

# DESAIN PARTISIPASI MASYARAKAT dalam PEMANTAUAN PEMILU



# DESAIN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMANTAUAN PEMILU

**Penulis:**

Fadli Ramadhanil  
Veri Junaidi  
Ibrohim

**Editor:**

Sidik Pramono  
Retno Widyastuti



**DESAIN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMANTAUAN PEMILU****Penulis:**

Fadli Ramadhanil, Veri Junaidi, Ibrohim

**Editor:**

Sidik Pramono

Retno Widyastuti

**Penata Letak dan Desain Sampul:**

Wisnu Wardhana

**Diterbitkan oleh:**

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia

atas kerjasama dengan Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)

Juni 2015

**ISBN:**

978-602-1616-44-4

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia

Jln. Wolter Monginsidi No. 3 Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110

Telp: +62-21-7279-9566

Fax: +62-21-720-5260, +62-21-720-4916

<http://kemitraan.or.id>

Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)

Jl. Tebet Timur IV A, No.1, Tebet, Jakarta Selatan, 12820

Telp: +62-21-8300-004

Fax: +62-21-8379-5697

<http://www.perludem.org/>

## ■ KATA PENGANTAR

---

### **Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia**

Kemitraan memiliki misi untuk menyebarkan, memajukan, dan melembagakan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik dan berkelanjutan, salah satunya melalui penyelenggaraan pemilu yang demokratis. Sebagai bentuk kontribusi, Kemitraan mendukung berbagai organisasi masyarakat sipil untuk melakukan kajian dan memberikan rekomendasi bagi proses penyelenggaraan pemilu supaya terwujud pemilu yang berintegritas, efektif, dan efisien.

Buku ini merupakan hasil dari kajian yang dilakukan oleh Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) terkait desain partisipasi masyarakat dalam pemantauan pemilu, yang berisi sejarah pengawasan dan partisipasi pemilih dalam pemilu, faktor-faktor pendorong adanya partisipasi pemilih, bentuk partisipasi pemilih dalam pemantauan pemilu, serta penggunaan teknologi informasi dalam inovasi pengawasan.

Kemitraan menyampaikan ucapan selamat kepada tim Perludem atas terselesainya kajian ini, dan kami ucapkan terima kasih atas review dan masukan para editor dalam proses penyempurnaan buku potret partisipasi organisasi masyarakat sipil dalam pemantauan pemilu. Kemitraan juga mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada Australian Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT) yang telah memberikan dukungan terus-menerus dalam memajukan demokrasi di Asia Tenggara.

Kemitraan berharap dengan adanya buku ini, dapat memperkaya diskusi dan pemahaman kita tentang sejarah, proses dan desain partisipasi masyarakat dalam pemantauan pemilu legislatif maupun presiden di tanah air, dan dapat menjadi masukan bagi berbagai pihak terkait dalam persiapan pelaksanaan pemilu selanjutnya yang lebih baik di tanah air.

Jakarta, Juni 2015

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia

## ■ KATA PENGANTAR

Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)

### **“Membangun Model Baru Partisipasi Masyarakat dalam Pemilu”**

Sebagai sarana untuk mengganti pemerintahan, maka penyelenggaraan pemilu tidak bisa dilepaskan dari partisipasi masyarakat. Apakah itu partisipasi masyarakat secara mandiri atau sendiri-sendiri, atau partisipasi masyarakat yang terkonsolidasi dan terlembagakan. Di Indonesia, pasca jatuhnya rezim orde baru, maka partisipasi masyarakat dalam melakukan pengawasan pemilu meningkat tajam.

Partisipasi masyarakat dalam pemantauan pemilu yang melesat jauh merupakan cerminan dari harapan yang begitu besar setelah lepas dari rezim yang begitu tertutup dan otoriter dibawah kepemimpinan Soeharto. Pemilu 1999 sebagai pemilu pertama pas-careformasi menjadi titik penting dalam aktivitas pemantauan pemilu. Banyaknya inisiatif yang muncul dalam pemantauan pemilu, tentu saja menjadi fenomena yang sangat baik terhadap adanya kekuatan eksternal yang dapat mengawal pemilu berjalan diatas prinsip yang jujur dan adil.

Namun dalam perjalanannya, aktivitas pemantauan pemilu, terutama setelah Pemilu 1999, dirasa semakin menurun. Selain tantangan sumber daya, kajian Desain Partisipasi Masyarakat dalam Pemantauan Pemilu ini mencoba mengungkap beberapa faktor lain yang menjadi tantangan dan hambatan dalam aktivitas pemantauan pemilu oleh masyarakat. Beberapa hal di antaranya adalah, belum maksimalnya pesan yang sampai kepada pemilih tentang bagaimana pentingnya pengawasan publik terhadap setiap tahapan pemilu, juga faktor jarak antara tahapan dengan jangkauan pemilih yang menjadi tantangan tersendiri dalam menurunnya aktivitas pemantauan pemilu.

Selain itu, faktor keterbukaan informasi kepemiluan juga menjadi catatan penting untuk diperhatikan oleh penyelenggara pemilu. Penyelenggara pemilu sebagai pihak yang paling bertanggung-jawab atas setiap tahapan yang sedang berjalan, akan berlangsung, dan telah selesai. Penyelenggara pemilu perlu memberikan informasi yang cukup kepada masyarakat, yang tentu juga akan sangat bermanfaat dalam memandu aktivitas pemantauan pemilu.

Permasalahan lainnya adalah persoalan pendanaan bagi jalannya aktivitas pemantau pemilu yang harus diakui masih mempengaruhi berjalannya pemantauan pemilu. Meskipun bukan hal yang utama, tetapi tetap saja masalah pendanaan ini menjadi hal penting untuk dipikirkan dalam menjalankan aktivitas pemantauan.

Dari beberapa hal di atas, Fadli Ramadhanil dan kawan-kawan dalam kajian ini

memberikan beberapa tawaran yang sudah dicoba dilakukan oleh beberapa kelompok masyarakat sipil pada Pemilu 2014 yang lalu. Inovasi pemantauan dengan menggunakan teknologi informasi, diyakini dapat menjawab beberapa tantangan dalam melakukan pemantauan pemilu ke depan. Oleh sebab itu, kajian desain partisipasi masyarakat ini, menurut saya, penting untuk dijadikan referensi, terutama oleh para pembentuk undang-undang, yang akan mendesain regulasi pemilu “baru” dalam bingkai pemilu serentak pada tahun 2019.

Kajian yang dilaksanakan oleh tim peneliti Perludem, bersamaan dengan kajian “Potret Partisipasi Organisasi Masyarakat Sipil dalam Pemantauan Pemilu”, merupakan dua referensi riset penting ke depan dalam menjawab persoalan yang tersisa, terkait partisipasi masyarakat dalam pemantauan pemilu agar dapat diselesaikan.

Atas nama Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), saya mengucapkan selamat dan terima kasih kepada Fadli Ramadhani, Veri Junaidi, dan Ibrohim yang telah menyelesaikan kajian Desain Partisipasi Masyarakat dalam Pemantauan Pemilu. Kami juga mengucapkan terima kasih kepada Kemitraan - Partnership for Governance Reform yang mendukung terlaksananya kajian ini. Selamat membaca.

Jakarta, Juni 2015

Titi Anggraini  
Direktur Eksekutif Perludem

## ■ TENTANG

### KEMITRAAN BAGI PEMBARUAN TATA PEMERINTAHAN DI INDONESIA

Kemitraan atau Partnership adalah organisasi multi pemangku kepentingan yang didirikan untuk mendorong pembaruan tata pemerintahan. Kemitraan bekerjasama dengan lembaga-lembaga pemerintah, organisasi-organisasi masyarakat sipil, sektor swasta, dan mitra pembangunan internasional di Indonesia untuk mendorong pembaruan di tingkat nasional dan lokal/ daerah. Kemitraan berupaya merangkul pemerintah eksekutif, legislatif dan yudikatif, beserta masyarakat sipil dan para pemangku kepentingan lainnya untuk bersama-sama mempromosikan tata pemerintahan yang baik di Indonesia yang berkelanjutan. Karena kepemilikan nasionalnya, Kemitraan berada dalam posisi yang unik untuk memprakarsai program-program yang membutuhkan kehadiran mitra-mitra dari kalangan pihak berwenang di Indonesia.

Kemitraan pertama kali didirikan pada tahun 2000 setelah Pemilu bebas dan adil di Indonesia pada tahun 1999. Pemilu tersebut melahirkan pemerintahan yang lebih kredibel setelah Indonesia selama beberapa dasawarsa berada di bawah kekuasaan rezim otoriter Soeharto. Kemitraan awalnya didirikan sebagai sebuah program yang didanai oleh multi donor dan dikelola oleh United Nations Development Programme (UNDP).

Maksud pembentukan Kemitraan pada awalnya adalah untuk menciptakan sebuah platform multi-stakeholder yang akan menjadi pendukung utama bagi masyarakat Indonesia dalam menjelajahi proses pembaruan tata pemerintahan yang kompleks, memakan waktu yang lama dan seringkali sulit mereformasi pemerintahan. Kemitraan menjadi sebuah badan hukum independen pada tahun 2003 dan terdaftar sebagai sebuah perkumpulan perdata nirlaba, sambil tetap mempertahankan statusnya sebagai proyek UNDP sampai dengan Desember 2009.

Selama sebelas tahun terakhir, Kemitraan telah berkembang dari sebuah proyek UNDP menjadi sebuah lembaga yang terpercaya, mandiri dan terkemuka Indonesia.

Kemitraan memiliki misi untuk menyebarkan, memajukan dan melembagakan prinsip-prinsip tata kelola yang baik dan bersih antara pemerintah, masyarakat sipil dan bisnis, dengan memperhatikan/ mempertimbangkan hak asasi manusia, kesetaraan gender, kelestarian lingkungan dan terpinggirkan.

Kami adalah efektif dalam misi kami ketika:

- Pemangku kepentingan kami berusaha untuk melanjutkan pengembangan program bersama kami dan merekomendasikan kami kepada orang lain.
- Inovasi dan upaya kami berubah menjadi tata kelola pemerintahan yang lebih baik dalam pemerintah maupun masyarakat Indonesia.
- Pengaruh kami melahirkan peningkatan reformasi pemerintahan dari semua tingkatan pemerintah.

Belajar dari proses reformasi yang tidak mudah di Indonesia, yang terkadang mendapat tentangan dari kepentingan pribadi dan golongan, serta terdorong oleh tantangan untuk

menunjukkan jalan perubahan yang benar, Kemitraan telah menemukan pendekatan yang unik dalam pembaruan tata pemerintahan: membangun kapasitas dari dalam sambil pada saat yang sama memberikan tekanan dari luar – pendekatan pembaruan multi- aspek kami. Pelaksanaannya melibatkan kerja pada beberapa segi secara bersama-sama mendorong pembaruan dari dalam lembaga-lembaga pemerintah, memberdayakan masyarakat sipil untuk mengadvokasi pembaruan, dan memberdayakan komunitas untuk menuntut perencanaan pembangunan serta layanan-layanan publik yang berdasarkan kebutuhan.

Selama 11 tahun keberadaannya, Kemitraan telah mengakumulasi pengalaman dalam mengelola hibah sampai sejumlah USD 90 juta dari berbagai Negara mitra pembangunan termasuk Australia, Kanada, Denmark, Finlandia, Perancis, Jerman, Jepang, Korea, Belanda, Selandia Baru, Norwegia, Spanyol, Swedia, Swiss, Inggris dan Amerika Serikat, dan dari lembaga-lembaga internasional termasuk Bank Pembangunan Asia, Komisi Eropa, Organisasi Internasional untuk Migrasi (International Organization for Migration/ IOM), UNDP, dan Bank Dunia serta dari sektor swasta termasuk AXIS dan Siemens.

Sejak tahun 2000, Kemitraan telah bekerja di 33 provinsi di Indonesia melalui kerjasama dengan 19 instansi pemerintah pusat, 29 instansi pemerintah daerah, 162 organisasi masyarakat sipil, 11 organisasi media, 33 lembaga penelitian dan universitas, sembilan lembaga negara independen dan lima lembaga swasta. Kemitraan juga telah bekerja sama dengan organisasi-organisasi internasional seperti: TIRI-Making Integrity Work, Nordic Consulting Group (NGC), UNDP, UNODC, Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia dalam pelaksanaan proyek, dan telah bekerja sama dengan Chemonics, Coffey International, GRM International, RTI dan ARD dalam perancangan dan pengembangan program.

Berkat kepercayaan para pemangku kepentingan, termasuk dari komunitas, sektor, LSM dan lembaga-lembaga pemerintah, Kemitraan dapat melaksanakan program-programnya dengan sukses. Kemitraan juga berhasil memfasilitasi pembaruan kebijakan publik (penyusunan peraturan perundang-undangan atau revisi/ amandemen terhadap undang-undang dan peraturan yang sudah ada), reformasi birokrasi, pembaruan dalam bidang peradilan dan demokratisasi, UU anti-korupsi, strategi-strategi nasional dan pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi, menciptakan Indeks Tata Pemerintahan, mendorong dan memfasilitasi tata pemerintahan dalam sektor lingkungan hidup dan ekonomi, serta mendorong kesetaraan gender.

Kemitraan diatur oleh dua badan: Teman Serikat dan Dewan Eksekutif. Teman Serikat adalah badan pengambil keputusan tertinggi di dalam Kemitraan. Mereka berperan dalam menetapkan keseluruhan agenda strategis Kemitraan, menyetujui laporan tahunan, menjamin agar urusan dan aset-aset Kemitraan dikelola dengan baik, dan mengangkat Direktur Eksekutif. Direktur Eksekutif mengimplementasikan rencana kerja tahunan Kemitraan dan memimpin keseluruhan staf. Mereka juga mengembangkan visi bersama

Kemitraan dan mengkomunikasikan visi ini kepada mitra-mitra di pemerintah, non-pemerintah dan komunitas internasional demi untuk membangun konstituen pembaruan tata pemerintahan.

**Kemitraan:**

Jl. Wolter Monginsidi No.3 Kebayoran Baru

Jakarta Selatan 12110

Phone: 62 21 727 99 566

Fax: 62 21 7205260

Website: [www.kemitraan.or.id](http://www.kemitraan.or.id)

## ■ TENTANG

Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)

### Latar Belakang

Demokrasi memang bukan satu tatanan yang sempurna untuk mengatur peri kehidupan manusia. Namun sejarah di manapun telah membuktikan, bahwa demokrasi sebagai model kehidupan bernegara memiliki peluang paling kecil dalam menistakan kemanusiaan. Oleh karena itu, meskipun dalam berbagai dokumentasi negara ini tidak banyak ditemukan kata demokrasi, para pendiri negara sejak zaman pergerakan berusaha keras menerapkan prinsip-prinsip negara demokrasi bagi Indonesia.

Tiada negara demokrasi tanpa pemilihan umum (pemilu), sebab pemilu merupakan instrumen pokok dalam menerapkan prinsip-prinsip demokrasi. Sesungguhnya, pemilu tidak saja sebagai arena untuk mengekspresikan kebebasan rakyat dalam memilih pemimpinnya, tetapi juga arena untuk menilai dan menghukum para pemimpin yang tampil di hadapan rakyat. Namun, pengalaman di berbagai tempat dan negara menunjukkan bahwa pelaksanaan pemilu seringkali hanya berupa kegiatan prosedural politik belaka, sehingga proses dan hasilnya menyimpang dari tujuan pemilu sekaligus mencederai nilai-nilai demokrasi.

Kenyataan tersebut mengharuskan dilakukannya usaha yang tak henti untuk membangun dan memperbaiki sistem pemilu yang fair, yakni pemilu yang mampu menampung kebebasan rakyat dan menjaga kedaulatan rakyat. Para penyelenggara pemilu dituntut memahami filosofi pemilu, memiliki pengetahuan dan ketrampilan teknis penyelenggaraan pemilu, serta konsisten menjalankan peraturan pemilu, agar proses pemilu berjalan sesuai dengan tujuannya. Selanjutnya, hasil pemilu, yakni para pemimpin yang terpilih, perlu didorong dan diberdayakan terus-menerus agar dapat menjalankan fungsinya secara maksimal; mereka juga perlu dikontrol agar tidak meyalahgunakan kedaulatan rakyat yang diberikan kepadanya.

Menyadari bahwa kondisi-kondisi tersebut membutuhkan partisipasi setiap warga negara, maka para mantan Pengawas Pemilu 2004 berhimpun dalam wadah yang bernama Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, disingkat Perludem agar dapat secara efektif terlibat dalam proses membangun negara demokrasi dan melaksanakan pemilu yang fair. Nilai-nilai moral pengawas pemilu yang tertanam selama menjalankan tugas-tugas pengawasan pemilu, serta pengetahuan dan keterampilan tentang pelaksanaan dan pengawasan pemilu, merupakan modal bagi Perludem untuk memaksimalkan partisipasinya.

## Visi

Terwujudnya negara demokrasi dan terselenggarakannya pemilu yang mampu menampung kebebasan rakyat dan menjaga kedaulatan rakyat.

## Misi

1. Memperkuat kapasitas Perludem untuk menjadi lembaga yang transparan, akuntabel, dan demokratis.
2. Meningkatkan kapasitas personil perludem untuk menjadi pegiat pemilu yang berintegritas dan berkompeten.
3. Mengembangkan pusat riset, data, dan informasi kepilwahan di Indonesia
4. Membangun sistem pemilu yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi
5. Meningkatkan kapasitas pembuat kebijakan, penyelenggara, peserta dan pemilih agar memahami filosofi tujuan pemilu dan demokrasi serta memiliki pengetahuan dan keterampilan teknis penyelenggaraan pemilu.
6. Memantau penyelenggaraan pemilu agar tetap sesuai dengan peraturan dan prinsip-prinsip pemilu yang demokratis
7. Memperluas jaringan kelembagaan untuk memperkuat nilai – nilai pemilu yang demokratis.

## Kegiatan

1. Pengkajian: mengkaji peraturan, mekanisme dan prosedur pemilu/pilkada; mengkaji pelaksanaan pemilu/pilkada; memetakan kekuatan dan kelemahan peraturan pemilu/pilkada; menggambarkan kelebihan dan kekurangan pelaksanaan pemilu/pilkada; mengajukan rekomendasi perbaikan sistem dan peraturan pemilu/pilkada; dll.
2. Pelatihan: meningkatkan pemahaman para stakeholder pemilu/pilkada tentang filosofi pemilu/pilkada; meningkatkan pemahaman tokoh masyarakat tentang pentingnya partisipasi masyarakat dalam pemilu/pilkada; meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan petugas-petugas pemilu/pilkada; meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan para pemantau pemilu/pilkada; dll.
3. Pemantauan: memonitor pelaksanaan pemilu/pilkada; mengontrol dan mengingatkan penyelenggara pemilu/pilkada agar bekerja sesuai dengan peraturan yang ada; mencatat dan mendokumentasikan kasus-kasus pelanggaran dan sengketa pemilu/pilkada; menyampaikan pelaku-pelaku kecurangan dan pelanggaran pemilu/pilkada kepada pihak yang berkompeten; dll

## ■ DAFTAR ISI

Kata Pengantar Kemitraan .....	iii
Kata Pengantar Perludem .....	iv
Tentang Kemitraan .....	vi
Tentang Perludem.....	ix
Daftar Isi.....	xi
Daftar Tabel .....	xiii

### BAB I PENDAHULUAN

A. Partisipasi Pemilih dalam Pemilu.....	1
B. Partisipasi dan Legitimasi.....	4
C. Sejarah Pengawasan dan Partisipasi Pemilih dalam Pemilu.....	10
D. Pertanyaan Penelitian.....	14

### BAB II PARTISIPASI PEMILIH

A. Faktor Pengaruh Partisipasi Politik.....	16
B. Faktor Keragaman Pemilih .....	17
C. Faktor Penyelenggara Pemilu .....	19
D. Faktor Kepuasan Publik pada Pemerintah .....	21
E. Faktor Sistem Pemilu dan Figur Calon .....	22

### BAB III PARTISIPASI PEMILIH DAN PEMANTAUAN PEMILU

A. Pengetahuan Pemilih atas Pentingnya Pengawasan Publik.....	27
B. Jarak Antara Tahapan dengan Jangkauan Pemilih.....	41
C. Keterbukaan Informasi Kepemiluan.....	42
D. Pendanaan Pemantauan Pemilu.....	46
E. Inovasi Dalam Pengawasan (Penggunaan Teknologi Informasi) .....	48

### BAB IV DESAIN PARTISIPASI PEMILIH DALAM PENGAWASAN DAN PENEGAKAN HUKUM PEMILU

A. Empat Masalah Penegakan Hukum Pemilu.....	51
B. Kelembagaan Pengawas Pemilu dalam Mengakomodir Hasil Pemantauan Publik ..	57
C. Inovasi dalam Pengawasan (Penggunaan Teknologi Informasi) .....	87
D. Transformasi Pengawas Pemilu.....	88

**BAB V STRATEGI DAN MODEL PELIBATAN MASYARAKAT**

A. Transformasi Fungsi Pengawasan .....	93
B. Rencana Strategis Pelibatan dan Partisipasi Masyarakat .....	100
C. Model Pelibatan dan Partisipasi Masyarakat .....	113

**BAB VI KESIMPULAN**

Daftar Pustaka .....	127
Profil Penulis dan Editor .....	129

## ■ DAFTAR TABEL

<b>Tabel 1.1</b>	
Data Pelanggaran Pidana Pemilu Non-Tahapan Pemilu .....	7
<b>Tabel 1.2</b>	
Data Pelanggaran Pidana Pemilu Berdasarkan Tahapan Pemilu .....	7
<b>Tabel 1.3</b>	
Pelanggaran Administrasi Non-Tahapan Pemilu .....	8
<b>Tabel 1.4</b>	
Pelanggaran Administrasi Pemilu dalam Tahapan Pemilu .....	8
<b>Tabel 1.5</b>	
Pelanggaran Kode Etik .....	9
<b>Tabel 2.1</b>	
Angka Partisipasi Pemilih dari Pemilu 1999-Pemilu 2014 .....	16
<b>Tabel 2.2</b>	
Sepuluh Caleg Terpilih DPR Peraih Suara Terbanyak .....	24
<b>Tabel 3.1</b>	
Jumlah Pemantau JPPR .....	25
<b>Tabel 3.2</b>	
Jumlah Pemantau KIPP Jakarta .....	26
<b>Tabel 3.3</b>	
Gambar Sosialisasi Pemilu Legislatif 9 April 2014 .....	29
<b>Tabel 4.1</b>	
Alur Penanganan Pelanggaran Pemilu .....	54
<b>Tabel 4.2</b>	
Perkembangan Kelembagaan Bawaslu .....	60
<b>Tabel 4.3</b>	
Pengawas Pemilu dalam Sejarah Penyelenggaraan Pemilu .....	65
<b>Tabel 4.4</b>	
Perbandingan Tugas dan Wewenang Bawaslu .....	68
<b>Tabel 4.5</b>	
Perbandingan Tugas dan Wewenang Bawaslu .....	72
<b>Tabel 4.6</b>	
Diagram Alur Penanganan Dugaan Pelanggaran .....	75
<b>Tabel 4.7</b>	
Rekapitulasi Pelanggaran Pidana Pemilu Legislatif 2004 .....	77

**Tabel 4.8.**

Rekapitulasi Pelanggaran Administrasi Pemilu Legislatif 2004 ..... 78

**Tabel 4.9.**

Rekapitulasi Pelanggaran Pidana Pemilu Legislatif 2009 ..... 79

**Tabel 4.10**

Rekapitulasi Pelanggaran Administrasi Pemilu Legislatif 2009 ..... 80

**Tabel 4.11**

Format Penanganan Pelanggaran Pemilu..... 91

**Tabel 5.1**

Contoh Bentuk Pelanggaran Pidana dalam Tahapan Pemilu 2009 ..... 105

**Tabel 5.2**

Contoh Bentuk Pelanggaran Administrasi dalam Tahapan Pemilu 2009..... 108

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Partisipasi Pemilih dalam Pemilu

Di dalam negara yang menganut sistem demokrasi, pemilihan umum (pemilu) merupakan satu-satunya mekanisme pergantian kekuasaan yang sah. Pemilu menjamin berlangsungnya rotasi kekuasaan penyelenggara negara. Rotasi kekuasaan inilah yang merupakan hasil dari proses penyelenggaraan pemilu.

Pemilu merupakan ajang kontestasi politik lima tahunan yang memberikan ruang bagi keterlibatan rakyat secara langsung dalam menentukan siapa pemimpinnya. Bagaimanapun pemimpin akan menentukan nasib rakyat melalui kebijakan publik dengan berdasarkan ketentuan hukum yang sah. Mereka adalah para penyelenggara negara, pengembal mandat rakyat untuk memastikan kesejahteraan dan terpenuhinya hak-hak rakyat.

Konstitusi telah menegaskan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat. Melalui penyelenggaraan pemilu, baik presiden dan wakil presiden serta legislatif, harus dimaknai sebagai penyerahan mandat rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi.<sup>1</sup> Oleh karena itu, penyelenggaraan pemilu tidak bisa dilepaskan dari peran publik, pemilih dan warga negara. Bagaimanapun rakyat adalah pemilik kedaulatan sesungguhnya. Sebagai pemilik kedaulatan, berdasarkan kesepakatan bersama, rakyat memberikan kedaulatannya kepada penyelenggara negara.

Berdasarkan latar tersebut, peran publik, pemilih dan warga negara tidak bisa diabaikan. Tingkat partisipasi pemilih dalam pemilihan umum adalah salah satu faktor untuk menilai sejauh mana kualitas pemilu itu diselenggarakan. Partisipasi tidak sekadar persoalan seberapa tinggi tingkat pemilih menggunakan hak pilihnya di bilik suara, tetapi juga sejauh mana penggunaan hak pilih tersebut dilakukan atas kesadaran sebagai pemilih.

Bentuk partisipasi masyarakat dalam pemilu dapat diwujudkan, berupa:<sup>2</sup>

1. Melaksanakan sosialisasi pemilu;
2. Melaksanakan pendidikan pemilih;

<sup>1</sup> Lihat Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 1 ayat (2), " Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".

<sup>2</sup> Surbakti, Ramlan dan Supriyanto, Didik. 2013. Seri Demokrasi Elektoral Buku 12. Partisipasi Warga Masyarakat dalam Proses Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan. Diakses dari: [http://kemitraan.or.id/sites/default/files/Seri%20demokrasi%20elektoral%2012\\_0.pdf](http://kemitraan.or.id/sites/default/files/Seri%20demokrasi%20elektoral%2012_0.pdf)

3. Memilih calon atau pasangan calon partai politik dan membahas rencana visi, misi dan program partai dalam pemilu;
4. Memberikan suara sebagai pemilih;
5. Menulis atau menyiarkan berita tentang pemilu;
6. Mendukung peserta pemilu/calon tertentu;
7. Mengorganisasi warga lain untuk mendukung atau menolak alternatif kebijakan publik yang diajukan peserta pemilu tertentu;
8. Menyampaikan hasil pemantauan atas pemilu dan menyampaikan pengaduan tentang dugaan pelanggaran pemilu;
9. Melakukan survey dan menyebarluaskan hasil survey tentang pendapat atau persepsi pemilih tentang peserta pemilu/calon;
10. Melaksanakan dan menyebarluaskan hasil perhitungan cepat pemilu (*quick count*).

Dalam pemilu di era Orde Baru, partisipasi pemilih relatif tinggi karena ada dimensi mobilisasi yang sudah dimainkan oleh rezim sepanjang tiga dekade lebih. Partisipasi pemilih dalam proses penyelenggaraan pemilu tidak hanya bisa dilihat ketika masyarakat pemilih datang ke TPS untuk memberikan suaranya. Tetapi lebih dari itu, keterlibatan masyarakat untuk turut berpartisipasi dalam seluruh tahapan pemilu seperti melaporkan adanya kecurangan pemilu, turut memantau proses rekapitulasi penghitungan suara, mendukung salah satu kandidat, melakukan survei tentang pemilu, juga merupakan bagian dari bentuk partisipasi masyarakat yang penting dalam proses penyelenggaraan pemilu.

Salah satu hal yang selalu ditunggu dan dihitung selain hasil pemilu adalah angka partisipasi pemilih di dalam penyelenggaraan pemilu. Angka partisipasi pemilih, setidaknya akan menggambarkan sejauh mana partisipasi politik warga dalam kontestasi suatu pemilu. Jika ingin dilihat dari sisi lain, angka partisipasi pemilih ini juga akan menjelaskan kekuatan legitimasi dari orang yang terpilih melalui proses pemilu yang dilakukan. Karena pada hakikatnya, proses pemilu adalah bentuk penyerahan mandat dari pemilih kepada yang dipilih, untuk mewujudkan kesejahteraan bersama.

Berangkat dari itu, tingkat partisipasi pemilih mestinya menjadi entitas penting yang mesti dijaga dan ditingkatkan di dalam penyelenggaraan pemilu. Mengapa peningkatan angka partisipasi pemilih menjadi penting untuk diupayakan? Sebab tingginya angka partisipasi pemilih menjadi potret pelaksanaan demokrasi yang berkualitas.

Kecenderungan menurunnya tingkat partisipasi pemilih, khususnya dalam empat pemilu terakhir pascareformasi, adalah pekerjaan besar bagi demokrasi di Indonesia. Indikasi penurunan ini sudah terasa di Pemilu 2004 dan Pemilu 2009 serta dalam pemilihan kepala daerah di berbagai wilayah, dimana tingkat partisipasi pemilih terlihat semakin rendah dibandingkan pada Pemilu 1999. Penurunan ini tentu berdampak secara politik pada legitimasi hasil pemilu itu sendiri, meskipun tidak menjadi problem dalam prosedural demokrasi.

Partisipasi pemilih juga terekam menjadi problem besar bagi demokrasi di Indonesia. Dalam Indeks Demokrasi Indonesia, aspek hak-hak politik (yang di dalamnya terkait hak memilih dan dipilih) ada kecenderungan mempunyai indeks yang paling rendah dibandingkan dengan dua aspek lainnya, yakni kebebasan sipil dan lembaga demokrasi. Hal ini menunjukkan bahwa hak politik terkait hak pilih di Indonesia masih berada dalam kondisi yang lebih buruk dibandingkan dua aspek tersebut. Selain itu, hak politik ini cenderung mengalami penurunan. Pada Indeks Demokrasi tahun 2013, misalnya, nilai kebebasan sipil tercatat 79,00, naik dari tahun 2012 yang hanya 77,94. Sedangkan untuk aspek hak politik, turun tipis menjadi 46,26 jika dibandingkan tahun 2012 yang mencapai 46,33. Dan untuk aspek lembaga demokrasi, terjadi peningkatan dari 69,28 di 2012 menjadi 72,11 di 2013<sup>3</sup>.

Lemahnya pemenuhan hak-hak politik, terutama terkait hak pilih terakam dalam catatan pemilu di Indonesia. Hal ini terlihat dari kecenderungan penurunan angka partisipasi pemilih di pemilu. Penurunan ini sekaligus diikuti oleh peningkatan jumlah pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya atau "golput". Di era Orde Baru tercatat angka golput yang relatif rendah karena pengalaman pemilu di era ini adalah pengalaman mobilisasi, bukan partisipasi. Rata-rata partisipasi di pemilu mencapai 90 persen lebih, bahkan sebelumnya, pada Pemilu 1955 angka partisipasi mencapai 91,4 persen. Pada pemilu pertama Orde Baru tahun 1971, tingkat partisipasi politik mencapai 96,6 persen dan jumlah golput menurun drastis hanya mencapai 3,4 persen.

Sementara Pemilu 1977 dan Pemilu 1982 hampir serupa. Yakni, partisipasi politik sampai 96,5 persen dan jumlah golput mencapai 3,5 persen. Pada Pemilu 1987 tingkat partisipasi politik pemilih mencapai 96,4 persen dan jumlah golput hanya 3,6 persen. Pada Pemilu 1992 tingkat partisipasi politik pemilih mencapai 95,1 persen dan jumlah golput mencapai 4,9 persen. Untuk Pemilu 1997 tingkat partisipasi politik pemilih mencapai 93,6 persen dan jumlah golput mulai meningkat hingga 6,4 persen.

Pasca-reformasi, pada Pemilu 1999 tingkat partisipasi memilih 92,6 persen dan jumlah golput 7,3 persen. Angka partisipasi yang memprihatinkan terjadi pada

<sup>3</sup> Lihat di Indeks Demokrasi Indonesia yang diterbitkan atas kerjasama Bappenas, Kementerian Dalam Negeri, BPS, dan UNDP, 2013

Pemilu 2004, yakni turun hingga 84,1 persen dan jumlah golput meningkat hingga 15,9 persen. Pada Pemilu Presiden putaran pertama tingkat partisipasi politik pemilih mencapai 78,2 persen dan jumlah golput 21,8 persen, sedangkan pada Pemilu Presiden putaran kedua tingkat partisipasi politik pemilih mencapai 76,6 persen dan jumlah golput 23,4 persen.

Pada Pemilu Legislatif tahun 2009 tingkat partisipasi politik pemilih semakin menurun, yaitu hanya mencapai 70,9 persen dan jumlah golput semakin meningkat yaitu 29,1 persen. Sedangkan pada Pemilu Presiden, tingkat partisipasi politik pemilih mencapai 71,7 persen dan jumlah golput mencapai 28,3 persen. Terakhir di Pemilu Legislatif 2014, angka partisipasi pemilih menyentuh angka 75,11 persen. Sedangkan pada Pemilu Presiden 2014, jumlah partisipasi pemilih ada di angka 70 persen. Angka golput pun rata-rata mencapai 25-30 persen.

## **B. Partisipasi dan Legitimasi**

Partisipasi pemilih dalam pemilu menjadi penting karena akan berdampak secara politis terhadap legitimasi sebuah pemerintahan yang dihasilkan. Jika sebuah pemilu hanya diikuti oleh separuh dari jumlah pemilih, tentu dari pemilih yang menggunakan hak pilihnya tersebut tidak semuanya memilih satu pilihan politik yang sama. Legitimasi adalah syarat mutlak yang secara politik turut menentukan kuat tidaknya atau lemah tidaknya sebuah pemerintahan.

Peran publik menjadi bagian penting dari proses penyelenggaraan pemilu untuk memastikan pemilu dilakukan secara jujur, adil, dan demokratis. Partisipasi politik tidak sekadar persoalan dari sisi pemilih menggunakan hak pilihnya saat pemilu di bilik suara, tetapi juga bagaimana publik berperan dalam menciptakan proses pemilu yang kredibel dan bersih melalui keterlibatan dalam pengawasan pemilu sebagai bagian kontrol terhadap penyelenggaraan pemilu itu sendiri. Dalam konteks inilah kemudian partisipasi masyarakat menjadi penting untuk menciptakan kualitas pemilu yang baik..

Pengawasan pemilu diadakan agar kedaulatan rakyat yang diwujudkan dalam hak pilih warga negara bisa tersalurkan dengan sebenarnya, tanpa manipulasi dan kecurangan. Pemerhati pemilu Topo Santoso mengatakan, pengawasan pemilu semestinya melibatkan banyak pihak secara luas, mulai dari tokoh masyarakat, budayawan/seniman/artis, dan kalangan media massa. Hal ini dikarenakan

pemantauan dan pengawasan pemilu punya tugas yang sama beratnya, yakni penyelenggaraan pemilu yang jujur dan adil.<sup>4</sup>

Pengawasan dalam pemilu itu dilakukan dalam seluruh tahapan, baik perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan evaluasi. Semuanya merupakan bagian penting yang tidak terpisahkan untuk memastikan terciptanya pemilu yang *fair*. Bagaimanapun memastikan pemilu dilakukan secara adil bukanlah kekhawatiran yang tidak berdasar. Kualitas penyelenggaraan pemilu akan turut menentukan kualitas dari hasil pemilu itu sendiri. Apalagi jika kita tengok pelaksanaan pemilu yang sudah pernah dilakukan, hampir tidak pernah bersih dari pelanggaran pemilu.

Pelanggaran pemilu tidak hanya terjadi di tingkat pelaksanaan lapangan, tetapi dalam beberapa kasus juga terjadi di tingkat perencanaan dan persiapan. Indikasi pelanggaran atau kecurangan bisa dilihat dari beberapa regulasi dan tahapan pemilu, baik sebelum maupun setelah pelaksanaan pemilu. Berikut ini sejumlah hal terkait pelanggaran atau kecurangan yang terjadi.

*Pertama*, dihilangkannya ketentuan yang mengantisipasi dan membatasi konflik kepentingan terhadap keanggotaan penyelenggara pemilu. Ketentuan syarat tidak berafiliasi dengan partai politik atau paling tidak telah mengundurkan diri atau tidak terlibat aktivitas partai politik selama 5 tahun sebelum pencalonan justru dihapuskan dalam undang-undang penyelenggara pemilu yang baru.<sup>5</sup> Padahal dalam undang-undang lama, ketentuan soal syarat tidak terlibat partai politik atau minimal mengundurkan diri minimal 5 tahun diatur secara ketat.<sup>6</sup>

Meskipun ketentuan ini telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dengan penegasan tidak terlibat atau minimal mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik 5 tahun sebelum pencalonan, hal ini mengindikasikan adanya keinginan peserta pemilu untuk turut campur sebagai penyelenggara.<sup>7</sup> Ketentuan ini dalam bahasa lain diartikan memberikan ruang terbuka bagi anggota partai politik, pengurus partai politik untuk mendaftar dan masuk menjadi anggota KPU, tanpa ada persyaratan rentang waktu tertentu untuk berhenti dari aktivitas politik sebelum mendaftar menjadi anggota KPU.

Ketentuan yang menimbulkan polemik tersebut sesungguhnya telah bertentangan dengan sifat mandiri penyelenggara pemilu sebagaimana diamanatkan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945. Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sekaligus mantan Ketua Mahkamah Konstitusi, Jimly Asshiddiqie,

<sup>4</sup> Topo Santoso dalam *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi*, sebagaimana dikutip Veri Junaidi, *Pelibatan dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pemilu*, Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem). hal 13.

<sup>5</sup> Lihat ketentuan Pasal 11 huruf I UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu

<sup>6</sup> Lihat ketentuan Pasal 11 Huruf I UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu

<sup>7</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-IX/2011 yang membatalkan ketentuan Pasal 11 huruf I Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

mengungkapkan bahwa sifat kemandirian bagi penyelenggara pemilu dimaknai bahwa penyelenggara pemilu harus terdiri atas orang-orang netral dan tak boleh memihak. Menurut Jimly, sejumlah pihak yang tidak boleh menjadi penyelenggara pemilu adalah partai politik, DPR, calon anggota legislatif, calon presiden, calon wakil presiden, dan calon kepala daerah.<sup>8</sup> Hal ini dilakukan agar penyelenggara pemilu tidak terlibat dalam konflik kepentingan. Penyelenggara pemilu akan sangat sulit berlaku adil jika merupakan bagian dari partai politik yang sedang berkompetisi.

Mengingat fakta itu, upaya untuk melegalkan tindakan yang tidak adil telah muncul bahkan sejak penyusunan aturan main penyelenggaraan pemilu. DPR sebagai pembentuk UU, sekaligus pihak yang potensial sebagai peserta pemilu, terbukti sulit keluar dari kepentingan pragmatisnya ketika membentuk regulasi penyelenggara pemilu. Fakta dari apa yang dilakukan oleh DPR inilah kemudian yang membuat proses persiapan dan perencanaan pemilu perlu untuk dikawal dan diawasi.

*Kedua*, setelah melihat pentingnya mengawal proses persiapan penyelenggaraan pemilu, maka perlu dilihat bagaimana proses pelaksanaan pemilu (tahapan) berjalan. Beberapa tahapan pemilu, mulai dari proses penyusunan daftar pemilih, pendaftaran peserta pemilu, verifikasi peserta pemilu, penetapan peserta pemilu, kampanye, masa tenang, pemungutan dan penghitungan suara, serta rekapitulasi penghitungan suara, sangat membutuhkan pengawasan dan pemantauan dari masyarakat secara independen.

Tahapan yang paling panjang dalam proses pemilu adalah masa kampanye. Pada tahapan ini, peserta pemilu akan berlomba-lomba dan akan melakukan beragam cara untuk meyakinkan pemilih agar memilih partai dan/atau caleg tersebut pada hari pemungutan suara. Kondisi ini berpotensi melahirkan pelanggaran pemilu. Peserta pemilu kerap mengabaikan aturan dan ketentuan kampanye yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Setidaknya data pelanggaran di Pemilu Legislatif 2014 berikut ini memperkuat dugaan pelanggaran tersebut.

<sup>8</sup> Harun Husein, *Pemilu Indonesia, Fakta, Angka, Analisis, dan Studi Banding*, Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, hal 580.

Tabel 1.1  
Data Pelanggaran Pidana Pemilu Non-Tahapan Pemilu<sup>9</sup>

Temuan diterima	Laporan diterima	Diteruskan ke Polisi	Dihentikan Polisi	Dilanjutkan Polisi	Diteruskan ke Kejaksaan	Dihentikan Kejaksaan	Dilimpahkan ke PN	Putusan PN
0	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabel 1.2  
Data Pelanggaran Pidana Pemilu Berdasarkan Tahapan Pemilu<sup>10</sup>

Tahapan	Temuan diterima	Laporan diterima	Diteruskan ke Polisi	Dihentikan Polisi	Dilanjutkan Polisi	Diteruskan ke Kejaksaan	Dihentikan Kejaksaan	Dilimpahkan ke PN	Putusan PN
Pemutakhiran daftar pemilih	2	1	3	2	1	1	1	0	0
Pencalonan	8	2	10	6	3	3	1	2	2
Kampanye	70	35	105	69	36	35	5	30	29
Masa tenang	2	36	38	29	9	9	1	7	6
Pemungutan suara	18	19	37	13	19	19	1	16	13
Rekapitulasi	19	46	65	46	15	15	1	10	6
<b>Total</b>	<b>119</b>	<b>139</b>	<b>258</b>	<b>165</b>	<b>83</b>	<b>82</b>	<b>10</b>	<b>65</b>	<b>56</b>

<sup>9</sup> Rilis Data Pelanggaran Pemilu 2014 oleh Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia

<sup>10</sup> Ibid

**Tabel 1.3**  
**Pelanggaran Administrasi Non-Tahapan Pemilu<sup>11</sup>**

Temuan Diterima	Laporan Diterima	Diteruskan ke KPU	Ditindaklanjuti KPU	Tidak Ditindaklanjuti KPU
2	4	6	6	0

**Tabel. 1.4**  
**Pelanggaran Administrasi Pemilu Dalam Tahapan Pemilu<sup>12</sup>**

Tahapan	Temuan Diterima	Laporan Diterima	Diteruskan ke KPU	Ditindaklanjuti KPU	Tidak ditindaklanjuti KPU
<b>Pemutakhiran Daftar Pemilih</b>	911	74	985	919	66
<b>Pencalonan</b>	257	200	457	416	41
<b>Kampanye</b>	3384	338	3722	3242	480
<b>Masa Tenang</b>	43	19	62	55	7
<b>Pemungutan Suara</b>	172	173	345	301	44
<b>Rekapitulasi</b>	67	301	368	314	54
<b>Total</b>	<b>4843</b>	<b>1105</b>	<b>5912</b>	<b>5192</b>	<b>692</b>

<sup>11</sup> Ibid

<sup>12</sup> Ibid

**Tabel. 1.5**  
**Pelanggaran Kode Etik<sup>13</sup>**

Temuan	Laporan	Ditindaklanjuti Pengawas Pemilu	Tidak Ditindaklanjuti Pengawas Pemilu
48	25	57	16

Dari data di atas, pelanggaran pemilu dan pidana tercatat paling banyak terjadi saat tahapan masa kampanye. Gambaran data dan angka di atas memperlihatkan bahwa setiap tahapan pemilu tidak pernah nihil pelanggaran. Oleh sebab itu, proses penyelenggaraan pemilu harus disertai dengan pemantauan dan pengawasan.

Merujuk pada data tersebut, tentu tidak cukup jika hanya mengandalkan pengawas pemilu untuk mengawasi dan menindaklanjuti semua bentuk pelanggaran. Selain luasnya wilayah yang harus diawasi, keterbatasan sumber daya pengawas, dan besarnya intensitas pelanggaran pemilu yang terjadi, hal ini menegaskan diperlukannya kekuatan dan dukungan selain instrumen negara untuk mengawal proses pemilu berjalan dengan adil dan jujur. Dukungan lain itu berasal dari pemantau pemilu dan pemilih secara keseluruhan.

*Ketiga*, sejatinya, kecurangan pemilu banyak terjadi pada proses rekapitulasi berjalan dari PPS, PPK, KPU Kab/Kota, KPU Provinsi.<sup>14</sup> Proses rekapitulasi ini sering terlupakan. Padahal tahapan inilah sebenarnya yang penting untuk dijaga agar suara yang telah diberikan oleh pemilih tidak dicurangi oleh siapapun. Oleh sebab itu, aktivitas pemantauan pemilu menjadi sangat penting untuk dilaksanakan agar ada keseimbangan dalam penyelenggaraan pemilu. Keseimbangan yang dimaksud adalah agar kinerja penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu) tidak mendapatkan beban lebih dengan harus memastikan proses rekapitulasi berjalan lancar dan juga mengawal agar tidak terjadi kecurangan.

Ketiga uraian di atas menegaskan bahwa aktivitas pemantauan pemilu adalah sebuah keniscayaan. Selain memastikan agar proses pemilu berjalan dengan baik, pemantauan juga merupakan penerapan pembelajaran terhadap upaya untuk membuka ruang partisipasi publik pada pembangunan demokrasi yang semakin berkualitas; demokrasi yang tumbuh dan dibesarkan oleh partisipasi rakyat, bukan sekadar konsumsi elite. Sayangnya, desain terkait pemantauan pemilu bisa dikatakan

<sup>13</sup> Ibid

<sup>14</sup> Didik Supriyanto, dalam opininya di Harian Kompas, "Dilema E-Voting, Harian Kompas, 9 Desember 2014

belum pernah selesai dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Semangat awal dari pengawasan pemilu yang seharusnya dilakukan oleh masyarakat bersama organisasi pemantau pemilu dan peserta pemilu, menjadi ambigu dengan dilembagakannya proses pengawasan pemilu oleh negara (lembaga pengawas pemilu sebagai organ dari penyelenggara pemilu yang bertugas dalam mengawasi pemilu).

### C. Sejarah Pengawasan dan Partisipasi Pemilih dalam Pemilu

Secara historis, keinginan untuk membentuk organ pengawas pemilu yang "dinegarakan" tidak lain akibat sejarah kelam penyelenggaraan pemilu selama Orde Baru. Proses pemilu yang diselenggarakan oleh pemerintah sendiri pada periode ini disinyalir penuh kecurangan. Penyelenggaraan pemilu tidak ubahnya upacara seremonial belaka. Prinsip pemilu sebagai sarana pergantian kekuasaan yang sah justru menjadi ajang manipulasi demi melanggengkan kekuasaan pemerintahan yang menyelenggarakan pemilu itu sendiri.

Orde Baru dikawal dengan tiga kekuatan besar, yakni militer, birokrasi, dan Golkar. Tiga instrumen inilah yang kemudian menjadi kekuatan utama rezim Orde Baru untuk melanggengkan kekuasaan selama 30 tahun lebih. Dalam sejarah Orde Baru, tercatat pelaksanaan pemilu sebanyak enam kali, yakni pada 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997.<sup>15</sup> Selama enam kali penyelenggaraan pemilu tersebut, asas jujur, adil dan demokratis hampir pasti belum menguat selama digelarnya pemilu di era ini. Pemilu sebagai seremonial belaka, dimana hasilnya sudah diketahui sejak awal sebelum digelarnya pemungutan suara.

Keberlangsungan kekuasaan rezim ini mulai mendapatkan perlawanan pada saat akan dilaksanakan Pemilu 1997. Saat itu mulai muncul kesadaran publik untuk mengawasi jalannya proses pemilu. Kesadaran-kesadaran dan inisiatif untuk melakukan pemantauan pemilu kala itu lebih dititikberatkan pada perlawanan terhadap kekuasaan Orde Baru. Targetnya jelas, tidak menginginkan Soeharto berkuasa lagi. Lebih dari itu, inisiatif dari masyarakat sipil kala itu, ingin mengakhiri pemilu "pura-pura" yang dibuat oleh pemerintahan Soeharto.<sup>16</sup>

Gagasan masyarakat sipil inilah yang kemudian mulai melahirkan beberapa organisasi pemantau pemilu dalam mengawal proses pemilu. Kekuatan di luar penyelenggara pemilu yang mengawal pemilu agar berjalan sesuai dengan aturan main sangatlah diperlukan. Beberapa organisasi pemantau pemilu yang berbasiskan relawan mulai muncul. Salah satu yang muncul dan lahir untuk mengawal Pemilu

<sup>15</sup> <http://m.antaranews.com/pemilu/berita/421353/sejarah-pemilu-pemilu-era-orde-baru-1966-1998>, diakses pada 5 April 2015, pukul 21.00 WIB

<sup>16</sup> Ray Rangkuti, dalam FGD Korelasi Partisipasi Masyarakat dengan Pengawasan Pemilu, Jakarta, 6 Maret 2015

1997, sebagai pemilu terakhir Orde Baru, adalah Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP).<sup>17</sup>

Gerakan masyarakat melakukan pengawasan terhadap pemilu mulai marak setelah reformasi. Mulai dari organisasi keagamaan, organisasi masyarakat sipil, dan kampus, bergerak dan berkonsolidasi untuk melakukan pengawasan terhadap regulasi pemilu yang sudah terbaru. Aktivitas pemantauan pemilu yang banyak dilaksanakan pada Pemilu 1999, mempunyai arti yang sangat penting. Hal ini terlihat pada hasil pantauan dari masyarakat yang hendak dijadikan argumentasi bagi partai politik peserta pemilu yang menolak menerima hasil Pemilu 1999. Pada pelaksanaan Pemilu tersebut, hasil pantauan masyarakat melalui lembaga pemantau pemilu memperlihatkan banyaknya pelanggaran. Namun karena temuan itu hendak digunakan untuk mendelegitimasi hasil pemilu, organisasi pemantau pemilu tidak mau memberikan hasil pantauan mereka kepada partai politik peserta Pemilu 1999.<sup>18</sup>

Berangkat dari kondisi tersebut, aktivitas pengawasan pemilu dilembagakan oleh negara. Untuk pelaksanaan Pemilu 2004, dibentuk badan *ad hoc* bernama Panitia Pengawas Pemilu untuk melakukan pengawasan agar seluruh tahapan pemilu berjalan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Keberadaan lembaga pengawas pemilu dari negara ini dibentuk dengan asumsi bahwa jika masyarakat tidak lagi mampu melakukan pengawasan pemilu, lalu siapa yang akan melaksanakannya? Atau setidaknya, tidak ada yang memastikan bahwa aktivitas pemantauan akan berjalan secara berkelanjutan, sementara pemilu membutuhkan kekuatan pasti untuk pengawasan.

Adanya kesewenang-wenangan dalam pelaksanaan tahapan pemilu, jika dibiarkan berjalan sendirian, tentu sangat mengawatirkan. Apalagi anggapan saat itu pengawasan pemilu murni lahir dari inisiatif masyarakat, namun mereka belum secara matang bergerak dengan konsep yang mapan, khususnya dalam melakukan pengawasan pemilu. Maka dari itu dibutuhkan pengawas pemilu yang dilembagakan oleh negara.

Hakikat ini juga sebenarnya yang menjadikan lembaga pengawas pemilu dibentuk dengan status badan sementara. Begitu pemilu selesai, maka selesai pula tugas dari lembaga pengawas pemilu ini. Namun ternyata konsep pengawasan pemilu membentangkan fakta dan dinamika yang berbeda. Evaluasi kewenangan dan pelaksanaan pengawasan pemilu dari pengawas pemilu pada Pemilu 2004, misalnya, mengarahkan "nasib" lembaga pengawas pemilu tidak lagi menjadi lembaga sementara. Salah satu hal yang dievaluasi adalah banyaknya rekomendasi terkait penyelenggaraan Pemilu 2004 yang diabaikan oleh KPU.

<sup>17</sup> Ibid

<sup>18</sup> Hadar Nafis Gumay, dalam FGD Korelasi Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pemilu, Jakarta, 6 Maret 2015

Kondisi ini bisa terjadi, karena rekomendasi dari pengawas pemilu kala itu tidak memiliki daya tawar. Otoritas penuh tetap ada pada KPU. Lembaga penyelenggara pemilu itu tidak memiliki keharusan untuk melaksanakan rekomendasi tersebut. Jika KPU memilih bergeming terhadap rekomendasi dari pengawas pemilu, tidak ada persoalan sama sekali. Kondisi ini akhirnya membawa lembaga pengawas pemilu menjadi lembaga permanen, dengan nama Badan Pengawas Pemilu sehingga kewenangannya semakin kuat.

Dalam perkembangannya, Bawaslu dijadikan sebagai instrumen penyelenggara pemilu bersama dengan KPU. Jika KPU adalah penyelenggara tahapan pemilu, maka Bawaslu adalah lembaga yang berwenang melakukan pengawasan terhadap semua tahapan yang disusun dan dilaksanakan oleh KPU. Organ Bawaslu sebagai lembaga pengawas pemilu yang permanen hanya sampai tingkat provinsi. Sementara, untuk kabupaten/kota, kecamatan, dan kelurahan, pengawas pemilu masih bersifat badan *ad hoc*.

Salah satu hal yang dievaluasi dari kewenangan Bawaslu dalam memberikan rekomendasi diperkuat. Jika pada Pemilu 2004 rekomendasi Bawaslu-masih bernama pengawas pemilu kala itu-bisa diacuhkan begitu saja oleh KPU, namun sekarang tidak. Rekomendasi yang dikeluarkan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota, bersifat final dan mengikat. Hanya untuk dua hal saja rekomendasi Bawaslu dapat “dilawan” oleh KPU. Yakni, terkait dengan penetapan partai politik peserta pemilu, dan terkait dengan penetapan daftar calon anggota legislatif. Lain dari itu, rekomendasi Bawaslu dan jajarannya adalah surat sakti yang tidak bisa dilawan oleh KPU.

Selain soal rekomendasi, kewenangan pengawas pemilu juga ditambah dengan kewenangan dalam menyelesaikan sengketa tahapan pemilu. Bawaslu diberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa antarpeserta pemilu dengan KPU. Kecuali untuk dua hal tadi, maka putusan dari Bawaslu wajib diikuti oleh KPU. Selain wewenang untuk menyelesaikan sengketa tahapan pemilu, Bawaslu juga diberikan wewenang untuk menerima laporan pelanggaran pemilu.

Dengan kewenangan ini, maka setiap pelanggaran pemilu, harus masuk dan dilaporkan melalui Bawaslu. Mulai dari pelanggaran administrasi pemilu, pidana pemilu, termasuk pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Hanya saja, untuk pelanggaran kode etik, diberikan kesempatan untuk langsung melaporkan ke Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Namun untuk pelanggaran administrasi dan pidana, mesti masuk lewat Bawaslu, dan akan diperiksa terlebih dahulu, apakah laporan dan/atau temuan yang masuk bisa disimpulkan sebagai pelanggaran pemilu.

Bawaslu akan memeriksa laporan dan/atau pelanggaran pemilu yang masuk melalui sentra penegakan hukum terpadu (Sentra Gakkumdu).

Sentra Gakkumdu dibentuk agar tidak ada lagi perbedaan persepsi antara Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan dalam melakukan penanganan pelanggaran pidana pemilu. Sebelumnya, ketiadaan wadah sejenis menyulitkan Pengawas Pemilu dalam menindaklanjuti adanya temuan atau pelaporan pidana pemilu. Misalnya, ada beberapa kasus yang diteruskan oleh Pengawas Pemilu ditolak oleh Kepolisian akibat dinilai tidak cukup bukti. Penanganan pelanggaran pemilu kerap terbentur masalah dikarenakan ketidaksamaan persepsi dalam penerapan pasal-pasal dalam ketentuan pidana yang diatur oleh UU Pemilu. Oleh karena itu, forum Sentra Gakkumdu diharapkan bisa menjadikan komunikasi yang efektif dan optimal antarpihak yang terlibat dalam penanganan pelanggaran pemilu.<sup>19</sup> Jika berdasarkan pemeriksaan Bawaslu laporan dan/atau temuan tersebut memenuhi kualifikasi sebagai pelanggaran pemilu, maka untuk pelanggaran administrasi akan diteruskan ke KPU, sedangkan untuk pelanggaran pidana akan diteruskan kepada pihak Kepolisian.

Lalu bagaimana dengan desain awal lembaga pengawas pemilu yang hanya untuk sementara? Bagaimana juga dengan hakikat pengawasan pemilu yang merupakan milik masyarakat dan wujud dari partisipasi warga negara terhadap proses pemilu? Kondisi Bawaslu yang semakin kuat secara kewenangan dan kelembagaan, dirasa semakin menjauhkan partisipasi masyarakat dalam proses pemilu. Bagian utama yang bisa dipersoalkan tentu saja dalam pelaporan pelanggaran dan pengawasan pemilu.

Pelaporan pelanggaran yang harus dilaporkan ke pengawas pemilu dinilai sebagai salah satu proses berbelit dan cenderung menghambat partisipasi publik dalam pengawasan pemilu. Salah satu hal yang paling terasa adalah ketika melaporkan pelanggaran pemilu ke Bawaslu. Hal utama yang ditanyai kepada masyarakat sebagai pelapor adalah, apakah laporan ini sudah kedaluwarsa atau belum. Kemudian, menyoal siapa yang akan menjadi saksi, dan apa alat bukti yang bisa diajukan oleh masyarakat dalam laporan yang disampaikan. Hal ini dinilai sebagai bentuk kekeliruan dalam menyikapi partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu. Kedatangan masyarakat kepada pengawas pemilu untuk melaporkan pelanggaran, adalah bentuk partisipasi yang semestinya dihargai. Kedatangan masyarakat seharusnya tidak direspon sebaliknya, memberikan beban lain dengan menanyai siapa saksi dan apa alat bukti dari laporan yang disampaikan.

Dengan berbagai inisiatif dari masyarakat yang muncul dalam pemilu, terutama Pemilu 2014, maka desain kelembagaan Bawaslu mesti dievaluasi, khususnya

<sup>19</sup> <http://www.bawaslu.go.id/id/press-release/sentra-gakkumdu-optimalisasi-penanganan-pidana-pemilu>

terkait kewenangan soal pengawasan pemilu. Pengawasan pemilu yang semestinya menjadi milik masyarakat, sudah sebaiknya dikembalikan kepada *khitahnya*. Hal ini senada dengan apa yang disampaikan oleh Nur Hidayat Sardini, bahwa pengawasan tidak dapat diidentikkan dengan pengawas pemilu yang resmi dibentuk oleh negara. Peran yang sama juga bisa diisi oleh lembaga atau pihak partikelir lain yang ada di masyarakat.<sup>20</sup>

#### D. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang di atas, tulisan ini akan mengurai lebih jauh terkait pentingnya peran masyarakat dalam berperan mengawasi jalannya proses penyelenggaraan pemilihan umum dan tingkat partisipasi pemilih dalam menggunakan hak pilihnya. Untuk itu, kajian ini berupaya menjawab beberapa pertanyaan sebagai panduan untuk penulisan lebih mendalam, yakni: (1) Bagaimanakah partisipasi pemilih dan pemantauan pemilu di Indonesia?; (2) Bagaimana desain partisipasi pemilih dalam pengawasan dan penegakan hukum pemilu?; dan (3) Bagaimana strategi dan model pelibatan masyarakat yang efektif dalam pengawasan dan pemantauan pemilu?

Ketiga pertanyaan penelitian tersebut digunakan untuk menjelaskan bagaimana desain partisipasi masyarakat dalam melakukan pemantauan/pengawasan pemilu ke depannya untuk mendukung terlaksananya pemilu dan menghasilkan pemilu yang kredibel, bersih, dan dapat dipertanggungjawabkan. Pertanyaan ini kemudian diuraikan dan dianalisis dalam bentuk deskriptif naratif. Data dan hasil temuan dalam penulisan ini didapatkan dari diskusi terbatas, wawancara dengan narasumber dan penelusuran sejumlah dokumen.

<sup>20</sup> Nur Hidayat Sardini, 2011. *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*. Yogyakarta: Fajar Media Press. hal 120

## BAB II

# PARTISIPASI PEMILIH

Partisipasi pemilih menjadi salah satu indikator sebuah hasil pemilihan umum dengan derajat legitimasi yang kuat. Angka partisipasi seringkali menjadi acuan bagi penyelenggara pemilu apakah pemilu yang diselenggarakannya memiliki daya tarik yang kuat kepada warga negara untuk terlibat di dalamnya. Tidak heran jika kemudian KPU sebagai penyelenggara pemilu memandang angka partisipasi sebagai nominal yang akan selalu diusahakan meningkat dari pemilu ke pemilu. Beban berat untuk mengusahakan itu secara normatif diletakkan di pundak KPU beserta jajarannya.

Kunci dari peningkatan angka partisipasi ini tentu saja sosialisasi dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Namun dalam konteks pembangunan demokrasi yang lebih luas, maka peningkatan partisipasi publik, khususnya untuk mendorong angka partisipasi pemilih, tidak bisa hanya bergantung pada kinerja KPU.

Peningkatan angka partisipasi tentu membutuhkan peran semua pihak. Semua elemen harus berperan secara merata, serta diperlukan kerjasama dari banyak kalangan sebagai kekuatan demokrasi pemilih. Selain penyelenggara pemilu, masyarakat secara umum, peserta pemilu, pemantau pemilu, serta organisasi masyarakat sipil mesti ikut mensosialisasikan penyelenggaraan dan tahapan pemilu agar publik, terutama pemilih, bisa berpartisipasi dalam pemilu.

Dalam sejarah pemilu Indonesia pascareformasi, Indonesia telah melaksanakan pemilu sebanyak empat kali, termasuk yang terakhir Pemilu 2014. Jika dilihat mulai dari Pemilu 1999, angka partisipasi pemilih dalam pemilu legislatif kala itu (presiden masih dipilih oleh MPR), sangatlah tinggi. Partisipasi pemilih dalam Pemilu 1999 mencapai angka 97,7% (lihat tabel). Artinya, hanya 2,3% saja pemilih yang tidak memberikan hak suara. Jumlah pemilih yang terdaftar pada Pemilu 1999 adalah 117.815.953 orang.

Namun setelah Pemilu 1999, kecenderungan angka partisipasi pemilih justru menurun. Jika berkaca pada data pileg *an sich*, angka partisipasi pemilih dari Pemilu 1999 ke Pemilu 2004 menurun. Begitu juga dari Pemilu 2004 ke Pemilu 2009, angka pemilih juga mengalami penurunan. Setelah Pemilu 2009, barulah angka partisipasi pemilih meningkat kembali pada Pemilu 2014. Angka partisipasi pemilih pada Pemilu 2009 yang berada pada angka 70,99%, naik pada Pemilu 2014 menjadi 75,11%.

**Tabel 2.1**  
**Angka Partisipasi Pemilih dari Pemilu 1999-Pemilu 2014**

Pemilu	Pemilih Terdaftar	Partisipasi	%
1999	117.815.953	109.495.047	97.7
2004	148.000.369	124.420.339	84.06
2004 (Pilpres 1)	153.320.544	122.293.844	79.76
2004 (Pilpres 2)	150.644.184	116.662.705	77.44
2009	171.265.442	121.588.366	70.99
2009 (Pilpres)	176.411.434	127.179.375	72.09
2014	185.826.024	124.972.491	75.11
2014 (Pilpres)	190.307.134	133.574.227	70

Sumber: diolah dari KPU

## A. Faktor Pengaruh Partisipasi Politik

Angka partisipasi sebenarnya dipengaruhi oleh banyak faktor. Namun secara umum terdapat dua alasan besar yang mempengaruhi pemilih dalam menentukan penggunaan hak pilihnya. Dua faktor tersebut adalah kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah (sistem politik).<sup>21</sup>

Kesadaran politik dipahami sebagai kesadaran akan hak dan kewajiban sebagai warga negara. Hal ini terkait pengetahuan seseorang tentang lingkungan masyarakat dan politik yang menyangkut minat dan perhatian seseorang tersebut terhadap lingkungan masyarakat dan politik di mana dia tinggal. Sementara kepercayaan kepada pemerintah dipahami sebagai penilaian seseorang terhadap pemerintah. Apakah pemerintah dinilai dapat dipercaya dan dipengaruhi atau tidak.

<sup>21</sup> Lihat Ramlan Surbakti, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo, hal 144

Berdasarkan kedua kategori di atas, ilmuwan politik Jeffrey Paige, seperti yang dikutip Surbakti (1992), membaginya menjadi empat kategori. Pertama, jika seorang warga negara memiliki kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah yang tinggi, maka partisipasi politik cenderung aktif. Kedua, jika kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah rendah, maka partisipasi politik cenderung pasif (apatis). Kategori ketiga adalah militan radikal, yakni apabila kesadaran politik tinggi tetapi kepercayaan kepada pemerintah sangat rendah. Selanjutnya, apabila kesadaran politik sangat rendah, namun kepercayaan kepada pemerintah sangat tinggi, maka partisipasi ini disebut tidak aktif (pasif).

Tentu saja, kesadaran politik dan kepercayaan terhadap pemerintah bukanlah faktor yang berdiri sendiri. Kedua faktor tersebut tetap akan dipengaruhi oleh faktor-faktor lain, seperti status sosial dan status ekonomi, afiliasi politik dan pengalaman berorganisasi. Variabel ini disebut variabel pengaruh atau variabel independen, sementara kesadaran politik dan kepercayaan terhadap pemerintah dikategorikan sebagai variabel antara atau *intervening variables*. Sementara partisipasi politik sendiri dikategorikan sebagai variabel terpengaruh atau variabel dependen.

## B. Faktor Keragaman Pemilih

Keragaman latar belakang pemilih menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi seseorang menggunakan hak pilihnya di pemilu. Jika ditelusuri kembali, variabel yang mempengaruhi partisipasi politik pemilih adalah faktor sosial dan ekonomi. Kedua faktor ini terkait tingkat pendapatan, tingkat pendidikan dan jumlah keluarga. Sementara itu faktor politik, lebih bertumpu pada peran serta politik masyarakat yang didasarkan pada politik untuk menentukan suatu produk akhir.

Faktor politik sendiri meliputi komunikasi politik, yakni suatu komunikasi yang mempunyai konsekuensi politik, umumnya berhubungan dengan relasi antara pemerintah dan rakyat. Selain itu juga terkait kesadaran politik. Hal ini menyangkut pengetahuan, minat, dan perhatian seseorang terhadap lingkungan masyarakat dan politik. Tingkat kesadaran politik diartikan sebagai tanda bahwa warga masyarakat menaruh perhatian terhadap masalah kenegaraan dan atau pembangunan.<sup>22</sup>

Faktor lainnya yang turut menentukan tingkat partisipasi adalah pengetahuan masyarakat terhadap proses pengambilan keputusan. Proses politik dari pengambil kebijakan, terutama terkait dinamika eksekutif dan legislatif, menjadi ukuran sejauhmana publik mengikutinya. Berbekal pengetahuan publik, kepemilikan akses

<sup>22</sup> Miriam Budiardjo. *Demokrasi di Indonesia (Kumpulan Karangan)*, Jakarta, Gramedia, 1985.

informasi dan media, publik melakukan kontrol terhadap kebijakan untuk mencegah dan mengeliminir penyalahgunaan kewenangan dalam keputusan politik. Faktor lainnya adalah nilai budaya atau *civic culture* yang menjadi basis terbentuknya demokrasi. Faktor nilai budaya ini menyangkut persepsi, pengetahuan, sikap, dan kepercayaan politik.

Faktor-faktor di atas turut mempengaruhi tingkat partisipasi politik seorang individu untuk memutuskan apakah menggunakan hak pilih atau tidak di pemilihan umum. Tentu saja, faktor di atas turut menjadi pertimbangan sekaligus alasan mengapa tingkat partisipasi politik bisa turun maupun naik. Keragaman latar belakang sosial maupun politik juga menjadi pertimbangan seseorang dalam menentukan pilihannya.

Secara sosial, pemilih cenderung menempatkan kegiatan memilih dalam kaitan dengan konteks sosial. Pilihannya dalam pemilu dipengaruhi latar belakang demografi dan sosial ekonomi, seperti jenis kelamin, tempat tinggal (kota-desa), pekerjaan, pendidikan, kelas, pendapatan, dan agama.

Selain secara sosiologis, aspek yang penting untuk memahami perilaku pemilih adalah aspek psikologis. Model sosiologis adalah model paling awal dalam tradisi studi perilaku memilih, sementara studi perilaku memilih dengan pendekatan psikologis adalah metode yang kemudian menjadi pengembangan studi-studi perilaku memilih. Model sosiologis dikembangkan dengan asumsi bahwa perilaku memilih ditentukan oleh karakteristik sosiologis pemilih, terutama kelas sosial, agama, dan kelompok etnik/kedaerahan. Seorang pemilih memilih partai tertentu karena adanya kesamaan antara karakteristik sosiologis pemilih dengan karakteristik sosiologis partai tersebut.

Sedangkan seorang pemilih dengan latar belakang kelas sosial bawah (berdasar jenis pekerjaan, tingkat pendidikan, pendapatan, dan kesadaran akan posisi kelas sosial) cenderung akan memilih partai politik yang dipandang memperjuangkan perbaikan kelas sosial mereka, atau dalam kasus yang beragama Islam, memilih partai Islam atau partai yang memperjuangkan kepentingan Islam. Agama adalah faktor sosiologis yang dipercaya penting memengaruhi keputusan memilih sebuah partai politik, begitu pula dengan aspek kedaerahan berpengaruh pada perilaku pemilih. Partai politik yang punya asal-usul atau keterikatan dengan daerah tertentu cenderung akan didukung oleh pemilih dari daerah bersangkutan.

Jika faktor sosiologis menekankan pentingnya latar belakang sosiologis pemilih, maka model psikologis memberikan perhatian kepada aspek psikologis

pemilih. Pilihan seseorang terhadap partai politik tertentu, bukan hanya karena partai politik tersebut mempunyai kesamaan latar belakang dengan pemilih. Aspek sosiologis dan psikologis ini langsung memengaruhi keputusan untuk memilih, tapi diperantarai oleh persepsi dan sikap, baik terhadap faktor sosiologis maupun terhadap partai politik.

Salah satu variabel penting dalam metode psikologis/ memahami studi perilaku memilih ini adalah identifikasi seseorang terhadap partai (*partisanship*). Identifikasi partai adalah perasaan keterlibatan dan memiliki yang terdapat dalam diri seseorang terhadap sebuah partai politik. Identitas partai politik ini yang menjadi jembatan antara faktor-faktor sosiologis dengan opini dan sikap terhadap partai politik.

Beberapa ahli politik berpendapat, identifikasi partai lebih sebagai faktor jangka panjang dibanding sebagai faktor jangka pendek. Dee Allspot dan Herbert F. Weisberg, misalnya, berpendapat bahwa untuk jangka waktu lama *partisanship* ini tidak berubah. Jika evaluasi terhadap partai bisa cepat berubah, sebaliknya *partisanship* umumnya lebih lama membekas dalam diri pemilih<sup>23</sup>.

Selain metode sosiologis dan psikologis, perilaku memilih juga diteliti dengan metode ekonomi politik. Metode ini lebih menekankan kepada penilaian rasional pemilih yang menempatkan pentingnya evaluasi pemilih terhadap partai politik yang bersaing dalam Pemilu. Sejumlah studi mengenai perilaku pemilih menempatkan isu ekonomi sebagai masalah penting bagi pemilih. Pilihan partai politik dalam model ekonomi politik bukan hanya masalah psikologis dan *partisanship*, tapi juga merupakan pertimbangan rasional, artinya bagaimana pemilih memosisikan dirinya terhadap isu tertentu dan bagaimana partai politik dan calon menyikapi isu-isu tersebut.

### C. Faktor Penyelenggara Pemilu

Perilaku memilih juga terkait dengan bagaimana kualitas pemilu itu dijalankan. Penyelenggara pemilu turut memberikan kontribusi sejauh mana publik berminat menggunakan hak pilihnya. Kredibilitas penyelenggara pemilu pun menjadi salah satu indikator kepercayaan publik pada pemilu.

KPU sebagai penyelenggara pemilu harus memahami karakteristik pemilih yang memiliki potensi untuk mewujudkan partisipasinya. Umumnya ekspresi pemilih

<sup>23</sup> Lihat dalam Allspot, Dee, Weisberg, Herbert F. *Measuring Change in Party Identification in an Election Campaign*, American Journal of Political Science, Vol 29, No 1, 1984.

berpartisipasi dalam pemilu terkait oleh tiga hal, yakni adanya kemauan, kemampuan, dan kesempatan. Tiga hal ini sangat penting dalam rangka mewujudkan atau meningkatkan partisipasi masyarakat. Masyarakat dengan segala karakteristiknya akan memberikan partisipasinya bilamana merasa dilibatkan dalam setiap kegiatan tertentu.

Untuk ini diperlukan adanya kemauan dan kemampuan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pemilu. Sebaliknya pemerintah atau penyelenggara pemilu juga harus memberikan kesempatan pada masyarakat untuk berperan secara nyata dalam penyelenggaraan pemilu. Dengan kemauan masyarakat dalam pemilu yang lebih besar, maka perlu adanya motivasi bagi masyarakat. Motivasi dapat diberikan dalam bentuk pendidikan politik seperti yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, di mana partai politik melakukan pendidikan politik bagi masyarakat sesuai dengan ruang lingkup tanggung jawabnya, dengan memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender.

Sedangkan tujuannya adalah meningkatkan kesadaran hak dan kewajiban masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, meningkatkan partisipasi politik dan inisiatif masyarakat, meningkatkan kemandirian, kedewasaan dan membangun karakter bangsa dalam rangka memelihara persatuan dan kesatuan. Pendidikan masyarakat ini merupakan hal yang sangat penting dan strategis untuk menimbulkan efek pemilu, baik partisipasi masyarakat maupun kualitas dari pemilu itu sendiri.

Salah satu hal mendasar yang menyebabkan besarnya jumlah golput adalah adanya motivasi yang beragam dari para peserta pemilu. Motivasi tersebut lebih cenderung pada kepentingan politik semata dengan mengabaikan hal-hal seperti pendidikan politik rakyat. Padahal, pendidikan politik ini bisa menekan munculnya golput yang disebabkan kurangnya sosialisasi dan pemahaman politik yang benar.

Dengan demikian, di sini peranan partai politik sangat besar dalam memberikan pendidikan politik bagi anggotanya sepanjang motivasi yang diberikan kepada para peserta pemilu tidak hanya untuk kepentingan politik semata atau untuk mencari kemenangan dalam pemilu, tetapi juga memberikan pendidikan politik yang benar kepada masyarakat dengan kualitas pemilu, termasuk meningkatnya partisipasi masyarakat.

Kredibilitas dan independensi KPU akan turut mendongkrak kepercayaan publik pada penyelenggara pemilu. Jika kepercayaan sudah menguat secara tidak langsung pemilih dengan sukarela akan melibatkan diri dalam proses politik, seperti halnya menggunakan hak pilihnya di pemilu. KPU sebagai penyelenggara pemilu juga harus melibatkan partai politik untuk mengkampanyekan pemilu bersih dan jujur.

## D. Faktor Kepuasan Publik pada Pemerintah

Kepercayaan publik pada pemerintah juga menjadi indikator sejauh mana publik ingin terlibat dalam politik atau tidak. Merujuk pada pertimbangan kategori pemilih yang dijelaskan sebelumnya, pemilih yang cenderung kritis memiliki keengganan untuk melibatkan diri dalam proses politik. Fenomena golongan putih (golput) di era Orde Baru adalah potret perlawanan terhadap sistem politik yang otoriter. Proses pemilu hanyalah ritual politik demi melanggengkan kekuasaan rezim. Namun, fenomena pascareformasi menunjukkan ada kecenderungan pemilih kritis justru lebih aktif terlibat dalam proses politik. Sementara kelompok masyarakat yang cenderung kurang kritis dan pragmatis, lebih condong pasif dalam proses politik. Golongan menengah ke bawah cenderung menggambarkan kelompok ini.

Hasil penelitian Samuel Huntington dan Joan Nelson yang dilakukan di negara-negara berkembang menyimpulkan bahwa orang-orang miskin biasanya tidak begitu antusias dalam berpartisipasi politik<sup>24</sup>. Hal ini disebabkan oleh:

*Pertama*, umumnya lingkup kegiatan pemerintah yang mempunyai relevansi langsung dengan kebutuhan ataupun kepentingan rakyat miskin sangat terbatas. Contohnya dalam pelayanan kesehatan ataupun program-program pekerjaan umum untuk mengurangi pengangguran. Jika negara menyediakan pelayanan kesehatan, mereka akan memberikan pelayanan dengan kualitas dan fasilitas yang sangat minim dan tidak berkualitas. Dengan adanya keterbatasan lingkup ini maka usaha-usaha masyarakat untuk mengadakan kontak, baik secara perorangan maupun kelompok dengan badan-badan pemerintahan untuk membantu mengatasi atau memenuhi kebutuhan mereka yang mendesak, dianggap tidak relevan lagi atau sangat tidak mungkin untuk dilakukan. Menurut mereka, rakyat miskin lebih tidak masuk akal lagi untuk melakukan tindakan kolektif bersama dengan kaum miskin lainnya dalam upaya untuk mempengaruhi pemerintah.

*Kedua*, dengan adanya ruang politik yang sangat tidak mungkin untuk mereka akses agar dapat benar-benar bisa mengartikulasikan kepentingannya, serta dapat diapresiasi dan direalisasikan oleh pemerintah terkait keinginan mereka, mereka malah lebih mengandalkan orang lain. Mereka lebih berpaling kepada anggota-anggota keluarga atau tetangga mereka yang bisa membantu, pendeta atau pemuka-pemuka agama lainnya, pemilik warung, tuan tanah, guru atau mungkin bisa siapa saja yang lebih baik nasibnya dan mampu membantu mereka.

*Ketiga*, karena ketidaktahuan mereka, terutama pada rakyat miskin yang berada di daerah pedesaan. Mereka mungkin tidak tahu bahwa ada kebijaksanaan

<sup>24</sup> Samuel P. Huntington dan Joan Nelson, *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, Jakarta: Rineka Cipta, 1990

dan program-program pemerintah yang berhubungan langsung dengan kepentingan mereka. Hal ini dikarenakan adanya keterbatasan teknologi informatika untuk mengakses informasi di sana, dan adanya keterbatasan pendidikan dan pengetahuan rakyat di daerah pedesaan. Kita ketahui bahwa kebanyakan di daerah pedesaan pendidikan dan perkembangan informasi berjalan sangat lambat dan apabila mereka mendapatkan informasi, mereka mungkin juga tidak menyadari bahwa ada hubungan yang sangat erat antara kepentingan-kepentingan mereka dengan kebijakan-kebijakan tertentu yang dijalankan oleh pemerintah, seperti kurs mata uang asing, atau insentif perpajakan yang mendorong inflasi, yang semuanya itu memiliki dampak langsung atas kepentingan rakyat miskin.

Korelasi antara turunnya tingkat kepuasan publik dengan tingkat partisipasi sebenarnya bisa dibaca pada pengalaman di pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), terutama di akhir periodenya, terutama menjelang pemilu. Pada Pemilu 2009, tingkat partisipasi di pemilu legislatif mencapai 70,9 persen. Angka ini menurun jika dibandingkan dengan tingkat partisipasi di Pemilu Legislatif 2004 yang mencapai 84,1 persen.

Jika ditelusuri lebih lanjut, fenomena ini juga sebangun dengan kepuasan publik yang cenderung menurun di akhir periode pemerintahan, meskipun secara umum menjelang pemilu 2009 pamor pemerintahan SBY terselamatkan, terutama dengan kebijakannya menurunkan harga BBM menjelang Pemilu 2009. Kebijakan ini diklaim sebagai pertama dalam sejarah politik nasional, sebuah pemerintahan menurunkan harga BBM.

Sebaliknya di Pemilu 2014 angka partisipasi pemilih justru meningkat. Pada Pemilu Legislatif 2014, tingkat partisipasi mencapai 75,1 persen akhir, meningkat kurang lebih 5 persen dibandingkan Pemilu Legislatif 2009. Peningkatan ini tidak lepas dari berakhirnya periode pemerintahan SBY yang dicatat oleh sejumlah lembaga survei mengalami penurunan ekspektasi, terutama terkait guncangan politik yang dialami Partai Demokrat terkait kasus korupsi yang menjerat kadernya. Pemilu 2014 menawarkan harapan baru dan relatif cenderung dihadapi publik dengan harapan terjadinya pemerintahan baru yang tentu melahirkan harapan dan ekspektasi baru.

## **E. Faktor Sistem Pemilu dan Figur Calon**

Sistem pemilihan umum juga turut menentukan atau setidaknya berkontribusi dalam memengaruhi minat pemilih untuk menggunakan hak pilihnya. Perubahan

sistem pemilu dari proporsional tertutup menjadi proporsional terbuka yang kemudian disempurnakan menjadi proporsional terbuka dengan mekanisme suara terbanyak, membuka kesempatan pada pemilih untuk melihat siapa saja calon legislatif yang kelak menjadi wakilnya di parlemen. Sebelumnya, di sistem proporsional tertutup, pemilih hanya dihadapkan pada simbol atau gambar partai tanpa mengetahui siapa caleg yang dijagokan.

Proporsional terbuka mulai diterapkan pada Pemilu 2004, meskipun masih semi terbuka karena peraih suara terbanyak belum tentu otomatis meraih kursi. Proporsional terbuka penuh, mulai diterapkan di Pemilu 2009 dan Pemilu 2014. Namun, ada kecenderungan muncul konflik-konflik dan kontestasi politik, tidak hanya antarpolisi politik dan caleg antarpolisi yang berbeda, tetapi juga caleg dalam satu partai. Sistem proporsional terbuka yang "mematikan" nomor urut terkecil, tidak lagi menjamin calon legislatif melenggang ke kursi parlemen.

Namun, jika ditelisik lebih jauh, di Pemilu 2009 dan Pemilu 2014 ada kecenderungan pemilik nomor urut terkecil tetap lebih banyak meraih kursi parlemen, dibandingkan pemilik nomor urut terbesar. Ini menandakan ada kecenderungan pemilih tidak mengenal caleg-caleg dalam daftar. Memilih paling atas dengan nomor urut terkecil cenderung menjadi jalan pintas untuk memudahkan pemilih menentukan pilihan. Artinya sistem pemilu dengan proporsional terbuka memang merangsang pemilih untuk menelisik lebih jauh siapa saja calon legislatif, tapi tidak menjamin akan memengaruhi perilaku memilihnya.

Selain faktor sistem pemilu, figur atau sosok calon yang dipilih juga memiliki daya tarik tersendiri bagi pemilih. Sejumlah peraih suara terbanyak nasional lebih didominasi oleh nama-nama yang relatif populer di mata publik. Setidaknya nama mereka kerap menghiasi pemberitaan media (lihat tabel 2.2). Popularitas menjadi modal besar di tengah iklim politik yang menekankan rezim elektoral langsung ini. Kerja-kerja calon legislatif pun lebih banyak menguatkan popularitas dibandingkan kontestasi kapasitas, apalagi kredibilitas. Rezim popularitas mendapatkan tempatnya ketika sistem berubah, dari tertutup, setengah terbuka (2004) dan kemudian menjadi proporsional terbuka (2009 dan 2014). Kampanye-kampanye yang dilakukan pun cenderung membangun emosi publik dan tentu saja membangun ingatan publik pada nama dan wajah.

**Tabel 2.2**  
**Sepuluh Caleg Terpilih DPR Peraih Suara Terbanyak**

<b>Nama</b>	<b>Partai Politik</b>	<b>Perolehan Suara</b>	<b>Dapil dan BPP</b>	<b>% dari BPP</b>	<b>No Urut</b>
Karolin Margret Natasa	PDIP	397.481	Kalbar (240.827)	165,0	2
Puan Maharani	PDIP	369.927	Jateng V (250.690)	147,6	1
Wayan Koster	PDIP	260.342	Bali (220.726)	117,9	2
Rieke Diah Pitaloka	PDIP	255.044	Jabar VII (270.152)	94,4	1
Edhie Baskoro Yudhoyono	Demokrat	243.747	Jatim VII (243.878)	99,9	1
Nusron Wahid	Golkar	243.021	Jateng II (223.911)	108,5	2
Olly Dondokambey	PDIP	237.620	Sulut (231.030)	102,9	1
Dodi Reza Alex Noerdin	Golkar	203.246	Sumsel I (214.802)	94,6	1
A. Hanafi Rais	PAN	197.915	DIY (255.012)	77,6	1
Hasan Aminuddin	Nasdem	190.226	Jatim II (220.976)	86,1	1

Sumber : Diolah dari KPU

Pergeseran sistem pemilu memberikan iklim perubahan pada pola perilaku pemilih. Setiap sistem pemilu akan melahirkan model kontestasi sendiri. Sistem proporsional tertutup cenderung melahirkan kompetisi antarpolisi dengan perang gambar dan logo partai. Sedangkan proporsional terbuka melahirkan kontestasi antarpolisi dan antarcaleg. Tidak heran jika kemudian di lapangan politiknya, pertarungannya semakin ketat dan berat. Banyak pihak menyebut Pemilu 2014 pertarungannya lebih ganas dibandingkan Pemilu 2009 yang sama-sama menerapkan sistem proporsional terbuka.

# BAB III

## PARTISIPASI PEMILIH DAN PEMANTAUAN PEMILU

Unsur-unsur masyarakat yang bisa terlibat dalam pemantauan dan pengawasan di antaranya adalah pemilih, peserta pemilu, lembaga pemantau pemilu, media massa, lembaga swadaya masyarakat, dan organisasi kemasyarakatan. Undang-Undang Pemilu menyatakan tiga pihak yang dapat menyampaikan laporan tentang penyimpangan pemilu, yaitu pemilih, lembaga pemantau pemilu, dan peserta pemilu.

Perubahan angka partisipasi pemilih dengan kecenderungan menurun ternyata juga diiringi oleh penurunan angka partisipasi pemilih dalam melakukan pemantauan pemilu. Setidaknya hal ini terlihat dari kecenderungan menurunnya jumlah lembaga pemilu. Jika dilihat dari partisipasi pemilih dalam melakukan pemantauan sejak Pemilu 1999, jumlah pemantau selalu menurun. Penurunan angka pemantau juga dapat dilihat dari penyelenggaraan pilkada. Dua lembaga pemantau yang berkonsentrasi pada aktivitas pemantauan pemilu dengan mengandalkan relawan seperti Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR) dan Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP), mengonfirmasi bahwa terjadi penurunan angka pemantau pemilu dari tahun ke tahun.

**Tabel 3.1**  
**Jumlah Pemantau JPPR**

<b>Tahun Pemilu</b>	<b>Jumlah Pemantau</b>
1999	220.000
2004	140.000
Pilkada	80.000
April 2009	3.000
Juli 2009	10.500

2010 (10 pilkada)	1.200
2011 (3 pilkada)	150
2012 (3 pilkada)	1.500
2013 (1 pilkada)	600

Sumber: Pusat Data JPPR

Dari data tabel di atas, dapat dilihat bahwa terjadi penurunan angka pemantau yang sangat signifikan. Jumlah pemilih yang selalu meningkat, berbanding terbalik dengan jumlah partisipasi pemilih dari pemilu ke pemilu. Begitu juga dengan jumlah pemantau pemilu. Setidaknya fenomena ini terkonfirmasi dari data pemantau pemilu yang dimiliki oleh JPPR dan KIPP Jakarta (sebagai salah satu *prototype* KIPP di seluruh wilayah Indonesia). Euforia pemantauan Pemilu 1999 yang sangat bergelora, dengan menghadirkan ratusan ribu pemantau pemilu, terasa kian tergerus dengan minimnya angka pemantau pemilu dari KIPP.

**Tabel 3.2**  
**Jumlah Pemantau KIPP Jakarta**

Tahun Pemilu	Jumlah Pemantau
1999	13.260
2004	145
Pilkada Jakarta 2007	272
April 2009	250an
Pilkada DKI Jakarta (Putaran 1)	300
Pilkada DKI Jakarta (Putaran 2)	250

Sumber : Pusat Data KIPP Jakarta

Dari jumlah pemantau pemilu yang mencapai angka 13.000 orang pada Pemilu 1999; dalam rentang sepuluh tahun saja menuju tahun 2009, pemantau Pemilu KIPP Jakarta turun drastis menjadi 250 orang saja. Memang ada suasana dan momentum yang sangat berbeda jika dibandingkan dengan aktivitas pemantauan dari Pemilu 1999 dengan pemilu setelahnya. Ada semangat dan tujuan yang lebih besar yang ingin diperjuangkan pada Pemilu 1999, yakni menjatuhkan rezim Orde Baru. Emosi masyarakat menyatu menjadi satu kala itu. Momentum harapan pergantian rezim pemerintahan yang lebih terbuka betul-betul ingin dikawal publik kala itu.

Kemarahan, emosi, dan harapan yang bercampur menjadi satu, dapat dikatakan sebagai salah satu faktor mengapa Pemilu 1999 merupakan pemilu yang paling banyak aktivitas pemantauannya.<sup>25</sup> Namun, setelah Pemilu 1999, publik melihat harapan yang mereka punya tidak terealisasi dengan sepenuhnya. Maka gejala pelemahan semangat publik untuk mengawasi pemilu mulai muncul pada Pemilu 2004. Hal tersebut menjadi salah satu penyebab kenapa angka pemantau pemilu cenderung menurun.<sup>26</sup> Selain faktor tersebut, berikut ini akan dipaparkan beberapa faktor yang menjadi penghalang dan penyebab penurunan partisipasi publik dalam melakukan pemantauan pemilu.

## A. Pengetahuan Pemilih atas Pentingnya Pengawasan Publik

Salah satu pekerjaan rumah terbesar dalam penyelenggaraan pemilu adalah melakukan sosialisasi kepada masyarakat. Sosialisasi dan “membangkitkan” proses pemilu tentu tidak hanya dilakukan terhadap masyarakat yang sudah memiliki hak pilih saja, tetapi juga masyarakat yang belum. Masyarakat semestinya terinformasikan dengan baik tentang segala sesuatu yang mengangkut penyelenggaraan pemilu. Hal ini tentu saja disebabkan oleh proses pemilu yang merupakan proses peralihan kekuasaan dan bertujuan untuk memilih pemerintahan yang sah. Pemerintahan yang terpilih dari hasil pemilu, tentu bukan hanya untuk para mereka yang memilih, atau yang punya hak pilih saja melainkan juga akan menjadi pemerintah bagi seluruh masyarakat tanpa kecuali.

Jika melihat desain regulasi penyelenggaraan pemilu, sosialisasi penyelenggaraan pemilu adalah pekerjaan rumah dari penyelenggara pemilu. Penyelenggara pemilu yang dimaksud dalam hal ini adalah, KPU dan Bawaslu. Meskipun kedua lembaga ini didaulat sebagai penyelenggara pemilu, namun secara fungsional, KPU dan Bawaslu berada dalam posisi saling berhadapan dan saling

<sup>25</sup> Ray Rangkuti, dalam FGD Korelasi Partisipasi Masyarakat dengan Pemantauan Pemilu, Jakarta, 6 Maret 2015

<sup>26</sup> Hanif Suranto, dalam FGD Sejarah Pemantauan Pemilu, Jakarta, 19 Januari 2014

“curiga” dalam penyelenggaraan pemilu. KPU adalah penyelenggara pemilu yang bertugas untuk menyusun tahapan dan melaksanakan seluruh tahapan pemilu. Dalam perjalanannya, KPU berkewajiban untuk melaksanakan seluruh tugas dan fungsinya ini secara luas. Artinya, seluruh publik mesti tahu seluruh tahapan pemilu.

Bawaslu sebagai lembaga penyelenggara pemilu, memainkan peran di sisi yang berbeda dengan KPU. Bawaslu adalah lembaga yang disiapkan untuk mengawal seluruh tahapan pelaksanaan pemilu agar berjalan sesuai dengan aturan main yang telah ditetapkan. Dalam nomenklatur yang lebih spesifik, Bawaslu adalah “pengawas dan pemantau” dari seluruh tahapan pelaksanaan pemilu.

Lembaga pengawas ini berkewajiban menjalankan fungsi sosialisasi kepada masyarakat. Hanya saja, tugas sosialisasi dari Bawaslu berisikan materi untuk mengawasi tahapan dan pelaksanaan pemilu. Apalagi, semenjak Pemilu 2009, Bawaslu semakin kuat dan mendapatkan tugas baru sebagai penerima laporan pelanggaran pemilu. Dengan kondisi tersebut, selain melakukan sosialisasi untuk melakukan pengawasan pemilu, termasuk tahapan, sosialisasi untuk melaporkan pelanggaran pemilu mesti digalakkan.

Lalu bagaimana aktivitas sosialisasi dari dua lembaga penyelenggara pemilu saat ini?

#### □ **Sosialisasi oleh KPU**

Sesuai dengan tugas dan kewajiban yang dilakukan oleh KPU dalam menyusun dan melaksanakan tahapan pelaksanaan pemilu, semestinya peran itu harus seiring dan sejalan dengan sosialisasi yang dilakukan kepada masyarakat. Artinya, setiap tahapan pelaksanaan pemilu yang disusun oleh KPU, maka informasi tersebut harus sampai kepada masyarakat dan pemilih. Pertama, ketika tahapan, program, dan jadwal pelaksanaan pemilu sudah disusun, hal tersebut mesti diketahui dan disosialisasikan kepada masyarakat secara meluas.

Tujuannya agar masyarakat bisa mengetahui, pada hari ini, besok, minggu depan, dan bulan depan, tahapan pemilu apa yang sedang berjalan dan akan datang. Dengan pengetahuan masyarakat terhadap tahapan, tentu saja akan semakin mendekatkan mereka dalam proses penyelenggaraan pemilu. Selain itu, jika setiap tahapan pemilu sudah disampaikan kepada masyarakat, maka kondisi ini bisa menjadi perangsang untuk masyarakat mengawal dan memantau proses dan tahapan pemilu yang sedang berjalan.

Lalu bagaimana dengan sosialisasi yang dilakukan oleh KPU selama ini? Dari kecenderungan yang dilakukan oleh KPU dalam beberapa pemilu terakhir, fokus sosialisasi masih bertumpu pada hari-H pemungutan suara.

Jargon “Jangan Lupa Datang ke TPS” merupakan tanda bahwa sosialisasi dalam penyelenggaraan pemilu belum dilakukan secara utuh. Sosialisasi kepada masyarakat tidak semestinya hanya berkuat pada hari-H pemungutan suara saja. Karena, tahapan pemilu secara keseluruhan, sama pentingnya dengan proses pemungutan suara. Lagi pula, untuk hari pencoblosan dan teknik pencoblosan, merupakan materi umum yang bisa diterima masyarakat dengan cepat. Dalam banyak aktivitas sosialisasi yang dilakukan oleh KPU, masih belum menyentuh tahapan pemilu secara keseluruhan.

Misalnya kegiatan jalan sehat yang sering dilaksanakan oleh KPU secara akbar, ajakannya masih berfokus pada untuk mengajak masyarakat memilih dan memberikan hak suara.<sup>27</sup> Seharusnya pesan dalam sosialisasi lebih jauh dan lebih dalam dari itu, seperti tahapan pemilu apa yang sedang berjalan. Kemudian setelah tahapan A, akan ada tahapan B. Lalu, juga harus disosialisasikan, apa yang bisa dilakukan oleh masyarakat untuk mengawal dan memantau tahapan pemilu berjalan tersebut.

Sosialisasi melalui media visual dan elektronik seperti TV dan radio pun masih sama. Materi yang disampaikan masih sangat terbatas pada hari-H pemungutan suara dan ajakan untuk memilih dan datang ke TPS. Kalaupun sedikit bergeser dari materi ajakan datang ke TPS, materi sosialisasi berkuat dengan cara mencoblos agar suara pemilih sah. Namun, bukan mengatakan dua hal ini tidak penting melainkan kedua materi yang disampaikan ini terlalu mendominasi sehingga saluran informasi terkait tahapan pemilu lainnya tidak sampai kepada masyarakat.

### Gambar 3.3 Sosialisasi Pemilu Legislatif 9 April 2014



Misalnya tahapan pemilu pematkhiran daftar pemilih. Meskipun ada, tetapi sosialisasi sedang berlangsungnya tahapan pematkhiran daftar pemilih tidak

<sup>27</sup> <http://pemilu.sindonews.com/read/850948/113/mahasiswa-kpu-pekanbaru-sosialisasi-pemilu-ke-sma>, dikunjungi Pada Rabu, 1 April 2015, pukul 11.45 WIB.

sebesar ajakan datang ke TPS pada hari-H. Padahal, bantuan dan partisipasi dari masyarakat untuk mengecek dan memberi masukan kepada penyelenggara pemilu dalam memutakhirkan daftar pemilih sangat diperlukan. Informasi terkait dengan bagaimana cara masyarakat bisa terdaftar dalam daftar pemilih tetap ini untuk menghindari pemilih yang tidak terdaftar dan tidak bisa memilih.

Misalnya, jika masyarakat belum terdaftar dalam DPT; kemana mereka harus melapor, apa saja persyaratan yang harus dipenuhi, kemudian berapa lama prosesnya. Hal-hal teknis seperti ini belumlah tersampaikan secara luas kepada masyarakat. Padahal, jika kita berkaca pada Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden 2014, banyak sekali tingkatan dan penamaan untuk daftar pemilih.

Selain DPT, dikenal adanya daftar pemilih tambahan, daftar pemilih khusus, dan daftar pemilih khusus tambahan. Dalam penyelenggaraan Pemilu 2014, KPU sudah melaksanakan satu langkah maju, dengan membuka data daftar pemilih sementara, dan meminta masukan masyarakat jika masih ada yang belum terdaftar, atau terdapat kesalahan dari pemutakhiran daftar pemilih yang dilakukan oleh KPU. Namun, terkait dengan teknis cara melaporkan, serta ke mana harus melaporkan jika ingin memberikan masukan, belum tersosialisasi dengan baik kepada masyarakat sampai ke tingkat kelurahan dan desa. Akhirnya, banyak teknis dan cara beragam yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu tingkat bawah dalam mengakomodir keberatan dan masukan masyarakat terkait daftar pemilih.

Salah satu contohnya adalah, ketika penerapan pemberian form A5 kepada pemilih yang pindah memilih dari wilayah domisilinya. Sesuai dengan Peraturan KPU Nomor 09 Tahun 2014 tentang Penyusunan Daftar Pemilih Untuk Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014, form A5 bisa diberikan paling lambat tiga hari sebelum hari pemungutan suara. Ini bertujuan agar pendataan oleh penyelenggara setempat bisa divalidasi, karena konsekuensinya terkait dengan ketersediaan surat suara. Namun faktanya, seperti yang terjadi di KPU Kota Depok, pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2014, mereka masih memberikan form A5 kepada pemilih pada H-1 hari pemungutan suara. Ini tentu mengonfirmasi bahwa jangankan kepada pemilih, kepada penyelenggara pun teknis dan tahapan penyelenggaraan pemilu tidak tersosialisasi dengan baik.

Setelah tahapan pemutakhiran daftar pemilih, terdapat tahapan pendaftaran calon peserta pemilu. Tahapan ini melaksanakan proses verifikasi terhadap setiap bakal calon anggota legislatif untuk pemilu legislatif, serta calon presiden dan wakil presiden untuk pemilu presiden dan wakil presiden. Proses ini tentu penting untuk diketahui masyarakat karena proses verifikasi persyaratan administratif dan persyaratan lainnya

akan menentukan apakah seorang calon pemimpin bisa mengikuti kontestasi pemilu atau tidak.

Kemudian juga ada tahapan kampanye pemilu yang berlangsung sangat panjang. Banyak informasi yang semestinya harus sampai kepada pemahaman masyarakat terkait dengan kampanye pemilu. Misalnya apa saja bentuk dan aktivitas kampanye yang diperbolehkan untuk dilaksanakan oleh peserta pemilu. Selain itu, juga penting disampaikan terkait dengan jadwal kampanye. Artinya, dari beberapa jenis aktivitas kampanye yang diatur, penting untuk diketahui masyarakat kapan masing-masing aktivitas kampanye itu boleh dilakukan.

Setelah itu, ada yang disebut dengan masa tenang pemilu. Masyarakat harus memperoleh informasi, bagaimana aturan pada masa tenang seperti tidak adanya lagi aktivitas kampanye dalam bentuk apapun dalam periode ini. Jika masih ada yang melakukan kampanye pada masa tenang, maka hal tersebut adalah pelanggaran pemilu.

Pasca proses itu, proses pemungutan, penghitungan, dan rekapitulasi suara juga mesti disosialisasikan kepada masyarakat. Untuk pemungutan suara, masyarakat sudah cenderung mudah untuk mengingatnya. Bahwa setelah adanya pemungutan suara, terdapat proses penghitungan suara dan rekapitulasi suara berjenjang, mesti diinformasikan kepada masyarakat. Artinya, pemahaman bahwa suara yang telah diberikan oleh pemilih ketika proses pemungutan suara, masih akan dihitung, direkap, dan diumumkan secara berjenjang. Informasi berapa lama proses penghitungan di PPS, beranjak ke PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU nasional, akan jauh lebih baik bila disosialisasikan kepada masyarakat.

Oleh sebab itu, sosialisasi sebagai salah satu tanggung jawab penuh dari penyelenggara pemilu, yang pada bagian ini menyinggung KPU, mesti diperbaharui. Tidak hanya caranya, tetapi juga materi yang disampaikan. Langkah sosialisasi yang selama ini berfokus pada hari pemungutan suara dan cara mencoblos agar suara yang diberikan sah, mesti lebih diperkaya dengan informasi lain. Informasi per tahapan pemilu, apa yang terjadi di setiap tahapan, serta apa yang bisa dilakukan oleh masyarakat dalam mengawal proses tersebut harus dikemas dengan baik oleh KPU.

Dengan demikian, diharapkan ke depannya bahwa partisipasi pemilih tidak hanya dikejar untuk memberikan hak suara datang ke TPS tetapi partisipasi pemilih juga diharapkan dalam menjaga proses dan tahapan pemilu sesuai dengan aturan yang ada. Untuk sampai ke sana, tentu saja harus dimulai dengan metode sosialisasi tahapan pemilu oleh KPU secara merata.

### □ **Sosialisasi oleh Bawaslu**

Tugas dan fungsi Bawaslu sebagai salah satu penyelenggara pemilu, adalah juga berkewajiban untuk melaksanakan sosialisasi kepada masyarakat. Namun, sosialisasi dalam pelaksanaan pemilu yang dilaksanakan, berbeda dengan apa yang sudah dilakukan oleh KPU. Bawaslu sebagai organ yang menjaga, memantau, dan mengawasi jalannya seluruh tahapan pemilu, harus menyampaikan ihwal yang menjadi tugas mereka kepada masyarakat luas.

Memastikan seluruh tahapan dan pelaksanaan pemilu berjalan sesuai dengan aturan main yang dilakukan, bukan merupakan tugas yang mudah sebenarnya dari Bawaslu beserta dengan jajarannya. Sebelum masuk ke tugas dan fungsi Bawaslu, serta kewajiban sosialisasi yang mesti dilakukan, tulisan ini coba mengingatkan kita semua tentang sejarah dan keberadaan dari Bawaslu.

Tugas pengawasan pemilu pada hakikatnya adalah pekerjaan yang dilakukan oleh masyarakat, pemantau pemilu, dan peserta pemilu. Namun, seiring berjalannya waktu, serta semakin kompleksnya setiap sisi pelaksanaan pemilu yang harus diawasi, sulit untuk masyarakat, pemantau pemilu, dan peserta pemilu untuk melakukan pengawasan secara mandiri. Salah satu keterbatasan yang paling mengemuka tentu saja keterbatasan sumber daya, baik manusia maupun pendanaan untuk mengawasi dan memantau jalannya proses pemilu yang dilaksanakan oleh KPU. Luasnya wilayah yang harus diawasi, serta waktu yang sangat lama dalam proses pemantauan pemilu, mengharuskan aktivitas pengawasan pemilu dilembagakan dan difasilitasi oleh negara.

Sembari membentuk dan menguatkan keberadaan masyarakat dalam melakukan pemantauan pemilu, dan menciptakan desainnya, maka dibentuklah Bawaslu dalam sebagai pengawas pemilu. Keberadaan pengawas pemilu awalnya pada 2004, adalah lembaga *ad hoc* yang bertugas mengawal jalannya proses pemilu agar sesuai dengan tahapan dan aturan yang ada. Setelah pemilu selesai, maka lembaga ini dibubarkan. Namun, setelah Pemilu 2004, keberadaan pengawas pemilu justru semakin dikuatkan, dengan salah satu bentuknya adalah mempermanenkan Bawaslu pusat dan Bawaslu Provinsi. Pendalaman terkait dengan penguatan Bawaslu ini sudah disampaikan pada bagian awal tulisan ini.

Bersebab pada kewenangan, tugas, dan fungsi Bawaslu untuk mengawal seluruh tahapan pemilu, maka Bawaslu haruslah mensosialisasikan hal ini kepada masyarakat. Apalagi, sebagaimana sudah sempat disinggung sebelumnya, bahwa ada kewenangan tambahan dari Bawaslu dan jajarannya, yakni sebagai penerima laporan

pelanggaran pemilu. Dari kecenderungan aktivitas sosialisasi yang dilaksanakan oleh Bawaslu selama ini, pesannya baru sampai kepada ajakan untuk ikut mengawasi jalannya pemilu. Jargon terkenal yang sering disampaikan oleh Bawaslu adalah “Yuk Awasi Pemilu Kita” atau “Dari Bawaslu Kita Selamatkan Pemilu Indonesia”.

Agar himbauan dan ajakan untuk mengawasi pemilu ini berjalannya efektif, maka seluruh pesan ajakan untuk mengawasi ini harus dilengkapi dengan “apa yang harus diawasi” oleh masyarakat tersebut. Misalnya, dari sosialisasi tahapan pemilu yang sudah disampaikan oleh KPU, maka hal tersebut harus disahut dengan bersambung oleh Bawaslu. Dari setiap tahapan pemilu yang sedang atau akan berjalan, apa saja yang perlu diawasi oleh masyarakat. Misalnya, untuk tahapan pemutakhiran daftar pemilih, hal-hal apa yang akan diawasi oleh Bawaslu.

Selain Bawaslu, tentu juga diharapkan peran serta masyarakat di dalam pengawasan. Kinerja sosialisasi dari Bawaslu ini, semakin penting, dengan adanya kewenangan Bawaslu sebagai lembaga yang menerima laporan pelanggaran pemilu. Bawaslu dengan kewenangannya yang semakin kuat, didaulat sebagai pintu masuk tunggal seluruh pelanggaran pemilu.

Desain hari ini, mengharuskan semua pelanggaran pemilu, dilaporkan terlebih dahulu ke Bawaslu, mulai dari pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana dan pelanggaran etik. Namun, untuk pelanggaran etik ada pengecualian dimana laporan dugaan pelanggaran etik dapat disampaikan langsung ke Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Untuk pelanggaran pidana dan pelanggaran administrasi, harus melalui Bawaslu. Setelah adanya kesimpulan dari Bawaslu bahwa setiap laporan atau temuan yang datang termasuk pelanggaran pemilu, maka laporan pelanggaran terkait pidana pemilu diteruskan ke Kepolisian, dan sedangkan untuk pelanggaran administrasi diteruskan ke KPU.

Oleh sebab desain yang telah dinukilkan demikian, maka sudah seharusnya aktivitas sosialisasi dari Bawaslu mencakup terkait dengan materi pelanggaran pemilu. Namun dari apa yang dilakukan selama ini, aktivitas sosialisasi dari Bawaslu, belumlah sampai kepada materi pelanggaran pemilu yang diatur. Jargon “yuk awasi pemilu kita” belum sampai pada “mengajarkan” kepada masyarakat apa saja pelanggaran pemilu yang bisa dipantau dan diawasi oleh masyarakat.

Setiap tahapan pemilu berpotensi terjadinya pelanggaran pemilu. Titik singgung inilah kemudian yang harus disiapkan oleh Bawaslu. Potensi pelanggaran pemilu pada setiap tahapan pemilu harus dijelaskan oleh Bawaslu. Apa saja bentuk pelanggarannya, juga apa modus pelanggaran yang bisa terjadi. Seandainya terjadi

pelanggaran pemilu, maka apa yang bisa dilakukan masyarakat untuk melaporkan pelanggaran tersebut. Misalnya, pelanggaran pemilu yang paling sederhana ketika ada pemasangan alat peraga kampanye di jalan protokol atau di fasilitas pendidikan.

Ketika ada masyarakat atau pemilih melihat ini, mereka harus tahu bahwa tindakan tersebut adalah pelanggaran pemilu. Setelah tahu bahwa pemasangan alat peraga kampanye di jalan protokol atau di gedung pendidikan tidak diperbolehkan, maka harus disampaikan bagaimana cara melaporkan pelanggaran pemilu yang terjadi tersebut. Setidaknya, masyarakat tahu ke mana harus melaporkan pelanggaran pemilu yang terjadi. Deskripsi demikianlah seperti yang harus dilakukan oleh Bawaslu atau pengawas pemilu secara besar-besaran kepada masyarakat.

Jika melihat Pemilu 2014 yang lalu, Bawaslu bergerak dengan membentuk gerakan sejuta relawan pengawasan pemilu.<sup>28</sup> Jika dilihat dari semangat, tujuan, dan fungsi dari pembentukan gerakan ini adalah untuk mewujudkan gerakan pengawasan pemilu yang partisipatif. Pengawasan partisipatif yang melibatkan masyarakat secara luas. Proses ini juga diharapkan mengajak masyarakat untuk beramai-ramai secara partisipatif untuk bergerak melakukan pengawasan pemilu.

Jantung dari gerakan sejuta relawan yang dibentuk oleh Bawaslu ini adalah dengan melibatkan kampus dengan mahasiswanya. Cara sosialisasi dengan mengunjungi banyak kampus dan melibatkan mahasiswa merupakan langkah dan semangat yang baik untuk pengawasan semesta. Namun sayangnya gerakan sejuta relawan Bawaslu ini belum terkonsolidasi dengan baik. Bukti yang dapat menguji bahwa gerakan sejuta relawan Bawaslu belum terkonsolidasi adalah belum dijadikannya hasil pantauan dan pengawasan pemilu sebagai laporan pelanggaran atau temuan yang tercatat dengan rapi.

Hal ini dikonfirmasi sendiri oleh salah satu Komisioner Bawaslu RI, Nasrullah, ketika pertemuan dengan pemantau pemilu untuk evaluasi proses pelaporan pelanggaran di pengawas pemilu. Hasil pantauan dari anggota sejuta relawan baru hanya dijadikan sebagai informasi awal dari pengawas pemilu.<sup>29</sup> Padahal, dengan jumlah sumberdaya manusia yang banyak dan tersebar di beberapa daerah, seharusnya keberadaan dan peran dari pemantau sejuta relawan Bawaslu bisa “mendongkrak” pelaporan dugaan pelanggaran pemilu yang bisa jadi tak terhitung jumlahnya. Mulai dari pelanggaran sederhana seperti alat peraga, sampai dengan pelanggaran berat layaknya politik uang dan intimidasi.

<sup>28</sup> [http://bawaslusumsel.net/?page\\_id=2310](http://bawaslusumsel.net/?page_id=2310), diakses pada Kamis, 2 April 2015, Pukul 14.35 WIB.

<sup>29</sup> <http://www.rumahpemilu.org/in/read/4913/Sejuta-Relawan-Bawaslu-Murni-Gerakan-Moral>

Oleh sebab itu, semangat sosialisasi dalam kemasan sejuta relawan mesti dikemas ulang. Selain tantangan untuk dapat menjangkau banyak pemilih dan informasi yang lengkap, penyebarluasan dan ajakan untuk mengawasi pemilu mesti disajikan secara menarik dan mudah untuk dipahami oleh masyarakat.

Tantangan untuk mengajak masyarakat memilih dan menjelaskan setiap tahapan pemilu adalah pekerjaan yang tidak mudah. Hal ini sama penting dan sama beratnya dengan mengajak masyarakat untuk mengawasi pemilu. Namun, dua hal ini mutlak harus berjalan seiring sejalan dalam perhelatan demokrasi untuk pemerintahan yang lebih baik.

#### □ **Sosialisasi oleh Pemantau Pemilu dan/atau Masyarakat**

Keberadaan pemantau pemilu memang sudah menjadi salah satu elemen penting di dalam penyelenggaraan pemilu. Namun dalam banyak aktivitas pemantauan pemilu yang dilakukan, fokusnya memang lebih banyak kepada memantau, mencatat, mendokumentasikan (masih tidak terlalu rapi), dan melaporkan ke pengawas pemilu kalau hasil pantauan tersebut adalah pelanggaran pemilu.

Selama ini, aktivitas pemantauan pemilu banyak dilakukan saat kampanye pemilu dan hari-H. Di samping itu, teknis pemantauan dilaksanakan dengan menyiapkan dan melatih pemantau terkait dengan *tools* pemantauan yang telah disiapkan. Mulai dari apa saja yang akan dipantau, di mana pemantauan dilakukan dan lain sebagainya.

Jika melihat Pemilu 2014, inisiatif yang dilakukan organisasi masyarakat sipil mulai beragam. Namun mayoritas keberagaman aktivitas dalam pemantauan pemilu, masih berfokus untuk mengawal proses dan tahapan pemilu. Selain aktivitas di dalam pemantauan proses tahapan pemilu, beragamnya aktivitas masyarakat sipil fokus kepada pemberian informasi kepada masyarakat terhadap kriteria calon yang baik. Inisiatif ini sempat dilakukan oleh ICW, KontraS, Walhi, dan beberapa lembaga lain dengan membentuk website bersih2014.net.

Beberapa aktivitas masyarakat untuk pemantauan pemilu, misalnya pembentukan Matamassa oleh Aliansi Jurnalis Independen dan iLab seperti yang disinggung pada bagian lain dalam tulisan ini. Akan tetapi, dari aktivitas pemantauan pemilu tersebut, sosialisasi kepada masyarakat terhadap tahapan pemilu berjalan tentang apa yang akan dipantau belum maksimal kepada masyarakat. Selain itu, pendidikan politik dalam bentuk pemahaman terkait dengan tahapan kepemiluan juga belum tersosialisasi dengan baik.

Lembaga pemantau lain semisal JPPR dan KIPP, juga tidak terlalu fokus untuk melaksanakan sosialisasi, pendidikan politik, dan tahapan berjalan kepada masyarakat. Oleh sebab itu, keberagaman inisiatif masyarakat sipil dalam melakukan pengawasan pemilu mesti dikonsolidasi ulang. Konsolidasi mesti dilakukan dengan salah satu hal yang harus difokuskan adalah sosialisasi terhadap tahapan pemilu, dan hal yang harus diawasi oleh masyarakat dalam setiap tahapan pemilu. Misalnya jika melakukan pengawasan pemilu, maka perlu disosialisasikan kepada masyarakat apa saja bentuk pelanggaran yang berpotensi terjadi per tahapan pemilu. Lalu, jika pelanggaran itu terjadi, kemana mereka harus melaporkan dalam bingkai aktivitas pemantauan pemilu oleh masyarakat sipil.

Persoalan pengetahuan dan kedetakan pemilih dengan proses pemilu memang selalu menjadi tantangan dalam setiap penyelenggaraan pemilu. Publik secara umum, dan juga termasuk pemilih, secara kasat mata memang terlihat acuh dalam setiap proses pemilu. Padahal secara hakikat, proses pemilu adalah bentuk langsung agar publik menentukan sendiri pemimpinnya dalam negara demokrasi.

Secara umum, proses pemilu adalah salah satu perhelatan demokrasi yang cukup panjang waktunya. Pemilu juga merupakan ajang pertarungan perebutan kekuasaan bagi banyak orang. Proses pemilu juga merupakan kesempatan bagi pemilih untuk mengganti pemimpinnya. Muara dari proses ini tentu saja adanya harapan untuk perbaikan terhadap kesejahteraan publik. Ini juga sejalan dengan tujuan dasar demokrasi itu sendiri; memberikan kesejahteraan sebesar-besarnya kepada seluruh masyarakat. Oleh sebab itu, seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu, maupun pelaksanaan (tahapan teknis) pemilu haruslah berlangsung dengan jujur dan adil.

Pertama, untuk penyelenggaraan, kita tentu akan berbicara proses pemilu dalam konteks yang lebih luas dan kompleks. Misalnya pembentukan undang-undang pemilu, dan pemilihan komisioner KPU, merupakan proses-proses penyelenggaraan yang semestinya juga tidak boleh lepas dari pengawasan dan pemantauan publik. Setelah aspek penyelenggaraan, aspek pelaksanaan (tahapan pemilu) yang disusun oleh penyelenggara pemilu sangat penting untuk diawasi. Mulai dari pemutakhiran daftar pemilih, verifikasi peserta pemilu, penetapan peserta pemilu, penetapan daftar pemilih, kampanye, masa tenang, pemungutan dan penghitungan suara, rekapitulasi suara, adalah seluruh tahapan pemilu yang sama pentingnya. Seluruh tahapan ini hendaknya juga tidak boleh lepas dari pengawasan dan pemantauan publik.

Hasil Kajian JPPR, menyebutkan tiga hal tujuan pelibatan dan keterlibatan partisipasi masyarakat dalam melakukan pemantauan proses penyelenggaraan

pemilu:

1. Usaha partisipasi masyarakat dalam mewujudkan pemilu yang dapat berlangsung secara demokratis, sehingga hasilnya dapat diterima dan dihormati oleh semua pihak, baik yang menang maupun yang kalah, terlebih oleh mayoritas warga negara yang memiliki hak pilih.
2. Pemantauan juga termasuk usaha untuk menghindari terjadinya proses pemilu dari kecurangan, manipulasi, permainan serta rekayasa yang dapat menguntungkan pihak-pihak tertentu dan merugikan kepentingan rakyat banyak.
3. Usaha untuk menghormati serta meningkatkan kepercayaan terhadap hak-hak asasi manusia, khususnya hak-hak sipil dan politik dari warga negara.<sup>30</sup>

Namun dalam pelaksanaannya, hal inilah kemudian yang menjadi tantangan berat. Komisioner KPU Periode 2012-2017 Hadar Nafis Gumay mengatakan kurangnya pemahaman bahwa pemantauan pasca proses TPS itu penting, dan juga minimnya pengetahuan mengenai “tata cara” dan “apa saja” yang harus dipantau.<sup>31</sup> Bahkan hal yang disebut oleh Hadar, pemantauan pasca-pemungutan dan penghitungan suara, barulah bagian kecil dari proses panjang tahapan pemilu.

Hadar menambahkan, bahwa tidak banyak pemilih, ataupun pemantau yang paham akan pentingnya melakukan pemantauan terhadap proses setelah pemungutan dan penghitungan suara. Perjalanan suara pascapenghitungan di TPS, adalah hal yang sangat krusial. Proses rekapitulasi di PPS, kemudian bergeser ke PPK, diteruskan ke KPU Kabupaten/Kota, dan kemudian di KPU Provinsi, adalah titik penting yang tidak boleh luput dari pengawasan dan pemantauan publik. Pada proses perjalanan suara tersebut, potensi kecurangan sangat besar. Setidaknya, hal ini terkonfirmasi ketika melihat permohonan sengketa hasil pemilu di pemilihan legislatif yang lalu.

Dalam penelitian terhadap permohonan yang diajukan oleh partai politik ataupun caleg secara perseorangan ke Mahkamah Konstitusi (MK), perjalanan suara yang paling banyak dipersoalkan adalah ketika suara di rekap pada KPU Kabupaten/

Kota dan Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK).<sup>32</sup> Hipotesis yang dapat dikemukakan kenapa fenomena ini terjadi adalah bahwa banyak pemilih, pemantau, ataupun peserta pemilu, baik partai politik ataupun caleg, merasa suaranya sudah aman ketika penghitungan suara di TPS sudah selesai. Sehingga proses rekapitulasi berjenjang yang dilaksanakan oleh penyelenggara pemilu terasa terabaikan. Padahal perjalanan

<sup>30</sup> Sebagaimana dikutip Veri Junaidi dalam “Pelibatan dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pemilu, Jakarta: Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi, hal 20.

<sup>31</sup> Hadar Nafis Gumay, dalam Focus Group Discussion, yang dilaksanakan di Jakarta, 6 Februari 2015.

<sup>32</sup> Veri Junaidi, Firmansyah Arifin, dan Fadli Ramadhani, *Evaluasi Penegakan Hukum Pemilu 2014*, Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, hal 61

suara yang begitu jauh dan bertingkat inilah kemudian yang sangat perlu untuk dikawal. Deskripsi inilah kemudian yang belum sampai ke publik secara meluas.

Tidak hanya publik dan pemilih, pemantau pemilu dan juga peserta pemilu patut diduga abai dengan proses ini. Hal yang patut disinggung adalah persoalan sosialisasi dan pendidikan politik bagi warga. Tentu saja dalam konteks memberikan sosialisasi, tidak bisa menohok satu atau dua pihak saja. Tidak adil jika persoalan sosialisasi adalah tanggung jawab dari penyelenggara pemilu dan partai politik atau peserta pemilu saja. Pentingnya pelaksanaan pemantauan pemilu pada seluruh tahapan pemilu, khususnya pasca dilaksanakannya pemungutan dan penghitungan suara adalah tugas dari semua *stakeholder* demokrasi.

Penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu), peserta pemilu (partai politik dan caleg), organisasi pemantau pemilu, dan pemerintah, mestinya secara masif menyuarakan pengawalan terhadap seluruh tahapan pemilu. Hal inilah yang belum terjadi secara maksimal dari empat kali pemilu pascareformasi. Di samping itu, cara yang dipakaipun masih minim kreativitas dan jauh dari kehidupan kekinian publik. Hal ini disebabkan oleh realitas bahwa KPU dan jajarannya memang belum terlalu mapan dalam menyiapkan langkah strategis, untuk mendekatkan seluruh tahapan pemilu kepada pemilih dan publik secara luas.

Misalnya, untuk sosialisasi, perlu dirumuskan cara yang efektif untuk melakukan sosialisasi kepada pemilih pemula. Teknis dan cara seperti apa yang dapat dilakukan untuk menarik mereka dan merasa “memiliki” proses pemilu, sehingga bersemangat untuk mengawal prosesnya hingga selesai. Untuk kelompok pemilih “lama”, atau yang sudah berusia 35 tahun ke atas, tidak bisa disamakan cara merenggut perhatian mereka kepada proses pemilu dengan merenggut perhatian para pemilih pemula. Sosialisasi dengan cara menebarkan spanduk di mana-di mana yang isinya hari dan tanggal pencoblosan, tentu merupakan cara lama yang sebaiknya diperbarui. Semenjak Pemilu 1999, sampai pelaksanaan Pemilu 2014, sebaran spanduk ini masih saja menjadi andalan bagi penyelenggara dalam melakukan sosialisasi.

Sementara jika melihat partai politik, ajakan untuk mengawal proses tahapan pemilu juga dirasakan belum terkonsolidasi. Sosialisasi partai politik masih sebatas untuk melakukan pemilih dan keterpilihan dari yang bersangkutan. Belum ada kemasan kampanye yang bisa meyakinkan publik, sehingga pesan yang sampai bukan hanya untuk memilih partai yang bersangkutan, tetapi mengawal proses pemilu yang sedang berjalan. Misalnya, mengawal jalannya rekapitulasi suara, setelah dilaksanakannya pemungutan dan penghitungan suara di TPS. Semestinya jauh lebih dari itu, kemasan kampanye yang lebih efektif, tidak lagi dengan kampanye rapat

umum yang tidak bisa diukur manfaatnya, sebaiknya partai politik mendesain ulang teknis sosialisasi dan kampanye mereka.

Tebaran spanduk di mana-mana dari partai politik dan juga para caleg, juga akan membuat pemilih berpikir bahwa mereka hanya dibutuhkan sampai pada tahap pemilihan saja. Setelah itu, pemilih akan ditinggalkan oleh yang dipilih, dalam hal ini tentu saja partai politik dan para caleg. Jauh lebih baik jika konsep kampanye dan sosialisasi partai politik, selain meyakinkan pemilih untuk memilih mereka, juga diberikan pemahaman kepada pemilih, agar suara mereka tidak dicurangi, maka penting bagi pemilih dan publik secara luas untuk berpartisipasi dalam melakukan pengawasan. Misalnya, partai politik membuat peta konsep sederhana proses dan tahapan pemilu. Kemudian dari tahapan tersebut, mana yang sudah berjalan, dan mana yang akan berjalan. Kemudian pada tahapan mana saja dibutuhkan pengawasan publik. Lalu diyakinkan juga, mengapa publik penting untuk mengawasi tahapan itu.

Sajian materi dengan cara ringan dan komunikasi yang efektif, akan membuat sosialisasi peserta pemilu punya manfaat lebih. Pemilih akan merasa lebih dihargai, dan aktivitas dari partai politik pun jauh lebih bermanfaat. Di samping itu, proses ini diyakini akan memacu keinginan dari pemilih dan publik secara umum untuk turun rembung dalam mengawal proses pemilu. Setidaknya, pemilih dengan akses yang mereka punya, berkeinginan untuk tidak adanya kecurangan dari suara yang telah diberikan.

Setelah melihat penyelenggara pemilu dan partai politik, Kita coba bergeser dengan melihat aktivitas dari pemantauan pemilu. Setidaknya ada beberapa organisasi pemantau pemilu, yang eksis melakukan pemantauan pemilu semenjak Pemilu 1999 sampai Pemilu 2014. Beberapa organisasi pemantau pemilu semenjak Pemilu 1999 seperti KIPP. Namun, disampaikan oleh Ray Rangkuti, mantan Direktur Eksekutif Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP), mengatakan bahwa dulu awalnya KIPP didirikan dengan semangat untuk menghadang agar Soeharto tidak berkuasa lagi. Fokus pemantauan kala itu, belum masuk ke ranah adanya pelanggaran pemilu. Sorotan lebih ke Golkar sebagai peserta pemilu dan yang kedua adalah birokrasi TNI dan Polri, dan selanjutnya birokrat. Aktivitas pemantauan dilakukan di 64 kota.<sup>33</sup>

Barulah kemudian pada pelaksanaan Pemilu 2004, Pemilu 2009, dan Pemilu 2014, pemantauan lebih difokuskan kepada proses pemilu untuk berlangsung secara jujur dan adil. Itupun dihadapkan pada kondisi jumlah pemantau pemilu yang terus-menerus mengalami penurunan. Di samping KIPP, juga ada UNFREL yang didirikan dan dirintis oleh kalangan kampus. UNFREL merupakan singkatan dari University Network for Free and Fair Election atau dikenal juga sebagai Jaringan Perguruan Tinggi

<sup>33</sup> Ray Rangkuti, dalam Focus Group Discussion, "Korelasi Partisipasi Masyarakat Dalam Pemantauan Pemilu", di Jakarta, 6 Februari 2015.

Pemantau Pemilu. UNFREL resmi diumumkan pada 5 Desember 1998, merupakan wujud kerjasama berbagai perguruan tinggi di seluruh Indonesia untuk terlibat aktif dalam Pemilu 1999, antara lain dengan aktif memantau pelaksanaan pemilu dan mendidik masyarakat tentang hak-hak mereka dalam pemilu.

Hadar Nafis Gumay menyebutkan bahwa peran UNFREL sangatlah penting untuk pelaksanaan Pemilu 1999. UNFREL bahkan sampai mengumpulkan 100 ribu mahasiswa. Fokus dari pemantauan yang dilakukan oleh UNFREL sudah masuk kepada bagaimana pemilu berlangsung secara jujur dan adil. Mulai dari pelanggaran pemilu, dan bentuk-bentuk hal apa saja yang terjadi ketika proses penyelenggaraan Pemilu 1999. Bahkan menurut Hadar, hasil pantauan yang dilakukan oleh UNFREL kala itu ingin dipergunakan oleh partai politik peserta pemilu yang tidak ingin mengakui hasil pemilu. Namun UNFREL tidak mau memberikan hasil pantauannya kepada partai politik.

Setelah UNFREL, ada Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR), yang didirikan pada 22 November 1998. Jeirry Sumampow, mantan Koordinator Nasional JPPR mengungkapkan bahwa JPPR pada awalnya adalah lembaga yang berfokus pada pendidikan politik bagi warga negara. JPPR sebagai suatu konsorsium yang didirikan oleh banyak organisasi, tidak terlalu fokus pada awalnya kepada aktivitas pemantauan pemilu. Barulah kemudian pada 2003, untuk persiapan Pemilu 2004, JPPR turut serta pada aktivitas pemantauan pemilu.

Dalam melaksanakan pemantauan pemilu, organisasi pemantauan pemilu berfokus pada beberapa tahapan pemilu sampai sebelum pemungutan dan penghitungan suara. Beberapa tahapan penting tersebut, antara lain: pemutakhiran daftar pemilih, verifikasi partai politik calon peserta pemilu, pengumuman daftar calon anggota legislatif, dan melakukan pemantauan pada masa kampanye, masa tenang, dan pemungutan dan penghitungan suara.

Aktivitas pemantauan bisa dikatakan cukup masif di dalam beberapa tahapan yang disebutkan di atas. Namun, pascapelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara, banyak pemantau pemilu sudah "kehabisan energi" untuk melakukan pemantauan. Proses rekapitulasi di tingkat PPS, PPK, terus ke KPU Kabupaten/Kota, dan berlanjut di KPU Provinsi, sudah luput dari aktivitas pemantauan pemilu. Beberapa bagian dan persoalan mengapa tahapan pasca-pemungutan dan penghitungan suara seolah sudah terlupakan akan dibahas pada bagian berikutnya.

## B. Jarak Antara Tahapan dengan Jangkauan Pemilih

Salah corak pelaksanaan pemilu di Indonesia yang spesifik adalah mekanisme pemungutan suara di TPS, dan kemudian setelah itu dihitung secara terbuka di masing-masing TPS. Proses pada hari-H pemungutan suara dimulai dengan pemungutan suara di setiap TPS, yang dalam pemilu legislatif jumlah pemilih pada setiap TPS mencapai 400 orang. Namun, dalam pemilihan presiden, jumlah pemilih pada setiap TPS mencapai 600 orang. Setelah proses pemungutan suara dilangsungkan selama kurang lebih 6 jam (dari pukul 07.00-13.00), maka akan dilaksanakan proses penghitungan suara secara terbuka di setiap TPS.

Proses penghitungan yang sangat terbuka dan disaksikan oleh banyak pemilih dan masyarakat ini banyak mengundang simpati dunia internasional terhadap proses yang dilaksanakan di Indonesia. Tidak banyak proses penghitungan suara dalam suatu pemilu dilaksanakan dengan terbuka seperti itu dan berjalan relatif damai dan lancar.

Setelah proses penghitungan di TPS selesai, maka hasil penghitungan akan dikumpulkan di kelurahan yang disebut dengan Panitia Pemungutan Suara. Hasil penghitungan di setiap TPS, akan direkap di tingkat PPS, yang pada umumnya berkantor di kantor kelurahan. Pascarekapitulasi di PPS, hasil rekapitulasi di tingkat kelurahan akan dibawa ke Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK). Sekretariat PPK biasanya berada di kantor kecamatan. Setelah itu, barulah kemudian rekapitulasi suara dilanjutkan ke tingkat kabupaten/kota, berlanjut ke provinsi, dan terakhir rekapitulasi nasional oleh KPU pusat.

Jika dilihat, proses perjalanan suara bergerak semakin menjauh dari masyarakat menjadikan masyarakat kesulitan untuk mengakses dan memantau proses yang berjalan. Proses penghitungan di TPS yang semula dekat dengan masyarakat yakni di TPS, semakin berjarak ketika proses berlanjut di kantor kelurahan, kecamatan, KPU kabupaten/kota, KPU provinsi, dan KPU pusat.

Kalau bergeser kepada proses tahapan pemilu pasca dilakukannya pemungutan dan penghitungan suara, tentu saja tantangan luas wilayah dan rekapitulasi suara yang “menjauh” dari publik menjadi tantangan tersendiri. Pertama, untuk luasnya wilayah, tentu saja menjadikan akses dalam melakukan pemantauan tidak semudah yang dilakukan di TPS. Kalau proses pemungutan dan penghitungan suara di TPS, tentu saja proses pengawasan dan pengawasannya dari publik sangatlah mudah, serta sangat masif.

Hal ini bisa diterima, karena akses dalam melakukan pemantauan sangat dekat, dan ada di sekitar publik di manapun mereka tinggal. Tidak ada TPS yang berjarak lebih dari 2 km dari tempat pemukiman pemilih. Artinya, pemilih dapat menjangkau dengan mudah TPS. Setelah melakukan pemilihan, pemilih juga bisa secara beramai-ramai melihat proses penghitungan suara di TPS masing-masing. Dengan proses yang sangat terbuka ini, jarang terjadi kecurangan jika menunjuk proses di TPS.

Akan tetapi persoalan mulai muncul ketika proses rekapitulasi mulai bergeser ke PPS, PPK, dan berlanjut ke KPU Kabupaten/Kota, kemudian berlanjut KPU Provinsi. Akses yang sudah menjauh dari publik dan pemilih menjadikan pengawasan dan pengawalan menjadi berkurang. Ketika terjadi proses perpindahan suara dari TPS, kemudian ke PPS, dan ke PPK, maka aktivitas pengawasan dan pemantauan sudah mulai mengendur. Hal ini juga dikuatkan oleh Hadar Nafis Gumay, bahwa proses rekapitulasi yang sudah bergeser ke kantor-kantor, tentu saja mulai menyurutkan publik untuk melakukan pengawasan.<sup>34</sup> Jarak kantor-kantor PPS, PPK, dan KPU Kabupaten/Kota yang sudah lebih jauh TPS membuat proses pengawasan pemilu menjadi lebih minim.

Di samping itu, Indonesia adalah negara kepulauan yang kaya terbagai dalam macam kondisi alam. Pegunungan, kepulauan, sungai, adalah bentuk keragaman topografi alam Indonesia. Namun, di sisi yang berbeda, dalam penyelenggaraan pemilu, kondisi alam yang demikian, seringkali menjadi tantangan berat. Kondisi menjadi semakin berat ketika cuaca sedang dalam kondisi yang tidak bersahabat. Hujan, badai, dan kenaikan air pasang, menjadi penghambat di tengah keharusan melakukan penyebaran logistik pemilu ke pedalaman, kepulauan, dan pegunungan wilayah Indonesia. Kondisi logistik rusak, terlambat, dan tertukar adalah konsekuensi dari beratnya alam yang harus ditempuh dalam pelaksanaan pemilu.

Hal ini juga dialami dalam melakukan pemantauan pemilu. Aktivitas pemantauan yang lebih banyak dilakukan di pusat pemerintahan dan pusat keramaian suatu daerah, menjadikan juga bahwa kontur alam, luasnya daerah, serta faktor cuaca menjadi hadangan tersendiri dalam melakukan pemantauan pemilu.

### C. Keterbukaan Informasi Kepemiluan

Seperti yang sudah disinggung di awal tulisan ini, proses pemilu adalah cara untuk melibatkan masyarakat secara langsung untuk memilih pemerintahnya sendiri. Oleh sebab itu, harus dipikirkan bagaimana mendekatkan setiap proses

<sup>34</sup> Hadar Nafis Gumay, dalam Focus Group Discussion, di Jakarta pada 6 Februari 2015.

pemilu dengan pemilih. Salah satu caranya adalah dengan membuka informasi terkait penyelenggaraan dan pelaksanaan pemilu kepada masyarakat secara luas.

Jika melihat apa yang dilaksanakan oleh KPU pada Pemilu 2009, keterbukaan informasi terakit dengan pemilu belum berjalan. Artinya, belum ada informasi terkait dengan kepemiluan yang disampaikan kepada publik, apalagi mengajak publik untuk berpartisipasi memberikan masukan terhadap pelaksanaan pemilu. Salah satu bagian yang paling bersinggungan dengan pemilih misalnya penyusunan daftar pemilih. Pada Pemilu 2009, daftar pemilih langsung ditetapkan oleh KPU sekitar tiga bulan menjelang hari pemungutan suara.

Kondisi ini tentu saja seolah menutup ruang bagi masyarakat untuk melaporkan kepada penyelenggara pemilu, jika dirinya tidak terdaftar sebagai pemilih. Ketertutupan inilah kemudian yang coba diperbaiki pada pelaksanaan Pemilu 2014. Penyelenggara pemilu pada Pemilu 2014, mencoba membuka seluruh informasi kepemiluan agar masyarakat bisa berpartisipasi untuk memberikan masukan. Untuk daftar pemilih, penyelenggaraan Pemilu 2014 menyediakan Sistem Informasi Data Pemilih (Sidalih). Sidalih ini kemudian yang berhasil menarik partisipasi masyarakat untuk melihat apakah mereka terdaftar atau tidak. Kemudian, dengan adanya Sidalih, membuka ruang bagi penyelenggara pemilu untuk memperbaiki daftar pemilih berdasarkan masukan yang diberikan oleh masyarakat.

Di samping Sidalih, Pemilu 2014 juga melakukan terobosan dengan mempublikasikan daftar calon sementara anggota legislatif di website KPU. Langkah ini tentu saja membuat publik berkesempatan untuk mengecek dan mengenali sejak dini calon anggota legislatif yang akan mereka pilih. Proses yang berjalan, juga berhasil mengundang masyarakat untuk berpartisipasi memberikan catatan dan masukan terhadap daftar calon sementara, seperti apa yang dilakukan oleh Koalisi Kawal Pemilu (KAP), yang terdiri atas beberapa organisasi yang *concern* terhadap pemilu, seperti Perludem, JPPR, KIPP, ICW, IPC, Formappi, dan beberapa lainnya. Semangat keterbukaan dari penyelenggara Pemilu 2014 yang sudah ditunjukkan dari awal, ternyata menjelang hari-H pemilu, semakin merangsang banyak inisiatif dari masyarakat sipil untuk berpartisipasi dalam pemilu.

Proses pemilu sejatinya adalah sarana untuk melibatkan publik secara langsung di dalam proses transisi kekuasaan. Hal ini juga merupakan tindak lanjut dari prinsip kedaulatan berada di tangan rakyat di dalam penyelenggaraan negara.<sup>35</sup> Pemilu 1999 sebagai transisi kekuasaan pertama pasca-runtuhnya Orde Baru lahir sebagai pencetus lahirnya semangat keterbukaan. Hal ini menjadi konsekuensi karena hampir 32 tahun kekuasaan Orde Baru sarat dengan ketertutupan dan penyelenggaraan

<sup>35</sup> Khairul Fahmi, *Pemilu dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hal 2

pemerintahan yang korup. Barulah pada pelaksanaan Pemilu 1999, keterbukaan baru terasa dan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis mulai disusun.

Namun sayang, celah-celah kecil pada saat reformasi, justru dimanfaatkan oleh sebagian orang untuk mendapatkan kuasa untuk diri dan kelompoknya saja. Hasilnya, desain penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, terbuka, dan bertanggung jawab menjadi tanggung dan tidak kunjung selesai.

Hal ini juga tercermin di dalam penyelenggaraan pemilu. Asas dasar penyelenggaraan pemilu yang disebut eksplisit di dalam UUD 1945 Pasal 22, bahwa pemilu dilaksanakan berasaskan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Tentu saja, asas ini sebesar-besarnya untuk menciptakan penyelenggaraan pemilu yang dapat mengakomodir kepentingan publik, dan menghasilkan pemimpin hasil pemilu yang dapat memberikan kesejahteraan kepada publik.

Tujuan dari penyelenggaraan pemilu yang *free* dan *fair* tersebut, tentu akan sulit terwujud jika penyelenggara pemilu tidak bisa memberikan akses informasi yang terbuka terkait apa saja dalam proses pemilu. Keterbukaan ini tentu saja agar kantor publik bisa berjalan. Jika terdapat kesalahan atau kekeliruan di dalam penyelenggaraan pemilu, maka hal ini tentu untuk diperbaiki. Apakah informasi itu berkaitan langsung dengan pemilih, ataupun tidak berkaitan langsung, sudah menjadi keharusan bahwa harus ada keterbukaan informasi dalam penyelenggaraan pemilu. Informasi yang berkaitan langsung dengan pemilih misalnya, daftar pemilih. Untuk hal ini, tentu saja sangat dibutuhkan penyebaran dan masukan publik sebesar-besarnya. Selain untuk validitas pemilih dalam pemilu, hal ini bertujuan melindungi para pemilih yang sudah memenuhi syarat, agar hak pilihnya tidak terabaikan.

Selain itu, hal lain yang tidak berkaitan langsung dengan pemilih misalnya adalah data terkait dengan daftar bakal calon anggota legislatif. Ini tentu harus disampaikan kepada publik semenjak awal, sebelum ditetapkan sebagai daftar calon tetap penyelenggaraan pemilu. Masukan publik akan sangat berguna, tidak hanya bagi penyelenggara pemilu, tetapi juga partai politik yang mengusung bakal calon anggota legislatif tersebut. Jika bakal calon mempunyai persoalan dengan integritas, hukum, ataupun hal lainnya yang bisa menjadi nilai minus bagi seseorang tersebut di dalam pemilu, maka akan dilakukan evaluasi, atau diganti pencalonannya.

Termasuk juga memberikan informasi terkait dengan hasil pemilu secara cepat ke ruang publik. Langkah ini tentu saja akan membuat publik terangsang untuk melakukan pengawasan, karena dapat melihat secara langsung suara yang mereka berikan. Terobosan inilah kemudian yang telah dilakukan di dalam penyelenggaraan

Pemilu 2014 yang lalu, dan belum dilakukan dalam penyelenggaraan Pemilu 1999, Pemilu 2004, dan Pemilu 2009.

Terobosan-terobosan dalam pelaksanaan Pemilu 2014 antara lain:

*Pertama*, membuka daftar pemilih, langkah penyelenggara Pemilu 2014 yang lalu sangat patut untuk diapresiasi. Adanya langkah marathon untuk menetapkan daftar pemilih tetap, menegaskan bahwa penyelenggara pemilu ingin menjaga dan menjamin hak pilih dari setiap warga negara yang sudah memenuhi syarat. Adanya nomenklatur daftar pemilih sementara, daftar pemilih sementara hasil perbaikan (DPSHP), merupakan jalan untuk melibatkan partisipasi publik untuk dapat melakukan pengecekan apakah mereka yang sudah memenuhi syarat menjadi pemilih sudah terdaftar atau belum.

*Kedua*, penyelenggara Pemilu 2014 berinisiatif untuk meng-*upload curriculum vitae* (CV) dari bakal calon anggota legislatif. Langkah penyelenggara pemilu banyak diapresiasi oleh para pegiat pemilu dan publik secara menyeluruh. Ini bersebab dengan diumumkannya daftar riwayat hidup para bakal calon anggota legislatif, maka publik bisa mengetahui secara lengkap para bakal calon wakilnya di lembaga legislatif kelak. Tidak semua bakal calon menyetujui daftar riwayat hidupnya dipublikasikan. Namun hal ini tentu bisa menjadi penilaian dari publik terhadap calon anggota legislatif yang akan mereka pilih. Ketika daftar riwayat hidup saja mereka tidak mau dipublikasikan, bagaimana mereka bisa berjuang untuk mewakili publik di parlemen kelak.

*Ketiga*, ketika KPU penyelenggara Pemilu 2014, melakukan publikasi terhadap form C1 pada pemilihan presiden dan wakil presiden yang lalu, ini juga merupakan upaya agar publik dapat melakukan pengawasan secara lebih efektif dan sederhana. Artinya, meskipun tidak langsung melakukan pengawasan dengan mengikuti perjalanan suara karena keterbatasan jarak, siapapun dapat mengawal suara. Meskipun tidak dapat menyampaikan koreksi langsung andai terjadi kecurangan, tetapi bukti autentik dapat disampaikan ketika adanya proses keberatan dan koreksi terhadap penentuan hasil akhir pemilu.

Akan tetapi, publikasi dari form C1 belum dilaksanakan untuk pelaksanaan pemilu legislatif oleh penyelenggara pemilu. Selain belum dilaksanakan untuk pemilu legislatif, form C1 yang di-*upload* di web KPU, belum bisa dilegalisasi menjadi bahan bukti terhadap keberatan resmi dalam sidang perselisihan hasil pemilu di MK. Tetapi tentu saja inisiatif dalam hal keterbukaan perlu dijaga dan dikembangkan untuk ke depannya. Hal senada juga disampaikan oleh Hadar Nafis Gumay, bahwa rezim pemerintahan yang terbuka saat ini perlu untuk terus dirawat ke depannya. Hal ini

juga penting untuk disatupadukan dengan inisiatif masyarakat sipil, sebagaimana dilakukan oleh kawalpemilu.org ketika melakukan dokumentasi seluruh C1 dalam pelaksanaan pemilihan presiden yang lalu.<sup>36</sup>

#### D. Pendanaan Pemantauan Pemilu

Semangat awal dari aktivitas pemantauan pemilu adalah sukarela/*voluntarism*. Bahwa keinginan untuk melakukan pemantauan adalah gerakan sosial yang tidak memikirkan untung dan rugi dalam melaksanakannya. Melakukan pemantauan pemilu didasarkan atas keinginan untuk mengawasi proses pemilu agar berjalan sesuai dengan prinsip, asas dan ketentuan yang berlaku.

Proses pemilu harus dijaga dari kecurangan. Tidak mungkin perebutan kekuasaan dibiarkan begitu saja tanpa adanya pengawasan dan pemantauan. Karena yang diperebutkan oleh para kontestan pemilu adalah kekuasaan, maka akan terjadi kekisruhan, kecurangan, dan penghalalan segala cara, bilamana proses pemilu nihil pemantauan dan pengawasan dari publik.

Namun dalam realitas kekinian, agak mustahil jika aktivitas pemantauan pemilu dilakukan tanpa ada dukungan pendanaan. Tidak untuk honor para pemantau pemilu, tetapi setidaknya kebutuhan material untuk melakukan pemantauan pemilu terpenuhi, misalnya: *check-list* pemantauan, alat tulis, dan tanda pengenal sebagai pemantau pemilu. Jeiry Sumampow, mantan Koordinator Nasional JPPR mengatakan bahwa memang aktivitas pemantauan pemilu sangat berkaitan dengan dana. Jumlah pemantau yang menurun dari pemilu ke pemilu sangat dipengaruhi oleh pendanaan. Misalnya dalam melakukan pemantauan, JPPR pada Pemilu 2004, semua organisasi masyarakat yang tergabung dalam konsorsium JPPR dibiayai oleh *The Asia Foundation*. Namun pada pelaksanaan Pemilu 2009, hal ini tidak terjadi lagi.

Salah satu implikasi langsung dari berkurangnya pendanaan ini adalah berkurangnya jumlah pemantau. Karena menurut Jeiry, aktivitas pemantauan pemilu, tidak bisa dilakukan secara serta merta. Dalam artian, dibutuhkan konsolidasi relawan pemantau, pelatihan, penyiapan material pemantauan dan tentu saja penyebaran pemantau pemilu.<sup>37</sup> Dari keterbatasan dana ini, kemudian JPPR sudah melakukan pemantauan mandiri. Artinya aktivitas dilakukan tanpa bergantung pada ada atau tidaknya pendanaan. Hal ini juga dilaksanakan oleh JPPR dalam melakukan pemantauan dalam pelaksanaan Pemilu 2014 dan Pilkada 2013.

<sup>36</sup> Hadar Nafis Gumay, dalam Focus Group Discussion, yang dilaksanakan di Jakarta pada 6 Februari 2015.

<sup>37</sup> Jeiry Sumampow, dalam Focus Group Discussion, pada 6 Februari 2015.

Hal ini sempat diurai oleh Masyukuruddin Hafidz, Wakil Koordinator Nasional JPPR dalam kegiatan evaluasi pelaksanaan pemantau pemilu<sup>38</sup>. Pertama, untuk pelaksanaan pelatihan pemantauan, dilakukan dengan memanfaatkan media sosial youtube. Artinya, *trainer* pelatihan melakukan perekaman, kemudian para pemantau pemilu mempelajari sendiri rekaman pelatihan pemantauan tersebut. Kedua, untuk modul pemantauan pun disiapkan melalui elektronik, dan kemudian dikirimkan melalui email. Ketiga, untuk pelaporan pemantauan pemilu dilakukan dengan cara melaporkan via media sosial seperti twitter, facebook, dan skype.

Namun penggunaan media sosial dan teknis pemantauan yang serba *online* bukan tanpa kendala. Kendala terbesar adalah tidak semua pemantau yang mayoritas berasal dari organisasi keagamaan belum akrab, bahkan jauh dari penggunaan dan pemanfaatan media sosial. Memberikan pemahaman tentang media sosial untuk para pemantau ini menjadi tantangan tersendiri dalam penyelenggaraan pemantauan secara mandiri di tengah keterbatasan dana dalam melakukan aktivitas pemantauan. Kendala lain adalah bagaimana menjaga keabsahan laporan pelanggaran yang dipublikasikan di media sosial.

Ketika laporan pelanggaran sudah dipublikasikan media sosial, tentu harus dijaga kebenarannya. Andai laporan yang disampaikan masih bersifat asumsi, pemantau yang mempublikasikan laporan pelanggaran tersebut bisa tersangkut masalah hukum karena pencemaran nama baik, dan pelanggaran Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik.

Di samping itu, memang harus diakui bahwa salah satu yang menggerakkan aktivitas pemantauan pemilu adalah adanya donor yang memberikan dana untuk menjalankan kegiatan. Pada Pemilu 1999 sampai Pemilu 2004, ada banyak donor yang ingin berkontribusi dalam pemantauan pemilu. Namun, keberadaan lembaga donor ini sedikit menggeser paradigma dalam melakukan pemantauan pemilu. Maksudnya, jika tidak ada donor yang mendukung pendanaan, aktivitas pemantauan mengalami penurunan atau bahkan tidak ada sama sekali. Hal ini tentu menjadi suatu bumerang terhadap semangat pemantauan pemilu yang lebih substantif, yakni mewujudkan dan merawat penyelenggaraan pemilu yang demokratis. Selain itu, keberadaan donor memecah konsentrasi dari lembaga pemantau. Lembaga pemantau pemilu yang semestinya fokus untuk melaksanakan pemantauan pemilu, justru disibukkan untuk membuat proposal donor, membuat laporan, dan hal-hal teknis administrasi lainnya.

Oleh sebab itu, semangat relawan dalam memantau pemilu sudah semestinya dikembalikan. Aktivitas pemantauan pemilu mesti tetap berjalan dengan ada atau tanpa donor sekalipun. Karena aktivitas pemantauan pemilu bertujuan lebih jauh, yakni untuk mewujudkan proses pemilu yang jujur, adil, dan demokratis.

<sup>38</sup> Disampaikan dalam kegiatan evaluasi pelaksanaan kegiatan pemantau pemilu pada 3 Februari 2015 di Jakarta.

## E. Inovasi dalam Pengawasan (Penggunaan Teknologi Informasi)

Tantangan terbesar dalam melakukan pemantauan pemilu salah satunya adalah keterbatasan jumlah pemantau pemilu. Dari pemilu ke pemilu, angka pemantau pemilu selalu mengalami penurunan. Di samping itu, rumitnya proses penegakan hukum pemilu dalam penanganan pelanggaran pemilu menjadi tantangan lain dalam mengajak publik untuk mau melakukan pemantauan dan melaporkan pelanggaran pemilu.

Beberapa tantangan di atas, tentu saja harus direspon dengan mendekati publik dengan aktivitas pemantauan pemilu. Usaha ini tentu saja harus dibarengi dengan membangun kreativitas untuk menciptakan praktik pemantauan pemilu yang sederhana dan memudahkan. Semakin mengikuti kekinian, hal yang paling efektif untuk melakukan pemantauan pemilu adalah dengan memanfaatkan teknologi informasi dalam melakukan pemantauan pemilu. Hal ini tidak dapat dipungkiri bahwa perkembangan teknologi yang sangat cepat, dan publik mengikuti perkembangan ini dengan tidak kalah cepat, bisa menjadi salah satu jalan untuk dimaksimalkan dalam melakukan pemantauan pemilu.

Sembari tetap melakukan pemantauan pemilu dengan menggunakan daftar cek (*check list*) dan pemantauan pemilu manual, perumusan sistem pemantauan pemilu berbasis teknologi informasi perlu digalakkan dan disebarluaskan. Jika dilihat dari Pemilu 1999 hingga penyelenggaraan Pemilu 2009, penggunaan teknologi informasi dalam penyelenggaraan pemilu belumlah dilakukan secara masif mengingat masih terbatasnya teknologi informasi di Indonesia. Namun, seiring dengan semakin berkembangnya teknologi informasi, pada penyelenggaraan Pemilu 2014, aktivitas masyarakat sipil dalam pemanfaatan teknologi informasi dalam melakukan pemantauan terbilang sangat luas.

Banyak inisiatif yang dilakukan oleh kelompok masyarakat dalam melakukan pemantauan pemilu. Aktivitas masyarakat sipil dalam melakukan pemantauan pemilu pada Pemilu 2014 yang lalu, salah satunya adalah **Matamassa**, yang digagas oleh tim dari Aliansi Jurnalis Independen (AJI) Jakarta bersama dengan ILab. Konsep pengawasan publik dengan dukungan teknologi informasi ini dapat dikatakan sebagai salah satu jawaban dan media yang memudahkan atas buntu dan sepi nya aktivitas pemantauan pemilu.

Matamassa membuka berbagai kanal pelaporan pelanggaran pemilu. Mulai dari SMS, email, web, dan aplikasi melalui IOS dan Android. Pilihan-pilihan kanal pelaporan yang disediakan ini diyakini merupakan ruang pelaporan pelanggaran

pemilu yang sedang akrab dengan publik luas, khususnya generasi muda. Terlebih lagi, kanal pelaporan pelanggaran pemilu melalui Matamassa ini membuka ruang bagi siapa saja untuk melaporkan pelanggaran pemilu. Untuk menjamin keberlanjutan pelanggaran pemilu, Matamassa memang memiliki 200 pelapor kunci yang terus menerus melaporkan pelanggaran pemilu yang ada di sekitar mereka.

Di samping itu, siapapun yang melaporkan pelanggaran pemilu ke Matamassa, akan dijaga identitas dirinya, sehingga keselamatan mereka dapat dijamin. Setiap laporan pelanggaran yang masuk ke Matamassa juga akan diverifikasi terlebih dahulu oleh tim verifikator Matamassa, yang sudah mendapatkan pelatihan terkait dengan hukum ke pemilu sebelumnya. Hanya tim verifikator inilah yang mengetahui laporan yang disampaikan oleh publik. Laporan akan diteliti, dilihat validitasnya oleh verifikator. Salah satu yang dilihat adalah keberadaan alat bukti dari laporan yang disampaikan.

Jika laporan yang telah disampaikan terverifikasi, maka laporan tersebut akan ditampilkan di web Matamassa dan dapat dilihat oleh siapapun. Pada pileg dan pilpres yang lalu, setiap laporan pelanggaran pemilu yang masuk ke Matamassa, dilaporkan bersama dengan tim paralegal pemilu yang dimiliki oleh Perludem ke pengawas pemilu. Selain dilaporkan secara manual dan langsung ke pengawas pemilu, setiap laporan pelanggaran pemilu yang sudah terverifikasi, juga langsung muncul di web Bawaslu RI. Ini bisa dilakukan atas kerja sama dengan Bawaslu RI, yang berkomitmen untuk menerima laporan pelanggaran pemilu Matamassa *inline* di web mereka. Hanya saja, pada Pileg dan Pilpres 2014, belum tercipta dan terakomodir setiap laporan pelanggaran yang masuk, untuk ditindaklanjuti oleh pengawas pemilu. Sistem inilah yang perlu dirumuskan ke depannya.

## **BAB IV**

# **DESAIN PARTISIPASI PEMILIH DALAM PENGAWASAN DAN PENEGAKAN HUKUM PEMILU**

Bahasan ini melingkupi dua aspek yakni evaluasi atas desain kelembagaan yang sedang eksis, juga perbaikan desain ke depannya, terutama tentang pentingnya peran pemilih yang diberikan ruang untuk terlibat dalam pemantauan secara mandiri. Karenanya bahasan ini akan mengantarkan pada penyusunan desain partisipasi ke depannya untuk menjawab hambatan partisipasi dalam pemantauan, baik internal pemilih maupun kelembagaannya sendiri.

Menggabungkan keduanya dirasa penting agar menjadi pola yang saling terhubung, di mana partisipasi masyarakat tidak sia-sia karena mampu direspon oleh institusi yang berwenang. Partisipasi masyarakat tidak hanya menjadi formalitas untuk mengatakan pemilu berjalan demokratis dengan keterlibatan publik secara luas. Begitu pula sebaliknya, institusi penegak hukum dengan jumlah yang sangat terbatas akan sangat terbantu dengan kehadiran pemilih, pemantau, dan publik secara luas untuk mengontrol proses demokrasi di negara yang sangat besar jumlah pemilih maupun wilayah. Dengan demikian, sinergi keduanya baik publik dan institusi penegak hukumnya mampu mendorong terwujudnya pemilihan umum yang demokratis.

Oleh karena itu, bab ini akan membahas evaluasi atas problem penegakan hukum pemilu, kelembagaan pengawas pemilu dan desain kelembagaan pengawasan dan penegak hukum. Evaluasi penegakan hukum pemilu dilakukan untuk melihat secara komprehensif persoalan penegakan hukum pemilu, dengan demikian bisa dilihat persoalan yang menghambat partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu baik dampak kelembagaan pengawasan maupun proses penegakan hukum yang panjang. Selain itu, akan diulas secara khusus tentang kelembagaan Bawaslu dan kewenangan yang dimilikinya. Terakhir akan disampaikan rekomendasi desain kelembagaan yang dinilai efektif dalam penegakan hukum dan mendorong partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu.

## A. Empat Masalah Penegakan Hukum Pemilu

Problem partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu tidak bisa dilihat hanya dari sudut pandang pemilih. Soal partisipasi ini erat kaitannya dengan desain penegakan hukum serta problem yang dihadapi. Oleh karena itu, perlu kiranya melihat lebih lanjut persoalan apa saja yang muncul dalam penegakan hukum pemilu, sehingga diketahui keterkaitannya dengan partisipasi masyarakat dalam mengawasi dan mendorong proses penegakan hukum pemilu.

Persoalan penegakan hukum ini erat kaitannya dengan berjalan atau tidaknya proses penegakan hukum pemilu khususnya yang berasal dari laporan masyarakat. Artinya, ketika pemantau maupun publik secara luas melihat dan melaporkan kecurangan dalam penyelenggaraan pemilu, mekanisme hukum yang telah disediakan dapat berjalan atau tidak. Begitu juga ketika terdapat manipulasi suara, maka mekanisme hukum yang berlaku mampu memberikan jalan keluar atau bahkan mengembalikan hak elektoral pemilih seperti sediakala. Hal ini penting untuk melihat sejauh mana respons penegak hukum dan kelembagaan terkait dalam menjaga hak elektoral dan menindaklanjuti setiap laporan masyarakat.

Konteks inilah, evaluasi penegakan hukum pemilu diperlukan guna merefleksikan berjalannya hukum dalam penyelenggaraan Pemilu 2014. Hasil refleksi ini bisa digunakan sebagai materi pengingat, sehingga persoalan serupa tidak kembali terulang, perbaikan desain dan tentunya kaitannya dengan respon terhadap partisipasi masyarakat. Berdasarkan hasil pengamatan dan pemantauan selama penyelenggaraan pemilu 2014, disimpulkan empat persoalan penegakan hukum pemilu. Keempat persoalan itu melingkup materi, prosedur hukum, kelembagaan dan partisipasi masyarakat dalam penegakan hukum pemilu. Keempat permasalahan ini yang selalu hadir dalam penegakan hukum pemilu.

*Pertama* terkait substansi hukumnya (hukum materiil). Materi pengaturan pelanggaran ditemukan banyak masalah, baik aturan yang menimbulkan perdebatan (*debatable*), aturan yang tidak jelas, tumpang tindih, tidak relevan, dan sejumlah persoalan lainnya. Aturan yang multitafsir dan menimbulkan perdebatan senyatanya telah menghambat penegakan atas sejumlah pelanggaran.

Seperti pengertian kampanye dan kampanye di luar jadwal, perdebatan muncul bukan karena unsur kumulatif penyampaian visi, misi, dan program kerja, melainkan lebih pada pemaknaan visi, misi, dan program. Apakah bentuk ketiganya harus sama persis dengan visi, misi, dan program atau justru tidak. Artinya, visi-misi-program tidak hanya disampaikan tertulis namun dapat disampaikan dalam bentuk

lainnya seperti gambar atau simbol-simbol yang bisa dimaknai sebagai visi-misi dan program.

Begitu juga dengan pengertian kampanye di luar jadwal, muncul perdebatan tajam antara pengawas pemilu dengan penegak hukum. Apakah yang dimaksud kampanye di luar jadwal adalah setiap kampanye yang dilakukan di luar jadwal yang telah ditetapkan KPU atau jadwal kampanye yang telah ditetapkan undang-undang pemilu. Misal bentuk kampanye rapat umum, Undang-Undang Pemilu telah menetapkan waktu pelaksanaannya selama 14 hari sebelum masa tenang. Sedangkan KPU dalam melakukan pengaturan jadwal kampanye agar tidak terjadi bentrok antar peserta pemilu, telah membagi hari/tanggal dan waktu kampanye dalam 14 hari tersebut. Menurut penegak hukum, kampanye di luar jadwal yang ditetapkan KPU ini merupakan pelanggaran pidana, sedangkan pengawas pemilu menganggap kampanye di luar jadwal salah satunya adalah kampanye rapat umum yang dilakukan di luar waktu 14 hari seperti ditetapkan undang-undang.

Persoalan terkait kampanye ini hanya salah satu contoh dari masalah aturan materiil dalam undang-undang pemilu. Tentu masih akan ditemukan banyak persoalan yang telah diidentifikasi dari bahasan sebelumnya. Ketentuan seperti ini yang kemudian menghambat proses penegakan hukum pemilu, sehingga menimbulkan perdebatan antar penegak hukum maupun pengawas pemilu sendiri.

*Kedua*, persoalan hukum acara (formil) juga masih ditemukan dalam penanganan pelanggaran, baik pidana, administrasi maupun penyelesaian sengketa hasil pemilu. Persoalan limitasi waktu penanganan pidana misalnya, telah memberikan andil besar tidak berjalannya penanganan pelanggaran. Dugaan pelanggaran dalam pemilu legislatif contohnya, harus dilaporkan dalam waktu 7 hari sejak kejadian atau diketahuinya. Lebih singkat lagi, penanganan pelanggaran dalam pemilu presiden, harus dilaporkan dalam waktu 3 hari sejak kejadian. Akibatnya, keterbatasan waktu ini yang kemudian menyebabkan banyak kasus pidana tidak bisa diselesaikan karena telah lewat waktu (kedaluwarsa).

Belum lagi soal ketidaksinkronan antara kewenangan penyidikan dan beban pembuktian. Pengawas pemilu yang hanya diberikan tugas untuk menerima laporan pelanggaran tanpa kewenangan penyidikan, justru dibebani tugas mengumpulkan bukti-bukti dugaan pelanggaran. Persoalan muncul ketika pengawas pemilu tidak mampu mengumpulkan bukti, justru menjadi sebab tidak diteruskannya kasus dugaan pelanggaran kepada kepolisian. Mestinya beban ini menjadi kewenangan kepolisian mengingat kewenangan yang dimilikinya. Ketidakjelasan aturan menyangkut hal ini menyebabkan tidak terselesaikannya kasus-kasus dugaan pelanggaran pemilu.

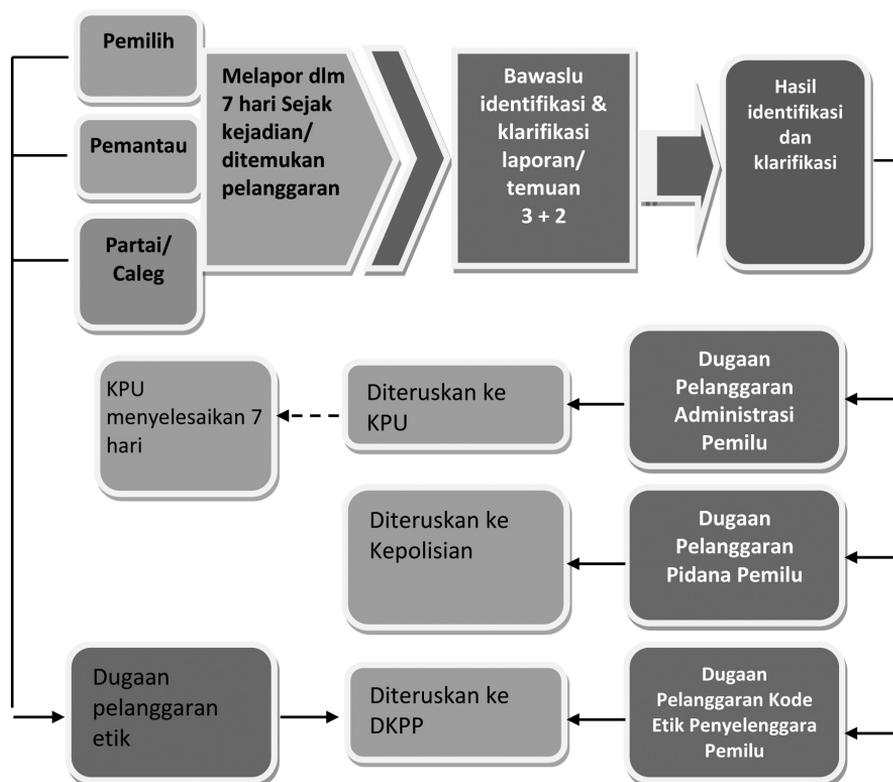
Penanganan perselisihan hasil pemilu pun tidak luput dari evaluasi. Dalam upaya menjaga dan mengawal proses demokrasi, MK memiliki peran dan tanggung jawab berupa penyelesaian perkara perselisihan hasil pemilu (PHPU) sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945. Ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi pada Pasal 10 Ayat (1) antara lain menyatakan bahwa MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk memutus perselisihan tentang hasil pemilu. Dalam menjalankan tugasnya itu, terdapat sejumlah persoalan yang dihadapi MK, yakni:

1. Inkonsistensi waktu penerimaan permohonan sehingga membuat data jumlah perkara di MK berubah-ubah. Jumlah perkara perselisihan hasil pemilu mengalami perubahan dari setiap tahapan penerimaan perkara. Perbedaan jumlah ini disebabkan perbedaan kebijakan yang diberlakukan antara Ketua MK dan Sekretaris Jenderal MK yang memberikan ruang bagi pemohon untuk mengajukan permohonan lewat dari batas waktu 3 x 24 jam;
2. Adanya pembatasan saksi oleh MK yang hanya memberikan kesempatan untuk menghadirkan 3 (tiga) orang saksi bagi setiap partai politik di setiap daerah pemilihan. Pembatasan saksi merupakan kebijakan yang kurang tepat karena dapat membatasi hak para pihak untuk memperoleh kebenaran substansial; dan
3. Proses pembuktian dilakukan di luar proses persidangan. Akibatnya, alat bukti yang dikumpulkan oleh para pihak yang kemudian disampaikan di depan persidangan menjadi formalitas belaka. Di depan persidangan, bukti-bukti tertulis tersebut tidak disandingkan, diadu, dan dikonfrontasikan.

*Ketiga*, persoalan desain kelembagaan penegak hukum yang justru memunculkan birokrasi penegakan hukum yang panjang, tidak efektif, dan berbelit-belit. Setiap dugaan pelanggaran harus dilaporkan melalui pintu Bawaslu/Bawaslu Provinsi/Panwaslu Kabupaten/Kota (kecuali dugaan pelanggaran kode etik). Laporan dugaan pelanggaran ini kemudian diidentifikasi dan diklarifikasi sehingga menghasilkan rekomendasi apakah merupakan dugaan pelanggaran pidana, administrasi atau pelanggaran kode etik. Pelanggaran pidana diteruskan ke kepolisian, administrasi ke KPU, dan kode etik ke DKPP.

Kehadiran Bawaslu hanya sebagai pintu masuk karena sesungguhnya yang berwenang menindaklanjuti dugaan pelanggaran adalah masing-masing institusi. Namun yang terjadi, justru banyak dugaan pelanggaran (pidana misalnya) yang kemudian berhenti di Bawaslu karena dianggap oleh penegak hukum tidak memenuhi unsur atau tidak ada bukti permulaan yang cukup. Padahal Bawaslu tidak diberikan wewenang penyidikan sehingga memiliki hak paksa dalam pengumpulan alat bukti.

**Tabel 4.1**  
**Alur Penanganan Pelanggaran Pemilu**



Persoalan tidak berhenti di tingkat penyidikan, pengadilan pun mengalami persoalan dalam pengambilan putusan. Persoalan itu adalah adanya disparitas putusan dan banyaknya vonis pidana percobaan (*ringan*). Hal ini menunjukkan adanya perbedaan perspektif (*paradigm*) di kalangan hakim dalam memandang kasus tindak pidana pemilu. Di satu sisi sebagian besar para hakim menilai bahwa pemidanaan, termasuk pemidanaan kasus pemilu bukan merupakan ajang balas dendam, sehingga menurut pandangan ini vonis (*strafmaad*) yang dijatuhkan lebih merupakan langkah korektif dan pembinaan terhadap pelaku. Sedangkan pada sisi yang lain, para hakim dapat menilai tindak pidana pemilu dalam perspektif yang lebih dalam dan progresif bahwa tindak pidana pemilu sudah mencederai rasa keadilan masyarakat dan merusak tatanan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis. Kedua perspektif tersebut memang berada pada wilayah independensi hakim yang seharusnya dapat ditunjang dengan akuntabilitas sebagaimana yang tercermin dari putusan-putusannya.

*Keempat*, partisipasi masyarakat dalam proses penegakan hukum pemilu. Proses penegakan hukum pemilu dinilai sangat jauh dari peran dan partisipasi publik. Masyarakat pemilih dihimbau dan dituntut untuk turut serta mengawal penegakan hukum pemilu, sebagai upaya memastikan kedaulatan rakyat. Publik dituntut untuk memantau penyelenggaraan pemilu namun hak-hak pemilih tidak cukup diperhatikan.

Paling tidak terdapat 3 (tiga) persoalan terkait partisipasi, yakni tidak adanya perlindungan, proses yang rumit, dan minimnya informasi yang dapat diakses oleh masyarakat. Meskipun himbauan untuk memantau sangat tinggi, namun tidak ada mekanisme perlindungan yang diberikan kepada pemilih baik regulasi maupun kebijakan penyelenggara/ pengawas dan penegak hukum. Selain itu, proses penanganan laporan pelanggaran juga dirasa rumit karena pemilih dibebankan untuk mengumpulkan bukti dan saksi. Ketika bukti dan saksi belum terkumpul dalam waktu yang terbatas, dugaan pelanggaran itu tidak bisa ditindaklanjuti.

Berdasarkan persoalan di atas, maka ke depan perlu dilakukan pembaruan dalam penegakan hukum pemilu, baik aturan materiil, hukum acara, kelembagaan dan mekanisme partisipasi yang memudahkan dan memberikan perlindungan. Soal peraturan baik materiil dan formil tentu perlu identifikasi lebih lanjut materi yang bermasalah dan rekomendasinya. Beberapa kelemahan dalam pengaturan pidana, antara lain: pengertian kampanye, politik uang, dan regulasi lainnya yang multitafsir. Selain itu, waktu penanganan pelanggaran juga dinilai cukup menyulitkan bagi penanganan pelanggaran pidana pemilu yang mencari kebenaran materiil sehingga perlu ditinjau ulang pengaturannya.

Ke depan, soal waktu penanganan pelanggaran pidana pemilu, mestinya tidak dibatasi seperti halnya pelanggaran administrasi. Karena waktu penanganan pelanggaran pidana harus lebih panjang mengikuti masa jabatan pejabat publik terkait. Oleh karena itu, seperti kasus politik uang atau dana kampanye masih dapat diproses sepanjang kandidat terpilih menjabat.

Selain beberapa hal tersebut, secara spesifik ada beberapa hal perbaikan pengaturan yang diperlukan, antara lain:

1. perlu adanya revisi peraturan pidana pemilu, baik secara formil (hukum acara) maupun materiil, terutama kejelasan dan penegasan tentang: (a) stratifikasi terkait pelanggaran/kejahatan yang dapat 'menuntun' para hakim menjatuhkan vonis yang lebih memenuhi rasa keadilan; (b) boleh tidaknya vonis bebas atau lepas dari tuntutan dapat diajukan banding dalam kasus pidana pemilu; (c) kualifikasi pelanggaran pidana pemilu yang dapat membatalkan pencalonan atau penetapan caleg.

2. perlu adanya perbaikan pedoman beracara pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu terkait dengan adanya tindak pidana pemilu. Perbaikan ditujukan mengarah pada proses yang lebih efektif dan efisien serta memperkuat legitimasi keputusan yang dibuat oleh DKPP maupun pengadilan.
3. penguatan perspektif hakim yang ditunjang dengan peningkatan kapasitas dan mutu teknis hakim dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana pemilu.
4. perbaikan manajemen penanganan perkara tindak pidana pemilu yang lebih informatif, cepat, jelas dan pasti dalam pengelolaan SIPP maupun publikasi putusan perkara tindak pidana pemilu.

Terkait kasus perselisihan hasil pemilu, terdapat beberapa rekomendasi dalam proses penyelesaian perselisihan hasil pemilu oleh Mahkamah Konstitusi, yaitu:

1. Waktu pengajuan gugatan

MK semestinya konsisten dalam menerapkan waktu penerimaan perkara, yakni 3 x 24 jam. Oleh karena itu, ketika ada permohonan yang diajukan di luar jangka waktu itu, MK melalui bagian penerimaan perkara dapat langsung menolak permohonan tersebut tanpa harus menunggu disidangkan atau dinilai pokok permohonannya.

Masih terkait dengan waktu pengajuan, ke depan perlu juga diperhitungkan ulang untuk mengevaluasinya. Waktu pengajuan permohonan dalam 3 x 24 jam terlalu cepat padahal ada kendala teknis yang akan dihadapi oleh para pihak. Pemohon tidak hanya berasal dari Jakarta namun juga dari daerah lainnya. Perhitungan waktu ini juga didesain dengan mempertimbangkan desain pemilu serentak yang akan dilaksanakan pada Pemilu 2019.

2. Pemeriksaan saksi

Hendaknya MK tidak membatasi jumlah saksi seperti kasus pemilu legislatif. Mahkamah bisa memberikan kesempatan untuk pemberian keterangan saksi secara tertulis untuk dapat menjangkau banyaknya kasus yang dimohonkan. Selain itu, dengan desain pemeriksaan per daerah pemilihan, maka hendaknya Mahkamah memberikan ruang untuk saling *cross check* saksi antarpantai atau pemohon mengingat kasus yang dimohonkan sama.

3. Pembuktian

MK harus melakukan pemeriksaan bukti yang diajukan di hadapan persidangan. Bukti-bukti ini hendaknya tidak hanya ditetapkan di hadapan persidangan, namun juga diperiksa dan dikonfirmasi dengan bukti pihak lainnya.

## **B. Kelembagaan Pengawas Pemilu dalam Mengakomodir Hasil Pemantauan Publik**

Perkembangan kelembagaan pengawas pemilu mengalami perkembangan signifikan, setidaknya dari tiga pemilu terakhir. Bawaslu bertransformasi dari lembaga yang hanya sebagai pengawas pemilu dan pemberi rekomendasi dari setiap potensi pelanggaran pemilu, bergeser ke posisi yang lebih strategis. Keberadaan Bawaslu langsung menjadi bagian penting di dalam proses penegakan hukum pemilu.

Jika dalam Pemilu 2004 misalnya, rekomendasi yang diberikan pengawas pemilu ke KPU sering tidak diacuhkan, dan untuk saat ini, KPU wajib untuk mengikuti rekomendasi dari pengawas pemilu. Hanya untuk dua hal saja rekomendasi pengawas pemilu dapat dilawan oleh KPU. Pertama, untuk penetapan partai politik peserta pemilu, dan yang kedua, terkait penetapan daftar calon anggota legislatif. Lain dari itu, setiap rekomendasi yang dikeluarkan oleh pengawas pemilu wajib dilakukan oleh KPU.

Di samping itu, peran dan keberadaan pengawas pemilu juga semakin kuat, ketika menjadi bagian utama di dalam proses penanganan pelanggaran pemilu dan penegakan hukum. Kewenangan pengawas pemilu sebagai penerima laporan pelanggaran sudah ada sejak Pemilu 1999. Kewenangan dalam hal ini semakin diperkuat pada Pemilu 2004, 2009, dan terakhir Pemilu 2014. Pengawas pemilu menjadi lembaga penerima laporan pelanggaran pemilu yang disampaikan oleh pemantau pemilu, masyarakat, peserta pemilu, dan oleh siapapun. Artinya, setiap pelanggaran pemilu, haruslah melalui meja pengawas pemilu terlebih dahulu. Setelah itu barulah kemudian diteruskan ke lembaga yang berwenang untuk menangannya. Misalnya, setiap dugaan pelanggaran pidana harus dilaporkan terlebih dahulu ke pengawas pemilu.

Jika proses pemeriksaan dan verifikasi terhadap laporan di pengawas pemilu sudah selesai, maka barulah dugaan pelanggaran pidana tersebut diteruskan ke Kepolisian. Begitu juga dengan dugaan pelanggaran administrasi. Setiap dugaan pelanggaran administrasi mesti menunggu rekomendasi pengawas pemilu terlebih dahulu. Jika pengawas pemilu sudah menyimpulkan dugaan tersebut sebagai pelanggaran pemilu, maka barulah kesimpulan tersebut disampaikan ke KPU dan kemudian ditindaklanjuti.

Dalam proses ini, setidaknya sebagaimana catatan evaluasi penegakan hukum pemilu yang dikeluarkan Perludem, pengawas pemilu terkesan tidak “ramah” terhadap masyarakat ketika ingin melaporkan pelanggaran pemilu. Pengalaman pada

Pemilu 2014, ketika masyarakat datang melaporkan pelanggaran pemilu ke pengawas pemilu, mereka yang datang juga diberikan beban lebih oleh pengawas pemilu agar laporan yang disampaikan dapat diterima. Misalnya, pengawas pemilu selalu meminta alat bukti dari laporan pelanggaran pemilu yang disampaikan. Di samping alat bukti, setiap pelapor yang datang ke pengawas pemilu, juga ditanyai siapa yang akan bersaksi atas dugaan laporan pelanggaran yang disampaikan.

Jika para pelapor dan tidak dapat menunjukkan alat bukti dan menghadirkan saksi, tidak jarang pengawas pemilu meminta pelapor untuk melengkapi hal tersebut terlebih dahulu. Pengalaman tim paralegal pemilu Perludem pada Pemilu 2014 yang lalu misalnya, mereka bisa dipanggil dua sampai tiga kali, untuk melengkapi laporan pelanggaran pemilu yang disampaikan. Jika akhirnya laporan tersebut tidak bisa dilengkapi alat bukti dan saksinya oleh pelapor, maka laporan tersebut akan dijadikan temuan awal oleh pengawas pemilu. Status laporan yang dijadikan sebagai temuan awal, pada faktanya lebih banyak menjadi laporan yang tidak jelas tindaklanjutnya oleh pengawas pemilu. Kondisi ini tentu saja membuat partisipasi dari masyarakat dalam melaporkan pelanggaran pemilu menjadi sia-sia.

Pada kondisi ini, sesungguhnya posisi pengawas pemilu sudah mengalami pergeseran makna. Pengawas pemilu yang pada hakikatnya dapat mengajak, menjangkau, dan mengayomi masyarakat dalam berpartisipasi dalam pelaporan pelanggaran pemilu, namun semakin ke sini terasa menyulitkan masyarakat. Penggabungan posisi pengawas sebagai yang mengharapkan pengawas pemilu mengajak masyarakat untuk berpartisipasi lebih dalam menjaga proses pemilu dirasa berbenturan dengan posisi pengawas sebagai bagian dari penegak hukum. Keberadaan pengawas pemilu sebagai salah satu bagian dari penegak hukum, tentu saja memaksa pengawas pemilu menjadi lembaga yang sangat formalistik dan penuh dengan proses pengadministrasian yang harus rapi. Dua hal inilah kemudian yang belum dapat dilaksanakan oleh pengawas pemilu secara bersamaan.

Padahal perkembangan partisipasi masyarakat dalam pemilu mengalami pasang surut. Partisipasi masyarakat dalam waktu tertentu dinilai sangat masif, namun pada waktu lain mengalami penurunan secara drastis. Kondisi ini juga bisa dibandingkan dengan pengawasan yang dilakukan oleh negara melalui kelembagaan formil yang dibentuk. Justru menunjukkan tolak belakang antara kedua kutub, di mana saat pengawasan oleh negara lemah, justru publik terlihat masif dalam mengawasi. Begitu juga sebaliknya, disaat penguatan pengawasan oleh negara terlihat sangat kuat malah publiknya yang mengalami penurunan terus menerus. Posisi dan kewenangan pengawas pemilu mungkin dapat dijadikan sebagai salah satu variabel hal yang menyebabkan hal ini.

Dilihat dari perjalanan sejarahnya, penguatan pengawasan oleh negara terlihat serius, melalui penataan kelembagaan dan kewenangan. Awalnya disebut dengan Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu).<sup>39</sup> Panwaslak ini lahir atas respons partai politik (PPP dan PDI) terhadap pelanggaran dan kecurangan dalam Pemilu 1977. Kecurangan serupa terjadi sejak Pemilu 1971, yakni manipulasi penghitungan suara oleh para petugas pemilu. Posisinya saat itu berada di bawah (subordinat) dari Panitia Pemilihan (KPU). Ketua dan wakil Panwaslak dijabat oleh pejabat pemerintah yang beranggotakan unsur pemerintah, PPP, PDI, Golkar dan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI).

Kewenangan Panwaslak bisa dibilang tidak jelas, mengingat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tidak mengatur rinci ruang lingkup tugas pengawasan, tugas dan kewenangan Panwaslak, mekanisme dan prosedur penanganan pelanggaran, serta pengisian anggota dan penentuan Panwaslak Pemilu. Rincian itu diserahkan pengaturan lanjutannya dalam peraturan pemerintah yang justru tidak jelas. Peraturan pemerintah ini hanya mengatur tentang pengisian anggota Panwaslak Pemilu dan penentuan pimpinannya.

Latar belakang pembentukan dan susunan serta struktur organisasi Panwaslak menjadikannya tidak dapat mengontrol pelaksanaan pemilu. Keanggotaan Panwaslak didominasi oleh aparat pemerintah yang merupakan pendukung Golkar.<sup>40</sup> Fungsi pengawasan justru diselewengkan untuk kepentingan kemenangan Golkar. Dua langkah kemenangan yang dilakukan yakni: pertama, Panwaslak Pemilu melegalkan kasus-kasus pelanggaran dan kecurangan yang dilakukan Golkar; kedua, Panwaslak melakukan diskriminasi dalam menjalankan fungsi penegakan hukum pemilu karena hanya mengusut kasus-kasus pelanggaran yang dilakukan peserta pemilu non-Golkar.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Lihat dalam Didik Supriyanto, 2007. *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*. Perludem, DRSP dan USAID: Jakarta. Hal, 40.

<sup>40</sup> Syamsuddin Haris, 1998. *Struktur, Proses dan Fungsi Pemilihan Umum: Catatan Pendahuluan dalam Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*. Jakarta: Yayasan Obor. Hal, 11-12 dalam Didik Supriyanto, *Ibid*, hal 43

<sup>41</sup> Alexander Irwan dan Edriana, *Pemilu: Pelanggaran Asas Luber*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan 1955. Dalam Didik Supriyanto *Ibid* hal, 43.

**Tabel 4.2**  
**Perkembangan Kelembagaan Bawaslu**

TAHUN	PENAMAAN	SIFAT LEMBAGA	PEMBENTUKAN	KEANGGOTAAN	KEWENANGAN
1980	Panwaslak	Subordinat PPI	Dibentuk PPI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ketua: Jaksa Agung</li> <li>• Wakil: Pejabat Departemen Dalam Negeri</li> <li>• Anggota: unsur pemerintah, PPP, PDI, Golkar</li> </ul>	Mengawasi pelaksanaan pemilu
1985	Panwaslak	Subordinat PPI	Dibentuk PPI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ketua: Jaksa Agung</li> <li>• Wakil: Pejabat Departemen Dalam Negeri</li> <li>• Anggota: unsur pemerintah, PPP, PDI, Golkar</li> </ul>	Mengawasi pelaksanaan pemilu
1999	Panwaslu	<i>Ad hoc</i>	Dibentuk PPI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Panwaslu Pusat/Prov/ Kab/ Kota: unsur hakim, perguruan tinggi dan masyarakat. sedangkan</li> <li>• Panwaslam: unsur perguruan tinggi dan masyarakat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengawasi tahapan</li> <li>• Menyelesaikan sengketa dalam penyelenggaraan</li> <li>• Menindaklanjuti temuan</li> </ul>

2004	Panwaslu	<i>Ad hoc</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Panwaslu oleh KPU</li> <li>• Panwaslu prov oleh Panwaslu,</li> <li>• Panwaslu kab/kota oleh Panwaslu prov</li> </ul>	Kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, tokoh masyarakat dan pers	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengawasi tahapan</li> <li>• Menerima laporan pelanggaran</li> <li>• Menyelesaikan sengketa dalam penyelenggaraan</li> <li>• Meneruskan temuan laporan</li> </ul>
2009	Bawaslu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bawaslu: tetap</li> <li>• Panwaslu: adhoc</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bawaslu diseleksi KPU dan dipilih DPR</li> <li>• Panwaslu prov oleh Panwaslu</li> <li>• Panwaslu kab/kota oleh Panwaslu prov</li> </ul>	WNI dan non partisan (tidak menjadi anggota partai politik dalam jangka waktu 5 tahun)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengawasan</li> <li>• Menerima dan meneruskan laporan pelanggaran</li> </ul>

2014	Bawaslu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bawaslu dan Bawaslu provinsi: tetap</li> <li>• Panwaslu kab/kota: adhoc</li> </ul>	Diseleksi tim seleksi dan dipilih DPR	WNI dan non partisan (tidak menjadi anggota partai politik dalam jangka waktu 5 tahun)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengawasan baik pencegahan maupun penindakan</li> <li>• Menyelesaikan sengketa pemilu</li> <li>• Menerima dan meneruskan laporan</li> </ul>
------	---------	---	---------------------------------------	--	--

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Kondisi kelembagaan pengawas pemilu tidak mengalami perkembangan hingga dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (UU Nomor 3/1999). Nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu) kemudian diganti menjadi Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) dalam Pemilu 1999, berdasarkan UU Nomor 3/1999.

Hubungan antara Panwaslu di berbagai tingkatan bersifat koordinatif dan informatif, bukan hirarkis dan subordinatif. Adapun keanggotaan Panwaslu Pusat, Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota terdiri atas unsur hakim, perguruan tinggi dan masyarakat. Sedangkan anggota Panwaslu Kecamatan terdiri atas unsur perguruan tinggi dan masyarakat.

Panwaslu dibentuk dengan tugas dan kewajiban sebagai berikut: (1) mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu; (2) menyelesaikan sengketa atas perselisihan yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu; dan (3) menindaklanjuti temuan, sengketa dan perselisihan yang tidak dapat diselesaikan untuk dilaporkan kepada instansi penegak hukum.

Hasil evaluasi menunjukkan bahwa pelaksanaan tugas dan kewenangan tidak efektif dalam penegakan hukum peraturan pemilu. Hal itu terlihat dari laporan pertanggungjawaban Panwaslu. Panwaslu 1999 sekadar menyampaikan peringatan tertulis, rekomendasi, meneruskan temuan kepada instansi penegak hukum atau bertindak sebagai mediator jika diminta.<sup>42</sup>

Terdapat empat faktor yang menyebabkan ketidakefektifan Panwas Pemilu 1999 dalam menjalankan fungsinya sebagai penegak hukum peraturan pemilu. Pertama, tugas dan wewenang Panwaslu tidak memadai;<sup>43</sup> kedua, sumber daya manusia (SDM) kurang siap<sup>44</sup>; ketiga, *software* dan *hardware* kurang memadai<sup>45</sup>; keempat, terbatasnya akses informasi<sup>46</sup>.

Kondisi Panwas 1999 dengan segala kelemahannya berbanding terbalik dengan kehadiran pemantau pemilu. Pemilu 1999 justru menjadi puncak partisipasi masyarakat dengan keterlibatan banyak lembaga pemantau dan masifnya pemantauan yang dilakukan publik. Euforia reformasi, mendorong antusiasme masyarakat untuk melakukan pengawasan. Mulai dari perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, hingga publik secara luas turut ambil bagian dalam penyelenggaraan Pemilu 1999.

---

<sup>42</sup> Ibid Hal 51

<sup>43</sup> Ibid

<sup>44</sup> Ibid

<sup>45</sup> Ibid

<sup>46</sup> Ibid

Kelembagaan Panwas Pemilu belum mengalami banyak perubahan di Pemilu 2004. Panwaslu dibentuk oleh KPU, sedangkan Panwaslu Provinsi dibentuk oleh Panwaslu. Panwaslu Kabupaten/ Kota dibentuk oleh Panwaslu Provinsi sedangkan Panwaslu Kecamatan dibentuk Panwaslu Kabupaten/ Kota sehingga pertanggungjawabannya kepada KPU yang membentuknya.

Kewenangan Panwaslu hampir tidak berubah dibanding sebelumnya. Ada empat kewenangan yang dimiliki, yakni a) mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu; b) menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilu; c) menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu; dan d) meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang.

Tabel 4.3 Pengawas Pemilu dalam Sejarah Penyelenggaraan Pemilu

1955	1971	1982	1987	1999	2004	2009	2012
<b>Tidak dikenal dalam UU nomor 7 tahun 1953</b>	Sudah mulai dikenal istilah pengawasan, akan tetapi dilakukan oleh penyelenggara pemilu ditingkat pusat. Sebagaimana dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 8 ayat 3 UU nomor 15 tahun 1969 yakni: Untuk melaksanakan pemilihan umum, residen membentuk sebuah Lembaga Pemilihan Umum dengan diketuai Menteri Dalam Negeri, yang bertugas mengadakan	Pada tahun ini, sudah dibentuk lembaga pengawas pemilu. Dalam UU nomor 2 tahun 1980 yang merupakan perubahan atas UU nomor 15 tahun 1969, di mana dalam ketentuan pasal 8 ayat (4a) dan ayat (4b) menyatakan bahwa: (4a) Di dalam Panitia Pemilihan Indonesia, Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I, Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II, dan Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I, dan Panitia Pemungutan Suara diikutsertakan unsur Partai	Ketentuan Pasal 8 ayat (4b) huruf a UU No 1 Thn 1985 diganti dengan menyatakan bahwa "a. Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Pusat, Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Daerah Tingkat I, dan Panitia Pemilihan Umum Kecamatan masing-masing berturut-turut	Pasal 24 UU nomor 3 tahun 1999 menyatakan bahwa Dalam rangka mengawasi penyelenggaraan Pemilihan Umum dibentuk Panitia Pengawas. Istilah tersebut kemudian dikenal dengan sebutan Panwas. Dalam UU ini sudah jelas diatur mengenai tugas dan kewenangan dan susunan panwas baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah	dalam pemilu 2004, pengawas pemilu disebut dengan <i>Pengawas Pemilu</i> yang didefinisikan sebagai Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/ Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/ Kota, dan Panitia Kecamatan yang melakukan pengawasan terhadap seluruh proses penyelenggaraan Pemilu. (Pasal 1 angka 6 UU No 12 Thn	Lembaga pengawas pemilu menjadi sebuah institusi pengawas pemilu yang bersifat tetap ditingkat pusat sebagaimana tertuang dalam pasal 1 butir 15 UU 10 tahun 2008, bahwa <i>Badan Pengawas Pemilu, selanjutnya disebut Bawaslu adalah badan yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.</i>	Pada UU ini, lembaga pengawas pemilu dikategorikan sebagai lembaga penyelenggara pemilu sehingga kedudukannya sama dengan kedudukan KPU. Sebagaimana tercantum dalam pasal 1 butir 17 UU nomor 8 tahun 2012 yang berbunyi <i>Badan Pengawas Pemilu, selanjutnya disebut Bawaslu, adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.</i>





Penguatan kelembagaan pengawas pemilu semakin terlihat sejak 2007. Kelembagaan pengawas pemilu bersifat tetap untuk tingkat pusat, sedangkan provinsi, kabupaten/kota hingga paling bawah bersifat *ad hoc*. Penguatan itu semakin nyata melalui dalam UU Nomor 15/2011. Kelembagaan bersifat tetap hingga tingkat provinsi dan kewenangan yang dimiliki semakin banyak. Tugas pengawasan Bawaslu diperluas, tidak hanya dalam rangka penindakan namun juga pencegahan. Melalui penindakan, Bawaslu masuk pada upaya penegakan hukum yakni menerima laporan, mengkaji dan meneruskan kepada penegak hukum. Namun sisi lain, fungsi pencegahan dijalankan sebagai upaya preventif untuk meminimalisir pelanggaran pemilu.

Selain dua hal itu, Bawaslu juga diberikan wewenang menyelesaikan sengketa pemilu. Sengketa yang dimaksud, terjadi antara peserta dengan peserta pemilu atau peserta dengan penyelenggara akibat dikeluarkannya keputusan KPU. Memang kewenangan keduanya sedikit bertolak belakang, satu sisi Bawaslu mengawasi namun sisi lain harus menjadi penengah antar pihak.

**Tabel 4.4 Perbandingan Tugas dan Wewenang Bawaslu**

Poin Pengaturan	UU Nomor 22 Tahun 2007	UU Nomor 15 Tahun 2011
<b>Tugas</b>	Tugas dan wewenang Bawaslu adalah (Pasal 74 ayat 1): <ol style="list-style-type: none"> <li>a. mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilu</li> <li>b. menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu;</li> <li>c. menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU untuk ditindaklanjuti;</li> <li>d. meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;</li> </ol>	Bawaslu bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran untuk terwujudnya Pemilu yang demokratis (Pasal 73 ayat 2) yang meliputi: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. mengawasi persiapan tahapan</li> <li>b. mengawasi tahapan</li> <li>c. mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh Bawaslu dan ANRI;</li> </ol>

	<p>e. menetapkan standar pengawasan tahapan penyelenggaraan Pemilu sebagai pedoman kerja bagi pengawas Pemilu di setiap tingkatan;</p> <p>f. mengawasi pelaksanaan penetapan daerah pemilihan dan jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan berdasarkan peraturan perundang-undangan;</p> <p>g. mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi pengenaan sanksi kepada anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Sekretaris Jenderal KPU, pegawai Sekretariat Jenderal KPU, sekretaris KPU Provinsi, pegawai sekretariat KPU Provinsi, sekretaris KPU Kabupaten/Kota, dan pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung</p> <p>h. mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu; dan</p> <p>i. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.</p>	<p>d. memantau atas pelaksanaan tindak lanjut penanganan pelanggaran pidana Pemilu oleh instansi yang berwenang;</p> <p>e. mengawasi atas pelaksanaan putusan pelanggaran Pemilu;</p> <p>f. evaluasi pengawasan Pemilu;</p> <p>g. menyusun laporan hasil pengawasan penyelenggaraan Pemilu; dan</p> <p>h. melaksanakan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>
--	---	---

<b>Wewenang</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. memberikan rekomendasi kepada KPU untuk menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif atas pelanggaran</li> <li>b. memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan dan laporan terhadap tindakan yang mengandung unsur tindak pidana Pemilu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu;</li> <li>b. menerima laporan adanya dugaan pelanggaran administrasi Pemilu dan mengkaji laporan dan temuan, serta merekomendasikannya kepada yang berwenang;</li> <li>c. menyelesaikan sengketa Pemilu;</li> <li>d. membentuk Bawaslu Provinsi;</li> <li>e. mengangkat dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi; dan</li> <li>f. melaksanakan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.</li> </ul>
-----------------	---	--

## 1. Pengawasan

Ketentuan Pasal 73 ayat (2) UU Nomor 15/2011 menegaskan bahwa Bawaslu bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu. Pengawasan itu dilakukan dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran untuk mewujudkan pemilu yang demokratis. Sebagai instrumen pengawasan, Bawaslu menyusun standar tata laksana kerja pengawasan tahapan penyelenggaraan Pemilu sebagai pedoman kerja pengawas di setiap tingkatan.

Ruang lingkup pengawasan dalam UU Nomor 15/2011 mencakup dua hal yakni pencegahan dan penindakan. Pengawasan ini dilakukan terhadap

tahapan maupun pelaksanaan tahapan. Pengawasan terhadap persiapan penyelenggaraan meliputi beberapa hal yakni sebagai berikut:

- a. perencanaan dan penetapan jadwal tahapan Pemilu;
- b. perencanaan pengadaan logistik oleh KPU;
- c. pelaksanaan penetapan daerah pemilihan dan jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan untuk pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota oleh KPU sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- d. sosialisasi penyelenggaraan Pemilu; dan
- e. pelaksanaan tugas pengawasan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain melakukan pengawasan terhadap persiapan penyelenggaraan pemilu Bawaslu juga mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilu, yaitu:

- a. pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap;
- b. penetapan peserta pemilu;
- c. proses pencalonan sampai dengan penetapan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pasangan calon presiden dan wakil presiden, dan calon gubernur, bupati, dan walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- d. pelaksanaan kampanye;
- e. pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
- f. pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu di TPS;
- g. pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
- h. pergerakan surat tabulasi penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke KPU Kabupaten/Kota;
- i. proses rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU;
- j. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan;
- k. pelaksanaan putusan pengadilan terkait dengan Pemilu;
- l. pelaksanaan putusan DKPP; dan
- m. proses penetapan hasil Pemilu.

**Tabel 4.5 Perbandingan Tugas dan Wewenang Bawaslu**

<b>UU Nomor 22 Tahun 2007</b>	<b>UU Nomor 15 Tahun 2011</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu</li> <li>2. menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu;</li> <li>3. menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU untuk ditindaklanjuti;</li> <li>4. meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;</li> <li>5. menetapkan standar pengawasan tahapan penyelenggaraan Pemilu sebagai pedoman kerja bagi pengawas Pemilu di setiap tingkatan;</li> <li>6. mengawasi pelaksanaan penetapan daerah pemilihan dan jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan berdasarkan peraturan perundang-undangan;</li> <li>7. mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi pengenaan sanksi kepada anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Sekretaris Jenderal KPU, pegawai Sekretariat Jenderal KPU, sekretaris KPU Provinsi, pegawai sekretariat</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bawaslu menyusun standar tata laksana kerja pengawasan tahapan penyelenggaraan Pemilu sebagai pedoman kerja bagi pengawas Pemilu di setiap tingkatan.</li> <li>2. Bawaslu bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran untuk terwujudnya Pemilu yang demokratis, meliputi: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. mengawasi persiapan penyelenggaraan Pemilu</li> <li>b. b.mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilu</li> <li>c. mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh Bawaslu dan ANRI;</li> <li>d. memantau atas pelaksanaan tindak lanjut penanganan pelanggaran pidana Pemilu oleh instansi yang berwenang;</li> <li>e. mengawasi atas pelaksanaan putusan pelanggaran Pemilu;</li> <li>f. evaluasi pengawasan Pemilu;</li> </ol> </li> </ol>

<p>KPU Provinsi, sekretaris KPU Kabupaten/Kota, dan pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung;</p> <p>8. mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu; dan</p> <p>9. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.</p>	<p>g. menyusun laporan hasil pengawasan penyelenggaraan Pemilu; dan</p> <p>h. melaksanakan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>
--	---

## 2. Tindak Lanjut dalam Rangka Penindakan

Sebelumnya telah ditegaskan tugas Bawaslu adalah melakukan pengawasan dalam rangka pencegahan dan penindakan. Terhadap tugas pencegahan, UU Nomor 15 Tahun 2011 tidak memberikan panduan lebih lanjut bentuk dan langkah pencegahan yang dimaksudkan. UU Nomor 15 Tahun 2011 hanya memberikan aturan sebagai tindak lanjut pelaksanaan kewenangan penindakan. Ketentuan lebih lanjut ini yang kemudian dikenal dengan mekanisme penegakan hukum pemilu yang sudah dikenal dari pemilu ke pemilu.

Upaya penindakan itu antara lain ditegaskan dalam mekanisme pelaporan dan kajian, tindak lanjut atas hasil kajian berupa tindak pidana, pelanggaran administrasi dan kode etik. Berikut dipaparkan mekanisme dan aturan tentang upaya penindakan Bawaslu.

### a. Pelaporan dan Kajian

Tindak lanjut atas tugas penindakan pelanggaran, Bawaslu kemudian diberikan wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 73 ayat (4) UU Nomor 15/2011.

Kewenangan tersebut adalah sebagai berikut:

- laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu;

- menerima laporan adanya dugaan pelanggaran administrasi Pemilu dan mengkaji laporan dan temuan, serta merekomendasikannya kepada yang berwenang;

Pelaksanaan kewenangan penerimaan dan penanganan pelaporan diatur lebih lanjut dalam UU Nomor 8/2012. Pasal 249 menyebutkan Bawaslu dan jajaran di bawahnya menerima laporan pelanggaran Pemilu di setiap tahapan. Laporan pelanggaran bisa disampaikan oleh Warga Negara Indonesia (WNI) yang mempunyai hak pilih, pemantau pemilu, atau peserta pemilu.

Laporan pelanggaran pemilu disampaikan paling lama 7 (tujuh) hari sejak diketahui dan atau ditemukannya pelanggaran pemilu. Atas laporan itu Bawaslu menindaklanjutinya paling lama 3 (tiga) hari setelah laporan diterima. Bawaslu bisa memperpanjang waktu 5 hari untuk memperoleh keterangan tambahan dari pelapor.

Kajian tersebut akan melahirkan rekomendasi berdasarkan ketentuan Pasal 250 UU Nomor 8/2012. Kajian yang menyatakan adanya pelanggaran kode etik maka Bawaslu meneruskannya kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Pelanggaran administrasi Pemilu diteruskan kepada KPU, KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota. Sedangkan sengketa pemilu diselesaikan oleh Bawaslu.

Tindak pidana Pemilu berdasarkan hasil kajian Bawaslu diteruskan kepada Kepolisian Republik Indonesia. Laporan tindak pidana Pemilu diteruskan kepada kepolisian paling lama 1 x 24 jam sejak diputuskan oleh Bawaslu dan jajarannya. Mekanisme penanganan laporan lebih lanjut diatur dalam peraturan Bawaslu.

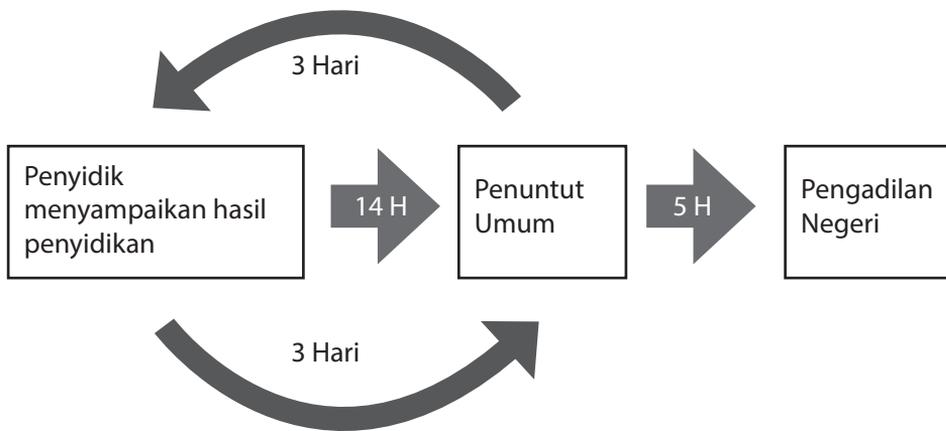
## **b. Tindak Pidana Pemilu**

Tindak pidana Pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang. Dugaan pelanggaran tindak pidana pemilu diteruskan oleh Bawaslu kepada Kepolisian.

Ketentuan Pasal 261 ayat (1) UU Nomor 8/2012 menyebutkan Penyidik Kepolisian menyampaikan hasil penyidikan disertai berkas perkara kepada penuntut umum paling lama 14 hari sejak diterimanya laporan. Berkas tersebut bisa dikembalikan oleh penuntut umum paling lama 3 hari dalam hal hasil

penyidikan belum lengkap. Penyidik dalam waktu 3 hari sejak diterimanya berkas dari penuntut umum harus sudah menyampaikan kembali berkas perkara kepada penuntut umum. Penuntut umum melimpahkan berkas perkara kepada pengadilan negeri paling lama 5 hari sejak menerima berkas perkara.

**Diagram 4.6. Alur Penanganan Dugaan Pelanggaran**



### c. Pelanggaran Administrasi

Ketentuan Pasal 73 ayat (4) huruf b UU Nomor 15/2011 menyebutkan bahwa Bawaslu berwenang menerima laporan adanya dugaan pelanggaran administrasi Pemilu, mengkaji laporan dan temuan, serta merekomendasikannya kepada yang berwenang. Rekomendasi atas dugaan pelanggaran administrasi pemilu diteruskan kepada KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Pasal 250 ayat (1) huruf b UU Nomor 8/2012.

Terhadap rekomendasi Bawaslu, maka KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjutinya. KPU dan jajarannya menyelesaikan pelanggaran administrasi Pemilu berdasarkan rekomendasi yang disampaikan Bawaslu dan jajarannya. KPU dan jajarannya memeriksa dan memutuskan pelanggaran administrasi paling lama 7 hari sejak diterimanya rekomendasi Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Jika KPU dan jajarannya tidak menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu maka Bawaslu memberikan sanksi peringatan lisan atau peringatan tertulis.

#### d. Pelanggaran Kode Etik

Pasal 250 huruf a UU Nomor 8/2012 menyebutkan bahwa laporan pelanggaran pemilu yang merupakan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu diteruskan oleh Bawaslu kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Ketentuan ini memberikan kewenangan kepada Bawaslu untuk menerima laporan dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu. Berdasarkan laporan itu, Bawaslu melakukan kajian dan meneruskannya kepada DKPP.

### 3. Evaluasi Wewenang Penindakan

Sejarah menunjukkan bahwa wewenang penindakan oleh pengawas pemilu tidak cukup efektif untuk menegakkan pemilu yang demokratis. Panwaslak Pemilu yang merupakan tonggak berdirinya Bawaslu sekarang, dibentuk justru bukan untuk menjaga wibawa penyelenggaraan Pemilu. Panwaslu dibentuk untuk meredam tuntutan PPP dan PDIP setelah penyelenggaraan Pemilu 1977.<sup>47</sup> Fungsi pengawasan oleh Panwaslak justru digunakan untuk kepentingan kemenangan Golkar pada saat itu.

Ada dua langkah yang digunakan yakni Panwaslak melegalkan kasus-kasus pelanggaran dan kecurangan yang dilakukan Golkar. Selain itu dengan melakukan diskriminasi dalam menjalankan fungsi penegakan hukum pemilu karena hanya mengusut pelanggaran yang dilakukan peserta pemilu non-Golkar.<sup>48</sup>

Pemilu 1999, berdasarkan laporan pertanggungjawabannya, Panwaslu menyebutkan bahwa lembaga ini tidak efektif dalam menjalankan fungsi penegakan hukum peraturan pemilu.<sup>49</sup> Panwaslu 1999 hanya sekadar menyampaikan peringatan tertulis, rekomendasi, meneruskan temuan kepada instansi penegak hukum atau bertindak sebagai mediator kalau diminta.

Ketidakefektifan lembaga panwas bisa dilihat dari penanganan pelanggaran. Terdapat 4.290 pelanggaran baik administrasi, pelanggaran tata cara, pelanggaran pidana, politik uang dan netralitas birokrasi. Panwaslu hanya mampu menyelesaikan kasus pelanggaran yang bersifat administrasi dan tata cara pemilu. Sedangkan pidana pemilu dan politik uang dari 270 kasus yang dilimpahkan ke kepolisian hanya 26 perkara yang diproses.<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Didik Supriyanto Op.cit hal 40

<sup>48</sup> Ibid hal 43

<sup>49</sup> Ibid hal 51

<sup>50</sup> bid

Pemilu 2004, Panwaslu dijuluki sebagai lembaga yang tidak bergigi karena tidak mampu menyelesaikan pelanggaran-pelanggaran administrasi. Disadari bahwa wewenang untuk memberikan sanksi atas pelanggaran administrasi hanya ada di tangan KPU/KPUD, bukan di tangan Panwaslu.<sup>51</sup>

Data pelanggaran Pemilu 2004 bisa menunjukkan secara gamblang bagaimana efektifnya penegakan hukum pemilu, tentunya secara khusus soal efektivitas tugas penindakan oleh Panwaslu. Pemilu 2004 terdapat 8.013 pelanggaran administrasi. Terhadap pelanggaran itu hanya 35,22% yang tertangani, yaitu 2.822 pelanggaran. Begitu juga dengan pelanggaran pidana, dari 2.413 yang dilaporkan ke kepolisian, hanya 42,35% atau 1.022 pelanggaran yang dijatuhi putusan pengadilan.

Pada Pemilu 2009, banyak pelanggaran dilakukan baik oleh peserta, penyelenggara maupun masyarakat yang justru tidak terselesaikan. Berdasarkan data pelanggaran pemilu legislatif yang dimiliki Badan Pengawas Pemilu per 25 Agustus 2009, terdapat 11.854 laporan pelanggaran, terdiri atas 9.223 pelanggaran administrasi dan 2.631 pelanggaran pidana pemilu.

**Tabel 4.7 Rekapitulasi Pelanggaran Pidana Pemilu Legislatif 2004**

Nomor	Tahapan Pemilu	Pelanggaran Pidana				
		Laporan diterima	Ke Penyidik	Ke Kejaksaan	Ke Pengadilan	Diputus PN
1.	Pendaftaran pemilih (P4B)	0	0	0	0	<b>0</b>
2.	Verifikasi calon peserta pemilu	170	84	62	54	<b>52</b>
3.	Penetapan DP dan jumlah kursi	0	0	0	0	<b>0</b>
4.	Verifikasi calon legislative	1.186	995	587	537	<b>516</b>
5.	Kampanye	1.203	924	382	293	<b>297</b>

<sup>51</sup> Ibid hal 78-79

<b>6.</b>	Pemungutan dan penghitungan suara	594	410	222	181	<b>157</b>
<b>7.</b>	Penetapan hasil pemilu	0	0	0	0	<b>0</b>
<b>8.</b>	Penetapan perolehan kursi dan calon terpilih	0	0	0	0	<b>0</b>
<b>9.</b>	Pengucapan sumpah/ janji	0	0	0	0	<b>0</b>
<b>Jumlah</b>		<b>3.153</b>	<b>2.413</b>	<b>1.253</b>	<b>1.065</b>	<b>1.022</b>

Sumber: Buku Laporan Panwas 2004

**Tabel 4.8. Rekapitulasi Pelanggaran Administrasi Pemilu Legislatif 2004**

Nomor	Tahapan Pemilu	Pelanggaran Administrasi		
		Laporan Ditemukan/ diterima	Diteruskan ke KPU	Ditangani KPU
<b>1.</b>	Pendaftaran pemilih (P4B)	0	0	<b>0</b>
<b>2.</b>	Verifikasi calon peserta pemilu	314	235	<b>67</b>
<b>3.</b>	Penetapan DP dan jumlah kursi	0	0	<b>0</b>
<b>4.</b>	Verifikasi calon legislative	683	621	<b>147</b>
<b>5.</b>	Kampanye	5.965	5.382	<b>2.230</b>
<b>6.</b>	Pemungutan dan penghitungan suara	1.597	1.391	<b>378</b>

<b>7.</b>	Penetapan hasil pemilu	4	2	<b>NA</b>
<b>8.</b>	Penetapan perolehan kursi dan calon terpilih	383	382	<b>0</b>
<b>9.</b>	Pengucapan sumpah/ janji	0	0	<b>0</b>
<b>Jumlah</b>		<b>8.946</b>	<b>8.013</b>	<b>2.822</b>

Sumber: Buku Laporan Panwas 2004

Besaran jumlah laporan pelanggaran itu tidak seluruhnya merupakan bentuk pelanggaran. Setelah dilakukan kajian dan verifikasi oleh Bawaslu, laporan yang dinyatakan sebagai pelanggaran hanya 5.819, atau hanya 43,2%. Pelanggaran itu terdiri atas 5.121 pelanggaran yang dikualifikasikan sebagai pelanggaran administrasi dan 698 pelanggaran pidana pemilu.

Tindak lanjut penanganan pelanggaran juga tidak berjalan seperti yang diinginkan. Pelanggaran administrasi sejumlah 5.121 yang diteruskan ke KPU tidak seluruhnya terselesaikan dan hanya 3.673 pelanggaran yang ditangani KPU, yaitu sekitar 71,72%.

**Tabel 4.9. Rekapitulasi Pelanggaran Pidana Pemilu Legislatif 2009**

Nomor	Tahapan Pemilu	Pelanggaran Pidana				Diputus PN
		Laporan diterima	Ke Penyidik	Ke Kejaksaan	Ke Pengadilan	
<b>1.</b>	Pemutakhiran data pemilih & penyusunan daftar pemilih	0	0	0	0	<b>0</b>
<b>2.</b>	Pendaftara peserta pemilu & penetapan peserta pemilu	3	2	0	0	<b>0</b>

<b>3.</b>	Penetapan DP dan Jumlah Kursi	0	0	0	0	<b>0</b>
<b>4.</b>	Pencalonan Anggota DPR, DPD & DPRD	36	17	11	11	<b>11</b>
<b>5.</b>	Kampanye dan masa tenang	2.050	507	209	191	<b>176</b>
<b>6.</b>	Pemungutan dan penghitungan suara	542	172	47	31	<b>37</b>
<b>Jumlah</b>		<b>2.631</b>	<b>698</b>	<b>267</b>	<b>233</b>	<b>224</b>

Sumber: Laporan Sementara Panwaslu Provinsi per 25 Agustus 2009

Pelanggaran administrasi yang ditangani KPU pun tidak jelas penyelesaian akhirnya. Kondisi yang sama terjadi dalam penanganan pelanggaran pidana pemilu. Sejumlah 698 pelanggaran yang diteruskan ke kepolisian, hanya 267 pelanggaran (38,25%) yang diteruskan ke kejaksaan, 233 pelanggaran (87,27%) diteruskan ke pengadilan, dan yang diputus sejumlah 224 pelanggaran (96,14%). Artinya, dari seluruh pelanggaran yang dilaporkan Bawaslu, hanya 32,09% yang tertangani hingga putusan pengadilan.

**Tabel 4.10 Rekapitulasi Pelanggaran Administrasi Pemilu Legislatif 2009**

Nomor	Tahapan Pemilu	Pelanggaran Administrasi		
		Laporan Ditemukan/ diterima	Diteruskan ke KPU	Ditangani KPU
<b>1.</b>	Pemutakhiran data pemilih & penyusunan daftar pemilih	34	0	<b>0</b>

<b>2.</b>	Pendaftara peserta pemilu & penetapan peserta pemilu	160	83	<b>64</b>
<b>3.</b>	Penetapan DP dan Jumlah Kursi	5	2	<b>0</b>
<b>4.</b>	Pencalonan Anggota DPR, DPD & DPRD	555	352	<b>76</b>
<b>5.</b>	Kampanye dan masa tenang	7.094	3.889	<b>3.468</b>
<b>6.</b>	Pemungutan dan penghitungan suara	1.375	795	<b>65</b>
<b>Jumlah</b>		<b>9.223</b>	<b>5.121</b>	<b>3.673</b>

Sumber: Laporan Sementara Panwaslu Provinsi per 25 Agustus 2009

Data pelanggaran di atas menunjukkan fakta penting proses penegakan hukum pemilu. Pertama, besarnya angka pelanggaran pemilu menunjukkan rendahnya tingkat kesadaran hukum pemangku kepentingan dalam pemilu. Rendahnya tingkat kesadaran hukum semakin diperparah dengan desain penegakan hukum yang tidak efektif. Artinya upaya penindakan terhadap pelanggaran tidak bisa menjadi andalan dan prioritas dalam mewujudkan pemilu yang demokratis.

Dalam konteks kelembagaan pengawas pemilu, ternyata peran penindakan yang dimainkan pengawas pemilu (Bawaslu) tidak cukup efektif. Peran penindakan tidak menunjukkan hasil maksimal untuk mewujudkan pemilu yang demokratis. Sejak Pemilu 1980 hingga Pemilu 2009, pelanggaran pemilu terus terjadi dan tidak pernah secara maksimal bisa ditindaklanjuti.

Peran pengawas pemilu lagi-lagi sekadar menerima laporan dan meneruskan pelanggaran itu kepada pihak yang berwenang. Dari pemilu ke pemilu pengawas pemilu hanya menjadi sasaran tembak kritik atas tidak efektifnya penegakan hukum di mana Bawaslu tidak secara langsung berwenang untuk menindaknya. Pengawas pemilu dihujat dan dinilai tidak bekerja menangani pelanggaran, padahal kewenangan itu berada di Kepolisian dan KPU.

Berdasarkan hasil evaluasi di atas, beberapa kali diskusi yang dilakukan Perludem justru memberikan rekomendasi untuk memberikan penekanan kewenangan tertentu. Mengingat kewenangan penindakan tidak cukup efektif maka upaya pencegahan yang dimandatkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 mesti dimaksimalkan.

Salah satu usul yang cukup mengemuka datang dari Refly Harun, ahli hukum tata negara dan Direktur *Constitution, Democracy, and Election Studies* (Codec). Menurut Refly, ke depan Bawaslu mesti memprioritaskan aspek pencegahan. Prioritas ini penting mengingat kewenangan lain dalam rangka penindakan tidak menjadi wewenang langsung Bawaslu. Bawaslu sekadar meneruskan laporan pelanggaran. Berbeda dengan tugas pencegahan yang justru menjadi otoritas langsung Bawaslu.<sup>52</sup>

## 1. Bawaslu sebagai Penyelenggara Pemilu dengan Fungsi Pengawasan

Bawaslu merupakan lembaga mandiri baik dasar pengaturan, komposisi dan struktur kelembagaan. Dasar pengaturan, Bawaslu sebagai penyelenggara pemilu secara tegas dijamin dalam Pasal 22E Ayat (5) UUD 1945 bahwa penyelenggaraan pemilu dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Bentuk kemandirian Bawaslu, keanggotaannya tidak boleh berasal dari partai politik. Syarat demikian menjamin agar Bawaslu bebas dari kepentingan. Kemandirian Bawaslu terlihat dari struktur kelembagaan yang tidak lagi berada dibawah KPU. Bawaslu diseleksi dan dipilih bersamaan dengan KPU.

Baik Bawaslu maupun KPU merupakan penyelenggara pemilu dengan tugas dan wewenang yang berbeda. Bawaslu didesain sebagai penyelenggara yang secara khusus melaksanakan tugas pengawasan. Pelaksanaan tugas ini bertujuan memastikan adanya proses *check and balances* terhadap pelaksanaan tugas penyelenggaraan oleh KPU.

Tugas pengawasan oleh Bawaslu akan memastikan bahwa penyelenggaraan pemilu berlangsung jujur dan adil dengan mendasarkan pada aturan hukum yang berlaku. Pengawasan oleh Bawaslu tidak hanya terhadap KPU namun juga pemangku kepentingan terkait yang berpotensi mencederai pelaksanaan pemilu yang demokratis.

<sup>52</sup> Refly Harun dalam FGD tentang Pemaparan Hasil Kajian Perludem tentang Optimalisasi Tugas dan Wewenang Bawaslu di Jakarta, 24 Juli 2012

## 2. Pencegahan Pelanggaran untuk Mewujudkan Pemilu Demokratis

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 telah memilah antara pengawasan dalam pencegahan dan penindakan. Pemilahan ini dilakukan sebagai refleksi pelaksanaan tugas penindakan yang tidak berjalan efektif. Cara pandang, program, dan orientasi pelaksanaan kewenangan Bawaslu difokuskan untuk menindak seluruh pelanggaran pemilu.

Fokus pelaksanaan tugas penindakan tersebut tidak hanya terjadi dalam Pemilu 2009, bahkan sejak awal berdirinya lembaga pengawas diarahkan ke sana. Langkah ini dinilai tidak relevan dengan tugas dan wewenang yang diberikan undang-undang. Tugas dan wewenangnya sangat terbatas pada pengawasan dan meneruskan laporan semata. Bahkan pengawas pemilu tidak memiliki kekuatan untuk memutus bahkan memberikan sanksi apapun. Menggambarkan pengawas pemilu saat itu, "semangat dan harapan tinggi, kekuatan lemah."

Berdasarkan hal itu maka ke depan Bawaslu harus realistis antara harapan dan tugas-wewenang yang diberikan undang-undang. Bawaslu mesti mengambil peran pengawasan dalam rangka pencegahan dibanding penindakan. Peran pencegahan lebih realistis untuk difungsikan mengingat otoritas penuh pelaksanaan tugas ini berada di Bawaslu.

Bawaslu tidak akan dituntut atas sesuatu yang tidak menjadi kewenangannya seperti upaya penindakan. Otoritas yang ada padanya bisa memaksimalkan upaya untuk mencegah terjadinya pelanggaran pemilu. Pencegahan yang efektif diyakini akan menjadi sumber dan awal berjalannya pemilu yang demokratis.

Menurut Daniel Zuchron, anggota Bawaslu RI, "Orientasi pengawasan ini adalah menjamin integritas penyelenggaraan dan terlaksananya hak politik warga."<sup>53</sup> Selain itu, pelaksanaan tugas pencegahan yang efektif diharapkan mampu meminimalisir terjadinya pelanggaran. Kalaupun tetap terjadi pelanggaran, sangat mungkin merupakan pelanggaran yang bersifat serius dan berat. Pelanggaran ringan dan sederhana bisa diminimalisir."

Efektivitas tugas pencegahan merupakan bekal awal dalam pelaksanaan tugas penindakan. Kolaborasi antara penindakan dan pencegahan diharapkan mampu menjawab kebuntuan atas tidak efektifnya penegakan hukum selama ini. Pencegahan yang efektif diharapkan mampu meminimalisir pelanggaran. Minimnya pelanggaran akan memudahkan pengawas pemilu untuk menjalankan tugas penindakan. Sebab pelanggaran yang diterima semakin sedikit sehingga bisa memberikan fokus dalam menindaklanjuti pelanggaran.

<sup>53</sup> Wawancara dengan Daniel Zuchron, anggota Bawaslu RI, 18 Juni 2012.

Sejalan dengan gagasan itu, Yusfitriadi, Koordinator Nasional Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR), mengatakan, "Pencegahan harus menjadi tugas utama Bawaslu."<sup>54</sup> Pencegahan ini mesti diarahkan untuk pendidikan terhadap pemilih, peserta pemilu, dan penyelenggara pemilu.

### **3. Partisipasi Pemangku Kepentingan dalam Mewujudkan Pemilu Demokratis**

Tugas pencegahan identik dengan kerja bersama dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan. Pencegahan akan melibatkan banyak pihak baik KPU sebagai penyelenggara pemilu dan partai politik sebagai peserta pemilu beserta pendukungnya.

Pihak berkepentingan ini yang kemudian menjadi target dan sasaran Bawaslu untuk menyukseskan tugas pencegahan. Tugas berat Bawaslu adalah menciptakan kesadaran kolektif bahwa penyelenggaraan pemilu tidak semata-mata menjadi hak dan tugas pemangku kepentingan dimaksud. Tujuan lebih besar dari pelaksanaan pemilu adalah mewujudkan iklim demokrasi. Pemilu adalah alat untuk memfasilitasi pemilih (rakyat) untuk menggunakan haknya dalam menentukan pemimpin mereka.

Pemilu bukan semata-mata pertarungan kepentingan para pihak dengan mengabaikan hak-hak rakyat. Oleh karena itu maka menjadi tugas dan kewajiban kolektif seluruh pihak untuk menjaga penyelenggaraan pemilu dengan baik, termasuk kepada pemilih sebagai bagian dari publik. KPU sebagai penyelenggara pemilu mesti menjalankan tugas dan kewajibannya dengan baik. Begitu juga dengan peserta pemilu untuk mematuhi aturan main yang ada.

Jika kesadaran kolektif pemangku kepentingan bisa diwujudkan maka dapat dipastikan bahwa pemilu akan berjalan secara demokratis. Pelanggaran pemilu yang sering muncul dalam periode-periode sebelumnya akan diminimalisir.

### **4. Partisipasi Pemilih dalam Mengawasi dan Mencegah Pelanggaran**

Menyentuh kesadaran kolektif pemangku kepentingan baik penyelenggara maupun peserta pemilu diyakini tidak mudah. Penyelenggara pemilu berpeluang melakukan kesalahan akibat penyalahgunaan kekuasaan atau bahkan karena

<sup>54</sup> Wawancara dengan Yusfitriadi, Jumat, 3 Agustus 2012.

kelalaian. Begitu juga dengan peserta, pemaknaan pemilu sebagai kompetisi justru akan menjebak mereka pada ruang pertarungan bebas antar kandidat. Jika ini terjadi maka pelanggaran dan kecurangan tidak bisa terelakkan.

Mengingat hal itu maka dorongan untuk membangun kesadaran dan partisipasi pemilih harus diperhitungkan. Pemilih merupakan kelompok yang relatif netral. Pemilih bisa dikategorikan dalam kelompok di luar lingkaran kompetisi. Kalaupun dikategorikan sebagai partisan peserta pemilu, posisinya sebagai pengikut (*follower*) dari arus besar kompetisi. Pandangan itu diperkuat dengan pendapat Ida Budhiati, anggota KPU yang mengatakan, "Peran Bawaslu sangat strategis melihat kondisi pendidikan politik yang belum berjalan maksimal untuk mendorong hak-hak partisipasi masyarakat."<sup>55</sup>

Bawaslu harus secara sadar dan terencana mengalihkan perhatiannya kepada pemilih dan kelompok yang cenderung non partisan. Pemilih harus didekati dan diberikan pemahaman yang kuat agar turut berpartisipasi atau bahkan menginisiasi kekuatan besar untuk menghalau penyimpangan pemilu. Kekuatan pemilih yang cukup besar dengan sebaran wilayah merata bisa menutup kelemahan pengawas pemilu dalam menjalankan tugas pengawasan.

Dalam melakukan pemantauan pemilu, tentu saja terdapat pelanggaran pemilu dari hasil pantauan yang dilakukan oleh siapa saja yang melakukan pemantauan. Sudah menjadi suatu keharusan, jika dalam hasil pantauan terdapat suatu pelanggaran hukum kepiluan, tentu ini harus dilaporkan kepada aparat penegakan hukum pemilu untuk ditindaklanjuti.

Proses pelaporan pelanggaran pemilu inilah kemudian sering tidak berjalan dengan baik. Desain penegakan hukum pemilu di Indonesia, memerintahkan bahwa setiap pelanggaran pemilu dilaporkan ke pengawas pemilu. Pengawas pemilu kemudian yang akan melakukan registrasi terhadap laporan pelanggaran yang disampaikan oleh publik, pemantau, peserta pemilu, dan/atau siapa saja yang melaporkan pelanggaran pemilu.

Proses penanganan pelanggaran pemilu di pengawas pemilu selama ini dianggap kurang efektif. Pertama, pengawas pemilu harusnya paham, bahwa adanya masyarakat dan pemantau pemilu yang mau melaporkan pelanggaran pemilu, merupakan bentuk partisipasi pemilih yang sangat tinggi yang amat patut untuk dihargai. Bagaimana cara menghargainya? Tidak rumit sebenarnya, jika pengawas pemilu konsekuen dengan tugas dan fungsi mereka sesungguhnya.

<sup>55</sup> Ida Budhiati dalam FGD tentang pemaparan hasil kajian Perludem tentang Optimalisasi Tugas dan Wewenang Bawaslu. Jakarta, 24 Juli 2012.

Pengawas pemilu cukup menerima laporan pelanggaran pemilu yang disampaikan oleh masyarakat dengan baik. Meregistrasi laporan tersebut, dan menerangkan secara sederhana langkah-langkah yang akan diambil oleh pengawas pemilu dengan disampainya laporan pelanggaran pemilu oleh masyarakat ini.

Kedua, para pelapor pelanggaran, semestinya tidak diberikan beban tambahan dengan laporan dugaan pelanggaran yang disampaikan kepada pengawas pemilu. Ketiga, pelapor pelanggaran, semestinya mendapatkan pemberitahuan status dugaan laporan pelanggaran yang disampainya seperti apa. Apakah laporan tersebut sudah ditindaklanjuti, laporan dihentikan, atau sedang masih dalam penyelidikan dari pengawas pemilu bersama dengan aparat penegakan hukum pemilu lainnya.

Keempat, pelapor dugaan pelanggaran sebaiknya mendapatkan jaminan keamanan sebab laporan pelanggaran yang telah disampainya. Namun yang terjadi justru sebaliknya. Untuk proses pelaporan pelanggaran misalnya, ketika ada pemantau atau masyarakat yang akan melaporkan pelanggaran pemilu, justru disambut dengan beraneka ragam asumsi oleh penerima laporan pelanggaran pemilu di Bawaslu. Pelapor ditanyai, apakah dugaan pelanggaran pemilu yang disampaikan sudah lewat waktu atau belum. Kemudian, apakah informasi dan dugaan pelanggaran yang dibawa oleh pelapor diklasifikasikan sebagai temuan awal, atau sudah bisa diklasifikasikan sebagai laporan pelanggaran pemilu.

Asumsi-asumsi teknis pelaporan pelanggaran semestinya tidak diperhadapkan kepada pelapor pelanggaran. Namun hal ini cukup menjadi bahan kajian dari internal pengawas pemilu bersama dengan aparat penegakan hukum lainnya. Barulah nanti kemudian, hasil kajian dari tim penegak hukum ini yang disampaikan secara jelas kepada pelapor. Berikutnya terkait dengan beban pembuktian dan menghadirkan saksi juga diberikan kepada pelapor dugaan pelanggaran.

Hal ini tentu saja memberatkan bagi para pelapor pelanggaran. Bagi setiap pemantau, pemilih, dan atau siapa saja yang datang ke pengawas pemilu untuk melaporkan dugaan pelanggaran, merupakan bentuk partisipasi dari masyarakat untuk membantu perangkat dan negara dalam melakukan penegakan hukum. Oleh sebab itu, tidak semestinya para pelapor dalam memberikan laporan pelanggaran diberikan beban tambahan yang tidak mudah untuk dipenuhi.

Selain itu, informasi terhadap laporan pelanggaran yang sudah disampaikan oleh pelapor juga belum dikerjakan oleh pengawas pemilu secara tertib. Belum ada mekanisme yang jelas, bagaimana pengawas pemilu sebagai “penanggung jawab” laporan pelanggaran pemilu, menyampaikan perkembangan proses penanganannya kepada pelapor, dan tentu saja kepada publik secara umum. Padahal ini adalah hal yang sangat mudah untuk dilakukan jika pengawas pemilu mempunyai mekanisme kerja yang baik dan dilaksanakan dengan konsekuen.

Semua identitas pelapor pelanggaran ketika datang pengawas pemilu nyaris lengkap diberikan kepada pengawas pemilu. Penyampaian informasi pelaporan pelanggaran pemilu bisa dilakukan dengan *short message service* (SMS) kepada pelapor. Termasuk juga alamat email pelapor juga dikantongi oleh petugas penerima laporan pelanggaran pemilu. Jika mau melakukan hal yang lebih formil, pengawas pemilu bisa mengadopsi semacam surat perkembangan pelaksanaan hasil penyelidikan yang dimiliki oleh Kepolisian, dalam menyelidiki suatu tindak pidana. Bangunan sistem ini kemudian yang belum terakomodir dengan baik dalam penyelenggaraan peran dan fungsi pengawasan pemilu sebagai penerimaan laporan pelanggaran pemilu.

### **C. Inovasi dalam Pengawasan (Penggunaan Teknologi Informasi)**

Dari pemilu ke pemilu, angka pemantau pemilu selalu mengalami penurunan dan proses penegakan hukum pemilu dalam penanganan pelanggaran pemilu yang rumit menjadi tantangan dalam mengajak publik untuk berpartisipasi. Hal ini perlu direspon dengan usaha untuk membangun kreativitas dalam menciptakan praktik pemantauan pemilu yang sederhana dan memudahkan.

Salah satu cara efektif untuk melakukan dan mendekatkan publik dengan aktivitas pemantauan pemilu adalah dengan memanfaatkan teknologi informasi. Tidak dapat dipungkiri, bahwa perkembangan teknologi yang sangat cepat diiringi dengan kemampuan publik untuk mengikuti perkembangan ini, bisa menjadi salah satu jalan untuk dimaksimalkan dalam melakukan pemantauan pemilu.

## D. Transformasi Pengawas Pemilu<sup>56</sup>

### 1. Tiga Fungsi Lembaga Pengawas Pemilu

Secara umum, melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, lembaga pengawas memiliki tiga fungsi utama: *pertama*, fungsi pengawasan (*prevention*). Fungsi ini untuk memastikan pemilu berjalan sesuai dengan ketentuan yang sudah disepakati dan mencegah terjadinya pelanggaran-pelanggaran pemilu. *Kedua*, fungsi penanganan pelanggaran (*enforcement*). Dalam fungsi ini, pengawas menerima dan mengkaji laporan pelanggaran yang masuk, lalu memilahnya, dan meneruskan ke masing-masing lembaga yang berwenang. Bila yang dilaporkan merupakan pelanggaran pidana, laporan diteruskan kepada Kepolisian bila dinilai cukup bukti. Bila pelanggaran terkait persoalan administrasi pemilu, laporan diteruskan kepada penyelenggara pemilu (KPU/KPUD). Bila laporan terkait pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, Bawaslu akan meneruskannya kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

Fungsi *ketiga*, terkait dengan penyelesaian sengketa pemilu. Khusus kewenangan untuk menyelesaikan sengketa pemilu, UU Nomor 8 Tahun 2012 memberikan hak eksklusif tersebut hanya kepada Bawaslu, yang dalam pelaksanaannya dapat didelegasikan kepada pengawas di tingkat bawah: mulai dari Bawaslu Provinsi hingga PPL.<sup>57</sup>

Dari ketiga fungsi tersebut, dua fungsi pertama sesungguhnya tidak efektif, karena pengawas tidak memiliki kekuasaan yang menentukan (*determinatif*). Fungsi pengawasan tidak bisa efektif karena pengawas tidak memiliki kewenangan untuk menindak atau menghukum pihak-pihak yang melakukan pelanggaran. Seharusnya fungsi penindakan tersebut merupakan bagian dari penanganan pelanggaran. Ternyata, dalam fungsi penanganan pelanggaran, pengawas bertindak layaknya tukang pos: hanya mengirimkan surat ke

alamatnya masing-masing – tergantung pada instansi yang dituju bagaimana menindaklanjuti laporan pelanggaran dari pengawas tersebut. Dalam kaitannya dengan pelanggaran pidana pemilu, setelah dari pengawas, laporan masuk ke polisi, lalu ke jaksa, barulah kemudian disidangkan di pengadilan negeri dengan kemungkinan banding di pengadilan tinggi. Karena banyak institusi yang terlibat, tidak jarang laporan pengawas tersebut berhenti di tengah jalan atau tidak ditindaklanjuti.

<sup>56</sup> Disampaikan oleh Refly Harun pada Focus Group Discussion (FGD) Perludem dengan judul “*Desain Sengketa dan Perselisihan Hasil Pemilu Ke Depan*,” Jakarta, 21 September 2014.

<sup>57</sup> Pasal 258 ayat (2) UU Nomor 8 Tahun 2012.

Terkait fungsi ketiga, yaitu menyelesaikan sengketa pemilu, merupakan fungsi baru yang sesungguhnya lebih menjanjikan, karena keputusan Bawaslu merupakan keputusan terakhir dan mengikat.<sup>58</sup> Sayangnya, Bawaslu terlihat kurang memaksimalkan fungsi ini. Ke depan, tulisan ini merekomendasikan agar fungsi penyelesaian sengketa pemilu yang diperkuat; sedangkan fungsi pengawasan dan penanganan pelanggaran direformasi sedemikian rupa agar lebih efektif.

## 2. Pengawasan Publik dan Memotong Birokrasi Penegakan Hukum

Fungsi pengawasan pemilu hendaknya langsung diserahkan kepada masyarakat, dibantu oleh peserta pemilu dan pemantau pemilu. Biarlah ketiga elemen ini yang melakukan pengawasan pemilu. Pengawasan oleh ketiga elemen ini akan jauh lebih murah dan mudah. Mengenai efektivitas pengawasan, sedikit banyak akan tergantung pada mekanisme penanganan pelanggaran dan penyelesaian sengketa pemilu nantinya.

Bila terjadi pelanggaran, masyarakat, peserta pemilu, dan pemantau pemilu dapat langsung melaporkannya ke masing-masing institusi, tidak perlu lagi menggunakan pengawas sebagai perantara atau “tukang pos”. Bila pelanggaran terjadi di ranah pidana, pelapor dapat langsung melaporkannya kepada Kepolisian. Untuk itu, undang-undang perlu memerintahkan kepada Kepolisian untuk menyiapkan personel khusus dalam menangani pelanggaran pidana pemilu. Penyerahan penanganan pelanggaran pidana oleh kepolisian akan jauh memangkas birokrasi penegakan hukum pemilu. Apalagi kepolisian juga telah diberikan kewenangan penyidikan dengan infrastruktur yang memadai, baik personel maupun kebutuhan lainnya.

Menyerahkan penanganan pelanggaran pidana kepada polisi lebih memperjelas kelembagaan yang bertanggungjawab terhadap penegakan hukumnya. Hal ini akan berbeda dengan mekanisme sekarang, terjadi saling lempar tanggung jawab saat tidak berlanjutnya penanganan pelanggaran.

Hal serupa berlaku untuk pelanggaran administrasi pemilu, dapat langsung diselesaikan oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. KPU bisa menghidupkan inspektorat sendiri untuk melakukan pengawasan dan tindaklanjut atas pelanggaran administrasi baik yang dilaporkan masyarakat, pemantau maupun peserta pemilu. Satu pintu penanganan pelanggaran

<sup>58</sup> Pasal 259 ayat (1) UU Nomor 8 Tahun 2012 menyatakan, “Keputusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa Pemilu merupakan keputusan terakhir dan mengikat, kecuali keputusan terhadap sengketa Pemilu yang berkaitan dengan verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu dan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.”

administrasi dirasa akan memudahkan dan mempercepat proses penanganan pelanggaran. Publik dan pelapor yang nantinya akan melakukan kontrol atas penanganan dugaan pelanggaran administrasi oleh KPU. Begitu pula dengan pelanggaran di ranah etik, langsung saja ke DKPP. Karena selama ini dugaan pelanggaran kode etik juga lebih banyak dilaporkan secara langsung ke DKPP dari pada harus melalui Bawaslu. Sebab prosesnya akan semakin panjang dan memakan waktu cukup banyak.

Dengan demikian, untuk pengawasan dan penanganan pelanggaran, tidak dibutuhkan lagi kehadiran pengawas yang bersifat khusus sehingga institusi pengawas di tingkat bawah bisa dihapuskan, yaitu mulai dari PPL, Panwascam, hingga Panwaslu Kabupaten/Kota.

### 3. Reformasi Fungsi Pengawas Pemilu

Kelembagaan pengawas yang dipertahankan hanyalah Bawaslu dan Bawaslu Provinsi. Kedua institusi ini diberikan fungsi utama untuk menyelesaikan sengketa pemilu. Bawaslu Provinsi menjadi lembaga penyelesaian sengketa tingkat pertama, sementara tingkat banding atau tingkat akhir berada di Bawaslu.

Semua sengketa pemilu nantinya diajukan ke Bawaslu Provinsi sesuai wilayahnya masing-masing. Keputusan Bawaslu Provinsi pada dasarnya bersifat final dan mengikat, kecuali keputusan yang memang ditemukan adanya kesesatan nyata, yang bisa dipertimbangkan untuk dibuka kembali oleh Bawaslu. Jadi, Bawaslu menjadi semacam lembaga bagi peninjauan kembali. Banding kepada Bawaslu sebaiknya terbatas pada sengketa yang terkait dengan keikutsertaan parpol/calon atau sengketa yang terkait dengan perolehan suara di masing-masing tahapan. Sengketa suara termasuk yang dapat diselesaikan oleh Bawaslu dan Bawaslu Provinsi sepanjang bukan merupakan keputusan KPU secara nasional, karena hal tersebut merupakan kewenangan MK dalam konteks pemilu legislatif.

Khusus untuk sengketa hasil pemilukada, sebaiknya diserahkan saja kepada Bawaslu setelah MK menyatakan tidak berwenang lagi, jangan dikembalikan ke Mahkamah Agung (MA). Secara umum, penyelesaian sengketa pemilu (*electoral dispute*), termasuk sengketa hasil pemilukada, dapat diselesaikan melalui jalur pengadilan atau jalur non-pengadilan. Meskipun undang-undang pemilihan kepala daerah telah menunjuk adanya peradilan khusus dalam penyelesaian

sengketa pemilihan kepala daerah. Namun tulisan ini lebih merekomendasikan penyelesaian sengketa hasil pemilukada oleh jalur non-pengadilan, yaitu oleh Bawaslu. Putusan Bawaslu nantinya bersifat final dan mengikat serta tidak dapat diajukan upaya banding atau peninjauan ke pengadilan.

Selain menyelesaikan sengketa pemilu, Bawaslu juga sebaiknya diberikan kewenangan untuk mengadili pelanggaran serius yang dapat berakibat pada diskualifikasi peserta pemilu. Undang-undang nantinya harus menyebutkan jenis-jenis pelanggaran serius tersebut. Dalam konteks pemilu legislatif, *vote buying*, suap kepada penyelenggara pemilu, menerima dan menggunakan dana kampanye dari sumber yang dilarang, dan *candidacy buying* dalam konteks pemilukada masuk pada kategori pelanggaran serius tersebut.

Fungsi pengawasan sama sekali tidak dihilangkan. Bawaslu sebaiknya diberikan pengawasan khusus mengenai dana kampanye. Laporan dana kampanye tidak diberikan kepada KPU/KPUD, melainkan kepada Bawaslu/Bawaslu Provinsi sesuai dengan wilayahnya. Bila ada dugaan penyimpangan terhadap dana kampanye, Bawaslu diberikan kewenangan untuk mengadilinya. Pelanggaran terhadap dana kampanye dapat dikategorikan sebagai pelanggaran serius yang dapat berujung pada diskualifikasi calon atau bahkan diskualifikasi parpol, baik di dapil tertentu maupun secara keseluruhan.

**Tabel 4.11 Format Penanganan Pelanggaran Pemilu**

Nomor	Jenis Pelanggaran	Pemutus/Penyelesai/Yang Menangani
1	Pelanggaran Pidana	Polisi, Jaksa, Hakim PN, Hakim PT
2	Pelanggaran Administrasi	KPU dan KPUD
3	Pelanggaran Kode Etik	DKPP
4	Pelanggaran Serius	Bawaslu

#### 4. Keanggotaan Bawaslu dan Bawaslu Provinsi

Dengan kewenangan baru yang lebih mengarah pada penyelesaian sengketa dan mengadili pelanggaran serius, keanggotaan Bawaslu dan Bawaslu Provinsi haruslah diisi oleh orang-orang yang memiliki latar belakang keilmuan di

bidang pemilu dan hukum pemilu yang tidak diragukan. Karena akan bertindak sebagai pemutus sengketa bahkan pengadil terhadap pelanggaran serius yang bisa berujung pada hukuman diskualifikasi, dengan demikian Bawaslu dan Bawaslu Provinsi hendaknya diisi oleh orang-orang dengan usia minimal 40 tahun. Usia tersebut umumnya dianggap sebagai usia matang untuk menjadi pengadil dan pemutus sengketa. Diharapkan yang mengisi keanggotaan di Bawaslu dan Bawaslu Provinsi adalah orang-orang yang selama ini dihormati (*respected*) karena dedikasi dan keilmuannya dalam bidang pemilu dan hukum pemilu. Mereka bisa saja terdiri atas mantan-mantan hakim konstitusi dan mantan-mantan anggota KPU yang dalam melaksanakan tugasnya dinilai berhasil dan bersih dari praktik-praktik menyimpang.

# BAB V

## STRATEGI DAN MODEL PELIBATAN MASYARAKAT

Sebelumnya telah muncul rekomendasi dan bahasan soal kelembagaan pengawas pemilu ke depan. Melihat hasil evaluasinya, kewenangan Bawaslu terlihat tumpang tindih antar struktur baik pusat maupun daerah, juga kewenangan yang dimilikinya. Misalnya, kewenangan penanganan laporan pelanggaran bisa dilakukan oleh pengawas pemilu tingkat kabupaten/kota maupun Bawaslu Provinsi dan Pusat. Antar kewenangan juga, di satu sisi Bawaslu berwenang menangani sengketa dan di saat yang sama menangani pelanggaran. Saat menangani pelanggaran, KPU sebagai obyek pantauan di mana Bawaslu terlihat sangat kritis terhadapnya, namun sisi lain harus menjadi pihak yang menengahi antara KPU dan peserta pemilu dalam penyelesaian sengketa.

Atas latar belakang itu, maka muncul rekomendasi melakukan penataan ulang atas desain kelembagaan Bawaslu dalam proses penegakan hukum pemilu. Bawaslu harus diberikan pilihan, apakah akan menangani pelanggaran pemilu atau menjadi lembaga penyelesai sengketa pemilu. Konteks kajian ini, justru merekomendasikan agar Bawaslu ditransformasikan menjadi lembaga penyelesai dan pemutus sengketa kepiluan, di luar Mahkamah Konstitusi. Sedangkan fungsi pengawasan akan dikembalikan kepada masyarakat dengan melibatkan lebih banyak keterlibatan publik. Oleh karena itu, desain dan strategi pelibatan masyarakatnya sejalan dengan penataan kelembagaan pengawas pemilu.

### A. Transformasi Fungsi Pengawasan

Fungsi Bawaslu tidak lagi menangani pelanggaran pemilu, apalagi konteksnya sebagai “tukang pos” seperti kewenangan yang diberikan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Menerima laporan, mengkaji, merekomendasikan dan melaporkan kepada kepolisian atas dugaan pelanggaran pidana pemilu. Kemudian kepolisian melakukan penyidikan ulang atas dugaan pelanggaran pidana yang sudah dilaporkan Bawaslu. Konteks desain itu, kepolisian

sifatnya pasif, menunggu laporan Bawaslu (dan hanya oleh Bawaslu), meskipun di depan mata terjadi kejahatan pemilu atau bahkan ada laporan masyarakat atas terjadinya pelanggaran.

Oleh karena itu, fungsi “tukang pos” ini yang mestinya dihilangkan sehingga ketika terjadi pelanggaran maka masyarakat bisa langsung melaporkan pelanggaran kepada kepolisian atau bahkan kepolisian sendiri yang menindaklanjuti pelanggaran atau kejahatan kepiluan. Sehingga birokrasi penanganan dugaan pelanggaran/kejahatan pemilu tidak lagi panjang, berbelit-belit, dan pastinya tidak efektif.

Jika fungsi “tukang pos” dilepaskan, maka kewenangan yang dimiliki Bawaslu dalam pengawasan tinggal fungsi pencegahan semata, dan kewenangan Bawaslu dalam UU Penyelenggara Pemilu hanya tinggal fungsi pencegahan dan penyelesaian sengketa. Konteks inilah yang kemudian diperlukan pembagian peran antara Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota mesti dilakukan agar tidak terjadi tumpang tindih pelaksanaan kewenangan.

Dalam bab III, telah dipaparkan bahwa kewenangan Bawaslu dan Bawaslu Provinsi didesain sebagai lembaga penyelesai sengketa, sedangkan Panwaslu Kabupaten/Kota memerankan fungsi pengawasan dalam rangka pencegahan. Sehingga dalam bahasan ini akan difokuskan soal peran Panwaslu Kabupaten/Kota dalam pencegahan pelanggaran pemilu, dengan melepaskan segala kewenangan yang dimiliki baik penindakan maupun penyelesaian sengketa pemilu.

Lembaga *ad-hoc* pengawasan pemilu masih diperlukan sebagai perekat peran dan fungsi pengawasan dan pemantauan yang dilakukan oleh masyarakat secara luas. Fungsi dan perannya justru mencegah terjadinya pelanggaran pemilu dengan melibatkan masyarakat dan publik secara luas. Kalaupun ditemukan pelanggaran, Panwaslu Kabupaten/Kota bersama-sama masyarakat bisa melaporkan pelanggaran pelanggaran pemilu kepada kepolisian. Namun fungsi utamanya justru mendorong agar pelanggaran pemilu tidak terjadi, juga mengupayakan agar partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu semakin tinggi dan terkonsolidasi.

## 1. Kewenangan Panwaslu dalam Pencegahan Pelanggaran Pemilu

Panitia Pengawas Pemilu merupakan lembaga pengawas tingkat kabupaten/kota yang dibentuk secara *ad hoc* seperti sekarang. Kelembagaan Panwaslu menjalankan tugas seperti kewenangan yang sudah dimandatkan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

Namun tugas baru yang akan diembannya nanti tidak begitu luas seperti yang diberikan undang-undang. Oleh karenanya, kewenangan lembaga ini lebih pada pengawasan untuk tujuan pencegahan. Sedangkan kewenangan lain yakni penindakan atas dugaan pelanggaran baik pidana, administrasi dan etik diserahkan kepada lembaga masing-masing, seperti kepolisian untuk penanganan pidana, KPU untuk administrasi dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) untuk menangani persoalan etika penyelenggara pemilu.

Kewenangan Panwaslu juga tidak sampai pada penyelesaian sengketa pemilu, baik sengketa antar peserta pemilu maupun peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu (KPU). Tugas penyelesaian sengketa ini diserahkan kepada penyelenggara pemilu, untuk kasus yang terjadi antar peserta pemilu. Misalnya sengketa jadwal penyelenggaraan, pemasangan alat peraga kampanye, kampanye dan kasus lainnya yang melibatkan peserta dengan peserta. Sedangkan untuk sengketa antara peserta pemilu dengan penyelenggara, menjadi ranah Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Pusat (atau sebutan lain).

Oleh karena itu, tugas Panwaslu tingkat kabupaten/kota murni melaksanakan pengawasan untuk tujuan pencegahan. Dengan desain ini maka yang diperlukan Panwaslu untuk menjalankan tugas pengawasan untuk pencegahan adalah keterlibatan publik secara meluas. Panwaslu tidak perlu lagi kelembagaan dan struktur di bawahnya seperti panitia pengawas tingkat kecamatan, kelurahan/desa, dan bahkan tempat pemungutan suara sekalipun. Sebab kaki-tangan pengawasan akan jauh lebih luas lagi dan menjangkau hingga tempat pemungutan suara.

Gagasan ini terlihat sangat ideal dan sungguh realistis untuk bisa diterapkan. Tentu diperlukan upaya yang sungguh sungguh untuk memastikan kaki tangan pengawasan bergerak secara masif dalam memantau dan mengawasi berjalannya penyelenggaraan pemilu. Pendekatan non struktural ini diperlukan untuk memberikan ruang yang jauh lebih luas bagi masyarakat untuk berpartisipasi dan tidak bergantung pada peran pengawas pemilu. Masyarakat diberikan ruang dan dituntut untuk secara aktif mendorong pelaksanaan pemilu secara jujur dan adil. Sehingga ketika tidak ada lagi lembaga pengawas yang diandalkan, maka masyarakat harus didorong atau bahkan terdorong untuk mengorganisir diri mereka memantau dan mengawasi jalannya penyelenggaraan pemilu.

Oleh karena itu, tugas Panwaslu dalam pencegahan adalah mendorong partisipasi masyarakat lebih luas untuk turut serta dalam pengawasan pemilu.

Upaya mendorong partisipasi bisa dilakukan melalui dua mekanisme yakni pendidikan/pelatihan dan pengorganisasian. Pendidikan dan pelatihan dilakukan untuk memberikan pemahaman lebih dalam kepada pemilih dan kelompok potensial akan bentuk pelanggaran dan hal hal yang dilarang dalam pemilu serta mekanisme dan tata cara melaporkan dan menangani pelanggaran pemilu. Selain itu, upaya persuasif perlu dilakukan untuk mencegah agar peserta pemilu dan bahkan penyelenggara meminimalisir terjadinya pelanggaran.

Melalui pendidikan/pelatihan ini, Panwaslu diberikan ruang untuk memberikan pemahaman atas hal-hal apa saja yang dilarang dan tidak patut dilakukan oleh peserta pemilu. Pendidikan dan pelatihan diperlukan untuk menjawab persoalan minimnya pemahaman pemilih atas dugaan pelanggaran yang berdampak pada tingkat partisipasi pemilih dalam pemantauan atau pengawasan pemilu. Sebab banyak bentuk tindakan yang dianggap wajar namun dalam ketentuannya merupakan bentuk pelanggaran pemilu, seperti politik uang misalnya. Akibatnya, bukannya pemilih turut mengawasi, justru tidak jarang terlibat aktif.

Tugas Panwaslu tidak hanya memberikan pengetahuan semata, namun lebih dari itu membangun pemahaman mendalam soal bentuk dampaknya terhadap pelaksanaan pemilu demokratis. Bahwa pelanggaran pemilu bisa berdampak terhadap penyelenggaraan pemerintahan ke depan sehingga yang akan dirugikan atas suatu pelanggaran adalah pemilih sendiri. Pemahaman ini yang diperlukan pemilih sehingga bisa mendorong partisipasi pemilih lebih luas untuk mengawal pelaksanaan penyelenggaraan pemilu.

Jika upaya pendidikan dan membangun pemahaman pemilih bisa berjalan dengan baik, tentu akan berdampak pada kemudahan bagi Panwaslu untuk mengorganisir pemilih dalam memantau pemilu. Dalam konteks ini, peran Panwaslu adalah sebagai fasilitator untuk menjembatani pemilih dan kelompok potensial untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemilu.

Melalui kerja pencegahan ini diharapkan pengawas pemilu tidak bekerja sendiri, namun ada partisipasi masyarakat dalam pemantauan yang akan memperkecil ruang gerak pelanggar pemilu. Melalui tugas pencegahan yang efektif ini diharapkan mampu meminimalisir terjadinya pelanggaran. Kalaupun tetap terjadi pelanggaran, sangat mungkin merupakan pelanggaran yang bersifat serius dan berat. Pelanggaran ringan dan sederhana bisa diminimalisir.

Pilihan terhadap tugas pencegahan diharapkan bisa menutup kelemahan upaya penindakan yang akan dijalankan oleh penegak hukum. Kehadiran tugas pencegahan akan menguatkan penindakan dalam satu sinergi. Efektivitas tugas pencegahan akan menjadi modal awal pelaksanaan tugas penindakan. Kolaborasi antara pencegahan dan penindakan diharapkan mampu menjawab kebuntuan atas tidak efektifnya penegakan hukum yang berjalan selama ini.

Upaya yang mesti dilakukan adalah menggunakan pendekatan persuasif untuk mendorong pemangku kepentingan atas pemilu yang jujur dan adil. Pemilu tidak semata-mata sebagai kompetisi politik, tetapi ada hak rakyat yang harus dipenuhi dan dihormati. Terhadap pemilih, Bawaslu mendorong partisipasi dan memfasilitasi kesadaran kritis masyarakat untuk bersama-sama mengawal pemilu yang demokratis.

## **2. Mendorong Partisipasi Pemangku Kepentingan dalam Mewujudkan Pemilu Demokratis**

Tugas pencegahan tersebut identik dengan kerja bersama melibatkan seluruh pemangku kepentingan. Pencegahan akan melibatkan banyak pihak baik KPU sebagai penyelenggara pemilu dan partai politik sebagai peserta pemilu beserta pendukungnya. Pihak berkepentingan ini yang kemudian menjadi target dan sasaran Panwaslu untuk menyukseskan tugas pencegahan.

Tugas berat Panwaslu adalah menciptakan kesadaran kolektif bahwa penyelenggaraan pemilu tidak semata-mata menjadi hak dan tugas pemangku kepentingan dimaksud. Tujuan lebih besar dari pelaksanaan pemilu adalah mewujudkan iklim demokrasi. Pemilu adalah alat untuk memfasilitasi pemilih (rakyat) untuk menggunakan haknya dalam menentukan pemimpin mereka.

Pemilu bukan semata-mata pertarungan kepentingan para pihak dengan mengabaikan hak-hak rakyat. Oleh karena itu maka menjadi tugas dan kewajiban kolektif seluruh pihak untuk menjaga penyelenggaraan pemilu dengan baik. KPU sebagai penyelenggara pemilu mesti menjalankan tugas dan kewajibannya dengan baik. Begitu juga dengan peserta pemilu untuk mematuhi aturan main yang ada.

Jika kesadaran kolektif pemangku kepentingan bisa diwujudkan maka dapat dipastikan bahwa pemilu akan berjalan secara demokratis. Pelanggaran pemilu yang sering muncul dalam periode-periode sebelumnya akan diminimalisir.

Namun memang tidak akan mudah untuk mendorong kesadaran kolektif pemangku kepentingan.

Panwaslu perlu membangun komunikasi yang intensif baik kepada penyelenggara pemilu maupun peserta pemilu. Bahkan dukungan terhadap pemangku kepentingan dalam rangka melaksanakan peraturan perundang-undangan pemilu bisa dilakukan Panwaslu seperti konsultasi dan lainnya. Ke depan juga perlu dibuat kesepakatan dan program bersama dengan KPU dalam rangka sosialisasi dan penyebaran informasi tentang tahapan dan penyelenggaraan pemilu.

Upaya mendorong kerjasama KPU dan Panwaslu ini tidak mudah dilakukan, mengingat dalam perjalanannya kedua lembaga ini mengalami banyak benturan. Sepanjang persiapan penyelenggaraan Pemilu 2014, KPU dan Panwaslu (Bawaslu) terlihat belum mampu bekerja seiring sejalan. Justru di beberapa kesempatan seperti proses verifikasi partai politik peserta pemilu, verifikasi bakal calon anggota DPR, DPD dan DPRD, KPU, dan Bawaslu terlibat dalam sengketa.

### **3. Memfasilitasi Pemilih dalam Mengawasi dan Mencegah Pelanggaran**

Menyentuh kesadaran kolektif pemangku kepentingan baik penyelenggara maupun peserta pemilu tidaklah mudah. Penyelenggara pemilu berpeluang melakukan kesalahan akibat penyalahgunaan kekuasaan atau bahkan karena kelalaian. Begitu juga dengan peserta, pemaknaan pemilu sebagai kompetisi justru akan menjebak mereka pada ruang pertarungan bebas antar kandidat. Jika ini terjadi maka pelanggaran dan kecurangan tidak bisa terelakkan.

Mengingat hal itu, maka dorongan untuk membangun kesadaran dan partisipasi pemilih harus diperhitungkan. Pemilih merupakan kelompok yang relatif netral. Pemilih bisa dikategorikan dalam kelompok di luar lingkaran kompetisi. Kalaupun dikategorikan sebagai partisi peserta pemilu, posisinya sebagai pengikut (*follower*) dari arus besar kompetisi.

Pilihan untuk memfasilitasi dan menguatkan pemilih mutlak dilakukan, sebab merekalah sesungguhnya kelompok yang sangat berkepentingan terhadap terselenggaranya pemilu jujur dan adil. Pemilih merupakan kelompok yang memiliki hak untuk menentukan kandidat yang akan mengisi jabatan-jabatan publik baik eksekutif maupun legislatif. Pejabat publik hasil pemilu ini yang akan

menentukan apakah kepentingan rakyat sebagai pemilih terakomodasi atau tidak, ditentukan pula proses pemilihannya itu.

Jika sedari awal kandidat melakukan kecurangan untuk memenangi kompetisi, maka mereka telah mengingkari prinsip kedaulatan rakyat. Pemilih yang berdaulat tidak serta merta bisa terwakili karena suaranya telah termanipulasi sedari awal, sehingga keterwakilan yang terbentuk merupakan keterwakilan semu, atau seolah-olah telah mewakili kelompok pemilih karena dipilih melalui suara terbanyak. Padahal keterpilihannya itu bukan karena memang benar-benar ditunjuk, dipilih, dan diminta mewakili.

Berdasarkan hal tersebut, maka kepentingan pemilih sangat besar atas terselenggaranya pemilu yang jujur dan adil, pemilu yang terselenggara secara demokratis yang minim kecurangan, pelanggaran, dan manipulasi. Oleh karenanya, peran pemilih itu sendiri tidak cukup hanya menggunakan hak pilih, namun juga memastikan pemilu berjalan dengan baik. Kesadaran akan pentingnya partisipasi pemilih dan dampaknya terhadap kepentingan pemilih 5 tahun ke depan.

Tujuan kesadaran politik pemilih ini yang menjadi target dan tujuan dari dibentuknya Panwaslu. Oleh karena itu, Panwaslu mesti secara sadar dan terencana mengalihkan perhatiannya kepada pemilih dan kelompok yang cenderung non partisan. Pemilih harus didekati, dimudahkan upayanya untuk turut berpartisipasi, dijamin haknya sebagai pemilih serta diberikan perlindungan agar turut berpartisipasi atau bahkan menginisiasi kekuatan besar untuk menghalau penyimpangan pemilu. Kekuatan pemilih yang cukup besar dengan sebaran wilayah merata bisa menutup kelemahan pengawas pemilu dalam menjalankan tugas pengawasan.

Peran Panwaslu tidak hanya memudahkan dan melindungi pemilih, namun lebih penting membangun pemahaman pemilih akan pentingnya pengawasan terhadap pemilih. Panwaslu yang hendaknya diberikan ruang melakukan kerja-kerja untuk menguatkan pemahaman pemilih secara lebih masif. Sehingga kesadaran pemilih akan pentingnya pengawasan dan pemantauan pemilu jauh lebih tinggi, tidak sekadar berpartisipasi dalam menggunakan hak pilih semata.

Untuk itu, Panwaslu tidak bisa bekerja sendirian dan mesti merangkul aktor-aktor yang bisa mendukung. Kerjasama dengan beberapa aktor dan menyesuaikan dengan peran utama masing-masing lembaga. Seperti kerjasama dengan pegiat pemilu, universitas-universitas, dan kelompok masyarakat

dengan tujuan agar ada dukungan terhadap upaya Panwaslu dalam melakukan pencegahan. Hal ini sebenarnya sudah dilakukan dengan cukup intensif oleh Bawaslu dan jajarannya melalui program sejuta relawan, misalnya.

Pengawasan partisipatif melalui program sejuta relawan ini melibatkan lebih banyak pemangku kepentingan. Yakni dengan dua pendekatan sekaligus, baik menggunakan tolok ukur kuantitatif maupun kualitatif. Tolok ukur kuantitatif dengan menghimpun seluruh pemangku kepentingan untuk bersama-sama melakukan pengawasan. Sedangkan kualitatif dengan cara mendorong terciptanya kesadaran masyarakat lebih masif lagi.

Oleh karena itu ke depannya, sejuta relawan mesti menjadi kerja utama dari Bawaslu untuk melipatgandakan pengawasan oleh masyarakat, baik dari jumlah maupun kualitasnya. Bawaslu hendaknya menciptakan lebih banyak relawan-relawan pemantau untuk secara masif mengawasi berjalannya tahapan pemilu. Kerja-kerja ini patut dan sesuai untuk dilakukan Bawaslu mengingat riil keberadaan mereka di tengah publik.

Begitu juga keberadaan posko pengawasan terpadu (Awaslupadu) misalnya, mestinya bisa direplikasi oleh Bawaslu ke depannya. Posko atau bentuk lainnya ini hendaknya digunakan bukan hanya sebagai sarana berkumpul namun juga konsep kemitraan bersama antara Bawaslu dengan kelompok masyarakat baik kampus, organisasi masyarakat, masyarakat sipil untuk berkomunikasi secara intensif tentang perkembangan pengawasan dan partisipasi masyarakat dalam pemilu. Keberadaan posko ini sebagai perekat antar kelompok, berbagi informasi dan pengetahuan, hingga merumuskan strategi advokasi bersama, baik mengawal tahapan pemilu juga penyadaran pemilih atas pentingnya pengawasan. Posko dalam Awaslupadu bisa diisi oleh tim kecil yang akan menggerakkan kerja-kerja pencegahan dengan melibatkan elemen masyarakat secara meluas.

## **B. Rencana Strategis Pelibatan dan Partisipasi Masyarakat**

Pemetaan pelanggaran dan penekanan pada prioritas pencegahan akan memudahkan Bawaslu dalam mendorong pelibatan dan partisipasi pemilih. Berdasarkan pemetaan tersebut, pengawasan pemilu dilakukan untuk pencegahan pelanggaran. Selain itu, pemetaan ini berguna sebagai sarana pendidikan pemilih dan penyadaran kepada pemilih lebih luas. Sehingga muncul kesadaran kritis masyarakat

untuk turut serta mengawasi jalannya pemilu. Hasil pemetaan pelanggaran juga bisa dimanfaatkan untuk penyusunan instrumen pemantauan bersama sehingga pemantau, pemilih, dan pemangku kepentingan lainnya bisa turut andil dalam memetakan persoalan.

Selain itu, fungsi pemetaan dan prioritas pengawasan bisa memudahkan Panwaslu dalam menyusun rencana strategis dan instrumen untuk mendorong partisipasi publik. Dengan demikian, Bawaslu bisa menentukan pelibatan masyarakat berdasarkan partisipan, informasi yang akan disampaikan, tata cara penyampaian, dan fasilitas/fasilitator yang akan mendukung penyampaian informasi yang efektif.

Berdasarkan hal itu maka rencana strategis yang bisa dikembangkan adalah sebagai berikut:

## **1. Memetakan dan penguatan partisipan**

Bawaslu mesti memetakan kelompok yang dinilai relevan untuk dilibatkan dalam pengawasan yakni pencegahan dan pelaporan dugaan pelanggaran. Kelompok ini yang kemudian didorong untuk turut serta berpartisipasi sesuai dengan karakteristiknya masing-masing. Oleh karena itu, dalam konteks ini pemetaannya adalah sebagai berikut:

### **a. Kelompok pemilih**

Kelompok pemilih merupakan komunitas yang potensial dan berkepentingan secara langsung dengan proses penyelenggaraan pemilu. Sesungguhnya pemilu berlangsung untuk memfasilitasi pemilih menggunakan kedaulatannya dalam menentukan pemerintahan yang sah. Oleh karena itu, kepentingan pemilih adalah memastikan bahwa suara yang telah diserahkan dalam pemilu mampu menentukan wakil rakyat sesuai dengan pilihannya.

Pemilih berkepentingan kedaulatannya tidak termanipulasi oleh beragam kecurangan baik yang dilakukan oleh peserta pemilu maupun penyelenggara. Berdasarkan hal itu, teorinya pemilih adalah kelompok yang potensial untuk dilibatkan dalam proses pengawasan pemilu.

Namun, pemilih sebagai potensi partisipan tidak mudah untuk digalang. Kesadaran kritis pemilih untuk mengawal suaranya belum cukup bisa diandalkan mengingat banyaknya tantangan yang dihadapi pemilih. Kesadaran politik pemilih sulit berkembang karena harus dihadapkan pada pragmatisme politik yang cukup kuat.

Kondisi itu yang kemudian menyebabkan menurunnya jumlah relawan yang dikoordinasi oleh KIPP. Menurut Jojo Rohi, Sekjen KIPP Indonesia, dibanding Pemilu 2009, pelibatan masyarakat dalam Pemilu 2014 mengalami penurunan yang dilihat dari antusiasme orang untuk memantau atau ikut memantau. Orang yang mau jadi relawan pemantau sangat sedikit dan mengalami penurunan. Biasanya orang meminta untuk didaftar sebagai pemantau, tapi sekarang kuantitasnya turun.

Menurut Wahyudinata, KIPP Jakarta, posisi partisipasi mestinya muncul dari kesadaran politik masyarakat, di mana masyarakat memiliki hak, dan bertanggungjawab terhadap seluruh proses. Namun seringkali kesadaran politik tersebut luntur seiring dengan serangan pragmatisme elite.

Hal inilah yang menjadi tantangan terberat dalam mendorong partisipasi masyarakat. Pandangan itu disampaikan Muhammad Afiffudin, Koordinator Nasional JPPR. Menurutnya, pemilih sudah dikapitalisasi, di mana politik uang telah menyebabkan apatisme warga tinggi. Tantangannya adalah melawan apatisme warga serta serangan kandidat dengan politik uang.<sup>59</sup> Namun, masih cukup banyak juga kelompok yang memiliki kepedulian dan kesadaran kritis.

Seperti pengalaman KIPP Jakarta yang menunjukkan bahwa masih banyak orang yang memiliki kesadaran politik tinggi. Sebagai contoh model partisipasi yang digarap KIPP Jakarta, yakni diskusi-diskusi kampung. Pelibatan masyarakat dalam diskusi ini tidak didasarkan pada orientasi uang, karena mereka secara sukarela dan memahami pentingnya forum tersebut sebagai upaya partisipasi.

Tantangan ini mestinya bisa terjawab sebelum mendorong pelibatan masyarakat dalam proses pengawasan. Meskipun secara sadar ternyata tantangan itu juga muncul dari regulasi yang tidak berpihak dan anggaran yang kurang mendukung. Terkait regulasi misalnya, pelaporan pelanggaran sebagai tindak lanjut pengawasan/pemantauan hanya bisa dilakukan oleh pemilih. Oleh karena itu dalam setiap laporan dugaan pelanggaran, pelapor akan ditanyakan apakah sudah terdaftar atau tidak. Artinya ketika pelapor tidak terdaftar sebagai pemilih tidak bisa menggunakan haknya untuk menyampaikan laporan.

Segi penganggaran juga belum mendapatkan dukungan yang serius. Misalnya pengalaman 2014, ketika mengajukan usulan tambahan dalam RAPBN Bawaslu Tahun 2014, Bawaslu lebih cenderung melakukan penguatan Panitia Pemungutan Lapangan (PPL). Bawaslu mengajukan dua orang mitra PPL yang akan membantu proses pengawasan, dibandingkan dengan mengalokasikan anggaran untuk mendorong partisipasi masyarakat.

<sup>59</sup> Wawancara dengan Muhammad Afiffudin pada 22 April 2013.

Berdasarkan kondisi itu sebaiknya dukungan baik regulasi maupun penganggaran bisa menjadi prioritas. Dukungan ini didorong sebagai sarana untuk meningkatkan kesadaran kritis pemilih akan hak politiknya. Hak politik pemilih tidak sebatas pada pemberian suara, namun harus memastikan bahwa suara mereka akan dikonversi dalam keterwakilan sesuai dengan suara pemilih.

#### **b. Kelompok Sadar Politik sebagai Mitra Strategis**

Identifikasi terhadap kelompok yang sadar politik cukup banyak dan beragam. Masing-masing kelompok ini memiliki kekuatan dan potensinya yang mesti diidentifikasi oleh Panwaslu. Identifikasi terhadap mereka akan memudahkan untuk melibatkannya dalam isu-isu spesifik yang sesuai dengan kompetensi masing-masing.

Beberapa kelompok yang mudah untuk diidentifikasi adalah pemantau pemilu, organisasi masyarakat sipil, universitas, organisasi kemasyarakatan dan kelompok lainnya. Kelompok pemantau misalnya, umumnya memiliki relawan yang cukup besar dan tersebar di banyak tempat. Keberadaan pemantau ini perlu dilibatkan secara maksimal oleh pengawas pemilu.

Kondisi yang sama juga dimiliki oleh universitas atau kampus. Paling tidak kelompok ini memiliki dua potensi yakni relawan dari mahasiswa dan sekaligus sebagai kelompok terdidik. Oleh karena itu yang perlu dilakukan oleh Panwaslu adalah mengidentifikasi potensi masing-masing kelompok.

Kelompok sadar politik ini yang mestinya menjadi mitra strategis Panwaslu untuk melakukan pendidikan pemilih dan pengawasan. Kerja bersama Panwaslu dengan kelompok ini, akan memudahkan bagi Panwaslu untuk menjangkau pemilih lebih luas mengingat segi jumlah tentu pengawas pemilu yang hanya ditingkat kabupaten/kota tidak akan bisa menjangkau masyarakat dan pemilih hingga TPS.

Keberadaan kelompok ini yang menjadi alasan tidak perlunya pelembagaan Panwaslu di kecamatan, kelurahan/desa, bahkan di TPS. Oleh karena itu, sasaran pertama dari pendidikan pemilih dan konsolidasi yang perlu dilakukan adalah dengan kelompok ini. Kelompok pemilih dan pemantau inilah nantinya bekerja sebagai fasilitator-fasilitator yang menjembatani partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu.

Kerja fasilitator ini tidak hanya melakukan pendidikan pemilih, tetapi juga pengorganisasian dan pendampingan dalam pengawasan pemilu. Sebab belajar dari pemilu sebelumnya, kelompok-kelompok ini lebih banyak bekerja untuk pemantauan dengan relawan yang dimilikinya. Justru sasaran utama seperti pemilih yang lebih masif sering terabaikan.

Oleh karena itu, kerja utamafasilitator dalam pengawasan sebaiknya berupa pengorganisasian pemilih dan pendampingan. Pengorganisasian ini berupa pendidikan politik/ pemilih, sehingga muncul kesadaran politik untuk bersama melakukan pengawasan pemilu. Dengan demikian kerja pendidikan, pengorganisasian dan pendampingan menjadi kerja paket yang dilakukan oleh pemantau pemilu.

## **2. Menentukan Konten Informasi yang Sesuai**

Perlu dilakukan pemilahan antara bentuk pelanggaran pidana dan administrasi. Bentuk-bentuk pelanggaran ini hendaknya dipisahkan antara pelanggaran yang menjadi obyek pencegahan dan penindakan. Berdasarkan pemilahan tersebut maka konten informasi yang akan menjadi obyek pemantauan disesuaikan dengan keberadaan partisipan.

Bentuk-bentuk pelanggaran yang menjadi target penindakan didorong untuk dilakukan pemantauan dengan target akurasi data dan informasi. Bentuk pelanggaran ini seperti politik uang, dana kampanye, manipulasi suara, jual-beli suara yang menyebabkan penggelembungan, pengurangan suara, maupun pelanggaran lainnya.

**Tabel 5.1 Contoh Bentuk Pelanggaran Pidana dalam Tahapan Pemilu 2009**

Jenis Pelanggaran	Uraian Jenis Pelanggaran	Jumlah
Tahapan Penyusunan Daftar Pemilih	Orang yang dengan sengaja memberikan keterangan tidak benar mengenai diri sendiri atau orang lain untuk pengisian daftar pemilih	19
	Orang yang dengan sengaja menyebabkan orang lain kehilangan hak pilihnya	3
	Petugas PPS/PPLN yang dengan sengaja tidak memperbaiki DPS setelah mendapat masukan dari masyarakat dan peserta Pemilu	2
	KPU dan jajarannya yang tidak menindaklanjuti temuan Bawaslu dan jajarannya dalam melakukan pemutakhiran dan penyusunan data pemilih yang merugikan WNI	2
Tahapan Pendaftaran dan Tahapan Penetapan Peserta Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD	Anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kab/Kota, tidak menindaklanjuti temuan Pengawas Pemilu Semua tingkatan terkait pelaksanaan verifikasi Parpol calon peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat 3	13
Tahapan Pencalonan Anggota DPR, DPD dan DPRD	Orang yang dengan sengaja membuat surat/ dokumen yang dipalsukan untuk menyuruh orang memakai atau menggunakan sendiri sebagai persyaratan menjadi caleg	58%
	Orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan curang untuk menyesatkan seseorang/ memaksa/ menjanjikan/ memberikan uang atau materi lainnya untuk memperoleh dukungan bagi pencalonan anggota DPD	39%

	Anggota KPU dan jajarannya yang tidak menindaklanjuti temuan Bawaslu dan jajarannya dalam pelaksanaan verifikasi kelengkapan administrasi bakal calon anggota DPR, DPD dan DPRD	3% <sup>1</sup>
Tahapan Masa Kampanye	Penggunaan fasilitas negara atau pemerintah	1.883
	Pelibatan anak-anak	999
	Politik uang	537
	Parpol maupun caleg melakukan kampanye di luar jadwal	421
	Perusakan atau penghilangan alat peraga kampanye	393
	Lain-lainnya	393
Tahapan Masa Tenang	Politik uang	95
	Kampanye di luar jadwal	60
	Lain-lainnya	38
Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara	Orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tidak bernilai/menyebabkan Peserta Pemilu tertentu mendapat tambahan suara atau perolehan suara Peserta Pemilu menjadi berkurang	157
	Orang yang dengan sengaja mengubah BA hasil penghitungan suara dan/atau sertifikat hasil penghitungan suara	110
	Politik uang (memberikan uang atau materi lainnya)	57
	KPPS/KPPSLN tidak memberikan salinan satu eksemplar berita acara pemungutan & penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara kepada saksi Peserta Pemilu, PPL, PPS, dan PPK melalui PPS	36

	Orang yang bertugas membantu pemilih dengan sengaja memberitahukan pilihan pemilih kpd orang lain	34
	Lain-lainnya	697
Tahapan Penetapan Hasil Pemilu	Orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tidak bernilai/menyebabkan Peserta Pemilu tertentu mendapat tambahan suara atau perolehan suara Peserta Pemilu menjadi berkurang	5
	Orang yang dengan sengaja mengubah BA hasil penghitungan suara dan/atau sertifikat hasil penghitungan suara	4
	Politik uang (memberikan uang atau materi lainnya)	2
	KPPS/KPPSLN tidak memberikan salinan satu eksemplar berita acara pemungutan & penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara kepada saksi Peserta Pemilu, PPL, PPS, dan PPK melalui PPS	1
	Orang yang bertugas membantu pemilih dengan sengaja memberitahukan pilihan pemilih kepada orang lain	1
	Lain-lainnya	19

**Sumber:** Diolah dari Laporan Panwaslu 2009

Terhadap pelanggaran demikian, hasil pengawasan dan pemantauannya diperlukan akurasi data dan informasi sehingga dapat ditindaklanjuti. Oleh karena itu, keterlibatan dan partisipasi masyarakat dalam konteks pengawasan obyek pelanggaran ini diperlukan untuk memudahkan penegak hukum dalam menindaklanjuti dugaan pelanggaran. Terhadap obyek pengawasan ini maka Panwaslu harus mendorong pelibatan kelompok masyarakat atau pemantau

yang memiliki kemampuan dan keahlian di bidang tersebut. Panwaslu bisa melibatkan komunitas pemantau, kelompok masyarakat yang bekerja untuk isu transparansi dan akuntabilitas anggaran serta komunitas terkait lainnya.

Hal ini tentu berbeda dengan pelanggaran yang masuk dalam kategori obyek pencegahan yang berupa pelanggaran ringan dan tidak mempengaruhi terhadap hasil pemilu. Terhadap pelanggaran seperti ini, pelibatan masyarakat secara luas diperlukan. Jadi pengawasan dan pemantauan terhadap obyek pelanggaran seperti ini lebih ditekankan pada publikasi potensi pelanggaran maupun pelanggaran yang terjadi. Pengawasan oleh pemilih secara luas ini ditujukan untuk mencegah agar tidak terjadi pelanggaran. Karena itu, pengawasan terhadap obyek pelanggaran ini tidak ditekankan pada akurasi data namun besaran partisipasi masyarakat untuk turut serta melakukan pengawasan.

**Tabel 5.2 Contoh Bentuk Pelanggaran Administrasi dalam Tahapan Pemilu 2009**

JENIS PELANGGARAN	URAIAN JENIS PELANGGARAN ADMINISTRASI	JUMLAH
Tahapan Penyusunan Daftar Pemilih	Anak di bawah umur, sudah pindah domisili, dan sudah meninggal masuk ke dalam daftar pemilih	133
	Pemilih yang terdaftar lebih dari 1 kali atau lebih dari 1 TPS	63
	Pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT	63
	Orang yang masih berstatus TNI/Polri masuk dalam daftar pemilih	20
	KPU kabupaten/kota yang tidak menggunakan data kependudukan sebagai bahan penyusunan daftar pemilih	16
	Lain-Lainnya	96

Tahapan Pendaftaran dan Tahapan Penetapan Peserta Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD	Parpol tersebut tidak memiliki kantor tetap untuk kepengurusan parpol	46
	Tidak memiliki anggota sekurang-kurangnya 1000 (seribu) orang atau 1/1000 (satu perseribu) dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan yang diperkuat dengan kartu tanda anggota	33
	Tidak memiliki keterwakilan perempuan 30% pada kepengurusan parpol pada tingkat pusat	10
	Waktu verifikasi calon peserta pemilu melalui batas yang ditentukan	7
	Pendaftaran parpol sebagai peserta pemilu melewati/ kedaluwarsa jadwal waktu sesuai ketentuan yang berlaku	6
	Lain-Lainnya	8
Tahapan Pencalonan Anggota DPR, DPD dan DPRD	Calon belum mengundurkan diri sebagai PNS, anggota TNI, anggota Polri, pengurus pada BUMN/BUMD, serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara	340
	Calon pernah dijatuhi hukuman pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan BKHT karena melakukan tindak pidana dengan ancaman hukuman pidana penjara 5 tahun atau lebih	39
	Calon DPD mendapat dukungan kurang dari minimal dukungan yang diperlukan dari daerah pemilihan yang bersangkutan	10
	Calon berusia kurang dari 21 tahun	5
	Calon mencalonkan diri di lebih dari 1 lembaga perwakilan	5
	Lain-lainnya	94

Tahapan Masa Kampanye	Konvoi tidak diberitahukan sebelumnya kepada polisi dan keluar jalur	3.019
	Perubahan jenis, waktu, bentuk dan juru kampanye tanpa pemberitahuan kepada KPU & Panwaslu	2.058
	Waktu, tempat dan jumlah peserta kampanye tidak dilaporkan sebelumnya ke POLRI setempat	1.898
	Kampanye melebihi waktu yang telah ditetapkan	1.035
	Tidak Melaporkan Pelaksana Kampanye kepada KPU/D dan tembusan ke Bawaslu/Panwaslu	1.010
	Lain-lainnya	3.302
Tahapan Masa Tenang	Media massa cetak dan lembaga penyiaran menyiarkan berita, iklan, rekam jejak caleg/parpol, atau bentuk lainnya yang mengarah kepada kepentingan kampanye yang menguntungkan atau merugikan caleg/parpol selama masa tenang	340
Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara	Surat suara tertukar antar-dapil	248
	KPPS tidak memeriksa keadaan seluruh surat suara	52
	Adanya pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT atau DPT tambahan dapat mengikuti pemungutan suara	40
	Jika terdapat keberatan atas proses penghitungan, petugas tidak mengoreksi kesalahan perhitungan yang dilakukan	36
	KPPS tidak membuat Berita Acara (BA) persiapan pelaksanaan pemungutan suara	24
	Lain-lainnya	1218

Tahapan Penetapan Hasil Pemilu	Surat suara tertukar antar-dapil	11
	KPPS tidak memeriksa keadaan seluruh surat suara	3
	Adanya pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT atau DPT tambahan dapat mengikuti pemungutan suara	2
	Jika terdapat keberatan atas proses penghitungan, petugas tidak mengoreksi kesalahan perhitungan yang dilakukan	2
	KPPS tidak membuat Berita Acara (BA) persiapan pelaksanaan pemungutan suara	1
	Lain-lainnya	48

**Sumber:** Diolah Laporan Panwaslu 2009

Meskipun ada perbedaan yang tegas antara target pengawasan untuk penindakan (akurasi data dan bukti) dengan pengawasan untuk pencegahan (pelibatan masyarakat), namun tidak tertutup kemungkinan komunitas ini saling melakukan pengawasan terhadap obyek yang sama. Terhadap kondisi ini tidak akan jadi persoalan, hanya saja nanti dapat berkonsekuensi terhadap penanganan dan tindak lanjut suatu perkara.

### 3. Penyampaian informasi yang efektif

Pendekatan penyampaian informasi dalam rangka pelibatan dan partisipasi mesti disesuaikan dengan partisipan yang akan dilibatkan dalam pengawasan. Partisipan yang berasal dari pemilih tentu akan diberikan pendekatan yang berbeda dengan partisipan kelompok masyarakat sipil sebagai fasilitator.

Terhadap partisipan yang berasal dari pemilih maka tingkat partisipasinya minimal dalam tahap pemberitahuan informasi. Hal ini dilakukan mengingat jumlah pemilih yang sangat besar dan tersebar di wilayah yang sangat luas. Oleh karena itu, cara yang digunakan adalah pemberian informasi secara sederhana dengan menggunakan metode yang memudahkan bagi semua pihak untuk mengakses informasi dan menyampaikan informasi yang diperolehnya.

Pendekatan ini tentunya berbeda dengan yang akan dilakukan terhadap komunitas sadar politik seperti pemantau. Target sasaran dari proses pelibatan masyarakat ini adalah paling tidak pada tahap konsultasi. Pemantau pemilu sebagai kelompok sadar politik harus dilibatkan secara intensif, baik sebagai partner dalam pengambilan kebijakan maupun pengawasan, khususnya penindakan terhadap pelanggaran pemilu.

#### **4. Panwaslu sebagai Fasilitator**

Agar proses pelibatan dan partisipasi masyarakat dalam pengawasan berjalan dengan baik maka diperlukan fasilitator yang akan mendorong pengawasan partisipatif oleh masyarakat. Fasilitator ini akan menjadi penghubung atau pihak yang berperan memfasilitasi pemilih atau kelompok sadar politik dalam melakukan pengawasan.

Mengingat hal itu maka tugas fasilitator cukup berat, yakni memfasilitasi masyarakat untuk terlibat aktif dalam pengawasan/pemantauan. Tugasnya tidak selesai sampai di situ, Panwaslu harus mampu menumbuhkan semangat masyarakat untuk terus melakukan pengawasan, yakni dengan menjaga agar pengawasan oleh masyarakat tetap berjalan efektif. Karena itu, setiap laporan pelanggaran harus ditindaklanjuti secara serius atau paling tidak bisa didorong bersama-sama untuk ditindaklanjuti penegak hukum. Panwaslu dan kelompok sadar politik bisa melakukan pendampingan dalam pelaporan pelanggaran untuk memastikan laporan dugaan pelanggaran bisa ditindaklanjuti. Dalam konteks ini, Panwaslu bisa membantu memfasilitasi pelapor untuk memenuhi syarat, baik formal maupun material, sehingga laporan pelanggaran tersebut dapat ditindaklanjuti.

Keberadaan Panwaslu juga bisa menjadi partner bagi masyarakat dalam pengawasan dan memastikan hak-hak politik mereka tidak terlanggar. Namun persoalannya, fasilitator daerah ini sering kali mengalami benturan-benturan dengan pemantau. Sebab, pemantau tidak hanya menjalin kerjasama dengan pengawas juga sekaligus memastikan Panwaslu dan jajarannya menjalankan tugas dan wewenangnya dengan baik.

### C. Model Pelibatan dan Partisipasi Masyarakat

Pengawasan yang dilakukan oleh Panwaslu memiliki tantangan yang sangat besar. Tantangan itu terkait dengan peta persoalan yang akan muncul seperti politik uang, kompetisi antar-partai politik, dan bahkan antar-caleg dalam satu partai politik. Kompetisi yang begitu kuat akan berpotensi memunculkan banyak penyimpangan yang harus diantisipasi oleh Panwaslu. Persoalan itu akan semakin rumit mengingat besarnya wilayah kompetisi, yakni di seluruh wilayah, baik tingkat pusat maupun daerah dengan kondisi geografis yang beragam.

Berdasarkan latar belakang tersebut, Bawaslu mesti membuat strategi efektif agar pengawasan bisa dilakukan secara maksimal. Pertama, mesti disusun peta permasalahan, yakni pemetaan terhadap wilayah dan tahapan yang rawan terjadinya pelanggaran. Berdasarkan kriteria yang telah disusun dalam bahasan sebelumnya, bisa menekankan pada dua tahapan penting, yakni penetapan Daftar Pemilih Tetap (DPT) dan tahapan pemungutan-penghitungan suara, yakni mulai pemilihan hingga penetapan hasil pemilu. Kedua tahapan ini dianggap penting karena terkait langsung dengan hak pemilih untuk bisa menggunakan suaranya.

Tahap pendaftaran pemilih dalam Pemilu 2009 juga 2014 mendapat sorotan dan perhatian publik. Penetapan DPT sebagai salah satu isu krusial yang sering diperdebatkan baik dalam proses bahkan saat penetapan hasil pemilu. Begitu juga dengan tahap pemungutan dan penghitungan suara. Tahap ini paling menentukan, yakni sebagai inti dari semua tahapan pemilu. Selain itu, tahap pemungutan dan penghitungan suara rawan terjadinya penyimpangan.

Menjawab persoalan dan tantangan tersebut di atas memang tidak bisa hanya dilakukan melalui mekanisme yang selama ini berlangsung. Bawaslu mesti membuat inovasi dan terobosan sehingga bisa menutup kelemahan yang ada. Bawaslu juga tidak bisa menjalankan tugasnya sendiri, namun juga harus melibatkan publik dan mendorong partisipasi publik yang lebih efektif.

Strategi pelibatan dan partisipasi mesti didesain sedemikian rupa sehingga tepat sasaran. Pelibatan bisa dilakukan terhadap pemilih secara umum maupun kelompok masyarakat yang terorganisir seperti lembaga swadaya masyarakat (LSM), kelompok pemantau, organisasi masyarakat, universitas, sekolah dan kelompok masyarakat yang memiliki kesadaran politik untuk turut serta mengawal proses.

Berdasarkan dua sasaran masyarakat tersebut, prinsipnya Bawaslu harus menyiapkan mekanisme yang memudahkan bagi pemilih. Sebab evaluasi sebelumnya,

mekanisme partisipasi dalam pengawasan sangat rumit, di mana pemilih tidak hanya datang langsung ke Bawaslu/Panwaslu namun juga menyiapkan bukti-bukti yang harusnya menjadi tugas dan wewenang dari Bawaslu/Panwaslu.

Prinsipnya, partisipasi dalam pengawasan harus dilakukan dengan memudahkan pemilih. Jadi orang yang akan turut berpartisipasi tidak mengalami kesulitan yang berarti untuk melakukan pengawasan. Sebab di tengah-tengah rendahnya tingkat partisipasi maka yang diperlukan adalah mendorong orang untuk ikut terlibat. Bahkan patut untuk diapresiasi jika masyarakat mau terlibat dan datang ke Tempat Pemungutan Suara (TPS), karena pengalaman Pemilu Jakarta 2012 tingkat partisipasi hanya 65%, Jawa Barat (63%), dan terakhir Medan hanya 60%. Maka akan sangat sulit mendorong pemilih berpartisipasi jika mekanisme cukup rumit dan membebani. Karena itu, proses partisipasi yang akan didesain mestinya harus memudahkan pemilih untuk turut mengawasi, memantau dan melaporkan tahapan.

Prinsip lainnya yang harus diberlakukan adalah kecepatan dan bukan akurasi. Kecepatan berarti partisipasi didesain untuk mendorong percepatan identifikasi, pelaporan terhadap suatu dugaan pelanggaran. Begitu peserta pemilu melakukan pelanggaran maka dengan segera dapat diidentifikasi dan dipublikasikan dugaan pelanggaran itu tanpa harus menuntut untuk melakukan proses selanjutnya. Paling penting adalah bagaimana suatu dugaan pelanggaran dapat diidentifikasi dengan segera dan hal itu terpublikasikan dengan baik.

Pertanyaannya, bagaimana dengan tingkat akurasinya? Soal akurasi mestinya menjadi tugas dari pengawas pemilu atau penegak hukum. Begitu muncul laporan pelanggaran maka pengawas pemilu dan kelompok fasilitator yang akan melakukan verifikasi dan bahkan menindaklanjutinya ke lapangan untuk memastikan apakah memang benar terjadi pelanggaran atau tidak. Bahkan mestinya penegak hukum yang bertugas untuk mengumpulkan alat bukti dan saksi atas suatu dugaan pelanggaran.

Meskipun soal akurasi laporan pelanggaran menjadi tugas pengawas pemilu/penegak hukum, pengawas bisa menerapkan strategi lainnya yakni dengan mendukung kelompok-kelompok sadar politik untuk membantu pengawasan. Pengawas pemilu memang harus memisahkan antara prinsip percepatan dan akurasi. Konteks penerapan prinsip akurasi, pengawas pemilu harus memilih *partner* yang tepat dan bahkan mendorong mereka untuk menjadi pendukung dalam pengawasan dalam rangka penindakan.

Oleh karena itu, ke depan bisa dipisahkan mana target akurasi dan mana target percepatan. Target pelibatan dan partisipasi dengan prinsip akurasi data pelaporan bisa didorong kepada kelompok masyarakat atau pemantau yang memang

memiliki visi dan misi dalam mendorong pemilu bersih dan melaporkan setiap pelanggaran. Terhadap kelompok ini memang Bawaslu harus melibatkannya dengan lebih sistematis dan menyiapkan kelompok masyarakat ini untuk bisa membantu kerja-kerja pengawasan dan penindakan terhadap sebuah pelanggaran.

Pendekatan ini memang berbeda terhadap mekanisme yang digunakan terhadap pemilih. Terhadap pemilih diberlakukan prinsip memudahkan dan kecepatan untuk tujuan pencegahan terhadap pelanggaran. Jika setiap pelanggaran dapat teridentifikasi dengan baik dan dipublikasikan, harapannya peserta pemilu akan berpikir ulang untuk melakukan pelanggaran. Peserta pemilu akan merasa terawasi bukan hanya oleh Panwaslu dan pemantau, namun juga pemilih (*deterrence effect*).

Berdasarkan beberapa hal tersebut, maka Bawaslu harus menciptakan inovasi baru dalam mendorong tingkat partisipasi dan keterlibatan publik. Beberapa hal yang bisa didesain ke depan adalah sebagai berikut:

## 1. Memantau Daftar Pemilih

Pendaftaran pemilih merupakan salah satu tahapan yang krusial terjadinya penyimpangan, baik karena faktor pendataan penduduk yang belum rapi maupun desain pelanggaran yang sifatnya sistematis, terstruktur dan masif. Mengingat hal itu, untuk pendaftaran pemilih perlu adanya pemantauan khusus terhadap tahap ini.

Persoalan yang sering muncul paling tidak ada dua, yakni maraknya *ghost voter* atau pemilih fiktif maupun pemilih yang tidak terdaftar. Terhadap persoalan ini, Bawaslu bisa menyiapkan mekanisme yang memudahkan bagi pemilih dan kelompok masyarakat untuk mengidentifikasinya.

Memulainya, Bawaslu bisa melakukan kampanye publik dan memberikan informasi yang memadai kepada pemilih untuk turut serta melihat dan mengidentifikasi kejanggalan dalam pendaftaran pemilih. Kampanye ini mesti digalakkan secara masif sehingga semua orang dan pemilih merasa tertarik untuk melihat apakah mereka terdaftar. Langkah berikutnya, mesti disiapkan mekanisme atau alat untuk menampung masukan masyarakat atas hasil identifikasinya terhadap daftar pemilih. Mekanisme ini harus memudahkan pemilih dan semua kelompok sehingga begitu mengetahui ada persoalan terkait daftar pemilih bisa langsung memberikan responnya. Alat (*tools*) ini bisa berupa *facebook*, *twitter*, SMS, atau alat lainnya yang memudahkan.

Media komunikasi atau media sosial ini dipilih karena untuk konteks hari ini sangat familiar dengan masyarakat. Oleh karena itu, diharapkan masyarakat/pemilih bisa menggunakannya sebagai alat komunikasi dalam menyalurkan aspirasi dan identifikasinya.

Kerja Bawaslu dalam konteks ini adalah mendorong pemilih untuk menggunakan media sosial. Selain itu harus dipastikan bahwa media sosial yang digunakan oleh pemilih tidak menimbulkan persoalan di kemudian hari karena harus berhadapan dengan pihak yang merasa dirugikan. Oleh karena itu, perlu dipikirkan adanya mekanisme yang lebih aman bagi masyarakat apakah hasil identifikasinya itu akan terpublikasikan atau tidak.

Mestinya ada sistem yang bisa didesain untuk melindungi pemilih, yakni setiap partisipasi masyarakat hanya akan menjadi konsumsi Bawaslu sebagai otoritas pengawas pemilu. Atas partisipasi ini, perlu ditunjuk tim yang bertanggung jawab untuk mengelola informasi yang hasilnya menjadi bahan pengawasan untuk ditindaklanjuti.

## **2. Pengawasan Semesta dan Penyediaan Teknologi Informasi untuk Memudahkan Pelaporan**

Konsep pengawasan semesta ini didasarkan pada pemikiran bahwa setiap pemilih adalah pemantau, minimal untuk suara mereka sendiri. Masing-masing pemilih adalah pemantau untuk lingkungan mereka masing-masing, minimal tempat mereka memberikan suara. Oleh karena itu dalam mendorong konsep pengawasan semesta, kerja besarnya adalah melakukan pendidikan pemilih akan hak politiknya dalam pemilihan umum.

Hak pemilih dalam pemilu tidak hanya memberikan suara pada hari pemungutan suara. Pemilih juga harus memastikan bahwa haknya itu tidak dimanipulasi oleh penyelenggaraan pemilu yang buruk. Konteks sekarang, pemilu bukan hanya soal berbagi rezeki (uang), tapi juga memberikan kesadaran politik bahwa pemilu adalah hak untuk memberikan kedaulatan dan memastikan bahwa kedaulatan pemilih tidak terganggu.

Berdasarkan hal itu yang bisa dilakukan adalah membangun kesadaran politik pemilih. Panwaslu bisa langsung melakukan pendekatan kepada masyarakat, bahwa pengawasan pemilu diperlukan untuk memastikan hak politik mereka terlantar. Jika kemudian terjadi pelanggaran maka pengawas pemilu perlu mendorong agar melaporkannya.

Kesadaran pemilih itu merupakan kunci pertama mendorong keberhasilan partisipasi. Tanpa adanya kesadaran politik masyarakat maka partisipasi dalam pengawasan pemilu tidak akan berjalan. Namun begitu, kesadaran pemilih tidak bisa berdiri sendiri, perlu adanya mekanisme yang memudahkan untuk memfasilitasi kesadaran tersebut.

Mekanisme yang memudahkan harus disesuaikan dengan potensi yang dimiliki pemilih. Saat ini, potensi yang cukup besar adalah penggunaan media sosial seperti *facebook*, *twitter*, dan SMS, serta media sosial lainnya. Oleh karena itu, sistem pelaporan pelanggaran tidak harus dilakukan seperti metode konvensional yang sudah ada. Jadi pemilih didorong untuk melaporkan pelanggaran secara cepat dan aman. Pemilih bisa melaporkan pelanggaran kapanpun dan di manapun mereka berada. Sedangkan pelaporan secara aman dimaksudkan untuk menjaga kerahasiaan identitas pelapor agar tidak diketahui oleh pihak lain, jika mereka menginginkannya. Jadi yang akan mengetahui identitas pelapor adalah petugas yang disiapkan untuk menangani pelaporan secara online ini. Hal ini hanya untuk kepentingan verifikasi data dan informasi serta kebenaran dari laporan.

Memang mekanisme ini tidak bisa menjangkau semua lini mengingat keterbatasan wilayah pengguna internet. Namun metode ini bisa efektif untuk wilayah-wilayah lainnya. Adapun target dalam penggunaan media ini bisa ditujukan untuk pemilih pemilu. Pemilih pemula ini biasanya tersebar di perguruan-perguruan tinggi, dan sekolah-sekolah. Bahkan mereka yang belum memiliki hak pilih juga dapat berpartisipasi aktif dengan menggunakan media sosial dalam melakukan pemantauan.

Aplikasi atau *tools* ini juga bisa dijadikan media sosialisasi dan kampanye oleh Panwaslu agar lebih masif. Jika kampanye akan keterlibatan dan partisipasi masyarakat dilakukan secara masif maka akan menjadi faktor pendorong peserta pemilu untuk lebih berhati-hati dan tidak melakukan pelanggaran. Ini berarti langkah awal dalam pencegahan pelanggaran.

Konteks penggunaan teknologi informasi ini pernah diterapkan dalam Pemilu 2014 baik legislatif maupun presiden. Salah satunya diinisiasi oleh AJI Jakarta bekerjasama dengan iLab dan Perludem. Lembaga ini mengembangkan aplikasi yang disebut Matamassa. Tujuannya untuk memudahkan pemilih untuk menginformasikan atau bahkan melaporkan dugaan pelanggaran pemilu yang mereka temukan.

Matamassa berarti mata masyarakat yang memantau atau memata-matai suatu proses dan memiliki dampak pada masyarakat sendiri. Dari sisi teknologi, Matamassa akan menerima input laporan dan pengguna, kemudian data yang masuk diolah sehingga dapat ditampilkan dalam sebuah laporan. Pemantauan oleh Matamassa lebih banyak menyasar pemilih pemula/muda yang sudah cukup mengenal teknologi.

Matamassa membagi pengguna aplikasi ini kedalam dua kelompok, yaitu publik dan pengguna kunci atau pengguna aktif (*key person*). Pengguna publik adalah pengguna yang dengan kesadarannya menggunakan aplikasi ini untuk melaporkan informasi seputar pelanggaran pemilu. Sementara *key person* adalah pengguna yang dibentuk oleh AJI Jakarta yang direkrut dari jurnalis anggota AJI Jakarta, jurnalis non-anggota AJI Jakarta, *citizen journalist*, blogger, mahasiswa, dan pelajar di Jakarta.

Cara kerja dari aplikasi dibuat untuk memudahkan pemilih. Pengguna aplikasi dapat memberikan penilaian dengan empat cara, yaitu memberikan laporan singkat, memberikan laporan lengkap, mengirimkan foto pelanggaran, dan memberikan komentar/menambahi informasi dari sebuah laporan. Semua laporan tersebut dipublikasikan setelah melalui tahap verifikasi dan penyelarasan konten (*editing*) agar dapat dipahami.<sup>60</sup> Artinya mekanisme yang disiapkan memang benar-benar didesain untuk memudahkan pemilih dalam berpartisipasi dalam pemilu.

Selain itu, untuk mendorong masyarakat berpartisipasi aktif dalam pemantauan, Matamassa melakukan sejumlah strategi, yaitu membangun *public awareness*, melibatkan jurnalis baik anggota maupun non-anggota AJI Jakarta, pelibatan *key person*, pelatihan/*training*, dan *workshop*. Namun kerja ini tidak bisa berjalan secara efektif jika tidak bersinergi dengan penyelenggara pemilu. Oleh karena itu, seiring berjalannya waktu, dibangun kerjasama antara Matamassa dengan KPU dan Bawaslu.

Kerjasama ini dalam beberapa bentuk yakni: (1) KPU akan menerima hasil pemantauan pemilu dari AJI Jakarta secara berkala dan menindaklanjuti temuan/laporan yang ada sesuai dengan kemampuan dan kapasitas KPU, (2) AJI Jakarta dapat memakai fasilitas *media center* di KPU jika diperlukan, (3) KPU bersedia menghadiri acara konferensi pers dan laporan hasil pemantauan di dalam forum publik, (4) KPU bersedia untuk bertemu membicarakan perkembangan pemantauan dan tindak lanjutnya. Sementara MoU dengan Bawaslu juga

---

<sup>60</sup> Ibid, hal 151

sama seperti KPU. Semua laporan pemantauan pada setiap proses pemilu akan dilaporkan ke KPU dan Bawaslu agar regulator dapat mengevaluasi terhadap proses pemilu sehingga terjadi perbaikan.

Selain Matamassa, bentuk pemantauan lainnya melalui media teknologi informasi adalah yang dilakukan oleh kawal pemilu pada saat Pilpres 2014. Pemantauan yang dilakukan oleh kawal pemilu ini tidak terlepas dari keterbukaan KPU dalam mengunggah data hasil perhitungan suara per TPS (form C1) di website KPU sehingga publik dapat mengetahui perolehan suara masing-masing kandidat di seluruh TPS di Indonesia. Selain itu tujuan dari dibukanya informasi kepada publik adalah agar dapat mengurangi ketidakpastian, ketakutan atas terjadinya kecurangan dalam pemilu dan mengembalikan kepercayaan publik terhadap demokrasi.

Empat hari setelah penyelenggaraan Pilpres 2014, yaitu pada 13 Juli 2014 sistem Kawal Pemilu mulai dibuka untuk relawan. Walaupun diprakarsai oleh para ahli teknologi, namun sistem ini butuh banyak bantuan untuk input data dari ratusan ribu TPS yang ada di seluruh Indonesia. Karena itulah Kawal Pemilu menerapkan sistem urun-daya, mengajak masyarakat berpartisipasi aktif untuk memasukkan hasil penghitungan di tempat-tempat pemungutan suara yang sudah dipublikasikan di situs KPU. Relawan ini direkrut secara berantai seperti model pemasaran bisnis *multilevel marketing*, termasuk melalui jaringan facebook. Dari sini proses pengunduhan formulir pemungutan suara dari sekitar 470.000 TPS yang tersebar di seluruh Indonesia dimulai.

Kawal Pemilu mengunduh semua form C1 yang ada di website KPU dan mendokumentasikannya dan mengunggahnya di website kawal pemilu. Hal yang dilakukan kawal pemilu cukup bermanfaat bagi publik karena publik dapat mengetahui hasil perolehan suara di setiap TPS dengan cara yang lebih mudah tanpa harus mengunduh form C1 satu per satu yang ada di website KPU. Kawal Pemilu menuntaskan penghitungan suara Pilpresn 2014 dalam waktu bertepatan dengan pengumuman KPU tanggal 22 Juli 2014. Hasil hitungan Kawal Pemilu sama dengan rekapitulasi resmi KPU, yakni 53.15% suara diperoleh Joko Widodo-Jusuf Kalla dan 46.85% diperoleh pasangan Prabowo Subianto-Hatta Rajasa. Walaupun bukan hasil resmi dari KPU hasil kerja dari kawal pemilu ini dapat dijadikan sebagai data pembanding ketika pada tingkat rekapitulasi terdapat hasil yang berbeda dengan form C1.<sup>61</sup>

Berdasarkan dua contoh kasus tersebut, mestinya penggunaan teknologi informasi bisa dikembangkan lebih pesat lagi. Panwaslu hendaknya bisa

<sup>61</sup> <http://tekNomorkompas.com/read/2014/08/13/09050057/Siapakah.Pandawa.di.Balik.Kawal.Pemilu>.

mengikuti perkembangan teknologi dan menggunakannya untuk penguatan pengawasan oleh masyarakat. Apalagi potensi penggunaan teknologi sangat tinggi baik inovator yang semakin banyak maupun pemilih yang semakin memahami dan terampil menggunakan teknologi.

### 3. Duta Pengawasan dan *Democracy Heroes*

Menjalankan tugas-tugas pendidikan pemilih dan penyadaran masyarakat tidak bisa dilakukan sendiri. Bawaslu mesti memiliki “piar/duta” yang akan menyampaikan pesan-pesan pentingnya pengawasan oleh masyarakat. Tugas mereka adalah melakukan sosialisasi pengawasan dan mendorong pemilih untuk berpartisipasi dalam pengawasan. Duta pengawasan bisa dipilih dari *public figure* yang memiliki pengaruh luas. Mungkin artis atau musisi dengan penggemar yang cukup besar. Duta pengawasan ini yang nantinya menjadi *icon* pengawasan dan memiliki pengaruh signifikan untuk mendorong orang turut serta dalam pengawasan pemilu.

Duta pengawasan ini yang diharapkan mampu mendorong partisipan-partisipan yang dipilih seperti pemilih pemula yang berada di perguruan-perguruan tinggi dan sekolah-sekolah untuk turut berpartisipasi. Kelompok ini dipilih karena cenderung bebas kepentingan, memiliki sifat optimis, pengguna aktif media sosial, dan paling penting bisa memberikan efek domino untuk mendorong orang lain berpartisipasi, baik keluarga maupun lingkungan sekitar.

Kelompok-kelompok pemilih pemula ini yang kemudian disebut sebagai *democracy heroes* (atau sebutan lainnya). Pemberian gelar seperti ini diperlukan untuk mendorong semangat dan partisipasi, bahwa mereka adalah pahlawan yakni orang yang sangat penting dalam mendorong berjalannya demokrasi di Indonesia. Mereka didorong untuk menggunakan *tools* yang telah disiapkan oleh Panwaslu. Jadi *tools* berupa media sosial yang didesain itu akan menjadi alat yang digunakan dalam setiap program partisipasi pengawasan.

Dorongan untuk melibatkan perguruan tinggi dan sekolah-sekolah, dilakukan dengan menjalin kerjasama para pihak seperti Kementerian Pendidikan atau organisasi-organisasi yang berkembang di setiap institusi. Akan sangat menarik jika dorongan partisipasi dalam pengawasan ini masuk dalam salah satu kurikulum seperti pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan (PPKN), atau mata kuliah Hukum Tata Negara atau Ilmu Politik.

Organisasi-organisasi seperti Kepanduan (Pramuka) juga menjadi potensi yang bisa digarap dalam mendorong partisipasi masyarakat. Organisasi Kepanduan biasanya memiliki acara pertemuan-pertemuan seperti Jambore Nasional ataupun pertemuan sejenis di tingkat kecamatan, kabupaten dan bahkan provinsi. Namun yang disampaikan dan menjadi materi dalam kampanye partisipasi publik ini adalah penanaman netralitas dan tidak keberpihakan.

#### **4. Kerjasama dengan Pemantau dan Pembentukan Paralegal**

Model pelibatan partisipatif di atas lebih ditekankan kepada pemilih dan kelompok yang lebih luas. Adapun prinsip pemantauan yang didorong adalah kecepatan dan kemudahan. Namun berbeda dengan itu, perlu juga didorong kelompok masyarakat untuk melakukan pengawasan dengan prinsip akurasi data. Partisipan yang didorong untuk memainkan peran ini adalah kelompok sadar politik yang kecenderungannya sudah memiliki kesadaran politik lebih dari pemilih.

Mengingat hal itu maka yang mesti dilakukan Panwaslu adalah mendorong kelompok-kelompok ini untuk berkolaborasi dengan pengawas mendorong penindakan pelanggaran oleh penegak hukum. Namun seperti evaluasi yang dilakukan, kelompok sadar politik seperti pemantau seringkali mengalami kesulitan dalam melaporkan suatu pelanggaran. Kesulitan itu bisa datang dari pengawas sendiri karena mekanisme pelaporan yang cenderung rumit, harus menyertakan bukti dan saksi, atau perkembangan laporan yang sulit diakses.

Terkait penyertaan bukti dan saksi, seringkali Panwaslu sangat ketat memberlakukannya untuk setiap pelaporan dugaan pelanggaran yang masuk. Kondisi ini cukup dipahami mengingat mekanisme hukum memang sangat kaku dan harus sesuai dengan aturan yang berlaku. Padahal pada sisi yang lain, kelompok pemantau atau kelompok sadar politik ini tidak disiapkan untuk memainkan peran sebagai pihak yang berkompeten untuk menindaklanjuti pelanggaran dan bahkan memprosesnya.

Konteks penindakan oleh penegak hukum berdasarkan desain baru, maka Panwaslu bisa menjadi fasilitator ataupun pendamping dalam setiap proses laporan dugaan pelanggaran pemilu. Namun Panwaslu tidak bisa bekerja sendiri, oleh karena itu perlu sinergi dengan kelompok atau komunitas yang memang disiapkan untuk membantu melakukan pendampingan untuk pelaporan dugaan pelanggaran pemilu.

Seperti yang pernah dilakukan Perludem, bekerjasama dengan Lembaga Bantuan Hukum di Jakarta, Surabaya, Aceh, dan Makasar, dibentuk apa yang kemudian disebut sebagai paralegal penegakan hukum pemilu. Paralegal didesain sebagai bentuk partisipasi masyarakat untuk mewujudkan keadilan pemilu (*electoral justice*) dan memfasilitasi hak pilih warga negara. Sebagai pemegang kedaulatan rakyat, pemilih didorong untuk aktif mengawal penyelenggaraan pemilu, khususnya untuk mengawal penegakan hukum. Hal ini diperlukan guna memastikan kedaulatan pemilih (rakyat) tidak dibajak oleh kepentingan elit politik (dan politisi) melalui sejumlah pelanggaran dan kecurangan pemilu.

Peran paralegal untuk memastikan bahwa setiap kecurangan dalam setiap tahapan pemilu dapat diproses secara hukum, baik dalam bentuk pemantauan, pelaporan hingga pengawalan terhadap penanganannya oleh penegak hukum. Oleh karena itu, peran partisipasi rakyat dalam pemilu tidak hanya terbatas pada penggunaan hak pilih, namun lebih jauh dari itu, untuk memastikan bahwa hak pilih yang diberikan tidak termanipulasi.

Berdasarkan tujuan tersebut maka paralegal pemilu hadir untuk mengawal proses penegakan hukum pemilu. Kerja-kerja paralegal pemilu tidak hanya memantau penyelenggaraan pemilu *an sich*, namun lebih luas dari itu, antara lain:

- Menerima laporan dugaan pelanggaran dari masyarakat dan pemantau;
- Meneliti laporan dugaan pelanggaran yang masuk apakah itu benar pelanggaran, dan jenis pelanggarannya;
- Menyusun laporan dugaan pelanggaran dan menyampaikan kepada pengawas pemilu;
- Mengawal laporan agar diproses secara baik dan profesional;
- Melakukan pendidikan politik di komunitas;
- Melakukan pemantauan terhadap proses pemilu;

Meskipun kerja paralegal pemilu sangat terkait dengan proses hukum kepemiluan, namun mereka tidak harus berpendidikan formal di bidang hukum. Paralegal bukan pula seorang advokat, namun mereka memiliki pengetahuan di bidang hukum (materiil) dan hukum acara dalam membantu masyarakat pencari keadilan pemilu. Untuk menjadi seorang paralegal juga tidak mengharuskan mempunyai latar belakang pendidikan tinggi, namun cukup dengan mengikuti pelatihan pembentukan paralegal.

Kedudukan paralegal ini cukup kuat karena secara normatif, peran dan fungsinya telah dijamin dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum. Undang-undang ini menjelaskan bahwa paralegal merupakan salah satu pelaku bantuan hukum yang direkrut oleh Lembaga Bantuan Hukum (LBH). Dengan demikian, paralegal pemilu adalah pengembangan dari konsep paralegal umum yang disebutkan dalam Undang-Undang Bantuan Hukum.

Kerja Paralegal Pemilu bisa dikolaborasikan dengan gagasan untuk membangun sistem pelaporan atau pemantauan dengan memanfaatkan teknologi informasi. Seperti yang dilakukan Paralegal Pemilu yang berkolaborasi dengan Matamassa hasil gagasan Perludem, AJI Jakarta dan iLab. Kolaborasi ini telah berjalan dalam pelaksanaan Pemilu Legislatif dan Presiden 2014 lalu.

Cara kerjanya, setiap laporan yang masuk ke aplikasi Matamassa melalui semua kanal yang tersedia (Email, SMS, Android, IOS dan website Matamassa.org) akan langsung diverifikasi oleh tim verifikator internal Matamassa. Laporan akan diteliti terlebih dahulu, terutama terkait dengan apakah laporan yang disampaikan memenuhi unsur pelanggaran pemilu, serta ada bukti dan/atau petunjuk yang disampaikan pelapor untuk memperkuat dalil pelanggaran pemilu yang terjadi. Proses penelitian dan pelaporan kepada pengawas pemilu ini yang kemudian dilakukan bersama-sama oleh paralegal pemilu.

Konsep ini yang hendaknya bisa dikembangkan dan diperankan oleh pengawas pemilu untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam pengawasan. Pengawas pemilu sebagai kanalisator, fasilitator, dan inovator dalam mendorong pengawasan pemilu. Artinya, untuk mendorong pemilih sebagai pengawas dan pemantau jalannya pemilu maka perlu upaya untuk memudahkan bagi pemilih dalam berpartisipasi.

Selain itu, mekanisme *reward* (penghargaan) terhadap pemilih perlu didesain agar partisipasi terus tumbuh dan tidak pupus. "Penghargaan" ini tidak harus dalam bentuk uang, namun bisa juga dengan menunjukkan keseriusan pengawas pemilu dalam menindaklanjuti setiap laporan dugaan pelanggaran yang disampaikan.

Sebagai bentuk penghargaan, Bawaslu bisa menciptakan satu sistem informasi yang menunjukkan perkembangan setiap informasi dan pelanggaran yang disampaikan kepada pengawas pemilu. Mekanisme sosialisasi atas perkembangan dan informasi penanganan pelanggaran disertai kendala yang dihadapi akan menjadi "penghargaan" atas kerja partisipasi masyarakat.

## 5. Internalisasi Partisipasi dalam Pengawas Pemilu

Fakta munculnya penolakan pengawas pemilu tingkat lapangan memang tidak bisa dibantah, meskipun juga tidak sedikit pengawas lapangan yang sangat terbuka dengan partisipasi masyarakat. Oleh karena itu, menjadi pekerjaan rumah bagi pengawas pemilu ke depan untuk menanamkan pentingnya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan tugas pengawasan pemilu. Nilai-nilai partisipasi perlu diinternalisasi dalam tubuh pengawas pemilu, khususnya tingkat lapangan.

Penanaman nilai-nilai partisipasi bisa dilakukan dengan merombak mekanisme bimbingan teknis dan pelatihan yang selama ini dilajalakan. Bimbingan teknis maupun rapat koordinasi yang dibangun pengawas pemilu mestinya tidak sekadar transfer pengetahuan teknis pengawasan. Perlu menjadi perhatian bagi pengawas pemilu untuk memasukkan pemahaman tentang pengawasan pemilu oleh masyarakat.

Hal ini sangat penting dan diperlukan mengingat pengawas pemilu akan menjadi agen atau fasilitator dalam partisipasi publik. Merekalah yang akan menjadi ujung tombak mendorong partisipasi publik berjalan. Kesadaran yang tinggi atas pentingnya pelibatan akan mendorong dan mendongkrak partisipasi publik di masyarakat.

Peran pengawas lapangan (tingkat bawah) bisa mendorong dan mengoordinasikan kelompok seperti *Democracy Heroes* dalam konsep sebelumnya. Pengawas lapangan harus memahami bahwa jumlah mereka yang sangat terbatas merupakan kelemahan dan cenderung menghambat dalam pengawasan pemilu. Karena itu kelompok-kelompok seperti *Democracy Heroes* ini akan sangat membantu tugas-tugas mereka dalam pengawasan tahapan pemilu dan rekapitulasi suara.

Pengawas tingkat lapangan juga bisa memainkan peran-peran yang diharapkan mampu mendorong tingkat partisipasi. Beberapa hal itu adalah sebagai berikut:

- a. melakukan pendidikan pemilih dan melakukan rekrutmen (mengoordinir pemilih yang memiliki kesadaran politik)
- b. melakukan pendekatan kepada tokoh masyarakat untuk melakukan sosialisasi.
- c. menggunakan pendekatan lokal untuk mengajak masyarakat dalam berpartisipasi dalam pemilu.

# BAB VI

## KESIMPULAN

Pemilu adalah fase penting karena menyangkut persoalan transisi dan sirkulasi kekuasaan. Tidak hanya itu, pemilu juga harus dimaknai sebagai fase terbukanya partisipasi publik untuk mengekspresikan harkat dan martabatnya sebagai seorang warga negara. Penyelenggaraan pemilu bukan sekadar persoalan elite dan kepentingannya. Pemilu adalah persoalan publik. Untuk itu penyelenggaraan pemilu semestinya tidak melupakan peran publik. Lembaga-lembaga pemantau dan pengawas pelaksanaan pemilu menjadi kuat dan menguat jika kemudian ditambah dengan membangun kesadaran publik akan peran individu, pemilih, sebagai warga negara yang mempunyai tanggungjawab yang sama untuk menciptakan kualitas pemilu.

Apalagi pemangku kepentingan, baik penyelenggara maupun peserta pemilu diletaki oleh banyak latar belakang dan afiliasi politik. Penyelenggara pemilu berpeluang melakukan kesalahan akibat penyalahgunaan kekuasaan atau bahkan karena kelalaian. Begitu juga dengan peserta, pemaknaan pemilu sebagai kompetisi justru akan menjebak mereka pada ruang pertarungan bebas antarkandidat. Jika ini terjadi maka pelanggaran dan kecurangan tidak bisa terelakkan.

Untuk itu, membangun kesadaran dan partisipasi pemilih adalah jalan baru untuk menciptakan iklim pemilu yang lebih partisipatif dan tentu saja demokratis. Bagaimanapun pemilih adalah representasi warga negara yang masuk dalam kategori di luar lingkaran kompetisi politik. Untuk itu mekanisme pemilu terkait pelaporan pelanggaran semestinya menempatkan laporan individu, baik pemilih secara khusus maupun sebagai warga negara secara umum harus dilihat sebagai upaya yang serius memperbaiki kualitas hasil pemilu. Sebab, seringkali pelaporan pelanggaran pemilu tidak berjalan dengan baik.

Padahal desain penegakan hukum pemilu di Indonesia memerintahkan bahwa setiap pelanggaran pemilu harus dilaporkan ke pengawas pemilu. Sudah saatnya pelaporan pelanggaran pemilu tidak dipandang sekadar amunisi politik, tapi harus mulai dipandang sebagai upaya partisipasi publik dalam mendukung pelaksanaan pemilu yang bersih, jujur, dan adil. Apalagi di era keterbukaan informasi terkini, adalah sebuah keniscayaan jika kemudian menempatkan pemilu sebagai milik publik.

Perkembangan teknologi pun juga membuka kesempatan pada publik, terutama pemilih, individu, dan warga negara untuk melibatkan diri dalam pemantauan, pengawasan, dan tentu saja menindaklanjutinya dengan pelaporan kepada institusi yang memiliki kewenangan menerima laporan.

Sejarah pemilu di negeri ini pun juga tidak lepas dari peran masyarakat. Lahirnya sejumlah lembaga pemantau dan pengawas pemilu pun, tidak lepas dari inisiatif individu-individu. Seperti lahirnya Komite Independen Pemantau Pemilu, misalnya, yang merupakan gabungan dari sejumlah lembaga swadaya masyarakat dan individu-individu yang menginginkan pelaksanaan Pemilu 1997 kala itu lebih bebas dan adil.

Munculnya fenomena kawalpemilu dan kawalapbd, misalnya, adalah potret keterlibatan publik dalam upaya mengungkap kebenaran dan menjelaskan kekeliruan terkait penyelenggaraan negara, termasuk pelaksanaan pemilu. Desain pengawasan pemilu semestinya harus mulai mengadopsi perkembangan teknologi dan keterbukaan informasi tersebut. Desain pelibatan masyarakat dalam pengawasan juga harus dibuka ke semua tahapan penyelenggaraan pemilu sampai pada hasil dari pemilu itu sendiri.

Untuk itu, desain pengawasan pemilu yang melibatkan publik sejatinya untuk menjaga fungsi pemilu, tidak sekadar sebagai kontestasi politik dan perebutan kekuasaan semata. Pemilu juga menjadi mekanisme atau cara untuk memindahkan konflik kepentingan dari tataran masyarakat ke tataran badan perwakilan agar dapat diselesaikan secara damai dan adil, sehingga kesatuan masyarakat tetap terjaga.

# Daftar Pustaka

## Buku

Budiardjo, Miriam. 1985. *Demokrasi di Indonesia (Kumpulan Karangan)*, Jakarta: Gramedia.

Fahmi, Khairul. 2011. *Pemilu dan Kedaulatan Rakyat*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Huntington, Samuel P. dan Nelson, Joan. 1990. *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, Jakarta. Rineka Cipta.

Husein, Harun. 2014. *Pemilu Indonesia, Fakta, Angka, Analisis, dan Studi Banding*. Jakarta: Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem).

Junaidi, Veri. 2013. *Pelibatan dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Pemilu*. Jakarta: Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem).

Junaidi, Veri; Arifin, Firmansyah dan Ramadhanil, Fadli. 2015. *Evaluasi Penegakan Hukum Pemilu 2014*. Jakarta: Perkumpulan Untuk Pemilu (Perludem).

Sardini, Nur Hidayat. 2011. *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*. Yogyakarta: Fajar Media Press.

Supriyanto, Didik. 2007. *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: Perludem, DRSP dan USAID.

Surbakti, Ramlan. 1992, *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo

## Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD

## Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-IX/2011

## Wawancara

Daniel Zuchron, Jakarta, 18 Juni 2012.

Hadar Nafis Gumay, Jakarta, 6 Maret 2015.

Hanif Suranto, Tangerang 19 Januari 2014.

Ida Budhiati, Jakarta, 24 Juli 2012.

Jeiry Sumampow, Jakarta, 6 Februari 2015.

Muhammad Afiffudin, Jakarta, 22 April 2013.

Ray Rangkuti, Jakarta, 6 Maret 2015.

Refly Harun, Jakarta, 24 Juli 2012

Yusfitriadi, Jakarta, 3 Agustus 2012

## Lain-lain

Rilis Data Pelanggaran Pemilu 2014 oleh Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia

Didik Supriyanto, dalam opininya di Harian Kompas "Dilema E-Voting, Harian Kompas, 9 Desember 2014.

<http://m.antaranews.com/pemilu/berita/421353/sejarah-pemilu-pemilu-era-orde-baru-1966-1998>

<http://pemilu.sindonews.com/read/850948/113/mahasiswa-kpu-pekanbaru-sosialisasi-pemilu-ke-sma>

[http://bawaslusumsel.net/?page\\_id=2310](http://bawaslusumsel.net/?page_id=2310)

<http://tekNomorkompas.com/read/2014/08/13/09050057/Siapakah.Pandawa.di.Balik.Kawal.Pemilu>.

# Profil Penulis

## Fadli Ramadhanil



Lahir di Bukittinggi, 30 Maret 1991, dan menyelesaikan studi sarjana hukum pada Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, pada Mei tahun 2013. Semasa mahasiswa Fadli aktif di Perhimpunan Mahasiswa Tata Negara Fakultas Hukum Unand, dan sejak 2011 bergabung dengan Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Unand sebagai asisten peneliti. Selesai menyelesaikan studi di Fakultas Hukum Universitas Andalas, Fadli bergabung dengan Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) sejak Juni 2013 sampai sekarang. Di Perludem aktif menggeluti isu-isu penegakan hukum pemilu. Fadli aktif menulis di beberapa media seperti Kompas, Republika, dan The Geotimes, serta Jurnal Pemilu&Demokrasi. Tulisannya banyak menilik persoalan pemilu, demokrasi, penegakan hukum, dan dinamika ketatanegaraan. email: fadlifhwa@gmail.com.

## Veri Junaidi



Lahir di Malang, 10 November 1984 dan meraih gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Andalas. Kemudian gelar Master Hukum diraih di Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Aktif di Perludem sejak Februari 2011 sampai Maret 2015. Saat ini aktif di lembaga Konstitusi dan demokrasi (KoDe) Inisiatif. Menggeluti isu-isu hukum pemilu dan ketatanegaraan. Beberapa tulisan dapat dilihat di Media Nasional Republika, Jurnal Nasional, dan Suara Karya. Tulisan ilmiah tersebar di beberapa jurnal, seperti Jurnal Konstitusi-Mahkamah Konstitusi RI. Berkontribusi aktif terhadap beberapa buku tentang kepemiluan, yang salah satu judulnya "Memperkuat Kemandirian Penyelenggara Pemilu". Buku terakhir

yang dikeluarkan Veri berjudul “Mahkamah Konstitusi Bukan Mahkamah Kalkulator”. Penulis juga aktif menjadi kuasa hukum dalam beberapa pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi.

## **Ibrohim**



Ibrohim, Lahir di Indramayu 20 Mei 1989, lulus Sarjana di fakultas Tarbiyah Sekolah Tinggi Agama Islam Nahdlatul Ulama (STAINU) Jakarta. Menjadi pemantau di KIPP Jakarta. Masuk Perludem 2012 sampai sekarang. Penulis Komik Pemilih Jakarta Antipolitik Uang (2012) untuk Pilgub DKI Jakarta 2012 Bersama Titi Anggraini Direktur Eksekutif Peludem.

# Profil Editor

## SIDIK PRAMONO



Lahir di Sukoharjo –kota kecil sekitar 15 km selatan Kota Solo, Jawa Tengah. Menamatkan pendidikan hingga tingkat menengah pertama di kota kelahiran, berlanjut ke SMA Negeri 1 Yogyakarta, dan selanjutnya menamatkan pendidikan S-1 di Teknik Pertambangan Institut Teknologi Bandung (ITB) dan S-2 di Program Studi Administrasi dan Kebijakan Publik Universitas Indonesia (UI).

Lebih dari 12 tahun bekerja di dunia jurnalistik. Sepanjang 2001-2013 bekerja sebagai wartawan di harian KOMPAS, dengan bidang peliputan terutama terkait isu politik, pemilu, parlemen, desentralisasi, dan reformasi birokrasi. Pernah ditugasi sebagai Wakil Kepala Desk Politik-Hukum dan Wakil Kepala Biro Jawa Tengah.

Bekerja untuk perusahaan pertambangan sejak pertengahan 2013, yakni proyek industri nikel di Halmahera, Maluku Utara (2013-2014) dan proyek pertambangan batubara di Kalimantan Timur (mulai 2014).

Menghasilkan sejumlah tulisan yang telah dipublikasikan di berbagai media nasional dan lokal. Pernah pula memenangi sejumlah lomba penulisan. Sampai kini terus menekuni kegiatan penulisan, termasuk mengedit berbagai buku dan laporan (telah mengedit lebih dari 25 buku) dan penyusunan *policy brief/report*.



**Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan**

Jln. Wolter Monginsidi No. 3  
Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110  
INDONESIA  
Telp. +62-21-7279-9566  
Fax. +62-21-720-5260, +62-21-720-4916  
<http://www.kemitraan.or.id>

**ISBN 978-602-1616-44-4**



9 786021 616444