

BAB I

PENDAHULUAN

A. ALASAN PEMILIHAN JUDUL

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 tentang Pemilihan Umum (Pemilu), sudah tidak sesuai dengan amanat amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta tuntutan dan perkembangan dinamika masyarakat.

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 2 ayat (1) mengatakan Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang melalui Pemilihan Umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang. Dengan demikian seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dipilih melalui Pemilihan Umum. Hal ini sangat berbeda dengan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum di amandemen dimana anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang dipilih melalui Pemilihan Umum ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan yang diangkat tidak melalui Pemilihan Umum.¹

Berdasarkan amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tuntutan dan perkembangan dinamika masyarakat, dengan persetujuan

¹ Rujukan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat

bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden Republik Indonesia menetapkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Pemilihan Umum (Pemilu) berdasarkan Undang-Undang ini untuk pertama kalinya dilaksanakan pada Tahun 2004.

Secara substansial Undang-Undang Pemilu ini menetapkan bahwa untuk kali pertama dalam Pemilu Tahun 2004 rakyat memilih calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD).² Mereka akan duduk di Lembaga Perwakilan (Majelis Permusyawaratan Rakyat), yang menginisiasi berlakunya *sistem Dua Kamar (bikameral)*. Atau sering disebut dengan *Bicameralism*.³ Selain itu juga akan dipilih langsung untuk pertama kalinya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Dan tentunya masih banyak lagi perubahan-perubahan dalam Undang-Undang Pemilu baru. Seperti sistem pemilihan, teknik pencoblosan, dan lain sebagainya.

Dalam situasi seperti ini, sistem pranata, proses, hasil dan prospek pemilu ke depannya tentunya mengandung tanda tanya besar. Padahal perubahan terjadi hampir pada seluruh bagian, yang bisa terjangkau oleh Undang-Undang dan produk hukum. Undang-Undang Pemilu baru menetapkan bahwa penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU)⁴ dengan personalia non-partisan dari partai

² *Ibid. hal. 80*

³ *Sistem Dua Kamar (Bicameralism)* adalah suatu sistem dimana terdapat dua (2) lembaga perwakilan yang masing-masing bekerja dan memainkan jenis keterwakilan yang berbeda, yaitu keterwakilan penduduk diwadahi dalam Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan keterwakilan daerah yang diwadahi dalam Dewan Perwakilan Daerah (DPD). J Prihatmoko, joko, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi*, LP21 Semarang dan LP3M Unwahas, 2003, hal.67

⁴ *Op.cit, hal. 82*

politik manapun. Dengan demikian diharapkan KPU lebih independen, adil, dan menunjukkan tanggung jawab profesional.

Karena proses sampai hasil dan bagaimanakah prospek Pemilu Tahun 2004 ke depannya masih mengundang banyak pertanyaan tentunya tidak lepas dari persepsi-persepsi berbagai kalangan dan persepsi-persepsi dari masyarakat internasional pada umumnya.

Berbagai lembaga internasional pun ikut memantau dalam proses demi proses Pemilu Tahun 2004 yang notabene diharapkan tercapainya proses demokratisasi pada Pemilu Tahun 2004 di Indonesia, salah satu contoh disini adalah Uni Eropa yang membentuk European Union Electoral Observation Mission to Indonesia 2004 (EU EOM -- Misi Pemantauan Pemilu Uni Eropa untuk Indonesia) guna memantau Pemilu Legislatif yang berlangsung pada tanggal 5 April 2004 dan Pemilu Presiden yang berlangsung pada tanggal 5 Juli 2004, dengan kemungkinan putaran kedua pada tanggal 20 September 2004.

Dan yang seperti yang kita ketahui bahwa *demokratisasi* adalah yang sering digembar-gemborkan sekarang ini dan diharapkan oleh masyarakat internasional khususnya Uni Eropa berjalan atau bertransisi secara lancar di banyak negara yang belum demokratis pada sistem pemerintahannya.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, penulis memilih "*Persepsi European Union Electoral Observation Mission (EUEOM -- Misi Pemantauan Pemilu Uni*

..... "Pemilu 2004 Di Indonesia" sebagai judul

B. MAKSUD DAN TUJUAN PENELITIAN

Tujuan dari penelitian ini diuraikan sebagai berikut :

- ingin menjelaskan tentang sejauh mana proses demokratisasi diterapkan di Indonesia terlebih oleh gencarnya sistem demokrasi oleh pihak internasional pada umumnya dan Uni Eropa pada khususnya, yang notabene ingin meneruskan sistem demokrasi ke seluruh dunia.
- Dimaksudkan untuk membuktikan hipotesa yang dikemukakan dan menjawab permasalahan yang ada.
- Untuk kepentingan penulis sebagai pendalaman lebih lanjut terhadap ilmu pengetahuan pada umumnya, dan manifestasi dari penerapan teori-teori yang pernah penulis peroleh selama mengikuti ataupun menempuh kuliah di Fakultas Ilmu Sosial dan ilmu Politik Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Muhammadiyah Yoyakarta pada khususnya.
- Guna memenuhi syarat memperoleh gelar Sarjana Strata 1 Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

C. LATAR BELAKANG MASALAH

Demokrasi mempercayai bahwa Pemilu memainkan peranan amat vital untuk menentukan masa depan bangsa. Sebagaimana transisi demokrasi, pemilu dalam proses konsolidasi demokrasi membutuhkan prakondisi yang spesifik. Kelembagaan Pemilu yang ideal untuk transisi demokrasi berbeda dengan kelembagaan Pemilu yang ideal untuk konsolidasi demokrasi karena kebutuhannya berbeda-beda. Pada masa

Menunjuk perkembangan politik tahun-tahun terakhir dengan mudah diargumentasikan bahwa demokratisasi tidak linear. Prakondisi ke arah konsolidasi demokrasi tidak mewujud, seperti pelebagaan politik, pelebagaan konflik, ketaatan terhadap hukum, berkembangnya kepemimpinan lokal dan menguatnya *civil society*.

Pemilu dipercaya sebagai mekanisme demokrasi yang bertujuan menyegarkan kembali komitmen dan moralitas serta mengganti kepemimpinan secara demokratis. Pemilu menjadi landasan dan alasan paling penting bagi terbentuknya pemerintahan dan lembaga-lembaga demokrasi lain sehingga rezim dapat dikatakan *pro-demokrasi* atau *anti-demokrasi*.⁵ Pada titik itu, dua persoalan penting segera mengemuka. *Pertama*, sejauhmana sistem Pemilu mendorong pelebagaan politik? *Kedua*, seberapa derajat kekentalan sistem Pemilu dan sistem kepartaian menciptakan prakondisi bagi pelebagaan politik?

Sudah delapan kali bangsa Indonesia menyelenggarakan pemilihan umum (Pemilu) untuk memilih wakil-wakil rakyat dan pemimpin negara. Pemilu Tahun 1955 merupakan pemilu yang pertama dalam sejarah bangsa Indonesia. Waktu itu Republik Indonesia berusia 10 tahun. Kalau dikatakan pemilu merupakan syarat minimal bagi adanya demokrasi, apakah berarti selama 10 tahun itu Indonesia benar-benar tidak demokratis? Tidak mudah juga menjawab pertanyaan tersebut.

Yang jelas, sebetulnya sekitar tiga bulan setelah kemerdekaan diproklamasikan oleh Soekarno dan Hatta pada 17 Agustus 1945, pemerintah waktu itu sudah menetapkan keinginannya untuk bisa menyelenggarakan pemilu pada awal tahun

1946. Hal itu dicantumkan dalam Maklumat X, atau Maklumat Wakil Presiden Mohammad Hatta tanggal 3 Nopember 1945, yang berisi anjuran tentang pembentukan partai-partai politik. Maklumat tersebut menyebutkan, pemilu untuk memilih anggota DPR dan MPR akan diselenggarakan bulan Januari 1946. Kalau kemudian ternyata pemilu pertama tersebut baru terselenggara hampir sepuluh tahun setelah kemudian tentu bukan tanpa sebab.

Tetapi, berbeda dengan tujuan yang dimaksudkan oleh Maklumat X, pemilu 1955 dilakukan dua kali. Yang pertama, pada 29 September 1955 untuk memilih anggota-anggota DPR. Yang kedua, 15 Desember 1955 untuk memilih anggota-anggota Dewan Konstituante. Dalam Maklumat X hanya disebutkan bahwa pemilu yang akan diadakan Januari 1946 adalah untuk memilih anggota DPR dan MPR, tidak ada Konstituante.

Keterlambatan dan penyimpangan tersebut bukan tanpa sebab pula. Ada kendala yang bersumber dari dalam negeri dan ada pula yang berasal dari faktor luar negeri. Sumber penyebab dari dalam antara lain ketidaksiapan pemerintah menyelenggarakan pemilu, baik karena belum tersedianya perangkat perundang-undangan untuk mengatur penyelenggaraan pemilu maupun akibat rendahnya stabilitas keamanan negara. Dan yang tidak kalah pentingnya, penyebab dari dalam itu adalah sikap pemerintah yang enggan menyelenggarakan perkisaran (sirkulasi) kekuasaan secara teratur dan kompetitif. Penyebab dari luar antara lain serbuan kekuatan asing yang menantang negara ini terlibat persaingan

Tidak terlaksananya pemilu pertama pada bulan Januari 1946 seperti yang diamanatkan oleh Maklumat 3 Nopember 1945, paling tidak disebabkan 2 (dua) hal, yaitu :

- a. Belum siapnya pemerintah baru, termasuk dalam penyusunan perangkat UU Pemilu;
- b. Belum stabilnya kondisi keamanan negara akibat konflik internal antar kekuatan politik yang ada pada waktu itu, apalagi pada saat yang sama gangguan dari luar juga masih mengancam. Dengan kata lain para pemimpin lebih disibukkan oleh urusan konsolidasi.

Patut dicatat dan dibanggakan bahwa pemilu yang pertama kali tersebut berhasil diselenggarakan dengan aman, lancar, jujur dan adil serta sangat demokratis. Pemilu 1955 bahkan mendapat pujian dari berbagai pihak, termasuk dari negara-negara asing. Pemilu ini diikuti oleh lebih 30-an partai politik dan lebih dari seratus daftar kumpulan dan calon perorangan.

Yang menarik dari Pemilu 1955 adalah tingginya kesadaran berkompetisi secara sehat. Misalnya, meski yang menjadi calon anggota DPR adalah perdana menteri dan menteri yang sedang memerintah, mereka tidak menggunakan fasilitas negara dan otoritasnya kepada pejabat bawahan untuk menggiring pemilih yang menguntungkan partainya. Karena itu sosok pejabat negara tidak dianggap sebagai pesaing yang menakutkan dan akan memenangkan pemilu dengan segala cara. Karena pemilu kali ini dilakukan untuk dua keperluan, yaitu memilih anggota DPR

dan memilih anggota Dewan Konstituante, maka hasilnya pun perlu diperhatikan

Sangat disayangkan, kisah sukses Pemilu 1955 akhirnya tidak bisa dilanjutkan dan hanya menjadi catatan emas sejarah. Pemilu pertama itu tidak berlanjut dengan pemilu kedua lima tahun berikutnya, meskipun tahun 1958 Pejabat Presiden Sukarno sudah melantik Panitia Pemilihan Indonesia II.

Yang terjadi kemudian adalah berubahnya format politik dengan keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, sebuah keputusan presiden untuk membubarkan Konstituante dan pernyataan kembali ke UUD 1945 yang diperkuat angan-angan Presiden Soekarno menguburkan partai-partai. Dekrit itu kemudian mengakhiri rezim demokrasi dan mengawali otoritarianisme kekuasaan di Indonesia.

Sampai ketika Jenderal Soeharto diangkat oleh MPRS menjadi pejabat Presiden menggantikan Bung Karno dalam Sidang Istimewa MPRS 1967, ia juga tidak secepatnya menyelenggarakan pemilu untuk mencari legitimasi kekuasaan transisi. Sebagai pejabat presiden Pak Harto tetap menggunakan MPRS dan DPR-GR bentukan Bung Karno, hanya saja ia melakukan pembersihan lembaga tertinggi dan tinggi negara tersebut dari sejumlah anggota yang dianggap berbau Orde Lama.

Pada prakteknya Pemilu kedua baru bisa diselenggarakan tanggal 5 Juli 1971, yang berarti setelah 4 tahun pak Harto berada di kursi kepresidenan. Pada waktu itu ketentuan tentang kepartaian (tanpa UU) kurang lebih sama dengan yang diterapkan Presiden Soekarno. Hal yang sangat signifikan yang berbeda dengan Pemilu 1955 adalah bahwa para pejabat negara pada Pemilu 1971 diharuskan bersikap netral. Sedangkan pada Pemilu 1955 pejabat negara, termasuk perdana menteri yang berasal dari partai bisa ikut menjadi calon partai secara formal. Tetapi pada prakteknya pada Pemilu 1971 para pejabat pemerintah kembali berada salah satu peserta Pemilu

yaitu Golkar. Jadi sesungguhnya pemerintah pun merekayasa ketentuan-ketentuan yang menguntungkan Golkar seperti menetapkan seluruh pegawai negeri sipil harus menyalurkan aspirasinya kepada salah satu peserta Pemilu itu.

Setelah 1971, pelaksanaan Pemilu yang periodik dan teratur mulai terlaksana. Pemilu ketiga diselenggarakan 6 tahun lebih setelah Pemilu 1971, yakni tahun 1977, setelah itu selalu terjadwal sekali dalam 5 tahun. Dari segi jadwal sejak itulah pemilu teratur dilaksanakan.

Satu hal yang nyata perbedaannya dengan Pemilu-pemilu sebelumnya adalah bahwa sejak Pemilu 1977 pesertanya jauh lebih sedikit, dua parpol dan satu Golkar. Ini terjadi setelah sebelumnya pemerintah bersama-sama dengan DPR berusaha menyederhanakan jumlah partai dengan membuat UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golkar. Kedua partai itu adalah Partai Persatuan Pembangunan atau PPP dan Partai Demokrasi Indonesia atau PDI) dan satu Golongan Karya atau Golkar. Jadi dalam 5 kali Pemilu, yaitu Pemilu 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997 pesertanya hanya tiga tadi.

Hasilnya pun sama, 5 kali Pemilu tersebut secara berturut-turut Golkar selalu menjadi pemenang, sedangkan PPP dan PDI menjadi pelengkap atau sekedar ornamen. Golkar bahkan sudah menjadi pemenang sejak Pemilu 1971. Keadaan ini secara langsung dan tidak langsung membuat kekuasaan eksekutif dan legislatif berada di bawah kontrol Golkar. Pendukung utama Golkar adalah birokrasi sipil dan militer.

Setelah Presiden Soeharto dilengserkan dari kekuasaannya pada tanggal 21 Mei

1000 jabatan presiden digantikan oleh Wakil Presiden B.J. Habibie

Atas desakan publik, Pemilu yang baru atau dipercepat segera dilaksanakan, sehingga hasil-hasil Pemilu 1997 segera diganti. Kemudian ternyata bahwa Pemilu dilaksanakan pada 7 Juni 1999, atau 13 bulan masa kekuasaan Habibie. Pada saat itu untuk sebagian alasan diadakannya Pemilu adalah untuk memperoleh pengakuan atau kepercayaan dari publik, termasuk dunia internasional, karena pemerintahan dan lembaga-lembaga lain yang merupakan produk Pemilu 1997 sudah dianggap tidak dipercaya. Hal ini kemudian dilanjutkan dengan penyelenggaraan Sidang Umum MPR untuk memilih presiden dan wakil presiden yang baru.

Sebelum menyelenggarakan Pemilu yang dipercepat itu, pemerintah mengajukan RUU tentang Partai Politik, RUU tentang Pemilu dan RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Ketiga draft UU ini disiapkan oleh sebuah tim Depdagri, yang disebut Tim 7, yang diketuai oleh Prof. Dr. M. Ryaas Rasyid (Rektor IIP Depdagri, Jakarta).

Setelah RUU disetujui DPR dan disahkan menjadi UU, presiden membentuk Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang anggota-anggotanya adalah wakil dari partai politik dan wakil dari pemerintah. Satu hal yang secara sangat menonjol membedakan Pemilu 1999 dengan Pemilu-pemilu sebelumnya sejak 1971 adalah Pemilu 1999 ini diikuti oleh banyak sekali peserta. Ini dimungkinkan karena adanya kebebasan untuk mendirikan partai politik. Peserta Pemilu kali ini adalah 48 partai. Ini sudah jauh lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah partai yang ada dan terdaftar di Departemen Kehakiman dan HAM, yakni 141 partai.

Dalam sejarah Indonesia tercatat, bahwa setelah pemerintahan Perdana Menteri

menyelenggarakan pemilu lebih cepat setelah proses alih kekuasaan. Burhanuddin Harahap berhasil menyelenggarakan pemilu hanya sebulan setelah menjadi Perdana Menteri menggantikan Ali Sastroamidjojo, meski persiapan-persiapannya sudah dijalankan juga oleh pemerintahan sebelumnya. Habibie menyelenggarakan pemilu setelah 13 bulan sejak ia naik ke kekuasaan, meski persoalan yang dihadapi Indonesia bukan hanya krisis politik, tetapi yang lebih parah adalah krisis ekonomi, sosial dan penegakan hukum serta tekanan internasional.

Meskipun masa persiapannya tergolong singkat, pelaksanaan pemungutan suara pada Pemilu 1999 ini bisa dilakukan sesuai jadwal, yakni tanggal 7 Juni 1999. Tidak seperti yang diprediksikan dan dikhawatirkan banyak pihak sebelumnya, ternyata Pemilu 1999 bisa terlaksana dengan damai, tanpa ada kekacauan yang berarti. Hanya di beberapa Daerah Tingkat II di Sumatera Utara yang pelaksanaan pemungutan suaranya terpaksa diundur suara satu pekan. Itu pun karena adanya keterlambatan atas datangnya perlengkapan pemungutan suara.

Tetapi tidak seperti pada pemungutan suara yang berjalan lancar, tahap penghitungan suara dan pembagian kursi pada Pemilu kali ini sempat menghadapi hambatan. Pada tahap penghitungan suara, 27 partai politik menolak menandatangani berita acara perhitungan suara dengan dalih Pemilu belum jujur dan adil. Sikap penolakan tersebut ditunjukkan dalam sebuah rapat pleno KPU.

Karena ada penolakan, dokumen rapat KPU kemudian diserahkan pimpinan KPU kepada presiden. Oleh presiden hasil rapat dari KPU tersebut kemudian diserahkan kepada Panwaslu (Panitia Pengawas Pemilu). Panwaslu diberi tugas untuk meneliti keberatan-keberatan yang diajukan wakil-wakil partai di KPU yang

berkeberatan tadi. Hasilnya, Panwaslu memberikan rekomendasi bahwa pemilu sudah sah. Lagipula mayoritas partai tidak menyertakan data tertulis menyangkut keberatan-keberatannya. Presiden kemudian juga menyatakan bahwa hasil pemilu sah. Hasil final pemilu baru diketahui masyarakat tanggal 26 Juli 1999.

Setelah disahkan oleh presiden, PPI (Panitia Pemilihan Indonesia) langsung melakukan pembagian kursi. Pada tahap ini juga muncul masalah. Rapat pembagian kursi di PPI berjalan alot. Hasil pembagian kursi yang ditetapkan Kelompok Kerja PPI, khususnya pembagian kursi sisa, ditolak oleh kelompok partai Islam yang melakukan stembus accoord. Hasil Kelompok Kerja PPI menunjukkan, partai Islam yang melakukan stembus accoord hanya mendapatkan 40 kursi. Sementara Kelompok stembus accoord 8 partai Islam menyatakan bahwa mereka berhak atas 53 dari 120 kursi sisa.

Perbedaan pendapat di PPI tersebut akhirnya diserahkan kepada KPU. Di KPU perbedaan pendapat itu akhirnya diselesaikan melalui voting dengan dua opsi. Opsi pertama, pembagian kursi sisa dihitung dengan memperhatikan suara stembus accoord, sedangkan opsi kedua pembagian tanpa stembus accoord. Hanya 12 suara yang mendukung opsi pertama, sedangkan yang mendukung opsi kedua 43 suara. Lebih dari 8 partai walk out. Ini berarti bahwa pembagian kursi dilakukan tanpa memperhitungkan lagi stembus accoord.

Berbekal keputusan KPU tersebut, PPI akhirnya dapat melakukan pembagian kursi hasil pemilu pada tanggal 1 September 1999. Hasil pembagian kursi itu menunjukkan lima partai besar memperoleh 417 kursi DPR atau 90,26 persen dari

Dan akhirnya sampai pula kita pada Pemilu yang kita telah lakukan Tahun 2004 sekarang ini, yaitu Pemilu yang ke-9. Empat amandemen atas Undang-Undang Dasar 1945 yang disahkan antara tahun 1999 dan 2002 telah membuka peluang untuk dilakukannya perubahan-perubahan besar terhadap seluruh struktur Negara, yang sekarang memiliki sistem presidensial yang lebih "normal". Dalam proses ini, keinginan dari banyak stakeholder pemilu untuk menjembatani kesenjangan antara para pemilih dan para wakil mereka yang terpilih harus dikompromikan dengan keinginan beberapa elit dan pemimpin partai tertentu untuk tetap mempertahankan kendali mereka atas proses tersebut. Maksud dari tinjauan singkat ini hanyalah untuk menyoroti perbedaan-perbedaan teknis utama dengan sistem pemilu tahun 1999, tanpa ada maksud untuk menyinggung tentang pembahasan politis dan alasan politis yang melandasi kompromi-kompromi tertentu.

Dalam sidang umum tahun 2001, MPR membuat perubahan atas undang-undang dasar untuk mengatur tentang pemilihan langsung presiden dan wakil presiden sebagai satu tim. Hal tersebut dapat dianggap sebagai langkah berikutnya untuk memperkuat legitimasi presiden, yang mendorong rezim pemerintahan semakin mendekati pada sistem presidensial yang murni. Meskipun demikian, perubahan tersebut menentukan persyaratan yang tidak memungkinkan tim mana pun untuk menang pada putaran pertama pemilihan presiden. Undang-undang tersebut menetapkan bahwa partai-partai harus mengajukan pasangan calon presiden dan calon wakil presiden mereka selambat-lambatnya tujuh hari setelah pengumuman

Cabang legislatif dari Pemerintahan Indonesia menginisiasi berlakunya *sistem Dua Kamar (bikameral)*, atau sering disebut dengan *Bicameralism*.⁶ Sesuai dengan perubahan pasal 3 Undang-Undang Dasar, sekarang MPR terdiri atas para anggota DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) dan anggota DPD (Dewan Perwakilan Daerah). Tidak ada lagi anggota yang ditunjuk, di mana TNI kehilangan 38 kursinya yang masih tersisa (berdasarkan amandemen Undang-Undang Dasar pertama, alokasi kursi untuk TNI telah berkurang dari 75 menjadi 38). Secara formal, hal tersebut berarti militer kembali menjadi kekuatan pertahanan dan keamanan.

Dalam situasi seperti ini, sistem pranata, proses dan hasil pemilu mengandung tanda tanya besar. Padahal perubahan terjadi hampir pada seluruh bagian, yang bisa terjangkau oleh Undang-Undang dan produk hukum. Undang-Undang Pemilu baru menetapkan bahwa penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU)⁷ dengan personalia non-partisan dari partai politik manapun. Dengan demikian diharapkan KPU lebih independen, adil, dan menunjukkan tanggung jawab profesional. Komposisi Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang baru sebagai penyelenggara Pemilu Tahun 2004 terdiri dari 11 orang anggota (termasuk Ketua dan Wakil Ketua) telah menggantikan Komisi *ad hoc* yang sebelumnya yang memiliki 53 orang anggota.⁸

⁶ *Sistem Dua Kamar (Bicameralism)* adalah suatu sistem dimana terdapat dua (2) lembaga perwakilan yang masing-masing bekerja dan memainkan jenis keterwakilan yang berbeda, yaitu keterwakilan penduduk diwadahi dalam Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan keterwakilan daerah yang diwadahi dalam Dewan Perwakilan Daerah (DPD). J Prihatmoko, joko, *Op.cit*, hal.67

⁷ *Ibid*, hal 82

⁸ KPU adalah lembaga baru yang dibentuk berdasarkan Pasal 22E Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dan Bab IV Undang-Undang Pemilu nomor 12/2003. Sementara proses pengangkatannya diatur dalam Keputusan Presiden nomor 70/2001

"Anggota-anggota KPU diangkat oleh Presiden setelah melalui proses seleksi yang dilakukan oleh"

Masyarakat internasional pun ikut andil dalam masalah Pemilu 2004 ini. Hal tersebut dapat dilihat dari berbagai pemantau asing yang ikut serta dalam memantau dan mengawasi jalannya proses Pemilu 2004 yang notabene dalam meneruskan transisi demokratisasi dan menyukseskan Pemilu 2004. Tetapi disini penulis hanya memaparkan salah satu pemantau yang ditunjuk melalui lembaga internasional dan diketahui oleh masyarakat pada umumnya. Salah satu contoh disini adalah European Union (Uni Eropa).

Indonesia pada tahun 2004 menjadi salah satu misi pemilu yang paling menarik dan menantang bagi Uni Eropa. Atas undangan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Indonesia, Uni Eropa membentuk European Union Electoral Observation Mission to Indonesia 2004 (EU EOM – Misi Pemantauan Pemilu Uni Eropa untuk Indonesia) dalam rangka memantau Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden pada Pemilihan Umum 2004 di Indonesia. EU EOM dipimpin oleh Ketua Pemantau, Glyn Ford, ia adalah anggota Parlemen Eropa (MEP) asal Inggris, Tn. Glyn Ford (Inggris) dan terdiri atas tim inti yang beranggotakan 13 orang, 64 orang Pemantau Jangka Panjang (LTO), 128 orang Pemantau Jangka Pendek (STO) dan 20 orang Pemantau Jangka Pendek yang Direkrut di Lokasi Setempat (LSTO) yang diambil dari staf-staf diplomatik negara-negara anggota Uni Eropa. Dua orang LTO dari Norwegia juga akan dilibatkan dalam Misi tersebut. Total kekuatan misi tersebut adalah sekitar 230 orang pemantau. Delegasi Parlemen Eropa yang terdiri atas Anggota-Anggota Parlemen Eropa dari Jerman, Belanda, Inggris dan Swedia.

dilakukan oleh Presiden tersebut disahkan oleh DPR (Dewan Perwakilan Rakyat). Meskipun terdapat beberapa kekhawatiran yang disampaikan oleh banyak stakeholder tentang proses pangangkatan awal, KPU yang sekarang secara umum diterima sebagai lembaga yang netral dan merupakan

Peran Misi Pemantauan Pemilu Uni Eropa

"Pemantauan pemilu secara Internasional dilakukan atas dasar prinsip-prinsip pengawasan secara menyeluruh, ketidakberpihakan, keterbukaan dan profesionalisme. Tujuan akhirnya akan menjadi berlebihan dengan menanamkan demokrasi secara mendalam pada setiap bangsa melalui pengembangan kapasitas nasional. Sasaran utamanya adalah untuk memperoleh legitimasi terhadap proses pemilu, apabila diperlukan, dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap proses pemilu, mencegah kecurangan, memperkuat penghargaan atas hak-hak asasi manusia, dan turut berperan dalam penyelesaian konflik".⁹

Sebuah misi pemantauan melakukan penilaian tentang penentuan persyaratan konstituten; pendaftaran pemilih dan caleg; pelatihan staf pemilu; pendidikan pemilih; memonitor media; kampanye dan persiapan hari pemilihan umum, serta proses banding. Misi tersebut juga melakukan penilaian atas kerangka konstitusi dan kerangka kerja pemilu, serta cakupan lingkungan demokratis tempat pemilu tersebut diselenggarakan. Pada hari pemilihan umum, para pemantau mengunjungi tempat-tempat pemungutan suara untuk memantau pembukaan, pemungutan suara, penghitungan suara dan pengkonsolidasian hasil penghitungan (apakah aspirasi masyarakat telah benar-benar disampaikan melalui hasil pemilu). Pemantauan juga akan mencakup apakah para calon yang terpilih mendapatkan posisi yang menjadi haknya atau tidak.

Rapat-rapat reguler diadakan bersama dengan para pejabat penyelenggara pemilu di tingkat nasional, propinsi dan kabupaten/kota, partai-partai politik, para calon, masyarakat sipil dan media di seluruh Indonesia. Para pemantau secara tegas

⁹Dikutip dari: Komisi Masyarakat Eropa : Communication from the Commission on Korespondensi dari Komisi tentang Perbantuan dan Pemantauan Pemilu oleh Uni Eropa di Brussels, 11.4.2000, COM(2000) 101 final, dibacakan pada 22 September 2004, hal. 11-14-00-000

memisahkan antara pengaduan, desas-desus, tuduhan, dan fakta-fakta yang telah dibuktikan. Hanya informasi yang disaksikan sendiri atau diperiksa kebenarannya oleh para pemantau yang akan digunakan sebagai dasar penyusunan laporan misi tersebut. Selanjutnya, meskipun misi bekerjasama dengan organisasi-organisasi (pemantau) lain, hanya informasi yang dikumpulkan oleh para pemantau internasional yang akan digunakan untuk menyusun laporan misi.

Beberapa hari setelah pemilu diselenggarakan, Ketua Tim Pemantau Misi Pemantauan Pemilu Uni Eropa memberikan pernyataan awal kepada masyarakat berdasarkan pemantauan jangka panjang dan jangka pendek atas proses pemilu secara keseluruhan. Kira-kira satu bulan setelah hasil akhir diperoleh, akan dikeluarkan laporan yang lebih lengkap, yang akan memuat serangkaian rekomendasi untuk perbaikan atas proses pemilu dan lingkungan demokratis secara keseluruhan.

Pada kesimpulannya, misi tersebut berpedoman pada tujuh kriteria pemilu demokratis.¹⁰ Dan dalam menerapkan standar-standar pemantauan pemilu yang sama, pada tahun 2000 Uni Eropa menetapkan kriteria penilaian pemilu berikut ini:

1. Tingkat ketidakberpihakan yang ditunjukkan oleh Penyelenggara Pemilu;
2. Tingkat kebebasan partai-partai politik dan calon untuk berkumpul dan mengungkapkan pandangan mereka;
3. Keadilan dalam hal akses terhadap fasilitas negara yang disediakan untuk pemilu;

4. Akses partai-partai politik dan calon terhadap media, khususnya terhadap media milik negara;
5. Hak pilih universal yang diberikan kepada para pemilih;
6. Masalah-masalah lain yang berkaitan dengan sifat demokratis pemilu (misalnya, kekerasan dalam kampanye, aturan hukum, kerangka perundang-undangan);
7. Pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara.

D. POKOK PERMASALAHAN

Dari penggambaran diatas, muncul permasalahan yakni *"Bagaimanakah Persepsi European Union Electoral Observation Mission (EU EOM – Misi Pemantauan Pemilu Uni Eropa) terhadap proses Pemilihan Umum tahun 2004 di Indonesia?"*.

E. KERANGKA TEORI

Dalam penulisan ini, penulis akan menggunakan Teori Demokrasi dan Teori Persepsi. Dan diharapkan dari kedua teori diatas, bisa menjelaskan fenomena yang terjadi.

1. Teori Demokrasi

Menurut John Stuart Mill dalam bukunya *"Consideration on representative Government"*.

"Unsur pertama dari pemerintahan yang baik ... karena merupakan kebajikan dan kecerdasan dari manusia yang merupakan bagian dari masyarakat, hal keunggulan yang paling penting yang dapat dimiliki bentuk pemerintahan mana pun adalah meningkatkan kebajikan dan

Delapan jaminan tersebut :

- a. Kebebasan membentuk dan bergabung dalam organisasi;
- b. Kebebasan berekspresi;
- c. Hak untuk memilih;
- d. Hak untuk dipilih;
- e. Kompetisi pemimpin-pemimpin politik untuk memperoleh dukungan;
- f. Adanya sumber-sumber informasi alternatif;
- g. Adanya Pemilu yang jujur;
- h. Adanya lembaga-lembaga pembuat kebijakan pemerintah yang didasarkan pada suara dan pilihan-pilihan.

Delapan jaminan ini akan bisa mengetahui seberapa jauh demokratisasi di suatu negara dapat dijalankan.¹⁴

2. Pemilihan Umum

Demokrasi mempercayai bahwa Pemilu memainkan peranan amat vital untuk menentukan masa depan bangsa. Sebagaimana transisi demokrasi, pemilu dalam proses konsolidasi demokrasi membutuhkan prakondisi yang spesifik. Kelembagaan Pemilu yang ideal untuk transisi demokrasi berbeda dengan kelembagaan Pemilu yang ideal untuk konsolidasi demokrasi karena kebutuhannya berbeda-beda, yang mempertimbangkan berbagai aspek dan fungsi.

Menunjuk perkembangan politik tahun-tahun terakhir dengan mudah diargumentasikan bahwa demokratisasi tidak linear. Prakondisi ke arah

¹⁴ Mas'ud Mas'ud, *Wacana, Kapital dan Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1994, h. 110.

konsolidasi demokrasi tidak mewujud, seperti pelembagaan politik, pelembagaan konflik, ketaatan terhadap hukum, berkembangnya kepemimpinan lokal dan menguatnya *civil society*.

Pemilu dipercaya sebagai mekanisme demokrasi yang bertujuan menyegarkan kembali komitmen dan moralitas serta mengganti kepemimpinan secara demokratis. Pemilu menjadi landasan dan alasan paling penting bagi terbentuknya pemerintahan dan lembaga-lembaga demokrasi lain sehingga rezim dapat dikatakan *pro-demokrasi* atau *anti-demokrasi*.¹⁵ Pada titik itu, dua persoalan penting segera mengemuka. *Pertama*, sejauhmana sistem Pemilu mendorong pelembagaan politik? *Kedua*, seberapa derajat kekentalan sistem Pemilu dan sistem kepartaian menciptakan prakondisi bagi pelembagaan politik?

Dalam kaitan itu, Ben Reilly dan Andrew Reynolds merumuskan suatu formula kualitas ideal institusi pemilihan untuk demokrasi terkonsolidasi. Formula tersebut mencakup: bertanggungjawab; memungkinkan para pemilih mengungkapkan pilihan dalam cakupan yang lebih luas; bisa "*mencampakkan para pecundang*"; tanggap terhadap pemilih; memajukan rasa "*memiliki*" proses politik di antara para pemilih; dan koalisi "*kemenangan pemilih*" atau pemerintahan satu partai.¹⁶

Pada dasarnya, ada tiga tujuan dalam Pemilihan Umum (Pemilu).¹⁷ *Pertama*, sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan umum (*Public Policy*). Dalam demokrasi, kedaulatan rakyat

¹⁵ J Prihatmoko, joko, *Op.cit*, hal.4

¹⁶ Reilly, Ben dan Reynolds, Andrew, *Electoral Systems and Conflict in Divided Societies* (Washington, DC.: National Research Council, 1999)

¹⁷ Sukelati, Bambang, *Memahami Ilmu Politik* (Jakarta: Grafindo, 1992), hal.181-182

kontribusi demokrasi tidak mengumpul seperti pemerintahan politik. Pemerintahan politik ketatanegaraan adalah perkembangan pemerintahan lokal dan

meningkatkan daya politik. Pemerintah sebagai institusi demokrasi yang bertujuan meningkatkan komitmen dan partisipasi serta meningkatkan kemampuan secara demokrasi. Pemerintah menjadi lembaga dan kelas politik yang lebih terorganisir dan terorganisasi dan lembaga-lembaga demokrasi lain sehingga semakin dapat dikaitkan pada perkembangan dan demokrasi. Pada tingkat ini, demokrasi sendiri sebagai program politik. Pertanyaan sistem politik menjadi yang pertengahan politik? Kedua, seberapa besar ketahanan sistem politik dan sistem ketahanan politik yang berkaitan dengan demokrasi?

Dalam kaitan ini, Ben Jellison dan Andrew Reynolds memusatkan perhatian pada tiga komunitas lokal untuk memahami politik demokrasi terorganisir. Mereka mencoba menyoroti bagaimana politik demokrasi yang lebih luas, bisa "dipromosikan" dengan berbagai cara. Mereka juga melihat bagaimana politik demokrasi "proses politik di antara para pemimpin dan kelas-kelas menengah politik" serta pemerintahan serta politik.

Pada dasarnya ada tiga faktor dalam pemilihan umum (Pemilu). Pertama, pemilu sebagai mekanisme untuk memilih para pemimpin pemerintahan dan

1. "The Role of the State in the Development of Democracy in Latin America" (Washington D.C.: American Research Council, 1999).
2. "The Role of the State in the Development of Democracy in Latin America" (Washington D.C.: American Research Council, 1999), pp. 14-15.

sangat dijunjung tinggi sehingga dikenal spirit dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam sistem demokrasi perwakilan (*Representation Democracy System*), rakyat memiliki kedaulatan penuh akan tetapi pelaksanaan dilakukan oleh wakil-wakilnya melalui lembaga legislatif atau parlemen. Seseorang yang memiliki otoritas ekonomi atau otoritas kultural pun tidak layak menjadi wakil rakyat tanpa moralitas, integritas dan akuntabilitas yang memadai. Karena itu diselenggarakan Pemilihan Umum sebagai mekanisme penyeleksi dan pendelegasian kedaulatan kepada orang atau partai. *Kedua*, Pemilihan Umum juga merupakan mekanisme memindahkan konflik kepentingan (*Conflict of Interest*) dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil yang terpilih atau partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi atau kesatuan masyarakat tetap terjamin. Manfaat Pemilihan Umum ini berkaitan dengan asumsi bahwa masyarakat memiliki kepentingan yang berbeda-beda dan bahkan saling bertentangan, dan pertentangan itu semestinya diselesaikan melalui proses musyawarah. Dalam kenyataannya seringkali elite dan partai justru mendorong terjadinya konflik, yang membawa-bawa rakyat ke pusat kekuasaan. Konflik itu disebabkan oleh lemahnya pelembagaan politik di tingkat elite, yang mencerminkan kegagalan mereka sebagai wakil rakyat. *Ketiga*, Pemilihan Umum merupakan sarana memobilisasi, menggerakkan atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik. Hal yang terakhir ini semakin urgen karena belakangan masyarakat mengalami semacam alienasi dari proses pengambilan kebijakan (*Decision Making*). Atau, ada jarak yang lebar antara proses pengambilan kebijakan dan

kekuatan politik lain. Dengan sistem pemilihan tertentu, partai politik yang didukung 40 persen suara bisa meraih kontrol mutlak atas pemerintahan di bawah satu sistem. Padahal jika dipilih dengan sistem pemilihan lain, ia mungkin tidak akan mendapatkan kekuasaan atau menjadi oposisi.²⁰

Sistem Pemilu pun dapat mempengaruhi jumlah dan ukuran relatif partai politik di parlemen. Sistem pemilihan di negara yang menganut sistem dua partai tentu berbeda dengan yang menganut multi partai. Dapat dikatakan juga bahwa mekanisme regulasi dalam sistem politik otoriter dan sentralistis berbeda dengan sistem demokrasi yang umumnya pembatasan dilakukan dengan memberikan prasyarat minimal. Artinya, kebebasan mendirikan partai tetap dijamin sepenuhnya (*Dimensi Substansi*) tetapi disertai kondisionalitas agar kebebasan itu dapat dipertanggung jawabkan, terkontrol dan diterjemahkan dalam mekanisme politik (*Dimensi Prosedural*).²¹

Sistem pemilihan juga menentukan keterpaduan internal dan disiplin masing-masing partai. Sebagian sistem mungkin saja mendorong terjadinya *faksionalisme*, dimana beberapa sayap yang berbeda dari satu partai terus-menerus bertentangan satu dengan lainnya, sementara sistem yang lain mungkin

²⁰ Reynolds, Andrew, *Merancang Sistem Pemilihan Umum*, dalam Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi (eds), *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat – Belajar dari Kekeliruan Negara-negara Lain* (Jakarta: Mizan, 2001), hal.102

²¹ Dalam UU No. 31/2002 tentang Partai Politik disebutkan partai politik dibentuk oleh sekurang-kurangnya 50 orang WNI yang telah berusia 21 tahun dengan akta notaris (Pasal 2 ayat 1). Untuk lolos verifikasi Departemen Kehakiman dan HAM, partai politik harus mempunyai kepengurusan sekurang-kurangnya 50 persen dari jumlah provinsi, 50 persen dari jumlah kabupaten/kota pada setiap provinsi, dan 25 persen dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota yang bersangkutan (Pasal 2 ayat 3b). sedangkan dalam UU No. 12/2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD dikatakan untuk menjadi peserta pemilu partai harus memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 dari seluruh jumlah provinsi (Pasal 7 ayat 1b); memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 dari jumlah kabupaten/kota di provinsi sebagaimana dimaksud di atas (Pasal 7 ayat 1c); memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 orang atau sekurang-kurangnya 1/1000 (seperseribu) dari jumlah penduduk pada setiap pemerintahan partai politik sekurang-kurangnya di tingkat provinsi (Pasal 7 ayat 1d).

dapat memaksa partai-partai untuk bersatu suara dan menekan pembangkangan (*disobedience*).

Sebuah sistem Pemilu juga bisa mengarah pada pembentukan koalisi atau pemerintahan satu partai dengan kendala yang dihadapi partai mayoritas. Dengan kata lain, sistem pemilihan juga bisa mendorong atau menghalangi pembentukan aliansi di antara partai-partai, yang pada gilirannya akan mempengaruhi iklim politik yang lebih luas.²² Sistem Pemilu, baik oleh yang menang maupun yang kalah, dapat mendorong terciptanya kelompok-kelompok yang teralienasi untuk bekerja di luar batasan-batasan demokrasi formal.

Sistem Pemilu pun dapat mendorong atau menghambat pembentukan aliansi di antara partai-partai; dan bisa pula memberi rangsangan kepada beberapa kelompok agar lebih bersikap akomodatif atau memberi dorongan kepada partai-partai untuk menghindari konflik berdasarkan ikatan etnik, kesukuan atau kekerabatan.

2 Rancangan Sistem Pemilihan

Menurut David Easton, teoritis politik pertama yang memperkenalkan pendekatan sistem dalam politik, suatu sistem selalu memiliki sekurang-kurangnya tiga sifat²³, yaitu :

- a. Terdiri dari banyak bagian-bagian;
- b. Bagian-bagian itu saling berinteraksi dan saling tergantung;

²² Reynolds, Andrew, *Op.cit.*, hal.103

²³ Mas' oed, Mochtar, dan Andrews, Colin (ed), *Pengantar Perbandingan Sistem Politik*, (Yogyakarta: Gadjah Mada Universitas, 1991), hal. 111

- c. Sistem itu mempunyai perbatasan (*boundaries*) yang memisahkannya dari lingkungannya yang juga terdiri dari sistem-sistem lain.

Sebagai suatu sistem, rancangan Pemilu sangat menentukan bentuk dan kekuatan bangunan Pemilu. Jika rancangan yang dibuat kokoh dan artistik maka sistem itu juga memiliki kekuatan tanpa mengabaikan nilai artistik. Dengan demikian, kata kunci dari rancangan sistem Pemilu adalah keterukuran (*measurement*).

Dalam kaitan itu, Ben Reilly (1999) mengatakan bahwa pada intinya sistem pemilihan dirancang untuk memenuhi tiga hal.²⁴ Masing-masing aspek tidak dapat dipisahkan karena akan menentukan bentuk dan kekuatan sistem Pemilu. Ketiga hal tersebut adalah :

- a. Menerjemahkan jumlah suara yang diperoleh dalam Pemilihan Umum menjadi kursi di badan-badan legislatif. Sistem tersebut mungkin bisa memberikan bobot lebih pada proporsionalitas jumlah suara yang diraih dengan kursi yang dimenangkan, atau mungkin pula bisa menyalurkan suara (*betapapun terpecahnya keadaan partai*) ke parlemen yang terdiri dari dua kutub partai-partai besar yang mewakili sudut pandang berbeda.
- b. Sistem pemilihan bertindak sebagai wahana penghubung yang memungkinkan rakyat dapat menagih tanggung jawab atau janji wakil-wakil yang telah mereka pilih.
- c. Sistem Pemilu memberi dorongan terhadap pihak-pihak yang saling

masyarakat yang terbelah secara etnis, misalnya, sistem pemilihan tertentu bisa menghasilkan kandidat dari partai yang memperlihatkan sikap kooperatif, akomodatif terhadap kelompok pesaing, atau sebaliknya dapat menghukum kandidat dengan menghasilkan dukungan kepada pihak-pihak yang sejalan dengan kelompok etnis mereka.

Pandangan Reilly tersebut bersifat *generik*. Artinya, kebutuhan terhadap rancangan yang seperti disebut di atas berlaku umum untuk Pemilu-Pemilu di negara-negara demokrasi. Menurut Andrew Reynolds (2001), pengalaman-pengalaman negara-negara demokrasi baru berdiri selama satu dasawarsa terakhir menunjukkan enam tujuan yang muncul dalam proses perancangan sistem Pemilu. Reynolds juga mengatakan bahwa keenam hal tersebut dibutuhkan dalam fase konsolidasi demokrasi.

Pertama-tama Pemilu diharapkan menghasilkan pemerintahan yang stabil, efisien dan tahan lama dipengaruhi oleh banyak faktor di luar institusi-institusi politik. Namun pengaruh sistem tak kalah penting. Hal-hal yang harus dijaga dalam sistem Pemilu adalah rakyat menganggap sistem itu adil dan pemerintah bisa memerintah, sistem jelas-jelas tidak melakukan diskriminasi terhadap partai-partai atau kelompok komunal. Jika ketiga hal tersebut tidak dipenuhi, maka suatu sistem kehilangan legitimasi atau keabsahan demokrasi. Sementara itu, sistem itu sendiri harus dijalankan secara netral terhadap partai dan calon. Jika berkembang persepsi bahwa sistem itu hanya menguntungkan partai atau kelompok tertentu, maka hal itu merupakan awal ketidakstabilan

Suatu sistem juga harus mendorong partai politik dan pemilih agar bersedia berdamai dengan lawan-lawan mereka. Pemilu memang dirancang untuk menghasilkan kepemimpinan dan membentuk badan-badan pemerintahan, namun juga merupakan sarana – sebagaimana fungsi partai politik – menangani konflik. Di masyarakat yang pluralistik, sistem Pemilu harus dapat membuat partai tidak terlalu mengutamakan homogenitas etnik, agama, bahasa, wilayah dan sebagainya. Pembelahan semacam itu akan menimbulkan konflik berkepanjangan dan disintegrasi. Konsolidasi demokrasi dalam jangka panjang menuntut pertumbuhan dan bertambahnya partai yang didasarkan pada nilai-nilai dan ideologi-ideologi politik yang luas dan moderat, bukannya terkotak-kotak secara sempit.

Sistem pun mesti membuat perancang undang-undang, kabinet dan partai politik yang memerintah bertanggung jawab (*accountable*) kepada pemilih. Pertanggung jawaban sangat penting dalam sistem demokrasi perwakilan.

Sistem harus memberikan kemudahan pada “*oposisi loyal*” dalam panggung politik demokratis. Oposisi sangat dibutuhkan dalam konsolidasi demokrasi dan dipertahankannya resolusi konflik dengan sarana-sarana non-kekerasan. Oposisi loyal memiliki kemampuan untuk secara kritis menilai undang-undang, menjaga hak-hak kelompok minoritas, dan mewakili para pemilih yang tidak mendukung pemerintahan pada saat itu.²⁵

Sistem Pemilu dalam masyarakat yang terpolarisasi harus bisa membantu memperlambat berkembangnya sikap pemenang mengambil semua yang

²⁵ G. J. S. ... *Partai Politik dan Sistem Pemilu* (Jakarta: ...)

membikin penguasa merasa benar, serba benar terhadap pendapat lain dan kebutuhan serta keinginan para pemilih oposisi.

Jaminan agar pemilihan dalam dijalankan dan dikendalikan juga harus diperhatikan dalam sistem Pemilu. Dalam penyelenggaraan Pemilu, persoalan administratif sangat penting diperhatikan diperhatikan. Prosedur administrasi yang canggih merupakan ciri Pemilu yang bebas dan jujur. Sebaliknya, jika negara demokrasi baru tidak mampu mempertahankan penyelenggaraan pemilihan sendiri, sistem itu dapat dikatakan cacat. Di negara yang terdiri dari banyak kepulauan, pengendalian memegang peranan penting untuk menjaga keamanan dan kemudahan memberikan suara.

Sistem Pemilu yang baik juga dapat mengukur seberapa kuat parlemen yang terpilih. Parlemen yang terpilih dan didukung masyarakat memiliki keabsahan untuk memerintah dan menentukan unsur-unsur utama dalam kehidupan masyarakat.

Pemilu dianggap demokratis apabila :²⁶

- a. Adanya kesempatan yang sama bagi partai politik untuk memenangkan pemilu;
- b. Adanya kesempatan yang sama bagi partai politik untuk melakukan kampanye;
- c. Adanya kebebasan dan kemandirian partai dalam pencalonan;

- d. Adanya kesempatan yang sama bagi parpol untuk mempergunakan media komunikasi politik dan fasilitas-fasilitas lainnya;
- e. Adanya suatu struktur organisasi partai yang meraih pemilihan sampai di tingkat desa.

Pemilihan umum pada hakekatnya merupakan suatu kenyataan yang dilakukan oleh rakyat pemilih untuk memilih wakil-wakilnya ataupun pejabat-pejabatnya untuk duduk di lembaga perwakilan rakyat yang selanjutnya disebut DPR.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 tentang Pemilihan Umum (Pemilu), sudah tidak sesuai dengan amanat amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta tuntutan dan perkembangan dinamika masyarakat.

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 2 ayat (1) mengatakan Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang melalui Pemilihan Umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang. Dengan demikian seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dipilih melalui Pemilihan Umum. Hal ini sangat berbeda dengan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum di amandemen dimana anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang dipilih melalui Pemilihan Umum

ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan yang diangkat tidak melalui Pemilihan Umum.²⁷

Berdasarkan amandemen UUD '45 dan tuntutan dan perkembangan dinamika masyarakat dengan persetujuan bersama DPR dan Presiden RI menetapkan UU no.12 tahun 2003 (tentang Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD. Mereka akan duduk di MPR, yang menginisiasi berlakunya *Sistem Dua Kamar (Bicameralism*²⁸). Selain itu, juga ditetapkan UU no.23 tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Yang secara langsung.

Pemilu adalah sarana demokrasi yang penting. Ia merupakan perwujudan nyata keirkutsertaan rakyat dalam kehidupan kenegaraan.²⁹ Hal tersebut disebabkan oleh karena rakyat atau warganegara mempunyai hak untuk memilih dengan bebas wakil-wakilnya yang akan ikut menyelenggarakan kegiatan pemerintah. Dengan melakukan pemilihan wakil-wakilnya secara bebas, maka berarti rakyat sudah ikut terlibat dalam kehidupan kenegaraan walaupun secara tidak langsung.

Pemilu merupakan salah satu ciri yang melekat pada negara yang menganut paham demokrasi. Oleh karena itu muncul suatu anggapan yang menyatakan bahwa semakin banyak rakyat yang terlibat dalam pemilu dan semakin tinggi tingkat kebebasan dari pengaruh maupun tekanan atau paksaan

²⁷ Rujukan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Penerbit Lembaga Informasi Nasional.

²⁸ *Sistem Dua Kamar (Bicameralism)* adalah suatu sistem dimana terdapat dua (2) lembaga perwakilan yang masing-masing bekerja dan memainkan jenis keterwakilan yang berbeda, yaitu keterwakilan penduduk diwadahi dalam Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan keterwakilan daerah yang diwadahi dalam Dewan Perwakilan Daerah (DPD). J Prihatmoko, joko, *Op.cit*, hal.67

dari pihak-pihak tertentu dalam rangka penyelenggaraan pemilu, maka dapat dinyatakan menjadi semakin tinggi kadar demokrasi yang terdapat di negara yang menyelenggarakan pemilu itu.

Harris G. Warren dan kawan-kawan mengemukakan batasan mengenai pemilihan umum. Pemilu adalah kesempatan bagi para warganegara untuk memilih pejabat-pejabat pemerintah dan memutuskan apakah yang mereka inginkan untuk dikerjakan pemerintah. Dan dalam membuat keputusan itu para warga menentukan apakah yang sebenarnya mereka inginkan untuk dimiliki.³⁰

Pemilu tidak lain adalah suatu cara untuk memilih wakil-wakil rakyat dan karenanya bagi suatu cara untuk memilih wakil-wakil rakyat dan karenanya bagi suatu negara demokrasi, pemilu itu harus dilaksanakan dalam waktu tertentu.³¹ Pemilu juga merupakan pilar bagi suatu negara yang mengaku dirinya sebagai satu negara demokrasi, sebab tidak ada demokrasi tanpa ada pemilihan umum.

Tentunya studi ini mendukung pendapat mengenai persepsi Uni Eropa terhadap proses Pemilihan Umum tahun 2004 di Indonesia.

F. HIPOTESA

Berdasarkan uraian latar belakang, pokok permasalahan, kerangka pemikiran/teori di atas maka hipotesis yang akan dicoba untuk dibuktikan yakni, Persepsi European Union Electoral Observation Mission (EU EOM – Misi Pemantauan Pemilu Uni Eropa) terhadap Pemilihan umum 2004 di Indonesia adalah positif dan sudah cukup demokratis.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Moh. Kurnardi dan Harmaily Ibrahim dalam Mashudi, *Pengertian-pengertian Mendasar tentang* *Kelembagaan dan Proses Pemilu di Indonesia Menurut UUD 1945*, Mendasar Meis, Bandung, 1992, hal. 2

G. JANGKAUAN PENELITIAN

Jangkauan penelitian dari penulisan ini dibatasi pada tahun 2004 sebagai tonggak awal pemilu dengan sistem yang baru di Indonesia, yaitu pemilihan secara langsung.

H. METODE PENELITIAN

Hasil dari penelitian ini dilakukan dengan metode deduktif, artinya dengan kerangka teori kemudian ditarik suatu hipotesa yang akan dbuktikan melalui data empiris. Pengumpulan data dalam penelitian ini dapat diperoleh dengan menggali studi pustaka. Oleh karena itu, data yang akan diolah adalah data sekunder yang bersumber dari literatur-literatur, majalah-majalah, surat kabar, dokumen-dokumen resmi yang diterbitkan maupun tidak, internet, dan sumber-sumber lain yang dianggap masih relevan. Data yang diperoleh nantinya akan dianalisa dengan menggunakan kerangka dasar teori yang telah ditetapkan. Meskipun menganalisa dengan data sekunder, penulis merasa yakin bahwa penelitian ini tidak akan mengurangi kebenaran ilmiahnya.

I. SISTEMATIKA PENULISAN

Bab I : Pendahuluan berisi alasan pemilihan judul, tujuan penulisan, latar belakang permasalahan, perumusan masalah, kerangka teori, hipotesa, jangkauan penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

- Bab II :* Memberikan uraian mengenai European Union Electoral Observation Mission (EU EOM – Misi Pemantauan Pemilu Uni Eropa) terhadap Pemilihan Umum di Indonesia dan mana saja negara yang sudah dipantau oleh European Union Electoral Observation Mission (EU EOM – Misi Pemantauan Pemilu Uni Eropa) selain mengadakan pemantauan pada Pemilihan Umum di Indonesia.
- Bab III :* Akan menguraikan tentang Pemilihan Umum tahun 2004 di Indonesia. Disini juga akan dijelaskan tentang bagaimana kerangka hukum untuk Pemilihan Umum Tahun 2004 di Indonesia dan struktur penyelenggaraan Pemilihan Umum dan prosedur yang baru pada Pemilihan Umum pada tahun 2004.
- Bab IV :* Disini diuraikan mengenai pembahasan tentang kegiatan European Union Electoral Observation Mission (EU EOM – - Misi Pemantauan Pemilu Uni Eropa) pada Pemilihan Umum di Indonesia pada tahun 2004. Disini pula akan dibahas mengenai persepsi European Union Electoral Observation Mission (EU EOM – Misi Pemantauan Pemilu Uni Eropa) terhadap Proses Pemilihan Umum tahun 2004 di Indonesia.
- Bab V :* Berisi mengenai kesimpulan dari apa yang telah dibahas

.....