

HUKUM & PROSES DEMOKRASI

(Problematika Seperti Pemilu dan Pilkada)

Topo Santoso



Partnership for Governance Reform

HUKUM & PROSES DEMOKRASI

**(Problematika Seputar
Pemilu dan Pilkada)**

Topo Santoso



Partnership for Governance Reform

Pustakawati: Riana Ekawati
Manajer Penerbitan: Ike Bambang
Manajer Proyek: Sofyan Lubis
Lay Out Isi : Ashep Ramdhan

Tak satu bagian pun dari buku ini yang dapat diproduksi ulang, disimpan dalam bentuk sistem pengambilan, atau dialihkan dalam bentuk atau sarana apa pun, termasuk elektronik, mekanik, foto kopi, rekaman, atau apa saja, tanpa sebelumnya memperoleh izin tertulis dari penerbit yang bersangkutan.

Izin dapat diperoleh secara langsung dari Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia
IND: telepon: (+62) 21 3902566, faks: (+62) 21 2302933,
e-mail: information@kemitraan.or.id

Topo Santoso

Hukum & Demokrasi: problematika
seputar pemilu dan pilkada / Topo Santoso.--
Jakarta : Kemitraan, 2007.
156 hlm.: 21,5 x 15,5 cm

Bibliografi : hlm 144

1. Pemilihan Umum I. Judul.

Katalog Perpustakaan Kemitraan-Data dalam Publikasi
Catatan katalog buku ini tersedia pada Perpustakaan Nasional Indonesia.

ISBN : 978-979-26-9617-2

Untuk keterangan mengenai semua publikasi Kemitraan, silakan kunjungi situs web kami di <http://www.kemitraan.or.id/page/publications/books/>

Hak cipta © 2007, Partnership. Hak cipta dilindungi.

DAFTAR ISI

Daftar Isi	i
Daftar Singkatan	iii
Pengantar Penulis	v
Sambutan Direktur Eksekutif Kemitraan	vii

BAGIAN 1

BELAJAR DARI PEMILU 2004

1. Pemilu 2004	2
2. Pengawasan dan Penegakan Hukum Pemilu	6
3. Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Pengawas Pemilu	12
4. Kerawanan pada Verifikasi Pemilu	16
5. Pengawasan Pasca Penetapan Kontestan	22
6. Jebakan-Jebakan dalam Pemilu 2004	27
7. Kerawanan Tahapan Kampanye	32
8. Polemik Kampanye	38
9. Kampanye dan Penyimpangan Kekuasaan	44
10. Mengawasi Politik Uang dalam Pemilu	50

BAGIAN 2

MASALAH HUKUM DALAM PILKADA

11. Jebakan-Jebakan Pilkada	56
12. Transformasi Money Politics dalam Pilkada	62
13. Mewaspadaai Politik Uang pada Pilkada	67
14. Apakah Perpu Pilkada Diperlukan ?	71
15. Pilkada dan Sang "Incumbent"	75
16. Soal Batalnya Calon Kepala Daerah	79
17. Kosongnya Aturan dan Anarkisme Pilkada	83
18. Putusan Pilkada Depok dan Anarkisme Demokrasi	87
19. Kerusuhan dan Reformasi Hukum Pilkada	90
20. Mengawasi Kampanye Pilkada di Aceh	93
21. Kampanye Dini Incumbent Kepala Daerah	97

BAGIAN 3

MENGEVALUASI PEMILU DAN PILKADA

22. Masalah Delik Pemilu oleh Wakil Rakyat	102
23. Pemilu : Awal yang Buruk, Awal yang Baik	108
24. Mengevaluasi Pemilu, Menyongsong Pilkada	113
25. Ketika Pengawas Pemilu di Simpang Jalan	118
26. Menyorot RUU Penyelenggara Pemilu	123
27. Pendanaan Politik untuk Pemilu 2009	126
28. Korupsi dan Penyimpangan Dana Pemilu	131
29. Upaya Hukum Pilkada	135
30. Korupsi dan Pilkada	139

Daftar Pustaka	144
----------------------	-----

Sekilas Security and Justice Governance,
Partnership for Governance Reform in Indonesia (Kemitraan)
Sekilas Penulis ..

DAFTAR SINGKATAN

Banwaslu	Badan Pengawas Pemilu
BPP	Bilangan Pembagi Pemilih
BUMD	Badan Usaha Milik Daerah
BUMN	Badan Usaha Milik Negara
Cetro	Centre for Electoral Reform
Depdagri	Departemen Dalam Negeri
DKI	Daerah Khusus Ibukota
DKP	Departemen Kelautan dan Perikanan
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPD	Dewan Perwakilan Daerah
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
Gakumdu	Penegakan Hukum Terpadu
GBHN	Garis-garis Besar Haluan Negara
HAM	Hak Asasi Manusia
ICW	Indonesia Corruption Watch
JURDIL	Jujur dan Adil
KIP	Komisi Independen Pemilihan
KKN	Korupsi, Kolusi, Nepotisme
KPK	Komisi Pemberantasan Korupsi
KPU	Komisi Pemilihan Umum
KPUd	Komisi Pemilihan Umum Daerah
KPPS	Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara
KTP	Kartu Tanda Penduduk
KUHP	Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
KUHAP	Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana
KY	Komisi Yudisial
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
LUBER	Langsung, Umum, Bebas, Rahasia
MA	Mahkamah Agung
Mabes Polri	Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia
MOU	Memorandum of Understanding
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
MK	Mahkamah Konstitusi
Pemilu	Pemilihan Umum
Pansus	Panitia Khusus
Panwas	Panitia Pengawas
Panwaslu	Panitia Pengawas Pemilu
Panwaslak	Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu
Parpol	Partai Politik

PDI	Partai Demokrasi Indonesia
Perpu	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
Perma	Peraturan Mahkamah Agung
Pilpres	Pemilihan Presiden
Pilkada	Pemilihan Kepala Daerah
PN	Pengadilan Negeri
PK	Peninjauan Kembali
PKB	Partai Kebangkitan Bangsa
PPP	Partai Persatuan Pembangunan
PPK	Panitia Pemilihan Kecamatan
PPS	Panitia Pemungutan Suara
PSSI	Persatuan Sepakbola Seluruh Indonesia
PT	Pengadilan Tinggi
PTUN	Pengadilan Tata Usaha Negara
RRC	Republik Rakyat Cina
SLTA	Sekolah Lanjutan Tingkat Atas
TAP	Ketetapan
TPS	Tempat Pemungutan Suara
TNI	Tentara Nasional Indonesia
UU	Undang-Undang
UUD	Undang-Undang Dasar

PENGANTAR PENULIS

Sepanjang pemilu 2004 dan Pilkada (2005-2007) ada banyak masalah hukum yang muncul. Masalah tersebut perlu didiskusikan untuk dicarikan pemecahan dan perbaikannya pada masa yang akan datang, baik perbaikan perundang-undangan maupun praktik para pelaksana pemilu/pilkada, penegak hukum, peserta pemilu/pilkada maupun pemerintah.

Beberapa masalah muncul karena perundang-undangan tidak atau kurang mengatur secara jelas hak dan kewajiban para pihak atau wewenang dan tugas pelaksana atau penegak hukum. Beberapa masalah muncul karena perbedaan penafsiran dan pemahaman antar lembaga. Bagaimanapun praktik pemilu dan pilkada telah memberikan banyak hal baru serta masalah yang penting untuk diselesaikan.

Beberapa masalah yang menarik adalah soal kewenangan KPU dalam menetapkan berbagai hal dan tidak diiringi oleh hak untuk menggugatnya, kampanye di luar jadwal, *Money politics*, dana kampanye, penyimpangan birokrasi yang kerap dilakukan incumbent, masalah sengketa hasil dan sebagainya. Pasca pemilu pun masyarakat menyaksikan beberapa tindakan wakil-wakilnya atau pejabat yang dipilihnya baik yang positif maupun yang negatif.

Sepanjang pemilu 2004 dan Pilkada 2005-2007, penulis telah terlibat, mengamati dan mengikuti berbagai tahapannya baik sebagai anggota Panitia Pengawas Pemilu, sebagai pengamat di Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), maupun sebagai Advisor di *Partnership for Governance Reform in Indonesia*. Sebagai anggota Panwaslu, penulis terlibat secara langsung dalam proses pemilu DPR, DPRD dan DPD maupun pemilu presiden/wakil presiden sehingga merasakan betul banyaknya problematik seputar pemilu. Sebagai pengamat di Perludem, penulis melakukan kajian di bidang pengawasan dan penegakan hukum pemilu/pilkada. Sementara itu, sebagai Advisor di Partnership, penulis telah terlibat sebagai fasilitator dan teman berbagi masalah bagi anggota Panitia Pengawas Pemilihan Aceh.

Buku ini merupakan kumpulan tulisan sepanjang pemilu 2004 dan pilkada 2005-2007 yang mencakup berbagai hal yang problematik. Melalui tulisan-tulisan ini, penulis berusaha mengajukan berbagai gagasan yang diharapkan dapat ikut memperbaiki kerangka hukum maupun praktik berdemokrasi di Indonesia.

Buku ini dibagi menjadi tiga bagian: pertama, Beberapa Masalah dalam Pemilu 2004; kedua, Mengevaluasi Pemilu, Menyongsong Pilkada dan Pemilu 2009; dan ketiga, Masalah Hukum dalam Pilkada. Satu hal utama yang ada pada ketiga bagian di atas adalah masih banyaknya masalah hukum yang lahir dalam proses demokrasi yang memerlukan perbaikan di masa mendatang. Diharapkan buku ini dapat memberikan satu sumbangan dan mendorong lahirnya buku-buku atau karya ilmiah lain di bidang ini.

Buku ini lahir karena kerjasama banyak pihak, untuk itu penulis ingin menyampaikan terima kasih pertama-tama untuk Bapak M. Sobary, Direktur Eksekutif Kemitraan serta Seluruh Manajemen Kemitraan. Terima kasih juga penulis sampaikan kepada Prof. Adrianus Meliala yang telah banyak memberikan saran dan koreksinya. Penulis juga sampaikan terima kasih kepada seluruh teman-teman di Kemitraan yang ikut berperan dalam penerbitan buku ini.

SAMBUTAN

DIREKTUR EKSEKUTIF KEMITRAAN

Proses demokrasi di Indonesia khususnya pada tahun 2004-2007 ini terutama ditandai oleh berlangsungnya pemilihan umum secara nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD serta memilih presiden dan wakil presiden. Sementara di tingkat lokal ditandai oleh pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah baik untuk provinsi maupun kabupaten/kota. Secara umum proses pemilihan itu jauh lebih demokratis di banding pemilihan pada masa sebelumnya dimana rakyat tidak bisa secara langsung memilih presiden/wakil presiden dan kepala daerah/wakil kepala daerah.

Meskipun secara umum dinilai demokratis dan selaras dengan standar-standar pemilihan yang dikenal secara Internasional, pelaksanaan pemilu dan pilkada sepanjang kurun 2004-2007 ini masih mengandung sejumlah masalah dan kelemahan, baik pada tataran kerangka hukum maupun pelaksanaannya. Diharapkan dimasa yang akan datang kelemahan dan kekurangan itu dapat diperbaiki sehingga proses demokrasi di Indonesia semakin mendorong akses rakyat dalam menentukan masa depannya.

Buku ini merupakan rangkuman dari berbagai ulasan dan analisis terhadap berlangsungnya pemilu dan pilkada sepanjang 2004-2007 yang terutama *menyorot* aspek hukum, baik aturan mainnya maupun pelaksanaannya. Buku ini ditulis oleh orang yang ikut serta secara langsung dalam proses pemilu sebagai anggota Panitia Pengawas Pemilu Pusat serta pengamat dan akademisi hukum yang menggeluti bidang hukum yang terkait dengan pengawasan dan penegakan hukum pemilu.

Saya menyambut baik terbitnya buku ini yang diharapkan dapat menambah khasanah ilmu pengetahuan di bidang hukum pemilu serta dapat memberikan masukan dalam proses perubahan peraturan perundang-undangan di bidang pemilu. Buku ini diharapkan juga bermanfaat bagi para penyelenggara pemilu baik di pusat maupun di daerah. Secara khusus buku ini diharapkan dapat meningkatkan *good governance* dalam pelaksanaan proses demokrasi di tanah air. Sekali lagi kepada penulis Sdr. Topo Santoso yang saat ini menjadi Advisor pada Kemitraan, saya menyampaikan selamat atas penulisan buku ini.

September 2007

Mohamad Sobary

BAGIAN I

BELAJAR DARI PEMILU 2004

1

PEMILU 2004

Baik pemilu pertama di era Soekarno tahun 1955, pemilu-pemilu di masa Soeharto (1971-1997), maupun pemilu pertama pasca Soeharto tahun 1999 kesemuanya dilandasi oleh UUD 1945 yang ternyata tidak menyebut kata Pemilu. Namun demikian tidak ada yang menolak pelaksanaan pemilu karena berdasarkan pendapat banyak ahli hukum tata negara, meski kata pemilu tidak dicantumkan, dilihat dari berbagai ketentuan (seperti adanya Dewan Perwakilan Rakyat, dsb) dapat disimpulkan bahwa UUD 45 mengenal lembaga pemilihan umum untuk memilih para wakil-wakil rakyat. Kemudian sebagai landasan pelaksanaan pemilu selalu dibuat dalam bentuk Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) yang kemudian dijabarkan dalam bentuk undang-undang pemilu, peraturan pemerintah sebagai pelaksanaan undang-undang pemilu, dan seterusnya.

Berbeda dengan kondisi di atas, untuk pemilu 2004 landasan pemilu secara eksplisit tertulis dalam UUD 1945 yang telah diamandemen. Hal itu terletak pada Bab VII B dengan judul Pemilihan Umum. Bab ini hanya memuat satu pasal saja yaitu Pasal 22E. Ketentuan mengenai pemilihan umum ini merupakan hasil perubahan ketiga UUD 1945. Pasal 22E sendiri terdiri atas enam ayat. Disamping Pasal 22E di atas masih ada pasal lainnya di bab-bab sebelumnya yang menyebut kata-kata pemilihan umum, misalnya Pasal 6A, Pasal 19, Pasal 22C, serta Pasal 24C.

Ada perbedaan cukup besar antara pemilu yang diadakan pada tahun 2004 dengan pemilu-pemilu sebelumnya. Pada pemilu-pemilu sebelumnya rakyat memilih anggota DPR dan DPRD. Berdasarkan pemilihan itu pula pada gilirannya terbentuk Majelis Permusyawaratan Perwakilan (MPR) yang sebagian anggotanya berasal dari seluruh anggota DPR ditambah Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Anggota MPR inilah yang kemudian memilih presiden dan wakil presiden. Untuk Pemilu 2004, rakyat tidak saja memilih anggota DPR dan DPRD, tetapi juga memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang baru muncul sesudah amandemen ketiga UUD 1945, jadi inilah kali pertama ada pemilihan anggota DPD.

Begitu juga jika selama puluhan tahun MPR yang memilih Presiden dan wakil presiden, kali ini rakyatlah yang langsung memilih pimpinan nasionalnya : presiden dan wakil presiden. Dilihat dari sudut ini, maka sesungguhnya pemilu 2004 melahirkan hubungan yang lebih dekat antara rakyat pemilih dengan pimpinan nasionalnya. Bagaimana hubungan rakyat dengan wakil-wakilnya di DPR dan DPRD ? semestinya juga ada peningkatan, sebab kini rakyat tidak hanya mencoblos partai politik , tetapi juga mencoblos siapa wakil yang dia pilih untuk duduk mewakilinya di parlemen. Sayangnya , aturan mengenai hal ini belum sepenuhnya memberi hak rakyat memilih siapa yang dia inginkan , sebab untuk wakil rakyat yang tidak memenuhi Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) , maka partailah yang lebih menentukan sebab partailah yang menentukan siapa berada di urutan berapa. Berdasar urutan inilah calon yang tidak memenuhi BPP akan ditentukan, bukan siapa yang lebih banyak dipilih oleh rakyat. Perbedaan itu dapat dilihat secara singkat pada tabel berikut :

PEMILU	YANG DIPILIH
1955	DPR dan Badan Konstituante
1971-1997	DPR, DPRD I dan DPRD II
1999	DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/ Kota
2004	DPR DPRD Provinsi DPRD Kabupaten/Kota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Presiden dan Wakil Presiden

Dengan melihat perbedaan di atas kita dapat dikatakan bahwa pada pemilu 2004 inilah rakyat dapat menentukan secara langsung siapa yang mewakilinya di parlemen, dan siapa yang memimpinnya sebagai presiden dan wakil presiden. Dari sudut ikatan dan tanggung jawab tentu saja para wakil rakyat, wakil daerah, dan pemimpin nasional tersebut akan lebih dekat dengan rakyat. Meski demikian, ada beberapa catatan penting yang harus diperhatikan dalam upaya mencapai tujuan tersebut, yakni bagaimana suatu pemilihan umum dapat benar-benar menggambarkan keinginan rakyat dan tidak terdeviasi oleh praktek-praktek korup (*corrupt practices*) dalam pemilu.

Bukan perkara mudah bagi Indonesia yang berpenduduk 250 juta jiwa, menyelenggarakan pemilu secara langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil. Diperlukan kepedulian semua pihak untuk menjaga dan mengawasi proses pelaksanaan pemilu. Pada tahun 2004, pemilu bisa menyuarakan mereka yang selama ini tidak bersuara.

Sepanjang pelaksanaannya, Pemilu 1955 nyaris setara dengan Pemilu 1999. Pertama, adanya kebebasan pers, pengawasan pemilu yang terbuka, kebebasan membentuk partai politik yang ingin berkompetisi dalam pemilu, dan jumlah parpol peserta pemilu sangat banyak. Sekadar perbandingan, pada tahun

1955, 28 dari 100 parpol peserta pemilu mendapatkan kursi. Empat puluh empat tahun kemudian, sebanyak 21 partai tidak mendapatkan kekuasaan dari 48 konstantan pemilu. Pada kedua kondisi ini, harapan masyarakat pada pemilu sangat tinggi. Adapun pada Pemilu 2004, selain demokratis, pemilu kali ini menorehkan goresan sejarah. Sebuah pemilu yang menjadi pintu bagi konsolidasi demokrasi dan pelebagaan demokrasi di Indonesia.

PENGAWASAN DAN PENEGAKAN HUKUM

Pengawasan merupakan aspek penting bagi suksesnya pemilihan umum tahun 2004. Guna melakukan fungsi pengawasan, Undang-Undang Pemilu menentukan adanya Panitia Pengawas Pemilu dari tingkat pusat hingga kecamatan. Menilik sejarah pemilu di negeri ini, panitia semacam ini telah ada sejak tahun 1982 dan terus berlanjut hingga Pemilu 1999. Bahkan pada pemilu terakhir, cukup banyak gebrakan yang dilakukan Panwaslu (Panitia Pengawas Pemilu), tapi tetap mengundang banyak kritikan. Yang terlihat jelas adalah banyaknya kasus pelanggaran, kecurangan atau penyimpangan yang tidak terselesaikan. Sebagai gambaran, dari 800 kasus tindak pidana pemilu yang dilaporkan pada Panwaslu, hanya 5 yang diteruskan ke pengadilan. Sementara kasus *money politics* yang diduga dilakukan tokoh-tokoh dari partai kaya, tidak terjamah. Karena itu masyarakat pun mempertanyakan efektivitas Panwaslu.

Sejauh ini masih banyak yang meyakini, Pemilu bisa berjalan demokratis jika ada pengawasan yang dilakukan secara terbuka, jujur dan adil. Untuk menciptakan pemilu yang bersih diperlukan pengawasan yang efektif. Efektivitas pengawasan pemilu ditentukan oleh para pengawas dalam memahami dan mengerti bagaimana proses pengawasan itu dijalankan dengan baik. Pada sesi ini dibicarakan tentang hubungan pemilu dan pengawasan pemilu dalam menciptakan pemilu yang bersih.

Dari berbagai pihak yang terlibat pelaksanaan pemilu, khususnya peserta pemilu, juga diharapkan melakukan semacam *self control*. Yang mesti diwaspadai adalah terjadinya berbagai penyimpangan oleh peserta pemilu yang dilakukan dengan terlebih dulu menggunakan teknik-teknik netralisasi. Teknik itu

tercermin ketika pihak yang melanggar pemilu menyatakan bahwa itu bukan kesalahannya. Ia hanyalah korban dari keadaan sosial-politik yang memang amburadul.

Para pelaku politik uang, mungkin saja menyatakan bahwa tidak seorangpun dirugikan akibat tindakannya. Sebaliknya penerima sogokan berdalih, siapapun pasti akan melakukan hal yang sama dengan yang ia lakukan. Bahkan mungkin, pelaku kecurangan politik akan merujuk pada pihak lain dengan menyatakan bahwa banyak pihak melakukan kesalahan lebih buruk dibandingkan mereka. Tentu saja jika semakin banyak pihak mengajukan berbagai dalih netralisasi ini, kemungkinan besar aturan-aturan akan banyak dilanggar.

Dalam tahap seleksi administratif terhadap parpol, telah terlihat gejala yang tidak sehat. Belasan partai politik yang tidak lolos seleksi sebagai peserta Pemilu 2004, beramai-ramai memprotes Menteri Kehakiman dan HAM saat itu, Yusril Ihza Mahendra. Sebagai partai politik, seharusnya mereka menempuh jalur hukum sebagai upaya meneladani masyarakat bahwa kita yang hidup di negara hukum. Partai politik terkesan lupa akan fungsinya, yaitu tempat pembelajaran proses demokrasi bagi masyarakat.

Melihat kecenderungan sebagian partai politik peserta pemilu menghalalkan segala cara, panwas pemilu perlu meningkatkan fungsi pengawasan dan tanggungjawab, serta menjalin kemitraan dengan berbagai pihak, terutama dengan pemantau pemilu yang bisa menjangkau hingga ke tempat pemungutan suara (TPS).

a. Penegakan Hukum Pemilu

Yang juga sangat penting kaitannya dengan peningkatan kualitas pemilu, disamping soal pengawasan juga masalah penegakan hukum aturan-aturan

pemilu. Tanpa penegakan hukum atas berbagai pelanggaran, maka rakyat bisa menilai bahwa larangan/perintah dan sanksi hanya penghias pemilu saja. Mereka tidak lagi percaya bahwa hasil-hasil pemilu dapat lebih baik mengingat ia dihasilkan oleh suatu proses yang curang. Giliran selanjutnya, rakyat juga akan sangat kecewa mengingat para pelaku kecurangan justru lolos dalam kompetisi, bahkan mungkin terpilih dan tidak mendapat sanksi apa-apa, sementara mereka yang menjadi peserta jujur tidak mendapat keuntungan apapun. Oleh sebab itu dalam konteks menciptakan pemilu yang jujur masalah penegakan hukum menjadi sangat penting.

Pengawasan dan penegakan hukum dalam pemilu merupakan suatu hal yang sangat penting bagi perwujudan nilai-nilai demokrasi yang dilandasi oleh prinsip Langsung Umum, Bebas, Rahasia, Jujur, dan Adil (LUBER JURDIL). Dengan demikian jangan sampai semua tahapan pelaksanaan pemilu terlaksana, tetapi banyak terjadi pelanggaran yang ditolerir atau tidak dilakukan penegakan hukum atas pelanggaran-pelanggaran tersebut.

Sesuai dengan ketentuan undang-undang Pemilu, khususnya pada Bab XIV, kita dapat mengklasifikasi penyimpangan atau pelanggaran dan sengketa pemilu menjadi tiga kelompok, yaitu : 1) pelanggaran administrative; 2) pelanggaran aturan pemilu yang mengandung unsur pidana atau bisa juga disebut tindak pidana pemilu; dan 3) sengketa pemilu.

Terhadap ketiga macam permasalahan di atas, peran pengawas pemilu berbeda-beda. Untuk jelasnya, terhadap pelanggaran administrative maka peran pengawas pemilu bukan menyelesaikan melainkan menerima laporannya, mengkaji dan kemudian meneruskan kepada KPU atau KPU Daerah. Terhadap sengketa pemilu, peranan pengawas pemilu lebih besar yaitu pengawas pemilu dapat menyelesaikan sengketa yang terjadi selama tahapan pemilu dan dapat memberi putusan final dan mengikat. Sementara terhadap tindak pidana pemilu,

pengawas pemilu tidak berwenang menyelesaikannya, melainkan mesti mengkaji dan kemudian meneruskannya kepada penyidik Polri. Meski pun hanya meneruskan, bukan berarti peranan pengawas pemilu untuk tindak pidana pemilu kurang berarti.

Bagaimana agar dalam penegakan tindak pidana pemilu dapat berlangsung sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku ? Bagaimana agar semua pihak yang terlibat dalam penegakan tindak pidana pemilu dapat berperan sesuai dengan tugas dan wewenangnya masing-masing dan tidak terjadi perbedaan persepsi yang besar yang dapat mengganggu jalannya penegakan hukum.

b. Pengawas Pemilu dalam Pemilu 2004

Panitia Pengawas pemilu sebenarnya telah ada sejak pemilu Orde Baru khususnya sejak Pemilu 1982. Keberadaan panitia yang dulu dikenal dengan singkatan Panwaslak (Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu) ini kemudian berlanjut terus hingga pemilu 1999 yang dikenal sebagai Panwaslu. Berbeda dengan pemilu-pemilu pada 1982-1997 dimana Panwaslak diisi oleh terutama unsur Kejaksaan dan birokrasi (dan kemudian ditambah unsur Peserta pemilu), pada pemilu 1999, unsur-unsur Panwaslu tidak ada yang berasal dari birokrasi dan juga kejaksaan, melainkan dari unsur hakim ditambah tokoh masyarakat, perguruan tinggi, dan tokoh agama. Meski mengalami peningkatan, namun mengingat pola rekrutmen yang kurang terbuka dan tanpa uji kepatutan dan uji kepantasan serta kurang dibekali dengan training-training mendalam membuat kinerja Panwaslu pada saat itu masih belum optimal. Kekurangan ini masing ditambah lagi dari sisi pedoman melakukan tugas dan wewenang. Pada masa itu Panitia pengawas pemilu hanya dibekali dengan satu Keputusan Ketua Mahkamah Agung sebagai pedoman pelaksanaan.

Pengawasan pada pemilu 2004 merupakan pengawasan yang tergolong paling lama, karena mencapai kurang lebih 18 bulan, yakni sejak dibentuk pada Mei 2003 dan bekerja hingga November 2004 atau 1 bulan setelah pelantikan Presiden dan Wakil Presiden. Memang pemilu 2004, tidak hanya memilih anggota DPR dan DPRD, tetapi juga memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang merupakan institusi kenegaraan baru hasil amandemen UUD 1945. Setelah berlangsungnya pemilihan legislatif di atas, dilakukan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dimulai dari pendaftaran pasangan calon presiden dan wakil presiden. Seperti diatur dalam UU Pemilihan:Presiden dan Wakil Presiden, untuk pemilu 2004 hanya Parpol atau Pasangan Parpol yang meraih minimal 3 persen kursi DPR saja yang dapat mengajukan pasangan calon.

Sesuai UU Pemilu yang baru, pengawas pemilu dibentuk dan bertanggung jawab kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU). Rekrutmen yang dilakukan oleh KPU menggunakan cara *fit and proper test* secara terbuka. Hal ini kemudian diikuti pada proses pembentukan anggota pengawas pemilu di tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota, hingga Kecamatan. Penguasaan terhadap aturan pemilu serta pengawasan dan penegakan hukum pemilu menjadi perhatian utama dalam rekrutmen pengawas pemilu. Dari cara rekrutmen ini ada perbedaan dibanding terbentuknya Panwaslu pada pemilu 1999 yang lalu.

Perbedaan juga terlihat dari unsur-unsur pengawas pemilu. Sesuai Pasal 124 UU Pemilu, pengawas pemilu dari Pusat hingga Kabupaten/Kota berunsur kepolisian, kejaksaan, Perguruan Tinggi, Pers, dan Tokoh Masyarakat. Sementara di tingkat kecamatan berunsur polisi dan tokoh masyarakat. Dengan komposisi keanggotaan seperti ini pembuat undang-undang mungkin berharap bahwa tugas dan wewenang pengawasan pemilu dapat lebih baik dibanding sebelumnya.

Salah satu kemajuan dari pengawas pemilu 2004 adalah dibekalinya mereka dengan seperangkat keputusan Panitia Pengawas Pemilu yang dapat dijadikan pedoman bekerja dalam melakukan pengawasan, penerimaan dan tindak lanjut laporan, serta dalam menyelesaikan sengketa pemilu. Di dalam perangkat keputusan itu telah dilengkapi format-format yang penting yang memudahkan dalam tugas dan wewenang serta berkoordinasi dengan lembaga lainnya. Selain itu, pengawas pemilu dari pusat hingga daerah mendapat pelatihan secara maraton untuk membekali dengan pengetahuan mendasar dalam melakukan pengawasan pemilu.

PELAKSANAAN TUGAS DAN WEWENANG PENGAWAS PEMILU

Dibanding Undang-Undang Pemilu sebelumnya memang kedudukan serta tugas dan wewenang panitia pengawas pemilu Pada Pemilu 2004 mengalami pergeseran. Dari empat penyimpangan yang ada, yaitu pelanggaran administratif tindak pidana pemilu, sengketa, dan sengketa hasil pemilu, pengawas pemilu saat ini memang hanya berwenang menyelesaikan sengketa pemilu saja, yang lain tidak. Pelanggaran administrative harus diteruskan kepada KPU untuk diselesaikan oleh komisi ini. Tindak pidana pemilu harus diteruskan kepada penyidik Polri guna diproses untuk selanjutnya diserahkan kepada jaksa penuntut umum. Sementara sengketa hasil pemilu menjadi kewenangan dari Mahkamah Konstitusi.

Meski demikian, peranan pengawas pemilu bukan hanya “tukang lerai sengketa” atau “tukang pos laporan pelanggaran” sebab justru pengawas pemilu berada pada posisi “pintu gerbang” penyelesaian berbagai laporan pelanggaran/ sengketa. Efektifnya pekerjaan pengawas pemilu sangat menentukan proses selanjutnya. Tanpa fungsi yang dilakoni oleh pengawas pemilu ini niscaya KPU kebanjiran laporan pelanggaran yang belum tentu akurat. Begitu pula, penyidik polri kewalahan menerima tumpukan laporan tindak pidana pemilu yang belum tentu layak ditindaklanjuti.

Tugas menyelesaikan sengketa juga bukan tugas yang ringan dan sepele. Tingginya suhu politik, meruncingnya persaingan, rawannya benturan serta benturan banyak kepentingan menjadikan sengketa-sengketa rawan terjadi dan sulit untuk diredam dan diselesaikan. Tidak tertutup kemungkinan pengawas pemilu harus mengambil putusan yang final dan mengikat apabila proses secara musyawarah dan mufakat serta pemberian alternatif solusi tidak diterima oleh salah satu atau kedua pihak yang bersengketa. Dalam soal inilah para pihak wibawa pengawas pemilu diuji.

Meski pengawas pemilu tidak dapat menyelesaikan sendiri tindak pidana pemilu, atau bahkan juga tidak dapat melakukan penyidikan dan juga penuntutan tindak pidana pemilu, tetapi bukan berarti peranan pengawas pemilu dalam penyelesaian tindak pidana pemilu tidak ada atau kurang. Sesuai undang-undang, pengawas pemilu justru berada di pintu gerbang masuknya laporan-laporan dari peserta pemilu, pemantau, serta dari warga masyarakat yang berhak memilih. Disamping itu melalui pengawasan aktifnya, pengawas pemilu bisa mendapatkan temuan yang juga dapat diproses sebagaimana laporan tadi.

Hingga tanggal 15 Desember 2003, sebagian besar dari 30-an kasus yang diproses pengawas pemilu seluruh Indonesia ternyata merupakan hasil temuan. Dengan demikian sebenarnya pengawas pemilu telah amat meringankan beban penegak hukum dalam mendapat kasus-kasus yang diduga merupakan tindak pidana pemilu. Peran “menyaring” laporan masyarakat pada hakekatnya juga sangat penting, sebab jika tidak kita bisa bayangkan betapa banyaknya polisi mendapat berbagai macam laporan yang belum tentu semuanya mengandung unsur pidana. Tanpa peranan pengawas pemilu di garis depan, mungkin polisi terlampau sibuk hanya untuk memilah mana perkara pidana pemilu dan mana yang bukan.

Mengingat di dalam pengawas pemilu ada unsur polisi dan jaksa yang diharapkan berperan besar baik dalam menentukan mana tindak pidana pemilu dan mana yang bukan, pekerjaan penyidikan dan juga penuntutan sangat terbantu. Jika pengawas pemilu dalam menjalankan tugas mengkaji laporan atau temuan melakukan dengan baik, maka tugas penyidikan serta penuntutan oleh jaksa juga diharapkan baik pula.

Karena pengawas pemilu bukanlah hakim maka tidak pada tempatnya jika pengawas pemilu langsung menyatakan bahwa seseorang bersalah atau tidak bersalah. Itu merupakan tugas dan wewenang hakim setelah melalui proses persidangan yang kasusnya diajukan oleh jaksa penuntut umum, yang mendapat limpahan perkara dari penyidik polri. Oleh sebab itu yang penting dari pengawas pemilu adalah meneliti apakah memang laporan atau temuan yang masuk memang telah memenuhi syarat-syarat laporan sebagaimana ditentukan oleh undang-undang serta meneliti jenis persoalannya. Jika memang hal itu diduga kuat merupakan pelanggaran yang mengandung unsur pidana, maka hal itu kemudian mestinya diteruskan kepada penyidik.

Tugas dan wewenang polisi lah dalam melakukan penyidikan tindak pidana pemilu ini. Yang jelas polisi tidaklah bekerja dari nol sebab pengawas pemilu telah melakukan pekerjaan awal menyaring laporan atau temuan sehingga hanya yang diduga kuat mengandung unsur pidana saja yang sampai ke tangan polisi. Untuk memenuhi tuntutan kepentingan publik dan tanggung jawab moral diharapkan pengawas pemilu yang telah meneruskan laporan atau temuan kepada penyidik dapat memonitor perkembangan kasus yang diteruskannya. Namun hal ini sama sekali dimaksudkan untuk melakukan intervensi kepada penyidik. Begitu juga jika perkara itu telah sampai ke tangan jaksa , serta kemudian ke pengadilan. Biarlah proses peradilan pidana lah yang menentukan terbukti tidaknya kesalahan terdakwa tindak pidana pemilu.

Pengawasan dan penegakan hukum pemilu mempunyai arti penting dalam proses demokratisasi yang sedang berjalan, sebab dengan pengawasan dan penegakan hukum (khususnya atas tindak pidana pemilu) mereka yang melakukan kecurangan akan mendapatkan konsekuensi tindakannya, dan mereka yang mengikuti proses secara jujur tidak dirugikan. Masalah penegakan hukum atas tindak pidana pemilu juga bukan hanya menyangkut kepentingan elit politik saja, sebab jujur rakyatlah yang merasakan betapa terpilihnya para wakil rakyat secara curang hanya akan memperpanjang persoalan di negeri kita.

KERAWANAN PADA VERIFIKASI PEMILU*

Pada tanggal 1-27 September 2003 Depkeh dan HAM melakukan verifikasi tahap ketiga (terakhir) terhadap 66 partai politik. Sebelumnya 18 partai politik telah dinyatakan lolos verifikasi parpol. Selanjutnya partai-partai politik yang lolos menjalani verifikasi oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) guna menentukan mana saja partai politik yang memenuhi syarat undang-undang 12 Tahun 2003 untuk mengikuti pemilihan umum tahun 2004, kecuali untuk 6 partai politik yang lolos *electoral threshold*. Pengalaman dari verifikasi yang dilakukan tim verifikasi Depkeh dan HAM dapat dijadikan pelajaran berharga bagi pelaksanaan verifikasi oleh KPU. Setidaknya beberapa isu sempat beredar pada proses verifikasi oleh departemen dan HAM yakni isu adanya suap atau penipuan terhadap atau dari partai politik yang diverifikasi dan pelanggaran-pelanggaran berupa pemberian uang, pemaksaan, atau penipuan terhadap masyarakat yang diperlukan guna memenuhi persyaratan undang-undang. Sebenarnya masih ada masalah lain yang belum terlihat membesar yakni sengketa yang diajukan pihak yang diverifikasi namun gagal.

a. Empat Bentuk Kerawanan

Setidaknya ada empat bentuk kerawanan yang harus diwaspadai pada tahap verifikasi parpol untuk menjadi peserta pemilu, yaitu : pertama, kemungkinan adanya permainan uang atau suap dari oknum calon peserta pemilu kepada petugas verifikasi; kedua, kemungkinan pemanfaatan situasi oleh

* Tulisan ini pernah dimuat di Kompas, 23 September 2003.

pihak ketiga khususnya terhadap calon peserta pemilu; ketiga, kecurangan terhadap masyarakat baik dalam bentuk: bujukan materi, pemaksaan, atau tipu muslihat; dan keempat, gugatan sengketa dari pihak yang gagal dalam verifikasi.

Bentuk kerawanan pertama adalah uang pelicin. Sampai detik ini dalam kancah perpolitikan lokal/nasional masih diliputi kekurangpercayaan (untuk tidak mengatakan ketidakpercayaan) terhadap hukum dan prosedur yang resmi. Penggunaan uang sebagai suatu yang lumrah dan efektif tampaknya dimanfaatkan betul dan dianggap sangat wajar untuk lebih memuluskan jalan menuju persaingan pemilu. Budaya pemberian uang guna memuluskan jalan bukanlah suatu yang mustahil terjadi. Ini persaingan politik sengit, jalan apapun mungkin saja dilakukan.

Jika ini betul-betul terjadi maka rakyat jua yang mendapat kerugian. Bagi calon peserta pemilu, uang puluhan, jutaan, ratusan juta, atau bahkan milyar rupiah barangkali bukan suatu angka yang terlampau sulit untuk dicari dan dikucurkan (apalagi jika selama ini telah memupuk pundi-pundi dana politik). Tentu kita masih ingat skandal-skandal menjelang pemilu 1999 yang hingga sekarang masih menyisakan banyak tanya itu. Kalau peserta pemilu semacam ini yang lolos bahkan meraih banyak kursi maka rakyat sulit mendapat harapan upaya pemberantasan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme serta perwujudan pemerintahan yang bersih kian jauh dari kenyataan, Ibaratnya dari awal langkah saja partai politik semacam ini sudah menganggap wajar dan lumrah penggunaan uang untuk melincinkan jalannya. Bagaimana kalau meraih kekuasaan ?

Bentuk kerawanan kedua adalah kemungkinan pemanfaatan situasi oleh pihak ketiga khususnya terhadap calon peserta pemilu. Hal ini paling tidak didukung oleh beberapa alasan, yaitu para penipu tahu betul bahwa tingkat persaingan mengikuti pemilu 2004 semakin sulit. Persyaratan yang ditentukan

dalam undang-undang pemilu seperti kepengurusan parpol di 2/3 propinsi, 2/3 kabupaten/kota atau jumlah anggota 1000 atau 1/1000 tiap kabupaten/kota serta ketentuan menyangkut nama dan gambar, dan syarat lainnya yang jauh lebih berat dari pemilu 1999. Di sini tentu janji oknum-oknum petugas untuk meloloskan syarat-syarat begitu menggoda kalangan parpol. Alasan lainnya, para penipu tahu betul bahwa praktek-praktek suap/uang pelicin memang masih membudaya di negara kita. Tidak terkecuali pada proses-proses politik yang memang selama ini sudah dianggap biasa. Kesiediaan untuk menyediakan sejumlah materi bagi para oknum yang mengaku petugas atau bahkan oknum petugas sendiri merupakan tindakan kurang "Pede", kurang bertanggung jawab, dan sekaligus tidak jujur. Pada saat yang sama tindakan oknum petugas atau yang mengaku petugas yang memanfaatkan momentum ini merupakan suatu perbuatan kriminal yang bisa diancam sanksi pidana penipuan dalam KUHP.

Bentuk kerawanan ketiga adalah terjadinya kecurangan terhadap masyarakat baik dalam bentuk bujukan materi, pemaksaan, atau tipu muslihat. Saat ini saja sudah muncul laporan-laporan dari beberapa daerah tentang adanya pejabat daerah yang menggunakan pengaruhnya dengan memerintahkan pejabat bawahannya untuk mengumpulkan dukungan bagi pencalonan Dewan Perwakilan Daerah. Perintah ini bisa dilakukan dengan menyalahgunakan jabatan/kedudukannya ataupun dengan janji pemberian materi. Di tempat lain ditengarai adanya upaya tipu muslihat serta kecurangan dengan menggunakan fotocopy KTP masyarakat yang tidak sadar bahwa itu digunakan sebagai bagian dari persyaratan dukungan. Ini tentu saja bisa juga terjadi pada proses verifikasi partai politik peserta pemilu khususnya dalam hal pencarian 1000 atau 1/1000 anggota tiap kepengurusan parpol di kabupaten/kota. Modus lain yang terjadi adalah "pembelian" fotocopy KTP atau "makelar pencarian foto copy KTP" baik dengan atau tanpa imbalan.

Praktek-praktek curang dalam pencarian anggota parpol atau dukungan untuk DPD tersebut jelas sangat mengurangi arti demokrasi yang hendak dijalani melalui pemilu. Masyarakat diwakili oleh anggota dewan yang biasa melakukan segala cara curang untuk meraih tujuannya. Tentu saja hal-hal seperti ini mencederai arti pemilu yang pada gilirannya orang semakin apatis terhadap kualitas pemilu.

Bentuk kerawanan terakhir adalah potensi munculnya gugatan dari parpol-parpol yang gagal dalam verifikasi. Pengalaman ini memang belum muncul sekarang sampai tahap kedua verifikasi dari Depkeh dan HAM karena 18 parpol yang ikut diverifikasi lolos semuanya. Tapi masalah ini terjadi dalam verifikasi oleh KPU mengingat persyaratan partai politik untuk dapat mengikuti pemilu jauh lebih sulit dibanding dalam undang-undang partai politik. Kita masih ingat pada tahun 1999 cukup banyak parpol yang gagal dalam verifikasi oleh tim 11 yang kemudian mengajukan gugatan, meski akhirnya gugatan itu kandas.

Katakanlah bahwa 90 persen dari peserta verifikasi tahap ketiga ini lolos maka ada lebih dari 70 parpol yang diverifikasi oleh KPU. Meski keputusan KPU dalam soal ini (mengacu pada Pasal 7 ayat 4 UU No. 12 Tahun 2003) bersifat final, bukan mustahil parpol-parpol yang tidak lolos menggugat keputusan KPU ini. Dalam soal terakhir ini tentu timbul masalah hukumnya yakni adakah kemungkinan putusan KPU yang final tadi digugat. Jika ada ke mana menggugatnya ?

Soal sengketa yang terakhir tadi memang bakal menyulitkan sebab terkait dengan tahapan pemilu selanjutnya. Pasal 122 ayat (1) butir c Undang-undang Pemilu menyatakan bahwa tugas dan wewenang untuk menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu terletak pada pengawas pemilu. Apakah gugatan parpol yang gagal dalam verifikasi ini menjadi bagian dari sengketa di atas ? Sayangnya memang undang-undang pemilu tidak

menyebut dengan jelas jenis-jenis sengketa dan para pihak yang dapat terlibat dalam sengketa di atas. Bagaimanapun sesuai ketentuan di atas panitia pengawas pemilu mesti siap untuk menerima sengketa semacam ini. Problemnnya tentu kembali pada dua hal yakni limitasi waktu karena jadwal pemilu yang ketat serta sifat putusan KPU yang final.

b. Pencegahan dan Pengawasan

Sikap yang sangat bijak sebelum kerawanan-kerawanan ini muncul adalah pencegahan dan pengawasan sebaik-baiknya. Pada tahapan verifikasi dengan adanya sejumlah kerawanan di atas, maka para penegak peraturan dan hukum patut untuk menerapkan sejumlah peraturan yang ada dalam perundang-undangan, misalnya dari segi administratif harus dijamin betul tidak ada parpol peserta pemilu yang tidak lengkap syaratnya lolos dalam proses ini. Sebaliknya, jangan sampai parpol-parpol yang sebenarnya memenuhi syarat undang-undang justru tidak diloloskan.

Ketentuan lainnya adalah dari segi pidana ada sejumlah larangan yang mesti diantisipasi karena mungkin saja dilakukan misalnya pemalsuan surat-surat yang diperlukan untuk persyaratan atau penggunaan surat palsu dalam proses ini, pemberian keterangan tidak benar pada tahap verifikasi peserta pemilu (seperti membuat daftar pengurus fiktif atau dukungan palsu), serta melakukan perbuatan curang untuk menyesatkan seseorang atau dengan memaksa atau dengan menjanjikan suatu imbalan dengan maksud memperoleh dukungan pencalonan DPD, dan lain sebagainya. Di luar ancaman dalam undang-undang pemilu, masih ada sejumlah ketentuan seperti penipuan yang diatur dalam KUHP, serta larangan-larangan dalam undang-undang lainnya.

Upaya menghindari pelanggaran serta sengketa perlu dilakukan yakni di satu sisi adanya jaminan kesiapan, kredibilitas, kejujuran, serta independensi para petugas verifikasi dari KPU dan pengawasan secara langsung oleh

pengawas pemilu di lapangan serta di sisi lain adanya komitmen dari parpol yang diverifikasi untuk juga bersikap jujur dan mematuhi ketentuan perundang-undangan yang ada. Yang tak kalah penting partisipasi semua pihak melapor semua bentuk kecurangan dalam proses verifikasi. Kita semua punya tanggung jawab untuk lolosnya peserta pemilu yang memenuhi syarat undang-undang dan yang tidak biasa menggunakan cara-cara curang dalam proses-proses demokrasi.

PENGAWASAN PASCA PENETAPAN KONTESTAN*

Dengan ditetapkannya Partai Politik peserta pemilu pada tanggal 2 – 7 Desember 2003 serta Perseorangan Calon Anggota DPD pada tanggal 9 Desember 2003 oleh Komisi Pemilihan Umum, ada pertanyaan yang mesti dijawab yakni apa implikasi penetapan itu bagi pengawasan dan penegakan hukum pemilu. Banyak pertanyaan tentang apa yang dapat atau tidak dapat dilakukan. Menurut undang-undang, kegiatan kampanye hanya boleh dilakukan sesuai jadwal yang ditetapkan oleh KPU. Masa kampanye sendiri baru dilakukan 11 Maret sampai 1 April 2004, dengan demikian seharusnya dari 2 Desember 2003 sampai 10 Maret 2004 partai politik peserta pemilu tidak diperbolehkan melakukan kegiatan kampanye. Pelanggaran atas ketentuan ini adalah berupa tuntutan pidana yakni melanggar Pasal 138 ayat (3) Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 yakni melakukan kampanye di luar jadwal yang ditetapkan KPU. Meski demikian tidak boleh ada pembatasan terhadap hak-hak parpol yang memang dijamin oleh undang-undang.

a. Ketentuan tentang Kampanye

Menurut Pasal 1 butir 11 UU No. 12 Tahun 2003 Kampanye Pemilu adalah kegiatan peserta pemilu dan/atau calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk meyakinkan para pemilih dengan menawarkan

* Tulisan ini pernah dimuat di Indopos, Desember 2003.

program-programnya. Menurut Pasal 71 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2003 Kegiatan kampanye dilakukan oleh peserta pemilu selama 3 (tiga) minggu dan berakhir 3 (tiga) hari sebelum pemungutan suara. Menurut Pasal 71 ayat (6) UU No. 12 tahun 2003 : Pedoman dan Jadwal pelaksanaan kampanye ditetapkan oleh KPU dengan memperhatikan usul dari peserta pemilu. Sementara sesuai SK KPU No. 100 Tahun 2003 maka Pelaksanaan Kampanye adalah 11 Maret sampai 1 April 2004. Kampanye pemilu dilakukan melalui pertemuan terbatas, tatap muka, penyebaran melalui media cetak dan media elektronik, penyiaran melalui radio dan/atau televisi, penyebaran bahan kampanye kepada umum, pemasangan alat peraga di tempat umum, rapat umum, dan kegiatan lain yang tidak melanggar peraturan perundang-undangan.

Unsur yang sangat penting dari ketentuan di atas dengan demikian adalah apakah peserta pemilu dengan berbagai kegiatannya telah meyakinkan para pemilih dengan menawarkan program-programnya. Tanpa unsur ini secara yuridis tentu sulit untuk dijerat dengan ketentuan pidana. Meski demikian, banyak juga kegiatan yang meski tidak nyata-nyata secara eksplisit berupa meyakinkan para pemilih tetapi dilihat dari keseluruhannya merupakan suatu kampanye. Oleh sebab itu untuk meninjau hal ini memang perlu dilihat kasus per kasus secara mendalam. Memang pada akhirnya pengadilan kasus-kasus pemilu yang akan membuktikan hal ini.

b. Larangan Kampanye di Luar Jadwal

Menurut Pasal 138 ayat (3), setiap orang yang dengan sengaja melakukan kampanye di luar jadwal waktu yang telah ditetapkan oleh KPU untuk masing-masing peserta pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (3), diancam dengan pidana penjara paling singkat 15 (lima belas) hari atau paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 100.000,00 (seratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah).

Kapan Bisa terjadi Pelanggaran Pasal 138 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2003 ? sesuai ketentuan maka hal ini bisa dilakukan pada tiga kurun waktu (1) Masa antara 2 Desember 2003 – 10 Maret 2004 untuk Parpol dan 9 desember 2003 – 10 Maret 2004 untuk perseorangan calon DPD (Karena Belum masuk jadwal waktu kampanye); (2) Masa antara 11 Maret – 1 April 2004 (Terjadi pelanggaran jika ada kampanye di luar jadwal yang ditentukan untuk peserta pemilu yang bersangkutan, misalnya jadwalnya tanggal 20 Maret 2004 tetapi berkampanye tanggal 19 Maret 2004); dan (3) Masa antara 2 – 4 April 2004 (masa tenang dimana tidak boleh ada kegiatan kampanye).

Jadi sekarang pertanyaannya, apa yang tidak boleh dilakukan oleh Partai Politik peserta dan/atau calon anggota DPR,DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota pemilu sejak Desember 2003 ini sampai 10 Maret 2004 ? Partai Politik peserta dan/atau calon anggota DPR,DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota pemilu sejak tanggal 2 Desember 2003 sampai 10 Maret 2004 tidak diperbolehkan melakukan kampanye yaitu melakukan kegiatan peserta pemilu dan/atau calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk meyakinkan para pemilih dengan menawarkan program-programnya yang dapat dilakukan dengan pertemuan terbatas, tatap muka, penyebaran melalui media cetak dan media elektronik, penyiaran melalui radio dan/atau televisi, penyebaran bahan kampanye kepada umum, pemasangan alat peraga di tempat umum, rapat umum; dan kegiatan lain yang tidak melanggar peraturan perundang-undangan

Apa akibat pelanggaran kampanye tersebut ? Pelaku dari kegiatan kampanye di atas (yang bisa jadi pelaksana/penanggung jawab/ pimpinan partai yang menggerakkan kegiatan itu) dapat dilaporkan telah melakukan tindak pidana Pasal 138 ayat (3) Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 dan jika

laporannya lengkap diteruskan laporan ini ke penyidik untuk seterusnya diproses dalam system peradilan pidana.

Pertanyaan lainnya sebagai kebalikan, apa yang boleh dilakukan oleh Partai Politik peserta dan/atau calon anggota DPR,DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota pemilu sejak tanggal 2 Desember 2003 sampai 10 Maret 2004 ? Partai Politik peserta pemilu tetap dapat melakukan kegiatan lainnya sepanjang tidak masuk pengertian kampanye, misalnya dapat melakukan kegiatan organisasi, rapat pengurus partai, kegiatan internal partai yang tidak melibatkan warga masyarakat di luar pengurus/anggotanya, kegiatan partai tanpa mengajak publik/ warga masyarakat luar partai untuk memilih partainya, pelatihan pemilu bagi pengurus, dan sebagainya.

c. Peran Pengawasan

Mengingat kemungkinan maraknya kegiatan parpol peserta pemilu yang hendak mensosialisasikan parpolnya masing-masing, pengawas pemilu di semua tingkatan memiliki peranan mengawasi dan mempelajari secara mendalam kegiatan parpol apa saja yang sudah memenuhi criteria kampanye dan kemudian memprosesnya. Meski demikian sebaiknya tindakan pemberian peringatan serta pemberian penyadaran perlu disampaikan terlebih dahulu kepada parpol peserta pemilu agar mereka tidak melanggar larangan kampanye sebelum massanya. Apabila ada parpol yang meskipun sudah diberi penjelasan serta diberi peringatan tetap menjalankan kegiatan melakukan kampanye sebelum waktunya maka pengawas pemilu dapat memproses pelanggaran ini.

Kepada parpol peserta pemilu yang hendak mengadakan kegiatan yang kemungkinan masuk criteria kampanye sebaiknya diberikan masukan atau saran untuk tidak melakukan hal itu atau tetap melakukan dengan memberi rambu-rambu yang jika tetap dilanggar maka dianggap melakukan pelanggaran dan diproses.

Dalam hal terjadi keraguan apakah suatu kegiatan termasuk kampanye atau tidak, memang sebaiknya pengawas pemilu dapat berkoordinasi dengan Pengawas Pemilu di atasnya dan dengan KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kab/Kota . Jika ada keraguan apakah temuan atau laporan yang diduga merupakan tindak pidana pemilu sebagaimana dimaksud pasal 138 ayat (3) maka pengawas pemilu tetap meneruskan temuan atau laporan itu kepada pihak penyidik. Proses penyidikan, penuntutan, sampai pemeriksaan di pengadilan yang menentukan terpenuhi atau tidaknya pelanggaran tersebut.

Sebagai bagian dari upaya pencegahan pelanggaran pasca penetapan peserta pemilu, sebaiknya pengawas pemilu di semua tingkatan dapat memelopori kesepakatan parpol atau perseorangan peserta pemilu untuk menjaga kondisi pasca penetapan peserta pemilu ini dan tidak melakukan pelanggaran ketentuan.

JEBAKAN-JEBAKAN DALAM PEMILU 2004*

Sejak tanggal 9 Desember 2003, resmilah 24 partai politik peserta pemilu telah mendapat “nomor punggung” masing-masing. Lebih dari 900 calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) pun telah dinyatakan sebagai peserta pemilu. Kini pelaksanaan pemilu telah melangkah satu tapak lagi yakni sudah ada yang disebut partai politik peserta pemilu dan peserta pemilu perseorangan calon anggota DPD. Dari sisi jumlah parpol peserta pemilu memang menyusut, dari 48 tahun 1999 menjadi 24 untuk pemilu 2004. Namun dengan hadirnya ratusan calon anggota DPD dan dengan berubahnya sistem serta aturan main pemilu, bisa dikatakan persoalan-persoalan pemilu bukan menurun, malah mungkin justru meningkat. Paling tidak lima jebakan pemilu mesti mendapat perhatian bersama, yakni pertama, potensi maraknya praktek korup (kecurangan) pemilu; kedua, “lapangan bermain” bagi peserta pemilu yang masih “belum rata”; ketiga, rakyat masih banyak yang “buta huruf” terhadap aturan pemilu dan pelaksana serta fungsinya; keempat, belum lengkapnya sejumlah aturan main pemilu; dan kelima, ada potensi perbedaan persepsi dalam penegakan hukum pemilu.

a. Potensi Praktek Korup dalam Pemilu

Yang saya sebut dengan praktek korup dalam pemilu di sini adalah setiap kecurangan yang terjadi dalam pelaksanaan pemilu, utamanya yang sering

* Tulisan ini pernah dimuat di Koran Tempo, 18 Desember 2003.

disebut dengan tindak pidana pemilu. Jika di India terdapat puluhan hingga ratusan praktek korup pemilu yang sudah mendapat putusan pengadilan (sehingga bisa jadi rujukan bagi penegak hukum pemilu) , maka di negeri kita sepanjang pemilu 1955 hingga pemilu 1999 hanya ada lima perkara pidana pemilu yang disidangkan, empat perkara sudah berkekuatan hukum tetap, dan satu masih menunggu putusan kasas Mahkamah Agung. Barangkali ini satu kondisi yang membuat beberapa tindak pidana pemilu yang ada “belum teruji” dan sulit dicarikan contoh kasusnya.

Sesuai undang-undang pemilu kita yang baru (UU No 12/2003) , terdapat 26 tindak pidana pemilu yang diatur mulai Pasal 137 hingga Pasal 140. Menurut undang-undang pemilu sebelumnya (UU NO. 3 Tahun 1999) hanya ada 15 tindak pidana pemilu, sehingga meningkat 9 tindak pidana pemilu. Jumlah ini masih sangat sedikit dibanding Tindak Pidana Pemilu di Filipina yang mencapai lebih dari seratus atau di Malaysia yang mencapai 56 tindak pidana pemilu. Ada banyak perbuatan yang di negara-negara itu dipandang praktek korup pemilu, satu contohnya memberi pekerjaan sebelum pelaksanaan pemilu yang dipandang bisa bertujuan mempengaruhi pilihan seseorang.

Potensi peningkatan kecurangan pemilu pada pemilu 2004 bisa dikaitkan dengan terjadinya kriminalisasi terhadap sejumlah perbuatan yang sebelumnya hanya merupakan pelanggaran administrative seperti “pencurian start kampanye”. Juga bisa dikaitkan dengan pemilihan baru terhadap anggota DPD yang juga memunculkan jenis tindak pidana baru yang kini telah banyak dilanggar. Catatan pengawas pemilu terakhir bisa menunjukkan peningkatan kasus yang diperkarakan, pada pemilu 1999 lalu lima perkara yang disidangkan diputus lebih dari setahun sesudah pemilu berjalan, tapi untuk saat ini sudah ada sekitar 30 tindak pidana pemilu diteruskan pengawas pemilu ke polisi dan 3 diantaranya sudah mulai disidangkan. Bisa diperkarakan hingga tahapan pemungutan suara ada cukup banyak perkara disidangkan di pengadilan.

Tidak tuntasnya banyak sekali kasus praktek korup pemilu pada pemilu sebelumnya , ditambah ringannya hukuman sangat merugikan dari sisi efektivitas hukuman atau sanksi, sehingga sulit berfungsi deterrence. Bayangkan pada pemilu 1999 , 3 dari vonis bersalah hanya dipidana penjara sangat ringan dengan masa percobaan. Hal ini “dibaca” sebagai kurang jalannya penegakan hukum serta kurang berdayanya sanksi.

b. Lapangan Bermain Tak Rata

Jika diibaratkan pertandingan bola, maka lapangan bermain yang digunakan dalam demokrasi melalui pemilu haruslah rata dan dilengkapi sarana-prasarana yang bersifat adil bagi kesebelasan yang bertanding, tidak boleh menguntungkan satu pihak dan merugikan pihak lain. Pelaksana dan wasit pertandingan pun harus fair dan tidak berat sebelah. Tentu saja sangat tidak adil dan jelas keliru membiarkan satu peserta maminkan bola lebih dulu, sementara pihak lainnya sama sekali tak boleh bergerak menahan serangan.

Sama saja dengan pelaksanaan pemilu. Semestinya aturan main pemilu, pada pelaksana, dan kondisi obyektif memberi peluang yang sama dan seimbang bagi semua peserta. Mestinya tidak ada kondisi yang menyebabkan satu parpol mendapat peluang besar melaksanakan kegiatannya, sementara parpol lainnya selalu mendapat “sempritan” dari pelaksana atau pengawas. Mestinya “arena” pemilu rata sehingga semua peserta pemilu baik parpol maupun calon DPD dapat menunjukkan kemampuan terbaiknya dan rakyat memiliki kesempatan bebas buat menjatuhkan pilihan hatinya pada peserta pemilu atau calon yang benar-benar diharapkannya.

Kenyataannya, meski secara yuridis dapat saja dianggap selesai oleh lembaga yang berwenang, ada sejumlah kondisi “lapangan tak rata” tadi, misalnya kini partai-partai mempersoalkan parpol-parpol tertentu mendapat “start awal” yang sangat menguntungkan dari sisi fasilitas gedung sekretariat yang

“diwariskan” dari periode sebelumnya. Sedangkan parpol-parpol lainnya mesti jatuh-bangun mengontrak atau membeli gedung untuk sekretariat. Masalah ini saja menimbulkan perasaan tidak adil bagi parpol-parpol tersebut.

“Lapangan yang rata” juga bisa muncul dari aturan mengenai tokoh-tokoh parpol yang menjadi pejabat pemerintahan. Meski pun mereka habis-habisan mengatakan bahwa dalam menjalankan peran parpol, mereka tidak menggunakan sarana, kedudukan, dan fasilitas negara, tetap saja dalam prakteknya (mungkin sesuai prosedur tetap yang ada) sulit dihindari adanya pengistimewaan, penjemputan, pengawalan, dan keuntungan lain dibanding tokoh parpol yang bukan pejabat. Ini tentu juga merupakan kondisi “lapangan tak rata” dalam kompetisi pemilu ini.

c. Banyak “Buta Huruf” Aturan Pemilu

Terus terang hingga kini masih banyak rakyat tak tahu apa perbedaan pemilu 2004 dengan pemilu sebelumnya. Masih banyak yang menyebut Pengawas Pemilu sebagai anggota KPU karena tidak tahu adanya lembaga-lembaga yang terlibat dalam pemilu. Hal ini ironisnya bahkan juga terjadi di kampus-kampus hukum yang notabene seharusnya lebih melek hukum dibanding rakyat umumnya. Bagaimana lagi dengan rakyat awam ?

Simulasi yang dilakukan teman-teman cetro di beberapa kota besar juga menunjukkan data mengkhawatirkan, bayangkan sekitar 30-40 persen peserta simulasi masih salah dalam mencoblos. Ini terjadi di kota-kota besar, bagaimana dengan di desa-desa ?

Hingga kini masih banyak yang tidak tahu adanya pemilihan bagi anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Saya yakin banyak yang juga belum tahu hasil amandemen UUD 1945 yang antara lain melahirkan institusi kenegaraan

yang baru ini. Jadi mungkin saja banyak rakyat hingga kini berfikir bahwa pemilu yang akan datang sama saja dengan pemilu-pemilu sebelumnya.

Dari sisi aturan pemilu, meski mengalami peningkatan dibanding pemilu sebelumnya, toh aturan main dalam pemilu masih menyisakan sejumlah persoalan, antara lain soal jumlah kursi DPR dan DPRD. Aturan yang ada ketika benar-benar diterapkan justru menimbulkan kesulitan karena “tubrukan” antar klausul. Aturan mengenai pelanggaran dan penegakan hukumnya juga masih menimbulkan celah, antara lain soal dana kampanye dan kampanye di media massa. Begitu juga dengan batasan yang tuntas dan jelas mengenai kebolehan serta larangan dalam masa kampanye serta pra-kampanye.

d. Bagaimana Persepsi dalam Penegakan Hukum ?

Semestinya penegakan hukum selain melihat pada politik hukum dibuatkan aturan-aturan pemilu juga melihat rasa keadilan masyarakat yang berkembang. Agar tidak banyak kasus yang mentah ditengah jalan, sebaiknya juga ada persamaan persepsi mengenai pelanggaran-pelanggaran yang terjadi beserta unsur-unsurnya. Tampaknya perlu dihindari anggapan bahwa pelanggaran dan sanksi dalam UU Pemilu hanya terkait dengan kepentingan tokoh-tokoh politik atau parpol saja, sebab justru hal itu terkait dengan kepentingan besar rakyat yang semestinya mendapat wakil-wakil rakyat, wakil-wakil daerah, serta pimpinan nasional secara jujur dan adil. Untuk itu semestinya tidak ada keraguan diantara aparat penegak hukum untuk menindak praktek korup atau kecurangan pemilu.

KERAWANAN TAHAPAN KAMPANYE

Di tengah masih ramainya polemik soal “curi start kampanye”, kita mesti terus memikirkan sejumlah kerawanan pada masa kampanye yang pelaksanaannya sendiri baru boleh dilakukan pada 11 Maret hingga 1 April 2004. Waktu kampanye yang hanya tiga minggu itu tentu bisa dikatakan singkat untuk dapat meyakinkan para pemilih dengan menyampaikan seluruh program serta visi-misi. Dengan begitu tantangan terbesar bagi peserta pemilu –baik parpol atau perseorangan calon anggota Dewan Perwakilan Daerah- adalah bagaimana membuat metode kampanye yang memikat hati rakyat dan tentu saja sesuai dengan aturan main kampanye. Ini perlu mendapat tekanan, sebab belajar dari pengalaman kampanye pada pemilu-pemilu sebelumnya justru banyak titik kerawanan kampanye seperti *money politics*, *abuse of power*, *negative campaign*, serta pengabaian hukum.

a. Money politics

Kerawanan pertama adalah menyangkut bakal maraknya kembali penggunaan uang, materi atau janji-janji untuk memikat hati rakyat pemilih. Meski sudah ada pembatasan dalam hal donasi dari para penyumbang dana kampanye baik dari perseorangan ataupun dari korporasi, bukan berarti praktek suap dalam pemilu akan berkurang karena sama semaki tidak ada pembatasan berapa besarnya dana kampanye bagi parpol ataupun calon DPD. Tidak ada pembatasan misalnya untuk satu daerah pemilihan berapa maksimal dana kampanye bagi seorang calon anggota dewan.

Dengan begitu mungkin saja terjadi perkelahian antara peserta pemilu yang sangat kaya dengan yang pas-pasan. Kondisi ini tidak saja membuat persaingan soal atribut kampanye menjadi tidak seimbang, juga diwarnai dengan beredarnya uang/materi “untuk membantu rakyat” pada masa-masa kampanye.

Pengalaman Pemilu 1999 menunjukkan 3 dari 5 kasus yang telah disidangkan adalah kasus *money politics*. Sebuah polling tentang ancaman bagi pemilu yang diadakan menjelang pemilu tahun itu (22 Mei 1999) menunjukkan bahwa 35 persen responden mempercayai bahwa politik uang menjadi ancaman utamanya. Satu kelompok pemantau yang mengkaji pelanggaran di 21 kabupaten/kota di Jawa, Sumatera, dan Sulawesi mencatat bahwa kasus politik uang dilakukan di 10 kabupaten/kota dan dilakukan oleh delapan partai politik (Sulistyo dan A. Kadar, 2000).

Potensi kerawanan berupa politik uang pada pemilu 2004 ini sudah mulai tampak dari praktek pengaburan sumbangan resmi pemerintah seolah bantuan parpol, yakni tatkala oknum-oknum pejabat yang berasal dari parpol tertentu turun membantu ke daerahnya dan memberikan sumbangan. Orang-orang yang mendampingi menggunakan atribut parpol darimana sang pejabat berasal. Ini bisa membuat warga yang miskin itu mengira bahwa sumbangan itu berasal dari “kasing-sayang” parpol itu kepada rakyat.

Potensi ini bakal lebih besar jika berbagai modus politik uang yang tidak konvensional juga turun dipraktikkan, seperti pemberian pekerjaan menjelang pemilu dengan syarat tertentu. Di negara lain seperti Filipina, praktek seperti ini adalah dilarang karena dapat mempengaruhi pilihan orang tersebut.

b. *Abuse of Power*

Penyalahgunaan kewenangan dan kekuasaan seperti terjadi di masa-masa lalu bukan merupakan praktek yang telah punah dalam pemilu pasca Orde Baru ini. Pada pemilu sebelum 1999, kita sudah akrab dengan istilah “kuningisasi” dengan kewajiban mengecet seluruh fasilitas publik seperti pohon, pagar, dan sebagainya dengan warna kekuatan politik peserta pemilu tertentu. Ada praktek lainnya yakni perintah untuk memberi dukungan kolektif bagi sang presiden yang setiap hari muncul di media massa, utamanya televisi seolah tampak bahwa penguasa mendapat sokongan dari seluruh elemen masyarakat di seluruh daerah. Ancaman sanksi, pengucilan, ataupun kesulitan promosi membuat mayoritas pegawai pemerintah sulit bergerak dalam menentukan pilihan nuraninya. Praktek-praktek seperti ini dulu memang lumrah dan sulit dijangkau pengawasan dan penegakan hukum pemilu. Apalagi independensi pelaksana dan pengawas pemilu dulu memang dipertanyakan.

Dengan perubahan kondisi keadaan menjadi lebih baik, dan suasana kebebasan membuat banyak rakyat menolak penyalahgunaan kekuasaan dan kewenangan. Apakah dengan demikian potensi *abuse of power* dalam pemilu menjadi bisa dihilangkan pada pemilu 2004 ini ? Tampaknya tidak. Temuan-temuan pengawas pemilu di Jawa Tengah, misalnya, menunjukkan bahwa praktek seperti masa Orde Baru dulu masih ada dan kembali diulang dengan berbagai cara, mulai dari perintah “mono-warna” buku sekolah, kewajiban menghadiri acara parpol tertentu, perintah seragam yang menjurus pada warna politis tertentu, dan sebagainya.

Tudingan-tudingan itu memang mudah saja diberi alibi serta argumentasi penolakan, tapi tampaknya rakyat semakin cerdas memberi penilaian. Berita terakhir adanya dukungan dari puluhan kepala desa terhadap parpol tertentu bisa menimbulkan tanda-tanya tidakkah kepala desa itu bisa menjadi instrumen

yang mengarahkan warganya memilih parpol idola sang kades ? Ini bisa lebih parah , jika saja sang kades yang sangat menentukan bagi pemilihan perangkat pelaksana pemilu di tingkat bawah seperti KPPS dan PPS mencoba memberikan pesan tertentu.

c. **Negatif Campaign**

Menurut undang-undang pemilu *negatif campaign* yang terang-terangan seperti menghina parpol, peserta pemilu, serta calon legislative lain merupakan suatu tindak pidana. Hal ini memang sudah semestinya, sebab di luar pemilu pun demikian. Undang-undang pemilu negara lainnya, seperti India, Malaysia, ataupun Filipina juga melarang praktek demikian. Masalahnya, dari pemilu ke pemilu praktek ini ternyata masih juga muncul di negeri kita. Padahal akibat *negatif campaign* ini sangat membahayakan seperti kejadian di pemilu 1999 dan pemilu-pemilu sebelumnya yang menyebabkan bentrokan antar massa parpol sebagai akibat penghinaan satu parpol yang menyatakan bahwa parpol lainnya adalah sesat. Dalam kondisi meningkatnya suhu politik, penghinaan terhadap pihak lain menjadi faktor penyulut yang ampuh untuk lahirnya situasi rusuh dan amarah.

Negatif campaign di atas bisa lebih parah jika dilakukan dalam bentuk agitasi yang membakar emosi, dilakukan di tengah massa yang sangat banyak, atau bahkan jadi lagu-lagu kampanye yang didendangkan sepanjang pawai menuju dan dari tempat kampanye.

Justru yang mesti dipersiapkan sejak sekarang oleh parpol-parpol dan calon DPD adalah suatu kampanye yang mencerdaskan rakyat, yang dengan itu rakyat menjadi yakin bahwa si calon atau parpol itu memang layak dipilih karena mereka dapat menjadi penyalur aspirasi dan efektif bagi pengubahan kebijakan pemerintahan.

d. Pengabaian Hukum

Mungkinkah pelaksanaan kampanye bisa tertib, aman dan tidak melanggar aturan ? Seorang pakar hukum pada pemilu 1999 pernah menyatakan bahwa wajar saja jika dalam massa kampanye banyak rakyat melanggar aturan lalu-lintas, bukankah ini hanya terjadi lima tahun sekali. Jawaban ini merupakan respon atas pertanyaan kenapa setiap kali kampanye, utamanya yang berupa orasi di lapangan tertentu, baik ketika berangkat maupun pulang dari tempat kampanye selalu banyak sekali pelanggaran hukum, seperti tidak dipatuhinya aturan lalu-lintas, perusakan sarana publik, pelemparan terhadap kantor parpol lain, serta pelecehan terhadap kepentingan pengguna jalan yang lain (yang tidak ikut berkampanye).

Apakah gejala ini wajar dan memang demikian adanya setiap kali ada kampanye pemilu ? Menurut hemat penulis, hal ini seharusnya bisa dikurangi sedikit demi sedikit. Parpol semestinya tidak hanya berusaha memenuhi target jumlah peserta, tapi juga memikirkan penghormatan hukum selama kampanye. Para pimpinan dan pengurus parpol memiliki kewajiban moral untuk ikut mendidik para anggota dan simpatisannya guna mematuhi setiap aturan hukum yang ada, tidak melecehkan warga lainnya, serta menjaga lingkungannya. Pelaksanaan kampanye tidak bisa jadi alasan bahwa hukum boleh begitu saja diabaikan.

e. Tugas Berat

Kerawanan-kerawanan pada tahapan kampanye seperti diuraikan di atas, hanya sebagian saja dari banyak kerawanan yang bakal muncul. Norma dan sanksi yang terdapat pada Pasal 138 Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 yang keseluruhannya mengatur mengenai tindak pidana pemilu pada massa kampanye tidak berarti terlalu banyak untuk mengatasi kerawanan-kerawanan

tadi, tanpa kesiapan dari berbagai pihak. Bagi pelaksana dan pengawas pemilu, kepekaan akan terjadinya penyimpangan dan kesiapan dalam bertindak dan menyelesaikan sengketa bakal jadi kunci penting dalam mengurangi dampak lebih buruk.

Bagi pimpinan dan pengurus parpol sangat diminta kesadarannya untuk tidak menggunakan cara-cara menyimpang serta komitmen untuk memberi pembelajaran bagi anggota dan simpatisannya agar respek terhadap aturan dan etika kampanye. Sementara, kepada penegak hukum sangat berharap sikap profesional, tegas, dan menolak mentah-mentah setiap bentuk intervensi dalam penegakan hukum pemilu.

8

POLEMIK KAMPANYE

Hampir semua media massa nasional memuat berita masuknya laporan kasus kampanye di luar jadwal dari Panwas Pemilu DKI ke Polres Jakarta Pusat. Kasus itu sendiri berkaitan dengan acara yang digelar PKB dan DPW PPP DKI Jakarta. Menyusul kejadian itu, polemik tentang apa sesungguhnya kampanye di luar jadwal pun merebak dimana-mana. Hampir setiap pertemuan menyangkut pengawasan pemilu selalu ada pertanyaan wajib : apa saja yang dilarang dan apa yang boleh dilakukan oleh peserta pemilu sebelum masa kampanye tiba (11 Maret – 1 April 2004) ? Tulisan ini mencoba mendalami duduk masalah yang sesungguhnya serta mencoba mengajukan sejumlah gagasan.

a. Aturan Main

Pertama-tama tentu harus dilihat lebih dulu aturan main yang harus dijadikan acuan untuk menjawab soal di atas, yakni undang-undang pemilu, kemudian keputusan KPU tentang kampanye. Dari aturan main itu kita mendapati sejumlah istilah yang mesti difahami betul oleh semua pihak yang terlibat yakni apa itu kampanye, dengan cara apa kampanye dilakukan, bagaimana kampanye dilakukan, kepada siapa kampanye dilakukan, dan kapan kampanye dilakukan. Jawaban dari sejumlah pertanyaan ini mempunyai konsekuensi yuridis, termasuk sanksi pidana. Jelasnya, jika kampanye dilakukan dengan cara yang dilarang maka bisa diancam sanksi pidana pemilu seperti tercantum pada Pasal 138 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003.

Sama halnya jika kampanye dilakukan tidak sesuai dengan jadwalnya, maka bisa diancam sanksi sesuai Pasal 138 ayat (3) undang-undang yang sama.

Ada sedikit perbedaan antara pengertian kampanye dalam undang-undang pemilu dengan kampanye dalam keputusan KPU NO. 701 Tahun 2003. Menurut Pasal 1 butir 11 UU No. 12 Tahun 2003 kampanye adalah kegiatan peserta pemilu dan/ atau calon anggota DPR dan DPRD untuk meyakinkan para pemilih dengan menawarkan program-programnya. Dengan demikian unsur-unsur esensial dari definisi itu adalah kegiatan peserta pemilu dan atau calon DPR atau DPRD, untuk meyakinkan para pemilih, dengan menawarkan program-program. Pengertian ini, dalam undang-undang, tidak dibedakan antara kampanye parpol dan kampanye calon anggota DPD (peserta pemilu perseorangan). Jadi untuk calon DPD juga ada kegiatan untuk meyakinkan pemilih, dengan program. Dari pengertian kampanye di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa kegiatan kampanye bisa dilakukan terhadap siapa saja, baik kepada anggota parpol ataupun bukan, yang penting kepada para pemilih.

Berbeda sedikit dengan pengertian menurut undang-undang di atas, dalam Keputusan KPU No. 701 Tahun 2003, kampanye dibedakan menjadi dua macam, yakni kampanye Peserta pemilu parpol (Pasal 2) dan kampanye peserta pemilu calon DPD (Pasal 3). Kampanye parpol peserta pemilu dan/atau calon anggota DPR dan DPRD dilakukan untuk meyakinkan para pemilih bukan anggota untuk mendapat dukungan sebesar-besarnya. Pengertian ini menambah unsur esensial dari kampanye yakni bahwa kampanye ditujukan kepada subyek yang "bukan anggotanya."

Apa implikasi dari pengertian di atas ? Dengan menggunakan penafsiran terbalik, maka apakah bisa dikatakan kegiatan parpol untuk meyakinkan para pemilih yang merupakan anggota partainya sendiri bukanlah kampanye? Jika pemahamannya memang demikian, apa implikasi lanjutannya ? Implikasi

selanjutnya adalah jika Partai A melakukan kegiatan kampanye sesuai jadwalnya (misalnya tanggal 15 Maret 2004) , maka Partai itu tidak dianggap melanggar kampanye di luar jadwal jika esoknya (tanggal 16 Maret 2004), partai itu mengumpulkan lagi anggotanya sendiri untuk diyakinkan dengan program-programnya. Bukanlah kampanye (sesuai ketentuan itu) dilakukan untuk para pemilih yang bukan anggota ?

b. Kegiatan Internal

Sesuai Pasal 41 ayat (2) Keputusan KPU No. 701 Tahun 2003 disebutkan bahwa sebelum masa kampanye Parpol boleh melakukan kegiatan internal. Ketentuan ini tentu sangat benar adanya, karena memang merupakan suatu hak bagi parpol untuk melakukan kegiatan internalnya masing-masing. Menurut hemat saya, kegiatan internal yang bisa dilakukan oleh parpol misalnya, rapat, musyawarah, diskusi, perayaan ulang tahun partai, rekrutmen anggota/pengurus dan sebagainya. Sayangnya keputusan itu tidak memberi batasan apapun tentang kegiatan internal. Yang penting kegiatan internal boleh. Tentu saja *spectrum* dari kegiatan internal lalu bisa diartikan sangat luas oleh parpol-parpol, seperti perayaan ulang tahun secara besar-besaran, pawai dengan jalan kaki atau berkendaraan, rapat akbar, panggung musik, halal bi halal tingkat nasional, dan sebagainya. Yang penting menurut masing-masing parpol hanya untuk anggotanya. Bahwa yang datang banyak yang bukan anggota, terserah mereka bukan tanggung jawab partai. Demikian kurang lebih argumen yang muncul.

Apabila pengertiannya demikian, maka implikasi nyatanya bisa langsung terlihat yakni, bisa tiap hari atau tiap minggu kita saksikan “kegiatan internal” parpol yang melibatkan ratusan atau ribuan orang. Jika 24 parpol melakukan hal yang sama, maka mereka tentu “berlomba” lebih menarik dan kelihatan lebih banyak pesertanya. Tentu saja sangat mungkin bahwa dalam kegiatan semacam itu terjadi kampanye yang sesungguhnya dengan penggunaan atribut

kampanye, seruan-seruan kampanye, serta mungkin juga bingkisan-bingkisan kampanye. Tentu saja, motif untuk meyakinkan publik pemilih –meski sulit dibuktikan – tidak mustahil terjadi. Lalu, apa bedanya dengan kampanye pada masa kampanye (11 Maret – 1 April 2004) ? Jika demikian, untuk apa para pembuat undang-undang melarang kampanye di luar jadwal seperti diatur dalam Pasal 138 ayat (3) Undang-Undang Pemilu ?

c. Perbedaan ?

Dengan adanya ketentuan dalam undang-undang pemilu mengenai kampanye serta larangan-larangannya ternyata masih membuat banyak pihak kurang jelas sehingga sering meminta kepada pengawas pemilu untuk memberikan aturan tentang apa yang boleh dilakukan dan apa yang tidak boleh dilakukan oleh peserta pemilu sebelum masa kampanye tiba .

Sebenarnya, permintaan ini perlu dijawab berdasarkan tugas dan wewenang pengawas pemilu. Yang jelas dalam pelaksanaan pemilu, pengawas pemilu tidak mempunyai tugas dan wewenang untuk membuat suatu regulasi pelaksanaan pemilu, termasuk soal kampanye. Yang bertugas dan berwenang membuat regulasi kampanye adalah Komisi Pemilihan Umum. Sementara pengawasan atas pelaksanaan regulasi kampanye itu menjadi tanggung jawab pengawas pemilu. Jadi sesungguhnya, sangat membantu apabila dalam regulasi tentang kampanye itu ada kejelasan mengenai hal-hal apa saja yang boleh atau tidak boleh dilakukan karena bisa melanggar ketentuan kampanye. Mengenai hal ini Pasal 41 hingga Pasal 45 Keputusan KPU No. 701 Tahun 2003 memang telah mengaturnya. Tapi yang jelas hingga kini masih banyak pihak bertanya, karena mereka masih merasa gamang dengan kurang tegasnya kebolehan dan larangan kampanye.

Memang kemudian, seorang anggota KPU Pusat pernah menyatakan bahwa keputusan itu memerlukan juklak yang lebih rinci tentang kampanye serta larangannya. Tapi, justru pendapat berbeda dikemukakan seorang ketua KPU tingkat Provinsi yang menyatakan bahwa keputusan itu sudah cukup dan tidak diperlukan adanya juklak lagi yang lebih rinci. Jika demikian halnya, maka pengawas pemilu harus mengawasi pelaksanaan aturan tentang kampanye seperti apa adanya sekarang ini.

Yang jelas, pengawas pemilu hanya satu komponen dari suatu system penegakan tindak pidana pemilu. Tindakan kampanye di luar jadwal waktu merupakan suatu tindak pidana pemilu. Dengan demikian, tugas dan wewenang pengawas pemilu adalah mengkaji dan meneruskan ke polisi jika dianggap cukup bukti. Selanjutnya polisi menyidik dan meneruskan ke jaksa, dan seterusnya hingga sampai pengadilan. Dengan demikian pengawas pemilu dalam melakukan tugasnya ini harus tunduk kepada ketentuan yang ada dalam undang-undang pemilu serta sesuai dengan pemahaman yuridis atas tiap unsur dalam undang-undang itu, dan tidak berdasar pendapat-pendapat saja.

Maka, bisa saja terjadi pada satu ketika, suatu perbuatan menurut pendapat seorang pelaksana pemilu bukanlah pelanggaran, tetapi setelah dikaji secara mendalam sesuai landasan normatif yang ada perbuatan itu oleh penegak hukum dianggap merupakan pelanggaran pidana.

Apabila beberapa pihak melihat ada semacam perbedaan pandangan antara KPU dan pengawas pemilu dalam soal kampanye dini, sebenarnya ini bisa diluruskan. Penulis sendiri melihat bahwa rekomendasi dari KPU daerah tentang suatu kegiatan parpol sudah sangat sesuai, terlebih dalam rekomendasi itu juga dicantumkan apa saja norma yang mesti diindahkan oleh setiap parpol dalam melakukan kegiatannya. Tetapi, manakala dalam pelaksanaan kegiatan itu kemudian ditemukan bukti-bukti terjadinya pelanggaran perundang-undangan

(yang juga dipertegas dengan pelanggaran atas rekomendasi tadi), maka sudah sewajarnya jika kemudian pengawas pemilu memproses pelanggaran tersebut. Jadi, tidak perlu dipolemikkan, seolah ada perbedaan besar antar pelaksana dan pengawas pemilu.

Memang sangat tepat apabila ada kejernihan tentang berbagai hal menyangkut kampanye. Kita perlu mendukung upaya dan niat baik dari berbagai pihak dalam menemukan kejernihan ini, sehingga suasana tidak menjadi – seperti yang dikeluhkan seorang tokoh parpol – “tidak rileks” lagi.

KAMPANYE DAN PENYIMPANGAN KEKUASAAN*

Menjelang tahapan kampanye hampir semua media massa nasional dan daerah menyorot perilaku penyimpangan birokrat yang sudah mulai tampak dengan berbagai bentuknya. Gejala seperti ini tampaknya pengulangan dari gejala yang sama pada pemilu-pemilu sebelumnya. Bedanya, pada pemilu-pemilu masa Soeharto penyimpangan birokrat didominasi oleh satu peserta pemilu yang mendapat support penuh dari penguasa, sekarang dominasinya sudah mulai menyebar. Yang masih tetap sama adalah pola-pola penyimpangannya masih yang itu-itu juga, seperti pemberian sumbangan pemerintah dengan kamuflase seakan dari parpol tertentu, mono-warna ranah publik maupun privat baik di pohon, gedung, seragam, buku pelajaran, dan sebagainya. Penyimpangan dengan melakukan kampanye pada acara resmi pemerintahan juga dilaporkan terjadi. Semua itu hanya contoh bahwa menjelang Pemilu 2004 pengawasan terhadap birokrat atau pejabat yang menyimpang mesti dilakukan secara serius mengingat sifatnya yang destruktif bagi demokrasi.

Jika penyimpangan kita fokuskan pada tahapan kampanye, maka perlu dilihat adakah landasan hukum yang membatasi gerak langkah penyimpangan ini. Setidaknya ada empat potensi penyimpangan birokrat yang mesti diantisipasi karena merugikan pelaksanaan pemilu, utamanya merugikan peserta pemilu lain dan juga pada gilirannya merugikan rakyat pemilih. Keempat

* Tulisan ini pernah dimuat di Koran Tempo, 27 Januari 2004.

potensi penyimpangan itu adalah : perlakuan tidak adil pada penggunaan fasilitas umum, pelibatan dan pemberian pengaruh pada bawahan, penyalahgunaan fasilitas negara, dan pemberian sumbangan ilegal.

Penyimpangan pertama adalah berkaitan dengan perlakuan tidak adil pada penggunaan fasilitas umum. Penyimpangan ini terjadi ketika pejabat pemerintahan pada berbagai tingkatan tidak memberikan kesempatan yang sama kepada peserta pemilu untuk menggunakan fasilitas umum. Seperti diketahui, menurut Pasal 73 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 ada tuntutan bagi pemerintah untuk berlaku adil atau fair dalam memberikan kesempatan bagi peserta pemilu dalam melakukan kegiatan kampanyenya yaitu bahwa pemerintah pada setiap tingkatan memberikan kesempatan yang sama kepada peserta pemilu untuk menggunakan fasilitas umum.

Penyimpangan pertama tadi juga dapat berupa pemberian kesempatan bagi parpol atau peserta pemilu perorangan untuk menggunakan fasilitas pemerintah. Ini sesuai Pasal 74 huruf g merupakan suatu pelanggaran yang dapat diancam sanksi administratif maupun sanksi pidana bagi pelaku kampanye, tapi bagi pejabat pemerintah yang memberi kesempatan penggunaan fasilitas tadi memang sanksinya tidak diatur dalam undang-undang pemilu ini.

Memang benar bahwa banyak dari pejabat pemerintah dari pusat hingga ke daerah berasal dari partai politik , kadernya, atau setidaknya didukung parpol tertentu sehingga mendapat jabatan publik. Meski demikian, dalam penyelenggaraan pemilu, sesuai asas jujur dan adil, pejabat pemerintah itu tidak boleh memanfaatkan jabatannya dengan memberi keuntungan politis bagi parpolnya dalam kampanye dan merugikan parpol lainnya. Jadi, seharusnya mereka dapat membedakan peran selaku orang pemerintahan dengan peran sebagai peserta pemilu. Tentu saja ini membutuhkan jiwa kenegarawanan yang tinggi serta moralitas yang bersih. Khusus dalam konteks Kepala Daerah,

kalaupun mau dicari landasan yuridisnya kita dapat pula melihat pada Pasal 48 Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa Kepala Daerah dilarang membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan bagi dirinya, anggota keluarganya, kroninya, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang secara nyata merugikan kepentingan umum atau mendiskriminasikan warga negara dan golongan masyarakat lain.

Penyimpangan Kedua berkaitan dengan pelibatan dan pemberian pengaruh pada bawahan. Seperti telah ditegaskan dalam Pasal 75 ayat (1) huruf e dan f Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 bahwa dalam kampanye ada larangan melibatkan pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri serta larangan melibatkan kepala desa. Ketentuan senada juga terdapat pada ayat (3) dari pasal yang sama yang menyatakan bahwa parpol peserta pemilu dan/atau calon anggota DPR, DPD, dan DPRD dilarang melibatkan pegawai negeri sipil, anggota TNI, dan anggota Polri sebagai peserta kampanye dan juru kampanye dalam Pemilu.

Maksud larangan-larangan di atas memang untuk tetap mendudukkan para pegawai negeri baik struktural maupun fungsional dalam posisi yang netral (berbeda dengan masa Orde Baru dulu), tetapi saya pikir juga untuk menghindari penyalahgunaan posisi untuk kepentingan peserta pemilu tertentu. Adanya upaya penggiringan pejabat dan juga kepala desa untuk memberikan dukungan pada kekuatan politik tertentu hakekatnya sangat bertentangan ketentuan ini.

Praktek seperti ini tampaknya mesti diwaspadai karena bagaimanapun mereka adalah aparat negara, bukan aparat parpol. Posisi mereka tetaplah harus netral dan tidak boleh menyalahgunakan posisi atau jabatannya untuk menjadi mesin pemenangan parpol tertentu. Sanksi yang ada seharusnya mampu untuk mengurangi praktek curang seperti ini, karena berupa

penghentian kampanye selama masa kampanye. Tapi ini baru benar-benar efektif jika KPU/KPU Propinsi/KPU Kabupaten/Kota benar-benar tegas menegakkan aturan ini. Tentu saja peranan pengawas pemilu menjadi sangat penting karena mereka lah yang mempunyai wewenang mengawasi penyimpangan ini.

Potensi penyimpangan juga besar yakni dalam pemberian pengaruh atau bahkan tekanan kepada bawahan untuk memenangkan peserta pemilu tertentu. Pengaruh ataupun tekanan itu bisa diwarnai janji peningkatan kesejahteraan, promosi, atau bahkan pemberian atau janji dengan materi. Tidak mustahil termasuk ancaman terhadap kelangsungan karier, dan sebagainya. Ini memang praktek-pratek curang yang dulu sudah biasa dilakukan. Tak tertutup kemungkinan pada pemilu 2004 inipun hal ini dijalankan mengingat persaingan begitu sengit antar parpol.

Penyimpangan ketiga berkaitan dengan penyalahgunaan fasilitas negara. Tampaknya pembuat undang-undang sadar betul bahwa para pejabat yang berasal dari parpol tertentu mempunyai potensi melakukan penyimpangan ini, sehingga jelas sekali dalam Pasal 75 ayat (2) dinyatakan bahwa pejabat negara yang berasal dari partai politik yaitu Presiden/ Wakil Presiden/ Menteri/ Gubernur/ Wakil Gubernur/ Bupati/Wakil Bupati/ Walikota/Wakil Walikota, dalam kampanye tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.

Dalam hubungan dengan potensi penyimpangan di atas, pemerintah segera mengeluarkan peraturan pemerintah yang pada pokoknya mengatur bahwa kecuali untuk presiden dan wakil presiden, maka semua pejabat negara dilarang menggunakan fasilitas negara seperti mobil dan keuangan negara atau daerah saat berkampanye. Presiden dan wapres dikecualikan karena mesti ada pengawasan dan pengamanan yang melekat.

Sebenarnya penyimpangan terhadap ketentuan diatas bisa diawasi oleh pengawas pemilu, dan sanksi nya pun sudah ditegaskan dalam UU Pemilu yakni penghentian kampanye sebagai sanksi administratif dan ada juga sanksi pidana seperti dicantumkan pada Pasal 138 ayat (2) juncto Pasal 74 huruf g dengan ancaman antara 1 hingga 6 bulan dan atau denda 100 ribu rupiah hingga 1 juta rupiah. Yang paling krusial dari soal ini adalah proses penegakan hukum jika terjadi pelanggaran. Mereka yang melanggar ketentuan ini harusnya menyadari bahwa mereka diproses sebagai peserta pemilu, dan bukan sebagai pejabat pemerintah. Sementara pengawas dan penegak hukum pun tidak perlu ragu karena mereka wajib melaksanakan perintah undang-undang, terhadap siapapun yang menjadi subyek peraturan itu.

Yang terakhir adalah potensi penyimpangan berupa pemberian sumbangan illegal. Ini memang merupakan sesuatu yang dilarang oleh undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 80 ayat (1) huruf c UU Pemilu yang menyatakan bahwa peserta pemilu dilarang menerima sumbangan atau bantuan lain untuk kampanye yang berasal dari pemerintah, BUMN, dan BUMD. Mengingat banyak pejabat pusat dan daerah berasal dari parpol, peluang penyimpangan dana kampanye ini tidak mustahil terjadi. Oleh sebab itu pengawasan dana kampanye parpol menjadi sangat penting. Mengingat audit terhadap dana kampanye parpol ini baru diserahkan ke KPU sekitar 3 bulan setelah pemungutan suara, maka akan menjadi sangat penting jika masyarakat dapat melaporkan indikasi penyimpangan ini kepada pengawas pemilu sehingga dapat diantisipasi sejak awal.

Sebagai penutup mungkin perlu ditegaskan lagi bahwa pada pelaksanaan kampanye terdapat sejumlah penyimpangan dari para oknum pejabat pusat dan daerah yang mesti diantisipasi. Kesadaran dari para pejabat yang berasal dari parpol untuk memilah antara jabatannya dengan posisinya di parpol menjadi sangat penting. Sama pentingnya dengan sikap professional, tidak memihak dan tegas dari para pengawas dan penegak hukum yang diperintahkan oleh undang-undang untuk mengawal aturan main pemilu.

MENGAWASI POLITIK UANG DALAM PEMILU*

Masalah *money politics* atau politik uang tampaknya masih terus mewarnai kancah perpolitikan kita, khususnya pada pelaksanaan pemilihan umum. Jika pada berbagai pemilihan kepala daerah, ada banyak isu permainan uang, pada Pemilu 2004 pun problem klasik ini juga diduga banyak terjadi. Repotnya lagi, kerangka hukum yang ada belum benar-benar andal guna menanggulangi hal ini. Lalu bagaimana mengawasi politik uang pada pelaksanaan Pemilu 2004? Tulisan ini mencoba memotret persoalan ini untuk mendapat perhatian bersama.

Biasanya *money politics* dikaitkan dengan masalah suap-menyuap dengan sasaran memenangkan salah satu kandidat dalam suatu pemilihan. Padahal sebenarnya jika dilihat secara lebih luas, *money politics* dapat juga dihubungkan dengan segala macam pelanggaran menyangkut dana di dalam konteks politik (termasuk masalah kepartaian dan pemilihan umum). Memang yang paling menonjol adalah kecurangan dengan penyuapan. Tapi, ada pula bentuk-bentuk lainnya yang juga melanggar norma hukum yang perlu diwasapadai.

Khusus di dalam pelaksanaan pemilu ada sejumlah ketentuan mengenai dana yang diatur baik dalam undang-undang partai politik maupun dalam undang-undang pemilu. Yang menarik di dalam Undang-Undang Nomor 31

* Tulisan ini pernah dimuat di Indopos, 28 Juli 2003.

Tahun 2002 tentang Partai Politik tindak pidana terbanyak adalah mengenai masalah dana ini. Dalam undang-undang ini terdapat 6 (enam) tindak pidana yang dimuat pada Pasal 28, lima diantaranya merupakan tindak pidana yang berhubungan dengan dana partai politik. Perbuatan-perbuatan yang diklasifikasi sebagai tindak pidana antara lain mengenai sumbangan dari perseorangan atau perusahaan yang melebihi batas maksimal, menerima sumbangan dari BUMN atau BUMD, menerima dari atau memberi sumbangan kepada pihak asing, serta mempengaruhi atau memaksa orang atau perusahaan memberi sumbangan bagi partai politik.

Di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD juga diatur beberapa ketentuan mengenai politik uang ini, khususnya pada Pasal 138. Di dalam ini terdapat 7 (tujuh) tindak pidana pemilu yang berkaitan dengan kampanye. Tiga dari tujuh tindak pidana mengenai kampanye ini secara khusus mengancam perbuatan yang berkaitan dengan dana kampanye, yaitu memberi atau menerima dana kampanye melebihi batas, menerima atau memberi dana kampanye dari atau kepada pihak-pihak yang dilarang, dan sengaja memberi keterangan yang tidak benar dalam laporan dana kampanye pemilu.

Seperti diatur pada Pasal 78 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2003 ini sumbangan dana kampanye dari perseorangan maksimal 100 juta rupiah sedangkan dari badan hukum swasta maksimal 750 juta rupiah. Sementara menurut Pasal 80 ayat (1) Peserta pemilu dilarang menerima sumbangan atau bantuan lain untuk kampanye dari pihak asing, penyumbang yang tidak jelas identitasnya, dan dari pemerintah, BUMN, dan BUMD. Pelaku dari kedua tindak pidana ini dapat dijatuhi sanksi pidana 4 hingga 24 bulan dan/ atau denda 200 juta hingga 1 milyar rupiah.

Di samping itu masih ada dua tindak pidana lain yang jelas-jelas tergolong money politics, yang pertama adalah menjanjikan imbalan untuk memperoleh dukungan bagi pencalonan anggota Dewan Perwakilan Daerah (Pasal 137 ayat 6). Tindak pidana ini diancam pidana 3 hingga 18 bulan dan/atau denda 600 ribu rupiah hingga 6 juta rupiah. Yang kedua, sengaja memberi atau menjanjikan uang atau materi lainnya kepada seseorang supaya tidak menggunakan hak pilih atau memilih peserta pemilu tertentu, atau menggunakan hak pilih dengan cara tertentu (Pasal 139 ayat 2). Pelaku dari perbuatan terakhir ini dapat dijatuhi hukuman 2 hingga 12 bulan dan/atau denda 1 juta hingga 10 juta. Dari sudut sanksinya tindak pidana-tindak pidana politik uang di atas relatif lebih berat dibanding tindak pidana lainnya dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003.

Yang jadi persoalan adalah bagaimana melakukan pengawasan dan penegakan hukum atas politik uang di atas ? Mengacu kepada kasus-kasus pada pemilu 1999 ternyata politik uang juga banyak terjadi. Yang menarik dari 5 kasus tindak pidana pemilu yang disidangkan pengadilan dan mendapat putusan hakim, tiga diantaranya adalah mengenai politik uang.

Dari hasil kajian penulis, para penyidik dan penuntut umum pun untuk kasus-kasus politik uang pada pemilu 1999 tadi juga mengakui bahwa secara teknis memiliki kemampuan untuk menyidik dan menuntut tindak pidana semacam ini. Tetapi, perlu dicatat bahwa tiga kasus politik uang yang berhasil disidang dan diputuskan di atas secara modus operandi tidak terlampau sulit serta melibatkan jumlah materi yang relatif kecil serta dilakukan bukan oleh tokoh-tokoh penting partai. Bagaimana jika dilakukan secara lebih sistematis, tersamar, melibatkan jumlah materi yang besar, atau melibatkan tokoh-tokoh penting partai yang menduduki jabatan politis tinggi ? Inilah yang pada pemilu 1999 dikeluhkan banyak pihak, yakni tidak tuntasnya kasus-kasus politik uang di berbagai daerah yang terasa ada tapi sukar dijamah.

Dalam konteks inilah pengawasan dan penegakan hukum untuk menangani politik uang terkait faktor hukum atau peraturan perundang-undangan. Problem utamanya adalah apakah ketentuan yang ada sudah memadai untuk mengawasi dan menangani politik uang.

Di dalam Undang-Undang Partai Politik kewenangan untuk mengawasi terletak pada pundak Komisi Pemilihan Umum yaitu dengan meminta hasil audit laporan keuangan tahunan partai politik dan hasil audit laporan keuangan dana kampanye pemilihan umum (Pasal 23 huruf e UU No. 31 Tahun 2002). Hal yang sama juga terdapat pada Pasal 79 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu yang menyatakan bahwa hasil audit mengenai dana kampanye wajib dilaporkan kepada KPU.

Bagaimana peran pengawas pemilu terhadap politik uang terkait dana kampanye? Undang-undang memang tidak menjelaskan secara langsung peran pengawas pemilu dalam mengawasi dana kampanye, tetapi tugas dan kewenangan pengawas pemilu seperti disebut dalam Pasal 122 UU No. 12 Tahun 2003 adalah mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu, menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilu, menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu, dan meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang. Dengan demikian apabila pengawas pemilu dalam tugas proaktifnya menemukan pelanggaran dana kampanye atau menerima laporan pelanggaran dana kampanye maka ia dapat melakukan tindakan berupa meneruskan kepada instansi yang berwenang. Jika hal itu mengandung unsur pidana berarti kepada penyidik.

Dengan demikian pengawas pemilu tidak perlu menunggu adanya hasil audit dana kampanye, pertama karena menurut undang-undang audit dana kampanye itu diserahkan kepada KPU (bukan kepada Pengawas pemilu); dan kedua, karena hasil audit itupun baru diserahkan dalam waktu cukup lama. Dari ketentuan Pasal 79 ayat (1) hingga (3) bisa diperkirakan bahwa laporan hasil audit itu mungkin baru bisa didapat setelah 97 hari sesudah hari pemungutan suara. Sementara Pasal 126 UU No. 12 Tahun 2003 menyatakan bahwa tugas panwas berakhir selambat-lambatnya 1 bulan sesudah tahapan pemilu selesai.

Yang harus diantisipasi adalah bahwa pelanggaran-pelanggaran yang ada dalam UU Pemilu harus dilaporkan paling lama 7 hari sesudah pelanggaran terjadi, dengan demikian masalah pelanggaran mengenai dana kampanye inipun jika diketahui harus cepat dilaporkan sehingga dapat ditangani. Artinya, kepada warga masyarakat yang berhak memilih, pemantau, serta peserta pemilu yang mengetahui adanya politik uang ini diharap segera melaporkan kepada pengawas pemilu, sesuai ketentuan dan waktu yang diatur dalam undang-undang, tanpa menunggu audit yang baru bisa diketahui lama sesudah pemilu berakhir.

BAGIAN 2

MASALAH HUKUM DALAM

PILKADA

JEBAKAN-JEBAKAN PILKADA*

Seusai pemilu legislatif dan pemilu presiden-wakil presiden, rakyat Indonesia bakal kembali bergulat dengan proses pemilihan langsung, kali ini memilih para gubernur dan bupati/walikota digelar mulai Juni tahun 2005. Menurut catatan sebanyak 176 daerah menggelar pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung untuk pertama kalinya. Ada isu penting seputar rencana pilkada itu, yakni soal penyelenggara dan pengawas pilkada. Media massa menulis persoalan pelik menyangkut penyelenggara terutama masalah pertanggungjawaban dan supervisi penyelenggara pilkada yaitu KPUD (Kompas, 20 Oktober 2004). Persoalan pokoknya sejauh mana KPU (Pusat) dapat terlibat dalam pilkada, sementara UU 32 Tahun 2004 sama sekali tidak menyebut hal ini. Adapun isu lain yang tak kalah penting adalah menyangkut pengawasan dan penegakan hukum pada pilkada yang ternyata juga menyisakan lubang besar yang bakal timbulkan problem serius.

a. Potensi Penyimpangan

Dilihat dari system dan tahapan-tahapan serta ruang lingkupnya, tampaknya Pilkada ada kemiripan dengan pilpres, dalam arti yang dipilih lebih sedikit dan daerah pemilihannya hanya satu. Sesuai ketentuan batas parpol atau gabungan parpol yang berhak ajukan calon adalah yang memperoleh 15 persen

* Tulisan pernah dimuat di Republika, 8 November 2004.

kursi DPRD atau akumulasi perolehan suara (Pasal 59). Dengan ketentuan ini maka rakyat pemilih di suatu daerah kemungkinan hanya memilih antara 2 hingga 7 pasangan saja. Sesuai asumsi ini maka potensi penyimpangan menyerupai pada pilpres yang lalu. Meski demikian, penyimpangan yang khas pada pemilu legislatif (yakni pemalsuan/penggunaan dokumen tidak sah) tidak mustahil muncul pada pilkada ini.

Dengan berpijak pada pengalaman pemilu legislatif maupun pilpres; setidaknya lima potensi penyimpangan patut diwaspadai. Pertama, pemalsuan/penggunaan dokumen tidak sah. Sejumlah persyaratan calon kepala daerah telah diatur pada Pasal 58 UU 32/2004, antara lain pendidikan sekurangnya SLTA atau sederajat serta sehat jasmani dan rohani. Melihat syarat-syarat calon kepala daerah itu semestinya tidak terlalu sulit untuk dipenuhi. Tidak semestinya parpol/gabungan parpol mengajukan jagonya yang diragukan pendidikan ataupun kesehatannya. Tapi, toh pengalaman pada pemilu legislatif lalu menunjukkan betapa banyak partai tetap ajukan calon-calonnya yang bermasalah (membeli surat keterangan pendidikan, memalsu ijasah, ijasah dari sekolah fiktif, dan sebagainya). Tidak mustahil jika kasus-kasus ini berulang lagi di pilkada, terutama jika penyelenggara dan pengawas pilkadanya teledor atau terbujuk permainan.

Kedua, potensi penyimpangan birokrasi dan penyalahgunaan kewenangan. Penyimpangan birokrasi dan penyalahgunaan kewenangan yang terjadi selama pemilu legislatif dan pilpres yang lalu, dalam kenyataannya, menjadi masalah yang sukar ditangani hingga tuntas. Ini disebabkan problem peraturan maupun faktor sosio-politik yang ada. Potensi penyimpangan ini tampaknya kian membesar. Hal ini wajar saja sebab yang ikut bermain kepentingan akan lebih banyak dan lebih serius. Penyimpangan yang perlu diwaspadai khususnya dalam tiga pola, yaitu dengan mempengaruhi

penyelenggara pilkada, dengan mobilisasi aparat birokrasi (termasuk kepala desa), atau dengan lahirnya kebijakan yang menguntungkan calon tertentu.

Ketiga, potensi penyimpangan money politics dan dana kampanye. Aturan dana kampanye yang “praktis” mengcopy dari UU 12/2003 dan 23/2003 tampaknya tidak berarti banyak menjerat praktek penyimpangan dana kampanye. Banyaknya donator fiktif dan penyumbang tak masuk akal juga bakal terjadi. Penulis ingat ucapan seorang akuntan : aturan dana kampanye tidak bakal menjerat pelaku , paling mengajari menulis pembukuan lebih rapi. Sementara soal money politics (dalam arti political bribery), juga ada potensi peningkatan. Aturan hukum yang ada memang sulit untuk digunakan menjerat pelaku penyuapan politik untuk memilih calon kepala daerah. Bukankah masalah yang sama juga menjadi titik lemah pada pemilu legislative dan pilpres ? Selama ini para pelaku cukup lihai bermain di bawah bayang-bayang undang-undang, sedangkan jebakan pidana harus melulu tunduk pada kekuasaan unsur-unsur pasal peraturan. Jurus inilah yang sekali lagi “dimainkan” pada pilkada mendatang. Meski efektivitas money politics ini kian diragukan, tampaknya penyebaran uang politik ini masih coba dilakukan. Dan, meski ancamannya bisa membatalkan sang calon, jalan ke sana tampak sangat terjal.

Keempat, kampanye terselubung atau curi star kampanye. Diantara masalah yang paling “ngetop” selama pemilu lalu adalah “curi start kampanye” atau kampanye terselubung. Masalah ini sebenarnya dipicu adanya jarak waktu antara penetapan peserta pemilu dengan masa kampanye. Hal ini terdapat baik pada pemilu legislative dan pilpres. Pengalaman menunjukkan betapa sangat banyak energi kita terkuras “hanya” untuk menjerat pelaku “curi start” kampanye. Sampai-sampai setiap aktivitas parpol oleh masyarakat dilaporkan kepada panwas agar ditindak.

Sementara itu perbedaan penafsiran tentang apa itu “kampanye di luar jadwal” justru membuat kian kaburnya persoalan. Di negara lain, seperti Malaysia ataupun Thailand, soal-soal seperti ini tidak menonjol sama sekali karena kampanye dimulai sejak adanya penetapan kandidat yang berkompetisi pada pemilihan. Karena dalam pilkada nanti masih ada jarak waktu itu, bisa dipastikan polemic soal “curi start kampanye” masih muncul. Ke depan memang disarankan aturan ini diubah saja sehingga tidak menghabiskan energi kita semua.

Terakhir, manipulasi pada penghitungan suara. Berkaca pada pemilu legislatif lalu kasus seperti ini muncul antara lain dari pencobolosan ribuan suara secara tidak sah di Papua serta Tawau, Malaysia. Pengubahan hasil juga dilaporkan terjadi di banyak tempat, mulai level PPS hingga KPU Kabupaten/kota. Bahkan pada pemilu legislatif lalu, gerilya para caleg untuk mempengaruhi pelaksana pemilu dilaporkan dari banyak tempat. Sekali lagi, potensi penyimpangan semacam ini juga tetap besar. Bahkan sesungguhnya, dibanding penyimpangan-penyimpangan sebelumnya di atas, inilah yang paling efektif mengubah hasil.

b. Pembentukan dan tanggung jawab panwas pilkada

Potensi-potensi penyimpangan jauh lebih sulit diatasi jika kita melihat pada jebakan berikutnya dari pilkada yaitu jika pengawasan pemilu tidak beres dan tidak independen. Sesuai UU No. 32 tahun 2004 maka yang bertugas melakukan pengawasan pilkada adalah panitia pengawas pemilihan kepala daerah yang anggotanya diangkat dan bertanggung jawab kepada DPRD. Pada banyak klausul, panitia pengawas pilkada ini mengikuti pola Pengawas pemilu pada pemilu legislatif dan pilpres, termasuk soal unsur keanggotaan dan tugas serta wewenangnya. Bedanya, untuk pilkada ini pengawas pemilu pilkada tadi

tidak diangkat oleh Panwas Pemilu (Pusat) melainkan oleh DPRD. Begitu pula tanggung jawabnya.

Pada pemilu yang lalu, panwas daerah diangkat oleh Panwas Pemilu di atasnya dengan mekanisme *fit and proper test* dengan syarat utama soal independensi serta kemampuannya. Bagaimana DPRD merekrut pengawas pilkada sangat berpengaruh terhadap kinerja dan independensi panwas pilkada itu nantinya. Yang jadi pertanyaan adalah apakah DPRD merekrut orang-orang independen ataukah yang berafiliasi kepada partainya ? apakah orang-orang yang selama ini kritis dan tegas terhadap penyimpangan pemilu (khususnya mantan-mantan panwas daerah) justru dihindari ? apakah pertanggung jawaban kepada DPRD ini justru menyulitkan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya ? apakah ada jaminan para calon kepala daerah tidak gunakan pengaruhnya untuk “menginjak kaki” pengawas jika mereka dianggap terlalu berbahaya bagi pihaknya ? Bagaimana jika yang terlibat dalam penyimpangan serius justru yang masih berada di puncak kekuasaan daerah, apakah ada kekuatan untuk menegakkan aturan ? Sederet problem di atas memang jauh lebih sulit dijawab dengan pertanggungjawaban seperti tertuang dalam UU 32/2004 di atas.

c. Mekanisme pengawasan dan penegakan hukum

Jebakan lainnya dalam pilkada berhubungan (dan juga disebabkan) aturan hukum yang menyisakan masalah. Ini karena pola “mencontoh” UU 12/2003 dan UU 23/2003 yang tanggung-tanggung. Jelasnya dalam pilkada tidak diatur mengenai limitasi waktu penanganan laporan masyarakat/peserta pilkada. Tidak ada limitasi berapa lama laporan diajukan pelapor dan dikaji pengawas. Tidak diatur berapa lama penyidik melakukan penyidikan tindak pidana pilkada. Tidak dibatasi berapa lama penuntut menyerahkan berkasnya ke pengadilan, dan berapa lama pengadilan harus menjatuhkan vonis. Juga, tidak diatur

pengadilan level mana yang berwenang mengadili perkara macam apa. Ketiadaan pengaturan seperti itu bakal membuat perkara-perkara pidana pilkada bernasib sama dengan perkara tindak pidana pada pemilu 1999 yang baru selesai jauh setelah seluruh tahapan pemilu tuntas, bahkan ada yang hingga kini belum diputus di tingkat kasasi.

Dengan adanya sejumlah jebakan pilkada, belum termasuk soal-soal penyelenggaraannya, maka perlu adanya pemikiran kita bersama dan kemungkinan langkah yang tepat untuk menjamin terselenggaranya pilkada yang bersih dan adil, dengan adanya jaminan bahwa setiap penyimpangan dapat dituntaskan sesuai hukum dan keadilan dan bahwa tidak seorangpun dapat mempengaruhi upaya penegakan hukum yang dilakukan. Potensi penyimpangan/kecurangan akan kian membesar jika pilkada nanti diawasi oleh para pengawas yang mudah diintervensi kepentingan politik dan mekanisme hukum yang akurat tidak tersedia. Oleh sebab itu, jika memungkinkan amandemen terhadap pasal-pasal tertentu menyangkut pengawasan dan penegakan hukum yang tidak sempurna perlu difikirkan mendalam.

TRANSFORMASI *MONEY POLITICS* DALAM PILKADA*

Salah satu yang dianggap sebagai kelebihan dari Pilkada secara langsung (dibandingkan Pilkada melalui perwakilan) adalah berkurangnya kemungkinan *money politics*, sebab logikanya menyuap jutaan rakyat lebih sulit dibanding beberapa puluh orang. Benarkah demikian ? Menurut hemat penulis hal tersebut benar adanya, akan tetapi bukan berarti penyimpangan demokrasi yang bernama *money politics* ini akan berkurang secara signifikan. Bisa saja terjadi transformasi *money politics* jika semula kepada puluhan orang menjadi masyarakat luas (sekaligus terhadap beberapa orang yang ditokohkan dan ditaati). Logikanya jika semula milyaran rupiah disebar kepada beberapa puluh orang maka modus yang baru dari *money politics* mungkin dengan jumlah yang juga milyaran rupiah, tapi penyebarannya lebih luas. Tentu saja penyimpangan berupa penyusunan tersebut tidak lepas dari penyimpangan lain yaitu menyangkut dana kampanye terlarang.

Masalah politik uang tampaknya kembali terus mewarnai kancah perpolitikan kita, khususnya pada pelaksanaan Pilkada secara langsung. Jika pada pemilu 2004 yang lalu ada banyak isu permainan uang, maka pada Pilkada yang akan bergulir Juni 2005 pun problem klasik ini juga diduga banyak terjadi. Repotnya lagi, kerangka hukum yang ada belum benar-benar andal guna menanggulangi hal ini. Pengalaman penanggulangan politik uang pada pemilu 2004 yang lalu telah membuktikan sulitnya menangani problem satu ini.

*Tulisan ini pernah dimuat di *Republika*, 19 Maret 2005.

Biasanya *money politics* dikaitkan dengan masalah suap-menyuap dengan sasaran memenangkan salah satu kandidat dalam suatu pemilihan. Padahal sebenarnya jika dilihat secara lebih luas, *money politics* dapat juga dihubungkan dengan segala macam pelanggaran menyangkut dana di dalam konteks politik (termasuk masalah kepartaian dan pemilihan umum). Memang yang paling menonjol adalah kecurangan dengan penyuapan. Tapi, ada pula bentuk-bentuk lainnya yang juga melanggar norma hukum yang perlu diwaspadai, khususnya mendapatkan dana dari sumber terlarang serta tidak melaporkan keberadaan dana ilegal itu.

Mengingat banyak ketentuan UU No 32 tahun 2004 mencontoh dari UU No. 12 Tahun 2003 (dan juga UU No. 23 tahun 2003) maka banyak problem yang mirip antara Pilkada dan Pemilu. Khusus di dalam pelaksanaan Pilkada langsung ada sejumlah ketentuan mengenai dana yang diatur baik dalam undang-undang partai politik maupun dalam undang-undang pemilu.

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, khususnya pada Bagian Kedelapan mengenai Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terdapat ketentuan mengenai politik uang ini, khususnya pada Pasal 116. Di dalam pasal ini terdapat 8 (delapan) tindak pidana pemilu yang berkaitan dengan kampanye. Tiga dari delapan tindak pidana mengenai kampanye ini secara khusus mengancam perbuatan yang berkaitan dengan dana kampanye, yaitu memberi atau menerima dana kampanye melebihi batas, menerima atau memberi dana kampanye dari atau kepada pihak-pihak yang dilarang, dan sengaja memberi keterangan yang tidak benar dalam laporan dana kampanye pemilu.

Seperti diatur pada Pasal 83 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 ini sumbangan dana kampanye dari perseorangan maksimal 50 juta rupiah sedangkan dari badan hukum swasta maksimal 350 juta rupiah. Sementara

menurut Pasal 85 ayat (1) Peserta pemilu dilarang menerima sumbangan atau bantuan lain untuk kampanye dari pihak asing, penyumbang yang tidak jelas identitasnya, dan dari pemerintah, BUMN, dan BUMD. Pelaku dari kedua tindak pidana ini dapat dijatuhi sanksi pidana 4 hingga 24 bulan dan/ atau denda 200 juta hingga 1 milyar rupiah.

Di luar pasal 116 tersebut, pada Pasal 117 ayat (2) terdapat larangan dengan sengaja memberi atau menjanjikan uang atau materi lainnya kepada seseorang supaya tidak menggunakan hak pilih atau memilih pasangan calon tertentu , atau menggunakan hak pilih dengan cara tertentu (substansi pasal ini sama persis dengan substansi Pasal 139 ayat 2 UU No. 12 Tahun 2003). Pelaku dari perbuatan terakhir ini dapat dijatuhi hukuman 2 hingga 12 bulan dan/atau denda 1 juta hingga 10 juta. Dari sudut sanksinya tindak pidana-tindak pidana politik uang di atas relatif lebih berat dibanding tindak pidana lainnya dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Pelanggaran atas beberapa *money politics* di atas selain diancam sanksi pidana juga dikenakan pembatalan sebagai calon sebagaimana diatur dalam Pasal 82 ayat (2) yang menyatakan bahwa pasangan calon dan/atau tim kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran ini berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh DPRD. Sementara Pasal 85 ayat (2) mengancam pasangan calon yang menerima sumbangan yang dilarang seperti diatur pada Pasal 85 ayat (1) dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPUD.

Yang jadi persoalan serius adalah bagaimana melakukan pengawasan dan penegakan hukum atas politik uang pada Pilkada langsung, khususnya menyangkut penerimaan sumbangan kampanye yang dilarang tersebut di atas ? Dari hasil kajian penulis, para penyidik dan penuntut umum pun untuk kasus-

kasus politik uang pada pemilu juga mengakui bahwa secara teknis memiliki kemampuan untuk menyidik dan menuntut tindak pidana semacam ini. Tetapi, perlu dicatat bahwa tiga kasus politik uang yang berhasil disidang dan diputuskan di atas secara modus operandi tidak terlampaui sulit serta melibatkan jumlah materi yang relatif kecil serta dilakukan bukan oleh tokoh-tokoh penting partai. Bagaimana jika dilakukan secara lebih sistematis, tersamar, melibatkan jumlah materi yang besar, atau melibatkan tokoh-tokoh penting partai yang menduduki jabatan politis tinggi ? Inilah yang pada pemilu 2004 dilaporkan banyak terjadi tetapi sangat sulit membawa ke pengadilan. Banyaknya dana kampanye fiktif dari penyumbang tak jelas juga dilaporkan oleh beberapa LSM kepada Panwaslu. Penelusuran lebih lanjut juga memperkuat laporan tersebut. Namun, nyatanya sulit membawa penyimpangan dana kampanye ke pengadilan.

Dalam konteks inilah pengawasan dan penegakan hukum untuk menangani politik uang terkait faktor hukum atau peraturan perundang-undangan. Problem utamanya adalah apakah ketentuan yang ada sudah memadai untuk mengawasi dan menangani politik uang. Di dalam Undang-Undang Partai Politik kewenangan untuk mengawasi terletak pada pundak Komisi Pemilihan Umum yaitu dengan meminta hasil audit laporan keuangan tahunan partai politik dan hasil audit laporan keuangan dana kampanye pemilihan umum (Pasal 23 huruf e UU No. 31 Tahun 2002). Hal yang sama juga terdapat pada Pasal 79 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu yang menyatakan bahwa hasil audit mengenai dana kampanye wajib dilaporkan kepada KPU. Sementara pada UU No. 32 tahun 2004 kewenangan ini dimiliki oleh KPUD.

Bagaimana peran pengawas Pilkada terhadap politik uang terkait dana kampanye ? Undang-undang memang tidak menjelaskan secara langsung peran pengawas pemilu dalam mengawasi dana kampanye, tetapi tugas dan kewenangan pengawas pilkada hampir sama dengan Panwaslu yaitu mengawasi

semua tahapan, menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan yang terakit pilkada, menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pilkada, dan meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang. Dengan demikian apabila pengawas pilkada dalam tugas proaktifnya menemukan pelanggaran dana kampanye atau menerima laporan pelanggaran dana kampanye maka ia dapat melakukan tindakan berupa meneruskan kepada instansi yang berwenang. Jika hal itu mengandung unsur pidana berarti kepada penyidik.

Dengan demikian pengawas pilkada tidak perlu menunggu adanya hasil audit dana kampanye, pertama karena menurut undang-undang audit dana kampanye itu diserahkan kepada KPUD (bukan kepada Pengawas pilkada); dan kedua, karena hasil audit itupun baru diserahkan dalam waktu cukup lama. Yang harus diantisipasi adalah bahwa pelanggaran-pelanggaran yang ada, sesuai PP No. 6 tahun 2005 harus dilaporkan paling lama 7 hari sesudah pelanggaran terjadi, dengan demikian masalah pelanggaran mengenai dana kampanye inipun jika diketahui harus cepat dilaporkan sehingga dapat ditangani. Artinya, kepada warga masyarakat yang berhak memilih, pemantau, serta peserta pemilu yang mengetahui adanya politik uang ini diharap segera melaporkan kepada pengawas pemilu, sesuai ketentuan dan waktu yang diatur dalam undang-undang, tanpa menunggu audit yang baru bisa diketahui lama sesudah pilkada berakhir.

MEWASPADAI POLITIK UANG PADA PILKADA

Ilmu politik telah lama merumuskan dan menyepakati, bahwa sumber-sumber kekuasaan politik terutama terdiri atas lima jenis, salah satunya uang atau kekuatan ekonomi. Melalui sumber kekuasaan yang kelima ini, seseorang atau sekelompok orang dapat membeli serta menguasai banyak hal, termasuk perolehan kekuasaan. (Hermawan Sulistio dan A. Kadar, 2000).

Penggunaan uang dalam pemilu (dan juga Pilkada) sesungguhnya diatur sedemikian rupa sehingga prinsip-prinsip demokrasi tidak dilanggar. Salah satu aturan yang berkaitan dengan ini adalah larangan melakukan praktek suap dalam undang-undang pemilihan umum maupun dalam undang-undang *election offences* serta ketentuan menyangkut Pilkada pada UU Pemerintahan Daerah.

Melihat dari pengalaman pemilu 2004 yang lalu, *money politics* (meskipun hanya sekitar 5 persen dari seluruh putusan pidana pemilu yang mencapai 1022) tetap merupakan suatu penyimpangan yang potensial terjadi lagi pada Pilkada. Kasus *money politics* terjadi di banyak daerah, antara lain di Sumatra Utara (6 kasus), Sumatra Barat (1 kasus), Bengkulu (1 kasus), Lampung (3 kasus), Jawa Barat (1 kasus), Jawa Tengah (11 kasus), dan Yogyakarta (5 kasus), Banten (5 kasus), Kalimantan Selatan (7 kasus), Sulawesi Tengah (1 kasus), dan Sulawesi Selatan (5 kasus).

Belajar dari kasus-kasus tersebut maka kita dapat mengetahui sejumlah perbuatan dan aktivitas yang tergolong suap. Pada beberapa kasus perbuatan membagi-bagikan paket sembako dan tas berlogo partai politik atau stiker bisa

digolongkan perbuatan *bribery* ini. Yang dinyatakan melakukan suap, bukan hanya dengan pembagian sembilan bahan pokok, tetapi juga membagikan rokok dan Kalender partai politik. Pada beberapa kasus terpenuhinya unsur-unsur tindak pidana suap ini adalah dengan adanya pemberian uang/ barang dengan beberapa benda yang merepresentasikan kandidat baik berupa gambar, foto, kalender, dan sebagainya.

Apakah suatu janji untuk memberikan sebagian gaji kepada rakyat jika terpilih bisa dianggap sebagai suatu *bribery*? Putusan hakim Pengadilan Negeri Metro Lampung menegaskan bahwa janji tersebut bisa dianggap sebagai *bribery*. Pada kasus ini calon anggota DPRD dipersalahkan karena membuat perjanjian diatas materai yang berisi pemberian dana kompensasi setiap bulan jika terpilih menjadi anggota DPRD Kota Metro.

Memang ada pada banyak kejadian, upaya membeli suara rakyat itu dilakukan dengan dalih sumbangan, bantuan, donasi, dan sebagainya baik kepada lembaga sosial, lembaga pendidikan, tokoh kunci, pesantren, lembaga adapt, organisasi, dan sebagainya. Seringkali tanpa disertai pernyataan eksplisit untuk memilih kandidat tertentu pada hari H pemilihan nanti. Dalam kasus-kasus seperti ini semestinya pengawas Pilkada dan juga penegak hukum dapat melihat konteks pemberian sumbangan itu, suasana, serta lambang-lambang partai tertentu (yang mengusulkan kandidat) ataupun lambang/gambar kandidat pada tempat terjadinya. Jika hanya berpegang pada kata-kata yang terang benderang maka, sulit sekali kejahatan *money politics* bisa diatasi.

Tentu saja yang lebih sulit lagi adalah suatu *money politics* yang amat tersamar, misalnya melalui proyek-proyek pembangunan yang dilakukan pada waktu yang sangat berdekatan dengan pelaksanaan Pilkada. Taktik ini juga bisa dilakukan antara lain dengan memberikan kenaikan gaji/upah, penerimaan tenaga kerja, pemberian kredit tanpa bunga, pemberian insentif, dan sebagainya.

Di beberapa negara, taktik semacam ini sudah dilarang dalam undang-undang karena bisa dengan mudah dilakukan, khususnya oleh kandidat yang masih memegang kekuasaan (incumbent).

Memang kalau diperbandingkan, ketentuan tentang *money politics* di negara kita sangat sedikit dan kurang memadai dibandingkan negara-negara demokrasi yang lain. Sebagai ilustrasi, di Indonesia *money politics* hanya diatur dalam satu tindak pidana (baik dalam UU Pemilu Legislatif, UU Pilpres, maupun UU Pemda), sementara di Malaysia ada 9 jenis *money politics*, di Singapore ada 10 jenis, dan di Filipina ada 3 jenis *money politics*. Di luar tindak pidana yang tergolong suap itu, negara-negara tersebut masih mengenai kecurangan yang mendekati suap yaitu *Treating* (antara lain dengan memberikan transportasi, memberikan makanan, dan sebagainya) yang juga diancam hukuman. Singkatnya, aturan untuk mencegah sejumlah kecurangan *money politics* yang kita miliki sudah tertinggal.

Memang agak kontras dengan anggapan bahwa salah satu kelebihan Pilkada Langsung adalah berkurangnya kemungkinan *money politics*, menurut hemat saya *money politics* dalam arti yang lama (yang diduga terjadi di DPRD) mungkin terminimalisasi, namun tertransformasi ke dalam bentuk yang lain. Sebagai contoh, pada tahapan pencalonan kandidat sudah tercium aroma *money politics*, yakni jual beli pencalonan dengan sejumlah uang tertentu. Di beberapa daerah dikabarkan nilai pencalonan mencapai 1 hingga 10 milyar.

Money politics berikutnya, tentu saja bakal terjadi pada tahapan kampanye, bahkan hingga hari H. Saya khawatir, kesulitan rakyat akibat naiknya harga BBM (dan juga harga-harga berbagai kebutuhan lainnya) menjadi pintu masuk bagi para kandidat yang curang dan para pendukungnya untuk menjadi “dewa penolong” dan melakukan berbagai kegiatan menarik simpati, termasuk dengan pembagian uang, sembako, semen, dan sebagainya. Meminjam teorinya

David Matza, yang dilakukan adalah “netralisasi” atas perbuatan itu dengan anggapan bahwa hal itu tidak melanggar (tidak menyuap, tapi menyumbang kok), tidak ada yang dirugikan (rakyat justru senang), yang lain juga melakukan, dan sebagainya. Nah, betapa sulitnya membedakan dermawan dengan pelaku kecurangan ? Apalagi, orang ramai menyasati *money politics* dengan istilah *cost politics*.

Singkatnya, publik, pengawas Pilkada, pelaksana Pilkada, dan penegak hukum mesti ekstra keras menanggulangi soal *money politics* ini agar Pilkada yang demokratis tidak ternodai praktek-praktek korup. Ke depan, reformasi atas aturan-aturan Pilkada mesti dilakukan, agar kekurangan itu bisa dibenahi.

APAKAH PERPU PILKADA DIPERLUKAN ?*

Mengantisipasi sejumlah masalah yang muncul dalam pelaksanaan Pilkada yang hanya bisa diatur dalam aturan setingkat undang-undang, dikabarkan rencana penyiapan Perpu Pilkada oleh Depdagri. Masalah yang dimaksud misalnya penundaan Pilkada di NAD yang baru saja terkena musibah dahsyat gempa dan Tsunami, masalah kemungkinan calon kurang dari dua, serta masalah jumlah pemilih tiap TPS. Ada baiknya, pihak Depdagri yang menyiapkan draft Perpu melakukan identifikasi serta inventarisasi seluruh masalah, sehingga keluarnya Perpu tersebut dapat mencakup sekaligus masalah-masalah lain yang tidak kalah penting.

Pilkada langsung di berbagai daerah di Indonesia mulai Juni 2004 merupakan bagian dari proses reformasi politik yang diharapkan berjalan tertib, lancar dan damai seperti halnya pelaksanaan pemilu presiden langsung. Namun, pelaksanaan pilkada langsung nanti masih berhadapan dengan sejumlah masalah yang kemungkinan dapat menghambat atau bahkan mereduksi maksud dan tujuan pilkada langsung itu sendiri. Banyak aspek yang menentukan keberhasilan pilkada langsung nanti, seperti aspek kesiapan masyarakat pemilih, ketrampailan petugas lapangan, pendanaan dan peraturan pemilu. Aspek yang disebut terakhir harus mendapatkan perhatian serius, mengingat tanpa adanya landasan perundang-undangan yang memadai (konsisten, sinkron secara

* Tulisan ini pernah dimuat di Media Indonesia, 22 Maret 2005.

vertikal dan horizontal, memenuhi standar pemilihan *free and fair*, demokratis, menjamin transparansi, dan menjamin akuntabilitas) maka pelaksanaan pilkada langsung justru berakibat melenceng dari reformasi politik yang diharapkan.

Kerangka hukum pilkada langsung telah diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Berbeda dengan pemilu legislatif dan pemilu presiden, kerangka hukum selanjutnya tidak diatur oleh Keputusan KPU tetapi diatur oleh Peraturan Pemerintah. Ini berarti, kewenangan pengaturan lanjutan pilkada langsung tidak terletak pada KPU sebagai lembaga independen melainkan pada pemerintah. Untuk Pemilu 2004 yang lalu KPU melahirkan ratusan keputusan sebagai peraturan pelaksanaan undang-undang pemilu, untuk pilkada ketentuan pelaksanaannya ditampung dalam Peraturan Pemerintah No 6 Tahun 2005.

Dengan memperhatikan kandungan isi yang mengatur pilkada langsung dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, dapat dikatakan bahwa : Pertama, ketentuan tentang pilkada langsung ternyata dijadikan satu dalam undang-undang pemerintah daerah, padahal peraturan mengenai pilkada langsung seharusnya menyedot perhatian besar dan tidak mungkin dipersingkat tanpa mengurangi kualitasnya; Kedua, ketentuan tentang pilkada langsung banyak mengadopsi ketentuan pemilu dengan tetap membawa serta sisi positif dan negatifnya; Ketiga, ketentuan tentang pilkada langsung masih menyimpan sejumlah celah hukum yang membuka terjadinya konflik penafsiran, baik vertikal maupun horizontal; Keempat, ketentuan mengenai penyelenggara pilkada langsung membuka ruang konflik kepentingan dan pertanggungjawaban ; Kelima, ketentuan tentang pengawasan dan penegakan hukum serta ketentuan pidana di samping membawa konflik pengawasan dan *conflict of case settlement*; Keenam, ketentuan tentang peserta pilkada langsung telah mereduksi kesempatan luas rakyat untuk memilih calon terbaiknya, karena pembatasan prosentase dan prosedur pengajuan.

Apakah dengan sejumlah hal tersebut, pelaksanaan pilkada langsung masih tetap bisa memenuhi prinsip-prinsip pemilihan yang *free and fair* ? tetap memungkinkan terpilihnya pemimpin daerah yang aspiratif ? dan, tetap mengarah pada reformasi politik berkelanjutan ? serta, memungkinkan penyelesaian atas pelanggaran dan sengketa pemilihan yang terjadi ? Hal ini tentu perlu mendapat perhatian dan jika perlu pengaturan lebih baik, pada jangka dekat maupun panjang, termasuk dengan penyusunan Perpu.

Dalam hal penyelenggaraan, Perpu mesti mengatur mengenai bagaimana jika calon yang mendaftar sebagai pasangan calon kepala daerah kurang dari satu (sementara yang diatur paling sedikit dua pasang) ? bagaimana jika setelah pencalonan ditetapkan ada pasangan yang mundur atau partai yang mencalonkan menarik pencalonan itu sehingga jumlahnya (sekali lagi) kurang dari dua ? Perpu juga mesti menegaskan jumlah pemilih di TPS yang oleh UU 32/2004 jelas-jelas disebut sebanyak-banyak 300 orang per TPS, tetapi dalam penjelasan PP No. 6/2005 dimungkinkan lebih dari 300. Dilihat dari kacamata hukum, penjelasan itu jelas keliru karena suatu yang jelas rumusannya, tidak bisa ditafsirkan. Dengan demikian, jika memang jumlah 300 tidak tepat, Perpu nanti perlu memuatnya secara eksplisit mengenai hal ini. Belajar dari pengalaman keluarnya Perpu di masa pemilu legislatif (akibat terlambatnya logistik), semestinya dalam menyusun aturan difikirkan situasi yang terburuk yang memerlukan jalan keluar yang sah secara hukum, misalnya sebab-sebab penundaan Pilkada. Ini yang tampak tidak diantisipasi oleh pembuat undang-undang, sehingga ketika muncul kasus bencana alam yang luar biasa mesti dikeluarkan Perpu.

Masalah lain di luar soal penyelenggaraan adalah soal penegakan hukum. Hal ini berhubungan (dan juga disebabkan) aturan hukum yang menyisakan masalah. Ini karena pola “mencontoh” UU 12/2003 dan UU 23/2003 yang tanggung-tanggung. Jelasnya dalam pilkada tidak diatur mengenai limitasi waktu

penegakan hukum. Tidak diatur berapa lama penyidik melakukan penyidikan tindak pidana pidana. Tidak dibatasi berapa lama penuntut menyerahkan berkasnya ke pengadilan, dan berapa lama pengadilan harus menjatuhkan vonis. Juga, tidak diatur pengadilan level mana yang berwenang mengadili perkara macam apa. Semuanya diserahkan pada aturan umum (KUHP). Ketiadaan pengaturan seperti itu bakal membuat perkara-perkara pidana pidana bernasib sama dengan perkara tindak pidana pada pemilu 1999 yang baru selesai jauh setelah seluruh tahapan pemilu tuntas, bahkan ada yang hingga kini belum diputus di tingkat kasasi. Masalahnya lebih rumit jika adanya laporan tindak pidana yang bisa berakibat batalnya calon, seperti *money politik*, dana kampanye ilegal, atau pemalsuan syarat pencalonan.

Dengan adanya masalah-masalah tersebut, dan kemungkinan masih banyak masalah lain yang perlu diberi landasan yuridis yang tepat, maka penyiapan draft Perpu untuk menutup berbagai celah undang-undang yang ada patut dihargai. Pada intinya adalah, jangan sampai terjadi proses demokratisasi melalui Pilkada di seluruh daerah itu harus ternoda oleh penyimpangan hukum, kekosongan hukum, serta pertikaian berlarut-larut akibat adanya aturan yang kurang jelas. Mumpung kekisruhan belum terjadi, payung hukum memang mesti disiapkan dari sekarang.

PILKADA DAN SANG “INCUMBENT”*

Salah satu bahaya besar yang mengancam Pilkada demokratis adalah perilaku curang sang “incumbent”. Pilkada harus berjalan secara demokratis (demikian perintah konstitusi). Sayangnya perundang-undangan justru memberi banyak “loopholes” bagi perilaku tidak fair. Banyak “loopholes” dipelajari dan kemudian dimanfaatkan pada hampir seluruh tahapan.

Dalam konteks ini, kekhawatiran yang disuarakan anggota DPR tentang potensi penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat “incumbent” (Kompas, 26/3/2007) sangat beralasan dan patut mendapat perhatian. Kalau pejabat kepala daerah saja dilarang mencalonkan atau dicalonkan karena khawatir terjadi konflik kepentingan, kenapa justru untuk kepala daerah yang sedang berkuasa hal itu tidak berlaku ? Masalahnya bukan bagaimana melarang sang “incumbent” mengikuti Pilkada, tetapi bagaimana mencegah penyalahgunaan kekuasaan sang “incumbent”.

Penyimpangan kekuasaan sang “incumbent” tergolong “political corruption” yaitu “setiap penggunaan kekuasaan pemerintahan yang tidak sah dan tidak etis untuk keuntungan pribadi dan keuntungan politik”. Korupsi ini untuk meraih dua tujuan : materi dan kekuasaan (George C.S Benson, 1978). Apakahantisipasi merebaknya korupsi politik dalam Pilkada berlebihan ? Tentu saja

* Tulisan ini pernah dimuat di Kompas, 29 April 2005.

tidak. Janganlah kita puas dengan pujian perihal demokratisnya pemilu legislatif dan pemilu presiden 2004. Bahkan, di negara yang mengaku kampion demokrasi seperti Amerika Serikat, soal korupsi politik ini merupakan praktek yang luar biasa besar dan mengherankan (Simon & Eitzen, 1993).

Apa keuntungan sang “incumbent” yang bisa digunakan secara tidak sah atau (paling tidak) secara tidak etis pada pelaksanaan Pilkada nanti ? Paling tidak ada empat jalan masuk penyimpangan yang mesti disorot. Pertama, kepala daerah yang sedang berkuasa dapat memanfaatkan program-program dan anggaran pemerintah (baik dari pusat maupun daerah) untuk mengkapitalisasi popularitasnya. Memang program-program pembangunan itu mungkin sudah diatur. Jadi, yang dilakukan hanyalah “mendompleng” nya secara cerdas sehingga rakyat memuji bahwa ia berjasa memajukan daerahnya. Masyarakat yang kritis tentu tidak terpengaruh, sebab bukankah sudah seharusnya pemerintah melaksanakan tugas-tugas mensejahterakan rakyat ? kenapa sejak dulu upaya itu tidak dilakukan dengan baik ? Rakyat yang cerdas tahu mana program sejati dan mana yang jadi ajang membeli suara.

Modus kedua, memanfaatkan relasi dengan pejabat pusat dan pejabat daerah serta dengan aparat birokrasi di bawahnya (termasuk kepala dinas, camat, hingga lurah/kepala desa). Jadi seluruh hubungan vertikal maupun horizontal bisa dijadikan modal. Hubungan berlandaskan administrasi pemerintahan seperti itu tidak dimiliki para pesaingnya. Ini diperparah jika sudah ada keberpihakan nyata dari pejabat pusat dan daerah itu kepada sang kepala daerah. Penyimpangan ini harus lebih diperhatikan terjadi di daerah-daerah yang dominasi satu partai politik sangat besar (meski juga bisa terjadi di daerah yang konfigurasi politik lebih seimbang). Termasuk dalam konteks ini, adalah pemanfaatan (atau penyalahgunaan) hubungan melalui forum “muspida”. Bukankah dalam beberapa kasus hal ini justru dicurigai menghambat proses penegakan hukum atas sang kepala daerah yang sedang bermasalah ? Banyak

dugaan penyimpangan jenis ini sudah dan mewarnai tahapan pilkada, misalnya pemilihan pelaksana teknis pemilihan seperti anggota PPK, PPS, dan KPPS.

Ketiga, potensi penyimpangan menjadi demikian terbuka karena tidak tegasnya ketentuan mengenai kampanye (terutama mengenai kampanye sebelum waktunya) serta sanksi bagi pelanggarnya. Ketentuan perihal kampanye pada Pilkada hampir sama dengan kampanye Pemilu legislatif dan Pilpres. Ketentuan tentang definisi kampanye dalam Peraturan Pemerintah misalnya, justru membuat berbagai penyimpangan kampanye Pilkada menjadi sulit ditanggulangi secara hukum (kejadian pada pemilu 2004 akan terulang lagi). Sebelum tahapan kampanye yang ditentukan KPUD, sang “incumbent” akan dengan leluasa melakukan berbagai kegiatan untuk “kampanye” dengan berbagai dalih.

Keempat, kurang memadainya ketentuan perundang-undangan akan membuat penyimpangan dalam perolehan dan penggunaan dana kampanye serta money politics menjadi semakin meluas. Untuk soal dana kampanye, mekanisme audit justru secara formal lebih sering melindungi ketidakbenaran materiil di lapangan. Betapa banyaknya kasus penyumbang fiktif yang nyata-nyata ditemukan pemantau dan Panwaslu pada pemilu 2004 ternyata tidak bisa digunakan untuk mempersoalkan sang kandidat, karena secara formal audit sudah memenuhi syarat. Betapa banyaknya, peserta pemilu yang tidak melaporkan dana kampanye dan tidak bisa dijatuhi sanksi. Memang ada lebih dari 46 putusan atas *money politics* (suap) pada pemilu 2004, tetapi masih jauh lebih banyak yang tidak tersentuh, karena tidak memadainya aturan hukum.

Sekali lagi dalam soal ini, yang ada adalah “loopholes” dan bukan Hukum. Meski salah satu yang dianggap kelebihan Pilkada langsung adalah berkurangnya “*money politics*”, saya justru menduga yang terjadi hanya “transformasi money politics” dari gedung dewan kepada “tokoh” dan rakyat.

Kesulitan kehidupan pasca kenaikan BBM menjadi faktor kian potensialnya pembelian suara.

Tentu saja di luar keempat hal di atas, keuntungan sang “incumbent” kepala daerah atas para saingannya akan semakin besar jika KPUD dan Pengawas Pilkada ikut larut dalam irama politik secara tidak sah dan tidak etis yang dimainkan sang “incumbent”.

Dalam konteks inilah, publik perlu berperan lebih besar yaitu dengan : (1) mendorong kinerja pelaksana dan pengawas Pilkada yang independen dan tegas; (2) mengontrol lahirnya kebijakan-kebijakan kepala daerah dan pejabat kepala daerah yang merugikan pasangan tertentu; (3) memberi apresiasi kepada sang “incumbent” gubernur/ bupati/walikota yang menjunjung fairness dan memberi kritik keras kepada sang “incumbent” yang menyalahgunakan kekuasaan untuk meraih kembali kekuasaannya; (4) tidak memilih sang “incumbent” yang menyalahgunakan kekuasaan pada Pilkada nanti, sebab sikap “tidak fair” dan korup yang dipilihnya menjadi cermin motif untuk meraih materi dan kekuasaan , bukan untuk memajukan rakyatnya; dan (5) mendorong perbaikan ketentuan Pilkada yang dapat meminimalisasi penyalahgunaan kekuasaan sang “incumbent”.

SOAL BATALNYA CALON KEPALA DAERAH*

Ada problem serius pada Pemilihan kepala daerah (Pilkada) yang jika diabaikan bisa memicu perdebatan panjang dan berlarut-larut, khususnya jika pasangan calon berijasah palsu atau terbukti *money politik*, apakah secara realitas bisa dibatalkan ? Apakah sarana hukumnya memadai ? Ini bukan perkara yang ringan, sebab bisa memicu konflik di daerah pada pelaksanaan Pilkada nanti. Sayang, aturan penyelesaian hukum yang ada bisa mengakibatkan terkatung-katungnya pembatalan calon yang pada gilirannya bisa mengakibatkan ketidakpastian politik.

Catatan pelanggaran pemilu 2004 lalu membuktikan, banyak calon wakil rakyat dipidana karena berijasah palsu/ menggunakan ijasah palsu atau melakukan politik uang. Hal yang sama tidak mustahil terjadi pada pilkada nanti. Pada pelaksanaan pilkada nanti, kemungkinan penyimpangan seperti ini tidak bisa diabaikan.

Masalahnya, beberapa dari kecurangan yang dilakukan itu bisa berakibat fatal : pencalonannya dibatalkan ! Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 secara eksplisit hanya menyebut dua tindak pidana berakibat batalnya calon, yaitu menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi untuk mempengaruhi memilih (Pasal 82) serta menerima sumbangan atau bantuan kampanye terlarang

* Tulisan ini pernah dimuat di Kompas, 10 Maret 2005.

(Pasal 85). Beda keduanya adalah, yang pertama pembatalannya oleh DPRD , sedangkan yang kedua oleh KPUD.

Pertanyaan yang muncul adalah : untuk kasus money politik, pembatalan harus “ berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap” (Pasal 82 ayat 2); sementara untuk dana terlarang tidak ada penegakan. Jika KPUD telah menemukan penyimpangan ini, apakah lembaga ini langsung bisa membatalkan pasangan kandidat tersebut ? Tentu saja, ketentuan pada UU Pemerintahan Daerah ini bisa menjadi perdebatan panjang. Menurut hemat saya, dengan menggunakan penafsiran sistematis, perkara dana terlarang itu (karena merupakan tindak pidana) mesti dibuktikan dan mempunyai kekuatan hukum tetap dulu dari pengadilan, barulah bisa dibatalkan oleh KPUD.

Sebenarnya ada soal lain yang berakibat batalnya calon, yaitu jika persyaratannya gugur karena putusan berkekuatan hukum tetap. Hal ini memang tidak diatur dalam undang-undang, tetapi logika hukumnya jelas, jika calon terbukti (misalnya) berijasah palsu, salah satu syarat jadi kandidat akan gugur. Untunglah, kekosongan ini kemudian ditutupi dalam Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 yang menyatakan bahwa “Laporan yang mengandung unsur pidana yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap , yang berakibat calon terpilih tidak memenuhi persyaratan, ditindaklanjuti dengan pembatalan pasangan itu oleh DPRD.”

Bisa disimpulkan bahwa pasangan calon bisa batal karena tiga macam tindak pidana : money politik, menerima dana kampanye terlarang, dan tindak pidana yang menyakibatkan syaratnya batal. Ketiganya, mempersyaratkan adanya putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap. Lalu, bagaimana pengaruhnya dengan penetapan kepala daerah ? Justru, di dalam pengadilan pidana (yang berakibat calon batal) muncul masalah yaitu sampai kapan

diperoleh putusan berkekuatan hukum tetap yang berpengaruh terhadap batalnya calon ?

Kekhawatiran akan terkatung-katungnya penetapan calon terpilih bisa difahami. Dengan konstruksi hukum yang merujuk penyelesaian pidana Pilkada kepada hukum acara di KUHAP (tanpa adanya pembatasan waktu penyidikan, penuntutan, sidang, serta banding) maka kejadian seperti pemilu 1999 besar kemungkinan terulang. Sekedar menyebut contoh, dari 5 kasus pidana pemilu tahun 1999, ada 2 kasus yang berkekuatan hukum tetap melebihi 3 tahun. Pada Pilkada nanti, penantian proses peradilan tambah sulit jika massa sudah digunakan untuk menggoyang atau menekan para penegak hukum untuk kepentingan kandidat tertentu. Khususnya jika prosesnya sangat panjang.

Mengapa terjadi inkonsistensi pengaturan penyelesaian tindak pidana antara pemilu legislatif dan pemilu presiden (yang memuat pengaturan pidana pemilu lebih cepat) dengan penyelesaian pidana Pilkada ? Sekali lagi, telah terjadi inkonsistensi pembuat undang-undang. Mengapa untuk Pemilu Legislatif dan Presiden ada prosedur khusus yang singkat (sehingga tidak menghambat penetapan dan pelantikan calon terpilih), sementara pada Perkara pidana Pilkada merujuk sepenuhnya pada prosedur acara pidana umum ?

Bagaimana mengatasi hal ini ? Pada pemilu 1999 pernah dicoba formula berikut, yaitu adanya Surat Mahkamah Agung kepada para ketua pengadilan agar membentuk hakim khusus untuk mengadili tindak pidana pemilu serta memprioritaskan penyelesaian tindak pidana pemilu. Pihak kepolisian dan kejaksaan juga mengantisipasi dengan membentuk tim khusus untuk menyidik dan menuntut tindak pidana pemilu. Formula ini nyatanya belum berhasil karena kenyataan (seperti penulis singgung di atas) ada beberapa tindak pidana pemilu selesai lebih dari 3 tahun.

Menurut hemat saya, mengingat Pilkada tidak hanya akan berlangsung Juni 2005 ini melainkan terus menerus ada di daerah yang berlainan di seluruh tanah air (tergantung selesainya masa jabatan kepala daerah bersangkutan), maka harus ada formula yang secara hukum kuat untuk jadi landasan yaitu dengan melakukan amandemen UU No. 32 tahun 2004 (untuk jangka panjang), serta mengeluarkan Perpu perubahan UU (untuk mengejar pelaksanaan Pilkada yang tinggal beberapa bulan lagi). Mungkin para pembuat peraturan akan segan melakukan ini dengan asumsi tidak ada perkara pidana Pilkada yang akan sampai membatalkan kandidat kepala daerah/ wakilnya. Penulis mengingatkan bahwa segala kemungkinan tidak bisa diabaikan. Kita tidak bisa bertindak menggampangkan masalah hukum ini sebab tidak mustahil menjadi sumber konflik dan pertentangan pendapat yang berlarut-larut dan sia-sia. Semoga tidak terjadi.

KOSONGNYA ATURAN DAN ANARKISME PILKADA*

Akibat tidak lengkapnya hukum, Pilkada terancam anarkis. Di sejumlah daerah terjadi kisruh, amuk massa, penyegehan kantor KPU, demonstrasi, dan gugatan ke pengadilan. Ada dua problem besar yang sangat mengurangi kualitas proses demokrasi melalui Pilkada dan mendorong reaksi rakyat, yaitu : tidak tersedianya aturan yang memadai dalam hal menggugat Penetapan Calon dan menggugat Penetapan Hasil Pilkada. Jika keduanya bermasalah, maka Pilkada Juni 2005 dan seterusnya bakal membuat wajah demokrasi di daerah akan cacat dan rentan amuk massa.

a. Penetapan Calon Pilkada

Pemberian wewenang pada KPUD untuk menetapkan Calon Kepala Daerah secara Final dan Mengikat , tanpa memberi ruang untuk mempersoalkannya membuat rakyat di sebagian daerah melampiaskan kemarahan dan kekecewaannya secara tidak terkontrol. Di Pangkep, KPUD sempat “dipecat” oleh Pengadilan Rakyat. Di Kota Solok, kantor KPUD disegel. Hal yang sama terjadi di beberapa daerah. Cara lain ditempuh para bakal calon kandidat melalui jalur pengadilan. Apakah masalahnya selesai ? ternyata tidak. Kurang tersedianya aturan untuk mempersoalkan Penetapan Calon oleh KPUD membuat putusan-putusan pengadilan negeri maupun PTUN terancam tidak

* Tulisan ini pernah dimuat di Kompas, 12 Juli 2005.

dipatuhi alias tidak bergigi dan justru bisa meruntuhkan kredibilitas pengadilan. Sebaliknya penolakan penyelenggara untuk mematuhi putusan pengadilan itu berpotensi besar menjadikan daerah tersebut terus menerus didera perdebatan hukum.

Dari beberapa kasus, putusan pengadilan negeri ataupun PTUN ternyata membatalkan Penetapan KPUD sehingga konsekuensi hukumnya bisa menunda tahapan Pilkada. Hal ini terjadi antara lain di Kota Solok (Sumatera Barat), Kabupaten Melawi (Kalimantan Barat), dan terakhir di Kabupaten Bangka Barat (14/6/2005). Komplikasi hukumnya yaitu : apakah dengan putusan pengadilan itu penetapan peserta Pilkada harus dibatalkan ? apakah Pilkada bakal tertunda? bagaimana jika putusan pengadilan itu diabaikan oleh KPUD ? Dalam kenyataannya, putusan pengadilan itu telah diabaikan di sejumlah daerah. Di Kota Solok misalnya, meski KPUD menetapkan untuk mematuhi putusan pengadilan, Pemerintah Pusat ternyata menolak penundaan. Sementara putusan PTUN Palembang dilawan dengan banding oleh KPUD.

Argumen yang bisa diajukan untuk menolak mematuhi putusan pengadilan bisa disandarkan pada bunyi klausul UU No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa Penetapan dan Pengumuman KPUD soal Calon Kepala daerah adalah Final dan Mengikat (Pasal 61 ayat 4). Juga bisa disandarkan pada fakta bahwa putusan pengadilan itu belum berkekuatan hukum tetap. Tentu saja ada alasan lain, yaitu bahwa tahapan Pilkada harus tetap dijalankan mengingat perintah undang-undang untuk pengisian kepala daerah.

Di pihak lain, upaya melawan penetapan KPUD ke pengadilan negeri ataupun PTUN juga memiliki landasan, yaitu bahwa Penetapan KPUD itu merupakan obyek sengketa PTUN maupun Pengadilan Umum. Hal ini juga didukung oleh argumen rasa keadilan masyarakat, yakni harus ada upaya atau mekanisme yang bisa ditempuh untuk menyanggah penetapan KPUD (yang

tidak mustahil melakukan kekeliruan). Tanpa sarana hukum itu, maka ada potensi penyalahgunaan kewenangan ataupun keteledoran oleh KPUD dan potensi ketidakadilan. Jika mekanisme tidak tersedia, bagaimana para Bakal Calon yang gagal dan pendukungnya akan menyalurkan aspirasi ? Ini merupakan salah satu penjelasan tentang maraknya aksi menolak penetapan KPUD. Singkatnya, UU No. 32 Tahun 2004 (sebetulnya juga UU Pemilu lalu) telah secara tidak langsung mendorong aksi anarkisme massa, yaitu dengan tidak memberi ruang hukum yang memadai untuk menyanggah Penetapan Peserta Pemilihan.

b. Menggugat Hasil Pilkada

Soal lain yang menunjukkan kekurangan fatal dari peraturan perundang-undangan yang mengatur Pilkada adalah minimnya alasan yang dapat dijadikan dasar menggugat Hasil Pilkada. Undang-Undang 32 tahun 2004 (seperti halnya UU Pemilu lalu) hanya mengenal satu saja alasan/ dasar menggugat hasil pemilihan yaitu terjadinya kesalahan penghitungan oleh KPUD. Padahal dalam kenyataannya, bisa saja terjadi kesalahan atau kecurangan dalam pendaftaran pemilih yang sedemikian besar sehingga pendukung salah satu kandidat kehilangan hak pilih sehingga calonnya kalah. Kasus terakhir dilaporkan terjadi dalam Pilkada Kota Cilegon, dimana salah satu peserta Pilkada menduga lebih dari 56 ribu pendukungnya kehilangan hak pilih (sehingga mempengaruhi hasil pilkada di kota tersebut yang selisihnya hanya sekitar 15 ribu).

Kecurangan lain yang berpotensi mempengaruhi hasil adalah terjadinya *money politics* dalam skala yang besar. Inipun ternyata tidak bisa dijadikan alasan menggugat hasil Pilkada. *Money politics* memang bisa membatalkan seorang calon, tetapi jika terbukti calon itu ataupun tim kampanye yang melakukan. Pengalaman pemilu lalu, yang terkenal hukuman *money politics* hanya "pelaku lapangan" saja, karena sulitnya membuktikan upaya itu adalah

perintah dari kandidat ataupun tim kampanye. Selain *money politics* juga kecurangan di tahapan pendaftaran pemilih, tahapan kampanye, terjadinya kekerasan atau ancaman kekerasan, *money politics* secara luas, pelibatan PNS atau penyalahgunaan kekuasaan secara luas, menghalangi pemilih, dan berbagai kecurangan lainnya yang bisa pengaruhi hasil pilkada tidak bisa jadi dasar menggugat. Di negara-negara lain, tidak terbatas pada kesalahan penghitungan, tetapi juga terjadinya *election offences* (tindak pidana pemilihan).

Kenyataan berupa ketidakadilan dan tidak tersedianya aturan hukum ini di satu sisi mendorong terjadinya kecurangan lebih luas, dan di sisi lain menimbulkan kemarahan. Pada gilirannya bisa mendorong anarkisme Pilkada. Dalam soal ini, bukan hanya kandidat tertentu yang dirugikan, rakyat pun menjadi korban proses demokrasi yang cacat.

Solusi hukumnya jelas : berikan kepada pihak yang merasa dirugikan untuk menyanggah penetapan KPUD dengan mekanisme hukum yang jelas yaitu mandat bagi pengadilan tertentu untuk menyelesaikan gugatan atas penetapan Peserta Pilkada (sebelum Peserta dinyatakan Final) dan tersedianya waktu sampai proses itu selesai. Sementara itu, dasar untuk menggugat hasil Pilkada juga harus diperluas, bukan hanya terjadinya kesalahan penghitungan oleh KPUD, tetapi mencakup juga terjadi kesalahan, kecurangan, manipulasi atau tindak pidana pemilihan yang bisa mempengaruhi hasil. Hal ini hanya bisa dilakukan dengan memperbaiki dan melengkapi UU Pemerintah Daerah.

18

PUTUSAN PILKADA DEPOK DAN ANARKISME DEMOKRASI

Pengadilan Tinggi Bandung memecahkan “rekor” sengketa Pilkada melalui putusan yang memenangkan pasangan Badrul Kamal dan Syihabuddin Ahmad dan menganulir keputusan KPUD Depok (4/8/2005). Sebagai konsekuensinya, pasangan peraih suara terbanyak Nur Mahmudi Ismail dan Yuyun tersingkir.

Apakah putusan ini - dengan meminjam istilah Eep Saifullah Fattah - “Batal demi akal sehat” ? Entahlah, yang jelas ia telah melabrak isi dan jiwa peraturan yang mengatur Pilkada. Ia juga menyimpang dari praktik peradilan sengketa pemilihan (baik pemilu legislatif, presiden serta pilkada) yang sudah berjalan. Lebih dari itu, ia melanggar hak dan kepentingan individu, kelompok, hingga hak-hak masyarakat pemilih.

Secara yuridis, isi putusan Pengadilan Tinggi Bandung itu sangat kontroversial dan bermasalah baik dari segi prosedural maupun substansi yang menjadi landasannya. Putusan itu seharusnya batal demi hukum berdasarkan argumen lewatnya batas waktu penyelesaian. PT Bandung memutuskan sengketa Pilkada setelah lebih dari 14 hari sejak diterimanya Permohonan, padahal menurut UU 32 / 2004, PP No. 6 Tahun 2005, dan Perma No. 2 Tahun 2005 batas waktunya adalah 14 hari sejak diterimanya permohonan, bukan “sejak sidang pertama” (seperti difahami majelis hakim) .

Pada kasus ini permohonan diterima pada tanggal 11 Juli 2005. Berdasarkan hal ini maka seharusnya Putusan Pengadilan Tinggi Bandung atas kasus ini paling lambat tanggal 29 Juli 2005. Dengan demikian, Putusan PT Bandung atas gugatan Badrul Kamal dan Syihabuddin Ahmad terhadap KPUD Depok adalah melanggar batas waktu yang ditentukan undang-undang. Konsekuensinya, ia menjadi batal demi hukum sehingga tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Tanpa konsekuensi ini, tidak ada gunanya aturan tentang batas waktu dalam undang-undang.

Dari segi substansi, mestinya peradilan atas sengketa Pilkada tidak menyelesaikan pelanggaran pada proses, tetapi soal kesalahan penghitungan yang mempengaruhi hasil penghitungan. Hal ini diterapkan baik pada sengketa-sengketa pemilu 2004 lalu ataupun sengketa Pilkada di daerah lain. Sesuai hukum, maka keberatan itu hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon. Hal itu mestinya didukung bukti-bukti otentik, misalnya berita acara atau sertifikat penghitungan, bukan asumsi.

Dalam putusan ini ternyata pernyataan berdasar asumsi-asumsi dan tidak menyangkut hasil penghitungan dan rekapitulasi suara diterima, padahal bukti otentik yang benar adalah berita acara perhitungan TPS, PPS dan PPK. Saya khawatir, berbagai peradilan atas sengketa Pilkada berikutnya akan dilandasi oleh landasan yang lebih aneh lagi. Itu artinya, konstruksi yuridis yang selama ini dibangun dengan sangat baik pada berbagai putusan sengketa pemilihan, akan tercoreng dan roboh oleh putusan semacam ini. Berikutnya, rakyat pemilih akan senantiasa cemas hak-hak pilihnya musnah di meja hakim yang menggunakan asumsi (dan bukan bukti-bukti hasil penghitungan yang otentik) sebagai landasan.

Ada masalah besar lainnya dalam putusan ini yaitu, mestinya difahami secara logika dan akal sehat, jika keputusan KPUD dikalahkan dan dianulir maka, yang paling terkena bukan KPUD itu sendiri , melainkan pasangan lainnya yang terkena dampak terbesar. Anehnya, dalam persidangan, pihak ketiga ini justru tidak diberi hak menjelaskan hal-hal yang penting baginya. Artinya, hakim tidak boleh hanya bersandar pada keterangan pemohon dan mengabaikan pihak lain yang akan terkena dampak putusan. Ini merupakan hal yang tidak fair. Padahal kepala putusan berbunyi “Demi Keadilan Berdasar Ketuhanan Yang Maha Esa”.

Akibat putusan demikian, masa depan demokrasi di negara kita melalui Pilkada menjadi terancam. Melalui kasus ini, maka Peradilan bergeser dari “peluang” menjadi “ancaman” demokrasi. Bagaimana jalan keluarnya ? Mahkamah Agung mestinya bersikap terhadap putusan yang secara prosedur dan substansi bermasalah ini. Jika benar-benar batal demi hukum, lembaga ini mesti menyatakannya dengan jelas. Masa depan demokrasi menjadi taruhannya.

KERUSUHAN DAN REFORMASI HUKUM PILKADA*

Jam malam dan perintah tembak di tempat diberlakukan di Kabupaten Tuban Sabtu (29/4/2005) menyusul kerusuhan massal sebagai buntut pemilihan kepala daerah (Kompas, 30/4/2005). Peristiwa ini langsung menyengat pemerintah pusat serta partai-partai pendukung kandidat. Kerusuhan/ kekerasan nyatanya tetap mewarnai proses Pilkada. Dari catatan yang ada peristiwa kerusuhan massa terjadi baik pada proses pencalonan, seleksi, kampanye, rekapitulasi hingga pengumuman pemenang Pilkada. Bentuk-bentuk kekerasan yang muncul antara lain perusakan kantor KPUD dan kantor pemerintah, pendudukan/ penyegelan kantor KPUD, hingga pelemparan bom molotov. Biasanya hanya massa pelaku yang terjerat sanksi hukum, tapi ada pula kasus dimana kandidat yang kalah menjadi pesakitan di meja hakim. Pada kasus Tuban, DPP Golkar menuduh ada aktor intelektual. Tuduhan ini tentu perlu diselidiki.

Belajar dari selesainya "krisis Pilkada Depok" yang berakhir damai di meja majelis hakim Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK) kita masih punya harapan bahwa hukum dapat menjadi instrumen yang baik untuk meredakan dan menyelesaikan sengketa dan konflik demokrasi. Meski demikian, kerangka hukum Pilkada yang ada saat ini mesti direformasi untuk lebih berdaya guna mengatasi kerusuhan/ kekerasan.

* Tulisan ini pernah dimuat di Kompas, 4 Mei 2006.

Reformasi hukum Pilkada itu dapat dilakukan pada tiga isyu, yaitu : pengadopsian *vicarious liability*, penambahan *ground of election petition*, dan perwujudan pengadilan khusus "*election court*" untuk Pilkada. Ketiganya hanya dapat berfungsi dengan baik jika kita semua memang siap untuk berdemokrasi, siap untuk menang dan siap pula untuk kalah. Siap untuk mengkritik dan mengkoreksi, serta siap juga untuk dikritik dan dikoreksi.

Vicarious libality dapat diartikan sebagai pertanggungjawaban pidana oleh seseorang atas tindak pidana yang dilakukan orang lain. Ini merupakan suatu pengecualian dari asas umum pertanggungjawaban yang merujuk kepada adanya kesalahannya atas tindak pidana yang dilakukannya sendiri. Mengapa pertanggung jawaban ini perlu diadopsi dalam menghadapi kekerasan dan kerusuhan Pilkada ? Sebab selama ini pada setiap kerusuhan terjadi saling tuduh adanya "actor intelektual" yang susah diungkap. Yang menjadi tertuduh dan terpidana selalu rakyat bawah yang secara fisik memang ikut melakukan kerusuhan.

Di sisi lain, ada kandidat yang mengeluarkan ancaman terselubung, jika haknya tidak dipenuhi maka ia tidak bertanggung jawab jika ada massa melakukan kekerasan. Atau, minimal ia tidak berusaha meredakan para pendukungnya atau tidak mengeluarkan pernyataan yang pada intinya meminta semua pendukungnya atau pemilihnya untuk tidak melakukan kekerasan dan akan memproses kasusnya secara hukum. Jadi, untuk setiap kandidat harus dibebani kewajiban untuk tidak memanasi situasi serta harus memberi *statemen* yang lugas agar semua pendukungnya patuh pada hukum dan tidak anarkis. Kandidat yang menolak atau tidak melakukan tanpa alasan yang sah, dapat dianggap bertanggung jawab atas kerusuhan yang dilakukan para pendukungnya. Hal ini penting mengingat sulitnya membuktikan keterlibatan seorang kandidat dengan tindakan massa yang mendukungnya. Jadi,

pernyataan yang memanasi atau sikap diam dan tidak melarang anarki massa bisa dipandang sebagai *prima facie evidence* atas keterlibatannya.

Penambahan *ground of petition* yaitu alasan untuk mengajukan gugatan hasil Pilkada ke Mahkamah Agung/ Pengadilan Tinggi sesuai peraturan perundang-undangan hanya jika terjadi kesalahan penghitungan, dengan demikian kecurangan lain yang juga signifikan pada tahapan pencalonan, kampanye, serta pemungutan suara baik berupa persyaratan palsu, suap (*money politics*), intimidasi dan sebagainya tidak dapat menjadi dasar gugatan. Hal ini tentu saja membuat frustrasi pihak yang kalah yang hanya bisa melaporkan kasus pidananya saja tetapi tetap akan kehilangan peluang untuk membatalkan hasil Pilkada. Karena dasar gugatan begitu sempit, maka pihak-pihak yang kalah sudah menyadari bahwa upaya hukum dengan mengajukan gugatan ke MA atau PT akan kandas sejak awal. Oleh sebab itu, sepanjang signifikan dengan hasil pilkada, beberapa macam kecurangan patut dipertimbangkan menjadi dasar gugatan (disamping adanya kesalahan penghitungan).

Keterpurukan citra peradilan pada konteks demokrasi (apalagi munculnya putusan PT Jabar pada sengketa Pilkada Depok) tampaknya perlu diantisipasi dengan melahirkan pengadilan ad hoc Pilkada yang terdiri dari hakim karier dan hakim non-karier yang sangat paham dengan seluk-beluk Pilkada. Dulu pernah diusulkan pengadilan khusus pemilu, tetapi mengingat ketentuan UUD 1945 sudah menegaskan bahwa sengketa Pemilu diselesaikan oleh MK, maka kita bisa mengadopsi gagasan pengadilan ad hoc ini untuk sengketa Pilkada. Mengingat Pilkada akan terus bergulir, kerusuhan dan kekerasan harus dicegah secara komprehensif. Justru pada saat inilah reformasi hukum Pilkada diperlukan. Tentu saja hal ini mesti ditunjang semakin tumbuhnya kultur demokrasi di kalangan partai politik dan massa akar rumput.

MENGAWASI KAMPANYE PILKADA DI ACEH

Kampanye Pemilihan Kepala Daerah di Aceh berlangsung mulai 24 November hingga 7 Desember 2006 . Ada sejumlah pelanggaran yang biasa muncul pada tahapan tersebut. Tanpa adanya pengawasan yang baik maka pelanggaran itu akan sangat mengganggu dan membuat cacat proses demokrasi yang sedang dibangun di Aceh. Tulisan ini mengulas pelanggaran kampanye dan bagaimana pengawasannya.

a. Beberapa Pelanggaran kampanye

Sebagai suatu tahapan Pilkada, masa kampanye sangat penting bagi seluruh pasangan calon baik untuk pemilihan gubernur/wakil gubernur atau bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota. Masa yang singkat selama 14 hari itu mesti digunakan sebaik-baiknya untuk memikat hati para pemilih agar mengenal, tertarik dan pada akhirnya tanggal 11 Desember menjatuhkan pilihan pada pasangan calon tersebut. Mengingat pentingnya tahapan ini, tidak jarang pasangan calon kepala daerah atau tim kampanye nya menggunakan cara-cara yang tidak terpuji bahkan melanggar ketentuan. Untuk menghindari itulah diperlukan pengawasan yang efektif. Secara hukum, pengawasan dilakukan oleh Panitia Pengawas Pemilihan (Panwaslih) Aceh dari tingkat provinsi hingga kecamatan.

Penulis mencatat sejumlah potensi pelanggaran yang mesti diantisipasi dalam kampanye Pilkada, yaitu *money politics* (suap dalam pemilihan), penyalahgunaan fasilitas negara, dan *black campaign* (termasuk penghinaan).

Money politics (suap) dalam kampanye merupakan musuh demokrasi di seluruh dunia. Di hampir semua negara, *money politics* menjadi bagian dari *election offences* atau tindak pidana pemilu, termasuk di Indonesia. Larangan *money politics* dimuat baik dalam Undang-undang pemilu legislatif, pemilu presiden, maupun pemerintahan daerah (yang di dalamnya mengatur pilkada). Meskipun tidak semua meyakini bahwa rakyat mudah dibujuk dengan uang/materi, toh cara-cara illegal ini tetap digunakan juga hingga detik ini. Sebenarnya pelanggaran sudah diantisipasi dengan ancaman ganda, selain pidana juga pembatalan hasil pemilihan (jika dilakukan oleh pasangan calon atau tim kampanye). Namun membuktikan adanya *money politics* bukanlah hal yang mudah. Ada berbagai modus *money politics* yang digunakan untuk menyamarkan pelanggaran ini. Berbagai kegiatan seperti adanya kuis berhadiah, pemberian santunan ke sekolah/pesantren/lembaga sosial dan sebagainya acapkali dilakukan. Semestinya hal semacam ini sudah dapat dikategori sebagai *money politics*. Tetapi terkadang ada keraguan untuk memprosesnya.

Memang kita mesti proporsional juga dalam hal ini. Peraturan memang menyatakan larangan memberikan uang atau materi untuk mempengaruhi pemilih. Modus yang paling mudah dilihat adalah jika pada saat kampanye, pasangan calon atau tim kampanye membagi-bagikan uang atau hadiah di arena kampanye atau ke rumah-rumah penduduk. Tetapi sekedar pemberian kaus atau minuman untuk keperluan kampanye mungkin terlalu dini untuk disebut suap.

b. Penyalahgunaan Fasilitas Pemerintah

Bentuk lain dari pelanggaran kampanye adalah penyalahgunaan fasilitas negara untuk kepentingan pihak-pihak tertentu dalam kampanye Pilkada. Hal ini mesti diantisipasi mengingat kerangka hukum Pilkada jelas-jelas mencantumkan ketentuan larangan penggunaan fasilitas negara sekaligus kewajiban menjalankan cuti bagi pejabat yang menjadi calon dalam Pilkada.

Sudah menjadi kasus yang agak umum dimana pejabat memanfaatkan posisinya untuk menarik simpati publik. Modus di berbagai daerah lain, atau juga pada masa pemilu legislatif/pemilu presiden 2004 yang lalu dimana pejabat menjadi lebih sering turun ke daerah dan meresmikan berbagai sarana bagi rakyat, justru pada saat kampanye. Hal ini tentu merancukan rakyat apakah dia sebagai pejabat atau sebagai calon. Biasanya dalam even seperti itu terjadi penyalahgunaan fasilitas negara untuk keperluan menarik simpati rakyat agar memilihnya dalam pemilihan. Ketika turun berkampanye terkadang pejabat tersebut mendapat sambutan sebagaimana pejabat sehingga anggaran pemerintah digunakan juga pada aktivitas itu. Tentu saja ini merugikan peserta lain dan juga pemerintah dan masyarakat. Kalau durenungkan lebih dalam, penyalahgunaan fasilitas negara untuk kampanye merupakan bentuk lain dari korupsi.

c. Citra Negatif

Kampanye seharusnya digunakan untuk memaparkan visi, misi dan program pasangan calon yang dilakukannya jika kelak terpilih. Dengan penyampaian hal itu diharapkan rakyat tertarik dan memilihnya. Tetapi, alih-alih melakukan hal itu dengan sebaik-baiknya, terkadang ada juga pasangan calon atau tim kampanye justru menggunakan strategi pencitraan negatif bagi pasangan lain. Hal itu dilakukan dengan data-data yang sudah dikumpulkan

bahkan dibumbui dengan opini-opini dan pengaburan. Tentu saja hal ini sangat merugikan pasangan calon yang menjadi korbannya. Contoh kampanye hitam model ini adalah beredarnya foto-foto pasangan calon dalam situasi yang tidak etis. Dalam kasus-kasus semacam ini di beberapa daerah ternyata tidak selalu mempengaruhi para pemilih. Dari sisi hukum, pasangan yang dirugikan seharusnya dapat melapor kepada Panitia Pengawas Pemilihan dengan data-data lengkap agar dapat memproses lebih lanjut sesuai hukum yang berlaku.

d. Peran Panwaslih

Dalam menghadapi berbagai pelanggaran kampanye Panwaslih Aceh diharapkan menggunakan pendekatan yang aktif dan tidak hanya menunggu adanya laporan dari masyarakat. Pendekatan aktif ini membuat calon pelanggarberpikir ulang untuk melakukan pelanggarannya. Pasangan calon atau tim kampanye yang kedapatan sering melanggar mendapat citra tidak baik di mata rakyat sehingga bisa mengurangi simpati pemilih. Dengan pendekatan aktif, maka panwaslih mendapatkan temuan pelanggaran yang segera diprosesnya lebih lanjut baik ke polisi ataupun ke KIP. Pada beberapa kasus, KIP berwenang menghentikan kampanye, pada beberapa kasus lain kepolisian lah yang berwenang. Panwaslih bersama KIP dan Kepolisian menjadi garda terdepan dalam menangkal dan menindak pelanggaran kampanye. Meski demikian, peran pemantau dan masyarakat tidak kalah pentingnya. Mari raih dukungan rakyat dengan kampanye yang positif, damai, dan toleran. Selamat berkampanye Pilkada.

KAMPANYE DINI *INCUMBENT* KEPALA DAERAH

Incumbent Kepala daerah yang berlaga sebagai calon Pilkada telah memanfaatkan posisinya dengan melakukan berbagai kegiatan yang tergolong kampanye terselubung. Fenomena kampanye terselubung para incumbent tampaknya tidak dapat diatasi dalam waktu beberapa tahun mendatang, kecuali ada perbaikan hukum terkait pemilihan umum/ Pilkada.

Perbedaan definisi telah menyebabkan kita berdebat panjang dan saling menuding suatu pihak melakukan pelanggaran kampanye. Di satu sisi, ada pandangan yang melihat bahwa setiap tindakan seseorang (yang belum atau sudah ditetapkan sebagai calon kepala daerah) yang langsung atau tidak langsung dapat menarik perhatian masyarakat dalam proses pemilihan maka tindakan itu adalah suatu kampanye. Dengan pengertian ini maka kemunculan tokoh-tokoh dalam berbagai spanduk, poster, media, aneka lomba, seminar, pertemuan, dan sebagainya bisa dipandang sebagai suatu kampanye.

Tentu saja jadi persoalan, apabila yang muncul ini adalah seorang tokoh yang masih menjabat, karena pertanyaan berikutnya adalah darimana dana untuk “berkampanye” itu didapat ? Jika didapat dari uang negara/ daerah maka hal itu pantas mengundang tuduhan bahwa pejabat tersebut telah menggunakan dana negara untuk kepentingan politiknya sendiri. Tentu saja hal itu mengundang dua implikasi, perasaan ketidakadilan sebab hal itu tidak bisa dinikmati para calon lain. Kedua, implikasi hukumnya, apakah hal itu tidak bisa disebut penyimpangan keuangan daerah ?

Pandangan kedua lebih sempit yaitu pandangan dari sisi hukum, yang jika dilanggar ada implikasi hukumnya. Namun, tentunya hal ini sukar untuk diterapkan, karena para calon tentu telah berupa agar unsur-unsur kampanye secara yuridis tidak terpenuhi. Kampanye dalam konteks ini diartikan sebagai kegiatan yang dilakukan oleh pasangan calon dengan menyampaikan program-programnya dengan maksud menarik orang agar memilihnya dalam pemilihan.

Dengan pengertian itu, sepanjang belum ditetapkan sebagai pasangan calon maka ia tidak akan memenuhi unsur kampanye sebelum waktunya. Pemasangan gambar-gambar bahkan juga belum memenuhi unsur karena di sana tidak ada penyampaian program-program si calon. Nah ? jika demikian, mudah sekali orang lolos dari pelanggaran ini.

Jadi bagaimana menyikapi fenomena kampanye terselubung ini ? Mungkin ada beberapa pendekatan yang bisa dipikirkan. Pendekatan pertama, semua kegiatan atau aktivitas yang pada hakekatnya atau substansinya adalah kampanye (tapi tidak menggunakan pengerahan massa) dibiarkan saja dan tidak dianggap sebagai pelanggaran. Pendekatan ini didukung alasan sulitnya mengontrol semua aktivitas para calon peserta pilkada atau partai pendukungnya. Seribu satu cara dilakukan untuk meraih simpati masyarakat. Alasan lainnya, karena masa kampanye terhitung singkat dan tidak mampu mencakup jumlah wilayah luas dan penduduk yang banyak. Di samping itu sulit untuk menentukan aktivitas yang tergolong kampanye dengan kriteria undang-undang, pasti terjadi silang sengketa antara penyelenggara, pengawas, penegak hukum, serta para calon.

Meski dibiarkan, sebenarnya pendekatan ini bisa diimbangi dengan penyadaran kepada masyarakat bahwa tindakan kampanye sebelum waktunya adalah tidak benar. Masyarakat menilai sendiri dan akan mengambil keputusan apakah mendukung tindakan semacam itu ataukah tidak.

Pendekatan untuk membiarkan “kampanye dini” ini juga mengandung kelemahan, karena jumlah dana yang dihimpun dan digunakan dalam “kampanye” tersebut tidak pernah dicatat sebagai dana kampanye sesuai ketentuan undang-undang. Hal ini juga membiarkan “David” melawan “Goliath”, dimana calon-calon yang kaya dengan mudah menyalip calon lainnya dalam hal pengenalan pada masyarakat. Dengan kata lain, lapangan bermain tidak rata sudah tercipta.

Pendekatan kedua, adalah dengan menegaskan bahwa tindakan “kampanye dini” atau “kampanye terselubung” dilarang dan pelakunya dijatuhi sanksi administratif Pemilu (misalnya larangan menjadi kandidat) atau jika sudah ditetapkan jadi kandidat dapat dibatalkan. Tentu pendekatan ini mempersyaratkan perubahan definisi kampanye yang diatur dalam undang-undang, sehingga mencakup segala aktivitas yang pada dasarnya adalah kampanye (misalnya memasang spanduk, poster, foto) baik dilakukan calon atau yang belum menjadi calon.

Pendekatan ini tentu dikritik karena menghambat orang untuk memperkenalkan diri atau menyampaikan gagasan kepada masyarakat. Kelemahan lainnya adalah pelaksanaan pemilihan menjadi “sepi” karena semua hal dilarang dan menghambat kreativitas para calon peserta. Yang terjadi kemudian justru apatisme berpolitik atau kejar-kejaran antara pengawas dengan para calon.

Barangkali jalan tengah yang bisa dipikirkan lebih jauh adalah dengan memberikan ruang gerak kepada para calon atau bakal calon dengan memberi waktu lebih panjang untuk berkampanye, misalnya masa kampanye dimulai saat penetapan peserta pemilihan, sehingga tidak ada jarak antara penetapan calon dengan masa kampanye. Bagaimana dengan masa sebelum ada penetapan calon, apakah tidak boleh ada kampanye ? Mungkin perlu dibedakan antara

kampanye dengan masa sosialisasi. Masa kampanye adalah ketika sudah ada calon resmi yang ditetapkan penyelenggara. Sementara masa sosialisasi bakal calon adalah masa dimana belum ada penetapan calon (misalnya ditentukan 5 bulan sebelum waktu pemilihan). Meski demikian perlu dicatat bahwa hakekatnya “sosialisasi” tersebut adalah kampanye juga, tetapi dilakukan oleh mereka yang belum ditetapkan sebagai calon/ kandidat.

Agar tetap ada keseimbangan dan kontrol dana kampanye/ sosialisasi, maka perlu ditetapkan bahwa disamping ditegaskan adanya pembatasan dana kampanye juga ada pembatasan dana sosialisasi. Mereka yang melakukan itu harus mendaftar dan membuka rekening khusus sosialisasi dan tunduk pada pembatasan. Yang melanggar diancam sanksi tidak diterima sebagai calon.

Masalahnya, khusus bagi *incumbent* terkadang menumpang pada berbagai program pemerintah/ pemerintah daerah yang resmi. Khusus bagi mereka kontrolnya adalah pada penggunaan anggaran dan fasilitas jabatan. Sepanjang tidak menggunakan anggaran pemerintah atau fasilitas jabatan, maka sah-sah saja. Hal ini yang mesti dikontrol dengan ketat. Di sini, selain tugas instansi terkait juga membutuhkan pengawasan dari masyarakat. Kesadaran masyarakat menjadi sangat penting. Jika laju Pelanggaran tidak bisa direm, masyarakat hendaknya menjatuhkan “sanksi” pada saat pemilihan dengan tidak memilihnya kembali.

BAGIAN 3

MENGEVALUASI PEMILU DAN

PILKADA

MASALAH DELIK PEMILU OLEH WAKIL RAKYAT

Satu perbedaan penting antara penegakan hukum atas tindak pidana pemilu seperti diatur pada UU No. 12 Tahun 2003 dengan yang diatur dalam UU No. 3 Tahun 1999 adalah soal kecepatan penyelesaian perkara. Menurut Undang-Undang Pemilu yang baru ini, tidak boleh ada kasus tindak pidana pemilu yang selesai lebih dari 3 bulan sejak penyidikan, sementara dengan menggunakan undang-undang pemilu yang lama ternyata hingga kini masih ada satu kasus yang belum diputus di tingkat kasasi (berarti sudah lebih dari 3 tahun). Kecepatan penyelesaian kasus itu memang merupakan perbaikan, tetapi apakah dalam prakteknya memang benar demikian. Setidaknya ada satu soal penting bakal bisa menghadang kecepatan itu, khususnya jika tindak pidana pemilu dilakukan oleh anggota MPR, DPR, atau DPRD.

a. Penyelesaian Kasus yang Cepat

Dalam penanganan kasus tindak pidana pemilu, setidaknya ada pembatasan waktu di lima fase, yakni fase penerimaan laporan, fase pengkajian laporan, fase penyidikan dan penyerahan berkas ke kejaksaan, fase penuntutan, dan fase pemeriksaan di pengadilan. Laporan tindak pidana pemilu harus disampaikan kepada pengawas pemilu paling lambat 7 hari sejak kejadian. Pengawas pemilu dibatasi untuk mengkaji dan menentukan laporan itu ditindaklanjuti atau tidak dalam waktu 7 hari sejak diterimanya laporan, atau dapat ditambah 7 hari lagi jika masih memerlukan tambahan informasi.

Setelah menerima penerusan laporan dari pengawas pemilu, penyidik dapat menyidik hanya dalam waktu 30 hari, dan harus menyerahkan berkas ke kejaksaan 7 hari berikutnya. Setelah itu, penuntut umum dibatasi waktu selama 14 hari untuk melimpahkan berkas ke pengadilan. Untuk tindak pidana pemilu yang diancam pidana kurang dari 18 bulan maka selesai di tingkat pertama dan terakhir di Pengadilan Negeri dalam waktu maksimal 21 hari. Sementara, tindak pidana pemilu yang diancam pidana 18 bulan atau lebih diperiksa di Pengadilan Negeri selama 21 hari dan di Pengadilan Tinggi sebagai pengadilan banding dan terakhir maksimal 14 hari.

Dengan demikian dihitung sejak penyidikan memakan waktu paling lama 72 hari bagi tindak pidana pemilu jenis pertama, dan 86 hari bagi tindak pidana jenis kedua. Kalau dihitung sejak kejadian maka kurang lebih memakan waktu 100 hari atau tiga bulan lebih. Dengan demikian lamanya penyelesaian tindak pidana yang terjadi pada pemilu 1999 diharapkan tidak terulang lagi.

Lalu, bagaimana dengan penanganan perkara apabila yang menjadi tersangka tindak pidana pemilu adalah anggota MPR, DPR, atau DPRD ? Bukan tidak mungkin hal ini terjadi, bukankah subyek dari tindak pidana pemilu adalah setiap orang. Dengan demikian bisa saja oknum-oknum wakil rakyat itu melakukan salah satu larangan. Pertanyaan ini menjadi penting mengingat fokus utama dari pengaturan penanganan perkara dalam undang-undang pemilu yang baru adalah soal kecepatan dan pembatasan waktu.

Apakah kecepatan dan pembatasan waktu ini juga berlaku terhadap kasus-kasus yang diduga dilakukan oleh mereka yang masih menduduki jabatan sebagai wakil rakyat di lembaga tertinggi dan tinggi negara ? Juga menjadi penting mengingat selama ini di negara kita banyak kasus-kasus tindak pidana menjadi agak sulit dan makan waktu cukup lama jika menyangkut para pejabat negara serta anggota legislatif sebab bagi mereka ada prosedur khusus yang

harus dipenuhi oleh penegak hukum sebelum dapat melakukan tindakan pemanggilan, pengajuan pertanyaan, atau penyidikan.

Tentu saja jika menggunakan prosedur khusus tersebut maka waktu penyidikan 30 hari yang dimiliki penyidik mungkin tidak tercapai jika belum ada ijin pemeriksaan dari Presiden untuk anggota MPR atau DPR serta ijin Gubernur untuk anggota DPRD. Ijin demikian pada masa-masa kampanye, pemungutan, atau penghitungan suara tidaklah dengan mudah diperoleh, apalagi jika pejabat negara di atas juga aktif melaksanakan kampanye. Juga apabila apabila melibatkan kepentingan politik sang pejabat negara, maka ijin mungkin juga sukar diperoleh.

b. Pengaturan yang Keliru ?

Tampaknya para pembuat undang-undang pemilu menyadari pentingnya kecepatan dalam penanganan tindak pidana pemilu, termasuk apabila dilakukan oleh para wakil rakyat di MPR, DPR, dan DPRD. Artinya ketentuan mengenai penyidikan yang umumnya memerlukan ijin dari Presiden untuk anggota MPR atau DPR, ijin Menteri Dalam Negeri untuk anggota DPRD I, dan ijin Gubernur untuk anggota DPRD II tidak perlu ada jika mereka dituduh melakukan tindak pidana pemilu, sehingga di dalam Undang-Undang Pemilu hal ini diatur yaitu dalam Pasal 132 Undang-Undang No. 12 Tahun 2003. Justru di sinilah letak masalahnya karena ternyata ketentuan yang dirujuk kurang tepat.

Pasal 132 itu menyatakan bahwa tindakan kepolisian terhadap pejabat negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1970 tentang Tata Cara Tindakan Kepolisian terhadap anggota–anggota/Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong tidak berlaku bagi anggota/pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang melakukan tindak pidana yang diatur dalam undang-undang ini.

Undang-Undang Nomor 13 tahun 1970 itu sendiri sebenarnya praktis tidak berlaku lagi mengingat tidak ada lagi MPRS dan DPRGR serta kita sudah memiliki UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD dimana di dalamnya ada pengaturan khusus mengenai tindakan kepolisian terhadap mereka yakni di dalam UU No. 22 Tahun 2003. Khusus terhadap anggota MPR, DPR, dan DPRD hasil pemilu 1999 maka bagi mereka masih berlaku UU No. 4 Tahun 2002.

Di dalam Pasal 43 UU No. 4 Tahun 2002 dinyatakan bahwa “Dalam hal seorang Anggota MPR, DPR, dan DPRD patut disangka telah melakukan perbuatan pidana, maka pemanggilan, permintaan keterangan, dan penyidikan harus mendapat persetujuan tertulis Presiden bagi Anggota MPR dan DPR, persetujuan tertulis Menteri Dalam Negeri bagi Anggota DPRD I, dan persetujuan tertulis Gubernur bagi Anggota DPRD II sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.” Ketentuan semacam ini dalam UU Susduk yang baru diatur pada Pasal 106.

Jika yang diinginkan adalah kecepatan dalam penanganan perkara pidana pemilu sehingga bagi anggota MPR, DPR, serta DPRD tidak memerlukan ijin Presiden, Mendagri ataupun Gubernur maka seharusnya Pasal 132 Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 menyatakan bahwa tindakan kepolisian terhadap pejabat negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 UU No. 4 Tahun 2002

(khusus untuk anggota MPR, DPR, dan DPRD hasil Pemilu 1999) dan dalam Pasal 106 Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tidak berlaku bagi anggota MPR, DPR, dan DPRD yang melakukan tindak pidana yang diatur dalam undang-undang ini.

Dengan demikian masalah muncul mengingat Pasal 43 UU No. 4 tahun 2002 masih berlaku bagi anggota MPR, DPR dan DPRD karena tidak dinyatakan sebaliknya, maka jika ada oknum wakil rakyat tersebut dituduh melakukan tindak pidana pemilu prosedur khusus masih diberlakukan bagi mereka. Dengan demikian polisi tidak bisa langsung melakukan pemanggilan, permintaan keterangan, dan penyidikan terhadap mereka tanpa ijin Presiden, Mendagri, ataupun Gubernur. Tentu saja ini menghambat kerja polisi dalam menyidik tindak pidana pemilu mengingat limitasi undang-undang bahwa penyidikan tindak pidana pemilu maksimal 30 hari.

Apakah ketentuan Pasal 132 UU No. 12 Tahun 2003 dapat ditafsirkan bahwa tindakan kepolisian bagi anggota MPR, DPR, dan DPRD tetap bisa dilakukan tanpa ijin ? Tampaknya ini mengandung resiko bakal tidak digubrisnya panggilan atau bakal dipraperadilankannya polisi oleh para oknum wakil rakyat yang jadi tersangka , terutama mereka yang menyadari hal ini.

Apa jalan keluarnya untuk mengatasi hal ini ? Mengingat masalah ini sangat penting, apalagi tahapan pemilu sudah kian meningkat dimana bulan Maret 2004 sudah mulai kampanye yang biasanya diwarnai berbagai peluang kecurangan atau tindak pidana, maka problem ini mesti dipecahkan. Jika tidak, kesulitan muncul, yakni adanya perbedaan penafsiran dalam pemanggilan, permintaan keterangan dan penyidikan apakah harus atau tanpa ijin Presiden, Mendagri, atau Gubernur.

Sekali lagi masalah ini memunculkan perdebatan berlarut-larut yang bersumber dari kelemahan undang-undang, sebagaimana berlarutnya penentuan kuota kursi DPR dan DPRD sebagai akibat kekurangan undang-undang pemilu. Mungkin diperlukan suatu MOU antara para penegak hukum. Tetapi, apakah MOU dapat mengenyampingkan ketentuan undang-undang ? Atau perlukah suatu amandemen atas Pasal 132 UU Pemilu ini ? Tentu saja ini memakan waktu panjang dan belum tentu dapat terwujud. Jika demikian, permintaan fatwa MA mungkin harus diajukan oleh pihak Kepolisian sebagai institusi yang harus memikul tugas penyidikan atas tindak pidana pemilu.

PEMILU : AWAL YANG BURUK, AWAL YANG BAIK*

Judul tulisan di atas sengaja dimodifikasi dari judul berita di salah satu harian yang memberitakan tentang awal musim Liga Sepak bola nasional yang diwarnai perkelahian antar pemain , tetapi juga diiringi dengan sikap tegas dari PSSI yang menjatuhkan hukuman 4 tahun larangan bermain dan denda 20 juta rupiah. Rasanya tidak terlalu jauh jika saya mengumpamakan fenomena perpolitikan di negeri kita menjelang pelaksanaan pemungutan suara 5 April 2004 dengan berita di atas. Pada pemilu 2004 ini ada juga awal yang buruk dan awal yang baik yang perlu dijadikan pelajaran ke depan.

a. Penyerobotan Aturan Main

Dengan maraknya kegiatan kontestan pemilu yang terkadang menyerobot rambu-rambu aturan, masyarakat menuding bahwa para peserta pemilu itu telah melakukan “curi start” kampanye. Begitu juga, dengan banyaknya kasus pemberian keterangan atau dokumen palsu untuk mendapat dukungan DPD ataupun syarat keanggotaan Parpol, telah terjadi pelecehan terhadap aturan main pemilu. Ini hakekatnya telah jadi awal yang buruk menjelang pemilu. Tetapi di sisi lain hal ini diimbangi juga dengan awal yang baik yakni berupa kesigapan pengawasan dan penegakan hukum pemilu, hingga kini telah lebih dari 40 kasus diteruskan ke polisi, sekitar setengahnya ke jaksa, dan 4 kasus sudah diadili dan

* Tulisan ini pernah dimuat di Jawapos, 21 Januari 2004.

3 telah mendapat putusan pengadilan. Soal curi start yang hari-hari ini menghiasi media massa juga telah diproses baik dengan peringatan ataupun dengan proses pidana.

Sekali lagi sangat relevan membandingkan masalah pemilu dengan dunia sepakbola yang menjunjung sikap sportif dan *fair play*. Penulis sangat menghargai sikap pengurus Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yang karena kegiatan gerak jalannya pernah kena “semprit” Pengawas Pemilu; bagaikan sikap sportif pemain Liga Inggris atas peringatan atau kartu yang diterimanya, mereka telah memutuskan untuk menanggukkan sejumlah acara besar yang telah dipersiapkan jauh-jauh hari yang melibatkan massa besar-besaran. Begitu juga sikap PDI- Perjuangan.

Saat ini ada banyak pihak yang mengharapkan adanya sikap tegas terhadap setiap kecurangan pemilu, tetapi di sisi lain juga ada protes karena sikap tegas dapat membuat suasana menjelang pemilu menjadi “tidak Rileks” alias penuh ketakutan. Hal ini misalnya terbukti dengan banyaknya pihak yang merasa was-was karena khawatir terkena “semprit” dari Panwas.

Kalau boleh, sekali lagi mengibaratkan hal ini dengan suasana pertandingan di lapangan hijau. Yang penting dalam pelaksanaan “kompetisi demokrasi” atau pemilu ini adalah tersedianya suatu “lapangan bermain” yang rata, dimana tidak satu tim pun yang dirugikan. Di “tengah lapangan bermain” seperti itu juga diperlukan segala kondisi yang saling menguntungkan dan tidak ada yang dirugikan atau dizhalimi. Lampu-lampu penerangan di tribun menyinari sama terangnya bagi semua tim yang bermain. Kedua tiang gawang pun berukuran sama besar. Garis-garis lapangan tidak ada yang besar sebelah dan kecil sebelah. Begitupun aturan pertandingan dan para pelaksana pertandingan juga tidak merugikan. Kalaupun harus ada adu penalti, maka kedua pihak diberi kesempatan yang sama. Begitulah kurang lebih gambaran

arena demokrasi yang mesti dikawal. Pada setiap tahapan pelaksanaan pemilu, mestinya baik aturan, kondisi, serta penegakan hukum dapat membuat si pelanggar mendapatkan konsekuensi tindakannya, dan dapat membuat yang bermain benar sesuai hukum merasa aman dan mendapat keadilan, serta tidak khawatir dicurangi.

Sekali lagi dengan mengibaratkan pertandingan sepakbola, kalau ada pemain yang terus-menerus melakukan kecurangan dari yang ringan hingga yang serius dan berbahaya (seperti menendang pemain lawannya) lalu tidak mendapat sanksi sesuai aturan, hanya mendapat peringatan saja, maka suasana pertandingan selanjutnya bakal rusuh. Sebabnya, pihak lawan tidak mempercayai aturan main dan merasa tidak dilindungi kepentingannya oleh wasit. Tudingan buruk pun bermunculan seperti adanya suap, sikap diskriminatif, *abuse of power*, dan sebagainya. Buntutnya perkelahian yang massal terjadi karena adanya pembalasan dan sikap curang juga dari pihak lainnya.

b. Penegakan Aturan Main

Kalau kita melihat aturan-aturan main pemilu, mulai dari undang-undang pemilu hingga keputusan KPU, serta peraturan perundang-undangan lainnya, telah diatur sejumlah aturan main pelaksanaan pemilu, syarat-syarat, ketentuan, kewajiban, larangan, bahkan sanksi. Sanksi yang diancamkan telah diatur sesuai dengan norma yang dilanggar. Ada pelanggaran administratif, sanksinya dicantumkan yakni sanksi administratif. Ada tindak pidana pemilu sanksinya juga sanksi pidana dan diproses sesuai penyelesaian tindak pidana pemilu (misalnya tidak bisa diselesaikan secara musyawarah dan mufakat). Di luar itu, ada sengketa pemilu yang sebenarnya berupa perbedaan pendapat atau klaim dari satu pihak terhadap pihak lainnya. Untuk soal yang terakhir ini tentu tidak perlu dibawa ke polisi atau ke pengadilan, karena bisa diselesaikan oleh pengawas pemilu. Kalau selesai secara musyawarah malah lebih baik.

Dengan demikian, agar arena kompetisi dalam pemilu ini menjadi kondusif guna memberi kesempatan bagi peserta pemilu menawarkan ide-ide dan calonnya kepada publik dan publik mendapat kesempatan luas dalam mempelajari semua tawaran tersebut, maka kita semua punya kewajiban sesuai peran masing-masing untuk mengawal dan menjaga setiap aturan main dijalankan dan tidak dilanggar. Setiap pelanggaran aturan main pemilu, memiliki konsekuensi yang merugikan semua pihak, peserta maupun publik yang memilih.

Sesuai tahapan pemilu, saat ini kita masih menghadapi penelitian terhadap para calon anggota legislatif baik DPR maupun DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Di sini sudah ditemukan kasus-kasus pemalsuan persyaratan seperti ijazah, usia, dan sebagainya. Konflik internal parpol pun bermunculan seperti di Tangerang ataupun di Jawa Timur, baik karena kepengurusan ganda ataupun soal penyusunan caleg. Perbedaan aspirasi pengurus pusat parpol dan daerah juga mewarnai. Jika masalah-masalah ini dapat diatasi, sejumlah soal mungkin masih muncul pada saat pengumuman daftar caleg tetap. Dapat dipastikan, mereka yang merasa dirugikan akan mempersoalkan, baik kepada parpol sendiri ataupun kepada penyelenggara pemilu.

Pada 11 Maret hingga 1 April 2004 kita masuk tahapan Kampanye Pemilu. Seperti yang sudah-sudah, di masa kampanye ini semua peserta pemilu mengerahkan segenap kemampuannya untuk memikat hati para pemilih. Terkadang, atau bahkan sering aturan main pemilu serta aturan hukum biasa terlanggar dalam hiruk-pikuk ini. Pasal 138 Undang-undang pemilu yang khusus menyorot praktek ilegal dalam kampanye mungkin bakal menjadi pasal paling sering disebut pada Maret-April 2004. Yang jelas politik uang oleh caleg jika dibuktikan oleh pengadilan bakal membuat pelakunya harus rela dibatalkan

pencalonannya sebagaimana telah disebut dalam UU Pemilu. Sebagai catatan kasus politik uang pernah disidangkan pada pemilu 1999 yang lalu.

Tahap paling menentukan berikutnya adalah tahapan pemberian dan penghitungan suara. Kerawanan sudah jelas dari perubahan cara pemberian suara dibanding pemilu sebelumnya. Sedikit tindakan curang akan menyebabkan hilangnya suara pemilih. Para petugas seperti KPPS, PPS, dan PPK di tingkat paling depan betul-betul dituntut kenetralannya. Mengingat sangat sedikitnya pengawas (di kecamatan hanya 3), saksi dari peserta pemilu serta para pemantau mestinya dapat saling bahu membahu bersama melakukan pemantauan. Singkatnya, pada hari-hari mendatang tuntutan untuk penegakan hukum menjadi lebih penting lagi.

c. Belajar dari Tahapan Awal

Upaya penegakan aturan main hakekatnya justru lebih efektif jika bersumber dari komitmen setiap pihak yang ikut dalam pemilu ini. Sikap sportif perlu ditunjukkan semua yang bermain, sebab pemilu yang diharapkan dapat melahirkan para wakil rakyat (DPR dan DPRD), wakil daerah (DPD), serta para pimpinan nasional (Presiden dan Wakil Presiden) menjadi arena permainan yang rusuh, tidak berkualitas, dan penuh tipuan. Rakyat kehilangan momentum untuk perubahan kebijakan mendasar serta tersalurnya aspirasi tanpa adanya penegakan terhadap aturan main secara adil.

Jadi, kita dapat belajar dari tahapan-tahapan awal dalam pemilu ini, sebab ke depan setiap tahapan menjadi sangat krusial dan menentukan. Kegamangan dan keraguan dalam penegakan hukum pada tahap awal ini, jadi bumerang dan mungkin akhir yang buruk pada tahapan lainnya.

MENGEVALUASI PEMILU, MENYONGSONG PILKADA

Pada akhir November 2004, Komisi Pemilihan Umum (KPU) mengadakan Rakernis evaluasi pemilu bersama seluruh jajaran KPU Provinsi di Batam. Evaluasi pemilu ini menjadi sangat penting karena beberapa alasan : pertama, meskipun dikatakan pemilu 2004 berlangsung sukses , berbagai kekurangan masih terjadi; kedua, KPU Daerah menjadi penyelenggara pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan mulai Juni 2005, evaluasi pemilu 2004 membantu memotret masalah di pilkada nanti; dan ketiga, beberapa masalah masih menggajal dan perlu penyelesaian.

Pakar pemilu Malaysia Sothi Rachagan (1993) mengingatkan bahwa tujuan hukum pemilu menjamin dilaksanakannya pemilu secara lancar dan bebas akan gagal oleh beberapa sebab, diantaranya karena adanya “lacuna” (kekosongan) dalam perundang-undangan pemilu yaitu ketiadaan aturan untuk mengatur aspek tertentu dari proses pemilu, ketidakadilan dalam substansi aturan pemilu, penerapan yang diskriminatif dari aturan tertentu, serta jarak antara hukum dan prakteknya yakni berupa pelanggaran hukum pemilu. Mengamati pelaksanaan pemilu 2004 yang lalu, kita mesti merenungkan benar ungkapan Rachagan di atas.

Barangkali undang-undang pemilu di Indonesia merupakan undang-undang pemilu yang paling sering diubah. Maksudnya tentu untuk perbaikan. Tidak terkecuali Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 yang dalam banyak hal berubah dari undang-undang pemilu sebelumnya. Memang kita bersyukur ada kemajuan, yang merupakan kelanjutan dari perubahan di kontitusi hasil empat

kali amandemen. Termasuk kemajuan itu adalah lahirnya komisi pemilihan umum yang independen (tidak berasal dari peserta pemilu ataupun dari pemerintah). Juga termasuk kemajuan dalam sistem pemilu dimana rakyat dapat menunjuk langsung wakil-wakilnya di parlemen. Meski yang terakhir ini hanyalah suatu “pseudo” saja karena hakekatnya pilihan rakyat itu masih diarahkan oleh partai melalui daftar urut calon. Gambaran paling gamblang adalah hanya 2 dari 550 anggota DPR kita yang benar-benar memenuhi kuota kursi, sementara sisanya terpilih karena urutannya. Jadi, rakyat belum benar-benar “berdaulat” tentukan sikapnya.

Jika diteliti satu persatu aturan dalam undang-undang pemilu itu tentu saja kekurangan dalam hal sistem pemilu bisa dilihat, tetapi yang perlu juga dicermati terdapatnya kekosongan (lacuna) pengaturan sehingga meninggalkan perdebatan berlarut-larut. Pada aspek pemilih (*elector*) misalnya, pemilu 2004 memunculkan problem banyaknya orang yang tidak mengikuti pemilu karena luput dari pendaftaran. Kasus terakhir bahkan telah sampai ke pengadilan melalui *class action* dimana KPU dihukum oleh pengadilan karena dianggap bersalah dalam melakukan tugas pendaftaran pemilih. Memang kasus ini belum berkekuatan hukum tetap karena menunggu proses banding, tetapi toh dari aspek pendaftaran pemilih telah muncul masalah serius.

Memang dari pihak KPU telah dinyatakan bahwa komisi ini telah melakukan segala upaya sesuai aturan untuk melaksanakan tugasnya. Tapi, di sisi lain kenyataan di lapangan juga menunjukkan adanya kelemahan. Kekosongan aturan muncul dalam soal kelalaian petugas yang menyebabkan hak pilih orang menjadi hilang. Undang-Undang hanya menghukum petugas yang melakukan dengan sengaja. Inipun sukar membuktikan. Akan halnya petugas yang jelas-jelas lalai dari tugasnya, undang-undang diam seribu bahasa. Ini kemunduran dibanding undang-undang pemilu sebelumnya yang mengatur sanksi terhadap petugas yang lalaikan tugas. Kelemahan ini juga muncul dalam

tahapan pemungutan dan penghitungan suara, dimana sering ditemui petugas pemilu yang rekapitulasinya meleset secara fatal, akan mudah beralih hal itu dilakukan karena kealpaan (salah tulis), dan bukan kesengajaan. Jika begini terus aturannya, maka kelancaran pemilu telah cidera. Ada kesalahan fatal tapi tanpa ada sanksi nyata.

Dalam pemilu lalu juga muncul ketidakadilan. Rakyat tidak perlu teori muluk-muluk tentang keadilan dan ketidakadilan. Pelaksanaan hukum/ aturan pemilu yang hanya ditujukan terhadap satu pihak tetapi tidak ditegakkan untuk pihak lainnya maka akan menimbulkan ketidakadilan. Contoh gamblang terlihat dari soal pendaftaran, penelitian, dan penetapan calon anggota legislatif khususnya untuk pemilu legislatif. Terlepas dimana letak kesalahannya, jelas-jelas telah terjadi ketidakadilan dan diskriminasi. Khusus untuk persyaratan "Berpendidikan SLTA atau sederajat" maka muncul ratusan persoalan di seluruh daerah. Undang-undang memang terlalu menyederhanakan persoalan dalam persyaratan ini. Bahkan keputusan KPU yang lebih mendetail pun ternyata setelah diuji masih diinterpretasikan secara berbeda-beda di lapangan.

Ketidakadilan serta diskriminasi muncul karena di sebagian daerah, para bakal calon sudah tereliminasi sejak ronde-ronde awal, tetapi di daerah-daerah lain, dengan kasus yang sama, para calon begitu mudah melenggang ke gedung dewan. Maka, tidak heran hingga memasuki tahapan pemilu presiden eksekutif dari persoalan ini masih terus ada.

Jika pelaksanaan dan penegakan aturan dilakukan tanpa pilih bulu dan dengan perspektif sama, tentu persoalan ketidakadilan dan diskriminasi dapat dikurangi. Kita hanya mengingatkan agar pada pilkada nanti ada kesamaan persepsi dari para penyelenggara pilkada (yakni KPUD) di seluruh daerah yang melaksanakan agenda demokrasi daerah ini. Kesempatan mengevaluasi pemilu legislatif, hendaknya juga menjadi forum membicarakan sejumlah aturan yang

potensi difahami secara tidak sama. Bukankah banyak aturan pemilu yang diadopsi dalam aturan pilkada ?

Jika jarak hukum dengan prakteknya kian jauh, maka hukum itu jadi aturan yang sekarat bahkan mati. Aturan yang dilanggar berkali-kali tapi tidak bisa ditegakkan dan pelakunya tidak dijatuhi sanksi, maka menjadi sia-sia mengaturnya. Dalam pelaksanaan pemilu lalu, Panwaslu di seluruh Indonesia membawa lebih dari 2500 kasus ke sistem peradilan pidana. Dari jumlah itu lebih dari 1300 kasus dinyatakan terbukti dan pelakunya dihukum. Anehnya, meski ribuan kasus dinyatakan “guilty” karena pelanggaran tindak pidana pemilu, ada beberapa tindak pidana pemilu yang hampir-hampir “tidak pernah teruji” di pengadilan, misalnya tindak pidana pemilu yang berkaitan dengan Dana Kampanye.

Apakah hal ini karena memang tidak ada yang melakukan ? atukah undang-undangnya tidak mencukupi ? atukah karena pengawasan dan penegakannya yang kurang ? Yang jelas klarifikasi di lapangan yang dilakukan baik oleh pemantau maupun pengawas membuktikan banyaknya keganjilan dan bukti-bukti awal pelanggaran dalam soal ini. Faktor-faktor baik hukum maupun non hukum tidak mustahil menghambat penegakannya. Secara normatif, jika terbukti maka ancamannya cukup berat yaitu “eliminasi” dari proses pemilu. Dalam konteks pilkada nanti, tentu ini menjadi sulit ditegakkan (paling tidak secara sosiologis ada hambatan). Kalau memang tujuan yang ingin dicapai dari aturan ini tidak mungkin dijalankan dalam prakteknya. Kita menyarankan ke depan, aturan-aturan yang sulit ditegakkan ini mesti dikaji ulang atau dipertajam.

Memang pemilu 2004 telah berjalan dan menghasilkan wakil rakyat, wakil daerah dan pemimpin nasional, tapi jangan lupakan berbagai kelemahan yang secara substansial perlu diperbaiki. KPU beserta seluruh jajarannya yang sedang mengevaluasi pemilu 2004 perlu merenungkan pesan Rachagan di atas

bahwa tujuan pengaturan pemilu agar pemilu berjalan lancar dan bebas akan gagal jika kekosongan hukum belum bisa diatasi, jika ketidakadilan dan diskriminasi masih terus terjadi dan jika jarak antara hukum dan praktek pemilu kian mengganggu. Jadi, pada konteks inilah evaluasi pemilu penting dilakukan.

KETIKA PENGAWAS PEMILU DI SIMPANG JALAN

Bagaimana keberadaan panwas pemilu/ pilkada dalam UU Penyelenggara pemilu? Bagaimana model pengawasan yang paling ideal tanpa menabrak rambu-rambu konstitusi? Masalah ini mencuat dan tampaknya belum berhasil dipecahkan. Tulisan singkat ini mencoba memberi rekomendasi berdasarkan aturan yang ada dan pengalaman selama pemilu lalu.

a. Model Pengawas

Dari sekian banyak persoalan yang mencuat pada pembahasan RUU Penyelenggara Pemilu tampaknya soal posisi dan eksistensi pengawas masih belum menemui titik terang. Dari pembahasan selama ini ada beberapa alternatif yang ditawarkan : pertama, model panwas pemilu seperti pemilu 2004 yang tetap dipertahankan. Dengan demikian panwas tetap hanya badan *ad hoc* yang dibentuk dan bertanggung jawab pada Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Kelemahan dari model ini adalah adanya perbedaan pandangan yang agak konstan antara KPU dan Panwas menyangkut kewenangan masing-masing dan adanya tendensi superioritas yang satu atas yang lain. Masalah koordinasi antara kedua lembaga ini juga berada pada situasi sulit. Pada beberapa kasus, rekomendasi yang diberikan panwas bahkan juga penyelesaian sengketa yang dibuat panwas tidak selalu disetujui oleh KPU.

Model kedua, panwas menjadi lembaga tetap (Badan Pengawas Pemilu) yang berkedudukan sejajar dengan KPU dan pembentukannya juga oleh DPR.

Dalam draft RUU ditegaskan bahwa kewenangan badan pengawas ini termasuk mengawasi semua tugas KPU. Dengan model semacam ini maka panwas jauh lebih berdaya dibanding sebelumnya. Bahkan panwas dapat menegakkan beberapa macam pelanggaran tanpa harus menyerahkan kepada KPU. Bahayanya, jika badan ini bersikap trengginas dan berlebihan justru konflik antara KPU dan Badan Pengawas Pemilu meruncing dan malahan bisa berbahaya terhadap proses pemilu.

Masalah lainnya adalah soal anggaran yang sangat besar, utamanya jika panwas berdiri di semua level, nasional hingga kabupaten. Dari sisi lain, ada kekhawatiran bahwa keberadaan lembaga pengawas permanen yang sejajar bahkan bisa mengawasi KPU akan bertentangan dengan konstitusi. Kelebihan model yang lalu sebenarnya cukup terlihat khususnya dari angka penyelesaian kasus yang cukup signifikan. Pada pemilu legislatif 2004 lalu, misalnya lebih dari 1077 kasus bisa diputus di pengadilan dan sebagian besar diantaranya terbukti.

Model ketiga yang ditawarkan adalah tidak adanya sama sekali badan pengawas baik tetap maupun *ad hoc*, karena pengawasan pemilu akan dilakukan oleh berbagai lembaga sesuai tugas dan wewenangnyanya masing-masing, termasuk oleh KPU. Model ini pernah beberapa kali ditawarkan oleh wakil ketua KPU, Prof. Ramlan Surbakti. Dengan model semacam ini maka KPU akan mengawasi hal-hal terkait administrasi pemilu, polisi dan jaksa akan mengawasi hal-hal terkait tindak pidana pemilu, Mahkamah Konstitusi akan menjadi tempat penyelesaian sengketa hasil pemilu.

Pemerintah daerah mempunyai tugas menegakkan peraturannya masing-masing yang selama masa pemilihan mungkin dilanggar oleh peserta pemilu. Sementara untuk pelaporan adanya kecurangan dan lain sebagainya masyarakat, saksi-saksi, maupun pemantau dapat melakukannya. Dengan model ini tentu dibutuhkan tanggungjawab yang tinggi dari semua pihak untuk

melakukan pengawasan. Repotnya adalah jika masing-masing pihak menolak bertanggung jawab atau menyerahkan pada KPU sebagai penanggung jawab pelaksanaan pemilu.

Manakah di antara pilihan-pilihan itu yang terbaik untuk kondisi Indonesia? Sebenarnya dilihat dari aturan konsitusi memang yang penting adalah terselenggaranya pemilu yang sesuai dengan prinsip-prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (Luber-Jurdil) dan pemilu itu diselenggarakan oleh sebuah komisi pemilihan umum. Masalah lain yang diatur dalam konstitusi adalah bahwa wewenang untuk menyelesaikan sengketa hasil pemilu berada di tangan Mahkamah Konstitusi (MK).

Lalu dimana eksistensi panwas ? Secara eksplisit panitia atau badan pengawas memang tidak tercantum dalam UUD 1945 (hingga amandemen ke empat). Tampaknya argumen keberadaan panwas adalah justru untuk menjamin pemilu yang Luber dan Jurdil itu perlu pengawasan. Untuk menghindari konflik kepentingan maka pengawasan itu tidak dilakukan sendiri oleh KPU melainkan oleh panitia di luar KPU. Barangkali inilah alasan logis keberadaan panwas dalam pemilu/ pilkada di Negara kita.

Dalam sejarahnya, keberadaan panwas khususnya selama pemilu-pemilu orde baru adalah untuk menghindar kritik banya pihak bahwa pemilu-pemilu masa orde baru penuh kecurangan dan terlalu berpihak pada kekuatan politik yang berkuasa. Untuk itu sejak pemilu 1977 dimulailah era panwas (dulu disingkat Panwaslakpus/panwaslak 1/ panwaslak 2). Memang bisa dikatakan keberadaan panwas pada masa itu utamanya hanya untuk kepentingan citra dan menaikkan legitimasi pemilu yang dilakukan orde baru, bukan benar-benar untuk menjamin terselenggaranya *free and fair election*.

Hal itu kemudian mulai berubah cukup signifikan dengan hadirnya Panwaslu pada pemilu 1999 yang seluruh anggotanya berasal dari kalangan independen, tokoh masyarakat, tokoh agama, kampus, dan hakim di semua tingkatan. Perbedaan utama dengan panwas 2004 (yang juga dianggap baik oleh beberapa pemantau dan pengamat dari luar negeri), panwaslu pada pemilu 1999 dibentuk oleh ketua Mahkamah Agung di pusat dan oleh pengadilan di bawahnya untuk tingkatan provinsi maupun kabupaten/ kota. Sementara untuk pemilu 2004 panwas pemilu di pusat di bentuk oleh KPU. Secara umum panwas pada pemilu 1999 dan 2004 jauh lebih independen dari panwas pemilu-pemilu sebelumnya.

b. Wajah Panwas

Menurut hemat saya, DPR yang sedang membahas bagaimana wajah panwas pemilu dan pilkada yang akan datang patut untuk melihat sejumlah kriteria dalam menentukan pilihannya. Pertama, keberadaan panwas harus sesuai dan tidak bertentangan dengan konstitusi, artinya jangan meredusir kewenangan yang dimiliki oleh komisi pemilihan umum yang ada sandarannya dalam konsitusi. Kedua, keberadaan panwas tidak membuat dan memberi peluang adanya pertentangan dan konflik dengan KPU menyangkut kewenangan masing-masing. Ketiga, keberadaan panwas terutama ditujukan untuk memproses berbagai pelanggaran dan jika mungkin menjatuhkan sanksi terhadap pelanggarnya (khususnya sanksi administratif) serta menyelesaikan sengketa yang terjadi selama proses; jangan hanya menjadikan panwas sebagai “tukang pos” berkas laporan dari pelapor kepada KPU. Keempat, keberadaan panwas tidak membebani anggaran pemilu/ pilkada yang sudah sangat tinggi. Kelima, keberadaan panwas tidak mengurangi peranan dari lembaga-lembaga pemantau dan masyarakat yang juga berhak melakukan pengawasan pemilu/ pilkada.

Adakah formula untuk bisa menyatukan perbedaan pendapat dalam menentukan eksistensi panwas sekaligus dapat memenuhi kriteria-kriteria di atas? Saya mengajukan gagasan yang dapat dipikirkan dan didiskusikan lebih jauh, yaitu fungsi panwas diintegrasikan ke dalam KPU dengan syarat ada sejumlah anggota KPU yang memiliki tugas khusus mengendalikan dan melakukan pengawasan pemilu/ pilkada. Beberapa anggota itu berada dalam satu divisi khusus pengawasan, pemeriksaan dan penyelesai pelanggaran. Divisi ini menjadi salah satu divisi dalam KPU, disamping bidang/ divisi lainnya. Di tingkat provinsi dan kabupaten/kota juga ada divisi semacam ini. Jadi, tugas dan wewenang panwas dapat dialihkan pada divisi khusus ini. Dengan peran tersebut, anggota KPU yang berada dalam divisi khusus ini tentu mesti memiliki persyaratan yang khusus pula, misalnya penguasaan hukum dan kemampuan investigasi.

Pertanyaan yang mungkin muncul adalah, bagaimana KPU dapat mengawasi dirinya sendiri jika pengawas adalah bagian dari dirinya ? Tentu saja divisi pengawasan, pemeriksaan dan penyelesai pelanggaran tadi diberi wewenang mengawasi semua tahapan pemilu/ pilkada, tidak peduli siapapun yang melakukannya. Dengan model seperti ini diharapkan ada integrasi dalam pelaksanaan dan pengawasan pemilu/ pilkada, dihindari konflik kelembagaan KPU dan panwas, koordinasi yang lebih mudah, serta penyelesaian pelanggaran yang lebih cepat.

MENYOROT RUU PENYELENGGARA PEMILU

Rapat kerja pertama Panitia Khusus (Pansus) RUU Penyelenggara Pemilu dengan pemerintah (28/9/2006) mulai ditandai dengan sejumlah perbedaan pandangan (Kompas, 29/9/2006). Di tengah perbedaan itu, pemerintah dan DPR memiliki kesamaan bahwa posisi KPU dan Panwas/Banwaslu harus sejajar untuk terwujudnya pengawasan yang lebih efektif.

Adanya ide penguatan panwas dalam RUU Penyelenggara Pemilu tampak dilandasi pengalaman pemilu 2004 lalu dimana panwas sering menemui hambatan karena sikap penyelenggara pemilu yang kurang menerima berbagai tindakan/ keputusan Panwas. Ada dua alasan dari sikap ini yaitu kenyataan bahwa Panwas di Pusat dibentuk dan bertanggung jawab kepada KPU serta adanya berbagai aturan pemilu yang memberikan kekuasaan besar (dan tanpa koreksi) kepada KPU, misalnya KPU/KPUD membuat keputusan final dan mengikat dalam semua tahapan. Praktis keputusan yang bisa dikoreksi hanya keputusan tentang hasil pemilu (yaitu melalui Mahkamah Konstitusi).

Isyu pertama, mengapa Panwas dahulu dibentuk dan bertanggung jawab pada KPU? Hal ini ternyata merupakan jalan tengah. Pilihan pertama adalah meniadakan Panwas (karena fungsi pengawasan bisa diserahkan pada masyarakat, LSM, pemantau, kepolisian, dan berbagai pihak terkait). Pilihan kedua adalah mewujudkan panwas yang sejajar dengan KPU sehingga pengawasan yang lemah pada pemilu 1999 dapat diperbaiki karena dilakukan oleh lembaga yang sejajar. Untuk mempertemukan dua pandangan ekstrem tersebut, maka jalan tengahnya panwas tetap eksis tetapi berposisi sub ordinat

dari KPU. Para penyusun rancangan tampaknya melihat bahwa masalah pengawasan terletak pada posisi dan hubungan KPU dan Panwas, sehingga jalan keluar yang ditawarkan Panwas diperkuat, dijadikan lembaga tetap dan berkedudukan sejajar dengan KPU.

Akar masalah kedua adalah ketentuan dalam UU Pemilu yang memberikan kekuasaan tanpa kontrol pada KPU karena berbagai keputusannya tidak bisa dikoreksi lembaga lain. Dengan kerangka hukum semacam ini, wajar saja jika kemudian terjadi ketegangan-ketegangan antara KPU dan Panwas.

Di satu sisi keputusan KPU bersifat final dan tidak bisa dikoreksi. Di sisi lain Panwas diberi mandat mengawasi semua tahapan pemilu dan menyelesaikan sengketa dalam semua tahapan pemilu itu. Jadi, meskipun nantinya Panwas diperkuat dengan mengubah pembentukan dan kedudukannya, sepanjang tindakan dan keputusan KPU/ KPUD tidak bisa dikoreksi maka masalah yang ada tidak terpecahkan. Justru saya khawatir yang terjadi adalah peningkatan ketegangan antara KPU dan Panwas yang sudah berdiri sama tinggi.

Menurut saya, masalah paling penting adalah bagaimana pengawasan pemilu dilakukan dan pihak yang merasa dirugikan memiliki kesempatan memperjuangkan haknya. Masalahnya sekali lagi bukan semata-mata hubungan KPU dan Panwas yang tidak sejajar. Jika asumsi ini yang ditonjolkan, maka DPR dan Pemerintah telah membangun kendala psikologis hubungan KPU dan Panwas pada masa mendatang. Hal ini bisa meningkat menjadi persaingan antar lembaga dan ujungnya menjadi hambatan pelaksanaan Pemilu 2009.

Jadi, jalan keluar yang bisa dipikirkan adalah : pertama, kontrol terhadap KPU dilakukan dengan adanya aturan yang memungkinkan koreksi terhadap beberapa keputusan KPU yang merugikan pihak lain; kedua, proses atas keberatan pihak yang dirugikan atas keputusan KPU itu dilakukan oleh majelis hakim *ad hoc* khusus pemilu di Pengadilan Tinggi atau MA (sesuai dengan kasusnya); ketiga, mengenai keberadaan Panwas pemilu, sebaiknya di masa mendatang fungsi penyelesaian sengketa diberikan kepada majelis hakim *ad hoc* pemilu, sementara fungsi pengawasan dan penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu dilakukan oleh divisi/ bidang khusus penyelesaian pelanggaran di tubuh KPU (sehingga menghindari konflik antar lembaga pemilu). Setiap pihak yang berkompetisi dalam pemilu punya hak dan kewajiban mengawasi jalannya pemilu dan melaporkan kasus yang menimpanya baik ke polisi ataupun ke KPU.

Beberapa soal ini perlu dipikirkan mendalam dalam pembahasan RUU Penyelenggara Pemilu, agar pemilu mendatang tidak disibukkan dengan persoalan persaingan antar lembaga.

PENDANAAN POLITIK UNTUK PEMILU 2009

Persiapan pemilu 2009 sudah dimulai dari sekarang, hal itu nampak dari lahirnya Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilu, seleksi anggota KPU, dan diserahkannya RUU Pemilu dari pemerintah kepada DPR. Pasca mencuatnya kasus dana kampanye ilegal terkait dana *non budgeter* DKP beberapa waktu lalu, masalah pendanaan pemilu menjadi isu penting yang harus dibicarakan sangat serius. Apakah UU Pemilu mampu menutup kelemahan dalam soal dana politik ?

a. Pendanaan Politik

Pendanaan politik merupakan masalah yang sangat berkembang dewasa ini. Dalam pengertian yang luas pendanaan politik mencakup pendanaan pemilu atau dana kampanye, dana partai politik maupun pendanaan oleh aktor-aktor non partai/ perorangan yang terlibat dalam kompetisi politik (termasuk mempengaruhi legislasi, membentuk agenda politik, debat politik, dan sebagainya). Dalam pengertian yang sempit maka pendanaan politik didefinisikan “campaign and party finance.” Batasan ini melihat dana politik dari sudut peruntukan pengeluarannya, yaitu pengeluaran untuk membiayai aktivitas rutin partai politik (*political party finance*) dan pengeluaran kampanye atau *campaign finance* (Djani dan Badoh, 2006).

Masalah pengaturan dana politik menjadi menarik saat ini di saat muncul kasus dana *non budjeter* Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) yang alirannya masuk ke dana kampanye calon presiden dan partai politik. Berbagai pengakuan lainnya, pasca kasus itu mengungkapkan bahwa telah terjadi “penyesuaian penerimaan” yang diterima dengan batasan yang diatur dalam undang-undang. Artinya banyak sumbangan yang sebenarnya melebihi ketentuan (Perorangan 100 juta rupiah dan korporasi 750 juta rupiah), tetapi untuk menghindari jerat hukum, sumbangan yang melebihi ketentuan itu kemudian “dipecah-pecah” sehingga sesuai dengan batasan. Praktik ini bisa disebut “akal-akalan dana kampanye”.

Dalam salah satu kesempatan, seorang politisi menyatakan bahwa “lebih baik tidak ada batasan dana kampanye, karena hal itu menghambat keinginan orang untuk menyumbang partai politik atau kandidat yang ingin didukungnya.” Menurutnya pula : “akan sangat sulit menegakkan aturan itu, karena banyak pihak akan melakukan berbagai cara agar tidak terjerat hukum.”

Komentar tersebut jika dirunut langsung menyusuk pada pertanyaan mendasar, yaitu mengapa dana politik mesti diatur ? Mengapa sumber dan jumlah sumbangan harus ditentukan ? Mengapa penerimaan harus dicatat ? Jawaban dari pertanyaan ini terkait dengan peranan uang dalam proses politik. Peranan uang dalam politik merupakan masalah yang diperdebatkan setiap hari baik pada demokrasi masa lampau maupun saat ini. Bagaimana partai mendapatkan akses menuju uang dapat mempengaruhi hasil pemilihan, menentukan hubungan antara pemimpin politik dan anggotanya, serta mempengaruhi kepercayaan publik.

Dalam ungkapan Walecki : “Untuk mencipta arena politik yang adil dan kompetitif dimana para politisi bertanggung jawab kepada pemilihnya secara

transparan maka harus diatur pendanaan politik baik untuk kampanye maupun aktivitas partai (Walecki, 2004).

Pengaturan yang buruk dari pendanaan politik akan memunculkan konsekuensi : 1) merendahkan akuntabilitas dan *good governance*; 2) memisahkan elit politik dan masyarakat; 3) membahayakan seluruh konsep demokrasi perwakilan yang fair; 4) masyarakat ragu untuk bekerjasama atau mendukung; 5) menciptakan debat publik dan mempengaruhi sikap atas hasil pemilu; 6) besarnya pengeluaran menyebabkan politisi menghabiskan banyak waktu untuk mencari pendanaan atau menerima dana dari sumber terlarang; 7) sinisme publik terhadap proses politik; 8) menciptakan tekanan bagi aparat pemerintah, masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi melalui penyalahgunaan sumberdaya dan jabatan.

Lalu, apa saja yang mesti diatur dalam peraturan perundang-undangan mengenai dana politik ? Pengaturan di berbagai negara berbeda-beda, tetapi ada beberapa yang dapat dicatat yaitu pengaturan mengenai larangan beberapa jenis sumbangan tertentu, batasan sumbangan, batasan belanja kampanye, pengaturan mengenai subsidi, dana yang tidak langsung (*indirect public funding*), pengaturan mengenai *comprehensive disclosure* dan pelaporan, serta sanksi yang tegas.

b. Bentuk-Bentuk Penyimpangan

Selama pemilu terjadi berbagai penyimpangan atau korupsi politik. Secara umum korupsi politik ini mencakup tindakan yang tidak sah/ melawan hukum dalam operasi finansial untuk keuntungan seorang kandidat , partai politik atau kelompok tertentu.

Jika dibandingkan dengan pengaturan pada pemilu-pemilu sebelumnya, sebenarnya telah cukup banyak perkembangan dalam soal pendanaan politik. Meskipun demikian, ternyata pengaturan tersebut tidak mampu meredam banyaknya penyimpangan dana politik. Contoh paling jelas adalah adanya kewajiban pencatatan sumbangan dana kampanye dan audit dana kampanye ternyata mudah diterobos karena meninggalkan banyak celah.

Mencuatnya kasus korupsi dana *non budgeter* DKP membuktikan betapa rapuhnya kerangka hukum pendanaan politik di Indonesia. Kasus dana DKP di atas, menurut hemat saya hanya puncak dari gunung es penyimpangan dana politik di Indonesia, karena diakui atau tidak diakui banyak sekali dana tidak sah telah digunakan untuk kepentingan kampanye.

Pada pemilu 2004 yang lalu, jaringan LSM dan Panwaslu mengadakan penelusuran terhadap kebenaran laporan dana kampanye pemilu Pilpres. Penelusuran dilakukan dengan metode langsung mendatangi nama-nama para penyumbang kampanye, dan kajian tersebut menemukan banyak penyimpangan dalam laporan dana kampanye. Sebagai contoh, penelusuran di 5 wilayah saja (Jakarta, Semarang, Samarinda, Lampung, Makasar) sudah terungkap penyimpangan 13,6 milyar (Fahmi dan Djani, 2006).

Benang merahnya mulai terlihat yaitu agar dana terlarang menjadi sah sesuai ketentuan dana kampanye maka perlu banyak nama dan alamat orang/perusahaan fiktif. Dengan kata lain, pada pemilu 2004 ketentuan mengenai dana kampanye (yang disertai sanksi pidana dan ancaman pembatalan sebagai kandidat) tidak efektif berjalan, gampang diakali dan perlu diperbaiki.

Mengapa penyimpangan di atas mudah terjadi dan hukum gampang diterobos ? Ada beberapa kelemahan pengaturan dalam kerangka hukum pemilu yang mesti diperbaiki, antara lain : 1) tidak ada larangan dan sanksi bagi lahirnya tim-tim sukses tak resmi yang secara faktual melakukan kampanye sehingga banyak sumbangan kampanye mengalir melalui mereka ; 2) adanya rekening lain di luar rekening dana kampanye resmi, yang pada kenyataannya juga digunakan sebagai rekening kampanye sehingga tidak mungkin bisa diaudit; 3) tidak adanya pembatasan dana kampanye dari kandidat presiden/ wakil presiden dan dari partai politik sehingga banyak sumbangan mengalir melalui dua pintu ini; 4) metode audit dimana sampelnya terlampau sedikit sehingga banyak penyimpangan tidak terlacak; 5) sumbangan dari preusan tidak mengatur dengan jelas posisi *holding company* yang mempunyai banyak anak perusahaan.

Masalah di atas merupakan sebagian dari masalah yang terjadi pada pemilu 2004 yang lalu, yang mesti dapat diantisipasi pada undang-undang pemilu ke depan. Jika pengalaman pemilu lalu tidak mendapat perhatian dalam pembahasan RUU Pemilu, maka kasus-kasus semacam DKP akan terus terjadi dan proses demokrasi kita bakalibanjiri dana-dana *illegal*.

KORUPSI DAN PENYIMPANGAN DANA PEMILU

Bau tak sedap korupsi politik pada Pemilu 2004 menyebar dengan cepat setelah keluar fakta-fakta persidangan kasus Korupsi dana *non budgeter* Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP). Berdasar bukti-bukti, terungkap bahwa dana *non budgeter* DKP telah mengalir ke tokoh-tokoh dari partai-partai politik, tim sukses, bahkan pasangan calon presiden. Pengakuan berani dan jujur dari Amien Rais menegaskan hal tersebut. Ada dua persoalan hukum dalam kasus di atas, yaitu kasus korupsi dan kasus penyimpangan dana kampanye pemilu.

Untuk kasus korupsi yang terjadi, maka penyelidikan dan penyidikan perlu dilakukan untuk mengetahui sejauh mana peran dan tanggung jawab para penerima dana terhadap tindak pidana yang terjadi. Apakah mereka sama sekali tidak mengetahui asal-muasal dana itu ? apakah mereka bertindak secara aktif dengan mendorong penyaluran dana tidak jelas ? apakah ada unsur penyertaan pihak penerima dalam korupsi tersebut ?

Memang ada persoalan yang muncul yaitu jika para penerima bukan pejabat atau pegawai negeri, tetapi orang-orang swasta atau partai politik. Apakah undang-undang korupsi tidak dapat menjangkau ? Tergantung dari pasal-pasal mana yang akan diterapkan dan tergantung juga dari peranan masing-masing. Untuk itu, para penegak hukum (polisi, jaksa, KPK) jangan saling berlepas tangan, tetapi mesti mencari landasan hukum yang tepat sebagai landasan melakukan tindakan hukum.

Jika tidak diproses lebih lanjut maka hal ini jadi preseden buruk. Setiap pihak dapat menerima dana yang tidak jelas asal-usulnya, dan akan sangat menyuburkan KKN karena mudah melepaskan diri dari jerat hukum. Untuk penegakan hal ini, saya agak pesimis bisa dilakukan. Kemungkinan yang terjadi adalah proses akan berputar secara bertele-tele, diselingi berbagai argumen, dan kemudian lenyap ketika isu besar lainnya muncul.

Persoalan lainnya yang mencuat dalam kasus DKP ini adalah adanya penyimpangan dana kampanye Pemilu 2004. Intinya adalah : semua tim sukses pasangan Calon Presiden- Cawapres telah kebagian aliran dana *non budgeter* dari DKP. Rochmin Dahuri di media massa jelas-jelas menyebutkan bahwa tim sukses dari pasangan calon/ partai politik secara aktif melakukan pendekatan untuk meminta dana.

Adanya aliran dana tidak halal untuk kampanye, semakin menemukan relevansinya jika kita kaitkan dengan temuan ICW dan jaringan LSM lainnya. Pada pemilu 2004 yang lalu, jaringan LSM dan Panwaslu mengadakan penelusuran terhadap kebenaran laporan dana kampanye pemilu Pilpres. Penelusuran dilakukan dengan metode langsung mendatangi nama-nama para penyumbang kampanye, dan kajian tersebut menemukan banyak penyimpangan dalam laporan dana kampanye. Sebagai contoh, penelusuran di 5 wilayah saja (Jakarta, Semarang, Samarinda, Lampung, Makassar) sudah terungkap penyimpangan 13,6 milyar (Fahmi dan Djani, 2006).

Penyimpangan ini antara lain terjadi dengan beberapa modus yaitu menggunakan nama dan alamat orang yang tidak punya kemampuan ekonomi, atau menggunakan alamat perorangan/ perusahaan fiktif. Walhasil sebenarnya banyak sumbangan dana kampanye pemilu 2004 berasal dari sumber terlarang yaitu sumbangan melebihi ketentuan (perorangan maksimum Rp 100 juta,

perusahaan maksimum Rp 750 juta), dana dari pemerintah, BUMN, BUMD, atau dana dari sumber tidak jelas.

Pasal 89 ayat (6) dan (7) Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 jelas menyatakan bahwa pemberi dan penerima dana terlarang dapat dihukum penjara 4 hingga 24 bulan dan atau denda Rp 200 juta hingga Rp 1 milyar. Pasal 45 juga menegaskan bahwa menerima dana terlarang dapat dibatalkan sebagai pasangan calon oleh KPU. Tentu dana *non budgeter* yang sekarang ramai dibicarakan tergolong dana kampanye terlarang.

Benang merahnya mulai terlihat yaitu agar dana terlarang menjadi sah sesuai ketentuan dana kampanye maka perlu banyak nama dan alamat orang/perusahaan fiktif. Dengan kata lain, pada pemilu 2004 ketentuan mengenai dana kampanye (yang disertai sanksi pidana dan ancaman pembatalan sebagai kandidat) tidak efektif berjalan, gampang diakali dan perlu diperbaiki.

Menjadi pertanyaan apakah terhadap tindak pidana pemilu di atas masih dapat dilakukan penuntutan mengingat pemilu sudah sangat lama berlalu dan para pemenang pun sudah menduduki kursi baik di parlemen maupun di eksekutif. Penanganan tindak pidana pemilu memang berbeda dengan tindak pidana lainnya. Sesuai UU Pemilu Presiden maupun Pemilu Legislatif, laporan pelanggaran pemilu disampaikan kepada Panwaslu paling lambat 7 hari sejak pelanggaran, disidik 30 hari, di kejaksaan 14 hari, di PN 30 hari dan di PT 14 hari. Jika laporan melewati masa itu akan ditolak dalam penyidikan atau penuntutan. Oleh sebab itu, beberapa kasus seperti pemalsuan dokumen yang baru terungkap setelah pemilu ditangani polisi dengan menggunakan KUHP, bukan UU Pemilu.

Kasus aliran dana *non budgeter* dari DKP untuk kegiatan kampanye presiden-wakil presiden jelas-jelas secara substansi adalah tindak pidana pemilu. Tetapi, dengan mengingat hal di atas, sulit untuk diselesaikan dengan menggunakan UU Pemilu yang terbatas cakupannya itu. Menyerahkan penanganan kepada pihak polisi kemungkinan akan ditolak.

Belajar dari hal ini, ke depan aturan menyangkut dana kampanye mesti diperbaiki untuk menutup celah penyimpangan. Korupsi dana negara yang mengalir untuk kepentingan kampanye mestinya dapat terus ditangani baik oleh jaksa atau KPK, meskipun masa pemilu sudah lewat. Undang-undang juga mesti menegaskan bahwa efek hukuman atas penyimpangan dana kampanye dan *money politik* bukan hanya pembatalan sebagai kandidat tetapi juga tanggainya jabatan yang diperoleh. Ini mestinya berlaku baik untuk pemilu legislatif, presiden-wakil presiden, maupun pemilu kepala daerah.

Pilkada di Provinsi Banten dan Aceh telah berlangsung. Sejumlah masalah terjadi dalam kedua Pilkada tersebut sebagai akibat kekurangan aturan main Pilkada yang perlu diperbaiki pada masa mendatang. Salah satu masalah yang kerap muncul dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah adalah keputusan penyelenggara Pilkada mengenai kandidat kepala daerah. Batalnya bakal kandidat Pilkada akibat keputusan penyelenggara masih terus terjadi. Beberapa waktu lalu, Mediati Hafni Hanum mengadu ke Departemen Dalam Negeri karena merasa diperlakukan tidak adil oleh KIP Aceh yang tidak meloloskan namanya karena dianggap tidak memenuhi syarat, khususnya dalam test Baca Al Qur'an (persyaratan ini merupakan satu yang khas berlaku dalam Pilkada di Aceh). Kasus yang serupa menimpa Irsjad Djuwaeli yang sempat dinyatakan tidak lolos oleh KPUD Banten akibat syarat kesehatan (meski akhirnya lolos). Kalau ditelusuri lebih jauh, masih banyak bakal calon yang dinyatakan gagal memenuhi syarat di Pilkada. Pertanyaannya, dalam kasus demikian ke mana harus mengadu ?

* Tulisan ini pernah dimuat di Jawapos, 24 November 2006.

a. Masalah Hukum Pilkada

Persoalan di atas merupakan salah satu masalah hukum Pilkada yang banyak terjadi. Dapat dikatakan bahwa masalah ini merupakan suatu sengketa atau perselisihan dalam tahapan Pilkada yang semestinya ada mekanisme penyelesaiannya. Sengketa dalam pilkada semestinya tidak hanya dilihat dalam konteks antar peserta pemilihan, tetapi bisa juga sengketa antara pihak yang merasa dirugikan dengan penyelenggara pemilihan yang mengeluarkan keputusan itu. Justru hal yang terakhir ini kurang diatur mekanismenya.

Penetapan kandidat merupakan salah satu tahapan penting dalam proses pemilihan kepala daerah. Sesuai Pasal 58 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 maka calon kepala daerah harus lulus sejumlah syarat, antara lain ketakwaan, usia, pendidikan, dan kesehatan. Khusus Pilkada di Aceh, maka ada juga syarat mampu membaca Al Qur'an sesuai Qanun No. 7/2006. Siapa yang menentukan lolosnya/ tidaknya kandidat ? Apabila seseorang dinyatakan tidak lolos oleh KPUD/ KIP adakah saluran hukum untuk mengadu?

Undang-undang menyatakan bahwa KPU Provinsi/ Kab/Kota atau KIP Di Aceh lah yang melakukan penelitian dan menetapkan siapa yang lolos sebagai calon kepala daerah (Pasal 60 UU No. 32/2004). Memang apabila ada kekurangan masih dapat diperbaiki tetapi setelah itu penetapan KPUD/ KIP tadi final dan mengikat (Pasal 61). Hukum tidak memberi jalan bagi pihak yang merasa dirugikan untuk mengujinya kepada lembaga lain yang berwenang.

Konstruksi hukum di atas mengandung kelemahan, yaitu penetapan satu lembaga untuk satu soal yang amat penting dalam proses demokrasi ternyata tidak dapat diuji dan harus diterima. Tidak ada alat uji untuk mengetahui apakah keputusan/ penetapan itu mengandung kesalahan ataukah tidak. Pengaturan semacam ini memang serupa dengan ketentuan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu DPR/DPD/DPRD. Kontruksi hukum semacam ini

tampaknya disengaja agar tahapan-tahapan pemilihan tidak terganggu oleh adanya gugatan/ keberatan. Ketentuan yang memberi wewenang kepada penyelenggara pemilihan untuk memberi keputusan final dan mengikat diberikan hampir pada semua tahapan pemilihan. Satu-satunya media untuk menguji keputusan penyelenggara pemilu adalah ketika terjadi perselisihan hasil pemilu (yaitu di Mahkamah Konstitusi untuk Pemilu dan di Mahkamah Agung untuk Pilkada).

Akibat ketiadaan saluran untuk mengadu atau menggugat keputusan/penetapan penyelenggara itu, maka muncul berbagai cara baik yang sah maupun tidak untuk memperjuangkan hak. Cara-cara tidak sah jelas sekali terlihat dari kekerasan/ pembakaran/ penyegelan/pendudukan kantor-kantor KPUD di beberapa daerah oleh pendukung bakal calon yang tidak lolos. Cara yang sah antara lain dilakukan dengan mengadu kepada Depdagri, menggugat ke Pengadilan Negeri, dan mengajukan permohonan ke PTUN. Cara-cara *illegal* sama sekali tidak dapat ditolerir, bahkan seharusnya bukan hanya pelaku lapangan saja yang diancam hukum. Apabila terbukti adanya keterlibatan bakal calon, maka ia pun seharusnya bertanggung jawab secara hukum.

Cara-cara yang sah melalui jalur hukum di atas, meskipun diperkenankan tetapi sesungguhnya hal itu sama sekali tidak diatur oleh Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Hal ini karena UU itu menyatakan penetapan KPUD bersifat final dan mengikat dan tidak menyediakan mekanisme menggugatnya. Justru karena tidak ada aturannya maka pihak-pihak yang merasa dirugikan mengadu ke berbagai lembaga.

b. Beban bagi Penyelenggara Pilkada

Konstruksi hukum yang menyatakan bahwa penetapan KPUD/KIP tadi final dan mengikat selain untuk cepatnya tahapan Pilkada, mungkin juga disandarkan pada asumsi bahwa KPUD/KIP adalah lembaga yang sangat

independen sehingga keputusannya benar-benar independen dan tepat. Asumsi lainnya adalah, harapan dari pembuat undang-undang agar semua pihak menonjolkan semangat dan kesadaran untuk menerima semua keputusan penyelenggara pemilihan dengan lapang dada dan tidak memprotesnya. Justru hal ini kurang sesuai dengan kondisi yang berkembang di tengah-tengah dunia perpolitikan kita. Pengalaman banyaknya putusan kontroversial dan merugikan dari berbagai lembaga juga membuat ada atmosfer kecurigaan terhadap berbagai keputusan. Oleh sebab itu seharusnya hukum menyediakan sarana untuk ketidakpuasan ini dengan cara menguji dalam proses yang sah.

Dengan kontruksi hukum di atas, maka KPUD/KIP yang diberi wewenang menetapkan secara final dan mengikat justru mendapat kesulitan berat, terutama dalam membuat keputusan bagi kandidat-kandidat yang “kuat” secara politis dan memiliki dukungan massa yang besar. Seandainya hukum memberi satu kesempatan bagi bakal calon yang gagal, tentu beban KPUD/KIP tadi akan menjadi lebih ringan. Pada saat yang sama pihak yang dirugikan akibat keputusan itu akan punya peluang untuk membuktikan bahwa keputusan tadi bisa dikoreksi.

Dengan berbagai masalah dan pertimbangan di atas, sebaiknya ke depan dilakukan perubahan yang pada intinya memberikan jalan keluar secara sah bagi pihak-pihak yang dirugikan oleh Penyelenggara Pilkada (khususnya dalam penentuan calon kepala daerah). Hal ini dilakukan dengan menguji keputusan/ penetapan itu secara transparan oleh lembaga tertentu. Jika sekarang tidak jelas apakah ke Depdagri, Pengadilan Negeri, atau PTUN, maka ke depan hal ini bisa ditangani oleh majelis hakim *ad hoc* khusus pemilu/ Pilkada yang berada di Pengadilan Tinggi sesuai daerahnya masing-masing. Apakah hal ini tidak mengganggu jadwal pemilihan ? Apabila ditegaskan bahwa keputusan atas gugatan ini bersifat final dan ada pengaturan waktu yang singkat maka diharapkan tahapan pemilihan tidak terganggu.

30

KORUPSI DAN PILKADA*

Pemilihan langsung kepala daerah yang sudah dimulai pada tahun 2005 hingga kini telah berlangsung di ratusan daerah, provinsi dan kabupaten/kota. Paling tidak ada tiga fase perkembangan pemilihan kepala daerah, yaitu melalui penunjukkan oleh pusat, pemilihan oleh DPRD, dan terakhir dipilih langsung oleh rakyat. Salah satu yang dianggap sebagai kelebihan pemilihan secara langsung adalah untuk menghindari permainan uang dalam proses pemilihan oleh anggota DPRD. Karena logikanya menyuap rakyat banyak akan lebih sulit dibanding menyuap puluhan anggota dewan atau beberapa partai politik.

Apa yang kemudian terjadi ? Setelah ratusan pilkada dilaksanakan, banyak pengamatan dan pengalaman menunjukkan bahwa politik uang masih banyak terjadi. Bentuknya, tidak lagi pemberian uang kepada anggota DPRD atau partai melainkan ada dua pola. Pertama, pembelian "kendaraan" berupa pencalonan dari partai politik atau gabungan partai politik. Kedua, pembelian suara pemilih baik langsung maupun melalui pemimpin kelompok yang dihormati.

Dilihat dari segi uang yang diperlukan untuk meraih kursi kepala daerah, diyakini banyak kalangan jauh lebih besar. Beberapa menyebut angka 1 Miliar hingga 10 miliar rupiah, bahkan lebih, tergantung dari daerah dan beberapa variabel lainnya. Tentu ada banyak justifikasi yang diberikan untuk praktik

* Tulisan ini pernah dimuat di INFO LSM, Juni 2007.

semacam itu, antara lain untuk sosialisasi internal partai dan eksternal atau untuk kampanye. Yang jelas dari sudut transparansi sulit untuk mengetahui pasti penerimaan dan penggunaan dana-dana semacam itu yang sebetulnya tidak dikenal dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 atau peraturan lainnya.

Praktik semacam itu memang secara hukum tidak diatur dan juga tidak ada larangan. Akan tetapi, akibat yang ditimbulkan sangat besar yaitu adanya jual-beli pengaruh politik/ kekuasaan antara pengguna “perahu” dan penjual “perahu”. Kebijakan pemerintah daerah akan berpotensi dipengaruhi oleh relasi semacam itu.

Potensi korupsi apa yang dapat dilihat dari Pilkada ? Pertama, pembelian “perahu” akan menyebabkan relasi khusus yang mungkin melanggar hukum antara penjual “perahu” dan pembeli “perahu”. Partai politik sebagai kelompok tunggal yang dapat mencalonkan kandidat kepala daerah memiliki banyak kebutuhan. Salah satu kebutuhannya adalah dalam menjaga konstituen dan pemilih pada pemilu berikutnya. Aspirasi lainnya adalah ditampungnya kepentingan dalam peraturan dan kebijakan daerah. Jual-beli “pencalonan” berpotensi mempengaruhi perubahan kebijakan.

Kedua, mengingat harga pembelian “perahu” yang sangat besar serta biaya kampanye yang juga luar biasa besar, maka diperlukan dana kampanye yang juga sangat besar. Dari mana dana tersebut diperoleh ? Sebagai contoh dengan kekayaan seorang calon yang hanya 2 milyar, dia dapat mengeluarkan biaya pembelian “perahu” serta biaya kampanye yang mencapai 5 milyar. Apakah semua dibiayai sendiri ? Apakah ada banyak penyumbang ? Ataukah ada sedikit penyumbang dengan jumlah sumbangan yang luar biasa besar ? Kasus terakhir merupakan kemungkinan yang tidak dapat diabaikan. Jika ada beberapa penyumbang sangat besar ikut mensupport seorang kandidat, maka akan terjadi potensi “jual-beli” kepentingan berikutnya yaitu antara kandidat dan

penyumbang. Jika kandidat itu menang, tentu sang penyumbang akan meraih keuntungan strategis dalam bidangnya , yaitu dengan memanfaatkan pembelian pengaruh tersebut.

Lalu, bagaimana sang kandidat akan mengembalikan atau menutup seluruh biaya pilkada yang luar biasa besar ? Dengan menghitung gaji dan tunjangan resmi yang diperolehnya selama lima tahun masa jabatan, maka amat jauh dari mencukupi semua pengeluarannya. Hal ini memunculkan dugaan berikutnya yaitu adanya upaya tidak resmi untuk dapat mengembalikan semua pengeluaran yang diperolehnya. Dari sinilah motivasi korup dapat dicurigai atau mulai timbul.

Tentu saja pembuat undang-undang (khususnya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004) telah mengantisipasinya. Terkait dengan kekhawatiran adanya pembelian pengaruh melalui dana kampanye maka adanya pembatasan jumlah maksimal dana kampanye baik untuk perseorangan maupun untuk korporasi. Terkait dengan kekhawatiran adanya pembelian suara dari pemilih diatur tindak pidana Pilkada berupa menyuap pemilih. Terkait pencegahan keberpihakan pemerintah, maka ada larangan menerima sumbangan dana kampanye dari pemerintah.

Meski sudah diatur, lubang yang ada dalam peraturan sangat banyak sehingga mudah dimanfaatkan. Pertama, tidak ada ketentuan yang melarang praktik politik yang berupa pembelian “perahu” untuk mencalonkan diri sebagai kandidat. Kedua, tidak ada batasan jumlah sumbangan dana kampanye bagi si kandidat atau partai politik yang mengusungnya, sehingga dana-dana ilegal atau tidak sah akan mengalir melalui kandidat atau melalui partai politik yang mengusungnya dalam jumlah yang tidak terbatas. Ketiga, tidak dilarangnya tim-tim sukses bagi kandidat (disamping tim kampanye resmi) memungkinkan mengalirnya dana kampanye terlarang atau melebihi ketentuan melalui tim-tim

sukses ini. Keempat, tidak adanya batasan mengenai maksimum belanja kampanye membuat sulit mengontrol “pertarungan” yang tidak seimbang antar kandidat.

Hal-hal di atas adalah potensi dan peluang korupsi yang terkait dengan pelaksanaan Pilkada yang belum bisa ditutup sama sekali dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Tentu saja ada yang memanfaatkan potensi dan peluang itu, ada juga yang tidak memanfaatkan. Karena demokrasi melalui Pilkada langsung dimaksudkan untuk terpilihnya pemimpin daerah yang dapat memenuhi aspirasi rakyat di daerah itu sesuai cara yang sah maka, jika sampai seorang kandidat terpilih melalui praktik-praktik curang dan menyimpang, perjalanan pemerintahan daerah itu akan sangat terancam oleh korupsi yang kian subur.

Meski ada potensi, sebenarnya ada juga peluang pemberantasan melalui Pilkada yang bersih, yaitu adanya peran masyarakat atas kinerja dan perilaku kepala daerah yang dipilihnya. Dengan masyarakat yang semakin kritis maka, masyarakat secara langsung atau melalui wakil-wakilnya di DPRD akan dapat memonitor tindakan kepala daerah. Kinerja buruk atau perilaku korup kepala daerah akan memunculkan beberapa sanksi, yaitu penegakan korupsi oleh penegak hukum (KPK atau Kejaksaan), pemakzulan yang dimulai prosesnya di DPRD atau secara politik akan kehilangan legitimasi dari rakyat pada Pilkada berikutnya.

Potensi kontrol di atas tidak selalu tetap, adakalanya naik dan adakalanya turun. Di sebuah provinsi pada Pilkada lalu sang *incumben* meraih suara sangat signifikan. Ada dugaan hal itu terkait “kerja keras” nya sejak beberapa tahun sebelumnya untuk sering turun ke bawah dan menumbang materi kepada rakyatnya. Dengan menggunakan sarana program-program pemerintah daerah yang resmi maka ia telah membeli hati rakyat jauh sebelum pilkada. Begitu pula

jika, DPRD sangat lemah karena pengaruh sang kepala daerah maka kontrol dari DPRD juga akan kecil. Jika kondisi ini tercipta, maka Pilkada sangat sedikit memberi arti bagi pemberantasan korupsi yang kini digalakkan.

Kesimpulannya adalah bahwa ada potensi Pilkada menjadi pintu gerbang dari tindakan tidak sah karena adanya pembelian pengaruh melalui politik uang baik pada saat pembelian “perahu” maupun sebagai biaya kampanye yang sangat besar. Melalui Pilkada, rakyat dapat lebih mengontrol kepala daerah yang dipilihnya, tetapi praktik-praktik tebar sumbangan dan pengaruh melalui DPRD maupun secara langsung dapat mengurangi potensi itu. Potensi penyimpangan antara lain dipermudah melalui lemahnya ketentuan menyangkut Pilkada. Jadi, beberapa potensi di atas patut diawasi dan diantisipasi, dan kerangka hukum mesti diperbaiki.

DAFTAR PUSTAKA

- Azed, Abdul Bari (Ed). 2000. *Sistem-Sistem Pemilihan Umum: Suatu Himpunan Pemikiran*. Depok: Badan Penerbit FHUI.
- Budiarjo, Miriam, Prof. 1985. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Jakarta.
- Budhiarto, M. dan K. Wantjik Saleh. 1981. *Kitab Undang-Undang Hukum Acara pidana 1981*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Cahyono, Heru dkk. 2000. Menabur Uang, Menuai Suara: Analisis kasus Money Politics pada Pemilu '99 di Delapan Daerah Pemantauan. Jakarta: ACILS.
- Moh. Mahfud. MD. *Perkembangan Politik Hukum: Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum di Indonesia*.
- Dahl, Robert A. 2001. *Perihal Demokrasi: Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Donald, Parulian. 1997. *Menggugat Pemilu*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Elsam. 1997. *Membuat Setiap Suara Punya Arti: Pemantauan Pemilihan Umum di Asia*. Jakarta.
- Fahmi Badoh, Ibrahim dan Lucky Djani. 2006. Korupsi Pemilu. Jakarta : Indonesia Corruption Watch.

- Forum for Democratic Reform. 2000. *Democratization Assessment Indonesia Recommendations on Constitutional Review*. Jakarta: IDEA.
- Haramain, A. Malik dan MF. Nurhuda Y. 2000. *Mengawal Transisi: Refleksi atas Pemantauan Pemilu '99*. Jakarta: JAMPPI-PB PMII dan UNDP .
- _____, Syamsudin dkk (Ed). 1998. *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan PPW-LIPI.
- _____, Syamsudin (Ed). 1999. *Kecurangan Pemilu dan Perlawanan Rakyat dalam Pemilu 1997*. Jakarta: Yayasan Obor dan PPW-LIPI.
- Haryanto, Ignatius dan E. Pudjiachirusanto. 1999. *Pemilihan Umum 1999: Demokrasi atau Rebutan Kursi?* Jakarta: Lembaga Studi Pers dan Pembangunan.
- Hikam, Muhammad A.S. 1999. *Politik Kewarganegaraan: Landasan Redemokratisasi*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Irwan, Alexander. dan Edriana. 1996. *Pemilu: Pelanggaran Azas Luber*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Jhingta, Hans Raj. 1996. *Corrupt Practices in Elections: A Study Under The Representation of The People Act, 1951*. New Delhi: Deep and Deep Publications.
- JR, G. Bingham Powell. 2000. *Election as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*. London: Yale University.
- Komite Independen Pemantau Pemilu. *Laporan Pemantauan Pemilihan Umum 1999: Jakarta, Depok, Tangerang dan Bekasi*. Jakarta.

- Komisi Pemilihan Umum. 2004. *Partai Politik Peserta Pemilu 2004*, Jakarta : KPU, 2004.
- Kristiadi, J. 1997. *Menyelenggarakan Pemilu yang Bersifat Luber dan Jurdil*. Jakarta: CSIS.
- , J dkk (Penyunting). 1997. *Pemilihan Umum 1997: Perkiraan, Harapan dan Evaluasi*. Jakarta: CSIS.
- Kusumah, Mulyana W dkk. 1999. *Transisi Demokrasi: Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pemilu 1999*. Jakarta: KIPP.
- , R. William. 1992. *Pemilu-Pemilu Orde Baru: Pasang Surut kekuasaan Politik*. Jakarta: LP3ES.
- , R. William, 1992. *Partisipasi dan Partai Politik Indonesia pada Awal Orde Baru*, Jakarta : Grafiti.
- Mashad, Dhurorudin. 1999. *Korupsi Politik, Pemilu dan Legitimasi Pasca Orde Baru*. Jakarta: CIDES.
- Ma'shum, Sauifullah. 2001. *KPU dan Kontroversi Pemilu 1999*. Jakarta: Pustaka Indonesia Satu.
- Marsono, Drs. 1996. *Pemilihan Umum 1997: Pedoman, Peraturan, dan Pelaksanaan*. Jakarta: Penerbit Djambatan.
- Miftach, Agus, K.H. dkk. 2000. *Laporan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 1999*. Jakarta: Komisi Pemilihan Umum.
- Panitia Pengawas Pemilu. *Laporan Panitia Pengawas Pemilu Tahun 1999* . Jakarta : Panitia Pengawas Pemilu, 1999.

- Panitia Pengawas Pemilu. *Laporan Pengawasan Pemilu DPR, DPD, DPRD.. Vol. 1-7*. Jakarta : Panitia Pengawas Pemilu, 2004.
- Panitia Pengawas Pemilu. *Laporan Pengawasan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden*. Jakarta : Panitia Pengawas Pemilu, 2004.
- Panitia Pengawas Pemilu. *Buku Saku Pedoman Operasional Pengawas Pemilu 2004* , Jakarta : Panitia Pengawas Pemilu, 2003
- Rahardjo, Satjipto. Tanpa Tahun. *Masalah Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*. Bandung: Penerbit "Sinar Baru".
- Salam, Alfitra. 1998. "Pemilihan Umum dalam Perspektif Sejarah : Pengalaman 1955", *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, (Ed. Syamsuddin Harris)
- Saragih, Bintan B. 1987. *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*. Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Silaban, Sintong.1992. *Tindak Pidana Pemilu: Suatu Tinjauan dalam Rangka Mewujudkan pelaksanaan Pemilu yang Jujur dan Adil*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Sothi Rachagan, *Law and the Electoral Process in Malaysia*. Kuala Lumpur : University of Malaya Press, 1993.
- Sulistyo, Hermawan dkk. 2000. *Kekerasan Politik dalam Pemilu 1999:Laporan dari Lima Daerah*. Jakarta: KIPP Indonesia.
- Tim Peneliti Sistem Pemilu. 1998. *Sistem Pemilihan Umum di Indonesia: Sebuah Laporan Penelitian*. Jakarta: LIPI dan Pustaka Sinar Harapan.

Santoso, Topo dan Didik Supriyanto. 2004. Mengawasi Pemilu, Mengawal Demokrasi. Jakarta : Rajawali Press.

Santoso, Topo. 2005. Kepala Daerah Pilihan Hakim. Bandung : Harakatuna Press.

Santoso, Topo. 2006. Tindak Pidana Pemilu. Jakarta : Sinar Grafika.

Zaidun, Muhammad dkk. 2002. *Model-Model Sistem Pemilihan di Indonesia*. Surabaya: Pusat Studi Demokrasi dan HAM Bekerja Sama dengan Partnership for Governance Reform in Indonesia.

SEKILAS
SECURITY AND JUSTICE GOVERNANCE
(SJG) CLUSTER
PARTNERSHIP FOR GOVERNANCE REFORM IN
INDONESIA (KEMITRAAN)

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia adalah lembaga multi-pihak yang dibentuk untuk memacu pembaruan tata pemerintahan di Indonesia. Kemitraan merupakan badan hukum Indonesia yang berbentuk perkumpulan perdata nirlaba, yang secara teknis beroperasi sebagai proyek Program Pembangunan Persatuan Bangsa-Bangsa (United Nations Development Programme - UNDP). Lembaga pelaksana proyek ini adalah Direktorat Fungsionaris di Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS).

Kemitraan bekerja dengan instansi pemerintah dan organisasi-organisasi masyarakat sipil (civil society organizations atau CSOs) untuk melaksanakan agenda pembaruan nasional. Dengan dukungan masyarakat internasional, Kemitraan melibatkan secara bersama-sama pemerintah Indonesia, lembaga legislatif, lembaga yudikatif dan masyarakat sipil untuk mengupayakan pelaksanaan tata pemerintahan yang baik dan berkelanjutan di Indonesia. Masyarakat internasional menyediakan dukungan teknis dan pendanaan, tetapi kepemimpinan dan tanggungjawab keberhasilannya tetap berada pada para pemangku kepentingan nasional.

Kemitraan telah merumuskan rencana strategis yang baru berdasarkan pencapaian di tahun – tahun sebelumnya. Berdasarkan evaluasi tata pemerintahan dan hasil dari pencapaian sebelumnya, Kemitraan memutuskan untuk memfokuskan pada 3 kelompok program, yaitu Tata Pemerintahan dalam Pelayanan Publik (Public Service Governance - PSG), Tata Pemerintahan Demokratis (Democratic Governance - DEG), dan Tata Pemerintahan dalam sector Keamanan dan Peradilan (Security and Justice Governance - SJG).

Tujuan utama SJG adalah mengembangkan demokrasi, hak asasi manusia, kemudahan mengakses dan keberlanjutan dalam sektor keamanan dan peradilan melalui penguatan lembaga yang menerapkan prinsip transparansi, partisipatoris dan akuntabilitas.

Pembaruan sektor keamanan dan peradilan adalah salah satu agenda pembaruan tata pemerintahan terpenting dan sangat sensitif bagi Indonesia. Prakarsa Kemitraan dalam mendukung tata pemerintahan keamanan dan peradilan untuk periode 2007-2011 akan dilaksanakan oleh kelompok program Tata Pemerintahan dalam Sektor Keamanan dan Peradilan. Program ini dilaksanakan dalam kerjasama erat lintas bidang dengan bidang anti korupsi dan desentralisasi. Kelompok program ini memfokuskan pada lima bidang prioritas:

1. Tata pemerintahan dalam sistem peradilan pidana
2. Tata pemerintahan dalam kepolisian
3. Tata pemerintahan dalam kebijakan pertahanan dan penggunaan militer
4. Tata pemerintahan dalam memerangi kejahatan lintas negara
5. Tata pemerintahan dalam kebijakan dan tindakan Negara yang bersifat campur tangan dan mengontrol

SEKILAS PENULIS

Topo Santoso lahir di Wonogiri (Jawa Tengah) pada tanggal 5 Juli 1970. Pendidikan Sarjana di tempuhnya di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (1988-1992), Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum UI (1997-1999), dan pendidikan Doktor di Faculty of Law-University of Malaya (2001-2007). Selain pendidikan formal, ia telah mengikuti beberapa pendidikan tambahan di Brisbane, Australia (1994), Academy of American and International Law di Texas (1995), dan Special course on Economic Law di Harvard Law School, AS (1996). Saat ini ia menjadi dosen di Fakultas Hukum UI dan Fakultas Hukum Universitas Indonusa Esa Unggul di Jakarta. Saat ini ia juga menjadi Advisor bidang Security and Justice Governance di Partnership for Governance Reform (Kemitraan). Di samping itu ia juga masih menjabat sebagai Wakil Ketua Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem). Penulis aktif mengisi berbagai forum seminar, diskusi, pelatihan, serta kegiatan ilmiah lainnya. Ia aktif menulis di berbagai media massa nasional dan menjadi narasumber bagi media cetak dan elektronik. Hingga saat ini ia telah menulis 10 buku dan ratusan artikel. Pada pemilu 2004, penulis menjadi salah seorang anggota Panitia Pengawas Pemilu Pusat.

