

Pemilu dan Demokrasi Telaah terhadap Prasyarat Normatif Pemilu

Sri Hastuti P

Abstract

Prerequisite of normative democratic election is crucial. It is needed to measure the content of democracy itself, but if the prerequisite is not accompanied by the strong commitment from the institution and the voters for strengthen the other democratic principles, the general election is not perfect. In the other hand, the election handled would be defective.

Pendahuluan

Salah satu prasyarat negara demokrasi adalah adanya Pemilihan Umum yang dilakukan secara reguler guna membentuk pemerintahan yang demokratis, bukan hanya demokratis dalam pembentukannya tetapi juga demokratis dalam menjalankan tugas-tugasnya.¹ Oleh karenanya, Pemilihan umum menjadi satu hal rutin bagi sebuah negara yang mengklaim sebagai sebuah negara demokrasi, walaupun kadang-kadang praktek

politik di negara yang bersangkutan jauh dari kaidah-kaidah demokratis dan Pemilu tetap dijalankan untuk memenuhi tuntutan normatif yaitu sebagai sebuah prasyarat demokrasi. Pada akhirnya tidak dapat dipungkiri bahwa dalam prakteknya, Pemilu menjadi ajang kompetisi untuk meraih jabatan-jabatan publik, apakah menjadi anggota legislaif, syukur bisa melangkah ke jabatan elit di eksekutif, apakah dengan menjadi Kepala

¹ Pemerintahan demokratis, tidak saja pemerintahan yang secara prosedural dibentuk melalui mekanisme demokrasi seperti Pemilu, tetapi pemerintahan demokratis sebagaimana dikatakan oleh Robert Dahl dalam Mohtar Mas'ood, adalah pemerintahan yang responsif terhadap preverensi-preverensi (kepentingan-kepentingan) rakyat, atau sebagaimana yang dikemukakan Diamond, Linz dan Lipset, sistem pemerintahan yang memenuhi tiga syarat: Kompetisi, Partisipasi politik dan Kebebasan sipil dan politik. Baca dalam Mohtar Mas'ood, *Negara, Kapital dan Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1994), hlm. 9-10. Dalam perpektif William N Nelson, pemerintahan yang dalam membuat keputusan-keputusan dapat diterima secara moral atau berdasarkan prinsip-prinsip moral dan prinsip-prinsip moral tersebut oleh Nelson dikatakan: *determine the proper distribution of rights and duties, benefits and burdens, among persons*. Lihat William N Nelson, *On Justifying Democracy* (London: Routledge & Kegan Paul Ltd, 1980), hlm 14-15.

Daerah, Menteri, bahkan Presiden.²

Umumnya Pemilihan Umum dimaknai sebagai realisasi kedaulatan rakyat dan juga dimaknai sebagai sarana untuk memberikan dan memperkuat legitimasi rakyat.³ Realisasi dari makna keduanya sangat kental dengan tarik menarik kepentingan politik bahkan fenomena Pemilu menjadi keunikan tersendiri sebab Pemilu bukan saja menjadi kewajiban penguasa untuk menyelenggarakannya, namun, masyarakat dengan semangat *euforia* politiknya, merasa terpenggil juga, setidaknya memberi perhatian pada pemilu, bahkan memanfaatkannya sebagai momen yang tepat untuk tidak sekedar menggunakan hak pilihnya, tetapi juga menangkap peluang bisnis yang berkaitan dengan atribut-atribut partai politik peserta pemilu. *Dus*, Pemilu ternyata bukan sekedar fenomena politik, tetapi juga fenomena sosiologis yang memberi arti besar bagi masyarakat. Sebagai fenomena politik, Pemilu dapat mencerminkan representasi kesadaran politik (*political conciousness*) masyarakat melalui kompetisi, partisipasi dan penggunaan hak politiknya, dan sebagai fenomena sosial Pemilu mencerminkan pola perilaku masyarakat dalam merespon adanya

Pemilu. Lalu, bagaimanakah seharusnya pemilu berlangsung sebagai cermin masyarakat yang demokratis? bagaimana nilai-nilai etis yang perlu diakomodasi dalam penyelenggaraan pemilu dan bagaimana persyaratan normatif mengenai pemilu dielaborasi dalam realisasi pemilu di Indonesia?

Sistem Politik Demokratis, Perspektif *Conception Thought*

Tidak semua negara yang telah menjalankan Pemilu bisa disebut sebuah negara demokratis. Negara demokratis, secara normatif terikat dengan indikator sistem politik demokratis yang oleh Robert A Dahl meliputi hal-hal sebagai berikut:⁴

1. *Control over governmental decision about policy is constitutionally vested in elected officials*
2. *Elected official are chosen and peacefully removed in relatively frequent, fair. Free election in which coercion is quite limited*
3. *Practically all adults have the rights to vote in these elections*
4. *Most adults have the rights to run for public offices for which candidate run in these election*

² Dalam wacana demokrasi, hal seperti itu oleh Huntington dikatakan sebagai Demokrasi prosedural. Baca dalam Samuel W Huntington, *The Third Wave: Democratization in The Last Twentieth Century*, Diterjemahkan oleh Asril Marjohan, *Demokrasi Gelombang Ketiga* (Jakarta: Grafiti, 1995).

³ Pemilu sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat merupakan sarana artikulasi kepentingan warga negara untuk menentukan wakil-wakilnya. Sedangkan sebagai sarana untuk memberikan dan memperkuat legitimasi politik dimaksudkan agar keberadaan, kebijaksanaan dan program-program yang dibuatnya dapat diwujudkan dengan lebih mudah dan mempunyai sanksi yang kuat. Baca: Muhammad As Hukum, *Pemilihan Umum dan Legitimasi Politik*, dalam Syamsudin Haris (ed), *Menggugat Pemilu Orde Baru* (Jakarta: Yayasan Buku Obor, 1998), hlm. 49-50

⁴ Indikator-indikator tersebut dikemukakan oleh Robert A Dahl, sebagaimana dikutip oleh Affan Gafar, *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*, cet ke II (Jogjakarta: Pustaka Pelajar, 2000), hlm. 7

5. *citizen have an effectively enforced rights to freedom of expression, particularly political expression, including criticism of the officials, the conduct of the government, the prevailing political, economic, and social sistem, and dominant ideology*
6. *They also have aces to alternative sources of information that are not monopolized by government or any other single group*
7. *Finally they have and effectively enforced right to form and join autonomous associations, including political parties and interest group that attempt to influence the government by competing in elections and by other peaceful means*

Secara umum, Robert A Dahl menggarisbawahi bahwa dalam sistem politik yang demokratis, kontrol terhadap pemerintah dalam membuat keputusan tidak bisa diabaikan, pemerintah harus dipilih secara teratur melalui pemilihan yang adil, terbuka dan ada pembatasan terhadap tindakan yang bersifat pemaksaan, terdapat hak memilih dan hak dipilih bagi warga negara yang telah memenuhi syarat (dewasa), termasuk pula hak warga negara untuk mengekspresikan kebebasan politiknya, termasuk mengkritik aparat kekuasaan negara, ada akses untuk memanfaatkan sumber-sumber informasi alternatif yang tidak dimonopoli oleh pemerintah atau kelompok tertentu, lalu pada akhirnya, semua warga negara mempunyai hak yang sama untuk membentuk dan bergabung ke dalam kelompok-kelompok yang otonom, termasuk bergabung dalam partai-partai politik dan kelompok-kelompok kepentingan yang bertujuan mempengaruhi

pemerintah.

Affan Gafar menyebut sebuah *political order* dapat dikatakan demokratis apabila memenuhi sejumlah prasyarat. *Pertama* adanya akuntabilitas dimana pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya. *Kedua*, adanya rotasi kekuasaan, dimana peluang pergantian kekuasaan harus selalu ada. *Ketiga*, rekrutmen politik yang terbuka, artinya setiap orang yang memenuhi syarat untuk mengisi suatu jabatan politik yang dipilih oleh rakyat, mempunyai peluang yang sama dalam melakukan kompetisi untuk mengisi jabatan tersebut. *Keempat*, adanya pemilihan umum dimana setiap warga negara yang dewasa mempunyai hak untuk memilih dan dipilih secara bebas sesuai dengan hati nuraninya. *Kelima*, menikmati hak-hak dasar, dalam arti bahwa setiap warga masyarakat dapat menikmati hak-hak dasar mereka secara bebas terutama hak menyatakan pendapat, hak berkumpul dan berserikat dan hak untuk menikmati pers yang bebas.⁵

Pertanggungjawaban pejabat publik menjadi sangat signifikan untuk mengontrol apakah pejabat tersebut tidak melakukan *abuse of power* selama dia menjabat. Dalam demokrasi, pergantian kekuasaan sebuah rezim mutlak diperlukan agar terhindar dari bertahannya rezim yang terlalu lama berkuasa. Seringkali dalam praktek, pergantian suatu rezim dimaknai sekedar prosedural, sedangkan penguasa yang dipilih tetap sama. Rotasi kekuasaan yang demikian sebenarnya bukan rotasi kekuasaan dalam arti sebenarnya,

⁵ *Ibid.* hlm. 7-9

karena yang terjadi hanya pergantian masa saja. Dalam konteks demokratisasi, rotasi kekuasaan harus dimaknai selain sebagai pergantian masa jabatannya juga para pejabatnya, termasuk perubahan sistem jika sistem yang berlaku sebelumnya belum demokratis. Kemudian pemilihan umum hendaknya tidak sekedar menggelar perhelatan yang bersifat masal untuk membentuk pemerintahan yang demokratis. Namun pemilihan umum harus digelar secara partisipatif yakni melibatkan seluas mungkin warga negara tanpa ada diskriminasi, ada kompetisi yang sehat, dan dilaksanakan secara *fair* dan jujur. Terakhir, dalam sistem politik demokratis, hak-hak dasar warga negara dijamin perlindungannya. Dalam arti jika ada pelanggaran terhadapnya, warga negara mempunyai instrumen untuk menuntut pelaku pelanggaran terhadap hak tersebut. Seringkali jaminan perlindungan hak-hak dasar itu ada dalam konstitusi maupun peraturan perundang-undangan lainnya tetapi masyarakat tidak mengetahui bagaimana menggunakan prosedur jika ada pelanggaran hak.

Selanjutnya Michael Saward mengemukakan bahwa demokratisasi sebuah sistem memerlukan beberapa kondisi minimal seperti jaminan *basic freedom* (*freedom of speech and expression, freedom of movement, freedom of association, rights to equal treatment under the law*); *citizenship and participation; administratif code; publicity and so-*

cial rights.⁶ Selain itu ada sejumlah nilai atau prinsip-prinsip politik untuk menjalankan bersama-sama prinsip demokrasi yakni *Political stability; Justice; Nationalism; The environmental Imperative; and Efficiency*.⁷ Namun demikian, stabilitas politik (*political stability*) biasanya baru dapat dicapai ketika sejumlah prasyarat sudah terpenuhi. Sementara itu, Nilai keadilan akan sangat sulit dicapai jika tidak ada komitmen penguasa dan rakyat untuk sama-sama meralisasikan secara konsisten. Nasionalisme juga sangat tergantung pada bagaimana konsolidasi negara (dalam hal ini penguasa) dan rakyatnya menciptakan semangat membangun negara yang berkeadilan. Sumberdaya didistribusikan secara proporsional, partisipasi masyarakat dihargai, kritik dijadikan masukan untuk membuat keputusan dan setiap ada konflik dihadapi dengan mengutamakan pendekatan persuasif terlebih dahulu. Hal-hal tersebut memungkinkan dibangunnya nasionalisme yang kuat.

Henry W Ehrmann, merujuk praktek demokrasi di beberapa negara menambahkan dua prinsip. Pertama, *the balancing function of the separation power between government, parliament, and judiciary*. Kedua, *free choice of alternative is much important for a substantial participation of the people*.⁸ Sistem politik demokrasi di negara manapun tidak bisa mengabaikan dua prinsip mendasar tersebut. Pembatasan kekuasaan diperlukan guna menghindari monopoli

⁶ Michael Saward, "Democratic Theory and Indices Of Democratization" dalam David Beetham (ed) *Defining and Measuring Democracy* (London: Sage Publication Ltd, 1994), hlm. 16-17

⁷ *Ibid.*, hlm. 20

⁸ Henry W Ehrmann (ed), *Democracy in Changing Society* (USA: Frederick A Preager Publishers, 1964), hlm. 10-11

kekuasaan pada satu tangan dan adanya alternatif-alternatif pilihan masyarakat agar masyarakat punya banyak kesempatan untuk mengapresiasi kepentingan-kepentingan politiknya.

Dalam sistem politik demokratis, posisi masyarakat menjadi sangat vital. Oleh karena itu, pelaksanaan sistem politik demokratis harus memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk:

1. merumuskan kepentingannya sendiri;
2. memberi tahukan kepentingannya kepada sesama warga negara dan pemerintah melalui tindakan individual dan kolektif, dan;
3. mengusahakan agar kepentingannya itu dipertimbangkan secara setara dalam proses pembuatan keputusan pemerintah, tidak didiskriminasi berdasarkan asal usulnya.

Sebuah sistem politik yang demokratis akhirnya menjadi pilihan walaupun memerlukan sejumlah prasyarat dan prasyarat tersebut tidak mudah untuk dipenuhi karena sejumlah faktor seperti tingkat pendidikan warga masyarakat, termasuk pendidikan politik masyarakat yang akan berpengaruh terhadap tumbuhnya budaya politik yang demokratis, komitmen penyelenggara kekuasaan untuk menciptakan sistem politik yang demokratis, sampai pada faktor adanya peraturan hukum yang dapat menjadi instrumen bagi pelaksanaan sistem politik demokratis.

Kerangka Normatif Pemilu Demokratis

Hampir semua sarjana politik sepakat bahwa pemilu merupakan satu kriteria untuk mengukur kadar politik sebuah sistem politik.⁹ Selain itu, Pemilu merupakan hak rakyat untuk membentuk pemerintahan yang demokratis.¹⁰ Hubungan demokrasi dan Pemilu dapat dirangkaikan dalam sebuah kalimat; "Tidak ada demokrasi tanpa Pemilu". Tampaknya pemilu menjadi prasyarat mutlak untuk menciptakan demokrasi. Pemilu menjadi sebuah jalan bagi terwujudnya demokrasi. Tetapi mewujudkan pemilu yang demokratis bukanlah pekerjaan mudah sebab praktek pemilu pada akhirnya hanya digunakan sebagai sebuah perhelatan prosedural untuk pergantian kekuasaan atau untuk membentuk lembaga-lembaga politik. Oleh karena itu, pemilu pada akhirnya memerlukan standard agar prakteknya tidak sekedar dijadikan prosedur formal pergantian kekuasaan atau pembentukan lembaga politik, tetapi pemilu menjadi ajang yang partisipatif, kompetitif, terbuka, jujur dan Adil.

Praktek pemilu dibedakan menjadi dua tipe. *Pertama* pemilu sebagai formalitas politik; dan *kedua* pemilu sebagai alat demokrasi. Sebagai formalitas politik, pemilu hanya alat legalisasi pemerintahan nondemokratis dan Pemilu dijalankan dengan cara yang tidak demokratis karena ada rekayasa untuk memenangkan partai tertentu yang

⁹ Seperti diungkapkan oleh Eep Saifulla Fatah dalam *Evaluasi Pemilu Orde Baru, Mengapa 1996-1997 terjadi pelbagai kerusuhan?* (Jakarta-Bandung: Laboratorium Fisip UI bekerjasama dengan Mizan, 1997), hlm. 14. Dengan merujuk pendapat Dahl (1985), Carter dan Herz (1982) Mayo (1982) dll, lebih lanjut dikatakan bahwa kadar demokrasi sebuah pemerintahan dapat diukur antara lain dari ada tidaknya pemilu yang mengabsahkan pemerintahan.

¹⁰ IDEA, *Penilaian demoratisasi di Indonesia* (Swedia: International IDEA, Stocholm, 2000), hlm. 58.

merupakan partai penguasa. Kemudian pemilu sebagai alat demokrasi dijalankan di atas prinsip jujur, bersih, bebas kompetitif dan adil.¹¹ Dalam kategori terakhir, jika pemerintah yang berkuasa dijatuhkan melalui prosedur pemilu yang demokratis, maka hal itu diterima sebagai sebuah konsekuensi demokrasi

Kaitan demokrasi dengan pemilu sangat erat. Namun pengkaitan pemilu dengan demokrasi hanya mungkin dilakukan jika pemilu dilakukan dengan mencerminkan kebebasan politik rakyat dan menghasilkan sirkulasi kekuasaan.¹² Ada sejumlah persyaratan untuk mewujudkan pemilu yang demokratis, antara lain yaitu:¹³

1. Ada pengakuan terhadap hak pilih universal. Semua warga negara, tanpa pengecualian yang bersifat ideologis dan politis, diberi hak untuk memilih dan dipilih dalam pemilu.
2. Ada keleluasaan untuk membentuk "tempat penampungan" bagi pluralitas aspirasi masyarakat pemilih. Masyarakat memiliki alternatif pilihan saluran aspirasi politik yang luasa. Pembatasan jumlah kontestan Pemilu yang hanya mempertimbangkan alasan yuridis formal dengan menafikkan perkembangan riil aspirasi masyarakat adalah sebuah penyelewengan dari prinsip ini.

3. Tersedia mekanisme rekrutmen politik bagi calon-calon wakil rakyat yang demokratis.
4. Ada kebebasan bagi pemilih untuk mendiskusikan dan menentukan pilihan.
5. Ada komite atau panitia pemilihan yang independen.
6. ada keleluasaan bagi setiap kontestan untuk berkompetisi secara sehat.
7. penghitungan suara yang jujur.
8. Netralitas birokrasi.

Persyaratan-persyaratan tersebut sebenarnya cenderung formalistis, sehingga tidak heran jika dalam praktek, persyaratan tersebut hanya sekedar dipenuhi secara normatif.

Pemilu sebagai sebuah agenda politik, melibatkan rakyat, partai politik dan negara. Ketiganya tidak dapat dipisahkan dari tanggungjawab mewujudkan Pemilu yang bebas dan adil. Secara Internasional, kriteria pemilu yang bebas dan adil telah dideklarasikan oleh Dewan Antar Parlemen sedunia dalam sidangnya yang ke-154 di Paris tahun 1994. Ada beberapa persyaratan yang terdapat dalam deklarasi tersebut, sebagaimana diuraikan dibawah ini.¹⁴

Pertama, persyaratan mengenai Hak bersuara dan memilih yang meliputi hak setiap orang dewasa untuk:

1. memberikan suara dalam Pemilu tanpa

¹¹ *Ibid.*

¹² Sebagaimana dikemukakan oleh Huntington, yang dikutip oleh Eep Saifullah Fatah, *ibid*, hal 15

¹³ pendapat Roy. C Macridis dalam *Contemporary Political Ideologies: Movements and Regimes*, sebagaimana dikutip oleh Eep, *ibid*, hlm. 15-17

¹⁴ Prasyarat-prasyarat tersebut dikutip dari buku *Free and Fair Election: International law and Practices*, yang ditulis oleh Guy S. Goodwin-Gill, Inter Parliamentary Union, Geneva, 1994, sebagaimana telah diterjemahkan oleh Nurhasan: *Pemilu Jurdil: Pengalaman dan Standart Internasional* (Jakarta: diterbitkan oleh PIRAC dan The asia Foundation, 1999), hlm. xxii-xxvii

diskriminasi;

2. memiliki akses prosedur yang efektif, tidak berpihak dan tidak diskriminatif dalam pendaftaran pemilih;
3. tidak boleh dicegah haknya untuk memberikan suara atau didiskualifikasi untuk mendaftar sebagai pemilih, kecuali sesuai dengan kriteria objektif yang ditetapkan UU, dan sesuai dengan kewajiban Negara berdasarkan UU Internasional;
4. naik banding ke pihak yang berwenang jika ditolak haknya untuk memilih atau untuk mendaftar sebagai pemilih mempunyai hak dan akses yang sama pada tempat pemungutan suara untuk mewujudkan hak pilihnya;
5. menentukan bahwa haknya sama dengan orang lain dan mempunyai nilai yang sama dengan suara pemilih yang lain;
6. memberikan suara secara rahasia adalah mutlak dan tidak boleh dihalangi dengan cara apapun.

Kedua, prasyarat tentang pencalonan, Hak dan Tanggungjawab Partai dalam kampanye yang meliputi:

1. Untuk mempunyai akses ke media terutama media massa, agar dapat mengemukakan pendapat politiknya.
2. Hak para calon atas keamanan jiwa dan harta bendanya harus diakui dan dilindungi.
3. Hak setiap calon dan partai politik untuk mendapat perlindungan hukum dan penanganan atas pelanggaran. Ada hak bagi setiap orang untuk berperan serta dalam pemerintahan dan negaranya dan memiliki kesempatan yang sama untuk menjadi calon dalam Pemilu sesuai

ketentuan konstitusi dan UU Nasional dan tidak boleh menyimpang dari kewajiban internasional Negara itu.

4. Hak setiap orang untuk bergabung dengan, atau bersama orang lain mendirikan sebuah partai atau organisasi politik untuk bersaing dalam Pemilu
5. Hak menyatakan pendapat tanpa campur tangan pihak lain, hak mencari, menerima dan membagi informasi dan untuk menentukan pilihan secara benar, hak bergerak di dalam negeri untuk berkampanye, hak berkampanye atas dasar persamaan hak dengan partai lain termasuk partai yang sedang memerintah
6. Setiap partai politik dalam Pemilu harus mempunyai kesempatan yang sama hak-hak politiknya dan hak Pemilunya.
7. Hak-hak tersebut di atas hanya boleh dibatasi sebagai pengecualian yang sesuai dengan UU dan diperlukan dalam masyarakat demokratis demi kepentingan keamanan nasional dan ketertiban umum, atau perlindungan kesehatan umum dan moral atau perlindungan terhadap hak dan kebebasan orang lain, sejauh hal itu sesuai dengan kewajiban negara menurut UU Internasional.
8. Setiap orang atau partai yang hak pencalonannya, hak kepartaian atau kampanyenya ditolak atau dibatasi harus berhak untuk naik banding ke lembaga yang berwenang untuk meninjau kembali putusan dan membetulkan kesalahan itu dengan cepat dan efektif.
9. Hak-hak pencalonan, partai politik, dan kampanye membawa tanggungjawab terhadap masyarakat. Khususnya tidak seorang calonpun atau partai politikpun boleh berbuat kekerasan.

-
10. Setiap kandidat dan partai politik yang bersaing dalam pemilu harus menghormati hak-hak dan kebebasan pihak lain.
 11. Setiap kandidat dan partai politik yang bersaing dalam pemilu harus menerima hasil sebuah pemilu yang bebas dan adil.

Ketiga, prasyarat yang menjadi hak dan tanggungjawab Negara, yang meliputi:

1. Negara harus mengambil langkah-langkah legislatif dan tindakan lain yang diperlukan sesuai dengan proses konstitusionalnya untuk menjamin hak-hak dan kerangka institusional untuk Pemilu yang periodik, murni, bebas dan adil, sesuai dengan kewajibannya menurut UU Internasional, yang meliputi: menyusun sebuah prosedur yang efektif, tidak memihak dan tidak diskriminatif untuk pendaftaran pemilih; menyusun kriteria yang jelas untuk pendaftaran pemilih menurut usia, kewarganegaraan dan tempat tinggal, serta menjamin bahwa ketentuan itu dilaksanakan tanpa perbedaan apapun; menunjang terbentuknya dan berfungsinya secara bebas partai-partai politik, sedapat mungkin mengatur pembiayaan partai-partai politik dan kampanye Pemilu, menjamin pemisahan antara partai dengan Negara, dan menciptakan kondisi untuk persaingan dalam pemilihan legislatif atas dasar persamaan derajat.
2. Mengambil kebijakan dan langkah – langkah institusional guna kemajuan pencapaian dan konsolidasi cita-cita demokratis, termasuk pembentukan mekanisme yang netral dalam penyelenggaraan Pemilu, yang mencakup: tanggungjawab menyediakan tenaga terlatih dan tidak memihak, serta prosedur Pemilu yang diberitahukan kepada masyarakat; menjamin pendaftaran pemilih, memperbaharui daftar pemilih dan prosedur pemungutan suara; mendorong partai-partai, para calon dan media untuk menjalankan *code of conduct* (kode etik) untuk mengatur kampanye Pemilu dan pemungutan suara; menjamin integritas kotak suara melalui langkah-langkah tepat untuk mencegah pemberian suara ganda, atau pemberian suara oleh mereka yang tidak berhak; menjamin integritas proses penghitungan suara.
3. Negara harus menghormati dan menjamin hak asasi setiap orang dan harus tunduk pada perundang-undangannya.
4. Negara harus mengambil langkah-langkah yang perlu agar partai dan para calonnya memperoleh kesempatan yang cukup untuk membeberkan *platform* pemilunya.
5. Negara harus menjamin prinsip pencoblosan secara rahasia, pemilih dapat memberikan suaranya dengan bebas, tanpa rasa takut atau intimidasi.
6. Negara harus menjamin pencoblosan terhindar dari pemalsuan dan hal-hal yang tidak sah, penghitungan suara dilakukan oleh tenaga terlatih, boleh dipantau dan/ atau diverifikasi secara adil.
7. Negara menjamin transparansi dari seluruh proses Pemilu.
8. Negara menjamin bahwa partai-partai dan para calon serta para pendukung memperoleh pengamanan bersama, negara harus mencegah terjadinya kekekasam dalam pemilu

9. Negara menjamin bahwa pelanggaran hak asasi dan segala pengaduan berkaitan dengan proses Pemilu ditangani segera dalam periode proses pemilu dan secara efektif oleh lembaga independen yang tidak memihak, seperti komisi pemilu atau pengadilan

Selain beberapa poin di atas, negara juga harus memperluas ruang publik. Harus ada transparansi dan keterbukaan yang lebih besar agar warga negara tidak hanya menerima informasi tunggal.¹⁵

Pemilu demokratis juga dapat dilihat dari beberapa kategori, tergantung dari sistem politiknya. Pemilu dalam sistem politik demokrasi, harus dilihat dari beberapa kategori:¹⁶ *Pertama* dari kategori keberkalaan, pemilu dalam sistem politik demokrasi dilaksanakan secara berkala. *Kedua*, dari Hak pilihnya berlaku secara universal, tanpa ada pembatasan. *Ketiga*, pendaftaran pemilih bersifat bebas, otonom, non birokratis.

Keempat, penempatan calon bersifat otonom/bebas, *bottom up*. *Kelima*, penentuan pilihan politik masyarakat bersifat bebas otonom. *Keenam*, persepsi terhadap warga yang tidak menggunakan hak pilih (golongan putih-penulis) bersifat partisipatif konstruktif, tetap dihargai sebagai pilihan politik. *Ketujuh*, Komite pemilu bersifat independen, representatif, netral. *Kedelapan*, penghitungan suara bersifat transparan, jujur.¹⁷ Kategori-kategori tersebut dapat digunakan untuk mengukur pelaksanaan pemilu sesuai dengan sistem politiknya.

Konvensi Pemilu di Indonesia, terutama sejak Orde Baru dilaksanakan secara berkala.¹⁸ Tetapi hak pilihnya tidak berlaku secara universal dikarenakan ada pengecualian bagi warga negara yang pernah tergabung dalam organisasi politik terlarang. Berarti ada pembatasan secara politis dan ideologis terhadap hak pilih. Baru pada Pemilu 2004, pembatasan tersebut dicabut oleh

¹⁵ Baca lebih lanjut dalam Anthony Giddens, *The Third Way*, yang diterjemahkan oleh Ketut Arya Mahardika, *Jalan Ketiga, Pembaharuan Demokrasi Sosial* (Jakarta: Gramedia, 2000), hlm. 82-83

¹⁶ Sebagaimana dikemukakan oleh Robert P Clark dalam *Power and Policy in the Third World*, yang dikutip oleh Eep, *Ibid*.

¹⁷ Kedelapan kategori tersebut digunakan untuk membedakan pelaksanaan pemilu pada sistem politik yang otoritarian dan sistem politik yang totalitarian. Pelaksanaan Pemilu pada sistem politik otoritarian bisa berkala, bisa tidak berkala, ada pembatasan politis dan ideologis terhadap hak pilih, pendaftaran pemilihnya dikendalikan, mobilisasi dan birokratis, penempatan calon terkendali, *Top Down*, masyarakat tidak bebas menentukan pilihan politiknya, golongan putih dianggap apatis-destruktif, kadang diberi sanksi, komite pemilu *under representative*, memihak dan penghitungan suara transparan terbatas dan manipulatif. Pada sistem politik totalitarian, pemilu bisa berkala, bisa tidak. Hak pilih diseleksi secara sentralistis dan terkomando. Pendaftaran pemilih, terkomando, over birokratis. Penempatan calon *dropping* yang sentralistis. Pilihan politik rakyat terkomando. Golongan putih dianggap subversi. Komite pemilu sebagai alat kekuasaan/agen kekuasaan dan penghitungan suara bersifat tertutup dan manipulatif. Lihat Eep, *Ibid* hlm. 17-18

¹⁸ Secara konstitusional, Pemilu telah mendapat penguatan dengan dimasukkannya pasal tentang Pemilu dalam UUD 1945 setelah perubahan. Lihat Pasal 22E UUD 1945 setelah amandemen.

Mahkamah Konstitusi.¹⁹ Pada kategori pendaftaran pemilih, Pemilu 2004 belum sepenuhnya mencerminkan sifat non birokratis. Karena pendataan pemilih dilakukan dengan pendekatan birokratis, maka pemilu 2004 ini banyak warga negara yang tidak terdaftar sebagai pemilih, padahal mereka telah memenuhi syarat. Selain itu, karena pendataan hanya berdasarkan data formal, misalnya melihat daftar C 1 (kartu keluarga) banyak pula warga negara yang mempunyai dua kartu pemilih. Biasanya kasus terakhir dialami oleh para pendatang. Pada soal penempatan calon, karena Pemilu 2004 menggunakan sistem proporsional terbuka, maka penempatan calon masih dikendalikan oleh partai politik. Dalam hal ini, partai masih memiliki kewenangan yang besar dalam menempatkan calon legislatifnya meskipun pemilu 2004 selain memilih gambar partai politik juga memilih calon legislatif dari partai yang dipilihnya. Soal pilihan politik masyarakat, Pemilu 2004 yang diikuti oleh 24 kontestan partai politik, relatif memberi keleluasan pilihan politik pada rakyat. Dikatakan relatif karena kebebasan masyarakat untuk memilih sesuai dengan hati nuraninya belum benar-benar terwujud. Masih ada sejumlah partai politik, berikut caleg-calegnya yang melakukan mobilisasi massa dengan memberikan uang maupun barang. Meskipun

pemberian ini tidak mengikat, secara moral masyarakat terdorong oleh pemberian tersebut. Dengan demikian, penentuan pilihan politik masyarakat memang bebas tetapi terbatas karena ada mobilisasi. Ciri ini sebenarnya lebih pas pada sistem politik otoritarian. Mengenai persepsi terhadap golongan putih, pemilu 2004 masih diwarnai oleh gejala golongan putih. Namun sejauh pengalaman Indonesia menyelenggarakan pemilu, tidak ada sanksi yang diberikan melalui undang-undang pemilunya terhadap warga negara yang tidak menggunakan hak pilihnya. Lain halnya dalam sistem politik otoritarian, dimana warga yang tidak menggunakan hak pilihnya diberi sanksi bahkan dalam sistem politik yang totalitarian, dianggap sebagai tindakan subversif.

Pemilu juga mensyaratkan adanya komite pemilu yang independen dan representatif. Independen disini dimaksudkan baik dalam hal, keanggotaan, kelembagaan maupun dalam hal kinerjanya. Secara keanggotaan, KPU harus merupakan orang-orang non partisan yang dapat dijaga independensinya. Idealnya, anggota KPU bukan merupakan *official government* (PNS) dan syarat tersebut sudah diakomodasi dalam UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu, terutama Pasal 18 huruf k.²⁰ Tetapi kenyataannya, ketentuan undang-undang tersebut banyak diabaikan, terbukti

¹⁹ Mahkamah Konstitusi melalui sidang *judicial review* membatalkan Pasal 60 huruf g Undang undang No 12 Tahun 2003 tentang Pemilu. Dalam Pasal 60 diatur tentang persyaratan untuk dapat dipilih sebagai anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten. Selengkapnya, bunyi Pasal 60 huruf g tersebut adalah: *bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung ataupun tak langsung dalam G.30.S/PKI, atau organisasi terlarang lainnya.* oleh Mahkamah Konstitusi, Pasal tersebut bertentangan dengan kaidah demokrasi yang tidak boleh ada diskriminasi, bertentangan dengan Hak Asasi Manusia, dan yang lebih penting lagi, bertentangan dengan UUD 1945.

baik di KPU pusat maupun KPU Propinsi dan Kabupaten, anggota KPU masih banyak yang menyandang status PNS. Soal tersebut pada awal pembentukan KPU disejumlah daerah beberapa waktu lalu sempat menjadi perdebatan yang hangat, dan seiring dengan makin dekatnya pemilu, akhirnya perdebatan itu pudar dengan sendirinya.

Keberadaan KPU sebagai komite pemilu di Indonesia menjadi tumpuan harapan banyak pihak untuk menyelenggarakan pemilu yang jujur dan adil. Pada Pemilu 2004 dibawah UU No 12 Tahun 2003 tentang pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten, KPU menerima beban yang sangat berat.²¹ Berkaitan dengan Pemilu, KPU tidak saja diberi wewenang menyusun pentahapan pelaksanaan pemilu, tetapi juga harus menyediakan logistik pemilu bahkan berkaitan dengan pelanggaran administrasi, KPU harus menyelesaikan pelanggaran administrasi yang dilakukan baik oleh partai politik maupun oleh calon-calon legislatif dan

sudah barang tentu tugas paling berat adalah soal penghitungan suara. Soal yang terakhir ini, pada Pemilu 2004, KPU telah menggunakan Teknologi Informasi (TI) yang oleh banyak masih diragukan keampuhannya dalam menghitung suara secara akurat. *Entry data* dari tiap TPS melalui pos-pos KPPS memang tampak mudah, tetapi problemnya, jika sumber daya manusianya tidak menguasai akan berakibat terjadinya kelambanan. Penggunaan TI ini juga menimbulkan kerawanan terjadinya manipulasi data. Oleh karena itu, penggunaan TI harus dibarengi adanya katub pengaman untuk mengantisipasi manipulasi data.²²

Berdasarkan kategori-kategori diatas, Pemilu 2004 memang masih jauh dari idealnya sebuah Pemilu yang demokratis. Tetapi sistem yang dibangun dalam Pemilu 2004 melalui Undang-Undang No. 12 Tahun 2004 masih lebih baik daripada Pemilu-pemilu sebelumnya.

Namun sebenarnya kita tidak boleh

²⁰ Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu, Pasal 18 tentang syarat menjadi anggota KPU, pada huruf k secara tegas menyatakan: *tidak sedang menduduki jabatan politik, jabatan struktural, dan jabatan fungsional dalam jabatan negeri.*

²¹ Disebutkan dalam Pasal 25 UU No. 12 Tahun 2003 bahwa tugas dan wewenang KPU meliputi: merencanakan penyelenggaraan Pemilu; menetapkan organisasi dan tata cara semua tahapan pelaksanaan Pemilu; mengkoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan Pemilu; menetapkan peserta Pemilu; menetapkan daeran pemilihan, jumlah kursi dan calon anggota DPR, DPD, DPR Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota; menetapkan waktu, tanggal, tata cara pelaksanaan kampanye dan pemungutan suara; menetapkan hasil Pemilu dan mengumumkan calon terpilih anggota DPR, DPD, DPR Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota; melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan Pemilu; melaksanakan tugas dan kewenangan lain yang diatur undang-undang.

²² Sehubungan dengan penghitungan suara oleh KPU melalui TI, ada sejumlah partai politik yang menamakan dirinya aliansi 19 Partai Politik untuk menolak hasil Pemilu. Namun aliansi ini justru tidak mendapat respon positif dari beberapa kalangan, baik dari KPU sendiri maupun kalangan LSM yang terlibat dalam pemantauan Pemilu 2004, di antaranya CETRO, JPPR dan aliansi wartawan pemantau pemilu. Baca harian *Kompas* edisi 12 April 2004 dan harian *Kedaulatan Rakyat* edisi 12 April 2004

terpaku hanya pada penilaian kategorik seperti di atas. Ada indikator-indikator yang jauh lebih mendasar dibandingkan dengan kategori-kategori Pemilu sesuai dengan sistem politiknya. Indikator tersebut adalah seberapa besar Pemilu tersebut diwarnai oleh pelanggaran terhadap *electoral law*. Selama hukum Pemilu masih banyak dilanggar baik oleh penyelenggara maupun oleh peserta Pemilu, maka Pemilu masih jauh dari sifat demokratis. Pemilu 2004 sebenarnya masih banyak diwarnai oleh pelanggaran hukum Pemilu. Banyak peserta Pemilu yang mencuri start kampanye Pemilu, tidak sedikit calon legislatif dan juga calon DPD yang tidak jujur dalam memenuhi persyaratan administratif, dengan memalsu ijasah dan memalsu KTP untuk membuktikan adanya dukungan. Selama masa kampanye, banyak pula caleg partai politik yang menggunakan fasilitas negara²³ dan pada saat pencoblosan masih terdapat *money politic*. Pelanggaran²⁴ Pemilu memang tidak dapat dihindari, tetapi apabila tidak segera ditangani dengan baik, akan berakibat pada munculnya kesan Pemilu yang tidak demokratis. Dengan demikian, dalam proses Pemilu (*electoral process*), diperlukan ketaatan terhadap hukum pemilu (*electoral law*).

Secara umum dalam masyarakat demokratis, ketaatan pada hukum menjadi

begitu urgen dan harus menjadi perhatian semua pihak, baik penguasa maupun masyarakat umumnya. Hukum dalam masyarakat demokratis merupakan kebutuhan mendasar, lebih dari sekedar untuk mengatur apa yang harus dilakukan masyarakat. Dalam masyarakat demokratis, hukum juga harus dilihat sebagai pencerminan pemahaman dan keinginan masyarakat kebanyakan. Relevan untuk menyimak pemyatan Lindsey (1962):

In democratic society at least, laws, if they are to be successful, must rest largely upon consent. If laws are to be effectively obeyed, their demands cannot go much beyond what the people are prepared to do. Successful law-making therefore demands an understanding of the ways and the willingness of ordinary people.

Dengan demikian, jika masyarakat Indonesia akan dibawa ke tatanan masyarakat yang demokratis, melalui Pemilu, maka hukum pemilu menjadi satu hal yang tidak dapat ditawar-tawar lagi untuk ditaati. Sayangnya, sejauh pengalaman Pemilu di Indonesia, penegakan terhadap pelanggaran hukum Pemilu sepertinya kurang mendapat prioritas dibandingkan dengan proses pemilunya. Partai-partai politik memang kerap menyoroiti adanya berbagai kecurangan dalam proses Pemilu. Tetapi tiba saatnya kecurangan itu ditekankan, banyak parpol yang surut menuntut

²³ Selalu penting untuk menjamin bahwa sebuah partai yang berkuasa atau partai dengan akses kepada dana rakyat, tidak menyalahgunakan posisinya untuk memperoleh bentuk-bentuk bantuan dari negara secara diam-diam. Kerangka kerja untuk pemilihan umum yang adil dan bebas harus menjamin semua partai sama-sama bisa mengakses media dan fasilitas publik seperti tempat-tempat pertemuan untuk tujuan rapat politik. Lihat IDEA, *op.cit.* hlm. 58

²⁴ A.D. Lindsey, *The Modern Democratic State, Issued under the auspices of the Royal Institute Of International Affairs, A Galaxy Book* (New York: Oxford University Press, 1962), hlm. 274-275

penanganan kecurangan, sebab kecurangan itu dilakukan, baik oleh eksekutif partainya, oleh caleg-calegnya maupun oleh kader-kader partainya.

Pelaksanaan Pemilu dalam sistem politik yang demokratis seharusnya tidak sekedar menjalankan prasyarat demokrasi, tetapi Pemilu diselenggarakan sesuai dengan kaidah-kaidah demokrasi dan memperhatikan *electoral law* yang menjadi bagian tak terpisahkan dari semua *electoral process*, termasuk yang terpenting adalah *law enforcement* terhadap semua pelanggarannya. Dengan demikian, Pemilu tidak hanya berbingkai demokrasi tetapi juga substansi demokrasi. Prasyarat normatif Pemilu demokratis memang diperlukan untuk mengukur kadar substansi demokrasi dalam proses demokrasi itu sendiri. Akan tetapi jika prasyarat tersebut tidak dibarengi dengan komitmen yang kuat dari institusi penyelenggara pemilu, peserta kompetisi dan masyarakat pemilih untuk menegakkan sendiri-sendiri demokrasi yang lainnya, tampak Pemilu akan tetap memiliki kecacatan sebagai Pemilu yang benar-benar jujur dan adil.

Simpulan

Berlangsungnya pemilu akan mencerminkan kesadaran masyarakatnya. Artinya adalah pemilihan umum yang demokratis akan mencerminkan masyarakat yang demokratis pula. Atau dengan kata lain, kadar demokrasi dalam pemilu dapat digunakan untuk melihat kadar demokrasi sebuah masyarakat bernegara. Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan pemilihan umum, tidak hanya membutuhkan demokrasi sebagai sebuah prosedur tetapi yang lebih penting

adalah membutuhkan demokrasi *as value*, sebagai sebuah nilai yang lebih esensial. Ada etika berdemokrasi yang tidak boleh diabaikan dalam prosedur demokrasi seperti nilai kejujuran, keadilan, kompetisi yang sehat dan partisipasi yang terbuka. Selain itu, prasyarat normatif juga menjadi bagian terpenting untuk bisa menciptakan pemilu demokratis. Sepanjang prasyarat normatif ditegakkan, kemungkinan besar pemilu demokratis akan dapat diwujudkan pada Pemilu 2004 di Indonesia agaknya masih belum sepenuhnya memperhatikan aspek nilai dan prasyarat pemilu demokratis, terbukti masih ditemukannya beberapa perbuatan yang tidak sesuai dengan aspek tersebut. Ambil contoh pemalsuan ijasah untuk menjadi caleg, *money politik*, kecurangan dalam kampanye, pemungutan suara dan pada penghitungan suara di tingkat tertentu. Dengan demikian, pemilu sebagai sebuah *event* dalam berdemokrasi telah menuai sejumlah pengingkaran terhadap aspek nilai dan prasyarat demokrasi itu sendiri.

Daftar Pustaka

- Beetham (ed), *Defining and Measuring Democracy*, London: Sage Publication Ltd, 1994.
- Ehrmann, Henry W, (edt), *Democracy in Changing Society*, USA: Frederick A Preager Publishers, 1964.
- Fatah, Eep Saifullah, dalam *Evaluasi Pemilu Orde Baru, Mengapa 1996-1997 terjadi pelbagai kerusuhan?* Jakarta-Bandung: Laboratorium Fisip UI bekerjasama dengan Mizan, 1997.

-
- Gafar, Affan, *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*, cet ke II, Jogjakarta: Pustaka Pelajar, 2000.
- Giddens, Anthony, "The Third Way", diterjemahkan oleh Ketut Arya Mahardika, *Jalan Ketiga, Pembaharuan Demokrasi Sosial*, Jakarta: Gramedia, 2000.
- Goodwin-Gill, Guy S., "Free and Fair Election: International law and Practices, Inter Parliamentary Union", Geneva: 1994, diterjemahkan oleh Nurhasan, *Pemilu Jurdil: Pengalaman dan Standart Internasional*, Jakarta: PIRAC dan The Asia Foundation, 1999.
- Haris, Syamsudin (ed), *Menggugat Pemilu Orde Baru*, Jakarta: Yayasan Buku Obor, 1998.
- Huntington, Samuel W, "The Third Wave: Democratization in The Last Twentieth Century", Diterjemahkan oleh Asril Marjohan, *Demokrasi Gelombang Ketiga*, Jakarta: Grafiti, 1995.
- IDEA, *Penilaian demoratisasi di Indonesia*, Swedia: International IDEA, Stocholm, 2000.
- Lindsey, A.D., *The Modern Democratic State, Issued under the auspices of the Royal Institute Of International Affairs*, New York: A Galaxy Book, Oxford University Press, 1962.
- Mas'oeed, Mohtar, *Negara, Kapital dan Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1994.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 Setelah Perubahan.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu.

