

Pemilihan Umum, Demokrasi, dan Paradigma Baru Kehidupan Politik: Beberapa Catatan

Satya Arinanto

General Election has been the most important part of the whole processes to be a democratic state. Some significant changes have occurred in the General Election system held in 1999 including the committee, contestants and rules of the game. The new paradigm of the General Election has been the hope, on one hand, and the anxiety, on the other hand, to raise a democratic climate. The writer has offered some optimistic ideas that the General Election of 1999 will be more democratic.

Pengantar

Pemilihan umum (pemilu) merupakan suatu tonggak yang penting dalam transisi menuju demokrasi. Ia memberikan suatu kesempatan untuk menguji apakah berbagai lembaga yang berbeda berfungsi dalam keadaan peralihan dan apakah hak-hak asasi manusia yang bersifat fundamental dilindungi dan dijamin. Suatu ukuran kritis dari proses ini ialah apakah rakyat percaya bahwa mereka bebas untuk mempergunakan hak-hak politik mereka seperti untuk menyatakan pendapat, berkumpul, berserikat, dan bergerak sebagai bagian dari proses pemilu.

Di kalangan internasional, terdapat suatu penilaian dan perkembangan yang pesat dalam standar penyelenggaraan pemilu yang bebas dan adil. Perkembangan ini sebagai produk dari adanya

pemusatan pandangan ke suatu titik yang sama berkaitan dengan pentingnya demokrasi yang muncul bersamaan dengan berakhirnya Perang Dingin. Pemusatan pandangan ini misalnya sangat tampak dalam hal-hal sebagai berikut: (1) perluasan standar-standar, terutama sejak 1989, oleh PBB dan organisasi-organisasi regional, dan (2) kemauan negara untuk menerima standar-standar ini, yang dibuktikan melalui praktek-praktek kenegaraan.

Persiapan-persiapan untuk suatu proses pemilu yang kredibel dimulai dengan pembentukan suatu kerangka hukum yang memadai. Dalam situasi "normal", kerangka ini tergantung pada ketentuan-ketentuan ketatanegaraan yang berkaitan dengan bentuk pemerintah dan kelembagaan yang berkaitan dengan kelembagaan pemilihan. Juga berbagai aturan main (seperti usia calon, syarat-syarat pemilih) seringkali didasarkan

pada ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam konstitusi.

Dalam situasi transisi seringkali dibutuhkan pendekatan yang berbeda. Konstitusi yang berlaku dan lembaga-lembaga legislatif mungkin dipandang tidak memiliki legitimasi. Karena itu, langkah pertama dari proses pemilu kemungkinan adalah pembentukan semacam Badan Konstituante yang bertujuan untuk mengumumkan sebuah konstitusi yang baru. Badan ini dapat juga diberikan tugas untuk melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam periode transisi tersebut.

Sebagai contoh pelaksanaan hal ini misalnya ialah pelaksanaan pemilu yang dilakukan oleh penduduk Hong Kong pada bulan Mei 1998 yang lalu. Pemilu tersebut merupakan suatu pengalaman pertama dalam hal pemilihan Dewan Legislatif semenjak pengembalian daerah tersebut ke dalam wilayah kedaulatan Cina. Dewan ini akan menggantikan Dewan Legislatif Sementara yang dibentuk oleh Panitia Persiapan yang ditunjuk Beijing.

Pemilihan tersebut dilakukan di bawah aturan-aturan ketat yang disusun oleh Inggris dan Cina, dan didasarkan oleh sebuah undang-undang pemilu baru yang diberlakukan oleh Badan Pembuat Undang-Undang Sementara pada tanggal 28 September 1997. Undang-undang baru ini melontarkan pertanyaan-pertanyaan penting tentang komitmen Hong Kong dan Beijing dalam proses demokratisasi yang lebih jauh dalam wilayah Hong Kong Special Administrative Region (HKSAR).

Proses Pemilu versus Sistem Pemilu

Dalam kaitan dengan pelaksanaan pemilu, timbul pandangan bahwa proses pemilu lebih penting daripada sistem pemilu. Masalah ini pernah mengemuka dalam

"Dialog Antarpartai tentang Pemilu" yang diselenggarakan oleh Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta. Berdasarkan diskusi dalam dialog tersebut, sistem pemilu apapun yang digunakan, apakah proporsional atau distrik, tidak secara signifikan menentukan hasil pemilu.

Lebih lanjut dinyatakan bahwa selama ini kita sudah terlalu besar menghabiskan energi untuk memperdebatkan *electoral law* atau sistem pemilu, padahal yang lebih menentukan adalah *electoral process* atau proses pemilu, antara lain pendaftaran partai politik (parpol), aturan kampanye, pendaftaran pemilih, pencalonan perwakilan, pemungutan suara, dan pengawasannya.

Bangunan demokrasi yang didambakan masyarakat lewat sistem politik yang demokratis tidak mungkin ditegakkan hanya dengan sistem pemilu dan keberadaan parlemen yang dianggap sebagai perwakilan rakyat. Masalah kepartaian, perwakilan rakyat, dan pemilu, hanya merupakan salah satu tiang yang menopang demokrasi yang ingin dicapai suatu masyarakat politik. Dia hanya merupakan salah satu tiang penopang demokrasi di bagian atas. Di tingkat bawah, tiang penopang demokrasi dan masyarakat politik adalah bagaimana masyarakat mampu membangun sebuah civic liberties, kemerdekaan masyarakat dengan terwujudnya sebuah civil society, dan munculnya kembali nilai-nilai yang menopang demokrasi itu sendiri.

Dalam tahap gelombang ketiga demokratisasi, tidak satupun fenomena yang telah mempesona dan menimbulkan semangat di kalangan para sarjana, pengamat, dan aktivis seperti istilah civil society. Semenjak sekitar empat tahun yang silam, telah muncul diskursus mengenai pentingnya pengembangan konsepsi civil society di Indonesia. Dalam sesi seminar tentang "*Indonesia and the World at the Beginning*

of the 21st Century". yang diselenggarakan di Jakarta pada saat itu, Michael Leifer - salah seorang pembicara - menyatakan bahwa konsep tersebut menghendaki adanya kebebasan dan penghormatan martabat manusia serta hak untuk tidak menjadi subyek tindakan politik yang merupakan aspirasi masyarakat manusia. Civil society juga mensyaratkan adanya pluralisme, kebebasan berserikat, dan memilih dalam politik. Memilih adalah dasar kebebasan personal dan politik.

Paradigma Baru Kehidupan Politik

Peristiwa berhentinya Soeharto sebagai Presiden RI pada tanggal 21 Mei 1998 telah melahirkan paradigma baru dalam kehidupan politik di Indonesia. Hal ini menimbulkan kecenderungan untuk mempengaruhi perkembangan politik dalam era millennium baru (era 2000).

Paradigma baru tersebut antara lain tampak dalam bidang kehidupan kepartaian dan pemilu. Lahimya Undang-Undang (UU) No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik (UU Parpol) misalnya, telah merombak total tatanan kehidupan dalam bidang kebebasan berserikat.

Selama lebih dari 20 (dua puluh) tahun terakhir ini hanya ada dua Parpol dan satu Golongan Karya (Golkar) yang dimungkinkan untuk eksis. Dengan berlakunya UU tersebut, untuk pemilu tahun 1999 dimungkinkan adanya 48 (empat puluh delapan) parpol untuk berperan serta, suatu jumlah yang bahkan lebih besar daripada jumlah peserta pemilu pertama tahun 1955.

Berdasarkan UU No. 2 Tahun 1999, sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) orang warga negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh) satu tahun dapat membentuk Parpol. Hal ini jauh berbeda dengan ketentuan dalam UU No. 3 Tahun 1975 sebagaimana telah diubah dengan UU

No. 3 Tahun 1985 (selanjutnya disebut sebagai UU No. 3 Tahun 1985) tentang Partai Politik dan Golongan Karya (Parpol dan Golkar) yang menegaskan bahwa yang dimaksud dengan Parpol dan Golkar adalah organisasi kekuatan sosial politik yang merupakan hasil pembaharuan dan penyederhanaan kehidupan politik di Indonesia.

UU Parpol ini juga mengandung paradigma baru tentang sumbangan maksimal yang dapat diberikan setiap orang, perusahaan, atau badan lainnya kepada suatu parpol, yang disertai pula dengan sanksi pidananya. Paradigma ini diharapkan akan dapat mengarahkan penyelenggaraan pemilu ke arah pemilu yang langsung, umum, bebas, dan rahasia (luber) serta jujur dan adil (jurdil).

Dalam UU No. 3 Tahun 1985 tersebut, hanya disebutkan bahwa keuangan parpol dan Golkar diperoleh dari: iuran anggota, sumbangan yang tidak mengikat, usaha lain yang sah, dan bantuan negara/pemerintah. Disamping itu juga ditegaskan bahwa parpol dan Golkar dilarang menerima bantuan dari pihak asing.

Hal yang baru dalam UU No. 2 Tahun 1999 antara lain adanya penegasan bahwa parpol juga menerima bantuan tahunan dari anggaran negara yang ditetapkan berdasarkan perolehan suara dalam pemilu sebelumnya. Disamping itu juga ada penegasan bahwa parpol dilarang mendirikan badan usaha dan/atau memiliki saham suatu badan usaha.

Berkaitan dengan jumlah sumbangan maksimal, UU Parpol menegaskan bahwa jumlah sumbangan dari setiap orang yang dapat diterima oleh suatu parpol sebanyak-banyaknya adalah Rp 15.000.000,00 (lima belas juta rupiah) dalam waktu satu tahun. Sedangkan jumlah sumbangan dari setiap perusahaan dan setiap badan lainnya sebanyak-banyaknya adalah Rp 150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah) dalam waktu

satu tahun.

Ketentuan ini menimbulkan setidaknya dua permasalahan. Pertama, bagaimanakah cara mengontrol bahwa suatu sumbangan yang diberikan oleh orang, perusahaan, atau badan tersebut bersumber dari orang, perusahaan, atau badan yang berbeda-beda; karena bisa saja ada orang yang ingin menyumbang lebih dari lima belas juta rupiah, maka ia akan memberikan sumbangan atas nama suatu perusahaan atau badan; sedangkan apabila ada perusahaan atau badan yang ingin menyumbang lebih dari seratus lima puluh juta rupiah, maka ia akan mempergunakan nama badan atau perusahaan lain.

Kedua, dengan berlakunya ketentuan ini, seharusnya parpol dan Golkar peserta pemilu pada masa Orde Baru, menyerahkan semua dana yang dimilikinya kepada negara, sehingga semua parpol peserta pemilu dapat mengikuti pemilu dengan benar-benar berawal dari titik nol atau titik awal yang sama.

Hal lain yang menimbulkan paradigma baru ialah UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu. Di dalam UU tersebut misalnya ditetapkan bahwa penyelenggara pemilu bukan lagi Presiden seperti pada masa Orde Baru. Dalam tatanan yang baru ini kedudukan Presiden hanyalah sebagai penanggung jawab pemilu, sebagai konsekuensi statusnya sebagai Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Dalam UU tersebut ditegaskan bahwa penyelenggaraan pemilu dilakukan oleh suatu Komisi, yang disebut Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bebas dan mandiri, yang terdiri atas unsur-unsur parpol peserta pemilu dan pemerintah, yang bertanggung jawab kepada Presiden. Dalam UU Pemilu ditetapkan bahwa keanggotaan KPU terdiri dari 1 (satu) orang wakil dari masing-masing parpol peserta pemilu dan 5 (lima) orang wakil pemerintah. Hak suara

dari unsur pemerintah dan wakil parpol peserta pemilu ditentukan berimbang.

Pada masa Orde Baru, pemilu dilaksanakan oleh pemerintah di bawah pimpinan Presiden. Dalam penyelenggaraan sehari-hari, seorang pejabat dapat ditunjuk oleh Presiden untuk melaksanakan pemilu tersebut. Selanjutnya untuk melaksanakan pemilu, Presiden membentuk sebuah Lembaga Pemilihan Umum (LPU) dengan diketuai oleh Menteri Dalam Negeri. Dengan perbandingan tersebut jelaslah bahwa kewenangan KPU dalam penyelenggaraan pemilu lebih besar daripada LPU.

Perdebatan yang muncul akhir-akhir ini berkaitan dengan keputusan KPU untuk meminta kepada para parpol peserta pemilu agar melarang para kadernya yang kebetulan sedang menjabat sebagai Menteri dan Pejabat Negara, dari tingkat Pusat hingga ke Daerah-daerah untuk melakukan kampanye, dapat dipandang sebagai suatu eksese positif dari keberadaan KPU.

Menaiknya peranan KPU ini sempat membuat terkejut pihak pemerintah, sehingga pemerintah kemudian sempat meminta pertimbangan hukum kepada Mahkamah Agung (MA), yang salah satunya berkaitan dengan keputusan KPU sebagaimana disebut di muka. Sayangnya, isi dari pertimbangan hukum MA tersebut bersifat ambivalen, yakni di satu sisi membenarkan pemerintah, di sisi lain juga tidak menyalahkan KPU.

Disamping itu, isi pertimbangan hukum yang mengembalikan keputusan mengenai hal tersebut kepada Presiden, juga dapat dipandang berlebihan, karena suatu pertimbangan hukum memang tidak bersifat mengikat. Karena itu sebenarnya tidak perlu dinyatakan bahwa hal itu dikembalikan kepada Presiden, karena tanpa pernyataan tersebut, hal itu memang juga akan menjadi hak prerogatif Presiden untuk memutuskannya.

Hal lain yang mengemuka dalam UU Pemilu sebagai faktor yang dapat mempengaruhi perkembangan politik pada era 2000 ialah aspek pengawasan dan pemantauan pemilu. Berbeda dengan masa Orde Baru, di mana pelaksanaan pengawasan pemilu dilakukan oleh Panitia Pengawas Pelaksanaan (Panwaslak) - baik di Tingkat Pusat maupun di Tingkat Daerah - yang dipimpin oleh pihak Kejaksaan, dalam era reformasi ini pengawasan pemilu dilakukan oleh suatu panitia independen, yang pembentukannya dilakukan oleh badan-badan pengadilan, yaitu: Mahkamah Agung (untuk Panitia Pengawas Tingkat Pusat), Pengadilan Tinggi (untuk Panitia Pengawas Tingkat Propinsi), dan Pengadilan Negeri (untuk Panitia Pengawas Tingkat Kabupaten/Kotamadya dan Tingkat Kecamatan).

Hal yang baru dari Panitia Pengawas ini ialah yang berkaitan dengan komposisi keanggotaannya. Berbeda dengan masa Orde Baru, dalam masing-masing Panitia Pengawas Tingkat Pusat, Tingkat I, dan Tingkat II, duduk wakil-wakil dari kalangan hakim, unsur perguruan tinggi (dosen dan atau mahasiswa), dan unsur masyarakat (meliputi para tokoh masyarakat setempat, pemuka agama, pemangku adat, dan budayawan). Khusus untuk Panitia Pengawas Tingkat Kecamatan, hanya terdiri dari unsur perguruan tinggi dan unsur masyarakat. Unsur perguruan tinggi tersebut tidak bersifat mutlak, melainkan sepanjang terdapat di suatu Kecamatan.

Panitia Pengawas ini bertugas untuk: (a) mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu, (b) menyelesaikan sengketa atas perselisihan yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu, dan (c) menindaklanjuti temuan, sengketa, dan perselisihan yang tidak dapat diselesaikan untuk dilaporkan kepada instansi penegak hukum.

Disamping aspek pengawasan, dalam UU Pemilu ini juga dikenal adanya aspek

pemantauan, yang dimungkinkan untuk dilakukan oleh lembaga-lembaga pemantau pemilu, baik dari dalam maupun luar negeri. Berdasarkan paradigma ini, maka bertumbuhlah pelbagai lembaga pemantau pemilu bak jamur di musim hujan, baik yang berasal dari kalangan perguruan tinggi (seperti Unfrel dan Forum Rektor) maupun yang berasal dari luar kalangan perguruan tinggi (seperti Komite Independen Pemantau Pemilu - KIPP, walaupun beberapa anggotanya juga berasal dari perguruan tinggi).

Lembaga-lembaga pemantau pemilu tersebut, baik dari dalam maupun dari luar negeri, dapat melakukan pemantauan terhadap penyelenggaraan pemilu dengan mendaftarkan diri pada KPU. Selanjutnya, KPU akan menetapkan tata cara pemantauan pemilu oleh lembaga-lembaga tersebut.

Aspek pendaftaran calon pemilih juga mengalami perubahan. Jika pada masa Orde Baru yang lalu berlaku stelsel pasif, yakni para calon pemilih didaftar dari rumah ke rumah oleh Panitia Pendaftaran Pemilih (Pantarlih), maka dalam pelaksanaan pemilu 1999 ini justru berlaku stelsel aktif, yakni para calon pemilihlah yang harus aktif mendaftarkan diri ke Petugas Pendaftaran Pemilih (Gastarlih). Dengan adanya berbagai paradigma baru ini, maka bukanlah suatu hal yang mengherankan apabila banyak orang yang merasa masih belum terbiasa. Misalnya, orang merasa aneh apabila untuk mengikuti pemilu justru harus aktif mendaftarkan diri, dan sebagainya.

Paradigma baru juga dapat ditemui dalam UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR (Dewan Perwakilan Rakyat), dan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Pengurangan secara bertahap jumlah anggota ABRI yang diangkat sebagai pelaksanaan salah satu amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) No. XIV/MPR/1998

hasil Sidang Istimewa MPR-RI 1998 akan semakin mengarahkan terbentuknya civil society di era 2000.

Ketetapan tersebut mengubah dan menambah Ketetapan MPR No. III/MPR/1998 tentang Pemilu. Paradigma yang ideal ialah, jika semua anggota lembaga perwakilan rakyat dipilih, dan tidak ada yang diangkat. Hal ini akan dapat tercapai apabila pengurangan secara bertahap anggota-anggota ABRI yang diangkat di DPR tersebut dapat secara konsisten dilaksanakan.

Paradigma lain yang sangat mendasar ialah penegasan tentang netralitas pegawai negeri sipil (PNS). Hal ini berlaku dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah (PP) No. 5 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Anggota Parpol. Karena adanya berbagai protes terhadap beberapa rumusan di dalamnya, PP tersebut kemudian diubah dengan PP No. 12 Tahun 1999, tak lama setelah diundangkan.

Paradigma lain yang muncul di luar tatanan masalah parpol dan pemilu ialah tuntutan-tuntutan untuk memberikan otonomi yang lebih besar kepada daerah, termasuk di dalamnya pengaturan kembali masalah hubungan keuangan antara pusat dan daerah. Latar belakang munculnya hal ini adalah keinginan daerah untuk lebih mandiri, serta dapat lebih memanfaatkan hasil-hasil pendapatan daerahnya, untuk mempertinggi tingkat kehidupannya.

Di samping itu juga muncul paradigma untuk memberikan ruang gerak yang lebih besar kepada kebebasan pers. Suatu RUU tentang pers telah pula diajukan kepada DPR yang pada intinya menginginkan agar momentum kebebasan pers yang telah membaik pada saat ini dapat dipertahankan. Muncul rasa takut apabila momentum ini berubah, dan kembali kepada format yang lama. Karena itulah dirasakan perlunya suatu jaminan yang langgeng terhadap kebebasan pers.

Dengan demikian ciri-ciri perkembangan politik pada era 2000 diharapkan akan bertumpu pada paradigma kebebasan, kemandirian, dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia (HAM). Semua hal ini akan semakin melengkapi persyaratan terbentuknya suatu negara RI yang modern di kemudian hari. Suatu era yang akan mengedepankan rule of law, dan bukannya law of the ruler.

Dapatkah paradigma-paradigma ini melahirkan suatu Indonesia yang serba baru? Penulis teringat kepada pendapat Daniel S. Lev, seorang Indonesianis dari University of Washington, Amerika Serikat (AS). Menurut pendapatnya, pada saat ini bukanlah "era reformasi" yang terjadi di Indonesia, melainkan "era kesempatan". Maksudnya ialah adanya kesempatan untuk melakukan reformasi, atau dapat juga kesempatan untuk mempertahankan status quo. Hal inilah yang sulit diprediksi pada saat ini. ●

Daftar Pustaka

- Bjornlund, Eric. *The Promise of Democratization in Hong Kong: The New Election Framework*. Washington, D.C.: National Democratic Institute for International Affairs, 1997.
- Diamond, Larry "Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation," *Journal of Democracy*. 5 (Juli, 1994), 4-17.
- Garber, Larry. *Establishing a Legal Framework for Elections*. Washington, D.C.: National Democratic Institute for International Affairs, 1992.
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Partai Politik*, UU Nomor 2 Tahun 1999, LN Nomor 22 Tahun 1999, TLN No-

mor 3809.

_____. *Undang-Undang tentang Pemilihan Umum*, UU Nomor 3 Tahun 1999, LN Nomor 23 Tahun 1999, TLN Nomor 3810.

_____. *Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, UU Nomor 4 Tahun 1999, LN Nomor 24 Tahun 1999, TLN Nomor 3808.

Kompas, 18 Oktober 1995.

_____, 6 Desember 1998.

Meadowcroft, Michael. *The Politics of Electoral Reform*. London: The

Electoral Reform Society, 1991.

Merloe, Patrick. "*Electoral Operations, Human Rights, and Public Confidence in a Democratic System*". Makalah disampaikan dalam suatu presentasi di hadapan African Election Administrators' Colloquium yang diselenggarakan di Zimbabwe, 15-18 Nopember 1994.

Rousseau, Jean-Jacques. *The Social Contract*. London: Penguin Books, 1968.

United Nations. *Human Rights and Elections: A Handbook on the Legal, Technical, and Human Rights Aspects of Elections*. New Geneva: Centre for Human Rights, 1994.

□□□