

ANALISIS YURIDIS PEMILU JUNI 1999 DAN PEMERINTAHAN BARU YANG LEGITIMIT

Rasji*

ABSTRACT

Reform era is rolling and it demands a total change in all aspect of life in running a state. The agenda of solution to make a change has been compromised through a fair and honest general election, which had been decided on 7th June 1999. Nevertheless, it seems that fair and honest general election is still facing some constraints. These constraints may slow down or even foil the reformers demands that is to reform a legitimate parliament and government. This can be solved by involving all components and those who closely have something to do with the general election in order to create a fair and honest general election. In this article, the author attempts to do a simple legal analysis form, either the law which is based on the concerned regulations or the indications which has close relationship with the reformers demand and the sustaining of the status quo.

Kata Kunci: Hukum, Pemilihan Umum, Pemerintah yang Legitimit.

I. PENDAHULUAN

Krisis ekonomi yang melanda bangsa Indonesia sejak Oktober 1997, telah berimbas kepada krisis politik dan hukum. Krisis ini dipandang sebagai dampak dari akumulasi praktik "korupsi, kolusi, dan nepotisme" yang kemudian dikenal dengan sebutan "KKN" oleh para penyelenggaraan negara. Lambannya para penyelenggaraan negara mengatasi krisis tersebut, mengakibatkan kondisi ekonomi rakyat, politik, dan hukum semakin parah. Rakyat semakin menderita, keadilan semakin jauh, dan kehidupan kenegaraan semakin kacau, akibatnya muncul gerakan reformasi yang dipelopori oleh mahasiswa, yang kemudian disambut oleh segenap lapisan masyarakat.

Gerakan reformasi menghendaki perubahan total atas segala aspek kehidupan kenegaraan, baik kebijakan ekonomi, politik, maupun hukum. Pada awalnya, meskipun para reformis menyerukan perubahan, namun hal itu tampak sulit diterima para penyelenggara negara. Lembaga penyalur aspirasi rakyat yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat (disingkat MPR) dan

* Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara Jakarta.

Dewan Perwakilan Rakyat (disingkat DPR), yang diharapkan dapat menyalurkan aspirasi rakyat, ternyata tidak menghiraukannya. Demikian juga pemerintah (Presiden) yang menjalankan amanat rakyat, seakan tidak mendengar suara hati rakyat, bahkan rakyat dihajar dengan kekuatan senjata. Hal ini dapat dimaklumi, karena lembaga perwakilan rakyat dan pemerintah hasil pemilu 1997 merupakan hasil rekayasa politik penguasa, yang terbentuk dengan pola KKN, sehingga lebih cenderung mempertahankan kekuasaan. Akibatnya konflik antara para reformis dengan para penyelenggara negara tidak terelakan lagi dan korban jiwapun berjatuhan di antara kedua belah pihak.

Gerakan reformasi telah berhasil menumbangkan rejim orde baru, yang diawali dengan lengsernya Soeharto dari jabatan presiden. Orde baru diganti dengan orde reformasi, yang ditandai dengan dibentuknya pemerintah dengan kabinet reformasi. Di sini tampak bahwa pemerintah telah menyadari kebenaran reformasi, sehingga menamakan dirinya seperti itu. Meskipun demikian, gerakan dan tuntutan reformasi total belum berhenti, karena pemerintah kabinet reformasi masih merupakan kepanjangan dari orde baru. Pemerintah dengan kabinet reformasi, bahkan lembaga perwakilan rakyat tetap dipandang tidak legitimit di mata rakyat, sehingga harus dilakukan perubahan dan perubahan itu ditentukan oleh rakyat.

Menyadari kebenaran reformasi sebagai solusi untuk mengatasi berbagai krisis yang melanda bangsa Indonesia secara total, pemerintah telah menetapkan pemilihan umum (disingkat pemilu) sebagai langkah awal yang harus ditempuh, yang kemudian ditetapkan pelaksanaannya pada tanggal 7 Juni 1999. Penetapan waktu tersebut dipercepat dari seharusnya, karena setelah pemilu 1997 seharusnya baru akan dilaksanakan pemilu lagi pada tahun 2002. Langkah ini merupakan solusi reformasi yang konstitusional, sesuai dengan mekanisme ketatanegaraan, yang didasarkan kepada UUD 1945. Ini sekaligus menepis keinginan sebagian reformis, yang menginginkan langkah reformasi total dengan cara "darurat", misalnya MPR dan DPR Sementara, atau Komite Rakyat Indonesia, membentuk pemerintah semestara, dan sebagainya. Melalui pemilu ini diharapkan dapat terbentuk lembaga perwakilan rakyat dan pemerintah yang legitimit di mata rakyat, sehingga berbagai kebijakan yang diambil akan berorientasi kepada kepentingan rakyat.

Dalam upaya merealisasikan pemilu di atas, legislator telah melakukan perubahan beberapa undang-undang (disingkat UU) politik,

misalnya Undang-undang No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik (disebut UU Partai Politik atau disingkat UU Parpol) dan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (disebut UU Pemilu). Kedua UU tersebut telah merespon aspirasi reformis, dengan memberi kebebasan kepada masyarakat untuk mendirikan parpol sesuai dengan aliran politiknya dengan sistem multi partai dan telah menetapkan sistem pemilu proporsional dengan stelsel daftar.

Dilihat dari kepentingan rakyat dan bangsa Indonesia yang menghendaki perubahan total, pemilu kali ini patut disambut dengan gembira, karena merupakan momentum yang strategis untuk menghasilkan wakil rakyat dan pemerintah yang legitimit di mata rakyat. Permasalahannya adalah apakah hal tersebut dapat tercipta? Permasalahan ini muncul karena landasan hukum pemilu adalah hasil kerja MPR, Presiden dan DPR orde baru. Selain itu, pemilu kali ini diwarnai konflik politik yang sangat tajam antara partai pro status quo dengan partai reformis. Kedua partai tersebut mempunyai dasar pandangan yang bertolak belakang. Partai pro status quo mempunyai kepentingan mempertahankan kekuasaan, sehingga kekeliruan-kekeliruan di masa lalu bisa diselamatkan, sedangkan partai reformis mempunyai kepentingan memperbaiki bahkan mempertanggungjawabkan segala kekeliruan di masa lalu oleh penguasa terdahulu. Di sini jelas akan terjadi dua kekuatan tersebut. Apabila kekuatan partai pro status quo lebih besar, dengan lain perkataan memenangkan pemilu, apakah tujuan pemilu tersebut di atas akan tercipta atau hanya akan melegitimasi kekuasaan status quo?

Melalui tulisan ini, penulis mencoba melakukan analisis sederhana secara hukum, baik mengenai peraturan perundang-undangan yang melandasi pemilu maupun indikasi-indikasi yang muncul yang berkaitan dengan keinginan reformis dan upaya mempertahankan status quo. Dari sini penulis mencoba melihat kecenderungan kemungkinan pemilu 7 Juni 1999 menghasilkan lembaga perwakilan rakyat dan pemerintah yang sungguh-sungguh legitimit secara material atau legitimit secara format atau tidak legitimit di mata rakyat.

II. WAKIL RAKYAT DAN PEMERINTAH YANG LEGITIMIT

Gagasan perlunya "wakil rakyat dan pemerintah yang legitimit" muncul sejalan dengan gerakan reformasi, yang menolak wakil rakyat maupun pemerintah hasil pemilu 1997, baik secara institusional maupun

fungsional. Kedua institusi itu dipandang sebagai hasil rekayasa politik rejim orde baru dengan pola KKN, sehingga keberadaan dan produk-produknya tidak berpihak kepada rakyat, melainkan hanya untuk melanggengkan kekuasaan rejim tersebut. Ini terbukti dengan duduknya orang-orang yang mengatasnamakan wakil rakyat dari istri, anak, menantu, kawan, kerabat, dan orang-orang satu golongan dengan penguasa. Demikian pula dalam pemerintah, muncul orang-orang yang merupakan hasil pola yang sama, misalnya anak, teman, orang dekat, dan sebagainya. Pola ini ditangkap rakyat Indonesia sebagai penyebab hancurnya ekonomi bangsa Indonesia. Karena itu, gagasan di atas muncul sebagai solusi dan antisipasi ke depan yang lebih baik. Persoalannya, apa dan bagaimana wakil rakyat dan pemerintah yang legitimit tersebut?

Mencermati perkembangan reformasi, wakil rakyat yang legitimi adalah wakil rakyat yang diterima dan mendapat dukungan rakyat Indonesia atau sah di mata rakyat. Wakil rakyat (baik DPR maupun MPR) tersebut, baik secara institusional maupun fungsional benar-benar mewakili dan menyuarakan aspirasi rakyat. DPR dan MPR hasil pemilu 1997 dipandang sebagai hasil pemilu yang tidak jujur. Pelaksanaan dan keputusan pemilu dimanipulasi oleh Golkar, dengan berbagai cara kecurangan, sehingga kedua lembaga perwakilan tersebut bukan atas dasar pilihan rakyat yang sesungguhnya. Karena itu keduanya dianggap tidak sah di mata rakyat.

Karena DPR dan MPR tidak legitimit di mata rakyat tersebut, maka terbentuklah pemerintah yang tidak legitimit pula. Karena, meskipun pemilihan dan pengangkatan Presiden Soeharto (ketika itu) sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia, yakni dipilih dan diangkat oleh MPR [Pasal 6 Ayat (2) UUD 1945], namun MPR tersebut bukan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang sebenarnya. Menurut Penjelasan UUD 1945 MPR adalah *vertretungsorgan des willen des staatsvolkens* [organ penjelmaan (kehendak) rakyat negara], yang berarti MPR tersebut sama atau identik dengan rakyat Indonesia. Suara MPR adalah sunn dengan sunra rakyat. Karena itu proses penjelmaan rakyat menjadi MPR harus melalui pemilihan yang jujur dan adil (tanpa rekayasa dan kolusi serta nepotisme), baik ketika pemilu membentuk DPR maupun pemilihan utusan daerah maupun utusan golongan untuk duduk di MPR. Namun, akibat proses penjelmaan rakyat menjadi MPR melalui pemilihan umum yang tidak jujur, direkayasa, dimanipulasi, penuh kecurangan, dan kolusi, serta nepotisme, maka MPR yang terbentuk hanya merupakan penjelmaan sebangun (kehendak) rakyat Indonesia, yakni rakyat yang memilih politik Golkar.

Proses ini telah memanipulasi sistem ketatanegaraan, yakni secara formal proses pembentukan MPR sesuai dengan sistem yang berlaku, namun secara substansial pengisian anggota MPR adalah salah. Akibatnya, pemerintah yang dibentuk MPR adalah pemerintah yang bukan dibentuk oleh (kehendak) seluruh rakyat Indonesia, melainkan kehendak rakyat yang beraliran politik Golkar, sehingga dianggap tidak sah di mata seluruh rakyat Indonesia.

Meskipun tuntutan anti KKN telah disadari oleh lembaga perwakilan rakyat dan pemerintah, yang ditandai dengan mundurnya sejumlah anggota MPR, DPR, anggota kabinet pembangunan IV yang merasa dirinya hasil kolusi dan nepotisme, bahkan dengan lengsernya Soeharto dari jabatan Presiden dan dibentuknya kabinet reformasi pembangunan, namun ini belum cukup untuk dimaafkan oleh seluruh rakyat Indonesia, karena lembaga perwakilan rakyat dan pemerintah tersebut masih tetap dianggap kepanjangan orde baru. Karena itu rakyat Indonesia terus menghendaki reformasi secara total.

Pemilu 1999 yang telah disepakati sebagai salah satu solusi reformasi total, diharapkan dapat menghasilkan wakil rakyat dan pemerintah yang diterima, didukung, dan sah di mata seluruh rakyat Indonesia. Namun, untuk menghasilkan hal tersebut, pemilu ini harus memberikan dan menjamin kebebasan rakyat, baik rakyat biasa maupun yang duduk di pemerintahan, untuk menyalurkan aspirasi politik dan menentukan hak pilih sebenar-benarnya. Intimidasi dan keberpihakan birokrasi maupun aparat keamanan harus benar-benar dihilangkan. Rekayasa, manipulasi, kolusi, dan nepotisme jangan lagi terjadi, baik dalam proses penyelenggaraan pemilu, penentuan calon dan menetapkan anggota MPR dan DPR oleh partai politik, maupun dalam pembentukan pemerintah. Tanpa hal-hal tersebut, harapan di atas tidak mungkin terwujud, bahkan sebaliknya kondisi semula akan terulang lagi, yang mungkin akan lebih parah lagi, karena rakyat akan mengambil tindakan dan keputusan sendiri dengan caranya sendiri.

III. PLUS MINUS PEMILU 1999

A. Asas Jujur dan Adil (Jurdil)

Suatu kemajuan besar dalam proses demokrasi di Indonesia pada pemilu yang akan datang adalah ditetapkannya asas jurdil (jujur dan adil).

Asas ini pernah diperjuangkan pada pemilu 1997 oleh Partai Persatuan Pembangunan (PPP), namun tidak berhasil, sehingga sampai pemilu terakhir (1997) hanya berasaskan *luber* (langsung, umum, bebas, dan rahasia). Asas *jurdil* baru berhasil diperjuangkan pada masa reformasi ini, yang kemudian dituangkan baik dalam Ketetapan MPR No. XIV/MPR/1999 tentang Perubahan dan Tambahan Atas Ketetapan MPR No. III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum maupun UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, sehingga pemilu Juni 1999 selain berasaskan *luber* juga *jurdil*. Persoalannya adalah apa yang dimaksud dengan asas jujur dan adil tersebut?

Tap MPR di atas maupun UU Pemilu tidak menyebutkan secara jelas apa yang dimaksud dengan kedua asas di atas. Penjelasan Umum angka 3 huruf a UU Pemilu hanya menyebutkan:

“Dalam penyelenggaraan pemilihan umum: penyelenggara/pelaksana, pemerintah, dan partai politik peserta pemilu, pengawas dan pemantau pemilihan umum, termasuk pemilih serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung, harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Dari rumusan tersebut, tersirat indikasi pengertian jujur di sini adalah sesuai dengan peraturan perundang-undangan tentang pemilu yang berlaku.

Selain itu, jika menggunakan interpretasi *akontrario*, asas jujur berarti tidak curang, tidak menyimpang, tidak melanggar, atau tidak direkayasa. Ini berarti pemilu Juni 1999 tidak boleh dilakukan secara curang, rekayasa, menyimpang, apalagi bertentangan dengan peraturan perundang-undangan pemilu, baik oleh penyelenggara pemilu, pemerintah, partai peserta pemilu, pengawas dan pemantau pemilu, bahkan oleh pemilih pemilu sendiri.

Sementara itu, Penjelasan Umum angka 3 huruf b UU Pemilu mengartikan kata adil dengan menyebutkan “dalam penyelenggaraan pemilihan umum, setiap pemilih dan partai politik peserta pemilihan umum mendapat perlakuan yang sama serta bebas dari kecurangan pihak manapun”. Rumusan ini kurang jelas betul, namun secara tersirat dapat diketahui bahwa pemilu yang adil adalah pemilu yang mengandung unsur pemerian perlakuan yang sama terhadap semua pemilih dan parpol serta bebas dari kecurangan.

Dari penjelasan di atas, dapat penulis katakan bahwa pemilu yang *jurdil* adalah pemilu yang paling tidak memiliki tiga unsur. Pertama sesuai dengan peraturan perundang-undangan, kedua semua pemilih dan parpol

diperlakukan sama, dan ketiga semua pemilih dan parpol bebas dari kecurangan. Sesuai dengan peraturan perundang-undangan artinya semua elemen pelaksanaan pemilu harus berjalan dan berfungsi sebagaimana mestinya menurut ketentuan yang diatur dan ditentukan oleh peraturan pemilu. Perlakuan yang sama artinya perlakuan yang tidak membedakan atau diskriminatif antara pemilih atau parpol yang satu dengan pemilih atau parpol yang lain dalam setiap tahapan pemilu. Bebas dari kecurangan maksudnya adalah semua pemilih atau parpol bebas dari perbuatan yang merugikan pemilih atau parpol lain dalam upaya memenangkan pemilu.

Persoalannya adalah apakah pemilu yang jujur dapat dilaksanakan pada pemilu Juni 1999? Persoalan ini pantas diapungkan, karena pemilu bukan hanya kegiatan pemungutan suara, tetapi meliputi berbagai tahapan yang berkaitan dengan pelaksanaan pemilu. Selain, itu ada kekhawatiran munculnya upaya status quo mempertahankan kemenangan pemilu untuk mengamankan dan menyelamatkan diri atas kesalahan-kesalahannya di masa orde baru.

Menurut Keputusan Komisi Pemilihan Umum (disingkat KPU), pemilu meliputi enam tahap, yaitu pendaftaran dan penyeleksian partai-partai peserta pemilu, pendaftaran pemilih, pencalonan anggota DPR dan DPRD I serta DPRD II, kampanye pemilu, pemungutan dan perhitungan suara, dan penetapan hasil pemilu. Masing-masing tahap mempunyai proses atau tata caranya sendiri, yang rentan dengan ketidak jujuran atau kecurangan. Misalnya, telah muncul isu *money politic* (politik uang) yang akan digunakan oleh partai tertentu dalam rangka kemenangan pemilu. Tap MPR maupun UU Pemilu tidak menyebut apalagi mendefinisikan pengertian politik uang tersebut. Ada satu ketentuan yang dekat dengan makna politik uang, yaitu Keputusan KPU No. 13 Tahun 1999 tentang Tata Cara dan Jadwal Waktu Kampanye Pemilihan Umum Pasal 19 Ayat (1) huruf (I) menyebutkan kampanye dilarang memberi uang atau materi yang dapat mempengaruhi pemilih. Dari rumusan ini, tersirat pengertian politik uang yakni pemberian uang atau sesuatu yang disamakan dengan uang atau yang dapat dinilai dengan uang oleh suatu partai politik, pengurusnya, kadernya, simpatisannya, atau orang pribadi yang tujuannya mempengaruhi pemilih agar memilih partai politiknya dalam pemilu. Berdasarkan rumusan tersebut, KPU dengan jelas melarang politik uang untuk mempengaruhi pemilih dalam kegiatan pemilu, terutama dalam menentukan hak pilihnya.

Meskipun KPU melarang politik uang, namun larangan tersebut masih mengandung kelemahan. Pertama, larangan tersebut dengan tegas ditujukan pada tahapan kampanye, yang hanya merupakan salah satu dari tahapan pemilu, sehingga timbul persoalan lagi, bagaimana apabila politik uang itu dilakukan pada tahapan pemilu selain kampanye? Kedua, larangan itu ditetapkan dengan keputusan KPU, sehingga timbul persoalan lagi, apakah keputusan KPU ini mempunyai kekuatan hukum untuk melarang dan meminta pertanggungjawaban pelanggar pemilu berupa politik uang?

Terhadap dua persoalan di atas, penulis berpendapat persoalan kedua tidak ada masalah, meskipun ada pihak yang mempertanyakan kewenangan KPU membuat peraturan. Penulis melihat KPU sebagai lembaga yang dibentuk berdasarkan UU (yakni UU Pemilu), yang mempunyai wewenang otonom. Wewenang ini berdasarkan atribusi atau pemberian legislator kepadanya melalui UU yang dibentuknya. Misalnya, Pasal 8 Ayat (2) UU Pemilu menyebutkan "Penyelenggaraan Pemilihan Umum dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bebas dan mandiri...". Kemudian berkenaan dengan kampanye pemilu, Pasal 46 Ayat (6) menyebutkan "Tata cara dan jadwal waktu kampanye pemilihan umum diatur oleh KPU". Dari kedua pasal tersebut, jelas bahwa KPU adalah lembaga otonom yang mempunyai kewenangan untuk mengatur tugas dan wewenangnya sendiri, yang diberikan oleh UU Pemilu. Karena itu pelarangan berupa menggunakan politik uang dalam kampanye yang dikeluarkan oleh KPU adalah sah (*valid*), sehingga mempunyai kekuatan hukum yang dapat dipaksakan terhadap partai peserta pemilu.

Berbeda dengan persoalan kedua, persoalan pertama di atas, jelas mengandung kelemahan hukum. Selain larangan tersebut dengan tegas bagi tahapan kampanye, juga sanksi yang diberikan atas pelanggaran larangan tersebut berupa peringatan atau pemberhentian kegiatan kampanye. Keputusan KPU tersebut tidak mencakup larangan pemberian uang atau barang (politik uang) pada tahapan pemilu mengenai pendaftaran parpol, pendaftaran pemilih, pencalonan anggota DPR dan DPRD I serta DPRD II, pemungutan dan perhitungan suara, dan penetapan hasil pemilu. Misalnya, pada saat pendaftaran parpol di panitia sebelas, terdapat 12 parpol yang tidak dapat diterima sebagai peserta pemilu Juni 1999. Andaikata, pada tahap itu ada suatu partai menggunakan politik uang dengan cara memberi uang kepada tim sebelas agar partai tertentu tidak diikutsertakan dalam pemilu, maka baik terang-terangan atau tidak, secara yuridis formal, partai tersebut tidak dapat dipersalahkan atau dituntut karena menggunakan politik

uang. Demikian pula jika menggunakan politik uang tersebut pada tahapan lain selain kampanye, misalnya pada saat pemungutan suara, tidak dapat dipersalahkan atau dituntut karena melanggar keputusan KPU.

Apakah ini pertanda kelemahan hukum yang sengaja diciptakan oleh MPR, atau Presiden dan DPR yang tidak legitimit di mata rakyat dalam rangka memenangkan partai tertentu untuk mempertahankan status quo? Terlepas ia atau tidak kesengajaan itu, penulis melihat kelemahan pelarangan *money politic* ini membuktikan landasan hukum pemilu Juni 1999 masih membuka peluang pemilu tidak jujur. Ini baru salah satu contoh. Belum lagi kemungkinan-kemungkinan ketidak-jurdilan dalam praktik pelaksanaan pemilu. Misalnya, kasus 7000 Tentara Nasional Aktif di Kecamatan Pasar Rebo Jakarta Timur ikut daftar pemilu (Anonim, 1999: 4). Meskipun kasus ini dapat diselidiki dan diatasi, namun ini memberi indikasi adanya peluang-peluang ketidak-jurdilan dalam tahapan pemilu, bukan tidak mungkin hal serupa terjadi pada tahapan-tahapan pemilu lainnya.

B. Sistem Banyak Partai (*Multy Party System*)

Pemilu Juni 1999 menggunakan sistem pemilu yang membolehkan banyak partai politik sebagai peserta pemilu, yang dikenal dengan *multy party system*, sebagaimana ditegaskan dalam UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik. Ini berarti semua partai politik yang memenuhi syarat dapat mengikuti pemilu (Pasal 19 ayat (1) UU Pemilu). Dari hasil seleksi yang dilakukan Tim Sebelas, yang kemudian telah ditetapkan oleh KPU, pemilu Juni 1999 diikuti oleh 48 parpol.

Dilihat dari aspek demokrasi, penggunaan sistem banyak partai pada pemilu Juni 1999 merupakan kemajuan. Sejak sistem ini ditinggalkan (terakhir pada pemilu 1971 dengan 10 parpol), pemilu di Indonesia dengan sistem dua parpol dan satu Golkar. Meskipun dari kurun waktu (periode) pemilu, demokrasi dalam hal ini kebebasan berserikat sebagaimana yang diamanatkan Pasal 28 UUD 1948 semakin berkembang, namun rakyat Indonesia tidak dapat mewujudkan kemerdekaan berserikat, khususnya mendirikan partai politik baru. Hal ini karena pemerintah menerapkan pendekatan stabilitas nasional dengan pola kekerasan dan otoriter. Selain itu, pola mayoritas tunggal dan rekayasa politik dengan cara kolusi dan nepotisme, yang membuat lembaga legislatif dikuasai oleh salah satu partai (Golkar), membuat rakyat sulit mendirikan aliran politik baru, karena tidak

memperoleh dukungan legislatif. Rakyat beraliran politik atau hendak mendirikan partai baru di luar partai yang berkuasa, diintimidasi, dianggap subversi, dan sebagainya. Sebagai contoh, dilembaga-pemasyarakatannya (dipenjarakannya) Sri Bintang Pamungkas dan Budiman Sudjatmiko karena hendak mendirikan Partai Uni Demokrasi Indonesia (disingkat PUDI) dan Partai Rakyat Demokrasi (disingkat PRD). Ini berarti sejak tahun 1971 sampai 1997 tidak ada kemerdekaan (kebebasan) politik, meskipun Pasal 28 UUD 1945 menjamainya.

Selain bebas memilih dan mendirikan parpol baru, kemajuan kebebasan berserikat (berpolitik) juga dibuktikan dengan kebebasan asas parpol sesuai dengan aliran politiknya masing-masing. Dengan demikian, tidak ada lagi atau tidak dapat dipaksakan lagi, semua partai harus berstatus tunggal Pancasila. Jika penulis mencermati ke-48 parpol yang akan menjadi kontestan pemilu Juni 1999, ada beberapa asas yang melandasinya, yang secara garis besar dapat dihelakan atas empat asas, yaitu: asas Pancasila, asas agama, asas kehangsaan, dan asas sosialis. Penulis tidak akan mengkaji setiap partai dan asasnya, namun hanya ingin menunjukkan bahwa telah ada perkembangan demokrasi yang wajar sesuai dengan kesadaran politik masyarakat pada saat ini. Dengan demikian, rakyat Indonesia mempunyai kebebasan memilih lebih luas sesuai dengan aspirasi politiknya masing-masing.

Sistem multi partai membawa pengaruh positif terhadap pembentukan pemerintahan secara demokratis. Hal ini tentu dengan syarat pemilu berjalan luber dan jujur. Pemerintah akan dibentuk oleh rakyat (MPR sebagai penjelmaan rakyat) yang sebenarnya, dalam arti bukan rekayasa, berdasarkan aliran politik yang ada di MPR. Rakyat pula (MPR) secara demokratis akan menentukan garis-garis kebijakan negara, baik dalam UUD maupun Ketetapan-ketetapan MPR, yang harus dilaksanakan Presiden (pemerintah), sehingga garis-garis kebijakan negara tersebut berorientasi sebenar-benarnya kepada kepentingan rakyat. Selain itu, rakyat pula melalui wakilnya di DPR akan menetapkan Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (disingkat APBN), menghunt UU, dan mengontrol tindakan pemerintah (Presiden), sehingga anggaran, kebijakan, maupun tindakannya tidak menyimpang dari kehendak rakyat [sesuai dengan Pasal 5 Ayat (1), 23 Ayat (1), dan Penjelasan Umum UUD 1945]. Dengan demikian, pembuatan kebijakan dan pelayanan yang dilakukan pemerintah akan mengabdikan kepada kesejahteraan dan kemakmuran rakyat sebesar-besarnya.

Di sisi lain, meskipun DPR dan MPR serta pemerintah yang terbentuk bersifat legitimit di mata rakyat, namun dapat mengakibatkan kurang stabilnya pemeritahan, dalam arti pemerintah relatif sering berganti. Kondisi yang demikian, pada umumnya memang terjadi pada pemerintahan parlementer, karena keberadaan (dibentuk atau dibubarkan) kabinet atau pemerintah sangat bergantung kepada parlementer (DPR). Namun pada pemerintahan presidensial, seperti Indonesia, ketidak stabilan pemerintah (presiden dan para menteri) dapat terjadi seperti di pemerintahan parlementer, akibat kontrol DPR yang ketat dan keras terhadap pemerintah. Akibat kontrol DPR demikian, bisa terjadi DPR sering memberi memorandum pertama dan kedua, karena presiden dianggap melanggar haluan negara. Kemudian DPR meminta MPR bersidang istimewa untuk mempertanggungjawabkan presiden tersebut, karena tidak mengindahkan memorandum kedua dari DPR. Jika DPR dan MPR objektif, apalagi tidak ada partai yang menang mayoritas dalam pemilu, maka dalam MPR dan DPR cenderung sering muncul perbedaan pendapat, sehingga kejadian seperti di atas relatif atau mungkin terjadi pada setiap pemerintah yang dibentuk MPR.

Selain hal di atas, kemungkinan negartif lain terjadi jika parpol-parpol peserta pemilu Juni 1999 hanya merupakan partai papan nama. Sinyalemen ini dikemukakan oleh Syamsuddin Haris, bahwa:

“tidak mengherankan apabila sebagian partai-partai baru sebenarnya tidak lebih dari *partai papan nama* (huruf miring dari penulis) karena dibentuk atas dasar virus oportuniste politik yang makin merajalela itu. Pula tidak terlalu mengejutkan apabila muncul sinyalemen bahwa *puluhan partai politik yang dibentuk selama era reformasi dibiayai oleh kekuatan-kekuatan status quo* (huruf miring dari penulis) yang memanfaatkan virus oportuniste politik sebagai daya tarik untuk menghancurkan perjuangan kaum reformasi” (Haris, 1999, 5).

Selain beliau, Khofifah Indar Parawansa juga menyatakan “partai pro status quo antara lain Partai Golkar, PDI Budi Hardjono, PPP, PKU, PDR, dan PNU” (Parawansa, 1999: 9).

Kedua pendapat di atas memberi peringatan kepada segenap komponen reformis tentang adanya kekuatan di luar kekuatan reformis, yang berusaha mempertahankan status quo. Kekuatan itu menjelma dalam bentuk partai-partai politik papan nama, yang dibiayai oleh kekuatan status quo. Dari indikasi biaya pembentukan partai dan sasaran/tujuan partai, secara implisit yang dimaksud dengan partai papan nama adalah partai-partai yang hanya berbeda nama, tanda gambar, dan pengurusnya,

sedangkan tujuan yang hendak dicapai adalah sama dengan tujuan partai yang berkuasa pada masa orde baru.

Jika dianalisis, sinyalemen di atas cukup rasional, karena ada kepentingan politik untuk menyelamatkan kesalahan-kesalahan masa lalu. Ketika masa orde baru, kekuasaan pemerintahan dikuasai oleh salah satu partai, yang sering disebut *single majority* yaitu Golkar, sehingga pemerintahan orde baru identik dengan pemerintahan Golkar. Kesalahan Pemerintah Orde Baru dianggap sebagai kesalahan Golkar di masa lalu. Hal ini tampak disadari baik oleh pemerintah maupun oleh Golkar sendiri, sehingga untuk meyakinkan dan membuktikan hal tersebut, pemerintah mengubah dirinya menjadi Pemerintah Kabinet Reformasi Pembangunan dan Golkarpun mengubah dirinya menjadi Partai Golkar serta menyatakan sebagai Golkar baru.

Meskipun telah menyatakan berubah, namun masyarakat tidak mudah menerimanya begitu saja. Masyarakat masih menunggu buktinya, termasuk keseriusan Pemerintah Reformasi Pembangunan (yang dianggap sebagai perpanjangan pemerintah orde baru) dalam memenuhi tuntutan reformasi, yang salah satunya adalah pemberantasan kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN). Ternyata lamban dan berlarut-larutnya upaya pemberantasan KKN masih mengindikasikan keengganan pemerintahan mengusut secara sungguh-sungguh berbagai kasus yang sudah menjadi pengetahuan publik tersebut. Ini membuktikan masih adanya kekuatan status quo yang ingin membangun kembali format politik model orde baru (Haris, 1999: 5). Dengan demikian pengakuan kesalahan oleh orde baru dan Golkar serta pernyataan perubahan diri di atas, tidak cukup untuk mencuci dosa-dosanya. Karena itu kaum reformis sangat menghendaki adanya pertanggungjawaban hukum terhadap kesalahan-kesalahan yang dilakukan orde baru.

Jika dianalisis, tampak ada manuver politik kekuatan status quo untuk menghindari dari pertanggungjawaban hukum di atas. Manuver tersebut adalah upaya memenangkan kembali pemilu 1999, karena dengan kemenangan berarti kekuasaan kembali ada padanya, sehingga upaya menghindari pertanggungjawaban hukum lebih mudah. Sebaliknya jika pada pemilu 1999 kekuatan status quo kalah, maka kekuasaan ada pada reformis, sehingga pertanggungjawaban hukum atas kesalahan orde baru akan diusut sampai keakar-akarnya. Karena itu, memenangkan kembali pemilu merupakan satu-satunya cara untuk menyelamatkan diri dari pertanggungjawaban hukum di atas. Dalam rangka itu, kekuatan status quo

perlu menghimpun dukungan masyarakat, melalui pembentukan partai-partai politik baru peserta pemilu.

Ditempuhnya upaya di atas, selain karena sangat sulitnya kekuatan status quo memenangkan pemilu dengan cara-cara terdabulu, yakni dengan kecurangan cara lama, juga karena kekuatan politik orde baru (Golkar) pecah. Golkar dipandang masyarakat sebagai partai yang telah bersalah, sehingga dikhawatirkan masyarakat tidak lagi menyalurkan aspirasi politiknya kepada Golkar. Selain itu, pegawai negeri sipil yang biasanya dijadikan alat pemenangan Golkar, diberi kebebasan untuk menyalurkan aspirasi politik yang dipercayainya. Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) bukan lagi sebagai alat pemaksa bagi politik Golkar dalam rangka pemenangan pemilu. Karena itu, kekuatan status quo membentuk partai-partai baru (partai papan nama), dengan harapan aspirasi rakyat yang pecah dari Golkar dapat dijarah, sehingga meskipun rakyat tidak memilih Golkar, namun mereka memilih partai kroninya Golkar, yang hakikatnya sama memilih Golkar. Rakyat terjebak dengan pola partai papan nama tersebut, sehingga meskipun perolehan suara dari Golkar sedikit, namun aspirasi pro status quo tetap besar. Person-person yang duduk dalam partai-partai papan nama tersebut adalah yang mendukung dan memperjuangkan kepentingan politik status quo. Dengan demikian kebijakan politik yakni hukum yang dibentuk akan tetap berorientasi kepada kepentingan status quo.

Munculnya partai-partai papan nama, sangat dimungkinkan dalam sistem pemilu proporsional. Menurut UU No. 3 Tahun 1999, yang dibentuk oleh Pemerintah Habibie dengan persetujuan DPR hasil pemilu 1997, pemilu Juni 1999 menggunakan sistem tersebut. Terlepas dari apakah ada skenario politik legislatif orde baru dengan Golkar, yang jelas munculnya partai-partai papan nama sebagai salah satu kelemahan sistem pemilu proporsional. Dalam sistem ini, rakyat hanya memilih tanda gambar parpol, bukan memilih langsung wakil rakyat. Secara formal, perbedaan tanda gambar dianggap membedakan aspirasi politiknya, namun secara material, aspirasi politik yang diperjuangkannya bergantung kepada siapa wakil rakyat tersebut. Dalam sistem proporsional, wakil rakyat ditentukan oleh pimpinan parpol, karena rakyat hanya memilih tanda gambar parpol. Rakyat tidak tahu siapa yang akan menjadi wakilnya di DPRD II, DPRD I, DPR, bahkan di MPR. Untuk menjadi wakil rakyat, kedekatan orang dengan rakyat pemilih tidak mutlak perlu, melainkan berusaha lebih dekat dengan pimpinan partai, karena merekalah yang akan menentukan nomor nominasi

dalam daftar calon wakil rakyat. Dalam sistem ini, rakyat sering terjebak dalam menyalurkan aspirasi politiknya, karena wakil rakyat yang diharapkan dapat memperjuangkan kepentingannya, ternyata tidak, karena mereka lebih loyal terhadap partainya. Karena itu, partai-partai papan nama dimaksudkan untuk menjebak rakyat pro reformasi, di mana wakil rakyat dari partai-partai tersebut berpura-pura akan menyalurkan aspirasi politik pro reformasi, namun akhirnya menyalurkan aspirasi pro status quo. Ini karena wakil-wakil rakyat partai tersebut diisi oleh orang-orang pro status quo.

Pada saat ini, sebelum pemilu, memang sulit untuk menyebutkan partai mana di antara 48 partai peserta pemilu yang merupakan partai papan nama. Meskipun Syamsuddin Haris memberi sinyalemen dan Khofifah Indar Parawansa (sebagaimana penulis kemukakan di muka) menyebut beberapa partai yang pro status quo, namun jika dikonfirmasi partai-partai tersebut pasti mengelak. Semua partai politik peserta pemilu 1999 menyatakan dirinya sebagai partai reformis, termasuk Partai Golkar. Namun ketika didesak oleh tuntutan reformis, misalnya agar segera mengusut dan mengadili kasus KKN mantan Presiden Soeharto beserta kroninya, tidak semua partai menyerukan hal yang sama. Dari sini, penulis melihat ada kemauan politik (*political will*) partai tertentu yang enggan atau tidak akan melakukan hal tersebut, sehingga patut dipertanyakan sifat reformisnya.

Dilihat dari kepentingannya, partai-partai yang berindikasikan papan nama akan tampak jelas setelah MPR dan DPR terbentuk. Pada saat itu, MPR akan menentukan siapa pemerintah (Presiden) yang akan menyelenggarakan negara. Bagi partai status quo menghendaki agar pemerintah (Presiden) yang dibentuk adalah yang cenderung mempertahankan kepentingannya, sedangkan bagi partai reformis menghendaki agar pemerintah (Presiden) yang dibentuk adalah yang dapat melakukan pembaharuan. Karena banyaknya partai politik (48 parpol), yang diramalkan sulit muncul sebagai partai mayoritas, maka dalam rangka di atas, partai-partai (atau fraksi-fraksi di MPR) akan saling berkualisi untuk memperjuangkan kepentingan politik yang sama. Di sinilah kepentingan utama dibentuknya partai-partai politik papan nama. Partai-partai ini akan menggabungkan kepentingan politiknya dengan partai induknya. Demikian pula partai-partai reformis dimungkinkan berkoalisi untuk memperjuangkan kepentingan reformasi.

Satu kekhawatiran besar apabila koalisi parpol papan nama menguasai suara mayoritas atau lebih besar dari suara partai pro reformasi di

MPR dan DPR, karena pemerintahan baru yang terbentuk hanyalah pemerintahan yang pro atau cenderung mempertahankan status quo, yang tidak ada bedanya dengan pemerintahan orde baru atau pemerintahan kabinet reformasi pembangunan. Jika ini yang terjadi, maka pemilu yang merupakan agenda reformasi konstitusional menjadi tidak berhasil. Pemerintahan baru yang diharapkan, tidak tercipta, karena masyarakat pemilih terjebak oleh parpol papan nama yang berkedok reformasi.

C. Penyelenggara Pemilu

Dalam upaya mewujudkan pemilu yang jujur, UU Pemilu telah menghilangkan dominasi peran langsung pemerintah dalam penyelenggaraan pemilu, pengawasan pemilu, dan pemantau pemilu, maupun keterlibatan pemerintah dalam salah satu parpol peserta pemilu. Hal sebagai antisipasi terhadap tuntutan reformasi, yang menghendaki pemilu dilaksanakan oleh lembaga yang independen dan jujur.

Mengenai penyelenggara pemilu, UU Pemilu menyerahkan hal itu kepada parpol dan pemerintah, yang terakomodasi dalam Komisi Pemilihan Umum (disingkat KPU). Menurut Pasal 8 Ayat (2) komisi ini berdiri bebas dan mandiri, yang terdiri atas unsur partai-partai politik peserta pemilihan umum dan pemerintah, yang bertanggung jawab kepada presiden. Berdiri bebas artinya komisi ini bukan bagian dari pemerintah atau birokrasi dan tidak ada campur tangan pemerintah atau birokrasi, sedangkan mandiri artinya komisi ini mempunyai kewenangan sendiri yang ditentukan oleh undang-undang dan tidak ditentukan oleh pemerintah atau presiden. Dari kedudukan dan kewenangannya itu, komisi ini merupakan lembaga otonom atau ada yang mengatakan independen, karena itu komisi mempunyai kebebasan menentukan dan membuat kebijakan pemilu sepanjang sesuai dengan UU Pemilu.

Untuk melaksanakan pemilu, KPU membentuk Panitia Pemilihan Indonesia (disingkat PPI), yang terdiri atas unsur parpol dan pemerintah, yang merupakan panitia pemilu pusat, yang berkedudukan di Ibu Kota Negara Republik Indonesia di Jakarta. PPI membentuk Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I (disingkat PPD I) dengan unsur keanggotaan sama dengan PPI. Kemudian masing-masing PPD I membentuk PPD II sebagai pelaksana pemilu di Daerah Tingkat II. Setiap PPD II membentuk Panitia Pemilihan Kecamatan (disingkat PPK) sebagai pelaksana pemilu di tingkat kecamatan. PPK membentuk Panitia Pemungutan Suara (disingkat PPS)

sebagai pelaksana pemungutan suara di setiap desa atau kelurahan. Selanjutnya PPS membentuk Kelompok Panitia Pemungutan Suara (disingkat KPPS), yang melaksanakan tugas pemungutan dan perhitungan suara di tempat pemungutan suara (disingkat TPS). Panitia-panitia di atas terdiri dari unsur-unsur partai peserta pemilu dan pemerintah, kecuali KPPS terdiri atas unsur parpol peserta pemilu dan/atau masyarakat (Pasal 10 sampai dengan Pasal 20 UU Pemilu).

Hal di atas berbeda dengan pemilu-pemilu sebelumnya, yang menetapkan Lembaga Pemilihan Umum (disingkat LPU) sebagai penyelenggara pemilu. Lembaga ini murni pemerintah karena ketuanya dijabat secara *ex-officio* oleh Menteri Dalam Negeri dan seluruh unsur keanggotaan LPU adalah pegawai pemerintah. Demikian pula organisasi pelaksana pemilu dari pusat sampai desa adalah pemerintah. Dengan lain perkataan, pemilu sebelumnya dilakukan atau diselenggarakan murni oleh pemerintah. Lembaga ini jelas tidak bebas dan mandiri, karena merupakan bagian dari pemerintah, sehingga cenderung memenangkan partai yang berkuasa (Golkar). Karena dipandang sangat merugikan masyarakat secara demokratis, lembaga ini digugat oleh kaum reformis agar tidak lagi sebagai pelaksana pemilu, karena itu pemilu Juni 1999 menggunakan KPU sebagai lembaga penyelenggara pemilu.

Satu hal yang patut dipersoalkan dalam kaitannya dengan pemilu yang jurdil adalah apakah KPU dan semua panitia pemilihan umum sebagai penyelenggara pemilu tersebut benar-benar merupakan lembaga independen? Persoalan ini patut dikaji, karena sejak arus reformasi bergulir, kaum reformis menerima pemilu sebagai langkah yang strategis, yang harus dilaksanakan oleh lembaga yang independen, artinya lembaga yang bebas, netral, atau tidak berpihak pada kepentingan politik tertentu.

Jika melihat UU Pemilu, khusus mengenai KPU, ada beberapa indikator untuk mengkaji independensi lembaga penyelenggara pemilu Juni 1999. Beberapa indikator tersebut adalah KPU terdiri atas unsur partai-partai peserta pemilu dan pemerintah [Pasal 8 Ayat (2)], keanggotaan KPU terdiri dari satu orang wakil dari masing-masing partai peserta pemilu dan lima orang wakil pemerintah [Pasal 9 Ayat (1)]. Hak suara dari unsur pemerintah dan wakil partai politik peserta pemilu ditentukan berimbang [Pasal 9 Ayat (2)]. Dari tiga indikator itu, tampak ada hal-hal yang meragukan independensi lembaga di atas.

Indikator pertama, memperlihatkan adanya unsur kepentingan yang akan diperjuangkan setiap anggota KPU. Setiap anggota KPU masih

membawa kepentingan partai masing-masing atau pemerintah. Sebagai anggota partai, ia akan memperjuangkan kepentingan partainya baik dalam upaya pemenangan pemilu maupun dalam aktivitas atau pengambilan kebijakan di KPU. Demikian juga dengan anggota KPU dari unsur pemerintah, membawa misi pemerintah. Di sini dapat terjadi adu kemampuan untuk saling mempengaruhi di antara para anggota, dalam rangka memperjuangkan kepentingan politiknya. Itu berarti unsur keanggotaan tersebut akan mempengaruhi kinerja maupun kebijakan KPU dalam rangka menyelenggarakan pemilu. Padahal tuntutan reformis mengenai lembaga pemilu yang independen dimaksudkan lembaga yang tidak memihak pada kontestan peserta pemilu maupun kepentingan pemerintah. Tetapi dengan unsur demikian, KPU sebenarnya bukan merupakan lembaga penyelenggara pemilu independen, karena ada kecenderungan keberpihakan kepada kepentingan partainya atau pemerintah.

Selain itu, dilihat dari perimbangan hak suara anggota KPU, UU Pemilu masih cenderung menciptakan lembaga penyelenggara pemilu (KPU) yang memihak pemerintah. Ini terlihat pada indikator kedua dan ketiga, yakni hak suara wakil parpol seimbang dengan hak suara wakil pemerintah. Jumlah hak suara dari wakil 48 parpol peserta pemilu adalah sama atau seimbang dengan jumlah hak suara dari 5 wakil pemerintah. Jika dirumuskan secara matematik, perimbangan itu adalah 48 hak suara dari wakil 48 parpol sama dengan 48 hak suara dari lima wakil pemerintah. Andaikata, hak suara wakil dari partai Golkar bergabung dengan hak suara dari wakil pemerintah, maka akan terjadi 47 suara dari 47 wakil parpol berbanding 49 suara dari 5 wakil pemerintah dan 1 wakil Golkar. Kemungkinan seperti ini cenderung terjadi, karena partai Golkar adalah pemerintah, sehingga penetapan perimbangan suara oleh UU Pemilu cenderung memihak kepentingan politik pemerintah. Misalnya, pada saat KPU menetapkan keseluruhan hasil pemilu terjadi voting, kemudian lima wakil pemerintah dan satu wakil Golkar menyetujui hasil pemilu sedangkan ke-47 parpol lainnya menolak hasil pemilu, maka KPU dapat menetapkan hasil pemilu tersebut dengan suara terbanyak. Keputusan KPU tersebut adalah sah, meskipun menurut ke 47 parpol lainnya menganggap pemilu tersebut tidak sah karena tidak jujur atau curang.

Hal serupa juga terjadi pada penitisan pemilihan umum baik di pusat maupun di daerah. Meskipun perimbangan hak suara seperti di KPU tidak ada, namun dari unsur keanggotaannya, panitia tersebut juga tidak

independen. Panitia ini terdiri atas unsur parpol dan pemerintah, sehingga ada kepentingan politik yang mereka perjuangkan dalam kepanitiaan tersebut. Padahal tuntutan reformis menghendaki panitia ini bebas dari kepentingan politik kontestan pemilu atau pemerintah, sehingga baik kinerja maupun kebijakan yang diambil sungguh-sungguh bebas dari subyektivitas partai atau pemerintah.

D. Pengawas Pemilu

Selain lembaga penyelenggara pemilu seperti di atas, dalam rangka pemilu yang jujur juga dibentuk lembaga pengawas yang bersifat netral. Keberadaan panitia pengawas pemilu adalah hal yang mutlak untuk menciptakan pemilu berjalan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pada setiap pemilu, lembaga ini (dahulu disebut Panitia Pengawas Pelaksana Pemilu atau disingkat Panwaslak pemilu) selalu dibentuk dan diberi tugas melakukan pengawasan. Namun pada pemilu-pemilu terdahulu panitia ini tidak mampu melakukan tugasnya secara obyektif karena independensinya tidak ada. Ketika itu yang menjadi panitia pengawas pemilu adalah kejaksaan, dari Kejaksaan agung sampai dan lembaga-lembaga kejaksaan di daerah, yang kesemuanya merupakan pemerintah, sehingga fungsi pengawasannya cenderung memihak kepentingan partai penguasa/pemerintah yakni Golkar. Dalam era reformasi, panitia pengawas seperti ini tidak sesuai dengan alam demokrasi, karena itu pada pemilu Juni 1999 panitia tersebut diganti dengan sebutan Panitia Pengawas Pemilu (disingkat Panwaslu).

Panwaslu 1999 terdiri atas Panwaslu Pusat, Panwaslu Daerah Tingkat I (Panwaslu I), Panwaslu Daerah Tingkat II (Panwaslu II), dan Panitia Pengawas Tingkat Kecamatan (Panwascam). Panwaslu Pusat, Panwaslu I, Panwaslu II terdiri atas unsur hakim, perguruan tinggi, dan masyarakat, sedangkan Panwascam hanya terdiri atas unsur perguruan tinggi dan masyarakat (Pasal 24). Unsur-unsur panwas demikian dimaksudkan agar panwas terlepas dari kepentingan politik partai peserta pemilu maupun pemerintah, sehingga netralitas dan obyektivitas tugasnya bisa optimal. Dengan demikian, panwas ini lebih mendukung penciptaan pemilu jujur. Persoalannya adalah dapatkan Panwaslu menciptakan pelaksanaan pemilu berjalan lancar dan jujur?

Secara institusi, sebagaimana dikemukakan di atas, Panwaslu dapat menciptakan pemilu berjalan lancar dan jujur. Namun secara operasional

peranan Panwaslu sangat bergantung pada daya jangkau dan kompetensinya. Daya jangkau dimaksud adalah seberapa besar atau jauh Panwaslu dapat mengawasi setiap tahapan pemilu secara optimal, sedangkan yang dimaksud kompetensi adalah seberapa besar kewenangan Panwaslu melakukan tindakan preventif dan represif atas pelanggaran-pelanggaran pemilu. Daya jangkau di atas berkaitan dengan kuantitas anggota Panwaslu untuk menjangkau setiap obyek pengawasan.

Dilihat dari UU Pemilu dan Keputusan KPU, Panwaslu tingkat pusat terdiri atas 19 orang, Panwaslu Daerah Tingkat I terdiri atas 17 orang, Panwaslu Daerah Tingkat II terdiri atas 17 orang, dan Panwascam terdiri atas 9 orang. Panwaslu Pusat mempunyai wilayah hukum pengawasan seluruh wilayah Indonesia. Panwaslu Tingkat I mempunyai wilayah hukum pengawasan se wilayah propinsi atau daerah tingkat I. Panwaslu tingkat II mempunyai wilayah hukum pengawasan se wilayah kabupaten atau kotamadya atau daerah tingkat II, sedangkan Panwascam mempunyai wilayah hukum pengawasan se wilayah kecamatan. Dengan jumlah personil demikian, maka sangat sulit Panwaslu menjangkau seluruh obyek pengawasan di setiap wilayah hukum pengawasannya.

Contoh yang rawan untuk diawasi secara optimal adalah kegiatan pemungutan suara dan perhitungan suara. Dalam rangka pemungutan suara dibentuklah PPS (panitia pemungutan suara) di tingkat desa atau kelurahan dan KPPS (kelompok penitia pemungutan suara) di setiap tempat pemungutan suara (TPS). Misalnya di Kecamatan Kalideres Jakarta Barat terdapat lima PPS, yaitu PPS Kelurahan Kalideres, PPS Kelurahan Semanan, PPS Kelurahan Pegadungan, PPS Kelurahan Kamal, dan PPS Kelurahan Tegal Alur. Kemudian di setiap PPS dibentuk KPPS di TPS, yang kesemuanya (se-Kecamatan Kalideres) berjumlah 331 KPPS (TPS). Ini berarti pelaksanaan pemungutan suara di Kecamatan Kalideres dilakukan oleh 331 KPPS di 331 TPS. Sementara itu Panwascam yang merupakan ujung tombak pengawasan pemilu, karena selian tidak ada Panwaslu di bawahnya mereka juga yang terdekat dengan atau langsung mengawasi setiap kegiatan pemilu, hanya terdiri atas 9 orang. Hal ini jelas bahwa 9 orang sangat tidak mungkin dapat mengawasi semua kegiatan pemungutan dan perhitungan suara di 331 TPS dalam waktu yang bersamaan, sehingga peluang-peluang tidak jurdil masih terbuka lebar.

Selain itu, dilihat dari tugas operasionalnya, Panwaslu mempunyai tiga macam tugas, yaitu: mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu, menyelesaikan sengketa atau perselisihan yang timbul dalam

penyelenggaraan pemilu, dan menindaklanjuti temuan, sengketa, dan perselisihan yang tidak dapat diselesaikan, untuk dilaporkan kepada instansi penegak hukum (Pasal 26 UU Pemilu). Dari ketiga tugas di atas, ternyata Panwaslu tidak mempunyai kewenangan mengambil keputusan sendiri atau sanksinya atas temuan pelanggaran pemilu. Karena andaikata Panwaslu menemukan pelanggaran dan si palanggar tidak menerima keputusan Panwaslu, maka Panwaslu tidak dapat memaksakannya, melainkan melanjutkannya kepada instansi penegak hukum. Misalnya apabila Panwaslu menemukan pelanggaran yang bersifat administrasi berupa kekeliruan pelaksanaan pemungutan atau perhitungan suara, Panwaslu tidak bisa memutuskan sendiri agar pemilu diulang, karena harus membicarakan dengan panitia pemilu dan diperkuat oleh pemerintah daerah setempat (Pasal 76 UU Pemilu).

Selain itu jika Panwaslu menemukan pelanggaran pemilu yang bersifat pidana, misalnya adanya suap atau pemberian uang atau barang (*money politic*) agar pemilih tidak menggunakan hak pilihnya atau agar memilih partai tertentu, Panwaslu tidak berwenang mengambil keputusan atas pelanggaran tersebut. Panwaslu hanya bisa melaporkannya kepada instansi penegak hukum (polisi) untuk diusut secara hukum pidana. Lebih tidak adil lagi (dilihat dari kaca mata pemilu jurdil) adalah yang diusul, diadili, dan dipidana (jika terbukti) bukan partainya melainkan orang yang melakukan tindakan tersebut (Pasal 72-75 UU Pemilu). Akibatnya, jika *money politic* berjalan dan sudah mempengaruhi pemilih, kemudian partai politik tersebut telah memperoleh banyak suara, partai tersebut tidak akan dikenai sanksi apapun. Inilah antara lain kelemahan UU Pemilu yang membuat Panwaslu tidak bisa berbuat apa-apa dan membuka peluang terjadinya pemilu yang tidak jurdil.

IV. PENUTUP

Berdasarkan uraian di atas, penulis dapat menyimpulkan bahwa Pemilu 7 Juni 1999 diharapkan berjalan luber dan jurdil. Hal ini dalam rangka membentuk lembaga perwakilan rakyat dan lembaga penjelmaan rakyat yakni DPR dan MPR yang legitimit di mata rakyat, yang pada akhirnya diharapkan dapat terbentuk pemerintah yang legitimit di mata rakyat pula. Dalam rangka itu, UU Pemilu telah menetapkan asas jurdil sebagai landasan pelaksanaan pemilu, memberikan kebebasan kepada

rakyat mendirikan partai politik untuk ikut sebagai kontestan pemilu, dibentuknya lembaga penyelenggara pemilu yang terdiri dari unsur partai dan pemerintah serta masyarakat. Selain itu telah dibentuk Panitia Pengawas Pemilu yang independen baik terhadap parpol peserta pemilu maupun terhadap pemerintah. Lembaga pengawas ini terdiri atas unsur pengadilan (hakim), perguruan tinggi (dosen dan mahasiswa) tokoh agama dan tokoh masyarakat. Dengan berbagai instrumen tersebut diharapkan masyarakat dapat menggunakan hak pilih sebebas-bebasnya, tidak ada tekanan, intimidasi, penyuapan, kecurangan, atau pemihakan kepada partai politik tertentu, yang pada akhirnya terbentuk lembaga perwakilan dan pemerintah yang diakui rakyat dan berorientasi kepada kepentingan rakyat.

Meskipun telah diadakan instrumen seperti di atas, namun tampaknya upaya menciptakan lembaga perwakilan dan pemerintah yang legitimit di mata rakyat masih menghadapi kendala. Pertama sistem pemilu proporsional yang digunakan, yang akan menciptakan kembali wakil rakyat yang lebih loyal kepada parpolnya daripada kepada rakyat yang diwakilinya. Kedua banyak partai yang diragukan independensi politiknya dan komitmen reformasinya, karena partai-partai tersebut hanya merupakan partai papan nama. Ketiga lembaga penyelenggara pemilu yang masih mempunyai keberpihakan kepada kepentingan partainya atau pemerintah, sehingga masih ada titik rawan yaitu membela kepentingan partainya atau pemerintah. Keempat lembaga panwaslu yang tidak berdaya akibat sangat terbatasnya jumlah personil dan mandul kekuasaannya, sedangkan obyek pengawasannya sangat luas dan banyak, sehingga tugas Panwaslu tidak optimal, bahkan cenderung sebagai legitimator formal (stempel).

Menyadari pentingnya pemilu kali ini, pemilu harus tetap berjalan dan diupayakan seoptimal mungkin secara jurdil. Karena itu, perlu dikemukakan saran agar setiap perwakilan parpol yang terlibat dalam penyelenggaraan pemilu juga bertindak sebagai pengawas, yakni mengawasi wakil-wakil dari parpol lain agar tidak berbuat curang. Kedua setiap terjadi kecurangan harus segera selesaikan, bahkan bila perlu melalui panitia pemilihan umum partai yang merasa dicurangi baik dalam pelaksanaan pemilu atau perolehan suara parpol meminta dilakukan pemilu ulang. Ketiga sebaiknya aparat penegak hukum dapat menafsirkan kejahatan atau pelanggaran pemilu yang bersifat pidana bukan hanya dikenakan kepada pelaku orangnya tetapi juga kepada parpolnya, karena kejahatan atau pelanggaran tersebut terbukti untuk kepentingan parpolnya. Keempat kepada seluruh masyarakat hendaknya jangan terhasut atau terpengaruh

dengan berbagai pemberian (politik uang) bahkan sebaiknya ikut bertindak sebagai pengawas pemilu dan melaporkan pelanggaran atau kejahatan pemilu kepada Panwaslu atau aparat penegak hukum, agar dapat ditindak lanjuti secara hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Haris, Syamsuddin. "Pemilu 1999 dan Potensi Disintegrasi di Indonesia". *Makalah*. Disampaikan dalam Seminar Sehari tentang Pemilu dan Disintegrasi Bangsa. Jakarta: Atma Jaya, 4 Maret 1999.

Indonesia. *Undang-undang Dasar 1945*.

_____. Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik.

_____. Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

Keraf, A. Sonny. "Pemilu dan Bahaya Disintegrasi Bangsa". *Makalah*. Disampaikan dalam Seminar Sehari tentang Pemilu dan Disintegrasi Bangsa. Jakarta: Atma Jaya, 4 Maret 1999.

Komisi Pemilihan Umum. Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 1999 tentang Tata Cara dan Jadwal Kampanye Pemilihan Umum.

Parawansa, Khofifah Indar. "Partai Pro Status Quo". *Media Indonesia*, Jakarta, 10 Mei 1999, hal. 9.

Saragih, Bintan R. *Sistem Pemerintahan dan Lembaga Perwakilan di Indonesia*. Jakarta: Perintis Press, 1985.

Soemantri, Sri. *Lembaga-lembaga Negara Menurut Undang-undang Dasar 1945*. Bandung: Alumni, 1986.