

# INFORMASI

## Kajian Masalah Pendidikan dan Ilmu Sosial

- Daerah Potensial Pengiriman Transmigrasi DIY  
Oleh : Agus Sudarsono..... 1
- Dampak Pariwisata terhadap Pelestarian Benda Sejarah dan Purbakala  
Oleh : HY. Agus Murdiyastomo dan YB. Sudjiman..... 11
- Pengguna Ecstasy di Mata Hukum  
Oleh : Anang Priyanto..... 19
- Peranan Warga Negara di Bidang Kehidupan Sosial  
Oleh : Cholisin..... 31
- Makna Peninggalan Budaya, Tradisi dan Sejarah serta Peranan Upaya Pelestariannya  
Oleh : Daliman..... 41
- Pendidikan dan Pengangguran Terdidik di Pedesaan Propinsi DIY  
Oleh : Endang Mulyani..... 49
- Pembangunan Pertanian pada Masa Penjajahan Belanda dan Zaman Kemerdekaan  
Oleh : Hastuti..... 59
- Tiga Konsep Pemikiran tentang Keterkaitan antara Agama dan Negara dalam Islam  
Oleh : Marzuki..... 71
- Air Tanah Pantai Parangtritis Rawan  
Oleh : Suhadi Purwantara..... 81
- Peran Ibu Rumah Tangga terhadap Kebiasaan Hidup Sehat dalam Keluarga  
Oleh : Supramini dan Agus Sudarsono..... 89
- Pelanggaran Azas Luber pada Pemilu 1992 dan Pembentukan Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP)  
Oleh : Suyato..... 97
- Analisis Strategi Manajemen KUD Sidotentrem Kalibawang  
Oleh : M. Tjiptadi..... 111

## INFORMASI

### Kajian Masalah Pendidikan dan Ilmu Sosial

Terbit setahun tiga kali  
No. ISSN 0126-1650  
SIT. No. 124/PS/3620/A/12

Pelindung dan Penasehat	: Dekan FPIPS
Penanggung jawab	: Pembantu Dekan I
Pemimpin Umum	: Prof. Dr. Saidihardjo, M.Pd.
Pemimpin Redaksi	: Dr. Samidjo BK
Wakil Pemimpin Redaksi	: Dr. Muhyadi
Sekretaris Redaksi	: Drs. Suhadi Purwantara Drs. Djihad Hisyam
Anggota Redaksi	: Drs. Ischack Sw, SU Drs. Heru Pramono, SU Dr. Suyanto Dra. Harianti, M.Pd. Drs. Cholisin Dra. Y. Ch. Nani Sutarini Drs. Murdiyanto
Tata Usaha	: Suharti

---

Alamat Redaksi : FPIPS IKIP YOGYAKARTA, Kampus Karang-  
malang Yogyakarta, telp. 86168 psw. 248

---

Redaksi menerima karangan masalah pendidikan dan ilmu sosial. Karangan belum pernah dipublikasikan, dengan panjang lebih kurang 15 halaman kuarto ketik spasi ganda. Karangan disusun dengan sistematika : Judul, Abstrak, Pendahuluan, Pembahasan, Penutup dan Daftar Pustaka. Karangan dilengkapi biodata secukupnya. Setiap karangan yang dimuat akan diberi ganti ongkos ketik.

**YAYASAN PENERBITAN FPIPS IKIP YOGYAKARTA**

## Kata Pengantar

Ucapan syukur alhamdulillah wajib redaksi ucapkan setelah majalah ini dapat tertib agak teratur. Hal itu karena ada dukungan berbagai pihak. Dukungan tersebut antara lain dari para penulis naskah, redaktur, dan yang utama adanya dana yang teratur. Dana datang baik iuran para dosen, bantuan institut, maupun hasil penjualan majalah. Untuk semua dukungan tersebut redaksi mengucapkan banyak terima kasih.

Edisi kali ini menurunkan beberapa tulisan, baik berupa ringkasan hasil penelitian maupun karya ilmiah yang relevan dengan bidang studi-bidang studi yang ada di lingkungan ilmu-ilmu hukum, sejarah, geografi, ekonomi, administrasi, maupun filsafat.

Tulisan dalam INFORMASI ini diusahakan dikemas agar para pembaca lebih tertarik untuk memahami isi tulisan ini. Meskipun demikian redaksi masih yakin banyak kesalahan yang harus segera ditertibkan untuk edisi yang akan datang.

Semoga sajian INFORMASI kali ini dapat menjadi bahan yang menarik bagi para pembaca. Semoga pula para pembaca segera menyumbangkan karya ilmiah yang bernutu tinggi. Terima kasih.

Redaksi

# PELANGGARAN ASAS LUBER PADA PEMILU 1992 DAN PEMBENTUKAN KOMITE INDEPENDEN PEMANTAU PEMILU (KIPP)

Oleh :  
Suyato

## **Abstrak**

Tak dapat disangkal bahwa pemerintah Orde baru telah berhasil menciptakan sistem politik yang cukup stabil, antara lain dapat dilihat dari keberhasilannya dalam menyelenggarakan Pemilu sebagai rangkaian mekanisme limatahun. Namun keberhasilan ini masih belum diikuti dengan pelaksanaan Pemilu yang menjunjung tinggi asas LUBER, apalagi Pemilu yang demokratis. Berbagai keluhan dan protes tentang pelanggaran asas ini, khususnya pada Pemilu 1992, datang baik dari PPP dan PDI maupun dari para aktivis pejuang demokrasi. Lahirnya Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) menunjukkan bahwa pelanggaran yang dilakukan oleh aliansi antara birokrasi, Golkar, dan ABRI sudah demikian parah, sehingga dibutuhkan sebuah komite yang bertugas memantau pelaksanaan Pemilu sehingga kedaulatan rakyat dapat ditegakkan. Contoh kasus pelanggaran Pemilu 1992, baik ditinjau dari kualitas maupun kuantitasnya, menunjukkan bahwa kecurangan yang terjadi cukup memprihatinkan. Kelahiran KIPP merupakan reaksi yang wajar sebagai wujud partisipasi rakyat yang tinggi, dimana kesadaran politik dan tingkat kepercayaan rakyat kepada pemerintah cukup tinggi. Pemerintah mestinya menyambut baik kelahiran KIPP ini, walaupun efektifitas dan obyektivitasnya masih banyak yang meragukan.

Para pelanggar asas LUBER dalam pemilu atau mereka yang melakukan pelanggaran lain dalam Pemilu sebenarnya dapat dijarah dengan pasal-pasal yang ada baik dalam KUHP maupun UU Pemilu, tetapi nampaknya pemerintah tidak (atau belum?) menangannya secara konsekuen seperti penanganan kasus-kasus yang dilakukan para aktivis yang "berseberangan" dengan pemerintah. Oleh karena hukum yang terbaik sekali pun tidak dapat melakukan eksekusi sendiri (self-executing), maka upaya untuk menciptakan kehidupan politik yang lebih demokratis-konstitusional perlu didukung oleh semua pihak, khususnya pemerintah. Katup pengendalian sistem politik ala Gelang Karet, nampaknya perlu sedikit dibuka karena tuntutan rakyat semakin kuat. Perkataan Machiavelli berikut perlu kita renungkan kembali agar kita tidak terjebak pada situasi yang membahayakan kehidupan kenegaraan kita " ... benteng terkokoh yang bisa dimiliki oleh seorang pangeran ( baca : kekuatan politik/pemerintah yang sedang berkuasa) adalah kenyataan bahwa dia tidak dibenci oleh rakyatnya. Bila ia dibenci oleh rakyatnya, tidak ada satu benteng pun yang bisa menyelamatkannya...

## **Pendahuluan**

Selama masa pemerintahan Orde Baru telah diselenggarakan lima kali Pemilihan Umum ( Pemilu ) dan Pemilu pada tahun 1997 nanti merupakan yang keenam kalinya.

Beberapa masalah yang sering mendapat kritik adalah : pertama, dalam setiap Pemilu, mulai dari tahap persiapan sampai penentuan hasilnya, peranan birokrasi sangat dominan; kedua, persoalan hanya 75% anggota DPR yang dipilih, itupun melalui proses seleksi birokratik yang amat ketat; ketiga, kualifikasi calon yang berkaitan dengan sistem representasi proporsional memustahilkan masyarakat pemilih memutuskan pilihan atas pertimbangan tentang kualitas calon, sementara calon sendiri diseleksi melalui proses rekrutmen politik yang kurang transparan.

Sesungguhnya pelaksanaan Pemilu yang bersih dan berkualitas menjadi dambaan banyak pihak. Oleh karena itu usaha-usaha untuk mewujudkan Pemilu yang demikian itu perlu dilakukan, baik oleh aparat yang ditugasi menjadi penyelenggara maupun pengawas Pemilu, termasuk rakyat sebagai pemilik kedaulatan. Munculnya Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) merupakan salah satu gejala untuk menciptakan Pemilu yang lebih berkualitas.

Makalah ini mencoba mengkaji masalah pelanggaran Asas LUBER dalam Pemilu 1992 dan munculnya KIPP sebagai upaya menciptakan Pemilu yang lebih berkualitas serta hambatan-hambatan yang mungkin ditemukan, serta kemungkinan penerapan ancaman secara yuridis bagi pelanggaran peraturan perundang-undangan tentang Pemilu.

### **Pembahasan**

Dinamika politik pada hakikatnya adalah pengejawantahan segenap aspek kehidupan yang dibawakan oleh para pendukung dan penentang pemerintah suatu negara (Arbi Sanit, dalam Karim, 1986 : 28). Dinamika ini telah mendapat kerangka acuan yang cukup tangguh, yaitu Demokrasi Pancasila sebagai manifestasi Asas Pancasila dalam kehidupan berpolitik dan bernegara (Karim, 1986 : 19).

Ideologi sistem politik yang tangguh, meminjam istilah Alfian, harus mengandung dimensi idealitas, realistik, dan fleksibilitas. Dimensi idealitas mengandung arti bahwa sebuah ideologi harus mengandung hal-hal yang bersifat cita-cita ideal yang diinginkan oleh suatu bangsa. Dimensi realistik mengandung arti bahwa sebuah ideologi harus mencerminkan realita kehidupan, sedang dimensi fleksibilitas atau dimensi pengembangan, dalam arti harus mampu menampung dinamika masyarakat, termasuk di dalamnya dinamika dalam bidang politik.

Salah satu dinamika yang saat ini mendapat sorotan yaitu tuntutan pelaksanaan Pemilu yang lebih berkualitas. Munculnya KIPP merupakan salah satu wujud aspirasi masyarakat yang mencoba untuk menawarkan gagasan untuk turut memantau pelaksanaan Pemilu.

Pemilu masih tahun depan, tetapi suhu politik sudah terasa naik saat ini. Golkar telah "mencuri start kampanye" lebih dulu dengan memanfaatkan moment seperti temu kader, kunjungan pejabat ke daerah-daerah, dsb. Sedang OPP lain ( PPP dan PDI ) hanya bisa memanfaatkan moment seperti syawalan dan peringatan Hari Lahir (Harlah). Peristiwa "arak-arakan kampanye" simpatisan PPP dan PDI yang terjadi di Yogyakarta beberapa waktu lalu bisa jadi sebagai "protes" terhadap Golkar yang telah melakukan kampanye terselubung. Atau dengan kata lain, Golkar dianggap telah melakukan

kecurangan-kecurangan untuk menambang suara pada pemilu mendatang yang sudah barang tentu tidak dikehendaki oleh para pendukung OPP yang lain.

Sesungguhnya, kecurangan-kecurangan yang terjadi dalam proses sebelum, selama, dan sesudah Pemilu lebih banyak disebabkan karena kekhawatiran salah satu OPP untuk takut kehilangan suara. Jadi prinsip memenangkan suara mayoritas masih merupakan prioritas daripada menciptakan proses Pemilu yang sehat atau demokratis.

### **Asas Pemilu**

Sebelum membahas lebih lanjut tentang asas Pemilu, perlu dikemukakan pendapat Mahfud yang menyatakan bahwa pada periode Orde Baru, (1966 - sekarang ), Peraturan perundang-undangan tentang Pemilu memiliki karakter yang cenderung konservatif/ortodoks/elitis, karena Peraturan perundang-undangan tersebut memberi jalan bagi pemerintah untuk menempatkan orang-orangnya di lembaga perwakilan/-permusyawaratan melalui pengangkatan. Juga memberi "space" yang cukup luas kepada pemerintah untuk membuat berbagai peraturan pelaksanaan yang dalam prakteknya tidak sekedar bersifat teknis administratif. Organisasi penyelenggara Pemilu menurut UU No. 15 tahun 1969 dan semua UU perubahannya lebih didominasi oleh pemerintah yang secara riil merupakan pemilik salah satu kontestan di dalam pemilu, yaitu Golkar (Mahfud, 1993 : 669).

Hal ini bisa dipahami dengan kerangka teori yang dikemukakan oleh Gramsci, bahwa keunggulan sebuah kelompok sosial dapat dicapai melalui dua cara : dominasi atau pemaksaan kehendak dan kepemimpinan intelektual dan moral atau hegemoni. Tentang penggunaan hegemoni dan dominasi, lebih lanjut dikemukakan :

*...Kriteria metodologis yang harus mendasari penelaahan kita adalah sebagai berikut : supremasi sebuah kelompok sosial mewujudkan diri dalam dua cara, sebagai "dominasi" dan sebagai "kepemimpinan intelektual dan moral". Di satu pihak, sebuah kelompok sosial mendominasi kelompok-kelompok oposisi untuk "menghancurkan" atau menundukkan mereka, bahkan mungkin dengan menggunakan senjata; di lain pihak, kelompok sosial tersebut memimpin kelompok-kelompok kerabat dan sekutu mereka. Sebuah kelompok sosial dapat, dan bahkan harus sudah, menerapkan "kepemimpinan" sebelum memenangkan kekuasaan pemerintah (kepemimpinan tersebut merupakan salah satu dari syarat-syarat utama untuk memenangkan kekuasaan semacam itu). Kelompok sosial tersebut kemudian menjadi dominan ketika dia mempraktekkan kekuasaan, tapi bahkan bila dia telah memegang kekuasaan penuh di tangannya, dia masih harus "memimpin" juga...( Irwan dan Edriana, 1995 : 8 ).*

Menurut pasal 3 UU No. 15 tahun 1969, asas dalam Pemilu adalah demokrasi yang dijiwai oleh semangat Pancasila/UUD 1945. Asas lainnya ( yang di dalam pasal 1 ayat (1) disebutkan cara adalah Langsung, Umum, Bebas, dan Rahasia. Berikut ini adalah penjelasan masing-masing Asas tersebut :

1. LANGSUNG, bahwa rakyat pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya, menurut hati nuraninya tanpa perantara dan tanpa tingkatan.

2. UMUM, bahwa pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan minimal dalam usia, yaitu sudah genap berumur 17 tahun atau lebih atau belum berumur 17 tahun tapi sudah/pernah kawin berhak ikut memilih dalam pemilihan, dan yang telah berumur 21 tahun berhak dipilih. Bekas anggota Organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia termasuk organisasi massanya atau yang terlibat langsung dalam "Gerakan Kotra Revolusi G.30.S/PKI" tidak diberi hak untuk memilih dan dipilih, kecuali yang telah dipertimbangkan penggunaan hak memilihnya dalam Pemilu.
3. BEBAS, bahwa setiap warga negara yang berhak memilih dalam menggunakan haknya dijamin keamanannya untuk melakukan pemilihan sesuai dengan hati nuraninya tanpa adanya pengaruh, tekanan atau paksaan dari siapa pun dengan cara apa pun.
4. RAHASIA, bahwa pemilih dijamin oleh peraturan dan tidak akan diketahui oleh pihak siapapun dengan jalan apa pun, siapa pun yang dipilihnya.

Berangkat dari pengalaman masa lalu, dimana selama lima kali Pemilu pada masa Orde Baru telah terjadi kecurangan dalam penyelenggaraan Pemilu, PPP kemudian menuntut ditambahkannya klausula "jujur dan adil" atau "jurdil" dalam UU Pemilu. Tuntutan itu ditindaklanjuti dengan pengajuan RUU (usul inisiatif) tentang perubahan UU Pemilu. Tindakan ini sebenarnya merupakan tindak lanjut dari ketidakpuasan PPP terhadap pelaksanaan Pemilu 1992 yang lalu, di mana saat itu PPP bersama PDI telah mengemukakan secara terbuka tentang kecuranga-kecurangan berikut bukti yang terjadi. Nasib RUU ini nampaknya tergantung kepada FPDI, karena FABRI dan FKP menolaknya, sedang persyaratan minimal untuk bisa diajukan pada sidang adalah sekurang-sekurangnya di dukung oleh dua fraksi.

Satu fenomena muncul lagi, yakni gagasan yang pertama kali dilontarkan Goenawan Mohammad (mantan pemimpin redaksi Tempo) yakni ide pembentukan Komite Independen Pemantau Pemilu ( KIPP ).

Sesuai namanya, lembaga ini bersifat independen yang sebatas memantau pelaksanaan Pemilu. Pertanyaan yang pantas dikemukakan adalah : apakah kecurangan atau pelanggaran yang terjadi pada Pemilu- Pemilu sebelumnya, khususnya Pemilu 1992 demikian parah, sehingga muncul gagasan pembentukan KIPP?

#### **Pelanggaran Asas LUBER Pada Pemilu 1992**

Data-data yang berhasil dikumpulkan menjelang, selama, dan sesudah pemungutan suara dalam Pemilu 1992 tentang jenis dan jumlah pelanggaran terhadap asas LUBER ( yang berasal dari berbagai sumber tangan kedua antara lain dari laporan-laporan tentang pelanggaran asas LUBER yang dikirim oleh kantor-kantor cabang ke kantor pusat PPP dan PDI; kliping koran dan majalah; laporan dari berbagai Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM); informasi yang diperoleh beberapa media massa Jakarta, tetapi tidak bisa diterbitkan; dan dari hasil observasi yang dilakukan oleh pribadi maupun kelompok) dapat dilihat pada tabel berikut :

Jenis Pelanggaran	Jumlah	Total
Pelanggaran Hak Kampanye		52
1. Larangan pemasangan tanda gambar Parpol	30	
2. Larangan menghadiri kampanye Parpol	12	
3. Larangan terhadap kampanye Parpol	10	
Intimidasi&Kekerasan Terhadap Warga Parpol		38
1. Kekerasan terhadap anggota dan simpatisan Parpol	18	
2. Intimidasi terhadap anggota dan simpatisan Parpol	15	
3. Penahanan anggota dan simpatisan Parpol	5	
Intimidasi untuk Memilih Golkar		101
Pelanggaran Terhadap Saksi Parpol		472
1. Penolakan terhadap saksi Parpol	425	
2. Intimidasi terhadap saksi Parpol	26	
3. Kekerasan terhadap saksi Parpol	12	
4. Penahanan terhadap saksi Parpol	7	
5. Penyipuan terhadap saksi Parpol	2	
Pelanggaran dalam Pemungutan dan Penghitungan Suara		223
1. Tidak diberi kartu tanda memilih	17	
2. Kecurangan penghitungan suara	146	
3. Pencoblosan secara illegal	60	
Lain-lain		
1. Pemerasan untuk dana kampanye Golkar	9	
2. Rencana rekayasa hasil Pemilu	3	
3. Pemerasan terhadap simpatisan Parpol	1	
4. Penahanan terhadap simpatisan Golput	1	
Jumlah Total		900

Sumber : Irwan dan Edriana, 1995 : 22.

Pelanggaran terhadap asas LUBER tersebut hanya sebagian saja yang berhasil dipantau. Kejadian nyata di lapangan tentu lebih banyak dari jumlah itu. Tetapi yang perlu disimak adalah pelaku pelanggaran, yang rinciannya dapat dilihat pada tabel berikut :

Pelaku		Jumlah	Total
Aparat Keamanan			71
1.	ABRI	31	
2.	Polisi	16	
3.	Hansip	12	
4.	Babinsa	4	
5.	Kamra	2	
6.	Aparat Keamanan (1)	6	
Birokrasi Pemerintah			296
1.	Gubernur	1	
2.	Bupati	8	
3.	Aparat Kabupaten	5	
4.	Aparat Kota Madya	1	
5.	Muspika	4	
6.	Camat	42	
7.	Aparat Kecamatan	12	
8.	Lurah	135	
9.	Aparat Kelurahan	42	
10.	Kepala Dusun	4	
11.	Kepala kampung	1	
12.	Ketua RT	11	
13.	Ketua RK	4	
14.	Ketua Rw	5	
15.	Penguasa Setempat (2)	1	
16.	PKK	2	
17.	LKMD	1	
18.	Departemen Pendidikan	6	
19.	Departemen Kesehatan	2	
20.	Departemen Koperasi	1	
21.	Badan Usaha Milik Negara	8	
Golkar			
1.	Golkar	20	
2.	Dharma Wanita	1	
3.	KORPRI	2	

Badan-badan Penyelenggara Pemilu			618
1.	KPPS (3)	510	
2.	PPS (4)	100	
3.	PPD (5)	1	
4.	PPD II (6)	6	
5.	Panwaslak (7)	1	
Lain-lain			11
1.	Rektor	3	
2.	Guru	3	
3.	Kepala Sekolah	1	
4.	Perusahaan Swasta	1	
5.	Asosiasi Perusahaan Swasta	1	
6.	Kadin Jaya	1	
7.	Direktur Rumah Sakit	1	
Jumlah Total			1019

**Catatan :**

1. Sumber informasi hanya menyebut secara umum bahwa pelaku adalah aparat keamanan.
2. Sumber informasi hanya menyebut secara umum bahwa pelaku adalah penguasa setempat.
3. KPPS adalah Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara
4. PPS adalah Panitia Pemungutan Suara
5. PPD adalah Panitia Pemilihan Daerah
6. PPD II adalah Panitia Pemilihan Derah Tingkat II
7. Panwaslak adalah Panitia Pengawasan Pelaksanaan Pemilu.

Dengan mencermati data tersebut, kita akan menemukan bahwa sebagian besar pelaku pelanggaran adalah Birokrasi Pemerintahan (terutama pada tingkat kelurahan dan kecamatan) dan Badan-badan Penyelenggara Pemilu. Hal ini terjadi karena adanya aliansi antara aparat birokrasi, Golkar, aparat keamanan, dan Badan-badan pelaksana Pemilu (Irwan dan Edriana, 1995 : 14).

Kolusi ini mungkin terjadi, karena adanya ketumpangtindihan keanggotaan Badan-badan Penyelenggara Pemilu dengan aparat Birokrasi. Berikut ini sekedar contoh ketumpangtindihan tersebut.

1. Pada waktu pendaftaran pemilih, pendaftaran dilakukan oleh Pantarlih ( Panitia Pendaftaran Pemilih ) yang diketuai oleh Kepala Desa/Lurah yang juga sekaligus menjabat sebagai anggota Golkar.
2. KPPS (Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara), yang mempunyai wewenang menyelenggarakan pemungutan dan penghitungan suara, seharusnya bersifat netral supaya bisa menjamin berlakunya asas LUBER. ternyata seluruh

- keanggotaannya diambil dari unsur pemerintah, yang sudah pasti semuanya anggota Golkar. KPPS juga dibantu dua orang petugas keamanan sehingga semakin mempermudah terjadinya pelanggaran terhadap asas LUBER.
3. Posisi Camat sebagai anggota Golkar, Birokrat, dan sekaligus Ketua dan anggota PPS (Panitia pemungutan Suara) memungkinkan untuk melakukan kecurangan-kecurangan penghitungan suara dengan mudah, karena unsur-unsur Parpol yang duduk di dalamnya tidak berdaya mencegahnya.
  4. Badan di atas PPS, yakni PPD II, PPD I, dan PPI (Panitia Pemilihan Indonesia) serta LPU (Lembaga Pemilihan Umum), semuanya diketuai oleh aparat birokrasi, yang sekaligus anggota Golkar. Bahkan Menhankam dan Panglima ABRI juga duduk sebagai anggota LPU (Irwan dan Edriana, 1995 : 22-25).

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa akar permasalahan terjadinya penyimpangan asas LUBER pada Pemilu terdahulu disebabkan karena tekad untuk menyelenggarakan Pemilu yang menjunjung tinggi asas LUBER dikalahkan oleh tekad untuk memenangkan perebutan suara salah satu OPP, yaitu Golkar. Restrukturisasi keanggotaan Panitia Pemilu nampaknya perlu diadakan dengan lebih memberi keleluasaan kepada Parpol untuk melaksanakan Pemilu. Misalnya dengan menempatkan unsur birokrasi bukan sebagai ketua, tetapi hanya sebagai dewan pertimbangan atau pembina saja. Atau kalau hal ini tidak mungkin, pengawasan yang efektif oleh kelompok yang independent masih diperlukan.

Pertanyaan kemudian yang perlu dikemukakan adalah: apakah pelaku pelanggaran pemilu dapat diancam dengan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku? Pertanyaan ini tentu saja sangat mudah untuk dijawab: DAPAT!. Berikut ini sekedar contoh pasal-pasal yang dilanggar dalam pelaksanaan Pemilu 1992.

#### *Pelanggaran terhadap KUHP dan UU Pemilu pada Pemilu 1992*

	Undang-undang yang dilanggar	Jumlah
<b>KUHP Tentang Pemilu</b>		
1.	KUHP Pasal 148	134
2.	KUHP, Pasal 149, ayat 1	6
3.	KUHP, Pasal 150	18
4.	KUHP, Pasal 151	11
5.	KUHP, Pasal 152	107
<b>KUHP Non Pemilu</b>		
1.	KUHP, Pasal 333, ayat 1	12
2.	KUHP, Pasal 333, ayat 2	2
3.	KUHP, Pasal 335, ayat 1, ke 1	

#### Undang-undang yang dilanggar

	Jumlah
4. KUHP Pasal 351, ayat 1	18
5. KUHP, Pasal 351, ayat 2	
6. KUHP, Pasal 368, ayat 1	
7. KUHP, Pasal 406, ayat 1	
<b>UU Pemilu</b>	
1. UU Pemilu, Bab I, Pasal 1, ayat 2	110
2. UU Pemilu, Bab III, Pasal 8, ayat 4e	21
3. UU Pemilu, Bab IV, Pasal 9	3
4. UU Pemilu, Bab VI, Pasal 20, ayat 1	42
5. UU Pemilu, Bab VI, Pasal 20, ayat 1 b	11
6. UU Pemilu, Bab VII, Pasal 22, ayat 1	41
7. UU Pemilu, Bab VII, Pasal 22, ayat 2	1
8. UU Pemilu, Bab VII, Pasal 22z, ayat 1	438
9. UU Pemilu, Bab VII, Pasal 22a, ayat 2	112
10. UU Pemilu, Bab IX, Pasal 27, ayat 2	5
11. UU Pemilu, Bab XI, Pasal 27, ayat 3	6
12. UU Pemilu, Bab XI, Pasal 27 ayat 4	23
13. UU Pemilu, Bab XI, Pasal 27, ayat 5	8
14. UU Pemilu, Bab XI, Pasal 27, ayat 7	37
15. UU Pemilu, Bab XI, Pasal 27, ayat 8	75
16. UU Pemilu, Bab XI, Pasal 27, ayat 10	27
<b>Jumlah</b>	<b>1294</b>

Permasalahannya sekarang tinggal terletak pada kemauan untuk menegakkan hukum yang berlaku. Sebab hukum terbaik sekali pun tidak bisa melakukan eksekusi sendiri (even the best law can not self-executing). Kalau tekad kita memang ingin mensukseskan Pemilu dalam arti pelaksanaan Pemilu yang benar-benar demokratis, mengapa pelaku pelanggaran tidak bisa dijerat dengan pasal-pasal baik dalam KUHP maupun Peraturan perundangan yang lain?

#### *Pembentukan Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP)*

Pembentukan KIPP berawal dari Diskusi pada akhir Desember 1995 di Puncak Bogor yang membahas sikap dalam menghadapi Pemilu 1997 yang diikuti 20 orang dari berbagai LSM. Kemudian diikuti pertemuan berikutnya pada Januari 1996, ditetapkan susunan presidium dan pada tanggal 15 Maret 1996 dibacakan Deklarasi. KIPP Pusat di Jakarta memiliki empat divisi: pelatihan, operasi pemantauan, hubungan ekstern, dan publikasi. kegiatan pemantauan dilakukan KIPP daerah yang akan merekrut tenaga penggerak utama dan sukarela yang rencananya sesuai dengan jumlah TPS, sekitar 320.000. Maksud KIPP sederhana saja, yaitu Pemilu yang fair dan menghasilkan

pemerintahan yang baik (Wawancara Wartawan GATRA yang dimuat dalam GATRA Edisi 6 April 1996 Nomor 21 tahun II).

Goenawan mengatakan kepada pers, KIPP dibentuk karena Pemilu masih kurang memberikan citra sebagai pertandingan yang mempunyai wasit yang bijaksana. Ia menyebut KIPP sebagai partisipasi masyarakat dalam proses demokrasi, sekaligus merupakan pendidikan politik yang kongkrit bagi rakyat.

Komite ini memiliki Dewan Pertimbangan, antara lain Adnan Bunyung Nasution, Lukman Sutrisno, Muchtar Pakpahan, Nursjabani Katjasungkana, Marsilam Simanjuntak, dan Ali Sadikin, sekedar menyebut beberapa nama yang terkenal biasa bersuara kritis (GATRA, No. 21 tahun II).

Komite yang dipimpin sejumlah tokoh terkenal itu menjadi kontroversi. Sejumlah pengamat politik dan tokoh-tokoh politik memberikan komentar dan pendapat yang berbeda-beda. Afan Gaffar misalnya, neragukan efektivitas KIPP karena sudah ada predisposisi akibat karakter tokoh-tokoh pendukungnya, sehingga berpengaruh terhadap obyektivitas mereka. Apalagi kalau mereka menganggap bahwa Golkar sudah tak ada lagi yang benar (GATRA, No.21 Th.II, hal. 28). Hal senada dikemukakan Nazaruddin Sjamsuddin, bahwa hasrat untuk membuat KIPP bersifat netral sukar diwujudkan, disamping karena personalia Presidium selebihnya terdiri dari tokoh-tokoh yang bersimpangan jalan - kalau bukan konfrontatif - dengan pemerintah, juga karena jaringan hubungan yang telah mereka bina begitu luas menyebabkan mereka mudah terjebak di dalam pelukan aneka kepentingan yang ada di dalam masyarakat.

Kelompok-kelompok yang dari kepentingannya dapat diklasifikasikan sebagai GAP (Golongan Anti Pemerintah), GAS (Golongan Anti Soeharto), GAT (Gabungan Anti Tentara) tentu saja siap mengulurkan tangan merangkul KIPP (GATRA, No.21 tahun II hal. 33).

Berbeda dengan komentar Ismael Hassan (Ketua DPP Golkar) yang mengatakan bahwa KIPP adalah organisasi yang berada di luar sistem dan tidak perlu ada atau inkonstitusional. Sutardjo Surjogoeritno sangat senang dan mendukung KIPP (GATRA, No. 21 Tahun II hal.30). Sedang Suwarno Adiwijoyo (Asisten Sosial Politik Kassospol ABRI) menyatakan bahwa sikap ABRI atas kemunculan KIPP adalah tak bersikap apriori, tergantung niatnya. Kalau prakarsa itu menjamin terselenggaranya Pemilu yang berkualitas, tentu dapat diterima. Tapi kalau niatnya untuk mengacaukan sistem, misalnya membuat lembaga tandingan atau menimbulkan instabilitas, tentu saja ABRI tidak bisa mentolerir (GATRA, No. 21 Tahun II hal. 31). Sementara Mulyana W. Kusumah mengatakan bahwa KIPP hanya tawaran gerakan moral, bukan mengancam kehidupan politik (GATRA, No. 21 Tahun II hal.32).

Komentar dan tanggapan tentang keberadaan KIPP memang beragam karena masing-masing mempunyai persepsi dan kepentingan yang berbeda-beda.

Kelompok yang "konservatif" tentu tidak menginginkan stabilitas yang telah terbina selama ini terganggu karena kehadiran KIPP. Sedang kelompok yang menginginkan perubahan tentu saja menaruh harapan yang besar terhadap kehadiran

kualitas pemilu.

Sampai dengan tulisan ini disusun, telah muncul kelompok yang menamakan dirinya sebagai BIP-KIPP (Badan Independen Pengawas Komite Independen Pemantau Pemilu), dan TOPP (Tim Obyektif Pemantau Pemilu). Penulis belum memperoleh informasi yang lengkap tentang kelompok-kelompok ini. Tetapi yang bisa diambil pelajaran dari fenomena ini adalah bahwa pemerintah merasa kurang suka dengan kehadiran KIPP sehingga berbagai cara ditempuh untuk menggagalkan atau minimal menghambat KIPP sebagai kelompok yang bisa mengancam kredibilitasnya. Atau bisa juga dipandang sebagai manifestasi kesadaran rakyat untuk ikut berpartisipasi dalam sistem politik semakin tinggi (kalau kehadiran BIP-KIPP dan TOPP bukan merupakan rekayasa pemerintah), sekaligus menunjukkan bahwa kesadaran politik dan tingkat kepercayaan kepada pemerintah tinggi. Dengan kata lain, sebenarnya rakyat masih mempunyai kepercayaan kepada mekanisme yang ada selama ini, hanya pelaksanaannya yang perlu diperbaiki, sehingga tidak muncul kesenjangan yang terlalu lebar antara apa yang dicita-citakan dengan realita yang terjadi.

Tentang hubungan antara kesadaran politik dan kepercayaan terhadap pemerintah dengan tipe partisipasi politik dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel: Hubungan antara Kesadaran Politik dan Kepercayaan kepada Pemerintah dengan Tipe Partisipasi Politik (Diambil dan diolah dari Paige, Surbakti, 1992 : ).

Kesadaran Politik	Kepercayaan kepada pemerintah	
	Tinggi	Rendah
tinggi	aktif	militan radikal
rendah	pasip-tidak tertekan	pasip-tertekan (apatis)

#### *Ke Arah Kualitas Pemilu Yang Lebih Demokratis.*

Harus diakui bahwa Orde Baru telah berhasil melaksanakan Pemilu sebanyak lima kali tanpa menimbulkan pergolakan yang bisa mengancam stabilitas politik. Namun demikian, keberhasilan sebuah Pemilu bukan semata-mata dilihat dari dampaknya terhadap kestabilan sistem politik, tetapi lebih dari sekedar itu. Tujuan pemilu secara umum adalah untuk membentuk pemerintahan perwakilan dan mengadakan pergantian pemerintahan secara teratur, disamping untuk memperoleh legitimasi. Terlaksananya Pemilu yang LUBER belum bisa dikatakan bahwa kualitas Pemilu telah baik. Karena UU Pemilu secara umum dikatakan tidak relevan dan tidak demokratis secara sempurna. Namun demikian masih lebih baik daripada tidak ada Undang-undang Pemilu (Subhan ZE, dalam Mahfoed, 1993b : 85).

Persoalan yang kemudian dapat dikemukakan adalah apakah kriteria Pemilu yang demokratis atau "lebih berkualitas" itu?

Taufiq Alimi mengemukakan bahwa sesungguhnya Pemilu yang mampu mempercepat demokratisasi itu setidaknya memiliki tiga kualitas, yaitu Pemilu berlangsung secara fair, kontestan yang bersaing mampu bersaing secara kompetitif, dan Pemilu yang dilaksanakan mampu menjalankan fungsi-fungsi yang harus diembannya (Kedaulatan Rakyat, 29 Maret 1996 hal. 4).

Dengan demikian, penegakan asas LUBER baru merupakan salah satu usaha untuk menciptakan Pemilu yang berlangsung secara fair, sedang kriteria kedua dan ketiga belum bisa dijamin dengan sendirinya tercipta.

Sebagai penutup, kiranya pantas kita renungkan bersama pernyataan politik Rapat Pimpinan PPP yang berlangsung di Jakarta dari tanggal 5 sampai 7 Agustus 1996, yang antara lain: pertama, PPP mengajak semua kekuatan Orba untuk melakukan introspeksi dan koreksi terhadap kekurangan-kekurangan dan penyimpangan-penyimpangan yang terjadi pada praktek politik selama ini; kedua, PPP menyerukan agar para pemimpin memberikan contoh keteladanan bagi rakyatnya; ketiga, PPP menyerukan penghentian perilaku yang merugikan dan menyakiti hati rakyat; keempat, PPP menghendaki dihapuskannya ketidakadilan politik; kelima, PPP menghimbau agar kaum muda dijauhkan dari proses pembodohan politik. Rasanya sangat sulit bagi kita untuk menolak bahwa praktek politik yang terjadi tampak jelas adanya OPP "anak emas" dan OPP "anak tiri".

#### *Daftar Pustaka*

- Alfian. (1993). *Komunikasi Politik dan Sistem Politik Indonesia* Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Sarana
- Irwan, Alexander dan Edriana. (1995). *Pmilu. Pelanggaran Asas Luber*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan
- Karim, Muh. Rusli. (1986). *Prospek Perkembangan Politik Indonesia Era Asas Tunggal* Karya Ilmiah disampaikan di depan Sidang Dewan Dosen Jurusan PMP dan KN FPIPS IKIP Yogyakarta tanggal 29 Desember 19986.
- Mahfud MD., Muh. (1993). *"Perkembangan Politik Hukum, Studi Tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum di Indonesia"* Disertasi. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Oetoyo Oesman dan Alfian (ed). (1991). *Pancasila Sebagai Ideologi dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*. Jakarta: BP 7 Pusat.
- Ramlan Surbakti. (1992). *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.

#### Sumber lain:

- GATRA Edisi April 1996 No. 21 Th. II  
Kedaulatan Rakyat Edisi 29 Maret 1996 hal.4.

#### *Biodata*

Suyato, lahir di Wonogiri, 16 Juni 1967, Alumnus PMP dan KN FPIPS IKIP Yogyakarta Tahun 1993, menjadi Staf pengajar pada jurusan yang sama sejak Maret 1994