

JALAN PANJANG AKTOR PEMANTAU PEMILU

Novarinda Adelina Rahmawati *

Abstract

This paper explains the role of monitoring actors in the conduct of general and local elections. Existence of monitoring actors is necessary in guarding the process and the implementation of those elections in order to run fairly, transparently and democratically. Monitoring actors are expected to ensure that general or local elections run in accordance with the principle of elections. In addition, monitoring actors are also part of civil society involvement in elections. In the context of democracy, the presence of monitoring institutions is constitutionally guaranteed.

Keywords: monitoring actor, election and democracy.

Abstrak

Tulisan ini menjelaskan peran aktor pemantau dalam penyelenggaraan pemilu maupun pilkada. Eksisten aktor pemantau sangat diperlukan dalam mengawal proses dan pelaksanaan pemilu atau pilkada agar bisa berjalan secara adil, transparan, dan demokratis. Aktor pemantau diharapkan bisa memastikan bahwa penyelenggaraan pemilu atau pilkada berjalan sesuai dengan asas pemilu. Selain itu, aktor pemantau juga merupakan bagian dari keterlibatan masyarakat sipil dalam pemilu atau pilkada. Dalam konteks demokrasi, kehadiran lembaga pemantau dijamin secara konstitusional.

Kata kunci: aktor pemantau, pemilu dan demokrasi.

* Staff Komisi Pemilihan Umum Daerah Kediri, Jawa Timur

PENGANTAR

Partisipasi masyarakat dalam pemantauan pemilu yang melesat jauh merupakan cerminan dari harapan yang begitu besar setelah lepas dari rezim yang begitu tertutup dan otoriter dibawah kepemimpinan Soeharto.

***Titi Anggraini** [Direktur Eksekutif Perludem]*

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 demokrasi yang sedang tumbuh mekar, tentu saja mempunyai aspek yang harus di perhatikan perkembangannya. Kita tentu ingat bagaimana sejarah Indonesia sendiri dalam hal pemilu, dimana nilai dan prinsip luhur pemilu sebagai ajang untuk menciptakan kesempatan yang sama bagi siapa saja untuk berpartisipasi dalam pemerintahan terasa di permainkan oleh rezim orde baru. Patahan pemerintahan orde baru kemudian menimbulkan banyak perlawanan.

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

Dengan adanya keadaan seperti ini, kemudian menjadikan salah satu tuntutan proses demokrasi menjadi lebih baik. 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), dimana mereka mengakui salah satu keinginan besar untuk ikut terlibat aktif dalam mengawal pemilu 1997 dan memastikan rezim orde baru tidak berkuasa kembali.

Dalam lembaga Internasional, Pemantauan juga sudah ditunjukkan publik di dalam negerinya sendiri. Hal ini 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 (Khoirunnisa, Agustyati dkk. 2015).

Oleh karena itu, penting kiranya untuk melihat bagaimana kiprah dan partisipasi pemantau pemilu di Indonesia dalam mendorong rotasi kekuasaan yang jujur dan adil. Perjalanan panjang aktor-aktor pemantau yang tak banyak dikenal masyarakat membuat tugas aktor pemantau terkadang juga mengalami banyak hambatan dalam melaksanakan tugasnya. 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. Tulisan ini berbicara tentang jalan panjang yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemantau pemilu yang menjamur di Indonesia. Bagaimana lembaga pemantau ini tak hentinya membangun dan memperbaiki sistem pemilu yang fair dan mampu menampung kebebasan rakyat. Menarik bagi penulis untuk membahas hal ini karena banyak lembaga pemantau yang muncul dan mempunyai visi dan misi yang sama. Namun benarkah lembaga-lembaga tersebut bekerja dengan baik?

PENDEKATAN TEORITIS

Aktor pemantau pemilu telah diatur sebagaimana mestinya pada Undang-Undang No 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang berisikan aturan pelaksanaan lembaga pemantau.

Melalui Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara, istilah lembaga negara mulai menemukan konsepnya, karena ketetapan tersebut membagi lembaga negara menjadi dua kategori, yaitu lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara. Lembaga tertinggi negara menurut ketetapan ini adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat, sedangkan lembaga tinggi negara disesuaikan dengan urutan yang terdapat dalam UUD 1945 yaitu Presiden, Dewan Perwakilan Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Mahkamah Agung.

Berdasarkan ketetapan tersebut bahwa sebenarnya UUD 1945 terdapat perbedaan antara lembaga. Mereka dibedakan berdasarkan posisi hierarkinya dan dari segi fungsi. Kemudian diantara lembaga-lembaga utama yang ada terdapat pula organ pendukung (*auxiliary state organs*). Seperti halnya lembaga yang banyak berdiri, *state auxiliary* juga muncul sebagai lembaga

Fenomena menjamurnya komisi negara memberi kesan bahwa Indonesia berada dalam keadaan darurat karena pelbagai institusi yang ada selama ini tidak berperan serta berjalan efektif sesuai ketatanegaraan dan konstitusi. DPR belum mampu menjalankan fungsi pengawasan terhadap kinerja lembaga negara yang berada dibawah lembaga eksekutif. Di sisi lain, lembaga kuasi negara adalah terobosan sekaligus perwujudan ketidakpercayaan rakyat dan pimpinan negara terhadap lembaga kenegaraan yang ada (Ni'matul Huda, 2007). Tidak sedikit juga pembuatan undang-undang mewujudkan *state auxiliary* dimana bentuk dari lembaga ini adalah dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committee*), badan (*board*), atau otorita (*authority*).

Denny Indrayana, 2008 mengemukakan bahwa komisi negara adalah “*units of government created by statute to carry out specific tasks in implementing the statute. Most administrative agencies fall in the executive branch, but some important agencies are independent*” (Denny Indrayana, 2008). Ataupun dalam kesempatan lain, Jimly Asshidiqie menamakan *state auxiliary organs* sebagai *self regulatory agencies* atau *independent supervisory bodies*, yaitu “lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix function*) antara fungsi-fungsi regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut” (Jimly Asshidiqie, 2006).

Kehadiran *state auxiliary organs* di Indonesia seperti jamur di musim penghujan. Lembaga ini terus berkembang seiring dengan konsep pengawas yang berada dalam benak penguasa. Konsep yang demikian tidak selalu salah, akan tetapi perlu diadakan perubahan paradigma berpikir yang lebih mengacu pada mekanisme yang benar serta fungsinya sebagai lembaga pendukung. Sehingga lembaga penunjang merupakan cabang kekuasaan pengawasan lain.

Sebagian kalangan masyarakat menilai lahirnya *state auxiliary* yang sebagian besar berfungsi sebagai pengawas kinerja lembaga negara merupakan bentuk ketidakpercayaan terhadap lembaga pengawas yang telah ada, khususnya terhadap institusi-institusi yang bekerja dalam rangka menyelenggarakan pemilu. Selain itu, pembentukan lembaga-lembaga independen ini didorong oleh kenyataan bahwa birokrasi pemerintahan tidak lagi dapat memenuhi tuntutan kebutuhan publik akan pelayanan umum dengan standar mutu yang semakin meningkat, efektif, dan efisien.

PEMANTAU 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.

Selanjutnya, untuk 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. Di Indonesia sendiri pemantauan pemilu dilakukan oleh organisasi masyarakat sipil.

Sementara untuk pengawasan pemilu sudah terdapat lembaga yang dibentuk untuk menjalankan fungsi tersebut, yaitu sebagaimana kita kenal dengan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Sebenarnya kedua tugas ini sama-sama diperlukan untuk terselenggaranya pemilu yang jujur dan adil. Disebutkan dalam Didik Supriyanto *“Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi”* bahwa perbedaan diantara keduanya antara lain adalah dimana pemantauan pemilu memiliki peran yang lebih luas, yaitu menyelesaikan pelanggaran dan sengketa pemilu. Oleh karena itu hasil kinerja dari pemantauan yang dilakukan masyarakat perlu dilaporkan kepada pengawas pemilu untuk ditindak lanjuti.

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.

MEKANISME PEMANTAU PEMILU

Untuk menjadi pemantau Untuk menjadi pemantau Pemilihan, lembaga pemantau mendaftarkan kepada KPU Provinsi untuk Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dan kepada KPU Kabupaten/Kota untuk pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota. Kemudian pendaftaran dilakukan dengan mengisi formulir pendaftaran dengan menyerahkan kelengkapan administrasi. Alat kelengkapan administrasi tersebut meliputi:

1. Profil organisasi lembaga pemantau
2. Nama dan jumlah anggota pemantau
3. Alokasi anggota pemantau pemilihan
4. Rencana dan jadwal kegiatan pemantauan serta daerah yang ingin dipantau
5. Nama, alamat, dan pekerjaan pengurus lembaga pemantau
6. Pas foto terbaru pengurus lembaga pemantau, dan
7. Sumber dana

Adapun beberapa prosedur yang harus diperhatikan ketika lembaga pemantau bermaksud menjalankan tugasnya. Sebagaimana tercantum dalam Undang-undang bahwa mematuhi kode etik yang telah diterbitkan oleh KPU, menanggung sendiri semua biaya selama kegiatan pemantauan berlangsung, serta lembaga pemantau dapat menyampaikan hasil pemantauan mengenai pemungutan dan perhitungan suara kepada KPU/KPUD.

Seperti yang dijelaskan pada bagian sebelumnya bahwa peran pemantau dan pengawas mutlak diperlukan untuk keadilan pemilu apalagi pilkada. Akan tetapi meski negara telah membentuk sebuah badan pengawas pemilu peran masyarakat tetap harus ada dalam upaya pengawasan. Pemantau juga berarti dapat membantu penyusunan

regulasi standar pengawasan, sosialisasi pengawasan, sebagai pelapor dan saksi laporan serta adapula advokasi.

Setidaknya terdapat lima sumbangan atau peran masyarakat dalam pemantauan pemilu, yakni: (Nur Hidayat Sardini, 2011 :250)

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.

Pemantauan pemilu yang dilakukan oleh lembaga yang dibentuk masyarakat merupakan salah satu cara membuktikan bahwa pemilu yang dilakukan benar-benar demokratis. Pemilu yang tidak demokratis atau hanya rekayasa rezim biasanya tidak mengizinkan adanya pemantauan pemilu dari lembaga independen yang dibentuk masyarakat. Sehingga lembaga-lembaga utama yang dibentuk oleh Undang-Undang atau Peraturan terbantu dengan adanya lembaga yang berasal dari masyarakat.

LEMBAGA PEMANTAU PILKADA SERENTAK 2015

Banyaknya lembaga pemantau yang ada di Indonesia dari tahun ke tahun membuat capaian demokrasi semakin dekat. 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.

Novarinda A. R., Jalan Panjang Aktor Pemantau Pemilu

Pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan pada tanggal 9 Desember 2015 kemudian memunculkan lembaga pemantau yang telah terakreditasi oleh KPU. Jumlah yang diakreditasi oleh KPU adalah sebanyak 84 lembaga pemantau.

Gambar 1 Daftar Pemantauan Pemilu

Nama Wilayah	Nama Organisasi	Nama Pimpinan	Alamat	Jumlah Pemantau	No Akreditasi
KAB. NABIRE	Komite Independen Pemantau Pemilu			0	01/AKR-Pemantau/KPU Nabire/VIII/2015
KAB. BURU SELATAN	NUSANTARA CITA (NC)			3	01/AKR/KPU-BURSEL/X/2015
KAB. BURU SELATAN	FORUM ASPIRASI MASYARAKAT BURU (FAMB);			3	02/AKR/KPU-BURSEL/X/2015
KAB. BURU SELATAN	JARINGAN PENDIDIKAN PEMILIH UNTUK RAKYAT(JPPR)			3	03/AKR/KPU-BURSEL/X/2015
KOTA BALIKPAPAN	Jaringan Pendidikan Pemilih Untuk Rakyat	Wenny GHS	Jl. Manggarai Utara II RT 1 RW 1 Nomor 7 A5 Jakarta Selatan	7	148/KPU-BPP/021.436208/2015
KOTA BALIKPAPAN	Nusantara Corruption Watch	Adrian D	Jl. Jendral sudirman Komplek Balikpapan Permai Blok D-3 No 108 Balikpapan	41	106/KPU-BPP/21.436208/215
KAB. KUTAI TIMUR	LEMBAGA PEMANTAU PENYELENGGARA NEGARA REPUBLIK INDONESIA	PIRYANI	Jl. Yos Sudarso 2 - Kutai Timur	8	490 b/KPU-KUTIM-021436090 /X/2015
KAB. KUTAI BARAT	Aliansi Indonesia			0	270/149/KPU-KAB/021.436101

Sumber : Web site KPU
<http://infopilkada.kpu.go.id/index.php?r=dashboard/pemantau>

Gambar disamping adalah daftar pemantau pemilu yang sudah terakreditasi oleh KPU. Misalnya saja ada Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP), Jaringan Pendidikan Pemilih Untuk Rakyat (JPPR), Perkumpulan Pemilu Untuk Demokrasi yang sudah pemantau pemilu dari tahun ketahun. Namun tidak semua lembaga pemantau tertera di website tersebut. Sebagian wilayah lainnya tidak tercantum dalam daftar pemantau pemilu.

Kehadiran KIPP merupakan respons atas kondisi politik saat awal pemilu dilakukan, dimana 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 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.

Dalam menjalankan aktivitasnya, KIPP bekerjasama dengan banyak lembaga, salah satunya NDI (Khoirunnis, Veri, Ibrahim, 2015). 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 relawanya 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.

Selain itu terdapat 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.

Kegiatan pemantauan memang tidak terlepas dari dukungan dana dalam melaksanakan 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 dipungkiri 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.

Sedangkan untuk Perludem sendiri berdiri dengan prinsip demokrasi yang dilakukan untuk membangun dan memperbaiki sistem pemilu yang *fair*, yakni pemilu yang mampu menampung kebebasan rakyat dan menjaga kedaulatan rakyat. Atas dasar

itulah 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.

TANTANGAN PEMANTAU PEMILU

Secara umum, proses pemilu adalah salah satu perhelatan demokrasi yang cukup panjang waktunya. Dimana pemilu merupakan ajang pertarungan perebutan kekuasaan bagi banyak orang. Tak hanya itu proses mempelajari undang-undang agar seluruh tahapan pemilu dapat berlangsung dengan baik yang semestinya tak boleh lepas dari pengawasan dan pemantauan publik. Akan tetapi terlepas dari persoalan tersebut, pemahaman masyarakat akan 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 di hadapi adalah:

❖ *Intimidasi*

Intimidasi pasti dialami pada saat pemantau pemilu melaksanakan tugasnya. Bentuk intimidasi ini sangat terbuka karena pemerintah pada saat itu sangat represif dengan kelompok yang dianggap kritis atau oposisi dengan pemerintah. Akibatnya, pemantauan pemilu secara jujur dan adil dan sesuai dengan standar pemilu demokratis dianggap sebagai bentuk perlawanan kepada pemerintah. Hal ini seperti yang terjadi pada aktivitas pemantauan yang dilakukan KIPP. KIPP melaksanakan tidak dapat dilakukan secara maksimal. Misalnya, aktivitas rekrutmen dan pelatihan kepada relawan yang dihentikan oleh aparat di sejumlah daerah.

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

❖ ***Bantuan pihak ketiga***

Dana memang dibutuhkan untuk kegiatan pemantauan. Sebagai lembaga yang berjalan dan melakukan tugasnya pastilah mempunyai sumber-sumber daya, termasuk sumber keuangan/finansial. Dalam undang-undang sudah tercantum bagaimana persyaratan lembaga pemantau menjalankan fungsinya, salah satunya adalah aktifitas pemantauan menggunakan atau mencari dana sendiri, bukan berdasarkan pada anggaran negara lagi. 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.

❖ ***Laporan yang tidak ditindaklanjuti***

Aktifitas pemantau yang utama adalah bagaimana lembaga pemantau memantau jalannya penyelenggaraan pemilu dengan meyerahkan laporan atas temuan-temuan yang

ditemukan. Biasanya terdapat 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.

Pelaporan yang dilakukan oleh lembaga pemantau tidak semua merupakan pelanggaran. Hal ini mengingat Bawaslu juga melakukan verifikasi kepada pelanggaran pemilu yang telah dilaporkan. Biasanya banyak yang dilaporkan dari lembaga pemantau, tetapi pada kenyataannya dari tidak semuanya terselesaikan. Misalkan jika terdapat dugaan pelanggaran administrasi sebanyak 5.121 perkara, hanya sebanyak 3.673 perkara yang ditindaklanjuti KPU. Artinya, dari seluruh pelanggaran yang dilaporkan Bawaslu, hanya 32,09% yang tertangani hingga putusan pengadilan.

Berkenaan dengan hal tersebut, 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.

CATATAN KRITIS

Keberadaan beberapa lembaga pemantau 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.

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 adalah 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.

Berkenaan pula dengan begitu banyaknya *state auxiliary* yang tumbuh berkembang di Indonesia, dimana lembaga-lembaga ini berujung pada inkonsistensi dasar hukum pembentukannya, sehingga terdapat beberapa juga diantaranya yang memerlukan degain ulang tentang kelembagaan dengan memunculkan pola pikir yang responsif menuju pada pola pikir preventif solutif. Hal ini dibutuhkan agar kedepannya

tidak menimbulkan kerancuan dalam kelembagaan itu sendiri dan dapat bekerja efektif dan efisien sesuai dengan konsep dasar pembentukan *state auxiliary*.

Melihat perjalanan pemantau pemilu sangat panjang. Bagaimana kemudian pemantau pemilu yang dilakukan oleh organisasi sipil menemui tantangan dan peluang dalam melaksanakan pemantauan pemilu kedepannya. Pemantauan menjadi kunci bagi masyarakat atau publik untuk terlibat didalamnya. Lembaga *non goverment* dapat menggiring jalannya penyelenggaraan pemilu yang adil. Dibukanya ruang publik untuk terlibat dalam pemantauan pemilu harus dimaknai tidak sekadar publik harus melembaga dalam 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.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshidiqie, Jimly, 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Huda, Ni'matul, 2007. *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press
- Khoirunnisa, Agustyati dkk. 2015. *Protret Partisipasi organisasi sipil dalam pemantauan pemilu 1999-2014*. Jakarta: Perludem
- Khoirunnisa, Veri, Ibrahim. 2015. *Potret Partisipasi Organisasi Masyarakat sipil dalam Pemantauan Pemilu 1999-2014*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia
- Indrayana, Deny, 2008. *Negara Antara Ada dan Tiada Reformasi Hukum Ketatanegaraan*. Jakarta: Kompas Media Nusantara
- Sardini, Nur Hidayat 2011, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, Yogyakarta: Fajar Media Press
- Surbakti, Ramlan dan Didik Supriyanto, 2013, *Partisipasi Warga Negara dalam Proses Penyelenggaraan Pemilu*, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan