 sampai awal abad ke-19, di puncak perkembangannya pemikiran utilitarianisme yang mengkonsepsionalkan individualisme, menampilkan sejumlah prinsip. **Pertama**, manusia bertindak untuk memaksimalkan kepentingan dalam arti kebahagiaannya sendiri. **Kedua**, nilai moral hendaklah memuat prinsip bahwa manfaat kegiatan atau institusi publik hendaklah membahagiakan sebanyak mungkin orang. Dan **ketiga**, prinsip kebahagiaan orang banyak itu hendaklah menentukan kekuasaan negara seperti legislatif.

Perkembangan teori negara kontrak sosial keutilitarianisme merupakan dasar bagi pemikiran liberalisme klasik. Dengan tetap mempertahankan kebebasan individu,

lebih jauh pemikiran liberalisme klasik menawarkan peran negara yang amat terbatas, sehingga dikenal sebagai “negara penjaga malam”. Teori negara kontrak sosial semakin hilang dari peredaran, tatkala filsafat utilitaria yang mengilhami berbagai teori negara liberal, mendapat saingan dari filsafat Marxis yang juga melandasi berbagai teori negara (sosialis).

Tetapi pada pertengahan abad ke-20, di saat dunia berhadapan dengan ketidakadilan yang serius, mulai dari keterbelakangan ekonomi dan sosial negara-negara bekas jajahan, kesenjangan utara-selatan dan timur-barat, sampai kepada ketergantungan politik dan ekonomi Dunia Ketiga, maka teori kontrak sosial mendapat perhatian kembali. Dalam tulisannya tentang *Keadilan Sebagai Kejujuran* di tahun 1958, John Rawls menulis tentang ketidaktepatan kaum utilitarian membedakan dan memisahkan konsep keadilan (*justice*) dengan kejujuran (*fairness*). Baginya pemikiran kontrak sosial menginspirasi pengembangan argumen bahwa gagasan fundamental dari konsep keadilan justru kejujuran (Crespigny dan Wertheimer, eds., 1970).

Di dalam bukunya *A Theory of Justice* (1971) Rawls menapaki tradisi para penggagas teori kontrak sosial tentang pencapaian kesamaan (*equality*) melalui perubahan masyarakat dari kondisi alami menjadi negara secara sekuler. Maka bagi mereka, keadilan dihasilkan melalui kontrak di antara rakyat dengan penguasa untuk merubah *state of nature*.

Dalam mengembangkan teori keadilan, Rawls bertitik tolak kepada konsep keadilan, bukan kepada perubahan masyarakat. Baginya, memaksimalkan keadilan berarti memaksimalkan alokasi penunaian tugas dengan mengurangi imbalan. Keadilan terwujud bila semua barang utama masyarakat seperti kebebasan dan kesempatan, penghasilan dan kemakmuran, dan harga diri yang dalam, harus terdistribusi secara merata, setidaknya peningkatan distribusinya. Baginya harus terus diupayakan kontrak sosial baru tentang upah kerja, investasi yang tepat, kegiatan kreatif, dan

inovasi yang tidak hanya merupakan jaminan bagi yang tidak beruntung, melainkan harus merupakan hak khusus dan manfaat dari kekuasaan para distributor, pengatur, praktisi hukum dan siapapun pejabat keadilan sosial.

Rekonstruksi berbagai unsur atau aspek teori kontrak sosial sebagaimana dikemukakan oleh penggagasnya tersebut, dengan menggunakan pemilihan umum (pemilu) sebagai pusat telaah, maka akan diperoleh pemahaman tentang relevansi teori kontrak sosial dengan pemilu di Indonesia. Metodenya ialah dengan jalan membuat berbagai analogi kondisional di antara kondisi alami, kontrak sosial dan hadirnya negara, dengan keadaan pra, proses, dan pasca-pemilu.

Politik pra-pemilu berperan sebagai kondisi yang menentukan perjalanan dan hasilnya. Pemilu bertolak dari asumsi hampa kekuasaan negara karena para pejabatnya akan mengakhiri masa berkuasa. Karena itu, harus diselenggarakan pemilu untuk memperbaharui mandat penguasa lama, atau menentukan penguasa baru, supaya tidak terjadi kekosongan kekuasaan negara, sebagaimana diasumsikan di dalam alasan untuk membentuk kontrak sosial. Maka dipersiapkanlah UU Pemilu beserta peraturan lainnya, untuk memastikan hak dan kewajiban semua pihak yang terkait, di samping untuk memastikan prosedur yang harus ditempuh oleh peserta dan pelaksananya. Begitu pula dengan cara kontrol dan hukuman pelanggaran atas peraturan tersebut.

Pemilu sebagai kontrak sosial, tentulah menjamin hak dan kewajiban pemilih di satu pihak dan hak serta kewajiban para pemimpin di pihak lainnya. Hak pemilih ialah berdaulat menentukan pilihan yang dioperasikan melalui kebebasan menentukan pilihannya atau tidak memilih siapa pun dan merahasiakannya atau bukan. Imbangan terhadap hak itu adalah kewajiban, berupa menjatuhkan pilihan kepada calon yang tepat secara benar, berdasar pertimbangan bahwa hasilnya akan mendatangkan faedah bagi diri, golongan, masyarakat dan negara secara berimbang dalam artian berbagai keuntungan.

Dalam rangka menjamin penggunaan hak dan kewajiban, pemilih berhak pula mendapat perlindungan keamanan dirinya dan keluarganya, bersama jaminan untuk bersikap atau bertindak dalam rangka hak dan kewajiban dimaksud. Dan usai pemilu pemilih berhak menuntut dan menilai penguasa tentang janji pemilunya.

Sebaliknya, para kandidat dalam pemilu berhak mendapatkan suara pemilih sebanyak mungkin, sebagai syarat untuk memperoleh posisi kekuasaan negara yang diinginkan dan diincarnya. Operasionalisasi hak itu memungkinkannya membujuk pemilih dengan cara yang sah dan benar, sesuai dengan prinsip persuasi demokratis. Konsekuensinya ialah, adanya kewajiban untuk mempertanggungjawabkan segala upayanya dalam mendapatkan suara pemilih. Lebih dari itu, kandidat pemilu yang berhasil menjadi penguasa, berkewajiban melakukan upaya secara sah untuk menunaikan janjinya ketika pemilu.

Mekanisme hubungan kontraktual di antara pemilih dengan calon atau kandidat ialah kepercayaan (*trust*). Artinya, di dalam proses pemilu para pemilih mempercayakan kedaulatannya untuk memerintah (berkuasa) kepada calon dengan keyakinan bahwa kedaulatan itu tidak disalahgunakan, melainkan dipergunakan untuk melakukan tugas kenegaraan berupa penanggulangan masalah dan pengembangan kehidupan individu, masyarakat, dan negara. Di dalam kecenderungan operasinya, kepercayaan politik mengarah kepada bentuk perwalian (*trustee*), utusan (*delegate*) ataupun campuran wali dengan delegasi (*politico*). Tapi tidak dibenarkan adanya pilihan aspek kehidupan dalam proses pemberian kepercayaan itu, kecuali moral. Dengan begitu, objek dalam pemberian kepercayaan di dalam pemilu adalah moral. Akibatnya proses tersebut tidak dibenarkan bila untuk mendapatkan kepercayaan politik, calon mengimingi atau mengimbalinya dengan materi. Sebab proses transaksi politik yang dilandasi moral, menjadi tidak sah apabila diubah menjadi proses ekonomi yang dilandasi dengan prinsip untung rugi. Lebih

jauh, kontraktual politik dengan menggunakan kepercayaan, merupakan landasan bagi pembentukan negara sebagai entitas moral yang dibentuk oleh manusia moral.

*Trust* didefinisikan oleh Fukuyama sebagai harapan terhadap keteraturan, kejujuran, dan kerja sama yang hadir di dalam masyarakat, dan bertolak dari norma-norma yang dihidrarkannya dalam kehidupan sehari-hari. Norma yang berakar kepada nilai luhur dikembangkan menjadi kode dan aturan bersikap serta berperilaku sebagai orang terhormat karena jujur dan adil.

Untuk merealisasikan *trust* di dalam pemilu sebagai kontrak sosial, masyarakat yang berpengalaman dengan demokrasi lazimnya menggunakan kesepakatan terhormat (*gentlemen agreement*) yang terdiri dari pemberian suara kepada calon sebagai tanda persetujuan pemilih atau figur dan program calon. Tapi perjanjian terhormat yang berlaku di antara dua pemilu itu, juga menyepakati kewajiban calon terpilih untuk menunaikan janjinya dengan upaya yang keras dan atau hasil kerjanya mengatasi masalah dan memperbaharui kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang relevansinya berkenaan dengan pemilih.

Bagi masyarakat yang belum berpengalaman dengan kehidupan demokrasi, tampaknya memerlukan bentuk kreatif untuk mewujudkan kesepakatan atas *trust* politik. Alasannya adalah belum melembaganya "persetujuan terhormat" di antara calon atau kandidat dengan pemilih. Calon terpilih yang berupaya menepati janji, berkecenderungan besar gagal karena berbagai sebab. Ada yang popularitasnya jauh melebihi kemampuan politisi, negarawan,

dan manajerial politik yang dimiliki. Ada pula karena sistem politik dan pemerintahan tidak mendukung upayanya. Dan kebanyakan karena gabungan kedua alasan tersebut. Selain dari alasan-alasan tersebut, tidak dapat dipungkiri adanya kandidat terpilih yang tidak memahami seluk-beluk demokrasi, termasuk kewajibannya menepati janji pemilu.

Dalam rangka itulah muncul wacana tentang perlunya kontrak sosial di antara pemilih dengan calon yang diajukan dalam pemilu. Dari telaah di atas bisa direka alternatif formatnya yang bisa berbentuk deklarasi calon secara tertulis atau lisan, perjanjian pemilih dengan calon secara tertulis, atau sumpah yang dikemukakan calon seperti sumpah palapanya Gajah Mada. Dalam pada itu lingkup dan jenis substansinya dapat mengacu kepada berbagai teori yang dikemukakan oleh para pemikir Kontrak Sosial mulai dari Hobbes sampai Rousseau.

### Daftar Pustaka

- Hobbes, Thomas. *Leviathan*. Oxford, Oxford University Press, 1974.
- Lock, John. *Two Treaties of Government*. Cambridge, Cambridge University Press, 1970.
- Montesquieu, *The Spirit of the Laws*.
- Rawls, J. *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass. University Press, 1971.
- Rousseau, J.J. *Social Contract*. 1762.