

PENGARUH POLITIK INDONESIA TERHADAP PENEGAKAN HUKUM DALAM PEMILIHAN UMUM (STUDI TENTANG PEMILU LEGISLATIF)

Rofi'ie Musy
Dosen Fakultas Hukum
Universitas Darul 'Ulum Jombang

ABSTRAK

In the general election (Election) 2004 legislative political representation in the general election is not much different from the general election in the Orde Baru (Orba), ethics and professionalism politics still is not healthy, so it is difficult to distinguish between the era reformasi and New Order era that always raises political configuration repressive, and law enforcement is always income barriers are triggered by unhealthy political,

Keyword: *Politics, Law enforcement, elections*

Pendahuluan

Indonesia sebagai negara yang merdeka, menempatkan hukum sebagai landasan dasar berpijak. Negara yang berdasarkan atas hukum (recht staat) sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat 3 UUD Negara RI Tahun 1945. Dengan demikian bahwa bangsa Indonesia mengakui dan menganut paham kedaulatan hukum.

Menurut ajaran Kedaulatan Hukum Crable, "Kekuasaan tertinggi tidak terletak pada kehendak pribadi raja, melainkan pada hukum,"⁴

Pemilihan Umum (Pemilu) yang diselenggarakan pada tanggal 5 April 2004 yang penyelenggaraannya bukan fungsionaris parpol dan bukan pula dari Birokrasi pemerintah, melainkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagaimana dijelaskan dalam pasal 22E ayat 5 UUD Negara RI Tahun 1945 dan Panwaslu sebagai pengawas semua pertahapan Pemilu, yang anggotanya dari unsur Masyarakat, Tokoh Perguruan Tinggi, Lembaga Swadaya Masyarakat dan Pers dengan harapan tidak ada intervensi politik terhadap Undang-Undang Pemilu no. 12 tahun 2003 tentang UU Pemilu Legislatif, sebagaimana diuraikan dalam pasal 15 ayat 1 UU Pemilu Legislatif Tahun 2003, sehingga berharap lebih berkualitas, kredibel dan mendapat legitimasi rakyat.

Pengawasan dan penegakan hukum dalam pemilu merupakan suatu hal yang sangat penting bagi perwujudan nilai-nilai demokrasi, sebagaimana tertuang dalam Pasal 22E ayat 1

UUD Negara RI tahun 1945 pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.⁵

Untuk menjamin pemilihan umum yang bebas dan adil diperlukan perlindungan bagi para pemilih, bagi para pihak yang mengikuti pemilu, maupun bagi rakyat umumnya dari segala kekuatan, intimidasi, penyuapan, dan segala praktek-praktek curang lainnya, yang akan mempengaruhi kemurnian pemilihan umum.⁶

Fenomena hukum di Indonesia layaknya bagai rimba belantara, siapa yang kuat dialah yang menang. Hukum rimba yang terjadi sekarang, bukan lagi seperti adu otot seperti hewan dirimba raya, melainkan dengan kekuatan politik.⁷ Proses politik yang sedang bergulir di negeri ini sesungguhnya adalah sebuah kepura-puraan besar, bahkan boleh dikatakan mustahil lembaga-lembaga yang mengurus kebenaran, secara nyata telah mengingkari kebenaran yang hakiki dalam mencari kebenaran, akhirnya disambut oleh

⁴ SF. Marbun, et Al : *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Pres, Yogyakarta, 2000, hal. 203.

⁵ UUD Negara Kesatuan RI 1945, Pasal 22 ayat 1, Amandemen Empat.

⁶ Topo Santoso, *Kontroversi Pembatalan Peserta Pemilu Yang Terbukti Melanggar Tindak Pidana Pemilu*, Dalam Makalah Seminar Nasional Yang Diselenggarakan Oleh Badan Eksekutif Mahasiswa (Bem) Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, 2004.

⁷ RE, Baring Bing : *Catur Wangsa Yang Bebas Kolusi Simpul Mewujudkan Supremasi Hukum*, Penerbit Pusat Kajian Reformasi, Jakarta, 2001, hal. 6.

massa dijalan raya, hukum berada di persimpangan jalan yang mendapat tekanan kuat dari politik yang berkembang, dan hukum dicampakkan dalam keranjang sampah kekuasaan. Namun, peristiwa itu baru permulaan saja dan gejala tidak berperannya hukum yang selalu dipengaruhi oleh politik yang dapat membawa Indonesia kedalam suatu keadaan yang demokrasi kaum penjahat.⁸ Yang lebih mengarah pada perhatiannya kepada akses-akses kepentingan pribadi atau golongan, tidak mustahil perilaku seperti itu mendudukkan suatu politik sebagai mafia, dari pada mira masyarakat dalam membangun kehidupan yang lebih aman dan demokratis.

Idealnya politik yang baik adalah terjadinya ketenangan dan rasa keadilan pada tataran masyarakat.⁹

Tujuan utama yang harus dicapai oleh suatu masyarakat sebagai komitmen politik adalah ketertiban, dan keadaan tersebut akan berubah jika tujuan-tujuan fundamental sedikit demi sedikit telah tercapai, yang pada akhirnya hukum akan terpisah dari politik, penguasa dengan leluasa menggunakan kekuasaannya dengan tampilan konfigurasi politik yang dapat bergerak dan menekan sepanjang garis kontinum yang menghubungkan dua kutub dalam spectrum politik, perjalanan politik melalui garis kontinum dari satu ujung ke ujung yang lain sama dengan perjalanan peran negara dalam proses ekonomi yang serba campuran. Artinya, tidak ada satu negarapun yang sepenuhnya bersifat "Hegemonie"¹⁰.

Dalam membangun Indonesia yang lebih demokratis, pertanggungjawaban (*accountability*) dan partisipasi (*participation*) politik harus menjadi pusat perhatian pembenahan, dengan system pemilihan umum secara langsung merupakan solusi dan mendidik rakyat untuk berpolitik secara nasional dan bertanggung jawab tanpa adanya tekanan-tekanan dari berbagai pihak.

Pemilu merupakan agenda reformasi dan refleksi dari indeks yang strategis, dan hal ini bukan merupakan program yang bersifat ad Hoc

melainkan agenda sistematis yang dibangun atas dasar pengalaman yang akumulatif, dengan usaha untuk menciptakan Pemilihan Umum sebagai bagian strategis proses demokratisasi yang diwarnai oleh budaya politik yang mencerminkan pemenuhan keinginan pribadi dan kelompok.

Dalam konteks yang demikian dimana akuntabilitas pejabat publik terhadap konstituennya masih cenderung di pandang sebagai sesuatu yang asing, sehingga distorsi antara aspirasi dan realitas proses politik kerap menjadi lebar, dan setiap upaya untuk merapatkan jurang yang lebar ini tentunya akan berkorelasi dengan upaya konsolidasi demokrasi di Indonesia.

Perumusan masalah penulisan karya tulis ini, adalah bagaimana representasi politik di Indonesia dalam pelaksanaan Pemilu Legislatif 2004 dan bagaimana penegakan hukum terhadap peserta pemilu yang terbukti melanggar undang-undang pemilu legislatif 2004 ?. Tujuan penulisan adalah : untuk mengetahui dan mengungkapkan bahwa hukum hanya sebagai instrumen pembaharuan politik dan untuk mengetahui ketentuan UU Pemilu No. 12 tahun 2003 tentang Pemilu legislatif dan Sanksi yang diterapkan.

Metode Penelitian

Dalam penelitian ini metode yang digunakan adalah Pendekatan Yuridis Sosiologis, yaitu suatu penelitian yang menekankan pada ilmu hukum dan realitas yang terjadi di lapangan. Bahan penelitian yang digunakan dalam karya tulis (Penelitian) ini, adalah data sekunder berupa Bahan Hukum Primer : UUD 1945, UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum legislatif 2004, Peraturan Perundang-Undangan lainnya yang terkait. Dan bahan hukum sekunder; buku dan karya hukum tersier berbentuk media elektronik dan non elektronik.

Pengumpulan data dengan cara Study Dokumentasi berupa bahan-bahan hukum sekunder baik yang primer maupun yang sekunder dan tersier, analisis data dengan menganalisa suatu uraian tentang objek yang akan diteliti guna mendapatkan hasil yang relevan dengan permasalahan sebagai kesimpulan akhir dengan metode kualitatif, yaitu analisa yang bertitik tolak pada usaha-usaha penemuan realitas konkret di lapangan sehingga langkah-langkah yang ditempuh di dasarkan atas langkah yang sistematis.

⁸ HM Luttafillah Masduqie : *Partai Politik Sebagai Jembatan Kepentingan*, Dalam Prosiding Sarasehan Di Gedung BKKS Propinsi Jawa Timur, 2003.

⁹ Jawa Pos, 18 Maret 2005

¹⁰ Moh. Mahfud. MD : *Politik Hukum di Indonesia*, Cet II, PT. Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 2002. h.18

Tinjauan Pustaka

A. Macam-Macam Sistem Pemilu

1. Sistem Distrik

Pada sistem pluralitas (yang biasa disebut sebagai sistem distrik), adalah seluruh wilayah negara di bagi dalam jumlah distrik sesuai dengan banyaknya wilayah yang diperebutkan¹¹.

Dalam sistem ini, untuk tampil sebagai pemenang partai-partai yang bersaing hanya dituntut untuk memperoleh suara lebih banyak dari pada saingan tanpa ada ketentuan minimal berapa selisih yang harus diraih, dan kursi lembaga perwakilan di suatu distrik diperoleh oleh partai yang mendapat suara terbanyak. "Over" dan "Under" representation.

Tabel : Fiktif contoh kemungkinan "Over" dan "Under" representation

Distrik / Daerah Pemilihan	Perolehan Suara		Perolehan Kursi	
	Partai X	Partai Y	Partai X	Partai Y
A	50.000	40.000	1	-
B	30.000	70.000	-	1
C	40.000	30.000	1	-
D	20.000	40.000	-	1
E	20.000	10.000	1	-
Jumlah	160.000	190.000	3	2

Sumber : Moh. Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia, LP3IS, hal. 45

Table fiktif tersebut memperlihatkan dengan jelas bahwa secara nasional partai X memperoleh over-representattion yaitu 3 kursi dengan hanya dukungan 160.000 suara, sedangkan partai Y memperoleh 2 kursi meskipun memperoleh suara dukungan lebih besar, yaitu 190.000 orang / suara.

Karena konsekwensi "Over" dan "Under" representatif itu maka sejumlah ilmuwan dan politisi merasa keberatan dengan sistem distrik.

Menurut John Stuart Mill ada dua alasan :

1. Dalam sistem distrik, daerah pemilihan, tidak hanya dua partai besar saja tetapi juga kelompok-kelompok minoritas yang ada.

2. Tidak seorangpun diantara yang rela di wakili oleh wakil yang tidak ia pilih¹².

2. Sistem Proporsional

Sistem perwakilan berimbang atau proporsional adalah berdasarkan pada gagasan bahwa jumlah kursi yang diperoleh oleh suatu kontestan Pemilihan Umum sesuai dengan jumlah suara yang diperoleh dalam pemilihan sebab setiap kursi bisa disarai dengan jumlah perolehan suara tertentu¹³. Jumlah anggota parlemen ditentukan terlebih dahulu sesuai dengan kebutuhan selanjutnya di dibandingkan dengan jumlah pemilik akhirnya ditemukan jumlah pembandingan perolehan Partai Politik yang ikut dalam Pemilu.

B. Sistem Pemilu Legislatif 2004

Pemilu 2004 adalah merupakan Pemilu pertama kali dilaksanakan secara langsung. Bukan saja menyangkit sistem pemilihan Presiden secara langsung namun pemilihan calon legislatifpun juga banyak mengalami perubahan-perubahan, UU No. 12 tahun 2003 tentang pemilihan umum menyebutkan bahwa sistem Pemilu yang diterapkan dalam pemilu 2004 adalah proporsional dengan Daftar Calon Terbuka¹⁴. Proporsional artinya dengan jumlah kursi yang ditetapkan di suatu tempat atau daerah pemilihan, sedangkan terbuka artinya pemilih dapat mengamati nama-nama calon yang diajukan oleh suatu partai politik di suatu daerah pemilihan, dan kemudian memilih atau mencoblos satu nama calon tersebut. Cara sistem proporsional dengan daftar calon terbuka baru pertama kali diterapkan dalam Pemilu di Indonesia, pada Pemilu-pemilu sebelumnya, digunakan cara sistem proporsional tertutup, pemilih hanya mencoblos tanda gambar partai politik, sedangkan nama-nama calon yang diajukan partai politik hanya dapat dilihat pada papan pengumuman yang terdapat di tempat pemungutan suara.

Perubahan menjadi sistem proporsional li g Pemilu sesuai dengan urutan calon dalam daftar mereka. Para calon berpeluang untuk

¹² Ibid, Hal. 75

¹³ Ibid

¹⁴ Lily Zakiah Munir, Sudarpo Said, dan Pinky Hidayati, Perempuan, Politik dan Pemilu 2004, Cepdes, Jakarta, 2004, Cet. I, hal. 26

⁹ Moh. Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia, LP3ES, Jakarta, 2001, hal. 74

memenangkan kursi secara langsung apabila mendapatkan suara yang ditentukan oleh partainya, sekalipun mereka ditempatkan pada peringkat bawah dalam daftar calon dari partai mereka sendiri.

C. Tahapan Pelaksanaan Pemilu

Pemilihan Umum (Pemilu) Legislatif adalah tahap pertama dari rangkaian tahapan Pemilu 2004. Penyelenggaraan Pemilu Legislatif, yang diikuti oleh 24 partai politik, yang dilaksanakan pada tanggal 5 april 2004. Pemilu legislatif 2004 dibagi atas beberapa tahapan¹⁵.

1. Pendaftaran Pemilih
2. Pendaftaran Peserta Pemilu
3. Penetapan Peserta Pemilu
4. Penetapan Jumlah Kursi dan sebanyak-banyaknya 45 (empat puluh lima) kursi.

Tabel. 3 hasil perolehan suara masing-masing partai politik secara keseluruhan :

No.	Nama Partai Politik	Jumlah Suara	Persen	Jml kursi
1	PNI Marhaenisme	923,159	0,81 %	1
2	Partai Buruh Sosial Demokrat	636,397	0,56 %	0
3	Partai Bulan Bintang	2.927.487	2,62 %	11
4	Partai Merdeka	842,541	0,74 %	0
5	Partai Persatuan Pembangunan	9.248.764	8,15 %	58
6	Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan	1.312.654	1,16 %	5
7	Partai Perhimpunan Indonesia Baru	672.952	0,59 %	0
8	Partai Nasional Bintang Kemerdekaan	1.230.455	1,08 %	1
9	Partai Demokrat	8.455.225	7,45 %	57
10	Partai Keadilan Dan Persatuan Indonesia	1.424.240	1,26 %	1
11	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	855.811	0,75 %	1
12	Partai Persatuan Nahdhatul Ummah	895.610	0,79 %	0

	Indonesia			
13	Partai Amanat Nasional	7.303.324	6,44 %	52
14	Partai Karya Peduli Bangsa	2.399.290	2,11 %	2
15	Partai Kebangkitan Bangsa	11.989.564	10,57 %	52
16	Partai Keadilan Sejahtera	8.325.020	7,34 %	45
17	Partai Bintang Reformasi	2.764.998	2,44 %	13
18	PDIP	21.026.629	18,53 %	109
19	Partai Damai Sejahtera	2.414.254	2,44 %	12
20	Partai Golongan Karya	24.480.757	21,58 %	128
21	Partai Patriot Pancasila	1.073.139	0,95 %	0
22	Partai Serikat Indonesia	679.296	0,60 %	0
23	Partai Persatuan Daerah	657.916	0,58 %	0
24	Partai Pelopor	878.932	0,77 %	2

Sumber : Komisi Pemilihan Umum (KPU) Pusat

5. Pencalonan Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten / Kota.
6. Kampanye.
7. Pemungutan Suara dan Penetapan Hasil Pemilu.
8. Sumpah / janji anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten / Kota.

D. Pemantauan Dan Pengawasan Pemilu Legislatif

Dalam sistem pemantauan Pemilu 2004 (legislatif) dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 pasal 135 ayat (1), menyebutkan bahwa pemantauan pelaksanaan Pemilu dilakukan oleh pemantau Pemilu. Ayat (2) menjelaskan pemantau Pemilu tersebut meliputi Lembaga Swadaya Masyarakat, Badan Hukum dan Perwakilan Pemerintah Luar Negeri. Ayat (3) menjelaskan bahwa pemantau Pemilu baik dalam negeri dan luar negeri harus mendaftarkan diri di KPU¹⁶. Selain dipantau oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), sendiri Pemilu 2004 juga dipantau oleh lembaga baik dalam maupun luar negeri.

Berikut daftar Lembaga-Lembaga Pemantau Pemilu 2004 yang terakreditasi oleh KPU.

¹⁵ Lihat Ketentuan Umum Undang-Undang Pemilu Legislatif Pasal 1 Ayat 14

¹⁶ Lihat Undang-Undang Pemilu Legislatif No. 12 Tahun 2003

Lembaga Pemantau Dari Dalam Negeri :

1. Pemantau buruh independent Pemilu (PBIP)
2. Yayasan Mustika Negeri Republik Indonesia (JAMUS NEGRI)
3. Lembaga Independent Pemantau Pemilu (LIPPI)
4. Forum Peduli Indonesia (FOPIN)
5. Masyarakat Dan Persatuan Wartawan Indonesia Pemantau Pemilihan Umum (MAPILU PWI)
6. Komite Pemantau Pemilu Rakyat Miskin (KPP-PRAKIN)
7. Masyarakat Peduli Pemilu (MAPELU)
8. Forum Komunitas Penerus Pejuang Kemerdekaan Indonesia (FKPPK)
9. Pemantau Independent Pemilu Indonesia (PIPI)
10. Persatuan wartawan independent Indonesia setia press (PWII_SP), LPAB-Yapernus.
11. Komite Pemantau Pemilu Garda Santri Nusantara (KPP-GARSANTARA).
12. Pro Sosial Pengkajian Ekonomi Kerakyatan (LSM PROSPEK)
13. Transparency International Indonesia (TI Indonesia)
14. Komite Pemantau Pemilu-Korps Alumni Himpunan Mahasiswa Islam (KAHMI).
15. LSM Patriot Indonesia (LSM-PI)
16. Indonesia Volunteers Organization Ning Mulyo Sejahtera
17. Indonesia Corruption Watch (ICW)
18. Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES)
19. The Habibie Center
20. Kemitraan Masyarakat Indonesia (KMI)
21. Komisi Advokasi Pemilihan Umum-Ikatan Penasehat Hukum Indonesia (KAPU-IPHI).
22. Bina Swadaya (Yayasan Pengembangan Swadaya Masyarakat).
23. Forum Rektor Indonesia (Yayasan Pengembangan Swadaya Masyarakat).
24. Lembaga Kajian dan Informasi Pemilu (JAMPPPI)
25. Jaringan Pendidikan Pemilih Untuk Rakyat (JPPR)
26. Konsorsium LSM

Lembaga Pemantau Dari Luar Negeri :

1. European Uion Electoral Obsevation Mission (EU-EOM).
2. National Democratic Intitute For International Affairs (NDI).
3. International Foundation For Election Sistem (IFES).
4. The Center-Center.

5. Australian Electoral Commision (AEC).
6. Asian Net Work Free Election (ANFREL)
7. The Asia Foundation.
8. International Republican Institute (IRI).
9. Taiwan Association For Human Rights.

Pemantauan Pemilihan Umum (Pemilu) Legislatif dilakukan dalam penyelenggaraan Pemilu dan menyampaikan laporan hasil pantauannya kepada KPU.

Syarat-syarat Pemantau Pemilu disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 ayat 4 pasal 135, yaitu :

1. Bersifat independen.
2. Mempunyai sumber dana yang jelas
3. Memperoleh akreditasi dari KPU

“Kritik lain yang diajukan oleh para pemantau terhadap kebijakan KPU yang merupakan Derivasi dari Undang-Undang No. 12 tahun 2003 tentang pemilihan umum berkaitan dengan aturan akreditasi pemantau yang ditetapkan oleh KPU karena terlalu menyulitkan posisi organisasi-organisasi pemantau dengan mengharuskan organisasi pemantau menyampaikan jumlah indentifikasi pemantau secara lengkap beserta foto diri mereka pada saat akreditasi”¹⁸.

Kesulitan ini terasa oleh organisasi pemantau tingkat nasional yang memiliki anggota sampai kedaerah dan waktu yang terbatas, mereka merasa kecewa bahwa KPU yang telah dipilih dari kalangan Akdemisi dan LSM pemantau pemilu justru tidak bersikap terbuka terhadap pemantauan Pemilu dan cenderung membatasinya.

Dalam pasal 124 Undang-Undang No. 12 tahun 2003 tentang pengawas pemilu dijelaskan anggota panitia pemilu terdiri dari beberapa orang diantaranya :

1. Panitia pengawas pemilu (panwaslu) pusat sebanyak-banyaknya 9 orang.
2. Panitia pengawas pemilihan umum (Panwslu) provinsi sebanyak 7 orang.
3. Panitia pengawas pemilihan umum (Panwslu) kabupaten / kota sebanyak 7 orang,
4. Panitia pengawas pemilihan umum (Panwslu) kecamatan sebanyak-banyaknya 5 orang

Tugas dan wewenang Panitia pengawas pemilihan umum (Panwaslu), yaitu :

¹⁸ Ibid, Hal. 34

1. Mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilihan umum (Panwaslu).
2. Menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilihan umum (Pemilu).
3. Menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilihan umum (Pemilu), dan
4. Meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang.

Masa kerja Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) sebagai mana disebutkan dalam pasal 126, yang dibentuk sebelum pendaftaran pemilih dimulai, dan tugasnya berakhir selambat-lambatnya 1 (satu) bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan pemilihan umum (Pemilu), anggota DPR dan / atau DPD atau DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota telah selesai dilaksanakan.

E. Dasar Hukum Undang-Undang Pemilu Legislatif 2004

Pemilihan umum (Pemilu) yang diselenggarakan tahun 2004 berbeda dengan Pemilu-pemilu sebelumnya. Di lihat dari tujuannya Pemilu yang diselenggarakan pada masa lalu adalah sama, yaitu memilih para wakil rakyat untuk menjadi anggota DPR²¹.

Selanjutnya lembaga inilah yang memilih pimpinan nasional dan membuat garis-garis besar haluan negara, akan tetapi Pemilu 2004 tidak hanya demikian karena Pemilu kali ini juga memilih presiden dan wakil presiden serta langsung. Langkah yang bisa dianggap sebagai awal persiapan kearah pemilu 2004 adalah langkah pembubaran Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk Pemilu 1999 dan pembentukan KPU yang baru, dan KPU 1999 di bubarkan tahun 2000 tidak lama setelah dikeluarkannya undang-undang no. 4 tahun 2000 tentang perubahan atas undang-undang no 3 tahun 1999 tentang pemilihan umum.

"Pemilihan Umum (Pemilu) Legislatif adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang didasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. dalam Undang - Undang Pemilu No. 12 tahun 2003 di jelaskan bahwa Pemilu diselenggarakan untuk

memilih anggota DPR, DPD, DPRD Propensi, dan DPRD Kabupaten/Kota

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) tentang perubahan atas undang-undang no. 12 tahun 2003 tentang Pemilu legislatif. Keberadaan Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang (Perpu) sah dan konstitusional atas dasar pasal 22 UUD Negara kesatuan RI 1945, dalam hal ikhwil kepentingan yang memaksa pemerintah membuat peraturan sebagai pengganti undang-undang (Perpu), Perpu tersebut yang nantinya harus mendapatkan persetujuan DPR dalam persidangan berikutnya untuk disahkan menjadi Undang-Undang²².

Akan tetapi prediksi konflik atau gagalnya pemilu 2004 tidak terjadi dan apabila benar-benar terjadi, pertanyaan yang perlu ditelaah adalah implikasi politiknya? Sehingga untuk jalan keluarnya dapat ditempuh dengan jalur ditetapkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dalam menghindari konflik tersebut. Dengan demikian lahirah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No. 12 tahun 2004 mengubah 2 (dua) ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Pemilu Legislatif²³.

1. Mengubah ketentuan pasal 45 ayat 3 pada Undang-Undang No. 12 tahun 2003 yang mengatur kapan surat suara dan kelengkapan Pemilu harus diterima oleh Panitia Pemungutan suara dan kelengkapan Pemilu harus diterima oleh Panitia Pemungutan Suara (PPS), dan dalam Undang-Undang No. 12 tentang Pemilu Legislatif ditetapkan bahwa surat suara dan kelengkapan Pemilu harus sudah selambat-lambatnya 10 hari sebelum hari pemungutan suara, di dalam Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang (Perpu), ketentuan surat suara dan kelengkapan Pemilu selambat-lambatnya satu hari sebelum pemungutan suara.
2. Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang (Perpu), mengatur mengenai penyelenggaraan Pemilu lanjutan. Dalam Undang-Undang No.12 Pemilu lanjutan hanya dimungkinkan jika disebabkan hal-hal tertentu seperti terjadi kerusuhan, gangguan keamanan atau bencana alam, sementara

²¹ Situs Internet, *Pemilu Demokratis*, 11 Desember 2003

²² Lihat Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 22

²³ Kompas, 03 April 2004

dalam peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu), ketentuan itu dirubah selain ketiga hal itu, Pemilu lanjutan dimungkinkan jika surat suara dan kelengkapan Pemilu belum diterima oleh panitia pemungutan suara (PPS) secara lengkap.

Disamping mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) Presiden Megawati Soekarnoputri juga mengeluarkan keputusan presiden (Kepres) No. 26 tahun 2004 tentang penetapan hari pemungutan suara pemilu legislatif, itu 5 April 2005 sebagai hari yang diliburkan, suatu kemajuan yang cukup berarti apabila dibandingkan dengan pemilu-pemilu sebelumnya, rakyat memilih sebagai pemilik kedaulatan secara langsung.

Kedua kosepsi tersebut menjadikan Pemilihan Umum (Pemilu) Legislatif sebagai prasyarat bagi demokrasi, dan menjamin pluralitas serta hak-hak sipil.

Pembahasan

A. Representasi Politik Dalam Pemilu Legislatif 2004

Secara empiris, terhitung sejak gerakan reformasi bergulir dan dimulainya pemilihan umum secara demokratis pada tahun 1999.

Peran partai politik dalam upaya mendukung tegaknya hukum masih belum menunjukkan komitmen yang serius, karena subsistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar dari pada hukum, sehingga apabila harus berhadapan dengan politik, maka hukum berada dalam kependudukan yang lebih lemah¹⁷ Indikasi tersebut terlihat dalam pemilihan Umum legislatif partai politik yang, cenderung tidak transparan atau dalam konteks permasalahan menghalangi kasus Hukum yang menimpa pengurus partai politik.

Banyak kalangan menilai agenda penegakan hukum dalam pemilu legislatif berjalan tertatih-tatih dan jauh dari harapan masyarakat, dan tidak menghiraukan berbagai kritikan, tuntutan bahkan hujatan datang bertubi-tubi kepada pemerintah, para penegak hukum maupun pihak-pihak lain yang dianggap bertanggung jawab terhadap ketimpangan hukum, yang selalu dikalahkan oleh kebijakan

politik, dengan lantang menyuarakan aspirasi perbaikan dan perubahan berbagai tatanan hukum, untuk mewujudkan hukum yang berkeadilan secara konseptual menyatakan bahwa efektivitas penegakan hukum baru akan terpenuhi apabila lima pilar hukum dapat ditegakkan¹⁸:

- a) Instrumen hukum yang baik.
- b) Aparat penegak hukum yang profesional.
- c) Sarana prasarana atau peralatan yang mendukung
- d) Kesadaran hukum masyarakat yang tinggi.
- e) Serta adanya pemerintahan yang baik (good governance).

Secara empirik efektivitas penegakan hukum harus dilihat dari sistem dan kerja organisasi, bagaimana sistem hukumnya dan sistem peradilan, dari berbagai kajian sistem tersebut, dapat dikatakan bahwa efektivitas secara konseptual maupun secara empirik, problematika yang dihadapi hamper sama yaitu kemauan politik atau political will, dari para pengambil keputusan merupakan raktor yang menentukan hukum apakah dapat tegak, ambruk, atau setengah-seleng.ah seperti halnya Pemilu Legislatif. Hukum sebagai salah satu proses produk manusia dalam membangun dunianya bisa dicermati atau ditelaah melalui interaksi yang berlangsung dimasyarakat dan menampilkan sisi hukum lebih mengedepankan penegakan dari pada kepentingan-kepentingan tertentu dan mengedepankan persoalan yang berkembang dalam masyarakat.

Negara Indonesia yang berdasar konstitusi tertulis UUDRI 1945, tidak, pernah melahirkan pemerintahan yang demokratis. Menurut Adnan Buyung Nasution. pemerintahan konstitusional itu bukan pemerintahan yang sekedar sesuai dengan bunyi-bunyi pasal konstitusi melainkan pemerintahan yang sesuai dengan bunyi konstitusi yang memang memuat esensi-esensi konstitusionalisme¹⁹.

Tampilnya pemerintahan yang tidak demokratis dan konstitusional di Indonesia disebabkan oleh UUD negara kesatuan RI 1945 yang tidak memuat secara tegas dan ketat prinsip-prinsip pembatas kekuasaan yang

¹⁷ Moh. Mahmud MD. *Politik Hukum Indoneia* LP3ES, Jakarta, 2001, Cet. II. Hal. 74.

¹⁸ Bambang Sutyoso, *Aktualita Hukum Dalam Era Reformasi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jarata 2004 Cet. I, Hal 52.

¹⁹ Moh. Mahmud MD. *Demokrasi dan Konstitusi di Indoneia* PT. Renika Cipta, Jakarta, 2000, Cet. II. Hal. 146.

memudahkan untuk diselewengkan, dan adanya kelemahan-kelemahan muatan UUD Negara RI 1945 yang menyebabkan tidak mampu menjamin lahirnya pemerintahan yang demokratis dan konstitusional, antara lain :

1. Tidak adanya mekanisme checks and balances.
2. Terlalu banyaknya atribusi kewenangan.
3. Adanya pasal-pasal yang multitafsir.
4. Terlalu percaya dengan semangat orang (penyelenggara).

B. Penegakan Hukum Dalam Pemilu Legislatif 2004

1. Hukum Sebagai Sarana Kontrol

Hukum sebagai sarana kontrol mempunyai tanggung jawab untuk menjaga agar masyarakat tetap berada dalam pola-pola tingkah laku yang, dapat diterima oleh masyarakat itu sendiri, pada yang saatnya penyesuaian-penyesuaian juga perlu dilakukan agar peraturan yang dibuat dapat bekerja dengan baik atau efisien.

Dalam menghidupkan interaksi antara peraturan-peraturan hukum dengan subyek yang diaturnya, terkadang orang mencari makna bagi subyek-subyek dalam konteks pengaturan oleh hukum. Dengan mengambil dari pengertian ilmu sosial. "Chamliss dan Scidman" memberikan pemahaman bahwa hukum sebagai pemegang peran²⁰.

Dengan demikian interaksi antara pemegang peran dengan hukum diharapkan untuk memenuhi harapan-harapan tertentu sebagaimana dijelaskan dalam peraturan-peraturan, yang ditetapkan didalam undang-undang.

Mengontrol adalah mengawasi dan memeriksa²¹. Kontrol diartikan sebagai kewenangan atau kekuasaan yang dimiliki oleh lembaga tertentu (lebih tinggi) dalam melaksanakan pengawasan terhadap lembaga dibawahnya, proses kontrol yang demikian sering diartikan kontrol "secara formal" yaitu.

menunjuk kepada sebuah kewenangan dalam "Organisasi/Birokrasi",²².

Dunia yang dibangun masyarakat menciptakan dan merefleksikan berbagai kepentingan yang tidak terlepas dari struktur masyarakat, semakin banyak kepentingan, semakin banyak kemungkinan terjadi penyimpangan, penafsiran dapat muncul dari sudut pandang yang berbeda baik masyarakat atau birokrasi. Hal ini dapat di contohkan dalam pandangan sebagai berikut :

"Berbagai gelombang tuntutan reformasi, khususnya reformasi ekonomi, politik dan hukum yang datang secara bertubi-tubi dari berbagai golongan masyarakat menunjukkan adanya aspirasi yang kuat akan terobosan tersebut, dan tuntutan reformasi cukup jelas, yaitu mencari sebuah formasi dan gaya baru kepemimpinan dalam rangka menyusun sebuah masa depan yang lebih baik. Akan tetapi, perbedaan-perbedaan yang mendasar "Reformasi" tersebut antara kalangan penguasa (Pemerintah dan ABRI) dan kalangan masyarakat. berbagai kalangan masyarakat menafsirkan reformasi sebagai perubahan total, akan tetapi kalangan ABRI, melihat perubahan seperti ini sebagai satu perubahan radikal yang konotasinya adalah revolusi"²³.

Interaksi serta pemaksaan terhadap beberapa dari kelompok atau tingkal masyarakat yang berbeda akan adanya pengaruh terhadap pembentukan realitas kontrol yang mengarah kepada sebuah penguatan fungsi kontrol itu sendiri.

2. Sebagai Sarana Pembaharu

Konsep hukum sebagai alat pembaharu dalam Pemilihan Umum (Pemilu) Legislatif 2004, hendaknya Undang-undang Pemilu yang dibuat sesuai dengan apa yang menjadi kekuasaan dalam suatu masyarakat hukum

B. Pelanggaran Undang-Undang Pemilu Legislatif 2004

Sesuai dengan ketentuan Undang-undang Pemilu khusus pada Bab XIV, kita dapat mengklasifikasi penyimpangan atau pelanggaran dan sengketa Pemilu menjadi tiga kelompok yaitu :

1. Pelanggaran administratif

²⁰ Satjipto Rahadjo, *Hukum Dan Masyarakat*, Penerbita Angkasa, Bandung, 1986, hal. 119

²¹ *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Disusun. Oleh.W.J.S Poerwadanninta, PN Balai Pustaka, Jakarta, 1984, hal. 512

²² Anthon F, Susanto, OP, CIT, Hal. 52

²³ Ibid, Hal. 61

2. Pelanggaran aturan pelanggaran Pemilu yang mengandung unsur pidana atau bisajuga disebut tindak pidana Pemilu.
3. Sengketa Pemilu.

Terhadap ketiga macam permasalahan diatas peran pengawas Pemilu berbeda-beda untuk jelasnya pelanggaran pemilu bekan menyelesaikan melainkan menerima laporannya, dan mengkaji yang kemudian meneruskan kepada KPU oleh : KPU Daerah, dan juga terhadap sengketa Pemilu, peran pengawas Pemilu lebih besar yaitu pengawas pemilu dan dapat memberi putusan yang final dan mengikat, sementara terhadap tindak pidana Pemilu tidak berwenang untuk menyelesaikannya, melainkan mesti mengkaji dan kemudian meneruskannya kepada penyidik POLRI.

Peserta pemilu baik dari politik maupun perorangan yang telah terbukti melanggar ketentuan undang-undang pemilu, makas harus diberikan sanksi tegas.

Tindak pidana pemilu yang diatur dalam Undang-undang Nomor 12 tahun 2003 dalam bab XV, yaitu pasal 137,138,139,140, adapun pasal 141 yang juga terdapat dalam bab XV ini mengatur mengenai dasar pemberat pidana.

Dalam bab 137 memuat 7 tindak pidana pemilu yang dimuat dari ayat 1 sampai tujuh, apabila dilihat dari norma yang dilarangnya tampak terkait dengan tahapan pendaftaran pemilu, baik pendaftaran pemilu, pendaftaran peserta maupun pendaftaran calon anggota DPR, DPRD dan DPD, meski ada juga yang tidak menyebut, seperti halnya mengenai tindak pidana pemilu yang pada pasal 137ini dapat dilihat pada table dibawah ini .

Tabel 1 : Tindak pidana pemilu 137 Undang-undang Nomor 12 tahun 2003 tentang pemilihan umum legislatif.

No	Pasal	Isi	Ancama Pidana
1	137 (1)	Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri scndiri atau	Penjara paling singkat 15 hari atau Paling lama 3 bulan atau denda paling sedikit Rp. 100.000,-

		orang lain tentan suatu hal yang diperlukan untuk pengisian daftar pemilih .	atau paling banyak Rp.1.000.000,-
2	137 (2)	Setiap orang yang dengan sengaja menyebabkan orang lain kehilangan hak pilihnya dan orang yang kehilangan hak pilihnya keberatan	Penjara paling singkat 1 bulan atau paling lama 6 bulan dan atau denda paling sedikit Rp. 200.000 paling banyak Rp. 2.000.000
3	137 (3)	Setiap orang yang dengan sengaja memalsukan surat yang menurut suatu aturan dalam Undang-undang ini diperlukan untuk menjalankan suatu perbuatan dalam pemilihan. dengan maksud untuk digunakan scndiri atau orang lain sebagai seolah-olah surat sah atau tidak dipalsukan.	Penjara paling singkat 3 bulan atau paling lama 18 bulan dan atau denda paling sedikit t Rp. 600.000 atau paling banyak Rp 6.000.000.
4	137 (4)	Setiap orarng dengan sengaja dan mengetahui bahwa suatu surat sebagaimana dimaksud pada ayat 3 adalah tidak sah atau dipalsukan menggunakannya atau menyuruh orang lain menggunakannya sebagai surat sah.	Penjara paling singkat 3 bulan atau paling lama 18 bulam dan atau denda paling scdikit Rp. 600.000 atau paling banyak Rp. 6.000.0000,-

Dalam pemeriksaan pelanggaran tindak pidana pemilu merupakan interaksi yang berlangsung terus menerus, segala tindakan yang dilakukan oleh KEPOLISIAN, kejaksaan ataupun pada tingkat pemeriksaan pengadilan tidak lain untuk lebih menjamin kualitas Pemilihan Umum, interaksi merupakan bagian terpenting manusia untuk membangun bangsa Indonesia yang lebih baik.

Kesimpulan

Dari tema yang diketengahkan dan pengkajian yang dilakukan, analisis penelitian ini sampai pada kesimpulan sebagai berikut

- a. Dalam pemilihan umum (Pemilu) legislatif 2004 representasi politik dalam pemilihan umum tidak jauh berbeda dari pemilihan umum pada masa Orde Baru (Orba), etika dan keprofesionalan politik masih tidak sehat, sehingga sulit membedakan antara era reformasi dan era orde baru yang selalu memunculkan konfigurasi politik yang represif,
- b. Dalam pemilihan umum (Pemilu) legislatif 2004 penegakan hukum selalu mendapatkan hambatan yang dipicu oleh adanya politik yang tidak sehat, sehingga perilaku para elit politik atau elit partai selalu menjadikan undang-undang sebagai kebutuhan yang disesuaikan dengan keinginan para elit politik, mustahil mengharapkan tegaknya hukum dan keadilan ditengah masyarakat apabila pemimpin negara dan para elitnya asik dengan mimpi-mimpi indah hanya untuk kepentingan politik sesaat, sehingga dampak terhadap undang-undang No.12 tahun 2003 tentang pemilihan umum (Pemilu) legislatif 2004, sehingga sulit untuk berjalan sesuai dengan yang ada dalam isi undang-undang tersebut, kontrol yang tidak efektif dan tidak membawa perubahan yang konkrit terhadap tegaknya hukum di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Anthon F. Susanto, *Wajah Peradilan Kita, Konstruksi Sosial Tentang Penyimpangan, Mekanisme Kontrol dan Akuntabilitas Peradilan Pidana*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2004.
- Apeldoren Van. *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Pranadya Parmita, Jakarta, 2000,

Bambang Sutiyoso, *Aktualitas Hukum Dalam Era Reformasi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004.

Daniel S. I. ev. *Hukum dan Politik Di Indonesia*. LP3ES, Jakarta, 1990.

Lili Rasdjidi. Et al Thamia Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat Teori Hukum*, Penerbit PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2004.

Liliana Rasjidi, Et.al Thania Rasjidi, *Etika Profesi Hukum*, Penerbit CV. Aneka Ilmu, Semarang, 2003.

Lily Zakiyah Munir, Sudarpo Said dan Pinky Hidayati, *Perempuan, Politik dan Pemilu 2004 Cepdes*, Jakarta, 2004.

Marbun, SF, Et.al, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Pres, Yogyakarta, 2000.

Mob. Mahfud MID, *Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia*, Penerbit PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2000.

Moh. Mahfud MD. *Politik Hukum Di Indonesia*, Penerbit LP3ES, Jakarta, 2001.

Majid Nurcholis. *Dialog Keterbukaan Artikulasi Nilai Islam Dalam Wacana Sosial Politik Kontemporer*, Penerbit Paramadina, Jakarta, 1998.

Raharjo Sutjipto, 1986, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung.

Sockanto Soerjono, 1983, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, UI Press, Jakarta.

Undang-Undang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, *Tentang Pemilihan Umum Legislatif 2004*.