

Pelanggaran Pemilu Legislatif 2004

Oleh:
Heru Cahyono

Abstract

In general, the campaign period in the legislative election has passed in a safe and orderly way. But, in the whole process of general election, we still find many basic problem of violation. There are many violations consists of administrative violations and criminal violations. The political parties still using public funds and facilities for their own interests. People alleged that all big parties have been involved in some form of vote-buying, known as money politics which included the distribution of free basic needs, free medical services and transportation fees. This fact contrary to the agreement signed by the political party before the 2004 election day of which agree to avoid any type and motives of violence in order to reach objectives and to settle problems. The Election Supervisory Committees (Panwaslu) -which is established with the main purpose of supervising elections-- failed to carry out an effective supervising especially in money politics violation and manipulation of vote count result.

Pendahuluan

Pemilu legislatif 2004 dapat dikatakan merupakan pemilu yang masa kampanye secara keseluruhan dinilai berlangsung aman dan damai. Kesan brutal sepanjang masa kampanye yang berlangsung antara 11 Maret hingga 1 April 2004 sudah jauh berkurang, meski masih tercatat adanya bentrokan di Solo, Yogyakarta, Ngawi, Jatim (antara massa PDIP-Golkar), Pamekasan (massa PPP berhadapan dengan PBB), dan Sukabumi.¹ Beberapa faktor turut mempengaruhi terciptanya masa kampanye yang relatif aman, di antaranya ialah kian menurunnya minat masyarakat menghadiri kampanye karena masyarakat terkesan sudah tidak percaya dan bosan mendengarkan janji-janji kampanye. Terlebih lagi, beberapa juru kampanye meneriakkan slogan-slogan anti-korupsi, pemerintahan yang bersih, dan semacamnya: sebagai suatu slogan yang sama sekali bertentangan dengan perilaku mereka selama ini.² Faktor lain

yang mempengaruhi ialah adanya aturan yang dibuat KPU, sehingga partai politik tidak lagi memfokuskan pada kampanye terbuka berupa pengerahan massa, dan sebagai gantinya partai lebih banyak menggunakan media massa sebagai sarana untuk menyampaikan pesan-pesan politik dan propagandanya kepada publik.³ Faktor berikutnya ialah, pembagian wilayah kampanye sesuai dengan daerah pemilihan dan tidak diperkenalkannya massa dari satu daerah pemilihan mengikuti kampanye di daerah pemilihan lain.

Secara keseluruhan nilai positif Pemilu 2004 agaknya baru sebatas pada kemajuan pada masa kampanye, namun kurang diikuti oleh aspek-aspek lainnya. Berbagai pelanggaran masih terjadi, sehingga pada masa-masa penghitungan suara, kritik dan ketidakpuasan muncul dari berbagai pihak dan nyaris meluas di sejumlah daerah.⁴

¹ <http://www/republika.co.id>, 2 April 2004.

² *Gatra.Com.*, 17 Maret 2004. Sebagian besar materi kampanye yang disampaikan para juru kampanye partai peserta Pemilu belum menampilkan program, isi dan misi partai yang berkualitas. Mereka dinilai masih cenderung menjual mimpi. Bukan solusi nyata bagi berbagai persoalan yang dihadapi bangsa ini. Materi kampanye lainnya masih dijumpai

sejumlah juru kampanye parpol tertentu yang menjelek-jelekkan partai lain.

³ Namun, bersamaan dengan meningkatnya kuantitas kampanye di media elektronika, maka pelanggaran justru banyak terjadi pada modus kampanye ini, sementara di lain pihak masyarakat belum serius memantau media elektronik yang menayangkan kampanye maupun iklan parpol, terutama di daerah. Hanya sedikit laporan pelanggaran durasi dan frekwensi ke Komisi Penyiaran Indonesia (KPI).

⁴ Ketidakpuasan melanda di beberapa wilayah di Tanah Air, mulai dari Provinsi Nangro Aceh

Akibat sejumlah pelanggaran yang berlangsung pada Pemilu 2004, maka sementara pihak termasuk Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) menilai bahwa Pemilu 2004 lebih buruk daripada Pemilu 1999. Pemilu yang diharapkan sebagai pesta demokrasi yang jujur dan adil (jurdil) ternyata hanya mimpi. Di sana-sini masih terjadi pelanggaran, dari soal *money politics* (pemberian uang, sembako), intimidasi politik, teror politik sampai manipulasi penghitungan suara.⁵

Pelanggaran pemilu juga menyangkut hal-hal yang sangat mikro, yakni berupa kelalaian petugas KPPS dan TPS di lapangan akibat ketidaktahuan aturan. Kekisruhan hasil perhitungan suara TPS di samping karena masih banyaknya tindak manipulasi/kecurangan juga disebabkan KPPS setempat kurang memahami prosedur pengisian formulir pemungutan dan perhitungan suara. Para petugas tidak mendapatkan pelatihan mengenai mekanisme pengisian formulir hasil perhitungan suara. Bahkan ditemukan pula terjadi ketegangan di antara petugas pemungutan suara mengenai kejelasan proses pencoblosan.⁶

Di sisi lain, Pemilu 2004 ditandai dengan terjadinya penolakan pengesahan hasil pemilu dari partai-partai politik peserta pemilu di daerah-daerah. Menyikapi pelaksanaan pemilu, para pemimpin partai politik yang tergabung dalam Aliansi Parpol untuk Pemilu Bersih menyatakan tidak bersedia menandatangani berita acara pengesahan hasil pemilu legislatif 2004 karena tidak bersih. Aliansi menghendaki adanya pemilu yang bersih dan menghasilkan pemerintahan yang legitimate.⁷ Aliansi berpendapat,

Darussalam, Sumut, Riau, Lampung, DKI Jakarta, Jabar, Jateng, Yogya, Jatim, Bali, NTB, Kalbar, Sulsel, dan Papua.

⁵ *Era Muslim*, 13 April 2004.

⁶ <http://www.republika.co.id>, 12 April 2004.

⁷ *Kompas*, 21 April 2004. Pernyataan dibacakan Ketua Umum Partai Pelopor Rachmawati Soekarnoputri ketika bersama sejumlah tokoh aliansi lainnya berkunjung ke Redaksi Kompas dan diterima Pemimpin Redaksi Kompas Suryopratomo, Selasa (20/4). Pernyataan ter-

pemilu legislatif 2004 ditandai oleh pelanggaran UU, khususnya menyangkut: (1) tidak terdaftarnya sebagian pemilih yang diperkirakan mencapai 30 persen dari jumlah pemilih yang berhak (pelanggaran UU No. 12 Tahun 2003 Pasal 13 dan 14); (2) terjadinya politik uang secara massal (pelanggaran UU No. 12/2003 Pasal 7); (3)

sebut dikeluarkan sehubungan dengan penolakan Komisi Pemilihan Umum (KPU) terhadap permintaan penghitungan ulang surat suara Pemilihan Umum 2004.

Tokoh Aliansi yang hadir di antaranya adalah Ketua Umum Dewan Syuro Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) KH Abdurrahman Wahid, Ketua Umum Partai Merdeka Adi Sasono, Ketua Umum Partai Nasional Banteng Kemerdekaan Eros Djarot, dan Ketua Umum Partai Buruh Sosial Demokrat Muchtar Pakpahan. Perwakilan partai lainnya berasal dari Partai Sarikat Indonesia, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Perhimpunan Indonesia Baru, Partai Karya Peduli Bangsa, Partai Penegak Demokrasi Indonesia, dan Partai Nasional Indonesia Marhaenisme.

Sikap ini merupakan kelanjutan sikap dari keputusan hasil rapat di Hotel Indonesia, Jakarta, 9 April 2004, dan hasil rapat konsultasi dengan KPU di Hotel Indonesia, 13 April 2004. Pada intinya Aliansi meminta KPU untuk menghitung ulang surat suara mulai dari tingkat Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) dengan pemeriksaan hasil suara di TPS yang dilakukan secara terbuka dengan saksi dari parpol peserta pemilu. "Penolakan KPU terhadap permintaan parpol yang merasa dirugikan dengan berbagai kecurangan telah membuktikan bahwa KPU sudah melecehkan parpol peserta pemilu dengan meremehkan bukti-bukti pelanggaran yang sudah kami serahkan tanggal 13 April lalu dan yang telah diserahkan sebelumnya melalui Panitia Pengawas Pemilu."

Hingga akhirnya hasil akhir pemilu diumumkan oleh KPU pada 5 Mei 2004, sebanyak 14 parpol yang tergabung dalam Presidium Aliansi Nasional untuk Demokrasi dan Pemerintahan Bersih — dengan beberapa tokoh seperti Abdurrahman Wahid, Eros Djarot, Sukmawati tetap menolak pengumuman hasil akhir pemilu oleh KPU dan mengganggu proses pemilu legislatif berlangsung sangat kotor. Lihat, *Republika*, 6 Mei 2004.

Mulai 6 Mei 2004, Mahkamah Konstitusi membuka posko pengaduan pemilu. Sejumlah parpol belum bersedia menandatangani penetapan hasil pemilu pada 5 Mei 2004 dan berniat mengajukan permohonan perselisihan hasil pemilu lantaran merasa tidak puas dengan penetapan perolehan suara oleh KPU.

terjadinya pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan secara sistematis sewaktu pendataan hasil penghitungan suara TPS-TPS di PPK. Telah ditemukan banyak suara yang didapat di TPS berbeda dengan perhitungan di PPS atau PPK.

Kelemahan pelaksanaan pemilu dapat dilihat pula dari indikator amat besarnya jumlah *invalid votes* (suara tidak sah) — baik itu karena pemilih tidak hadir,⁸ kertas suara tidak dicoblos, salah mencoblos, mencoblos di dua tempat atau lebih, dsb — mencapai 34,5 juta suara yang tidak sah. Dari total pemilih terdaftar 148.000.369, jumlah suara sah untuk pemilu DPR hanya 113.498.755. Jumlah suara tidak sah tersebut mencapai lebih dari 8,5%.⁹ Yang cukup merisaukan ialah surat suara untuk DPD di mana terdapat suara tidak sah mencapai 12,128 juta.¹⁰ Hal ini menunjukkan kurangnya sosialisasi KPU mengenai DPD, sehingga masyarakat tidak mengetahui mengenai sosok DPD itu sendiri maupun tidak mengenal calon-calon DPD yang harus dipilih. Pihak KPU beralasan bahwa peningkatan suara tidak sah adalah akibat kompleksitas dari pemilu legislatif 2004 serta keterbatasan waktu dalam diseminasi informasi.¹¹ Tentu saja soal keterbatasan waktu tidak dapat dijadikan alasan, mengingat pihak KPU terbukti telah memboroskan waktunya untuk mengurus hal-hal teknis (seperti

⁸ Menurut data terakhir KPU, dari total 148.000.369 pemilih terdaftar, yang hadir ke bilik suara hanya 124.449.038 orang. Dengan demikian, KPU berpendapat bahwa *invalid votes* (suara tidak sah) hanyalah 10.957.925. Hal ini berbeda dengan penafsiran pihak Panwas Pemilu yang menghitung suara tidak sah mencapai 34,5 juta. Lihat, *Republika*, 6 Mei 2004.

⁹ Data terakhir yang diumumkan oleh KPU pada 5 Mei 2004. Per-tanggal 19 April 2004, menurut data Panwas Pemilu dari 448.618 TPS (menurut data KPU hanya ada 393.050 TPS) yang sudah menyetorkan datanya ke KPU, sudah diketahui ada 33 juta suara tidak sah. Lihat, *the Jakarta Post*, 20 April 2004.

¹⁰ Untuk DPR suara yang rusak mencapai 6,69 juta (atau 6,8% dari 97,96% suara yang dihitung), DPRD Propinsi rusak sebanyak 7,92 juta (8% dari 97,58%), DPRD Kabupaten/Kota terdapat rusak 6,29 juta (atau 6,7% dari 93,29% suara yang dihitung). *Ibid.*

¹¹ *The Jakarta Post*, 22 April 2004.

urusan logistik dan pengadaan TI), sehingga tugas pentingnya sosialisasi justru kurang diurus secara serius, bahkan terkesan diabaikan.

Berbagai Pelanggaran Pemilu

Telah ditemukan pelbagai bentuk pelanggaran selama penyelenggaraan Pemilu 2004, mulai dari pelanggaran mencuri start kampanye, memasang atribut pada lokasi yang dilarang, politik uang (dalam beragam bentuk mulai dari membagi-bagi sembako, uang tunai, memberi santunan/sodaqoh, membagi-bagi paket lebaran seperti sarung, dll, *doorprize* bagi yang menghadiri kampanye, iming-iming hadiah bagi TPS yang paling banyak menanggung suara bagi partai tertentu, dan lain sebagainya), uang kutipan atau uang suap yang mengotori proses verifikasi caleg DPD dan caleg parpol, penggunaan ijazah palsu,¹² intimidasi, penggunaan fasilitas negara untuk kampanye,¹³

¹² <http://www.republika.co.id>, 15 April 2004. Beberapa pelaku pengguna ijazah palsu telah dibawa ke pengadilan. Di antaranya, seorang caleg PBR dihukum Rp 1 juta atau kurungan selama dua bulan oleh Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, lantaran terbukti menggunakan ijazah SMA palsu untuk mencalonkan diri sebagai caleg dari Partai Bintang Reformasi (PBR). Yang bersangkutan melanggar pasal 137 ayat (7) UU No.12 tahun 2003 tentang pemilu. Setidaknya terdapat 23 caleg DPRD Provinsi DKI yang diduga telah menggunakan ijazah palsu untuk mendaftar sebagai caleg. Beberapa di antaranya telah mulai disidangkan.

¹³ Para pejabat negara di pusat dan daerah masih dijumpai menggunakan fasilitas negara untuk kampanye tertentu, berarti melanggar pasal 75 UU No.12/2003 tentang Pemilu. Lihat, *Gatra.com*, 17 Maret 2004. Para pejabat publik yang juga ketua umum parpol telah menyalahgunakan jabatan mereka dengan menggunakan berbagai fasilitas negara untuk berkampanye. Dalam beberapa kampanye tercatat adanya pelanggaran yang dilakukan para pejabat publik itu, terutama dalam kaitannya dengan penggunaan fasilitas negara untuk berkampanye. Di antara pelanggaran tersebut, ada yang dilakukan Ketua Umum PPP Hamzah Haz saat berkampanye di Sumedang, Jawa Barat (14/3), dengan menggunakan helikopter Puma TNI AU. Juga kampanye Taufiq Kiemas yang beberapa di antaranya diikuti anggota kabinet. Kunjungan kampanye Ketua Umum PDIP

pelanggaran waktu kampanye oleh para pejabat negara,¹⁴ mencoblos di dua tempat, memobilisir warga untuk mencoblos di dua tempat,¹⁵ petugas KPPS mencoblos banyak suara untuk partai tertentu¹⁶, membagi-bagi kartu pemilih palsu, dsb.

Dari beragam bentuk pelanggaran, tercatat ada empat bentuk pelanggaran yang penting untuk disoroti, yakni kekisruhan dalam pendaftaran pemilih, manipulasi penghitungan suara, ketidaknetralan birokrasi sipil, tetap merebaknya tindak politik uang, serta aroma politik uang yang justru menyelimuti KPU.

Megawati di beberapa daerah yang juga dihadiri pejabat daerah, dengan menggunakan mobil-mobil dinas pelat merah. Demikian pula dengan Ketua MPR Amien Rais juga bisa dinilai pernah melakukan pelanggaran kampanye, ketika beberapa pejabat setempat menyambutnya dengan menggunakan fasilitas negara.

¹⁴ Lihat <http://www.republika.co.id>, 30 Maret 2004. KPU bertindak tegas menghentikan kampanye Yusril Ihza Mahendra selaku Menkeh/HAM terhitung sejak 29 Maret hingga 1 April 2004. Keputusan itu diambil KPU karena Yusril tetap melanggar Peraturan Pemerintah (PP) No 9/2004 tentang Kampanye Pemilu oleh Pejabat Negara. selaku Menkeh/HAM. Yusril ditemukan telah melakukan kampanye di Kota Padang pada 29 Maret, di luar cuti yang diberikan.

¹⁵ Lihat *Panwaspemilu online*, 8 April 2004. Di antaranya seorang caleg PDIP untuk DPRD II Kota Manado, Nova Watalangi, terancam pidana akibat memobilisasi warga untuk melakukan pencoblosan dua kali di TPS berbeda. Manuver Nova tertangkap basah oleh seorang polisi yang tengah melakukan pengaman di TPS 11. Nova menyuruh beberapa pemilih yang dijemputnya dari suatu TPS untuk mencuci tinta yang nempel di jari dengan menggunakan minyak dan batu gosok. Setelah menyerahkan kartu pemilih, mereka bisa mencoblos dua kali di TPS berbeda.

¹⁶ DPW Partai Bintang Reformasi (PBR) Muara Enim, Sumsel, memberikan laporan bahwa di sebuah tempat pemungutan suara (TPS) di Muara Enim ada petugas KPPS (Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara) yang mencoblos 56 kertas suara untuk Partai Demokrat. Di Kabupaten Brebes (Jateng) dilaporkan ada Panitia Pemungutan Suara (PPS) di salah satu kecamatan melakukan kecurangan dengan mengisi sejumlah kertas suara untuk meningkatkan perolehan suara partai tertentu, yang kemudian memicu sengketa. *Republika.co.id*, 8 April 2004.

Kisruh Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan (P4B)

Pemilu 2004 adalah pemilu yang buruk dalam hal pendaftaran pemilih. Hal ini terlihat dari fakta terdapatnya 30% masyarakat dari pelbagai daerah di Indonesia tidak bisa mengikuti Pemilu 2004, sebab kendati memiliki hak untuk mengikuti pemilu, mereka tidak terdaftar sebagai pemilih. KPU sebagai penanggung jawab penyelenggaraan pemilu dapat dianggap bersalah karena telah menghilangkan hak rakyat untuk memilih, apalagi dengan melihat besaran jumlah pemilih yang tidak terdaftar. Proses pendataan pada Pemilu 1999 dan pemilu sebelumnya dinilai jauh lebih efektif dibandingkan untuk Pemilu 2004, di mana pelaksanaan di lapangan sepenuhnya dilakukan oleh BPS. Kelemahan muncul tatkala petugas BPS tidak melakukan pendataan orang perorang melainkan hanya memanfaatkan jasa informan.

Petugas BPS di lapangan tidak mengetahui secara persis peta demografis masyarakat setempat, sedangkan mereka tidak didampingi RT dan RW. Inilah yang membedakan dengan pelaksanaan pendataan pemilu-pemilu sebelumnya yang melibatkan RT dan RW secara langsung, sehingga petugas mengetahui bahwa si A adalah warga di daerah ini, kapan pulang kerja, dan sebagainya. Hal ini berbeda dengan proses pendataan yang dilakukan oleh BPS, bahwa bila itu dilaksanakan di siang hari, maka akan banyak warga tidak berada di rumah khususnya bagi yang bekerja di luar rumah.

Kelemahan di atas sebenarnya mungkin masih bisa dihindari apabila KPU konsisten terhadap jadwal tahapan pemilu. Berdasarkan jadwal tahapan pemilu, setelah proses pendataan pemilih dan penduduk serta menghasilkan daftar pemilih sementara (DPS), KPU berkewajiban mengumumkan siapa saja masyarakat yang telah terdaftar di masing-masing desa/kelurahan. Namun, tahapan ini banyak tidak dilaksanakan, sementara

hal itu penting agar mereka yang belum tercatat dapat mendaftar ulang.

Terdapatnya warga-warga masyarakat yang belum terdaftar telah menimbulkan celah bagi pihak-pihak yang bermaksud memanfaatkan situasi tersebut guna keuntungan partai tertentu. Di kota Sorong, umpamanya, Ketua DPC PPP menyebar 106 kartu pemilih palsu, seraya mengajak para pedagang untuk mencoblos PPP. Pihak Panwas Pemilu setempat dalam kasus ini terkesan melindungi aksi tersebut.¹⁷

Manipulasi Data Penghitungan Suara dan Kisruh Sistem TI

“Keanehan muncul di Pusat Tabulasi Nasional Pemilu 2004 di Jakarta, pada tanggal 7 April 2004, telah terjadi lonjakan suara yang diraih Partai Golkar dalam tabulasi nasional yang secara tiba-tiba hingga melampaui partai pesaing utamanya, PDIP, dengan selisih sebanyak 415.733 suara. Kendati Panwaslu juga tidak mengesampingkan kemungkinan terjadinya kesalahan akibat ketidaktelitian petugas Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) atau keterampilan Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) dalam menyuplai data ke Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang masih minim.¹⁸

¹⁷ *Panwaslu online*. 8 April 2004. Sikap Panwas setempat berbeda dengan berita acara yang mereka keluarkan. Dalam berita acara laporan Panwas Sorong ke Panwas Pemilu Provinsi Papua disebutkan terungkapnya pembuatan dan penyebaran kartu pemilih palsu ini berawal dari criteria warga bernama Ladani, seorang pedagang Kota Sorong. Ladani mengeluh kepada tetangganya bernama Daeng karena tidak mendapat kartu pemilih padahal yang bersangkutan berniat mencoblos. Oleh Daeng, Ladani diantar ke rumah Sanusi selaku Ketua DPC PPP Kota Sorong. Sanusi menganjurkan Ladani, untuk mencatat nama warga yang tidak terdaftar dan berniat memiliki kartu pemilih. Selang beberapa waktu, Sanusi menyerahkan 106 kartu pemilih berwarna putih tanpa identitas kepada Ladani untuk dibagi-bagikan kepada warga yang membutuhkan. Warga masyarakat yang menerima kartu pemilih dari Ladani tersebut dianjurkan oleh H. Sanusi untuk mencoblos PPP di TPS 22 dan 23 Kelurahan Malawai, Kota Sorong.

¹⁸ <http://www.republika.co.id>, 07 April 2004.

Sebagaimana pemilu-pemilu sebelumnya, sejumlah pelanggaran berarti berlangsung pada saat penghitungan suara. Ditemukan banyak TPS yang hasil suara sebenarnya tidak sesuai dengan yang tertera di dalam dokumen pada tingkat di atasnya. Dalam hal ini, penyimpangan dilakukan oleh petugas pemungutan suara atau panitia pemilihan suara di tingkat TPS dan tingkat PPK. Pada Pemilu 1999 hal tersebut dimungkinkan terjadi karena kala itu partai-partai baru yang belum bisa menempatkan saksi-saksinya di setiap TPS, di lain pihak jaringan pemantau independen dan Panwaslu belum mampu menjangkau semua TPS khususnya TPS-TPS yang berlokasi di pelosok, akibatnya petugas panitia pemilu dapat melakukan manipulasi hasil perhitungan suara demi keuntungan partai tertentu. Di papan pengumuman yang terpampang di TPS masyarakat biasanya masih bisa menyaksikan hasil perhitungan yang benar, namun ketika data tersebut dipindahkan ke dokumen maka angka-angkanya serta-merta berubah.¹⁹

Untuk Pemilu 2004 sebenarnya partai-partai politik baru relatif sudah lebih siap karena kini telah memiliki jaringan hingga ke pelosok dan memiliki anggota lebih banyak, sehingga umumnya dapat menyediakan saksi di TPS-TPS yang ada. Hal serupa diupayakan pengadaan saksi di tingkat PPK (kecamatan), sehingga di setiap simpul pemindahan dokumen akan terawasi. Simpul-simpul penyelewengan suara yang biasa terjadi dan mesti diawasi dengan ketat ialah jalannya suara dari TPS ke PPS maupun proses rekapitulasi suara dari PPS ke tingkat kecamatan. Bila pengawasan terhadap simpul-simpul pemindahan dokumen tidak dijaga ketat, pelanggaran jenis ini senantiasa tetap berlangsung, mengingat modus pelanggaran

¹⁹ Contohnya, KPU Bekasi menemukan adanya praktik manipulasi suara di TPS 118 RW 030 Kelurahan Pengasinan, Kecamatan Rawa Lumbu. Saat penghitungan suara di TPS itu, Partai Golkar meraih 9 suara untuk DPRD Kota Bekasi. Namun dalam berita acara ditulis 50 suara.

[Http://www.republika.co.id](http://www.republika.co.id), 12 April 2004.

semacam itulah yang paling gampang dilakukan, namun di sisi lain bila hal itu terjadi maka akibatnya akan merugikan partai yang menjadi korban manipulasi data.

Sebagai contoh, raihan suara Partai Keadilan Sejahtera (PKS) — dari hasil pemungutan suara pemilihan umum (pemilu) — di Kecamatan Regol yang dilaporkan Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) lebih kecil daripada data yang dikumpulkan partai. Perbedaan data terjadi akibat kesalahan rekapitulasi yang dilakukan oleh PPK Regol.²⁰ Partai Keadilan Sejahtera (PKS) juga menjadi korban manipulasi hasil penghitungan suara Pemilu 2004, di salah satu TPS di Kelurahan Enggal, Kecamatan Tanjung Karang Pusat, Bandar Lampung. Semestinya jumlah suara PKS di sana 668 suara tapi ketika dimasukkan ke *data entry* di Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) Tanjung Karang Pusat berubah menjadi 88 suara.²¹ Partai-partai politik merasa dirugikan oleh tindakan oknum-oknum anggota PPK. Kecurangan-kecurangan demikian mudah ditemui kendati pihak partai politik senantiasa berusaha memantau agar catatan suara sesuai dengan hasil rekap dari TPS, antara lain dengan menginstruksikan para saksi partai untuk “mengawal” data hingga petugas mengirimkan data ke Pusat Tabulasi Nasional Pemilu di Jakarta.

Akibat timbulnya permasalahan dalam rekapitulasi suara dari tingkat terbawah ke pusat, hingga pengumuman penetapan hasil pemilu oleh KPU pada 5 Mei 2004, beberapa parpol belum bersedia menandatangani berita acara penetapan. Sebanyak 14 parpol — yang tergabung dalam Presidium Aliansi Nasional untuk Demokrasi dan Pemerintahan Bersih —

menyatakan penolakan, karena mereka menganggap bahwa proses pemilu legislatif diliputi praktek-praktek kecurangan. Mereka juga menengarai banyaknya persoalan yang sebetulnya muncul dalam proses penghitungan suara. Persoalan-persoalan mana sebetulnya mesti dituntaskan di tingkat bawah sebelum rekapitulasi penghitungan suara dibawa ke tingkat pusat.²² Menyikapi kesalahan-kesalahan yang terjadi dalam penghitungan suara, Panwas Pemilu menilai bahwa hal itu akibat kekurangan-tertiban administrasi dokumen pemilu serta akibat kecurangan yang disengaja.²³

Terkesan bahwa proses penghitungan suara di tingkat pusat (oleh KPU) mengabaikan berbagai persoalan dan sengketa penghitungan suara yang muncul di bawah. KPU bersikap menghindari dari laporan-laporan kecurangan yang terjadi di lapangan. Sembari menafikan berbagai protes, KPU senantiasa berargumen bahwa: parpol yang tidak setuju dengan rekapitulasi penghitungan suara, mengajukan permohonan sengketa hasil pemilu kepada Mahkamah Konstitusi.

Berbagai daerah mencatat sikap defensif KPU, antara lain pada kasus yang terjadi di Kabupaten Cianjur, Jawa Barat. KPU Kabupaten Cianjur menolak penghitungan suara ulang yang dituntut oleh 12 partai politik yang menamakan diri Aliansi Partai Politik (Parpol) peserta Pemilu 2004 Kab. Cianjur, mendatangi Kantor KPU. Aliansi parpol²⁴ menengarai indikasi terjadinya kecurangan dan penyimpangan, baik karena unsur kesengajaan seperti memanipulasi data maupun unsur kekhilafan dan perlakuan tidak adil, dari aparatur pelaksana pemilu. Pihak Aliansi Parpol menyatakan telah berulang kali membuat pengaduan secara resmi tentang

²⁰ *Kompas*, 20 April 2004. Menurut Ketua KPU Kota Bandung Benny Moestofa, data KPU perolehan suara PKS untuk DPR, DPRD Jabar, dan DPRD Kota Bandung adalah 8.355, 8.371, dan 7.647. Adapun data yang dicatat saksi PKS secara berurutan adalah 8.371, 8.409, dan 8.408. Kesalahan penulisan raihan suara PKS terjadi pula di Kelurahan Cigereleng, Kelurahan Pungkur, dan lain-lain di Jabar.

²¹ <http://www.republika.co.id>, 07 April 2004.

²² *Republika*, 6 Mei 2004 dan *Kompas*, 5 Mei 2004.

²³ *Kompas*, 6 Mei 2004.

²⁴ Yakni dari Partai Keadilan Sejahtera, Partai Amanat Nasional, Partai Indonesia Baru, Partai Bulan Bintang, Partai Nasional Banteng Kemerdekaan, Partai Patriot Pancasila, Partai Bintang Reformasi, Partai Kesatuan dan Persatuan Indonesia, Partai PNI Marhaenisme, Partai Persatuan Daerah, Partai Demokrasi Kebangsaan, dan Partai Karya Peduli Bangsa.

adanya penyimpangan penghitungan suara, baik kepada Panwaslu maupun kepada KPU Daerah, tetapi pengaduan tersebut tidak pernah ditanggapi secara serius. Padahal, pengaduannya sudah melalui prosedur dan didukung bukti-bukti. "Berdasarkan temuan kami di lapangan, dalam pelaksanaan pemilu lalu telah terjadi banyak kecurangan mulai dari TPS, PPS, PPK, hingga KPU. Untuk itu, kami meminta KPU melakukan penghitungan ulang."²⁵ Menanggapi tuntutan tersebut, pihak KPU Cianjur menolak permintaan penghitungan ulang, karena KPU beralasan bahwa penghitungan ulang merupakan "pintu" menuju terjadinya pemilu ulang. Alasan penolakan ini tidak diterima oleh pihak partai politik. Sukar diterima bila kemudian diketahui bahwa sikap KPU Daerah itu berdasarkan instruksi KPU Pusat yang menyatakan tidak akan ada penghitungan ulang. KPU Daerah senantiasa berargumen, "Penghitungan suara ulang merupakan bahasa lain untuk menggagalkan pemilu dan sesuai instruksi dari KPU Pusat, kami tetap tidak akan melakukan penghitungan ulang kecuali atas perintah KPU Jawa Barat, KPU Pusat, atau Mahkamah Konstitusi."

Terhadap catatan yang diajukan oleh pihak Panwas Pemilu maupun protes yang berdatangan dari parpol, KPU bersikap enggan melakukan pengecekan ulang di lapangan dan cenderung percaya begitu saja atas laporan dari daerah. Dalam rapat pleno KPU tanggal 2/5 dan 3/5 tahun 2004 memang sempat diputuskan bahwa KPU akan melakukan pengecekan ulang hasil penghitungan suara yang dicurigai digelembungkan, yakni untuk daerah pemilihan Sumatera Utara II, Kepulauan Riau, Jawa Timur X, dan Papua. Namun, pengecekan rekapitulasi itu hanya sebatas meneliti keaslian dokumen yang itupun hanya dilakukan sampai tingkat PPK, sementara muncul laporan-laporan mengenai terjadinya manipulasi suara yang terjadi sebelum proses pendokumentasian tertulis oleh PPK, khususnya manipulasi dalam rekapitulasi data yang tidak sesuai

dengan berita acara hasil suara yang dikeluarkan di tingkat KPPS.

Netralitas Birokrasi Sipil

Kecuali masalah penghitungan suara, hal rawan lainnya ialah keterlibatan kepala-kepala desa atau camat yang menjadi tim sukses salah satu partai. Sebagaimana diketahui bahwa birokrasi sipil selama puluhan tahun terlanjur mengabdikan pada kekuatan politik tertentu sehingga dukungan tradisional itu bagaikan sudah mengakar. Maka tatkala Pemerintah Orde Baru telah runtuh sekalipun, dukungan birokrasi terhadap Partai Golkar tetap kuat, di samping ada sebagian kecil yang menggeser dukungannya kepada partai-partai lain.

Ihwal masih terdapatnya dukungan beberapa lurah/kepala desa atau camat kepada partai tertentu merupakan sesuatu hal yang sulit dibuktikan. Padahal tokoh semacam kepala desa memiliki pengaruh yang kuat terhadap warga masyarakatnya, sehingga apabila dalam pemilu ia masih condong pada kekuatan politik tertentu maka kemungkinan besar akan diikuti oleh rakyatnya.

Jauh sebelum pemilu di laksanakan, di beberapa daerah telah tercium adanya kasus caleg-caleg dari partai tertentu yang mengirim uang kepada kepala-kepala desa. Momen yang digunakan adalah bertepatan dengan Idul Fitri, sehingga ini sulit untuk dibuktikan, karena tradisi masyarakat yang menganggap bahwa itu hanya sekadar pemberian THR. Seorang kepala desa misalnya dikirim uang Rp 600 juta, sarung, dan lain-lain. Uang tersebut kemudian dibagi-bagikan ke tokoh-tokoh masyarakatnya yang jumlahnya mencapai 20 orang untuk setiap rukun tetangga, entah itu Ketua RT, tokoh agama, tokoh pemuda.²⁶

Dalam hal ini, Partai Bintang Reformasi mencatat masuknya laporan dari berbagai daerah yang menyebutkan bahwa aparat birokrasi di tingkat kecamatan

²⁵ *Pikiran Rakyat.com*, 21 April 2004.

²⁶ Lihat Tim Peneliti P2P LIPI, "Pengawasan Penyelenggaraan Pemilu", (Jakarta: P2P LIPI, 2004).

hingga lurah atau desa, termasuk aparat Babinsa (Bintara Pembina Desa), "bermain" untuk kepentingan partai tertentu.²⁷ Termasuk, pada hari pemungutan suara ditemukan adanya aparat-aparat desa yang mencoblos beberapa kertas suara untuk suatu parpol.²⁸

Pada masa kampanye hingga hari pencoblosan, pelanggaran yang dilakukan oleh aparat desa masih berlangsung.²⁹ Pelanggaran selama masa kampanye bukan lagi sekadar pemasangan atribut parpol pada ruas jalan maupun penggunaan fasilitas negara, namun pelanggaran yang terjadi dengan melibatkan oknum aparat pemerintahan desa. Dalam hal ini tidak terlihat adanya tindakan tegas dari pihak terkait. Keterlibatan aparat birokrasi untuk memihak salah satu parpol peserta pemilu membuat risau masyarakat, sehingga di beberapa daerah tak urung menyulut gerakan-gerakan protes. Di Desa Sambimaya, Kecamatan Juntinyuat, Kabupaten Indramayu misalnya, puluhan massa yang tergabung dalam aliansi partai politik (parpol) memprotes tindakan kepala desa dan aparat desa setempat. Mereka menilai, tindakan yang dilakukan kepala desa dan aparatnya itu, telah mencampur-adukan antara program pemerintah dengan parpol tertentu. Massa pemrotes mendatangi kantor balai desa dan meminta agar kepala desa bersikap netral pada Pemilu 2004 ini. Dalam aksi itu, nyaris terjadi bentrokan antara kedua belah pihak, namun akhirnya dapat dilerai.

Sejumlah kasus pelanggaran yang melibatkan aparat birokrasi tidak dapat dideteksi oleh Panwaslu maupun tidak terselesaikan secara hukum, kecuali ada sedikit di antaranya yang cukup menarik adalah sidang pengadilan terhadap istri Walikota Manado, berkaitan dengan kasus politik uang sewaktu kampanye pemilihan umum legislatif. Istri walikota itu sendiri adalah calon anggota legislatif nomor urut satu untuk DPRD Provinsi Sulut. Aksi istri walikota tertangkap tangan oleh Panwaslu

setempat saat membagi uang pecahan Rp 50.000,00 kepada masyarakat.³⁰

Politik Uang

"Wajah Syamsu hari itu berbinar-binar. Hari itu, seperti biasanya ia harus ngojek di sekitar stasiun Cikini, Jakarta Pusat. Tapi lantaran diajak rekannya seprofesi untuk ikut kampanye Partai Golkar, ia pun urung ngojeg. Sejurus kemudian ia memakai kaos warna kuning bernomor 20. Ia mengaku tak sia-sia, pasalnya ia mendapat imbalan Rp 25 ribu. Rekan Syamsu lebih beruntung lagi. Dodi, sebut demikian pria muda itu, mendapat uang Rp 50 ribu. Kok, beda dapatnya? Maklum Dodi lebih pintar, ia datang ke 'loket' kampanye dua kali dengan baju berbeda. Soal bagi-bagi duit di masa kampanye bukan barang rahasia lagi. Istri Wali Kota Sulawesi Utara (Sulut) saat kampanye bagi-bagi 'rezeki nomplok itu'. Di depan massa, saat kampanye untuk Partai Golkar (PG) di Manado ia membuat kuis. Siapa bisa menjawab dapat duit berlimpah. Dengan cara ingin massa berbondong-bondong datang mengikuti 'kuis politik'. Partai pecahan pohon beringin, Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB) juga tak mau ketinggalan dengan partai induk semangnya, PG. Partai yang mengusung Hardiyanti Rukmana, Mbak Tutut sebagai calon presiden (capres), saat kampanye di Jl. Raden Saleh, Jakarta Pusat, bagi-bagi sembako kepada masyarakat sekitar."³¹

Perilaku partai-partai besar dengan dana besar ini merisaukan partai-partai kecil, sebagaimana diungkapkan seorang pengurus wilayah Partai Bintang Reformasi (PBR) Kabupaten Majalengka (Jabar) yang melaporkan terjadinya praktek politik uang (*money politics*) dari partai-partai tertentu terhadap masyarakat setempat:³²

"Saya mengetahui secara persis bagaimana partai-partai besar itu membagi-bagikan

²⁷ <http://www.republika.co.id.>, 8 April 2004.

²⁸ Ditemukan di Sanggau, Kalbar.

Lihat, *Kompas*, 20 April 2004.

²⁹ <http://www.republika.co.id.>, 18 Maret 2004.

³⁰ *Kompas*, 5 Mei 2004.

³¹ *Eramuslim*, 25 Maret 2004.

³² <http://www.republika.co.id.>, 08 April 2004

uang kepada masyarakat, sehingga kerja keras partai kami dengan membentuk jaringan pengurus dari tingkat cabang hingga anak ranting menjadi hancur dan sia-sia.”

Politik uang tak pelak merupakan salah satu musuh paling berbahaya terhadap kehidupan demokrasi di Tanah Air, sementara praktek semacam itu sudah biasa terjadi dari pemilu ke pemilu; apalagi bila dana yang digunakan itu merupakan hasil korupsi. Namun, politik uang tetap akan sulit diberantas, mengingat sifatnya sudah melembaga dan menjadi budaya bangsa yang menyatu dalam praktek sehari-hari, baik di kalangan elite politik maupun di tengah kehidupan masyarakat.

Dalam Pemilu 2004, praktek politik uang terkesan dilakukan secara kian masif dan terang-terangan, khususnya oleh partai-partai seperti Partai Golkar, PDIP, maupun partai baru yang memiliki dana besar yakni Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB) yang mengusung nama anak mantan presiden Soeharto sebagai calon presiden, serta politik uang yang secara individu dilakukan oleh para caleg partai.³³

³³ Setiap caleg parpol mesti mengeluarkan dana yang tidak kecil, entah itu untuk uang pendaftaran ke parpol, uang untuk menentukan nomor urut caleg, sumbangan suka rela, uang dana kampanye berupa pengadaan kaos, bendera, atribut, dan lain-lain. Banyak caleg rela mengeluarkan dana hingga ratusan hingga miliaran rupiah karena berharap bila berhasil menjadi anggota legislatif selama lima tahun maka mereka berhitung bisa mengembalikan uang yang telah dikeluarkan. Tidak sedikit dari mereka gagal memenuhi kuota suara yang dibutuhkan untuk merebut kursi di legislatif, sehingga kemudian banyak tersiar kabar banyak caleg gagal yang kemudian menderita stress (*Tempo*, 25 April 2004), ada yang tidak berani pulang ke rumah, atau yang nekad melakukan tindakan anarkis membakar kembali jembatan yang pernah dibangunnya sehingga harus berurusan dengan polisi. Lihat, *Tempo*, 18 April 2004. Kasus serupa di Probolinggo, Jatim, Ketua PDIP setempat, Sulaiman, memerintahkan pembongkaran *paving block* yang sebelum pemilu dipasang di halaman musholla Ponpes Salafiyah pimpinan KH Hasan Subechi, pasalnya perolehan suara PDIP anjlok sehingga Sulaiman gagal mendapat jatah kursi. Lihat, *Tempo*, 25 April 2004. Di Aceh ada caleg yang mulai

Praktek demikian inilah yang membuat Nurcholis Madjid menyebut sukses pemilu legislatif 2004 baru sebatas keberhasilan prosedural, pemilu yang demokratis secara prosedural, tanpa diikuti keberhasilan substansial.³⁴ Hal ini karena siapa yang terpilih masih belum sepenuhnya dipilih rakyat secara murni tanpa adanya unsur *money politics*.

Tetap maraknya praktek politik uang ini terutama dipengaruhi oleh kondisi masyarakat yang berada dalam sosial politik dan sosial ekonomi tertekan, sehingga rakyat akan dengan mudah luntur idealisme oleh sekadar 2-3 liter beras atau lembaran uang dua puluh hingga lima puluh ribuan. Mungkin butuh waktu dua hingga tiga pemilu lagi barulah politik uang dapat dikurangi, dengan catatan kalau ekonomi masyarakat dan pendidikan telah membaik. Akibat kemiskinan rakyat itu pulalah, saat ini orang yang memberi uang atau barang malah dianggap sebagai orang baik. Atau, justru rakyatlah yang datang ke partai untuk meminta/menagih, karena boleh jadi rakyat kecil menganggap pemilu sebagai rezeki lima tahunan sekali. Masyarakat bagaikan tidak merasa bahwa berbagai pemberian, baik dalam bentuk uang maupun barang itu, merupakan tindak politik uang.

Menanggapi fenomena politik uang, pihak Panwaslu belum memainkan peranan berarti dalam menghentikannya, bahkan tersiar kabar bahwa Panwaslu di beberapa daerah tertentu juga menerima uang dari partai politik. Di media massa, Panwaslu hanya sebatas meminta masyarakat untuk melaporkan partai-partai yang bermain politik uang jika memang ada bukti dan saksi.

terlihat marah-marah karena kadernya di desa tidak mampu mempengaruhi masyarakat untuk memperoleh suara pada Pemilu 5 April 2004. "Bagaimana tidak stres, saya sudah berjuang dan mengeluarkan modal banyak untuk menjadi caleg, akan tetapi suara yang masuk itu dipastikan tidak cukup untuk saya melaju ke kursi legislatif," kata salah seorang caleg.

Lihat, <http://www.republika.co.id>,
07 April 2004

³⁴ Republika Online,
<http://www.republika.co.id>, 23 April 2004.

Sebagai contoh apa yang terjadi di Kota Solo. Menjelang pemilu legislatif 5 April 2004, Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) setempat mengakui pihaknya mendapatkan sejumlah informasi berkaitan dengan 'serangan fajar' yang dilakukan beberapa partai politik peserta pemilu atau para caleg sepanjang Minggu (4/4 2004), namun Panwaslu Solo menyatakan kesulitan untuk menindak karena keterbatasan saksi dan bukti untuk dapat menyeret para pelakunya. Panwaslu ber alasan bahwa ketentuan mengenai *money politics* dalam UU Pemilu sangat sulit untuk diterapkan karena harus dibuktikan kesengajaan pemberian materi atau uang yang diterima calon pemilih dimaksudkan untuk mempengaruhi mereka. Dicontohkan, Panwaslu mendapatkan informasi dari seorang warga di Kampung Joyosuran, Pasar Kliwon, bahwa ada seorang caleg yang menghimpun warga setempat untuk mengumpulkan kartu pemilihnya. Sejauh ini, Panwaslu belum dapat menindak karena warga yang mengumpulkan kartu pemilihnya tidak diberi arahan apa pun semisal diminta mencoblos partai atau calon tertentu.³⁵

Pemberian beasiswa merupakan modus lain yang tidak mungkin bisa dijerat oleh UU tersebut. Pasalnya, caleg yang memberikan beasiswa dengan harapan akan ada balas budi atau tahu sama tahu dari keluarga yang diberi beasiswa tersebut tanpa harus meminta agar dirinya dipilih. Si penerima yang diharapkan menjadi saksi tidak ada yang mau buka suara. Atau, dalam kasus lain sang caleg sudah setahunan lebih membagi-bagi beasiswa kepada masyarakat miskin.

Selain pemberian uang, pembagian sembako dengan kedok penjualan sembako murah secara pintu ke pintu juga dilaporkan terjadi di beberapa kampung. Sebuah partai politik melakukan penjualan sembako di wilayah Solo senilai kurang lebih Rp 25 ribu dengan harga di bawah Rp 5.000,00.³⁶

³⁵ *Tempointeraktif.com*, 4 April 2004.

³⁶ Dalam kasus ini Panwaslu kota Solo mengaku tidak dapat bertindak karena tidak memiliki bukti bahwa penjualan sembako itu dimaksudkan

Masih berlangsungnya praktek-praktek politik uang inilah yang belakangan antara lain mendorong terjadinya beberapa penolakan hasil pemilu yang merebak di berbagai daerah. Di Jakarta sejumlah 17 parpol menolak hasil pemilu. Ke-17 parpol³⁷ yang tergabung dalam Aliansi Penyelamat Bangsa itu, secara resmi melaporkan kecurangan pemilu kepada Panitia Pengawas Pemilu pada 15 April 2004. Mereka mensinyalir bahwa KPU pusat tidak melakukan tindakan apa pun terhadap pelanggaran yang dilakukan aparatnya di tingkat kelurahan dan kecamatan itu. Persoalan politik uang ini sebagaimana biasa tidak dapat ditindaklanjuti, mengingat kalangan parpol umumnya mengalami kesulitan besar bila harus melengkapi dengan bukti-bukti yang jelas, karena modus politik uang terjadi secara terselubung.

Dengan demikian pemilu yang diikuti 24 peserta partai politik ini tidak dapat dikatakan demokratis. KIPP membeberkan sejumlah kecurangan oleh partai-partai besar, khususnya dominasi kecurangan oleh Partai Golkar dan PDIP.³⁸ Tapi partai-partai kecil juga melakukan pelanggaran, namun dalam beberapa kasus kecil. Bentuk pelanggaran itu meliputi pemberian uang dan sembako, mengundang pemilih ke rumah orang partai, lalu dikasih uang. Ada juga pemberian sembako-sembako bermerek partainya. Itu banyak dilakukan Partai Golkar dan PDIP.³⁹

mempengaruhi, karena dari laporan warga memang tidak ada pernyataan apa pun dari si penjual agar memilih partai tertentu. Lihat, *Tempointeraktif.com*, 4 April 2004.

³⁷ *Kompas Cyber Media*, 15 April 2004. Mereka adalah parpol peserta pemilu minus Partai Golkar, PDI Perjuangan, Partai Demokrat, PPP, PAN, PKS dan PBB.

³⁸ Laporan KIPP diterima dari daerah-daerah di Jawa Tengah dan Sulawesi di mana relawan lembaga itu diterjunkan. Secara umum pelanggaran berlangsung di 18 provinsi. Lihat wawancara *Era Muslim* dengan Koordinator KIPP Ray Rangkuti, 13 April 2004.

³⁹ PDI-P dan Golkar adalah dua partai yang mengeluarkan belanja paling besar selama masa kampanye legislatif, di mana sampai tulisan ini dibuat mereka belum mengumumkan kepada

Praktek politik uang telah termasuk dalam tindak pidana. Cara-cara semacam itu mungkin tidak sepenuhnya berhasil menipu rakyat, khususnya di perkotaan — mengingat rakyat ada pula yang berprinsip terima uangnya, tapi tidak mencoblos partainya — namun di beberapa daerah pedesaan faktor politik uang masih relatif berpengaruh dalam mempengaruhi keputusan memilih.

Terdapat tiga tafsiran yang dapat diberikan guna menjelaskan mengapa fenomena politik uang terjadi.⁴⁰ **Pertama**, anggota masyarakat mungkin memiliki persepsi, para caleg adalah orang-orang yang memiliki uang. Persepsi ini kemungkinan diiringi perilaku sebagian anggota legislatif yang tidak responsif terhadap pemilih, bahwa setelah terpilih jarang sekali anggota legislatif berinteraksi dengan rakyat pemilih. Dengan kata lain, "meminta uang" dari para caleg merupakan semacam "politik balas dendam" dari rakyat pemilih. **Kedua**, rakyat pemilih mungkin berpikir, masa kampanye tidak hanya merupakan momen tepat, tetapi sekaligus instrumen efektif untuk meningkatkan kesejahteraan sesaat. **Ketiga**, rakyat pemilih mungkin memahami proses kampanye dalam pemilu dalam kerangka hukum ekonomi, yaitu permintaan dan penawaran. Dari sisi permintaan, rakyat pemilih menyadari, para caleg berhasrat untuk terpilih namun kursi yang tersedia terbatas. Dari sisi penawaran, rakyat pemilih menyadari, mereka menjadi bernilai untuk memenuhi hasrat para caleg.

publik — untuk kemudian diaudit oleh akuntan publik yang independent — berapa besar dana kampanye yang mereka sediakan dan berapa jumlah belanja kampanye yang sudah mereka habiskan dalam pemilu legislatif lalu. Dari hasil pemantauan Transparency International (TI) Indonesia dan Indonesia Corruption Watch (ICW), 11 Maret-1 April 2004, di 53 kabupaten/kota, PDI-P menghabiskan biaya Rp 69,2 miliar, Partai Golkar (Rp 56,7 miliar), PAN (Rp 16,9 miliar), PKB (Rp 15,7 miliar), PPP (Rp 14,8 miliar), PKPB (Rp 12,3 miliar), PKS (Rp 10,5 miliar), dan Partai Demokrat (Rp 9,5 miliar). Lihat, *Kompas*, 28 April 2004.

⁴⁰ Makmur Keliat, "Tirani Uang?" dalam *Kompas*, 27 April 2004.

Fenomena politik uang memberi dampak pada penyederhanaan pemahaman tentang politik sebagai mekanisme bisnis. Uang yang dikeluarkan para caleg agar dapat terpilih dapat diumpamakan sebagai investasi yang tingkat pengembaliannya harus diperoleh dengan berbagai cara setelah seorang politisi terpilih. Jika ini terjadi dalam skala makro, maka upaya menciptakan pemerintahan yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme akan mengalami kendala dan ekonomi biaya tinggi akan terus berlangsung di negeri ini.

Mental Proyek dan Aroma Politik Uang di KPU

"Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM) kampus-kampus se-Jabotabek pada 24 Maret 2004 mendatangi kantor KPU Pusat di Jl. Imam Bonjol, Jakarta. Massa mahasiswa itu memberikan uang fotokopian 100 ribu rupiah sebanyak satu koper. Seorang juru bicara aksi tersebut menyatakan KPU Pusat hanya menjadi tempat baru penguapan triliunan dana pemilu oleh segelintir orang, tanpa tersentuh oleh pertanggungjawaban hukum."⁴¹

Ungkapan di atas merupakan salah satu cerminan keprihatinan sementara pihak mengenai kinerja KPU sebagai penyelenggara pemilu yang dianggap tidak memenuhi harapan. Penyelenggaraan Pemilu 2004 ditandai pula oleh kisruh pengadaan dan distribusi logistik, serta lemahnya sistem teknologi informasi KPU. Dalam mekanisme penghitungan suara, KPU menghabiskan biaya sekitar Rp 200 miliar untuk pengadaan sistem teknologi informasi yang kemudian terbukti terkadang macet, sehingga kemudian menimbulkan masalah, serta membuka peluang bagi tindak manipulasi. TI kemudian menjadi proyek besar yang mubazir. Berbagai permasalahan di atas muncul akibat KPU sebagai penyelenggara pemilu terlibat dalam hal-hal teknis, di lain pihak KPU kurang konsentrasi pada tugas-tugas utamanya yang lebih penting seperti sosialisasi pemilu dan proses pelaksanaan

⁴¹ *Eramuslim*, 24 Maret 2004.

tahapan-tahapan pemilu. Dapatlah dikatakan, dengan dana triliunan rupiah, KPU justru menunjukkan performa yang tidak lebih baik dibandingkan Pemilu 1999. Beberapa kali KPU melakukan pelanggaran terhadap UU, termasuk melanggar batas waktu distribusi logistik, pelanggaran pengumuman hasil penghitungan suara, dan pelanggaran-pelanggaran lainnya, mulai dari tahap pendaftaran pemilih hingga tahap pasca pemilihan umum.

Kelemahan kinerja KPU di pusat dan daerah telah terlihat sedari awal berlangsungnya proses pemilihan umum. Lembaga ini di pusat disoroti karena dirinya tercitra sebagai lembaga pengejar proyek, khususnya menyangkut pengadaan logistik dan kertas suara yang desentralisasikan; sementara tindakan itu membawa dampak yang merugikan bagi bangsa dan negara berupa keterlambatan penyelenggaraan pemilu di beberapa daerah akibat logistik yang belum tiba, serta kertas suara yang bertukar dengan daerah lain. Hal-hal mana akan kecil kemungkinan terjadi bila KPU merelakan proyek pengadaan logistik dan kertas suara diserahkan saja kepada daerah (desentralisasi logistik). Dalam kasus pengadaan logistik agak tidak masuk akal bila dikatakan bahwa keterlambatan penyediaan surat suara dan kotak suara hanya merupakan kekelembagaan tim konsorsium atau distributornya saja. Itu tiada lain justru merupakan fakta tak terbantahkan mengenai kegagalan KPU dalam mengontrol kesiapan pemilu yang dipegang oleh pihak-pihak pemegang tender penyediaan logistik pemilu.

Terbaikannya diseminasi informasi terbukti dari temuan-temuan bahwa banyak orang tidak mengetahui bagaimana cara mencoblos, misalnya hanya mencoblos tanda gambar saja dan tanpa mencoblos nama caleg. Bahwa pengetahuan masyarakat tentang pemilu legislatif 2004, minim. KPU agaknya telah mengabaikan dua masalah yang mestinya disikapi serius yakni kompleksitas sistem Pemilu 2004 dibandingkan pemilu-pemilu sebelumnya serta soal keterbatasan waktu. Kinerja KPU di daerah cukup bervariasi, di

beberapa tempat masih menempatkan sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang relatif profesional dan independen, namun di sejumlah daerah lainnya justru KPU tercitra sebagai lembaga yang diduga justru menjadi sumbernya praktek KKN dan *money politics*. Salah satu pemberitaan yang sempat mengemuka adalah tuduhan langsung yang dilontarkan oleh anggota Panwas Pemilu Provinsi Banten kepada media massa setempat.⁴² Diungkapkan bahwa Panwas Pemilu sudah menerima laporan dari sejumlah calon DPD yang lolos verifikasi bahwa mereka dimintai uang oleh staf KPU atas perintah Ketua KPU Banten. Namun, beberapa orang yang melaporkan uang kutipan belum mau dijadikan saksi. Panwas dalam hal ini berpendirian bahwa lembaganya akan menindaklanjuti laporan tersebut kalau korban *money politics* bersedia menjadi saksi.⁴³ Padahal, Panwaslu mensinyalir bahwa salah satu simpul politik uang justru ada di KPU, di mana peluang itu muncul

⁴² Lihat, *Fajar Banten*, 15 Desember 2003. Ketua Panwas Pemilu Banten, Muzakki, dalam pemberitaan itu mengemukakan pula penilaian Panwas mengenai hasil kerja KPU yang dinilainya kurang baik. Contoh, di antara calon DPD ada yang bermasalah, yakni Efi Silvi. Ia disinyalir mendapatkan dukungan dari warga yang juga mendukung calon DPD lain, yakni Badiah. Calon DPD lain yang bermasalah adalah: Agus Fatah, Yasin, Odi Sunardi, Kasmin. Mereka saat ini masih menjadi anggota DPRD. Sementara, Drs. Arifin Tanudjiwa bermasalah mengenai domisili, sebab yang bersangkutan tinggal di Bogor.

Dalam hak jawabnya, Ketua KPU Banten, Tb. Didi, menangkis tuduhan KKN di lembaga yang dipimpinnya, dan ia menyatakan tidak pernah menyuruh meminta uang. "Itu fitnah!" katanya. Lihat, *Fajar Banten*, 16 Desember 2003.

⁴³ Kinerja KPU Banten dalam proses verifikasi calon DPD dipertanyakan masyarakat. Panwas setempat menyampaikan surat keberatan resmi yang ditujukan ke KPU menyangkut beberapa nama yang terindikasi melakukan pelanggaran yakni memanipulasi data pendukung, dan bahkan ada yang sampai pada tingkat pemalsuan. Surat itu telah disampaikan oleh Panwas Pemilu kepada KPU. Namun, karena kewenangan meluluskan calon DPD ada pada KPU, maka Panwas merasa tidak memiliki kewenangan kendati kemudian KPU meloloskan calon yang dianggap bermasalah.

pada tahapan seperti verifikasi bakal calon DPD dan verifikasi parpol. Panwas Banten menuntut tersedianya akses data ke KPU, mengingat telah masuk laporan mengenai kutipan uang bagi calon DPD oleh Ketua KPUD. Namun belakangan, berita acara laporan itu tidak bisa dibuat lantaran tidak ada yang bersedia menjadi saksi, dengan alasan enggan berurusan dengan polisi. Keengganan para saksi kunci ini juga karena ketiadaan undang-undang perlindungan saksi.

Verifikasi calon anggota DPD tak pelak merupakan salah satu simpul yang menyisakan tanda tanya di kalangan masyarakat di beberapa daerah, khususnya menyangkut sikap KPUD yang tertutup, sementara di lain pihak ketidakterbukaan itu membuka peluang bagi munculnya tindak politik uang (*money politics*).⁴⁴ Hingga awal Januari, KPU di daerah-daerah masih menganggap data-data DPD sebagai bagian dari rahasia negara, di mana Panwas Pemilu setempat sekalipun tidak diperkenankan masuk, termasuk KPU karena tidak pernah melibatkan Panwas dalam proses verifikasi DPD maupun verifikasi parpol.⁴⁵

Panwas Pusat dalam hal ini mendukung upaya yang dilakukan oleh Panwas-Panwas daerah, serta berpendapat jika menginginkan fungsi pengawasan berjalan efektif, akses untuk memperoleh informasi dari KPU provinsi dan kabupaten/kota harus dibuka seluas-luasnya bagi Panitia Pengawas Pemilu (Panwas) di seluruh tingkatan. Kenyataannya, Panwas mensinyalir setidaknya 40 persen dari KPU provinsi dan kabupaten/kota tidak cukup memberikan akses yang memadai sepanjang proses verifikasi calon peserta Pemilihan Umum Tahun 2004.⁴⁶

Panwas pusat mensinyalir pula bahwa peluang pelanggaran semakin terbuka manakala KPU daerah mulai melakukan verifikasi faktual calon peserta Pemilu 2004. Karena itu, akses dari KPU daerah diperlukan untuk mendapatkan

temuan pelanggaran aturan pemilu, termasuk tindak pidana pemilu yang bisa diteruskan kepada penyidik. Pada kenyataannya Panwas mengalami kesulitan akses mendapatkan data dan informasi itu dijumpai Panwas dalam kerja samanya dengan KPU daerah. Dalam verifikasi perseorangan calon anggota DPD — untuk mendapatkan sampel sepuluh persen yang diambil untuk verifikasi faktual saja, misalnya — tidak semua Panwas bisa mendapatkannya dengan mudah dari KPU daerah. Akses yang terbatas ini akan menghambat fungsi pengawasan proaktif yang diharapkan dari Panwas dalam seluruh tingkatan.⁴⁷

Di beberapa daerah diperoleh pula temuan mengenai terdapatnya indikasi bahwa calon DPD melakukan manipulasi dukungan yang secara administratif dapat disahkan oleh KPU. Di samping itu ditemukan pula beberapa calon DPD yang merupakan anggota dari partai tertentu. Pelanggaran administratif menyangkut pula masalah domisili, salah seorang calon DPD berasal dari daerah lain dan yang bersangkutan tidak memenuhi ketentuan harus empat tahun terakhir tinggal di daerah bersangkutan, tetapi yang bersangkutan diluluskan oleh KPU. KPU dalam kasus-kasus demikian beralasan mengenai masalah waktu yang sempit, namun yang nampak justru itu terkait dengan adanya faktor-faktor tertentu termasuk menyangkut kepentingan sejumlah oknum di KPU maupun adanya kedekatan pribadi calon DPD dengan anggota KPU.⁴⁸

⁴⁴ Lihat hasil penelitian P2P LIPI, *Pengawasan Penyelenggaraan Pemilu 2004*.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Kompas*, 4 November 2003.

⁴⁷ Panwas berkeras agar diberi keleluasaan mengakses data dan informasi dari KPU daerah dalam tahapan penelitian faktual terhadap parpol calon peserta pemilu. Hal itu sejalan dengan ketentuan Pasal 122 Ayat (3) UU 12/2003 yang bunyinya adalah, "Guna menunjang pelaksanaan pengawasan Pemilu, penyelenggara Pemilu dan pihak terkait lainnya harus memberikan kemudahan kepada pengawas Pemilu untuk memperoleh informasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan."

⁴⁸ *Ibid.*

Permasalahan lain ialah tentang proses pembuktian terhadap daftar dukungan melalui penarikan sampel. Menurut peraturan, penarikan sampel semestinya dilakukan secara random penuh, sehingga membuka kesempatan bagi pendukung di semua wilayah untuk menjadi sampel. Tapi, KPU tidak memenuhi itu, dan lebih memilih penarikan sampel berdasarkan wilayah, di mana untuk setiap kecamatan diambil sampel 10 persen. Cacat metodologis mulai muncul ketika jumlah dukungan terhadap seorang calon DPD di suatu kecamatan tidak lebih dari lima orang, dan sebaliknya menumpuk di kecamatan lain.

Cacat metodologis serupa didapati pada proses verifikasi parpol. Bahkan lebih aneh lagi, untuk pembuktian kartu tanda anggota parpol (KTA), anggota parpol yang akan diverifikasi dikumpulkan di suatu tempat, biasanya di kantor partai tingkat kecamatan. Hal ini telah menyalahi prosedur pengecekan yang telah ditentukan, di mana KPU mestinya mendatangi dari rumah ke rumah dalam verifikasi faktual, sehingga memberi kesempatan secara jujur kepada masyarakat untuk menyatakan benar atau tidak mereka merupakan anggota suatu partai politik.

Persoalan lain terjadi pada kasus yang berindikasi pidana, seperti pemalsuan KTP atau pemalsuan tanda tangan. Panwas Pemilu memang telah meneruskan kasus demikian ke kepolisian, namun setelah tujuh hari diterima oleh kepolisian dan institusi itu tidak menindaklanjuti maka kasus itu batal demi hukum. Panwas Pemilu di berbagai daerah mengakui bahwa hal semacam ini menjadi catatan kelemahan UU Pemilu saat ini, karena tidak tertera bentuk sanksi bagi kepolisian yang tidak melanjutkan tindak pidana yang terjadi. Bila ini tidak disikapi secara serius maka akan banyak tindak pidana pemilu yang mungkin akan berhenti di meja penyidik dan tidak diteruskan. Tatkala hal ini ditanyakan ke polisi, mereka menjawab belum siap baik kesiapan sumber dayanya maupun belum siap untuk menangani tindak pidana pemilu, mengingat beberapa

peraturan yang menyangkut tindak pidana merupakan hal baru.⁴⁹

Catatan Kecil Tindak Kekerasan yang Masih Berlangsung

Kendati mengalami penurunan cukup signifikan dibandingkan pemilu-pemilu sebelumnya, kekerasan yang dilakukan oleh anggota parpol terhadap anggota parpol lainnya semasa kampanye masih terjadi. Di Solo, kader PKS telah dianiaya oleh massa Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), dan di Madiun kader dari partai yang sama juga menjadi korban pemukulan oleh parpol lain. Peristiwa serupa terjadi di Kota Bekasi. Salah seorang pengurus PKS Ranting, Kel. Mustika Sari, Kec. Bantargebang dianiaya oleh kader PDIP.⁵⁰

Massa PDIP tercatat paling banyak melakukan tindak kekerasan dan bahkan beberapa kali menjurus tindak pelecehan seksual terhadap massa partai lain. Di Solo kader PKS jadi korban massa PDIP sehingga mendorong Koalisi Perempuan setempat untuk meminta agar KPU menghentikan kampanye terbuka di kota Surakarta, mengingat terbukanya peluang bagi terjadinya kekerasan, teror atau bahkan pelecehan seksual.⁵¹

Aksi negatif massa PDIP kembali berlangsung pada kampanye partai tersebut di Kota Nganjuk, Jatim. Kejadian saat massa partai berlambang "moncong putih" hendak menuju Stadion Anjuk Ladang guna mendengarkan pidato politik ketua umumnya, Megawati Soekarnoputri, pada 20 Maret 2004. Saat itu, puluhan pelajar Sekolah Menengah Umum (SMU) sedang menyaksikan massa PDIP menuju ke stadion, tanpa diduga massa konvoi memeluk dan mencium pelajar puteri, serta mengeluarkan kata-kata kotor. Sejumlah siswa putra ditendang hingga jatuh ke parit bersama sepeda yang dinaiki. Kekerasan massa PDIP juga terjadi di Klaten, Jateng, ketika dua orang wartawan jadi sasaran amuk simpatisan PDIP ketika terjadi

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Republika*, 24 Maret 2004.

⁵¹ *Republika*, 21 Maret 2004.

konvoi kendaraan di pertigaan Gondang, Klaten, 24 Maret 2004.⁵²

Pada 29 Maret 2004 terjadi bentrokan fisik massa PDIP dan PNBK di Kecamatan Palabuhanratu, Kabupaten Sukabumi.⁵³ Pihak Panwas setempat kemudian mengadakan pertemuan dengan jajaran pengurus kedua partai politik yang menghasilkan kesepakatan damai dan perjanjian tertulis yang berisi komitmen untuk tidak melanjutkan konflik. Pihak Panwas menyerahkan kasus tersebut untuk ditangani jajaran Kepolisian Resort Sukabumi, namun Panwas memutuskan untuk tetap mengizinkan parpol yang terlibat bentrokan fisik untuk menyelenggarakan kampanye pada putaran terakhir, dengan alasan jika terjadi pelanggaran kampanye, justru dikhawatirkan kerusuhan akan kembali terjadi karena massa tidak puas dengan keputusan Panwas.

Di Bantul, seorang anggota Kepolisian Resort Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta, tak luput dari tindakan kekerasan massa PDIP, yang bersangkutan dipukuli dengan galah bambu oleh sejumlah simpatisan PDIP karena anggota polisi itu berusaha menyita sebuah celurit yang dibawa simpatisan PDIP. Sekelompok pendukung PDIP lainnya di Kota Yogyakarta juga menyerang sebuah posko Partai Persatuan Pembangunan di Purbayan, Kotagede, dan menyerang warga di Kampung Jetisharjo.⁵⁴ Massa PDIP juga melakukan kekerasan di Malang. Mereka menyerang sekretariat Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia (KAMMI) setempat pada 26 Maret 2004. Mereka merusak bangunan kantor berlantai dua berikut toko buku-buku agama yang terletak di sebelah kantor tersebut.⁵⁵ Aksi penyerangan mengakibatkan lima orang luka-luka.

⁵² <http://www.republika.co.id>, 25 Maret 2004.

⁵³ *Kompas*, 30 Maret 2004.

⁵⁴ Kejadian berlangsung pada kampanye PDIP 31 Maret 2004. Sumber, www.golkar.or.id, 1 April 2004.

⁵⁵ <http://www.republika.co.id>, 27 Maret 2004. Latar belakang penyerangan itu, ditengarai karena aksi bakar kaos PDIP yang dilakukan KAMMI pada

Kejadian kekerasan lain tercatat di Palu, Sulawesi Tengah, ketika enam orang pemuda menyerang Kantor Dewan Pimpinan Cabang (DPC) Partai Demokrat Kota Palu yang terletak di Jalan Cendrawasih. Aksi penyerangan sekitar pukul 01.30 WITA 7 Maret 2004 dengan menggunakan batu tersebut, mengakibatkan kerusakan ringan pada sisi depan kantor parpol serta merusak sebuah baliho lukisan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), calon presiden Partai Demokrat. Pelaku adalah satgas partai politik besar di Palu.⁵⁶

Terlepas dari menurunnya tindak kekerasan selama pemilu legislatif 2004, prosesi Pemilu 2004 ditandai dengan tetap dilangsungkannya pemungutan suara di daerah-daerah konflik, seperti Poso, Ambon, Papua, dan Aceh. Penyelenggaraan pemilu di daerah-daerah konflik sangat rawan terhadap praktek intimidasi dan ancaman kekerasan. Bahkan khusus Aceh masih berada dalam kondisi darurat militer, sehingga dipertanyakan karena dianggap bertentangan dengan prinsip pemilu demokratis.⁵⁷

Masyarakat di Aceh dapat dianggap tidak mempunyai peluang sama untuk memilih, hanya partai-partai besar tertentu yang dapat menyelenggarakan kampanye, serta keputusan memilih yang boleh jadi bias karena rakyat memilih ketika berada dalam situasi tekanan dan ancaman keamanan.

Intimidasi untuk mempengaruhi pemilih bukan hanya terjadi di daerah konflik, namun di daerah yang tergolong aman pun masih berlangsung praktek demikian, di antaranya hal ini dijumpai di Sulawesi Selatan. Sejumlah Perguruan

saat Megawati Sukarnoputri berkampanye di daerah tersebut beberapa hari sebelumnya.

⁵⁶ *Republika*, 28 Maret 2004.

⁵⁷ Cetro menilai pemilu di Aceh tidak sah. "Pemilu yang berlangsung di bawah darurat militer mengkhianati prinsip pemilu demokratis," kata Direktur Eksekutif Cetro, Smita Nutosusanto. Hasil pemilu di Aceh tidak dapat diterima karena cacat hukum, pasalnya tidak dilaksanakan sesuai UU Pemilu tapi berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Keadaan Darurat. *Kompas*, 1 April 2004.

Tinggi di Sulsel yang tergabung dalam Forum Rektor Indonesia (FRI) dari pemantauan yang dilakukan di 4.000 TPS dan tersebar di wilayah Sulsel menemukan adanya intervensi parpol tertentu yang berusaha mempengaruhi pemilih saat pencoblosan dan menunggui pemilih hingga selesai memberikan hak pilihnya. Beberapa partisan parpol yang mengenakan atribut tertentu terlihat berkeliaran di sekitar TPS saat sedang berlangsung pencoblosan atau penghitungan suara.⁵⁸

Penutup: Analisis Pelanggaran dan Pengawasan Pemilu

Pelanggaran terhadap penyelenggaraan pemilihan umum dapat dikategorikan dua, yakni *pertama* pelanggaran yang memiliki dampak signifikan terhadap hasil pemilihan umum, serta *kedua* adalah jenis pelanggaran yang kurang memberi dampak terhadap hasil pemilihan umum.

Pihak berwenang yang menangani pelanggaran pemilu, baik Panwaslu maupun kepolisian, umumnya berkemampuan menangani pelanggaran jenis kedua, khususnya bagi kepolisian adalah pelanggaran lalu lintas yang selama berlangsungnya masa kampanye mencapai puluhan ribu kasus yang dapat ditangani.⁵⁹ Hal demikian memperlihatkan adanya kemajuan dibandingkan pemilu-pemilu sebelumnya, di mana untuk jenis pelanggaran “kecil” pun banyak yang luput dari aparat penegak hukum.

Akan tetapi bila kita menilik pada jenis pelanggaran pertama, yakni yang secara signifikan memiliki dampak terhadap hasil pemilu, maka terlihat kelemahan mendasar. Banyak pelanggaran jenis demikian, termasuk politik uang, intimidasi, manipulasi dan kecurangan

perhitungan suara, yang tidak terpantau oleh Panwaslu.

Panwaslu secara khusus gagal melakukan pengawasan secara efektif terhadap pelanggaran politik uang dan manipulasi perhitungan suara. Selama berlangsungnya proses pemilihan umum, di berbagai daerah di sepenjuru Tanah Air bagaimana sudah menjadi rahasia umum bahwa partai-partai besar (yakni PDIP dan Golkar) ditambah PKPB (partai yang mengusung nama Siti Hardiyanti Rukmana sebagai capres) gencar melakukan praktek politik uang. Dalam beberapa kejadian, kasus politik uang yang dilakukan secara transparan, di mana untuk praktek pengerahan massa bayaran maka jutaan masyarakat Indonesia di tingkat akar rumput adalah saksi-saksi yang niscaya tidak bisa ditutup-tutupi lagi.⁶⁰ Mungkin belajar dari kasus pelanggaran-pelanggaran pemilu pada masa-masa sebelumnya yang nyaris tidak terusut secara tuntas oleh hukum, maka beberapa partai besar berani melakukan praktek-praktek *money politics* secara terang-terangan, lantaran mereka tetap berkeyakinan bahwa kali ini pun mereka tidak akan dijerat oleh hukum.

Terjadinya pelanggaran-pelanggaran oleh parpol tanpa dibarengi oleh penyelesaian hukum yang signifikan terhadap para pelaku pelanggaran, semakin mengukuhkan bukti bahwa persoalan penegakan hukum di Indonesia memang baru sebatas *lips service*. Bahkan ketika ada sebuah kasus yang oleh Panwas Pemilu setempat sudah diteruskan ke kepolisian, namun ketika polisi tidak menindaklanjutinya maka Panwas Pemilu di daerah biasanya merasa bahwa kasus tersebut sudah bukan lagi urusan mereka.

⁵⁸ <http://www.republika.co.id>, 12 April 2004.

⁵⁹ Selama masa kampanye pihak kepolisian RI menangani sebanyak 121 ribu lebih pelanggaran lalu lintas di seluruh Indonesia. Tercatat pula 44 kecelakaan lalu lintas yang mengakibatkan 31 orang tewas, 66 luka berat, dan 225 orang luka ringan.

Lihat, <http://www.Republika.co.id>, 2 April 2004.

⁶⁰ Untuk setiap orang yang bersedia ikut kampanye partai-partai tertentu, imbalannya berkisar Rp 50.000,00 per orang. Bahkan, di beberapa tempat, partai besar tertentu menjanjikan semacam “*door prize*” hadiah seperti sepeda motor, hand phone, televisi, dll.. Di daerah tertentu, dengan menunjukkan KTP maka seseorang bisa membawa pulang sembako berikut uang Rp 20.000,00. Ini merupakan salah satu bentuk politik uang yang sangat kasat mata dan transparan. Lihat antara lain, *Tempo*, 18 April 2004.

Dalam hal ini Panwas agaknya ter-kungkung pada wilayah-wilayah yang menurut penafsiran mereka sebagai bidang tugas mereka. Tugas itu ialah *pertama*, mengawasi setiap tahapan pemilu, atau menerima laporan masyarakat, dan kemudian menyelesaikannya kalau ada sengketa. *Kedua*, bila temuan pelanggaran atau laporan masyarakat berindikasi pelanggaran administratif maka Panwas akan melaporkannya ke KPU. *Ketiga*, jika berindikasi pidana maka Panwas meneruskannya ke polisi sebagai penyidik. Berangkat dari tiga koridor tugas itu, maka Panwas merasa bahwa mereka hanya berkewajiban menyelesaikan suatu pelanggaran apabila hal tersebut menyangkut sengketa.

Panwas Pemilu di beberapa daerah masih menunjukkan sikap kekurang-tegasan mereka. Panwas di daerah dianggap kurang gigih, dan dalam beberapa kasus lebih banyak mengambil posisi diam. Mereka cenderung peka pada pelanggaran-pelanggaran yang tidak membawa dampak pada hasil pemilu, namun justru kurang peka terhadap tindak-tandak pelanggaran yang justru dapat berpengaruh signifikan terhadap hasil pemilu, seperti masalah politik uang, intimidasi, keberpihakan birokrasi sipil, camat atau kepala desa.

Minimnya anggaran dan terbatasnya jumlah personel di satu sisi, sementara di sisi lain wilayah yang harus diawasi begitu luas, adalah keluhan umum yang dijumpai sekaligus muara dari penyebab kelemahan yang terdapat pada lembaga Panwas di berbagai daerah. Disadari personel Panwas yang hanya lima orang di tingkat provinsi, lima di masing-masing kabupaten/kota, dan tiga orang di kecamatan merupakan jumlah yang jauh dari memadai untuk menghasilkan pengawasan yang efektif dan komprehensif. Metode apa pun yang hebat tidak bakal jalan dengan tiga orang per kecamatan. Menilik kendala ini, Panwas Pemilu di daerah biasanya mempertaruhkan kredibilitasnya melalui metode pengawasan dengan cara sampling, yakni

mendatangi lokasi-lokasi yang diduga kuat bakal terjadi pelanggaran.

Dinamika suasana Pemilu 2004 tidak terlepas dari peranan media massa yang di era keterbukaan secara terus-menerus melakukan pemberitaan mengenai pelbagai kecurangan di segenap pelosok Tanah Air. Hanya sayangnya liputan media massa ini kurang disikapi secara relatif layak oleh pihak KPU, yang justru terkesan di sana-sini bersikap defensif. Sementara itu, pihak Panitia Pengawas Pemilu (Panwas) yang diharapkan mampu mengawasi pemilu, ternyata tidak punya cukup kewenangan karena keberadaannya di bawah KPU. Hal ini terbukti dari ribuan kasus yang ada, tidak ditanggapi KPU secara memadai. Dari data yang dihimpun oleh Panwas Pemilu, pada masa kampanye di seluruh provinsi di Indonesia terjadi 2.825 kasus pelanggaran administrasi dan 231 berupa tindak pidana pemilu, di mana 35 di antaranya merupakan pelanggaran yang menimbulkan sengketa antarpol.⁶¹ Pada tahapan pemungutan suara kasus-kasus pelanggaran meliputi 3.853 kasus terdaftar sebagai pemilih namun tidak bisa memilih,⁶² menuntut memilih meski tidak terdaftar (2.405), tidak terdaftar tetapi memilih (633), kasus politik uang (246), tidak terdaftar tapi punya kartu pemilih (12), dan pidana lain-lain (33).

Upaya Panwaslu baru sebatas pada memberikan rekomendasi untuk pelaksanaan pemilihan suara atau penghitungan ulang, itu pun umumnya tidak dipenuhi. Akan tetapi, jumlah penghitungan dan pemilu ulang yang direkomendasikan oleh Panwaslu juga dianggap kurang signifikan dibandingkan dengan total pelanggaran yang berlangsung di lapangan. Menurut data Panwaslu per 19 April 2004, pelanggaran atau penyimpangan prosedur yang memungkinkan harus dilakukannya pemungutan suara ulang ditemukan setidaknya pada 484 tempat pemungutan suara (TPS), dari total 585.218 TPS yang

⁶¹ Data Panwas Pemilu per 19 April 2004.

⁶² Dengan kasus terbanyak di Kalteng (2.640) dan Sumbar (900).

ada di seluruh Indonesia. Adapun pelanggaran yang mengharuskan penghitungan suara ulang ditemukan pada 1.861 titik, mulai dari tingkatan TPS, Panitia Pemungutan Suara (PPS) di desa/kelurahan, sampai Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK).⁶³ Beberapa pelanggaran yang mengharuskan pemungutan suara ulang, di antaranya tertukarnya surat suara dengan daerah pemilihan lain, pemilih tidak terdaftar tapi bisa memilih, serta petugas Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara yang mencoblos surat suara, dan manipulasi penghitungan suara. Ditilik dari jumlah TPS yang harus melakukan pemilu dan penghitungan suara ulang memang kecil, namun masalah ini dapat meruntuhkan legitimasi proses pemilihan umum, mengingat Panwaslu mengakui bahwa di beberapa TPS masalah-masalah yang ditemukan adalah tergolong serius.⁶⁴

Pihak Panwas Pemilu telah mengajukan rekomendasi untuk dilakukannya penghitungan ulang maupun pemilu ulang. Namun KPU cenderung mengabaikan begitu saja rekomendasi yang diajukan oleh Panwas Pemilu, karena proses penghitungan ulang tidak seluruhnya dilaksanakan. Akibatnya, rapat pleno rekapitulasi penghitungan suara yang diselenggarakan oleh KPU sempat menghangat ketika saksi parpol dan Panwas kabupaten menyampaikan bukti-bukti kecurangan yang dilakukan oleh KPU kabupaten/kota.

Sikap KPU yang cenderung menutup diri terhadap dialog dengan pihak parpol, masyarakat, pemantau, atau panwas merupakan salah satu faktor kunci terbaikannya berbagai pelanggaran pemilu. Bahkan dalam hal ini Panwas Pemilu menilai bahwa KPU lebih banyak diam ketika indikasi pelanggaran pidana menyeruak ke permukaan. Tidak terdapat

tindakan pro-aktif dari KPU, kendati pelaku pelanggaran adalah pelaksana pemilu di bawah KPU, mulai dari KPU kabupaten/kota hingga Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara.⁶⁵

Menyimak semua kecenderungan di atas maka dapat disimpulkan bahwa kecuali menurunnya tindak kekerasan selama masa kampanye, beberapa pelanggaran masih marak berlangsung pada Pemilu 2004, di lain pihak KPU terkesan “menutup mata” dan bersikap “defensif”, sementara — akibat beberapa keterbatasan yang melekat pada dirinya — lembaga Pengawas Pemilu belum menunjukkan kinerja yang efektif dalam menjalankan fungsi pengawasan secara optimal.

Daftar Pustaka

A. Buku dan Artikel

Alfian. “Pemilihan Umum dan Prospek Demokrasi di Indonesia”, dalam *Demokrasi dan Proses Politik*. Jakarta, LP3ES, 1983.

Budiardjo, Miriam, ed. *Partisipasi dan Partai Politik*. Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 1998.

Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila. Jakarta, Gramedia, 1994.

Forum Pemurnian Kedaulatan Rakyat. *Perjuangan Belum Selesai: Kedaulatan Rakyat Masih Perlu Ditegakkan*. Jakarta, Agustus, 1993.

Haris, Syamsuddin, ed. *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*. Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 1998.

Kusumah, Mulyana W, dkk. *Menata Politik Paska Reformasi*. Jakarta, Komite Independen Pemantau Pemilu, 2000.

⁶³ *Kompas*, 20 April 2004. Data ini belum merangkap Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Sulawesi Selatan. Pelanggaran terburuk terjadi di Papua, di mana terdapat 201 TPS harus pemungutan suara ulang, disusul Jatim 68 TPS, serta Maluku dan Maluku 31 TPS.

⁶⁴ *The Jakarta Post*, 20 April 2004.

⁶⁵ *Kompas*, 5 Mei 2004.

Irwan, Alexander dan Edriana. *Pemilu Pelanggaran Asas Luber*. Jakarta, Sinar Harapan, 1995.

Keliat, Makmur. "Tirani Uang?" dalam *Kompas*, 27 April 2004.

Liddle, William. *Pemilu-pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik*. Jakarta, LP3ES, 1992.

O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter, dan Laurence Whitehead. *Ed. Transisi Menuju Demokrasi: Kasus Eropa Selatan*. Jakarta, LP3ES, 1992.

Rasyid, Muhammad Ryaas. *Makna Pemerintahan: Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta, PT Mutiara Sumber Widya, 2000.

Sanit, Arbi. *Perwakilan Politik di Indonesia*. Jakarta, Rajawali, 1985.

Tim Peneliti LIPI. *Sistem Pemilihan Umum di Indonesia: Sebuah Laporan Penelitian*. Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1998.

"Kesiapan Masyarakat Pedesaan dalam Pemilihan Presiden dan Wapres secara Langsung". Jakarta, P2P-LIPI, 2004.

Tim peneliti P2P LIPI. *Pengawasan Penyelenggaraan Pemilu*. Jakarta: P2P LIPI, 2004.

B. Majalah, Surat Kabar, dan Media Internet

Eramuslim, 24 Maret 2004, 25 Maret 2004, 13 April 2004.

Fajar Banten, 15 Desember 2003, 16 Desember 2003.

Gatra.Com., 17 Maret 2004.

<http://www.golkar.or.id>., 1 April 2004.

The Jakarta Post, 20 April 2004, 22 April 2004.

Kompas, 4 November 2003, 30 Maret 2004, 1 April 2004, 15 April 2004, 20 April 2004, 21 April 2004, 28 April 2004, 5 Mei 2004, 6 Mei 2004.

Panwaspemilu online, 8 April 2004.

Pikiran Rakyat.com, 21 April 2004.

<http://www.republika.co.id>., 18 Maret 2004, 25 Maret 2004, 30 Maret 2004, 2 April 2004, 07 April 2004, 8 April 2004, 12 April 2004, 23 April 2004.

Republika, 21 Maret 2004, 24 Maret 2004, 6 Mei 2004.

Tempointeraktif.com., 4 April 2004.

Tempo, 18 April 2004, 25 April 2004.