

# POTRET PARTISIPASI ORGANISASI MASYARAKAT SIPIL dalam PEMANTAUAN PEMILU 1999-2014

**Tempat Pemungutan Suara**



# POTRET PARTISIPASI ORGANISASI MASYARAKAT SIPIL DALAM PEMANTAUAN PEMILU 1999 - 2014

**Tim Peneliti:**

Khoirunnisa Agustyati

Veri Junaidi

Ibrohim

**Editor:**

Sidik Pramono

Retno Widyastuti



## **POTRET PARTISIPASI ORGANISASI MASYARAKAT SIPIL DALAM PEMANTAUAN PEMILU 1999 - 2014**

### **Penulis**

Khoirunnisa Agustyati

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:

### **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

Dalam mendukung kerja-kerja reformasi tata pemerintahan, Kemitraan memiliki misi untuk menyebarkan, memajukan dan melembagakan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik dan berkelanjutan melalui penyelenggaraan pemilu yang jujur, adil dan demokratis. Salah satu upaya penting yang dilakukan oleh Kemitraan dalam rangka mendukung kepemiluan di Indonesia adalah dengan memberi dukungan kepada berbagai organisasi masyarakat sipil untuk membuat kajian terkait kepemiluan, guna menyediakan rekomendasi bagi reformasi sistem kepemiluan dan praktik pelaksanaan pemilihan umum.

Kemitraan percaya bahwa penguatan terhadap seluruh aktor baik Negara ataupun non-Negara dalam memajukan demokrasi harus segera dilakukan. Buku ini merupakan hasil dari kajian yang dilakukan oleh Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) terkait potret partisipasi organisasi masyarakat sipil dalam pemantauan sejak tahun 1999 hingga tahun 2014, yang berisi urgensi pemantauan pemilu, sejarah organisasi masyarakat sipil dalam pengawasan dan pemantauan pemilu, perkembangan pemantauan masa kini, hingga tantangan dan peluang masyarakat sipil untuk berpartisipasi dalam pemantauan pemilu.

Kemitraan menyampaikan ucapan selamat kepada tim Perludem atas terselesaikannya 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 peranan organisasi masyarakat sipil dalam berpartisipasi memantau pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu 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

## KATA PENGANTAR

### Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)

#### “Jalan Panjang Aktivitas Pemantauan Pemilu”

Setiap penyelenggaraan pemilu, pada hakikatnya tentu saja merupakan kesempatan untuk memilih, dan memperbaiki pemerintahan. Muara dari semua itu adalah hadirnya organisasi negara yang dihasilkan oleh pemilu yang lebih menjanjikan dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat tanpa kecuali.

Indonesia sebagai negara yang demokrasinya sedang tumbuh dan mekar, tentu saja mempunyai sejarah yang cukup kelam dalam pahatan pemerintahan orde baru. Nilai dan prinsip luhur pemilu sebagai ajang untuk menciptakan kesempatan yang sama bagi siapa saja untuk berpartisipasi dalam pemerintahan terasa dipermainkan oleh rezim orde baru. Kita tentu masih ingat, bagaimana pemilu di masa orde baru hanyalah ajang rutinitas pelengkap formalitas belaka.

Setiap penyelenggaraan pemilu berjalan dengan suasana yang tidak seimbang, tidak jujur, dan jauh dari prinsip dasar pemilu. Bahkan, dalam banyak guyonan, Kalau mengingat pemilu di zaman orde baru, sebelum pemilu itu selesai, sebenarnya hasilnya sudah diketahui. Kondisi ini pulalah yang sedikit banyaknya menyumbang penyebab rezim otoriter dan serba tertutup selama lebih dari 30 tahun.

Keadaan ini kemudian yang melahirkan banyak perlawanan, yang puncaknya terjadi pada akhir tahun 90-an. Salah satu tuntutan yang paling tajam disampaikan kala itu adalah, bagaimana menciptakan suatu proses pemilu yang lebih terbuka, jujur, adil, dan jauh dari segala praktik manipulasi. Banyak kelompok perlawanan yang muncul untuk menghentikan praktik manipulasi dalam setiap penyelenggaraan pemilu. Salah satu organisasi pemantau pemilu yang muncul misalnya, Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP), memang mengakui salah satu keinginan besar untuk ikut terlibat aktif dalam mengawal pemilu 1997 untuk memastikan rezim orde baru tidak berkuasa kembali.

Masa transisi pascaruntuhnya orde baru kemudian memicu banyak partisipasi masyarakat untuk turut serta dalam melakukan pemantauan pemilu. Pemilu 1999 sebagai pemilu percepatan sebagai salah satu tuntutan reformasi, melahirkan harapan baru bagi publik. Banyak aktivitas pemantauan pemilu digagas. Semua elemen ingin terlibat. Beberapa organisasi yang muncul misalnya KIPP, UNFREL, Forum Rektor, CETRO, JPPR merupakan bentuk besarnya harapan publik, bahwa rezim otoriter telah runtuh, dan lahirlah rezim reformasi, yang menjanjikan perbaikan.

Dalam perkembangannya, setelah Pemilu 1999, menuju Pemilu 2004, aktivitas pemantauan pemilu mulai terasa menurun. Banyak faktor yang menyebabkan kenapa aktivitas pemantauan mengalami kemerosotan. Beberapa hal yang disebut dalam tulisan Potret Partisipasi Organisasi Masyarakat Sipil Dalam Pemantauan Pemilu 1999-2014 ini adalah persoalan harapan besar pada Pemilu 1999 yang tak kunjung terwujud. Harapan untuk kehidupan yang lebih baik pascaruntuhnya rezim orde baru dirasa agak lambat muncul kepermukaan.

Selain itu, persoalan keterbatasan sumber daya untuk melaksanakan pemantau pemilu juga menjadi tantangan terbesar di dalam aktivitas pemantauan pemilu oleh organisasi masyarakat sipil. Beberapa hal inilah kemudian yang coba diulas oleh Khoirunnisa dan kawan-kawan dalam kajian ini. Pertama, menurut saya, organisasi masyarakat sipil butuh banyak referensi dan dokumentasi terkait dengan aktivitas panjang pemantauan pemilu yang sudah dilakukan sejak lama, bahkan sejak sebelum reformasi. Dan kajian ini diharapkan dapat menjadi satu dari sekian kebutuhan terhadap referensi itu. Kedua, kajian ini juga coba menjawab bagaimana menghadapi tantangan aktivitas pemantauan pemilu, sehingga penyelenggaraan pemilu sebagai milik keseluruhan masyarakat bisa dikawal dengan baik. Saya mengucapkan selamat kepada Khoirunnisa, Veri Junaidi, dan Ibrohim, yang telah menyelesaikan kajian ini, yang tentu sangat bermanfaat dalam khazanah dan referensi aktivitas pemantauan pemilu.

Selain itu, saya juga mengucapkan terima kasih kepada Kemitraan, *The Partnership For Governance Reform* yang telah membantu dalam pelaksanaan kajian ini. Akhirnya, atas nama Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), saya ucapkan selamat kepada para penulis, dan selamat membaca kepada seluruh pegiat pemilu, masyarakat, penyelenggara pemilu, dan siapapun yang menginginkan penyelenggaraan pemilu Indonesia yang lebih baik.

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. Meningkatkan 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 kepemiluan 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 perilaku-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 .....	xii
<b>BAB I URGENSI PEMANTAUAN PEMILU</b>	
A. Pemantauan dan Pengawasan Pemilu .....	1
B. Pemantauan Pemilu dalam Kacamata Internasional .....	5
C. Pertanyaan Penelitian .....	8
<b>BAB II PEMANTAUAN PEMILU</b>	
A. NAMFREL, Pionir Lembaga Pemantau Regional.....	10
B. Pelembagaan Pengawas Pemilu di Indonesia .....	13
C. Pemantauan Pemilu di Indonesia .....	23
1. Lembaga Pemantau pada Masa Transisi Demokrasi .....	24
2. Lembaga Pemantau Pemilu 2004-2014 .....	28
D. Akreditasi dari Penyelenggara Pemilu .....	33
<b>BAB III PERKEMBANGAN PEMANTAUAN PEMILU DI INDONESIA</b>	
A. Perkembangan Metode Pemantauan Pemilu .....	37
B. Inovasi Pemantauan dengan Teknologi Informasi .....	48
1. Aplikasi Pemantauan MataMassa .....	48
2. Pemantauan Pemilu Melalui Media Sosial .....	51
3. Aplikasi untuk Mengenal Caleg dan Mengawal Aspirasi Publik .....	55
4. Kawalpemilu dalam Mengawal Suara Rakyat .....	56
C. Isu-isu dalam Pemantauan .....	57
<b>BAB IV TANTANGAN DAN PELUANG MASYARAKAT SIPIL DALAM PEMANTAUAN PEMILU</b>	
A. Hambatan dalam Melakukan Pemantauan Pemilu .....	74
B. Dampak Hasil Pemantauan terhadap Kualitas Demokrasi di Indonesia .....	81
<b>BAB V KESIMPULAN .....</b>	<b>85</b>

## DAFTAR TABEL

---

Tabel 1	Perkembangan Kelembagaan Bawaslu .....	19
Tabel 2	Lembaga Pemantau Terakreditasi KPU untuk Pemilu 2014 .....	35
Tabel 3	Perkembangan Fokus Pemantauan Pemilu di Indonesia .....	46
Tabel 4	Jumlah Pemilih dan Tingkat Partisipasi dalam Pemilu 1999 – 2014.....	48
Tabel 5	Perbandingan Strategi Distribusi Mobilisasi Pemilu .....	59
Tabel 6	Kasus Pemilih Tidak Menerima Surat Pemberitahuan .....	65
Tabel 7	Kasus Perbedaan Batas Waktu Akhir Pencoblosan .....	65
Tabel 8	Daerah Yang Tidak Menerima Surat Pemberitahuan .....	66
Tabel 9	Jumlah Pemantau JPPR .....	71
Tabel 10	Pemantau KIPP Jakarta .....	72

# BAB I

## Urgensi Pemantauan Pemilu

### A. Pemantauan dan Pengawasan Pemilu

Proses penyelenggaraan pemilu berjalan secara demokratis jika memenuhi sejumlah indikator. *Pertama*, sistem pemilu sesuai dengan karakteristik masyarakat dan sistem politik demokrasi yang hendak diwujudkan. Sistem ini perlu menjamin kesetaraan warga negara dalam perwakilan, baik dalam penentuan siapa yang berhak memilih maupun dalam alokasi kursi parlemen untuk setiap daerah berdasarkan jumlah penduduk.

*Kedua*, payung hukum seluruh tahapan proses penyelenggaraan pemilu harus menjamin kepastian hukum yang dirumuskan berdasarkan asas pemilu yang demokratis. *Ketiga*, kompetisi peserta pemilu yang bebas dan adil. *Keempat*, penyelenggara pemilu yang profesional dan independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. *Kelima*, proses pemungutan dan penghitungan suara yang dilaksanakan dengan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. *Keenam*, sistem penegakan hukum pemilu yang dilakukan secara adil dan tepat waktu. *Ketujuh*, partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemilu.<sup>1</sup>

Partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemilu tidak hanya bisa dilihat ketika masyarakat pemilih datang ke tempat pemungutan suara (TPS) untuk memberikan suaranya. Namun, lebih dari itu, keterlibatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam seluruh tahapan pemilu, seperti melaporkan adanya kecurangan pemilu, memantau proses rekapitulasi penghitungan suara, mendukung salah satu kandidat, termasuk melakukan survei tentang pemilu, merupakan bagian dari bentuk partisipasi masyarakat yang penting dalam proses penyelenggaraan pemilu.

Pengalaman di dunia internasional dalam pemantauan pemilu menunjukkan pentingnya kehadiran partisipasi publik untuk mengawal penyelenggaraan pemilu yang jujur dan adil. Secara substansi, latar belakang dilakukannya pemantauan adalah untuk meminimalisir kecurangan pemilu.

<sup>1</sup> Ramlan Surbakti dan Didik Supriyanto, 2013, *Partisipasi Warga Negara dalam Proses Penyelenggaraan Pemilu*, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, hal 1

Pemilu yang bersih mengantarkan proses transisi demokrasi berjalan aman, damai, dan tentunya menjalankan prinsip *free and fair*.

Pemantauan itu tidak hanya menjadi agenda internasional seperti yang dilakukan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), melalui sejumlah lembaga internasional. Pemantauan juga sudah ditunjukkan publik di dalam negerinya sendiri seperti diperlihatkan oleh *The National Citizens' Movement for Free Elections* (NAMFREL) di Filipina yang berkontribusi besar untuk memastikan rotasi kekuasaan di negaranya berjalan baik sesuai kehendak rakyat. Kemandirian NAMFREL dan dukungan partisipasi yang begitu besar, menjadikannya sebagai lembaga berpengaruh yang tidak bisa diabaikan oleh kekuasaan di Filipina.

Oleh karena itu, penting kiranya untuk melihat bagaimana kiprah dan partisipasi pemantau pemilu di Indonesia dalam mendorong rotasi kekuasaan yang jujur dan adil. Jika NAMFREL dengan sejarah panjangnya berhasil memengaruhi pergantian kekuasaan di negaranya, beberapa pemantau di Indonesia juga berperan dalam mendorong Reformasi 1998 dan turut menggulingkan rezim Orde Baru. Selain itu, sejumlah lembaga juga turut serta memastikan pergantian kekuasaannya berjalan dengan baik melalui penyelenggaraan pemilu yang jujur dan adil.

Dalam melakukan pengawasan atau pemantauan terhadap proses pemilu, terdapat sejumlah istilah yang digunakan, seperti "pemantauan", "pengawasan", ataupun "mediasi". Organisasi seperti PBB lebih memilih istilah verifikasi. Jimmy Carter dan aktor internasional lainnya lebih sering menggunakan istilah "mediasi" terhadap pelanggaran pemilu. Istilah ini penting bagi lembaga internasional karena sejumlah negara memiliki sensitivitas terhadap keterlibatan lembaga internasional dalam pelaksanaan pemilu.

Istilah pemantauan atau pengawasan dalam pemilu penting untuk dijelaskan karena keduanya memiliki peran dan kewenangan yang berbeda. Setidaknya terdapat dua dimensi yang berbeda, yakni (1) derajat keterlibatan dalam proses pemilu dan (2) periode waktu aktivitas tersebut dilakukan. Dari derajat keterlibatan dalam proses pemilu, pemantauan lebih bersifat pasif; sementara pengawasan lebih melibatkan diri dalam proses pemilu. Secara teoritis pemantauan memiliki arti merekam dan melaporkan. Sementara pengawasan lebih jauh dari sekadar merekam proses pemilu. Dalam pengawasan setidaknya terdapat upaya intervensi untuk memperbaiki

kesalahan atau ketidaksempurnaan dan memberikan rekomendasi terhadap proses tersebut. Berdasarkan periode waktunya, pemantauan bersifat lebih singkat dibandingkan dengan pengawasan. Pemantauan hanya terlibat pada hari pemungutan suara. Namun keduanya merupakan bagian dalam upaya kontrol terhadap proses pemilu.<sup>2</sup>

Dalam konteks Indonesia, pemantauan pemilu dilakukan oleh organisasi masyarakat sipil. Sementara itu dalam hal pengawasan pemilu sudah ada lembaga yang dibentuk untuk menjalankan fungsi tersebut yang disebut dengan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Dalam buku yang berjudul "Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi" yang ditulis oleh Didik Supriyanto dan Topo Santoso, disebutkan bahwa pemantau dan pengawas pemilu sama-sama diperlukan untuk terselenggaranya pemilu yang jujur dan adil. Perbedaan di antara keduanya antara lain, pemantau pemilu hanya memantau pelanggaran, sementara pengawas pemilu memiliki peran yang lebih luas, yaitu menyelesaikan pelanggaran dan sengketa pemilu. Oleh sebab itu hasil kerja pemantauan yang dilakukan masyarakat perlu dilaporkan kepada pengawas pemilu untuk ditindaklanjuti.

Berdasarkan pengalaman pada Pemilu 2004, kerja sama di antara pemantau dan pengawas ini diperlukan karena personel yang dimiliki oleh pengawas pemilu terbatas hingga di tingkat kecamatan. Tidak jarang pengawas pemilu seringkali mengalami kesulitan untuk mengawasi pemilu hingga tingkat tempat pemungutan suara.<sup>3</sup>

Mengingat pentingnya kerja sama antara pemantau dan pengawas pemilu, maka bentuk kerja sama keduanya perlu diformulasikan dalam nota kesepahaman sehingga dapat disosialisasikan hingga tingkat bawah. Selain pentingnya bentuk kerjasama ini, tidak dapat dinafikan jika lembaga pemantau tetap memiliki ruang untuk melakukan aktivitas pemantauan terhadap jajaran pengawas pemilu.<sup>4</sup>

Walaupun negara telah membentuk sebuah badan pengawas pemilu, namun peran pengawasan pemilu tidak bisa hanya dilakukan oleh badan tersebut. Peran dari masyarakat tetap diperlukan dalam upaya pengawasan pemilu. Peran dan partisipasi masyarakat penting untuk mengawasi penyimpangan yang dilakukan. Selain itu peran pemantau adalah membantu penyusunan regulasi standar pengawasan, sosialisasi pengawasan, sebagai pelapor dan saksi laporan, serta mengadvokasi

<sup>2</sup> Ibid, hal 41

<sup>3</sup> Didik Supriyanto dan Topo Santoso dalam *Pelibatan dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pemilu*, 2013, Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, hal 3

<sup>4</sup> Ibid hal 47-48

laporan.<sup>5</sup>

Setidaknya terdapat lima sumbangan atau peran masyarakat dalam pemantauan pemilu<sup>6</sup>, yakni:

1. Memberikan keabsahan terhadap proses pemilu;
2. Meningkatkan rasa hormat dan kepercayaan terhadap HAM, khususnya hak sipil dan politik;
3. Meningkatkan kepercayaan terhadap proses pemilu;
4. Membangun kepercayaan terhadap demokrasi; dan
5. Mendukung upaya penyelesaian konflik secara damai.

Senada dengan itu, Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR) juga memberikan catatan soal tujuan lembaga pemantau. Terdapat tiga peran yang dilakukan dalam pemantauan untuk mendorong penyelenggaraan pemilu yang jujur dan adil. Ketiga tujuan partisipasi itu adalah sebagai berikut:<sup>7</sup>

1. Usaha 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 masyarakat; dan
3. Usaha untuk menghormati serta meningkatkan kepercayaan terhadap hak asasi manusia, khususnya hak sipil dan politik warga negara.

Uraian di atas cukup memperlihatkan bahwa pemantauan dan pengawasan pemilu dalam konteks di Indonesia sangat dibutuhkan sebagai satu kesatuan upaya untuk mendorong penyelenggaraan pemilu yang demokratis. Pengawasan sebagai pemantauan yang dilembagakan melalui Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) tidak bisa berjalan sendiri karena adanya keterbatasan, baik personel maupun waktu yang dimiliki. Begitu juga pemantau pemilu yang berada di luar sistem. Mereka akan sulit mendorong tindak lanjut tanpa peran pengawas pemilu yang memiliki otoritas. Oleh

<sup>5</sup> Nur Hidayat Sardini, 2011, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, Yogyakarta: Fajar Media Press, hal 250

<sup>6</sup> Ibid, hal 255

<sup>7</sup> Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi dan TAF, 2013, *Pelibatan dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pemilu*, Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi

karena itu, kolaborasi antar-kedua elemen akan mampu mendorong sinergi pengawasan untuk penyelenggaraan pemilu yang demokratis.

## B. Pemantauan Pemilu dalam Kacamata Internasional

Dalam sebuah negara demokrasi, pemilihan umum yang dilakukan dengan sungguh-sungguh, jujur, dan adil merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi. Hal ini penting karena pemilu dianggap sebagai institusi politik atau proses yang dianggap paling baik untuk pergantian pemimpin di sebuah negara dengan cara yang demokratis.

Setidaknya terdapat lima alasan mendasar yang mendukung hal tersebut:

- (1) Adanya deklarasi internasional yang menyatakan bahwa pemilu adalah basis dari pemerintahan yang sah. Hal ini tercantum dalam *The Universal Declaration of Human Right* (UDHR) yang menyatakan bahwa keinginan atau kehendak rakyat harus menjadi dasar dari pemerintahan yang diekspresikan melalui pemilihan umum yang jujur dan adil.

Selain UDHR terdapat juga *The International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) yang menyatakan bahwa setiap warga negara memiliki hak dan kesempatan yang sama untuk dapat memilih dan dipilih dalam sebuah pemilihan umum yang dijalankan secara periodik, jujur, dan adil. Setiap warga negara juga terdaftar dalam daftar pemilih serta memberikan suaranya dalam surat suara secara rahasia.

- (2) Pemilihan umum berkontribusi terhadap penghargaan hak sipil lainnya. Demokrasi elektoral menjadi indikator yang paling baik dari kemajuan hak sipil dan hak asasi manusia.
- (3) Pemilihan umum memiliki konsekuensi politik. Dalam sebuah negara demokratis, pemilu adalah hal yang rutin dilakukan. Dalam negara yang baru mengalami transisi demokrasi, apabila pemilunya dilaksanakan dengan sukses dapat memengaruhi performa dari pemerintahan yang terpilih dan menjadi dasar dari penerapan demokrasi di negara tersebut.
- (4) Pemilu, khususnya pada negara yang masih mengalami transisi demokrasi, dapat memberikan ruang kepada warga negara untuk terlibat dalam ruang publik. Karena mendorong masyarakat untuk turut mengawasi, melakukan kajian, pendidikan pemilih, dan melakukan advokasi.

Selain memberikan ruang kepada masyarakat umum untuk terlibat,

masyarakat yang rentan pun, seperti kelompok minoritas, perempuan, pemilih dengan disabilitas, juga harus diberi peran untuk terlibat dalam ruang publik.

- (5) Walaupun pemilu dapat menyebabkan pemisahan kelompok masyarakat tetapi pemilu yang kompetitif dapat mendorong pemerintahan yang efektif dan stabil.<sup>8</sup>

Pemilu menjadi penting untuk dipantau dan diawasi karena menjadi indikator dari sebuah negara demokrasi. Bjornlund dalam buku *Beyond Free and Fair* mendefinisikan pemantauan pemilu internasional sebagai pengumpulan informasi mengenai proses pemilu dan penilaian publik terhadap proses tersebut. Penilaiannya berdasarkan standar universal tentang pemilu demokratis yang dilakukan oleh organisasi asing atau internasional. Mereka berkomitmen untuk menjaga netralitas dan proses demokrasi guna menjaga kepercayaan publik dan internasional terhadap integritas dari proses pemilu tersebut atau untuk mendokumentasikan proses pemilu. Keberadaan lembaga pemantau internasional tidak terlepas dari keterlibatan negara donor. Hal ini terkait dengan agenda negara-negara tersebut untuk mendorong demokrasi di seluruh dunia.

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) merupakan institusi yang pada awalnya berperan dalam perkembangan *standar internasional* untuk demokrasi dan memberikan asistensi terhadap pemilu. Pada awalnya, keterlibatan PBB adalah pada negara-negara pascakolonial, namun kemudian sejak 1990-an semakin meluas. Sejak tahun 1990-an, PBB menerima permintaan dari lebih dari 140 negara untuk memberikan asistensi terhadap pemilu. Untuk mendorong penerapan demokrasi, 14 perwakilan negara anggota membentuk organisasi intrapemerintah yang dinamakan *The International Institution for Democracy and Electoral Assistance (The International IDEA)*. Tujuan dari organisasi ini adalah sebagai sarana bertukar pengetahuan, ide, dan pengalaman di antara para akademisi, pembuat kebijakan, dan semua praktisi yang terlibat dalam seluruh aspek tata kelola pemerintahan yang demokratis. Sejak didirikan, *The International IDEA* telah mengembangkan standar untuk perkembangan demokrasi.

Selain PBB, pada tahun 1980-an Amerika Serikat mulai memfokuskan kebijakan luar negeri mereka untuk mendorong demokrasi ke mancanegara.

<sup>8</sup> Eric C. Bjornlund, 2004, *Beyond Free and Fair. Monitoring Elections and Building Democracy*, John Hopkins University Press, hal 33-35

Hal ini dilakukan untuk mencegah penyebaran paham komunisme yang muncul selama "Perang Dingin".<sup>9</sup> Dalam mengaplikasikan tujuan ini, Amerika Serikat menyediakan sumber dana perhatian untuk membangun institusi demokrasi. Anggaran yang dikeluarkan pemerintah AS untuk hal ini mencapai 700 juta dollar Amerika Serikat. Anggaran tersebut diberikan kepada organisasi nonpemerintah seperti *The Carter Center*, *the Asia Foundation*, *the Central European and Euroasia Law Initiative of the American Bar Association*, dan lain-lain. Organisasi pelopor yang melakukan pemantauan pemilu yang didanai dari Amerika Serikat adalah *The International Republican Institute (IRI)*, *National Democratic Institute (NDI)*, *The Carter Center*, dan *International Foundation for Electoral Systems (IFES)*.

Dalam menjalankan misi pemantauan internasional tersebut, terdapat sejumlah prinsip yang dijalankan dalam pemantauan pemilu. Penerapan prinsip ini perlu dilakukan untuk memastikan agar tujuan dari pemantauan bisa tercapai tanpa harus mengganggu atau terkesan turut campur atas penyelenggaraan pemilu di suatu negara. Prinsip pemantauan ini juga berlaku secara universal sebagai satu pedoman bagi pemantau, baik internasional, nasional, maupun lokal. Hal ini dilakukan agar penyelenggaraan pemilu yang bebas dan adil bisa tercapai. Adapun prinsip-prinsip internasional dalam pemantauan pemilu adalah sebagai berikut:<sup>10</sup>

- a. **Mematuhi seluruh peraturan dan perundang-undangan di negara yang dipantau.** Bagi pemantau internasional yang akan memantau pemilu di sebuah negara, mereka harus mengikuti seluruh peraturan dan undang-undang yang ada di negara yang akan dipantau. Secara umum negara yang akan dipantau akan memberikan akreditasi kepada lembaga pemantau yang memiliki legalitas dan memberikan akses kepada lembaga tersebut untuk memantau pemilu di negara yang bersangkutan.
- b. **Imparsial dan netralitas.** Setiap pemantau harus bersikap obyektif terhadap seluruh proses dan hasil pemilu. Mereka tidak boleh memihak kepada partai politik tertentu atau kandidat. Lembaga pemantau harus menyangdarkan pekerjaannya kepada integritas proses dan hasil pemilu.
- c. **Noninterference.** Pemantau pemilu harus menghormati kondisi lokal di negara yang dipantau. Sebagai pemantau, mereka tidak boleh melakukan koreksi atau menyatakan bahwa kebijakan yang diterapkan di sebuah negara, terutama yang berhubungan dengan pemilu, adalah salah atau tidak sesuai dengan prinsip internasional yang berlaku. Hal

<sup>9</sup> Ibid, hal 23

<sup>10</sup> Ibid, hal 132-135

ini penting karena sejumlah negara terkadang cukup sensitif dengan kehadiran pemantau internasional di pemilu. Negara yang dipantau khawatir akan adanya intervensi dari pihak asing.

- d. Obyektif, transparan, dan akurat.** Pemantau harus memaparkan hasil temuannya secara obyektif, dan harus bebas nilai. Hal-hal yang akan disampaikannya harus berdasarkan fakta dan data lapangan sehingga data yang dicatat tersebut haruslah data yang akurat.
- e. Tidak memiliki konflik kepentingan.** Lembaga pemantau pemilu tidak diperkenankan memiliki kepentingan tertentu. Lembaga pemantau hanya bertindak sesuai dengan tujuannya untuk melakukan pemantauan. Seorang pemantau harus berkomitmen penuh untuk membawa misi pemantauan.
- f. Menjaga hubungan baik dengan penyelenggara pemilu pada negara yang dipantau.** Lembaga pemantau harus dapat menjaga hubungan baik dengan penyelenggara pemilu pada negara yang dipantau. Menghormati peraturan yang berlaku, peran, dan kewenangan dari penyelenggara pemilu setempat. Beberapa hal yang perlu dihindari adalah tidak mengumumkan hasil pemilu tanpa ada persetujuan dari penyelenggara pemilu setempat.
- g. *Public comment*.** Pemantau pun perlu menghindari memberikan komentar pribadi kepada publik melalui media.
- h. Menjaga kekompakan dengan tim pemantau dan juga sesama pemantau.** Agar kegiatan pemantauan dapat berjalan dengan lancar, tim pemantauan harus menjaga kesolidan tim pemantau. Untuk itu setiap pemantau harus berpartisipasi dalam *briefing* yang diberikan. Termasuk di antaranya adalah mengikuti instruksi dari ketua tim, mematuhi kerangka kerja, dan juga mematuhi peraturan dari lembaga pemantau.

## C. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini setidaknya menjawab dua pertanyaan, yakni: *pertama*, bagaimana potret pemantauan pemilu yang dilakukan oleh (organisasi) masyarakat sipil dan *kedua*, bagaimana tantangan dan peluang masyarakat sipil dalam melakukan pemantauan pemilu ke depannya.

Dalam melakukan riset ini, tim peneliti menghimpun informasi dari sejumlah orang yang turut terlibat dalam pemantauan pemilu sejak Pemilu 1999 hingga Pemilu 2014. Untuk mendapatkan informasi dan data yang dibutuhkan, tim peneliti melakukan kegiatan *Focus Group Discussion* (FGD), studi dokumen, dan wawancara terhadap sejumlah narasumber.

Keterbatasan dalam penelitian ini adalah ketidakmampuan tim peneliti menjangkau seluruh organisasi pemantau yang terlibat dalam pemantauan pemilu sejak Pemilu 1999 hingga Pemilu 2014. Dalam hal ini peneliti mengakui bahwa masih banyak organisasi pemantau pemilu yang memiliki kontribusi besar dalam pemantauan pemilu di Indonesia namun di luar pokok bahasan dari riset ini.

# BAB II

## PEMANTAUAN PEMILU

### A. NAMFREL, Pionir Lembaga Pemantau Regional<sup>11</sup>

Munculnya lembaga pemantau internasional tidak hanya digagas oleh organisasi internasional seperti PBB ataupun menjadi agenda kebijakan luar negeri seperti Amerika Serikat. Organisasi pemantau juga muncul di negara berkembang. *National Citizen's Movement for Free and Fair Election* (NAMFREL) merupakan organisasi pemantauan pemilu yang menjadi pioner terbentuknya organisasi pemantau pemilu di Asia.

Awal mula terbentuknya NAMFREL di Filipina (1983) adalah pasca-terbunuhnya pemimpin oposisi Benigno Aquino. Sebanyak 17 orang berkumpul di rumah seorang pengusaha yang bernama Mariano (Mars) Quesada untuk mendiskusikan krisis politik yang terjadi di Filipina. Fokus dari pertemuan itu adalah kekhawatiran akan terjadinya kekerasan sebagai alternatif perlawanan dari pemerintahan Ferdinand Marcos. Untuk itulah mereka bersepakat untuk mendirikan organisasi ini untuk mengembalikan demokrasi di Filipina melalui pemilu yang jujur dan adil. Hal ini menjadi fokus mereka karena pelanggaran pemilu seperti jual-beli suara, kekerasan, dan intimidasi banyak terjadi pada masa pemerintahan Marcos.

Pada awalnya banyak yang curiga dengan keberadaan NAMFREL karena diasosiasikan dengan *Central Intelligence Agency* (CIA), badan intelejen pemerintah federal Amerika Serikat. Namun NAMFREL dapat membuktikan bahwa mereka bukanlah seperti yang dimaksud dengan melakukan aktivitas yang profesional dan nonpartisan. Dalam diskusi yang dilakukan di rumah Mars Quesada; Jose Conception, salah satu pengusaha berpengaruh yang turut hadir dalam diskusi tersebut, terpilih menjadi Ketua NAMFREL dan Quesada terpilih menjadi Sekretaris Jenderal.

Setelah enam bulan, untuk mengantisipasi pemilu legislatif pada bulan Mei 1984, Conception dan Quesada melakukan perjalanan ke seluruh penjuru Filipina untuk mendorong dilakukannya pemantauan pemilu dan

<sup>11</sup> Dirangkum dari buku *Beyond Free and Fair* oleh Eric Bjornlund

merekruit relawan. Hal ini mendorong orang tertarik dengan NAMFREL, sehingga banyak yang mendaftarkan diri menjadi relawan, memberikan bantuan finansial dan juga logistik. Selain itu, lembaga ini juga mendapat dukungan kuat dari Gereja Katolik yang kemudian menjadi penyangga dari organisasi ini. Pendeta-pendeta mulai menyebarkan melalui khotbah pentingnya menjaga pemilu dan demokrasi. Selain itu, dari gereja-gereja mulai dikumpulkan sumbangan pendanaan untuk keberlangsungan organisasi ini.

Untuk mendorong pemilu yang jujur dan adil, sejumlah kerja dan advokasi dilakukan oleh NAMFREL, di antaranya adalah mendorong penataan pemutakhiran daftar pemilih, mencetak surat suara dengan kertas yang tidak dapat dicurangi, menggunakan tinta sebagai tanda agar pemilih tidak dapat memilih lebih dari satu kali, mendorong agar proses pemilu dapat berjalan dengan lebih terbuka seperti memberikan perlindungan terhadap kandidat yang berasal dari partai oposisi, serta mendorong akses yang adil kepada media. Selain advokasi, agar NAMFREL dapat memiliki akses untuk memantau di TPS, NAMFREL meminta akreditasi kepada penyelenggara pemilu secara resmi. Akreditasi ini bertujuan supaya NAMFREL memiliki pengakuan dan bukti bahwa organisasi tersebut telah memiliki pengalaman internasional dan memiliki jaminan reputasi dari dewan pengurusnya. Dari sinilah NAMFREL berhasil mendapatkan akreditasi sebagai pemantau pemilu dan dapat mengakses TPS pada hari pemungutan suara.

Selain memantau TPS pada hari pemungutan suara, NAMFREL juga melakukan hitung cepat untuk dibandingkan dengan hasil pemilu yang dikeluarkan oleh penyelenggara pemilu. Dari hasil hitung cepat yang dilakukan oleh NAMFREL terlihat bahwa kandidat oposisi memenangkan 16 dari 21 kursi di Metro Manila. Karena hasil hitung cepat menunjukkan bahwa pihak oposisi memenangi lebih banyak kursi, pemerintah dan penyelenggara pemilu menuduh NAMFREL bertindak partisan dan menerima dana dari pihak asing. Setelah Pemilu 1984, penyelenggara pemilu mencabut akreditasi pemantauan NAMFREL sehingga para relawan pemantau tidak lagi mendapatkan akses untuk memantau di TPS.

Tudingan tersebut akhirnya disanggah oleh NAMFREL dan kemudian mereka melakukan lobi agar bisa mendapatkan kembali akreditasi sebagai lembaga pemantau. Hal ini diikuti dengan menghimpun dana dari para relawan dan juga gereja-gereja. Pada awal tahun 1985 sejumlah anggota Kongres Amerika Serikat mengunjungi Manila untuk mendorong dijalkannya pemilu

yang jujur dan adil dengan memberikan dukungan moral kepada NAMFREL. Dari sinilah akreditasi kembali didapatkan NAMFREL setelah ketuanya Jose Consepacion berjanji di bawah sumpah bahwa NAMFREL tidak mendapatkan dana dari luar negeri.

Pada akhir Oktober 1985, Filipina dikejutkan dengan pengumuman bahwa Marcos akan maju kembali dalam pemilu presiden. Kali ini Marcos bersaing dengan Corazon Aquino yang merupakan istri dari Benigno Aquino. Untuk mengawasi jalannya pemilu presiden, NAMFREL mengerahkan hampir 500.000 relawan untuk memantau TPS di hampir seluruh wilayah negara. Untuk merespons dan melaporkan pelanggaran pemilu, NAMFREL menyewa helikopter agar dapat langsung tiba pada sumber masalah. Selain itu, NAMFREL juga melakukan hitung cepat untuk mengetahui hasil pemilu. Para relawan mengumpulkan data hasil pemilu dari TPS dan mengirimkannya ke perwakilan provinsi. Dari perwakilan provinsi, data tersebut dibawa ke kantor pusat NAMFREL yang berada di De Lasalle University di Manila.

Penyelenggara pemilu pada saat itu meminta agar relawan NAMFREL mendapatkan verifikasi hasil penghitungan secara resmi dari penyelenggara pemilu di tingkat provinsi. Namun para relawan tidak mengikuti anjuran tersebut dan langsung mengirimkan hasil penghitungan suara. Hasil hitung cepat NAMFREL berhasil mengumpulkan 7,7 juta suara pemilih atau sekitar dua pertiga dari keseluruhan suara. Hasil dari hitung cepat ini menunjukkan bahwa Corazon Aquino mendapatkan suara terbanyak. Sementara hasil dari penghitungan penyelenggara pemilu menunjukkan Aquino dan Marcos mendapatkan suara yangimbang.

Proses yang dilakukan penyelenggara pemilu dalam menghitung suara hasil pemilu presiden berjalan dengan lambat. Hal ini memunculkan spekulasi dari NAMFREL dan juga pengamat bahwa lambatnya proses penghitungan ini disengaja agar dapat memenangkan Marcos sebagai presiden serta menutupi kecurangan yang terjadi selama pemilu presiden. Penghitungan suara yang lama ini mendorong protes dari sejumlah penyelenggara pemilu dengan melakukan pengunduran diri. Pada 14 Februari, penyelenggara pemilu mengumumkan hasil pemilu yang menunjukkan bahwa Marcos memenangi pemilu presiden.

Walaupun hasil hitung cepat yang dilakukan oleh NAMFREL bukanlah hasil pemilu yang sah, namun NAMFREL dapat meyakinkan warga negara Filipina dan internasional bahwa Corazon Aquino adalah pemenang pemilu

presiden karena hasil hitung cepat itu dilakukan di hampir seluruh TPS yang ada di Manila dan hampir dari setengah pemilih telah memilih Aquino sebagai presiden.

Setelah penyelenggara pemilu yang memiliki otoritas mengumumkan Marcos sebagai pemenang pemilu, Menteri Pertahanan Filipina Juan Ponce Enrile dan sejumlah anggota militer melakukan kudeta terhadap pemerintah. Marcos diminta untuk mengundurkan diri sebagai presiden dan Corazon Aquino dilantik menjadi Presiden Filipina. Setelah mundur dari presiden, Marcos mengasingkan diri ke Hawaii.

Hasil pemilu presiden di Filipina dan keterlibatan NAMFREL untuk menjaga pemilu berjalan jujur dan adil merupakan capaian yang besar dalam gelombang demokrasi ketiga. Pascapemilu presiden di Filipina, sejumlah petinggi NAMFREL menduduki posisi sebagai pejabat negara. Hal ini menjadikan organisasi ini bias, namun di sisi lain NAMFREL tetap melakukan kegiatan untuk mendorong terlaksananya pemilu yang jujur dan adil. NAMFREL kemudian menjadi payung lebih dari 100 organisasi keagamaan, perkumpulan profesional, kelompok buruh dan juga kelompok masyarakat sipil lainnya yang memiliki tujuan yang sama, yaitu mendorong pemilu yang jujur dan adil.

Keberhasilan NAMFREL dalam mendorong reformasi pemilu di Filipina mendorong negara lain untuk membentuk organisasi pemantauan yang serupa dengan NAMFREL. Banyak aktivis yang berasal dari negara yang mengalami transisi demokrasi belajar dari keberhasilan NAMFREL. Bekerjasama dengan NDI, NAMFREL berkeliling ke sejumlah negara demokrasi untuk berbagi pengalaman dalam mendorong pemilu yang jujur dan adil. Indonesia termasuk salah satu negara yang belajar dari NAMFREL.

## **B. Pelembagaan Pengawas Pemilu di Indonesia**

Pengawasan pemilu perlu dilakukan di setiap tahapan pemilu untuk menjaga proses dan hasil pemilu. Dalam sejarah kepemiluan di Indonesia, pengawasan pemilu bukanlah hal baru. Pengawasan pemilu sudah dimulai sejak tahun 1980 dengan didirikannya Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak) yang diketuai oleh Jaksa Agung. Panwaslak Pemilu ini dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum (Undang-Undang Nomor 2/1980).

Lembaga pengawas pemilu itu lahir atas tuntutan Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) setelah pelaksanaan Pemilu 1977. Saat itu pemilu diwarnai berbagai bentuk pelanggaran dan kecurangan. Pelanggaran tersebut terakumulasi sejak Pemilu 1971 di mana terjadi manipulasi penghitungan suara oleh para petugas pemilu.<sup>12</sup>

Kedudukan Panwaslak Pemilu yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 2/1980 tersebut merupakan subordinat dari Panitia Pemilihan. Desain kelembagaan itu tegas disebutkan dalam Pasal 4b Undang-Undang Nomor 2/1980 yang berbunyi sebagai berikut:

*Pada Panitia Pemilihan Indonesia, Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I, Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II dan Panitia Pemungutan Suara dibentuk Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum, yaitu Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Pusat, Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Daerah Tingkat I, Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Daerah Tingkat II dan Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Kecamatan*

Klausul "Pada Panitia Pemilihan Indonesia..." tegas menunjukkan bahwa Panwaslak Pemilu merupakan subordinat dari Panitia Pemilihan. Panwaslak dibentuk sebagai bagian dalam kelembagaan Panitia Pemilihan Indonesia (PPI).

Desain Panwaslak tidak konsisten dengan latar belakang kelahirannya. Panwaslak yang dibentuk sebagai respons atas manipulasi petugas pemilu justru berada di bawah kelembagaan PPI dan jajarannya. Panwaslak yang tugasnya mengawasi pelaksanaan pemilu justru bertanggung jawab kepada ketua PPI sesuai tingkatannya. Terlihat bahwa pembentukan Panwaslak sekadar untuk meredam suasana politik atas tuntutan PPP dan PDI.

Panwaslak sebagai bentuk akomodasi politik tertera tegas dalam Pasal 4b huruf a Undang-Undang Nomor 2/1980. Ketua dan wakil Panwaslak

dijabat oleh pejabat Pemerintah. Sedangkan anggota Panwaslak dijabat oleh unsur Pemerintah, PPP, PDI, Golongan Karya (Golkar) dan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 menegaskan bahwa anggota Panwaslak Pemilu Pusat, Panwaslak Pemilu

<sup>12</sup> Didik Supriyanto, 2007, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, DRSP, dan USAID: Jakarta, hal 40

Daerah Tingkat I, Panwaslak Pemilu Daerah Tingkat II, dan Panwaslak Pemilu Kecamatan yang anggotanya berasal dari unsur Pemerintah, PPP, PDI, Golkar dan ABRI masing-masing maksimal 3 orang.

Keberadaan Panwaslak semakin 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.

Peraturan pemerintah itu menentukan Ketua Panwaslak Pemilu Pusat dijabat oleh Jaksa Agung. Sedangkan wakil ketua dijabat merangkap anggota masing-masing berasal dari pejabat Departemen Dalam Negeri (Depdagri), ABRI, Golkar, PPP, dan PDI. Struktur ini berlaku hingga struktur di bawahnya. Panwaslak Pemilu Daerah I diketuai Kepala Kejaksaan Tinggi dengan lima wakil ketua masing-masing berasal dari Pemda Tingkat I, Kodam/Korem, DPD I Golkar, DPD PPP, dan DPD PDI. Panwaslak Pemilu Daerah II diketuai oleh Kepala Kejaksaan Negeri yang didampingi lima wakil ketua, yakni dari Pemda Tingkat II, Kodim, DPD II Golkar, DPC PPP, dan DPC PDI. Sedangkan Panwaslak Pemilu Kecamatan diketuai pejabat kecamatan yang didampingi staf Koramil dan wakil-wakil dari Golkar, PPP, dan PDI.

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>13</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, dan kedua, Panwaslak melakukan diskriminasi dalam menjalankan fungsi penegakan hukum pemilu karena hanya mengusut kasus-kasus pelanggaran yang dilakukan peserta pemilu non-Golkar.<sup>14</sup>

Kelembagaan Panwaslak berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah Diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 (Undang-Undang Nomor 1

<sup>13</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>14</sup> Alexander Irwan dan Edriana, *Pemilu: Pelanggaran Asas Luber*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan dalam Didik Supriyanto, *Ibid*, hal 43

Tahun 1985) tidak mengalami perkembangan. Fungsi, susunan, dan struktur organisasi tetap seperti sebelumnya.

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

Dalam melaksanakan tugas dan kewenangan itu, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 memerintahkan kepada MA (dengan konsultasi kepada KPU) untuk mengatur hubungan kerja di antara Panwaslu di berbagai tingkatan dengan KPU dan PPI, PPD I, PPD II, dan PPK. Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Pemilihan Umum (PP No. 33/1999), memberikan kewenangan dan kewajiban kepada Panwaslu untuk melakukan pemeriksaan terhadap keabsahan alasan keberatan KPU, PPI, PPD I, dan PPD II membubuhkan tanda tangan pada Berita Acara Pemungutan Suara.

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>15</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>16</sup> *kedua*,

<sup>15</sup> Ibid hal 51

<sup>16</sup> Ibid

sumberdaya manusia (SDM) kurang siap<sup>17</sup>; *ketiga, software dan hardware kurang memadai*<sup>18</sup>; *keempat, terbatasnya akses informasi*.<sup>19</sup>

Saat pelaksanaan Pemilu 2004, dibentuk pengawas pemilu berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum yang menegaskan bahwa: *untuk melakukan pengawasan Pemilu, dibentuk Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan.*" Pembentukan Panwaslu dibentuk oleh KPU, sedangkan Panwaslu Provinsi dibentuk oleh Panwaslu. Panwaslu Kabupaten/Kota dibentuk oleh Panwaslu Provinsi, sedangkan Panwaslu Kecamatan dibentuk Panwaslu Kabupaten/Kota.

Pertanggungjawaban Panwaslu disesuaikan dengan kelembagaan yang membentuk. Panwaslu bertanggung jawab kepada KPU, sedangkan Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu Kecamatan bertanggung jawab kepada Panwaslu yang membentuknya.

Adapun tugas dan kewenangan Panwaslu menurut Undang-Undang Nomor 12/2003 adalah sebagai berikut: 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.

Keanggotaan Panwaslu paling banyak 9 orang, Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota sebanyak 7 orang, sedangkan Panwaslu Kecamatan paling banyak 5 orang. Keanggotaan pengawas pemilu berasal dari unsur kepolisian negara, kejaksaan, perguruan tinggi, tokoh masyarakat, dan pers. Panitia pengawas pemilu ini bersifat *ad hoc* yang dibentuk sebelum pendaftaran pemilih dimulai dan berakhir selambat-lambatnya satu bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu berakhir

Seiring perjalanan waktu, lembaga pengawasan pemilu terus bertransformasi hingga Pemilu 2014. Pada Pemilu 2014 lembaga tersebut bernama Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Akan tetapi idealnya pengawasan pemilu tidak hanya dilakukan oleh sebuah lembaga yang diformalkan, masyarakat juga memiliki ruang untuk memantau jalannya seluruh tahapan pemilu.

Pengawasan pemilu di Indonesia diatur oleh undang-undang pemilu yang pelaksanaannya dilakukan oleh Bawaslu beserta seluruh jajarannya

---

<sup>17</sup> Ibid

<sup>18</sup> Ibid

<sup>19</sup> Ibid

hingga tingkat desa/kelurahan. Untuk Pemilu 2014, pengawasan pemilu diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012. Sebelumnya pengawas pemilu mengalami tranformasi sejak tahun 1980.

Berikut adalah tabel yang menggambarkan transformasi lembaga pengawas pemilu.

**Tabel 1**  
**Perkembangan Kelembagaan Bawaslu**

No.	Topik	1980	1985	1999	2004	2009	2014
1.	Dasar Pembentukan	Undang-Undang Nomor 2/1980	Undang-Undang Nomor 1/1985	Undang-Undang Nomor 3/1999	Undang-Undang Nomor 12/2003	Undang-Undang Nomor 22/2007	Undang-Undang Nomor 15/2011
2.	Nama Kelembagaan	Panwaslak	Panwaslak	Panwaslu	Panwaslu	Bawaslu	Bawaslu
3.	Sifat Kelembagaan	Subordinat dari Panitia Pemilihan Indonesia (PPI)	Subordinat dari Panitia Pemilihan Indonesia (PPI)	Ad hoc	Ad hoc	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bawaslu: tetap</li> <li>Panwaslu: ad hoc</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bawaslu dan Bawaslu provinsi: tetap</li> <li>Panwaslu kab/kota: ad hoc</li> </ul>
4.	Pembentukan	Dibentuk PPI	Dibentuk PPI	Dibentuk PPI	<ul style="list-style-type: none"> <li>Panwaslu oleh KPU</li> <li>Panwaslu Prov oleh Panwaslu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bawaslu diseleksi KPU dan dipilih DPR</li> </ul>	Diseleksi oleh tim seleksi dan dipilih DPR

					<ul style="list-style-type: none"> <li>• Panwaslu kab/kota oleh Panwaslu Prov</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Panwaslu Prov oleh Panwaslu kab/kota oleh Panwaslu Prov</li> </ul>	
5.	Pertanggung jawaban / laporan	Kepada PPI sesuai tingkatannya	Kepada PPI sesuai tingkatannya	Kepada PPI sesuai tingkatannya	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Panwaslu kepada KPU</li> <li>• Panwaslu prov kepada Panwaslu kab/kota kepada Panwaslu prov</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laporan kepada Presiden, DPR, dan KPU (menyesuaikan dengan tingkatannya)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laporan kepada Presiden, DPR, dan KPU (menyesuaikan dengan tingkatannya)</li> </ul>
6.	Keanggotaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ketua: Jaksa Agung</li> <li>• Wakil: Pejabat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ketua: Jaksa Agung</li> <li>• Wakil: Pejabat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Panwaslu Pusat/Prov/Kab/Kota: unsur hakim,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, tokoh</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• WNI dan non partisan (tidak menjadi anggota partai</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• WNI dan non partisan (tidak menjadi anggota partai</li> </ul>

		Departemen Dalam Negeri	Departemen Dalam Negeri	perguruan tinggi, dan masyarakat. sedangkan	masyarakat, dan pers	politik dalam jangka waktu 5 tahun)	politik dalam jangka waktu 5 tahun)
		• Anggota: unsur pemerintah, PPP, PDI, Golkar	• Anggota: unsur pemerintah, PPP, PDI, Golkar	• Panwascam: unsur perguruan tinggi dan masyarakat.			
7.	Hubungan Antar Panwaslu	--	--	Koordinatif dan informatif, bukan hierarkis dan subordinatif	--	--	Hierarkis
8.	Kewenangan	Mengawasi pelaksanaan pemilu	Tetap	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mengawasi tahapan</li> <li>Menyelesaikan sengketa dalam penyelesaian pemilu</li> <li>Menindaklanjuti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mengawasi tahapan</li> <li>Menerima laporan pelanggaran</li> <li>Menyelesaikan sengketa dalam penyelesaian</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pengawasan baik pencegahan maupun penindakan</li> <li>Menyelesaikan sengketa pemilu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pengawasan baik</li> <li>Menerima dan meneruskan laporan pelanggaran</li> </ul>

			temuan pelanggaran	pemilu		
				• Meneruskan temuan laporan		• Menerima dan meneruskan laporan
9.	Kesekretariatan	--	--	Dibantu sekretariat yang tata kerjanya ditetapkan KPU	Terdapat sekretariat yang bertanggung jawab kepada Bawaslu	Terdapat Sekretaris Jenderal

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

## C. Pemantauan Pemilu di Indonesia

Sejarah pengawasan pemilu di Indonesia tidak terlepas dari politik negara untuk melanggengkan kekuasaannya. Pengawas pemilu awalnya dibentuk sebagai upaya melegitimasi hasil pemilihan dengan membentuk kelembagaan pengawas yang diduduki oleh representasi negara. Tidak heran jika keberadaan pengawas pemilu saat itu digunakan sekadar melengkapi upaya untuk menunjukkan bahwa telah terjadi pemilu yang demokratis.

Oleh karena itu, untuk menyeimbangkan posisi negara dalam pengawasan, maka peran serta masyarakat diperlukan dalam berpartisipasi dalam pengawasan. Kehadiran pemantauan masyarakat untuk memastikan penyelenggaraan pemilu berlangsung jujur dan adil. Sejarah kehadiran Panwaslak yang jauh dari prinsip imparial dan netralitas, tidak obyektif, dan terlibat konflik kepentingan, meyakinkan perlunya pelibatan masyarakat yang obyektif, kritis, imparial, dan netral dalam pemantauan pemilu.

Pelibatan masyarakat yang turut serta dalam pemantauan pemilu merupakan bentuk dari hak warga negara untuk berpartisipasi dalam pemilu. Hak warga negara untuk berpartisipasi lebih aktif, tidak hanya saat pemungutan suara tetapi juga berpartisipasi untuk mengawasi seluruh tahapan dalam pemilu. Hal ini penting dilakukan guna menjaga proses dan hasil pemilu sesuai dengan kehendak rakyat yang sebenarnya, bukan hasil pemilu semu karena telah termanipulasi proses maupun hasilnya.

Kondisi ini yang kemudian melatarbelakangi lahirnya lembaga-lembaga pemantau pemilu. Masing-masing lembaga pemantau memiliki sejarahnya dan tujuan pembentukannya. Namun memang, awal mulanya lembaga pemantau ini hadir sebagai bentuk perlawanan terhadap rezim penguasa yang terus berkembang sesuai dengan perkembangan kekuasaan negara.

Beberapa lembaga pemantau muncul sebagai respons atas keberadaan rezim Orde Baru dan lainnya terus berkembang mengikuti perkembangan demokrasi yang terus berbenah. Awal mulanya, lembaga-lembaga ini lahir pada masa transisi demokrasi yang dimaknai dengan transisi kekuasaan, yakni jatuhnya rezim hingga perubahan konstitusi. Selanjutnya lembaga pemantau masih terus berkembang hingga sekarang.

Adapun kelembagaan pemantau yang terpotret adalah sebagai berikut:

## **1. Lembaga Pemantau pada Masa Transisi Demokrasi**

### **a. Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP)**

Dorongan untuk membentuk sebuah lembaga pemantau pemilu di Indonesia muncul menjelang pemilu yang diadakan pada Mei 1997. Pada pemilu di bawah rezim pemerintahan Soeharto banyak terjadi kecurangan dan pelanggaran. Apalagi pemerintah pada saat itu memiliki kontrol yang sangat kuat terhadap lembaga penyelenggara pemilu yang anggotanya pun merupakan bagian dari pemerintah. Untuk merespons dan mendorong diselenggarakannya pemilu yang bersih, jujur, dan adil; para aktivis, jurnalis, akademisi, intelektual, dan juga pengacara membentuk Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP).

KIPP merupakan organisasi pemantauan yang dibentuk dan terinspirasi pembentukan NAMFREL yang ada di Filipina<sup>20</sup>. Pada Februari 1995, Rustam Ibrahim yang pada saat itu menjadi Ketua Lembaga Penelitian, Pendidikan, dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES) hadir dalam konferensi pemantauan pemilu se-Asia yang diselenggarakan oleh NAMFREL dan NDI di Manila. Sekembalinya dari Manila dibentuklah KIPP. Komite Independen Pemantau Pemilu belajar banyak dari NAMFREL karena kondisi politik Indonesia yang hampir sama dengan Manila pada saat itu.

Setelah berdiri, KIPP mengundang perwakilan dari NAMFREL untuk berbagi pengetahuan dan pengalaman mengenai pemantauan pemilu. Namun menjelang pertemuan tersebut, perwakilan dari NAMFREL batal datang ke Indonesia dengan alasan hilangnya paspor. Hal ini memunculkan spekulasi bahwa hal ini merupakan bagian dari rekayasa yang dilakukan pemerintah.

Kehadiran KIPP merupakan respons atas kondisi politik saat itu di mana penyelenggaraan pemilu banyak terjadi kecurangan seperti manipulasi suara, intimidasi, dan media yang tidak berimbang. Pada saat itu KIPP menjadi organisasi pertama yang melakukan pemantauan pemilu. KIPP pertama kali diketuai oleh Goenawan Mohamad yang pada saat itu merupakan editor majalah Tempo. Majalah Tempo

<sup>20</sup> Ray Rangkuti dalam FGD Partisipasi dan Pemantauan Pemilu, Hotel Oria Jakarta, 4 Februari 2015

adalah salah satu media yang cukup kritis kepada pemerintah hingga pemerintah sempat membredel majalah ini pada tahun 1994.

Dalam menjalankan kerja pemantauan pemilu, sejumlah rintangan dihadapi oleh KIPP, mengingat pada saat itu sulit untuk membuat gerakan yang kritis terhadap pemerintah. Puncaknya adalah terjadinya Tragedi 27 Juli 1996. Pada saat itu Megawati Soekarnoputri terpilih menjadi Ketua Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Megawati adalah Ketua PDI yang terpilih langsung dari para kader partai. Biasanya ketua partai politik merupakan orang yang sudah disetujui oleh Soeharto untuk menjadi ketua partai politik. Karena Megawati bukan orang yang dipilih oleh Soeharto, maka pemerintah pada saat itu menyatakan bahwa kepemimpinan Megawati di PDI tidak sah. Hal ini mendorong para pendukung Megawati melakukan protes yang berujung kerusuhan. Kerusuhan yang dikenal dengan Tragedi 27 Juli ini mendorong pemerintah semakin menutup segala aktivitas yang dianggap menjadi oposisi terhadap pemerintah. Hal yang sama juga ditujukan pada aktivitas yang dilakukan oleh KIPP.

Kondisi inilah yang menyebabkan minimnya keterlibatan lebih dalam dari anggota KIPP dalam menggerakkan roda organisasi dengan risiko yang dihadapi. Hanya sebagian orang yang berani menyatakan dirinya sebagai anggota KIPP. Untuk menghindari jangkauan pemerintah, KIPP menyelenggarakan rapat besar dan *training* anggotanya di Bangkok.<sup>21</sup> Sejumlah aktivitas yang dilakukan di Indonesia seperti perekrutan dan pelatihan relawan di daerah dihentikan pemerintah. Belajar dari pengalaman NAMFREL di Filipina yang juga memiliki kondisi politik yang sama dengan Indonesia, KIPP sudah memetakan segala kemungkinan yang akan terjadi jika kegiatan mereka dihentikan pemerintah.

Ray Rangkuti, salah satu aktivis KIPP, menyatakan bahwa terbentuknya organisasi ini diinspirasi oleh keberhasilan NAMFREL sebagai lembaga pemantau di Indonesia. Inisiatif dibentuknya lembaga KIPP pada saat itu adalah adanya dorongan dari masyarakat sipil untuk menjatuhkan rezim Orde Baru agar tidak berkuasa lagi pada Pemilu 1997. Karena itu metode pemantauan yang dilakukan tidak berdasarkan prinsip internasional pemantauan, tetapi lebih mencatat pelanggaran yang dilakukan oleh Golkar, ABRI, dan birokrasi.

Pada saat itu KIPP merekrut relawan dari 17 provinsi dan 60 kabupaten/kota. Rekomendasi yang diberikan KIPP pada saat itu adalah

<sup>21</sup> Eric Bjornlund (2004) *Beyond Free and Fair. Monitoring Elections and Building Democracy*, John Hopkins University Press

bahwa Pemilu 1997 dilakukan dengan tidak sesuai prinsip pemilu yang jujur dan adil. Dari hasil pemantauannya, KIPP mencatat setidaknya terdapat lebih dari 10.000 pelanggaran pemilu yang dilakukan oleh Golkar, ABRI, dan birokrasi untuk mendukung agar Soeharto berkuasa kembali.

Selain untuk menjatuhkan rezim Soeharto, tujuan berdirinya KIPP adalah untuk menyiapkan publik berkelompok agar dapat mendorong perubahan, menyiapkan kader dari masyarakat sipil untuk merebut jabatan publik setelah jatuhnya Soeharto. Tentunya tantangan yang dihadapi dalam melakukan pemantauan saat itu adalah adanya ancaman dari pemerintahan yang berkuasa saat itu. Bentuk ancaman yang dihadapi para pemantau termasuk juga intimidasi yang menyangkut nyawa para pemantau.<sup>22</sup>

Dalam menjalankan aktivitasnya, KIPP bekerjasama dengan banyak lembaga, salah satunya NDI.<sup>23</sup> Lembaga ini memfasilitasi konsultasi dengan para pakar, studi banding dengan negara yang berhasil melakukan pemantauan dan membuat modul untuk pemantauan pemilu. NDI juga memberikan bantuan finansial untuk pelatihan kepada para relawan yang disebar di seluruh Indonesia. Walaupun pemantauan pemilu yang dilakukan KIPP pada Pemilu 1997 belum memberikan dampak terhadap pelaksanaan pemilu, namun keberadaan KIPP telah mendorong warga negara untuk berpartisipasi dalam ruang publik yang terbatas selama pemerintahan Soeharto.

### **b. *University Network for Free Election (UNFREL)***

Setelah jatuhnya pemerintahan Soeharto pada tahun 1998 karena krisis ekonomi, Presiden B.J. Habibie yang menggantikan Soeharto memutuskan untuk mengadakan pemilu pada tahun 1999. Pemilu 1999 merupakan pemilu pertama setelah Orde Baru yang dilakukan dengan terbuka dan memberikan kesempatan kepada setiap warga negara untuk membentuk partai politik agar dapat menjadi peserta pemilu.

Selain membuka kesempatan mendirikan partai politik, keterlibatan masyarakat untuk menjadi pengawas pemerintah pun juga semakin terbuka. Kesempatan ini digunakan oleh KIPP dan LP3ES dan dibantu oleh NDI untuk mengadakan konferensi nasional mengenai pemantauan

<sup>22</sup> Wawancara dengan Ray Rangkuti pada FGD, Hotel Oria Jakarta, 4 Februari 2015

<sup>23</sup> Ibid

pemilu di Indonesia.<sup>24</sup> Tujuannya adalah untuk menyebarluaskan pentingnya keterlibatan masyarakat dalam memantau pemilu dan juga sebagai bentuk dari pendidikan kepada pemilih. Dalam konferensi ini turut pula hadir perwakilan dari NAMFREL dan juga Pemantau Pemilu Thailand.

Dari pengalaman KIPP dan NAMFREL, jaringan universitas yang ada di Indonesia membentuk organisasi untuk memobilisasi mahasiswa dan dosen untuk terlibat dalam pemantauan pemilu. Pada 5 Oktober 1998 perwakilan dari 14 universitas dari seluruh penjuru Indonesia membentuk *University Network for Free Election* (UNFREL).<sup>25</sup> UNFREL kemudian menjadi payung organisasi bagi jaringan universitas untuk memantau pemilu. Todung Mulya Lubis merupakan koordinator pertama UNFREL.

Munculnya UNFREL pada tahun 1998 adalah inisiatif dari jaringan dosen dan mahasiswa seluruh Indonesia untuk berpartisipasi mengawasi pemilu. Pada saat itu terkumpul 100.000 relawan yang bergabung. UNFREL memantau seluruh tahapan pemilu dan mengikuti setiap perkembangan mengenai pemilu yang terjadi. Jaringan UNFREL tersebar di 22 dari 27 provinsi yang ada pada saat itu. Pemilu 1999 diikuti oleh 48 partai politik.

Hasil dari pemantauan yang dilakukan oleh UNFREL memiliki dampak yang cukup besar. Pada saat itu ada desakan dari partai politik yang kalah dalam pemilu terhadap penyelenggara pemilu untuk tidak mengesahkan hasil pemilu. Namun UNFREL dan jaringannya mendorong agar Presiden Habibie mengesahkan hasil pemilu karena dikhawatirkan akan terjadi kekacauan jika hasil pemilu tidak disahkan.<sup>26</sup>

### c. Forum Rektor

Selain UNFREL, jaringan universitas yang juga terlibat untuk memantau pemilu 1999 adalah Forum Rektor untuk Demokrasi. Forum Rektor didirikan pada 7 November 1998, diawali dengan konferensi yang diikuti oleh 174 rektor universitas yang tersebar di seluruh Indonesia. Pembentukan Forum Rektor digagas oleh Rektor Universitas Trisakti dan Institut Teknologi Bandung.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Eric Bjornlund (2004) *Beyond Free and Fair. Monitoring Elections and Building Democracy*, John Hopkins University Press

<sup>25</sup> Eric Bjornlund (2004) *Beyond Free and Fair. Monitoring Elections and Building Democracy*, John Hopkins University Press

<sup>26</sup> Hadar Gumay dalam FGD, Hotel Orija Jakarta, 4 Maret 2015

<sup>27</sup> Luky Djani dalam FGD, Hotel Orija Jakarta, 4 Maret 2015

Bentuk dari pemantauan ini hampir sama dengan UNFREL, yaitu mengumpulkan jaringan mahasiswa dan universitas untuk memantau pemilu. Namun pada saat itu terdapat keterbatasan komunikasi sehingga antara pemantauan yang dilakukan oleh Forum Rektor dan UNFREL terlihat berjalan sendiri-sendiri. Selain itu, sejumlah daerah juga menggagas pemantauan berbasis mahasiswa, namun tidak terintegrasi dengan lembaga pemantau yang ada di pusat. Masalah utama yang dihadapi pada saat itu adalah tidak adanya pemetaan lokasi pemantauan. Setiap organisasi memiliki pemantau akan tetapi mereka tidak tahu di mana pemantau tersebut akan ditempatkan. Imbasnya, ada tempat pemungutan suara (TPS) yang dipantau oleh banyak pemantau dan juga ada TPS yang sama sekali tidak dipantau.<sup>28</sup>

Forum Rektor mengadakan pemantauan pemilu dalam jangka waktu lama (*long-term monitoring*) dan program pendidikan pemilih. Salah satu kerja Forum Rektor yang penting untuk diapresiasi adalah dalam melakukan tabulasi hasil pemilu dengan cara paralel (*Parallel Vote Tabulation* (PVT)). Forum Rektor berhasil melakukan tabulasi secara valid sehingga para pemantau, baik dari dalam maupun luar negeri, dapat mengakses hasil pemilu secara cepat. Dalam melaksanakan kerja pemantauannya, Forum Rektor melibatkan lebih dari 200.000 mahasiswa yang menjadi relawan.

Tiga organisasi di atas dianggap sebagai pionir dari organisasi pemantau pemilu di Indonesia. Walaupun memang tidak dapat dimungkiri juga terdapat organisasi pemantau di sejumlah daerah. Selepas dari masa transisi, banyak didirikan organisasi pemantau pemilu yang tujuannya juga untuk memastikan pelaksanaan pemilu yang jujur dan adil.

## 2. Lembaga Pemantau Pemilu 2004-2014

Perkembangan lembaga pemantau pemilu di Indonesia dapat dikatakan berkembang secara signifikan. Pada Pemilu 2004 KPU memberikan akreditasi kepada 25 lembaga pemantau yang mendaftarkan diri.

Berikut adalah beberapa lembaga pemantau yang masuk dalam rekaman penelitian ini:

<sup>28</sup> Luky Djani dalam FGD, Hotel Oria Jakarta, 4 Maret 2015

### a. Centre for Electoral Reform (CETRO)

*Centre for Electoral Reform* merupakan organisasi pemantau yang merupakan reinkarnasi dari UNFREL. Setelah Pemilu 1999, UNFREL membubarkan diri karena gerakan masyarakat yang besar untuk mengawal pemilu dianggap tidak mendesak lagi. Luasnya jaringan ini di satu sisi memberi kerumitan kepada UNFREL, khususnya dalam pengelolaan jaringan dan laporan keuangan. Para pemimpin dan aktivis UNFREL yang masih ingin tetap aktif melakukan reformasi pemilu kemudian mendirikan CETRO.<sup>29</sup>

Keberadaan CETRO dalam melakukan kajian dan advokasi memberikan pengaruh besar dalam reformasi pemilu dan konstitusi pasca-Reformasi. Salah satu perubahan yang diadvokasi CETRO adalah mendorong pemilihan presiden secara langsung dan mengusung konstitusi baru. Selain itu CETRO bekerja sama dengan organisasi penyandang disabilitas dalam mengadvokasikan pemilu akses sehingga pemilih dengan disabilitas memiliki kesempatan yang sama dalam memberikan suaranya dalam pemilu.

### b. Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR)

Selain itu lembaga yang juga aktif memantau Pemilu 2004 adalah Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR). JPPR berdiri pada tahun 1998. Pada awalnya JPPR merupakan bagian dari jaringan lembaga/ organisasi keagamaan, yang terdiri atas 31 lembaga. JPPR diinisiasi oleh aktivis Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII). Pada saat itu PMII juga membentuk lembaga yang khusus difokuskan untuk pemantauan, yaitu Jaringan Masyarakat Pemantau Pemilu Indonesia (JAMPPI). Itulah sebabnya pada tahun 1999 JPPR tidak ikut menjadi pemantau pemilu dan lebih fokus kepada pendidikan pemilih.<sup>30</sup>

Pada awalnya, kerja-kerja dari JPPR banyak dibantu oleh *The Asia Foundation* (TAF). Pada tahun 2003 TAF mengubah fokus kerja TAF menjadi pemantauan, sehingga JPPR mulai aktif menjadi pemantau pemilu pada Pemilu 2004.

Karena merupakan gabungan dari 31 lembaga organisasi keagamaan, cara merekrut relawannya dilakukan oleh dan berasal dari kader-kader lembaga-lembaga tersebut. Jaringan ini bekerja melakukan pemantauan

<sup>29</sup> Hadar Gumay dalam FGD, Hotel Orija Jakarta, 4 Maret 2015

<sup>30</sup> Jeirry Sumampow dalam FGD, Hotel Orija Jakarta, 4 Februari 2015

secara berjenjang dari tingkat nasional hingga tingkat desa. Pada saat itu terkumpul sekitar 144.000 pemantau. Agar para relawan memiliki kompetensi dalam memantau pemilu, dilakukan pelatihan untuk para pemantau yang difokuskan pada pemantauan politik uang, kampanye, dan pemantauan pasca hari pemungutan suara.

Kegiatan pemantauan memang tidak terlepas dari dukungan dana untuk memfasilitasi kegiatan yang akan dilakukan. Pada awal berdirinya, JPPR banyak bekerjasama dengan *The Asia Foundation* dengan melibatkan jaringan JPPR yang ada di daerah. Memang tidak dapat dimungkiri bahwa pelibatan jaringan yang sangat luas memerlukan dukungan finansial yang sangat besar. Namun pada saat yang sama, dukungan finansial tidak selalu bisa mendukung dan menggerakkan jaringan di daerah yang sangat luas.

Oleh karena itu, dalam Pemilu 2014 dan pilkada 2013 muncul gagasan pemantauan dengan memanfaatkan perkembangan teknologi informasi. Alternatif kegiatan pemantauan yang dilakukan adalah melakukan pemantauan dengan menggunakan media teknologi seperti YouTube dan Skype. Fasilitas teknologi ini digunakan sebagai alternatif memberikan pelatihan kepada para relawan yang akan memantau di daerah.

Selain itu, modul untuk pelatihan juga dibuat dalam bentuk elektronik. Namun penggunaan media sosial dan teknologi masih memunculkan sejumlah kendala. Kendala terbesar adalah tidak semua pemantau yang mayoritas berasal dari organisasi keagamaan akrab dengan teknologi. Selain itu jaringan internet belum tersebar dengan merata di seluruh Indonesia. Memberikan pemahaman untuk para pemantau ini menjadi tantangan tersendiri dalam penyelenggaraan pemantauan secara mandiri di tengah keterbatasan dana dalam melakukan aktivitas pemantauan. Hal lain yang harus diwaspadai adalah bagaimana menjaga keabsahan laporan pelanggaran yang dipublikasikan di media sosial.<sup>31</sup>

### **c. Pusat Pemilihan Umum Akses Penyandang Cacat (PPUA Penca)**

Pusat Pemilihan Umum Akses Penyandang Cacat (PPUA Penca) merupakan koalisi berbagai organisasi disabilitas tingkat Nasional yang mewakili masyarakat penyandang disabilitas, antara lain; Persatuan

<sup>31</sup> Masykurudin Hafiz dalam diskusi evaluasi pemantauan pemilu

Penyandang Disabilitas Indonesia (PPDI), Himpunan Wanita Disabilitas Indonesia (HWDI), Persatuan Tuna Netra Indonesia (PERTUNI), Gerakan Tuna Rungu Indonesia (GERKATIN), Federasi Kesejahteraan Penyandang Cacat Tubuh Indonesia (FKPCTI), Ikatan *Syndroma Down* Indonesia (ISDI); yang bertujuan mewujudkan aspirasi hak-hak politik penyandang disabilitas dalam pemilu agar lebih terjamin dan terlindungi. Hal ini dilakukan atas dasar kesetaraan dan kesamaan hak dalam menyalurkan hak dipilih dan hak untuk memilih secara mandiri, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, aksesibel, dan nondiskriminasi.

Sebelum tahun 2004, pemilu berlangsung tidak adil dan diskriminatif, khususnya bagi kelompok pemilih penyandang disabilitas. Terlihat dalam berbagai kasus seperti untuk pemilih penyandang disabilitas netra didampingi oleh panitia pemilihan, bukan orang yang ditentukan oleh pemilih itu sendiri dan tidak ada sanksi hukum bagi terlaksananya asas rahasia. Hal ini memperbesar peluang terjadinya rekayasa dan manipulasi suara oleh pihak-pihak yang berkepentingan.

Bagi kelompok pemilih penyandang disabilitas dengan kursi roda, kelompok ini dalam pemilu sebelum 2004 sama sekali tidak dapat secara langsung mempergunakan hak suaranya karena tidak tersedianya bilik suara yang bisa diakses bagi pemilih kursi roda. Hal ini merupakan potret perlakuan diskriminasi. Kondisi ini diperburuk lagi dengan kebijakan dari produk undang-undang yang berkaitan dengan pemenuhan hak berpolitik yang membatasi hak-hak penyandang disabilitas untuk dipilih.

Gerakan *self advocacy* yang dilakukan oleh PPUA Penca sejak tahun 2004 hingga kini merupakan respons munculnya reaksi kesadaran penyandang disabilitas akan hak politiknya untuk memilih dan dipilih, serta menjadi penyelenggara pemilu yang selama ini terabaikan. Pada 1 Desember 2001 Panitia Peringatan Hari Internasional Penyandang Disabilitas bekerjasama dengan CETRO dan IFES menyelenggarakan seminar sehari dengan tema "Demokratisasi Politik melalui Sistem Pemilu". Peserta terdiri atas 100 orang penyandang disabilitas dari berbagai jenis disabilitas. Narasumber pada saat itu antara lain Ketua Umum PPDI, Komisioner KPU, anggota DPR, dan penyandang disabilitas wakil golongan di MPR. Pada bulan September 2002 pengurus PPUA Penca bersama Komisioner KPU menghadiri *Global Workshop on The Universal Electoral Right of People With Disabilities* di Sigtuna, Swedia.

Hadir pada workshop itu antara lain raporteur PBB, anggota Parlemen, Komisioner KPU dan organisasi disabilitas dari berbagai negara. Hasil *Global Workshop* ialah *The Bill of Electoral Right of Citizen With Disabilities*.

Aktivitas PPUA Penca terus berkembang yang berdampak pada peningkatan kesadaran hak politik dan partisipasi penyandang disabilitas pada pemilu di Indonesia. Di lain pihak kegiatan PPUA Penca dapat juga memberikan pemahaman di lingkungan legislatif, eksekutif, dan masyarakat yang berimbas pada terbukanya kesempatan dan kesetaraan perlakuan dalam pemenuhan hak politik penyandang disabilitas. Kegiatan sosialisasi dan pendidikan pemilih disabilitas terus dilaksanakan oleh PPUA Penca menjelang Pemilu 2014 di berbagai provinsi di Indonesia dan sebagai hasilnya, PPUA Penca telah berdiri di 25 provinsi di Indonesia.

#### **d. Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)**

Tidak ada negara demokrasi tanpa pemilu sebab pemilu merupakan instrumen pokok dalam menerapkan prinsip-prinsip 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 keterampilan 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 menyalahgunakan kedaulatan rakyat yang diberikan kepadanya.

Menyadari bahwa kondisi-kondisi tersebut membutuhkan partisipasi setiap warga negara, maka para mantan anggota Panitia Pengawas Pemilu 2004 berhimpun dalam wadah yang bernama Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, yang 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. Setidaknya

terdapat tiga kegiatan utama yang dilakukan oleh Perludem dalam mengawal demokrasi dan pemilu yang berintegritas, yaitu pengkajian, pelatihan, dan pemantauan.

#### **D. Akreditasi dari Penyelenggara Pemilu**

Keberadaan lembaga pemantau di atas merupakan bentuk inisiasi dan partisipasi masyarakat untuk mendorong terselenggaranya pemilu yang jujur dan adil. Pemantauan juga merupakan bentuk kesadaran kritis masyarakat untuk memperjuangkan hak-hak politiknya, agar pemilu tidak hanya menjadi prosedur demokrasi semata. Pemilu diharapkan mampu menampung dan mengakomodir kepentingan politik publik sebagai pemegang kedaulatan rakyat yang difasilitasi dalam proses demokrasi melalui pemilu.

Oleh karena itu, keberadaan lembaga pemantau pemilu merupakan satu keharusan untuk terpenuhinya hak-hak politik rakyat. Kondisi inilah yang mendorong lahirnya banyak partisipasi masyarakat dalam pemantauan yang diwadahi oleh lembaga pemantau. Namun dalam perkembangannya banyak regulasi mengatur lembaga pemantau pemilu dengan segala pendapat pro maupun kontra.

Muncul perdebatan, apakah lembaga pemantau pemilu sebagai bentuk partisipasi masyarakat perlu diatur dan akreditasi. Kelompok yang menolak itu berargumentasi bahwa sebagai bentuk partisipasi masyarakat dan hak publik, semestinya pemantau dibebaskan dari segala aturan yang dinilai akan menghambat partisipasi masyarakat. Sedangkan kelompok pendukung menilai bahwa akreditasi dan pengaturan diperlukan untuk menjaga kredibilitas dari lembaga pemantau itu sendiri. Akreditasi dianggap sebagai upaya untuk memberikan perlindungan dan hak bagi pemantau.

Terlepas dari perdebatan itu dan seiring berjalannya waktu, muncul regulasi soal pemantau pemilu. Ada sejumlah hak dan kewajiban yang diberlakukan atas kehadiran pemantau pemilu. Pemantau pada akhirnya harus mendapatkan akreditasi dari KPU untuk bisa memantau jalannya proses pemungutan dan penghitungan suara di TPS. Meskipun faktanya tanpa akreditasi itu pemantau masih bisa turut serta berpartisipasi dalam pemantauan pemilu, namun pemantau tanpa akreditasi KPU tidak bisa mengakses ke TPS.

Ada sejumlah regulasi yang kemudian berlaku, misalnya Pemilu 1999, pendaftaran dan tata cara memantau pemilu dilakukan berdasarkan Keputusan KPU Nomor 2 Tahun 1999 tentang Lembaga Pemantau Pemilu dan Tata Cara Pemantauan Pemilu. Pasca-lengsernya rezim Orde Baru, Indonesia sudah empat kali melakukan pemilu secara langsung. Sejak tahun 1999 yang merupakan pemilu pertama setelah Orde Baru atau masa Reformasi, sudah banyak lembaga atau organisasi yang memantau pelaksanaan pemilu.

Hal yang sama juga terjadi di Pemilu 2004. Tata cara memantau Pemilu 2004 diatur dalam Keputusan KPU Nomor 104 Tahun 2003 tentang Tata Cara Pemantauan Pemilu. Pada Pemilu 2004 terdapat 25 lembaga pemantau yang mendapatkan akreditasi KPU, di antaranya adalah Forum Rektor, *Transparency International Indonesia* (TII), CETRO, LP3ES, dan JPPR. Selain lembaga-lembaga tersebut, juga terdapat lembaga lain seperti KIPP, Forum Transparansi Anggaran (FITRA), dan ICW yang juga turut terlibat dalam pemantauan pemilu, khususnya mengenai politik uang.

Pada tahun 2009 lembaga pemantau yang mendapatkan akreditasi dari KPU antara lain KIPP, CETRO, JPPR, FORMAPPI, Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), *Indonesia Parliamentary Centre* (IPC), PPUA Penca, Puskapol UI, Demos, ICW, PSHK, GPSS, *Indonesia Budget Center* (IBC), Soengeng Sarjadi Syndicate (SSS), Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Seknas FITRA, TII, TIFA, dan LP3ES.<sup>32</sup>

Sementara itu di Pemilu 2014 terdapat 19 lembaga pemantau pemilu yang mendapatkan akreditasi dari KPU. Pada pemilu keempat era Reformasi ini peraturan mengenai akreditasi lembaga pemantau dimuat dalam pasal 152 ayat (6) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 yang menyatakan bahwa pemantauan pemungutan suara dilaksanakan oleh lembaga pemantau pemilu yang telah diakreditasi oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Lebih lanjut lagi diatur dalam pasal 234 ayat (1) huruf c sebagai syarat lembaga pemantau dalam negeri, yaitu bersifat independen, mempunyai sumber dana yang jelas, dan terdaftar dan memperoleh akreditasi dari KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota sesuai dengan cakupan wilayah pemantauannya.

Sementara untuk pemantau luar negeri harus memenuhi syarat; mempunyai kompetensi dan pengalaman sebagai pemantau pemilu di negara lain yang dibuktikan dengan surat pernyataan dari organisasi pemantau yang bersangkutan atau dari pemerintah negara lain di mana

<sup>32</sup> Ramlan Surbakti dan Didik Supriyanto, 2013, *Partisipasi Warga Masyarakat dalam Proses Penyelenggaraan Pemilihan Umum*, Jakarta, Kemitraan bagi Tata Perbaruan Pemerintahan, hal 25-26

melakukan pemantauan, memperoleh visa untuk menjadi pemantau pemilu dari perwakilan Republik Indonesia di luar negeri, serta memenuhi tata cara melakukan pemantauan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Lembaga pemantau pemilu yang mendapatkan akreditasi dari KPU ini wajib menyerahkan hasil laporan pemantauannya kepada KPU. Jika lembaga pemantau tersebut tidak memberikan laporan maka akreditasi pemantauannya dapat ditarik kembali oleh KPU.

**Tabel 2**  
**Lembaga Pemantau Terakreditasi KPU pada Pemilu 2014**

No	Nama Lembaga Pemantau
1	Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR)
2	Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP)
3	Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)
4	Garda Santri Nusantara (Garsantara)
5	Perhimpunan Indonesia untuk Buruh Migran Berdaulat ( <i>Migrant Care</i> )
6	Pendiri Yayasan Kemanusiaan Erihatu Samasuru Lesuri Tapirone (ESLT)
7	Perkumpulan Reclassering Indonesia
8	Yayasan Pembangunan Kualitas Bangsa Cq lembaga Study Internasional Ora Et Labora
9	Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES)
10	<i>Partnership for Governance Reform</i> (Kemitraan)
11	LSM Pijar Keadilan
12	Aliansi Jurnalis Independen (AJI)

13	Perkumpulan Badan Eksekutif LitBang dan Advokasi Sosial (BELAS)
14	Laskar Anti Korupsi Indonesia (LAKI)
15	Himpunan Insan Pers Seluruh Indonesia (HIPSI)
16	Lembaga Pemantau Penyelenggara Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (LP3-NKRI)
17	PT. Cyrus Nusantara
18	<i>Institute for Democracy, Politics &amp; Human Rights</i> (Indepth Indonesia)
19	Gerakan Mahasiswa Kristen Indonesia

Sumber: kpu.go.id

# BAB III

## PERKEMBANGAN PEMANTAUAN PEMILU DI INDONESIA

### A. Perkembangan Metode Pemantauan Pemilu

Melihat perkembangan pemantauan pemilu di Indonesia sejak Pemilu 1997 hingga Pemilu 2014, terdapat transformasi perubahan metode pemantauan. Jika diperhatikan sebagian besar lembaga pemantau pemilu memusatkan pemantauan pemilu pada proses pemungutan dan penghitungan suara. Pemantauan pemilu pada tahapan pemungutan dan penghitungan suara yang paling banyak dilakukan pada Pemilu 1999. Hal ini karena sumberdaya dan perhatian terhadap jalannya penyelenggaraan pemilu sangat besar mengingat saat itu adalah pemilu yang pertama kali yang dilakukan secara terbuka setelah masa Orde Baru.

Setelah jatuhnya rezim Orde Baru, kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pemantauan pemilu semakin luas. Jika pada pemilu sebelumnya perhatian hanya terpusat pada pemantauan di tahapan pemungutan dan penghitungan suara saja, kini perkembangan pemantauan pemilu di Indonesia berkembang hingga hampir seluruh tahapan pemilu menjadi fokus perhatian lembaga pemantau pemilu.

Dari sejarah perkembangan pemantauan pemilu di Indonesia, pemantauan pemilu diprakarsai oleh KIPP. Terbentuknya KIPP tidak terlepas dari kesuksesan NAMFREL di Filipina dalam melakukan pemantauan pemilu dan dinilai dapat mendorong lahirnya proses penyelenggaraan pemilu yang sesuai dengan prinsip *luber dan jurdil*. Dari sinilah muncul keinginan agar Indonesia yang pada waktu itu di bawah rezim pemerintahan Orde Baru dapat menjalankan pemilu yang *luber dan jurdil*. Untuk menjalankan misinya, KIPP menyiapkan relawan yang tersebar di 17 provinsi dan 60 kabupaten/kota.

Dari sinilah maka fokus pemantauan yang dilakukan adalah agar memastikan bahwa Soeharto tidak maju kembali sebagai presiden. Imbasnya, pemantauan tidak dilakukan sesuai dengan prinsip pemantauan yang selayaknya dilakukan oleh lembaga pemantau. Sebagai contoh pada waktu itu KIPP tidak menggunakan *check list* pemantauan untuk mencatat temuan pelanggaran. Hal ini dilakukan karena tujuannya adalah untuk memblokir agar Soeharto tidak terpilih kembali sehingga kegiatan pemantauan yang dilakukan lebih banyak bertujuan untuk mencatat pelanggaran yang dilakukan oleh Golkar dan juga alat negara lain seperti birokrat, polisi, dan militer yang saat itu mendukung Soeharto. Walaupun tidak dimungkiri bahwa partai lain pada saat itu juga melakukan pelanggaran pemilu. Dari hasil pemantauan ini, berdasarkan data KIPP, ditemukan lebih dari 10.000 pelanggaran yang dilakukan oleh Golkar. KIPP berkesimpulan bahwa Pemilu 1997 tidak berjalan secara luber dan jujur.

Menjalankan pemantauan pemilu pada masa otoritarian di tahun 1997 bukanlah sesuatu hal yang mudah. Banyak kendala yang dihadapi oleh para relawan KIPP. Pada masa itu pemerintah sangat represif kepada kelompok yang menentangnya, bahkan para relawan harus melarikan diri dari kejaran aparat keamanan jika diketahui sedang melakukan kegiatan pemantauan. Ketika KIPP sedang melakukan rekrutmen dan pelatihan terhadap relawan di Sulawesi Selatan, misalnya, mereka harus rela kegiatan itu dibubarkan aparat keamanan. Tidak jarang ancaman yang datang pun taruhannya nyawa. Beberapa anggota dari KIPP tidak berani lagi mengidentifikasi diri mereka sebagai anggota KIPP dan tidak mau terlibat aktif dalam kegiatan pemantauan.

Pasca pemerintahan Soeharto jatuh tahun 1998, muncul desakan agar diselenggarakan pemilu untuk memilih pemimpin yang baru dan Presiden B.J. Habibie yang mengganti kepemimpinan Soeharto, memutuskan untuk menyelenggarakan pemilu pada tahun 1999. Penyelenggaraan Pemilu 1999 tidak hanya mendorong dibukanya kesempatan kepada masyarakat untuk mendirikan partai politik agar dapat menjadi peserta pemilu, tetapi juga kesempatan bagi masyarakat untuk dapat terlibat dan berpartisipasi dalam pemantauan pemilu. Hal inilah yang mendorong banyak organisasi pemantauan yang terbentuk untuk memantau Pemilu 1999, seperti dari universitas atau organisasi masyarakat.

Fokus pemantauan pada Pemilu 1999 adalah memantau proses pemungutan dan penghitungan suara, maka perekrutan relawan menjadi penting. UNFREL sebagai jaringan universitas dan mahasiswa, memiliki hampir

100.000 relawan, sedangkan Forum Rektor yang pada waktu itu merupakan jaringan rektor dari 174 universitas memiliki lebih kurang 200.000 relawan. Permasalahan yang dihadapi pada saat itu adalah terlalu banyaknya relawan yang dimiliki tetapi lembaga pemantau tidak memiliki pemetaan yang baik mengenai jumlah dan lokasi TPS yang ada. Akibatnya, persebaran relawan untuk memantau pemilu tidak merata.

Selain memfokuskan diri pada pemantauan pada proses pemungutan dan penghitungan suara, hal lain yang menjadi capaian dari pemantau-pemantau ini adalah ketika mereka mendorong agar Presiden B.J. Habibie segera mengesahkan hasil Pemilu 1999. Hal ini muncul ketika saat itu partai politik yang kalah dalam pemilu menolak menandatangani hasil pemilu karena mereka menilai ada kecurangan yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu. Pada saat itu penyelenggaraan pemilu berasal dari partai politik peserta pemilu. Untuk itu partai politik yang kalah dalam pemilu mengajak lembaga pemantau pemilu untuk bersama-sama menolak hasil pemilu.

Namun ajakan tersebut ditolak oleh UNFREL dan Forum Rektor karena pemilu bisa gagal jika hasil pemilu tidak disahkan. Oleh sebab itu lembaga pemantau pemilu meminta kepada Presiden B.J. Habibie untuk segera mengesahkan hasil Pemilu 1999. Walaupun terdapat konflik ketika akan menetapkan hasil pemilu, namun penyelenggaraan Pemilu 1999 sudah lebih aman jika dibandingkan dengan Pemilu 1997.

Bergeser ke Pemilu 2004, semakin banyak lembaga pemantau yang berpartisipasi dalam pemantauan pemilu. Pada Pemilu 2004 dorongan pemantauan tidak hanya untuk memantau jalannya proses pemungutan dan penghitungan suara saja. Di pemilu ini lembaga pemantau sudah banyak yang melebarkan subjek pemantauannya. Di antara tahapan pemantauan yang dilakukan antara lain tahapan pendaftaran pemilih, kampanye dan dana kampanye, pemilu akses untuk penyandang disabilitas, pencalonan perempuan, serta distribusi logistik.

Selain itu, peran media dalam melakukan pemantauan mulai berkembang pada Pemilu 2004. Pemantauan media dilatarbelakangi oleh adanya kekhawatiran media mengenai penyelenggaraan Pemilu 2004. Kekhawatiran tersebut didasarkan pada kondisi politik yang tidak kondusif yang ditandai dengan adanya kericuhan di sejumlah daerah terkait pergantian kepala daerah. Belum lagi kekhawatiran terhadap kinerja KPU yang dianggap lambat karena 14 dari tahapan pemilu yang ada terlambat dilaksanakan.

Selain kondisi tersebut, hasil jajak pendapat *Kompas* yang dilakukan pada 29-30 Januari 2003 menunjukkan bahwa sebanyak 51% responden tidak yakin Pemilu 2004 akan lebih baik dari pemilu sebelumnya. Ditambah lagi dengan ketidakyakinan dari 59% responden bahwa Pemilu 2004 akan berdampak pada perbaikan kondisi bangsa. Sikap lainnya juga tercatat, sebanyak 60% responden tidak yakin Pemilu 2004 akan menghasilkan pemimpin yang berkualitas.<sup>33</sup>

Peran media pers penting dalam memobilisasi partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu. Dengan menginformasikan kepada masyarakat untuk turut berpartisipasi dalam pengawasan pemilu, maka media dapat dijadikan sebagai alat masyarakat untuk mengabarkan temuan pelanggaran dan kecurangan yang terjadi selama proses pemilu. Selain itu, media juga dapat menjadi kontrol terhadap proses penyelenggaraan pemilu melalui liputannya, sehingga pemilu tidak digunakan sebagai alat untuk kepentingan dan kemenangan pihak tertentu.<sup>34</sup>

Prinsip media dalam melakukan pemantauan pemilu adalah memberikan akses bagi berbagai macam pandangan untuk dikomunikasikan secara adil dan terbuka. Hal ini tidak lepas dari kebebasan berekspresi dan kebebasan pers yang harus dijamin dan dilindungi. Namun tidak jarang media bersikap partisan atau memihak kepada salah satu peserta pemilu. Media digunakan sebagai alat kampanye atau untuk menyerang pihak tertentu. Untuk itulah dalam melakukan pemantauan, media perlu menerapkan prinsip profesionalisme, yaitu:<sup>35</sup>

- a. Lengkap, meliputi semua segi permasalahan fakta dan peristiwa;
- b. Tidak memihak (*fair*), liputan tidak memberikan pemihakan, langsung atau tidak langsung, kepada kelompok atau kepentingan tertentu;
- c. Independen, tidak melayani kepentingan manapun, selain kepentingan publik; dan
- d. Akurat, tidak mengabaikan, melebih-lebihkan, atau menyelewengkan fakta.

Pemantauan pemilu yang dilakukan pada Pemilu 2009 tidak jauh berbeda dengan pemantauan pemilu yang dilakukan di Pemilu 2004. Fokus pemantauan tidak hanya dipusatkan pada hari pemungutan dan penghitungan suara saja. Pemantauan pemilu pun dilakukan pada tahapan pemilu yang

<sup>33</sup> Koalisi Media untuk Pemilu Bebas dan Adil, 2003, *Agar Pemilu Jujur dan Adil, Panduan Meliput Media*, Jakarta: SEAPA, hal 15

<sup>34</sup> *Ibid* hal 64

<sup>35</sup> *Ibid*, hal 70-72

dianggap krusial dan banyak menimbulkan permasalahan, di antaranya adalah tahapan pemutakhiran daftar pemilih dan tahapan kampanye, serta pelaporan dana kampanye. Lembaga yang fokus pada pemantauan daftar pemilih Pemilu 2009 adalah LP3ES. LP3ES sebelumnya juga melakukan audit data pemilih pada Pemilu 2004 di Provinsi Aceh. Hasil audit LP3ES menunjukkan 92% warga negara yang sudah berhak memilih sudah terdaftar, 5% pemilih "siluman", dan sisanya belum terdaftar.

Sementara itu pemantauan pada tahapan pemutakhiran daftar pemilih, LP3ES melakukan wawancara terhadap petugas Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan Petugas Pemutakhiran Daftar Pemilih (PPDP). Hasil wawancara menunjukkan masih ditemukan ketidakpastian penggunaan prinsip *de jure* maupun *de facto* dalam mendaftar pemilih. Prinsip *de jure* mengacu pada penggunaan alamat yang terdapat dalam kartu keluarga (KK) atau kartu tanda penduduk (KTP), sementara *de facto* menggunakan alamat faktual di mana pemilih tersebut tinggal. Terkait dengan penerapan prinsip ini, responden yang mengaku memiliki rumah di tempat lain mencapai 8%. Sementara mereka yang mengaku juga memiliki KTP di alamat tersebut mencapai 29%. Kelompok pemilih ini disebut pemilih yang memiliki KTP ganda.

Tidak efektifnya pemutakhiran DPS, maka tingkat keakuratan DPT diperkirakan tidak akan terlalu jauh berbeda dengan hasil audit LP3ES. Pemilih yang belum terdaftar ini antara lain adalah pemilih yang tinggal di perkotaan, seperti penduduk yang tinggal di pemukiman "liar", pekerja, mahasiswa, dan warga kota yang tinggal di pemukiman eksklusif, serta mereka yang tinggal di wilayah pedesaan yang tidak terdaftar karena tidak mengetahui adanya tahapan pemutakhiran daftar pemilih.<sup>36</sup>

Hasil audit daftar pemilih yang dilakukan oleh LP3ES terhadap DPS pada Juli-Agustus 2008 menunjukkan sekitar 20,8% warga negara yang sudah memiliki hak pilih tidak terdaftar dalam daftar pemilih. Selain itu laporan dari Tim Penyelidikan Pemenuhan Hak Sipil dan Politik dalam Pemilu Legislatif 2009 oleh Komnas HAM menunjukkan terdapat sekitar 25-40% pemilih kehilangan hak pilihnya karena tidak masuk dalam daftar pemilih. Hasil putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU-VII/2009 yang memutuskan bahwa "warga negara yang tidak terdaftar dalam daftar pemilih diberikan kesempatan untuk memilih menggunakan KTP", menunjukkan bahwa jumlah pemilih yang belum terdaftar cukup signifikan, sehingga perlu diberikan ruang khusus agar hak pilih tersebut tidak hilang.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim Asyari, 2011, *Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih*, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, hal 19-20

<sup>37</sup> *Ibid*, hal 4

Selain pemantauan terhadap tahapan pemutakhiran daftar pemilih, tahapan pemilu lain yang menjadi salah satu objek pemantauan adalah tahapan kampanye dan dana kampanye. Tahapan ini biasanya dilakukan oleh lembaga antikorupsi seperti *Indonesia Corruption Watch* (ICW) dan *Transparency International Indonesia* (TII). Pada Pemilu 2009 ICW melakukan pemantauan, khususnya yang terkait dengan korupsi pemilu.

Hal yang melatarbelakangi dilakukan pemantauan terhadap korupsi pemilu adalah maraknya praktik ini, yang akan berimplikasi pada kualitas hasil pemilu dan proses demokratisasi. Korupsi pemilu adalah bagian dari korupsi politik yang dilakukan oleh politikus sebelum mendapatkan kekuasaan. Politikus melakukan praktik-praktik haram pada saat pemilu untuk mempengaruhi pemilih. Manifestasi yang paling mencolok dari korupsi politik pada saat pemilu adalah menyuap pemilih secara langsung.<sup>38</sup>

Tujuan dari pemantauan korupsi pemilu yang dilakukan oleh ICW adalah: (1) membangun kesadaran masyarakat sipil akan pentingnya transparansi dana politik, terutama dana kampanye partai politik, (2) membangun kekuatan masyarakat sipil dalam memantau dana kampanye dan politik uang pada saat pemilu, (3) mendorong diterapkannya ketentuan hukum berupa sanksi bagi pelanggaran ketentuan mengenai dana politik.

Setidaknya terdapat tiga hal yang menjadi fokus pemantauan korupsi pemilu, yaitu: pelanggaran pidana politik uang, pelanggaran dana kampanye, dan pelanggaran penggunaan fasilitas publik. Pemantauan dana kampanye dilakukan untuk mengecek kepatuhan, yaitu pelaksanaan kewajiban dari peserta pemilu legislatif dan pemilu presiden dan menelusuri penyumbang dana kampanye melalui dokumen laporan dana kampanye dan pemantauan langsung. Pemantauan politik uang tidak hanya untuk melihat hubungan antara partai politik/kandidat dengan pemilih, namun juga melihat dalam bentuk interaksi antara kandidat/partai politik dengan penyelenggara pemilu dan pemilih. Bentuk politik uang terjadi tidak hanya pada masa pemungutan dan penghitungan suara saja, akan tetapi pada tahapan sebelum hari-H dan juga setelah hari-H.

Sementara itu pemantauan terhadap penyalahgunaan fasilitas publik dan fasilitas jabatan dilakukan karena perlu diwaspadai penggunaan program pemerintah. Bagaimanapun program pemerintah didanai APBN/APBD yang tentu tidak bisa digunakan sewenang-wenang. Apalagi untuk kepentingan kampanye terselubung maupun kampanye terang-terangan,

<sup>38</sup> Silke Pfeiffer dalam ICW, *Korupsi Pemilu di Indonesia*, 2010, Jakarta; Indonesia Corruption Watch, hal 13

seperti pembagian sembako gratis, operasi pasar murah, dan sebagainya menjelang kampanye atau pada saat periode kampanye. Praktik lainnya adalah manipulasi kegiatan pemerintah, baik pusat maupun daerah yang diarahkan untuk kampanye terselubung seperti iklan layanan masyarakat.<sup>39</sup>

Untuk pemantauan Pemilu 2014 pun hampir sama dengan pemantauan pada Pemilu 2009. Pemantauan tidak hanya dilakukan pada hari pemungutan suara saja tetapi pada tahapan pemilu yang lainnya. Terlebih lagi pemantauan pemilu dilakukan pada saat penyusunan undang-undang yang terkait dengan pemilu, penyusunan peraturan pelaksana pemilu, dan juga pemantauan pada tahapan pemilu. Metode pemantauan pemilu mulai dilakukan dengan basis teknologi.

Pemantauan pada saat penyusunan undang-undang terkait pemilihan dilakukan oleh sejumlah organisasi masyarakat sipil (CSO) yang memiliki fokus terhadap reformasi pemilu, seperti Perludem, IPC, PGR, dan CETRO. Pemantauan terhadap proses pembuatan undang-undang ini dilakukan agar produk hukum undang-undang pemilu menjamin integritas proses dan hasil pemilu. Salah satu hal yang difokuskan dalam pengaturan undang-undang pemilu adalah ketentuan-ketentuan mengenai sistem pemilu.

Dalam melakukan pemantauan pemilu, lembaga-lembaga tersebut secara aktif memberikan masukan kepada DPR mengenai kajian terhadap sistem pemilu. Misalnya sistem pemilu apa yang sebaiknya digunakan, formula penghitungan kursi, formula alokasi kursi DPR, dan besaran daerah pemilihan. Selain itu kelompok perempuan mendorong agar pencalonan perempuan dapat lebih tinggi dari pemilu sebelumnya.

Selain pemantauan terhadap undang-undang pemilu, pemantauan juga dilakukan terhadap penyusunan peraturan perundang-undangan penyelenggara pemilu. Hal yang krusial dalam penyusunan undang-undang penyelenggara pemilu adalah adanya usulan bahwa anggota partai politik dapat mendaftarkan diri sebagai anggota penyelenggara pemilu. Hal ini tentu ditentang oleh para aktivis pemilu karena dikhawatirkan akan mengganggu independensi penyelenggara pemilu. Salah satu hal yang dilakukan untuk menggagalkan usulan ini adalah dengan membuat petisi dan menyebarkan ke masyarakat luas, kemudian menyerahkannya kepada anggota DPR sebagai pembuat undang-undang. Namun ketentuan ini ternyata tidak menjadi pertimbangan dari DPR sehingga dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu memperbolehkan anggota partai politik

<sup>39</sup> Indonesia Corruption Watch, 2010, *Korupsi Pemilu di Indonesia*, 2010, Jakarta: Indonesia Corruption Watch, hal 106-109

sebagai penyelenggara pemilu. Oleh karena itu, kelompok masyarakat sipil mengajukan gugatan *judicial review* ke MK untuk membatalkan klausul tersebut, dan akhirnya permohonan tersebut dikabulkan oleh MK.

Pada Pemilu 2014 tahapan pemutakhiran daftar pemilih menjadi salah satu hal yang menjadi fokus pemantauan karena adanya harapan permasalahan daftar pemilih pada Pemilu 2009 tidak terjadi lagi pada Pemilu 2014. Oleh karena itu, pada Pemilu 2014, dalam proses penyusunan daftar pemilih, masyarakat perlu dilibatkan dalam memberikan masukan, analisis, dan evaluasi penyusunan daftar pemilih. Pelibatan masyarakat menjadi penting karena dalam daftar pemilih terdapat kedaulatan rakyat untuk memberikan hak suaranya dalam pemilu. Agar setiap warga negara yang memiliki hak pilih dapat menggunakan haknya untuk memberikan suara, perlu adanya sistem pendaftaran pemilih yang komprehensif dan inklusif.

Beberapa organisasi yang terlibat di dalam pemantauan daftar pemilih, di antaranya Perludem, JPPR, Migrant Care, dan PPUA Penca. Untuk itulah lembaga pemantau tersebut selalu mengikuti perkembangan pemutakhiran daftar pemilih yang dilakukan oleh KPU. Salah satu masukan yang diberikan oleh lembaga pemantau pemilu adalah mengenai syarat untuk dapat terdaftar dalam pemilih tambahan. Daftar Pemilih Tambahan (DPTb) adalah ruang yang diberikan kepada pemilih yang karena alasan tertentu tidak berada di alamat yang sesuai dengan KTP atau kartu domisili dan pada hari pemungutan suara tidak berada pada alamat tersebut. Alasan yang dimungkinkan adalah karena ada pekerjaan, belajar, sakit dan sebagainya.

Syarat yang harus dipenuhi untuk terdaftar dalam pemilih tambahan adalah pemilih tersebut harus mengurus formulir A5 (surat pindah memilih) di KPU Kabupaten/Kota asal pemilih. Ketentuan ini tentu menyulitkan pemilih yang pindah karena untuk mendapatkan surat tersebut harus kembali ke daerah asal yang tentu saja memakan waktu dan biaya. M a k a dari itu, para lembaga pemantau mengusulkan kepada KPU agar pengurusan formulir pindah memilih dapat dilakukan di KPU Kabupaten/Kota tempat pemilih tersebut berada agar memberikan kemudahan kepada pemilih. Usulan ini kemudian diakomodir oleh KPU sehingga pemilih yang pindah memilih tidak perlu kembali ke daerah asal untuk mengurus surat pindah memilih.

Selain mengenai ketentuan pindah memilih, hak pilih bagi pemilih disabilitas juga menjadi fokus pemantauan. Hingga Pemilu 2009 masih terdapat pemilih dengan disabilitas yang tidak mendapatkan fasilitas dalam

memberikan hak pilihnya. Hal ini disebabkan tidak adanya informasi jumlah dan kondisi pemilih dengan disabilitas. Ketiadaan informasi ini dalam DPT, tentu menjadi penghambat bagi pemilih disabilitas karena petugas TPS tidak dapat menyediakan fasilitas yang mengakomodasi pemilih disabilitas tersebut.

Selain itu, pemilih disabilitas yang ada di panti juga terancam tidak dapat memberikan suaranya dalam pemilu karena petugas pemutakhiran daftar pemilih tidak melakukan pendataan kepada pemilih yang tinggal di panti, baik di panti rehabilitasi maupun panti sosial. Untuk itu, lembaga pemantau pemilu seperti Perludem, bekerja sama dengan PPUA Penca dan Persatuan Jiwa Sehat, mendorong agar pemilih disabilitas, khususnya disabilitas mental dapat memberikan hak suaranya dalam pemilu. Hal ini kemudian diakomodir oleh KPU yang kemudian memutuskan untuk membuat TPS khusus di rumah sakit jiwa dan juga panti sosial untuk mengakomodir pemilih dengan disabilitas.

Fokus terhadap pemutakhiran daftar pemilih tidak hanya untuk pemilih yang ada di Indonesia, namun juga pemilih yang ada di luar negeri. Migrant Care merupakan salah satu lembaga yang turut serta mengawal agar warga negara Indonesia yang ada di luar negeri tidak tercabut hak pilihnya karena tidak terdaftar dalam daftar pemilih, khususnya para buruh migran. Salah satu persoalan yang muncul dan ramai dibicarakan pada Pemilu 2014 adalah permasalahan daftar pemilih bagi pemilih yang berada di luar negeri. Kelompok yang termasuk dalam kelompok perempuan marjinal adalah para calon tenaga kerja Indonesia (TKI).

Perludem dalam hal ini secara aktif melakukan advokasi kepada KPU dan Bawaslu untuk dapat memperhatikan masalah-masalah tersebut. Advokasi dilakukan dengan melakukan audiensi antara penyelenggara pemilu dengan kelompok masyarakat sipil yang dilakukan secara rutin dan responsif terhadap permasalahan yang ditemukan di lapangan oleh masyarakat sipil.

Isu lainnya yang menjadi fokus pemantauan pada Pemilu 2014 adalah mengenai pelanggaran pemilu. Perludem dan juga jaringan LBH membentuk paralegal pemilu di empat provinsi, yaitu Aceh, DKI Jakarta, Jawa Timur, dan Sulawesi Selatan. Untuk mengawal jalannya proses pemilu, Perludem melakukan pelatihan kepada calon paralegal mengenai perspektif kepemiluan, hukum pemilu, dan juga strategi advokasi. Keaktifan paralegal dalam melakukan pemantuan pemilu dimulai sebelum proses kampanye

pemilu legislatif hingga pengumuman presiden terpilih. Selama proses pemilu berlangsung, paralegal secara aktif melaporkan dan mendampingi kasus pelanggaran hukum pemilu yang terdiri atas pelanggaran administratif, pidana, dan kode etik.<sup>40</sup>

Beberapa temuan pelanggaran pemilu langsung dilaporkan pihak paralegal pemilu kepada Bawaslu sebagai pihak yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan pelanggaran pemilu. Salah satunya adalah ketika paralegal pemilu melaporkan adanya kampanye di luar jadwal yang dilakukan oleh partai politik peserta pemilu dalam bentuk iklan di televisi. Laporan ini langsung ditindak oleh Bawaslu dan menyatakan bahwa hal tersebut masuk dalam tindak pidana pemilu dan meneruskan laporan ini kepada polisi. Namun kepolisian kemudian mengeluarkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) dan kasus ini pun berhenti dan tidak ditindaklanjuti. Bagi para pemantau pemilu, hal ini menjadi salah satu catatan khusus karena penghentian penyidikan ini tentu dianggap hal yang aneh. Mengingat sebelum dibawa ke kepolisian, kasus tersebut sudah dibahas bersama di Sentra Penanganan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu). Tidak ditindaklanjutinya laporan tindak pidana pemilu oleh kepolisian ini menjadi salah satu kendala yang dihadapi para pemantau dalam menyampaikan laporan temuan pelanggaran pemilu.

Hasil temuan penelitian perkembangan pemantauan pemilu di Indonesia dapat dilihat dalam tabel berikut:

**Tabel 3**  
**Perkembangan Fokus Pemantauan Pemilu di Indonesia**

Tahun Pemilu	Fokus Pemantauan	Lembaga Pemantau yang Terlibat <sup>1</sup>
1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mendorong terlaksananya penyelenggaraan pemilu yang sesuai dengan prinsip demokrasi; jujur dan luber</li> <li>• Mendorong Soeharto agar tidak terpilih kembali menjadi Presiden RI</li> </ul>	KIPP

<sup>40</sup> Tigor Hutapea, 2015, *Pengalaman Paralegal Pemilu dalam Penegakan Hukum Pemilu* dalam Jurnal Evaluasi Penegakan Hukum Pemilu, Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, hal 73

Tahun Pemilu	Fokus Pemantauan	Lembaga Pemantau yang Terlibat <sup>1</sup>
1999	Pemantauan pada hari pemungutan dan penghitungan suara	KIPP, UNFREL, Forum Rektor, JAMPPPI
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemungutan dan penghitungan suara</li> <li>• Pendaftaran pemilih</li> <li>• Pencalonan perempuan</li> <li>• Kampanye dan dana kampanye</li> <li>• Pemilu akses pada pemilih disabilitas</li> <li>• Distribusi logistik</li> </ul>	CETRO, JPPR, ICW, PPUA Penca, KIPP, LP3ES, FORMAPPI
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemungutan dan penghitungan suara</li> <li>• Pendaftaran pemilih</li> <li>• Pencalonan perempuan</li> <li>• Kampanye dan dana kampanye</li> <li>• Pemilu akses pada pemilih disabilitas</li> <li>• Distribusi logistik</li> </ul>	CETRO, JPPR, ICW, PPUA Penca, KIPP, LP3ES, FORMAPPI
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemantauan penyusunan rancangan peraturan KPU</li> <li>• Pemungutan dan penghitungan suara</li> <li>• Pendaftaran pemilih</li> <li>• Pencalonan perempuan</li> <li>• Kampanye dan dana kampanye</li> <li>• Pemilu akses pada pemilih disabilitas</li> <li>• Distribusi logistik</li> <li>• Pemantauan tahapan pemilu melalui media sosial dan perangkat teknologi</li> </ul>	Perludem, JPPR, ICW, PPUA Penca, KIPP, LP3ES, FORMAPPI, AJI Jakarta, Kawal Pemilu

Sumber: hasil riset pemantauan pemilu di Indonesia

## B. Inovasi Pemantauan dengan Teknologi Informasi

### 1. Aplikasi Pemantauan MataMassa

Perkembangan teknologi di Indonesia turut mendukung pelaksanaan pemilu, termasuk pemantauan. Sebelumnya, pemantauan konvensional menggunakan *check list*, dan dalam Pemilu 2014 pemantauan dilakukan melalui sosial media yang cukup masif. Sejumlah lembaga pemantauan membuat aplikasi yang memudahkan pemilih untuk melakukan pemantauan pemilu. Upaya penggunaan media sosial ini adalah sebagai upaya untuk meningkatkan partisipasi masyarakat.

Salah satu lembaga yang melakukan pemantauan dengan menggunakan teknologi adalah AJI Jakarta. AJI Jakarta bersama iLab dan Perludem mengembangkan sebuah aplikasi yang bernama MataMassa. MataMassa memiliki arti 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.

Latar belakang peluncuran aplikasi ini adalah *pertama*, proses pelaksanaan Pemilu 2014 yang sangat kompetitif, sehingga penting untuk diawasi publik. Selain itu, dari Pemilu 2009, tingkat partisipasinya adalah 70,96% (lihat Tabel 4). Jumlah pemilih muda pada Pemilu 2014 terus bertambah besar dari Pemilu 2009. Dibandingkan dengan pemilu sebelumnya, pada Pemilu 2014 para pemilih muda semakin familiar dengan teknologi informasi sehingga mereka berpotensi menjadi kekuatan baru untuk mengawasi pemilu melalui teknologi informasi.

**Tabel 4**  
**Partisipasi Pemilih di Indonesia**

Pemilu	Jumlah Pemilih	Menggunakan Hak Pilih (%)	Tidak Menggunakan Hak Pilih (%)
Pemilu 1999	118.158.778	92,74	7,26
Pemilu 2004	148.000.369	84,07	15,93

Pilpres 2004 Putaran I	155.048.803	78,23	21,77
Pilpres 2004 Putaran II	152.246.188	76,63	23,37
Pemilu 2009	171.068.667	70,96	29,04
Pilpres 2009	176.367.056	72,56	27,44
Pemilu 2014	185.826.024	75,11	24,89
Pilpres 2014	193.944.150	69,58	30,42

Sumber : diolah dari KPU

Alasan *kedua*, pengawasan pemilu dengan teknologi informasi diperkirakan dapat meningkatkan partisipasi publik yang pada akhirnya diharapkan akan meningkatkan kualitas hasil pemilu. *Ketiga*, sebagai organisasi yang menaruh perhatian besar pada isu kebebasan berpendapat dan kebebasan bersuara, AJI Jakarta melakukan pemantauan dan penilaian terhadap proses Pemilihan Gubernur 2012 di Jakarta dan sekitarnya dengan melibatkan publik melalui sistem teknologi informasi yang dikembangkan oleh iLab. Pemilih muda adalah kelompok yang sangat dekat dengan penggunaan teknologi informasi dan sosial media. Media inilah yang akan digunakan oleh kelompok muda tersebut untuk mencari informasi sebanyak-banyaknya mengenai caleg, capres, dan informasi kepemiluan lainnya.<sup>41</sup>

MataMassa merasa pemantauan melalui teknologi informasi diperlukan. Hal ini disebabkan: *pertama*, saat ini belum tersedia aplikasi untuk memantau pemilu. Selama ini pemantauan masih dilakukan secara konvensional dengan mencatat pelanggaran dan melaporkannya kepada penegak hukum. *Kedua*, isu pemantauan Pemilu 2014 belum menjadi kesadaran publik di kalangan masyarakat Jakarta dan sekitarnya, khususnya yang berbasis aplikasi yang tersedia di sistem operasi *mobile device*. *Ketiga*, *key person* yang merupakan pemilih pemula belum terbentuk. Padahal pemilih pemula adalah kelompok yang paling banyak menggunakan *mobile device*. Namun mereka tidak dapat melakukan pemantauan tersebut karena belum tersedianya aplikasi pemantauan untuk *mobile device*.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Umar Idris dan Ahmad Suwandi, *MataMassa dan Pemantauan Pemilu 2014 dalam Mendorong Partisipasi Masyarakat Dalam Pemilu*, 2014, Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, hal 148

<sup>42</sup> Ibid

Dalam melakukan kerja pemantauannya, MataMassa menyasar pemilih pemula yang sudah cukup mengenal teknologi. MataMassa membagi pengguna aplikasi ini ke dalam 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*, serta 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>43</sup>

Untuk mendorong masyarakat berpartisipasi dalam pemantauan dan penggunaan aplikasi ini, MataMassa melakukan sejumlah strategi, yaitu membangun *public awareness*, melibatkan jurnalis, baik anggota maupun non-anggota AJI Jakarta, pelibatan *key person*, training, dan workshop.

Untuk memaksimalkan hasil pemantauannya, AJI Jakarta dan iLab membuat *Memorandum of Understanding* (MoU) dengan KPU dan Bawaslu untuk mendukung program pemantauan MataMassa. MoU dengan KPU berisi: (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 tindaklanjutnya. Adapun konten MoU dengan Bawaslu sama seperti KPU. Semua laporan pemantauan pada setiap proses pemilu akan dilaporkan ke KPU dan Bawaslu agar regulator dapat mengevaluasi proses pemilu, sehingga terjadi perbaikan.

---

<sup>43</sup> Ibid, hal 151

## 2. Pemantauan Pemilu melalui Media Sosial

Hal baru dalam pemantauan pemilu 2014 yang lalu adalah soal pemantauan pemilu yang tidak hanya dilakukan pada hari pemungutan dan penghitungan suara saja, tetapi juga pada tahapan pemilu lainnya. Namun yang juga muncul adalah pemantauan pemilu melalui media sosial. Salah satu lembaga yang melakukan pemantauan media sosial adalah *PoliticaWave*.

Hal yang menjadi latar belakang pemantauan di media sosial adalah sebagian besar pemilih yang terdaftar dalam daftar pemilih merupakan pemilih muda. Selama ini pemilih muda sudah terbiasa untuk golput karena sudah apatis dengan proses pemilu dan juga karena bentuk sosialisasi ataupun kampanye pemilu tidak menggunakan media yang biasa digunakan oleh anak muda. Para pemilih muda adalah potret generasi digital yang terbiasa mendapatkan informasi melalui internet, yang dapat diakses melalui *gadget* atau *smartphone* yang dimiliki. Selain itu waktu yang mereka habiskan bersama *smartphone* atau *gadget* lebih besar dibandingkan dengan konsumsi media TV, cetak, dan radio.

Selain berlatar-belakang karakteristik pemilih muda, pemantauan melalui media sosial juga diinspirasi oleh keberhasilan kampanye media sosial yang dilakukan oleh Barrack Obama dalam pemilihan presiden di Amerika Serikat, khususnya media facebook. Media facebook berhasil membawa Obama dari kandidat yang tidak dikenal dan memiliki modal finansial yang minim menjadi sosok yang sangat terkenal dan mampu mendapatkan sumbangan kampanye terbesar.<sup>44</sup>

Pertarungan Obama dan Hillary Clinton dalam konvensi Demokrat menuju Pemilihan Presiden Amerika Serikat tahun 2008 adalah contoh konkret kekuatan sosial media. Melihat pemetaan kekuatan, Clinton sudah satu langkah di depan karena sudah berhasil menghimpun dana yang sangat banyak dan mengumpulkan barisan pendukung yang besar, serta tim konsultan konvensional yang sangat berpengalaman dengan keterampilan memanipulasi media. Tim konsultan inilah yang membedakan dengan apa yang dilakukan Obama. Obama merekrut anak muda bernama Chris Hughes yang waktu itu berusia 23 tahun. Hughes jelas mewakili profil *Net Generation*.

<sup>44</sup> Jose Rizal, 2014, *Peranan Media Sosial dalam Pilkada/Pemilu di Indonesia* dalam buku Mendorong Partisipasi Masyarakat dalam Pemilu, Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, hal 109-110

Hughes merupakan arsitek kemenangan Obama, sebagai direktur pengorganisasian urusan online. Dia mengatakan, "Jika Obama ingin menang, dia memerlukan kampanye yang didukung banyak orang. Dan tidak ada cara lain untuk melakukannya selain internet." Upaya-upaya online yang diorganisasikan oleh Hughes yang berpusat di *my.barackobama.com* mengubah cara politik dimainkan di internet (*online*) maupun darat (*offline*). Alat-alat digital yang digunakan pada situs jejaring sosial membantu membentuk komunitas online beranggotakan lebih dari 1 juta orang.<sup>45</sup>

Dari sinilah pemantauan melalui sosial media mendapatkan alasan terkuatnya. Seperti juga *PoliticaWave* yang mencoba melakukan pemantauan melalui media sosial, yaitu dengan cara memantau percakapan media sosial tentang politik secara realtime pertama kali pada saat Pilkada DKI tahun 2012. Dari percakapan di media sosial, *PoliticaWave* memprediksi bahwa pasangan Joko Widodo-Basuki Tjahaja Purnama (Jokowi-Ahok) akan memenangkan pilkada DKI. Hasil ini berbeda dengan prediksi lembaga survei yang menyatakan bahwa Fauzi Bowo-Nachrowi Ramli (Foke-Nara) akan memenangkan Pilkada DKI pada putaran pertama.

Pada hari-H situs *PoliticaWave.com* menunjukkan bawah Jokowi-Ahok memenangi Pilkada DKI dengan angka 40,6%, angka ini hanya berbeda 2% dari hasil penghitungan final yang dilakukan oleh KPU Provinsi DKI Jakarta yaitu, 42,6%. Pada putaran kedua *PoliticaWave* kembali menunjukkan bahwa Jokowi-Ahok mendapatkan suara sebanyak 53,9% dan hanya berbeda 0,08% dari hasil yang dikeluarkan oleh KPU Provinsi DKI Jakarta, yaitu 53,82%. Dari sini disimpulkan bahwa peran media sosial dalam proses pemilihan memiliki korelasi positif dengan suara di bilik suara. Selain di DKI Jakarta, *PoliticaWave* juga mencoba memprediksi di sejumlah pilkada, di antaranya: Jawa Barat, Jawa Tengah, Sulawesi Selatan, Sumatera Selatan, Bandung, Bogor, dan Bali.

Dari hasil pemantauan melalui media sosial ini dapat dilihat beberapa peranan positif dari media sosial dalam proses demokrasi di Indonesia, yaitu:<sup>46</sup>

### **1. Meningkatkan partisipasi aktif pemilih muda**

Pemilih muda dikenal sebagai kelompok pemilih yang apatis terhadap politik dan pemilu. Untuk itu media sosial sebagai media

<sup>45</sup> Lihat "Grown Up Digital", Don Tapscott (2008)

<sup>46</sup> Ibid, hal 111-113

yang akrab bagi anak muda dapat menjadi sarana untuk mendorong pemilih muda aktif dalam proses pemilu. Melalui media sosial, para pemilih muda memiliki kanal komunikasi yang nyaman dalam mengekspresikan pilihannya.

## **2. Media untuk mencari informasi**

Karakteristik pemilih muda adalah generasi digital yang cenderung untuk mencari informasi secara mandiri dan independen. Forum-forum seperti Facebook group, Twitter, Kaskus, Kompasiana, dan beberapa forum lokal lainnya telah menjadi media penting dalam menyediakan informasi bagi pemilih muda. Tantangan dalam mencari informasi di media sosial adalah banyaknya informasi yang belum diverifikasi sehingga informasi tersebut belum tentu benar.

## **3. Media untuk berdiskusi**

Diskusi atau deliberasi adalah salah satu aspek dalam demokrasi. Media sosial mengajarkan para pemilih muda untuk bersikap egaliter karena semua memiliki kesempatan yang sama untuk menyampaikan pendapatnya. Melalui media sosial, setiap orang dapat membangun isu atau masalah serta kredibilitas atau *expertise* dirinya.

## **4. Media untuk menyebarkan pendapat**

Menyebarkan pendapat melalui media sosial menjadi salah satu pilihan utama karena melalui media sosial pendapat dapat disebarluaskan dalam jangkauan yang luas. Dalam waktu yang singkat pendapat mereka dapat menyebar ke ratusan/ribuan bahkan jutaan akun pengguna media sosial lainnya. Melalui media sosial juga kita dapat langsung merespons tanggapan dari pihak lain.

## **5. Berinteraksi langsung dengan kandidat**

Melalui media sosial masyarakat memiliki kemampuan untuk berinteraksi secara langsung dengan kandidat. Mereka dapat mengajukan pertanyaan, harapan, *complain*, dan penghargaan kepada kandidat tanpa adanya sekat birokrasi. Hal inilah yang tidak dapat dilakukan melalui media lainnya seperti TV, surat kabar, dan media cetak lainnya. Sementara melalui media sosial akan terlihat calon mana yang merespons tanggapan dari pemilih ataupun calon yang tidak merespons.

## 6. Dapat mengetahui preferensi publik

Hal yang sering terjadi adalah munculnya sekat pemisah antara pemimpin dan masyarakat karena berbagai protokol birokrasi. Dengan media sosial, Gubernur atau Presiden dapat selalu memantau perkembangan yang terjadi di masyarakat secara *real time*. Permasalahan ataupun harapan yang terjadi bisa lebih cepat diidentifikasi dan diberikan respons yang sesuai.

## 7. Penyeimbang media yang memiliki afiliasi politik

Saat ini sudah banyak media *mainstream* di Indonesia yang memiliki afiliasi dengan tokoh atau partai politik. Afiliasi ini bukan hanya dalam bentuk dukungan atau simpati pemilik media kepada ideologi politik atau partai, tetapi pemilik media tersebut terlibat secara aktif sebagai petinggi partai atau calon presiden. Akibatnya, netralitas media menjadi kemewahan di Indonesia saat ini. Media sosial menjadi sarana bagi masyarakat untuk mengimbangi keberpihakan media. Netizen yang sebagian besar merupakan kalangan terdidik pun semakin hari semakin mampu untuk melakukan *filtering* terhadap kebenaran suatu berita.

## 8. Amplifikasi offline

Walaupun media sosial belum menjadi sumber media dan informasi bagi mayoritas pemilih di Indonesia, namun para pengguna media sosial mampu untuk memengaruhi lingkungan *offline*-nya, seperti keluarga di rumah dan di lingkungan sekitarnya.

Selain untuk mengetahui preferensi dan interaksi pemilih dengan para kandidat di pemilu, media sosial juga digunakan untuk melakukan pemantauan pemilu. Salah satu lembaga yang menggunakan media sosial dalam melakukan pelatihan kepada para relawannya adalah JPPR. Pelatihan relawan melalui media sosial ini disebabkan oleh keterbatasan biaya untuk melakukan pelatihan secara langsung ke daerah-daerah. Media yang digunakan adalah YouTube. Selain melatih relawan melalui media sosial, JPPR juga membuat modul pemantauan secara digital. Hal ini juga menghemat biaya untuk pencetakan modul pemantauan.

### 3. Aplikasi untuk Mengenal Caleg dan Mengawal Aspirasi Publik

Selain aplikasi yang dapat menerima laporan dari masyarakat, sejumlah aplikasi juga dibuat untuk memberikan kemudahan kepada pemilih dalam mengenali para kandidat dan untuk mengawal calon terpilih. Sistem pemilu untuk Pileg 2014 menggunakan sistem proporsional daftar terbuka. Artinya di dalam surat suara tidak hanya terdapat tanda gambar partai politik yang berkompetisi, tetapi juga daftar nama kandidat dari setiap partai politik. Setiap partai politik dapat mengajukan paling sedikit 3 nama kandidat dan paling banyak 10 kandidat. Dengan sistem seperti ini, pemilih didorong untuk tidak hanya mengenali partai politik yang berkompetisi tetapi juga harus mengenali para calegnya. Harapannya agar ketika pemilu berlangsung, para pemilih dapat menentukan pilihan karena sudah betul-betul mengetahui visi-misi dan program dari calegnya. Hal ini tentu tidak mudah karena pemilih dihadapkan pada 120 caleg dalam satu surat suara.

Untuk itu, Perludem membuat sebuah aplikasi yang memudahkan pemilih untuk dapat mengenali para kandidat caleg. Dalam membuat aplikasi ini Perludem membuka kesempatan bagi para *program developer* untuk berkompetisi dalam membuat aplikasi pemilu. Pembuatan aplikasi ini bertujuan agar data-data mengenai kepemiluan yang sudah sangat banyak tersedia, dapat diakses oleh pemilih dengan cara yang mudah, yaitu melalui aplikasi yang dapat diunduh melalui *smartphone* mereka.

Dari perlombaan yang diselenggarakan ini dipilih tiga aplikasi yang menjadi pemenang, salah satu aplikasinya bernama "orang baik". Melalui aplikasi ini para pengguna dapat mengetahui kualitas caleg yang sudah diberi nilai oleh pembuat aplikasi, penilaian ini berdasarkan dari tingkat pendidikan caleg, pengalaman organisasi, dan pengalaman pekerjaan dari para caleg. Dengan aplikasi ini pemilih memiliki pertimbangan untuk memilih caleg pada hari pemungutan suara. Aplikasi kedua merupakan sebuah permainan menarik mengenai kepemiluan. Melalui permainan ini, pengetahuan kepemiluan pemilih dapat diukur. Aplikasi ketiga adalah sebuah aplikasi di mana pemilih dapat memberikan komentar kepada caleg yang ada di dapil mereka.

Selain pembuatan aplikasi untuk mengenal caleg yang diluncurkan sebelum pemilu legislatif, Perludem juga menginisiasi pembuatan

aplikasi yang bernama "DPR Kita". Aplikasi ini merupakan media untuk menghubungkan pemilih dengan para wakil rakyat yang sudah terpilih. Harapannya adalah agar pemilih dapat memantau kinerja dari para wakil mereka di DPR dan memberikan masukan, aspirasi, bahkan keluhan kepada wakil rakyat. Melalui aplikasi ini pemilih juga dapat mengetahui profil dari para wakil rakyat terpilih dan tentu diharapkan dapat berinteraksi dengan wakil rakyat. Munculnya aplikasi tersebut memberikan kontribusi bagi kemajuan politik di Indonesia karena aplikasi ini memungkinkan masyarakat menyampaikan langsung aspirasinya kepada wakil rakyat di daerah pemilihannya. Mereka juga mendapatkan tanggapan langsung dari sang wakil rakyat. Selain itu para wakil rakyat dapat menyampaikan apa saja yang mereka kerjakan kepada konstituen.

#### 4. Kawalpemilu dalam Mengawal Suara Rakyat

Selain Matamassa, bentuk pemantauan lainnya melalui media teknologi informasi adalah yang dilakukan oleh kawalpemilu pada saat Pilpres 2014. Pemantauan yang dilakukan oleh kawalpemilu 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 tanggal 13 Juli 2014, sistem Kawalpemilu 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 Kawalpemilu 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 *multi level marketing*, termasuk melalui jaringan facebook. Dari sini proses pengunduhan formulir pemungutan suara dari sekitar 470.000 TPS yang tersebar di seluruh Indonesia dimulai.

Kawalpemilu mengunduh semua form C1 yang ada di website KPU dan mendokumentasikannya dan mengunggahnya di website kawal pemilu. Hal yang dilakukan kawalpemilu 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 Pilpres 2014 dalam waktu bertepatan dengan pengumuman KPU pada 22 Juli 2014. Hasil hitungan Kawalpemilu 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 kawalpemilu ini dapat dijadikan sebagai data pembandingan ketika pada tingkat rekapitulasi terdapat hasil yang berbeda dengan form C1.<sup>47</sup>

Adanya pergeseran dari metode pemantauan ini ternyata belum diikuti dengan metode penyelesaian dari penyelenggara pemilu. Misalnya ketika ada laporan pelanggaran melalui media teknologi informasi, pihak penyelesaian sengketa pemilu belum dapat mengakomodir laporan yang berasal dari media sosial. Hal ini karena bukti-bukti pelanggaran dalam dokumen TI tidak bisa digunakan sebagai bukti untuk melanjutkan perkara pelanggaran tersebut. Hal inilah yang masih menjadi kendala untuk pemantauan melalui media sosial karena laporan yang terkumpulkan dari media sosial tidak dapat dibawa menjadi bukti ketika sudah diteruskan ke tingkat di atasnya.

## C. Isu-isu dalam Pemantauan

Pemantauan pemilu mengalami pergeseran obyek pemantauan. Awalnya difokuskan pada hari pemungutan suara, yang kemudian terus berkembang pada isu-isu pada tahapan pemilu dengan spesifikasi masing-masing lembaga. Dari perkembangan pemantauan tersebut, obyek pemantauan bisa dibagi menjadi sejumlah hal sebagai berikut:

### 1. Politik uang

Politik uang merupakan isu yang sangat krusial dalam setiap pelaksanaan pemilihan umum. Hal ini bermula pada adanya permasalahan dalam keuangan politik Indonesia. Ramlan Surbakti (2015) menyebutkan

<sup>47</sup> <http://teknokompas.com/read/2014/08/13/09050057/SiapaKah.Pandawa.di.Balik.Kawal.Pemilu>.

bahwa terdapat empat kategori permasalahan keuangan partai politik peserta pemilu di Indonesia<sup>48</sup>, yakni: *Pertama*, jumlah penerimaan resmi (*legal revenues*) sangat kecil. *Kedua*, pola pengeluaran tidak mencerminkan fungsi partai politik di mana pengeluaran terbesar digunakan untuk membiayai kongres/munas/muktamar dan proses pencalonan dan kampanye pemilu. Selain itu, terdapat pula pengeluaran untuk kegiatan operasional sekretariat dan kegiatan pendidikan politik. Seharusnya, kegiatan yang mencerminkan fungsi partai politik mencakup rekrutmen, kaderisasi, dan representasi politik hampir tidak ada atau menempati porsi yang sangat kecil baik dalam arti waktu maupun anggaran.

*Ketiga*, pembukuan dan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran anggaran belum transparan dan akuntabel. *Keempat*, penegakan ketentuan tentang keuangan partai politik sangat lemah, baik karena ketentuan yang mengatur keuangan partai politik masih mengandung banyak kekosongan hukum maupun karena tidak ada institusi yang diberi kewenangan menegakkan ketentuan tersebut.

Adanya empat kategori permasalahan keuangan politik Indonesia tersebut, menyebabkan tingginya praktik politik uang demi meraih kemenangan dalam pemilu oleh para kandidat atau partai politik. Bentuk dan metode yang dilakukan pun bermacam-macam, mulai dari sebelum hari pemungutan suara, hari pemungutan suara, bahkan setelah hari pemungutan suara. Untuk itulah sejumlah lembaga pemantau memfokuskan pemantauannya di isu politik uang. Lembaga pemantau tersebut antara lain *Indonesia Corruption Watch* (ICW)<sup>49</sup> dan JPPR. Dalam sumber dana dan pemasukan keuangan partai, dana kampanye juga menjadi sasaran pengawasan ICW, terutama yang berkaitan dengan keuangan, sumber keuangan, dan penggunaan keuangan.

Pengawasan soal dana partai politik dan dana kampanye muncul 1-2 tahun sebelum hari pemungutan. Sebab, sebelum hari pemungutan ada tahapan pembuatan peraturan KPU tentang dana kampanye, keuangan partai, dan pelaporan dana kampanye. Akan tetapi ICW terfokus hanya pada soal praktik politik uang saja.

Berdasarkan hasil pemantauan ICW, dari Pemilu 1999-2014 jumlah praktik politik uang terus meningkat di setiap pemilu. Tercatat dari pemantauan ICW, pada Pemilu 1999 ditemukan sebanyak 63 kasus politik uang.

<sup>48</sup> Ramlan Surbakti. 2015. *Peta Permasalahan dalam Keuangan Politik Indonesia*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, hlm. 1.

<sup>49</sup> *Indonesia Corruption Watch* merupakan organisasi non-pemerintah yang bergerak di isu korupsi

Pelakunya didominasi oleh partai besar seperti Golkar dan PDI-P. Pada Pemilu 2004 ditemukan sebanyak 113 kasus, sedangkan pada Pemilu 2009 ditemukan 150 kasus politik uang.

Dari hasil kajian ICW terdapat empat hal penting yang harus diperhatikan dengan politik uang, antara lain: *voter buying*, *vote broker*, uang/barang yang akan ditukar, dan pemilih dan penyelenggara yang menjadi sasaran politik uang.

#### a. *Voter buying*

*Vote buying* merupakan transaksi antara pemilik suara (pemilih) dan peserta pemilu (calon/partai). Pembelian suara juga diartikan memberikan uang atau manfaat lainnya kepada pemilih untuk mendukung kandidat tertentu atau kepada penyelenggara pemilihan sebagai insentif untuk memanipulasi hasil pemilu.

Bentuk pembayaran *vote buying* ini tidak hanya berupa uang atau barang, tetapi berupa perbaikan-perbaikan jalan, sumbangan pembangunan rumah ibadah dan sebagainya, dengan maksud agar memilih calon tersebut. Pemberian uang atau material biasanya dilakukan menjelang pemilihan hingga saat hari pemilihan.

**Tabel 5**  
**Perbandingan Strategi Distribusi Mobilisasi Pemilu**

Strategi Distribusi Mobilisasi Pemilu	Cakupan	Waktu	Legalitas
Kebijakan alokasi	Semua pemilih	Sulit ditentukan, dapat terjadi di semua fase pemilihan	Legal
<i>Pork barrel</i>	Distrik lokal	Sulit ditentukan, dapat terjadi di semua fase pemilihan	Legal
Patronase	Lingkungan desa, keluarga, individu	Terus-menerus sepanjang fase pemilihan	Abu-abu

<i>Vote buying</i>	Keluarga, individu	Beberapa hari atau jam sebelum pemilihan, atau hari pemilihan	Illegal
--------------------	--------------------	---	---------

Sumber: Schaffer Charles, Frederic, 2007, *Election for Sale, The Cause and Consequences of Vote Buying*, Ateneo De Manila University Press /Buku ICW 2014

### b. *Vote broker*

*Vote broker* adalah orang yang menghubungkan antara pemilih dengan peserta pemilu demi keuntungan pribadi atau orang yang bekerjasama dengannya. Tugas broker mengumpulkan adalah untuk memengaruhi pemilih dengan *iming-iming* (imbalan) uang atau barang lainnya. Biasanya seorang atau kelompok *vote broker* merupakan bagian dari tim kampanye kandidat yang tidak tercatat secara formal di Komisi Pemilihan Umum. Edward Aspinall dalam tulisan berjudul "*When Brokers Betray: Clientelism, Social Networks, and Electoral Politics in Indonesia*" (2014) mengelompokkan *vote broker* dalam tiga kategori:

- **Broker aktivis** yang mendukung kandidat berdasarkan politik, etnik, agama, atau komitmen lainnya.
- **Broker *clientist***, yang berkeinginan untuk hubungan jangka panjang dengan kandidat atau *senior broker* dengan tujuan mendapatkan keuntungan material pada masa yang akan datang.
- **Broker oportunis** yang hanya mencari keuntungan jangka pendek selama masa kampanye.
- 

### c. Sasaran politik uang

Selain pemilih, ada pula yang menjadi sasaran bagi calon/ partai dan tim suksesnya untuk melakukan praktik politik uang, yakni penyelenggara pemilu. Dari hasil penelitian ICW berkaitan dengan pilkada di 8 daerah, terungkap bahwa beberapa kandidat mengaku membayar setidaknya 30% penyelenggara pada tingkat TPS, kelurahan, dan kecamatan. Hal ini dilakukan dengan alasan mereka agar tidak dicurangi.

Temuan lainnya dalam kasus keterlibatan penyelenggara pemilu adalah di mana para kandidat/partai sudah jauh-jauh hari berinvestasi dalam pemilihan anggota KPU. Hal ini, selain untuk mengamankan suara kandidat/partai, juga untuk memastikan keberpihakan penyelenggara kepada kandidat/partai tertentu.

#### **d. Politik uang dalam aturan pemilu**

Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2013 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pada pasal 84 disebutkan bahwa selama masa tenang, pelaksana, peserta, dan/atau petugas kampanye pemilu dilarang menjanjikan atau memberikan imbalan kepada pemilih untuk; *pertama*, tidak menggunakan hak pilihnya; *kedua*, menggunakan hak pilihnya dengan memilih Peserta Pemilu dengan cara tertentu, sehingga surat suaranya tidak sah; *ketiga*, memilih partai politik peserta pemilu tertentu; dan/atau memilih calon anggota DPD tertentu.

Tentu, praktik politik uang yang menjadi obyek pemantauan ini membuat para pemantau pemilu harus mampu mendeteksi pola-pola perilaku yang dimainkan oleh pelaku politik uang itu sendiri. Beberapa cara yang dilakukan antara lain adalah dengan menganalisis laporan dana kampanye peserta pemilu, mengadvokasi masyarakat untuk tidak menerima segala bentuk politik uang, melaporkan temuan adanya politik uang, diskusi dengan komunitas, dan melakukan kampanye publik secara masif tentang bahaya politik uang. Namun memang sejumlah pemantauan dan advokasi yang dilakukan oleh lembaga pemantau belum dapat dikatakan secara signifikan mengurangi adanya korupsi politik.

## **2. Kampanye**

Kampanye adalah masa di mana peserta pemilu memaparkan visi, misi, dan program kerja mereka kepada pemilih. Dalam kampanye setiap peserta pemilu berlomba-lomba untuk menarik simpatik dari pemilih. Bentuk kampanye pun bermacam-macam, mulai dari menyebarkan poster atau gambar, iklan di media cetak atau elektronik, hingga kampanye dengan mengumpulkan massa.

Untuk itu KPU sebagai penyelenggara pemilu perlu mengatur bentuk dan waktu kampanye agar tidak terjadi kampanye yang brutal. Hal ini juga agar setiap peserta pemilu memiliki kesempatan yang sama untuk berkampanye kepada pemilih. Oleh karena itulah lembaga pemantau melakukan pemantauan untuk memastikan setiap peserta pemilu tidak melanggar aturan yang telah ditetapkan oleh KPU.

Beberapa aturan mengenai kampanye, antara lain: tidak memasang baliho di setiap sudut kota, pembatasan waktu siar untuk beriklan di media elektronik, tidak membawa anak di bawah umur saat berkampanye dan sebagainya. Namun sering kali peserta pemilu melanggar aturan tersebut. Tentunya lembaga pemantau harus melaporkan jika terdapat menemukan pelanggaran di masa kampanye ini.

Kampanye sebenarnya sekaligus sebagai media sosialisasi terkait agenda pemilu. Apalagi masyarakat cenderung mengetahui agenda pemilu justru di ajang kampanye dari calon kandidat, baik partai politik maupun perorangan. Hal ini tidak lepas dari minimnya informasi mengenai hari pencoblosan dan informasi lainnya terkait agenda pemilu. Pemberitaan mengenai informasi pencoblosan dilakukan oleh KPU hanya melalui media yang dimiliki atau dengan pemasangan iklan di media-media elektronik dan cetak. Media center atau web KPU merupakan sarana publikasi bagi KPU untuk menyampaikan informasi mengenai KPU tentang pemilu. Sayangnya, dari 33 KPU Provinsi, masih terdapat 4 provinsi yang belum memiliki web KPU. Padahal kegunaan web ini sangat bermanfaat bagi masyarakat untuk mengetahui informasi tentang pemilu selain dari media cetak, televisi, dan radio.

### **3. Masa tenang**

Tiga hari sebelum pemungutan suara merupakan masa tenang. Setiap peserta pemilu tidak boleh melakukan aktivitas kampanye dalam bentuk apapun dan penyelenggara pemilu membersihkan segala atribut kampanye yang terpasang di ruang publik. Pada masa ini pemantau biasanya melakukan pengecekan dan menerima laporan dari masyarakat ketika masih ada peserta pemilu yang melakukan kegiatan kampanye, atau jika masih ada atribut partai politik dan peserta pemilu yang masih terpasang.

Pemantauan yang dilakukan MataMassa salah satunya adalah mendorong publik melaporkan jika menemukan masih ada bentuk kampanye atau atribut yang masih terpasang di ruang publik. Pada masa tenang, “gerilya” masih dilakukan oleh peserta pemilu untuk memengaruhi pemilih, bahkan politik uang juga sering dilakukan pada masa tenang ini.

#### **4. Hari pemungutan suara**

Hari pemungutan suara adalah salah satu tahapan yang penting untuk dipantau. Bentuk pelanggaran yang ditemui pada hari pemungutan suara antara lain serangan fajar, yaitu memberikan sejumlah uang kepada pemilih pada waktu subuh pada hari sebelum dibukanya TPS untuk memengaruhi pilihan pemilih. Mobilisasi massa juga ditemui di sejumlah daerah.

Selain pelanggaran pemilu, para pemantau juga memantau apakah penyelenggara pemilu menyelenggarakan pemilu dengan baik di TPS. Apakah TPS dibuka tepat waktu, apakah daftar pemilih terpasang di TPS, dan apakah sudah ada TPS akses bagi pemilih disabilitas. Persoalan ini tentu berkaitan dengan kualitas penyelenggara pemilu. Sejauhmana mereka secara profesional bekerja.

Soal kualitas penyelenggara ini, riset yang pernah dilakukan oleh Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Indonesia (JPPR) mendapatkan temuan menarik. Secara umum JPPR melakukan pemantauan pemilihan calon anggota legislatif dan pemilihan presiden dan wakil presiden 2014. Pemantauan dilakukan di beberapa wilayah di Indonesia. JPPR melakukan pemantauan di enam kategori, yakni: 1) Administrasi (penyelenggara) Pemilu, 2) Daftar Pemilih, 3) Partai Politik dan Pencalonan, 4) Kampanye, 5) Pemungutan Suara, dan 6) Rekapitulasi Penghitungan Suara.

Menurut hasil penelitian JPPR, jenjang pendidikan petugas Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) masih rendah. Petugas yang memiliki pendidikan di tingkat SLTA/SMA sederajat sebanyak 334 atau 55%, sedangkan yang memiliki jenjang pendidikan S1 sebanyak 120 atau 24%. Sementara jenjang pendidikan D1/D2/D3 sebanyak 43 atau 7%. Menariknya, ada pula petugas yang di bawah standar menurut UU,

yakni minimal tingkat SLTA. Petugas yang memiliki jenjang pendidikan setingkat SLTP sebanyak 67 orang atau 11% dan yang tamatan SD sebanyak 18 orang atau 8%.

Sejumlah temuan menarik lainnya terdapat pada hal berikut ini :

**a. Bimbingan teknis**

Setelah perekrutan selesai, petugas PPK, PPL, PPS, KPPS, PPLN, KPPSLN dilatih bagaimana cara kerja dan pelaksanaan teknis oleh penyelenggara setingkat di atasnya. Mereka mengikuti pelatihan dan bimbingan teknis oleh KPU Kabupaten/Kota. Bimbingan teknis dilakukan agar petugas PPK, PPL, PPS, KPPS, PPLN, KPPSLN bisa menjalankan sesuai instruksi UU.

Seharusnya orang yang telah dipilih menjadi petugas PPK, PPL, PPS, KPPS, PPLN, KPPSLN hadir dalam pelaksanaan bimbingan teknis ini. Akan tetapi berdasarkan pantauan JPPR, tidak semua petugas mengikuti bimbingan teknis ini. Hanya 82% yang mengikutinya, sisanya 18% tidak hadir. Padahal bimbingan teknis adalah pelatihan pemungutan dan penghitungan suara untuk KPPS oleh Panitia Pemungutan Suara (PPS). Pelatihan ini menggunakan standar modul yang dikeluarkan oleh KPU. Apalagi dalam pelaksanaan bimbingan teknis di lapangan, masih ada yang tidak menggunakan standar modul dari KPU.

**b. Distribusi surat pemberitahuan memilih (C6)**

Temuan lain adalah kasus belum diterimanya surat pemberitahuan memilih oleh pemilih yang cukup tinggi. Pemilih yang tidak menerima pemberitahuan hingga H-2 sampai hari pencoblosan sebesar 21% pada pemilu legislatif. Sedangkan untuk pemilihan presiden dan wakil presiden, pemilih yang tidak menerima surat pemberitahuan turun menjadi 14%.

**Tabel 6**  
**Kasus Pemilih Tidak Menerima Surat Pemberitahuan**

Pemilu	Menerima	Tidak menerima	Total
Legislatif	367	98	465
	79%	21%	100%
Presiden	260	43	303
	86%	14%	100%

Sumber: Laporan JPPR 2014

**Tabel 7**  
**Kasus Perbedaan Batas Waktu Akhir Pencoblosan**

No	Temuan	Lokasi
1	Formulir C6 tertulis 07.00 s/d 13.00	Kabupaten Gresik, Kabupaten Bandung, Kabupaten Lamongan, dan Kabupaten Boyolali
2	Formulir C6 tertulis 07.00 s/d selesai	Kota Depok, Kota Tangerang Selatan, Kabupaten Bolaang Mongondow, Kota Jakarta Selatan, Kota Banda Aceh, dan Kabupaten Bogor
3	Formulir C6 tertulis 07.00 s/d selesai (kata selesai dicoret dengan garis lurus diganti dengan 13.00)	Kabupaten Kulonprogo, Kota Depok, dan Kabupaten Banyuwangi

Sumber: Laporan JPPR 2014

**Tabel 8**  
**Daerah Yang Tidak Menerima Surat Pemberitahuan Memilih**

No	Keterangan
1	RT 026/RW 07, Kelurahan Kayu Putih, Kecamatan Oebobo, Kota Kupang
2	RT 1, RW 2, Kelurahan Manurunge, Kecamatan Tanete Riattang, Kabupaten Bone, Sulawesi Selatan.
3	RT 01, RW 2, Kelurahan Sukabumi Utara, Kebon Jeruk, Kota Jakarta Barat.
4	RT 4, RW 3, Kelurahan Jatinom, Kecamatan Kanigoro, Kabupaten Blitar.
5	RT 2, RW 2, Kelurahan Nguruan, Kecamatan Soko, Kabupaten Tuban.
6	RT 1-3, RW 07, Kelurahan Solokpandan, Kecamatan Cianjur, Kabupaten Cianjur.
7	RT 01, RW 02, Kelurahan Tallunglipu, Kecamatan Tallunglipu, Kabupaten Toraja Utara.
8	RT 28, Kelurahan Fatululi, Kecamatan Oebobo, Kota Kupang.

Sumber: Laporan JPPR 2014

## 5. Proses rekapitulasi

Proses rekapitulasi adalah tahapan di mana suara-suara dari pemilih dikumpulkan untuk menentukan siapa yang menjadi pemenang pemilu. Tahapan ini perlu dikawal agar suara yang telah diberikan oleh pemilih tidak dicurangi oleh peserta pemilu ataupun penyelenggara pemilu.

Proses rekapitulasi berlangsung mulai dari TPS, PPS, PPK, KPU Kabupaten Kota, KPU Provinsi, hingga rekapitulasi di tingkat KPU nasional. Panjangnya jenjang rekapitulasi ini yang menjadi ruang kecurangan dan pelanggaran. Salah satu upaya kontrol yang dilakukan oleh KPU agar hasil

rekapitulasi dapat dipantau oleh publik adalah dengan mengunggah *scan* formulir C1 (formulir rekapitulasi hasil penghitungan suara di TPS) di *website* KPU. Dengan diunggahnya formulir C1 tersebut, publik dapat mengontrol jika terjadi perbedaan hasil perhitungan di tingkat yang lebih tinggi. Salah satu aktivitas pemantauan yang mendasarkan pemantauannya pada formulir C1 adalah Kawalpemilu.

## 6. Pemantauan aksesibilitas pemilu

Tidak hanya tahapan pemilu yang menjadi objek pemantauan. Bagaimana penyelenggaraan pemilu menjamin hak setiap warga negara, termasuk pemilih disabilitas, juga menjadi hal yang dipantau dalam pemilu. Pemantauan terhadap aksesibilitas pemilu tergolong baru dalam pemantauan pemilu di Indonesia. Hal ini mulai muncul ketika organisasi penyandang disabilitas menyuarakan bahwa ternyata selama penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia telah terjadi diskriminasi terhadap pemilih penyandang disabilitas. Hal ini terlihat misalnya pada lokasi TPS yang menyulitkan pemilih dengan kursi roda, surat suara yang tidak bisa diakses untuk pemilih disabilitas netra, letak kotak suara yang tinggi sehingga pemilih dengan kursi roda tidak dapat memasukkan surat suara, hingga tidak didatanya pemilih disabilitas dalam daftar pemilih.

Organisasi yang aktif memantau dan mengadvokasi pentingnya pemilu akses antara lain PPUA Penca dan JPPR. Dalam menjalankan advokasi dan pemantauannya, PPUA Penca dan JPPR mendorong sejumlah hal antara lain: *Pertama*, mendorong petugas Pantarlih agar tidak hanya mendata berapa jumlah pemilih, namun juga mendata apakah terdapat pemilih disabilitas. Hal ini bertujuan agar petugas KPPS dapat menyiapkan TPS yang akses kepada pemilih disabilitas. *Kedua*, mendorong agar disediakan alat bantu coblos (*template*) untuk pemilih tuna netra untuk memastikan azas langsung dan rahasia, sehingga pemilih tuna netra dapat memilih sendiri tanpa bantuan dari orang lain. *Ketiga*, lokasi TPS yang mudah dijangkau, tidak berbatu-batu, dan berundak-undak sehingga memudahkan pemilih yang menggunakan kursi roda.

## 7. Daftar Pemilih

Terdaftar atau tidaknya seseorang dalam daftar pemilih adalah salah satu aspek yang paling krusial dalam pemilu. Berdasarkan Pemilu 2009 banyak pemilih yang tidak dapat memberikan hak suaranya karena tidak terdaftar dalam daftar pemilih. Laporan Komnas HAM menunjukkan terdapat sekitar 25-40% pemilih kehilangan hak pilihnya. Kekacauan daftar pemilih pada Pemilu 2009 berujung pada pembentukan Panitia Khusus (Pansus) hak angket pelanggaran konstitusional terhadap hak warga negara untuk memilih yang dikenal dengan Pansus Hak Angket DPT.

Oleh karena itu, pada Pemilu 2014 dalam proses penyusunan daftar pemilih, masyarakat perlu dilibatkan dalam memberikan masukan, analisis, dan evaluasi penyusunan daftar pemilih. Pelibatan masyarakat menjadi penting karena dalam daftar pemilih terdapat kedaulatan rakyat untuk memberikan hak suaranya dalam pemilu. Agar setiap warga negara yang memiliki hak pilih dapat menggunakan haknya untuk memberikan suara.

Dari sisi teknis, perlu adanya sistem pendaftaran pemilih yang komprehensif dan inklusif untuk menghindari tidak terdatanya pemilih. Daftar ini harus dikelola Panitia Pendaftaran Pemilih untuk dapat teregistrasi sebagai pemilih dan menggunakan hak pilih dalam pemilihan umum di Indonesia. Sebab, pada Pemilu 2014 dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden 2014 masih saja menyisakan persoalan daftar pemilih.

Perludem ikut berperan secara aktif dalam memantau dan memberikan masukan kepada penyelenggara pemilu pada setiap tahapan proses penyusunan daftar pemilih. Sejak awal penyusunan daftar pemilih, Perludem sudah aktif beraudiensi dengan penyelenggara pemilu, baik KPU maupun Bawaslu. Perludem banyak memberikan rekomendasi dan masukan, bahkan sejak penyusunan peraturan teknis yang mengatur mengenai penyusunan daftar pemilih yang disusun oleh KPU dan peraturan teknis pengawasan penyusunan daftar pemilih yang disusun oleh Bawaslu.

Salah satu persoalan yang muncul dan ramai dibicarakan pada Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden 2014 adalah permasalahan daftar pemilih bagi pemilih yang berada di luar negeri. Salah satu kelompok yang termasuk dalam kelompok perempuan marjinal adalah para tenaga kerja Indonesia (TKI). Berdasarkan hasil pemantauan Migrant Care di sejumlah penampungan dan PJTKI, para calon TKI tidak dapat memberikan hak pilihnya pada hari pemungutan suara karena tidak ada sosialisasi mengenai Pemilu, tidak terdaftar dalam daftar pemilih, dan memiliki KTP dari luar daerah.

Padahal menurut data yang dimiliki Migrant Care, terdapat 530 PJTKI dan sekitar 300 penampungan untuk para calon TKI, dan dalam 1 penampungan terdapat hampir sekitar 200 calon TKI. Perludem dalam hal ini, secara aktif melakukan advokasi kepada KPU dan Bawaslu untuk dapat memperhatikan masalah-masalah tersebut. Advokasi dilakukan dengan melakukan audiensi antara penyelenggara pemilu dengan kelompok masyarakat sipil yang dilakukan secara rutin dan responsif terhadap permasalahan yang ditemukan di lapangan oleh masyarakat sipil.

## BAB IV

# TANTANGAN DAN PELUANG MASYARAKAT SIPIL DALAM PEMANTAUAN PEMILU

Pemantauan pemilu adalah upaya menjaga proses pemilu supaya lebih baik, jujur, dan adil. Pemantauan adalah bagian dari partisipasi politik. Tentu, aktivitas pemantauan pemilu bertujuan untuk meningkatkan kualitas pemilu dan hasil dari pemilu itu sendiri. Pemantauan pemilu sekaligus menguatkan posisi publik sebagai kekuatan sipil (*civil society*).

Pemilu adalah instrumen perebutan kekuasaan yang sah dan legal dalam konteks demokrasi. Berbicara perebutan kekuasaan tentu selalu melibatkan elite penguasa, atau setidaknya elite politik. Pemantauan pemilu adalah upaya melibatkan publik masuk dalam proses sirkulasi kekuasaan tersebut. Ini sekaligus upaya dari publik untuk mengimbangi kekuatan negara yang hampir sepanjang periode rezim Orde Baru melumpuhkan partisipasi publik dalam politik dan demokrasi.

Jika merujuk pada perkembangan pemantauan sekaligus pengawasan di pemilu, harus diakui perkembangannya semakin positif serta memberi bobot pada proses dan hasil pemilu. Pada Pemilu 2014, peran Bawaslu, misalnya, sudah relatif mandiri dan menguat. Namun, harus diakui bahwa perkembangan lembaga pengawasan, belum secara kuat dan dibarengi dengan menguatnya masyarakat sipil (*civil society*).

Sepanjang pemilu di era pascareformasi, kekuatan masyarakat sipil makin terbatas. Setidaknya hal ini bisa kita lihat pada mulai berkurangnya jumlah lembaga-lembaga pemantau pemilu. Euforia reformasi memang membuat Pemilu 1999 menjadi titik balik dari kesadaran politik rakyat.

Kondisi ini mulai mengendur di Pemilu 2004, meskipun kekuatan pemantau pemilu dari masyarakat sipil masih sangat terasa. Pada tahun 2009,

keadaannya sudah terbatas karena para pemantau pemilu yang sebelumnya berkiprah, satu demi satu berguguran dan begitu pula pada Pemilu 2014, aktivitas kelembangaan mulai terbatas meskipun kemudian muncul kekuatan sipil yang mencoba merawat fungsi pemantauan tersebut melalui perkembangan media sosial.

Kehadiran aktivitas pemantauan pemilu tentu menjadi salah satu bentuk kontrol untuk penyelenggaraan pemilu. Namun tidak dapat dimungkiri bahwa adanya aktivitas pemantauan dipengaruhi oleh sejumlah faktor. Secara kuantitatif, jumlah pemantau memang sangat kecil jika dibandingkan dengan bentuk partisipasi kehadiran pemilih di TPS yang memberikan suara. Bahkan jumlah pemantau juga mengalami penurunan dari pemilu ke pemilu.

Bagaimanapun kekuatan sipil merupakan hal yang penting. KPU, Bawaslu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) juga harus diawasi. Hal tersebut merupakan salah satu peran yang dilakukan oleh para pemantau pemilu sebagai bagian dari kekuatan sipil. Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR) adalah satu contoh pemantau pemilu yang masih eksis hingga saat ini. Kiprah JPPR dari pemilu ke pemilu selama pasca-Orde Baru cukup aktif menjadi mandat publik untuk melakukan pemantauan. JPPR cukup konsisten dalam kiprah penyelenggaraan pemilu di Indonesia sepanjang era reformasi ini.

Namun kondisi yang sama juga dialami oleh JPPR terkait jumlah relawan pemantau yang menurun, disebabkan oleh aktivitas pemantauan pemilu di lapangan yang berkurang peminatnya. Dari total pemantau lebih dari 200.000 orang pada Pemilu 1999, jumlahnya terus menurun hingga menjadi hanya 600 orang pada pilkada 2013. Hal yang sama juga dialami oleh lembaga-lembaga pemantau lainnya.

**Tabel 9**  
**Jumlah Pemantau JPPR**

Tahun Pemilu	Jumlah Pemantau
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

Hal yang sama juga dirasakan oleh lembaga-lembaga pemantau lainnya, termasuk di antaranya adalah *Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP)*, sebagaimana yang terjadi di *KIPP Jakarta*. Pada awalnya lembaga ini memiliki jumlah pemantau mencapai 13.260 pada Pemilu 1999. Jumlah ini mengalami pasang-surut dari pemilu ke pemilu, maupun dari momen pilkada ke pilkada.

**Tabel 10**  
**Pemantau KIPP Jakarta**

Tahun Pemilu	Jumlah Pemantau
1999	13.260
2004	145
Pilkada Jakarta 2007	272
April 2009	250-an
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 menjadi 250 orang. Memang ada suasana dan momentum yang sangat berbeda jika dibandingkan 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 lebih menyatu pada kala itu. Saat itu momentum harapan pergantian rezim pemerintahan yang lebih terbuka betul-betul ingin dikawal publik.

Kemarahan, emosi, dan harapan yang bercampur menjadi satu, dikatakan sebagai salah satu faktor mengapa Pemilu 1999 dikatakan sebagai pemilu yang paling banyak aktivitas pemantauannya.<sup>50</sup> Namun, setelah Pemilu 1999, publik melihat harapan mereka tidak terealisasi dengan sepenuhnya. Melemahnya semangat publik untuk mengawasi pemilu pun mulai muncul pada Pemilu 2004. Hal tersebut menjadi salah satu penyebab kenapa jumlah pemantau pemilu yang terlibat cenderung menurun.<sup>51</sup>

Selain faktor, dalam bab ini akan coba dilihat sejumlah faktor yang menjadi penyebab penurunan partisipasi publik dalam melakukan pemantauan pemilu. Kecenderungan yang terjadi selanjutnya adalah partisipasi yang ada sekadar menjadi pemilih, bukan sebagai pemantau. Partisipasi masyarakat dalam pemilu hanya digunakan untuk menggunakan hak pilihnya ketika hari pemungutan suara. Hanya sebagian kecil masyarakat yang mau terlibat untuk berpartisipasi untuk melakukan pengawasan dalam pemilu.

Proses penyelenggaraan pemilu adalah proses yang sangat panjang. Mulai dari penyusunan tata pelaksanaan peraturan terkait penyelenggaraan pemilu, hingga proses penyelesaian sengketa hasil pemilu yang masuk dalam rangkaian penyelenggaraan pemilu. Namun, sebagian besar masyarakat pemilih hanya mengetahui bahwa proses pemilu hanyalah pada hari pemungutan suara saja. Hal ini berdampak pada partisipasi yang mereka lakukan, yakni hanya datang ke TPS pada hari pemungutan suara untuk memberikan hak pilihnya.

Menurut anggota KPU, Hadar Nafis Gumay, hal yang menyebabkan belum banyaknya masyarakat mau terlibat dalam pemantauan pra dan pascapemilu adalah kurangnya pemahaman mengenai hal-hal apa saja yang dapat dipantau dan bagaimana caranya memantau tahapan pemilu lainnya.<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Ray Rangkuti dalam FGD Korelasi Partisipasi Masyarakat dengan Pemantauan Pemilu, Jakarta, 6 Maret 2015

<sup>51</sup> Hanif Suranto dalam FGD Sejarah Pemantauan Pemilu, Tangerang, 19 Januari 2014

<sup>52</sup> Hadar Nafis Gumay dalam FGD Partisipasi dalam Pemantauan Pemilu, Hotel Oria Jakarta, 6 Februari 2015

Perjalanan suara setelah dihitung 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 tidak bisa terelakkan.

Setidaknya, hal ini terkonfirmasi ketika melihat permohonan sengketa hasil pemilu di pemilihan legislatif 2014. 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 direkapitulasi pada KPU Kabupaten/ Kota dan Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK).<sup>53</sup>

## A. Hambatan dalam Melakukan Pemantauan Pemilu

Kurangnya pemahaman masyarakat mengenai tahapan pemilu, bukan hanya karena minimnya sosialisasi dari penyelenggara pemilu. Hal ini juga terkait bentuk sosialisasinya. Penyelenggara pemilu hanya menampilkan tanggal dari hari pencoblosan, sehingga yang ditangkap masyarakat, pemilu hanya memberikan suara pada hari yang sudah ditentukan. Padahal banyak tahapan lain yang membutuhkan pengawasan dari masyarakat, seperti tahapan pemutakhiran daftar pemilih. Partisipasi masyarakat untuk mengawasi tahapan ini sangat penting untuk mendapatkan hasil daftar pemilih yang akurat. Melalui daftar pemilih lah, pemilih dapat memberikan hak politiknya. Namun tahapan ini seolah hanya dimiliki oleh para elit partai saja, bahkan partai politik pun tidak banyak memberikan masukan saat tahapan pemutakhiran daftar pemilih

berlangsung. Protes dan masukan baru diberikan saat adanya sengketa hasil pemilu.

Selain penyelenggara pemilu, partai politik juga memiliki peran untuk melakukan sosialisasi kepada masyarakat. Namun yang terjadi, ajakan untuk mengawal proses tahapan pemilu belum terkonsolidasi. Sosialisasi partai politik masih sebatas membujuk agar pemilih memilih partai atau calon yang diajukan. 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.

<sup>53</sup> Veri Junaidi, Firmansyah Arifin, dan Fadli Ramadhani, 2014, *Evaluasi Penegakan Hukum Pemilu 2014*, Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, hal. 61

Misalnya, mengawal jalannya rekapitulasi suara, pasca dilaksanakannya pemungutan dan penghitungan suara di TPS. Kemasan kampanye partai politik harus 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, akan membuat pemilih mulai berpikir bahwa mereka hanya dibutuhkan sampai pada tahap pemilihan saja. Setelah itu, pemilih akan ditinggalkan oleh 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 berpartisipasi melakukan pengawasan. Misalnya, partai politik membuatkan peta konsep sederhana proses dan tahapan pemilu. Kemudian dari tahapan tersebut, disampaikan mengenai mana saja tahapan yang sudah berjalan dan mana yang akan berjalan. Kemudian pada tahapan mana saja dibutuhkan pengawasan publik. Lalu diyakinkan juga kenapa publik penting untuk mengawasi tahapan itu.

Persoalan pengetahuan dan kedekatan 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 secara demokratis.

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 merupakan kesempatan bagi pemilih untuk mengganti pemimpinnya. Muara dari proses ini tentu saja adanya harapan untuk perbaikan terhadap kesejahteraan rakyat. Hal ini juga sejalan dengan tujuan dasar demokrasi itu sendiri, yakni 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. Penyelenggaraan pemilu menyangkut soal proses pemilu dalam konteks yang lebih luas dan kompleks, misalnya pembentukan undang-undang pemilu atau pemilihan komisioner KPU. Langkah ini merupakan proses-proses

penyelenggaraan yang semestinya juga tidak boleh lepas dari pengawasan dan pemantauan publik.

Terlepas dari kurangnya sosialisasi dan pemahaman masyarakat mengenai pentingnya pengawasan dalam seluruh tahapan pemilu, aktivitas pemantauan pun menghadapi sejumlah tantangan dalam menjalankan pengawasan pemilu. Hal ini juga menjadi salah satu faktor yang menyebabkan jumlah pemantauan naik dan turun pada setiap pemilu.

Sejumlah tantangan yang dihadapi, antara lain:

### **1. Intimidasi**

Intimidasi dialami pemantau pemilu pada saat pemantauan untuk pemilu, terutama pada masa Orde Baru. Bentuk intimidasi ini sangat terbuka karena pemerintah pada saat itu sangat represif dengan kelompok yang dianggap kritis atau oposisi dengan pemerintah. Akibatnya, pemantauan pemilu yang mendorong diselenggarakannya pemilu secara jujur dan adil dan sesuai dengan standar pemilu demokratis dianggap sebagai bentuk perlawanan kepada pemerintah. Hal inilah yang membuat aktivitas pemantauan yang dilakukan KIPP tidak dapat dilakukan secara maksimal. Misalnya, aktivitas rekrutmen dan pelatihan kepada relawan yang dihentikan oleh aparat di sejumlah daerah.

Hal ini berdampak pada pelaksanaan rekrutmen dan pelatihan relawan yang harus dilakukan secara sembunyi-sembunyi, bahkan dilakukan di luar negeri untuk menghindari jangkauan aparat. Banyak anggota KIPP yang tidak lagi berani secara terang-terangan mengakui bahwa mereka adalah anggota KIPP.

Pemantauan yang dilakukan KIPP ketika Pemilu 1997 dapat dikatakan yang paling berat, khususnya tantangan yang berkaitan dengan fisik. Saat itu tantangan yang dihadapi oleh para pemantau berupa pengejaran yang dilakukan oleh pihak yang berwajib yang bahkan menyebabkan para pemantau harus bersembunyi ke hutan.<sup>54</sup> Kerasnya perlakuan rezim penguasa saat itu kepada pemantau tidak lepas dari tujuan utama dari pemantauan pemilu itu sendiri. Saat itu pemantauan pemilu memang ditujukan untuk menjatuhkan rezim Soeharto yang sedang berkuasa.

Bentuk intimidasi dalam pemantauan ini menjadi salah satu tantangan yang harus dihadapi para pemantau, apalagi di daerah yang rawan

<sup>54</sup> Ray Rangkuti dalam FGD Partisipasi dan Pengawasan Pemilu, Hotel Oria Jakarta, 6 Februari 2015

terjadi konflik. Hal ini menjadi salah satu alasan untuk tidak terlibat dalam aktivitas pemantauan. Persoalan intimidasi dalam pemantauan juga tidak hanya dialami dalam masa berkuasanya rezim Orde Baru. Intimidasi juga masih ditemui pada pemilu-pemilu setelahnya, dengan modus dan aktor yang berbeda.

Pengalaman Pemilu 2014, misalnya, Paralegal Pemilu mendampingi pelaporan terhadap terkait politik uang. Masyarakat yang melaporkan dugaan politik uang harus menghadapi aparat desa seperti ketua Rukun Tetangga (RT) dan tokoh masyarakat. Hal ini karena politik uang pada umumnya dilakukan dengan melibatkan tokoh-tokoh wilayah sebagai broker politik. Namun, bentuk intimidasinya tidak seperti masa Orde Baru. Mereka dikucilkan dari pergaulan warga, tidak diberikan fasilitas bantuan dan lainnya

## 2. Dana/bantuan pihak ketiga

Bagian ini akan menggambarkan secara garis besar peran dari dana untuk aktivitas pemantauan pemilu. Jatuhnya rezim Soeharto pada tahun 1998 mendorong Indonesia untuk melaksanakan kembali pemilu yang terbuka, jujur, dan adil pada tahun 1999. Peristiwa ini membuka kesempatan kepada pihak internasional datang ke Indonesia untuk bekerja sama dengan masyarakat sipil, jaringan universitas, kelompok keagamaan, dan kelompok masyarakat lainnya untuk menyelenggarakan pemantauan pemilu.

Pada awal 1999 *United Nation for Development Program* (UNDP) bekerja sama dengan pemerintah Indonesia mengembangkan anggaran dari pihak internasional hingga mencapai 90 juta dollar Amerika Serikat untuk kepentingan penyelenggaraan pemilu, termasuk di dalamnya yang dialokasikan untuk penyelenggara pemilu, pendidikan pemilih, dan pemantauan pemilu. Para ahli pemilu internasional yang berasal dari Australia, Jepang, Eropa, Amerika Serikat, dan negara lainnya didatangkan ke Jakarta.<sup>55</sup> Dana-dana dari dunia internasional ini digunakan untuk membantu lembaga pemantau dalam melakukan aktivitas pemantauan seperti pendidikan pemilih dan juga menerjunkan pemantau pada hari pemungutan suara.

<sup>55</sup> Eric Bjornlund, hal 256-257

Namun yang disayangkan dari adanya keterlibatan dana dari lembaga internasional ini adalah mereka terlalu fokus pada hari pemungutan suara saja. Dunia internasional hanya ingin mendapatkan informasi sejauh mana masyarakat berpartisipasi dalam Pemilu 1999, berapa banyak pemantau yang diterjunkan dalam pemilu sehingga melupakan tujuan jangka panjang dari proses demokratisasi di Indonesia. Selain itu bantuan dari lembaga donor juga menjadikan organisasi pemantau pemilu lebih disibukkan dengan urusan keuangan dibandingkan dengan urusan yang lebih substantif.<sup>56</sup>

Tidak dapat dimungkiri bahwa ketika reformasi dimulai tahun 1998, banyak lembaga donor yang masuk ke Indonesia dan memberikan bantuan kepada lembaga pemantau pemilu untuk melakukan pemantauan Pemilu 1999. Dana yang digelontorkan pun sangat banyak. Banyaknya dana yang turun ini ternyata membuat adanya perubahan *mindset* di antara lembaga pemantau. Akibatnya, ada lembaga pemantau yang melakukan aktivitas pemantauan bukan karena semangat untuk menjamin proses pemilu berjalan sesuai dengan prinsip jujur dan luber, tetapi melakukan pemantauan karena berbasiskan program. Ketika dana dari lembaga donor tidak lagi banyak, tidak ada program pemantauan yang dilakukan.<sup>57</sup>

Bagi para pemimpin lembaga pemantau, banyaknya dana yang masuk untuk lembaga pemantauan malah menyibukkan mereka dengan urusan teknis seperti menyiapkan proposal, menyusun anggaran, dan menuliskan laporan. Padahal yang lebih substantif juga penting untuk menjadi perhatian. Selain mengubah orientasi lembaga pemantau menjadi lebih pragmatis, adanya bantuan dari lembaga donor internasional di satu sisi dapat melemahkan lembaga pemantau. Lembaga pemantau menjadi lemah karena aktivitas mereka tidak lagi untuk tujuan yang lebih substantif, yaitu penguatan demokrasi di Indonesia.<sup>58</sup>

Hal ini seperti yang dialami oleh UNFREL ketika akan melakukan pemantauan Pemilu 1999. Dana dari lembaga internasional baru diturunkan menjelang hari pemungutan suara. Belum lagi soal pertemuan jaringan perguruan tinggi di Universitas Indonesia yang membahas masalah anggaran pemantauan dan bagaimana menyebarkan ke jaringan yang ada di daerah. Padahal, ada hal yang lebih penting untuk dibahas; seperti bagaimana cara melakukan pemantauan, hal apa saja

<sup>56</sup> Ibid, hal 256-257

<sup>57</sup> Wahidah Suaib dalam FGD di Hotel Oria Jakarta, 5 Maret 2014

<sup>58</sup> Eric Bjonrland, hal 268

yang dipantau, bagaimana komunikasi antarpemantau terus dijalankan dan sebagainya.

Ketersediaan dana selalu menjadi hal yang menyulitkan sehingga setelah Pemilu 1999 UNFREL membubarkan diri karena merasa kerepotan untuk mengelola jaringan. Para aktivis UNFREL yang masih memiliki minat untuk pembaruan pemilu membentuk *Centre for Electoral Reform* (CETRO) –sebuah organisasi yang lebih kecil dan hanya berada di Jakarta.<sup>59</sup>

Dana memang dibutuhkan untuk kegiatan pemantauan. Tidak dapat dimungkiri bahwa bantuan internasional membantu lembaga pemantau untuk melakukan pemantauan. Selain itu adanya bantuan dari para ahli internasional juga membuka paradigma bagi para pemantau Indonesia. Namun memang bantuan dana dari pihak internasional tidak bisa selamanya tersedia untuk lembaga-lembaga pemantau di Indonesia.

Jumlah negara yang menyediakan hibah untuk pemantauan semakin berkurang, sedangkan dana yang dihibahkan oleh negara yang masih mengalokasikan hibah juga semakin kecil. Hal ini karena negara demokrasi cenderung memberikan dana kepada lembaga pemantau pemilu di negara yang pertama kali menyelenggarakan pemilihan umum sebagai wujud upaya untuk “keluar” dari masalah konflik politik internasional. Setelah Pemilu 1999, Indonesia dianggap telah keluar dari masa konflik yang sulit sehingga perhatian lembaga donor semakin sedikit.

Tetapi semakin berkurangnya bantuan dari internasional untuk aktivitas pemantauan menjadikan lembaga pemantau semakin berkreasi dalam mengembangkan metode pemantauan. Oleh karena pemantauan dilakukan tidak hanya terpusat pada hari pemungutan suara, terdapat tahapan lain dalam pemilu yang dapat dipantau dan tidak membutuhkan dana yang besar. Selain itu, metode pemantauan pun sekarang bisa dilakukan dengan memanfaatkan teknologi informasi sehingga tidak perlu mengumpulkan massa yang banyak di satu tempat.

<sup>59</sup> Ibid, hal 269

### 3. Laporan pemantauan tidak ditindaklanjuti

Jika membandingkan statistik penanganan pelanggaran dalam Pemilu 2009, akan terlihat kesenjangan penanganan perkara dari satu penegak hukum ke penegak hukum lainnya dan adanya disparitas jumlah laporan dengan tindak lanjutnya oleh penegak hukum. Bawaslu menerima cukup banyak laporan dan temuan pelanggaran, tetapi dalam skala kecil perkara itu bisa diteruskan dan ditindaklanjuti oleh kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan.

Pemilu 2004, misalnya, terdapat 8.013 pelanggaran administrasi yang diteruskan ke KPU, akan tetapi hanya 35,22% atau sebanyak 2.822 pelanggaran yang tertangani. Begitu juga dengan pelanggaran pidana sejumlah 2.413 perkara (laporan ke kepolisian), hanya 42,35% atau 1.022 pelanggaran yang diputus pengadilan.<sup>60</sup>

Pengalaman Pemilu 2004 sepertinya terulang dalam Pemilu 2009. Disparitas penanganan perkara masih ditemui Bawaslu. Ada sebanyak 11.854 laporan pelanggaran yang terdiri atas 9.223 pelanggaran administrasi dan 2.631 pelanggaran pidana pemilu.<sup>61</sup>

Namun, tidak seluruh laporan ini merupakan pelanggaran. Sebab, setelah dilakukan kajian dan verifikasi oleh Bawaslu, hanya 5.819 laporan (43,2%) yang merupakan pelanggaran. Pelanggaran itu terdiri atas 5.121 pelanggaran yang dikualifikasikan sebagai pelanggaran administrasi dan 698 pelanggaran pidana pemilu. Laporan ini pun setelah ditindaklanjuti, tidak semuanya terselesaikan. Dari dugaan pelanggaran administrasi sebanyak 5.121 perkara, hanya sebanyak 3.673 perkara (71,72%) yang ditindaklanjuti KPU. Begitu juga dengan dugaan pelanggaran pidana, dari sejumlah 698 pelanggaran yang

diteruskan ke kepolisian hanya 267 pelanggaran (38,25%) diteruskan ke kejaksaan, 233 pelanggaran (87,27%) diteruskan ke pengadilan, dan hanya 224 pelanggaran (96,14%) yang diputus. Artinya, dari seluruh pelanggaran yang dilaporkan Bawaslu, hanya 32,09% yang tertangani hingga putusan pengadilan.<sup>62</sup>

<sup>60</sup> Data pelanggaran Pemilu Legislatif Badan Pengawas Pemilu per 25 Agustus 2009

<sup>61</sup> Data pelanggaran Pemilu Legislatif Badan Pengawas Pemilu per 25 Agustus 2009

<sup>62</sup> Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi dan TAF, 2013, *Pelibatan dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pemilu*, hal 41-44

## **B. Dampak Hasil Pemantauan terhadap Kualitas Demokrasi di Indonesia**

Lembaga pemantau di Indonesia berperan mengontrol penyelenggaraan pemilu agar berjalan terbuka, jujur, dan adil. Peran ini dilakukan sejak Pemilu 1999 hingga kini. Pemantauan terhadap pemilu membawa dampak yang cukup besar terhadap sejumlah kebijakan yang terkait dengan pemilu. Pengalaman sejumlah negara membuka cakrawala para pemantau pemilu untuk mendorong sejumlah perbaikan pemilu di Indonesia.

Pemilu 1999 merupakan momentum yang sangat bersejarah bagi bangsa Indonesia. Karena pada saat itu dimulailah pelaksanaan pemilu yang terbuka, jujur, dan adil. Pengalaman masa Orde Baru, penyelenggaraan pemilu yang berada di bawah kontrol pemerintah menyebabkan terjadinya kecurangan pemilu. Hal ini tidak lain disebabkan sikap pemerintah saat itu yang sangat menutup diri dari masukan para pihak yang berseberangan dengannya. Oleh sebab itu ketika reformasi dibuka, kesempatan untuk mendirikan partai politik juga terbuka luas untuk masyarakat dan hal ini sekaligus membuka kesempatan bagi perwakilan partai politik untuk dapat menjadi penyelenggara pemilu.

Akan tetapi hal tersebut ternyata menimbulkan masalah ketika hasil pemilu sudah diketahui. Penyelenggara pemilu yang berasal dari partai politik yang kalah pemilu merasa penyelenggaraan pemilu pada saat itu dilakukan dengan penuh kecurangan sehingga mereka pun tidak mau menandatangani hasil pemilu. Untuk itu mereka mengajak lembaga pemantau untuk menolak hasil Pemilu 1999. Namun lembaga pemantau pemilu seperti UNFREL merasa jika hasil pemilu tidak segera disahkan maka akan menimbulkan permasalahan sehingga lembaga pemilu mendorong Presiden Habibie segera mengesahkan hasil pemilu.

Peristiwa ini memberikan pembelajaran bahwa peserta pemilu tidak dapat menjadi penyelenggara pemilu. Setidaknya hal ini menjadi argumentasi ketika Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu memasukkan klausul bahwa anggota partai politik dapat menjadi penyelenggara pemilu. Pemuatan klausul itu mendorong masyarakat sipil untuk melakukan uji materi ke MK untuk membatalkan pasal tersebut.

Selain mendorong kemandirian penyelenggara pemilu, peran dari lembaga pemantau untuk perbaikan pemilu di Indonesia juga tampak di sejumlah aspek, misalnya perihal pendaftaran pemilih. Permasalahan pendaftaran pemilih secara masif terjadi pada Pemilu 2009. Hal ini mendorong DPR membentuk hak angket daftar pemilih. Permasalahan yang sangat besar ini kemudian mendorong masyarakat sipil untuk memantau tahapan pendaftaran pemilih pada Pemilu 2014. Hal ini dilakukan agar daftar pemilih semakin akurat dan memberikan ruang yang sebesar-besarnya kepada pemilih untuk dapat terdaftar dalam daftar pemilih. Upaya ini dilakukan dengan ikut mengawal tahapan pendaftaran pemilih serta memberikan masukan kepada KPU dalam menyusun PKPU Daftar Pemilih.

Hasil kerja pemantauan yang dilakukan masyarakat terus berinovasi dari pemilu ke pemilu. Jika pada awalnya pemantauan hanya dilakukan pada hari pemungutan suara saja, jenis pemantauan kini mulai menyeluruh ke seluruh tahapan pemilu. Terlebih lagi sebelum dan setelah pemilu, masyarakat dapat berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan yang berhubungan dengan pemilu. Hasil kerja lembaga pemantau ini tentu memberikan dampak terhadap kualitas demokrasi di Indonesia, di antaranya adalah:

## **1. Semakin terbukanya penyelenggara pemilu**

Tidak dapat dipungkiri bahwa metode pemantauan yang dilakukan saat ini tidak hanya terbatas pada pemantauan saat hari pemungutan suara. Tahapan pemilu sebelum pemungutan suara menjadi salah satu bagian yang dipantau oleh lembaga pemantau. Salah satunya bentuk pemantauan adalah melibatkan diri dengan memberikan masukan kepada KPU dalam merancang pembuatan peraturan KPU (PKPU). Adanya keterlibatan masyarakat sipil untuk mengikuti perkembangan pembuatan PKPU mendorong penyelenggara pemilu membuka diri terhadap masukan dari masyarakat. Masukan dari masyarakat pun tidak jarang menjadi bahan pertimbangan bagi KPU untuk diakomodir dalam PKPU.

## **2. Pemilu yang semakin inklusif**

Salah satu indikator pemilu yang demokratis adalah proses pemilu yang inklusif. Semua warga negara yang sudah memiliki hak pilih tidak

dibatasi dalam memberikan hak suaranya, tidak ada diskriminasi bagi pemilih. Salah satu indikator pemilu yang dijalankan sudah masuk dalam kategori inklusif adalah adanya akses bagi pemilih disabilitas untuk dapat memberikan hak pilihnya dalam pemilu. Pemantauan pemilu akses di Indonesia baru dimulai pada Pemilu 2004. Dorongan ini digagas oleh PPUA Penca bekerjasama dengan CETRO.

Munculnya dorongan ini adalah adanya tuntutan dari pemilih disabilitas untuk dapat memberikan suaranya dengan mudah dan tanpa adanya diskriminasi dari pihak manapun. Hal yang didorong antara lain adalah kondisi TPS yang tidak berundak-undak sehingga bisa memudahkan pemilih yang menggunakan kursi roda. Termasuk juga ketersediaan template *braille* untuk pemilih tuna netra dan juga didatanya jenis disabilitas ketika tahapan pencocokan dan penelitian (coklit) pemutakhiran daftar pemilih. Perjuangan ini tidak sia-sia, karena perkembangan pemilu di Indonesia semakin mengakomodir tuntutan dari pemilih disabilitas. Ini menjadi potret penyelenggaraan pemilu yang semakin inklusif. Pengalaman pada Pemilu 2014 yang lalu, karena dorongan dari pemilih disabilitas, KPU membuat TPS khusus di panti dan rumah sakit jiwa agar pemilih disabilitas dapat memberikan hak pilihnya.

### **3. Semakin banyak masyarakat yang berpartisipasi dalam pemantauan pemilu**

Masyarakat semakin banyak yang turut berpartisipasi dalam pemantauan pemilu karena semakin banyak ruang yang memudahkan masyarakat untuk melakukan pemantauan. Hal ini seiring dengan berkembangnya teknologi yang memudahkan masyarakat untuk melakukan pemantauan. Perkembangan teknologi ini juga mendorong penyelenggara pemilu untuk membuka aktivitasnya di dalam media teknologi. Salah satu bentuknya adalah ketika masyarakat dapat mengecek apakah namanya sudah terdaftar dalam daftar pemilih di situs KPU.

Hal ini mendorong sejumlah pemantau melakukan analisis terhadap data yang dipublikasi oleh KPU. Misalnya Migrant Care yang aktif memperjuangkan hak buruh migran dengan melakukan verifikasi apakah daftar pemilih di luar negeri sudah mendata seluruh buruh migran

yang bekerja di luar negeri. Selain itu anggota masyarakat pun dapat melaporkan pelanggaran pemilu kepada penyelenggara pemilu melalui media sosial. Dengan perkembangan teknologi, tidak ada lagi jarak antara pemilih dan penyelenggara pemilu.

# BAB V

## KESIMPULAN

Pemilihan umum tidak saja dimaknai sebagai ajang perebutan kekuasaan semata. Momentum politik lima tahunan ini sekaligus harus dimaknai sebagai panggung bagi rakyat untuk menunjukkan partisipasi politiknya. Publik harus terlibat dalam setiap pergelaran politik karena merekalah pemilik mandat sesungguhnya. Untuk itu, proses pemilu yang baik, jujur, dan adil menjadi syarat mutlak agar mandat yang diberikan benar-benar diterima oleh penerima mandat yang dikehendaki rakyat.

Dari sinilah pentingnya sebuah pemilu yang berkualitas, yaitu pemilu yang melahirkan kontestasi politik yang sehat, bersih, dan jujur. Kontestasi politik yang baik bukanlah kontestasi politik yang dimainkan oleh kekuasaan, baik oleh penguasa ataupun pemilik modal yang mampu membeli mandat rakyat. Untuk itu, penting muncul sebuah kesadaran publik bahwa proses pemilu harus dijaga, dipantau, dan diawasi agar tidak dimainkan oleh kekuatan-kekuatan politik yang berkepentingan meraih kekuasaan dengan cara jalan pintas.

Penelitian ini dilakukan untuk menjawab dua hal, yakni bagaimana potret pemantauan pemilihan umum yang dilakukan oleh (organisasi) masyarakat sipil serta tantangan dan peluang dalam melakukan pemantauan pemilu ke depannya. Pemantauan pemilu menjadi kunci sekaligus media bagi rakyat dan publik untuk terlibat dalam pemilu. Rakyat tidak hanya sekadar berhak menggunakan hak pilihnya, tetapi juga berhak mendambakan proses dan hasil pemilu yang baik. Untuk itu perlu dibuka seluas-luasnya ruang bagi publik untuk memantau jalannya proses tahapan pemilu, dari awal hingga akhir penetapan hasil pemilu. Bagaimanapun pemilu adalah proses panjang yang tidak bisa disederhanakan pada satu hari saja, yakni hari pemungutan suara.

Dibukanya ruang publik untuk terlibat dalam pemantauan pemilu harus dimaknai tidak sekadar publik harus melembaga dalam sebuah institusi

resmi pemantauan pemilu. Setiap individu publik berhak memantau jalannya pemilu, sehingga perlu digagas desain partisipasi masyarakat sipil. Pengalaman munculnya lembaga-lembaga pemantauan pemilu, terutama sejak akhir periode rezim Orde Baru sampai pemilu pascareformasi, bisa menjadi potret pentingnya peran publik dalam menjaga pemilu agar menghasilkan para penguasa politik yang tunduk pada pemberi mandatnya, yakni rakyat.

Pentingnya membuka ruang partisipasi publik pada pemantauan pemilu juga harus melihat adanya dinamika dari lembaga pemantauan di negeri ini. Pada Pemilu 1999, pemantauan lebih ditujukan untuk melawan bangkitnya kekuasaan rezim Orde Baru. Tidak heran kemudian Golkar, ABRI, dan Birokrasi yang menjadi obyek utama pemantauan. Ketiganya dipantau apakah mereka melakukan praktik-praktik kotor dan terlarang untuk mencurangi proses dan hasil pemilu. Padahal fakta di lapangan potensi kecurangan tidak saja dilakukan oleh ketiganya, partai politik lain juga berpeluang yang sama. Namun, karena semangatnya melawan bangkitnya lagi kekuatan rezim saat itu, pemantauan pun hanya terlokalisir pada hari pemungutan suara.

Perkembangan selanjutnya pemantauan pemilu berkembang pada tahapan prapemungutan suara, termasuk dalam hal ini ikut terlibat memberi masukan dan gagasan dalam pembuatan rancangan peraturan penyelenggara pemilu dan pendataan pemilih, sampai pada akhir penetapan pemilu. Hal ini termasuk juga pemantauan pada penyelesaian sengketa pemilu. Fakta ini menjadi gambaran bahwa di setiap pemilu selalu ada potensi kecurangan dan pelanggaran. Tidak ada peserta pemilu yang berkeinginan untuk kalah di pemilu dan tidak semua peserta pemilu melakukan praktik berpemilu secara bersih.

Namun, berjamurnya lembaga pemantauan seiring dengan semakin tingginya kekhawatiran publik akan terjadinya kecurangan di pemilu. Dalam perkembangannya, sejak Pemilu 1999 sampai 2014, jumlah pemantau pemilu cenderung menurun yang diikuti pula dengan menurunnya jumlah relawan pemantauan pemilu. Jika mau berbaik sangka hal ini tidak lepas dari semakin transparannya proses dan tahapan pemilu, sehingga publik dengan mudah mengaksesnya. Tren menurunnya pemantauan pemilu di lapangan juga tidak lepas dari minimnya penyelesaian kasus-kasus pelanggaran pemilu sampai ke pengadilan. Animo orang untuk terlibat aktif dalam pemantauan pemilu di lapangan pun cenderung menurun.

Namun di sisi lain, inovasi terus tumbuh dalam format pemantauan pemilu itu sendiri. Perkembangan dunia teknologi, termasuk di antaranya

pesatnya penggunaan media sosial, menjadikan pemilu tidak luput dari obyek perbincangan dalam dunia maya tersebut. Munculnya MataMassa dan Kawalpemilu, misalnya, adalah cermin masih hidupnya semangat publik untuk menjaga proses dan hasil pemilu agar benar-benar bersih, jujur, dan adil.

Tentu saja, tantangan ke depan adalah bagaimana negara melihat ini sebagai bagian dari upaya publik untuk melibatkan diri dalam proses pemilu. Hal ini harus dimaknai sebagai kesadaran politik warga negara untuk turut bertanggung jawab menciptakan sistem dan produk politik yang bersih dan sehat. Tentu hal ini menjadi menguat jika partisipasi publik juga diakui sebagai bagian dari proses pemilu itu sendiri. Misalnya, dalam perkembangan teknologi saat ini, laporan pelanggaran pemilu, terutama melalui media sosial masih belum bisa dijadikan bukti dalam sengketa pelanggaran pemilu. Ke depan perlu dibuka peluang dan potensi ini sekaligus sebagai upaya mengantisipasi perkembangan dan perubahan yang terjadi dalam publik kita. Termasuk di dalamnya perkembangan media sosial yang menjadi salah satu acuan respons publik.

Membuka ruang bagi publik untuk menjaga pemilu adalah bagian dari upaya menumbuhkan sebuah kekuatan kelima dari demokrasi. Jika Montesquie (1748) membangun sebuah Trias Politica, yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif; kemudian

Fred Siebert (1963) memperkenalkan pers sebagai pilar keempat demokrasi; membangun kekuatan publik dan memposisikannya sebagai kekuatan kelima dari demokrasi adalah sesuatu yang wajar. Publik adalah rakyat pemilik mandat dari apa yang diperjuangkan oleh demokrasi, yakni memberikan ruang bagi individu untuk mengekspresikan diri sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai seorang manusia. Pemilu adalah milik publik, sudah semestinya proses, tahapan, dan hasil dari pemilu itu berorientasi pada kepentingan publik, bukan kepentingan elite penguasa.

# Daftar Pustaka

## Buku

- Bjornlund, Eric C. 2004. *Beyond Free and Fair. Monitoring Elections and Building Democracy*. John Hopkins University Press
- Haris, Syamsuddin. 1998. *Struktur, Proses dan Fungsi Pemilihan Umum: Catatan Pendahuluan dalam Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*. Jakarta: Yayasan Obor
- Hutapea, Tigor. 2015. *Pengalaman Paralegal Pemilu dalam Penegakan Hukum Pemilu dalam Jurnal Evaluasi Penegakan Hukum Pemilu*. Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi
- Idris, Umar dan Suwandi, Ahmad. 2014. *MataMassa dan Pemantauan Pemilu 2014 dalam Mendorong Partisipasi Masyarakat dalam Pemilu*. Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi
- Indonesia Corruption Watch. 2010. *Korupsi Pemilu di Indonesia*. Jakarta: Indonesia Corruption Watch
- Junaidi, Veri; Arifin, Firmansyah dan Ramadhanil, Fadli. 2014. *Evaluasi Penegakan Hukum Pemilu 2014*. Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi
- Koalisi Media untuk Pemilu Bebas dan Adil. 2003. *Agar Pemilu Jujur dan Adil, Panduan Meliput Media*. Jakarta: SEAPA
- Rizal, Jose. 2014. *Peranan Media Sosial Dalam Pilkada/Pemilu di Indonesia dalam buku Mendorong Partisipasi Masyarakat Dalam Pemilu*. Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi
- Sardini, Nur Hidayat. 2011. *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*. Yogyakarta: Fajar Media Press
- Supriyanto, Didik dan Santoso, Topo. 2013. *Pelibatan dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pemilu*. Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)

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

Surbakti, Ramlan dan Supriyanto, Didik. 2013. *Partisipasi Warga Negara dalam Proses Penyelenggaraan Pemilu*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan

Surbakti, Ramlan. 2015. *Peta Permasalahan dalam Keuangan Politik Indonesia*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan

Surbakti, Ramlan; Supriyanto, Didik dan Asyari, Hasyim. 2011. *Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan

Tapscott, Don. 2003. "Grown Up Digital"

## **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu

UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu

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

## **Lain-lain**

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

# Profil Penulis

## Khoirunnisa Agustyati



Lahir di Palembang, 24 Agustus 1987. Menyelesaikan pendidikan Sarjana dari Sosiologi FISIP UI Januari 2010. Sedang mengambil gelar Master dalam bidang Ilmu Politik di Universitas Indonesia. Setelah lulus dari UI, dirinya menggeluti isu kepemiluan dan langsung bergabung di LSM Centre for Electoral Reform (CETRO) sejak 2010 sebagai peneliti. Saat ini, aktif bekerja di Perludem sejak Juni 2012 sebagai peneliti. Tulisannya yang pernah dipublikasikan antara lain tulisannya bersama Reza Syawawi yang berjudul Membunuh Demokrasi lokal, Mengembalikan Pemilihan Kepala Daerah ke DPRD dalam Jurnal Pemilu dan Demokrasi, Buku Pencomotan Perempyan untuk Daftar Calon (Perludem, 2013), Menetapkan Arena Perebutan Kursi DPRD (Perludem, 2013), Menata Ulang Penjadwalan Pilkada (Perludem, 2013), Politik Hukum Sistem Pemilu (Perludem, 2012)

## 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 pemilihan, 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 Angraini 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*.

# Tempat Pemungutan Suara



## 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>