

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam sistem kenegaraan, pemilu dirasakan penting karena akan menunjukkan demokratis tidaknya struktur dan proses politik dari suatu sistem politik negara. Suatu negara tidak dapat dikatakan demokratis jika sistem politiknya tidak berdasarkan pada pemilu yang demokratis. Selain itu pemilu juga memberikan legitimasi terhadap pemerintahan, parlemen dan sistem politik itu sendiri. Pemilu juga mengandung suatu proses komunikasi politik antara penguasa dengan rakyat yang mensyaratkan adanya kepercayaan dari masyarakat agar komunikasi tersebut berhasil dengan baik. Oleh karena itu harus dilakukan langkah-langkah dalam menjamin bahwa proses pemilihan umum dapat berjalan dengan lancar dan sukses. Oleh karena itu penting bagi pemerintah dan KPU untuk melakukan berbagai upaya yang lebih dari sekedar memenuhi persyaratan hukum, sehingga keadilan benar-benar ditegakkan.

Pemilu pada tanggal 5 April 2004 yang lalu merupakan momentum penting bagi proses demokrasi di Indonesia, karena merupakan awal era baru, yaitu era kehidupan yang lebih demokratis dan transparan, dibandingkan dengan pemilu-pemilu sebelumnya. Selain itu dalam UUD 1945 menyebutkan bahwa pimpinan lembaga eksekutif harus dipilih secara langsung oleh rakyat. Dalam pemilu ini rakyat dituntut untuk membuat keputusan politik yang akan menentukan pemerintahan lima tahun mendatang. Keberhasilan pemilu kali ini yang ditandai

dengan dapat dilaksanakannya pemilu jurdil tidak saja menanamkan kepercayaan yang besar terhadap mekanisme pemilihan dimasa yang akan datang, tapi juga meletakkan pondasi yang kuat bagi tatanan politik Indonesia. Karena itu dalam rangka menegakkan pemilu agar berjalan damai dan demokratis institusi-institusi yang berkaitan dengan pemilu harus bertindak tegas dan adil. Pelaksanaan di tingkat kecamatan dan daerah harus ketat dalam pengontrolan dan pengawasannya.

Kekerasan politik yang terjadi pada saat pelaksanaan pemilu sangat berpengaruh terhadap kualitas pemilu beserta hasil dari pemilu itu sendiri. Munculnya kekerasan pemilu justru terkadang dimanfaatkan oleh sebagian kontestan pemilu untuk *show of force* yang masih diyakini sebagai upaya untuk mendapatkan perhatian publik. Pemilihan umum haruslah menjamin adanya kemungkinan perubahan susunan kekuasaan, sekaligus perubahan elit politik.

Dua realitas yang sangat membuka potensi berlangsungnya pemilu yang tidak jurdil, manipulasi kekuasaan, *money politics* maupun ancaman kekerasan dan berbagai pelanggaran menjadikan proses pengawasan pemilu menjadi penting baik sebelum pemilu, pada saat pemilihan dan sampai dengan tahapan sesudah pemilu. Dalam hal ini adalah tugas panwaslu.

Badan yang sangat penting dalam pengawasan pemilu ini bekerja atas dasar keputusan KPU Nomor 88 Tahun 2003 tentang Panwaslu yang bertugas mengawasi jalannya pemilu dan menangani berbagai pelanggaran pemilu. Panitia ini merupakan lembaga yang independen yang terdiri dari berbagai unsur masyarakat tidak mengandung elemen dari masing-masing partai yang

berkompetisi. Walaupun UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum sudah cukup mengakomodir keberadaan lembaga pengawas yang independen, bahkan proses pemilu telah melibatkan pemantau dari luar untuk mengawasi jalannya pemilu, namun ternyata pemilu tahun 2004 bukan tanpa masalah sama sekali. Suatu hal yang menonjol adalah adanya dugaan yang mengarah pada kecurangan dan manipulasi proses pemilu serta berbagai pelanggaran yang ditemukan. Bahkan sejak pra kampanye, masa tenang, sampai saat pencoblosan. Dari seluruh penyelenggaraan pemilu, secara garis besar belum bisa dikatakan pemilu di Indonesia sebagai pemilu yang bersih, jujur dan adil. Seringkali pemilu di Indonesia diwarnai oleh berbagai bentuk korupsi politik. Hal tersebut disebabkan dengan merebaknya kegiatan pembelian suara melalui suap. Di samping itu pemilu ditandai pula oleh pemanfaatan fasilitas Negara oleh golongan tertentu untuk mendapatkan kemudahan, yang lebih memprihatinkan lagi adalah adanya intimidasi terhadap pemilih supaya menjatuhkan pilihannya kepada parpol ataupun kepada calon presiden tertentu.

Karena itu panwaslu dan pihak-pihak terkait lainnya harus serius menindak lanjuti temuan-temuan pelanggaran yang memiliki bukti-bukti kuat. Pihak-pihak terkait harus tanggap menyelesaikan fakta-fakta pelanggaran pemilu, pelanggaran itu memang bukan faktor yang dapat membatalkan Pemilu 2004. Namun, tidak berarti banyak kasus tersebut harus dibiarkan begitu saja. Justru jika pelanggaran itu segera diselesaikan melalui mekanisme yang diatur sekecil apapun pelanggaran itu akan meningkatkan wibawa penyelenggara pemilu dan

Dari berbagai argumen dan pertimbangan di atas, pengawasan pemilu menjadi hal yang urgen untuk dibahas dari setiap pelaksanaan pemilu. Mengingat pengawasan merupakan salah satu pilar pokok dalam mewujudkan pemilu yang demokratis, jujur dan adil.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, dirumuskan permasalahan yaitu: Bagaimanakah tindakan yuridis panwaslu dalam mengawasi pelanggaran pemilu 2004 di Kota Yogyakarta?

C. Tinjauan Pustaka

Pemilu merupakan bagian dari mekanisme sosial politik dalam mengatur kehidupan masyarakat dan bernegara, dimana pemilu berfungsi sebagai media transformasi kedaulatan rakyat menjadi kedaulatan negara atau sering dikenal dengan istilah perjanjian masyarakat (*social contract*) sebagaimana diungkapkan oleh ahli pemikir besar tentang negara dan hukum JJ Rousseau “Masyarakat atau rakyat memilih kemauan umum, yaitu suatu kekuasaan tertinggi atau kedaulatan yang tidak dapat dilepaskan yang disebut sebagai kedaulatan rakyat.”¹

Melalui pemilu inilah masyarakat bersepakat memberikan sebagian haknya yaitu hak memerintah, hak politik dan hak-hak sipil lainnya, kepada orang atau partai politik yang dipandang mampu atau berpotensi untuk menyelenggarakan kedaulatannya (*legitimasi kekuasaan*). Posisi pemilu sebagai

sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat sangat menentukan apakah suatu negara benar-benar demokratis atau tidak. Pemilu yang bersih berarti menciptakan aparatur penyelenggara negara yang tidak bersih pula.

Dalam perkembangannya pemilu tidak hanya berfungsi untuk memilih wakil rakyat saja. Namun lebih dari itu pemilu memiliki fungsi-fungsi lain dalam suatu proses kenegaraan yang sangat signifikan. Setidaknya ada empat fungsi utama pemilu dalam mekanisme sosial politik dan kehidupan bernegara menurut Arbi Sanit, yaitu :

1. Pembentukan legitimasi kekuasaan dan pemerintahan.
2. Pembentukan perwakilan politik rakyat.
3. Sirkulasi elit politik.
4. Pendidikan politik rakyat.²

Dari sekian fungsi pemilu tersebut rakyat yang diberi kebebasan yang seluas-luasnya untuk menentukan wakil-wakilnya maupun sirkulasi elit penguasa. Namun demikian, seringkali pemilu dalam kenyataannya selalu dimanfaatkan oleh penguasa guna mempertahankan statusnya.

Untuk itulah dalam proses pemilu harus ada mekanisme yang memberikan kebebasan kepada rakyat untuk terlibat secara aktif dan transparan, baik dalam penyelenggaraan maupun pengawasan.

Pemilu merupakan sarana demokrasi untuk mewujudkan sistem pemerintahan negara yang demokratis dan berkedaulatan rakyat. Proses pemilu sangat penting untuk mewujudkan demokratis atau tidaknya suatu struktur

² Arbi Sanit, *Reformasi Politik Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1998, hlm. 192

memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan.

5. Jujur : dalam penyelenggaraan pemilu, setiap penyelenggaraan pemilu, aparat pemerintah, peserta pemilu, pengawas pemilu, pemantau pemilu pemilih, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
6. Adil : dalam penyelenggaraan pemilu, setiap pemilih dan peserta pemilu mendapatkan perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak mana pun.

Walaupun Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD dan DPD sudah mengalami perkembangan kearah demokratisasi, namun belum sepenuhnya dapat menjamin terselenggarakannya pemilu yang demokratis jujur dan adil. Di luar kelebihan dan kekurangan secara normative, hal yang penting adalah dari sisi pelaksanaannya, bagaimana implementasi pengawasan pemilu dilapangan. Kesiapan pengawas, kesadaran masyarakat, hubungan antar partai politik, serta banyak faktor akan mempengaruhi terjadinya pelanggaran, terlebih panwaslu adalah salah satu organ yang secara langsung berinteraksi dengan masyarakat yang semestinya dapat diandalkan menjadi alat rekayasa dan media terjadinya pelanggaran pemilu.

Dalam pelaksanaannya ternyata pelanggaran-pelanggaran serupa yang terjadi di masa lalu masih berlangsung pada pemilu yang baru lalu. Untuk itu perlu kiranya untuk dicermati beberapa hal yang terkait dari beberapa tahapan

yang dirasakan penting dalam hubungannya dengan pelanggaran yang terjadi yakni:

1. Pendaftaran pemilih, berbagai bentuk penyimpangan dan pelanggaran pada tahap ini masih cukup nampak. Diantaranya, banyak orang yang seharusnya mendapatkan hak untuk memilih tidak mendapatkan hak pilihnya dan tidak mendapatkan kartu pemilih karena tidak terdaftar sebagai pemilih sehingga harus mendaftar dua kali, manipulasi suara serta intimidasi dan pembelian suara yang dilakukan oleh partai-partai politik pemilu dengan memanfaatkan kultur atau pengetahuan pemilih yang relatif rendah dan pelanggaran pelanggaran yang bentuknya sangat praktis untuk memanfaatkan kekurangan persiapan pemilu.
2. Tahap pengajuan calon legislatif, yang terjadi pada tahap-tahap ini adalah lebih pada persiapan panitia pemilihan yang lamban sehingga proses pengajuan calon legislatif pada akhirnya juga mengalami keterlambatan, sehingga masyarakat tidak cukup punya banyak kesempatan untuk memberikan masukan. Adanya calon legislatif yang memalsukan ijazahnya juga menjadi kendala dalam proses pengajuan caleg.
3. Tahap kampanye, tahapan ini dirasakan sebagai tahapan yang paling krusial yang memungkinkan timbulnya gesekan-gesekan fisik antar simpatisan partai yang potensial menimbulkan kerusuhan. Hal tersebut disebabkan antara lain oleh pengerahan massa, Sentimen daerah masih mewarnai upaya menarik massa, *money politic*, pada saat kampanye masih dipergunakan. Seperti diungkapkan oleh Totok Chidmad, S.H bahwa mayoritas massa politik

melakukan ekspresinya dalam kampanye sebagai wujud keyakinan, tak banyak menggunakan analisa politik melainkan *emotional political exspresion*.³

4. Tahap pemungutan suara, dalam tahapan ini dalam pemilu-pemilu yang sudah lalu seringkali terjadi pelanggaran dan upaya kecurangan sistematis yang dilakukan organisasi partai politik tertentu. Biasanya bentuk kecurangan-kecurangan pada tahap ini adalah : intimidasi dari aparatur pemerintah yang tidak bersih, serta masih adanya praktek-praktek *money politic* yang dilakukan biasanya menjelang pemungutan suara atau sering disebut operasi fajar.
5. Tahap penghitungan suara, pada tahapan ini pelanggaran sering terjadi di daerah-daerah terpencil yang tingkat pengetahuan masih sangat awam, selain itu penghitungan yang tidak transparan menjadi permasalahan klasik. Dalam pelaksanaannya seringkali pelanggaran-pelanggaran yang terjadi dilakukan oleh panitia penyelenggara pemilu dan pengawasan yang dilakukan pengawas pemilu tidak dapat menjangkau daerah terpencil yang justru pelanggarannya paling besar.

Agar pemilu dapat berjalan demokratis dan menjamin terlaksananya asas pemilu yang jujur, adil, langsung, umum, bebas dan rahasia tentu saja tidak semudah yang direncanakan, lebih dari itu pemilu memerlukan sebuah pengawasan. Menurut Leonard D. White sebagaimana dikutip oleh Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, yang dimaksud pengawasan adalah:

³ Duta Widayana, Yogyakarta, 2004

1. Menjamin bahwa kekuasaan benar-benar digunakan untuk tujuan yang diperintahkan dan mendapat dukungan persetujuan dari rakyat.
2. Untuk melindungi hak asasi manusia yang telah dijamin oleh undang-undang dari tindakan-tindakan penyalahgunaan kekuasaan⁴

Selanjutnya penjelasan lebih detail tentang pengawasan dapat dilihat dari pendapat Arifin Abdul Rahman bahwa maksud dari pengawasan itu adalah:

1. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.
2. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan sesuai prinsip-prinsip yang telah ditetapkan.
3. Untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalannya, sehingga dapat diadakan perubahan untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan yang salah.
4. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan apakah tidak dapat diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut sehingga mendapat efisiensi yang lebih benar.⁵

Dari uraian di atas sangatlah jelas bahwa pengawasan yang dilakukan tidak hanya dimaksudkan untuk memenuhi ketentuan-ketentuan administrasi yang didasarkan aturan-aturan normatif saja, namun lebih dari itu pengawasan dimaksudkan untuk menjamin keadilan, kebenaran dan penegakan hak asasi manusia bagi masyarakat.

Di Negara-negara yang mempunyai rezim politik yang demokratis dan telah mentradisi secara mapan, kualitas pemilu jarang atau bahkan tidak pernah lagi dipersoalkan. Jaminan atas kualitas pemilu tidak hanya telah melekat dalam sistem politik umumnya dan sistem serta proses pemilu sendiri khususnya, tetapi

⁴ Arifin Abdul Rahman, *Prinsip-prinsip Administrasi Negara*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 1998, hal. 100.

juga telah berada dalam kesadaran politik masyarakat secara umum, sehingga setiap kecurangan pemilu dapat dicegah dan dihakimi secara objektif. Dalam kondisi negara seperti inilah lembaga-lembaga politik dalam sistem nasional dan kelompok-kelompok kritis dalam masyarakat dapat memainkan fungsi pengawasan atas kualitas pemilu secara efektif.

Namun tidak demikian dengan negara-negara yang belum sepenuhnya demokrasi dapat ditegakkan, di Negara-negara transisional menuju demokrasi kualitas pemilu baik mengenai sistem atau prosesnya seringkali menjadi persoalan. Di samping demokrasi masih menjadi persoalan tersendiri, dan pemilu belum melembaga, rezim transisional membawa kecenderungan yang kuat mengamankan proses pemilu bagi kelanggengan (legitimasi) kekuasaan rezim politik.

Fenomena yang menarik yang terjadi di dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia yaitu kekerasan pemilu merupakan indikasi yang memperkuat bahwa faktor yang mempengaruhi pemilu berasal dari kondisi sosial masyarakatnya. Menurut Arbi Sanit, kekerasan pemilu termasuk salah satu bentuk kekerasan politik yang disebabkan oleh:

1. Perasaan tertekan di kalangan masyarakat yang berasal dari kombinasi diantara peningkatan harapan (aspirasi) dengan melebarnya jurang (gap) diantara kebutuhan pelayanan.
2. Belum terlembaganya kehidupan politik secara memadai dan rendahnya standar ekonomi yang ditandai dengan ketidakberimbangannya pemberlakuan kebijaksanaan publik (cara politik), tidak seimbangya distribusi sumber daya dan ketidakseimbangan pemenuhan hak di dalam masyarakat.⁶

⁶ *Ibid*, hlm. 87

Penyelesaian pelanggaran pemilu menurut hukum dan UU Nomor. 12 Tahun 2003 tentang pemilu akan menjadi batu ujian bahwa penyelenggaraan pemilihan wakil rakyat, wakil daerah dan pasangan presiden-wakil presiden itu bukan hanya persoalan politik.

Selain itu penyelenggaraan pemilu harus mengikuti dan harus patuh pada hukum dan undang-undang yang menyertainya. Ada aturan main yang harus ditegakkan justru agar pemilu berlangsung bersih, jujur dan adil. Memperhatikan alasan-alasan di atas, pengawasan perlu untuk selalu dikaji dan dievaluasi serta perlu ada perbaikan-perbaikan pengawasan pemilu dari waktu ke waktu.

D. Tujuan Penelitian

Mengetahui dan mengkaji tindakan yuridis Panitia Pengawas Pemilu dalam mengawasi pelanggaran pemilu 2004 di Kota Yogyakarta.

E. Manfaat Penelitian

1. Bagi Ilmu Pengetahuan

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan masyarakat mengenai pengawasan yang dilakukan oleh panitia pengawas pemilu dalam menindaklanjuti pelanggaran pemilu

2. Bagi Pembangunan

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang cukup penting bagi perbaikan-perbaikan sistem pengawasan pemilu khususnya dalam

menangani pelanggaran-pelanggaran untuk mewujudkan pemilu yang demokratis jujur dan adil.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

a. Penelitian Kepustakaan

Dalam hal ini yang dimaksud penelitian kepustakaan adalah meneliti atau menguji bahan-bahan hukum atau data tertulis baik yang berupa kitab-kitab perundangan, buku-buku, majalah, jurnal-jurnal dan surat kabar serta bahan-bahan tertulis yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.

Bahan-bahan penelitian :

- 1) Primer, yaitu bahan-bahan ilmu hukum yang berhubungan erat dengan permasalahan yang akan diteliti, adalah:
 - a) UUD 1945
 - b) Undang-undang No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPRD dan DPD
 - c) Undang-undang No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.
- 2) Sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan atau membahas lebih lanjut hal-hal yang telah diteliti pada bahan-bahan hukum primer, yaitu:
 - a) Berbagai buku mengenai pemilu dan sistem pengawasannya

b) Berbagai makalah, jurnal, artikel, surat kabar dan majalah yang berhubungan dengan objek penelitian.

3) Tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun sekunder, yaitu kamus hukum, kamus politik, ensiklopedi serta petunjuk lain yang berhubungan dengan permasalahan.

b. Penelitian Lapangan

Guna mendukung, melengkapi dan memperkuat data kepustakaan maka dilakukan penelitian lapangan. Tujuan penelitian lapangan ini adalah untuk memperoleh data deskriptif mengenai praktik-praktik yang berkaitan dalam pelaksanaan pengawasan pemilu oleh panitia pengawas pemilu dengan penelitian lapangan di Kota Yogyakarta, dengan responden adalah anggota panwaslu Kota Yogyakarta.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di kantor panwaslu Kota Yogyakarta dengan responden:

Ketua Panitia Pengawas Pemilu Kota Yogyakarta.

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi Pustaka, yaitu pengumpulan data dengan cara menggali dari sumber-sumber yang berupa : buku-buku, dokumen, Undang-undang serta peraturan lainnya yang berhubungan dengan pelaksanaan pengawasan pemilu oleh Panitia Pengawas Pemilu Kota Yogyakarta.

b. Data Lapangan diperoleh dengan

Wawancara, yaitu dengan cara melakukan wawancara secara langsung melalui tanya jawab dengan responden guna memperoleh kejelasan data, wawancara ini dilakukan dengan menggunakan bantuan data, wawancara ini dilakukan dengan menggunakan bantuan daftar pertanyaan terstruktur.

4. Teknik Pengolahan Data

Data yang diperoleh dari penelitian ini disusun secara sistematis dan logis guna mendapatkan gambaran umum tentang pelaksanaan pengawasan pemilu oleh panwaslu dan evaluasi sistem pengawasan berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2003.

5. Analisis Data

Metode analisis data yang dipergunakan adalah metode yuridis kualitatif. Data data yang diperoleh dari penelitian dikelompokkan kemudian diseleksi