

## **FUNGSI DAN PERAN BAWASLU DALAM PEMILU SEBAGAI IMPLEMENTASI PENEGAKAN UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM**

**Oleh: Amelia Haryanti**

Dosen Pendidikan Kewarganegaraan Universitas Pamulang  
Jl. Raya Jl. Puspitek Raya Buaran, Tangerang Selatan  
Email: dosen00811@unpam.ac.id

**Oleh: Yulita Pujilestari**

Dosen Pendidikan Kewarganegaraan Universitas Pamulang  
Jl. Raya Jl. Puspitek Raya Buaran, Tangerang Selatan  
Email: yulitapujilestari13@gmail.com

### **Abstrak**

Implementasi UU No. 7 tahun 2017, menegaskan kedudukan peran dan fungsi dari Bawaslu akan semakin diperkuat oleh beberapa perubahan aturan. Beberapa dari perubahan ini termasuk peningkatan jumlah anggota Bawaslu dan menambah kewenangan Bawaslu. Mengingat bahwa 2018 dan 2019 akan dilaksanakan pemilihan umum dan pengalaman sejarah masa lalu pemilu di Indonesia masih diwarnai berbagai pelanggaran, maka peraturan Bawaslu baru yang terkandung dalam UU No. 7 tahun 2017 akan mempengaruhi kinerja Bawaslu di masa depan, dan diharapkan lebih baik daripada yang sebelumnya. Kehadiran Bawaslu dalam proses pemilu menjadi semakin penting dari waktu ke waktu. Oleh karena itu, perubahan dalam UU Pemilu juga menyebabkan perubahan dalam Bawaslu. Perubahan ini memperkuat Bawaslu tidak hanya sebagai lembaga pemantau pemilu. Kedudukan, peran dan fungsi dari Bawaslu diperkuat pada saat lahirnya UU No. 15 Tahun 2011 menggantikan UU No. 22 tahun 2007. Perubahan yang mendasar dalam undang-undang ini adalah mengembalikan kewenangan Bawaslu yang sempat dicabut dalam penyelesaian sengketa Pemilu. Berdasarkan Pasal 259 UU No. 8 tahun 2012, menyatakan bahwa keputusan Bawaslu untuk menyelesaikan perselisihan pemilu bersifat final dan mengikat.

**Kata kunci: Undang-Undang, Bawaslu, Pemilu, kewenangan.**

### **Abstract**

*The implementation of Law No. 7 of 2017, which emphasizes the position of the roles and functions of Bawaslu, is further strengthened by a series of rule changes. Some of these changes include increasing the number of Bawaslu members and increasing the authority of Bawaslu. As elections will be held in 2018 and 2019, and the historical experiences of the Indonesian elections are still marked by various violations, the new Bawaslu bills included in Law No. 7 of 2017 will outweigh the future development of Bawalu better than the previous. The presence of Bawaslu in the electoral process is becoming increasingly important from time to time. Therefore changes in the election law also lead to changes in the Bawaslu. This change not only strengthens Bawaslu as an election observatory. The position, roles and functions of Bawaslu will be strengthened at the time of the birth of Law No. 15 of 2011 by Law No. 22 of 2007. A fundamental change of this law is to restore the authority of Bawaslu, which was overturned in the resolution of electoral disputes. In accordance with Article 259 of Law No 8 of 2012, it was found that Bawaslu's decision to settle election disputes was final and binding.*

**Keywords:** *law, election supervisor, election, power of attorney.*

### **A. Pendahuluan**

Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan metode suksesi kepemimpinan atau pemerintahan yang lazim dilaksanakan di negara-negara demokrasi. Ada 2 (dua) dimensi yang berkembang pada abad ke-20-an yang kemudian menjadi cara pandang terhadap demokrasi, yaitu demokrasi minimalis dan demokrasi maksimalis, “(Demokrasi minimalis memandang demokrasi sebatas prosedur yang menjamin dan melaksanakan suksesi kepemimpinan secara reguler melalui mekanisme Pemilu yang berlangsung bebas, terbuka, dan melibatkan massa pemilih yang universal tanpa diskriminatif. Adapun demokrasi maksimalis memandang demokrasi secara lebih substantif, bahwa pelaksanaan Pemilu secara reguler tidaklah cukup bagi suatu sistem politik untuk dapat dikualifikasikan sebagai sistem politik yang demokratis, sehingga demokrasi harus menjamin penghormatan hak-hak sipil dan politik yang lebih luas)” Kedua cara pandang tersebut tepat, sehingga harus berjalan beriringan dalam rangka mewujudkan sistem politik yang demokratis<sup>1</sup>. Pada konteks pelaksanaan demokrasi minimalis (prosedural) juga diperlukan cara pandang yang maksimalis, agar prosedur demokrasi tidak terjajah oleh tindakan-tindakan diluar prosedur yang dapat mereduksi hakikat demokrasi itu sendiri. Oleh karena itu, Pemilu sebagai instrumen demokrasi prosedural harus dilaksanakan berdasarkan asas-asas Pemilu dan peraturan perundang-undangan sebagai landasan substantif.

Penyelenggara Pemilu merupakan elemen yang sangat berperan signifikan dalam mengimplementasikan gagasan demokrasi prosedural dan substantif. Secara normatif, penyelenggara Pemilu ialah lembaga-lembaga yang disebut dalam peraturan-perundang-undangan untuk menyelenggarakan Pemilu. Adapun yang dimaksud pelaksanaan Pemilihan Umum ialah pelaksanaan fase pemilihan dilakukan oleh penyelenggara pemilu.<sup>2</sup> Oleh karena itu, lazim apabila sebagian pakar hukum tata negara menyebut panitia pelaksana pemilihan umum merupakan kapten dari Pemilu yang menentukan bagaimana sukses tidaknya penyelenggaraan pemilihan umum.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, dalam Suparman Marzuki, *Peran Komisi Pemilihan Umum dan Pengawas Pemilu yang Demokratis, sebagaimana dikutip kembali Ni'matul Huda dan Imam Nasef, Penataan Demokrasi dan Pemilu Pasca Reformasi*, (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 51.

<sup>2</sup> Lembaga-lembaga tersebut saat ini meliputi, Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu. Lihat Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

<sup>3</sup> Lihat Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Meski panitia pelaksana pemilu adalah pemeran utama dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemilihan umum, namun tidak boleh mengabaikan unsur-unsur rakyat dalam penyelenggaraan demokrasi ini, karena peran serta dan keterlibatan masyarakat dalam partisipasi politik ini akan menentukan keberhasilan demokrasi. Namun dalam pelaksanaannya masih ditemukan adanya kendala, antara lain kurangnya tenaga yang terlibat dalam penyelenggaraan pemilu. Alasan ini cukup masuk akal bila melibatkan masyarakat dalam penyelenggaraannya. Kebutuhan akan adanya keterlibatan dari masyarakat ini cukup mendesak agar agenda penyelenggaraan pemilihan umum berjalan sukses dan lancar. Menurut Walter Lippmann, pesimisme demokrasi modern meyakini bahwa masyarakat hanya berperan pada “teori demokrasi modern” hanyalah “kawanan yang membingungkan” karena rakyat bukan adalah peserta.<sup>4</sup>

Kegiatan yang dapat melibatkan peran serta rakyat dalam pelaksanaan pemilu adalah menjadikan mereka sebagai pemantau pemilu. Jika merujuk pendapat Topo Santoso, pemantauan Pemilu ini diartikan sebagai aktivitas untuk mengumpulkan informasi pelaksanaan pemilihan umum dan menilai pelaksanaan kegiatan ini sesuai dengan informasi yang dihimpun. Sejarahnya, kegiatan pemantauan Pemilu di Indonesia sudah mulai digagas sejak tahun 1997 yang diinisiasi oleh Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP). Namun, aktivitas pemantauan oleh KIPP bersama dengan lembaga pemantau Pemilu lainnya baru mulai efektif berjalan sejak Pemilu 1999, lantaran pada masa orde baru (Orba) sangat „diharamkan“ kehadiran pemantau Pemilu independen.<sup>5</sup>

Keterlibatan masyarakat dalam kegiatan pengawasan ini merupakan bentuk perlawanan terhadap pengaruh kepemimpinan dan penentangan terhadap kekuasaan yang dapat merusak fondasi demokrasi. Namun, sejak reformasi 1998 kegiatan pemantauan Pemilu ini mengalami dinamika pasang surut. Pemilu 1999 merupakan Pemilu yang paling banyak dipantau masyarakat melalui kegiatan pemantauan. Sayangnya, jumlah pemantau Pemilu pasca Pemilu 1999 selalu mengalami penurunan. Harun Husein menyajikan perbandingan jumlah pemantau dalam negeri pada Pemilu 1999, 2004, dan 2009, secara berturut-turut adalah 103, 40, dan 31 pemantau. Bahkan, hingga 6 (enam) bulan menjelang Pemilu 2019 jumlah pemantau Pemilu yang telah terakreditasi baru 17 pemantau.<sup>6</sup> Salah satu penyebab penurunan

---

<sup>4</sup> Ni‘matul Huda dan Imam Nasef, *Op. Cit.*, hlm. 52.

<sup>5</sup> Noam Chomsky, *How The World Works*, Soft Skull Press, USA, 2011, diterjemahkan oleh Tia Setiadi, *How The World Works*, Cet. III, (Yogyakarta:PT Bentang Pustaka, 2017), hlm. 189.

<sup>6</sup> Harun Husein, *Pemilu Indonesia: Fakta, Angka, Analisis, dan Studi Banding*, (Jakarta: Perludem, 2014), hlm. 632.

kuantitas pemantau Pemilu yang mengemuka diantaranya adalah keterbatasan dana. Hal ini dipicu oleh pengalihan bantuan dana dari lembaga-lembaga internasional kepada negaranegara lain yang juga tengah merintis demokrasi.

## **B. Metode Penelitian**

Konstruksi yuridis mengenai pemantau Pemilu di Indonesia juga selalu mengalami perubahan. Pada masa berlakunya “Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum”, pemantauan pemilihan umum digabung dengan BAB pengawasan Pemilu.<sup>7</sup> Ketentuan mengenai pemantauan Pemilu ini hanya diatur dalam 1 (satu) pasal yang terdiri atas 2 (dua) ayat. Sementara dalam “Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD”, ketentuan mengenai pemantauan Pemilu masih digabung dengan BAB pengawasan, hanya saja diatur sedikit lebih rinci. Sedangkan pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD”, ketentuan mengenai pemantauan Pemilu diatur dalam BAB tersendiri yang terpisah dengan ketentuan mengenai pengawasan. Selain itu, ketentuannya juga diatur secara lebih rinci dibanding undang-undang sebelumnya.

Eksistensi pemantau Pemilu berdasarkan keempat undang-undang diatas bergantung pada keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) selaku lembaga negara yang berwenang melakukan akreditasi terhadap calon pemantau Pemilu. Hal yang kemudian menjadi pembeda dengan mekanisme sebelumnya adalah sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu). UU Pemilu yang pada saat tulisan ini dibuat tengah berlaku, mengalihkan kewenangan akreditasi pemantau Pemilu kepada Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Meski sejak tahun 2008 ketentuan mengenai pemantau Pemilu telah dipisahkan dengan ketentuan pengawasan Pemilu, namun pembentuk undang-undang menilai mekanisme akreditasi ini lebih tepat jika dilakukan oleh Bawaslu. Hal itu juga dinilai oleh Bawaslu karena sifat pekerjaan mengawasi dan memantau ini merupakan aktivitas yang berkaitan, sehingga akreditasi pemantau Pemilu lebih cocok dilakukan oleh Bawaslu.

Berkaca pada uraian diatas, penulis menilai masih terdapat sejumlah persoalan yang berkaitan dengan pemantauan Pemilu ini. Kesatu, posisi dan rasio kedudukan d hubungan pemantau Pemilu dengan Bawaslu yang cenderung multitafsir. Sebagai alasan permulaan atas

---

<sup>7</sup> Lihat BAB IV Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

hal ini adalah, adanya mekanisme akreditasi, pengawasan, dan penjatuhan sanksi terhadap pemantau Pemilu oleh Bawaslu ini cenderung ambigu dengan salah satu peran pemantau Pemilu untuk melakukan pemantauan terhadap penyelenggara Pemilu. Selanjutnya ke 2, kurangnya apresiasi dari masyarakat untuk menjadi pemantau pemi. Sebagai hipotesis, keterbatasan dana untuk biaya operasional cukup memicu persoalan ini. Ke 3, memantau hasil yang cenderung tidak maksimal dalam pelanggaran pelaksanaan pemilu yang mungkin disebabkan kurangnya pemahaman terhadap cara berfikir yang kurang maju, sehingga pemantau pemilu ini hanya diartikan merupakan badan untuk mengumpulkan informasi dan penyedia nilai. Kurangnya kewenangan yang didelegasikan kepada lembaga pemantau pemilu untuk menjadi pemeran dalam mencegah kemungkinan pelanggaran pemilu, dan hanya menggunakan satu lembaga saja yang di beri tugas mengawasi jalannya pemilu.<sup>8</sup>

Penelitian ini bertujuan untuk menemukan dan menganalisis pentingnya dilakukan rekonstruksi pemantau Pemilu, sekaligus merumuskan konsep rekonstruksi pemantau Pemilu guna menjalin kerjasama dengan lembaga-lembaga pelaksana pemilu di Indonesia. Setelah ditemukan jawaban atas penelitian ini, maka hasil kajiannya diharapkan dapat bermanfaat bagi upaya perbaikan desain penyelenggaraan Pemilu yang lebih ideal dan melandaskan pada asas-asas Pemilu dan ketentuan peraturan perundang-undangan, serta menjadi bahan wacana akademik bagi peneliti, masyarakat, dan penyusun kebijakan.

Sejauh penelusuran penulis, sejumlah penelitian dan tulisan-tulisan terdahulu yang bersinggungan dengan penelitian ini, antara lain, pertama, tulisan Topo Santoso yang berjudul “Proses Pemilu di Indonesia dari Sudut Pandang Pemantau Asing”, dipublikasikan dalam *Jurnal Hukum Internasional*, Volume 1 Nomor 4 Juli 2004, ia membahas eksistensi pemantau Pemilu Indonesia, dan menyandingkannya dengan pemantau Pemilu luar negeri. Kedua, tulisan Ratnia Solihah, Arry Bainus, dan Iding Rosyidin, yang berjudul “Pentingnya Pengawasan Partisipatif dalam Mengawal Pemilihan Umum yang Demokratis”, dipublikasikan dalam *Jurnal Wacana Politik*, Volume 3 Nomor 1 Maret 2018, mereka membahas pemantau Pemilu sebagai salah satu elemen penting dalam pengawasan partisipatif, namun masih sangat disayangkan karena sepi peminat.

Ketiga, buku yang ditulis oleh Fadli Ramadhani, Veri Junaidi, dan Ibrohim yang berjudul “Desain Partisipasi Masyarakat dalam Pemantauan Pemilu, diterbitkan oleh Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia atas kerjasama dengan

---

<sup>8</sup> Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, (Yogyakarta: Fajar Media Press, 2011), hlm. 225.

Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi”, mereka membahas desain partisipasi masyarakat melalui pemantauan pemilu dengan terlebih dahulu mengusulkan pemberian pengetahuan kepada pemilih atas pentingnya pengawasan, merekomendasikan agar penyelenggara Pemilu dapat membuka informasi terkait penyelenggaraan Pemilu kepada masyarakat, pendanaan pemantauan Pemilu lebih baik secara swadaya (sukarela) agar tidak mengganggu aktivitas pemantauan, serta mengusulkan inovasi pengawasan menggunakan teknologi informasi.

### **C. Hasil dan Pembahasan**

#### **1. Urgensi Rekonstruksi Pemantau Pemilu di Indonesia**

Pembentukan Pemantau Pemilu menurut Undang-Undang pemilihan umum setidaknya memberikan 5 (lima) partisipasi atau kegiatan masyarakat dalam melaksanakan pemantauan pemilu yakni: “a. Memberikan keabsahan terhadap proses pemilu; b. Meningkatkan rasa hormat dan kepercayaan terhadap HAM, khususnya hak sipil dan politik; c. Meningkatkan kepercayaan terhadap proses pemilu; d. Membangun kepercayaan terhadap demokrasi; dan e. Mendukung upaya penyelesaian konflik secara damai”.

Pemantau pemilu memiliki tiga tugas utama dalam mensosialisasikan agar pemilihan umum berjalan dengan baik. Tiga tujuan keterlibatan masyarakat ini antara lain:

- a. Pengawasan juga dilakukan agar tidak terjadi kecurangan-kecurangan dalam proses penghitungan suara, ataupun merekayasa hasil suara sehingga merugikan salah satu pihak,
- b. Upaya untuk menghormati dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap hak asasi manusia, khususnya hak untuk berpolitik,
- c. Upaya masyarakat untuk melaksanakan pemilihan umum yang demokratis sehingga hasilnya dapat diketahui dan diterima oleh semua pihak yang terlibat, baik itu peserta yang menang maupun yang kalah, khususnya oleh mayoritas masyarakat yang sudah memenuhi syarat untuk memilih.

Pemaparan di atas menunjukkan bahwa pemantauan dan kontrol dalam pelaksanaan pemilu sangat dibutuhkan untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat dalam proses dan agenda demokrasi. Sebagai lembaga yang diberikan kewenangan dalam pengawasan pelaksanaan pemilu, bawaslu tidak dapat bekerja sendiri, karena adanya kekurangan, baik itu tenaga maupun faktor lainnya seperti waktu dan tempat pelaksanaan yang tidak hanya dilakukan di satu tempat, sehingga pihak bawaslu memerlukan keterlibatan masyarakat yang sudah terlatih dan disumpah sebagai tenaga tambahan, maupun kerjasama dengan lembaga-lembaga lain yang diberikan kewenangan untuk membantu pelaksanaan pemantauan pemilu. Kerjasama

yang baik antara bawaslu dengan masyarakat, maupun dengan lembaga lain yang diberikan kewenangan akan mampu mengawal pelaksanaan pemilu dengan sukses dan demokratis.

Agar peran pemantau tersebut optimal, maka perlu memerhatikan permasalahan yang terjadi di dalam Pemantau Pemilu. Setidaknya, terdapat tiga persoalan yang berkaitan dengan pemantauan Pemilu yang melandasi dan mendorong pentingnya rekonstruksi Pemantau Pemilu. Tiga permasalahan tersebut akan dijabarkan lebih lanjut dalam beberapa sub bab sebagai berikut:

#### **a. Posisi dan hubungan pengamat pemilu yang cenderung ambigu**

Kedudukan Pemantau Pemilu haruslah bersifat independen jika merujuk dalam Pasal 436 UU 3 ayat (1) huruf a UU Pemilu dan diatur lebih lanjut dalam Pasal 3 ayat (1) huruf b Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pemantauan Pemilihan Umum (Perturan Bawaslu 4/2018) yang berbunyi: “(1) Pemantau Pemilu harus memenuhi persyaratan: a. berbadan hukum yang terdaftar pada pemerintah atau pemerintah daerah; b. bersifat independen; c. mempunyai sumber dana yang jelas; dan d. terakreditasi dari Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan cakupan wilayah pemantauannya”. Istilah independen (*independence*) dalam peraturan tersebut tidak dijelaskan lebih lanjut dalam penjelasan baik dalam UU Pemilu maupun Peraturan Bawaslu 4/2018. Istilah *independent* berarti keadaan yang merdeka, mandiri (*autonom*), serta terlepas/terbebas dari pengaruh faktor luar.

Jika dikaitkan dengan sifat independen yang dipersyaratkan terhadap calon pemantau Pemilu, maka lazimnya pemantau Pemilu berkedudukan secara merdeka, mandiri (*autonom*), serta terlepas/terbebas dari pengaruh faktor luar (*sub-ordinat* lembaga lain).

Syarat Pemantau Pemilu yang harus bersifat independen tersebut, justru direduksi dengan prosedur akreditasi yang hanya dilakukan oleh Bawaslu. Prosedur akreditasi yang hanya dilakukan oleh Bawaslu berpotensi memengaruhi independensi pemantau Pemilu dalam melaksanakan aktivitas pemantauan terhadap penyelenggara Pemilu. Penentuan suatu institusi dapat dinyatakan lolos sebagai Pemantau Pemilu setelah menempuh prosedur akreditasi berupa pendaftaran, penelitian administrasi dan akreditasi. Semua prosedur tersebut diselenggarakan sepenuhnya oleh Bawaslu. Hal inilah yang membuat kedudukan Pemantau Pemilu seakan-akan sebagai *sub-ordinat* Bawaslu.

Bukti normatif lain yang semakin memperlihatkan bahwa Pemantau Pemilu berkedudukan sebagai *sub-ordinat* Bawaslu yaitu Bawaslu berwenang dalam hal melakukan

monitoring dan menjatuhkan sanksi kepada Pemantau Pemilu. Pasal 26 Peraturan Bawaslu 4/2018 menyebutkan: “(1) Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota melakukan monitoring terhadap Pemantau Pemilu dengan cara Pemantau Pemilu menyerahkan laporan pemantauan kepada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan rencana dan wilayah kerja pemantauan (2) Laporan hasil pemantauan dapat dipublikasikan di website Bawaslu”.

Berdasarkan aturan tersebut, monitoring Bawaslu kepada pengamat Pemilu dilakukan oleh pemantau Pemilu memberikan laporan dan tindak lanjut kepada Bawaslu. Laporan hasil pemantauan tersebut kemudian dapat dipublikasikan oleh Bawaslu. Sehingga, publikasi laporan hasil pemantauan, meskipun pemantauannya dilakukan oleh Pemantau Pemilu tetapi publikasinya tergantung kehendak Bawaslu karena terdapat klausa “dapat”.

Adapun penjatuhan sanksi yang dilakukan Bawaslu kepada Pemantau Pemilu berujung pada pencabutan akreditasi sebagai Pemantau Pemilu. Hal ini berpotensi membatasi ruang gerak dan kebebasan Pemantau Pemilu dalam memantau penyelenggaraan Pemilu. Sehingga dengan adanya mekanisme akreditasi, pengawasan, dan penjatuhan sanksi terhadap pemantau Pemilu oleh Bawaslu yang diatur dalam Peraturan Bawaslu 4/2018 ini cenderung ambigu jika dikaitkan dengan Pemantau Pemilu yang seharusnya bersifat independen dalam melakukan pemantauan terhadap penyelenggaraan Pemilu.

Hal ini senada dengan pernyataan Jimly Asshidiqie bahwa penyelenggaraan Pemilu harus didasarkan pada prinsip langsung, umum, bebas, dan rahasia yang diselenggarakan secara jujur dan berkeadilan. Artinya, dari proses penyelenggaraan Pemilu, penyelenggara Pemilu, dan pengawas Pemilu seharusnya juga mendasarkan pada prinsip tersebut yaitu salah satunya adalah prinsip bebas. Sehingga Pemantau Pemilu sebagai bagian dari pengawas Pemilu pun harus bersifat independen sehingga bebas dari pengaruh kekuasaan yang akan mempengaruhi kualitas pemantauan.

#### **b. Minimnya antusias masyarakat untuk ikut serta menjadi Pemantau Pemilu**

Selain data penurunan jumlah Pemantau Pemilu pada Pemilu 1999, 2004, dan 2009, secara berturut-turut adalah 103, 40, dan 31 pemantau dan 6 (enam) bulan menjelang Pemilu 2019 jumlah Pemantau Pemilu terakreditasi baru 17 pemantau yang telah disebutkan di latar belakang. Penurunan jumlah pengawas dan pemantau juga diamati selama pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Dua badan pengawas yang difokuskan pada kegiatan pengamatan pemilu dibantu oleh para relawan - relawan seperti: Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR) dan Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) mengonfirmasi bahwa

jumlah relawan dan pengamat pemilu berkurang setiap tahun. Ini ditunjukkan dalam tabel berikut:

Tabel. 1. Jumlah pengawas JPPR20

Tahun Pemilu	Jumlah Pemantau
1999	220.000
2004	140.000
Pilkada	80.000
Apr-09	3.000
Jul-09	10.500
2010 (10 pilkada)	1.200
2011 (3 pilkada)	150
2012 (3 pilkada)	1500

Pada tabel diatas, dapat dilihat bahwa telah terjadi penurunan yang sangat drastis. Jumlah peserta pemilihan yang selalu bertambah, namun ini berbanding terbalik dengan jumlah pemantau atau pengamat pemilu. Kejadian ini dikonfirmasi dari jumlah data pemantau pemilu yang dimiliki oleh JPPR dan KIPP Jakarta (sebagai salah satu prototype KIPP di seluruh wilayah Indonesia). Euforia Pemilu 1999 yang sangat bergelora, dengan melibatkan ratusan ribu pemantau pemilu, terasa kian tergerus oleh berkurangnya peminat pemantau pemilu dari KIPP. Hal ini dapat dilihat di tabel sebagai berikut:

Tabel. 2. Jumlah Pengawas JPPR21

Tahun pemilu	Jumlah Pemantau
1999	13.260
2004	145
Pilkada Jakarta 2007	272
Apr-09	250
Pilkada DKI Jakarta (Putaran 1)	300
Pilkada DKI Jakarta (Putaran 2)	250

Dari jumlah pemantau pemilu yang mencapai jumlah 13.000 orang pada Pemilu 1999; hanya dalam waktu sepuluh tahun hingga tahun 2009, pemantau Pemilu KIPP Jakarta menurun drastis menjadi 250 orang saja. Penurunan yang drastis terkait jumlah relawan

pemantau pemilu dari KIPP tersebut disebabkan salah satunya oleh keterbatasan dana. Ray Rangkuti menyatakan bahwa: “dalam hal pemantauan penyelenggaraan pemilu dana menjadi sangat urgen atau menjadi elemen utama. Terbatasnya dana lembaga pemantau pemilu ini dipicu oleh pengalihan bantuan dana dari lembaga-lembaga internasional kepada negara-negara lain yang juga tengah merintis demokrasi”.

Aturan mengenai syarat kemandirian dana yang harus dimiliki oleh Pemantau Pemilu semakin menambah beban yang harus dipikirkan oleh calon Pemantau. Para calon Pemantau tidak hanya memikirkan kompetensi yang harus dipenuhi dalam memantau penyelenggaraan pemilu guna mendapat akreditasi, tetapi juga harus memenuhi kantong mereka dahulu melalui dana-dana bantuan yang ditawarkan oleh sponsor baik lokal maupun internasional. Padahal, tujuan Pemilu seperti yang diungkapkan oleh Jimly Asshidiqie salah satunya adalah “untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat”. Sejalan dengan pernyataan tersebut, Ni<sup>matul</sup> Huda menyebut:” Pemilu sebagai wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat. Sehingga seharusnya Pemantau Pemilu sebagai salah satu pendukung dalam menyukseskan dan mengimplementasikan kedaulatan rakyat tidak perlu memikirkan terkait dana lagi”.

Selain itu, menurunnya minat masyarakat dalam hal pemantauan pemilu juga disebabkan oleh faktor lain, yaitu tingkat partisipasi pemilih dalam Pemilu masih minim dan bahkan cenderung menurun sejak Pemilu 1999 hingga Pilpres 2014. Menurut Ferry Kurnia Rizkiyansyah menyatakan bahwa:” ada beberapa faktor yang menyebabkan partisipasi pemilu masih minim. Salah satu faktor penyebab adalah masih tingginya angka pemilih yang golput”. Hal ini dapat dilihat dari survei yang dilakukan KPU yang diolah oleh Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) sebagai berikut:

### **c. Output pemantauan yang cenderung tidak efektif untuk mencegah pelanggaran Pemilu**

Output pemantauan yang dilakukan Pemantau Pemilu sebenarnya tidak diatur secara jelas dalam peraturan perundang-undangan. hanya mengatur hak, kewajiban, dan larangan. Adapun hak dan kewajiban pemantau Pemilu yang cukup substantif mengenai kepemiluan sebatas pada urusan mengamati mengumpulkan informasi, menyampaikan temuan dugaan pelanggaran, menjamin akurasi data dan informasi, melaporkan hasil akhir pemantauan, sedangkan selebihnya hanya urusan yang bersifat formil dan administratif. Pasal 26 Peraturan Bawaslu 4/2018 menyebutkan bahwa: ”output pemantauan hanya berupa penyerahan laporan pemantauan kepada bawaslu, bawaslu provinsi, bawaslu kabupaten/kota sesuai dengan

rencana dan wilayah kerja pemantauan kemudian laporan hasil pemantauan tersebut dapat dipublikasikan di website bawaslu”.

Sejauh ini, banyak kegiatan pengamatan pemilu telah dilakukan selama kampanye pemilu sampai menjelang hari H. Selain itu, pemantauan teknis mencakup persiapan dan pelatihan pemantau terkait dengan alat pemantauan yang dikembangkan. Apa yang sedang dipantau, di mana sedang dipantau, dan sebagainya. Ketika Anda melihat pemilu 2014, inisiatif organisasi masyarakat sipil mulai berubah. Namun, sebagian besar kegiatan pengamatan pemilu terus fokus pada melindungi proses dan tahapan pemilu. Tujuan utama dari berbagai kegiatan masyarakat sipil adalah untuk memantau fase pemilihan dari proses pemilihan dan menginformasikan kepada publik tentang kriteria untuk memilih kandidat yang tepat. Inisiatif ini dipimpin oleh ICW, KontraS, Walhi dan beberapa lembaga lainnya melalui pembuatan situs web. Beberapa kegiatan pemantauan pemilihan lokal, seperti pembentukan Matamassa oleh Aliansi Jurnalis Independen dan iLab, sebagaimana dijelaskan dalam bagian lain dari dokumen ini. Namun, sejak kegiatan observasi pemilu, sosialisasi publik di berbagai tahapan pemilu tergantung pada kenyataan bahwa apa yang dipantau tidak dioptimalkan untuk masyarakat. Apalagi pendidikan politik dalam hal memahami fase pemilu belum disosialisasikan dengan baik.

Ini mungkin disebabkan oleh paradigma yang kurang maju, sehingga pengamat hanya dapat diartikan sebagai lembaga untuk pengumpulan informasi dan sebagai penyedia nilai. Kurangnya mandat yang didelegasikan kepada lembaga pemantau pemilu untuk menjadi aktor dalam mencegah potensi pelanggaran pemilu, dengan pengamat hanya satu jenis pengawas pemilu.

Sebaiknya, kedepan pemantau Pemilu lebih digiatkan perannya dengan memperjelas dan mempertegas tugas-tugasnya. Adapun tugas tersebut lebih ditekankan pada upaya mencegah pelanggaran Pemilu. Selama menjalankan aktivitas pemantauan sesuai dengan fokus yang dipantau, pemantau Pemilu turut melakukan pencegahan terhadap pelanggaran.

## **2. Konsep Rekonstruksi Pemantau Pemilu guna Membangun Institutional Partnership dengan Penyelenggara Pemilu di Indonesia**

Kajian mengenai institutional partnership awalnya lebih banyak muncul dalam literatur bisnis yang berorientasi pada keadaan saling menguntungkan. Namun, nomenklatur tersebut kini makin marak digunakan dalam konteks hubungan kelembagaan manapun. Hal itu dikarenakan esensi daripada partnership menekankan pada hubungan kerjasama antar

lembaga yang saling membawa manfaat bagi masing-masing lembaga itu sendiri. Sebagaimana ditegaskan oleh Ronald W. McQuaid berikut: “*Partnerships approaches have received widespread support from across the political spectrum, including policy makers, officials and local communities. They are likely to remain high on the policy agenda at all levels*”.

Sebagai nomenklatur sekaligus aktivitas, institutional partnership merupakan bentuk hubungan kemitraan antar lembaga yang berorientasi pada upaya saling menciptakan manfaat bersama. Frasa institutional partnership ini dimaknai berdasar terjemahannya. Institutional Partnership yang dimaksud adalah hubungan kemitraan (partnership) antar lembaga (institution). Holland mendefinisikan: “ kemitraan (partnership), *partnership involves co-operation, i.e. “to work or act together” and in a public policy can be defined as co-operation between people or organisations in the public or private sector for mutual benefit*”. Sehingga, esensi “saling menguntungkan” dalam arti bisnis, dalam konteks ini harus dimaknai sebagai hubungan “saling menciptakan manfaat”.

Berkaitan dengan kajian ini, institutional partnership dimaksudkan sebagai jembatan penghubung antara bangunan kelembagaan pemantau Pemilu dengan penyelenggara Pemilu. Namun, mengingat adanya persoalan yang timbul berkaitan dengan konstruksi pemantau Pemilu sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang:” Pemilihan Umum dan Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pemantauan Pemilihan Umum, maka terlebih dahulu perlu dilakukannya konstruksi ulang pemantau Pemilu”. Adapun konsep pemantau Pemilu yang perlu direkonstruksi meliputi, kedudukan, mekanisme akreditasi, pendanaan, serta penegasan deskripsi tugasnya. Secara mendalam, masing-masing akan diuraikan dalam pembahasan berikut.

#### a. Kedudukan Pemantau Pemilu

Kedudukan pemantau Pemilu tidak diatur secara eksplisit dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Namun, jika merujuk Pasal 3 ayat (1) huruf b Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 4 Tahun 2018 tentang :”Pemantauan Pemilihan Umum, pemantau Pemilu harus bersifat independen”. Istilah independen (independence) berarti keadaan yang merdeka, mandiri (autonom), serta terlepas/terbebas dari pengaruh faktor luar. Jika dikaitkan dengan sifat independen yang dipersyaratkan terhadap calon pemantau Pemilu, maka lazimnya pemantau Pemilu berkedudukan secara merdeka, mandiri (autonom), serta terlepas/terbebas dari pengaruh faktor luar (sub-ordinat lembaga lain).

Persoalan yang kemudian timbul adalah, pertama, pengaturan prosedur akreditasi pemantau Pemilu justru berpotensi memengaruhi independensi pemantau Pemilu dalam melaksanakan aktivitas pemantauan terhadap penyelenggara Pemilu; kedua, sub-ordinasi Bawaslu terhadap pemantau Pemilu dalam melakukan monitoring dan menjatuhkan sanksi berpotensi membatasi ruang gerak pemantau Pemilu dalam memantau penyelenggara Pemilu.

Sebaiknya, pemantau Pemilu didudukkan sebagai lembaga yang bermitra (*partnership*) dengan penyelenggara Pemilu. Konsep semacam ini berkonsekuensi pada tidak boleh adanya 1 (satu) lembaga yang kemudian berperan sebagai sub-ordinat yang melakukan supervisi. Saat ini, pemantau Pemilu baru dapat „eksis“ apabila telah terakreditasi oleh Bawaslu, dan tidak dicabut status akreditasinya oleh Bawaslu. Situasi inilah yang berpotensi mengurangi independensi dan ruang gerak pemantau Pemilu menjalankan pemantauan terhadap penyelenggara Pemilu, khususnya Bawaslu. Sebab, Bawaslu selaku penyelenggara Pemilu memonopoli dan mensubordinasi pemantau Pemilu melalui kewenangan mengakreditasi dan mencabut akreditasi.

Konsep *institutional partnership* ini dapat merujuk desain yang dirancang Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006 mengenai hubungan kemitraan antara Mahkamah Agung (MA) dan Komisi Yudisial (KY). Berikut lebih rinci dapat disimak melalui kutipan pertimbangan majelis hakim MK.

Menurut rumusan Pasal 20 UUKY: ” sangat jelas berbeda dengan rumusan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945. Pasal 20 UUKY menentukan, .... dalam rangka menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim. Sedangkan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 menentukan, .... dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Dengan demikian lingkup wewenang lain dalam rumusan Pasal 20 UUKY berbeda dari rumusan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 yang menimbulkan implikasi ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) dalam penerapannya. Karena, Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 telah diartikan oleh Pasal 20 UUKY hanya semata-mata sebagai pengawasan terhadap perilaku, padahal Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 menentukan bahwa wewenang lain KY adalah dalam rangka menjaga dan menegakkan yang dapat diartikan bukan hanya tindakan preventif atau korektif, tetapi juga meningkatkan pemahaman, kesadaran, kualitas, dan komitmen profesional yang bermuara pada tingkat kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim yang diharapkan. Hal tersebut bukan hanya timbul dari pengawasan, tetapi terutama juga dari pembinaan dan pendidikan etik profesional bagi para hakim, termasuk pendidikan tentang etika hakim kepada masyarakat. Dalam konteks

yang demikian itulah hubungan kemitraan (partnership) antara KY dan MA mutlak diperlukan tanpa mempengaruhi kemandirian masing-masing”.

Desain hubungan kelembagaan antara KY dan MA dalam konteks putusan tersebut dapat menjadi referensi dalam merancang hubungan antara pemantau Pemilu dengan penyelenggara Pemilu. Meskipun, kedudukan pemantau Pemilu bukan sebagai lembaga negara, namun makna “kemitraan” dalam hubungannya dengan penyelenggara Pemilu yang notabene merupakan lembaga negara masih tetap relevan. Konsep kemitraan antara KY dan MA yang ingin dibangun dalam putusan MK tersebut, nampaknya merujuk pada hasil studi yang dilakukan Ahsin Thohari, yaitu dengan cara keterlibatan MA atau hakim pada umumnya dalam komposisi kepemimpinan dan/atau keanggotaan KY atau yang disebut dengan nama lain.

Namun, untuk konteks hubungan kemitraan antara pemantau Pemilu dengan penyelenggara Pemilu, dapat diwujudkan melalui keikutsertaan setiap penyelenggara Pemilu sebagai pihak yang berwenang melakukan akreditasi dan supervisi terhadap pemantau Pemilu. Secara lebih konkrit, penulis mengusulkan agar kewenangan untuk melakukan akreditasi dan supervisi terhadap pemantau Pemilu tidak hanya dimiliki oleh 1 (satu) lembaga penyelenggara Pemilu, dalam hal ini Bawaslu. Akan tetapi, tiap penyelenggara Pemilu yang meliputi Bawaslu, Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) secara bersama-sama membentuk tim/panitia ad hoc yang anggotanya meliputi unsur-unsur tiap lembaga tersebut. Tim/panitia ad hoc inilah yang kemudian menggantikan kewenangan Bawaslu untuk melakukan akreditasi dan supervisi terhadap pemantau Pemilu.

Dengan demikian, pemantau Pemilu tidak lagi berkedudukan dibawah sub-ordinat Bawaslu. Meski demikian, pemantau Pemilu juga tidak kemudian berkedudukan dibawah sub-ordinat 3 (tiga) lembaga penyelenggara Pemilu. Tetapi, dikarenakan yang melakukan akreditasi dan supervisi tersebut direpresentasikan melalui tim/panitia yang dibentuk bersama oleh penyelenggara Pemilu, maka hubungan sub-ordinat tersebut hilang. Dikatakan demikian, juga dikarenakan kedudukan tim/panitia yang bersifat sementara (ad hoc) selama tahapan Pemilu berlangsung. Sehingga, pemantau Pemilu benar-benar berkedudukan sebagai mitra penyelenggara Pemilu dalam penyelenggaraan Pemilu.

#### b. Mekanisme Akreditasi

Sesuai Perbawaslu No. 4 Tahun 2018 tentang:” Pemantauan Pemilihan Umum, akreditasi merupakan pengesahan yang diberikan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan

Bawaslu Kabupaten/Kota kepada pemantau Pemilu yang telah memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh Bawaslu. Adapun tata cara akreditasi dilaksanakan melalui 3 (tiga) tahapan, yaitu (1) pendaftaran; (2) penelitian administrasi; dan (3) akreditasi. Ketiga tahapan tersebut merupakan satu kesatuan rangkaian aktivitas akreditasi”. Menurut penulis, untuk mengakomodasi dan memperbesar akses bagi pemantau Pemilu, maka mekanisme ini sebaiknya dibagi menjadi 2 (dua). Pertama, mekanisme “pendaftaran” yang bermuara pada penetapan status sebagai pemantau Pemilu berdasarkan syarat administratif sebagaimana diatur Pasal 7 Perbawaslu No. 4 Tahun 2018. Kedua, mekanisme “akreditasi” yang bermuara pada penetapan status sebagai pemantau Pemilu berdasarkan syarat administratif dan kompetensi.

Konsekuensi yang timbul atas 2 (dua) mekanisme tersebut antara lain, pertama, untuk menjadi pemantau Pemilu tidak harus mengikuti tahapan akreditasi, sehingga cukup melakukan pendaftaran dan dinyatakan lolos yang bersangkutan dapat ditetapkan sebagai pemantau Pemilu; kedua, timbulnya hak dan kewajiban yang berbeda, antara pemantau Pemilu yang hanya mengikuti pendaftaran, dengan pemantau Pemilu yang mengikuti akreditasi. mengumpulkan informasi proses penyelenggaraan Pemilu

Berkaitan dengan konsekuensi yang kedua, pemantau Pemilu yang sekadar melakukan pendaftaran hanya dapat diberi hak berupa: “(1) perlindungan hukum dan keamanan dari pemerintah Republik Indonesia; (2) mengamati proses penyelenggaraan Pemilu; (3) memantau proses pemungutan dan penghitungan suara dari luar tempat pemungutan suara; (4) menggunakan perlengkapan untuk mendokumentasikan kegiatan pemantauan sepanjang berkaitan dengan pelaksanaan Pemilu; dan (5) menyampaikan temuan dugaan pelanggaran Pemilu kepada penyelenggara Pemilu”.

Sedangkan, bagi pemantau Pemilu yang melakukan akreditasi, dapat diberi hak tambahan berupa: (1) mengumpulkan informasi proses penyelenggaraan Pemilu; dan (2); melakukan kajian dan penilaian terhadap penyelenggaraan Pemilu sebagai bahan rekomendasi kepada penyelenggara Pemilu; (3) mendapatkan akses informasi yang tersedia dari penyelenggara Pemilu; (4) dana operasional kegiatan pemantauan.

Selain hak sebagaimana telah diuraikan diatas, pemantau Pemilu yang terakreditasi diberi beban kewajiban tambahan berupa, menyusun laporan pertanggungjawaban pelaksanaan pemantauan Pemilu, meliputi pelaksanaan kegiatan dan penggunaan dana operasional. Sedangkan untuk pemantau Pemilu yang terdaftar diberi tambahan kewajiban menyampaikan laporan hasil pemantauan. Dengan demikian, melalui desain ulang

mekanisme akreditasi pemantau Pemilu tersebut, maka diharapkan dapat membuka akses seluasluasnya bagi calon pemantau Pemilu, sekaligus mengakomodasi pemantau Pemilu secara proporsional sesuai kapasitas dan kompetensinya.

c. Pendanaan

KPU melalui buku panduan pemantau Pemilu, mendefinisikan: "pemantau Pemilu merupakan individu (anggota masyarakat bebas atau anggota organisasi pemantauan) yang secara sukarela bersedia untuk melakukan pengamatan secara netral serta mengumpulkan data dan informasi mengenai pelaksanaan pemilu dengan tujuan untuk memastikan bahwa semua peraturan perundang-undangan dan ketetapan-ketetapan dipatuhi sehingga tercipta suasana yang berbas, bersih dan adil". Definisi tersebut makin menegaskan bahwa pemantau Pemilu pada hakikatnya merupakan salah satu elemen dalam penyelenggaraan Pemilu yang bersifat sukarela dan netral. Artinya, ia tidak terikat terhadap lembaga manapun baik secara struktural dan finansial. Sehingga, seharusnya pemantau Pemilu tetap dapat dan mampu berjalan tanpa bergantung pada ada atau tidaknya lembaga yang melegitimasi dan/atau mendanai.

Sejauh penelusuran penulis, ada 3 (tiga) macam sumber pendanaan bagi pemantau Pemilu yang selama ini berkembang, pertama, berasal dari iuran relawan secara sukarela; kedua, berasal dari lembaga donor nasional atau internasional; ketiga, bantuan dana dari negara (dalam wacana). Hampir setiap pemantau Pemilu relatif membiayai kegiatannya dari sumber pendanaan yang pertama. Namun, tidak jarang yang memperoleh bantuan dari lembaga donor internasional, contohnya adalah Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPRR), untuk melakukan pemantauan Pemilu 2004 dengan dibiayai oleh The Asia Foundation. Hanya saja, hingga saat ini belum ada pemantau Pemilu yang memperoleh bantuan dana dari sumber yang ketiga, yaitu negara. KIPP merupakan salah satu pemantau Pemilu di Indonesia yang sangat menolak pemberian bantuan pendanaan dari organisasi, lembaga, atau bahkan negara. Hal itu dinilai dapat mengganggu independensinya dalam melaksanakan aktivitas pemantauan.

Namun demikian, kini wacana pendanaan pemantau Pemilu dari anggaran negara cukup berkembang, baik secara akademik maupun praktik. Hanya saja, belum ada desain dan regulasi yang mengatur pendanaan yang bersumber dari anggaran negara ini. Melalui tulisan ini penulis kembali mengemukakan usulan agar pemantau Pemilu turut mendapat akses bantuan dana dari negara, tanpa mengurangi bahkan mengganggu independensinya. Sebagai komparasi, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) merupakan lembaga negara independen yang mendapat dana operasional dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Meski mendapat dana dari negara, KPK relatif independen dalam melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajibannya. Menurut penulis, urusan independen dan tidak independen tersebut bukan bergantung pada siapa yang memberi dana, melainkan pada sejauh mana manajemen dan profesionalitas SDM-nya dalam menjalankan organisasi. Oleh karena itu, meski pemantau Pemilu mendapat akses bantuan dana pemantauan dari negara, asalkan ia bekerja secara profesional, dapat dipastikan tetap independen.

Bahkan, akses pendanaan ini juga tidak bersifat “harus” ataupun “wajib”, namun “dapat”. Hanya pemantau Pemilu yang mengikuti tahapan akreditasi saja yang mendapat akses terhadap pendanaan dari negara. Hal inipun juga tidak harus diakses oleh pemantau Pemilu yang bersangkutan, mengingat dana tersebut merupakan hak bagi pemantau Pemilu yang dapat diambil atau tidak. Prinsipnya, negara melalui pemerintah pusat atau pemerintah daerah bertanggungjawab mengalokasikan dana bagi pemantau Pemilu terakreditasi, sekaligus menyiapkan instrumen hukum berupa mekanisme pengajuan, pengelolaan, dan pelaporan.

Pengalokasian dana dari negara ini untuk menghindari tenggelamnya pemantau Pemilu dari alam demokrasi, atas alasan tidak memiliki cukup dana untuk mengoperasionalkan sumber dayanya. Dengan demikian, jika sumber dana dari iuran (swadaya) relawan dan/atau dari lembaga donor nasional atau internasional tidak cukup bisa diandalkan, maka alternatif sumber dana dari negara masih menjadi peluang bagi pemantau Pemilu.

#### d. Deskripsi Tugas

Sesuai Perbawaslu No. 4 Tahun 2018 tentang:” Pemantauan Pemilihan Umum, tidak diatur mengenai deskripsi tugas pemantau Pemilu. UU Pemilu dan Perbawaslu tersebut hanya mengatur hak, kewajiban, dan larangan”. Adapun hak dan kewajiban pemantau Pemilu yang cukup substantif mengenai kepemiluan sebatas pada urusan mengamati mengumpulkan informasi, menyampaikan temuan dugaan pelanggaran, menjamin akurasi data dan informasi, melaporkan hasil akhir pemantauan, sedangkan selebihnya hanya urusan yang bersifat formil dan administratif. Sebaiknya, kedepan pemantau Pemilu lebih digiatkan peranannya dengan memperjelas dan mempertegas tugas-tugasnya.

Adapun tugas tersebut lebih ditekankan pada upaya mencegah pelanggaran Pemilu. Selama menjalankan aktivitas pemantauan sesuai dengan fokus yang dipantau, pemantau Pemilu turut melakukan pencegahan terhadap pelanggaran. Sebagai usulan, penulis mengajukan beberapa alternatif tugas bagi pemantau Pemilu, yang dikorelasikan dengan

permasalahan Pemilu di Indonesia: (1) turut melakukan pendidikan politik kepada pemilih, untuk menghalau money politics; (2) turut melakukan sosialisasi dan literasi media, untuk menghalau berita bohong (hoax), ujaran kebencian (hate speech), dan kampanye hitam (black campaign); (3) turut melakukan penyadaran dan pencerahan politik kepada masyarakat melalui diskusi, publikasi, maupun mediasi, untuk meredam potensi konflik sosial bernuansa SARA; (4) turut melakukan analisis terhadap penggunaan dana kampanye peserta Pemilu, untuk mengatasi inefisiensi biaya politik peserta Pemilu.

Keempat hal diatas merupakan gambaran tugas yang dapat dibebankan kepada pemantau Pemilu, khususnya bagi pemantau Pemilu yang mendapat bantuan dana operasional dari APBN/APBD. Meski demikian, tidak menutup kemungkinan tugas-tugas tersebut juga dapat dilaksanakan oleh pemantau Pemilu terdaftar. Prinsipnya, peranan pemantau Pemilu harus lebih digiatkan, mengingat pemilu yang semakin inklusif, serta masih adanya harapan terhadap kekuatan masyarakat sipil (civil society) yang masih menaruh minat untuk berpartisipasi dalam agenda Pemilu di Indonesia.

Melalui rekonstruksi desain pengaturan pemantau Pemilu yang meliputi, kedudukan, mekanisme akreditasi, pendanaan, dan deskripsi tugas diatas, penulis optimis bahwa eksistensi pemantau Pemilu bisa lebih terjaga dan berkembang. Selain itu, melalui penguatan dan pemurnian kedudukan, alokasi dana, serta penguatan peranannya melalui tugas tambahan, maka masyarakat melalui wadah pemantau Pemilu makin memiliki ruang yang lebar untuk berpartisipasi dalam agenda Pemilu di Indonesia. Lebih dari itu, penyelenggara Pemilu juga akan bermitra dengan masyarakat secara terlembaga melalui hubungan institutional partnership, yakni hubungan kemitraan antara pemantau Pemilu dengan penyelenggara Pemilu.

#### **D. Kesimpulan**

Berdasarkan pemahasan yang telah diuraikan di atas dapat disimpulkan, yaitu pertama, Pemantau Pemilu perlu direkonstruksi karena hubungan kelembagannya dengan Bawaslu sangat ambigu, sehingga peran pemantauannya berpotensi tidak efektif; pengaturan yang belum menjangkau deskripsi tugas Pemantau Pemilu untuk ikut serta melakukan pencegahan dan penindakan pelanggaran; serta rendahnya minat masyarakat dalam berpartisipasi menjadi Pemantauan Pemilu. Kedua, sebagai langkah membangun institutional partnership dengan penyelenggara Pemilu, maka struktur dan hubungan kelembagaan Pemantau Pemilu perlu ditata ulang; diatur dan diperjelas deskripsi tugasnya; serta negara perlu mengalokasikan dana

operasional bagi Pemantau Pemilu yang telah terakreditasi. Oleh karena itu, kedepan, penulis mengusulkan terkait saran yang ditawarkan yaitu perlu melakukan perubahan undang-undang tentang Pemilu beserta peraturan pelaksanaannya yang mengatur mengenai pemantauan Pemilu ini.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Agustyati, Khairunnisa dkk. (2015). Potret Partisipasi Organisasi Masyarakat Sipil dalam Pemantauan. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia atas kerjasama dengan Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem).
- Asshidiqie, Jimly. (2011). Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).
- Asshidiqie, Jimly, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara. (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2016).
- Chomsky, Noam, *How The World Works*, Soft Skull Press, USA, diterjemahkan oleh Tia Setiadi. *How The World Works*. Cet. III. (Yogyakarta: PT Bentang Pustaka. 2017).
- Huda, Ni"matul, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2014).
- Huda, Ni"matul dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu Pasca Reformasi*, (Jakarta: Kencana, 2007).
- Husein, Harun, *Pemilu Indonesia: Fakta, Angka, Analisis, dan Studi Banding*, (Jakarta: Perludem, 2014).
- Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, dalam Suparman Marzuki, *Peran Komisi Pemilihan Umum dan Pengawas Pemilu yang Demokratis, sebagaimana dikutip kembali Ni"matul Huda dan Imam Nasef, Penataan Demokrasi dan Pemilu Pasca Reformasi*, (Jakarta: Kencana, 2017).
- Noam Chomsky, *How The World Works*, Soft Skull Press, USA, 2011, diterjemahkan oleh Tia Setiadi, *How The World Works*, Cet. III, (Yogyakarta:PT Bentang Pustaka, 2017).
- Nur Hidayat. Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*. (Yogyakarta: Fajar Media Press, 2011).
- Ramadhanil, Fadli dkk. *Desain Partisipasi Masyarakat dalam Pemantauan Pemilu*, (Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia atas kerjasama dengan Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), 2015).