

August 2021

Proses Pemilu di Indonesia dari Sudut Pandang Pemantau Asing

Topo Santoso

Universitas Indonesia, topo.santoso@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil>

Recommended Citation

Santoso, Topo (2021) "Proses Pemilu di Indonesia dari Sudut Pandang Pemantau Asing," *Indonesian Journal of International Law*. Vol. 1 : No. 4 , Article 9.

DOI: 10.17304/ijil.vol1.4.569

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil/vol1/iss4/9>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Indonesian Journal of International Law by an authorized editor of UI Scholars Hub.

Proses Pemilu di Indonesia dari Sudut Pandang Pemantau Asing

Topo Santoso*

Indonesian general election 2004 is the second general election after the fall of Suharto's regime. There have been revolutionary changes on Indonesian general election law and system compare to Indonesian general election that took place during the New Order Regime. Indonesia general election 2004 got very large attention from around the world. Other state were willing to assist in election by providing international observers to closely look at the fairness, impartial process of election have bee well achieved. Observation on general election means gather information on the process of election and give opinions based on information which gathered by people that do not have any authority to intervene on the process. In contrast, Pengawas Pemilu (Indonesian General Election Observer) as a formal body which takes part on general election process has duties to observe, take reports, carry on the reports and settle any disputes. Therefore, Pengawas Pemilu has different functions and authorities compare to others. However, as long as people still do not have any confidence on the process regarding the fairness and neutrality of the general election committee, the role of general election observers is still very important

1. Pengantar

Pemilu 2004 merupakan pemilu kedua pasca jatuhnya pemerintahan Soeharto. Sebagaimana pemilu 1999, pelaksanaan pemilu 2004 juga diharapkan lebih demokratis dibanding pemilu-pemilu masa Orde Baru (1971-1997) yang dianggap penuh kecurangan dan pemaksaan. Pada kedua pemilu ini kehadiran pemantau independen juga sudah diakui, berbeda dengan pemilu-

* Penulis dilahirkan di Wonogiri pada tahun 1970. Beliau adalah pengajar hukum pidana pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Pendidikan hukum ditempuh di FHUI (SH-1992) dan Magister Ilmu Hukum di Pascasarjana UI (1999) dan saat ini, sedang mengikuti Program Doktor di Faculty of Law, University of Malaya, Kuala Lumpur-Malaysia. Di samping sebagai pengajar, Beliau saat ini juga sebagai anggota Panitia Pengawas Pemilu (Pusat) 2003-2004 dan sangat aktif menulis buku dan menulis artikel di berbagai media massa.

pemilu Orde Baru yang mengharamkan adanya pemantau independen. Kehadiran pemantau pemilu pada dasarnya justru akan meningkatkan kredibilitas pemilu. Penilaian dari pemantau pemilu tentang proses pemilu yang berjalan akan memberi bobot dan kualitas pemilu serta mengurangi kemungkinan terjadinya kecurangan, khususnya pada tahapan pemungutan suara di tempat pemungutan suara (TPS). Artikel ini hendak membahas tentang bagaimana proses pemilu di Indonesia dan kaitannya dengan kehadiran pemantau pemilu luar negeri.

2. Pemilu di Indonesia (Suatu Kerangka Hukum)

Baik pemilu pertama di era Soekarno tahun 1955, pemilu-pemilu di masa Soeharto (1971-1997), maupun pemilu pertama pasca Soeharto tahun 1999, kesemuanya dilandasi oleh UUD 1945 yang ternyata tidak menyebut kata Pemilu. Namun demikian, tidak ada yang menolak pelaksanaan pemilu karena berdasarkan pendapat banyak ahli hukum tata negara, meski kata pemilu tidak dicantumkan, dilihat dari berbagai ketentuan (seperti adanya Dewan Perwakilan Rakyat, dan sebagainya) dapat disimpulkan bahwa UUD 45 mengenal lembaga pemilihan umum untuk memilih para wakil-wakil rakyat. Kemudian sebagai landasan pelaksanaan pemilu selalu dibuat dalam bentuk Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) yang kemudian dijabarkan dalam bentuk undang-undang pemilu, peraturan pemerintah sebagai pelaksanaan undang-undang pemilu, dan seterusnya.

Berbeda dengan kondisi di atas, untuk pemilu 2004 landasan pemilu secara eksplisit tertulis dalam UUD 1945 yang telah diamandemen. Hal itu terletak pada Bab VII B dengan judul Pemilihan Umum. Bab ini memuat hanya memuat satu pasal saja yaitu Pasal 22E. Ketentuan mengenai pemilihan umum ini merupakan hasil perubahan ketiga UUD 1945. Pasal 22E sendiri terdiri atas enam ayat. Disamping Pasal 22E di atas masih ada pasal lainnya di bab-bab sebelumnya yang menyebut kata-kata pemilihan umum, misalnya Pasal 6A, Pasal 19, Pasal 22C, serta Pasal 24C

Dengan diaturnya pemilihan umum, mulai dari asas, tujuan, peserta, dan pelaksana pemilihan umum di dalam undang-undang dasar maka secara konstitusional pelaksanaan pemilihan umum di Indonesia menjadi semakin tegas. Dalam pasal-pasal yang disebutkan di atas jelas sekali adanya tiga maksud diadakan

pemilihan umum yaitu: memilih anggota DPR dan DPRD, memilih anggota DPD, dan memilih Presiden dan Wakil Presiden. Sebelum diamandemen tidak ada pengaturan ini. Begitu juga adanya pelaksana pemilihan umum yaitu suatu Komisi Pemilihan Umum (KPU) menjadi lembaga yang ditegaskan keberadaannya secara tegas dalam konstitusi. Khusus untuk menyelesaikan sengketa hasil pemilihan umum maka UUD 1945 menyatakan bahwa hal itu menjadi kompetensi dari Mahkamah Konsitusi.

Dilihat dari pasal-pasal konstitusi di atas, pengaturan mengenai pemilihan umum hanya yang pokok-pokok saja sehingga tidak dimuat mengenai bagaimana pengawasan pemilihan umum serta pemantauan pemilu termasuk tidak dimuat mengenai adanya Panitia Pengawas Pemilihan Umum maupun pemantau pemilu. Apakah dengan demikian keberadaan pengawas pemilihan umum serta pemantau pemilu tidak diakui secara konstitusional? Jawabannya dapat dilihat secara tidak langsung yakni pada Pasal 22 E ayat 6 yang berbunyi: "Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang". Undang-undang yang dimaksud di sini adalah undang-undang pemilihan umum. Di dalam undang-undang pemilihan umum inilah kita menemukan eksistensi secara tegas dari pengawasan dan pemantauan pemilu dan juga keberadaan suatu panitia pengawas pemilihan umum serta pemantau pemilu.

Menurut undang-undang ini, penyelenggara pemilu adalah Komisi Pemilihan Umum yang pembentukan serta keanggotaannya berbeda dengan KPU pada Pemilu 1999 yang terdiri dari unsur partai politik peserta pemilu dan pemerintah. KPU menurut undang-undang ini adalah tokoh-tokoh independent. Di tingkat daerah terdapat KPU Propinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Dalam pelaksanaan pemilu, KPU Kabupaten/Kota membentuk Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) dan Panitia Pemungutan Suara (PPS). PPS kemudian membentuk KPPS (Lihat Pasal 15, 16, dan 17).

Hanya partai politik yang diakui keberadaannya sesuai Undang-Undang No. 31 Tahun 2002 bisa mendaftar sebagai peserta pemilu. Disamping itu ada syarat lainnya yaitu memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 dari seluruh jumlah propinsi, pengurus lengkap di 2/3 dari jumlah kabupaten/kota di propinsi tersebut, memiliki anggota sekurang-kurangnya 1000 atau 1/1000 dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan partai politik di kabupaten/kota dan dibuktikan dengan kartu tanda anggota partai politik. Pengurus partai politik di atas juga harus mempunyai kantor

tetap (Pasal 7 ayat 1). Sementara itu peserta pemilihan umum anggota DPD maka calon harus mendapat dukungan tertentu sesuai dengan jumlah penduduk di masing-masing propinsi.

Ketentuan mengenai daerah pemilihan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003 juga berbeda dengan ketentuan daerah pemilihan pada undang-undang pemilu sebelumnya yang menyatakan bahwa daerah pemilihan untuk DPR adalah propinsi. Menurut undang-undang pemilu yang baru, daerah pemilihan untuk anggota DPR adalah propinsi atau bagian-bagian propinsi, anggota DPRD Propinsi adalah kabupaten/kota atau gabungan kabupaten/kota, anggota DPRD Kabupaten/Kota adalah kecamatan atau gabungan kecamatan. Penetapan daerah pemilihan di atas ditentukan oleh KPU dengan ketentuan setiap daerah pemilihan mendapatkan alokasi kursi antara 3 sampai 12 kursi. Jumlah kursi DPR ditetapkan sebanyak 550 kursi (Pasal 46 dan 47). Sedangkan jumlah kursi anggota DPR untuk setiap propinsi ditetapkan berdasarkan jumlah penduduk dengan memperhatikan perimbangan yang wajar (Pasal 48). Jumlah kursi untuk DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota bervariasi sesuai dengan jumlah penduduk di tiap-tiap propinsi/kabupaten/kota sesuai penjabaran Pasal 49 dan 50.

Ketentuan mengenai kampanye diatur pada Pasal 71 hingga Pasal 80 yang sebetulnya bisa juga dibedakan menjadi dua bagian yaitu mengenai kampanye pemilihan umum dan mengenai dana kampanye. Kampanye dilakukan oleh peserta pemilu selama 3 minggu dan berakhir 3 hari sebelum pemungutan suara (Pasal 71). Pasal 71, 72 dan 73 mengatur antara lain mengetahui bagaimana kampanye harus dilakukan, kampanye melalui media, dan sebagainya. Pasal 74 hingga Pasal 77 khusus membahas mengenai larangan-larangan dalam kampanye yang diancam dengan sanksi. Juga membahas bagaimana jika yang berkampanye adalah pejabat pemerintahan seperti presiden/wakil presiden, gubernur, bupati, dan sebagainya. Pasal 78 hingga Pasal 80 mengatur mengenai dana kampanye, misalnya mengenai sumber dana kampanye, kewajiban untuk melaporkan, larangan dalam penerimaan dana kampanye, dan sebagainya.

Bab IX mengatur mengenai pemungutan, penghitungan suara dan penetapan hasil pemilihan umum. Pasal 81 hingga Pasal 95 mengatur antara lain mengenai waktu pemungutan suara, surat suara, kotak suara, cara melakukan pemungutan suara, Tempat

Pemungutan Suara (TPS), pemilihan bagi warga Indonesia di Luar Negeri, dan sebagainya. Sementara Pasal 96 hingga Pasal 103 mengatur mengenai penghitungan suara dan hal-hal yang terkait dengan itu, seperti waktu penghitungan, bagaimana penghitungan dilakukan, kewajiban-kewajiban dalam pemungutan suara, pembuatan berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara, pengajuan keberatan, pelaksanaan rekapitulasi dan penetapan hasil penghitungan suara, dan sebagainya. Penetapan hasil pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang diajukan secara nasional oleh KPU diatur pada Pasal 104.

Bab X, Bab XI, Bab XII, dan Bab XIII mengatur mengenai penetapan perolehan kursi dan calon terpilih (baik untuk DPR, DPRD, maupun DPD), penetapan dan pemberitahuan calon terpilih, serta penghitungan dan pemungutan suara ulang, pemilihan umum lanjutan dan pemilihan umum susulan.

Pada Bab XIV diatur mengenai pengawasan, penegakan hukum, dan pemantauan pemilihan umum. Bab ini dapat dibagi menjadi tiga bagian yaitu: pengawasan pemilihan umum, penegakan hukum, dan pemantauan pemilihan umum. Di bagian pertama inilah masalah pengawasan pemilu dan pengawas pemilu banyak diatur, yaitu mulai dari Pasal 120 hingga Pasal 126. Untuk lebih jelasnya mengenai pengawasan dan penegakan hukum dapat dilihat pada tabel berikut.

Sesuai ketentuan Pasal 128 ayat (5) dan Pasal 130, tindak pidana yang terjadi pada tahapan pemilu (tindak pidana pemilu) tidak bisa diselesaikan oleh pengawas pemilu melainkan harus diteruskan kepada penyidik. Ketentuan mengenai penyidikan dan penuntutan terhadap tindak pidana pemilu ini mengikuti Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, kecuali jika ditentukan lain oleh undang-undang pemilu ini, misalnya mengenai jangka waktu penyidikan harus diselesaikan dalam waktu 30 hari sejak diterimanya laporan. Dalam waktu selambat-lambatnya 7 hari setelah selesainya penyidikan, penyidik menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum dan selanjutnya penuntut umum melimpahkan berkas perkara kepada pengadilan selambat-lambatnya 14 hari sejak diterimanya berkas perkara dari penyidik (Pasal 131). Perbedaan lainnya juga terjadi pada pemeriksaan di pengadilan. Terhadap tindak pidana pemilu tidak dapat diajukan kasasi. Untuk tindak pidana yang diancam hukuman kurang dari 18 bulan maka diadili di Pengadilan Negeri

sebagai pengadilan pertama dan terakhir. Sementara, tindak pidana yang diancam pidana 18 bulan atau lebih diadili di Pengadilan Negeri sebagai pengadilan pertama dan di Pengadilan Tinggi sebagai pengadilan banding dan terakhir. Penyelesaian perkara di Pengadilan Negeri paling lama 21 hari, sedangkan di Pengadilan Tinggi paling lama 14 hari (Pasal 133).

Pasal 134 menyatakan bahwa dalam hal terjadi perselisihan tentang hasil pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 104, diperiksa dan diputuskan untuk tingkat pertama dan terakhir oleh Mahkamah Konstitusi.

Tindak pidana pemilu diatur mulai dari Pasal 137 hingga Pasal 141 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Pasal 137 hingga Pasal 138 berisi 26 tindak pidana pemilu, sementara Pasal 141 mengatur tentang Dasar Pemberat atau Alasan Pemberat Pidana yaitu jika tindak pidana pada pasal-pasal di atas dilakukan dengan sengaja oleh penyelenggara pemilu atau peserta pemilu dengan ancaman pidana dapat ditambah sepertiga.

Seperti diketahui, pada tahun 2004 mendatang pemilihan presiden dan wakil presiden Indonesia akan dilakukan secara langsung, tidak lagi dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Hal ini merupakan ketentuan dalam konstitusi yaitu pada Pasal 6A UUD 1945 yang intinya menyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum. Pasal 6A ayat (5) menegaskan bahwa tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang. Sesuai ketentuan ini maka lahirilah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 mengenai Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Pada bagian konsideran undang-undang ini antara lain dinyatakan bahwa pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan secara demokratis dan beradab dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya yang dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pemilihan umum presiden dan wakil presiden menurut undang-undang ini merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam NKRI yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden.

3. Pemantauan Pemilu

Pemantauan pemilu merupakan bagian sangat penting dalam proses demokrasi melalui pemilu, tidak terkecuali di Indonesia. Eksistensi pemantau independen di Indonesia memang belum dapat dikatakan lama, mengingat sepanjang pemilu Orde Baru yakni dari 1971 hingga 1997 pemerintah yang berkuasa 'mengharamkan' kehadiran pemantau independen. Pemilu 1997, meskipun tidak diakomodir dalam perundang-undangan, telah hadir tonggak pemantau independen pertama yakni Komite Independen Pemantau Pemilu atau KIPP yang antara lain digagas oleh Intelektual Muslim, Dr. Nurcholis Majid.

Seperti kerap ditulis oleh media massa, pemerintah berkuasa saat itu, di bawah Soeharto mengecam kelahiran pemantau independen ini mengingat sudah ada organ pemilu yang disebut PANWASLAK atau Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu. Memang sejak pemilu 1982 pemerintah Orde Baru memperkenalkan suatu panitia pengawas pemilu yang berada di dalam struktur Panitia Pelaksana Pemilu dari pusat hingga daerah yang beranggotakan antara lain unsur kejaksanaan, birokrasi serta wakil peserta pemilu. Bagaimanapun banyak sekali pihak yang meragukan independensi dan kredibilitas panitia pengawas pemilu (resmi) ini sepanjang pemilu Orde Baru mengingat pengaruh yang sangat besar dari pemerintah terhadap semua lembaga pemilu yang ada. Maka kehadiran KIPP pada pemilu 1997 itu merupakan suatu angin baru untuk memantau pelaksanaan pemilu agar berlangsung secara *free* dan *fair*.

Penerimaan atas kehadiran pemantau independen dalam perundang-undangan pemilu Indonesia baru terjadi pada pemilu pertama pasca Soeharto yakni pada Pemilu 1999. Bersamaan dengan penerimaan pemantau independen ini, Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 -yang menjadi landasan pelaksanaan Pemilu 1999- juga mengakui keberadaan Pemantau Asing untuk memantau pelaksanaan Pemilu di Indonesia, disamping adanya suatu Panitia Pengawas Pemilu (PANWASLU) yang sudah lebih independen. Sejak itulah hingga Pemilu 2004, Pemantau Internasional diterima eksistensinya untuk ikut memantau pemilu di Indonesia.

4. Pemantauan Pemilu dan Pemantau Internasional

Pada dasarnya, pemantauan pemilu berarti: pengumpulan informasi tentang proses pemilu, dan pemberian penilaian-penilaian yang beralasan tentang pelaksanaan proses tersebut berdasarkan informasi yang telah dikumpulkan, oleh orang-orang yang sebenarnya tidak berwenang untuk mencampuri proses tersebut. Keterlibatannya dalam kegiatan-kegiatan mediasi atau bantuan teknis tidak boleh merusak tugas utama mereka untuk melakukan pemantauan.¹

Dengan mengacu pada pengertian pemantauan di atas, kita bisa melihat adanya perbedaan peranan antara pemantau pemilu dengan pengawas pemilu di Indonesia. Berbeda dengan pemantauan pemilu, pengawas pemilu merupakan suatu panitia resmi yang memiliki wewenang mengawasi semua tahapan pemilu, menerima laporan pelanggaran, meneruskan pelanggaran kepada instansi berwenang, serta menyelesaikan sengketa pemilu.²

Bagi negara-negara yang demokrasiya sedang berkembang seperti Indonesia, maka kehadiran para pemantau baik pemantau dalam negeri ataupun luar negeri dapat menambah bobot atau nilai pemilu itu sendiri. Proses pemilu yang transparan merupakan standar internasional yang diperlukan untuk memastikan pemilu yang demokratis. Kehadiran para pemantau pemilu dari dalam maupun luar negeri di Indonesia cenderung akan menambah kredibilitas dan legitimasi terhadap proses pemilu yang dipantau. Pemantauan ini juga berguna untuk mencegah kecurangan dalam pemilu, khususnya pada saat pemungutan suara.³

Mengingat pentingnya pemantauan tersebut, maka undang-undang pemilu seharusnya memuat ketentuan-ketentuan yang jelas dan tepat untuk menjamin hak-hak para pemantau memeriksa dokumen-dokumen, menghadiri rapat, memantau kegiatan-kegiatan

¹ IDEA, Standar-standar Internasional Pemilihan Umum Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu, Jakarta: Internasional IDEA, 2002. hlm. 97-98.

² Pasal 122 Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD serta Pasal 77 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

³ Memang di sebagian negara yang demokrasiya telah maju, dimana masyarakat percaya akan keadilan dan ketidakberpihakan penyelenggara pemilu, pemantauan pemilu mungkin tidak diadakan.. *Ibid.* hlm. 97.

pemilu pada semua tingkatan dan setiap waktu, termasuk penghitungan dan pembuatan tabulasi, serta untuk mendapatkan salinan resmi dari dokumen-dokumen pada semua tingkatan.⁴ Hal ini dalam kenyataan pada pemilu 2004 memang belum semua dapat dipenuhi.

Dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2003, masalah pemantauan pemilu dijadikan satu bab dengan masalah pengawasan dan penegakan hukum yaitu pada Bab XIV.⁵ Ada dua pasal yang mengatur masalah pemantau pemilu yaitu Pasal 135 dan Pasal 136.⁶ Undang-Undang pemilu ini tidak hanya mengatur pemantau pemilu dalam negeri tetapi juga mengatur pemantau pemilu luar negeri. Pasal 135 Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 menyatakan bahwa pemantau pemilu meliputi lembaga swadaya masyarakat, badan hukum, dan perwakilan pemerintah luar negeri. Untuk bisa memantau pemilu, mereka harus mendaftarkan diri di KPU. Pemantau pemilu ini harus memenuhi syarat: bersifat independen, mempunyai sumber dana yang jelas, dan memperoleh akreditasi dari KPU. Undang-Undang pemilu tampaknya tidak membuat perbedaan antara pemantau dalam negeri dan pemantau luar negeri menyangkut hak untuk melakukan pemantauan.⁷

Pada pemilu 2004, diantara pemantau internasional adalah *Asian Network for Free Elections* (ANFREL) dan Pemantau dari Masyarakat Eropa (EU). Kehadiran ANFREL memantau pemilu di Indonesia adalah dalam rangka mencoba memberikan kontribusi pada penciptaan suatu suasana yang kondusif bagi pemilu yang *free and fair*. Aktifitas yang mereka lakukan adalah memobilisasi jaringan dan mendorong kemitraan dengan rekan lokal mereka yaitu organisasi-organisasi di Indonesia dan melakukan berbagai program dan aktivitas. Bagi ANFREL, penciptaan ruang yang demokratis merupakan prasyarat yang membuat masyarakat dapat

⁴ Ibid. hlm. 98.

⁵ Pada Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 diatur pada Bab XI.

⁶ Pada Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 diatur pada Pasal 86 dan 87.

⁷ Aturan lebih lanjut mengenai pemantauan pemilu ini diatur melalui Keputusan KPU No. 104 Tahun 2003 dan Kode Etik Pemantau Pemilu yang merupakan bagian tak terpisahkan dengan keputusan tersebut.

menggunakan hak-haknya, khususnya hak berupa *free expression* dan kebebasan berpartisipasi dalam proses pemilu.⁸

Pada Pemilu 2004 ini, ANFREL bersama dengan pemantau asing lain yaitu Interband menemukan banyak kekurangan selama berlangsung masa kampanye, proses pencoblosan, dan penghitungan suara. Kedua tim pemantau ini menganggap KPU perlu tidak hanya menggunakan indentifikasi diri untuk menjamin proses pemilihan, tapi juga meminta pemilih menunjukkan kartu pemilih dan kartu identitas diri, seperti KTP. ANFREL dan Interband juga melihat sistem pencoblosan yang diberlakukan ternyata menimbulkan kesulitan dalam menentukan keabsahan kertas suara pada proses penghitungan. Hal itu menyebabkan proses penghitungan suara menyita waktu lama. Untuk itu mereka merekomendasikan bahwa sistem penandaan dengan pulpen atau cap di atas kertas suara perlu dipertimbangkan sebagai alternatif untuk menggantikan sistem pencoblosan. ANFREL dan Interband juga menemukan sejumlah TPS yang didirikan di rumah pribadi. Karena itu direkomendasikan agar seluruh TPS dapat didirikan di tempat umum dan sekolah untuk menjamin netralitas hasil KPSS. Di samping itu, untuk meminimalisasi terhadap kebebasan para pemilih dalam proses pemungutan suara.⁹

Sementara itu, Masyarakat Eropa merupakan salah satu pemberi sumbangan pemilu di Indonesia antara lain melalui UNDP. Masyarakat Eropa sejak pemilu 1999 juga telah mengirimkan observer pemilu di Indonesia. Begitu pula pada pemilu 2004 ini.

Meskipun memiliki tujuan yang kurang lebih sama yakni dalam mendorong terwujudnya iklim demokratis yang menjadi prasyarat pemilu yang jujur dan adil, terkadang terdapat perbedaan sikap antara pemantau internasional dengan pemantau dalam negeri. Hal ini misalnya terjadi karena pernyataan tentang hasil pemilu yang terlampau cepat sementara proses yang ada sedang berjalan. Pernyataan dari pemantau internasional dari Uni Eropa, misalnya, yang menyatakan pemilu berlangsung aman dan demokratis yang

⁸ ANFREL dan FORUM ASIA, *Democratization in Indonesia*, Bangkok: ANFREL and FORUM ASIA, 1999. ANFREL merupakan suatu jaringan pemantauan pemilu dan HAM yang berbasis di Bangkok, Thailand yang memiliki mandat dan tujuan terutama untuk mendorong demokratisasi di kawasan Asia.

⁹ *Republika*, 10 April 2004.

dikeluarkan hanya beberapa hari sesudah pemungutan suara menimbulkan protes dari para pemantau lokal. Seperti diberitakan banyak media massa, enam tokoh organisasi pemantau pemilu Indonesia memprotes Tim Pemantau Pemilu Uni Eropa (European Union/EU) menyusul pernyataan LSM ini yang menyatakan bahwa pemilu legislatif 5 April lalu berlangsung aman dan demokratis.¹⁰ Menurut para pemantau lokal ini kesimpulan bahwa pemilu aman dan demokratis yang dikeluarkan hanya tiga hari sesudah hari pemungutan suara adalah terlalu dini. Menurut mereka:

"Kesimpulan seperti itu tidak seharusnya dilakukan terlalu dini, hanya tiga hari setelah hari pemungutan suara. Kesimpulan Pemantau EU dapat memperlemah posisi partai politik dan calon legislatif (caleg) yang telah dirugikan atau akan dirugikan karena terjadi kecurangan pemilu, kekerasan, dan kelalaian dari KPU".

Penulis dapat memahami kerisauan dari para pemantau lokal mengenai pernyataan yang terlalu cepat mengenai pemilu 2004, mengingat pada kenyataannya pasca pemungutan suara, justru banyak kecurangan dilaporkan, dimana kecurangan yang dilaporkan paling banyak adalah pengubahan hasil suara di tingkat Panitia Pemungutan Suara (PPS) yang berada di tingkat desa/kelurahan dan di tingkat Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK). Jika pemantauan hanya terfokus pada saat pemungutan suara di Tempat Pemungutan Suara (TPS) saja maka memang secara umum (meski juga terjadi berbagai pelanggaran) proses pemberian suara di TPS bisa dikatakan cukup transparan mengingat banyak saksi dari peserta pemilu maupun warga masyarakat dan pemantau menghadirinya. Tetapi masalah sesungguhnya justru muncul akibat penghitungan dan rekapitulasi suara yang sering salah atau mendapat intervensi dan pengaruh untuk diubah, dan ini terjadinya adalah bukan di TPS melainkan dalam proses dari TPS ke PPS dan dari PPS ke PPK.

¹⁰ Mereka yang melayangkan protes itu adalah Smita Notosusanto dan Hadar Gumay (Cetro), Lucky Djani (ICW), Wahidah Suaib (JAMPPI), Gunawan Hidayat (JPPR), Emmy Hafid (TI-I), serta Lili Hasanuddin (YAPPIKA). Koalisi pemantau Indonesia curiga, Tim EU berupaya melindungi KPU yang tidak profesional dalam menangani seluruh proses penyelenggaraan pemilu. Mulai dari pengadaan dan distribusi logistik sampai penghitungan suara melalui perangkat teknologi informasi. "Pemantauan pemilu oleh EU lebih merupakan misi diplomatik, bukan suatu program pemantauan profesional." *Republika*, 10 April 2004.

Dengan demikian, sebenarnya jika dikembalikan pada salah satu fungsi pemantauan adalah mengumpulkan informasi dan memberikan penilaian pada proses pemilu, maka tentu saja penilaian ini seharusnya setelah proses yang ada telah berjalan sehingga dapat diketahui lebih tepat bagaimana pemilu telah berlangsung.

5. Penutup

Proses pemilu di Indonesia mendapat perhatian yang cukup besar dari pemantau asing yang ingin memberikan kontribusi berupa tersedianya iklim yang demokratis yang menjadi prasyarat berlangsungnya pemilu yang bebas dan adil. Pemantauan pemilu berarti pengumpulan informasi tentang proses pemilu, dan pemberian penilaian-penilaian yang beralasan tentang pelaksanaan proses tersebut berdasarkan informasi yang telah dikumpulkan oleh orang-orang yang sebenarnya tidak berwenang untuk mencampuri proses tersebut. Berbeda dengan Pengawas Pemilu yang merupakan organ resmi dan bagian dari penyelenggara pemilu yang dapat mengawasi, menerima laporan, menindaklanjuti laporan dan menyelesaikan sengketa, maka pemantau pemilu tidak berfungsi dan memiliki wewenang demikian. Tetapi sepanjang masyarakat belum percaya akan keadilan dan ketidakberpihakan penyelenggara pemilu, maka peranan pemantauan pemilu masih sangat penting. Pemilu 2004 yang sedang berjalan, menurut sebagian pemantau asing sudah berlangsung aman dan demokratis, tetapi bagi sebagian yang lain justru masih mengandung kekurangan-kekurangan yang harus diperbaiki ke depan.