

PELIBATAN DAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENGAWASAN PEMILU

Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)
Bekerjasama dengan
The Asia Foundation (TAF)

Oktober 2013

**PELIBATAN DAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM
PENGAWASAN PEMILU**

Penulis:

Veri Junaidi

Editor:

Stefanus Osa Triyatna

Pembaca Akhir:

Titi Anggraini
Fadli Ramadhani
Jojo Rohi
M. Afifuddin
Andrew Thornley
Lili Hasanuddin
Natalia Warat

Diterbitkan dan Didistribusikan oleh

Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)
Bekerjasama dengan
The Asia Foundation (TAF)

Informasi lebih lanjut hubungi

Sekretariat Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)
Jalan Tebet Timur IVA No. 1 Tebet-Jakarta Selatan
Telp. (021) 830 0004
Email: perludem@cbn.net.id, perludem@gmail.com
www.perludem.or.id
Twitter: @perludem
Facebook: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)

Kata Pengantar

UNTUK menjamin agar pemilu berjalan sesuai dengan ketentuan dan asas pemilu, diperlukan suatu pengawasan terhadap jalannya setiap tahapan pemilu. Dalam konteks pengawasan pemilu di Indonesia, pengawasan terhadap proses pemilu dilembagakan dengan adanya lembaga Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Pengawasan dari Bawaslu adalah bentuk pengawasan yang terlembaga dari suatu organ negara.

Disamping pengawasan oleh Bawaslu, terdapat juga pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat terhadap proses penyelenggaraan pemilu yang disebut dengan kegiatan pemantauan pemilu. Adanya partisipasi masyarakat dalam melakukan pengawasan pemilu ini adalah bentuk dari penggunaan hak warga negara untuk mengawal hak pilihnya. Kemudian, kegiatan pemantauan ini juga merupakan upaya kontrol dari publik untuk menjaga suara dan kedaulatan rakyat di dalam penyelenggaraan negara.

Kajian ini secara terperinci membahas bagaimana konsep dan gagasan dalam pelibatan dan partisipasi masyarakat sipil dalam melakukan pengawasan pemilu. Pertama, ide pelibatan masyarakat dalam melakukan pengawasan pemilu sudah masuk dalam agenda dan rencana program jangka panjang dari institusi negara yang berwenang. Kedua, ada usulan rancang sistem dalam pelibatan partisipasi masyarakat dalam melakukan pengawasan pemilu. Dua hal inilah

yang dikupas di dalam kajian ini.

Untuk rencana strategis, kajian ini sangat baik untuk dijadikan sebagai salah satu referensi untuk membangun pengawasan pemilu berbasis masyarakat yang memang pemilik otoritas utama untuk kerja-kerja pengawasan pemilu. Terakhir, kami dari Perludem berharap kajian ini dapat bermanfaat untuk masyarakat banyak, pengambil kebijakan, dan bisa menjadi sumbangsih dan pengabdian pada ilmu pengetahuan.

Jakarta, Oktober 2013

Titi Anggraini

Direktur Eksekutif

DAFTAR ISI

Kata Pengantar.....	iii
Daftar Isi	vii
Daftar Tabel	ix
BAB I MENEMUKAN RELASI BAWASLU DAN MASYARAKAT	1
BAB II PENGAWASAN DAN PEMANTAUAN	13
BAB III UPAYA PELIBATAN DAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENGAWASAN	27
A. Kebijakan Pelibatan dan Partisipasi Masyarakat	27
B. Agenda Pelibatan dan Partisipasi Masyarakat.....	31
BAB IV HAMBATAN PELIBATAN MASYARAKAT DALAM PENGAWASAN.....	41
BAB V STRATEGI DAN MODEL-MODEL PELIBATAN MASYARAKAT	53
A. Pencegahan dan Penindakan	53
B. Rencana Strategis Pelibatan dan Partisipasi masyarakat	74
C. Model Pelibatan dan Partisipasi Masyarakat.....	82
Daftar Pustaka.....	97
Tentang Perludem.....	99

DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Bentuk Pelanggaran Sistematis-Terstruktur dan Masif.....	4
Tabel 2.	Pelapor Pelanggaran dalam Pemilu Presiden 2009.....	5
Tabel 3.	Jumlah Pemantau Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR)	6
Tabel 4.	Jumlah Pemantau KIPP Jakarta	7
Tabel 5.	Perkembangan Kelembagaan Bawaslu	7
Tabel 6.	Kegiatan Sosialisasi Bawaslu Oktober 2012 – September 2013.....	35
Tabel 7.	Rekapitulasi Pelanggaran Pidana Pemilu Legislatif 2004.....	42
Tabel 8.	Rekapitulasi Pelanggaran Administrasi Pemilu Legislatif 2004.....	42
Tabel 9.	Rekapitulasi Pelanggaran Pidana Pemilu Legislatif 2009.....	43
Tabel 10.	Rekapitulasi Pelanggaran Administrasi Pemilu Legislatif 2009.....	44
Tabel 11.	Pelanggaran Pidana dalam Tahapan Pemilu 2009.....	57
Tabel 12.	Pelanggaran Administrasi dalam Tahapan Pemilu 2009.....	59

BAB I

Menemukan Relasi Bawaslu dan Masyarakat

Pengawasan dan pemantauan pemilu merupakan satu bagian dari upaya kontrol terhadap proses penyelenggaraan pemilu. Keduanya merupakan satu fungsi yang sama sebagai upaya mengawal penyelenggaraan pemilu yang jujur dan adil. Namun, perbedaan itu lahir akibat pelembagaan yang mengupayakan kontrol terhadap penyelenggara pemilu. Pelembagaan fungsi kontrol ini muncul akibat maraknya bentuk pelanggaran dan kecurangan dalam Pemilu 1971, yakni manipulasi penghitungan suara oleh petugas pemilu. Atas persoalan itu, perundang-undangan pemilu melahirkan lembaga pengawas pemilu yang sekarang dikenal sebagai Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).

Sejak saat itu, fungsi kontrol diperankan oleh Bawaslu, yang oleh undang-undang diberikan tugas mengawasi segala hal terkait proses pemilu. Fungsi kontrol juga tetap diperankan oleh warga negara melalui apa yang disebut pemantauan pemilu. Pertanyaannya, bagaimana relasi pengawas dan pemantau pemilu dalam menjalankan fungsi kontrol terhadap pemilihan umum yang jujur dan adil?

Berdasarkan hal itulah, maka kajian ini mengambil judul

“Pelibatan dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pemilu.”¹ Pelibatan masyarakat menunjukkan satu kewajiban Bawaslu sebagai fungsi yang terlembaga dalam pengawasan pemilu, sedangkan partisipasi masyarakat lebih pada penggunaan hak warga negara untuk mengawal hak pilihnya. Namun, pelembagaan pengawasan itu tidak serta-merta mengambil hak warga negara untuk melakukan fungsi kontrolnya dalam menjaga suara atau kedaulatan rakyat.

Mengingat hal itu, penting kiranya melihat upaya Bawaslu dalam mengawasi dan juga mendorong partisipasi masyarakat. Sebagai fungsi yang terlembagakan, apakah Bawaslu sudah cukup maksimal mendorong partisipasi masyarakat? Ataukah justru mendominasi fungsi pengawasannya?

Beban pengawasan dan upaya mendorong partisipasi masyarakat memang diletakkan pada Bawaslu. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor, *pertama*, Bawaslu telah diberikan mandat undang-undang untuk menjalankan fungsi pengawasan. Bawaslu juga telah dibekali struktur kelembagaan yang kuat, bahkan hingga tingkat paling bawah. Begitu juga dengan anggaran pengawasan, diberikan negara untuk mengontrol secara berkala. Artinya, beban kontrol terhadap penyelenggaraan pemilu lebih besar diberikan kepada Bawaslu.

Kedua, Bawaslu sebagai struktur yang terlembaga me-

1 Penggunaan kata “pengawasan” dalam kajian ini tidak menunjukkan pada satu fungsi kontrol yang telah dilembagakan. Pengawasan dimaknai tidak hanya menjadi domain tugas dan kewenangan Bawaslu, tetapi di dalamnya melingkupi juga pemantauan oleh warga negara. Makna pengawasan dipilih sebagai satu identitas fungsi kontrol sebagai upaya mendorong penyelenggaraan pemilu yang jujur dan adil.

miliki keterbatasan, khususnya personil dan struktur yang bertugas mengawasi. Bawaslu hanya diisi oleh lima orang di tingkat pusat dan tiga orang di tingkat provinsi yang bertugas lima tahun, sedangkan Panitia Pengawas Pemilu kabupaten/kota beranggotakan tiga orang bersifat *ad hoc*, serta beberapa anggota di tingkat kecamatan dan lapangan yang jumlahnya sangat terbatas. Oleh karena itu, sebagai organ yang bertugas melakukan pengawasan perlu mendorong upaya partisipasi untuk menguatkan kontrol penyelenggaraan pemilu.

Ketiga, tantangan penyelenggaraan pemilu kedepan semakin kompleks, yakni kecenderungan hadirnya beragam pelanggaran. Pelanggaran pemilu tidak hanya mengganggu kerja penyelenggara, tetapi juga hak politik warga negara. Pelanggaran berupa manipulasi suara pemilih seakan-akan tidak bisa dihindarkan. Ini dibuktikan dari maraknya pelanggaran sistematis-terstruktur dan masif disetiap pelaksanaan pemilu maupun pemilihan kepala daerah. Bentuk pelanggaran tersebut secara nyata telah mengkhianati kedaulatan rakyat, mengkhianati suara pemilih dengan menjadikan suara pemilih menjadi tidak berarti.

Bentuk-bentuk pelanggaran sistematis-terstruktur dan massif, menjadi dasar empirik yang menjadikan penting pelibatan dan partisipasi masyarakat. Pelibatan dan partisipasi yang cukup tinggi diharapkan mampu meminimalisir dan mencegah terjadinya manipulasi suara rakyat. Partisipasi ini diharapkan mampu meminimalisir dan mempersempit ruang gerak pelanggaran terhadap kedaulatan rakyat. Pelanggaran pemilu khususnya yang bersifat sistematis-ter-

struktur, dan masif tidak lagi bisa dilakukan secara leluasa, karena pemilih turut-serta mengawasi, memantau, dan memastikan pilihannya.

Tabel 1. Bentuk Pelanggaran Sistematis-Terstruktur dan Masif²

NO.	BENTUK PELANGGARAN SISTEMATIS, TERSTRUKTUR DAN MASIF	DAERAH
1.	Penggelembungan/Pengembosan Suara	Pemilukada Jawa Timur 2008
2.	Inkonsistensi Keabsahan Coblos Tembus	Pemilukada Lamongan 2010
3.	Politik Uang	
	Pascabayar	Pemilukada Jawa Timur 2008
	Tunai	Pemilukada Konawe Selatan 2010
	Menjadikan Pemilih sebagai Relawan	Pemilukada Kotawaringin Barat 2010
4.	Politisasi Birokrasi	
	Melalui Kebijakan Pemerintah	Pemilukada Konawe Selatan 2010
	Menjanjikan Pengangkatan PNS	Pemilukada Konawe Selatan 2010 Pemilukada Kota Tangerang Selatan 2010
5.	Intimidasi	Pemilukada Kotawaringin Barat 2010
6.	Koreksi Administrasi Pencalonan	Pemilukada Bengkulu Selatan 2008
		Pemilukada Tebing Tinggi 2008
7.	Menguatkan Putusan PTUN	Pemilukada Kota Jayapura 2010
		Pemilukada Kabupaten Pati 2011

SUMBER: DIOLAH DARI PUTUSAN-PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Mengingat kondisi itu, partisipasi masyarakat dalam pengawasan menemukan urgensinya. Pengawasan oleh masyarakat melengkapi fungsi dan tugas Bawaslu dalam mengontrol penyelenggaraan pemilu yang jujur dan adil. Namun persoalannya, praktik partisipasi masyarakat dalam pengawasan terus mengalami penurunan. Keterlibatan masyarakat dalam mengawasi

2 Veri Junaidi, 2013. *Mahkamah Konstitusi bukan Mahkamah Kalkulator*. Jakarta: Themis Books-Perludem-Yayasa Tifa.

dan melaporkan pelanggaran tidak cukup signifikan.

Data Bawaslu menunjukkan rendahnya partisipasi masyarakat dalam melaporkan pelanggaran pemilu. Hal ini terlihat dalam tabel pelaporan tahap kampanye berdasarkan subjek pelaporannya berikut:

Tabel 2. Pelapor Pelanggaran dalam Pemilu Presiden 2009

WILAYAH	TAHAPAN					
	KAMPANYE		MASA TENANG		PUNGUT HITUNG	
	MASYARAKAT	PENGAWAS	MASYARAKAT	PENGAWAS	MASYARAKAT	PENGAWAS
Sumbar	6	-	-	2	-	2
Riau	1	-	-	-	2	-
DKI	1	-	-	-	-	-
Jabar	6	-	1	-	7	5
Jateng	1	4	-	-	2	1
DIY	1	-	3	-	2	-
Jatim	1	30	-	-	-	4
Banten	4	-	-	-	-	-
Bali	1	23	-	6	12	5
NTB	1	-	-	-	2	3
NTT	-	-	1	-	1	-
Kalbar	-	-	-	-	1	-
Kalteng	-	-	-	-	-	1
Kaltim	1	-	-	-	1	-
Maluku	7	2	1	-	9	5
Sulteng	-	-	-	2	-	-
NAD	-	-	-	-	-	1
Jambi	-	-	-	-	1	-
Bengkulu	-	-	-	-	2	3
Bangka Belitung	-	-	-	-	-	1
Sulut	-	-	-	-	2	7
Sulteng	-	-	-	-	-	5
Sulse	-	-	-	-	-	5
Sulbar	-	-	-	-	-	1
Jumlah	31	59	6	10	44	49

SUMBER: DIOLAH DARI DATA BAWASLU.

Data pelapor pelanggaran itu memperlihatkan peran pengawas pemilu lebih besar dibandingkan laporan masyarakat. Kuantitas laporan dari masyarakat menunjukkan peran partisipasi masyarakat dalam mengawasi dan memantau pemilu lebih rendah. Menurunnya tingkat partisipasi dalam pengawasan juga terlihat dari penurunan jumlah relawan pemantau pemilu setiap periode pemilu.

Sebagai contoh relawan Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR) yang mengalami penurunan dari Pemilu 1999 (sebanyak 220.000 pemantau) hingga 2009 (sebanyak 10.500 pemantau). Lebih lanjut hal ini bisa dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 3. Jumlah Pemantau Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR)

TAHUN PEMILU	PEMANTAU
1999	220.000
2004	140.000
Pilkada	80.000
April 2009	3.000
July 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

Penurunan jumlah relawan juga terjadi di lembaga pemantau pemilu lainnya. Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) Jakarta, misalnya, pada Pemilu 1999 mereka mengerahkan 13.260 relawan pemantau dan kondisi ini terus mengalami penurunan hingga Pemilu 2009 hingga

menjadi 250 orang relawan. Lebih lanjut bisa melihat tabel di berikut:

Tabel 4. Jumlah Pemantau KIPP Jakarta

TAHUN PEMILU	PEMANTAU
1999	13.260
2004	145
Pilkada Jakarta 2007	272
April 2009	250an
Pilkada Jakarta 2012 (Putaran 1)	300
Pilkada Jakarta 2012 (Putaran 2)	250

SUMBER: PUSAT DATA KIPP JAKARTA

Fakta tersebut menunjukkan kelembagaan pengawas pemilu terus mengalami penguatan, tetapi sisi lain, partisipasi masyarakat justru mengalami penurunan. Meskipun secara kelembagaan terus menguat, pengawas pemilu justru menunjukkan sejumlah kelemahan, baik jumlah personil, kompetensi maupun independensinya. Kondisi ini tentu tidak menguntungkan bagi pengawalan proses penyelenggaraan pemilu, karena bentuk pelanggaran yang muncul semakin beragam, dilakukan secara terstruktur dan meluas.

Tabel 5. Perkembangan Kelembagaan Bawaslu

NO.	TOPIK	1980	1985	1999	2004	2009	2014
1.	Dasar Pembentukan	UU No. 2/1980	UU No. 1/1985	UU No. 3/1999	UU No. 12/2003	UU No. 22/2007	UU No. 15/2011
2.	Nama Kelembagaan	Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak)	Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak)	Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu)	Panwaslu	Bawaslu	Bawaslu

PELIBATAN DAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENGAWASAN PEMILU

NO.	TOPIK	1980	1985	1999	2004	2009	2014
3.	Sifat Kelembagaan	Sub ordinat dari Panitia Pemilihan Indonesia (PPI)	Sub ordinat Panitia Pemilihan Indonesia (PPI)	Ad hoc	Ad hoc	Bawaslu: tetap Panwaslu: ad hoc	Bawaslu dan Bawaslu provinsi: tetap Panwaslu kab/kota: ad hoc
4.	Pembentukan	Dibentuk PPI	Dibentuk PPI	Dibentuk PPI	Panwaslu oleh KPU Panwaslu prov oleh Panwaslu, Panwaslu kab/kota oleh Panwaslu prov	Bawaslu diseleksi KPU dan dipilih DPR Panwaslu prov oleh Panwaslu kab/kota oleh Panwaslu prov	Diseleksi oleh tim seleksi dan dipilih DPR
5.	Pertanggungjawaban/laporan	Kepada PPI sesuai tingkatannya	Kepada PPI sesuai tingkatannya	Kepada PPI sesuai tingkatannya	Panwaslu kepada KPU, Panwaslu prov kepada Panwaslu, Panwaslu kab/kota kepada Panwaslu prov	Laporan kepada Presiden, DPR dan KPU (menyesuaikan dengan tingkatannya)	Laporan kepada Presiden, DPR dan KPU (menyesuaikan dengan tingkatannya)
6.	Keanggotaan	Ketua: Jaksa Agung Wakil: Pejabat Departemen Dalam Negeri Anggota: unsur pemerintah, PPP, PDI, Golkar	Ketua: Jaksa Agung Wakil: Pejabat Departemen Dalam Negeri Anggota: unsur pemerintah, PPP, PDI, Golkar	Panwaslu Pusat/ Prov/ Kab/ Kota: unsur hakim, perguruan tinggi dan masyarakat. sedangkan Panwaslu: unsur perguruan tinggi dan masyarakat.	Kepolisian, Kejaksaan, perguruan tinggi, tokoh masyarakat dan pers	WNI dan non partisan (tidak menjadi anggota partai politik dalam jangka waktu 5 tahun)	WNI dan non partisan (tidak menjadi anggota partai politik dalam jangka waktu 5 tahun)

NO.	TOPIK	1980	1985	1999	2004	2009	2014
7.	Hubungan Antar Panswaslu	--	--	Koordinatif dan informatif, bukan hirarkis dan subordinatif	--	--	Hierarkis
8.	Ke-wenangan	Mengawasi pelaksanaan pemilu	Tetap	Mengawasi tahapan Menyelesaikan sengketa dalam penyelenggaraan Menindaklanjuti temuan	Mengawasi tahapan Menerima laporan pelanggaran Menyelesaikan sengketa dalam penyelenggaraan Meneruskan temuan laporan	Pengawasan Menerima dan meneruskan laporan pelanggaran	Pengawasan baik pencegahan maupun penindakan Menyelesaikan sengketa pemilu Menerima dan meneruskan laporan
9.	Kesekretariatan	--	--	--	Dibantu sekretariat yang tata kerjanya ditetapkan kepada KPU	Terdapat sekretariat yang bertanggungjawab kepada Bawaslu	Terdapat Sekretaris Jendral

SUMBER: DIOLAH DARI BERBAGAI SUMBER.

Berdasarkan latar belakang di atas, fokus penelitian ini dilakukan untuk melihat bagaimana relasi pengawas dan pemantau pemilu dalam menjalankan fungsi kontrol terhadap pemilihan umum yang jujur dan adil. Relasi keduanya menjadi dasar untuk menemukan format pelibatan dan partisipasi masyarakat yang efektif dalam pengawasan pemilu. Oleh karena itu, pertanyaannya adalah *bagaimana pelibatan masyarakat yang efektif untuk mendorong partisipasi dalam pengawasan pemilu?*

Menjawab pertanyaan tersebut, dirumuskanlah beberapa pertanyaan berikut ini:

1. Bagaimana upaya Bawaslu dalam melibatkan dan mendorong partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu?
2. Apakah yang menjadi tantangan dan hambatan Bawaslu dalam melibatkan masyarakat dalam pengawasan pemilu?
3. Bagaimana bentuk pelibatan dan partisipasi masyarakat yang efektif dalam pengawasan pemilu?

Secara umum, tujuan penelitian ini adalah untuk mencari model pelibatan masyarakat yang efektif dalam pengawasan pemilu. Sedangkan secara khusus, tujuan penelitian ini adalah:

1. Menjelaskan upaya Bawaslu dalam melibatkan dan mendorong partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu;
2. Memaparkan tantangan dan hambatan Bawaslu; dan
3. Memetakan dan mencari model pelibatan atau partisipasi masyarakat yang efektif.

Guna mencapai tujuan tersebut, penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan studi kasus yang menempatkan partisipasi dan pelibatan masyarakat pada Pemilu 2009, Pilkada DKI 2012, dan kebijakan menjelang Pemilu 2014 sebagai objek penelitian, terkait dengan tingkat partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan pemilu. Objek lainnya adalah alat pelibatan masyarakat yang digunakan oleh Bawaslu.

Karena penelitian ini terfokus pada model partisipasi dan pelibatan masyarakat, maka untuk melihat gambaran partisipasi dan pelibatan masyarakat yang efektif, penelitian ini akan menyinggung peran Bawaslu sebagai penyelenggara pemilu serta peran lembaga swadaya masyarakat atau *NGO* dalam mendorong partisipasi masyarakat yang efektif.

Mengingat penelitian kualitatif merupakan penelitian bersifat interpretatif, tidak menutup kemungkinan adanya bias nilai dari peneliti, apalagi dalam meneliti model dan tingkat partisipasi masyarakat. Untuk itu, penelitian ini akan mendengarkan pendapat sumber-sumber dari ahli pemilu, akademisi, dan juga sumber-sumber lainnya yang mengetahui metode atau mekanisme partisipasi dan pelibatan masyarakat yang efektif, khususnya kelompok masyarakat sipil yang aktif melakukan pengawasan/pemantauan.

Adapun teknik pengumpulan datanya melalui dua cara yakni *Pertama*, studi pustaka dengan penelusuran terhadap sumber-sumber tertulis. Sumber pokok adalah buku-buku literatur dan tulisan ilmiah yang memuat konsep dan teori partisipasi dan pelibatan masyarakat, serta berbagai pendapat dan analisis serta laporan yang memuat konten partisipasi dan pelibatan masyarakat. Dari studi pustaka ini, ditemukanlah penjelasan awal, bagaimana partisipasi dan pelibatan masyarakat yang berkembang saat ini beserta permasalahan yang menyebabkan rendahnya tingkat partisipasi. Ada pula hambatan dalam melakukan pelibatan masyarakat pada pengawasan pemilu, serta bagaimana pengaruh keterlibatan dan partisipasi masyarakat terhadap proses pengawasan pemilu.

Kedua, untuk memperkuat dan melengkapi hasil studi pustaka, penelitian ini melakukan wawancara mendalam dengan para narasumber yang meliputi anggota Bawaslu, Anggota Bawaslu DKI, Anggota Panwaslu, serta beberapa informan lain yang memiliki informasi luas dan mendalam tentang pelibatan dan partisipasi masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemilu 2009 dan Pilkada DKI 2012.

Meskipun dirasa cukup, penelitian ini tetap memiliki keterbatasan. Keterbatasan itu, misalnya, meskipun penelitian ini bertujuan mencari model partisipasi dan pelibatan masyarakat yang efektif dalam pengawasan pemilu, tentu penelitian ini tidak bisa secara langsung dan serta-merta menghasilkan model ideal yang dapat secara efektif diimplementasikan kepada publik, karena masih diperlukan proses simulasi terhadap model rekomendasi. Terbatasnya data yang menunjukkan model dan mekanisme untuk mendorong partisipasi dan pelibatan masyarakat, sangat mungkin menjadikan penelitian ini penuh dengan pernyataan hipotesis. Selain itu, karena keterbatasan waktu, tenaga, dan dana, maka penelitian ini tidak mampu menjangkau semua dokumen dan/atau narasumber penting terkait dengan penelitian ini.

BAB II

Pengawasan dan Pemantauan

Awal kajian ini telah menegaskan bahwa pengawasan dan pemantauan pemilu merupakan satu bagian dari upaya kontrol terhadap proses penyelenggaraan pemilu. Keduanya merupakan satu fungsi yang sama sebagai upaya mengawal penyelenggaraan pemilu yang jujur dan adil. Terkait dengan hal ini, paling tidak ada tiga buku yang mengulas tentang pengawasan dan pemantauan.

Buku tentang pengawasan pemilu ditulis oleh Topo Santoso dan Didik Supriyanto dengan judul: *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi* yang diterbitkan tahun 2004. Buku kedua ditulis oleh Nur Hidayat Sardini dengan judul *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, yang diterbitkan tahun 2011. Sedangkan, buku ketiga tentang pemantauan ditulis dan diterbitkan oleh Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR). JPPR pada tahun 2009 telah menerbitkan buku berjudul *Bersama Rakyat Mengawal Pemilu 2009*. Buku ini ditulis oleh Syamsul Hadi Thubay dkk.

Topo Santoso dan Didik Supriyanto dalam bukunya tidak mengulas secara khusus tentang pola hubungan antara pengawas pemilu dan pemantau. Buku ini lebih banyak mengulas tentang pengawasan Pemilu 2004, relasi pengawas pe-

milu dengan KPU dan penegak hukum serta persoalan yang dihadapi pengawas pemilu dalam proses penegakan hukum pemilu. Meski demikian, buku ini tetap mengulas relasi antara pengawas pemilu dan pemantau dalam salah satu sub bab dengan judul *Pelibatan Masyarakat dan Pemantau* (hlm 46-48).

Soal pelibatan masyarakat, buku ini mengulas tentang arti pentingnya pengawas pemilu dalam melibatkan tokoh masyarakat, budayawan/seniman/artis, dan kalangan media massa. Posisi mereka disadari sangat strategis dalam membangun kesadaran pengawasan terhadap pemilu. Selain itu, juga diulas pentingnya pelibatan masyarakat untuk pengawasan pemilu, dukungan dan kerja sama dengan lembaga pemantau memiliki posisi strategis.

Menurut Topo, pemantau dan pengawas sama-sama mengemban misi terselenggaranya pemilu yang jujur dan adil. Perbedaannya, pemantau pemilu bekerja sebatas memantau penyelenggaraan, sedangkan pengawas pemilu mempunyai tugas dan wewenang lebih luas untuk menyelesaikan pelanggaran pemilu dan sengketa pemilu. Jadi, kerja pemantauan merupakan bentuk partisipasi masyarakat yang harus dilaporkan dan diteruskan ke pengawas pemilu agar bisa ditindaklanjuti.³

Buku yang ditulis oleh Topo juga menyebutkan arti pentingnya kerja sama pemantau bagi pengawas. Pengawas pemilu memiliki keterbatasan personil, ditingkat pusat anggotanya sembilan orang, panwas pemilu kabupaten/kota lima

3 Topo Santoso dan Didik Supriyanto, 2004. *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi*. Jakarta: Murai Kencana-PT Raja Grafindo Persada. Hlm 46.

orang, dan panwas pemilu kecamatan hanya lima orang. Artinya, beban kerja pengawas kecamatan akan sangat berat, karena harus mengawasi kegiatan penyelenggaraan pemilu di tempat pemungutan suara yang tersebar di seluruh desa dan kelurahan, mengingat ditingkat ini tidak ada lembaga pengawas. Oleh karenanya, pemantau pemilu perlu dilibatkan sejak dini dalam proses penentuan prosedur pengawasan dan pelaporan.

Selain itu, konteks kerjasama pengawas dengan pemantau pemilu perlu juga diformulasikan dalam bentuk nota kesepahaman atau *memorandum of understanding*, sehingga mudah disosialisasikan ke level bawah.⁴ Satu hal yang penting juga disebutkan, meskipun ada kerjasama antara pengawas dan pemantau, tidak berarti hal itu menutup ruang bagi pemantau untuk memantau aktivitas jajaran pengawas pemilu berbagai level dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Hal ini dilakukan dalam rangka menjaga moral pengawas, sekaligus meningkatkan kinerjanya.⁵

Soal urgensi pengawasan dan pemantauan, Nur Hidayat Sardini juga mengungkapkan bahwa pengawasan tidak dapat diidentikkan dengan pengawas pemilu yang resmi dibentuk oleh Negara. Peran yang sama juga bisa diisi oleh lembaga atau pihak partikelir lain yang ada di masyarakat.⁶ Menurut Nur, apa yang dilakukan pengawas pemilu sebetulnya tidak jauh berbeda dengan apa yang dilakukan pemantau pemi-

4 Topo Santoso dan Didik Supriyanto, Ibid, hlm 47.

5 Topo Santoso dan Didik Supriyanto, Ibid, hlm 48

6 Nur Hidayat Sardini, 2011. *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*. Yogyakarta: Fajar Media Press. Hlm 120

lu atau pengamat pemilu. Mereka sama-sama mengkritik, mengimbuu, dan memprotes, apabila terdapat penyimpangan dari undang-undang.⁷

Meskipun pengawasan bisa dilakukan siapapun, Sardini menyebutkan ada beberapa kelemahan masyarakat dalam melakukan pengawasan tersebut, yakni:⁸

- a. belum mampu menjadi penyeimbang yang efektif bagi kekuatan negara,
- b. masyarakat disibukkan oleh urusan-urusan domestik yang bersifat elementer, dan
- c. belum terbentuk massa yang kritis.

Secara spesifik, Sardini juga mengulas keraguan terhadap peran pemantau pemilu. Pemantau dianggap masih berkuat pada urusan-urusan internal, jika harus berhadapan dengan kekuatan negara atau peserta pemilu yang memiliki kesiapan infrastruktur yang jauh lebih mapan. Kalaupun kemudian negara akan memberikan bantuan pendanaan kepada pemantau, dinilai akan merusak bangunan sektor-sektor non-negara dengan stigmatisasi negatif.⁹ Mengingat kelemahan itu, Sardini memberikan tawaran agar memperkuat lembaga pengawas pemilu yang mandiri, kuat dan dengan kewenangan yang lebih signifikan, tentu sambil mendorong kemandirian kelompok-kelompok partikelir.

7 Sardini, Ibid hlm 223. Mengutip Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Topo Santoso, 2008. *Perekayasaan Sistem Pemilihan Umum: Untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia. Hlm 266

8 Nur Hidayat Sardini, Ibid, Hlm 120

9 Nur Hidayat Sardini, Ibid, hlm 121

Penguatan kelembagaan pengawas pemilu inilah yang membedakan dengan fungsi pengawasan yang dilakukan masyarakat. Hasil pengawasan masyarakat tidak serta-merta bisa ditindaklanjuti, karena hanya lembaga pengawas pemilu yang berwenang menerima laporan masyarakat dan menindaklanjutinya. Disinilah perbedaan yang menonjol antara pengawasan dengan pemantauan. Pengawasan merupakan bagian dari fungsi kontrol penyelenggaraan pemilu yang dilembagakan, diberikan hak dan kewenangan untuk mengawasi, menerima laporan masyarakat dan menindaklanjuti.

Dalam pelaksanaan tugas dan wewenang ini, Bawaslu 2009 bersinergi dengan para pemangku kepentingan. Ada beberapa pemangku kepentingan yang dilibatkan, antara lain, pengawasan bersama media, pengawasan berbasis masyarakat, pengawasan yang bekerjasama dengan organisasi masyarakat sipil, pengawasan bersama mahasiswa, pemantau independen, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial, Komnas HAM, Komisi Penyiaran Indonesia, Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakumdu), dan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK).

Terkait dengan fungsi media, Sardini mengungkapkan bahwa posisi media baik cetak maupun elektronik mampu bersikap lebih netral dalam memberitakan berbagai persoalan yang terjadi seputar Pemilu, sehingga mereka bisa melakukan perannya sebagai “anjing penjaga.”¹⁰ Media melalui pemberitaannya memiliki kekuatan untuk membentuk opini publik. Bawaslu juga mendapatkan informasi tentang

10 Ibid, hlm 243

pelanggaran yang terjadi di lapangan, dimana personel lembaga pengawas tidak bisa menjangkaunya. Oleh karenanya, media tidak hanya pemberi informasi, tetapi juga berfungsi sebagai pengawas, khususnya dalam penyelenggaraan pemilu.

Sedangkan, peran dan partisipasi masyarakat secara aktif dan kritis diperlukan, karena tanpa peran dan partisipasi masyarakat akan menimbulkan praktik-praktik penyimpangan pemilu secara terbuka. Bawaslu sendiri, menurut Sardini, telah mendapatkan dukungan dari jaringan pemantau pemilu serta organisasi masyarakat sipil (CSO, *civil society organization*) dalam pengisian fungsi-fungsi pengawasan karena kurangnya personalia di Bawaslu. Selain itu, peran pemantau dan CSO adalah membantu penyusunan regulasi standar pengawasan, sosialisasi pengawasan, sebagai pelapor dan saksi laporan, serta mengadvokasi laporan.¹¹

Terkait peran masyarakat ini, khususnya pemantau pemilu, Sardini menyebutkan 5 (lima) peran sebagai berikut:¹²

- a. memberikan keabsahan terhadap proses pemilu,
- b. meningkatkan rasa hormat dan kepercayaan terhadap HAM, khususnya hak sipil dan politik,
- c. meningkatkan kepercayaan terhadap proses pemilihan,
- d. membangun kepercayaan terhadap demokrasi, dan
- e. mendukung upaya penyelesaian konflik secara damai.

¹¹ Ibid, hlm 250

¹² Ibid, hlm 255

Perspektif pemantau pemilu, JPPR dalam bukunya “Bersama Masyarakat Mengawal Pemilu 2009” juga mendefinisikan pengawasan. Pengawasan merupakan kehendak yang didasari keprihatinan luhur (*ultimate concern*), demi tercapainya Pemilu yang berkualitas. Kontribusi utama pengawasan pemilu disamping untuk mendorong terwujudnya pelaksanaan pemilu yang berkualitas secara teknis, juga merupakan bagian yang signifikan bagi keberlanjutan demokratisasi di tengah-tengah bangsa yang terus bangkit dari krisis dimensional.¹³

Menegaskan pengertian pengawasan dalam lingkup pemantauan, sebagai aktivitas memastikan proses tahapan-tahapan pemilu dengan cara mengumpulkan data, informasi serta menginventarisasi temuan kasus terkait pelaksanaan pemilu yang dilakukan oleh kelompok masyarakat atau organisasi yang independen dan non partisan. Adapun tujuan dari pemantauan adalah sama dengan pengawasan terhadap terselenggaranya pemilihan yang jujur, adil, bersih dan transparan, serta hasilnya bisa diterima oleh semua pihak baik peserta pemilu maupun masyarakat secara luas.¹⁴

Mengingat tujuan mulia ini, kelompok pemantau harus selalu bersikap kritis dalam mengawasi lembaga penyelenggara pemilu. Oleh karena itu, pemantau harus bersikap independen dalam menjalankan seluruh tugasnya, termasuk kesanggupan memantau peserta pemilu agar mengikuti aturan main yang berlaku. JPPR juga menyebutkan 3 (tiga) tu-

13 Syamsul Hadi Thubany, 2010. *Bersama Masyarakat Mengawal Pemilu 2009*. Jakarta: Yayasan TIFA dan JPPR. Hlm, 6

14 Ibid hlm 27

juan pelibatan atau keterlibatan masyarakat dalam pemantauan pemilu yakni sebagai berikut:

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

Kajian JPPR ini juga mengulas tentang upaya mendorong partisipasi pemantauan masyarakat dalam salah satu bab. Bagian ini mengulas soal indikator partisipasi politik masyarakat, yakni sejauh mana masyarakat dapat terlibat secara aktif dalam penyelenggaraan pemilu, khususnya mengontrol dan mengawasi langsung yang diyakini bisa memengaruhi kualitas hasil.¹⁵ Merealisasikan gagasan tersebut, relawan dan penggiat JPPR sejauh ini konserndengan program pemantauan dan melakukan beberapa tindakan di tingkat

15 Ibid hlm 43

akar rumput.¹⁶

Ada beberapa bentuk aktivitas yang didokumentasikan dalam rangka mengawal pelaksanaan pemilu yakni:

A. MENGINISIASI FORUM WARGA

Komunitas forum warga merupakan struktur kerja ditingkat basis, yang merupakan ujung tombak aktivitas pemantauan JPPR. Aktivitas forum warga ini dilaksanakan oleh koordinator desa dan kelurahan (kordes atau korkel), dimana setiap desa atau kelurahan ini terdapat dua atau tiga pemantau yang akan memantau berbasiskan TPS. Pemantau ini diutamakan berasal dari desa setempat atau tetangga desa dalam satu kecamatan.¹⁷

Forum warga adalah suatu komunitas masyarakat (*social grouping*) yang sengaja diinisiasi menjadi sarana realisasi program *voters education JPPR (VE-JPPR)*.¹⁸ Jadi forum ini merupakan wahana pendidikan tentang hak-hak politik rakyat. Prinsipnya, aktivitas ini merupakan upaya JPPR untuk mendekatkan rakyat dengan persoalan-persoalan politik praktis, yaitu bentuk sarana *voters education* bagi masyarakat pemilih supaya dapat memahami keputusan-keputusan politik dan dampak langsungnya pada kehidupan dasar rakyat.¹⁹

B. MENGADAKAN PROGRAM RADIO

Radio menjadi sarana untuk mentransfer materi *voters education* ke ranah publik dalam skala lebih luas. Model ker-

16 Ibid hlm 44

17 Ibid hlm 45

18 Ibid hlm 45

19 Ibid hlm 48

jasama JPPR dengan pihak pengelola radio difokuskan untuk program iklan layanan masyarakat (ILM), yakni seperti ajakan kepada masyarakat untuk menggunakan hak pilih secara bertanggung jawab dan pengumuman hari pemungutan suara.²⁰

C. MENCETAK BROSUR ATAU LEAFLET

Ini merupakan media kampanye untuk menyosialisasikan pesan/informasi tentang pendidikan pemilih kepada masyarakat.

D. MENCETAK POSTER DPS (DAFTAR PEMILIH SEMENTARA)

Media poster ini lebih bersifat simpel dan cenderung menonjolkan ilustrasi gambar untuk menyampaikan pesan tertentu.

E. POSKO PEMILU 2009 DI KECAMATAN

Ini merupakan “ruang publik”, sekaligus media untuk bertemu, menyebarkan, menyosialisasikan informasi pemilu (khususnya 2009), dan merencanakan advokasi masyarakat. Posko ini berkedudukan di kantor sekretariat JPPR tingkat kecamatan. Di masing-masing posko dilengkapi spanduk, papan media informasi dan kotak pengaduan masyarakat. Posko menyediakan layanan masyarakat untuk mendukung proses pendidikan pemilih yang berupa informasi penting untuk diketahui masyarakat luas (berita), informasi hasil pemantauan melalui pesan layanan singkat(SMS), dan koordinasi para relawan yang bekerja di lapangan.²¹

20 Ibid hlm 50

21 Ibid hlm 51

F. SEKRETARIAT DAERAH JPPR

Ini merupakan tempat yang berlokasi di kabupaten/kota yang berfungsi menyediakan informasi pemilu dan konsolidasi dengan posko di kecamatan, serta advokasi masyarakat di wilayah masing-masing. Pendekatan dalam pendayagunaan kantor sekretariat menerapkan bentuk partisipasi yang komunikatif dan responsif.²²

Berdasarkan definisi yang dipaparkan dalam beberapa penelitian di atas, ada satu kesamaan yakni antara pengawasan dan pemantauan bertujuan mewujudkan pemilu yang jujur dan adil (pemilu demokratis). Hanya saja, pengawasan diperankan oleh Bawaslu disertai dengan tugas dan wewenang yang telah diberikan undang-undang. Konteks saat ini, Bawaslu bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran untuk terwujudnya pemilu yang demokratis.

Fungsi pengawasan tersebut mensyaratkan Bawaslu sebagai pintu masuk penegakan hukum pemilu. Pemantau bisa melakukan fungsi pengawasan, namun untuk menindaklanjutinya harus melalui Bawaslu. Laporan hasil pengawasan masyarakat ini yang akan dikaji dan diteruskan kepada penegak hukum, apakah merupakan pelanggaran pidana, administrasi maupun kode etik penyelenggara pemilu. Jadi, masyarakat atau pemantau pemilu tidak bisa secara langsung menindaklanjuti hasil pengawasannya (baca: pemantauan), sebab telah ada lembaga yang diberikan mandat

22 Ibid hlm 54

oleh undang-undang.

Perbedaan wewenang dan posisi pengawas–pemantau pemilu ini yang kemudian mendorong penggunaan istilah pelibatan dan partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu. Hal ini juga yang membedakan penelitian ini dengan hasil kajian sebelumnya. Tiga kajian di atas memang menyebutkan soal pengawasan, pemantauan, dan partisipasi masyarakat, tetapi relasi antara pengawas pemilu dan masyarakat belum ditautkan secara mendalam. Masing-masing membahas bagian-bagian ini secara parsial, sesuai dengan versi masing-masing (versi mantan pengawas pemilu dan versi pemantau).

Oleh karena itu, berdasarkan pada kajian yang sudah ada, akan ditelusuri lebih lanjut tautan keduanya, yakni konteks pelibatan dan partisipasi masyarakat sesuai dengan fungsi, tugas dan perannya.

Dalam konteks kajian ini, istilah pelibatan dan partisipasi dibedakan, karena keduanya memiliki makna dan konsekuensi yang berbeda. Tapi tetap saja, hakikatnya baik pelibatan masyarakat maupun partisipasi masyarakat adalah cara (*means*) untuk mencapai penguatan demokrasi, transparansi dalam pemerintahan, dan menekan konflik akibat pembuatan keputusan atau kebijakan tertentu.²³ Membedakan pelibatan dan partisipasi masyarakat secara tegas dapat ditentukan dari peran pelaku, yaitu peran masyarakat dan peran pemerintah (*public representative*). Jika pemerintah

23 Dr Shion Yee, 2010, “Stakeholder Engagement And Public Participation In Environmental Flows And River Health Assessment”, Australia-China Environment Development Partnership River Health And Environmental Flow In China.

yang aktif, maka disebut pelibatan masyarakat, sebaliknya jika masyarakat yang aktif dapat disebut sebagai partisipasi masyarakat.

Selain itu, untuk menentukan lingkup perbedaan pelibatan dan partisipasi masyarakat dapat dilihat dari arus informasi antara masyarakat dan pemerintah, yang pada akhirnya menghasilkan tiga tipe pelibatan masyarakat, yaitu *public communication*, *public consultation*, and *public participation*.

Dalam *public communication*, masyarakat yang berperan sebagai pemberi informasi sedangkan pemerintah hanya sebagai penerima. Arus informasinya bersifat satu arah, tidak ada mekanisme untuk menerima informasi pada bentuk ini, bahkan untuk merekam sekalipun. Dalam *public consultation*, informasi disediakan oleh pemerintah sebagai tanggapan atas informasi yang telah diberikan oleh masyarakat sebelumnya. Tidak ada proses dialog formal dalam bentuk ini dan informasi yang diberikan berbentuk opini dari topik yang dipertanyakan. Sedangkan, dalam *public participation*, informasi dipertukarkan oleh pemerintah dan masyarakat, dialog, dan negosiasi terjadi dalam bentuk ini.²⁴

BAB III

Upaya Pelibatan dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan

A. KEBIJAKAN PELIBATAN DAN PARTISIPASI MASYARAKAT

Paling tidak ada dua kebijakan Bawaslu terkait dengan pelibatan dan partisipasi masyarakat dalam pengawasan, yakni Rencana Strategis Bawaslu Tahun 2010–2014 dan Peraturan Bawaslu Nomor 13 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pengawasan Pemilu yang didalamnya mengatur tentang bentuk-bentuk partisipasi masyarakat. Kedua kebijakan ini mencantumkan sejumlah upaya Bawaslu dalam melibatkan dan mendorong partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu.

Berdasarkan dua kebijakan itu, Bawaslu cukup menyadari pentingnya pelibatan dan partisipasi masyarakat. Bawaslu dalam Rencana Strategis Tahun 2010-2014, misalnya, telah memetakan kekuatan dan peluang yang dimiliki dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Salah satunya adalah terkait keterlibatan masyarakat.

Poin kesepuluh dalam bahasan tentang kekuatan dan peluang menyebutkan bahwa salah satu peluang yang dimiliki Bawaslu adalah banyak pemikiran dan masukan dari

Organisasi Masyarakat Sipil (OMS/CSO) yang merupakan tulang punggung masyarakat. Hal ini merupakan wujud pengawasan partisipatif untuk terlaksananya Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, dan jujur adil.

Selain itu, Bawaslu dalam rencana strategisnya juga menyadari sejumlah kelemahan dalam mendorong pelibatan dan partisipasi masyarakat. Kelemahan itu terlihat dalam poin kesepuluh bagian kelemahan menyebutkan bahwa permasalahan yang dihadapi Bawaslu dalam pengembangan konsep partisipasi masyarakat, masih pada tataran “uji coba” atau *trial and error*. Hal ini disebabkan karena belum adanya model partisipasi pengawasan Pemilu yang bisa menjadi acuan.

Kelemahan lainnya juga terlihat dari kesiapan sumberdaya manusia, sebagaimana ditemukan dalam poin ke-12. Kelemahan yang dihadapi Bawaslu adalah kurangnya kemampuan dan kapasitas internal Bawaslu dalam menanggapi dan mengembangkan model pengawasan partisipatif. Utamanya, berkenaan dengan penyiapan pedoman dan pengaturan yang akan menjadi acuan pelaksanaan pengawasan partisipatif.

Berdasarkan kekuatan dan kelemahan tersebut, rencana strategis yang disusun kemudian menetapkan misi Bawaslu yang salah satunya adalah “mendorong pengawasan partisipatif berbasis masyarakat sipil.” Dikatakan bahwa keterlibatan masyarakat sipil dalam pengawasan tidak saja akan memperkuat kapasitas pengawasan Pemilu, tetapi juga mendorong perluasan wilayah pengawasan. Bahkan, akan memperkuat posisi pengawasan Pemilu sebagai lembaga

pengawasan yang berkembang kuat, karena ada representasi dari lembaga Negara dan masyarakat sipil. Sekaligus, akan menjadi media komunikasi pendidikan politik bagi masyarakat tentang partisipasi dalam Pemilu, terutama berkenaan dengan peran strategis pengawasan dalam mendorong terwujudnya Pemilu yang luber dan jujur.

Terjemahan lebih lanjut tentang misi tersebut, ada beberapa sasaran strategis yang dibangun, yakni “semakin meningkatnya kemampuan pengawas pemilu dalam mencegah terjadinya pelanggaran pemilu dan menangani (menindaklanjuti) pelanggaran pemilu.” Sasaran tersebut bisa dicapai, jika lembaga mampu mencegah pelanggaran pemilu dan menangani pelanggaran serta semakin meluasnya partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu.

Adapun arah kebijakan strategi Bawaslu 2010-2014 akan diarahkan pada tiga hal berikut:

1. Memperkuat kerangka hukum pemilu,
2. Membangun kelembagaan dan fungsi pengawasan pemilu, dan
3. Memperkuat dukungan kelembagaan dan partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu.

Khusus terkait poin ketiga, ditekankan pada penguatan dukungan kelembagaan dan partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu. Oleh karena itu, ada empat hal yang akan dilakukan Bawaslu, yaitu:

1. Perluasan jaringan pengawasan pada kelompok strategis,

2. Pengembangan model pengawasan partisipatif,
3. Pengembangan pusat data dan pembelajaran pengawasan pemilu, dan
4. Pengembangan strategi kampanye pengawasan pemilu yang mampu mendorong penguatan tingkat partisipasi masyarakat dalam pengawasan dan pelaporan pelanggaran pemilu.

Rencana strategis itu mestinya diinternalisasi baik dalam tataran pengaturan maupun praktik pengambilan kebijakan dan program kerja, sehingga sasaran strategis yang telah ditentukan bisa terpenuhi. Konteks partisipasi masyarakat dalam pengawasan merupakan indikator dari sasaran yang hendak dicapai. Karena itu, jika partisipasi masyarakat tidak berjalan dalam pengawasan, maka kerja pengawasan bisa dikatakan gagal.

Berdasarkan rencana strategis tersebut, Bawaslu telah mengeluarkan Peraturan Bawaslu Nomor 13 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pengawasan Pemilu (Perbawaslu 13/2012). Peraturan ini secara khusus mengatur tentang partisipasi masyarakat dalam pengawasan, yakni dalam Pasal 22. Ketentuan tersebut menyebutkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu bisa dilakukan dengan 4 (empat) cara, yakni pemantauan, penyampaian laporan awal dan/atau informasi awal temuan dugaan pelanggaran, kajian, kampanye pengawasan, dan bentuk lainnya yang tidak melanggar perundang-undangan.

Peraturan ini juga memberikan panduan kepada Bawa-

slu dalam rangka meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu sebagai berikut:

1. mendorong secara aktif peran masyarakat untuk mengawasi pemilu,
2. menyediakan informasi, sarana atau fasilitas yang memadai untuk memudahkan masyarakat mengakses informasi tentang pengawasan Pemilu, dan
3. menyiapkan sarana atau fasilitas yang mudah bagi masyarakat untuk menyampaikan informasi, pengaduan dan atau laporan pelanggaran pemilu.

B. AGENDA PELIBATAN DAN PARTISIPASI MASYARAKAT

Dilihat dari kebijakan yang telah dikeluarkan, Bawaslu cukup menyadari bahwa partisipasi masyarakat dalam pengawasan menjadi isu penting. Rencana Strategis Bawaslu cukup menggambarkan bahwa partisipasi diperlukan untuk keberhasilan pengawasan, yang kemudian ditindaklanjuti dalam peraturan Bawaslu. Kebijakan ini mestinya diimplementasikan melalui serangkaian kegiatan pengawasan pemilu.

Menjalankan agenda tersebut, Bawaslu melibatkan kelompok masyarakat sipil, perguruan tinggi, media, partai politik dan lembaga Negara terkait. Elemen-elemen ini dilibatkan atau paling tidak telah didekati Bawaslu untuk turut serta dalam proses pengawasan pemilu. Elemen-elemen ini telah dilibatkan dalam beberapa agenda pengawasan. Bebe-

rapa program Bawaslu dalam rangka pelibatan masyarakat adalah sebagai berikut:

1. PENYUSUNAN PERATURAN TENTANG PENGAWASAN

Bawaslu dalam penyusunan peraturan tentang pengawasan biasanya melibatkan kelompok masyarakat sipil. Sebab, kelompok masyarakat sipil ini memiliki pengalaman dalam proses pemantauan, sehingga menjadi bahan refleksi untuk penyempurnaan pengaturan. Strategi ini cukup baik. Sejak awal peraturan-peraturan ini didesain tidak hanya untuk memudahkan lembaga pengawas pemilu, tetapi juga memperhatikan kepentingan kelompok masyarakat untuk turut berpartisipasi.

Ada banyak komunitas dan lembaga pemantau yang dilibatkan Bawaslu dalam penyusunan peraturan-peraturan terkait. Bahkan, hampir seluruh lembaga pemantau pernah terlibat dalam proses penyusunan peraturan ini. Sebut saja, misalnya, Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR), Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP), Soegeng Sarjadi Syndicate (SSS), Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), Indonesia Corruption Watch (ICW), Indonesian Parliamentary Center (IPC), Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Migrant Care, Forum Masyarakat Pemantau Parlemen Indonesia (Formappi), dan masih banyak lagi lembaga pemantau yang dilibatkan dalam proses penyusunan peraturan-peraturan oleh Bawaslu.

2. PENYUSUNAN INSTRUMENT PENGAWASAN

Bawaslu juga melibatkan lembaga-lembaga pemantau

tersebut dalam proses penyusunan instrumen pengawasan. Sejak Pemilu 2009 kebiasaan melibatkan pemantau dalam menyusun instrumen pengawasan terus berjalan. Sebagai contoh penyusunan kalender pengawasan, yakni panduan bagi pengawas pemilu dalam mengawasi setiap tahapan.

3. PENGAWASAN BERSAMA PEMANGKU KEPENTINGAN

Kelompok masyarakat sipil juga banyak dilibatkan dalam proses pengawasan dan pemantauan, seperti pengawasan terhadap verifikasi partai politik peserta pemilu. Selain kelompok masyarakat sipil tersebut, Bawaslu juga melibatkan berbagai organisasi masyarakat dan perguruan tinggi dalam proses pemantauan. Pelibatan kelompok ini cukup beralasan, karena mereka umumnya bergerak di isu-isu kepemiluan, sehingga sangat memahami objek pengawasannya. Sedangkan, perguruan tinggi dilibatkan karena memiliki banyak relawan dan tenaga untuk mengawasi serta memantau proses verifikasi yang tersebar diseluruh wilayah Indonesia.

Mekanisme pengawasan dengan melibatkan pemangku kepentingan, seperti lembaga pemantau pemilu dan perguruan tinggi, diterapkan dalam tahapan verifikasi partai politik. Mengingat beberapa pengawas pemilu baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota belum terbentuk, Bawaslu mendorong keterlibatan kelompok masyarakat ini. Ada kerjasama dalam bentuk MOU yang dilakukan oleh beberapa lembaga, seperti Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR) maupun Komite Independen Pemantau Pemilu

(KIPP) serta beberapa universitas di Indonesia.

Selain itu, untuk kepentingan jangka panjang Bawaslu telah memiliki sejumlah agenda pengawasan yang melibatkan lembaga-lembaga Negara. Pelibatan lembaga-lembaga Negara ini dikoordinasikan dalam satu program Pengawasan Pemilu Terpadu (Awaslupadu). Program ini didesain untuk proses pengawasan yang melibatkan banyak pihak, seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Pusat Penelitian dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), Kepolisian, Kejaksaan, Komisi Informasi Pusat (KIP), Komisi Yudisial (KY), dan sejumlah lembaga Negara lainnya. Namun, memang pelibatan ini dirasa belum cukup efektif dengan melihat potensi masing-masing lembaga ini.

Bawaslu juga melibatkan partai politik dalam program pengawasannya. Langkah awal yang sudah dilakukan, seperti mengadakan kunjungan ke beberapa partai politik untuk turut-serta melakukan pengawasan terhadap proses penyelenggaraan pemilu. Hal ini dilakukan dengan satu pemikiran bahwa pengawasan yang ketat antar-partai politik dapat mencegah terjadinya pelanggaran pemilu. Namun, Bawaslu harus memastikan bahwa langkah ini tidak sedikitpun mengurangi independensi dan kemandirian Bawaslu sebagai pengawas pemilu.

4. SOSIALISASI PENGAWASAN

Bawaslu sejak 2012 aktif melakukan kegiatan sosialisasi dan menggalang dukungan masyarakat dalam proses pengawasan ini. Ada beberapa jenis kegiatan terkait dengan sosialisasi pengawasan yang dilakukan Bawaslu seperti pelatihan

pengawasan bagi media massa dan organisasi kemasyarakatan, seminar nasional dengan beberapa universitas, dan pertemuan tatap muka dengan pemilih pemula. Adapun beberapa kegiatan tersebut bisa dilihat dari beberapa agenda dalam tabel berikut:

Tabel 6. Kegiatan Sosialisasi Bawaslu Oktober 2012 – September 2013

NO.	KEGIATAN	WAKTU
1.	Pelatihan pengawasan pemilu bagi media massa dan organisasi kemasyarakatan tahun 2013	Manado, Kamis 19 September 2013
2.	Seminar Nasional Menuju Gerakan Satu Juta Relawan Pengawasan Pemilu di Provinsi Sulawesi Utara	Auditorium Universitas Sam Ratulangi, Manado, Jumat 20 September 2013.
3.	Sosialisasi Pengawasan Tahapan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014 di Provinsi Sulawesi Utara	Manado, Kamis, 19 September 2013
4.	Sosialisasi Pengawasan Tahapan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014 di Provinsi Sumatera Barat	Padang, Sabtu 14 September 2013
5.	Pelatihan dan Sosialisasi Pengawasan Pemilu bagi Media Massa dan Organisasi Kemasyarakatan Tahun 2013	Padang, Kamis, 12 September 2013
6.	Pelatihan Pengawasan Pemilu bagi Media Massa dan Ormas	Pekan Baru, 22 Agustus 2013
7.	Pelatihan Pengawasan Pemilu Bagi Media Massa dan Ormas Provinsi Riau Tahun 2013	Pekanbaru, Rabu 21 Agustus 2013
8.	Kunjungan Sekolah Menengah Umum (SMU) Negeri 3 Ternate dalam rangka Sosialisasi terkait Pemilihan Pemilu	Ternate, Senin 10 Juni 2013
9.	Pelatihan Pengawasan Pemilu Bagi Media Massa dan Ormas Tahun 2013	Ternate, Minggu 9 Juni 2013
10.	Seminar Nasional: Mewujudkan Pemilu 2014 yang Bersih, Berkualitas dan Bermartabat bersama LPPM-Universitas Sebelas Maret Surakarta (UNS)	Surakarta, Selasa 4 Juni 2013
11.	Seminar Nasional: Menggagas Pemilu 2014 Yang Bersih, Berkualitas dan Bermartabat. Kerjasama dengan Fisip Univ Sriwijaya	Palembang, 17 Mei 2013
12.	Pelatihan Pengawasan Pemilu Bagi Media Massa dan Ormas Tahun 2013	Palembang, Sabtu 18 Mei 2013
13.	Pelatihan pengawasan pemilu bagi media massa dan ormas	Bali, Sabtu 13 April 2013
14.	Pelatihan pengawasan pemilu bagi media massa dan ormas	NTB, Senin 25 Maret 2013

NO.	KEGIATAN	WAKTU
15.	FGD Penyusunan Bahan Panduan Pengawasan Tahapan Pemutakhiran Data Pemilih dan Penyusunan Daftar Pemilih Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014	Jakarta, Sabtu 23 Februari 2013
16.	Pelatihan Pengawasan Pemilu bagi Media Massa dan Ormas	Medan, 30 Nopember – 2 Desember 2012
17.	Pelatihan Ormas dan Media Massa	Yogyakarta, Minggu 25 Nopember 2012
18.	Pelatihan Pengawasan Pemilu bagi Media Massa dan Ormas	Balikpapan, 12-14 Nopember 2012
19.	Penyusunan kalender pengawasan	Cianjur, Jumat 9 Nopember 2013
20.	Pelatihan Pengawasan Pemilu Bagi Media Massa dan Ormas Tahun 2012	19 Oktober 2012

SUMBER: DIOLAH DARI WWW.BAWASLU.GO.ID

Kegiatan tersebut sebenarnya sudah berjalan sejak periode Bawaslu 2007-2012, seperti terungkap dalam ulasan Bab II yang ditulis Sardini. Bawaslu dalam periode tersebut juga mengagendakan hal yang sama, yakni melibatkan media, organisasi masyarakat sipil/pemantau pemilu, mahasiswa, dan beberapa lembaga negara terkait.

Evaluasinya, hampir seluruh kegiatan tersebut dilakukan dengan menggunakan arus informasi timbal balik, yakni melibatkan pertukaran informasi antara pengawas pemilu dan pemilih atau pemantau. Penyusunan peraturan, misalnya, dilihat dari arus informasi antara lembaga pengawas dengan masyarakat, termasuk dalam bentuk *public participation*. Proses ini memunculkan dialog antara keduanya, dan antara Bawaslu dan lembaga pemantau pemilu saling bertukar informasi. Bahkan, tidak jarang proses ini melahirkan satu konsep yang diakomodir dalam kebijakan pengawas pemilu. Begitu juga dengan penyusunan instrumen pengawasan ini bisa dikategorikan sebagai bentuk *public participation*, jika

dilihat dari pertukaran arus informasi antara pengawas pemilu dengan kelompok masyarakat.

Bentuk *public participation* diatas bisa dinilai cukup baik. Satu sisi mekanisme ini telah memberikan ruang bagi kedua belah pihak untuk saling memberikan informasi dan proses dialog berjalan diantara keduanya. Namun kelemahannya, mekanisme ini berlaku pada cakupan yang sangat terbatas.

Cakupan mekanisme *public participation* itu baru melibatkan pemangku kepentingan dalam lingkup terbatas. Langkah awal konsolidasi menuju proses pengawasan diperlukan sehingga diharapkan mampu membangun dan memperluas cakupannya. Banyaknya aktifitas dengan cakupan lebih sempit tentunya tidak boleh mengabaikan pelibatan masyarakat pemilih secara lebih masif. Agenda ini yang belum digarap dengan baik oleh pengawas pemilu. Bagaimana pengawas pemilu bisa memfasilitasi masyarakat pemilih yang tersebar diseluruh penjuru Indonesia? Mereka mungkin tidak tergabung dalam komunitas apapun. Pemilih inilah yang mestinya digarap dengan masif sehingga partisipasi itu benar-benar berjalan.

Pelibatan pemilih dalam pengawasan diperlukan, mengingat keterbatasan jangkauan dari semua komunitas yang disebutkan diatas, baik kelompok masyarakat sipil, organisasi masyarakat, perguruan tinggi, lembaga-lembaga Negara, maupun partai politik. Pelibatan kelompok dan pemilih ini perlu diidentifikasi dengan menggunakan pendekatan dan target tertentu. Keterlibatan banyaknya komunitas ini akan saling melengkapi. Karena diyakini bahwa peran peng-

awasan tidak bisa dilakukan oleh satu kelompok tertentu. Masing-masing memiliki kelebihan tertentu yang harus dimanfaatkan.

Oleh karena itu, perlu dipikirkan mekanisme pelibatan masyarakat tersebut, sehingga bisa menjangkau pemilih lebih luas. Jika komunikasi dua arah (*public participation*) hanya menjangkau sebagian kecil pemilih, maka harus dipikirkan untuk mengarah pada *public communication* dan *public consultation*. Artinya, mulai memikirkan media komunikasi yang memungkinkan penyebaran informasi lebih luas oleh Bawaslu, juga memberikan ruang bagi pemilih untuk memberikan informasi.

Menurut Centre for Law and Democracy (CLD), komisi pemilu juga memainkan peranan yang sangat penting dalam penyebaran informasi tentang pemilu, seperti informasi mengenai partai dan kandidat, serta hasil pemilu yang mewakili satu-satunya sumber informasi otoritas resmi. Selain itu, juga perlu jaminan adanya arus informasi yang tepat untuk melakukan pendidikan pemilih. Artinya, penyelenggara pemilu selain sebagai penyampai informasi secara proaktif juga sebagai badan yang mampu memenuhi kebutuhan hak atas informasi.²⁵

Pada posisi ini, Bawaslu bisa memulai sebagai pemberi dan penyampai informasi yang proaktif, sebelum menargetkan adanya arus informasi balik dari pemilih. Penggunaan berbagai media (cetak, radio, dan televisi), kontak langsung

25 Centre for Law and Democracy (CLD). *Komisi Pemilihan Umum dan Penyediaan Informasi: Studi Banding Mengenai Praktek Global yang Lebih Baik*. Diterbitkan oleh CLD dan The Asia Foundation (TAF) dengan dukungan AusAID, September 2012, hlm 8

ung dengan pemilih dan sistem lain (seperti reklame, brosur, pesan SMS). Internet akhir-akhir ini juga menjadi satu media penting dalam penyebaran informasi. Situs Bawaslu sebaiknya menjadi pusat informasi utama yang menyediakan akses informasi mengenai semua aspek pengawasan pemilu. Mekanisme ini akan memberikan informasi yang memudahkan bagi pemilih dan masyarakat luas untuk turut aktif melakukan pengawasan pemilu.

BAB IV

Hambatan Pelibatan Masyarakat dalam Pengawasan

Evaluasi Pemilu 2009 menunjukkan beberapa persoalan dalam pengawasan, khususnya penindakan pelanggaran pemilu. Permasalahan dan tantangan itu terdokumentasi dan menjadi catatan penting dalam Rencana Strategis Bawaslu 2010-2014. Beberapa catatan itu dipaparkan sebagai berikut:

1. DISPARITAS JUMLAH LAPORAN DENGAN TINDAKLANJUT PENANGANAN PELANGGARAN

Memperbandingkan statistik penanganan pelanggaran dalam Pemilu 2009 akan terlihat kesenjangan penanganan perkara dari satu penegak hukum ke penegak hukum lainnya. Terlihat adanya disparitas jumlah laporan dengan tindaklanjutnya 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, 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.

Tabel 7. Rekapitulasi Pelanggaran Pidana Pemilu Legislatif 2004

NO	TAHAPAN PEMILU	PELANGGARAN PIDANA				
		LAPO- RAN DI- TERIMA	KE PENYI- DIK	KE KEJAK- SAAN	KE PENGA- DILAN	DIPU- TUS PN
1.	Pendaftaran pemilih (P4B)	0	0	0	0	0
2.	Verifikasi calon peserta pemilu	170	84	62	54	52
3.	Penetapan DP dan jumlah kursi	0	0	0	0	0
4.	Verifikasi calon legislatif	1.186	995	587	537	516
5.	Kampanye	1.203	924	382	293	297
6.	Pemungutan dan penghitungan suara	594	410	222	181	157
7.	Penetapan hasil pemilu	0	0	0	0	0
8.	Penetapan perolehan kursi dan calon terpilih	0	0	0	0	0
9.	Pengucapan sumpah/ janji	0	0	0	0	0
Jumlah		3.153	2.413	1.253	1.065	1.022

SUMBER : BUKU LAPORAN PANWAS 2004.

Tabel 8. Rekapitulasi Pelanggaran Administrasi Pemilu Legislatif 2004

NO.	TAHAPAN PEMILU	PELANGGARAN ADMINISTRASI		
		LAPORAN DITEMUKAN/ DITERIMA	DITERUSKAN KE KPU	DITANGANI KPU
1.	Pendaftaran pemilih (P4B)	0	0	0
2.	Verifikasi calon peserta pemilu	314	235	67
3.	Penetapan DP dan jumlah kursi	0	0	0
4.	Verifikasi calon legislatif	683	621	147
5.	Kampanye	5.965	5.382	2.230
6.	Pemungutan dan penghitungan suara	1.597	1.391	378
7.	Penetapan hasil pemilu	4	2	NA
8.	Penetapan perolehan kursi dan calon terpilih	383	382	0
9.	Pengucapan sumpah/ janji	0	0	0
Jumlah		8.946	8.013	2.822

SUMBER : BUKU LAPORAN PANWAS 2004

Pengalaman Pemilu 2004 sepertinya terulang dalam Pe-

milu 2009. Disparitas penanganan perkara masih ditemui Bawaslu. Ada sebanyak 11.854 laporan pelanggaran yang terdiri dari 9.223 pelanggaran administrasi dan 2.631 pelanggaran pidana pemilu.²⁶

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 dari 5.121 pelanggaran yang dikualifikasikan sebagai pelanggaran administrasi dan 698 pelanggaran pidana pemilu.

Laporan ini pun setelah ditindaklanjuti, tidak semuanya terselesaikan. Dugaan pelanggaran administrasi sebesar 5.121 perkara, hanya sebanyak 3.673 perkara (71,72%) yang ditindaklanjuti KPU. Begitu juga dugaan pelanggaran pidana, sejumlah 698 pelanggaran yang diteruskan ke kepolisian hanya 267 pelanggaran (38,25%) diteruskan ke kejaksaan, 233 pelanggaran (87,27%) diteruskan ke pengadilan, dan tinggal 224 pelanggaran (96,14%) yang diputus. Artinya, dari seluruh pelanggaran yang dilaporkan Bawaslu, hanya 32,09% yang tertangani hingga putusan pengadilan.

Tabel 9. Rekapitulasi Pelanggaran Pidana Pemilu Legislatif 2009

NO.	TAHAPAN PEMILU	PELANGGARAN PIDANA				
		LAPORAN DITERIMA	KE PENYIDIK	KE KEJAKSAAN	KE PENGADILAN	DIPUTUS PN
1.	Pemutakhiran data pemilih & penyusunan daftar pemilih	0	0	0	0	0
2.	Pendaftara peserta pemilu & penetapan peserta pemilu	3	2	0	0	0

26 Data pelanggaran Pemilu Legislatif Badan Pengawas Pemilu per 25 Agustus 2009.

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

SUMBER : LAPORAN SEMENTARA PANWASLU PROPINSI PER 25 AGUSTUS 2009.

Tabel 10. Rekapitulasi Pelanggaran Administrasi Pemilu Legislatif 2009

NO.	TAHAPAN PEMILU	PELANGGARAN ADMINISTRASI		
		LAPORAN DITEMUKAN/ DITERIMA	DITERUSKAN KE KPU	DITANGANI KPU
1.	Pemutakhiran data pemilih & penyusunan daftar pemilih	34	0	0
2.	Pendaftara peserta pemilu & penetapan peserta pemilu	160	83	64
3.	Penetapan DP dan Jumlah Kursi	5	2	0
4.	Pencalonan Anggota DPR, DPD & DPRD	555	352	76
5.	Kampanye dan masa tenang	7.094	3.889	3.468
6.	Pemungutan dan penghitungan suara	1.375	795	65
Jumlah		9.223	5.121	3.673

SUMBER : LAPORAN SEMENTARA PANWASLU PROPINSI PER 25 AGUSTUS 2009.

2. KESENJANGAN PERSEPSI PENANGANAN PELANGGARAN

Disparitas penanganan pelanggaran tersebut disebabkan banyak faktor. Berdasarkan hasil kajian Bawaslu, salah satunya diakibatkan adanya kesenjangan semangat dan persepsi Bawaslu dengan semangat dan persepsi penegak hukum. Penegak hukum menempatkan pelanggaran pidana Pemilu layaknya pelanggaran pidana biasa. Namun berbeda dengan Bawaslu, pelanggaran pemilu memiliki dampak serius terhadap upaya pelaksanaan pemilu yang luber dan jurdil sebagai prasarat mewujudkan pemilu yang demokratis.

3. TIDAK ADANYA KEKUATAN PENDORONG TERHADAP INSTANSI TERKAIT DALAM PENEGAKAN HUKUM PEMILU.

Banyaknya pelanggaran yang tidak ditindaklanjuti baik oleh KPU maupun Kepolisian RI menjadi catatan bagi Bawaslu. Kondisi itu merupakan bentuk kelemahan Bawaslu, karena tidak memiliki kekuatan untuk mendorong instansi yang berwenang baik KPU (berkenaan dengan pelanggaran administrasi) maupun kepolisian (pelanggaran pidana) untuk menindaklanjuti dan melakukan penegakan hukum pemilu.²⁷

4. CITRA NEGATIF KINERJA BAWASLU

Disparitas penanganan pelanggaran ditambah lemahnya kewenangan Bawaslu dalam mendorong penanganan pelanggaran merupakan penyebab tidak berjalannya penegakan hukum Pemilu. Kondisi ini dianggap menimbulkan citra negatif bahwa Bawaslu tidak menjalankan tugas dan wewenangnya secara efektif. Atau dengan kata lain, Bawaslu dianggap gagal dalam menegakkan hukum Pemilu.

Argumentasi keempat ini menunjukkan lemahnya penyebaran informasi dan pemahaman tentang pengawasan dan proses penegakan hukum pemilu. Mestinya Bawaslu bisa menjelaskan kepada masyarakat soal kewenangannya yang sangat terbatas dalam proses penegakan hukum pemilu. Bawaslu hanya bisa meneruskan pelanggaran, karena KPU dan Kepolisian yang memiliki kewenangan lebih untuk menindaklanjutinya atau tidak.

27 Rencana Strategis Bawaslu 2010-2014, hlm 5 dalam <http://bawaslu.go.id/profile/3/>

Soal argumentasi disparitas putusan juga mengindikasikan Bawaslu tidak memberikan informasi yang cukup kepada pemilih, pemantau ataupun pelapor tentang proses penanganan pelanggaran. Bawaslu bisa menginformasikan soal laporan pelanggaran yang diterima, perkembangan dan statusnya, serta persoalan yang dihadapi Bawaslu dalam proses penanganan itu. Jika langkah ini dilakukan, tentu citra negatif kinerja Bawaslu bisa terjawab, karena publik cukup memahami posisi sulit Bawaslu.

Berdasarkan hasil evaluasi Bawaslu yang tertuang dalam Rencana Strategis Bawaslu 2010-2014, ada poin penting yang perlu dicermati. Poin itu terkait dengan disparitas penanganan pelanggaran. Menggunakan kaca mata pemilih dalam konteks pelibatan dan partisipasi, justru yang menjadi sorotan adalah adanya 11.854 laporan. Sayangnya, hanya 43,2% atau sebesar 5.819 laporan yang ditindaklanjuti Bawaslu. Artinya, ada 5.819 laporan yang oleh Bawaslu dianggap tidak layak dengan banyak faktor yang mengiringinya.

Persoalan ini mestinya menjadi perhatian pengawas pemilu, mengapa laporan masyarakat tidak lebih dari setengahnya yang ditindaklanjuti Bawaslu. Pertanyaannya, apakah karena laporan tersebut tidak memenuhi syarat baik formil atau materil, bukti dan saksi yang tidak dipenuhi, tidak kooperatifnya pelapor sehingga hanya menyampaikan informasi awal atau faktor lainnya?

Apapun argumentasi yang akan diajukan, hal itu menunjukkan bahwa relasi antara pengawas pemilu dengan pemantau pemilu atau masyarakat tidak berjalan baik.

Sebab, jika relasi itu berjalan, segala hambatan dan kendala masyarakat dalam melaporkan dugaan pelanggaran bisa diantisipasi dan ditanggulangi, mengingat Bawaslu sebagai lembaga pengawas pemilu yang dilembagakan dan memiliki peran lebih besar dibanding masyarakat dan pemantau pemilu.

Perlu dipahami bahwa proses pemantauan pemilu merupakan bentuk partisipasi masyarakat dalam rangka memastikan konversi suara pemilih berjalan dengan baik. Pemilih merupakan pemilik hak suara. Karena itu, cukup wajar jika mereka baik sendiri-sendiri maupun tergabung dalam komunitas memastikan suaranya tidak dicurangi, meskipun sudah ada Bawaslu yang diberikan kewenangan undang-undang. Oleh karena itu, fungsi Bawaslu mesti bisa membantu dan memfasilitasi pemilih dalam menjaga kedaulatan mereka. Bahkan, ditengah-tengah rendahnya tingkat partisipasi masyarakat, pemantau pemilu tetap antusias untuk mengawal dan mengawasi proses penyelenggaraan pemilu. Tidak ada alasan untuk tidak menghargai dan menghormatinya.

Seiring berjalannya waktu, relasi pengawas dengan pemantau/masyarakat tidak semulus yang diidam-idamkan. Lembaga pengawas pemilu yang diharapkan mampu memfasilitasi masyarakat justru tidak menutup kemungkinan berhadap-hadapan. Memang ada beberapa persoalan terkait relasi ini, yakni:

1. KETERTUTUPAN JAJARAN PENGAWAS PEMILU

Beberapa pemantau pemilu menemui kendala, ketika harus berhadapan dan bahkan bekerjasama dengan pengawas

pemilu, khususnya di daerah. Masih ditemui lembaga pengawas yang tertutup terhadap keberadaan pemantau pemilu, seperti penuturan Jojo Rohi (Sekretaris Jenderal KIPP Indonesia). Meskipun cukup menguntungkan bekerjasama dengan Bawaslu dalam pengawasan, masih ditemui beberapa persoalan di lapangan. Menurut Jojo, tingkat penerimaan Bawaslu Provinsi dan jajarannya terhadap pelibatan publik/pemantau masih kurang baik. Kecenderungannya beberapa daerah justru tidak membuka diri. Oleh karena itu, Bawaslu perlu mengidentifikasi terhadap antusiasme jajarannya terhadap pelibatan dan partisipasi masyarakat.²⁸

2. KECURIGAAN PENGAWAS TERHADAP PEMANTAU PEMILU

Kehadiran pemantau pemilu mestinya disambut dengan terbuka sebagai partner pengawasan. Keduanya memiliki misi yang sama yakni pemilu yang jujur dan adil, sehingga proses konversi suara rakyat ini tidak mengabaikan kedaulatan pemilih. Namun praktik dilapangan masih ditemui relasi yang kurang baik antara pengawas pemilu dengan pemantau. Hal ini seperti yang disampaikan Wahyudinata (Ketua KIPP Jakarta). “Pemantau yang mestinya difasilitasi atau menjadi partner dalam pengawasan justru menjadi pihak yang dicurigai oleh pengawas tingkat desa. Padahal, pengawas tingkat desa sendiri memiliki keterbatasan yang harusnya bisa dilengkapi dengan kerja partisipasi masyarakat atau pemantau.”²⁹

28 Wawancara Jojo Rohi, 29 April 2013.

29 Wawancara Wahyudinata, 2 Mei 2013.

3. KEKHAWATIRAN TERJADINYA PERSAINGAN DAN BENTURAN ANTARA PENGAWAS DENGAN PEMANTAU

Persoalan yang hampir samaberupa kekhawatiran persaingan antara pengawas dengan pemantau. Sangat mungkin kekhawatiran ini terjadi, mengingat keduanya memiliki ruang lingkup kerja yang hampir sama yakni mengawasi setiap tahapan pemilu. Perbedaannya, hanya soal kewenangan terhadap tindaklanjutnya saja. Hal ini seperti yang disampaikan oleh M. Afiffudin (Koordinator Nasional JPPR). Menurut Afif, pengawas di daerah masih membuat jarak antara pengawas pemilu dengan pemantau. Pengawas pemilu cenderung menilai partisipasi adalah bagaimana pengawas pemilu itu mengajak masyarakat untuk memantau. Mereka mengalami ketakutan, kekuatan dan pengaruhnya akan diambil alih oleh pemantau.

Selain faktor persaingan, benturan itu juga muncul, mengingat Bawaslu dan jajarannya merupakan bagian dari objek pantauan pemantau. Pemantau pemilu juga berkepentingan untuk memastikan proses pengawasan yang dilakukan Bawaslu berjalan dengan baik atau dijalankan sesuai mandat undang-undang.

4. TIDAK BERJALANNYA PRINSIP PELAYANAN

Keluhan pemantau jika harus berhadapan dengan pengawas pemilu dalam pelaporan dugaan pelanggaran adalah ada beban lebih besar yang harus dijalankan pelapor. Ketika pemilih atau pemantau menemukan dugaan pelanggaran, maka harus melengkapi syarat-syarat laporan seperti bukti

dan saksi. Beban ini sesungguhnya sangat berat, tetapi justru diserahkan kepada pelapor. Belum lagi beban ancaman dan intimidasi, jika melaporkan dugaan pelanggaran tertentu.

5. TIDAK ADANYA PERLINDUNGAN TERHADAP PELAPOR

Memantau itu memerlukan komitmen dan keseriusan tinggi. Tantangannya bukan hanya saat pemantauan, tetapi bisa jadi setelah proses penyelenggaraan pemilu berakhir. Pemantau atau pemilih akan berhadapan dengan komunitas atau warga sekitar tempat tinggalnya, jika harus melaporkan kerabat atau bahkan tetangganya. Tentu, ini menjadi pilihan sulit antara aktif berpartisipasi dengan masyarakat dan menjaga hubungan baik dengan sesama rukun tetangga (RT) ataupun rukun warga (RW). Oleh karena itu, jika ada mekanisme yang memungkinkan memberikan mereka perlindungan, tentunya akan memudahkan pemilih untuk melaporkan setiap pelanggaran secara lebih leluasa.

6. MINIMNYA INFORMASI SOAL PENGAWASAN

Pelaporan pelanggaran akan mudah dilakukan jika pemilih dan pemantau pemilu memahami baik mekanisme dan prosedurnya. Namun persoalannya, Bawaslu belum menyediakan informasi yang cukup terkait mekanisme dan prosedur pengawasan, sehingga bisa mudah diakses dan dipahami oleh pemilih. Sosialisasi tentang mekanisme pelaporan dan seluk beluknya akan memudahkan proses pelaporan dugaan pelanggaran.

Persoalan ini yang kemudian mengganggu relasi antara pengawas pemilu dan pemantau atau pemilih, khususnya untuk berpartisipasi dalam pengawasan dan penegakan hukum Pemilu. Konsep pengawasan partisipatif ini mestinya menghilangkan hambatan dan persoalan di atas, sehingga akan memudahkan bagi setiap orang untuk terlibat. Pengawas pemilu dan jajarannya cukup terbuka dan mampu memfasilitasi pemilih, sehingga kontribusi masyarakat cukup berarti.

BAB V

Strategi dan Model-Model Pelibatan Masyarakat

Sebelum beranjak pada penyusunan model-model pelibatan masyarakat, Bawaslu perlu memetakan prioritas pelaksanaan wewenang dan tugas khususnya dalam pengawasan pemilu. Aturan hukum yang baru memberikan desain baru dalam pengawasan yakni berupa pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran.³⁰ Oleh karena itu, pengawasan pemilu oleh Bawaslu tidak hanya ditekankan untuk melakukan penindakan terhadap pelanggaran, seperti fungsi yang selama ini dikembangkan.

A. PENCEGAHAN DAN PENINDAKAN

Bawaslu perlu memberikan porsi yang sama atau bahkan lebih besar untuk proses pencegahan pelanggaran. Tentu, tergantung dari kebijakan yang akan diterapkan. Penataan terhadap penindakan dan pencegahan ini diperlukan guna menguatkan Bawaslu dalam mendorong desain pengawasan partisipatif. Pemilahan ini akan menguatkan Bawaslu dan memberikan legitimasi bagi desain pengawasan parti-

30 (Pasal 73 ayat (2) UU No. 15/2011)

sipatif yang sebelumnya akan diusung oleh Bawaslu. Pengawasan partisipatif yang dimaksud adalah melibatkan sebanyak mungkin pemangku kepentingan baik peserta, pemilih, penyelenggara maupun pemantau pemilu.

1. PENCEGAHAN PELANGGARAN

a. Ikon Pengawasan oleh Bawaslu

Wewenang baru Bawaslu terkait dengan penegasan orientasi wewenang pengawasan yakni melakukan pencegahan dan penindakan. Berdasarkan penegasan tersebut, perlu ada desain ulang terhadap prioritas pelaksanaan tugas dalam pengawasan pemilu. Bawaslu harus menentukan pilihan terhadap tugas mana yang akan diutamakan dan menjadi ikon Bawaslu kedepan. Pilihan itu akan menentukan strategi untuk efektifitas pelaksanaan tugas dan wewenang kedepannya.

Pilihan tersebut mesti didasarkan pada evaluasi atas tugas dan wewenang yang telah berjalan, seperti pelaksanaan tugas pengawasan dalam rangka penindakan. Catatan sejarah menunjukkan, sejak berdirinya Panwaslak Pemilu berdasarkan UU Nomor 2 Tahun 1980 hingga Pemilu 1999, diambil kesimpulan bahwa pengawasan dalam penindakan tidak cukup efektif. Panwaslak Pemilu digunakan sebagai alat untuk melegitimasi kemenangan partai penguasa. Begitu juga hasil evaluasi Panwaslu 1999 yang tegas menyatakan tidak efektif pelaksanaan tugas ini.

Berlanjut hingga Pemilu 2009, banyak problem yang dihadapi dalam rangka penindakan terhadap pelanggaran. Beberapa catatan terdokumentasi dalam peta permasalahan dan tantangan dalam Rencana Strategis Bawaslu 2010-2014 yakni soal dispartitas jumlah laporan dengan tindak lanjut penanganan pelanggaran, kesenjangan persepsi penanganan pelanggaran, tidak adanya kekuatan pendorong instansi terkait dalam penegakan hukum pemilu, dan citra negatif kinerja Bawaslu.

Atas evaluasi tersebut, sebaiknya Bawaslu mengalihkan fokus pelaksanaan tugas yakni pengawasan dalam rangka pencegahan. Pilihan ini baiknya diambil sebagai ikon Bawaslu dalam menegakkan demokrasi di Indonesia. Mengingat, upaya penindakan terhadap pelanggaran menghadapi sejumlah problem yang justru muncul baik dari internal maupun eksternal. Bawaslu tidak bisa berperan lebih besar dalam upaya penegakan hukum, mengingat tugas dan wewenang yang diberikan terbatas.

Pandangan itu senada dengan masukan Titi Anggraini, Direktur Eksekutif Perludem. Menurut Titi, Bawaslu harus menentukan prioritas pelaksanaan tugas dan wewenang yakni dalam pengawasan untuk pencegahan dan penyelesaian sengketa pemilu.³¹ Bawaslu mestinya mengambil peranan strategis dan dominan dalam penyelenggaraan Pemilu kedepan yang dituangkan dalam visi dan misi yang komprehensif dengan disertai program berdasarkan peran strategis tersebut.

31 Wawancara dengan Titi Anggraini, Direktur Eksekutif Perludem, 1 Agustus 2012.

Ahli Hukum Tata Negara Refly Harun yang juga Direktur Center Democracy, Election, and Constitution (Correct), mengemukakan, Bawaslu mesti memprioritaskan aspek pencegahan. Prioritas ini penting, mengingat kewenangan lain dalam rangka penindakan tidak menjadi wewenang langsung Bawaslu. Selama ini Bawaslu sekedar meneruskan laporan pelanggaran. Itu berbeda dengan tugas pencegahan yang justru menjadi otoritas langsung Bawaslu.³²

Berdasarkan hal itu, Bawaslu harus realistis antara harapan dan tugas-wewenang yang diberikan undang-undang. Bawaslu mesti memberikan prioritas peran pengawasan dalam rangka pencegahan dibandingkan penindakan. Peran pencegahan lebih realistis untuk difungsikan, karena otoritas penuh pelaksanaan tugas ini berada di Bawaslu.³³

Peran pencegahan itu bisa dilakukan terhadap beberapa bentuk pelanggaran. Bentuk pelanggaran yang akan menjadi prioritas objek pencegahan oleh Bawaslu bisa dirumuskan dengan kriteria sebagai berikut:

1. Pelanggaran itu termasuk objek penindakan pelanggaran pemilu, yang lebih lanjut akan diuraikan dalam bahasan tentang penindakan.

32 Refly Harun dalam FGD tentang Pemaparan Hasil Kajian Perludem tentang Optimalisasi Tugas dan Wewenang Bawaslu. Jakarta, 24 Juli 2012

33 Prioritas pelaksanaan pencegahan tidak diartikan meniadakan wewenang penindakan. Pengawasan dalam rangka penindakan dilaksanakan dengan memberikan prioritas tertentu terhadap pelanggaran yang dinilai dapat mencederai pemilu demokratis dengan prioritas tertentu. Lebih lanjut bahasan tentang kriteria pelanggaran yang dapat ditangani dan diberikan perhatian penindakannya akan dibahas lebih lanjut dalam uraian tentang penindakan.

2. Pelanggaran itu merupakan bentuk pelanggaran yang banyak muncul berdasarkan data pengawasan dalam Pemilu sebelumnya.

Berdasarkan kriteria di atas maka bentuk pelanggaran yang bisa menjadi prioritas dalam pencegahan adalah sebagai berikut:

Tabel 11. Pelanggaran Pidana dalam Tahapan Pemilu 2009

JENIS PELANGGARAN	URAIAN JENIS PELANGGARAN	JUMLAH
Tahapan Penyusunan Daftar Pemilih	Orang yang sengaja memberikan keterangan tidak benar mengenai diri sendiri atau orang lain untuk pengisian daftar pemilih	19
	Orang yang sengaja menyebabkan orang lain kehilangan hak pilihnya	3
	Petugas PPS/PPLN yang sengaja tidak memperbaiki DPS, setelah mendapat masukan dari masyarakat dan peserta Pemilu	2
	KPU dan jajarannya yang tidak menindaklanjuti temuan Bawaslu dan jajarannya dalam melakukan pemutakhiran dan penyusunan data pemilih yang merugikan WNI	2
Tahapan Pendaftaran dan Tahapan Penetapan Peserta Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD	Anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kab/Kota, tidak menindaklanjuti temuan Pengawas Pemilu di semua tingkatan terkait pelaksanaan verifikasi Parpol calon peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat 3	13
Tahapan Pencalonan Anggota DPR, DPD dan DPRD	Orang yang sengaja membuat surat/dokumen palsu untuk menyuruh orang memakai atau menggunakan sendiri sebagai persyaratan menjadi calon anggota legislatif	58%
	Orang yang sengaja melakukan perbuatan curang untuk menyesatkan seseorang/memaksa/menjanjikan/memberikan uang atau materi lainnya untuk memperoleh dukungan bagi pencalonan anggota DPD	39%
	Anggota KPU dan jajarannya yang tidak menindaklanjuti temuan Bawaslu dan jajarannya dalam pelaksanaan verifikasi kelengkapan administrasi bakal calon DPR, DPD dan DPRD	3% ¹

PELIBATAN DAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENGAWASAN PEMILU

JENIS PELANGGARAN	URAIAN JENIS PELANGGARAN	JUMLAH
TahapanMasa Kampanye	Penggunaan fasilitas negara atau pemerintah	1.883
	Pelibatan anak-anak	999
	Politik uang	537
	Parpol maupun caleg melakukan kampanye diluar jadwal	421
	Perusakan atau penghilangan alat peraga kampanye	393
	Lain-lainnya	393
Tahapan Masa Tenang	Politik uang	95
	Kampanye diluar jadwal	60
	Lain-lainnya	38
Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara	Orang yang sengaja melakukan perbuatan menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tdk bernilai/menyebabkan Peserta Pemilu tertentu mendapat tambahan suara atau perolehan suara Peserta Pemilu menjadi berkurang	157
	Orang yang sengaja mengubah Berita Acara hasil penghitungan suara dan/atau sertifikat hasil penghitungan suara	110
	Politik uang (memberikan uang atau materi lainnya)	57
	KPPS/KPPSLN tidak memberikan salinan satu eksemplar berita acara pemungutan & penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara kepada saksi Peserta Pemilu, PPL, PPS, dan PPK melalui PPS	36
	Orang yang bertugas membantu pemilih dg sengaja memberitahukan pilihan pemilih kepada orang lain	34
	Lain-lainnya	697
Tahapan Penetapan Hasil Pemilu	Orang yang sengaja melakukan perbuatan menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tidak bernilai/menyebabkan Peserta Pemilu tertentu mendapat tambahan suara atau perolehan suara Peserta Pemilu menjadi berkurang	5
	Orang yang sengaja mengubah Berita Acara hasil penghitungan suara dan/atau sertifikat hasil penghitungan suara	4
	Politik uang (memberikan uang atau materi lainnya)	2
	KPPS/KPPSLN tidak memberikan salinan satu eksemplar berita acara pemungutan dan penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara kepada saksi Peserta Pemilu, PPL, PPS, dan PPK melalui PPS	1
	Orang yang bertugas membantu pemilih dengan sengaja memberitahukan pilihan pemilih kepada orang lain	1
	Lain-lain	19

SUMBER: DIOLAH DARI LAPORAN PANWASLU 2009.

Tabel 12. Pelanggaran Administrasi dalam Tahapan Pemilu 2009

JENIS PELANGGARAN	URAIAN JENIS PELANGGARAN ADMINISTRASI	JUMLAH
Tahapan Penyusunan Daftar Pemilih	Anak di bawah umur, sudah pindah domisili dan sudah meninggal masuk ke dalam daftar pemilih	133
	Pemilih yang terdaftar lebih dari satu kali atau lebih dari satu TPS	63
	Pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT	63
	Orang yang masih berstatus TNI/Polri masuk dalam daftar pemilih	20
	KPU kabupaten/kota yang tidak menggunakan data kependudukan sebagai bahan penyusunan daftar pemilih	16
	Lain-lain	96
Tahapan Pendaftaran dan Tahapan Penetapan Peserta Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD	Parpol tersebut tidak memiliki kantor tetap untuk kepengurusan parpol	46
	Tidak memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 orang atau 1/1.000 (satu perseribu) dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan yang diperkuat dengan kartu tanda anggota	33
	Tidak memiliki Keterwakilan Perempuan 30% pada kepengurusan parpol pada tingkat pusat	10
	Waktu verifikasi calon peserta Pemilu melalui batas yang ditentukan	7
	Pendaftaran Parpol sebagai peserta Pemilu melewati/kadaluwarsa jadwal waktu sesuai ketentuan yang berlaku	6
	Lain-Lain	8
Tahapan Pencalonan Anggota DPR, DPD dan DPRD	Calon belum mengundurkan diri sebagai PNS, anggota TNI, anggota Polri, pengurus pada BUMN/BUMD, serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara	340
	Calon pernah dijatuhi hukuman pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan BKHT karena melakukan tindak pidana dengan ancaman hukuman pidana penjara 5 tahun atau lebih	39
	Calon DPD mendapat dukungan kurang dari minimal dukungan yang diperlukan dari daerah pemilihan yang bersangkutan	10
	Calon berusia kurang dari 21 tahun	5
	Calon mencalonkan diri di lebih dari 1 lembaga perwakilan	5
	Lain-lain	94

PELIBATAN DAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENGAWASAN PEMILU

JENIS PELANGGARAN	URAIAN JENIS PELANGGARAN ADMINISTRASI	JUMLAH
Tahapan Masa Kampanye	Konvoi tidak diberitahukan sebelumnya kepada polisi dan keluar jalur	3.019
	Perubahan jenis, waktu, bentuk dan juru kampanye tanpa pemberitahuan kepada KPU dan Panwaslu	2.058
	Waktu, tempat dan jumlah peserta kampanye tidak dilaporkan sebelumnya ke POLRI setempat	1.898
	Kampanye melebihi waktu yang telah ditetapkan	1.035
	Tidak Melaporkan Pelaksana Kampanye kepada KPU/D dan tembusan ke Bawaslu/Panwaslu	1.010
	Lain-lain	3.302
Tahapan Masa Tenang	Media massa cetak dan lembaga penyiaran menyiarkan berita, iklan, rekam jejak caleg/parpol, atau bentuk lainnya yang mengarah kepada kepentingan Kampanye yang menguntungkan atau merugikan caleg/parpol selama masa tenang	340
Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara	Surat suara tertukar antar-daerah pemilihan	248
	KPPS tidak memeriksa keadaan seluruh surat suara	52
	Adanya pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT atau DPT tambahan dapat mengikuti pemungutan suara	40
	Jika terdapat keberatan atas proses penghitungan, petugas tidak mengoreksi kesalahan perhitungan yang dilakukan	36
	KPPS tidak membuat Berita Acara persiapan pelaksanaan pemungutan suara	24
	Lain-lain	1218
Tahapan Penetapan Hasil Pemilu	Surat suara tertukar antar-Dapil	11
	KPPS tidak memeriksa keadaan seluruh surat suara	3
	Adanya pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT atau DPT tambahan dapat mengikuti pemungutan suara	2
	Jika terdapat keberatan atas proses penghitungan, petugas tidak mengoreksi kesalahan perhitungan yang dilakukan	2
	KPPS tidak membuat Berita Acara (BA) persiapan pelaksanaan pemungutan suara	1
Lain-lain	48	

SUMBER: DIOLAH LAPORAN PANWASLU 2009.

Berdasarkan prioritas pengawasan tersebut, maka Bawaslu tidak akan dituntut atas sesuatu yang tidak menjadi kewenangannya, seperti upaya penindakan. Otoritas yang ada bisa memaksimalkan upaya untuk mencegah

terjadinya pelanggaran Pemilu. Pencegahan yang efektif diyakini akan menjadi sumber dan awal berjalannya pemilu yang demokratis.

Anggota Bawaslu, Daniel Zuchron, mengatakan, untuk menguatkannya, orientasi pengawasan ini adalah menjamin integritas penyelenggaraan dan terlaksananya hak politik warga.”³⁴Selain itu, pelaksanaan tugas pencegahan yang efektif diharapkan mampu meminimalisir terjadinya pelanggaran. Kalaupun tetap terjadi pelanggaran, sangat mungkin merupakan pelanggaran yang bersifat serius dan berat. Pelanggaran ringan dan sederhana bisa diminimalisir.

Pilihan terhadap tugas pencegahan diharapkan bisa menutup kelemahan upaya penindakan. Kehadiran tugas pencegahan akan menguatkan penindakan dalam satu sinergi. Efektifitas tugas pencegahan akan menjadi modal awal pelaksanaan tugas penindakan. Kolaborasi antara pencegahan dan penindakan diharapkan mampu menjawab kebuntuan atas tidak efektifnya penegakan hukum.

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

34 Wawancara dengan Daniel Zuchron, Anggota Bawaslu RI, 18 Juni 2012.

untuk bersama-sama mengawal pemilu yang demokratis.

Sejalan dengan gagasan itu, Yusfitriadi, Mantan Koordinator Nasional Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR), mengatakan, “Pencegahan harus menjadi tugas utama Bawaslu.”³⁵Pencegahan ini mesti diarahkan untuk pendidikan baik terhadap pemilih, peserta pemilu, dan penyelenggara pemilu.

b. Mendorong Partisipasi Pemangku Kepentingan dalam Mewujudkan Pemilu Demokratis

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

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

Pemilu bukan semata-mata pertarungan kepentingan para pihak dengan mengabaikan hak-hak rakyat. Oleh karena itu, semua ini menjadi tugas dan kewajiban kolektif

35 Wawancara dengan Yusfitriadi, 3 Agustus 2012.

seluruh pihak untuk menjaga penyelenggaraan pemilu dengan baik. KPU sebagai Penyelenggara Pemilu mesti menjalankan tugas dan kewajibannya dengan baik. Begitu juga dengan peserta pemilu untuk mematuhi aturan main.

Jika kesadaran kolektif pemangku kepentingan bisa diwujudkan, maka dapat dipastikan bahwa pemilu akan berjalan secara demokratis. Pelanggaran pemilu yang sering muncul dalam periode-periode sebelumnya akan diminimalisir. Namun, memang tidak mudah untuk mendorong kesadaran kolektif pemangku kepentingan.

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

Daniel Zuchron mengatakan “Perlu mendorong hubungan dan kerjasama antara KPU dan Bawaslu.”³⁶ Senada dengan Daniel Zuchron, Anggota Bawaslu Nelson Simanjuntak pun menyatakan “Perlu mendorong kerjasama dan hubungan harmonis antara KPU dan Bawaslu, mengingat kegagalan Pemilu 2009 adalah ketidakkompakan KPU dan Bawaslu.”

Upaya mendorong kerjasama KPU dan Bawaslu ini ti-

36 Wawancara dengan Daniel Zuchron, Anggota Bawaslu RI, 18 Juni 2012.

dak mudah dilakukan, mengingat dalam perjalanannya kedua lembaga ini mengalami banyak benturan. Sepanjang persiapan penyelenggaraan Pemilu 2014, KPU dan Bawaslu terlihat belum mampu bekerja seiring-sejalan. Justru di beberapa kesempatan, seperti proses verifikasi partai politik peserta pemilu, verifikasi bakal calon anggota DPR, DPD dan DPRD, KPU dan Bawaslu terlibat dalam sengketa. Kedua lembaga ini sepertinya sedang berusaha menemukan posisi masing-masing sebagai penyelenggara pemilu.

c. Memfasilitasi Pemilih dalam Mengawasi dan Mencegah Pelanggaran

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

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

Pandangan itu diperkuat dengan pendapat Ida Bu-

diati, Anggota KPU, bahwa peran Bawaslu sangat strategis dalam melihat kondisi pendidikan politik yang belum berjalan maksimal untuk mendorong hak-hak partisipasi masyarakat.³⁷

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

Gagasan itu misalnya disampaikan Yusfitriadi yang menyatakan, perlunya dilakukan komunikasi dan pelibatan pemangku kepentingan seperti pegiat pemilu dalam pencegahan.³⁸

Menggunakan bahasa yang berbeda, Abdullah Dahlan dari Indonesia Corruption Watch (ICW) mengusulkan, “Saat ini kita memerlukan arah sinergi partisipasi dengan target kesadaran kolektif warga, mengingatkan masyarakat dan pegiat pemilu sudah memulai melakukan pencegahan.”³⁹ Kedepan Bawaslu harus mampu melahirkan aktor yang bisa mendorong kesadaran antar-warga.

37 Ida Budiarti dalam FGD tentang pemaparan hasil kajian Perludem tentang Optimalisasi Tugas dan Wewenang Bawaslu. Jakarta, Selasa, 24 Juli 2012.

38 Wawancara dengan Yusfitriadi, Jumat, 3 Agustus 2012

39 Abdullah Dahlan, ICW, dalam diskusi terbatas Diskusi Pencegahan dan Pengawasan Partisipatif, Jakarta, 12 Juli 2012

Mendorong upaya tersebut, Bawaslu mesti memulai merangkul aktor-aktor yang mendukung, kerjasama dengan beberapa aktor dan menyesuaikan dengan peran utama masing-masing lembaga. Seperti kerjasama dengan penggiat pemilu, universitas-universitas, dan kelompok masyarakat dengan tujuan agar ada dukungan terhadap upaya Bawaslu dalam melakukan pencegahan. Hal ini sebenarnya sudah dilakukan dengan cukup intensif, seperti pemaparan dalam bab sebelumnya. Hanya saja, perlu upaya lanjutan agar aktor-aktor ini bisa bekerja lebih efektif mendorong partisipasi lebih luas.

Menurut Daniel Zuchron, perlu keterlibatan kampus, kelompok dan simpul-simpul untuk melakukan pengawasan partisipasi yang diperlukan.⁴⁰ Konsep ini yang kemudian disebut Nelson sebagai pengawasan partisipatif. Menurut Nelson, perlu didorong pengawasan partisipatif untuk menutup kelemahan atas keterbatasan personil Bawaslu, mengisi kekurangan Bawaslu dan merupakan bentuk partisipasi rakyat.⁴¹

Pengawasan partisipatif tersebut akan melibatkan pemangku kepentingan.⁴² Adapun tolok ukur pengawasan partisipatif meliputi dua hal yakni (a) kuantitatif: menghimpun seluruh pemangku kepentingan untuk bersama-sama melakukan pengawasan (b) kualitatif: mendorong terciptanya kesadaran masyarakat.

Keberadaan posko pengawasan terpadu (Awasl-

40 Wawancara dengan Daniel Zuchron, Anggota Bawaslu RI, 18 Juni 2012

41 Wawancara dengan Nelson Simanjuntak, Anggota Bawaslu RI, 18 Juni 2012

42 Wawancara dengan Nasrullah, Anggota Bawaslu RI, 18 Juni 2012

padu) dalam mendorong peran serta masyarakat dapat dimaksimal. Perlu upaya keterlibatan peserta pemilu, NGO dan Masyarakat.⁴³ Desainnya, Posko ini nantinya diisi oleh tim kecil yang akan menggerakkan kerja-kerja pencegahan dengan melibatkan elemen masyarakat. Sejalan dengan pendapat itu, Yusfitriadi berpandangan bahwa Awaslupadu mesti diarahkan sebagai desainer dan operator terhadap konsep pencegahan.⁴⁴ Awaslupadu ini tidak hanya sebagai proses kanalisasi kepentingan, tetapi menumbuhkan kesadaran kritis.⁴⁵

Paling penting, proses sosialisasi terhadap tugas pengawasan dalam rangka pencegahan mesti dilakukan agar masyarakat memahami dan turut berpartisipasi di dalamnya. Erik Kurniawan dari Indonesia Parliamentary Center (IPC) mengusulkan sebagai langkah pencegahan, maka sosialisasi yang masif baik terkait kewenangan maupun pemilihan perlu dilakukan.⁴⁶

d. Konsolidasi internal Bawaslu

Tugas pencegahan di atas mesti didukung penuh oleh soliditas kelembagaan Bawaslu baik pusat hingga daerah. Soliditas itu akan terbentuk, jika konsolidasi internal dibangun dengan baik untuk menyamakan persepsi dan langkah dalam rangka melakukan pencegahan ter-

43 Wawancara dengan Nasrullah, Anggota Bawaslu RI, 18 Juni 2012

44 Wawancara dengan Yusfitriadi, 3 Agustus 2012

45 Sunanto, Manager Pendidikan Pemilih dan Advokasi JPPR dalam diskusi terbatas Diskusi Pencegahan dan Pengawasan Partisipatif, Jakarta, 12 Juli 2012

46 Erik Kurniawan dalam FGD tentang pemaparan hasil kajian Perludem tentang Optimalisasi Tugas dan Wewenang Bawaslu, Jakarta, 24 Juli 2012.

hadap pelanggaran. Konsolidasi pertama terkait dengan pandangan Bawaslu dan jajarannya terhadap pemantau, pemilih dan komunitas lainnya dalam bingkai pengawasan partisipatif. Keterbukaan dan penerimaan terhadap pemantau mesti dibangun oleh seluruh jajaran.

Persoalan lain yang juga penting dikonsolidasikan adalah soal membangun kepercayaan masyarakat terhadap pengawas pemilu. Bawaslu dan jajarannya mesti mengambil langkah strategis, agar masyarakat mau melakukan pengawasan dan menjaga pemilu yang jujur dan adil. Namun, tentunya ini bukan langkah mudah, mengingat sejumlah kasus dan pelanggaran etika penyelenggara pemilu marak dilakukan oleh pengawas pemilu. Belum lagi tantangan dalam proses rekapitulasi suara yang akan berlangsung dalam Pemilu 2014. Tentu ini yang mesti diantisipasi Bawaslu dan jajarannya, agar publik percaya dan mau bekerja secara bersama-sama.

Konsolidasi internal juga diperlukan dalam rangka pendelegasian kewenangan yang dimiliki Bawaslu. Sebagai contoh, ke depan perlu disusun pembagian pelaksanaan tugas pengawasan dalam hal pencegahan dan penindakan. Pelaksanaan tugas pencegahan akan dilakukan secara langsung oleh Bawaslu di tingkat pusat, sedangkan pelaksanaan tugas penindakan, seperti penerimaan laporan, melakukan kajian dan meneruskan dugaan pelanggaran, dilakukan oleh struktur di bawah Bawaslu sesuai tempat terjadinya pelanggaran. Misalnya, Bawaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, dengan dibantu struktur dibawahnya. Gagasan ini muncul dari usulan Refly

Harun yang menyatakan, “Serahkan saja upaya penindakan itu kepada Bawaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota dengan supervisi oleh Bawaslu.”⁴⁷

Namun, konsolidasi memang tidaklah sekedar komunikasi yang intensif. Pengembangan kapasitas kelembagaan baik struktur, fungsi dan individual perlu dilakukan.⁴⁸ Penguatan ini diperlukan untuk menunjang tugas Bawaslu dalam rangka pencegahan. Perlu dirumuskan target dan sasaran dalam pencegahan pelanggaran, seperti memastikan prinsip dasar pemilu dan demokrasi dijalankan. Selain itu, perlu dipastikan pemilu berlangsung sesuai asas penyelenggaraan yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Target dan sasaran itu mesti dirumuskan dengan melakukan pemetaan terhadap bentuk pelanggaran yang sering muncul dan terkategori sebagai pelanggaran berat. Hal itu bisa dilakukan, jika Bawaslu melakukan riset dan kajian terhadap proses penegakan hukum. Mulai dari kelemahan regulasi, bentuk-bentuk pelanggaran, modus, hingga aktor yang terlibat.

Riset dan kajian ini penting untuk memetakan prioritas pencegahan dan strategi pencegahan yang tepat. Hasil riset dan kajian ini akan digunakan sebagai materi untuk menyusun strategi dan bentuk pencegahan, pengawasan dan peningkatan kapasitas aktor baik internal maupun eksternal.

Daniel Zuchron menyampaikan perlunya pemetaan

47 Refly Harun dalam FGD tentang pemaparan hasil kajian Perludem tentang Optimalisasi Tugas dan Wewenang Bawaslu, Jakarta, 24 Juli 2012.

48 Wawancara dengan Nasrullah, Anggota Bawaslu RI, 18 Juni 2012.

modus dan pembuatan prioritas tahapan serta menyusun alat untuk melakukan pengawasan.⁴⁹Alat yang dimaksud seperti panduan dalam rangka pencegahan pelanggaran.

Abdullah Dahlan menguatkan bahwa Bawaslu harus memulai pemetaan terhadap problem yang muncul dan selanjutnya disusun agenda untuk meminimalisir itu.

2. TINDAK LANJUT DALAM RANGKA PENINDAKAN

Bahasan di atas telah menunjukkan adanya prioritas pelaksanaan tugas pengawasan yakni dalam rangka pencegahan. Namun, prioritas tersebut mesti disinergikan dengan tugas penindakan terhadap pelanggaran. Sinergi itu mesti dibangun dengan menata ulang prioritas pencegahan pelanggaran. Sebab, tidak mungkin tugas pencegahan serta-merta menghilangkan fungsi penindakan terhadap pelanggaran.

Mengingat hal itu, perlulah penataan terhadap pelaksanaan tugas penindakan. Tugas ini dijalankan dengan prioritas tertentu sehingga dapat berjalan lebih efektif tanpa menyasar seluruh bentuk dan jenis pelanggaran.

a. Fokus Penanganan Pidana Pemilu

Sinergi pencegahan dan penindakan akan terbangun ketika laporan atau temuan pelanggaran mengalami penurunan. Keberhasilan Bawaslu tidak lagi diukur dari besarnya jumlah pelanggaran yang dikumpulkan. Penurunan jumlah pelanggaran akan mendorong efektifitas

49 Wawancara dengan Daniel Zuchron, Anggota Bawaslu RI, 18 Juni 2012

kerja Bawaslu dalam menjalankan tugas penindakan. Bawaslu tidak akan direpotkan dengan banyaknya pelanggaran yang harus ditindaklanjuti.

Jika kondisi itu terpenuhi, Bawaslu akan lebih fokus pada penanganan pelanggaran. Tentunya, pelanggaran yang akan ditangani diprioritaskan terhadap bentuk dan jenis tertentu. Dalam artian, Bawaslu mesti membuat fokus dan peta pelanggaran. Terhadap pelanggaran-pelanggaran berat dan dinilai dapat merusak integritas hasil dan proses pemilu akan menjadi fokus penanganan.

Kriteria pelanggaran yang akan menjadi objek penindakan oleh Bawaslu, yakni:

1. Menghilangkan hak rakyat untuk memilih dan dipilih. Pengawasan dilakukan untuk memulihkan hak pilih warga (hak memilih dan hak untuk dipilih);
2. Terganggunya integritas penyelenggaraan pemilu akibat penggunaan dana illegal untuk mempengaruhi hak pilih; dan
3. Persyaratan calon untuk memastikan integritasnya.

Pelanggaran seperti politik uang dan penyalahgunaan wewenang yang dapat memengaruhi hasil pemilu menjadi prioritas penanganan. Dalam penanganan itu, Bawaslu tidak sekadar meneruskan laporan pelanggaran, tetapi mengadvokasi sehingga tertangani oleh aparat penegak hukum.

Adanya prioritas ini akan menguntungkan kerja Ba-

waslu. Bawaslu bisa bekerja lebih fokus terhadap pelanggaran tertentu dan tidak disibukkan menangani pelanggaran-pelanggaran pidana ringan.

b. Pelanggaran Administrasi

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

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

Penanganan pelanggaran administrasi tidak semata-mata dilakukan dengan pendekatan represif. Bawaslu harus memberikan pendekatan berbeda terhadap setiap pelanggaran yang dilakukan penyelenggara. Bawaslu pertama-tama bisa memberikan teguran untuk melaku-

kan atau memperbaiki administrasi terkait. Namun, jika teguran dan perintah untuk melakukan perbaikan administrasi tidak dijalankan, Bawaslu dapat memproses pelanggaran tersebut sebagai upaya represif.

Berdasarkan hal itu, Bawaslu harus memainkan peran untuk memperbaiki keadaan dari pada sekedar menghukum pelaku pelanggaran. Mengembalikan kepada kondisi semula diharapkan mampu mendorong penyelenggara pemilu menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik.

Adapun kriteria pelanggaran yang akan menjadi prioritas objek pencegahan oleh Bawaslu adalah:

1. Pelanggaran itu tidak termasuk objek penindakan pelanggaran pemilu;
2. Berdasarkan data pengawasan sebelumnya merupakan bentuk pelanggaran yang banyak terjadi.

c. Pelanggaran Kode Etik

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

Penanganan terhadap pelanggaran kode etik sama halnya dengan pendekatan yang digunakan dalam me-

nangani pelanggaran administrasi. Bawaslu lebih menggunakan upaya preventif dari sekedar melaporkan untuk menghukum yang bersangkutan. Paling penting mengembalikan kehormatan penyelenggara pemilu dari sekedar memberikan sanksi.

B. RENCANA STRATEGIS PELIBATAN DAN PARTISIPASI MASYARAKAT

Pemetaan pelanggaran dan penekanan pada prioritas pencegahan akan memudahkan Bawaslu dalam mendorong pelibatan dan partisipasi pemilih. Berdasarkan pemetaan tersebut, pengawasan pemilu diprioritaskan untuk pencegahan terhadap pelanggaran. Meski demikian, fungsi penindakan dari pengawasan pemilu tidak serta-merta ditiadakan.

Fungsi dari pemetaan dan prioritas pengawasan untuk pencegahan ini ditujukan sebagai upaya memudahkan Bawaslu dalam menyusun rencana strategis yang ingin mendorong partisipasi publik. Dengan demikian, Bawaslu dapat menentukan pelibatan masyarakat berdasarkan partisipan, informasi yang akan disampaikan, tata cara penyampaian, dan fasilitas/fasilitator yang akan mendukung penyampaian informasi yang efektif.

Berdasarkan hal itu, rencana strategis yang akan dikembangkan adalah sebagai berikut:

1. MEMETAKAN DAN PENGUATAN PARTISIPAN

Bawaslu mesti memetakan kelompok yang dinilai relevan untuk dilibatkan dalam pengawasan baik dalam rangka

penindakan maupun pencegahan. Kelompok ini yang kemudian didorong untuk turut serta berpartisipasi sesuai dengan masing-masing karakteristiknya. Oleh karena itu, dalam konteks ini pemetaannya adalah sebagai berikut:

a. Kelompok pemilih

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

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

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

Kondisi itu yang kemudian menyebabkan menurunnya jumlah relawan yang dihadapi oleh KIPP. Menurut

Sekjen KIPP Indonesia, Jojo Rohi, dibanding Pemilu 2009, pelibatan masyarakat dalam Pemilu 2014 mengalami penurunan yang dilihat dari antusiasme untuk memantau atau ikut memantau. Orang yang mau jadi relawan pemantau sangat sedikit dan mengalami penurunan. Biasanya orang meminta untuk didaftar sebagai pemantau, tapi sekarang, kuantitasnya menurun.

Menurut Wahyudinata-Ketua Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) Jakarta, posisi partisipasi mestinya muncul dari kesadaran politik masyarakat, di mana masyarakat memiliki hak dan bertanggungjawab terhadap seluruh proses. Namun, seringkali kesadaran politik tersebut luntur seiring dengan gempuran pragmatisme elite.

Gempuran pragmatisme elite ini merupakan tantangan yang paling berat dalam mendorong partisipasi masyarakat. Pandangan itu disampaikan Afiffudin, Koordinator Nasional JPPR. Menurut dia, pemilih sudah dikapitalisasi, dimana politik uang telah menyebabkan apatisme warga tinggi. Tantangannya adalah melawan apatisme warga dan serangan kandidat yang gemar berpolitik uang.⁵⁰

Meskipun gempuran pragmatisme politik cukup kuat, ternyata sesungguhnya masih cukup banyak kelompok yang memiliki kepedulian dan kesadaran kritis keluar dari gempuran itu. Seperti pengalaman KIPP Jakarta yang menunjukkan bahwa masih banyak orang yang me-

50 Wawancara dengan Muhammad Afiffudin, Jakarta, 22 April 2013.

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

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

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

Berdasarkan kondisi itu sebaiknya dukungan baik regulasi maupun penganggaran bisa menjadi prioritas. Dukungan ini didorong sebagai sarana untuk meningkatkan

kesadaran kritis pemilih akan hak politiknya. Hak politik pemilih tidak sebatas pada pemberian suara, tetapi harus memastikan bahwa suara mereka akan dikonversi dalam keterwakilan sesuai suara pemilih.

b. Kelompok Sadar Politik

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

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

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

2. MENENTUKAN KONTEN INFORMASI YANG SESUAI

Bahasan sebelumnya telah memilah antara bentuk pe-

langgaran pidana dan administrasi. Bentuk-bentuk pelanggaran tersebut juga telah dipisahkan antara pelanggaran yang menjadi objek pencegahan dan penindakan. Berdasarkan pemilahan tersebut, konten informasi yang akan menjadi objek pemantauan disesuaikan dengan keberadaan partisipan.

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

Terhadap pelanggaran demikian, hasil pengawasan dan pemantauannya diperlukan akurasi data dan informasi sehingga dapat ditindaklanjuti. Di sinilah keterlibatan dan partisipasi masyarakat dalam konteks pengawasan objek pelanggaran diperlukan. Ini memudahkan Bawaslu dalam menindaklanjuti dugaan pelanggaran.

Terhadap objek pengawasan ini, Bawaslu harus mendorong pelibatan kelompok masyarakat atau pemantau yang memiliki kemampuan dan keahlian dibidang tersebut. Bawaslu bisa melibatkan komunitas pemantau, kelompok masyarakat yang bekerja untuk isu transparansi dan akuntabilitas anggaran serta komunitas terkait lainnya.

Hal ini tentu berbeda dengan pelanggaran yang masuk dalam kategori objek pencegahan yang berupa pelanggaran ringan dan tidak memengaruhi terhadap hasil pemilu, seperti pembahasan sebelumnya. Terhadap pelanggaran seperti ini, pelibatan masyarakat secara luas diperlukan. Jadi

pengawasan dan pemantauan terhadap objek pelanggaran seperti ini lebih ditekankan pada publikasi potensi pelanggaran maupun pelanggarannya. Pengawasan terhadap objek pelanggaran ini tidak ditekankan pada akurasi data, tetapi pada besaran partisipasi masyarakat untuk turut mengawasi.

Meskipun ada perbedaan yang tegas antara target pengawasan untuk penindakan (akurasi data dan bukti) dengan pengawasan untuk pencegahan (pelibatan masyarakat), tidak tertutup kemungkinan komunitas ini saling melakukan pengawasan terhadap objek yang sama. Terhadap kondisi ini sesungguhnya tidak menjadi persoalan signifikan. Hanya saja, nantinya dapat berkonsekuensi terhadap penanganan dan tindak lanjut suatu perkara.

3. PENYAMPAIAN INFORMASI YANG EFEKTIF

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

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

dan menyampaikan informasi yang diperolehnya.

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

4. BAWASLU SEBAGAI FASILITATOR

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

Tugas fasilitator cukup berat, yakni memfasilitasi masyarakat untuk terlibat aktif dalam pengawasan/pemantauan. Tugasnya tidak selesai sampai disitu, Bawaslu harus mampu menumbuhkan semangat masyarakat untuk terus melakukan pengawasan dengan menjaga agar pengawasan tetap berjalan efektif.

Karena itu, setiap laporan pelanggaran harus ditindaklanjuti secara serius. Bawaslu tidak hanya menerima laporan, tetapi juga membantu memfasilitasi pelapor untuk memenuhi syarat baik formal maupun material sehingga laporan pelanggaran tersebut dapat ditindaklanjuti.

Keberadaan Bawaslu juga bisa menjadi partner bagi masyarakat dalam pengawasan dan memastikan hak-hak politik mereka tidak terlanggar. Namun persoalannya, fasilitator daerah ini seringkali terjadi benturan-benturan dengan pemantau. Sebab, pemantau tidak hanya menjalin kerjasama dengan pengawas, tetapi sekaligus memastikan Bawaslu dan jajarannya menjalankan tugas dan kewenangannya dengan baik.

C. MODEL PELIBATAN DAN PARTISIPASI MASYARAKAT

Pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu memiliki tantangan yang sangat besar. Tantangan itu terkait dengan peta persoalan yang akan muncul, seperti politik uang, kompetisi antar-partai politik, dan bahkan antar-caleg dalam satu partai politik. Kompetisi yang begitu kuat akan berpotensi memunculkan banyak penyimpangan yang harus diantisipasi oleh Bawaslu. Persoalan itu akan semakin rumit, mengingat besarnya wilayah kompetisi yakni diseluruh wilayah baik tingkat pusat maupun daerah dengan kondisi geografis yang beragam. Mengingat kondisi itu, Andi Wuryanto menyebutkan bahwa Bawaslu tidak akan “*kuwowo*” (sanggup) melakukan pengawasan secara maksimal.⁵¹

Berdasarkan latar belakang tersebut, Bawaslu mesti membuat strategi efektif agar pengawasan bisa dilakukan secara maksimal. Pertama, mesti disusun peta permasala-

51 Disarikan dari paparan yang disampaikan Andi Wuryanto saat Focus Group Discussion pada 26 April 2013 di Bumbu desa, Cikini.

han terhadap wilayah dan tahapan yang rawan terjadinya pelanggaran. Berdasarkan kriteria yang telah disusun dalam bahasan sebelumnya, bisa menekankan pada dua tahapan penting yakni penetapan Daftar Pemilih Tetap (DPT) dan tahapan pemungutan-penghitungan suara. Mulai pemilihan hingga penetapan hasil pemilu. Kedua tahapan ini dianggap penting, karena terkait langsung dengan hak pemilih untuk bisa menggunakan suaranya.

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

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

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

memiliki kesadaran politik untuk turut-serta mengawal proses pemilu.

Berdasarkan dua sasaran masyarakat tersebut, prinsipnya Bawaslu harus menyiapkan mekanisme yang memudahkan bagi pemilih. Sebab, evaluasi sebelumnya, mekanisme partisipasi dalam pengawasan sangat rumit. Pemilih tidak hanya datang langsung ke Bawaslu, tetapi juga menyiapkan bukti-bukti yang harusnya menjadi tugas dan wewenang dari Bawaslu.

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

Prinsip lainnya yang harus diberlakukan adalah kecepatan dan bukan akurasi. Kecepatan berarti partisipasi didesain untuk mendorong percepatan identifikasi, pelaporan terhadap suatu dugaan pelanggaran. Begitu peserta pemilu melakukan pelanggaran, maka dengan segera dapat diiden-

tifikasi dan dipublikasikan dugaan pelanggaran itu, tanpa harus menuntut untuk melakukan proses selanjutnya. Paling penting adalah bagaimana suatu dugaan pelanggaran dapat diidentifikasi dengan segera dan terpublikasikan dengan baik.

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

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

Oleh karena itu, ke depan target akurasi dan target percepatan bisa dipisahkan. Target pelibatan dan partisipasi dengan prinsip akurasi data pelaporan bisa didorong kepada kelompok masyarakat atau pemantau yang memang memiliki visi dan misi dalam mendorong pemilu bersih dan melaporkan setiap pelanggaran. Terhadap kelompok ini, Bawaslu harus melibatkannya dengan lebih tersistematis.

Bawaslu harus menyiapkan kelompok masyarakat ini untuk bisa membantu pekerjaan pengawasan dan penindakan terhadap sebuah pelanggaran.

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

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

1. MEMANTAU DAFTAR PEMILIH

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

Persoalan yang sering muncul paling tidak ada dua yakni maraknya *Ghost Voter* atau pemilih fiktif maupun pemilih yang tidak terdaftar. Terhadap persoalan ini, Bawaslu bisa menyiapkan mekanisme yang memudahkan bagi pemilih

dan kelompok masyarakat untuk mengidentifikasinya.

Bawaslu bisa memulainya dengan melakukan kampanye publik dan memberikan informasi yang memadai kepada pemilih untuk turut-serta melihat dan mengidentifikasi kejanggalan dalam pendaftaran pemilih. Kampanye ini mesti digalakkan secara masif, sehingga semua orang dan pemilih merasa tertarik untuk melihat apakah mereka terdaftar.

Langkah berikutnya, mesti disiapkan mekanisme atau alat untuk menampung masukan masyarakat atas hasil identifikasinya terhadap daftar pemilih. Mekanisme ini harus memudahkan pemilih dan semua kelompok, sehingga begitu mengetahui ada persoalan terkait daftar pemilih bisa langsung memberikan responnya. Alat (*tools*) ini bisa berupa *facebook*, *twitter* atau SMS.

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

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

Mestinya ada sistem yang bisa didesain untuk melindun-

gi pemilih, yakni setiap partisipasi masyarakat hanya akan menjadi konsumsi Bawaslu sebagai otoritas pengawas pemilu. Atas partisipasi ini, perlu ditunjuk tim yang bertanggungjawab untuk mengelola informasi yang hasilnya menjadi bahan pengawasan untuk ditindaklanjuti.

2. PENGAWASAN SEMESTA DAN PENYEDIAAN TEKNOLOGI INFORMASI UNTUK MEMUDAHKAN PELAPORAN

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

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

Hal yang bisa dilakukan adalah membangun kesadaran politik pemilih. Bawaslu bisa langsung melakukan pendekatan kepada masyarakat bahwa pengawasan pemilu diperlu-

kan untuk memastikan hak politik mereka tidak terlanggar. Jika kemudian terjadi pelanggaran, pengawas pemilu perlu mendorong agar melaporkannya.

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

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

Memang mekanisme ini tidak bisa menjangkau semua lini, mengingat keterbatasan wilayah pengguna internet. Namun, metode ini bisa efektif untuk wilayah-wilayah lainnya. Adapun target dalam penggunaan media ini bisa ditujukan untuk pemilih pemula. Mereka ini biasanya tersebar

di perguruan-perguruan tinggi dan sekolah-sekolah. Bahkan, mereka yang belum memiliki hak pilih juga dapat berpartisipasi aktif dengan menggunakan media sosial dalam melakukan pemantauan.

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

3. DUTA PENGAWASAN DAN DEMOCRACY HEROES

Menjalankan tugas-tugas pendidikan pemilih dan penyadaran masyarakat tidak bisa dilakukan sendiri. Bawaslu mesti memiliki *public relation* atau duta pengawasan yang akan menyampaikan pesan-pesan pentingnya pengawasan oleh masyarakat. Tugas mereka adalah menyosialisasikan pengawasan dan mendorong pemilih untuk berpartisipasi dalam pengawasan.

Duta pengawasan bisa dipilih dari *public figure* atau pesohor yang memiliki pengaruh luas. Mungkin artis atau musisi dengan penggemar yang cukup besar. Duta pengawasan ini yang nantinya menjadi ikon pengawasan dan memiliki pengaruh signifikan untuk mendorong orang turut-serta dalam pengawasan pemilu.

Duta pengawasan ini yang diharapkan mampu mendorong partisipan-partisipan yang dipilih, seperti pemilih pe-

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

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

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

Organisasi-organisasi, seperti Kepanduan (Pramuka), juga menjadi potensi yang bisa digarap dalam mendorong partisipasi masyarakat. Organisasi Kepanduan biasanya memiliki acara pertemuan-pertemuan seperti Jambore Nasional ataupun pertemuan sejenis ditingkat kecamatan,

kabupaten dan bahkan provinsi. Namun, yang disampaikan dan menjadi materi dalam kampanye partisipasi publik ini adalah penanaman netralitas atau ketidakberpihakan pada orang atau kelompok tertentu.

4. KERJASAMA DENGAN PEMANTAU DAN PEMBENTUKAN PARALEGAL

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

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

Terkait penyertaan bukti dan saksi, seringkali Bawaslu sangat ketat memberlakukannya untuk setiap pelaporan dugaan pelanggaran yang masuk. Kondisi ini cukup dipahami,

mengingat mekanisme hukum memang sangat kaku dan harus sesuai dengan aturan yang berlaku. Padahal, pada sisi yang lain, kelompok pemantau atau kelompok sadar politik ini tidak disiapkan untuk memainkan peran sebagai pihak yang berkompeten untuk menindaklanjuti pelanggaran dan bahkan memprosesnya. Karena itu, Bawaslu perlu mendorong kelompok atau komunitas yang memang disiapkan untuk membantu tugas Bawaslu dalam melakukan penindakan pelanggaran.

Konsep ini yang kemudian disebut sebagai paralegal penegakan hukum pemilu. Pengawas pemilu yang sudah terbentuk kemudian didorong dan difasilitasi untuk memiliki keahlian dan kemahiran. Tidak sebatas pemantauan pemilu, tetapi juga memproses laporan pemantauan dan menjadikannya dokumen penindakan. Jika kelompok ini terbentuk, maka akan lebih memudahkan Bawaslu dalam melakukan penindakan terhadap pelanggaran.

Persoalan bukan hanya muncul dari pemantau pemilu. Persoalan dalam penindakan pelanggaran juga muncul dari pengawas pemilu. Laporan pemantau terhadap dugaan pelanggaran seringkali terabaikan, bahkan perkembangan terhadap kasus sulit diakses. Kondisi ini cenderung bisa menurunkan tingkat partisipasi pemantau pemilu. Karena itu, perlu “penghargaan/*reward*” terhadap pemantau atau siapapun yang berpartisipasi dalam pelaporan pelanggaran. “Penghargaan” ini tidak harus dalam bentuk uang, tetapi bisa juga dengan menunjukkan keseriusan pengawas pemilu dalam menindaklanjuti setiap laporan dugaan pelanggaran yang disampaikan.

Sebagai bentuk penghargaan, Bawaslu bisa menciptakan satu sistem informasi yang menunjukkan perkembangan setiap penanganan kasus, khususnya di Bawaslu sendiri. Mungkin Bawaslu tidak perlu mempublikasikan secara detail kasus yang sedang berjalan. Paling tidak, informasi tentang perkembangan kasus tersebut. Seperti jumlah kasus yang sedang dalam proses, diberhentikan dan diteruskan ke kepolisian serta tahapan penanganan kasus.

Hasil evaluasi dalam laporan ini juga menunjukkan bahwa persoalan dalam partisipasi ini adalah munculnya benturan antara pemantau dengan pengawas pemilu tingkat lapangan. Pemantau tidak jarang harus berhadapan dengan pengawas pemilu layaknya seorang kompetitor. Padahal, pemantau tersebut menjalankan kerjasama pengawasandan Bawaslu.

5. INTERNALISASI PARTISIPASI DALAM PENGAWAS PEMILU

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

Penanaman nilai-nilai partisipasi bisa dilakukan dengan merombak mekanisme bimbingan teknis dan pelatihan

yang selama ini dilajalakan. Bimbingan teknis maupun rapat koordinasi yang dibangun pengawas pemilu mestinya tidak sekadar transfer pengetahuan teknis pengawasan. Perlu juga menjadi perhatian bagi Bawaslu untuk memasukkan pemahaman tentang pengawasan pemilu oleh masyarakat.

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

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

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

- a. melakukan pendidikan pemilih dan melakukan rekrutmen (mengkoordinir pemilih yang memiliki kesadaran politik),
- b. melakukan pendekatan kepada tokoh masyarakat untuk melakukan sosialisasi,

- c. menggunakan pendekatan lokal untuk mengajak masyarakat dalam berpartisipasi dalam pemilu.

DAFTAR PUSTAKA

- Centre for Law and Democracy (CLD). *Komisi Pemilihan Umum dan Penyediaan Informasi: Studi Banding Mengenai Praktek Global yang Lebih Baik*. Diterbitkan oleh CLD dan The Asia Foundation (TAF) dengan dukungan AusAID, September 2012
- Dr Shion Yee, 2010, “*Stakeholder Engagement And Public Participation In Environmental Flows And River Health Assessment*”, Australia-China Environment Development Partnership River Health And Environmental Flow In China.
- Nur Hidayat Sardini. *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*. Yogyakarta: Fajar Media Press. 2011
- Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Topo Santoso. *Perekayasaan Sistem Pemilihan Umum: Untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia. 2008
- Syamsul Hadi Thubany. *Bersama Masyarakat Mengawal Pemilu 2009*. Jakarta: Yayasan TIFA dan JPPR. 2010
- Topo Santoso dan Didik Supriyanto. *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi*. Jakarta: Murai Kencana-PT Raja Gravindo Persada. 2004
- Veri Junaidi, *Mahkamah Konstitusi bukan Mahkamah Kalkulator*. Jakarta: Themis Books-Perludem-Yayasan Tifa. 2013
- Data pelanggaran Pemilu Legislatif Badan Pengawas Pemilu 2009.
- Rencana Strategis Bawaslu 2010-2014

Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu

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

Website

<http://bawaslu.go.id>

Wawancara

Wawancara Jojo Rohi, Sekjen KIPP Indonesia, 29 April 2013.

Wawancara Wahyudinata, Ketua KIPP Jakarta, 2 Mei 2013.

Titi Anggraini, Direktur Eksekutif Perludem, 1 Agustus 2013

Wawancara dengan Daniel Zuchron, Anggota Bawaslu RI, 18 Juni 2012.

Wawancara dengan Yusfitriadi, 3 Agustus 2012.

Wawancara dengan Nelson Simanjuntak, Anggota Bawaslu RI, 18 Juni 2012

Wawancara dengan Nasrullah, Anggota Bawaslu RI, 18 Juni 2012

Wawancara dengan Muhammad Afiffudin, 22 April 2013.



LATAR BELAKANG

Demokrasi memang bukan satu tatanan yang sempurna untuk mengatur peri-kehidupan manusia. Namun, sejarah di manapun telah membuktikan, bahwa demokrasi merupakan model kehidupan bernegara yang 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 jujur, adil, dan demokratis, 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 meyalahgunakan kedaulatan rakyat yang diberikan kepadanya.

Menyadari bahwa kondisi-kondisi tersebut membutuhkan partisipasi setiap warga negara, maka dibentuklah wadah yang bernama Yayasan Perludem, disingkat Perludem, agar dapat secara efektif terlibat dalam proses membangun negara demokrasi dan ikut mewujudkan Pemilu yang jujur, adil, dan demokratis.

VISI

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

MISI

1. Membangun Sistem Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden, dan Pemilu Kepala Daerah (Pemilukada) yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi.
2. Mendorong peningkatan kapasitas penyelenggara Pemilu agar memahami filosofi tujuan Pemilu, serta memiliki pengetahuan dan keterampilan teknis penyelenggaraan Pemilu.
3. Memantau pelaksanaan Pemilu agar tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan integritas proses dan hasil Pemilu.
4. Mendorong peningkatan kapasitas anggota legislatif yang terpilih agar bisa melaksanakan perannya sebagai wakil rakyat.

KEGIATAN

1. Pengkajian: mengkaji peraturan, mekanisme, dan prosedur Pemilu; mengkaji pelaksanaan Pemilu; memetakan kekuatan dan kelemahan peraturan Pemilu; menggambar kelebihan dan kekurangan pelaksanaan Pemilu; mengajukan rekomendasi perbaikan sistem dan peraturan Pemilu; dll.
2. Pelatihan: berpartisipasi dalam upaya meningkatkan pemahaman para pemangku kepentingan Pemilu tentang filosofi Pemilu; meningkatkan pemahaman tokoh masyarakat tentang pentingnya partisipasi masyarakat dalam Pemilu; meningkatkan pengetahuan dan keterampilan petugas-petugas Pemilu; meningkatkan pengetahuan dan keterampilan para pemantau Pemilu; dll.
3. Pemantauan: melakukan pemantauan pelaksanaan Pemilu; berpartisipasi dalam memantau penyelenggara Pemilu agar bekerja sesuai dengan peraturan yang ada; mencatat dan mendokumentasikan kasus-kasus pelanggaran dan sengketa Pemilu; dll.

SEKRETARIAT

Jl. Tebet Timur IVA No. 1, Tebet, Jakarta Selatan

Telp: 021-8300004, Faks: 021-83795697

perludem@gmail.com, perludem@cbn.net.id

www.perludem.or.id

Twitter: @perludem

Facebook: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)