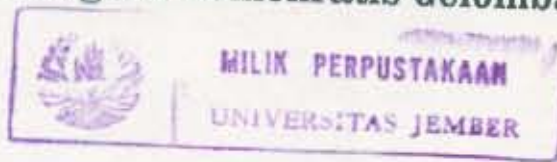
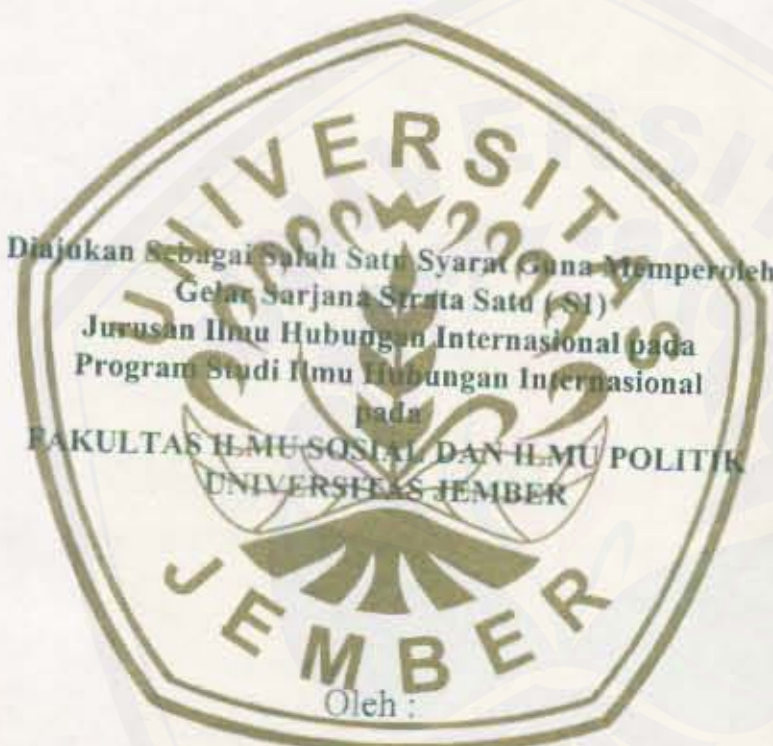
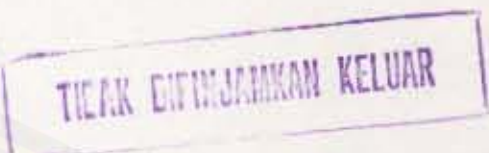


EMILU 1999 DAN PROSES DEMOKRASI DI INDONESIA (Transisi Menuju Negara Demokratis Gelombang Ketiga)



SKRIPSI



Isal Chalabi
NIM. 950910101019

Dosen Pembimbing :
Drs. Sjoekron Sjah, S. U
Drs. Achmad Habibullah, M. Si

Asal	Madiah	Klas
	Pembelian	324
Tempa Tel:	05 AUG 2000	CHA
No. ul:	10-2.475	P

Pemilihan Umum

HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS JEMBER
2000

PEMILU 1999 DAN PROSES DEMOKRASI DI INDONESIA
(Suatu Transisi Menuju Negara Demokratis Gelombang Ketiga)

SKRIPSI

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Guna Memperoleh
Gelar Sarjana Strata Satu (S.1)
Jurusan Ilmu Hubungan Internasional
Program Studi Ilmu Hubungan Internasional
pada
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS JEMBER

Disusun oleh:
ISAL CHALABI
950910101019

Dosen Pembimbing:
Drs. Sjoekron Sjah, S. U
Drs. Achmad Habibullah, M. Si

HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS JEMBER
2000

MOTTO :

*Barangsiapa menempuh suatu jalan untuk mencari ilmu,
maka Allah akan memudahkan baginya jalan ke surga.
(Hadits Riwayat: Ali Bin Abi Tholib)*

*Mahasiswa harus seorang mandiri, seorang pribadi utuh.
Dia tahu keunggulan dan kelemahannya serta menerima keduanya.
Dia tidak dihindangi oleh kerendahan hati yang palsu, karena dia
sadar dan bangga atas kepribadiannya
Dia tidak berkelit menghadapi kenyataan.
Dia berani to face the fact, beradu dada dengan kenyataan.
Akhirnya, sebagai Mahasiswa dia harus punya potensi belajar
dari rata-rata.*

(J. Drost, S.J)

*Beda Politikus dan Negarawan.
Seorang Politikus selalu memikirkan Pemilihan Umum
yang akan datang, sedangkan Negarawan selalu memikirkan
Generasi yang akan datang.*

(James Freeman Clarke)

Ku Persembahkan Karya Ini Untuk

*Bapak Drs. Ust. Choiron Yusuf dan Ibu Rodiyah
Atas Kasih Sayang dan Doanya
yang selalu Menyertai Langkahku*

*Kakakku Mas Ilung, Mas Miming, Mas Arip
Adikku Ridlo dan Anik serta
Mbahkung Kyai Bachar (Alm.), Emak, dan Mbahti*

*Belahan jiwaku drg. Wahyu Dewe, S.kg.
Mungkin Tanpa Engkau Karya Ini tak kan Selesai*

*KH. Drs. Sahilun beserta
Keluarga Besar Aba Shodiq Mahmud, SH (Alm.)
para Ustad : Drs. H. Syarbini Syam, Drs. Hasyim,
Drs. Yusuf, Hifni, S.Ag dan Mundir, S.Ag
Sebagai Tempat Pembentukan Jati Diri*

*Sahabat-sahabat di PPI Al-Jauhar, Corps HI '95,
Pergerakan dan Penerbitan*

Almamater Universitas Jember

Negara dan BangsaKu

PENGESAHAN

Diterima dan Dipertahankan
Di hadapan Panitia Penguji Skripsi
Guna Memenuhi Salah Satu Syarat untuk Memperoleh
Gelara Sarjana Strata Satu (S-1)
Jurusan Ilmu Hubungan Internasional
Program Studi Ilmu Hubungan Internasional
Pada
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS JEMBER

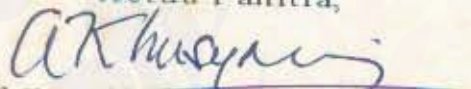
Hari : Kamis

Tanggal : 06 Juli 2000

Pukul : 08.00 WIB

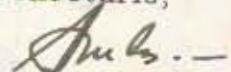
Panitia Penguji :

Ketua Panitia,



Prof. Dr. Akhmad Khusyairi, MA
NIP. 130 261 689

Sekretaris,



Drs. Sjoekron Sjah, SU
NIP. 130 325 930

Anggota :


1. Prof. Dr. Akhmad Khusyairi, MA
2. Drs. Sjoekron Sjah, SU
3. Drs. Nuruddin M. Yasin
4. Drs. Achmad Habibullah, M.Si



Mengetahui :

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Jember

Dekan,



Prof. Drs. H. Bariman.
NIP. 130 350 709

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT, sehingga penulis bisa menyelesaikan skripsi dengan judul **“PEMILU 1999 DAN PROSES DEMOKRASI DI INDONESIA (Suatu Transisi Menuju Negara Demokratis Gelombang Ketiga)”**. Penulisan skripsi ini dimaksudkan untuk memperoleh Gelar Sarjana Strata Satu (S-1) di Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jember.

Penulisan skripsi ini mendapat bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, untuk itu dalam kesempatan ini penulis ingin menyampaikan terima kasih kepada:

1. Bapak Drs. Sjoekron Sjah, SU selaku Ketua Jurusan Ilmu Hubungan Internasional dan juga sebagai dosen pembimbing yang telah memperkenankan dan memberi bimbingan dalam penulisan ini.
2. Bapak Drs. Achmad Habibullah, M. Si, sebagai dosen pembimbing yang telah memberi masukan, saran, maupun koreksi yang sangat membantu bagi penulis.
3. Bapak Prof. Drs. H. Bariman, selaku Dekan FISIP-Universitas Jember.
4. Semua Dosen dan Civitas Akademika FISIP-Universitas Jember yang telah memberikan ilmunya bagi penulis selama belajar di sini.
5. Semua pihak yang telah membantu kelancaran dalam pembuatan skripsi ini, khususnya pihak perpustakaan, lembaga penelitian dan motivasi teman-teman.
6. Sekretaris pribadi penulis yang rela mengorbankan waktu dan tenaganya dalam penulisan skripsi ini.

Saran dan kritik demi penyempurnaan skripsi ini senantiasa penulis terima. Harapan penulis, semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi ilmu pengetahuan, khususnya bagi perkembangan studi Ilmu Hubungan Internasional.

Jember, Juni 2000

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
N JUDUL.....	i
N MOTTO.....	ii
N PERSEMBAHAN.....	iii
N PENGESAHAN.....	iv
NGANTAR.....	v
ISI.....	vi
TABEL.....	ix
ENDAHULUAN.....	(1-34)
Pemilihan Judul.....	1
Lingkup Pembahasan.....	8
matika.....	9
angka Dasar Teori.....	11
sis.....	29
e Penelitian dan Pendekatan.....	29
Metode Penelitian.....	29
6.1.1 Metode Pengumpulan Data.....	30
6.1.2 Metode Analisa Data.....	31
pendekatan.....	32
MBARAN UMUM PEMILU INDONESIA.....	(35-68)
Perkembangan Pemilu.....	35
milu Zaman Penjajahan Belanda.....	35
milu 1955.....	36

2.1.3	Pemilu 1971	40
2.1.4	Pemilu 1977	43
2.2	Sistem Pemilu	45
2.2.1	Sistem Distrik	45
2.2.2	Sistem Proporsional	47
2.2.3	Gabungan Sistem Distrik dan Sistem Proporsional ...	49
2.3	Realitas Pemilu-pemilu Orde Baru	50
2.3.1	Struktur dan Proses	51
2.3.2	Fungsi-fungsi Pemilu	54
2.3.2.1	Legitimasi Politik	54
2.3.2.2	Perwakilan Politik	54
2.3.2.3	Sirkulasi Elite	55
2.3.2.4	Pendidikan Politik	55
2.3.3	Proses Pemilu	56
2.4	Sistem Kepartaian dan Partai Politik	58
2.4.1	Sistem Kepartaian	58
2.4.1.1	Sistem Multi Partai	60
2.4.1.2	Sistem Dwi Partai	61
2.4.1.3	Sistem Partai Tunggal	61
2.4.2	Kelompok Aliran dan Partai Politik	61
BAB III PROSES dan HASIL PEMILU 1999		(69-95)
3.1	Arti Penting Pemilu 1999	69
3.2	Proses Pemilu 1999	75
3.2.1	Proses Pendaftaran Pemilih dan Calon Anggota Legislatif	77
3.2.2	Pelaksanaan Kampanye	85
3.2.3	Sistem dan Pelaksanaan Penghitungan Suara	86
3.3	Hasil Pemilu 1999	89

BAB IV	PROSPEK DEMOKRATISASI INDONESIA	(96-130)
4.1	Pembangunan Politik dari Modernisasi ke Demokratisasi	96
4.2	Penguatan Civil Society dan Budaya Politik	102
4.2.1	Civil Society	102
4.2.2	Budaya Politik	105
4.3	Perananan dan Tekanan Internasional	108
4.4	Keterlibatan Militer dalam Politik	110
4.5	Pelembagaan Demokratisasi	117
4.5.1	LSM dan Pendidikan Kewarganegaraan	118
4.5.2	Lembaga Antara (Infra Struktur)	122
4.5.2.1	Media Massa/ Pers	122
4.5.2.2	Kelompok Kepentingan dan Penekan	124
4.5.3	Lembaga Pemerintah (Supra Struktur)	125
4.5.3.1	Lembaga Legislatif	126
4.5.3.2	Lembaga Eksekutif	127
4.5.3.3	Lembaga Yudikatif	129
BAB V	KESIMPULAN	(131-135)
DAFTAR PUSTAKA	(136-140)

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1 : Rangkaian Kebijakan Liberalisasi dan Akibat yang dihasilkannya	19
Tabel 2 : Bargaining antara Kekuatan dalam Elite dan Masyarakat	21
Tabel 3 : Interaksi antara Elite dengan Kekuatan Otonom dalam Masa Transisi	22
Tabel 4 : Piramida Jenis Partisipasi Politik	23
Tabel 5 : Perkembangan Jumlah Pemilih dalam Pemilu Zaman Hindia Belanda (1924-1939)	36
Tabel 6 : Perincian Jumlah Kursi Hasil Pemilu 1971 pada Daerah Pemilihan Tingkat I	42
Tabel 7 : Perolehan Suara dan Kursi Hasil Pemilu 1977	43
Tabel 8 : Kekuatan di DPR RI Hasil Pemilu 1971-1992	44
Tabel 9 : Distorsi Dalam Pemilu Kongres Amerika Serikat Berdasarkan Sistem Distrik (1968-1976)	46
Tabel 10 : Perbandingan Prosentase Suara dan Prosentase Kursi dalam Pemilu 1987 di Inggris dan Indonesia	49
Tabel 11 : Pelaku dan Jenis Pelanggaran Pemilu Orde Baru (Pemilu 1992)	57
Tabel 12 : Jumlah Anggota DPR, DPRD I dan DPRD II Seluruh Indonesia Tahun 1999	78
Tabel 13 : Perolehan Suara Partai yang Mendapat Kursi DPR Dalam Pemilu 7 Juni 1999	87
Tabel 14 : Rincian Perolehan Suara Parpol Peserta Pemilu 1999	88

Tabel 15 : Perolehan Kursi Lima Partai Besar.....	89
Tabel 16 : Partai-partai Yang Tidak Bersedia Menandatangani Hasil Pemilu 1999.....	92
Tabel 17 : Partai-partai Yang Bersedia Menandatangani Hasil Pemilu 1999.....	93
Tabel 18 : Distribusi Pejabat-pejabat Tinggi Sipil dan Militer Dalam Birokrasi (1986).....	114
Tabel 19 : Prosentase Penduduk Berumur 10 Tahun Ke Atas Yang Buta Huruf Menurut Kelompok Umur (1961-1994).....	120
Tabel 20 : Prosentase Penduduk Berumur 10 Tahun Ke Atas Menurut Jenjang Pendidikan Yang Ditamatkan (1991-1994).....	121

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Alasan Pemilihan Judul

Pemilu bagi kebanyakan orang dianggap sebagai sarana penting agregasi dan artikulasi kepentingan masyarakat. Baik dalam fungsi hak pribadi maupun kelompok, karena melibatkan banyak orang dan biaya yang sangat mahal. Dasar pemikiran ini menganggap lewat pemilu pemerintahan dibentuk dan dikembangkan, karena di dalam pemilu semua kepentingan atau aspirasi politik dan dampak berbagai perubahan sosio-ekonomi muncul kepermukaan untuk kemudian berkompetisi membentuk pemerintahan. Sehingga komposisi pemerintahan bergantung dari proses pemilu, bertambah demokratis atau tidak.

Sebagian besar ilmuwan sosial masih menganggap salah satu ukuran demokrasi adalah adanya pemilihan umum. Hampir semua negara modern (nation-state) di dunia ini selalu menyelenggarakan pemilu sebagai salah satu ukuran negaranya demokratis. Sebab di dalam proses pemilu itu nampak partisipasi politik rakyat guna menentukan sikapnya bagi pemerintah dan negaranya. Sistem politik demokrasi Liberal, sistem politik Islam, sistem politik otoriter dan totaliter, sistem politik Monarchi sampai sistem politik *Repressive Developmentalist Regimes* (RDR),¹ seperti kebanyakan di negara Asia, Afrika dan Amerika Latin selalu menyelenggarakan pemilu secara periodik. Sehingga tidak mengherankan kalau kemudian negara-negara RDR dan negara-

¹ Oleh Affan Gaffar disebut Hegemonic System dalam "Javanese Voters: A Case Study of Election Under a Hegemonic System", Yogyakarta, 1992, hal. 35-38.

negara komunis Eropa Timur memiliki partisipan pemilihnya rata-rata di atas 90%. Albania di tahun 1992 partisipan pemilihnya 100%, Uni Soviet di tahun 1966 sebanyak 99,9%, Hongaria dalam pemilu 1963 partisipan 97,2% sedangkan Indonesia dalam pemilu 1977 sebanyak 90,93%. Namun dalam pemilu USA 1964 partisipannya sebanyak 58,7% dan Inggris tahun 1964 hanya 77,1%.²

Prinsip pemilu di dalam tradisi politik Barat dan Liberal ternyata mengalami reduksi ketika dikembangkan di negara-negara Dunia III. Negara-negara yang kebanyakan merdeka setelah Perang Dunia II berakhir berusaha mengadopsi dan mentransfer semua konsep dan prinsip kehidupan sosial dan politik Barat, akan tetapi kondisi internal negara tersebut dan kondisi eksternal menyebabkan konsep dan pelaksanaan pemilu bergeser.

Pemilu di kebanyakan negara modern telah menjadi bagian universal dari masyarakat politik yang demokratis di dunia. Dalam konteks pemikiran ini pemilu telah menjadi instrumen penting dari perkembangan hak-hak politik masyarakat yang secara gradual, kadang-kadang diselingi dengan revolusi dan konflik politik yang berkepanjangan. Uraian tersebut mengarahkan kita pada suatu pengertian tentang pemilihan umum dalam perspektif hak asasi manusia atau juga disebut **hak politik universal** (universal suffrage), yaitu merupakan pelaksanaan hak dasar politik rakyat, dimana setiap warga negara yang dianggap dewasa, misalnya berumur 18 tahun keatas atau telah berkeluarga, memiliki hak pilih yang sama tanpa dibedakan suku, agama, ras, jenis kelamin, keturunan atau latar belakang sosialnya. Karena melalui pemilihan umum itulah rakyat yang berdaulat memilih wakil-wakilnya yang

² Sigit P. Kusumowidagdo, *Prisma*, 9 September 1981, hal 27.

diharapkan dapat memilih dan menunjuk seseorang dari partai politik yang memenangkan pemilu untuk membentuk pemerintahan.

Disinilah kita berbicara tentang perwujudan asas kedaulatan rakyat dalam suatu model **demokrasi perwakilan**. Dalam demokrasi perwakilan meskipun rakyat telah memilih wakil-wakilnya melalui pemilu tidak berarti bahwa rakyat telah secara bulat menyerahkan hak kedaulatannya kepada wakil-wakil rakyat tersebut. Karena sesungguhnya hak rakyat yang diwakilkan (dikuasakan) kepada para wakil rakyat hanyalah hak-hak yang berkenaan dengan menjalankan fungsi legislatif, sedang hak rakyat lainnya untuk mengontrol pemerintah, antara lain hak untuk menyatakan pendapat baik langsung melalui unjuk rasa atau melalui media masa, hak untuk melakukan koreksi terhadap kebijakan pemerintah melalui badan perwakilan tetap sepenuhnya berada di tangan rakyat.

Selama pemerintahan Orde Baru pemilu telah diselenggarakan secara periodik lima tahun sekali dan telah berjalan enam kali, yaitu pada tahun 1971, 1977, 1982, 1992 dan 1997. Pada Pemilu tahun 1971 diikuti oleh sembilan partai politik dan satu golongan karya. Pemilu berikutnya hanya diikuti oleh satu golongan karya dan dua organisasi politik, yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Sejak semula pemilu Indonesia diadakan untuk mewujudkan stabilitas politik nasional dan kelangsungan kepemimpinan Orde Baru sebagaimana yang dipersepsikan dan diinginkan pemerintah.

Pemilihan umum (pemilu) adalah salah satu peristiwa penting dalam demokrasi, dan Indonesia sebagai negara yang

menganut demokrasi juga melihat pemilu sebagai sebuah persyaratan bagi terlaksananya demokrasi. Penyelenggaraan pemilu merupakan modal dasar untuk menegakkan demokrasi dalam sistem politik Indonesia, dan tanpa adanya pemilu yang dilakukan secara jujur, adil, teratur, berkala, aman, langsung, umum, bebas dan rahasia, maka demokrasi tidak mungkin ditegakkan. Oleh karena itu **pemilu merupakan tonggak yang penting dalam masa transisi atau peralihan ke suatu demokrasi.** Pemilu menyediakan kesempatan untuk menguji bagaimana seperangkat berfungsi di masa transisi atau peralihan dan apakah HAM yang fundamental dilindungi dan dipupuk. Suatu ukuran yang sangat penting dalam proses ini adalah warga negara percaya bahwa mereka bebas menjalankan hak-hak mereka untuk menyatakan pendapat politik, berserikat, berkumpul dan bergerak sebagai bagian dari suatu proses pemilihan.

Pemilu 1999 dapat digambarkan sebagai sebuah agenda penting dan strategis karena; **pertama**, Indonesia sedang dilanda krisis yang bermula dari krisis moneter dan ekonomi kemudian menjadi krisis kepercayaan dan legitimasi. Oleh karenanya banyak pihak percaya bahwa **pemilu merupakan satu-satunya jalan yang demokratis dan konstitusional bagi penyelesaian krisis.** Dalam agenda yang demikian, maka pemilu adalah sebagai proses pemungutan suara untuk seleksi perwakilan dan mekanisme pemindahan konflik kepentingan dari tataran masyarakat ke tangan badan perwakilan agar integrasi tetap terjamin.³ Sistem politik demokrasi memungkinkan warganya untuk berkonflik antar kelompok dan menyelesaikan konflik tersebut melalui lembaga-

³ Kristiadi, 1997: Legowo, 1997 dalam Pemilihan Umum 1997 Perkiraan, Harapan dan Evaluasi, CSIS, hal 186.

lembaga demokrasi yang ada, sehingga konflik kepentingan antar kelompok yang bersaing tidak bersifat anarkhis, seperti aksi kekerasan. Sistem demokrasi memungkinkan warga masyarakat untuk melakukan kontrol secara seimbang kepada para pemegang kekuasaan, sehingga apabila terjadi ketidakadilan sikap dan perilaku penguasa, kelompok-kelompok yang dikecewakan tidak melakukan dengan cara-cara kekerasan namun melalui mekanisme kontrol yang ada, karena diyakini efektifitasnya, sehingga dengan demikian semakin meningkatnya kesadaran berdemokrasi.

Jika pemilu yang dimaksudkan untuk menjawab berbagai krisis kepercayaan, maka secara organisasional hasil pemilu harus mampu mereduksi ketidakpercayaan, ketidakpastian, ketidakstabilan dan menanggulangi kompleksitas permasalahan yang dihadapi bangsa ini. Guna terwujudnya situasi dan kondisi yang kondusif itu, maka pemilu 1999 harus menghasilkan wakil-wakil rakyat yang kredibel dan legitimasi dari rakyat pemilih, dimana pada gilirannya nanti akan banyak bergantung pada efektifitas organisasi penyelenggara pemilu. Jadi ditinjau dari sudut organisasi penyelenggara pemilu maka para wakil rakyat terpilih adalah produk dari suatu *electoral process*,⁴ yaitu sebagai penghubung antara prinsip kedaulatan rakyat dan praktek pemerintahan oleh sejumlah kecil pejabat (elite), dimana warga negara memilih para wakilnya dan melalui mereka diputuskan isu-isu politik, ekonomi dan sosial-budaya. Dengan demikian terdapat korelasi antara para wakil rakyat yang akseptabel dengan pemilu yang kredibel.

⁴ R. William Liddle, *Pemilu-pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik*, LP3ES, Jakarta, 1992, hal. 32-33.

Salah satu syarat sistem politik suatu negara konstitusional, bila para pejabat pemerintah menduduki jabatannya guna menjalankan fungsi dan menggunakan kekuasaannya (power) melalui prosedur yang syah, dan prosedur yang syah itu adalah melalui pemilu. Pemilu merupakan unsur penting bagi suatu negara yang memproklamirkan diri sebagai negara demokratis, yang biasanya dijamin oleh konstitusi negara. Oleh karenanya penyelenggaraan pemilu secara teratur diharapkan dapat menuju ke arah pemenuhan unsur demokratis tersebut.

Kedua, pemilu 1999 dilaksanakan pada akhir abad 20, dimana bangsa kita bersama bangsa lain menyiapkan diri memasuki era globalisasi abad 21. Relevansi pemilu dengan masa depan politik Indonesia amat erat hubungannya dengan globalisasi. Karena setelah komunisme jatuh, ide demokrasi semakin meluas keseluruh penjuru dunia, disebut sebagai proses globalisasi yang semakin kuat di samping hak asasi manusia (HAM) yang semakin disadari dan meningkatnya saling ketergantungan antar bangsa. Dalam globalisasi ciri utamanya adalah persaingan terbuka antar bangsa, golongan, kelompok dan manusia dalam skala global. Batas dan kewenangan negara menjadi relatif, karena dibebaskannya perpindahan orang, barang dan jasa antar negara. Karenanya, batas negara dan nasionalisme menjadi abstrak dan relatif. Pengalaman negara yang membangun sistem politik totaliter seperti negara-negara sosialis-komunis, mengajarkan bahwa mereka gagal dan hancur, karena sistem tidak mampu membangun daya saing dalam skala global. Mereka menghadapi kehancuran total secara politik, ekonomi dan sosial. Kecenderungan sistem kekuasaan totaliter melemahkan daya saing individu, kelompok, bangsa, masyarakat dan negara di dunia International. Maka

demokratisasi dalam perspektif efektifnya fungsi pemilu untuk menegakkan sendi-sendi demokratisasi merupakan satu-satunya langkah untuk mempersiapkan diri memasuki era globalisasi.

Berdasarkan pemilu di masa Orde Baru mempunyai manfaat politik yang minim karena hanya untuk membentuk legitimasi formal bagi penguasa dan memakan biaya yang mahal. Dengan demikian pemilu yang luber dan jurdil merupakan tolok ukur derajat *fairness* dalam proses pemilu. Kejujuran dan keadilan dalam politik senantiasa merupakan suatu proses yang diarahkan untuk membangun kredibilitas politik, sehingga membuka peluang orsospol dalam meraih dukungan pemilihnya dalam suatu konstalasi politik yang terbuka.

Untuk mengamati prospek pemilu 1999 bagi pengembangan demokrasi, Huntington menyebutkan meskipun pemilu merupakan cara kerja dan alat bagi tujuan demokrasi, di negara-negara yang akan dan tengah memasuki "Gelombang Demokratisasi Ketiga", pemilu dapat menjadi dua kutub ekstrim disatu pihak pemilu bisa menjadi wadah untuk memperlemah dan mengakhiri rezim otoriter namun dilain pihak pemilu juga dapat dimanfaatkan oleh rezim otoriter untuk memperbaharui legitimasi dalam rangka memperkokoh format politik otoritarian. Oleh karena itu Huntington mensyaratkan berlakunya prinsip *fairness* dan memenuhi prosedur demokrasi.

Proses pemilu yang demokratis pada dasarnya mengandung persyaratan, yaitu:

- (1) pemilu harus dilaksanakan oleh lembaga yang independen yang beranggotakan utusan-utusan peserta pemilu;
- (2) adanya aturan yang menghapuskan cara-cara perpolitikan yang bersifat monolitik, monopolistik atau serba tunggal; dan

(3) kemunculan calon independen.

Mengamati pelaksanaan pemilu pada masa orde baru menunjukkan bahwa:

- (1) melalui aturan yang diciptakan, pemerintah memonopoli seluruh tahapan pemilu (mulai dari pantarlih sampai pemungutan suara) dan sumber pendanaan pemilu bagi partai politik;
- (2) pemerintah dapat mengontrol aktifitas partai politik, seperti massa mengambang yang secara efektif membatasi teritorial kegiatan parpol;
- (3) adanya pembatasan sumber rekrutment politik hanya melalui tiga parpol menepis inisiatif masyarakat untuk menampilkan calon mereka.⁵

Dari uraian tersebut di atas dengan ditunjang oleh berbagai penjelasan, penulis tertarik untuk mengkaji masalah pemilu tersebut lebih lanjut dalam sebuah tulisan ilmiah dengan judul: **PEMILU 1999 DAN PROSPEK DEMOKRASI INDONESIA (Suatu Transisi Menuju Negara Demokratis Gelombang Ketiga).**

1.2 Ruang Lingkup Pembahasan

Pembatasan ruang lingkup pembahasan suatu tulisan ilmiah mempunyai arti yang sangat penting. Hal ini akan berguna agar penulisan ilmiah tidak terjebak pada lingkup yang terlalu luas dan mengambang. Maksudnya adalah untuk memberikan arah agar sesuai dengan masalah yang dimaksud dan memudahkan penulis mengatasi kesulitan-kesulitan dalam mencari data, seperti yang diuraikan oleh **Sutrisno Hadi** :

⁵ Hasil Seminar Sehari " Pemilu 1999: Permasalahan dan Prospeknya", Himawan Bayu P., Drs. MA, 1998, FISIP-Universitas Jember.

"Sekali suatu persoalan telah ditetapkan, maka langkah berikutnya adalah membatasi luasnya dan memberikan formulasi-formulasi yang tegas terhadap pokok persoalan tersebut. Bagi penyelidikan sendiri penegasan batasan ini akan menjadi pedoman kerja dan bagi orang lain kepada siapa laporan penelitian ini hendak diajukan atau diserahkan. Penegasan selalu berfungsi mencegah timbulnya kerancuan persoalan."⁶

Berdasarkan hal di atas bahwa setiap penulis harus memiliki arah pembahasan agar tidak ada pelebaran masalah serta untuk mendapatkan suatu penulisan yang berbobot dan dapat dipertanggungjawabkan keilmiahannya, maka penulis membatasi ruang lingkup pembahasan dalam aspek materi dan aspek waktu. Pembatasan dalam aspek materi yaitu tentang pembahasan dalam penyelenggaraan pemilu 1999, sampai dengan *political process* yang terjadi setelah pemilu hingga terbentuknya pemerintahan baru yang dihasilkan dari proses tersebut. Sedang pembatasan dalam aspek waktu adalah sejak jatuhnya rezim orde baru yang ditandai dengan mundurnya Presiden Soeharto, masa pemerintahan transisi Habibie sampai pemerintahan hasil Pemilu 1999.

1.3 Problematika

Problematika adalah suatu permasalahan yang akan timbul dari fenomena-fenomena yang ada dengan menentukan permasalahan lebih lanjut akan mempermudah penulisan dan lebih terarah serta sistematis dalam penulisan.

Bentuk umum perumusan masalah adalah setiap kesulitan yang menggerakkan manusia untuk memecahkannya. Masalah

⁶ Sutrisno Hadi, *Metodologi Research*, Yayasan Penerbit Fakultas Psikologi UGM, Yogyakarta, 1975, hal.3.

harus dirasakan sebagai rintangan yang harus dilalui dengan jalan mengatasinya.⁷

Sehingga dapat dimengerti bahwa problematika adalah suatu persoalan yang disodorkan untuk dibahas dan dipecahkan, sehingga pada akhirnya dengan ditunjang data-data yang cukup lengkap dan analisa yang tajam, permasalahan tersebut dapat terungkap.

Para ahli politik pada umumnya menempatkan pemilu sebagai prasyarat terpenting bagi berlangsungnya sistem pemerintahan demokrasi, tetapi tidak semua pemilu berpengaruh positif bagi demokrasi. Pemilu dengan sistem partai tunggal dan partisipasi yang dibatasi serta dikontrol oleh negara, seperti di negara-negara komunis masa lalu, acapkali dirujuk sebagai contoh yang memperlihatkan relatif tidak adanya korelasi antara pemilu dan demokrasi.

Situasi politik menjelang Pemilu 1999 semakin ruwet dan tidak ada kepastian hukum. Kebijakan pemerintah sering menimbulkan kontroversi dan membingungkan, karena melebihi wewenangnya sebagai pemerintah transisi, yang seharusnya hanya memfokuskan pada agenda yang telah ditetapkan MPR, seperti pengusutan KKN terhadap mantan Presiden Soeharto dan kroni-kroninya, menjamin pelaksanaan pemilu yang *luber dan jurdil*, serta mengatasi kesulitan rakyat untuk mendapatkan sembako. Dalam suasana kesemerawutan itu, keharusan melaksanakan pemilu tidak dapat dihindarkan lagi, karena hal itu telah menjadi Ketetapan MPR. Namun bagi pemerintah hal itu justru yang diinginkan, karena pemerintah berkeinginan dengan pemilu untuk mendapatkan legitimasi konstitusional yang lebih kuat dan

⁷Sutrisno Hadi, *Ibid*, hal 56.

sekaligus ingin membuktikan bahwa pemerintah Habibie masih dipercaya rakyat. Sementara kekuatan reformasi menerima agenda ini sebagai sarana melanjutkan pemerintahan secara konstitusional.

Pada akhirnya dengan ditunjang data dan analisa yang ada dapat diajukan permasalahan, yaitu: **Apakah pelaksanaan Pemilu 1999 dapat menjadi prasyarat bagi terbentuknya sistem pemerintahan demokratis dan bagaimana proses demokrasi itu ditegakkan.**

Mengingat tahapan pemilu yang dipersingkat dan di saat bangsa Indonesia bersama bangsa-bangsa lain menyiapkan diri memasuki abad 21 atau globalisasi, karena saat ini bangsa Indonesia berada dalam fase transisi (tengah-tengah) sistem pemerintahan Orde Baru yang paternalistik, penegakan HAM dan penataan kehidupan ekonomi bagi kesejahteraan yang merata.

1.4 Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori adalah landasan berpijak dalam penelitian mengenai suatu pendapat dengan menggunakan teori-teori untuk memecahkan permasalahan. Landasan teori yang digunakan untuk menjembatani antara problematika dan hipotesis yang penulis ajukan.

Menurut James E Daugherty dan Robert L Pfallanggraf Jr:

"Teori adalah suatu cara mengorganisasikan pengetahuan kita sedemikian rupa sehingga kita bisa mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang pantas dicarikan jawaban-jawaban yang lebih solid."⁸

⁸ James ED dan Robert LP, *Beberapa Teori HI*, Amin Rais (terjemahan), UGM, Yogyakarta, 1986, hal 124.

Sementara itu Mc.Cain dan Segal mendefinisikan teori sebagai berikut;

"Serangkaian statemen yang saling berkaitan....(yang terdiri dari): (1) Kalimat-kalimat yang memperkenalkan istilah-istilah yang merujuk pada konsep dasar teori itu; (2) Kalimat-kalimat yang menghubungkan konsep-konsep dasar itu satu sama lain; dan (3) Kalimat-kalimat yang menghubungkan beberapa statemen teoritis itu dengan sekumpulan kemungkinan obyek pengamatan empirik (yaitu hipotesis)."⁹

Jadi jelaslah bahwa dasar pandangan teori memegang peranan penting dalam setiap penulisan ilmiah. Hal ini oleh karena teori merupakan suatu konsep yang dapat menjelaskan fenomena yang akan kita amati. Di samping itu teori berfungsi untuk membimbing jalannya penelitian.

Guna membahas dan memecahkan masalah tentang prospek demokrasi Indonesia, maka penulis dalam hal ini menggunakan teori "transisi dan partisipasi politik" sebagai alat analisa. Untuk memberikan gambaran yang menyeluruh tentang teoritisasi pemilu dan proses demokrasi, penulis akan mendefinisikan pengertian demokrasi. Demokrasi adalah suatu pemerintahan oleh rakyat, dimana kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau wakil-wakil yang mereka pilih di bawah sistem pemilihan yang bebas.¹⁰ Sedangkan menurut Diamond, Linz dan Lipset, demokrasi didefinisikan sebagai suatu sistem pemerintahan yang memenuhi tiga syarat pokok, yaitu (1) kompetisi diantara individu dan kelompok organisasi (parpol) untuk memperebutkan jabatan pemerintahan yang memiliki

⁹ Mc. Cain dan Segal, oleh Mochtar Mas' oed, Ilmu HI, Disiplin, dan Metodologi, LP3ES, Jakarta, 1994, hal 17.

¹⁰ "What is Democracy?", (terjemahan) Budi Prayitno, United States Information Agency, 1991.

kekuasaan efektif, pada jangka waktu reguler dan tidak menggunakan daya paksa; (2) partisipasi politik, melibatkan sebanyak mungkin warga negara dalam pemilihan pemimpin atau kebijakan, paling tidak melalui pemilu yang diselenggarakan secara reguler dan adil; dan (3) kebebasan sipil dan politik, yaitu kebebasan berbicara, pers, membentuk dan bergabung ke dalam organisasi.¹¹

Kebebasan dan demokrasi sering dipakai secara timbal balik, tetapi keduanya tidak sama. Demokrasi sesungguhnya adalah seperangkat gagasan dan prinsip tentang kebebasan, tapi juga mencakup seperangkat praktek dan prosedur yang terbentuk melalui sejarah panjang dan sering berliku-liku.

Demokrasi mensyaratkan bahwa pemerintah harus dibatasi namun bukan berarti harus lemah. Negara demokratis memperlihatkan daya tahan luar biasa dan menunjukkan bahwa dengan komitmen dan kesadaran pengabdian warga negaranya dapat mengatasi kesulitan ekonomi yang parah, perpecahan sosial dan tegar dalam masa perang. Segi-segi demokrasi yang sering dikutip oleh pengkritik inilah (proses debat, pembangkangan dan mufakat) dianggap sebagai kelemahan. Pembuatan keputusan demokratis dalam suatu masyarakat yang besar dan kompleks, bisa merupakan suatu proses yang rumit, melelahkan dan makan waktu. Tapi pada akhirnya suatu pemerintah yang bertumpu pada persetujuan dari rakyat dapat bertindak dengan suatu keyakinan dan wewenang yang tidak ada pada rezim yang kekuasaannya bertengger dengan tidak mantap.

Menurut **Huntington**, dewasa ini dunia sedang berada dalam Gelombang Ketiga dari demokratisasi global, yang bermula pada

¹¹ Mochtar Mas' oed, dalam buku "Negara, Kapital dan Demokrasi", Yogyakarta,

tahun 1974, yaitu ditumbangkannya rezim diktatur Portugal.¹² Ia mendefinisikan "Gelombang Demokrasi" sebagai suatu kelompok transisi dari rezim non-demokratik yang terjadi dalam suatu kurun waktu tertentu yang jumlahnya melebihi secara signifikan transisi-transisi yang terjadi sebaliknya. Gelombang Pertama berlangsung lambat dan lama, hampir satu abad mulai tahun 1828-1926 dan Gelombang Kedua dari tahun 1943-1964. Yang menarik bahwa setiap gelombang itu diakhiri oleh Gelombang Balik, yaitu jatuhnya rezim demokratik, yang pertama berlangsung dari tahun 1922-1942 dan yang kedua dari tahun 1961-1975. Gelombang Balik ini menimbulkan kemunduran-kemunduran parah dalam kebebasan politik, hak asasi manusia (HAM) dan perdamaian. Pada tahun 1974 (permulaan Gelombang Ketiga) hanya ada 39 negara demokrasi dari 142 negara merdeka (27,5%) meningkat pada tahun 1990 menjadi 76 negara demokrasi dari 145 negara merdeka (46,1%), tetapi pada akhir tahun 1995 jumlah total negara demokrasi mencapai 117 dari 191 negara merdeka (61,3%).¹³ Tetapi tidak semua negara demokrasi baru itu memenuhi syarat-syarat demokrasi penuh atau demokrasi Liberal.

Ada beberapa pengertian minimalis dari demokrasi yang diambil dari konsep demokrasi Schumpeter, yaitu sebagai "suatu sistem untuk mencapai keputusan-keputusan politik dalam mana perorangan mendapat kekuasaan menentukan melalui perjuangan kompetitif guna memperoleh suara rakyat". Para pakar politik memberi tekanan pada kompetisi memperoleh suara rakyat atau para pemilih dalam pemilihan umum sebagai inti dari demokrasi.

¹² Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991), 15.

¹³ Larry Diamond, "Is the Third Wave Over?", *Journal of Democracy*, July 1996.

Pengertian demokrasi yang demikian itu adalah pengertian minimalis dan disebut **demokrasi Elektoral**.

Jauh lebih luas dari demokrasi Elektoral (atau juga disebut demokrasi formal) ialah **demokrasi Liberal**. Selain pemilihan umum yang teratur secara berkala dan luber ia juga menghendaki (1) adanya *reserved domains* bagi militer atau kekuatan sosial politik lainnya yang tidak akountabel kepada para pemilih (rakyat) baik secara langsung atau tidak langsung; (2) ia mempunyai pertanggungjawaban vertikal yakni dari pemegang kekuasaan kepada pemberi kekuasaan/ rakyat (melalui pemilu yang luber dan jurdil) dan pertanggungjawaban horizontal, yaitu antara pemegang kekuasaan satu sama lainnya sehingga tercipta sistem *checks and balances* (misalnya antara legislatif dan eksekutif); (3) ia memuat ketentuan-ketentuan tentang *pluralisme civic* (sipil) dan politik serta kebebasan perorangan dan kelompok.

Secara lebih lengkap ciri-ciri demokrasi liberal adalah:¹⁴

- (1) kekuasaan berada pada pejabat-pejabat yang dipilih, tidak ada pejabat-pejabat/ orang yang tidak dipilih. Hal ini sangat jelas pada sistem pemerintahan parlementer;
- (2) kekuasaan pemerintah eksekutif dibatasi oleh konstitusi dan bertanggung jawab kepada lembaga-lembaga pemerintahan lainnya (kehakiman yang bebas, parlemen dan badan pemeriksa keuangan);
- (3) hasil pemilu harus tidak direayasa sebelumnya, pihak oposisi harus memperoleh kesempatan untuk menang serta ada kemungkinan pergantian partai yang memerintah, tidak boleh

¹⁴ Larry Diamond, *Ibid.*, 23-24.

- ada ketentuan konstitusi yang mengebiri hak untuk membentuk partai dan ikut dalam pemilu;
- (4) kelompok kultural, etnik, agama dan minoritas tidak boleh dilarang untuk menyatakan kepentingan-kepentingannya dalam proses politik;
 - (5) rakyat bebas membentuk atau menjadi berbagai macam kelompok dan gerakan yang otonom, selain melalui partai dan pemilu;
 - (6) terdapat sumber-sumber alternatif informasi, termasuk media pers yang bebas;
 - (7) perorangan mempunyai kebebasan substantial mengenai kepercayaan, pendapat, berdiskusi, berbicara, publikasi, berdemonstrasi dan menyampaikan petisi;
 - (8) semua warga negara adalah sama dalam undang-undang, kebebasan ini dilindungi secara efektif oleh kehakiman yang bebas dan tidak berpihak serta keputusannya dihormati oleh semua kekuasaan lainnya;
 - (9) melindungi warga negara dari penahanan yang tidak sah dan tidak beralasan, pengasingan, teror, penyiksaan dan campur tangan yang tidak semestinya dalam kehidupan pribadinya (privacy) tidak saja oleh negara melainkan juga oleh kekuatan-kekuatan terorganisir anti pemerintah.

Selain dari bentuk-bentuk demokrasi Elektoral (demokrasi minimalis) dan demokrasi Liberal (demokrasi maksimalis atau demokrasi negara-negara industri maju Barat) terdapat pula bentuk ketiga, yaitu **demokrasi pseudo** (gadungan). Dalam demokrasi ini secara legal masih diizinkan partai oposisi, tetapi persyaratan krusial tidak ada, yaitu peluang yang fair dalam berkompetisi yang memungkinkan kalahnya partai yang berkuasa (memerintah).

Transformasi ke arah demokrasi sebenarnya mengandung pengertian pergeseran dari suatu sistem non demokratis ke arah sistem yang demokratis. Namun dalam banyak pembahasan, transformasi ke arah demokrasi hampir selalu berkaitan dengan perubahan dari hubungan yang *zero-sum*, dalam arti negara sangat kuat dan masyarakat sipil sangat lemah menjadi hubungan yang *positive-sum*, dengan pengertian masyarakat sipil memiliki *bargaining position* yang lebih kuat. Untuk itu para ahli menggunakan *empowering people* (pemberdayaan rakyat) sebagai taktik dan strategi. Pemberdayaan rakyat dilakukan dengan melalui liberalisasi dan demokratisasi.¹⁵

Liberalisasi merupakan proses untuk mendefinisikan kembali, memperluas dan menjamin hak-hak individu dan kelompok sosial dari kesewenang-wenangan dan tindakan-tindakan ilegal baik yang dilakukan oleh negara maupun oleh pihak ketiga. Sementara, demokratisasi menunjuk pada proses untuk menerapkan aturan-aturan dan prosedur kewarganegaraan dalam lembaga-lembaga politik.

Sebelum proses tersebut, prinsip-prinsip pendukung (seperti pengawasan, tradisi sosial, penilaian para ahli dan praktek-praktek administrasi) perlu dilakukan. Prinsip-prinsip pendukung tersebut diperluas hingga mencakup orang-orang yang sebelum memperoleh hak dan kewajiban (seperti warga negara yang tidak membayar pajak, yang buta huruf, wanita, pemuda dan etnis minoritas) dan juga mencakup isu lembaga-lembaga yang sebelumnya tidak ada partisipasi warga negara (misalnya badan-

¹⁵ O'Donnell, 1988, dalam buku *Transisi Menuju Demokrasi (Tinjauan Berbagai Perspektif)*, PT. Pustaka LP3ES, 1993, hal 144.

badan negara, militer, organisasi partisan, asosiasi-asosiasi kepentingan dan lembaga pendidikan).

Proses ke arah demokrasi mengasumsikan adanya polarisasi orientasi di tingkat negara (elit) dalam kaitannya untuk mempertahankan kekuasaan, maupun ditingkat masyarakat dalam kaitannya dengan cara-cara pencapaian demokrasi. Di tingkat negara, elit terpolarisasi menjadi dua kelompok yakni kelompok reformis (yang menghendaki terjadinya pembukaan akses menuju kekuasaan) dan kelompok garis keras (yang menginginkan status quo) sedangkan dalam tingkat masyarakat, polarisasi yang ada menghasilkan kelompok radikal (yang menghendaki perubahan radikal dalam suatu sistem kearah sistem yang demokratis) dan kelompok moderat (yang meskipun menginginkan perubahan tetapi dengan cara yang inkremental dan secara konstitusional).

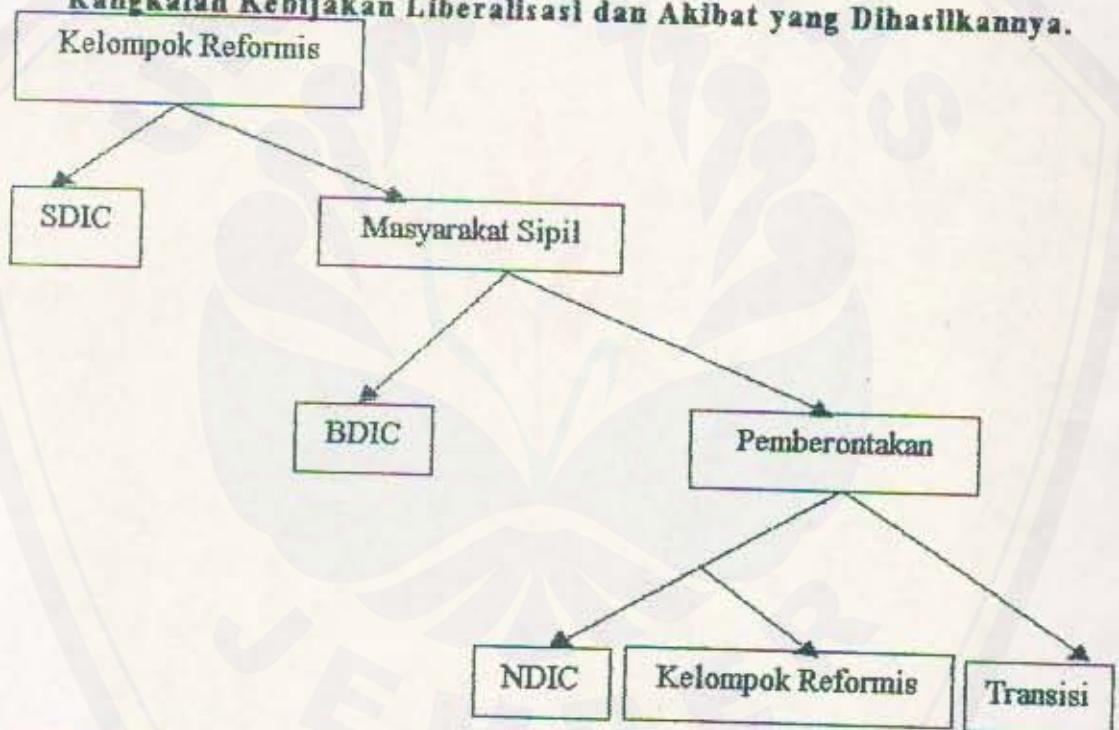
Melalui model pendekatan teoritik proses liberalisasi dan demokratisasi dapat digambarkan sebagai berikut:

- (1) dalam liberalisasi peran elit sangat penting, karena proses ini merupakan proyek yang diluncurkan oleh elit dalam pemerintahan untuk kepentingan elit yang berkuasa itu sendiri (untuk melanggengkan kekuasaannya);
- (2) proses liberalisasi diawali dengan terjadinya polaritas dalam tubuh elit menjadi dua kelompok (kelompok reformis dan kelompok garis keras) dan ditandai dengan kemenangan kelompok reformis;
- (3) dalam upayanya untuk memperkokoh kekuasaan, kelompok reformis berusaha menciptakan dukungan di luar sistem politik sambil terus menakutkan kelompok garis keras bahwa sistem akan tetap terkendali walaupun proses keterbukaan berlangsung;

(4) untuk memperoleh dukungan yang lebih luas kelompok reformis berusaha mengurangi tekanan dalam masyarakat dengan memberikan keleluasaan kepada organisasi otonom dalam masyarakat serta sedikit membuka akses menuju kekuasaan bagi masyarakat, maka liberalisasi sebenarnya mengacu pada bentuk-bentuk keterbukaan, *decompression*, pembaharuan atau restrukturisasi.¹⁶

Rangkaian kebijaksanaan liberalisasi dan akibat yang dihasilkannya dapat digambarkan melalui skema berikut.

Tabel 1.
Rangkaian Kebijakan Liberalisasi dan Akibat yang Dihasilkannya.



Sumber: diadaptasi dari Przeworski, 1991
 Keterangan: SDIC: Status Quo Dictatorship
 BDIC: Broadened Dictatorship
 NDIC: Narrowed Dictatorship

¹⁶Przeworski, 1991 dalam Awan S. Dewanta "Demokrasi Indonesia Kontemporer", PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996, hal. 203.

Demokratisasi merupakan suatu kebijakan yang dilancarkan setelah melalui suatu proses negosiasi tersebut. Dengan demikian ada dua kemungkinan kenapa kebijaksanaan tersebut diambil; pertama, adalah demokratisasi sebagai kebijakan yang diambil oleh rezim yang sedang berkuasa. Kedua, adalah demokratisasi sebagai kebijakan yang muncul karena desakan kekuatan sosial politik dari masyarakat, cara ini sering melibatkan gerakan masa, seperti pemogokan, demonstrasi dan protes di jalanan.

Sebagaimana dalam liberalisasi maka ada empat kemungkinan dalam bargaining antara kekuatan dalam elit dan dalam masyarakat. Dalam tingkat elit terdapat dua kelompok yakni yang ingin mempertahankan tatanan dan kelompok yang ingin tetap mempertahankan kekuasaannya tapi dengan membuka peluang bagi kekuatan dalam masyarakat untuk masuk dan terlibat di dalamnya. Dalam tingkat masyarakat, sekalipun tampak tunggal sebenarnya terpecah dengan cukup tajam, yakni melawan elit yang berkuasa untuk mencapai demokrasi dan kelompok yang memperebutkan tempat strategis dalam tatanan demokratis. Kelompok Reformis dalam tubuh elit memiliki dua pilihan untuk tetap berkuasa, pertama beraliansi dengan kelompok Garis Keras dan menekan setiap indikasi ke arah demokrasi yang muncul dalam masyarakat, kedua melakukan aliansi dengan kelompok moderat. Sementara di dalam masyarakat, kelompok Radikal hanya memiliki satu tuntutan yakni perubahan dalam sistem. Kelompok Moderat memiliki dua pilihan yakni beraliansi dengan kelompok Radikal dan menghasilkan tuntutan radikal ke arah demokrasi atau melakukan negosiasi dengan kelompok Reformis di tingkat elit dengan kemungkinan hasil yang berupa demokratisasi secara inkremental.

Pilihan kelompok Reformis dalam tubuh elit dapat digambarkan dengan matrik berikut ini.

Tabel 2.
Bargaining antara Kekuatan dalam Tubuh Elite dan Masyarakat.

		Kelompok Moderat beraliansi dengan	
		Kel. Radikal	Reformis
Kelompok Reformis beraliansi dengan	Garis Keras	Rezim otoriter tetap bertahan	Rezim otoriter tetapi dengan memberi konsesi
	Moderat	Demokrasi tanpa jaminan bagi elit yang berkuasa	Demokrasi dengan jaminan bagi elit yang berkuasa

Sumber: Dalam buku Awan S. Dewanta, *Transformasi Menuju Demokrasi (Demokrasi Indonesia Kontemporer)* bagian III, Jakarta, 1996, hal 285.

Keterangan:

1. Jika kelompok Reformis dan garis Keras bersatu demikian juga kelompok Radikal dan Moderat dalam masyarakat, maka muncul dua koalisi yang saling bertentangan di kedua tingkat.
2. Jika kelompok Reformis beraliansi dengan kelompok Moderat dalam masyarakat dan sebaliknya, maka hasil yang mungkin adalah munculnya **demokrasi dengan garansi**, dalam artian bahwa demokrasi dilaksanakan tapi elit yang berkuasa tetap menduduki posisi sesuai dengan kesepakatan antara dua kelompok tersebut.
3. Jika kelompok Moderat beraliansi dengan kelompok Radikal, sementara kelompok Reformis beraliansi dengan kelompok Moderat, maka kemungkinannya adalah tatanan **demokrasi tanpa garansi** terhadap kekuasaan elit atau tersingkirnya elit dari kekuasaannya.

4. Jika elit yang berkuasa tetap solid tanpa polarisasi orientasi kebijaksanaan dan kelompok Moderat dalam masyarakat beraliansi dengan kelompok Reformis, maka demokratisasi tidak akan lebih dari suatu proses liberalisasi yakni perubahan-perubahan yang terbatas ke arah keterbukaan.

Dalam versi lain Donald Share, menekankan tipologi berdasarkan pada interaksi antara rezim yang berkuasa dan masyarakat. Dengan dasar ini Share, seperti halnya O'Donnell menggunakan istilah transisi. Interaksi antara elit dengan kekuatan otonom dalam masyarakat dapat digambarkan sebagai berikut.

Tabel 3.
Interaksi antara Elite dengan Kekuatan Otonom dalam Masa Transisi.

		Demokratisasi dengan atau tanpa keterlibatan penguasa	
		Konsensual	Nonkonsensual
Jangka Waktu	Gradual	Demokratisasi inkremental	Transisi melalui Perjuangan Revolusioner yang panjang
	Cepat	Transformasi melalui Transaksi	Transformasi melalui Kekerasan: a. Revolusi b. Kudeta c. Kolapse d. Ekstrikasi

Sumber: Dalam buku Awan S. Dewanta, *Transformasi Menuju Demokrasi (Demokrasi Indonesia Kontemporer)* bagian III, Jakarta, 1996, hal 289.

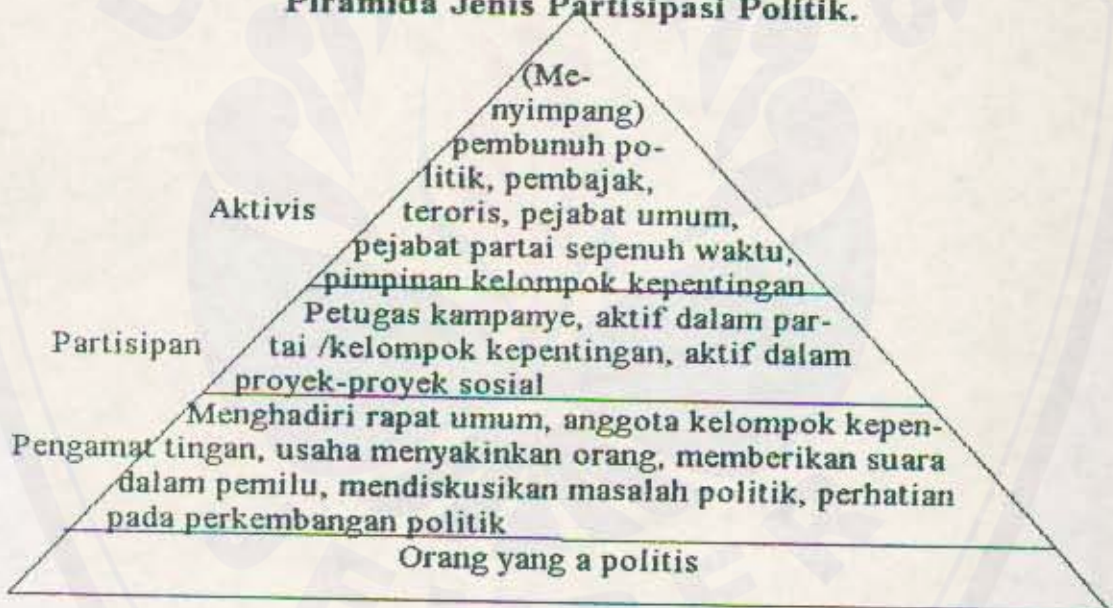
Dalam kerangka dasar teori ini juga digunakan teori partisipasi politik untuk menganalisa partisipasi baik elit maupun rakyat dalam proses pemilihan umum. Proses demokrasi dalam sebuah negara dapat dilihat dari tinggi rendahnya partisipasi masyarakatnya, yang nampak dalam kegiatan seseorang atau

sekelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik.

Sebagai definisi umum dapat dikatakan bahwa **partisipasi politik** adalah kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, yaitu dengan jalan memilih pimpinan negara dan secara langsung/ tidak langsung mempengaruhi kebijaksanaan pemerintah (*public policy*).¹⁷

Kegiatan politik yang tercakup dalam konsep partisipasi politik mempunyai bermacam-macam bentuk dan intensitas. Berbagai jenis partisipasi tergambar dalam piramida partisipasi politik di bawah ini.

Tabel 4.
Piramida Jenis Partisipasi Politik.



Sumber: David F. Roth dan Frank L. Wilson, *The Comparative Study of Politics, Edisi II.* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, Inc., 1980), hlm. 151.

¹⁷ Miriam Budiarjo, *Partisipasi dan Partai Politik (Suatu Pengantar)*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1998, hal. 1.

Keterangan:

Berbagai jenis partisipasi yang tergambar dalam piramida melebar pada basisnya, tetapi menyempit ke atas sejalan dengan meningkatnya intensitas kegiatan. Menurut pengamatan, orang yang mengikuti kegiatan secara tidak intensif besar sekali jumlahnya, sebaliknya jumlah orang yang secara aktif dan sepenuh waktu melibatkan diri dalam politik kecil sekali jumlahnya. Di antara basis dan puncak terdapat pelbagai kegiatan yang berbeda-beda intensitasnya, termasuk didalamnya memberi suara dalam pemilu, mendiskusikan masalah politik, menghadiri rapat umum dan menjadi anggota kelompok kepentingan.

Suatu bentuk partisipasi yang paling mudah untuk diukur intensitasnya adalah perilaku warga negara dalam pemilihan umum, antara lain melalui perhitungan prosentase orang yang menggunakan hak pilihnya dibanding dengan jumlah warga negara yang berhak memilih.

Akan tetapi memberikan suara dalam pemilihan bukan merupakan satu-satunya bentuk partisipasi, lagi pula angka hasil pemilu hanya memberikan gambaran yang sangat kasar mengenai partisipasi. Masih terdapat pelbagai bentuk partisipasi lain yang berjalan kontinyu dan tidak terbatas pada pemilu saja. Maka dari itu, untuk mengukur tingkat partisipasi perlu diteliti pelbagai bentuk kegiatan politik.

Dalam kaitan itu, pemilu mempunyai beberapa fungsi yang tidak bisa dipisahkan dengan sistem politik. Konsep-konsep tersebut adalah:

(A) Sistem

Sistem kita artikan sebagai suatu konsep ekologis yang menunjukkan adanya suatu organisasi yang berinteraksi dalam

suatu lingkungan (lingkungan fisik, sosial dan ekonomi domestik dengan lingkungan internasional), yang mempengaruhinya maupun dipengaruhi. Sistem politik merupakan organisasi melalui mana masyarakat merumuskan dan berusaha mencapai tujuan-tujuan bersama mereka.

Suatu negara dalam menyelenggarakan pemilu biasanya menganut satu cara atau prosedur tertentu dalam penyelenggaraannya. Prosedur penyelenggaraan pemilu itu disebut sistem pemilu, dimana setiap negara memiliki sistem pemilu yang berbeda dengan negara lain. Hal ini disebabkan karena perbedaan situasi atau kondisi yang melingkupi masing-masing negara, misalnya jumlah parpol, luas wilayah, jumlah penduduk, sistem pemerintahan, ideologi dan lain sebagainya. Untuk itu dikenal beberapa sistem pemilu, tapi lazimnya ada dua sistem, yaitu :

- (1) single-member constituency atau sistem distrik;
- (2) multi-member constituency atau sistem proporsional.¹⁸

(B) Struktur

Struktur yang umumnya dimiliki oleh sistem politik adalah kelompok kepentingan, partai politik, badan legislatif, eksekutif, birokrasi dan badan-badan peradilan. Sehubungan dengan itu para ilmuwan politik memberikan fungsi partai politik, sehingga fungsi itu dapat dilaksanakan secara efisien atau membuat konseptualialisasi yang menghubungkan fungsi dan struktur menjadi lebih memuaskan, sebab parpol dapat menempatkan sebagai mata rantai yang menghubungkan rakyat dengan pemerintah. Fungsi parpol tersebut, yaitu:

¹⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia, cetakan ke 13, Jakarta, hal. 177-179.

- (1) representasi (perwakilan);
- (2) konversi dan agregasi;
- (3) integrasi yang meliputi, partisipasi, sosialisasi, dan mobilisasi;
- (4) persuasi rekrutment;
- (5) pemilihan pemimpin;
- (6) perumusan kebijaksanaan; dan
- (7) kontrol terhadap pemerintah.¹⁹

(C) Fungsi

Apabila kita bisa mengetahui bekerjanya keseluruhan sistem, maka barulah kita bisa memberi makna pada ciri-ciri struktur itu. Kalau kita dapat menyatakan bahwa lembaga tertentu menjalankan fungsi tertentu dengan konsekuensi tertentu pula maka barulah kita dapat menggambarkan pengaruh dari fungsi ini, yaitu:

- (1) sosialisasi politik;
- (2) rekrutmen politik; dan
- (3) komunikasi politik.

Untuk itu pemilu mempunyai beberapa fungsi, antara lain: pertama, sebagai sarana legitimasi politik. Melalui pemilu, keabsahan pemerintah dapat ditegakkan, begitu pula program dan kebijakan yang dihasilkannya. Menurut Ginsberg fungsi legitimasi politik ini merupakan konsekuensi logis yang dimiliki oleh pemilu, yaitu mengubah suatu keterlibatan politik massa dari yang bersifat sporadis dan membahayakan menjadi suatu sumber utama bagi otoritas kekuatan politik nasional. Kedua fungsi perwakilan politik, fungsi ini menjadikan kebutuhan rakyat, baik dalam

¹⁹ Roy C. Macridis, *Introduction : The History, Function and Typology of Parties Trends and Ideas*, New York: Little Brown, hal 15-30.

rangka mengevaluasi dan mengontrol pemerintah, karena dalam kaitan ini rakyat menentukan wakil-wakil yang dapat dipercaya duduk dalam lembaga legislatif. Dalam hubungan ini Hanna F. Pitkin, membedakan dua tipe perwakilan di dalam konsep perwakilan politik, yaitu:

(1) perwakilan tipe Delegasi

yaitu wakil yang memperoleh mandat dari rakyat sehingga terikat dengan aspirasi dan kepentingan mereka.

(2) perwakilan tipe Independent

yaitu wakil tidak terikat pada aspirasi dan kepentingan rakyat pemilih.

Ketiga, pemilu sebagai mekanisme bagi pergantian atau sirkulasi elit penguasa. Keterkaitan ini didasarkan pada asumsi bahwa elit berasal dari dan bertugas mewakili masyarakat. Keempat, sebagai sarana pendidikan politik bagi rakyat. Pemilu merupakan salah satu bentuk pendidikan politik bagi rakyat secara langsung, terbuka, dan masal yang diharapkan bisa mencerdaskan pemahaman politik dan meningkatkan kesadaran masyarakat tentang demokrasi.

Berdasarkan landasan teori di atas maka pemilu dalam teori demokrasi berfungsi sebagai penghubung antara prinsip kedaulatan rakyat dan praktek pemerintahan oleh sejumlah kecil pejabat atau elite. Para warga negara memilih para pemimpinnya dan melalui mereka diputuskan isu-isu politik, ekonomi, sosial dan budaya yang substantif. Kepastian bahwa hasil pemilu mencerminkan kehendak rakyat diberikan oleh seperangkat jaminan, yang biasanya tercantum dalam konstitusi atau sumber hukum lain yang berkaitan dengan pemilu (output). Unsur lain yang penting, adalah menyangkut partisipasi politik. Sehingga

pemilu sering dianggap sebagai bagian integral dari sistem demokrasi.²⁰ Sehingga dapat dibuat korelasi antara jumlah pemilih dengan tingkat partisipasi politik. Makin tinggi prosentase warga negara yang menggunakan hak pilihnya dinggap mencerminkan tingginya tingkat partisipasi politik rakyat. Namun demikian untuk mengukur tingkat partisipasi politik tersebut tidak dapat hanya dilihat dari data kuantitatif saja (prosentase warga negara yang ikut pemilu), karena itu hanya menunjukkan kulit luarnya saja. Dengan kata lain pemilu tidak hanya menjadi ritualisme yang kurang mempunyai nilai di dalam budaya demokrasi. Sehingga perlu diukur dari aspek kualitatif. Kualitas partisipasi politik rakyat dalam pemilu dapat dilihat dari dua faktor, yaitu:

- (1) kesadaran masyarakat terhadap tanggung jawab mereka untuk berpartisipasi dalam proses politik;
- (2) citra masyarakat terhadap sistem dan pelaksanaan pemilu yang demokratis.²¹

Tema utama dalam teorisasi mengenai demokrasi adalah suatu perubahan (transisi) itu sendiri dari sistem otoriter, khusus didunia ketiga suatu transisi menuju demokrasi dari sistem politik yang sebelumnya pernah demokratis tapi kemudian dikungkung otoriterisme. Demokrasi tidak akan lestari dan efektif tanpa ada pengorganisasian parpol, lembaga pemerintah atau perkumpulan masyarakat, sehingga rakyat perlu bersepakat mengenai makna demokrasi dan paham akan bekerjanya sistem demokratis dan kegunaannya bagi kehidupan mereka.

²⁰Mirian Budiarto (ed.), *Partisipasi dan Partai Politik*, hal. 1; Myron Weiner and Joseph Lapalombara, *The Impact of Parties on Political Development*, hal 223-235.

²¹Moeljarto Tjokrowinoto, *dialog Prisma*, No. 9, September 1981.

1.5 Hipotesis

Hipotesis merupakan jawaban sementara dari suatu penelitian yang harus diuji kebenarannya dengan jalan riset. Hipotesis akan ditolak jika tidak sesuai dengan fakta dan akan diterima jika sesuai dengan fakta. Melihat gejala dan kondisi yang ada maka penulis mengajukan hipotesis sebagai berikut:

“Bahwa pelaksanaan Pemilu 1999 dapat menjadi prasyarat bagi terbentuknya sistem pemerintahan demokratis, karena dengan pelaksanaan pemilu yang fair dan jujur akan dapat menghasilkan suatu pemerintahan yang lebih demokratis. Dan dalam pemilu akan nampak partisipasi politik rakyat guna menentukan sikapnya, sehingga dengan pemilu prinsip-prinsip demokrasi akan bisa termanifestasi dalam proses-proses politik”.

1.6 Metode Penelitian dan Pendekatan

1.6.1 Metode penelitian

Dalam penulis ilmiah diperlukan metode, baik pengumpulan data maupun dalam menganalisa permasalahan. Hal ini penting untuk mencapai tujuan penelitian itu sendiri, sehingga tulisan tersebut mempunyai bobot ilmiah yang tinggi dan dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. The Liang Gie dalam bukunya Ilmu Politik mengemukakan pengertian dari metode penelitian adalah :

“Cara atau langkah yang berulang kembali, sehingga menjadi pola untuk menggali pengetahuan tentang suatu gejala. Pada ujung awalnya ini merupakan cara atau langkah untuk mengumpulkan data-data atau langkah

untuk memeriksa kebenaran daripada pernyataan mengenai gejala tersebut."²²

Dalam setiap penelitian, kita tidak dapat terlepas dari penggunaan metodologi, karena metodologi merupakan suatu cara yang digunakan di dalam penelitian untuk mencapai tujuan. Hal yang sama juga dikemukakan oleh Leedy, bahwa *methodology is merely an operational frame work with which the facts are placed so that their meaning maybe seen more clearly.*²³

1.6.1.1 Metode Pengumpulan Data

Tehnik pengumpulan data yang digunakan penulis dalam penulisan ini adalah bentuk penelitian melalui metode observasi terbatas.

Data yang dikumpulkan diperlancar dalam pemecahan masalah yang telah dikemukakan, adalah dalam bentuk data sekunder. Data skunder menurut Marzuki, adalah data yang bukan dihasilkan sendiri pengumpulannya oleh peneliti (misalnya dari biro pusat statistik, majalah, keterangan-keterangan atau publikasi lainnya).²⁴

Untuk memperoleh data yang akurat, penulis menggunakan metode dokumentasi yang merupakan salah satu metode pengambilan data dengan melihat buku-buku atau laporan-laporan yang bersifat dokumen. Atau dengan kata lain, metode dokumentasi merupakan tehnik pengumpulan data dengan cara mencatat dokumen-dokumen yang ada untuk dijadikan sebagai

²² The Liang Gie, Ilmu Politik: Suatu Pembahasan tentang Pengertian, Kedudukan, Lingkungan dan Metodologi, FISIP UGM, Yogyakarta, 1984, hal. 49.

²³ Halizidulu Ndraha, Disain Riset dan Tehnik Penyusunan Karya Tulis Ilmiah, PT Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm. 20.

²⁴ Marzuki, Metodologi Resert, penerbit FE. UGM., Yogyakarta, 1983, hlm. 56.

data skunder. Adapun pengumpulan data yang akan dilakukan oleh penulis melalui:

- I. Perpustakaan FISIP Universitas Jember;
- II. Perpustakaan Universitas Jember;
- III. Centre for Strategic and International Studies (CSIS);
- IV. Perpustakaan Lembaga Penelitian Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI); dan
- V. Kantor Sosial Politik, Kabupaten Jember.

1.6.1.2 Metode Analisa Data

Salah satu langkah yang penting dalam melakukan penelitian adalah tahap analisa dan interpretasi data. Sebab dengan analisa dan intepretasi data, peneliti akan mengetahui ada tidaknya hubungan antara variabel yang diteliti untuk menguji kebenaran dari hipotesa yang diajukan.

Pada tahap ini penulis menggunakan metode penelitian kualitatif yang berusaha menghubungkan tingkatan berpikir deduktif dan induktif. Pengertian deduktif dan induktif sebagai berikut:

Tingkatan berpikir deduktif

" Apa saja yang dipandang benar pada semua peristiwa dalam suatu kelas atau jenis berlaku juga sebagai hal yang benar pada semua peristiwa yang termasuk dalam kelas atau jenis itu".²⁵

Tingkatan berpikir induktif

Yaitu cara berpikir yang berangkat dari fakta-fakta khusus, peristiwa yang konkret, kemudian dari fakta dan peristiwa yang

²⁵ Sutrisno Hadi, *Ibid*, hlm. 36.

khusus dan konkret itu ditarik generalisasi-generalisasi yang mempunyai sifat umum.

Selain itu penulis juga menggunakan cara berpikir reflektif yaitu apa yang disebut dengan cara modern untuk memperoleh pengetahuan tidak lain adalah mengkombinasikan secara jitu dari cara berpikir deduktif dan induktif.²⁶

Berdasarkan cara demikian, maka penulis akan memadukan berbagai peristiwa dalam Pemilu 1999, baik dalam masa pendaftaran pemilih, kampanye dan pencoblosan atau penghitungan suara dan implikasinya bagi prospek demokrasi Indonesia pasca pemilu yang ditandai dengan terbentuknya pemerintahan baru. Dari proses pemilu tersebut, banyak pihak baik dari dalam dan luar negeri sangat menginginkan terciptanya tatanan pemerintahan dan negara yang demokratis.

1.6.2 Pendekatan

Pendekatan sangat berguna untuk mencapai suatu sasaran bagi terwujudnya karya tulis yang ilmiah. Pendekatan ini untuk membuat kriteria dalam menyeleksi masalah dan data yang dianggap relevan. Dalam penulisan ini penulis menggunakan pendekatan sejarah politik dan pendekatan sistem politik.

Untuk memahami permasalahan pemilu dan demokrasi ini tidak bisa hanya ditinjau dari pendekatan politik saja, karena berbicara mengenai pemilu dan demokrasi merupakan suatu yang kompleks sehingga perlu digunakan pendekatan sistem politik. Menurut David Easton dalam bukunya *"An Approach to the Analysis of Political Systems"* mengusulkan suatu metode untuk

²⁶ Sutrisno Hadi, *Ibid*, hlm. 45.

menganalisa jenis sistem politik. Yaitu dengan menelaah sistem berdasar ciri-ciri dasar:

1. Ciri-ciri Identifikasi

Untuk membedakan suatu sistem politik dari sistem sosial lainnya, kita harus bisa mengidentifikasinya dengan menggambarkan unit-unit dasarnya dan membuat garis batas yang memisahkan unit-unit itu dari unit-unit yang ada di luar sistem politik itu.

2. Input dan Output

Bila kita memilih sistem politik sebagai sasaran studi kasus, kita percaya bahwa sistem politik memiliki konsekuensi-konsekuensi yang penting bagi masyarakat, yaitu keputusan-keputusan otoritatif yang disebut output. Sedangkan tuntutan dan dukungan yang memberikan bahan mentah atau informasi yang harus di proses oleh sistem itu disebut input.

3. Differensiasi dalam suatu sistem

Sistem itu menghasilkan suatu jenis output yang berbeda dengan input yang diperoleh dari lingkungannya. Sehingga kita bisa memakainya sebagai hipotesa bahwa bila suatu sistem politik harus menjalankan pekerjaan yang bermacam-macam tetapi dalam waktu yang terbatas, maka struktur-strukturnya harus mengenal differensiasi minimal.

4. Integrasi dalam Suatu Sistem

Bila suatu sistem berstruktur ingin mempertahankan dirinya, sistem itu harus memiliki mekanisme yang bisa mengintegrasikan atau memaksa anggota-anggotanya untuk bekerjasama walaupun dalam kadar minimal sehingga mereka dapat membuat keputusan-keputusan yang otoritatif.

Sedangkan pendekatan sejarah menurut Jack C. Plano adalah: pengkajian tentang kejadian-kejadian masa lampau menurut urutan waktu. Pendekatan sejarah digunakan oleh peneliti terutama berkaitan dengan kesan yang muncul secara berurutan atau sebagai upaya menciptakan kembali suatu peninggalan sejarah dalam mengenal jawaban mengapa kesinambungan tempo sekarang dapat dipastikan dan dipertahankan.²⁷ Pendekatan sejarah politik merupakan penggambaran fakta-fakta politik secara kronologi, baik peristiwa-peristiwa dalam suatu negara maupun yang terjadi dalam tingkat negara yang satu dengan yang lain,²⁸ misalnya pemilu di Thailand. Pendekatan sejarah politik meliputi pengumpulan dan penafsiran sejarah untuk mencari dan memahami fakta-fakta sejarah. Di samping itu juga berguna untuk landasan berpijak guna memahami situasi sekarang dan prospek perkembangan di masa depan pemilu Indonesia bagi terwujudnya tatanan negara demokratis ketiga.

²⁷ J. C. Plano, Robert E. Riggs, Helenan S. Robin, Kamus Analisa Politik, CV. Rajawali, Jakarta, 1985, hlm. 35.

²⁸ Charles Eiserman, dalam *The Liang Gie*, Ibid, hal. 37.

BAB II

GAMBARAN UMUM PEMILU INDONESIA

2.1 Sejarah Perkembangan Pemilu

Hampir tidak ada bangsa yang baru merdeka yang tidak menetapkan pemilu sebagai program politik berikutnya. Hampir tidak ada kekuatan politik yang bercita-cita merebut kekuasaan. Maka ketika Indonesia yang baru saja merdeka menetapkan pemilu adalah program yang harus segera dilaksanakan, itu bukan hanya sekedar janji tetapi merupakan suatu *euphoria* politik pada kesempatan mana bangsa yang baru merdeka ingin menikmati pengalaman demokratis secara nasional untuk pertama kalinya.

2.1.1 Pemilu Zaman Penjajahan Belanda

Di pihak lain pemilu dalam sejarah nusantara bukan merupakan pengalaman yang sama sekali baru saat penjajahan Belanda. Sejak zaman *Volksraad* sudah ada pemilihan di Hindia Belanda (Indonesia). Pada tahun 1913 kebutuhan partisipasi politik penduduk mulai ditingkatkan kembali, dan pada tahun 1916 menghasilkan *Volksraad* (Dewan rakyat) yang terdiri dari orang Eropa, Indo-Arab, Indo-Cina dan pribumi. Dewan rakyat tersebut terdiri dari anggota-anggota yang dipilih rakyat dan diangkat oleh gubernur jenderal. Adanya peraturan tentang pengangkatan adalah untuk menjamin minoritas. Sedangkan anggota yang terpilih adalah mereka yang dipilih melalui pemilihan tidak langsung dari dewan daerah dan dewan kota yang jumlahnya masih sangat terbatas.

Melalui pemilihan bertingkat rakyat yang berhak memilih para pemilih yang pada gilirannya memilih wakil-wakilnya untuk

duduk di dalam *Volksraad*. Setiap pemilih mewakili jumlah yang berhak pilih dan tidak ditentukan jumlahnya bagi perwakilan desa dan daerah. Dalam tabel bisa dilihat perkembangan jumlah pemilih sejak tahun 1924 sampai 1939, dimana orang-orang Indonesia atau pribumi dan Eropa tergabung dalam satu pemilih.

Tabel 5.
Perkembangan Jumlah Pemilih dalam
Pemilu Zaman Hindia Belanda (1924-1939).

Tahun	Jumlah pemilih	
	Pribumi	Eropa
1924	452	594
1927	750	508
1935	1529	550
1939	1452	343

Disusun kembali berdasarkan Bernard H. M. Vlekke, *Nusantara, A History of Indonesia*. W. van Hoeve Ltd. The Hague and Bandung, 1950, hal 363-364.

2.1.2 Pemilu 1955

Pemilu yang pertama kali diadakan di negara kita pada tahun 1955. Jadi setelah 10 tahun proklamasi kemerdekaan 1945. Hal ini bukanlah berarti pemerintah tidak memikirkan atau merencanakan untuk mengadakan Pemilihan Umum, melainkan masa sepuluh tahun itu penuh dengan pergolakan revolusi fisik dan perubahan ketata-negaraan sehingga belumlah terdapat suatu kesempatan yang baik. Karena dalam masa 1945-1950 Indonesia mengalami perubahan bentuk negara dan sistem pemerintahan. Dari 17 Agustus 1945 sampai 27 Desember 1949 negara Republik Indonesia Kesatuan di bawah UUD 1945. Dari 27 Desember 1949 sampai 17 Agustus 1950 menjadi Republik Indonesia Serikat di bawah konstitusi RIS, dan pada 17 Agustus 1950 menjadi negara

kesatuan di bawah UUD Sementara tahun 1950 dengan pemerintahan sistem demokrasi parlementer.

Pengalaman pada zaman *Volksraad* saat penjajahan Belanda membekas dalam *founding father* Republik Indonesia, baik yang mengambil jalan *co-operatie* maupun *non-cooperatie*. Maka pada hari pertama Indonesia menghirup kemerdekaannya sudah ada rencana untuk mengadakan pemilu secara nasional. Pada tanggal 5 Oktober 1945 diumumkan rencana untuk mengadakan pemilu secara nasional dan pada tahun 1946, sudah ada beberapa pemilihan yang dilaksanakan di Karesidenan Kediri dan Surakarta.²⁹ Pada tahun 1948 Badan Pekerja KNIP yang berlaku sebagai parlemen pada awal kemerdekaan menyetujui undang-undang yang mengatur suatu sistem pemilihan tidak langsung berdasarkan perwakilan proporsional dan memberikan hak pilih kepada semua orang yang berumur diatas 18 tahun.

Pemilu menjadi isu politik yang penting dalam percaturan politik dalam masa-masa pemerintahan demokrasi parlementer. Terbukti pada masa itu pemilu banyak diperbincangkan oleh pemerintah maupun masyarakat ramai, dimana dalam hampir setiap Kabinet yang berkuasa menjanjikan pemilu sebagai program kerjanya. Kabinet Hatta pada mulanya berencana untuk menyelenggarakan pemilu sehingga suatu Dewan Konstituante hasil pemilihan akan menentukan apakah negara Republik Indonesia mengambil bentuk Kesatuan atau Federal. Namun dorongan yang kuat untuk suatu negara kesatuan membatalkan pemilu ini. Kabinet Natsir yang mengajukan suatu Rencana Undang-Undang (RUU) pemilihan atas dasar pemilihan tidak

²⁹ Herbert Feith, *The Indonesian Elections of 1955, Interim Reports Series*, Modern Indonesia Project Southeast Asian Program, Cornell University, Ithaca, New York, Cetakan kedua, 1971, hal 1.

langsung. Namun kabinet tersebut jatuh sebelum rencana undang-undang sempat dibicarakan dalam parlemen. **Kabinet Sukiman** yang menggantikannya menyelenggarakan empat pemilu di beberapa daerah tertentu. Pemilu secara langsung diselenggarakan di Sangir-Talaut, Minahasa, di Sulawesi Utara pada Mei dan Juni 1951, dan pemilu tidak langsung di Daerah Istimewa Yogyakarta pada bulan Agustus dan Oktober, pada bulan Februari 1952 diselenggarakan pemilihan langsung di Makasar (Ujung Pandang). Tetapi 1 Agustus 1951 RUU ini ditolak parlemen, sampai jatuhnya pada bulan Februari 1952 kabinet Sukiman tidak mengajukan RUU pemilu.

Kabinet Wilopo menduduki kursi pemerintahan, mengajukan RUU untuk pendaftaran para pemilih. Namun fraksi-fraksi dalam parlemen tidak mendiskusikannya sampai 9 September 1952. Dan hasil diskusi bulan September itu menolak rencana undang-undang tersebut.³⁰

Akhirnya pada kabinet **Burhanudin Harahap** berhasil menyelenggarakan pemilihan umum pertama tahun 1955. Melalui pemilu ini ditentukan anggota DPR serta anggota konstituante.³¹ Pemilu pertama ini mula-mula direncanakan untuk dilaksanakan pada tahun 1946, namun mengalami kemunduran.

Pemilu yang pertama kali ini telah berlangsung dengan tertib dan lancar, padahal pada waktu itu negara kita belum betul-betul aman, di beberapa daerah masih terdapat gerombolan bersenjata. Pada waktu itu penduduk Indonesia diperkirakan berjumlah 80.000.000 jiwa, dan yang telah memberikan suaranya

³⁰ Hebert Feith, *Ibid*, hal 273-274.

³¹ UU No. 7 th. 1953 tentang pemilihan anggota-anggota Konstituante dan DPR. Pelaksanaan pemilu diselenggarakan dua kali, yaitu pada tanggal 29 September 1955 untuk memilih anggota DPR dan pada tanggal 15 Desember 1955 untuk memilih anggota Konstituante.

lebih kurang 39.000.000 jiwa. Pada tanggal 1 Maret 1956 Panitia Pemilihan Indonesia mengumumkan hasil pemilihan anggota DPR dan Konstituante, muncul 4 partai yang mendapat suara terbanyak yaitu PNI, Masyumi, NU dan PKI sehingga disebut empat partai besar.³²

Pada tanggal 20 Maret 1956 dilakukan pelantikan anggota DPR hasil Pemilu berjumlah 272 orang. Karena banyaknya partai, organisasi dan perorangan yang ikut dalam Pemilu maka DPR terbagi dalam banyak fraksi yang susunannya sebagai berikut:³³

1. Fraksi Masyumi	60 anggota
2. Fraksi PNI	58 anggota
3. Fraksi NU	47 anggota
4. Fraksi PKI	32 anggota
5. Fraksi Nasional Progressif (Gabungan dari partai Murba, PRN, Grindo, PIR Wongsonegoro).....	11 anggota
6. Fraksi Pendukung Proklamasi (IPKI, Partai Buruh, PRI, dan PRD).....	11 anggota
7. Fraksi PSII	8 anggota
8. Fraksi Parkindo	9 anggota
9. Fraksi Katholik yang tergabung dengan wakil Persatuan Daya.....	8 anggota
10. Fraksi Pembangunan yang terdiri dari anggota-anggota yang dalam Pemilu dicalonkan PKI	7 anggota
11. Fraksi PSI	5 anggota

³² Mengenai Hasil Pemilu 1955, lihat Hebert Feith, *The Indonesian Election of 1955*, New York-Cornel University, 1957.

³³ Panitia Pemilihan Indonesia, *Pemilu di Indonesia yang Pertama*, Jakarta, Batanghari NV, 1958, hal.3-63.

12. Fraksi Perti	4 anggota
13. Fraksi Gerakan Pembela Pancasila	2 anggota
14. Fraksi P3RI (Persatuan Pegawai Polisi Republik Indonesia)	2 anggota
15. Fraksi Perorangan AKUI	1 anggota
16. Fraksi PPTI	1 anggota
17. Fraksi PIR Hazairin	1 anggota
18. Fraksi Persatuan yang mewakili daerah Irian Barat	3 anggota
19. Tidak berfraksi	<u>2 anggota</u>
Jumlah seluruhnya	272 anggota

2.1.3 Pemilu 1971

Pemilu yang kedua diselenggarakan pada tanggal 3 Juli 1971, dalam suasana Orde Baru. Penduduk Republik Indonesia pada tahun 1970 tercatat sejumlah lebih kurang 115.000.000 jiwa dan yang berhak memilih dalam Pemilu tahun 1971 tercatat 58.000.000 orang, jadi lebih kurang 50% lebih dari jumlah penduduk.

Berbeda dengan Pemilu yang kesatu di bawah naungan UUDS 1950, maka Pemilu yang kedua di bawah naungan UUD 1945 hendak dilaksanakan secara murni dan konsekuen sebagai inti pokok perjuangan Orde Baru yang diawali dengan adanya Surat Perintah Sebelas Maret tahun 1966.

Berdasarkan ketetapan MPR No. XI/MPRS/1966 tentang Pemilu, MPR menugaskan pemerintah menyelenggarakan pemilu yang langsung, umum, bebas dan rahasia selambat-lambatnya pada tanggal 5 Juli 1968. Tapi ternyata pemerintah tidak berhasil menyelenggarakan Pemilu pada tahun 1968 dan tidak berhasil

menyelesaikan pembuatan undang-undang Pemilu, serta undang-undang susunan dan kedudukan DPR, MPR dan DPRD.

Adapun sistem pemilihan yang dipakai adalah sistem perwakilan berimbang dengan stelsel daftar. Dengan demikian maka besarnya kekuatan perwakilan organisasi dalam DPR dan DPRD adalah sejauh mungkin berimbang dengan besarnya dukungan dalam masyarakat pemilih.

Ditentukan bahwa jumlah anggota DPR adalah 460. Yang akan dipilih dalam Pemilu sebanyak 360 orang, sedangkan yang 100 orang diangkat. Untuk pemilihan anggota DPR ditentukan Daerah Tingkat I sebagai daerah pemilihan. Dasar perhitungan untuk menentukan besarnya wakil dalam tiap-tiap daerah pemilihan, sekurang-kurangnya 400.000 penduduk memperoleh seorang wakil.

Demikianlah Pemilihan Umum II telah berlangsung dengan diikuti oleh 10 organisasi sebagai berikut ini.³⁴

1. Partai Katholik;
2. Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII);
3. Partai Nahdlatul-Ulama (NU);
4. Partai Muslimin Indonesia (Parmusi);
5. Golongan Karya (Golkar);
6. Partai Kristen Indonesia (Parkindo);
7. Partai Murba;
8. Partai Nasional Indonesia (PNI);
9. Partai Islam (Parti); dan
10. Partai IPKI.

³⁴ Panitia Pemilihan Indonesia, 1971.

Pada tanggal 8 Agustus 1971 secara resmi hasil pemilu diumumkan, dengan perhitungan terperinci untuk tiap daerah pemilihan (Daerah Tingkat I). Adapun perincian jumlah kursinya secara berurut adalah sebagai berikut.

Tabel 6
Perincian Jumlah Kursi Hasil Pemilu 1971
pada Daerah Pemilihan Tingkat I.

Partai	Jumlah Suara	Jumlah kursi dalam DPR	Persentasi
Golkar	34.348.673	272	62,8
NU	10.213.650	58	18,67
Parmusi	2.930.740	24	7,365
PNI	3.793.265	20	2,39
PSII	1.308.237	10	2,39
Parkindo	745.359	7	1,34
Katholik	606.740	3	1,11
P.I. PERTI	381.309	2	0,70

Sumber: Disusun kembali berdasarkan siaran resmi LPU, sebagaimana dikutip dalam Pemilu tahun 1971, Jakarta, 1972, hal. 158-159.

Pemilu 1971 ini menampilkan suatu kekuatan politik baru, Golongan Karya, yang memperoleh kemenangan secara nasional yang memenangkan 62,8% dari suara yang diberikan. Selanjutnya satu tahun kemudian pada 1 Oktober 1972 dilantik MPR dengan jumlah anggota 920, dengan perinciannya sebagai berikut.

1. Para anggota DPR	=	460
2. Utusan Golongan	=	330
3. Utusan Daerah	=	130
Jumlah	=	920

2.1.4 Pemilu 1977

Berdasarkan Tap MPR No. VIII/MPR/1973 serta Tap. MPR No. VI/MPR/1973 menghendaki bahwa Pemilihan Umum 1977 akan diikuti oleh dua partai politik dan satu Golongan Karya. Sehubungan dengan itu maka 9 partai politik yang mengikuti Pemilu tahun 1971 mengadakan fusi. Pada tanggal 5 Januari 1973, 4 partai Islam yaitu NU, Parmusi, Perti, PSII berhasil mengadakan fusi dalam satu partai bernama Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Disusul pada tanggal 10 Januari 1973, yaitu PNI, IPKI, Murba, Parkindo dan Partai Katholik juga mengadakan fusi ke dalam satu partai bernama Partai Demokrasi Indonesia (PDI).

Pemilihan 1977 mempertontonkan persaingan antara Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Golongan Karya (Golkar) serta Partai Demokrasi Indonesia sebagai *underdog*. Hal ini nampak jelas dalam hasil Pemilu 1977, seperti terlihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 7.
Perolehan Suara dan Kursi Hasil Pemilu 1977

Partai	Jumlah suara	Kursi	Persentase
Golkar	39.750.096	232	62,11
PPP	18.743.491	99	29,9
PDI	5.504.757	29	8,6

Sumber: Harry Tjan Silalahi, *The 1977 General Elections: The Results and The Rule of Traditional Authority Relations in Modern Indonesian Society*, dalam *The Indonesian Quarterly Vol. V*, 3 July 1977 (CSIS) vol. 3-4.

Dengan dasar Pemilu 1977 tersebut, maka pemilu-pemilu Orde Baru selanjutnya tidak banyak mengalami perubahan dalam sistem pemilu yang diberlakukan adalah Perwakilan Berimbang dengan Stelsel Daftar (PBSD), dan pelaksanaan pemilu yang

didominasi pemerintah di bawah pimpinan Presiden Soeharto. Sehingga memastikan Golkar menjadi pemenang dalam setiap pemilu Orde Baru selanjutnya.

Penyelenggaraan pemilu secara teratur sejak tahun 1971 merupakan prestasi rezim Orde Baru. Prestasi itu paling tidak dalam pengertian pelembagaan pemilu, yakni menjadikan pemilu sebagai agenda politik lima tahunan dan sekaligus proses politik yang melibatkan masyarakat secara langsung. Meski demikian, tidak berarti pemilu-pemilu Orde Baru di Indonesia tidak ada persoalan, baik yang menyangkut sistem pemilu dan proses pelaksanaannya dalam tahapan pemilu (pendaftaran pemilih, kampanye, pemberian suara dan penghitungan suara/ hasil pemilu).

Gagasan pokok lain yang menyatu dalam sistem pemilu di Indonesia adalah adanya anggota perwakilan yang diangkat dan ketentuan jumlah anggota yang diangkat di badan perwakilan. Ini makin menunjukkan bahwa tujuan pemilu di Indonesia yakni untuk menciptakan stabilitas pemerintahan atau elite. Sehingga hal ini berpengaruh terhadap kualitas terhadap perwakilan rakyat.³⁵

Tabel 8
Kekuatan di DPR RI Hasil pemilu 1971-1992

Th	FKP		FPP		FPDI		FABRI		Total	
	Jml	%	Jml	%	Jml	%	Jml	%	Jml	%
1971	236	51,30	94	20,44	30	6,52	100	21,74	480	100,00
1977	232	50,43	99	21,52	29	6,31	100	21,74	460	100,00
1982	246	53,47	94	20,44	24	5,21	96	20,88	460	100,00
1987	299	59,80	61	12,20	40	8,00	100	20,00	500	100,00
1992	282	56,40	62	2,40	50	11,20	100	20,00	500	100,00

Sumber: *Dinamika Politik Indonesia dari Pemilu 1992 sampai Kabinet Pembangunan*, editor, Nung Runua, Jakarta, Bina Rena Pariwara, 1994, hal 354.

³⁵ Jumlah anggota DPR ditetapkan 460 anggota, terdiri dari 360 anggota dipilih dalam pemilu dan 100 anggota diangkat adalah perwakilan ABRI.

Keterangan

Untuk tahun 1971, 1977 dan 1982, anggota F-ABRI berasal dari Fraksi Karya ABRI yang diangkat sebanyak 75 orang; dan dari Fraksi Karya non-ABRI yang diangkat sebanyak 25 orang. Mulai tahun 1987, seluruh anggota F-ABRI berasal dari Fraksi Karya ABRI yang diangkat.

2.2 Sistem Pemilu

Suatu negara dalam menyelenggarakan pemilihan umum biasanya menganut suatu cara atau prosedur tertentu dalam penyelenggarannya. Cara atau prosedur itu dapat dinyatakan sebagai sistem pemilihan umum. Sistem pemilu yang dipergunakan oleh suatu negara berbeda dengan negara lain, disebabkan karena adanya perbedaan situasi dan kondisi yang melingkupi masing-masing negara. Misalnya jumlah partai politik, luas wilayah, jumlah penduduk, sistem pemerintahan dan ideologi akan mempengaruhi sistem pemilu yang dianutnya.

Dalam ilmu politik dikenal ada beberapa macam sistem pemilihan umum, tetapi lazimnya berkisar pada dua prinsip pokok, yaitu: (1) *Single-member Constituency* atau disebut sistem distrik dan (2) *Multi-member Constituency* atau disebut sistem proporsional/ sistem perwakilan berimbang.³⁶ Perbedaan pokok antara dua sistem ini adalah bahwa cara menghitung perolehan suara dapat menghasilkan perbedaan dalam komposisi perwakilan di parlemen.

2.2.1 Sistem Distrik

Sistem distrik merupakan sistem pemilihan yang didasarkan atas kesatuan geografis, setiap kesatuan geografis (biasanya

³⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia, 1991, cetakan XIII, hal. 177-179.

disebut distrik) mempunyai satu wakil dalam parlemen. Untuk itu negara dibagi dalam sejumlah besar distrik pemilihan yang sama dengan jumlah penduduknya.

Dalam sistem distrik karena hanya diperlukan pluralitas suara (suara terbanyak) untuk membentuk suatu pemerintah, dan bukan mayoritas (50% + 1). Sehingga partai dapat membentuk kabinet tanpa koalisi. Akan tetapi dalam sistem distrik terjadi kesenjangan antara jumlah suara yang diperoleh suatu partai secara nasional dengan jumlah kursi yang diperoleh dalam parlemen. Kesenjangan ini dinamakan *distortion effect*, yang akan menguntungkan partai besar dan merugikan partai kecil.

Tabel 9
DISTORSI DALAM PEMILU KONGRES AMERIKA SERIKAT
BERDASARKAN SISTEM DISTRIK (1968-1976)

Pemilu tahun	Partai	Suara(%)	Kursi (%)	Perbedaan suara dan kursi
1968	Demokrat	50,0	55,9	5,9
	Republik	48,2	44,1	-4,1
1970	Demokrat	53,4	58,6	5,2
	Republik	45,0	41,4	-3,6
1972	Demokrat	51,7	55,9	4,2
	Republik	46,1	44,1	-2,3
1974	Demokrat	57,6	66,8	9,2
	Republik	40,6	33,3	-7,3
1976	Demokrat	56,2	67,1	10,9
	Republik	42,1	32,8	-9,3

Sumber: Jurnal Ilmu Politik II, PT Gramedia Pustaka Umum, Jakarta, 1992, hal. 9.

Bagan tersebut memperlihatkan sistem distrik di Amerika Serikat dengan sistem dua partai, dimana kerugian yang diderita partai yang kalah (kerugian Partai Republik) bisa sampai -9,3% (Pemilu 1976), padahal dengan memperoleh 42,1% suara sebenarnya bisa memperoleh 42,1% kursi, tapi dalam kenyataannya hanya memperoleh 32,8% kursi

2.2.2 Sistem Proporsional

Gagasan pokok sistem ini ialah bahwa jumlah kursi yang diperoleh oleh suatu golongan atau partai sesuai dengan jumlah suara yang diperolehnya dari masyarakat. Untuk keperluan ini ditentukan suatu perimbangan, misalnya 1:400.000, yang berarti bahwa sejumlah 400.000 pemilih mempunyai satu wakil dalam parlemen. Jumlah total anggota parlemen ditentukan atas dasar perimbangan itu.

Negara dianggap sebagai satu daerah pemilihan yang besar, akan tetapi untuk keperluan teknis-administratif dibagi dalam beberapa daerah pemilihan yang besar, dimana setiap daerah pemilihan memilih sejumlah wakil sesuai dengan banyaknya penduduk dalam daerah pemilihan itu. Sistem proporsional ini sering dikombinasikan dengan beberapa prosedur lain antara lain dengan Sistem Daftar (List System). Sistem Daftar banyak variasinya, tetapi umumnya setiap partai atau golongan mengajukan satu daftar calon dan si pemilih memilih satu partai dengan semua calon yang diajukan oleh partai itu untuk bermacam-macam kursi yang diperebutkan.

Kedua sistem pemilu tersebut memiliki kelemahan dan kelebihan dan keuntungan. Jadi dapat disimpulkan bahwa perbedaan antara dua sistem pemilu itu menyangkut masalah sifat

stabilitas

an antara

g-masing.

h dikenal

at dengan

wakilnya

elemahan

lih yang

istem ini

golongan

gandung

kil yang

cil yang

sehingga

emikian,

pemilih

rakyat,

p suara

ncukupi

ganisasi

a suara

iperoleh

mbahkan

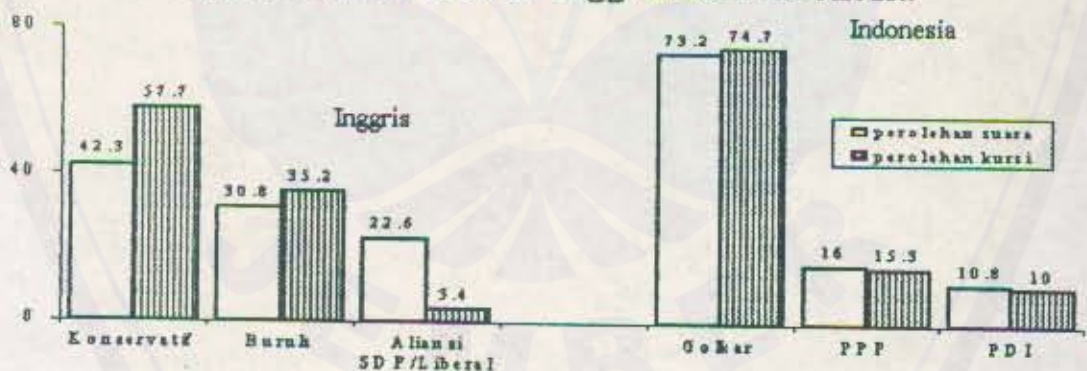
an lain

peroleh

2.2.3 Gabungan Sistem Distrik dan Proporsional

Bagi Indonesia sejak pemilu pertama tahun 1955 yang berlangsung dalam suasana demokratis, tetapi dalam perkembangan selanjutnya mengalami traumatis hingga Pemilu dalam masa Orde Baru (Pemilu tahun 1971-Pemilu tahun 1992) pada dasarnya menganut sistem pemilihan umum proporsional (untuk memilih anggota DPR, DPRD I dan II).³⁷ Maka dikembangkanlah sistem pemilihan yang menggabungkan sistem pemilihan proporsional dan distrik atau disebut sistem pemilihan berimbang dengan stelsel daftar, yaitu partai politik beserta nama calonnya untuk pemilihan umum disusun dalam suatu daftar calon, akan mendapat jumlah kursi berdasarkan suatu bilangan pembagi pemilihan (kis kosen), yakni suatu bilangan yang diperoleh dengan membagi jumlah suara yang masuk dengan jumlah kursi yang tersedia.³⁸

Tabel 10
Perbandingan Prosentase Suara dan Prosentase Kursi
dalam Pemilu 1987 di Inggris dan Indonesia



Sumber: Jurnal Ilmu Politik II, PT. Gramedia, Jakarta, 1992, hal 6.

³⁷ Dapat dilihat pada pasal 5 ayat (1) dan Penjelasan Umum butir 4, UU No. 2, tahun 1980, tentang Pemilihan Umum.

³⁸ Hal ini mengacu pada substansi dari pasal 5 ayat (2) dan pasal 6 UU Pemilu No. , tahun 1980.

Bagan tersebut menunjukkan, sistem proporsional dianggap lebih demokratis dan representatif, dalam arti jumlah kursi dalam parlemen sesuai dengan jumlah suara yang diperoleh dalam pemilu secara nasional. Selain itu sistem proporsional dianggap lebih adil, karena semua golongan masyarakat termasuk yang kecilpun mempunyai peluang untuk memiliki wakil dalam parlemen dan tidak ada distorsi suara yang terbuang. Hal ini terlihat dalam tabel, dimana Partai Konservatif dengan 42,3% suara memperoleh 57,7% kursi, sedangkan Partai Aliansi SDP/Liberal dengan 22,6% suara hanya mendapatkan 3,4 kursi. Di Indonesia prosentase perolehan suara tidak ada suara terbuang dengan perolehan kursi seperti dalam sistem distrik.

2.3 Realitas Pemilu-pemilu Orde Baru

Format pemilu sebagaimana diberlakukan selama Orde Baru merupakan salah satu paket (konsensus nasional) dalam rangka "melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen." Apabila disepakati bahwa salah satu substansi terpenting dari ideologi dan dasar negara kita tersebut adalah perwujudan kedaulatan rakyat, maka format pemilu harus mengacu serta pula menghasilkan format politik yang memberi tempat terhormat bagi rakyatnya.

Walaupun demikian format pemilu yang "disepakati" pada awal Orde Baru tersebut, harus pula dipahami dalam kerangka real politik, yaitu kebutuhan koalisi teknokrat-militer-birokrat-intelektual pembaharu akan suatu format politik stabil yang memungkinkan berlangsungnya perbaikan kehidupan ekonomi. Artinya, format pemilu pada mulanya memang harus dibaca sebagai bagian dari "proyek stabilisasi politik dan ekonomi Orde

Baru" yang sedang bertumbuh. Akan tetapi kesepakatan-kesepakatan politik yang mendasari, termasuk kesepakatan tentang sistem pemilu, telah mengalami berbagai perubahan sebagai akibat langsung pembangunan ekonomi yang mempengaruhi lingkungan sistem pemilu itu sendiri.

Sebagai konsekuensinya tuntutan bagi demokratisasi format pemilu dan sistem politik yang melingkupinya meningkat. Masyarakat tidak lagi sekadar mempersoalkan pemilu yang bersifat luber (langsung, umum, bebas dan rahasia) dan jurdil (jujur dan adil), melainkan juga relevansinya bagi pembentukan format politik yang lebih adil dan demokratis. Untuk mencapai hal itu maka pemilu harus dikembalikan fungsinya sebagai lembaga sekaligus praktek politik yang mengarah kepada peningkatan kualitas kehidupan demokrasi.

Dalam kaitan itu, realitas pemilu-pemilu Orde Baru dapat ditinjau dari beberapa segi, yaitu:

2.3.1. Struktur dan proses

Format pemilu Orde Baru lahir dari kebutuhan obyektif akan suatu struktur politik yang rentan terhadap konflik dan ketidakstabilan politik. Pemilu dan format politik yang mendasarinya dipandang sebagai faktor determinan bagi obsesi perbaikan kehidupan ekonomi. Sehingga tidak mengherankan jika stabilitas, tertib politik dan pertumbuhan ekonomi menjadi parameter utama bagi Orde Baru.

Selain distorsi utama tersebut, format pemilu Orde Baru diwarnai beberapa distorsi yang lain, yaitu:³⁹ pertama, dominasi pemerintah yang terlalu besar dalam struktur pemilu, yang tercermin dalam kelembagaan dan kepanitiaan pemilu. Hal ini terlihat dalam dominannya peranan dan kedudukan pemerintah dalam panitia pemilihan (PPI, PPD I, PPD II, dan PPS) dan pengawas pemilu (Panwaslak), bahkan sampai Pantarlih dan KPPS (panitia tingkat desa atau kelurahan), tidak ada unsur lain di luar pemerintah (Organisasi Peserta Pemilu/ OPP). Padahal saksi dari partai politik kontestan pemilu sangat penting untuk menjaga kenetralan dan mengontrol pemerintah atas independensi pemilu. Kajian Alexander Irwan dan Edriana, memperlihatkan dengan jelas betapa struktur monopolistik pemilu berimplikasi bagi maraknya penyelewengan, kecurangan, manipulasi, intimidasi dan praktek-praktek kotor lain yang bertentangan dengan asas luber, keadilan dan kejujuran. Semakin dominan unsur pemerintah mengontrol dan mengendalikan pemilu, seperti tercermin dalam struktur pelaksana pemilu terendah (Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara/ KPPS), semakin tinggi tingkat penyimpangan yang dilakukan oleh birokrasi. Lebih dari 82,5% (510 dari 618 kasus) penyelewengan pemilu oleh badan-badan penyelenggara pemilu dilakukan oleh aparat pelaksana di tingkat KPPS.⁴⁰ Selain itu skala pelanggaran aparat-aparat pelaksana pemilu di daerah-daerah luar Jawa relatif lebih besar daripada daerah-daerah

³⁹ Tim Peneliti LIPI (terdiri atas Syamsudin Haris sebagai koordinator, M. AS. Hikam, Arbi Sanid, Alfira Salam, Heru Cahyono dan Muhktar Pabottinggi), Struktur, Proses dan Fungsi Pemilihan umum di Indonesia (Ikhtisar Laporan Penelitian dan Perkiraan Pemilu 1997, LIPI, 1997.

⁴⁰ Lihat Irwan dan Edriana, *Pemilu*, Tabel satu hal. 59 dan 60.

pemilihan di Jawa.⁴¹ Oleh karena itu kebutuhan akan suatu badan penyelenggara pemilu yang independen mutlak diperlukan.

Kedua, berkenaan dengan proses pemilu. Proses pemilu tidak bisa berlangsung *fair* karena adanya pemihakan aparat birokrasi pemerintah terhadap salah satu OPP, yaitu Golkar. Walaupun UU kepartaian menggaris bawahi persamaan status dan kedudukan partai politik dan Golongan Karya, tapi dalam prakteknya yang berlangsung adalah diskriminasi. Melalui jaringan struktural pemerintahan, Golkar tak hanya bisa membina massa di tingkat kecamatan dan desa yang dinyatakan "haram" dalam Undang-Undang, melainkan juga bisa memanfaatkan jaringan yang sama untuk meraih dukungan sebesar-besarnya dalam pemilu.

Prinsip monoloyalitas pegawai negeri sipil melalui organisasi KORPRI, dipersepsikan sebagai kesetiaan tunggal kepada pemerintah dan partai pemerintah dan sosial politik ABRI yang diterjemahkan melalui kehadiran Golkar. Menjadikan partai-partai politik "swasta" acapkali kalah sebelum bersaing dalam pemilu. Belum lagi kebijakan absurd bias, subyektif dan diskriminatif yang disebut sebagai pembinaan politik.⁴² Melalui kebijakan ini, tri tunggal (ABRI, Birokrasi dan Golkar) tak hanya bisa mengontrol dan mengendalikan partai politik, melainkan juga menjadikan partai non-pemerintah sebagai pelengkap penderita dalam format politik yang berlaku.

Ketiga, adalah trauma dan kecurigaan berlebihan kalangan birokrasi pada umumnya terhadap OPP non-pemerintah dan aspirasi apapun yang berbeda dengan *mainstream* politik Orde Baru. Seperti ketakutan berlebihan pemerintah terhadap fenomena

⁴¹ M. Sudibjo, *Pemilihan Umum 1992: Suatu Evaluasi*, Jakarta: CSIS, 1995.

⁴² Pembinaan Politik: Ruang Lingkup dan Relevansinya, dalam KOMPAS, 15 November 1994.

tidak memilih (Golput), dan ketakutan dengan munculnya keinginan sebagian masyarakat untuk mengawasi pemilu secara sukarela tanpa beban anggaran dan fasilitas dari negara, misalnya melalui KIPP.

2.3.2. Fungsi-fungsi Pemilu

2.3.2.1. Legitimasi Politik

Pemilu di dalam format politik Orde Baru berfungsi sebagai alat legitimasi utama bagi pemerintah daripada sebagai alat kontrol bagi rakyat terhadap penguasa. Pemilu bahkan menjadi salah satu perangkat Hegemoni yang sangat efektif bagi rezim Orde Baru untuk memperkokoh legitimasi politik pemerintahannya. Walaupun keabsahan pemerintah masih kuat dimata rakyat, yang tercermin dari dukungan dan penerimaan atas kebijakan maupun terhadap wakil rakyat yang dihasilkan pemilu, pada saat yang sama kritik dan tuntutan semakin meningkat. Kecenderungan ini menunjukkan bahwa fungsi legitimasi yang dicapai pemilu-pemilu Orde Baru sebenarnya hanya bersifat formal-prosedural daripada riil-essensial.

2.3.2.2 Perwakilan Politik

Cita-cita *founding fathers* mengenai terbentuknya suatu "parlemen sejati", yaitu suatu parlemen yang berasal dari, dipilih oleh dan mengabdikan bagi rakyat, serta bisa mengontrol pemerintah, semakin jauh di bawah Orde Baru. Tekanan berlebihan atas ideologi pertumbuhan ekonomi dan stabilitas politik, bermuara pada praktek pemilu yang esensinya pada pelestarian *status quo* daripada perbaikan bertahap ke arah format politik yang lebih demokratis. Dari segi peran, DPR hasil pemilu di bawah Orde Baru

relatif belum bebas dari problematik *Volksraad* (Dewan Rakyat) bentukan kolonial Belanda, yaitu lebih sebagai partner pemerintah ketimbang mewakili rakyat. Implikasi lebih luas berubahnya wujud DPR dari perwakilan politik bagi masyarakat menjadi perwakilan korporatif bagi negara.

2.3.2.3 Sirkulasi Elite

Sesuai standar politik universal, pemilu lazimnya dimanfaatkan secara efektif dan konsisten sebagai wahana sirkulasi elite penguasa. Konsep pemilu Orde Baru tak hanya meniscayakan sirkulasi elite penguasa melainkan juga membatasi peluang bagi setiap warga negara untuk memilih elite yang akan memperjuangkan kepentingannya maupun dipilih menjadi elite.

2.3.2.4 Pendidikan Politik

Ditinjau dari beberapa tahapan pemilu (dari 12 tahap), seperti tahap pencalonan, kampanye, pemberian dan penghitungan suara, pemilu-pemilu Orde Baru belum memberikan kontribusi yang berarti bagi pendidikan politik masyarakat. Sebaliknya, pemerintah selaku unsur paling dominan dalam struktur maupun proses pemilu, cenderung "membodohi" daripada mencerdaskan masyarakat. Sosialisasi tentang hak memilih misalnya, diputarbalikkan sehingga muncul kesan umum bahwa memilih lebih merupakan kewajiban daripada hak.⁴³

⁴³ Hasil polling CESDA-LP3ES dan Majalah Ummat 2 September 1996, hal. 23, Mayoritas responden memandang memilih dalam pemilu lebih sebagai kewajiban (42,8%) daripada hak (29,2%).

2.3.3. Proses Pemilu

Proses pendaftaran pemilih dan pencalonan anggota DPR / DPRD oleh masing-masing OPP sebagai tahapan penting dalam pemilu dilakukan oleh pemerintah. Persoalan yang muncul adalah tidak jarang para simpatisan partai politik tertentu secara sengaja tidak didaftar oleh petugas. Marginalisasi peran rakyat pemilih ini tampak lebih jelas dalam proses munculnya para calon yang akan menjadi anggota DPR dan DPRD I/ II. Masalahnya adalah bahwa mereka yang menjadi calon cenderung tidak dikenal oleh para pemilih karena tidak berasal dari daerah pencalonannya, diseleksi terlebih dahulu oleh kalangan birokrasi sehingga tak ada peluang bagi munculnya calon yang kritis, setelah menjadi anggota DPR para wakil rakyatpun terancam recalling, tanpa keterlibatan rakyat pemilih sebagai pemberi mandat melalui pemilu.⁴⁴

Pemberian suara yang dilakukan pada hari kerja selama pemilu Orde Baru berimplikasi inkonsistensi pemerintah dalam menghargai pemilu dan mobilisasi terselubung atas pegawai pemerintah dan perusahaan negara. Realitas ini sekaligus menandai merosotnya kualitas kebebasan dalam asas *luber*, karena lazimnya memilih di dekat kantor sarat dengan pesan sponsor untuk memenangkan Golkar.⁴⁵

⁴⁴ Syamsudin Haris, Dilema DPR: Wakil Daerah Tanpa Mandat Rakyat Daerah, dalam *Afkar*, Journal CIDES, No. 2/ April-Juni 1993, hal. 61-62.

⁴⁵ Tim Peneliti Sistem Pemilu LIPI, *Laporan*, hal. 38. Mengusulkan agar hari 'H' pemilu (saat memberikan suara), dijadikan sebagai hari libur resmi nasional.

Tabel 11
PELAKU dan JENIS PELANGGARAN PEMILU ORDE BARU
(Pemilu 1992)

PELAKU PELANGGARAN	
I. APARAT KEAMANAN	
ABRI	31
Polisi	16
Hansip	12
Babinsa	4
Aparat lainnya	8
II. BIROKRASI	
Gubernur	1
Bupati dan aparatnya	14
Camat dan aparatnya	58
Lurah dan aparatnya	177
Kepala Dusun dan aparatnya	29
Aparat lainnya	17
III. GOLONGAN KARYA	
	23
IV. BADAN PENYELENGGARA PEMILU	
KPPS	510
PPS	100
PPD	7
Panwaslak	1
V. LEMBAGA LAIN	
Rektor	3
Guru	3
Kepala Sekolah	1
Lembaga lainnya	4
JENIS PELANGGARAN	
1. Pelanggaran kampanye	
Larangan pemasangan gambar parpol	30
Larangan menghadiri parpol	30
Larangan terhadap kampanye parpol	10
2. Intimidasi dan kekerasan terhadap warga parpol	
Kekerasan terhadap warga parpol	8
Intimidasi terhadap warga parpol	15
Penahanan terhadap warga parpol	5

3. Pelanggaran terhadap saksi parpol	
Penolakan	425
Intimidasi	26
Kekerasan	12
Penahanan	7
Penyuapan	2

Sumber: Buku Pemilu; Pelanggaran Asas Iubek, Alexander Irwan, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995.

2.4 Sistem Kepartaian dan Partai Politik

2.4.1 Sistem Kepartaian

Sistem kepartaian berjalan sejajar dengan perkembangan masyarakat dari tradisional ke modern. Secara alamiah masyarakat akan berbuat dalam dimensi linier dari sistem kepartaian, yaitu Atomized, Polarized Pluralism, Moderate Pluralism, Two Party, Predominan Party, Hegemonic Party dan akhirnya Single Party.⁴⁶ Pendapat Sartori itu kiranya dapat dipakai untuk menjelaskan evolusi sistem kepartaian di Indonesia.

Intervensi pemerintah dimulai bersamaan dengan mulai dikenalnya partai politik di Indonesia pada awal abad XX. Modernisasi yang didorong oleh negara, menyebabkan munculnya partai juga karena dimobilisir oleh negara. Maklumat Pemerintah No. 3 November 1945 misalnya ikut mendorong rakyat Indonesia untuk mendirikan partai politik. Sehingga tidak mengherankan bila dalam Pemilu 1955, diikuti oleh lebih dari 29 partai politik dan sejumlah kelompok politik kecil lainnya. Intervensi pemerintah terhadap parpol tersebut dilakukan karena perubahan pada sistem presidensial menjadi sistem parlementer,⁴⁷ yang dianggap perlu

⁴⁶ Giovanni Sartori, 1976, dalam *Parties and Party System: A Frame Work for Analysis*, hal 117

⁴⁷ Para Menteri bertanggung jawab kepada KNIP yang berubah menjadi parlemen sementara, setelah Maklumat Pemerintah No. X tanggal 16 Oktober 1965 ditandatangani presiden. Lihat Wilopo, *Zaman Pemerintah Partai dan Kelemahannya*, Jakarta, 1978, hal.10-12.

dilakukan tidak hanya dalam rangka demokratisasi kehidupan masyarakat, akan tetapi juga untuk menangkis kecaman luar negeri. Sebab negara Indonesia yang baru saja diproklamirkan kemerdekaannya, oleh pihak sekutu dianggap sebagai hasil rekayasa Jepang (made in Japan), antara lain karena pada tanggal 7 September 1944 Parlemen Jepang dengan resmi menjanjikan kemerdekaan bagi Indonesia. Sehingga pihak sekutu tidak bersedia berunding dengan pihak Indonesia. Dimana Presiden Soekarno selalu dicela sebagai kolabolator Jepang, selanjutnya Mohammad Hatta mengusulkan agar para menteri bertanggung jawab kepada KNIP (ministerial responsibility):⁴⁸

Dalam usul mereka itu dikemukakan, supaya presiden dibebaskan dari serangan-serangan itu dan biarlah suatu Kabinet Parlemerter yang menangkis serangan-serangan itu atas nama rakyat. Soekarno membicarakan usul itu dengan aku dan kami menyetujui maksud mereka itu. Pada tanggal 14 November 1945 Soekarno mengangkat Sjahrir sebagai Perdana Menteri Kabinet Parlemerter yang sementara itu dengan alasan bahwa presiden mendelegasikan kekuasaannya kepada Perdana Menteri untuk mengatasi kesulitan pemerintah sementara waktu.

Pada umumnya partai politik adalah sekelompok manusia terorganiser, yang anggota-anggotanya sedikit banyak mempunyai orientasi, nilai-nilai, serta cita-cita yang sama dan mempunyai tujuan untuk memperoleh kekuasaan politik serta mempertahankannya guna melaksanakan program yang ditetapkannya.⁴⁹ Sementara La Palombara dan Weiner, mengartikan partai politik sebagai: "... organisasi yang berusaha menyampaikan tuntutan kepada pemerintah dan juga aktif

⁴⁸ Mohammad Hatta: Memoir, PT. Tintamas, Jakarta, 1979, hal. 480.

⁴⁹ Demokrasi di Indonesia dalam Kumpulan Karangan Prof. Miriam Budiardjo, Jakarta, 1996, Bab IX, hal. 217

melakukan rekrutment politik serta melakukan pemilihan pimpinan politik yang akan menduduki jabatan-jabatan yang memiliki kekuasaan dan menentukan dalam ukuran yang lebih luas.”⁵⁰

Sehubungan dengan itu, para ilmuwan politik memberikan daftar fungsi partai politik, sehingga fungsi partai dapat dilaksanakan secara efisien atau membuat konseptualisasi yang menghubungkan fungsi dan struktur menjadi lebih memuaskan. Diantara fungsi tersebut adalah representasi (perwakilan), konversi dan agregasi, integrasi, sosialisasi dan mobilisasi, persuasi dan rekrutment, pemilihan pimpinan, perumusan kebijaksanaan serta kontrol terhadap pemerintah.⁵¹ Jadi fungsi partai adalah sebagai mata rantai yang menghubungkan rakyat dengan pemerintah atau dengan kata lain partai berdiri diantara rakyat dan pemerintah.

Biasanya sistem partai dibedakan berdasarkan jumlah partai, misalnya:

- (1) sistem multi partai;
- (2) sistem dwi partai; dan
- (3) sistem partai tunggal.

2.4.1.1 Sistem Multi Partai

Sistem multi partai merupakan sistem dimana lebih dari satu partai berusaha merebutkan kekuasaan melalui pemilihan umum. Berdasarkan pengalaman Pemilu 1955, masing-masing golongan (partai politik) lebih mengutamakan kepentingan politiknya dan

⁵⁰ Joseph La Palombara and Myron Weiner, *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, 1966 hal. 3.

⁵¹ Roy C. Macridis, *Introduction: The History, Function, and Typology of Parties Trends and Ideas*, New York : Little Brown, 1967, hal. 15-30.

ideologi golongannya, sehingga persatuan dan kestabilan pemerintah kurang terjamin.

2.4.1.2 Sistem Dwi Partai

Sistem dwi partai mengandung pengertian bahwa ada dua partai yang dominan di samping ada beberapa partai kecil lainnya. Sistem dwi partai cocok ditetapkan di negara yang mendasarkan diri pada politik demokrasi liberal parlementer yang biasanya menganut pola pemerintah dan partai oposisi.

2.4.1.3 Sistem Partai Tunggal

Sistem partai tunggal atau *The Hegemonic System* adalah sistem yang didominasi satu partai. Dalam arti partai-partai lain diadakan hanya sebagai partai kelas dua, karena mereka tidak diperkenankan untuk berkompetisi secara antagonistik (saling berhadapan) dengan basis yang sama.⁵² Sistem partai tunggal cocok diterapkan di negara yang menganut ideologi yang bersifat totaliter dan sistem politik yang sentralistik, tetapi tidak cocok diterapkan di Indonesia yang mendasarkan diri pada Pancasila yang terbuka dan sistem politik yang didasarkan pada demokrasi. Dengan penerapan sistem partai tunggal berarti meniadakan pilihan dan mengurangi hak serta kebebasan masyarakat untuk berserikat, berkumpul dan berdemokrasi.

2.4.2 Kelompok Aliran dan Partai Politik

Sebagai bangsa yang besar yang terdiri dari berbagai suku, bahasa dan agama, dalam politikpun faktor primordialisme cukup

⁵² Afan Gaffar, *Javanese Voters: A Case Study of Election Under a Hegemonic Party System*, Yogyakarta, 1992, hal. 35-38.

kuat pengaruhnya. Dari sinilah lahir golongan-golongan dalam partai politik di Indonesia. **Pertama**, golongan politik yang beraksi atas keyakinan agamanya. Di sini terlihat kelompok Islam, dimana menempatkan kemerdekaan sebagai suatu nilai yang berharga yang harus dijunjung dan harus diperjuangkan. Begitu juga kubu umat Nasrani, yang pada mulanya berasal dari kaum penjajah namun kemudian menjadi penggerak partai berdasarkan agama Nasrani (partai Katholik dan partai Kristen Indonesia). **Kedua**, golongan Nasionalis, adalah kaum cendekiawan hasil pendidikan barat modern yang cakrawala pemikirannya diilhami oleh konsepsi liberalisme Barat. **Ketiga**, golongan komunis-sosialis yang ditandai oleh agresifitas dan pemberontakan terhadap golongan non-ismenya dan memiliki militansi walaupun jumlahnya kecil.⁵³ Ketiga golongan utama (agama, nasionalis, dan komunis-sosialis) mendominasi kehidupan politik di Indonesia melalui partai politik.

Pada jaman penjajahan konflik antar golongan dapat ditutupi dengan isu melawan penjajah, sehingga intrik-intrik politik di antara masing-masing golongan tidak menampilkan perpecahan. Kalaupun terjadi perpecahan intern maka jalan keluarnya adalah dengan mendirikan partai politik baru. Tetapi pada perkembangan berikutnya begitu lepas dari kaum penjajah (proklamasi kemerdekaan) mulai tampak pembagian kekuasaan masing-masing golongan yang memiliki ambisi untuk mencapai kekuasaan politik.

Sepuluh tahun pertama merdeka kita menyaksikan pertumbuhan partai politik yang subur dengan diselingi oleh konflik yang bersifat antagonis antar berbagai golongan politik, terutama antara nasionalis dan agama (Islam). Salah satu ciri

⁵³M. Ruali Karim, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia (sebuah Potret Pasang Surut)*, Jakarta, 1983.

kehidupan politik pada waktu itu ditandai oleh pergantian kabinet yang berulang kali, sebagai resiko dari sistem banyak partai, yakni pertentangan yang tak pernah berkesudahan antar elite politik sampai diselenggarakannya Pemilu 1955. Masa ini ditandai militansi politisi sipil, sedangkan militer waktu itu tampak terisolir. Peristiwa 17 Oktober 1952 dicatat sejarah sebagai suatu percobaan intervensi militer ke dalam politik.⁵⁴

Hasil pemilihan umum 1955 mengangkat posisi NU dan PKI ke panggung politik. Hasil pemilihan umum yang tidak menghasilkan mayoritas suara pada salah satu kekuatan politik menyebabkan terbukanya peluang bagi adanya koalisi. Keadaan inilah yang menyebabkan pergantian kabinet sering dilakukan (demokrasi liberal yang ditandai dengan pergantian kabinet rata-rata sekali dalam 8 bulan.

Konstituante yang tak kunjung lepas dari perdebatan antara kedua kubu utama politik, menyebabkan semakin kuatnya kekuasaan Soekarno yang akhirnya melahirkan demokrasi terpimpin, suatu istilah yang menggambarkan besarnya kekuasaan Soekarno dalam politik. Demokrasi terpimpin, kecuali semakin tampak kekuasaan Soekarno, juga ditandai pula oleh adanya keinginan kuat kaum militer untuk langsung tampil dalam arena politik, dan sejak itu pulalah muncul keinginan untuk mengurangi jumlah partai politik guna mengatasi berbagai gejolak politik. Hal ini nampak dalam pengangkatan anggota DPR-GR, dalam kurun waktu 1959 sampai 1965 ini pemegang kekuasaan negara adalah Soekarno, PKI dan TNI-AD, sedangkan partai-partai lainnya tidak menunjukkan kegiatan yang berarti atau paling tidak larut dibayangi oleh pemegang kekuasaan utama tersebut.

⁵⁴ T.B. Simatupang dalam *Sinar Harapan*, 17 Oktober 1981, hal 1-4.

Kehancuran PKI mengantarkan militer ke panggung politik, sehingga terlihat bahwa hancurnya Orde Lama berarti surutnya partai politik dan politisi sipil dari panggung politik untuk selanjutnya diambil alih oleh militer. Pembenaan institusi politik pada awal Orde Baru didasarkan atas pandangan bahwa jumlah partai yang terlalu banyak tidak menjamin adanya stabilitas politik. Usaha pertama, kecuali merehabilitasi partai-partai yang tidak secara resmi dilarang, adalah menyusun undang-undang pemilihan umum yang sesuai dengan perkembangan masyarakat.

Lahirnya Golongan Karya adalah permulaan berakhirnya kekuasaan partai-partai dalam Pemilu tahun 1971, dan merupakan kekuatan politik yang lahir dari kumpulan berbagai organisasi sosial yang berorientasi pada karya dan kekaryaan yang tidak terikat pada salah satu kekuatan politik manapun. Pada mulanya organisasi ini bernama Sekretariat bersama Golongan Karya (SekberGolkar) yang didirikan pada tahun 1964 dan pendukung utamanya adalah militer. Jadi sejak tahun 1971 kehidupan partai politik dikontrol oleh penguasa dan pemerintah lewat berbagai cara, dengan tujuan ditetapkan untuk memenangkan Orde Baru.

Dominannya kekuasaan Golkar memungkinkan direalisasikan upaya penyederhanaan partai secara melembaga. Ini terlihat dalam pengurangan jumlah partai politik, melalui fusi dengan menggabungkan 4 buah partai politik yang beraspirasi Islam menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP), dan kelima partai lainnya menjadi Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Sehingga dengan begitu kemenangan diraih oleh golongan pemegang suara mayoritas.

Cikal bakal partai politik seperti Algemene Studie-club Bandung yang dibentuk oleh kalangan terpelajar dalam pergerakan

kemerdekaan dalam tahun 1926,⁵⁵ dapat disimpulkan bahwa elite politik pergerakan kemerdekaan menggantungkan harapannya kepada partai politik sebagai wadah pemupukan kekuatan bangsa dan sebagai kekuatan pendobrak kekuasaan kolonial. Ideologi partai dijadikan pengarah perjuangan. Organisasi partai dijadikan mekanisme partisipasi dan mobilisasi kekuatan masyarakat. Pemimpin partai dijadikan alternatif penguasa masa depan. Karena itulah para pemimpin dan pendukung partai berupaya loyal, mengerti dan berkorban untuk partainya.

Liberalisasi lewat politik etis memperkenalkan pemilihan wakil-wakil kaum pribumi *Volksraad* sejak tahun 1905 dan 1908, disamping anggota yang diangkat oleh pemerintah kolonial.⁵⁶ Tapi elite yang berkepentingan mempertahankan tradisi masyarakat, mengoperasikan lembaga-lembaga itu berdasarkan tradisi. Sehingga terjadilah penyesuaian prosedur dan logika lembaga itu pada nilai dan kekuatan tradisi.

Harapan, dukungan dan perlakuan terhadap partai politik seperti itu pada hakekatnya masih dipertahankan diawal kemerdekaan. Perubahan sikap terhadap partai baru terjadi dikalangan elite tertentu yang mengutamakan ambisi pribadi atau kelompok untuk berkuasa, sehingga kecenderungan oligarkhi mulai tampil dikalangan elite partai.⁵⁷ Hilangnya harapan dan bahkan pelecehan terhadap partai politik justru dipelopori oleh Presiden Soekarno, salah seorang pelopor pendiri partai di masa pergerakan kemerdekaan. Dalam salah satu pidatonya di tahun 1957, ia mengajak mengubur partai, karena kekecewaannya atas

⁵⁵ A. X. Pringgodigdo, Sejarah Pergerakan Rakyat Indonesia, Jakarta: Dian Rakyat, 1977, hal. 56-59.

⁵⁶ A. X. Pringgodigdo, *Ibid*, hal. 152-154.

⁵⁷ Untuk konsep ini lihatlah Robert Michels, *Political Parties* New York, 1962.

kegagalan partai untuk menggunakan Pemilu 1955 sebagai mekanisme politik untuk menjadi kekuatan mayoritas.⁵⁸

Deinstitusionalisasi partai politik Orde Baru dimulai dengan melanjutkan pelumpuhan kemandirian lembaga politik. Keharusan menjadikan tokoh yang disetujui penguasa sebagai pimpinan partai, kewajiban partai menerima ideologi negara, keharusan partai untuk mendukung program pemerintah, dan ancaman hukum subversi bagi warga partai penantang pemerintah, adalah rangkaian langkah penguasa yang melumpuhkan kemandirian partai. Depolitisasi rakyat lewat ditiadakannya organisasi partai di pedesaan dan kecamatan, memotong akar partai (basis sosial) sehingga lembaga politik kehilangan basis kekuatannya.

Sejak awal, Orde Baru dirancang untuk meminimalkan dukungan terhadap partai-partai yang dianggap berorientasi "politik dan ideologis", dan sebaliknya memaksimalkan dukungan kepada Golkar yang dianggap lebih berorientasi "pembangunan dan program".⁵⁹ Format politik Orde Baru yang menonaktifkan partai politik menjadi suatu permasalahan yang sangat urgen, sebab seperti dikatakan Samuel P. Huntington, bahwa di dalam sistem politik modern fondasi terpenting bagi demokrasi dan stabilitas politik justru terletak pada organisasi yang disebut partai politik. Kemampuan partai untuk menampung kekuatan-kekuatan sosial baru yang muncul sebagai akibat meningkatnya pembangunan ekonomi akan sangat menentukan berlangsungnya demokratisasi sekaligus pemerintahan yang stabil.⁶⁰

⁵⁸ Lihat Arbi Sanid, DPR-GR, laporan Penelitian untuk Yayasan Risallah yang belum diterbitkan, 1990.

⁵⁹ Untuk kritik tentang soal ini lihat Deliar Noer, *Ideologi, Politik dan Pembangunan*, Yayasan Perkhitnadan, Jakarta, 1983.

⁶⁰ Karya klasik Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1968.

Pengalaman sejumlah negara yang mengalami transisi dari sistem otoritarian ke pemerintahan demokratis memang memperlihatkan kecilnya peranan partai politik. Tekanan atas transisi sebagian besar justru dilakukan oleh serikat-serikat buruh, asosiasi profesi, gerakan-gerakan sosial kemasyarakatan, organisasi-organisasi hak asasi manusia, kelompok agama, cendekiawan dan artis.⁶¹ Terbatasnya akses partai politik selama Orde Baru dalam struktur dan proses pemilu, serta lemahnya kedudukan partai dalam format politik yang berlaku, karena ketakberdayaan tidak hanya dialami oleh partai-partai peserta pemilu melainkan juga segenap unsur masyarakat lain. Serikat buruh, asosiasi profesi, ormas keagamaan, ikatan cendekiawan, kalangan usahawan bahkan serikat penerbitan pers dan persatuan wartawan, terperangkap dan memerangkapkan diri ke dalam strategi korporatisasi negara Orde Baru.⁶²

Kecuali tercapainya stabilitas politik dan integrasi nasional yang relatif pokok, keberhasilan yang terpenting Orde Baru dengan format pemilunya adalah berlangsungnya efektifitas pemerintahan, sehingga hampir tak ada rencana kebijakan eksekutif yang memperoleh hambatan berarti di tingkat lembaga legislatif. Menurut penilaian R. William Liddle, pemerintahan Orde Baru bahkan telah memenuhi tiga dari empat prasarat penting bagi berlangsungnya suatu pemerintahan demokratis, efektif sekaligus stabil. Ketiga prasarat itu adalah birokrasi negara yang mampu melaksanakan kebijakan-kebijakan pemerintah, eksekutif yang

⁶¹ O'Donnell dan Schmitter, *Transisi Menuju Demokrasi*, LP3ES, Jakarta, hal. 92-93

⁶² Strategi korporatisasi negara Orde Baru atas masyarakat sudah berlangsung intens sejak orde politik ini berdiri. Lihat antara lain, Mohktar Mas'oeed, *Ekonomi dan Struktur Politik: Orde Baru 1969-1971*, Jakarta: LP3ES, 1989. Strategi korporatisasi yang dilakukan negara atas masyarakat pada umumnya disebut oleh Ali Moertopo (salah satu arsitek Orde Baru) sebagai upaya profesionalisasi dan fungsionalisasi. Lihat Ali Moertopo, *Strategi Politik Nasional*, Jakarta: CSIS, 1974, hal. 74-84.

kuat dan menentukan (ketimbang legislatif), dan adanya konsensus umum mengenai nilai-nilai, baik aturan main politik maupun persetujuan mengenai nilai-nilai sosial, ekonomi dan budaya.

Prasarat yang tidak dapat dipenuhi oleh Orde Baru adalah adanya partai-partai yang (1) melalui proses pemilu yang luber, dan bisa memilih pejabat-pejabat yang bertanggungjawab atas kebijakan negara; (2) bebas atau mandiri dari intervensi penguasa, birokrat dan militer; (3) mempunyai dukungan luas di masyarakat; dan (4) mengandalkan kepemimpinan dari bawah dan secara umum dianggap mampu memimpin negara.⁶³

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka sudah menjadi gejala yang universal institusi demokrasi bukanlah jaminan bagi berlangsungnya suatu proses politik yang demokratis. Pada kutub yang ekstrim, sistem totaliter di berbagai belahan dunia memiliki lembaga demokrasi yang fungsinya melegitimasi totalitarianisme itu sendiri. Sehingga pemenuhan asas kedaulatan rakyat haruslah menjadi tolok dalam menilai keberhasilan format pemilu. Pemilu seperti ini tak hanya meniscayakan berlakunya struktur dan proses pemilu yang demokratis, melainkan juga meniscayakan adanya peluang kompetisi bagi segenap pesertanya serta produk berupa badan-badan perwakilan rakyat dan pemerintahan demokratis.

⁶³ Lihat R. William Liddle, *Pemilu-Pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik*, Jakarta: LP3ES, 1992, hal. 142-145.

BAB III

PROSES DAN HASIL PEMILU 1999

3.1 Arti Penting Pemilu 1999

Pemilu 1999 boleh dipandang sebagai pemilu yang berbeda dari semua pemilu yang pernah diselenggarakan selama Orde Baru. Pemilu multipartai kedua, setelah yang pertama pada Pemilu 1955, yang dipandang merupakan pemilu paling demokratis dalam sejarah Indonesia. Masa setelah turunnya Soeharto yang digantikan oleh pemerintahan pratransisi membuka peluang demokratisasi di Indonesia, oleh tindakan presiden Habibie atas kehidupan pers yang bebas, membebaskan warga negara untuk membentuk partai politik dan menjanjikan pemilu yang demokratis, sehingga menunjukkan suasana keterbukaan politik yang besar dan merupakan langkah awal bagi terciptanya sistem politik yang demokratis.

Penyelenggaraan pemilu yang dipercepat oleh presiden Habibie, segera setelah Soeharto mengundurkan diri pada tanggal 21 Mei 1998 merupakan iktikad pemerintah baru untuk mengatasi semua persoalan yang dihadapi bangsa Indonesia. Percepatan penyelenggaraan pemilu ini didasarkan pada keinginan untuk menggantikan lembaga-lembaga perwakilan rakyat dan pemerintah yang merupakan warisan Orde Baru dengan lembaga-lembaga baru yang merupakan hasil pilihan rakyat dalam pemilu. Sehingga di kalangan rakyat dan pemerintah muncul pendapat mengenai perlunya pemilu diadakan pada tahun 1999, dan bukan 2002 seperti yang direncanakan oleh Orde Baru. Dengan begitu diharapkan pemerintahan baru hasil pemilu akan memiliki

legitimasi (keabsahan) yang membuatnya lebih mampu mengatasi berbagai masalah yang dihadapi bangsa Indonesia.

Rakyat dan pemerintah Indonesia pada umumnya beranggapan bahwa pemilu adalah sebuah *panacea* yaitu obat yang dapat menyembuhkan semua penyakit yang sedang diderita bangsa dan negara Indonesia, karena dalam anggapan mereka, pemilu yang terselenggara secara demokratis akan dapat menghasilkan DPR dan MPR untuk bersidang memilih presiden dan wakil presiden yang pada gilirannya akan membentuk kabinet sehingga dapat mengatasi berbagai masalah. Jadi harapan bagi terselenggaranya pemilu yang demokratis amat besar, karena dimengerti pemilu yang demokratis adalah wasit yang paling adil untuk menentukan partai yang akan memerintah Indonesia. Dari pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa harapan rakyat pada pemilu yang demokratis didasari oleh (1) harapan pemilu akan menghasilkan pemerintahan yang absah (*legitimate*) dan didukung rakyat, yang pada gilirannya sangat penting bagi adanya, (2) kemampuan pemerintah untuk mengatasi berbagai krisis yang dihadapi bangsa Indonesia.

Kekhawatiran munculnya gejolak politik dalam Pemilu 1999 ternyata tidak terbukti. Kendatipun pemilu tahun ini berada dalam situasi yang sangat liberal, namun ternyata berhasil aman dan sukses. Keberhasilan Pemilu 1999 tersebut memiliki makna strategis dalam masa krisis yang sedang dialami bangsa Indonesia, sebab apabila gagal akan dapat menimbulkan malapetaka, antara lain meluasnya gelombang protes terhadap pemerintah yang berkuasa sehingga menimbulkan kekacauan dalam negeri, semakin merosotnya kepercayaan internasional kepada Indonesia yang berdampak pada anjloknya hubungan diplomatik dan investasi dari

luar negeri ke Indonesia. Kalau kedua gejolak tersebut terjadi, maka dapat diperkirakan syndrome Uni Soviet dan Yugoslavia akan terjadi di Indonesia.

Namun ternyata apa yang menjadi kekhawatiran selama ini tidak terbukti, Pemilu 1999 meskipun dengan persiapan yang mendadak telah berlangsung lancar tanpa preseden yang berarti dan tidak sampai kacau seperti yang dikhawatirkan banyak orang. Jadi hal itu dapat membuktikan bahwa sebetulnya yang rusak dan membusuk pada bangsa Indonesia selama rezim Orde Baru adalah negara bukan masyarakatnya. Tapi apakah kesuksesan pesta demokrasi itu akan bisa berlanjut pada *political process* pasca pemilu. Karena berdasarkan pengalaman Pemilu 1955 yang sukses dalam proses pemilu, namun gagal dalam proses politik selanjutnya. Ketidakberhasilan output pemilu pertama Indonesia tersebut terlihat dari terjadinya kemacetan politik di parlemen yang mendorong Presiden Soekarno dan militer melakukan intervensi dengan mengeluarkan dekret 5 Juli 1959.

Memang disadari bahwa Pemilu 1999 tanpa persiapan yang matang dan terlalu dipaksakan, sehingga banyak orang bertanya akankah pemilu kali ini berhasil. Keberhasilan pemilu multipartai pada masa reformasi, tergantung dari 48 partai politik peserta pemilu. Berdasarkan penyelenggaraan pemilu secara berkesinambungan pada masa Orde Baru, bukan jaminan praktek demokrasi sudah dijalankan. Keteraturan penyelenggaraan pemilu ternyata tidak disertai unsur lain seperti lembaga penyelenggara pemilu yang independen, proses pemilu yang *fairness* dan kebebasan parpol dalam arti yang luas. Padahal ketiga unsur itu merupakan satu kesatuan yang tidak bisa dipisahkan.

Dengan masa persiapan yang begitu pendek praktis hanya tiga bulan, pemilu yang benar-benar ideal tanpa kecurangan sedikitpun sulit diwujudkan. Produk aturan main yang dipersiapkan KPU (Komisi Pemilihan Umum) kurang mendukung pemilu yang ideal. Hal ini disebabkan oleh kurang tersosialisasinya peraturan perundang-undangan dan infrastruktur pelaksanaan pemilu. Sehingga ada yang meragukan kemampuan pemerintah untuk menyelenggarakan pemilu yang demokratis dan kecurigaan bahwa pemerintah menonjolkan kepentingannya (*status quo*) dalam penyusunan perangkat perundangan mengenai pemilu.

Namun kekhawatiran tersebut menjadi kurang beralasan karena adanya niat pemerintah untuk bersungguh-sungguh menghasilkan pemilu yang demokratis. Kesediaan pemerintah untuk memberikan peran yang lebih besar kepada partai-partai politik dalam penyelenggaraan pemilu dan menunjuk tokoh-tokoh independen untuk mewakili pemerintah dalam Komisi Pemilihan Umum (KPU) dapat dijadikan indikator bagi keinginan pemerintah untuk memperbaiki kualitas pemilu. Berbeda dari pemilu-pemilu Orde Baru, para menteri dan pejabat tinggi negara tidak lagi menjadi anggota KPU, bahkan Menteri Dalam Negeri yang selama Orde Baru menjadi ujung tombak dalam penyelenggaraan pemilu tidak memainkan berarti dalam penyelenggaraan Pemilu 1999.

Dengan demikian yang penting dengan segala keterbatasan sistem dan sarana-prasarana itu pemilu dapat berjalan secara jujur dan adil, misalnya adanya kemandirian suatu lembaga pemilu, karena dibentuk berdasarkan sistem yang sedemikian rupa terlepas dari campur tangan pemerintah dan mandiri, kemandirian kontestan pemilu serta proses pelaksanaan pemilu yang fair dan jujur.

Organisasi Penyelenggara Pemilu 1999 secara teoritis dihadapkan pada tantangan lingkungan yang tidak stabil disertai oleh kompleksitas dan ketidakpastian. Dengan demikian efektifitas organisasi dipengaruhi fleksibilitas dan adaptabilitasnya terhadap lingkungan (seluruh elemen di luar batas-batas organisasi yang berpotensi mempengaruhi organisasi secara keseluruhan). Berfungsinya KPU (Komisi Pemilihan Umum) sebelum parpol sah sebagai peserta pemilu, netralnya pegawai negeri dan mempasifkan pantarlih serta mengaktifkan pemilih dalam pendaftaran pemilih, menjadi indikator kuat bahwa pemerintah merespon tuntutan pemilu dengan menggunakan pendekatan organisasi modern. Pendekatan modern menitikberatkan organisasi sebagai sistem terbuka.⁶⁴ Ketergantungan terhadap lingkungan menyebabkan pendekatan ini disebut pendekatan kontingency.

Dari sekian analisa di atas menunjukkan bahwa terdapat yang demikian berat baik dari aspek sosio-ekonomi maupun politik bagi proses demokratisasi. Walaupun demikian, terdapat dua hal yang memperbesar optimisme: yaitu, pertama kondisi psikopolitik yang relatif lebih favorabel bagi perwujudan ide-ide demokratis. Kedua kondisi obyektif militer yang mengadakan perubahan sikap politiknya untuk mengambil posisi *power sharing* dengan kekuatan lain (parpol) serta penegasan kenetralannya dalam pemilihan umum memberikan harapan yang lebih besar bagi proses demokratisasi pada masa mendatang.

⁶⁴ Lubis dan Martani, 1987; Hick and Gullet, 1987, dalam "Penyelenggaraan Pemilu yang Luber dan Jurdil (Suatu Tinjauan argumentasi)", Drs Kholiq Ashari, M.Si, Jember, 1999.

Sedangkan ditinjau dari segi tata aturan dalam sistem pemilu menunjukkan fenomena yang konstruktif antara lain;⁶⁵

- 1). kondisi obyektif tentang perubahan sikap politik militer sebagai salah satu kekuatan politik yang signifikan dengan menyatakan diri untuk netral terhadap suatu kekuatan politik;
- 2). pegawai negeri berdasarkan peraturan pemerintah dinyatakan netral dalam berpolitik;
- 3). selain diawasi Panwaslak, Lembaga-lembaga independen yang tumbuh atas inisiatif masyarakat dapat melakukan pemantauan atas jalannya pemilu. Ada sekitar 20 buah lembaga pemantau, baik dari dalam maupun dari luar negeri, seperti University Network for Free and Fair Election (UNFREL), Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP), Forum Rektor, NAMFREL dari Filipina, European Union (Uni Eropa), dsb;
- 4) berkembangnya civil society yang ditandai makin melembaganya wacana publik dan ruang publik.

Ada empat faktor yang mendorong Pemilu 1999 lebih demokratis dibandingkan pemilu pada rezim Soeharto antara lain;

- 1). memberi kesempatan yang sama pada seluruh parpol peserta pemilu dalam komisi pemilu yang tunduk pada aturan penyelenggaraan pemilu;
- 2). tidak adanya intervensi pejabat tinggi negara dan pemerintahan (presiden, menteri, gubernur, bupati, camat, kades atau lurah);
- 3). pegawai negeri dan ABRI ditempatkan netral; dan

⁶⁵ M. Soedibjo, Pemilu Pertama Pasca Soeharto: Mempertahankan atau Mengganti Rezim *Status Quo* dalam Journal CSIS, "Dinamika Pemilu 1999", hal 211, Jakarta, 1999.

- 4). melibatkan berbagai kalangan yang tidak berpihak baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri.⁶⁶

3.2 Proses Pemilu

Berdasarkan undang-undang pelaksanaan pemilu, maka Pemilu 1999 menggunakan sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar,⁶⁷ meskipun pada awalnya banyak usul agar sistem distrik atau distrik plus diberlakukan. Mengingat ketimpangan geografi dan demografi, luas wilayah Jawa dan di luar Jawa dibandingkan dengan jumlah penduduknya, serta keberadaan tokoh-tokoh partai politik, sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar (PBSD) dianggap yang paling relevan. Dimana berbeda dengan pelaksanaan PBSD pada pemilu-pemilu Orde Baru, dalam Pemilu 1999 ini penentuan daerah pemilihan sesuai dengan tingkatannya.⁶⁸ Adapun penentuan daerah pemilihan dan penentuan jumlah kursi, untuk pemilihan anggota DPR Daerah Pemilihannya adalah Daerah Tingkat I, untuk pemilihan anggota DPRD I Daerah Tingkat I merupakan satu Daerah Pemilihan, dan untuk pemilihan DPRD II Daerah Tingkat II merupakan satu Daerah Pemilihan.⁶⁹

Hal ini berarti seorang calon anggota legislatif harus mewakili Daerah Pemilihannya (distrik). Oleh karena itulah, banyak kalangan menilai sistem Pemilu 1999 merupakan gabungan antara sistem proporsional dan sistem distrik. Hal ini semakin jelas, yaitu bahwa jumlah kursi anggota DPR untuk setiap Daerah

⁶⁶ M. Soedibjo, *Ibid*, hal 209.

⁶⁷ Pasal 1 ayat (7) UU No. 3/ 1999 tentang Pemilu menandakan, bahwa Pemilu 1999 dilaksanakan dengan menggunakan sistem Proporsional berdasarkan stelsel daftar.

⁶⁸ Pasal 3 ayat (1) UU No. 3/ 1999, tentang Pemilu.

⁶⁹ Pasal 3 ayat (2) UU No. 3/ 1999, tentang Pemilu.

Pemilihan ditetapkan berdasarkan pada jumlah penduduk di Daerah Tingkat I, dengan ketentuan setiap Daerah Tingkat II mendapat sekurang-kurangnya satu kursi.⁷⁰

Terkait dengan penyelenggaraan pemilu, selain diawasi oleh badan yang independen yang disebut sebagai panitia pengawas yang keanggotaannya terdiri atas hakim, unsur Perguruan Tinggi dan unsur masyarakat.⁷¹ Juga diawasi oleh lembaga independen yang timbul atas inisiatif masyarakat atau yang biasa disebut lembaga pemantan pemilu, dimana eksistensinya diakreditasi oleh KPU.

Adapun tahapan-tahapan Pemilu 1999, sesuai dengan undang-undang politik tahun 1999 tentang pemilu dimulai dari terbentuknya suatu lembaga penyelenggara pemilu (Komisi Pemilihan Umum), penyeleksian partai politik peserta pemilu (OPP), pendaftaran pemilih, pencalonan calon legislatif dengan pengumuman Daftar Calon Sementara dan Daftar Calon Tetap, kampanye pemilu, pemungutan suara dan penghitungan suara, penetapan hasil pemilu anggota DPR, DPRD I dan DPRD II, sampai pengucapan sumpah atau janji anggota DPR-MPR (Sidang Umum MPR).

Sebagaimana diamanatkan dalam undang-undang No.4 tahun 1999 tentang Pemilu maka tujuan didakannya Pemilu 1999 selain untuk memilih wakil rakyat yang duduk dalam lembaga permusyawaratan/perwakilan rakyat, juga untuk melanjutkan perjuangan mengisi kemerdekaan dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dimana pelaksanaan pemilu yang demokratis merupakan sarana untuk menegakkan kedaulatan

⁷⁰ Pasal 4 ayat (1) UU No. 3/1999, tentang Pemilu.

⁷¹ Pasal 24 ayat UU No.3/1999, tentang Pemilu

rakyat dan untuk mencapai tujuan negara, sehingga tidak boleh menyebabkan rusaknya sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.⁷²

3.2.1 Proses Pendaftaran Pemilih dan Calon Anggota Parlemen

Pemilu kali ini selain bertujuan memilih anggota DPR dan DPRD, juga untuk mengisi keanggotaan MPR.⁷³ Jumlah anggota MPR = 700 orang, yang terdiri atas 500 orang anggota DPR ditambah 135 orang Utusan Daerah yang penentuan keanggotaan MPR utusan daerah ditentukan oleh DPRD I representasi hasil pemilu. Ditambah 65 orang Utusan Golongan yang mewakili;

- 1). Golongan Agama sebanyak 20 orang, yang terdiri dari; Islam (15 orang), Protestan (2 orang), Katholik (1 orang), Hindu (1 orang), Budha (1 orang);
- 2). Golongan Veteran, Perintis Kemerdekaan dan Pejuang sebanyak 5 orang;
- 3). Golongan Ekonomi, Badan-badan Kolektif lain sebanyak 9 orang;
- 4). Golongan Perempuan sebanyak 5 orang;
- 5). Golongan Etnis Minoritas sebanyak 5 orang;
- 6). Golongan Penyandang Cacat sebanyak 2 orang;
- 7). Golongan Budayawan, Ilmuwan, dan Cendekiawan sebanyak 9 orang;
- 8). Golongan Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebanyak 5 orang;

⁷² Penjelasan atas Undang-undang Republik Indonesia No. 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

⁷³ Pasal 1 ayat (5) UU No. 3/1999 tentang Pemilu

- 9). Mahasiswa/ Pemuda, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) sebanyak 5 orang.⁷⁴

Sedangkan 500 orang anggota DPR terdiri atas 462 orang wakil partai politik yang dipilih langsung lewat pemilu dan 38 orang anggota ABRI yang diangkat.⁷⁵

Tabel 12
JUMLAH ANGGOTA DPR, DPRD I dan DPRD II
SELURUH INDONESIA

No	Propinsi	Jumlah Penduduk	Kursi DPR	Kursi DPRD I	Kursi DPRD II
1	DI Aceh	4.114.400	12	65	365
2	Sumatera Utara	11.617.000	24	85	700
3	Sumatera Barat	4.511.800	14	55	465
4	Riau	4.330.100	10	55	285
5	Jambi	2.613.700	6	45	240
6	Sumatera Selatan	7.775.800	15	75	415
7	Bengkulu	1.566.100	4	45	150
8	Lampung	7.453.400	15	75	415
9	DKI Jakarta	9.704.600	18	85	0
10	Jawa Barat	43.864.800	82	100	1.195
11	Jawa Tengah	30.236.200	60	100	1.515
12	DI Yogyakarta	2.908.000	6	45	210
13	Jawa Timur	34.569.400	68	100	1.560
14	Kalimantan Barat	3.892.500	9	55	310
15	Kalimantan Tengah	1.785.100	6	45	190
16	Kalimantan Timur	2.744.800	7	45	240
17	Kalimantan Selatan	3.081.300	11	55	340
18	Bali	3.908.600	9	55	335
19	Nusa Tenggara Barat	4.136.000	9	55	280
20	Nusa Tenggara Timur	3.754.200	13	55	410

⁷⁴ Keputusan Komisi Pemilihan Umum No. 108 tahun 1999 tentang Tata Cara dan Penetapan Jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Utusan Golongan.

⁷⁵ Pasal 2 UU No. 4/ 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

21	Sulawesi Selatan	7.922.500	24	75	785
22	Sulawesi Tengah	2.098.100	5	45	185
23	Sulawesi Utara	2.862.200	7	45	250
24	Sulawesi Tenggara	2.424.600	5	45	195
25	Maluku	2.235.700	6	45	210
26	Irian Jaya	2.387.100	13	45	275
27	Timor Timur	891.000	4	45	265
	Jumlah	209.389.000	462	1.630	11.785

Sumber: KPU (Komisi Pemilihan Umum) Indonesia, tahun 1999.

Pengaktifan pemilih dalam proses pendaftaran pemilih, dalam arti pemilih mendatangi petugas pendaftaran pemilih (Gastarlih) untuk mendaftarkan diri dalam pemilu, menimbulkan dua interpretasi, yaitu harapan atas pencerminan kondisi obyektif partisipasi politik warga negara dalam pemilu, yang tidak bersifat mobilisasi dari negara sehingga menghasilkan *floating mass* (massa mengambang) guna mendukung kepentingan rezim, seperti pada masa Orde Baru atau di kebanyakan negara otoriter. Kedua kekhawatiran akan gagalnya Pemilu 1999 oleh karena sedikitnya pemilih yang mendaftar dalam pemilu, yang pada gilirannya berakibat pada rendahnya legitimasi politik yang bertentangan dengan dasar diadakannya Pemilu 1999. Mengingat kondisi dan situasi bangsa Indonesia sebelum diadakannya Pemilu 1999 mengalami berbagai kerusuhan dan ketidakstabilan nasional akibat runtuhnya Orde Baru, sehingga menimbulkan traumatik dan pesimistis sebagian warga negara.

Namun kekhawatiran itu tidak terjadi, oleh karena dapat di atasi dengan cara penambahan waktu dalam pendaftaran pemilih dari waktu tahapan yang telah ditetapkan,⁷⁶ selain dimudahkannya

⁷⁶ Keputusan Panitia Pemilihan Indonesia NO. 54/ 1999 tentang Petunjuk Pelaksanaan Tata Cara

dokumen untuk pendaftaran. Surat-surat yang berlaku untuk pendaftaran adalah sebagai berikut:

1. Kartu Tanda Penduduk (KTP), atau
2. Paspor, atau
3. Surat Izin Mengemudi (SIM), atau
4. Kartu Keluarga, atau
5. Surat Nikah, atau
6. Kartu Pelajar, atau
7. Kartu Mahasiswa, atau
8. Ijasah yang dikeluarkan Lembaga Pendidikan, atau
9. Tanda Laport Diri/ Surat Keterangan dari Kelurahan/ Kepala Desa, RW, RT, atau
10. Tanda Bukti dari perusahaan tempat bekerja, atau
11. Tanda Bukti sebagai pelajar/ mahasiswa yang ditandatangani oleh pejabat berwenang sekolah, perguruan tinggi dan lembaga pendidikan lainnya.

Adapun syarat pendaftaran pemilih, adalah:

1. Warga Negara Republik Indonesia.
2. Telah berusia 17 tahun atau lebih atau sudah menikah kawin atau sudah pernah kawin, pada tanggal 7 Juni 1999.
3. Nyata-nyata tidak terganggu jiwa ingatannya.
4. Tidak sedang menjalani pidana penjara atau pidana kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh hukum tetap, karena tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 tahun atau lebih.
5. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
6. Bukan anggota ABRI.

7. Anggota ABRI yang pada tanggal 7 Juni 1999 telah memperoleh hak pensiun penuh berdasarkan keputusan yang berwenang.⁷⁷

Pengakuan atas organisasi politik sebagai suatu badan hukum, dengan hak untuk memperoleh kekuasaan memerintah melalui proses pemilihan, bersifat mendasar dalam demokrasi pluralistik. Hak setiap orang untuk ikut dalam pemerintahan, langsung atau melalui wakil-wakilnya, terangkai dalam pembentukan partai politik. Pengakuan hukum partai politik tertuang dalam konstitusi atau undang-undang yang biasanya menggunakan salah satu pendekatan mendasar berikut:

- 1) Pendekatan persyaratan minimal, dimana pengakuan hukum diberikan sebagai urusan administrasi rutin setelah penyerahan nama, lambang, pengurus, piagam dan daftar singkat anggota partai, atau
- 2) Suatu pendekatan yang lebih tegas, dengan persyaratan tambahan akan bukti (misalnya, melalui daftar tanda tangan atau jajak pendapat umum) adanya jumlah besar pendukung yang disertai persyaratan penyebaran minimal secara geografis, manifesto politik dan biaya pendaftaran.

Hal ini nampak antara lain dalam UU No.2/1999 tentang partai politik:

- 1) Pasal 2 ayat (1) yang mengatakan, "Sekurang-kurangnya 50 orang warga negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 tahun dapat membentuk partai politik."
- 2) Pasal 4 ayat (1) yang mengatakan, "Partai politik didirikan dengan akte notaris dan didaftarkan pada Departemen Kehakiman Republik Indonesia."

⁷⁷ Keputusan Panitia Pemilihan Indonesia NO. 54/ 1999 tentang Petunjuk Pelaksanaan Tata Cara Pendaftaran Pemilih.

Dari ketentuan tersebut 141 partai politik yang disahkan oleh Departemen Kehakiman hanya 48 partai politik yang berhak ikut Pemilu 7 Juni 1999 setelah dilakukan verifikasi oleh Tim 11 atau Panitia Persiapan Pembentukan Komisi Pemilihan Umum (P3KPU), yaitu sebuah tim independen yang dibentuk oleh pemerintah untuk melakukan verifikasi atas partai-partai mengenai syarat-syarat untuk lolos dalam Pemilu 1999.⁷⁸ Adapun partai yang berhak ikut pemilu sesuai dengan SK Mendagri/ Ketua LPU No. 3/1999, adalah:⁷⁹

1. Partai Indonesia Baru (PIB), berasaskan Pancasila;
2. Partai Kristen Indonesia (Krisna), berasaskan Pancasila;
3. Partai Nasional Indonesia (PNI), berasaskan Pancasila;
4. Partai Aliansi Demokrat Indonesia (PADI), berasaskan Pancasila;
5. Partai Kebangkitan Muslim Indonesia (KAMI), berasaskan Al Qur'an dan Hadis Nabi Muhammad SAW;
6. Partai Ummat Islam (PUI), berasaskan Islam;
7. Partai Kebangkitan Ummat (PKU), berasaskan Pancasila dan Aqidah Islam Ahlussunah Wal Jamaah;
8. Partai Masyumi Baru, berasaskan Islam;
9. Partai Persatuan Pembangunan (PPP), berasaskan Islam;
10. Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), berasaskan Dienul Islam;

⁷⁸ Tim 11 terdiri atas, Ketua: Nurcholis Madjid, yang beranggotakan: Adnan Buyung Nantion, Miriam Budiardjo, Eep Saefulloh Fatah, Mulyana W. Kusurna, Kastorius Sinaga, Rama Pratama, Anas Urbaningum, Andi Mallarangeng, Afan Gaffar dan Adi Andoyo., *Merdeka* 23 Februari 1999 tentang Kecurigaan parpol atas Tim 11.

⁷⁹ Daftar nomor urut parpol telah disesuaikan dengan hasil undian pada rapat KPU pada tanggal 12 Maret 1999, dan nomor urut digunakan untuk Pemilu 7 Juni 1999.

11. Partai Demokrasi Indonesia (PDI) Perjuangan, berasaskan Pancasila;
12. Partai Abul Yatama (PAY), berasaskan Pancasila;
13. Partai Kebangsaan Merdeka (PKM), berasaskan Pancasila;
14. Partai Demokrasi Kasih Bangsa (PDKB), berasaskan Pancasila;
15. Partai Amanat Nasional (PAN), berasaskan Pancasila;
16. Partai Rakyat Demokratik (PRD), berasaskan Sosial Demokrasi Kerakyatan;
17. Partai Syarikat Islam Indonesia 1905, berasaskan Dienul Islam;
18. Partai Katholik Demokrat, berasaskan Pancasila;
19. Partai Pilihan Rakyat (PILAR), berasaskan Pancasila;
20. Partai Rakyat Indonesia (PARI), berasaskan Pancasila;
21. Partai Politik Islam Masyumi, berasaskan Pancasila;
22. Partai Bulan Bintang (PBB), berasaskan Islam,
23. Partai Solidaritas Pekerja (PSP), berasaskan Pancasila;
24. Partai Keadilan, berasaskan Islam;
25. Partai Nahdlatul Ummat (Partai NU), berasaskan Pancasila dan beraqidah Islam mab'da Ahlussunnah Wal-Jama'ah;
26. Partai Nasional Indonesia- Front Marhaenis (PNI-Front Marhaenis), berasaskan Pancasila;
27. Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI), berasaskan Pancasila;
28. Partai Republik, berasaskan Pancasila;
29. Partai Islam Demokrat (PID), berasaskan Pancasila;
30. Partai Nasional Indonesia-Massa Marhaen (PNI-Massa Marhaen), berasaskan Pancasila;
31. Partai Musyawarah Rakyat Banyak (Murba), berasaskan Pancasila;

32. Partai Demokrasi Indonesia (PDI), berasaskan Pancasila;
33. Partai Golongan Karya (Golkar), berasaskan Pancasila;
34. Partai Persatuan, berasaskan Islam;
35. Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), berasaskan Kelima Sila dalam Pancasila;
36. Partai Uni Demokrasi Indonesia (PUDI), berasaskan Demokrasi Religius;
37. Partai Buruh Nasional (PBN), berasaskan Pancasila;
38. Partai Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong (Partai MKGR), berasaskan Pancasila;
39. Partai Daulat Rakyat, berasaskan Pancasila;
40. Partai Cinta Damai, berasaskan Pancasila;
41. Partai Keadilan dan Persatuan (PKP), berasaskan Pancasila;
42. Partai Solidaritas Pekerja Seluruh Indonesia (PSPSI), berasaskan Pancasila;
43. Partai Nasional Bangsa Indonesia (PNBI), berasaskan Pancasila;
44. Partai Bhinneka Tunggal Ika Indonesia (PBI), berasaskan Pancasila;
45. Partai Solidaritas Uni Nasional Indonesia (SUNI), berasaskan Pancasila;
46. Partai Nasional Demokrat (PND), berasaskan Pancasila;
47. Partai Ummat Muslimin Indonesia (PUMI), berasaskan Pancasila; dan
48. Partai Pekerja Indonesia (PPI), berasaskan Pancasila.

Ditinjau dari asasnya, partai-partai itu sulit melepaskan diri dari politik aliran. Setidaknya ada tiga aliran besar dalam partai-partai peserta Pemilu 1999, yakni: (1) Aliran keagamaan,

- (2) Aliran kebangsaan, Pancasila sebagai asas partai, dan
- (3) Aliran sosial demokrat.

Situasi yang demikian tidak ubahnya dengan perkembangan kepartaian di Indonesia menjelang Pemilu 1955, yang ditandai dengan adanya **tiga aliran utama** (tripolar), yakni (1) kelompok yang menghendaki agama sebagai dasar negara, (2) kelompok yang mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara dan (3) kelompok yang menghendaki sosial-ekonomi sebagai dasar negara.⁸⁰

3.2.2 Pelaksanaan Kampanye

Pemilu 7 Juni 1999, yang didahului dengan kampanye, 18 Mei sampai dengan 4 Juni 1999, berlangsung relatif aman dan pelaksanaan prinsip *luber jurdil* semakin nampak. Rakyat sangat antusias untuk memberikan suaranya, dan justru kelemahan nampak pada aparat, yang kurang profesional dalam menjalankan tugasnya.

Masa kampanye yang dikhawatirkan akan terjadi kerusuhan (terjadinya bentrok antar massa pendukung partai), ternyata berlangsung secara aman. Kejadian yang menonjol selama masa kampanye adalah penyerangan sporadis massa terhadap peserta kampanye Golkar di sejumlah kota. Lima partai yang menonjol, yaitu PDI Perjuangan, Golkar, PAN, PKB dan PPP masih mendominasi pengerahan massa sementara partai-partai lainnya masih sulit untuk mengerahkan massanya. Salah satu faktornya adalah persiapan yang sangat singkat, disamping masalah dana, sehingga masyarakat pada umumnya tidak mengenal partai-partai baru itu.

Catatan mengenai kampanye Pemilu 1999, antara lain:

1. Pengerahan massa, *show of forces*, menjadi ciri utamanya;
2. Partai-partai belum siap untuk menawarkan programnya secara matang, sebaliknya yel-yel masih menjadi ciri dalam materi kampanye;
3. Sentimen-sentimen agama dan primordialisme lainnya, seperti kedaerahan masih mewarnai upaya menarik massa;
4. Masalah ideologi tidak banyak mewarnai isi kampanye;
5. Capres-capres telah mulai ikut dikampanyekan;
6. *Money politics* disinyalir masih dijalankan, meskipun tidak segegar pemilu-pemilu sebelumnya.⁸¹

3.2.3 Sistem dan Pelaksanaan Penghitungan Suara

Sistem penghitungan suara dalam kaitannya dengan pembagian kursi DPR berdasarkan UU No. 3/ 1999 dan beberapa SK KPU menimbulkan kekurangjelasan karena ada sisa kursi yang tidak habis dibagi oleh Bilangan Pembagi Pemilihan (BPP). Dari jumlah kursi DPR yang diperebutkan lewat pemilu setelah dibagi BPP masih menyisakan 120 kursi. Sedangkan 342 kursi telah berhasil didistribusikan keberbagai partai. Sehingga persoalannya adalah membagi 120 kursi sisa itu kepada partai-partai peserta pemilu.

Akhirnya berdasarkan kesepakatan partai-partai kecil (gurem) dan delapan partai Islam bersepakat formula *stembus accoord* dibatalkan, setelah KPU melalui Rapat Plenonya pada tanggal 30 Agustus 1999 memutuskan membubarkan *stembus*

⁸¹ M. Sudibjo, *Ibid*, hal. 214.

accord lewat voting (perolehan kursi DPR dapat dilihat dibawah ini).

Tabel 13
Perolehan Suara Partai yang Mendapat Kursi DPR
Pemilu 7 Juni 1999

Partai	Suara	%	Kursi * (murni)	Kursi** (s-s. accord)
1	2	3	4	5
5 Besar				
1. PDI-P	35.689.073	33,76	154	154
2. Golkar	23.741.749	22,46	120	120
3. PKB	13.336.982	12,62	51	51
4. PPP	11.329.905	10,72	40	59
5. PAN	7.528.956	7,12	35	35
14 Partai Lainnya				
6. PBB	2.049.708	1,94	2	13
7. PK	1.436.565	1,36	1	6
8. PKP	1.065.686	1,01	6	6
9. PNU	679.179	0,64	1	3
10. PDI	655.052	0,62	2	2
11. P P	551.028	0,52	1	1
12. PDKB	550.846	0,52	0	3
13. PDR	427.854	0,40	1	1
14. PSII	375.920	0,36	1	1
15. PNI-FM	365.176	0,35	1	1
16. PBI	364. 291	0,34	0	3
17. PNI-MM	345.720	0,33	1	1
18. IPKI	328.564	0,31	1	1
19. PKU	300.064	0,28	0	1

Sumber: Diolah dari *Kompas*, 27 Juli 1999, *Republika*, 16 Juli 1999, dan *Tempo*, 8 Agustus 1999. Data perolehan khusus bersifat sementara.

Keterangan:

- *) Perolehan kursi sementara sebelum memperhitungkan hasil *stembus accord* I dan II. *Stembus accord* Indonesia ditandatangani oleh PPP, PUI, PKU, PSII1905, Partai Masyumi, PBB, PK, dan PNU; sedangkan *stembus accord* II ditandatangani oleh PADI, PDKB dan PBI.

***) Perolehan kursi setelah memperhitungkan *stembus accord* I dan II dibagi antara partai-partai yang bersepakat.

Tabel 14
RINCIAN PEROLEHAN SUARA PARTAI POLITIK
PESERTA PEMILU 1999

No Urut	Partai Peserta Pemilihan Umum	Perolehan Suara Sah		
		DPR	DPRD I	DPRD II
1.	PIB	1,454	1,477	1,361
2.	Krisna	1,418	1,367	1,400
3.	PNI	3,390	3,322	3,244
4.	PADI	587	580	603
5.	KAMI	3,406	3,303	3,271
6.	PUI	3,590	3,553	3,476
7.	PKU	14,613	13,905	14,178
8.	Masyumi Baru	1,399	1,538	1,349
9.	PPP	112,152	111,810	113,297
10.	PSII	2,729	2,595	2,560
11.	PDI-P	318,663	318,941	317,044
12.	PAY	2,229	2,117	2,137
13.	PKM	1,372	1,524	1,381
14.	PDKB	1,842	1,834	1,854
15.	PAN	41,222	40,673	39,832
16.	PRD	566	510	543
17.	PSII-1905	858	810	806
18.	PKD	298	257	239
19.	PILAR	158	160	147
20.	PARI	432	368	395
21.	PPIM	3,727	3,468	3,312
22.	PBB	9,027	8,993	8,769
23.	PSP	323	331	336
24.	PK	2,453	2,441	2,451
25.	PNU	8,740	8,611	8,524
26.	PNI-FM	4,290	4,439	4,274
27.	IPKI	2,391	2,302	2,186
28.	PR	858	952	720
29.	PID	615	628	610
30.	PNI-MM	4,550	4,567	4,464
31.	MURBA	1,031	1,026	1,001
32.	PDI	3,122	3,094	3,144
33.	GOLKAR	127,613	127,692	126,607
34.	Partai Persatuan	3,480	3,374	3,584

35.	PKB	496,410	500,602	498,989
36.	PUDI	830	836	764
37.	PBN	923	869	889
38.	MKGR	1,793	1,795	1,687
39.	PDR	2,962	2,910	2,995
40.	Partai Cinta Damai	3,443	3,472	3,478
41.	PKP	6,888	6,624	6,557
42.	PSPSI	514	506	553
43.	PNBI	1,501	1,545	1,508
44.	PBI	1,411	1,347	1,366
45.	SUNI	7,159	7,099	7,062
46.	PND	989	1,098	1,038
47.	PUMI	530	506	528
48.	PPI	562	511	545
JUMLAH		1,210,513	1,212,282	1,207,058

Sumber: Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II Kabupaten Jember, 1999.

3.3 Hasil Pemilu 1999

Harapan terhadap pemilu sebagai solusi bagi semua masalah politik di Indonesia, bila pemilu berjalan dengan baik. Karena langkah selanjutnya DPR dan MPR dapat melakukan persidangan untuk membuat peraturan perundangan dan memilih presiden dan wakil presiden yang akan membentuk pemerintahan baru. Bila hal ini terjadi berarti bangsa Indonesia cukup berhasil dalam berdemokrasi karena nilai-nilai demokrasi telah berkembang di dalam masyarakat.⁸²

Tabel 15
PEROLEHAN KURSI LIMA PARTAI BESAR

No	Daerah Pemilihan	PDI-P	Golkar	PKB	PPP	PAN
1	DI Aceh	2	2	-	4#	2
2	Sumatera Utara	10*	5	1	3	2
3	Sumatera Barat	2	4**	-	3	3
4	Riau	3	3\$\$	1	2	1
5	Jambi	2	2\$\$	-	1	1
6	Sumatera Selatan	6*	4	1	2	1

⁸² Maswadi Rauf, *Arti Penting Pemilu 1999 dalam Menastikan Arah Baru Demokrasi*, Jakarta, 2000

7	Lampung	6*	3	2	1	1
8	Bengkulu	1\$	1	-	1	1
9	DKI Jakarta	7*	2	1	3	3
10	Jawa Barat	27*	20	6	13	6
11	Jawa Tengah	26*	8	10	7	4
12	DI Yogyakarta	2*	1	1	1	1
13	Jawa Timur	23	9	24@	4	3
14	Kalimantan Barat	2	3**	-	1	-
15	Kalimantan Tengah	2\$	2	1	1	-
16	Kalimantan Selatan	2	3**	1	2	1
17	Kalimantan Timur	3*	2	-	1	1
18	Bali	7*	1	1	-	-
19	NTB	1	4**	-	1	1
20	NTT	5	6**	-	1	-
21	Timor Timur	2	2\$\$	-	-	-
22	Sulawesi Utara	2	4**	-	1	-
23	Sulawesi Tengah	1	3**	-	1	-
24	Sulawesi Tenggara	1	3**	-	1	-
25	Sulawesi Selatan	2	16**	1	2	1
26	Maluku	2	2\$\$	-	1	-
27	Irian Jaya	4	5**	-	-	1

Sumber: PPI (Panitia Pemilihan Indonesia), 1999.

Keterangan:

- * Daerah dimana perolehan kursi dimenangkan oleh PDI-P (9 daerah)
- ** Daerah dimana perolehan kursi dimenangkan oleh Golkar (10 daerah)
- @ Daerah dimana perolehan kursi dimenangkan oleh PKB (1 daerah)
- # Daerah dimana perolehan kursi dimenangkan oleh PPP (1 daerah)
- \$ Daerah dimana perolehan suara dimenangkan oleh PDI-P tetapi perolehan kursinya sama dengan Golkar (2 daerah)
- \$\$ Daerah dimana perolehan suara dimenangkan oleh Golkar tetapi perolehan kursinya sama dengan PDI-P (4 daerah)

Menurut perhitungan akhir ini, hanya 21 partai yang mendapat kursi. Ini terdiri atas enam partai yang lolos ketentuan *electoral threshold*, yaitu yang mendapat lebih dari 2% kursi DPR, seperti PDI Perjuangan (153 kursi), Golkar (120 kursi), PPP (58 kursi), PKB (51 kursi), PAN (34 kursi) dan PBB (13 kursi). Lima partai yang tidak melebihi ketentuan *electoral threshold*, seperti PK (7 kursi), PDKB (5 kursi), PNU (5 kursi), PKP (4 kursi) dan PDI (2 kursi) serta sepuluh partai yang hanya mendapatkan satu kursi.

Kemungkinan yang terjadi pasca pemilu adalah terganggunya langkah-langkah politik karena protes-protes terhadap hasil pemilu. Yang dimaksud dengan langkah-langkah politik pasca pemilu adalah pelantikan dan persidangan MPR, DPR dan DPRD I dan II, pemilihan presiden dan wakil presiden serta pembentukan kabinet baru. Protes-protes yang disebabkan karena ketidakpuasan terhadap hasil pemilu bisa menyebabkan tertundanya pengumuman hasil pemilu yang berdampak pada penundaan semua langkah-langkah sesudah pengumuman hasil pemilu.

Timbulnya protes terhadap hasil Pemilu 1999 yang dilancarkan oleh sejumlah partai kecil dalam KPU karena mereka beranggapan bahwa telah terjadi banyak kecurangan dan kekeliruan dalam Pemilu 1999 yang membuat hasil Pemilu 1999 tidak layak disahkan.⁶³ Hal ini berarti bahwa salah satu tugas terpenting dari KPU, yakni mengumumkan hasil pemilu tidak dapat terlaksana. Masalah ini kemudian dipecahkan Presiden Habibie dengan menyatakan bahwa hasil Pemilu 1999 adalah sah. Dengan

⁶³ Ada 26 partai politik yang tidak bersedia menandatangani penghitungan hasil pemilu tingkat nasional, dimana mereka memperoleh suara dibawah 1%. Lihat Kompas, 27 Juli 1999, hal. 1.

demikian langkah selanjutnya dapat berjalan sesuai rencana, karena dilihat dari perolehan suara mayoritas dari para pemilih (partai-partai besar yang jumlah total perolehan suara mereka 93%) mengakui hasil Pemilu 1999 dan hanya minoritas (partai-partai kecil yang total perolehan suaranya 5,02%) yang tidak menyetujuinya.

Tabel 16
PARTAI-PARTAI YANG TIDAK BERSEDIA
MENANDATANGANI HASIL PEMILU 1999

No	Nama Partai	Jumlah Suara	Prosentase (%)
1	PIB	192.712	0,18
2	Krisna	369.719	0,35
3	PNI	311.137	0,29
4	PADI	85.838	0,08
5	KAMI	289.489	0,27
6	PAY	213.979	0,20
7	PKM	104.385	0,10
8	PRD	78.730	0,07
9	PKD	216.675	0,20
10	PARI	54.790	0,05
11	PPIM	456.718	0,43
12	PSP	9.807	0,05
13	PK	1.436.585	1,36
14	PNU	679.179	0,64
15	PID	62.901	0,08
16	MURBA	62.006	0,06
17	PDI	655.052	0,62
18	PUDI	140.980	0,13
19	PBN	111.629	0,11
20	MKGR	204.204	0,19
21	SPSI	61.105	0,06
22	PNBI	149.136	0,14
23	PBI	364.291	0,34
24	SUNI	180.167	0,17
25	PND	96.984	0,09
26	PUMI	49.839	0,05
27	PPI	63.934	0,06
	Jumlah	6.741.951	5,02

Sumber: Komisi Pemilihan Umum Pemilu, 1999.

Tabel 17
PARTAI-PARTAI YANG BERSEDIA MENANDATANGANI
HASIL PEMILU 1999

No	Nama Partai	Jumlah Suara	Prosentase (%)
1.	PKU	300.064	0,28
2.	PPP	11.329.905	10,72
3.	PSII	375.920	0,36
4.	PDI-P	35.689.073	33,76
5.	PDKB	550.846	0,52
6.	PAN	7.528.956	7,12
7.	PSII-1905	152.820	0,14
8.	PBB	2.049.708	1,94
9.	PNI-FM	365.176	0,35
10.	IPKI	328.564	0,31
11.	PR	208.157	0,20
12.	PNI-MM	345.720	0,33
13.	Golkar	23.741.749	22,46
14.	PP	551.028	0,52
15.	PKB	13.336.982	12,62
16.	PDR	427.854	0,40
17.	PKP	1.065.686	1,01
Jumlah		98.348.208	93,03

Sumber: Komisi Pemilihan Umum Pemilu, 1999.

Hal yang sama juga diakui oleh para pemantau yang banyak memuji pelaksanaan Pemilu 1999, yang dianggap jauh lebih baik dibandingkan dengan pemilu-pemilu Orde Baru. Meskipun terjadi banyak kecurangan dalam pelaksanaan dan kesalahan dalam proses penghitungan, mereka berpendapat bahwa kecurangan-kecurangan tersebut relatif kecil dan tidak bersifat sistemik seperti selama rezim Soeharto, sehingga tidak cukup signifikan untuk menolak hasil pemilu. Seperti dikemukakan oleh pemantau internasional National Democratic Institute for International Affairs (NDI) dan *The Carter Center* bahwa Pemilu 1999 masih dapat dianggap demokratis, luber dan jujur. Apa yang dikhawatirkan bahwa para pemantau akan sangat kritis terhadap pelaksanaan dan hasil Pemilu

1999 ternyata tidak beralasan, karena tidak ada pemilu yang betul-betul demokratis, *luber* dan *jurdil* tanpa ada kecurangan dan kekeliruan dalam pemilu (termasuk di luar negeri).

Walaupun pengesahan hasil Pemilu 1999 sempat tertunda lantaran penolakan 26 partai politik untuk menandatangani, secara umum proses pemilu multipartai pasca Orde Baru jauh lebih *luber-jurdil* dibandingkan pemilu-pemilu selama rezim Orde Baru. Hampir tidak ada indikator signifikan yang menunjukkan bahwa rakyat menolak hasil pemilu yang berlangsung dengan damai tersebut. Realitas ini sekaligus menunjukkan bahwa yang tidak bisa menerima kekalahan, dan karena itu tidak siap berdemokrasi, sebenarnya adalah para elite politik, bukan rakyat sebagaimana sinyalemen sebagian kalangan selama ini.

Berdasarkan penilaian dari Panwas II Jember terhadap jalannya Pemilihan Umum tahun 1999, maka dapat dikemukakan penilaian yang bersifat umum antara lain sebagai berikut:

1. Bahwa selama proses pemilu berlangsung asas LUBER telah terpenuhi, sedangkan asas JURDIL belum dapat dikatakan terlaksana secara penuh terhadap kinerja aparatur penyelenggara, pihak keamanan, pemerintah daerah dan panwas II Jember sendiri.
2. Penyebab kondisi tersebut di atas, adalah adanya dukungan massa yang kuat terhadap parpol, kurang mengindahkan ketentuan hukum yang ada, karena aparat yang berwenang juga cenderung membiarkan atau tidak mempermasalahkan ataupun mengambil terhadap parpol yang bersangkutan, sehingga hukum kurang berdaya dan belum mencapai supremasinya.
3. Hendaknya partai politik peserta pemilu (OPP), baik pengurus, anggota, dan massa pendukung partai untuk lebih menghormati

dan menjunjung supremasi hukum dalam sikap dan tindakan, sehingga menunjang konsistensi penegakan hukum oleh aparat pelaksana dan pengawas dalam menjalankan aturan dan menyelesaikan setiap pelanggaran secara tegas dan konsisten.⁸⁴



⁸⁴ Laporan Panitia Pengawas Tingkat II Jember dalam rapat evaluasi hasil kerja Parwastu 1999, propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur

BAB IV

PROSPEK DEMOKRATISASI INDONESIA

4.1 Pembangunan Politik dari Modernisasi ke Demokratisasi

Krisis ekonomi dan konflik yang terakumulasi selama masa kekuasaan Orde Baru telah menghasilkan suatu ledakan tuntutan. Proses transisi yang ditandai gelombang kebangkitan rakyat terjadi karena adanya proses pembukaan yang menyediakan peluang liberalisasi dan demokratisasi. Kebangkitan ini adalah buah dari kebijakan politik depolitisasi masyarakat yang berlangsung selama lebih tiga dekade. Pemerintah Orde Baru telah menghancurkan ruang publik yang terbentuk secara otonom dan menggantikannya dengan arena publik yang dikontrol negara.

Reformasi sebagai restrukturisasi ruang publik telah memunculkan isu-isu yang sebelumnya terlarang dengan aksi kolektif telah merestrukturisasi ruang publik tersebut. Dalam ruang publik yang penting pada tahap awal transisi telah berhasil menghidupkan identifikasi-identifikasi dan tindakan-tindakan kolektif. Euforia politik pasca reformasi telah membangkitkan kesadaran politik baru yang sebelumnya tidak dikenal, dimana orang dengan bebas mengekspresikan diri dalam politik.

Transisi demokrasi di Indonesia, sebagaimana telah melanda berbagai negara dalam Gelombang Demokrasi III oleh Huntington, sebenarnya tidak hanya dialami oleh negara-negara dunia ketiga (negara-negara berkembang) namun juga di negara-negara yang notabene sebagai kampium demokrasi, seperti di

Amerika Serikat dan Eropa. Hanya saja karena perekonomiannya sudah maju, sehingga pertumbuhan ekonomi dan demokratisasi politiknya (hak-hak politik universal, egalitarian, supremasi hukum dan HAM) tidak begitu nampak. Misalnya perlakuan diskriminasi politik terhadap Kulit Hitam dan Suku Indian di Amerika Serikat dalam kehidupan politik.

Upaya demokratisasi mempunyai prasarat-prasarat sehingga proses tersebut dapat berjalan secara lancar, yaitu adanya stabilisasi politik dan keamanan ekonomi. Berdasarkan hal tersebut, penulis berasumsi bahwa demokratisasi di Indonesia sebenarnya dimulai sejak dimulainya modernisasi yang bertumpu pada industrialisasi, dengan menciptakan pengendalian kehidupan politik guna stabilitas nasional dan berlangsungnya pembangunan ekonomi yang ditandai dengan laju pertumbuhan ekonomi yang cukup signifikan, sehingga meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Setelah mengungkapkan upaya demokratisasi di Indonesia tersebut, maka timbul pertanyaan bagaimana prospek demokrasi Indonesia di masa yang akan datang?. Ada beberapa alasan bahwa demokrasi di Indonesia dapat ditingkatkan kualitasnya; pertama, selama ini masyarakat Indonesia telah mengalami transformasi sosial yang merupakan produk dari pembangunan (modernisasi). Hal itu dapat kita lihat dari meningkatnya pendapatan perkapita masyarakat yang mencapai US\$ 550, kemampuan baca tulis orang dewasa yang sedang mencapai 75%, dan urbanisasi yang semakin meningkat. Kedua adalah peningkatan kemampuan politik yang ditandai dari besarnya

jumlah pemilih muda pada setiap pemilihan umum.⁸⁵ Sehingga berdampak terhadap semakin meningkatnya tuntutan ke arah kehidupan politik yang lebih demokratis. Pilar-pilar demokrasi seperti kebebasan berserikat dan berkumpul (pembentukan partai politik dan organisasi masyarakat yang meningkat), kebebasan berpendapat, kebebasan pers dan wacana publik yang berkembang, menjadi pertanda bahwa Gelombang Ketiga demokratisasi seperti yang diungkapkan oleh Samuel P. Huntington benar-benar telah melanda Indonesia.

Transisi dari demokrasi otoriter mungkin saja menuju sesuatu yang bisa jadi "pemulihan" atau restorasi baru tersebut menghasilkan sesuatu yang lebih buruk dari rezim pemerintahan otoriter sebelumnya. Misalnya kekisruhan yang diakibatkan gagal menyodorkan alternatif pemecahan bagi pelembagaan kekuatan politik. Transisi juga dapat berkembang menjadi konfrontasi sulit dan meluas sehingga membuka jalan bagi rezim revolusioner yang ingin memperkenalkan perubahan drastis dari kenyataan politik yang ada. Untuk itu O'Donnell dan Schmitter memperkenalkan tiga tema utama yang dapat menjamin adanya suatu derajat konvergensi yang bisa diterima atau diterapkan dalam studi kasus dan esai-esai tematis. Tema pertama bersifat normatif, yaitu bahwa pemulihan dan konsolidasi demokrasi politik merupakan tujuan yang diinginkan. Karena transisi dapat mengakibatkan hilang atau tertundanya kesempatan-kesempatan untuk meningkatkan keadilan sosial atau pemerataan ekonomi.

⁸⁵ Afan Gaffar, *Demokrasi Indonesia: Masa Lampau, Sekarang dan Masa Mendatang*, Yogyakarta, hal 41-42, 1999.

Tema kedua, yaitu suatu usaha untuk memahami ketidakpastian yang luar biasa dan sejumlah kejutan dan dilema yang merupakan konsekuensi logis dari tema pertama. Masa transisi membawa pilihan-pilihan yang mengandung konsekuensi dan tanggung jawab besar, secara etis maupun politis. Dimana hal-hal tak terduga bisa terjadi, dibandingkan dengan masa-masa "tenang" pemerintahan otoriter, sehingga menimbulkan kesan "kacau". Tema ketiga, yaitu berpijak pada kategori-kategori ekonomi, sosial, kebudayaan, dan partisan yang relatif stabil untuk mempelajari sebuah rezim transisi yang mapan. Kategori-kategori tersebut berguna untuk mengidentifikasi, menganalisa dan mengevaluasi strategi-strategi pihak status quo, dan kalangan yang berjuang memperbarui atau mengubahnya. Karena selama menghadapi peristiwa-peristiwa kritis dan pilihan-pilihan sulit yang timbul selama masa transisi, elite politik (pelaku pokok) mungkin akan terpecah, sehingga tidak sanggup melakukan aksi bersama yang padu. Atau mungkin para elite tersebut mengalami perubahan-perubahan penting ketika menanggapi perubahan dalam konteks liberalisasi dan demokratisasi.

Untuk itu perlu didefinisikan konsep transisi, liberalisasi, demokratisasi dan sosialisasi.⁸⁶ Transisi yang dimaksud adalah interval atau selang waktu antara rezim politik dan rezim yang lain, termasuk di dalamnya konsolidasi setelah sebuah rezim baru terbentuk, apapun corak dan tipenya. Transisi dibatasi di satu sisi dimulai oleh proses perpecahan rezim otoritarian, dan di sisi

⁸⁶ O'Donnell dan Schmitter dalam buku "Transitions from Authoritarian Rule" (Transisi Menuju Demokrasi), Pustaka LP3ES, 1993.

lain pengesahan beberapa bentuk demokrasi. Sehingga sudah menjadi ciri transisi, bahwa selama masa itu aturan main politik sama sekali tidak menentu. Tidak hanya karena perubahan yang terus menerus terjadi, tapi juga aturan tersebut dipertarungkan dengan sengit oleh para pelaku politik. Perluasan hak-hak atau yang disebut *liberalisasi* sebagai pertanda dimulainya transisi, adalah proses mengefektifkan hak-hak tertentu yang melindungi individu dan kelompok-kelompok sosial dari tindakan sewenang-wenang atau tidak sah, yang dilakukan oleh negara atau pihak ketiga. Pada tingkat individu, jaminan ini meliputi unsur-unsur klasik tradisi liberal (hak diperiksa di pengadilan, hak *privacy* dalam rumah, hak berkorespondensi, hak untuk dibela dalam pengadilan yang adil sesuai dengan hukum yang ada kebebasan untuk berbicara dan mengeluarkan petisi). Pada tingkat kelompok mengikuti hak-hak seperti bebas dari hukuman yang dijatuhkan karena mengekspresikan ketidaksepakatan secara kolektif terhadap kebijakan pemerintah, bebas dari sensor atas berbagai cara komunikasi dan kebebasan berkelompok dengan warga masyarakat lain.

Sedangkan *demokratisasi*, mengacu pada proses dimana aturan-aturan dan prosedur kewarganegaraan diterapkan pada lembaga-lembaga politik yang dulu dijalankan dengan prinsip-prinsip lain (misalnya kontrol dengan kekerasan) atau diperluas sehingga mencakup mereka yang sebelumnya tidak menikmati hak dan kewajiban (misalnya golongan etnis minoritas), atau diperluas sehingga meliputi isu-isu dan lembaga-lembaga yang semula tidak menjadi partisipasi masyarakat (misalnya badan pemerintah, jajaran militer dan organisasi partisan). Jadi prinsip terpentingnya adalah kewarganegaraan atau *citizenship*.

Berdasarkan hal tersebut, demokratisasi dan liberalisasi mempunyai perbedaan-perbedaan, yaitu liberalisasi adalah soal derajat, dan demokratisasi menyangkut gradasi yang merujuk pada kondisi yang membatasi kompetisi dan pilihan-pilihan atau dimensi yang merujuk pada mekanisme konsultatif dan pembuatan keputusan untuk membatasi negara. Namun demikian berdasarkan pengalaman pencapaian demokratisasi selalu didahului oleh liberalisasi yang cukup signifikan.

Tercapainya demokrasi politik, sebagaimana dikemukakan Adam Przeworski disebut sebagai transisi kedua atau sosialisasi, adalah buah proses independen yang saling berkaitan, yaitu demokrasi sosial (upaya menjadikan para pekerja, pelajar, kelompok kepentingan, golongan profesional dan sebagainya secara tak terbatas sebagai warga negara) dan demokrasi ekonomi (penyediaan kesempatan yang sama bagi semua orang untuk mengambil sumber-sumber ekonomi; kekayaan, pendapatan, pendidikan, kesehatan, informasi, waktu senggang bahkan juga kemandirian, prestise dan kehormatan).

Studi pembangunan politik tidak bisa dilepaskan dari fenomena politik global sebagai akibat proses modernisasi telah mendorong banyak negara ketatanan demokrasi. Relevansi bagi Indonesia dalam Pemilu 1999 yaitu bahwa dalam mewujudkan demokrasi tidak ada pilihan lain kecuali dengan memulainya dari sebuah pemilihan umum yang bebas, adil, jujur dan kompetitif. Karena dalam pemilihan umum yang demokratis diharapkan akan menciptakan sebuah lembaga perwakilan rakyat yang kuat, memiliki tingkat akuntabilitas - bertanggung jawab kepada rakyat yang tinggi, dan tingkat produktivitas yang tinggi pula.

4.2 Penguatan Civil Society, dan Budaya Politik

4.2.1 Civil Society

Istilah *civil society* yang sering diterjemahkan dengan masyarakat kewargaan atau masyarakat madani, secara terminologi tersebut tampaknya akan terus berkembang di dalam wacana politik di Indonesia. Sebagai sebuah konsep, *civil society* berasal dari sejarah masyarakat barat, dimana pengertian *civil society* dianggap sama dengan pengertian negara (The State), yakni suatu kelompok atau kekuatan yang mendominasi seluruh kelompok masyarakat. Namun sejalan dengan proses pembentukan sosial dan perubahan-perubahan struktur politik di Eropa sebagai akibat Pencerahan (Enlightenment) dan modernisasi yang mendorong tergusurnya rezim absolut, maka terjadi pembedaan pengertian, yaitu:

- 1) *Civil society* yang dipahami secara radikal, memerlukan berbagai macam aturan dan pembatasan-pembatasan serta penyatuan dengan negara lewat kontrol hukum, administratif dan politik. Pandangan ini didukung oleh Hegel dan Karl Marx.
- 2) *Civil society* yang menekankan aspek kemandirian dan pluralitas, sehingga menjadi antitesis dari negara atau warga negara akan mampu mengimbangi dan mengontrol kekuatan negara.⁸⁷

Dari pengertian *civil society* di atas, maka terwujud berbagai organisasi atau assosiasi yang dibuat masyarakat di luar pengaruh negara. Lembaga swadaya masyarakat, organisasi sosial dan keagamaan, paguyuban dan juga kelompok-kelompok

⁸⁷ Mohammad A.S Hikam, "Demokrasi dan Civil Society", LP3ES, hal. 2-3, Jakarta, 1996.

kepentingan merupakan pengejawantahan kelembagaan *civil society*. Kalau konsep tersebut diterapkan di Indonesia, maka secara historis kelembagaan *civil society* telah muncul ketika proses transformasi akibat modernisasi yang menghasilkan pembentukan masyarakat baru yang berbeda dengan masyarakat tradisional. Utamanya ketika kapitalisme merkantinis pada masa kolonial diperkenalkan oleh Belanda. Hasilnya, antara lain adalah munculnya kesadaran baru di kalangan kaum elite pribumi yang kemudian mendorong terbentuknya organisasi-organisasi sosial modern di awal abad ke-20.

Perkembangan *civil society* selanjutnya dalam masa Orde Baru mengalami penurunan dimana posisi negara semakin kuat di segala bidang dan merosotnya kemandirian dan partisipasi politik masyarakat. Penetrasi negara yang kuat dan jauh, terutama lewat jaringan birokrasi dan aparat keamanan, telah mengakibatkan semakin menyempitnya ruang-ruang publik yang bebas. Akibatnya kondisi semacam ini menimbulkan berbagai paradoks, diantaranya semakin berkembangnya kelas menengah yang seharusnya semakin mandiri dan pengimbang kekuatan negara, namun tidak demikian kenyataannya. Paradoks lain yaitu dalam LSM dan ormas-ormas yang perkembangan jumlahnya besar, namun kenyataannya kondisi LSM masih sangat lemah ketika berhadapan dengan negara. Paradoks yang terakhir adalah dalam soal fungsi pers, dimana pers sebagai ruang publik bebas merupakan wahana bagi terciptanya wacana bebas yang paling potensial namun dibawah Orde Baru tidak demikian kenyataannya, karena praktek pembredelan dan sensor dilakukan secara ketat oleh negara, demikian juga pembatasan bagi diskusi

publik. Bahkan pemikiran-pemikiran alternatif oleh cendekiawan juga mengalami ganjalan-ganjalan.

Sementara itu, John A. Hall menekankan *civil society* pada ruang (space), dimana individu dan kelompok dalam masyarakat dapat saling berinteraksi dengan penuh toleransi sehingga masyarakat dapat melakukan partisipasi dalam pembentukan kebijakan publik dalam suatu negara.⁸⁸ Jadi dapat dikatakan *civil society* atau masyarakat madani adalah masyarakat yang mampu mengisi ruang publik sehingga dapat menjadi *bumper* kekuasaan negara yang berlebihan. Dalam masa reformasi ini, masyarakat madani merupakan tujuan pemerintahan hasil Pemilu 1999. Bagaimana mengisi ruang publik tersebut? Hal itu diwujudkan dalam bentuk partisipasi politik yang mandiri dalam proses pembentukan kebijakan publik, sehingga negara tidak menentukan sendiri segala sesuatu yang menyangkut proses penyelenggaraan negara. Atau yang populer dengan paradigma bahwa negara sedikit berperan, sebagaimana diutarakan "Presiden Gus Dur".

Sebagaimana diungkapkan di atas, bahwa *civil society* merupakan suatu masyarakat yang secara prinsip bersifat mandiri dan terlepas dari kekuasaan negara. Masyarakat seperti itu tentu mampu mengisi ruang publik, dengan melakukan partisipasi politik dalam rangka pembentukan kebijakan dalam sebuah negara. Karena dengan kapasitasnya yang mampu mengisi ruang publik, negara akan terbatas kekuasaannya, dan akhirnya demokrasi dapat menjadi kenyataan. Sedangkan yang paling

⁸⁸ John A. Hall, *Civil Society: Theory, History and Comparison*, Cambridge, 1995.

potensial untuk menciptakan *civil society* adalah kalangan NGO/LSM dan partai politik, karena merekalah yang mampu mengisi ruang publik secara maksimal.

Indonesia mempunyai tujuan untuk membentuk *civil society*, masyarakat yang mandiri tidak tergantung pada pemerintah. Affan Gafar mengatakan bahwa dalam membentuk suatu *civil society* tidak dengan mudah bergulir begitu saja tanpa adanya sosialisasi politik. Kurangnya kesadaran politik bagi sebagian besar masyarakat seperti kalangan buruh, petani dan individu lainnya dalam berhubungan secara langsung dengan negara, menimbulkan suatu gejala neo-patrimonialisme (hanya mengikuti kehendak negara) di Indonesia.

Oleh karena itu, sangat beralasan bila Lembaga Swadaya Masyarakat dan partai politik merupakan instrumen demokrasi yang sangat potensial. Gejala semakin menguatnya kehendak ke arus demokratisasi Gelombang Ketiga dapat dilihat dari sejumlah wacana politik yang muncul akhir-akhir ini. Di samping nilai-nilai yang menopang demokrasi itu sendiri, karena demokrasi baru dapat berfungsi dengan baik apabila ditopang oleh sistem nilai yang ada.

4.2.2 Budaya Politik

Berbicara tentang demokratisasi maka kita tidak bisa lepas dari budaya, karena budaya merupakan akumulasi dari sistem yang ada mempunyai singgungan dengan nilai-nilai demokrasi. Dalam hal ini berarti bangsa Indonesia akan bertahan jika mampu memberi respon kepada logika perkembangan historisnya, dan akan hancur seperti di negara Yugoslavia jika gagal. Karena bangsa Indonesia memiliki

keanekaragaman budaya yang bersifat horisontal (keanekaragaman etnis, agama, golongan) maupun vertikal (kaya-miskin, priyayi – non priyayi, terdidik-tidak terdidik).

Budaya Indonesia sebenarnya telah dibentuk oleh lingkungan geografisnya sebagai negara maritim. Sifat dan jiwa dasar kemaritiman itu membuat bangsa Indonesia mencapai kebesaran dan kejayaannya ketika sebagai kerajaan maritim, yaitu Sriwijaya dan Majapahit. Kemudian mengalami kemunduran ketika menjadi bersifat ke dalam, yaitu pola-pola budaya pedalaman (feodalistik), seperti yang ditunjukkan oleh kerajaan Jawa pedalaman. Ciri-ciri pola budaya maritim, yaitu keterbukaan, persamaan, mobilitas tinggi dan kosmopolitanisme.⁸⁹ Jadi sebenarnya konsep budaya Indonesia dibuat berdasarkan semangat budaya pola pesisir yang lebih demokratis, dan bukan pola budaya pedalaman yang feodal. Namun demikian pola budaya ini mengalami tarik-menarik dalam dinamika kenegaraan Indonesia. Kalangan pola pedalaman lebih mempunyai kesiapan menjalani kekuasaan melalui birokrasi dan administrasi kenegaraan. Sedangkan pola pesisir tingkat kemampuan teknisnya rendah, sehingga dalam setiap proses konsolidasi republik dengan sendirinya tidak dapat ikut serta.

Konsep budaya politik baru muncul dan mewarnai wacana ilmu politik pada akhir Perang Dunia II (PD II), sebagai dampak perkembangan politik Amerika Serikat. Sebagaimana diungkapkan oleh banyak kalangan, setelah PD II selesai di

⁸⁹ Kosmopolitanisme yaitu para warga, masyarakat menjadi anggota berbagai kelompok sosial budaya dalam berbagai tempat dan daerah, sehingga berdampak pemerataan bagi tumbuhnya semangat kebangsaan atas dasar kesadaran persamaan budaya dan kemudian juga persamaan maksud.

Amerika Serikat terjadi *Behavioural Revolution*, atau yang disebut *Behaviouralisme*. Teori tentang budaya politik merupakan salah satu bentuk teori yang dikembangkan dalam memahami sistem politik. Teori tentang sistem politik yang diajukan oleh David Easton, yang kemudian dikembangkan pula oleh Gabriel Almond, inilah yang mengembangkan teori kebudayaan politik.

Budaya politik, menurut Almond merupakan sikap individu terhadap sistem politik dan komponen-komponennya, serta sikap individu terhadap peranan yang dapat dimainkan dalam sebuah sistem politik. Budaya politik tidak lain merupakan orientasi psikologi terhadap obyek-obyek sosial, dalam hal ini sistem politik. Menurut KH. Yusuf Muhammad, LML, konsep budaya politik yang ditawarkan oleh Gus Dur saat ini konsep kesederajatan (*al muzawwa*). Dimana presiden yang dulu dianggap sebagai suatu kondisi yang sangat formal dan kaku, berubah menjadi suasana yang menyenangkan dan terkesan tidak formal. Prinsip ini juga merupakan konsep kemungkinan Islam, yaitu keadilan, kebebasan, musyawarah dan persamaan. Sehingga diharapkan dengan penerapan konsep Islam tersebut akan terbuka wacana yang lebih demokratis.

Untuk itu ada beberapa persoalan yang mesti diperhatikan dalam wacana liberalisasi (kebebasan) dan demokratisasi (partisipasi politik rakyat). *Pertama*, penolakan atas perubahan radikal dan revolusioner. Karena tidak saja didasarkan trauma masa lalu, tapi juga pertimbangan bahwa suatu perubahan yang merusak aset-aset positif. Namun demikian, perubahan harus bersifat fundamental atau prinsipil. *Kedua*, mengandalkan kepada sistem dan bukan pada pribadi atau personal. Sehingga

diharapkan dapat tegak konstitusi, tertib hukum, pengawasan sosial dan kebebasan asasi. Pola kepemimpinan paternalistik, seperti Bung Karno dan Pak Harto haruslah diganti dengan pola kepemimpinan yang menekankan pada sistem. *Ketiga*, kekuasaan mutlak harus diawasi dan diimbangi. Karena seperti ungkapan yang sudah diterima secara universal: "*power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*".

4.3 Peranan dan Tekanan Internasional

Sistem internasional menawarkan kesempatan untuk memperoleh sumber daya ekonomi maupun politik. Dukungan internasional dalam sumber daya ekonomi seperti bantuan pembangunan, investasi asing, dan pasar bagi produknya yang diekspor. Sedangkan dukungan dalam politik, seperti penguatan posisi pemerintah sehingga mempermudah dan memperkuat diplomasi (hubungan antar negara) maupun legitimasi kekuasaan di dalam negeri.

Selain itu, badan-badan internasional pemberi bantuan kepada negara-negara (khususnya Negara Dunia Ketiga), seperti Bank Dunia menjadikan "pemerintahan yang baik" sebagai salah satu prasarat pemberian bantuan. Walaupun yang digunakan adalah istilah pemerintahan yang baik tapi yang dimaksud juga demokrasi politiknya. Bentuk pemerintahan yang baik oleh negara-negara barat adalah demokrasi liberal, dimana pemerintahan yang baik dan demokrasi liberal oleh mereka sering dipandang seagai hal yang identik. Dengan cara ini, gagasan tentang pemerintahan yang baik bersumber dari Bank Dunia, maupun anggapan tentang keutamaan Demokrasi Liberal semakin meluas dan saling terkait setelah Perang Dingin usai.

Demokrasi dan liberalisme sebenarnya adalah dua hal yang berbeda. Secara singkat, liberalisme dapat dipandang sebagai *individuation*, yaitu pengutamaan dan pemutlakan individu dalam hubungan-hubungan politik (individu dijadikan landasan demokrasi). Sedangkan demokrasi bisa ditarik jauh ke belakang (zaman Yunani), namun pemerintahan demokrasi modern sebenarnya baru muncul kira-kira dua abad setelah paham liberalisme berkembang di Eropa. Artinya, demokrasi liberal adalah demokrasi yang tumbuh dalam alam liberalisme.⁹⁰ Dengan demikian liberalisme lebih dulu ada daripada demokrasi liberal. Sehingga persoalannya, apakah demokrasi hanya bisa tumbuh di bumi liberalisme? Bisakah demokrasi tumbuh di masyarakat nonliberal, seperti di alam sosialisme, komunitarianisme dan populisme.

Dengan demikian, dalam rangka mengembangkan demokrasi di Indonesia yang penting adalah bahwa demokrasi itu dipahami sebagai suatu proses kreatif dan sungguh-sungguh membangun hubungan politik, sosial dan ekonomi yang demokratis.⁹¹ Hal ini berarti konsepsi demokrasi tidak hanya sebagai pembenar bagi pola hubungan yang otoriter dan bukan konsepsi yang dipaksakan oleh kekuatan eksternal yang dominan (kekuatan asing atau negara adi daya).

⁹⁰ Bikhu Parekh, "The Cultural Particularity of Liberal Democracy", dalam David Held, ed., *Prospects for Democracy, North South East West* (Cambridge: Polity Press, 1993).

⁹¹ Tentang perlunya melihat demokratisasi sebagai proses kreatif, bukan gagasan kaku dan baku yang menutup diri terhadap masukan-masukan dari lingkungan tempatnya tumbuh, lihat Richard L. Sklar, "Developmental Democracy", *Comparative Study of Society and History*, vol. 29, No. 4 Oktober 1987, hal. 691.

4.4 Keterlibatan Militer dalam Politik

Peranan militer di Indonesia sebagai kekuatan sosial politik telah menjadi bagian dari tradisi politik Orde Baru. Peranan itu diawali sejak keikutsertaan unsur-unsur militer dalam perjuangan kemerdekaan bangsa Indonesia, yang kemudian mendapat pengukuhan legal konstitusional baik dalam ketetapan MPR maupun peraturan perundangan lainnya. Keterlibatan militer ini berlangsung di semua tingkatan, dari pusat sampai di daerah, dan di berbagai sektor kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan.

Namun demikian keterlibatan militer di dalam pemerintahan Orde Baru berhasil menciptakan pemerintahan yang kuat dan stabil selama lebih kurang tiga dasawarsa. Tetapi sejalan dengan perkembangan masyarakat yang ditandai oleh semakin meningkatnya daya kritis dan tingkat kesadaran politik, peran sosial politik militer ini dirasakan terlalu mendominasi kehidupan politik. Hal ini nampaknya telah ditangkap oleh sementara kalangan militer dengan program "*back to basic*" yang secara tersirat mengindikasikan hal itu.

Perbincangan teoritik hubungan sipil-militer terutama di negara-negara sedang berkembang memberi gambaran faktor-faktor yang menarik militer ke dalam kegiatan sosial politik.⁹² Faktor-faktor itu antara lain adalah tradisi militer, latar belakang kehidupan perwira, krisis legitimasi penguasa, dan lemahnya institusi-institusi politik. Lemahnya institusi politik seperti lembaga negara, partai politik dan organisasi sosial dapat

⁹² David E. Albright, "A Comparative Conceptualization of Civil-Military Relations", *World Politics*, vol. 32, No. 4, 1980.

menyebabkan konflik-konflik dalam masyarakat menjadi sangat terbuka, terutama karena tidak ada filter yang secara efektif menyaring konflik-konflik tersebut dan mengalihkannya ke tingkat lembaga. Di dalam masyarakat tersebut, politik tidak memiliki otonomi, kompleksitas, keterpaduan serta tidak dapat menyesuaikan diri dengan perkembangan keadaan. Semua jenis kekuatan sosial dan kelompok terlibat langsung dalam kegiatan politik umum.⁹³ Militer sebagai suatu kekuatan bersenjata yang terorganisasi mempunyai kemampuan untuk secara paksa meredakan konflik, dan dalam pengertian positif, mengembalikan dan memelihara keutuhan masyarakat.⁹⁴

Mengacu pada perbincangan teoritik di atas, memang dapat dikatakan bahwa keterlibatan militer dalam politik sebenarnya merupakan bagian dari fenomena umum di negara berkembang. Tetapi untuk kasus di Indonesia, jauh lebih penting dari justifikasi politik adalah legitimasi historis antara sejarah terbentuknya militer (TNI) dan negara (Negara Kesatuan Republik Indonesia) yang berbeda, dimana secara langsung membedakan secara langsung sipil militer dari hubungan yang sama dengan negara lain.

Salim Said mengidentifikasi empat faktor keterlibatan militer dalam politik, yaitu :⁹⁵ **Pertama**, tentara Indonesia tidak dibentuk oleh pemerintahan sipil, melainkan terbentuk dengan

⁹³ Samuel P. Huntington, *Tertib Politik di Dalam Masyarakat Yang Sedang Berubah*, Terjemahan oleh Sahat Simamora, Rajawali Press, hal 302, Jakarta, 1983.

⁹⁴ Lebih dari semata-mata lemahnya institusi politik, Taufik abdullah mengamati bahwa kebangkrutan politik dan demokratisasi yang disertai dengan krisis ekonomi dapat mendorong militer terlibat dalam kehidupan politik. Lihat Taufik abdullah, dalam "Civil-Military Relations in The Third World: An Introductory Taxonomy", *Prisma* No. 20, hal. 4, 1981.

⁹⁵ Salim Said, " The Genesis of Power: Civil-Military Relations in Indonesian During The War for Independence 1945-1949", Ohio State University, hal 22-25, 1985.

sendirinya (self creation) bahkan sebelum Negara Republik Indonesia terbentuk. Kedua, kelemahan lembaga pemerintahan sipil, yang pada dasarnya disebabkan oleh; pelarangan pemerintah Belanda terhadap gerakan nasional, dan adanya perubahan sistem pemerintahan yang mendadak dari sistem presidensial menjadi sistem parlementer yang menjadikan kehidupan politik tidak stabil. Ketiga, kepemimpinan dan perilaku politik Panglima Besar Jendral Soedirman sebagai panglima perang yang dipilih melalui pemilihan, baru setelah itu dikukuhkan oleh pemerintah. Proses tersebut menunjukkan bahwa tentara bukan hanya sekedar alat pemerintah. Keempat, pengalaman perang gerilya pada saat Belanda menyerang menunjukkan otonomi Jendral Soedirman sebagai pimpinan militer. Pada saat pimpinan politik memutuskan menyerah kepada Belanda, tentara meneruskan dalam perang gerilya.

Jadi berdasarkan sejarah pembentukan dwi fungsi militer tersebut boleh dikatakan berbeda dengan peranan militer di negara lain. Di beberapa negara lain militer di bawah penguasa politik sipil, sedangkan berdasarkan sejarah kelahirannya tentara Indonesia lahir dari revolusi melawan penjajah dan bukan dibentuk oleh partai politik. Oleh karena itu Kolonel A. H. Nasution sebagai Kepala Staf Angkatan Darat (KSAD) pada tahun 1955, menggariskan suatu kebijakan dengan mengatakan: saya berkeyakinan bahwa kita tidak bisa menempatkan Tentara Nasional Indonesia (TNI) sekedar sebagai alat sipil saja seperti dalam demokrasi barat, juga tidak sebagai rezim militer.⁹⁶

⁹⁶ A.H. Nasution, Peristiwa 17 Oktober 1972, Purnawirawan No. XII, hal. 64, 1975.

Hal inilah yang menjadi perumusan pertama mengenai dwi fungsi ABRI atau yang dikenal sebagai Konsep Jalan Tengah, yaitu fungsi ABRI di bidang militer pada dasarnya merupakan tugas profesional sedangkan kehadirannya di bidang sosial - politik adalah karena adanya potensi yang dimilikinya. Oleh karenanya dwi fungsi pada akhirnya dipahami sebagai bukan buah dari urgensi transisional dari keadaan tidak normal ke arah keadaan yang normal. Meskipun awalnya merupakan kekecewaan elite militer terhadap elite sipil, dimana TNI gugur dalam membela proklamasi dan mempertahankan kesatuan bangsa, di pihak lain elite sipil melalui intrik politik yang berlangsung justru dirasa melemahkannya. Hal inilah yang kemudian memaksa militer menentukan sikap, yaitu menolak menjadi alat mati bagi negara tapi juga menampik aktif dalam politik praktis, sebagaimana tercermin dalam pidato Kolonel A.H. Nasution tersebut.

Namun demikian, faktor-faktor itu tidak serta merta dapat diterima sebagai pembenaran keterlibatan militer dalam kegiatan sosial politik, karena hal ini sangat bergantung pada penerimaan masyarakat atas keterlibatan tersebut. Keberhasilan militer (TNI-AD) melumpuhkan usaha kudeta Partai Komunis Indonesia (PKI) tahun 1965 yang kemudian melahirkan Orde Baru, merupakan momen penting bagi penegasan keterlibatan sosial politik dalam kehidupan nasional di Inonesia memberi manfaat bagi masyarakat, khususnya keutuhan bangsa Indonesia.

Dalam pelaksanaannya keterlibatan itu atau yang dikenal dwi fungsi ABRI menimbulkan persoalan, karena ketidakjelasan tolak ukur peran militer dalam sendi-sendi kehidupan nasional. Persoalan tersebut menyiratkan, apakah militer memang

mempunyai wewenang menentukan sendiri?, dan kapan ia harus berperan atau melakukan campur tangan atas masalah-masalah politik? Ketidakjelasan itu dapat cenderung membuka peluang militer untuk menjadi sewenang-wenang.⁹⁷ Karena ruang publik yang bebas dan otonomi dalam kehidupan politik akan hilang.

Ketidakjelasan peran militer dalam politik tersebut dapat terlihat dalam pelibatan anggota militer di lingkungan birokrasi sipil yang dinilai proporsinya terlalu berlebihan.

Tabel 18
DISTRIBUSI PEJABAT-PEJABAT TINGGI SIPIL DAN MILITER DALAM BIROKRASI (1986)

Departemen	Jabatan						
	% militer	Menko (1)	Dep. Menteri	Menteri Muda (2)	Sekjen	Irjen	Dirjen
1	2	3	4	5	6	7	8
Dalam Negeri	89	M	M	-	M	M	4M,1S
Luar Negeri	50	M	S	-	M	M	1M,3S
Hankam	100	M	M	-	2M	M	7M
Kehakiman	50	M	M	-	M	S	1M,3S
Penerangan	57	M	M	-	M	M	3S
Keuangan	30	S	S	-	S	M	2M,4S
Perdagangan & Koperasi	38	S	S	M	M	M	3S
Pertanian	40	S	S	S	M	M	2M,3S
Industri	38	S	S	-	M	M	1M,3S
Tambang & Energi	14	S	S	-	S	M	3S

⁹⁷ Bernas, 15 Juli 1996.

Pekerjaan Umum	12	S	S	S	S	M	3S
Perhubungan	56	S	M	-	M	S	3M,2S
Pendidikan	44	M	S	M	M	S	1M,3S
Kesehatan	38	M	M	-	M	S	4S
Agama	56	M	M	-	M	S	2M,3S
Sosial	57	M	M	-	M	M	3S
Tenaga Kerja & Transmigrasi	50	M	S	S	M	M	1M,2S

Sumber: Mac Dougall, "Patterns of Military Control", 102, 1996.

KETERANGAN:

(1) M = militer, S = Sipil

(2) Departemen yang memiliki Menteri Muda

Keberadaan militer di lembaga-lembaga negara (pemerintahan, DPR-MPR, lembaga peradilan dan lembaga pertimbangan), hubungan militer (ABRI) dan partai politik (Golkar), dan keterlibatan militer dalam masalah ekonomi merupakan permasalahan dari pelaksanaan Dwi Fungsi ABRI tersebut. Misalnya hubungan ABRI-Golkar oleh pernyataan bahwa ABRI adalah kadernya Golkar.⁹⁸ Pelaksanaan Dwi Fungsi, ternyata juga telah melenceng dari awal mula dicetuskannya Dwi Fungsi ABRI oleh Jenderal Besar TNI (Purn.) A.H. Nasution:

Ternyata pada masa pemerintahan Orde Baru, konsep dan pelaksanaan dwifungsi mengalami pergeseran yang substansial dibandingkan dengan gagasan yang semula, misalnya gagasan kekaryaan yang semula berinduk pada pembinaan wilayah, tapi malah kekaryaan bergeser menjadi induk. Oleh karena itu, fungsi ABRI sebagai

⁹⁸ Pernyataan Jendral TNI R. Hartono (KSAD) pada waktu pendidikan kaderisasi Golkar di Karang Anyar Jawa Tengah, 13 Maret 1996. Forum Keadilan, 8 April 1996.

kekuatan rakyat telah bergeser menjadi kekuatan pemerintah.⁹⁹

Pelaksanaan dwifungsi ABRI yang cenderung mendominasi di berbagai bidang, terutama sosial, politik dan ekonomi pada akhirnya menjadi permasalahan. Ada tiga kemungkinan yang dapat terjadi yaitu: **Pertama**, fungsi sosial politik ABRI akan ditinjau kembali dan dwifungsi ABRI akan ditiadakan. Fungsi sosial politik sepenuhnya diserahkan kepada tokoh-tokoh sipil, sedangkan TNI akan lebih menekuni pembinaan profesi kemiliteran. Komitmen pada profesionalisme ini akan mencegah ABRI memasuki bidang politik.¹⁰⁰ **Kedua**, konsep dwifungsi ABRI akan dipertahankan demikian pula pelaksanaannya. **Ketiga**, konsep dwifungsi ABRI tetap dipertahankan tetapi dalam pelaksanaannya akan ada perubahan sesuai dengan pola baru yang lebih memperjelas pelaksanaannya.

Ada optimisme pada era reformasi bahwa ABRI yang kini menjadi TNI akan memenuhi aspirasi masyarakat untuk meninggalkan konsep jalan tengah yang disebut dwifungsi. Optimisme tersebut muncul karena adanya beberapa indikasi, yaitu penarikan kekaryaan TNI dari lembaga-lembaga non militer seperti pelepasan POLRI dari ikatan TNI dan penarikan personil militer (aktif) yang memegang jabatan politis (sipil) untuk kembali ke induk (Mabes TNI) atau memilih pensiun dengan tetap berkarier di bidang politis. Sebagai catatan bahwa secara institusi TNI telah

⁹⁹ Jenderal A. H. Nasution, "Identitas ABRI", *Muhibah*, No. 9, Tahun XVI (1982).

¹⁰⁰ Perihal profesionalisme dapat mencegah kecenderungan ABRI berperan di bidang politik, merupakan argumen dari Samuel P. Huntington, *The Soldier and The State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Harvard University Press, 1959.

cukup bersikap netral pada Pemilu 1999 dapat dipandang sebagai langkah maju yang mendukung optimisme tersebut.

Mungkin langkah inilah yang disebut sebagai langkah awal agar dwifungsi dihapuskan secara bertahap. Tetapi pentahapan itu seharusnya dimulai secara mutlak dari masalah-masalah yang berkaitan dengan penegakan konstitusi, yaitu dengan meletakkan TNI pada bingkai atau posisi konstitusionalnya sebagai bagian dari eksekutif dan segera meninggalkan posisi sebagai institusi legislatif. Namun, akan berlanjutkah langkah-langkah TNI untuk meninggalkan dwifungsi secara bertahap itu? Hal ini sangat tergantung pada akselerasi penghapusan dwifungsi secara bertahap tersebut.

4.5 Pelembagaan Demokratisasi

Struktur kelembagaan politik suatu masyarakat dapat menciptakan atau melanggengkan demokrasi, akan tetapi dapat pula mengancam atau melemahkan demokrasi. Selain itu keberadaan atau ketiadaan institusi tertentu tidak dengan sendirinya menjamin tercapainya suatu demokrasi yang dicita-citakan. Walaupun demikian, dilihat dari berbagai pengalaman berbagai negara, ada beberapa kerangka kelembagaan yang memungkinkan realisasi prinsip-prinsip demokratis dalam kehidupan politik.

Pada dasarnya, kerangka kelembagaan yang beroperasi dengan prinsip-prinsip demokrasi dan menciptakan atau melanggengkan ciri-ciri demokratis suatu masyarakat dapat dibedakan dalam tiga perangkat kelembagaan. Pertama, adalah lembaga-lembaga yang secara langsung mempengaruhi penerapan hak asasi warga negara. Ini menyangkut, antara lain pendidikan

bagi warga negara yang memungkinkan pengembangan diri warga negara, dan pengembangan Lembaga-lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang banyak memiliki otonomi yang memadai.

Perangkat kelembagaan kedua adalah lembaga-lembaga yang merupakan mekanisme yang memungkinkan warga negara berinteraksi dengan lembaga pemerintah atau negara. Dalam hal ini, lembaga tersebut memberikan kesempatan bagi warga negara untuk mendapatkan dan mempertukarkan informasi, mengartikulasikan kepentingan, dan mengungkapkan opini. Lembaga yang relevan dalam hal ini adalah media massa, kelompok kepentingan dan partai politik. Sedangkan, perangkat kelembagaan ketiga adalah lembaga-lembaga pemerintah, yang kebijakan-kebijakannya dapat mencerminkan atau selaras dengan warga negara.

4.5.1 Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan Pendidikan Kewarganegaraan

Pada dasarnya LSM adalah organisasi sukarela (voluntary organization) yang dibentuk di atas suka sama suka di antara anggota masyarakat. Melalui kesepakatan itu, LSM mampu memberikan inspirasi dalam mewujudkan proses demokratisasi. Karena lewat asosiasi-asosiasi itulah rakyat melakukan partisipasi politik. Dalam konteks ini organisasi tersebut berfungsi sebagai alat kontrol terhadap pemerintah, melakukan mobilisasi sumber daya dan menjalankan berbagai kegiatan dari dan untuk masyarakat.

Dalam banyak kasus sering terlihat pelanggaran terhadap hak-hak individu, baik oleh pemerintah maupun oleh kelompok dan individu lain. Dan tidak jarang pula individu-individu yang

dilanggar hak-haknya tersebut tidak dapat berbuat banyak karena ketidaktahuan, kurangnya informasi maupun posisi mereka yang lemah yang tidak memungkinkan untuk melakukan tuntutan. Pelanggaran-pelanggaran ini mendorong timbulnya berbagai kelompok ataupun lembaga yang berusaha melindungi hak dan kepentingan individu.

Kelompok dan lembaga tersebut itulah merupakan bentuk kesadaran masyarakat akan hak-haknya. Dan oleh karenanya merupakan salah satu indikasi bagi berkembangnya demokrasi.

Pendidikan bagi warga negara dalam sistem demokratis dimaksudkan untuk mendidik warga negara tentang kebajikan dan tanggung jawab sebagai anggota *civil society*. Pendidikan dalam arti yang ini merupakan suatu proses yang panjang dimana seseorang dapat mengembangkan diri.

Dalam pendidikan formal, proses demokratisasi harus dimulai dari tahap yang paling awal yakni pemberian kesempatan yang sama kepada setiap individu untuk memperoleh pendidikan. Sehingga diharapkan warga mampu mengembangkan dirinya dan melakukan kebajikan sebagai masyarakat sipil yang baik. Oleh karenanya pendidikan dan melek huruf merupakan keharusan yang tidak dapat ditawar.

Tabel 19
Prosentase Penduduk Berumur 10 Tahun Keatas yang Buta Huruf Menurut Kelompok Umur (1961-1994)

Kel. umur	1961			1971			1980			1990			1994		
	L	P	L+P	L	P	L+P	L	P	L+P	L	P	L+P	L	P	L+P
I	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
10-14	26,2	34,9	30,3	16,7	20,9	18,7	9,30	10,7	9,9	2,4	2,3	2,3	2,0	2,0	2,0
15-19	26,7	44,4	35,6	13,3	22,1	17,8	9,8	16,1	13,0	2,0	3,1	2,5	1,6	2,0	1,8
20-24	28,8	59,3	45,8	13,2	30,5	22,7	11,1	20,7	16,3	3,2	6,9	5,2	1,9	3,9	3,0
25-34	42,3	73,9	59,1	22,1	51,4	38,1	14,6	29,6	22,2	7,0	14,7	11,0	4,6	10,1	7,5
35-44	51,3	83,0	66,6	36,7	69,6	53,2	23,2	52,1	37,9	11,5	25,5	18,4	7,8	18,2	12,9
45>	70,6	93,9	82,0	52,8	84,6	68,8	53,3	76,1	60,1	27,8	56,3	42,5	22,5	49,3	36,0
Jumlah	44,3	69,3	57,1	27,9	49,6	39,0	20,1	37,2	28,8	10,3	21,3	15,9	8,1	17,2	12,7

Sumber: Badan Pusat Statistik, 1995.

Dampak pembangunan di bidang pendidikan terlihat (dalam tabel) ada penurunan prosentase penduduk yang buta huruf. Dimana pada tahun 1961, penduduk berumur 10 tahun ke atas yang buta huruf sebesar 57,10%, kemudian turun menjadi 15,92% pada tahun 1990, dan turun lagi menjadi 12,74% pada tahun 1994. Penurunan jumlah penduduk yang buta huruf juga terjadi pada semua kelompok umur, dimana yang cukup besar terjadi pada periode 1961-1971 dan 1980-1990. Sedangkan menurut jenis kelaminnya, prosentase perempuan yang buta huruf pada umumnya selalu lebih besar daripada prosentase laki-laki yang buta huruf. Namun dari tahun ke tahun jumlahnya mengalami penurunan yang cukup berarti, dimana pada tahun 1961 selisih prosentase penduduk perempuan yang buta huruf dengan prosentase penduduk laki-laki yang buta huruf adalah sebesar 25%, sedangkan pada tahun 1994 selisihnya turun menjadi 9%.

Tabel 20
Prosentase Penduduk Berumur 10 Tahun Keatas Menurut
Jenjang Pendidikan yang Ditamatkan (1991-1994)

Jenjang yang ditamatkan	1961	1971	1980	1990	1994
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Belum tamat SD					
Perkotaan	20,40	29,50	31,96	22,21	21,62
Pedesaan	19,50	34,07	43,70	35,78	35,04
Jumlah	19,70	33,25	40,99	31,46	30,32
Sekolah Dasar					
Perkotaan	25,50	27,00	26,31	28,72	27,69
Pedesaan	10,00	17,98	18,94	31,12	34,29
Jumlah	12,40	19,59	20,64	30,36	31,97
SLTP					
Perkotaan	8,70	12,29	14,13	17,53	17,79
Pedesaan	1,20	2,66	3,53	7,54	9,00
Jumlah	2,40	4,38	5,98	10,72	12,16
SLTA					
Perkotaan	2,90	7,37	11,71	20,13	23,00
Pedesaan	0,20	0,89	2,14	5,19	6,10
Jumlah	0,60	2,04	4,35	9,95	12,12
Di Atas SLTA					
Perkotaan	0,50	1,54	1,63	3,16	3,98
Pedesaan	0,00	0,08	0,14	0,36	0,48
Jumlah	0,10	0,34	0,49	1,25	1,71

Sumber : Badaan Pusat Statistik, 1995.

Prosentase penduduk berumur 10 tahun ke atas yang menamatkan pendidikan pada jenjang di atas SLTA dari tahun ke tahun mengalami peningkatan, dimana untuk daerah perkotaan pada tahun 1971 berjumlah 1,54% dan pada tahun 1994 meningkat menjadi 3,98%, sedangkan untuk daerah pedesaan meningkat dari 0,08% menjadi 0,48%. jadi terdapat peningkatan (sampai pada tahun 1994) berjumlah 1,7%.

4.5.2 Lembaga Antara (Infra Struktur)

4.5.2.1 Media Massa/Pers

Media massa yang independen, kompetitif dan tersedia secara luas, penting bagi demokrasi. Lembaga ini memungkinkan warga negara untuk memiliki akses informasi yang diperlukan untuk membentuk pemahaman berbagai aspek kehidupan bernegara dan bermasyarakat secara lebih tercerahkan (*enlightment*). Surat kabar, radio dan televisi adalah komponen-komponen lembaga media massa yang terpenting dalam hal ini. Media massa tersebut dapat mengelola informasi di berbagai bidang secara terbuka, menyajikan perspektif kritis kepada warga negara dalam memahami berbagai isu sosial - politik penting, serta mampu menjalankan fungsi kontrol sosial dan pengawasan terhadap pemerintah.

Di samping itu, masyarakat diberi untuk mencari sumber informasi alternatif di luar sumber-sumber yang disediakan oleh pemerintah. Tersedianya banyak sumber informasi akan memungkinkan masyarakat untuk lebih lebih obyektif dalam memahami dan merefleksikan suatu fenomena. Untuk itu di dalam masyarakat harus diberikan hak untuk mengembangkan jaringan informasi, dan mengungkapkan atau menyebarkan informasi

dengan jaminan undang-undang. Kebebasan mendapatkan dan menyebarkan informasi adalah modal media massa dalam mengusahakan terjadinya demokrasi.

Dengan demikian, pers atau media massa diposisikan sebagai *agent of reform*, karena sebagian besar media massa selain memberitakan gerakan reformasi, pers juga memiliki hak-hak tertentu yang memungkinkan pers bersifat transparan dalam pemberitaannya.¹⁰¹ Misalnya pers memiliki hak kritik, kontrol dan koreksi serta hak khusus yang bersyarat (*qualified privilege*). Sehingga dengan cara demikian, pers bisa menjadi penjaga, pemantau dan pengontrol jalannya pemerintahan, atau mendorong terciptanya *clean and good government* sebagai pelaksana demokrasi (*watch dog*).

Pers juga mempunyai fungsi dalam menjalankan suatu hubungan sosial antar warga negara yang satu dengan yang lain, di samping pers juga menjembatani pemerintah atau penguasa dengan rakyat.¹⁰² Dunia pers yang kaya dengan berbagai nuansa politik, ekonomi dan budaya akan membentuk opini publik, dan kemampuan tersebut dapat mempengaruhi dinamika kehidupan. Oleh karena itu kebijakan politik pemerintah tidak mungkin mengabaikan pemberitaan oleh media massa atau pers. Dalam hal ini, melalui pers masyarakat dapat mengetahui kejadian-kejadian yang ada disekitarnya hingga yang dialami negara.

Demikian pula masyarakat tidak akan ketinggalan untuk suatu kejadian penting yang mungkin tidak terjangkau oleh mereka. Pers menyediakan berbagai informasi tentang fenomena yang terjadi di masyarakat sebagai suatu bahan pemikiran dan

¹⁰¹ Marcel Beding, Kebebasan Pers Prasyarat Demokrasi, Kompas 12 Januari 1999.

¹⁰² Sunbo Tinarbuko, Pers Indonesia Antara Mediator dan Negosiator

kajian atau bahkan sekedar sebagai hiburan bagi masyarakat.¹⁰³ Sehingga tuntutan tanggung jawab dalam hal pemberitaan informasi ini, antara lain menyangkut obyektifitas, akurasi, kejelasan dan kelengkapan. Dalam masyarakat kita, gambaran tentang lingkungan diperoleh dari pers, sampai akhirnya masyarakat mulai menggantungkan pada pers.

Kebebasan pers sebagai simbol demokratisasi di berbagai negara salah satu diantaranya karena pers merupakan wujud kebebasan ekspresi masyarakat.¹⁰⁴ Kebebasan merupakan salah satu pengakuan hak dari setiap warga negara untuk mengemukakan pendapat dan mencurahkan pemikirannya. Dengan demikian salah satu ciri dari negara demokrasi yang salah satunya kebebasan untuk mengemukakan pendapat tercermin dalam pers tersebut.

4.5.2.2 Kelompok Kepentingan dan Penekan

Lembaga lain yang menghubungkan warga negara dengan pemerintah adalah kelompok kepentingan. Kehadiran kelompok kepentingan di berbagai bidang berdasarkan atas adanya jaminan terhadap otonomi asosiasi dalam masyarakat. Kelompok kepentingan adalah pelembagaan dari kepentingan politik, sosial maupun ekonomi masyarakat.

Kecenderungan ini, dalam suatu tatanan yang demokratis tidak dapat dihambat pemerintah. Warga negara berhak membentuk asosiasi atau organisasi independen, selaras dengan pluralisme dalam komunitas politik. Karena dalam suatu sistem kehidupan politik, aspirasi yang diperhatikan adalah kepentingan yang sudah diagregasi dan diartikulasi dalam suatu kelompok.

¹⁰³ Abdul Munir Mulkan, Perspektif Politik Media Pers, Kompas 26 September 1996.

¹⁰⁴ Harsono Suwardi, Ibid, hal 49.

Kelompok kepentingan (*interest group*) dapat didefinisikan sebagai: *a group of person who share a common cause, which puts them into political competition with other groups interest.*¹⁰⁵ Fungsi utama yang dilakukan terbatas hanya pada agregasi dan artikulasi kepentingan saja. Demikian pula dengan kelompok penekan (*pressure group*) yang secara umum diberi gagasan sebagai: *any organized group that seeks to influence the policies and the practices of government.*¹⁰⁶

Jadi, kelompok kepentingan (*interest group*) atau kelompok penekan (*pressure group*) bertugas sebagai penghimpun atau broker kepentingan dan tuntutan masyarakat, tugas mereka hanya sebatas menampilkan isu-isu penting dalam masyarakat agar mendapat perhatian pembuat keputusan, tanpa berniat menduduki suatu jabatan.¹⁰⁷

4.5.3 Lembaga Pemerintah (SupraStruktur)

Pemilu 1955 telah mengajarkan kepada kita bahwa keberhasilan pemilu tidak diikuti keberhasilan *political process* selanjutnya dalam rangka membangun atau mencapai sistem politik demokratis. Hal ini terjadi karena ketidakberhasilan elite politik menggunakan alat-alat politik (lembaga-lembaga pemerintah) guna mengelola sistem politik.

Sehingga apakah kita bangsa Indonesia akan gagal untuk kedua kalinya. Hal ini selain ditentukan keberhasilan elite politik

¹⁰⁵ Theodore M. Benditt, "The Concept of Interest in Political Theory", *Political Theory* No.3, August 1975.

¹⁰⁶ Kay Lehman Schlozman and John Tierney, "More of the Same: Washington Pressure Group Activity in a decade of Change", *Journal of Politics*, #45, May 1983.

¹⁰⁷ Hunt, "Pressure Groups in the U.S.A" dalam Gabriel Almond (ed), *Comparative Politics Today*, (Boston, MA: Little Brown and Company, 1974), hal. 74.

untuk melakukan kompromi dan konsolidasi demokrasi, juga perlu penataan kelembagaan alat-alat politik oleh berbagai pihak, baik itu oleh elite, akademisi atau ilmuwan, mahasiswa dan masyarakat pada umumnya.

4.5.3.1 Lembaga Legislatif

Lembaga perwakilan dan proses legislatif yang representatif merupakan salah satu lembaga inti yang harus memperoleh perhatian jika ingin menerapkan demokrasi. Lembaga perwakilan harus benar-benar mencerminkan dan mewakili aspirasi masyarakat yang diwakilinya. Dalam negara demokrasi, setiap kali pemerintah menginginkan undang-undang untuk melegitimasi kebijakannya, pemerintah harus mendapat dukungan legislatif sebagai wakil rakyat dan kekuatan politik di masyarakat bagi rancangan kebijakannya.

Hal ini dapat dipandang sebagai suatu manifestasi fungsi pengawasan legislatif, yang jika mentradisi akan menghadirkan suatu lembaga perwakilan (legislatif) yang betul-betul dapat berfungsi sebagai organ demokrasi. Dalam kehidupan negara demokrasi, kehadiran legislatif yang kritis dan konstruktif dalam suatu kehidupan demokrasi politik dapat menyadarkan pemerintah jika berusaha melakukan kebijakan yang kontroversial dan tidak populer. Akibatnya pemerintah akan terlatih untuk mencari dukungan rakyat dan legislatif, dan tidak semata-mata mendesakkan keinginannya. Selain itu legislatif mempunyai fungsi yang jarang diperhatikan, yaitu membangun dan mengusahakan dukungan bagi kebijakan pemerintah sehingga dapat diterima masyarakat luas. Dalam hal ini, legislatif menjembatani pemerintah dengan rakyat dan mengusahakan kesepakatan maupun dukungan

terhadap sistem politik secara keseluruhan serta terhadap kebijakan spesifik tertentu.

Supremasi legislatif di negara demokrasi konstitusional mencapai puncaknya pada abad XIX yang dikenal sebagai abad parlementerisme. Walter Bagehot, seorang filosof kenegaraan Inggris (1867) menggambarkan supremasi tersebut dengan menyatakan bahwa lembaga perwakilan rakyat menjalankan fungsi penting negara, seperti menominasikan orang-orang yang akan duduk di lembaga eksekutif, menetapkan undang-undang, menyampaikan tuntutan masyarakat dan memasyarakatkan berbagai isu.¹⁰⁸

Berbicara tentang upaya pemberdayaan legislatif, maka kita tidak bisa lepas dari pembicaraan tentang sistem pemilihan dan sistem kepartaian yang berlangsung. Persoalan perwakilan politik dan sistem politik Indonesia belum tuntas disepakati dan banyak kesalahan sejak awal kemerdekaan. Seperti sistem pemilihan yang bercorak parlementer (pemilu memilih anggota legislatif dan MPR mengangkat presiden) namun menganut sistem presidensial (tidak bisa diturunkan oleh mosi tidak percaya), masuknya militer kedalam legislatif yang berasal dari kebijakan Soekarno. Karena utusan golongan oleh kebijakan Soekarno diterjemahkan sebagai kelompok fungsional, yaitu material, spiritual, agama dan hankam.

4.5.3.2 Lembaga Eksekutif

Salah satu kecenderungan yang terdapat disetiap negara modern adalah peningkatan besar-besaran kekuasaan eksekutif jika dibandingkan dengan kekuasaan legislatif maupun yudikatif. Hal

¹⁰⁸ Macridis and Brown, *The English Constitution*, 1966: 388.

ini berbeda dengan gagasan dan praktek demokrasi tradisional yang mempunyai asumsi, bahwa hanya legislatif saja yang mewakili rakyat dan berkompeten mengungkapkan kehendak rakyat dalam bentuk undang-undang, sementara eksekutif hanya mengikuti dan menjalankan undang-undang yang ditetapkan legislatif.

Dilihat dari keperluan negara demokrasi modern, eksekutif yang kuat (dalam bentuk presiden maupun perdana menteri) jelas amat diperlukan. Skala aktifitas negara yang besar, program-program pembangunan di berbagai bidang, dan jangkauannya yang mencapai seluruh pelosok negeri sampai level yang paling bawah, memerlukan kepemimpinan eksekutif yang mampu melaksanakan tugas dengan baik. Sebaliknya, pengalaman berbagai negara menunjukkan bahwa eksekutif yang lemah seringkali mengundang malapetaka, baik dalam bentuk kesulitan ekonomi, ketidakamanan sosial, dan instabilitas politik. Hal yang sama juga membuka kesempatan bagi meningkatnya kekuasaan lembaga-lembaga subordinat, seperti kalangan bisnis, militer, dan kelompok kepentingan lainnya.

Dengan demikian, masalahnya bukan kekuasaan eksekutif yang kuat. Negara modern dan demokrasi jelas memerlukan kekuasaan dan otoritas eksekutif yang semakin besar, guna mengarahkan, merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan publik. Namun bagaimana agar pelaksanaan otoritas kekuasaan itu memiliki tanggung jawab atau akuntabilitas dan menciptakan sarana yang mampu menjamin terciptanya tanggung jawab eksekutif terhadap masyarakat umum maupun lembaga legislatif. Jadi yang penting otoritas dan kekuasaan eksekutif dapat di

kontrol dengan berbagai mekanisme pertanggungjawaban dan akuntabilitas.

4.5.3.3 Lembaga Yudikatif

Hukum dan ketertiban merupakan salah satu aspek lain yang sangat krusial dalam proses demokratisasi. Sekalipun didasari oleh prinsip kebebasan, namun tetap diperlukan aturan-aturan yang memberikan norma-norma perilaku baik negara maupun warga negara. Hukum merupakan suatu aturan main (rule of the game) yang dapat dijadikan rujukan untuk berperilaku.

Hukum dalam artian ini meliputi semua aturan yang ada dalam negara tersebut mulai dari yang tinggi hingga yang terendah, yaitu konstitusi dan peraturan pelaksana operasional ke tingkat yang paling bawah. Terdapat beberapa prinsip dasar dalam tatanan hukum di negara yang demokratis. Aturan-aturan hukum yang berlaku harus didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi seperti pengakuan terhadap hak-hak politik individu, persamaan, hak milik dan pengakuan-pengakuan hakekat kemanusiaan lainnya serta tidak mencerminkan adanya bentuk-bentuk diskriminasi.

Berdasarkan aturan main yang berupa hukum tersebut perlu adanya aparatur yang menjadi pengawas dilaksanakannya aturan-aturan di dalamnya. Aparatur yang mengawasi pelaksanaan aturan hukum ini harus merupakan badan atau lembaga yang terpisah dari pemerintah dan memiliki otonomi. Lembaga ini mengawasi pelaksanaan aturan hukum dan bertindak berdasarkan hukum. Konflik-konflik antara individu yang tidak dapat diselesaikan secara kekeluargaan di bawa ke lembaga ini dan diselesaikan berdasarkan aturan-aturan hukum yang ada. Adanya saluran hukum bagi penyelesaian konflik ini memungkinkan munculnya

ketertiban dalam artian tidak terjadi kesewenang-wenangan individu terhadap individu lain. Cara ini merupakan aset yang sangat berharga bagi proses demokratisasi.



BAB V

KESIMPULAN

Jatuhnya Presiden Soeharto dan terbukanya era reformasi pada masa pasca Orde Baru memberi kebebasan kepada masyarakat dan peranan yang lebih besar bagi partai-partai politik. Oleh karena itu, tidak mengherankan bila dalam Orde Reformasi terlihat munculnya partai-partai politik baru tanpa ada pembatasan dari pemerintah. Pers juga mengalami perkembangan yang pesat karena ketakutan terhadap rezim telah jauh berkurang. Kebebasan berbicara juga terasa lebih longgar, sehingga siapa saja dapat memberikan penilaian terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah.

Orde Reformasi sebenarnya memberikan tanggung jawab yang besar kepada masyarakat, karena pemerintah tidak lagi menjadi pengatur segala-galanya. Warga masyarakat, ormas, dan partai politik dituntut untuk mampu menjalankan kebebasan itu dengan baik sambil tetap menjaga hubungan baik dengan pihak lain, dalam arti masyarakat harus mampu menjalankan kebebasan dengan baik. Karena perbedaan antara kebebasan (liberty) dan anarki (anarchy) sangat tipis, sehingga kalau tidak hati-hati akan menghancurkan demokrasi itu sendiri.

Kesulitan yang dihadapi oleh partai-partai politik untuk mencari titik temu antara mereka telah terlihat sejak awal. Polemik terjadi tanpa hentinya yang disebabkan oleh sikap ingin menang dan tidak mau mengalah yang luar biasa besarnya. Puncaknya adalah perdebatan antara partai-partai politik di KPU yang banyak dikritik oleh masyarakat. Banyak yang

menganggap bahwa sikap tersebut didasarkan pada kepentingan kelompoknya sendiri yang sempit dengan mengabaikan kepentingan rakyat banyak.

Demokrasi merupakan sesuatu yang masih baru bagi bangsa Indonesia. Kebebasan yang dibatasi dengan ketat selama Orde Baru, karena kekhawatiran yang berlebihan bahwa kebebasan dapat mengganggu kestabilan politik, pembangunan nasional, dan kesatuan bangsa. Padahal yang terjadi justru sebaliknya, karena dampak kebijakan yang terpusat ditangan kekuasaan Orde Baru tersebut dianggap mematikan kepentingan kelompok dan daerah, sehingga menyebabkan kekecewaan banyak pihak. Oleh karena itu, kebebasan dan demokratisasi yang sedang melanda Indonesia harus diupayakan oleh semua pihak (elite politik, partai politik, pers dan masyarakat secara umum) untuk tidak mendatangkan bentuk ketidakpastian politik, konflik yang tidak henti-hentinya dan anarki.

Ujian pertama bagi bangsa Indonesia dalam suasana kebebasan ketika Pemilu 1999 telah berhasil dilewati, begitupun ujian kedua yaitu Sidang Umum MPR guna memilih presiden dan wakil presiden yang selanjutnya membentuk pemerintahan, menghasilkan keputusan-keputusan penting serta menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara pun telah sukses. Untuk itu keberhasilan pemerintah untuk mengangkat bangsa Indonesia dari keterpurukan ekonomi dan sosial merupakan ujian selanjutnya.

Dari sekian analisa di atas menunjukkan bahwa terdapat yang demikian berat, baik dari aspek sosial maupun politik bagi proses demokratisasi. Namun demikian, terdapat dua hal yang memperbesar optimisme, yaitu: kondisi psiko-politik yang

relatif lebih favorabel bagi perwujudan ide-ide demokrasi, dan kondisi obyektif militer yang mengadakan perubahan sikap politiknya untuk mengambil sikap *power sharing* dengan kekuatan lain (parpol) serta penegasan kenetralannya dalam pemilu. Ada beberapa faktor yang mendorong Pemilu 1999 lebih demokratis dibanding dengan pemilu pada rezim Soeharto, antara lain; tidak adanya intervensi pejabat tinggi negara dan pemerintahan; pemberian kesempatan yang sama pada seluruh parpol peserta pemilu dalam KPU yang tunduk pada aturan penyelenggaraan pemilu; pegawai negeri dan militer ditempatkan netral; melibatkan berbagai kalangan yang tidak berpihak baik dari dalam maupun luar negeri.

Berhentinya Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998 yang menandai berakhirnya fase pratransi dan mulainya fase liberalisasi dimasa Pemerintahan Habibie, dan terbentuknya Pemerintahan Abdurrahman Wahid-Megawati yang menandai berakhirnya liberalisasi dan dimulainya fase transisi menuju demokrasi. Maka dalam konteks itu tugas yang diemban Pemerintahan Gus Dur adalah mengelola fase interval yang krusial, sehingga benar-benar berujung pada terbangunnya sebuah struktur rezim baru yang demokratis.

Transisi dari rezim otoriter ke rezim demokrasi mungkin saja menuju sesuatu yang bisa jadi pemulihan, restorasi tersebut menghasilkan sesuatu yang lebih buruk dari rezim otoriter sebelumnya. Karena kekisruhan yang diakibatkan gagal menyodorkan alternatif pemecahan bagi pelembagaan politik. Pengalaman Pemilu 1955 mengajarkan, bahwa kesuksesan pelaksanaan proses pemilu ternyata tidak diikuti keberhasilan dalam proses politik selanjutnya. Dimana terjadi kemacetan

politik di parlemen yang mendorong Presiden Soekarno dan militer melakukan intervensi.

Jika diperinci dalam kategori besar ada dua tugas pokok selama transisi ini. Pertama, menata ulang perangkat keras demokrasi. Kedua, menata ulang perangkat lunak demokrasi.¹ Perangkat keras demokrasi meliputi aktor, institusi, aturan dan mekanisme. Transisi yang sukses adalah memunculkan aktor-aktor baru yang lebih representatif (mewakili rakyat), profesional, *accountable* (bertanggung jawab) kepada publik. Transisi tersebut juga mesti ditandai tereparasinya institusi lama dan terbangunnya institusi baru yang demokratis (semacam LSM, ormas atau partai di wilayah eksekutif, legislatif dan yudikatif). Selain itu aturan-aturan atau konstitusi yang tidak demokratis mesti diganti dengan yang lebih demokratis. Dan akhirnya mekanisme politik, ekonomi, sosial, budaya dan hukum mesti diubah sehingga sejalan dengan tuntutan demokratisasi.

Tugas pokok kedua, menata ulang cara berpikir, paradigma, pola perilaku, tabiat dan budaya sebagai perangkat lunak demokrasi. Ini merupakan pekerjaan yang besar, membutuhkan kesungguhan dan memakan waktu yang lama. Namun demikian, penataan perangkat lunak ini akan terbantu oleh suksesnya penataan perangkat keras. Sehingga hal ini bergantung pada kualitas masalah yang diwariskan oleh rezim otoriter lama. Misalnya Portugal pasca Revolusi Bunga 1974 membutuhkan waktu sekitar sepuluh tahun, Filipina pasca *People Power* 1986 memakan waktu lima tahun dan Afrika

¹ Eep Saefulloh Fatah dalam Analisis Politik "Menjaga Masa Transisi", Forum Keadilan, hal 72, 2000.

Selatan pasca Politik Apartheide 1994 membutuhkan waktu sekitar empat tahun. Maka jika pemerintahan Gus Dur berhasil mengelola fase transisi ini hingga berakhir masa pemerintahannya dan ada garansi dari para pelaku politik utama maka Indonesia akan menjadi negara demokratis.

Ada beberapa alasan yang optimistis, bahwa demokrasi di Indonesia dapat ditingkatkan kualitasnya: **Pertama**, selama ini masyarakat Indonesia telah mengalami transformasi sosial yang merupakan produk dari pembangunan (modernisasi). Dimana hal itu terlihat dari terus meningkatnya pendapatan perkapita masyarakat dan meningkatnya kualitas dan kuantitas pendidikan masyarakat. **Kedua**, peningkatan kemampuan politik, yang ditandai meningkatnya partisipasi politik generasi muda, sehingga berdampak terhadap semakin meningkatnya tuntutan ke arah kehidupan politik yang lebih demokratis. Misalnya semakin meningkatnya kebebasan berserikat dan berkumpul (pembentukan parpol atau LSM), kebebasan berpendapat, kebebasan pers, dan wacana publik yang berkembang. Menjadi pertanda bahwa "Gelombang Ketiga Demokratisasi", sebagaimana diungkapkan oleh Samuel P. Huntington benar-benar telah melanda Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Literatur :

- Budiarjo, Miriam 1998, *Partisipasi dan Partai Politik (Suatu Pengantar)*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- _____, 1991, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, cetakan XIII, Jakarta.
- _____, 1996, *Demokrasi di Indonesia*, PT. Gramedia, Jakarta.
- Cain, Mc. dan Segal, 1994, oleh Mochtar Mas'ood, *Ilmu HI Disiplin dan Metodologi*, LP3ES, Jakarta.
- Feith, Herbert 1971, *The Indonesian Elections of 1955, Interim Reports Series*, Modern Indonesia Project Southeast Asian Program, Cetakan kedua, Cornell University, Ithaca, New York.
- Gaffar, Affan 1992, *Hegemonic System dalam "Javanese Voters: A Case Study of Election Under a Hegemonic Party System"*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- _____, 1999, *Demokrasi Indonesia: Masa Lampau, Sekarang dan Masa Mendatang*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Gie, The Liang 1984, *Ilmu Politik: Suatu Pembahasan tentang Pengertian, Kedudukan, Lingkungan dan Metodologi*, FISIP UGM, Yogyakarta.
- Huntington, Samuel P. 1959, *The Soldier and The State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Harvard University Press, Harvard.
- _____, 1968, *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press.
- _____, 1991, *The Third Wave: Democratization*

in the Late Twentieth Century, Norman: University of Oklahoma Press.

- _____, 1983, *Tertib Politik di Dalam Masyarakat Yang Sedang Berubah*, Terjemahan oleh Sahat Simamora, Rajawali Press, Jakarta.
- Hadi, Sutrisno 1975, *Metodologi Research*, Yayasan Penerbit Fakultas Psikologi UGM, Yogyakarta
- Hunt, 1974, "Pressure Groups in the U.S.A" dalam Gabriel Almond (ed), *Comparative Politics Today*, MA: Little Brown and Company, Boston.
- Hall, John A. 1995, *Civil Society: Theory, History and Comparison*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hikam, Mohammad A.S 1996, "Demokrasi dan Civil Society", LP3ES, Jakarta.
- James E. D. dan Robert L. P. 1986, *Beberapa Teori HI*, Amin Rais (terjemahan), Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Karim, M. Rusli 1983, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia (sebuah Potret Pasang Surut)*, LP3ES, Jakarta.
- Liddle, R. William 1992, *Pemilu-pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik*, LP3ES, Jakarta.
- Marzuki, 1983, *Metodologi Resert*, penerbit FE. UGM, Yogyakarta.
- Mas'oed, Mochtar 1997, *Perbandingan Sistem Politik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- _____, 1989, *Strategi korporatisasi negara Orde Baru atas masyarakat sudah berlangsung intens sejak orde politik ini berdiri*, *Ekonomi dan Struktur Politik: Orde Baru 1969-1971*, LP3ES, Jakarta.

- Macridis, Roy C. 1967, *Introduction : The History, Function and Typology of Parties Trends and Ideas*, New York University Press, Little Brown.
- Michels, Robert 1962, *Political Parties*, New York University Press, New York.
- Ndraha, Talizidulu 1987, *Disain Riset dan Tehnik Penyusunan Karya Tulis Ilmiah*, PT Bina Aksara, Jakarta.
- Noer, Deliar 1983, *Ideologi, Politik dan Pembangunan*, Yayasan Perkhitmadan, Jakarta.
- O'Donnell, 1988, dalam buku *Transisi Menuju Demokrasi (Tinjauan Berbagai Perspektif)*, 1993, PT. Pustaka LP3ES, Jakarta.
- Prezeworski, 1991, dalam buku *Awan S. Dewanta, 1996, Demokrasi Indonesia Kontemporer*, PT. Raja Garafindo Persada, Jakarta.
- Plano, J. C., Robert E. Riggs, Helenan S. Robin, 1985, *Kamus Analisa Politik*, CV. Rajawali, Jakarta.
- Palombara, Joseph La and Myron Weiner, 1966, *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press.
- Parekh, Bikhu 1993, "The Cultural Particularity of Liberal Democracy", dalam David Held, ed., *Prospects for Democracy*, Cambridge: Polity Press, North South East West.
- Rauf, Maswadi 2000, *Arti Penting Pemilu 1999 dalam Memastikan Arah Baru Demokrasi*, Al-Mizan, Jakarta.
- Said, Salim 1985, "The Genesis of Power: Civil-Military Relations in Indonesian During The War for Independence 1945-1949", Ohio State University, Ohio.
- Sanid, Arbi 1990, *DPR-GR, Laporan Penelitian untuk Yayasan Risallah yang belum diterbitkan*, Jakarta.

Suwardi, Harsono 1993, *Peran Pers Dalam Politik di Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

Terbitan Berkala :

Bernas, 15 Juli 1996.

CSIS, 1997, Kristiadi, Legowo, dalam *Pemilihan Umum 1997 Perkiraan, Harapan dan Evaluasi*,.

CSIS, 1995, M. Soedibjo, *Pemilihan Umum 1992: Suatu Evaluasi*, Jakarta.

CSIS, 1999, M. Soedibjo, *Pemilu Pertama Pasca Soeharto: Mempertahankan atau Mengganti Rezim Status Quo*, Jakarta.

CSIS, 1999, Patrick Merloe, *Pemilihan Umum Demokratis : Hak Asasi, Kepercayaan Masyarakat dan persaingan Yang Adil*.

Forum Keadilan, 8 April 1996, Pernyataan Jendral TNI R. Hartono (KSAD) pada waktu pendidikan kaderisasi Golkar di Karang Anyar Jawa Tengah, 13 Maret 1996.

Forum Keadilan, 2000, Eep Saefulloh Fatah dalam *Analisis Politik "Menjaga Masa Transisi"*.

Hasil Seminar Sehari 20 November 1998 " *Pemilu 1999: Permasalahan dan Prospeknya*" di FISIP-Universitas Jember.

Journal CIDES, No. 2/ April-Juni 1993, hal. 61-62, Syamsudin Haris, *Dilema DPR: Wakil Daerah Tanpa Mandat Rakyat Daerah*.

Journal of Democracy, 1996, Larry Diamond, " *Is the Third Wave Over?*".

Kompas 12 Januari 1999. Marcel Beding, *Kebebasan Pers Prasyarat Demokrasi*.

- Kompas*, 7 Februari 1995, **Sumbo Tinarbuko**, Pers Indonesia Antara Mediator dan Negosiator.
- Kompas*, 27 Juli 1999, "26 Partai Politik Yang Tidak Bersedia Menandatangani Penghitungan Hasil Pemilu Tingkat Nasional.
- Kompas*, 26 September 1996, **Abdul Munir Mulkhan**, Perspektif Politik Media Pers.
- Kompas*, 15 November 1994, Pembinaan Politik: Ruang Lingkup dan Relevansinya.
- Kementerian Penerangan RI*, 1954; *Konstituante Republik Indonesia*, 1957: Jilid VII.
- Laporan Panitia Pengawas Tingkat II Jember*, dalam rapat evaluasi hasil kerja Panwaslu 1999, propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur.
- Laporan*, hal. 38, Tim Peneliti Sistem Pemilu LIPI.
- Majalah Ummat*, 2 September 1996, hal. 23.
- Muhibah*, No. 9, Tahun XVI 1982, **A. H. Nasution**, "Identitas ABRI".
- Merdeka* 23 Februari 1999 tentang Kecurigaan parpol atas Tim 11.
- Prisma*, 9 September 1981, hal 27, **Sigit P. Kusumowidagdo**.
- Prisma*, No. 9, September 1981, **Moeljarto Tjokrowinoto**.
- Prisma* No. 20, 1981, **Taufik Abdullah**, dalam "Civil-Military Relations in The Third World: An Intoductory Taxonomy".
- Sinar Harapan*, 17 Oktober 1981, **T.B. Simatupang**.
- United Stated Information*, 1991 **What is Democracy?** (terjemahan), **Budi Prayitno**.