

Buku
1

Desain Pengawasan Pemilihan Serentak

DAFTAR ISI

SAMBUTAN	iv
PENDAHULUAN	vi
Bab 1	
Bawaslu dalam Ruang dan Waktu	1
Bab 2	
Kepesertaan Pemilihan Serentak	39
Bab 3	
Urgensi Pengawasan Pemilihan	63
Bab 4	
Metodologi Pengawasan Pemilihan	85
Bab 5	
Penguatan Pengawasan Partisipatif	101
Bab 6	
Keterbukaan Informasi Pengawasan	113
DAFTAR PUSTAKA	126

Pengarah:

Abhan
M. Affuddin
Ratna Dewi Pettalolo
Fritz Edward Siregar
Rahmat Bagja

Pembina:

Gunawan Suswantoro

Penanggung Jawab:

La Bayoni

Ketua Tim:

Asmin Safari Lubis

Tim Penyusun

Masykurudin Hafidz
Masmulyadi
Deytri Aritonang
M. Zaid
M. Ihsan
Ahmad Jukari

Desain & Layout

Shofi Poti
Yugha Erlangga

Desain Pengawasan Pemilihan Serentak

@Hak Cipta Dilindungi oleh Undang-Undang
Pengutipan, Pengalihbahasaan dan Penggandaan (copy) Isi Buku ini,
Diperkenankan dengan Menyebutkan Sumbernya

Diterbitkan Oleh



ISBN 978-623-6188-03-3



9 786236 188033

SAMBUTAN

Pengawasan Pemilu merupakan kehendak yang didasari perhatian luhur demi Pemilu berkualitas. Kontribusi utama pengawasan Pemilu, selain untuk mendorong terwujudnya pelaksanaan Pemilu yang berkualitas secara teknis, juga merupakan bagian yang penting bagi keberlanjutan demokratisasi di Indonesia.

Pengawasan Pemilu merupakan proses sadar, sengaja, dan terencana untuk mewujudkan proses demokratisasi yang hakiki. Pemilu yang dijalankan tanpa mekanisme dan iklim pengawasan yang bebas dan mandiri, mengakibatkan penyelenggaraan pemilu rentan kecurangan. Hal itu membuat Pemilu kehilangan legitimasinya dan pemerintahan yang dihasilkan sesungguhnya tidak memiliki integritas sekaligus akuntabilitas.

Berangkat dari pemahaman inilah, pengawasan merupakan kebutuhan dasar Pemilu dan Pilkada. Pengawasan merupakan keharusan, bahkan merupakan elemen yang melekat kuat pada tiap penyelenggaraan Pemilu.

Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) memiliki peran strategis dalam mewujudkan proses dan hasil Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (luber dan jurdil). Sebagai lembaga yang bertanggung jawab dalam melakukan pencegahan dan penindakan, Bawaslu menjadi kunci atas berlangsungnya tahapan Pemilu yang berintegritas.

Bawaslu melakukan inovasi untuk menguatkan prosedur dan kualitas demokrasi Indonesia. Dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya, Bawaslu terus meningkatkan strategi kelembagaan dalam merespon tantangan kekinian. Mewujudkan pelaksanaan Pemilu

dan Pemilihan yang luber, jurdil dan berintegritas dimulai dengan menyusun strategi dan perencanaan pengawasan, pencegahan, dan penindakan yang baik.

Tantangan pelaksanaan Pilkada serentak keempat pada 2020 semakin membutuhkan perencanaan pengawasan yang jitu dan sistem penegakan hukum yang efektif terutama berlangsung di masa pandemi. Bawaslu Menyusun sejumlah strategi dan inovasi untuk melaksanakan pengawasan dalam kondisi yang adaptif terhadap kondisi pandemi.

Buku ini adalah rangkaian serial evaluasi pelaksanaan pemilihan serentak tahun 2020. Bawaslu memiliki 4 evaluasi terkait pelaksanaan pengawasan Pemilihan 2020 yaitu Desain Pengawasan Pemilihan 2020, Pelaksanaan Pemilihan Serentak di masa Pandemi, Analisis Data Hasil Pengawasan Pemilihan 2020 dan Program Pemantauan Pemilihan 2020. Keempat buku ini menjadi evaluasi secara menyeluruh penyelenggaraan Pemilihan 2020.

Semoga buku ini bermanfaat pada evaluasi dan perbaikan pelaksanaan pemilihan berikutnya serta berkontribusi terhadap kualitas demokrasi Indonesia di masa yang akan datang.

A B H A N
Ketua Bawaslu RI

PENDAHULUAN

Pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemilu merupakan suatu kehendak yang didasari keprihatinan luhur (*ultimate concern*), demi tercapainya Pemilu yang berkualitas. Kontribusi utama pengawasan Pemilu, di samping untuk mendorong terwujudnya pelaksanaan Pemilu yang berkualitas secara teknis, juga merupakan bagian yang signifikan bagi keberlanjutan demokratisasi di Indonesia.

Dengan demikian, pengawasan Pemilu merupakan proses sadar, sengaja dan terencana dari hakikat filosofi demokratisasi. Suatu Pemilu yang dijalankan tanpa mekanisme dan iklim pengawasan yang bebas dan mandiri, akan menjadikan Pemilu menjadi proses pembentukan kekuasaan yang sarat dipenuhi segala kecurangan. Dalam situasi yang demikian itu, Pemilu telah kehilangan legitimasinya dan pemerintahan yang dihasilkan sesungguhnya juga tidak memiliki legitimasi.

Berangkat dari pemahaman inilah yang menjadikan pengawasan itu merupakan suatu kebutuhan dasar (*basic an objective needs*) dari tiap-tiap Pemilu dan Pilkada. Pengawasan, merupakan keharusan, bahkan merupakan elemen yang melekat pada tiap-tiap Pemilu.

Pemilu berintegritas tergantung pada landasan institusi yang ditetapkan oleh kerangka hukum. Kerangka institusi terdiri dari lembaga-lembaga dan berbagai organisasi yang melaksanakan atau mengawasi aspek khusus dari proses pemilu.

Peran setiap institusi yang terlibat dalam memelihara integritas pemilu adalah sangat penting untuk didefinisikan secara jelas dalam suatu kerangka hukum. Pemisahan yang jelas atas kekuasaan dan sistem yang terintegrasi dari *check and balances* dapat membantu mempertahankan pengawasan yang efektif. Sebagaimana didiskusikan dalam Guiding Principles, sebagai contoh, jika suatu lembaga penyelenggara pemilu diberikan peran terlalu banyak (yang berpotensi menimbulkan konflik) – seperti misalnya menyusun

undang-undang pemilu, menerapkan dan menegakkan undang-undang tersebut, dan bertindak sebagai satu-satunya pengadilan untuk menyelesaikan kasus kepemiluan – akan sedikit aktifitas *check and balances* yang efektif dalam tindakannya.

Satu dari pertanyaan institusi yang utama adalah apakah perlu atau tidak mempunyai lembaga penyelenggara pemilu yang mandiri. Di negara yang baru menerapkan demokrasi, atau negara-negara dalam masa transisi yang mempunyai sejarah dominasi partai tunggal atau aturan otoriter, pembentukan komisi kepemiluan yang mandiri dilihat secara luas sebagai ukuran yang vital untuk memastikan administrasi pemilu yang tidak berpihak dan membantu membangun kepercayaan diri dari pemilih dan partai.

Di waktu yang bersamaan, manfaat dari administrasi pemilu yang otonom sebagian besar adalah berdasarkan persepsi; sehingga komisi pemilu yang mandiri harus menunjukkan dirinya sebelum perbaikan berlangsung untuk pencitraan pemilu tercapai. Pembentukan komisi yang otonom tidak, dalam dan dari dirinya sendiri, menjamin proses pemilu yang sukses.

Jika aktor sipil dan politik utama setuju dalam tipe kerangka institusi yang diadopsi, hasilnya adalah struktur administrasi pemilu yang kredibel. Tanpa persetujuan, ketidakpuasan dan ketidakpercayaan dapat muncul dan berlanjut menjadi borok di sepanjang proses. Sebagaimana dicatat sebelumnya, karena beberapa isu pemilu cenderung diselesaikan oleh keputusan voting pihak yang berwenang dalam pemilu, pemilihan ketua dari komisi mensyaratkan kepedulian dan perhatian yang khusus. Kepercayaan diri dapat meningkat jika ketua dipilih dengan cara di mana lembaga pemerintah dan sektor sosial politik memainkan peran dalam pemilihan

Kebijakan dan pengawasan pemilu meliputi permasalahan-permasalahan baik kebijakan (seperti misalnya sistem pemilu dalam arti luas) maupun prosedur (termasuk undang-undang dan regulasi). Tanggung jawab mengadopsi kebijakan pemilu bervariasi

di tiap negara, tetapi legislative memainkan peran penting melalui pengesahan undang-undang yang berkaitan. Di beberapa tempat, pengawas pemilu atau penyelenggara pemilu juga bertanggung jawab untuk menyusun atau mengkaji proposal undang-undang pemilu dan menyediakan pengawasan dan supervisi pemilu. (Sebagai contoh, Komisi Pemilu Kepulauan Solomon mempunyai peran konstitusional untuk memeriksa usulan undang-undang pemilu sebelum diserahkan ke parlemen).

Dalam rangka untuk meyakinkan pemangku kepentingan akan efektifitas dan kejujuran dari kinerjanya, suatu lembaga penyelenggara pemilu dapat menggunakan berbagai macam ukuran termasuk pra-implementasi dan mekanisme pengendalian kualitas yang dilakukan saat itu juga, dan audit lanjutan, evaluasi dan mekanisme pengawasan eksternal. Pengawas eksternal mandiri penyelenggara pemilu dapat melalui audit eksternal atau evaluasi, oleh komite yang dibentuk dalam legislatif, atau oleh badan *ad hoc* yang ditunjuk secara khusus. Agar efektif, lembaga ini membutuhkan akses ke semua material dan orang yang berkaitan, kemandirian yang kuat, ketidakberpihakan dan budaya professional dan pengendalian kualitas yang ketat.

Bab

1

Bawaslu dalam Ruang dan Waktu

Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan hajatan yang melibatkan banyak orang dan juga banyak instansi, dari sinilah kemudian pemilu bisa disebut sebagai pesta demokrasi karena seluruh elemen terlibat dalam proses pemilu. Untuk itu para ahli politik meyakini pemilu memiliki beberapa fungsi. *Pertama*, sebagai mekanisme pemilihan penyelenggara Negara. *Kedua*, Pemilu memiliki fungsi sebagai mekanisme pendelegasian sebagian kedaulatan rakyat kepada peserta pemilu. *Ketiga*, pemilu sebagai mekanisme yang mampu menjamin adanya perubahan politik (sirkulasi elit dan perubahan pola dan arah kebijakan publik) secara periodik. *Keempat*, Pemilu sebagai sarana penyelesaian konflik dengan cara memindahkan berbagai macam perbedaan dan pertentangan kepentingan yang ada di masyarakat ke dalam lembaga legislatif dan eksekutif untuk dimusyawarahkan, diperdebatkan, dan diselesaikan secara terbuka dan beradab (Ramlan Surbakti 2015 : 7).

Pentingnya fungsi pemilu, terutama untuk perubahan negara menjadi dasar penting bagi banyak lembaga untuk memberikan standar tentang pemilu yang demokratis. Standar tersebut menjadi penting karena bisa dijadikan tolok ukur bagi keberhasilan pemilu itu sendiri. Namun yang terpenting dari itu semua adalah pemilu harus mampu memberikan jaminan legitimasi demokrasi, untuk bisa mencapai itu maka dibutuhkan adanya transparansi, akuntabilitas, kredibilitas dan integritas dari pelaksanaan pemilu itu sendiri sehingga masyarakat percaya dan yakin terhadap pemilu itu sendiri. Sampai sekarang pengawasan pemilu yang efektif dipercaya sebagai instrumen yang mampu menghadirkan jaminan atas pelaksanaan pemilu yang demokratis.

Banyak negara yang menerapkan sistem demokrasi menjadikan pengawasan sebagai salah satu penjamin terselenggaranya pemilu dengan baik. Meskipun dalam pengawasannya tidak menggunakan lembaga formal, artinya pengawasan pemilu dimandatkan kepada lembaga yang sudah ada. Di Indonesia pengawasan pemilu

didelegasikan kepada lembaga formal dengan nomenklatur Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).

Keberadaan Bawaslu di Indonesia mempunyai kisah panjang. Keinginan agar ada institusi yang melakukan tugas pengawasan dalam penyelenggaraan Pemilu lahir dari kesadaran masyarakat Indonesia sendiri karena menginginkan Pemilu dilaksanakan dengan tata kelola yang baik, tidak ada kecurangan yang terselubung, dan karena itu maka dibutuhkan lembaga yang bertindak khusus untuk melakukan pengawasan Pemilu.

Keberadaan Bawaslu dari masa ke masa mengalami perubahan yang signifikan, hal itu pertanda bahwa keberadaan Bawaslu sangat penting guna tegaknya keadilan Pemilu. Pentingnya keberadaan Bawaslu dalam lingkaran pemilu juga diakui oleh Ida Budhiati dalam disertasinya, dimana fungsi pengawasan Bawaslu patut diapresiasi dalam artian sebagai perwujudan keadilan pemilu (Ida Budhiati 2018: xiii).

Pengawas Pemilu mempunyai sejarah panjang dalam penyelenggaraan Pemilu di Indonesia. Secara formal keberadaan pengawas pemilu dimulai pada tahun 1980 yaitu sejak terbitnya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 tahun 1980 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Pemilihan Umum dengan nama Pengawas Pelaksanaan (Panwaslak) Pemilihan Umum. Posisi Panwaslak menjadi subordinat dari Lembaga Pemilihan Umum, begitu juga dengan keberadaan Panwaslak di daerah. Panwaslak pada waktu itu dipimpin oleh Jaksa Agung dan birokrasi sipil serta militer bertindak sebagai pelaksana lapangan nya. Meskipun legalitasnya ditetapkan pada tahun 1980 tetapi efektif mulai bekerja pada tahun 1982.

Keberadaan Panwaslak saat itu merupakan bagian organ pengawasan yang dibentuk oleh Panitia Pemilu di Indonesia. Jadi, sejak kemerdekaan sampai dengan tahun 2009 pengawas pemilu menjadi subordinat Lembaga Pemilu karena dibentuk dan

bertanggung jawab kepada Panitia Pemilu. Baru kemudian pada tahun 2010 Pengawas pemilu menjadi lembaga yang independen dan tidak berada pada subordinat Panitia Pemilu (KPU Sekarang), karena ada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010.

Keberadaan Bawaslu dari masa ke masa mengalami perubahan yang signifikan, hal itu memberikan pertanda keberadaan Bawaslu sangat penting guna tegaknya keadilan pemilu. Pentingnya keberadaan Bawaslu dalam lingkaran pemilu juga diakui oleh Ida Budhiati dalam disertasinya, dimana fungsi pengawasan Bawaslu patut diapresiasi dalam artian sebagai perwujudan keadilan pemilu (Ida Budhiati 2018 : xiii).

Pasca *constitutional reform (1999-2002)* posisi penyelenggara pemilu semakin diperkuat kedudukannya di dalam konstitusi. Secara keseluruhan amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebut kata Pemilihan Umum dalam pasal 6A, Pasal 19, Pasal 22C serta Pasal 24C. Kemudian ada Bab VII B yang memuat Pasal 22E terkait ketentuan Pemilihan Umum dengan enam ayatnya. Amandemen ini juga secara eksplisit menyebut tujuan penyelenggaraan Pemilihan Umum untuk memilih Anggota DPR dan DPRD, Anggota DPD dan memilih Presiden serta Wakil Presiden yang sebelumnya tidak disebutkan dalam UUD yang belum diamandemen (Santoso 2004: 802).

Sebelumnya lembaga pengawasan pemilu adalah lembaga bayangan. Selama orde baru, pembentukannya lebih kepada peredaman gejolak di masyarakat yang mengkritisi kecurangan penyelenggaraan Pemilu. Pembentukannya kemudian ditunjukkan seolah-olah pemerintah sudah berusaha dan berniat baik mencegah pelanggaran dan kecurangan yang terjadi dalam Pemilu. Padahal pembentukannya hanya secara formal dan secara substansi lembaga ini tidak mencerminkan sebuah lembaga pengawasan. Disebut bayangan karena kewenangannya yang serba terbatas serta struktur organisasinya didesain alakadarnya.

Pada amandemen UUD 1945, salah satu pasal yang krusial yaitu mengenai penyelenggaraan pemilihan umum yang dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum seperti tertuang dalam ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD RI 1945. Seiring berjalannya waktu proses penyelenggaraan Pemilu, pasal tersebut dianggap multitafsir saat UU No. 22 Tahun 2007 mulai diundangkan, siapa sebenarnya yang bisa disebut penyelenggara Pemilu sesuai dengan konstitusi kita? Apakah hanya Komisi Pemilihan Umum (KPU)? Apakah lembaga pengawas Pemilu juga bisa disebut penyelenggara Pemilu seperti yang tertuang dalam pasal 22E tadi?

Memang harus ada kejelasan dalam proses pendefinisian penyelenggara Pemilu, hal ini berdampak luas. Mulai dari proses penyelesaian hasil sengketa Pemilu sampai kode etik penyelenggara Pemilu. Kejelasan tafsir ini sebenarnya juga akan sangat mempengaruhi kualitas penyelenggaraan Pemilu. Perdebatan tafsir tersebut selesai setelah Mahkamah Konstitusi (MK) menyidangkan dan menguji Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu sebagaimana tertuang dalam putusan No. 11/PUU-VIII/2010.

Frasa "*suatu komisi pemilihan umum*" menurut MK bukanlah spesifik menyebut sebuah nama lembaga, melainkan penunjukan fungsi penyelenggara Pemilu yang mempunyai sifat nasional, tetap dan mandiri. Dengan putusan ini maka secara tegas dinyatakan bahwa fungsi penyelenggara Pemilu bukan hanya jadi wewenang Komisi Pemilihan Umum (KPU) saja, tetapi penyelenggara Pemilu ini termasuk di dalamnya Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) yang menjadi satu kesatuan dari fungsi penyelenggaraan yang bersifat nasional, tetap dan mandiri (Ni'matul Huda 2017: 92).

Putusan MK tersebut dinilai lebih memenuhi ketentuan konstitusi yang mengamanatkan Penyelenggara Pemilu yang mandiri, bersifat langsung, umum, bebas, rahasia (Luber) dan jujur dan adil (Jurdil). Penyelenggaraan Pemilu tanpa adanya pengawas akan mengancam prinsip-prinsip yang diamanatkan konstitusi. Dewan Kehormatan

Penyelenggara Pemilu (DKPP) dengan begitu juga harus diartikan sebagai satu kesatuan penyelenggara Pemilu. Tiga lembaga penyelenggara ini kemudian punya tugas yang berbeda yang semakin memberi jaminan kemandirian dalam proses penyelenggaraan Pemilu (Khairul Fahmi 2016: 127).

Sejarah Penyelenggaraan Pemilu

Sifatnya yang otonom dan mandiri membuat kelembagaan penyelenggara Pemilu saat ini berbeda jauh dibanding zaman orde baru. Saat masa kepemimpinan Presiden Soeharto, penyelenggara Pemilu dilakukan oleh Departemen Dalam Negeri yang secara penuh di bawah kendali rezim otoriter. Pasca Soeharto lengser, penyelenggara pemilu sudah diemban amanahnya oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Meski KPU pada saat itu terdiri dari anggota partai (48 orang dari perwakilan partai yang ikut pemilu) dan 5 orang perwakilan pemerintah. Model campuran ini mengakibatkan gagalnya KPU pada Pemilu 1999 melakukan Pleno untuk menetapkan hasil Pemilu. Kepentingan yang terlalu banyak untuk intervensi proses dan hasil Pemilu dinilai membuat komposisi campuran KPU dinilai tidak tepat.

Penyelenggara Pemilu pada tahun 1971 dan 1977 menuai banyak protes, masyarakat tidak percaya pada kredibilitas pelaksana. Petugas pemilu dianggap banyak melakukan manipulasi dalam penghitungan suara. Pemilu 1977 semakin parah dibanding Pemilu sebelumnya. Penanganannya yang dilakukan oleh pemerintah sendiri semakin membuat permasalahan ini terbengkalai dan jauh dari kata teratasi. Dalam mendorong peningkatan kualitas penyelenggaraan Pemilu inilah embrio lembaga pengawas pemilu lahir.

Penyelenggaraan Pemilu sendiri sebenarnya dijadwalkan berlangsung pada tahun 1968 sesuai Ketetapan MPRS XI Tahun 1966. Sementara Soeharto yang mengambil alih transisi kekuasaan pada 1967 menunda dan Pemilu baru digelar di Tahun 1971. Meski

mengusung semangat pejabat negara harus netral dalam Pemilu, sudah menjadi rahasia umum jika pasca fusi partai seluruh birokrasi sipil digerakkan untuk menguntungkan salah satu peserta Pemilu. Fusi atau penyederhanaan Partai lahir dari persetujuan pemerintah dan DPR untuk mengundangkan UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Pemilu berikutnya tidak digelar tepat 5 tahunan, baru pada tahun 1977 Pemilu ketiga dilaksanakan. Pemilu ini juga sama, pemenang sudah bisa diprediksi sebelum Pemilu selesai digelar (Prasetyo 2019: 44).

Tercatat, pada tahun 1982 Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu) terbentuk untuk mendampingi tugas Lembaga Pemilihan Umum (LPU). Anggota LPU sendiri terdiri dari perwakilan peserta Pemilu yang dianggap sarat kepentingan, fakta ini yang membuat kelahiran Panwaslak Pemilu menjadi penting dan sentral. Panwaslak Pemilu punya struktur dari pusat sampai tingkat kecamatan. Ketua Panwaslak Pusat adalah Jaksa Agung. Ketua Panwaslak Tingkat I adalah Kejaksaan Tinggi. Sementara Panwaslak Tingkat II diketuai Kejaksaan Negeri.

Selain terdiri dari unsur pemerintah yang disoroti independensinya, keberadaan Panwaslak tidak didukung otoritas kewenangan yang jelas. Tidak ada dasar hukum yang mengatur kewenangannya. Melalui PP No. 35 Tahun 1985 tentang Pelaksanaan UU Pemilihan Umum maupun PP No. 74 Tahun 1996, wewenang Panwaslak belum dimunculkan, secara eksplisit lembaga pengawas tersebut hanya ditugasi melakukan pengawasan pelaksanaan Pemilu. Hal ini seolah menjadi ciri khas ala orde baru, yang menekankan detail, teknis sebagai formalitas dalam berdemokrasi tetapi mengesampingkan urgensi dan substansi. Lembaga pengawas yang independen belum dibuka episodenya selama masa orde baru (Ni'matul Huda 2017: 108).

Pasca Reformasi kondisi juga belum membaik. Melalui UU No 3 Tahun 1999 dan PP No. 33 Tahun 1999 wewenang dan ruang lingkup lembaga pengawasan ini belum detail, bahkan selama periode itu

lembaga ini sekadar menyampaikan peringatan tertulis, rekomendasi, meneruskan temuan ke penegak hukum atau menjadi mediator jika diminta pihak yang bersengketa. Kemudian struktur lembaga pengawasan yang berganti nama menjadi Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) melalui UU No. 12 Tahun 2003 dijelaskan terdiri dari Panwaslu Pusat, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota dan sampai Kecamatan. Nama Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) seperti yang sekarang ini, baru sah digunakan setelah UU No. 22 Tahun 2007 diundangkan.

Melalui UU terakhir tersebut, Bawaslu untuk pertama kalinya bersifat tetap di tingkat pusat. Masalah yang lahir berikutnya adalah tata keorganisasian internal Bawaslu. Mereka sangat bergantung pada KPU dalam urusan rekrutmen Panwaslu di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota, terutama saat penyelenggaraan Pemilu 2009 dan Pilkada 2010. Perekrutan memang diawali dengan KPU membentuk Tim Seleksi yang nantinya akan menyeleksi calon anggota Panwaslu. Hasil seleksi itu yang akan dikirim KPU kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Perbaikan kualitas lembaga pengawas berlanjut. Pasca Putusan MK No- 11/PUU-VIII/2010 lahirlah UU No. 15 Tahun 2011 dengan spirit yang sama. UU terbaru ini membawa semangat kesetaraan antara Bawaslu dengan KPU. Sifat tetap yang diamanatkan UU untuk lembaga penyelenggara pemilu membuat Bawaslu dan Bawaslu Provinsi dinyatakan bersifat tetap.

Puncak dari penguatan Bawaslu melalui peraturan perundang-undangan adalah lahirnya UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Bawaslu di tingkat Kabupaten/Kota akhirnya menyusul Bawaslu dan Bawaslu Provinsi sebagai hirarki terakhir dalam struktur lembaga pengawasan Pemilu yang bersifat tetap. Bahkan ada penambahan jumlah anggota di Bawaslu Provinsi. Posisi Bawaslu dengan demikian sudah sejajar dengan KPU dalam konteks sebagai penyelenggara Pemilu.

Dalam UU tersebut, Bawaslu diperkuat dengan wewenang penyelesaian sengketa, sebuah wewenang yang penting sebagai lembaga pengawas Pemilu. Sebelumnya memang menjadi sesuatu yang aneh saat Bawaslu sebagai lembaga pengawas tidak diberikan wewenang ini. Bawaslu yang sekarang telah melalui ruang dan waktu yang membuat dirinya semakin matang sebagai satu kesatuan lembaga yang berfungsi sebagai penyelenggara Pemilu. Fungsinya yang bisa mendiskualifikasi calon terpilih jika terbukti curang, juga menjadi tanda berakhirnya kejumudan sistem pengawasan Pemilu yang selama ini ada.

Ringkasnya, keberadaan lembaga pengawas pemilu dalam sejarah pemilu di Indonesia memiliki beberapa model kepemimpinan yang mempengaruhi proses bekerjanya lembaga pengawasan itu sendiri. Untuk menguraikan model tersebut bisa dijelaskan dalam tabel di bawah ini.

Dari tabel diatas perkembangan kelembagaan pengawas Pemilu

Model Kelembagaan Pengawas Pemilu		
Model	Dasar hukum	Penjelasan
Bagian dari kejaksaan Agung	UU No 2 tentang Perubahan kedua UU No.15/1969	Keberadaan Panwaslak dibentuk oleh Panitia Pemilu di Indonesia (PPI). Dipimpin oleh Jaksa Agung dan birokrasi sipil serta militer bertindak sebagai pelaksana lapangannya. Dibentuk di tiap Panitia Pemilu mulai dari pusat hingga kecamatan dengan komposisi keanggotaannya diambil dari unsur pemerintah, Golkar, PPP, PDI, dan ABRI
Model Pengawas bentuk KPU	UU No 12 tahun 2003	Pengawas dibentuk oleh KPU. Mekanisme kerjanya lebih banyak dikoordinasikan kepada KPU/KPUD

<p>Model Pengawas bersifat tetap untuk Pusat</p>	<p>UU No 22 tahun 2007</p>	<p>Dalam tahap ini pengawas pemilu yang awalnya <i>ad hoc</i> berubah menjadi Badan, dengan nama Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya Bawaslu dibantu oleh Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri. Untuk Bawaslu merupakan lembaga yang bersifat tetap. Dimana anggotanya diangkat sekali dalam lima tahun. Sedangkan Panwaslu di Provinsi, Panwaslu di Kabupaten/Kota, Panwaslu di KEcamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri bersifat <i>ad hoc</i> dibentuk paling lambat satu bulan sebelum tahapan pertama penyelenggaraan Pemilu dimulai dan berakhir paling lambat dua bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu selesai. Keanggotaan Bawaslu terdiri atas kalangan profesional yang mempunyai kemampuan dalam melakukan pengawasan dan tidak menjadi anggota partai politik. Dengan jumlah anggota</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bawaslu sebanyak lima orang 2. Panwaslu Provinsi sebanyak tiga orang 3. Panwaslu Kabupaten/Kota sebanyak tiga orang 4. Panwaslu Kecamatan sebanyak tiga orang 5. Sedangkan jumlah anggota Pengawas Pemilu Lapangan adalah satu orang
--	----------------------------	---

Model Bawaslu tetap di Pusat dan Provinsi	UU No 15 tahun 2011	Bawaslu Pusat dan Provinsi tetap, sedangkan tingkat di bawahnya masih tetap bersifat <i>ad hoc</i> . Terkait dengan jumlah keanggotaannya masih sama dengan periode sebelumnya.
Model tetap sampai dengan tingkat Kabupaten/ Kota	UU No 7 tahun 2017	Dalam periode ini Bawaslu tingkat pusat, provinsi sampai dengan Kabupaten/Kota bersifat tetap. Namun terkait dengan komposisi jumlah anggotanya di setiap daerah itu ada berbeda karena mengacu pada jumlah penduduk dan wilayah. Di tingkat Provinsi ada yang berjumlah lima, ada juga yang berjumlah tujuh, begitu juga dengan komposisi kabupaten/ Kota ada yang berjumlah lima dan juga ada yang berjumlah tiga. Menariknya unsur petugas yang bekerja di lapangan ditambah karena di setiap Tempat Pemungutan Suara (TPS) di isi oleh satu petugas pengawas.

trendnya selalu naik, artinya setiap masa ke masa ada penguatan dalam kelembagaannya, hal ini juga memberikan isyarat bahwa pengawas pemilu memang dibutuhkan dalam setiap event pemilihan. Penguatan kelembagaan Bawaslu juga berbanding lurus dengan kewenangan yang dimiliki oleh Bawaslu itu sendiri, kewenangan untuk menangani penyelesaian sengketa merupakan penambahan kewenangan yang dimiliki oleh Bawaslu sebelumnya.

Bahkan dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017, Bawaslu mempunyai kewenangan lebih karena memiliki produk berupa putusan, dimana dalam putusan yang dikeluarkan oleh Bawaslu wajib sifatnya wajib untuk ditindaklanjuti oleh KPU. Kewajiban KPU untuk menindaklanjuti putusan yang dikeluarkan oleh Bawaslu memberikan pertanda negara percaya terhadap kinerja yang dilakukan oleh Bawaslu karena Bawaslu memiliki data-data yang diperoleh dari

hasil pengawasannya sehingga bisa menjadi referensi yang kuat dalam membuat putusannya. Pengawasan dan penindakan menjadi hubungan yang tidak terpisahkan dari kerja-kerja yang dilakukan oleh Bawaslu.

Kewenangan Bawaslu yang seperti itu membuat Bawaslu merupakan institusi yang mempunyai kewenangan lengkap dalam dirinya karena selain mempunyai kewenangan untuk melakukan pencegahan, Bawaslu juga mempunyai kewenangan untuk melakukan penindakan, sekaligus “mengadili”. Belum ada lembaga lain yang mempunyai kekuatan yang seperti itu di Indonesia, bahkan Peradilan saja yang mempunyai kewenangan untuk membuat putusan (mengadili) tidak diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan karena sifat Peradilan adalah pasif, artinya menunggu perkara masuk. Sedangkan Bawaslu diberikan kewenangan lebih oleh Undang-Undang untuk aktif dalam melakukan pengawasan yang mana bahan pengawasannya juga bisa digunakan sebagai temuan yang nantinya bisa langsung diadakan proses penindakan.

Seperti sudah dijelaskan di atas, Bawaslu mempunyai kewenangan untuk mengadili namun juga mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan. Terkait kewenangan ini masih bisa diperdebatkan lebih lanjut namun kewenangan yang dimiliki oleh Bawaslu yang seperti itu juga harus dilihat dari sudut pandang yang berbeda, dimana Pemilu maupun pemilihan kepala daerah merupakan kegiatan yang memiliki kriteria dan waktu yang khusus sehingga penanganannya juga membutuhkan tindakan khusus pula.

Permasalahan pemilu maupun pemilihan kepala daerah tidak bisa disamakan dengan kasus-kasus yang ada di Peradilan biasa karena ini terkait dengan kompleksitasnya permasalahan yang harus dihadapi dalam pemilu itu sendiri, dari isu mengenai daftar pemilih tetap yang berimbas pada penyediaan logistik, kemudian mekanisme pendaftaran peserta, proses penghitungan suara dan masih banyak lainnya permasalahan dalam Pemilu. Jadi sudah

tepat jika permasalahan yang kompleks itu juga ditangani oleh lembaga yang khusus pula. Tidak bisa membayangkan permasalahan tersebut hanya dilihat dari sudut pandang penindakan saja, karena permasalahan di lapangan butuh penanganan yang holistik.

Pemilu dalam negara demokrasi adalah pusat keluar masuk kepentingan masyarakat. Kepentingan yang dimusyawarahkan akan ditimbang dan diakomodir dalam bentuk kebijakan negara di institusi legislatif maupun berkat usulan eksekutif. Sementara lembaga legislatif maupun eksekutif akan eksis jika Pemilu terselenggara. Adagium yang bisa menggambarkan kondisi ini adalah, kita mungkin saja menggelar Pemilu tanpa harus memenuhi nilai-nilai demokratis, tetapi kita tidak bisa mengaku berdemokrasi jika tidak menggelar Pemilu.

Norma umum yang terdapat pada pelaksanaan Pemilu adalah tidak ada jaminan kuat bahwa Pemilu berjalan demokratis. Pemilu yang seharusnya secara demokratis mendorong nilai-nilai transparansi, akuntabilitas, kredibilitas dan integritas dalam pelaksanaannya, dengan begitu membutuhkan tambahan instrumen agar keharusan nilai-nilai ini terpenuhi. Jika instrumen ini tidak terpenuhi, maka ketidakpastian akan jaminan demokratisasinya pelaksanaan Pemilu tentu akan mengganggu legitimasi kekuasaan legislatif dan eksekutif yang dihasilkan Pemilu. Padahal rakyat yang berdaulat hanya akan mau diperintah oleh pemerintah yang memenangkan Pemilu secara sah dan demokratis.

Instrumen yang dimaksud adalah suatu sistem pengawasan Pemilu. Diskursus pengawasan ini punya spektrum luas, dimulai dari pengawasan yang sebatas hanya sebagai observer (*Electoral Observation*). Sistem pengawasan ini biasanya dilakukan organisasi internasional, mereka tidak punya wewenang mengintervensi penyelenggaraan Pemilu. Pengawasan yang mereka lakukan bertujuan mengumpulkan data dan informasi untuk memberi penilaian terhadap proses penyelenggaraan Pemilu.

Selanjutnya ada pemantau Pemilu, lembaga yang berisi kelompok masyarakat yang telah diakreditasi lembaga negara berwenang yang punya otoritas dalam bidang terkait. Khusus akreditasi pemantau Pemilu sekarang kewenangannya berada di Bawaslu yang awalnya di KPU. Sedangkan akreditasi pemantau Pemilihan, tetap masih berada dalam kewenangan KPU. Pemantau sudah punya wewenang untuk mengintervensi proses penyelenggaraan Pemilu jika ada norma umum dilanggar. Wewenang yang dimiliki pemantau tentu sangat sederhana dan terbatas.

Sementara pengawasan Pemilu yang lebih detail dan kompleks diamanahkan kepada lembaga pengawasan yang dibentuk negara. Melalui UU lembaga ini memang punya tugas dan fungsi khusus mengawasi proses penyelenggaraan semua tahapan Pemilu sampai kewenangan terhadap keabsahan hasil pelaksanaan Pemilu. Tiga bentuk instrumen ini setali tiga uang, berfungsi sebagai peningkatan kualitas penjamin Pemilu dilaksanakan secara demokratis. Urgensi keberadaan lembaga pengawasan dengan begitu berkelindan di seputar legitimasi kekuasaan legislatif dan eksekutif yang diterima secara baik oleh semua masyarakat (Ramlan Surbakti 2015: 8).

Semua wewenang yang melekat di Bawaslu bukanlah muncul dari ruang hampa. Pasca reformasi polemik dan diskursus terus berkembang ke arah peningkatan kualitas penyelenggaraan Pemilu. Melalui dari berbagai tahapan perbaikan formal dengan UU yang semakin memberi penguatan wewenang pada Bawaslu, sampai peningkatan keterlibatan secara partisipatif masyarakat dalam mengikuti proses pengawasan Pemilu. Semangat zaman pasca reformasi ini akhirnya menempatkan Bawaslu di posisi strategis sistem demokrasi di Indonesia.

Anak kandung reformasi ini—Bawaslu—diharap mampu memutus kecurangan dan penindasan yang terjadi dalam Pemilu, mampu menjamin semua warga negara mendapat kesempatan yang sama untuk dipilih dan memilih, atau jika diambil saripatinya, diharapkan

mampu meningkatkan kualitas demokrasi melalui pelaksanaan Pemilu yang demokratis dan berintegritas. Sifatnya yang tetap sampai tingkat Kabupaten/Kota membuat posisi Bawaslu semakin penting seiring Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) yang dipilih secara langsung.

Struktur Bawaslu yang sampai pada tingkat pengawas tempat pemungutan suara (PTPS) semakin meluaskan jangkauan pengawasannya. Substansi pengawasan ada di masyarakat. Pengawasan yang terlembagakan secara formal ada di Bawaslu. Melihat sejarah Bawaslu, bisa dinilai bahwa masyarakat sendirilah yang menjadi orangtua kandung Bawaslu. Masyarakat sendirilah yang menginginkan bahwa setiap kekuasaan yang mengatur hajat kehidupan mereka haruslah dihasilkan dari mekanisme yang baik. Dengan begitu mereka akan mempercayakan legalitas wewenang kekuasaan mengatur mereka secara sukarela.

Pengetahuan sejarah mengenai wewenang yang didapat Bawaslu secara gradual menyimpan beberapa pelajaran. *Pertama*, penambahan wewenang dari sekedar rekomendasi menjadi bisa memutus dalam beberapa pelanggaran dan sengketa, bisa dilihat sebagai peningkatan kepercayaan publik pada fungsi pengawasan yang diemban Bawaslu. *Kedua*, menempatkan kita pada posisi yang paham terhadap konteks kenapa wewenang itu dibutuhkan dan kenapa harus Bawaslu yang melaksanakannya. Tanpa pengetahuan sejarah ini, kita akan kekurangan pemaknaan terhadap wewenang yang dimiliki Bawaslu dalam ruang dan waktu penyelenggaraan Pemilu bangsa Indonesia.

Pengetahuan ini juga membuat kita memahami potensi apa saja dari keseluruhan sistem Pemilu yang bisa diperbaiki dan ditingkatkan kualitasnya melalui Bawaslu. Jangan sampai pemisahan wewenang yang diamanatkan UU untuk membedakan ruang kerja KPU dan Bawaslu tertukar. Sehingga apa yang menjadi domain kerja KPU juga dikerjakan di Bawaslu. Masih dalam ruang dan waktu kepemiluan ini,

sejarah relasi KPU dan Bawaslu bukanlah selalu harmonis. Apalagi saat Bawaslu belum dilepas dari KPU sebagai institusi mandiri yang independen. Umurnya yang masih lebih muda juga membuat Bawaslu mempunyai tantangan kelembagaan di tingkat Kabupaten/kota. Sehingga pemahaman-pemahaman yang dimaksud seharusnya mampu memosisikan mereka menjadi lebih matang dan mapan.

Wacana peradilan pemilu sangat massif karena yang terlihat dalam permukaan adalah sidang-sidang yang dilakukan oleh Bawaslu namun perkara yang masuk ke sidang Bawaslu belum bisa menggambarkan secara utuh kinerja Bawaslu karena Pengawasan juga tidak kalah penting, hampir setiap tahapan pemilu maupun pemilihan kepala daerah dibutuhkan pengawasan melekat, hal ini dimaksudkan untuk melakukan pencegahan adanya pelanggaran oleh penyelenggara maupun peserta Pemilu/Pemilihan.

Justru Pengawasan merupakan “nyawa” Bawaslu mengingat nomenklturnya adalah “pengawasan”, begitu juga dengan filosofi berdirinya Bawaslu sendiri juga tidak bisa terlepas dari persoalan pengawasan. Banyak wacana publik yang terbalik, dimana peradilan pemilu diadakan kemudian pengawasan diberikan kepada masyarakat. Pengawasan masyarakat tidak akan mempunyai legitimasi di mata publik karena bisa juga diabaikan namun jika pengawasan dijalankan oleh lembaga negara maka mempunyai legitimasi yang kuat sehingga data dan tindakan lembaga atas dasar data-data pengawasan menjadi kuat, sehingga ada sanksi administratif yang akan diberikan kepada pihak-pihak terkait jika tidak menjalankannya. Berbeda jika data-data itu berasal dari masyarakat biasa, bisa saja data atau rekomendasi yang dikeluarkannya hanya dianggap sebagai usulan saja, namanya usulan bisa diterima atau tidak adalah kewenangan lembaga yang menerimanya.

Demokrasi dan Ruang Publik

Menurut Hobbes, dalam suatu wilayah alamiahnya manusia bebas melakukan apa saja, sementara watak alamiah manusia untuk terus mencari keunggulan membuat manusia melakukan dominasi terhadap manusia lainnya. Ancaman dominasi tersebut membuat seseorang bisa terancam keselamatan dan terganggu kesejahteraannya, sehingga dalam keadaan di wilayah alamiah ini manusia begitu ketakutan, Hobbes menyebutnya sebagai "*man mutual fear*".

Selanjutnya Hobbes menerangkan bahwa tujuan terciptanya pemerintahan sipil adalah mengatasi rasa takut rakyat yang sebelumnya sudah memutuskan untuk membuat suatu kontrak sosial. Tugas pemerintah sebagai institusi politik adalah menjaga keamanan individual rakyatnya. Pemerintah harus mampu menjadi institusi yang bertugas menjaga ketertiban dan menciptakan usaha yang diarahkan untuk mengantisipasi terulangnya kejahatan di masa depan. Maka tugas negara adalah mencegah kekacauan yang secara probabilitas terjadi akibat salah satu anggota masyarakat atau kelompoknya mendominasi anggota atau kelompok lainnya (Robert dkk 2014: 57).

Sementara menurut John Locke dalam *Two Treatises on Civil Government*, manusia pada dasarnya mempunyai dua keadaan dalam *state of nature*-nya. Keadaan alamiah pertama manusia saat mereka dilahirkan; pertama mereka mempunyai kebebasan yang sama dengan manusia lainnya, kedua, manusia juga mempunyai nilai kesetaraan yang sama sejak dilahirkan serta tidak ada manusia yang dilahirkan lebih daripada manusia yang lain. Karena hukum alamiah manusia itu menjadikan manusia bebas dan setara, Locke memandang tidak seharusnya seseorang melukai ataupun merebut hak orang lain. Untuk melakukan hukuman terhadap orang yang melanggar hak alamiah, maka menuntut manusia membentuk sebuah institusi yang bisa menghukum atas nama manusia lainnya dalam wilayah *state of nature* tadi.

Institusi ini hanya diberi wewenang sebatas apa yang diberikan seluruh manusia untuk melindungi hak alamiahnya, tidak sewenang-wenang dan absolut. Tugas institusi ini adalah memperbaiki apa yang tidak baik dan menghukum pelanggar hak alamiah orang lain. Tugas lainnya adalah mencegah agar kekacauan-pelanggaran hak alamiah tidak terjadi dalam suatu wilayah yang terlindungi institusi tadi. Institusi inilah yang dalam teori kontrak sosial disebut sebagai “negara” (Sunaryo: 2013). Negara, menurut Locke adalah institusi yang dibangun oleh banyak individu untuk dapat memberikan perlindungan terhadap hak-hak dasar mereka (Rocha 2002: xiv).

Menurut kedua filsuf kontrak sosial ini tujuan terbentuknya negara adalah untuk mengatasi rasa ketakutan akibat kecenderungan orang atau kelompok yang ingin mendominasi yang lain. Maka negara dibentuk agar usaha dominasi dengan cara merebut atau melukai hak alamiah warganya bisa dicegah atau dihukum. Dua pemikir peletak liberalisme ini sangat menghargai nyawa, keselamatan dan keamanan setiap individu, bukan sekedar kelompok. Semua harus setara, bisa mengakses kepada sumber daya yang dibutuhkan, serta perlunya negara membuat regulasi pencegahan konflik antar sesama warganya. Regulasi yang dimaksud juga harus mencakup hukuman yang didapat jika salah satu anggota masyarakat mencederai kepentingan masyarakat lainnya.

Pada prinsipnya yang mendasar, demokrasi mensyaratkan landasan sebuah kebebasan. Dua kebebasan yang sering sukar dibedakan adalah kebebasan individu dan kebebasan sosial-politik. Kebebasan individu cakupannya tentu subyeknya adalah orang perorangan. Sementara kebebasan sosial-politik mempunyai subjek rakyat atau suatu bangsa. Khusus yang terakhir, kebebasan ini bukan menempel dengan sendirinya kepada manusia tanpa usaha tertentu. Kebebasan sosial-politik merupakan produk perkembangan sejarah, lebih tepatnya produk pemikiran dan perjuangan sepanjang sejarah. Kebebasan sosial-politik pada awalnya kebebasan rakyat yang mampu

membatasi kekuasaan absolute para raja, lalu perkembangan negara-negara muda yang berhasil melepaskan diri dari penjajah (Bertens 2013: 77).

Dua kebebasan ini pada diskusi lebih lanjut akan mengantarkan pertanyaan-pertanyaan seperti, jika kita punya kepentingan yang berbeda dengan kepentingan orang lain lalu bagaimana cara kita bersepakat dan hidup bersama dalam suatu negara? Bagaimana jika kebebasan sosial-politik tidak diberikan negara pada individu-individu yang hidup di dalamnya? Sampai batas mana kebebasan individu dan siapa yang berhak menentukan batasnya? Apakah bisa negara mengganggu kebebasan individu kita? Pertanyaan semacam ini wajar bagi kita yang hidup di negara demokrasi dengan susunan masyarakat yang heterogen.

Konsep demokrasi modern sebenarnya berawal dari negara-negara yang sangat kecil, seperti negara kota di Yunani dan Italia pada abad pertengahan. Setelah model demokrasi berkembang pada abad-17 maka lembaga-lembaga politik penopang fungsi demokratis masyarakat ikut berubah secara radikal. Munculah lembaga-lembaga baru yang bertujuan agar semakin mendekati konsepsi ideal demokrasi. Hal tersebut berakibat pada perubahan pola berpikir masyarakat mengenai konsep demokrasi zaman awal (Yunani dan Italia) (Dahl 1985: 9).

Dalam struktur sosial negara-kota seperti Yunani, tentu masyarakatnya tidak seheterogen negara-negara modern. Kompleksitasnya tidak separah sekarang. Permasalahan SARA, politik kelompok memang beberapa hal yang sudah terjadi sejak dahulu, tetapi sekali lagi, yang membedakan adalah kompleksitasnya. Perkembangan struktur masyarakat yang ditopang perkembangan teknologi akhirnya mau tidak mau membuat kita harus berhati-hati mengkomparasikan demokrasi yang ada di Yunani dan Italia dengan eksistensinya kini di negara-negara modern.

Sekali lagi, demokrasi yang melahirkan kebebasan sosial-politik ini adalah produk perjuangan sejarah. Perlawanan rakyat yang berangsur menyadari bahwa yang mempunyai kedaulatan (yang memegang kekuasaan tertinggi) adalah rakyat, bukan raja. Diawali pada tahun 1215 melalui piagam *Magna Charta* yang mengakibatkan Raja John harus mengakui kebebasan-kebebasan tertentu pada baron dan para uskup Inggris. Kemudian perjuangan sejarah tersebut menapaki babak baru pada tahun 1688 dengan istilah *The Glorious Revolution* yang membuat William III menerima *The Bill of Rights* (perumusan hak-hak parlemen kepada monarki). Capaian ini membuat parlemen untuk pertama kalinya bisa mengontrol sekaligus membatasi kekuasaan absolut raja (Bertens 2013: 78).

Kesadaran bahwa punya hak politik dan menyerahkan kedaulatan negara padanya telah membawa babak baru demokrasi sebagai sistem politik. Kesadaran semacam itu mengakibatkan revolusi Perancis dan perlawanan Amerika terhadap Inggris. Hak politik yang dimiliki rakyat kemudian diselenggarakan secara efektif dengan membatasi kekuasaan pemerintah melalui konstitusi. Baru pada akhir abad 19 dan permulaan abad 20, pembatasan hak politik dirumuskan secara yuridis. Eropa Barat Kontinental melalui pemikir seperti Immanuel Kant dan F.J. Syah menyebutnya *Rechtsstaat*. Sementara di Amerika ahli anglo saxon, A.V. Dicey menyebutnya sebagai *rule of law*.

Di bawah *rule of law* ini terjadi diskursus antara gagasan *laissez faire* melawan gagasan *welfare state*. Diskursus tersebut mengeluarkan hak politik yang eksklusif untuk diatur negara, kemudian ditempatkan sejajar dengan hak rakyat di bidang sosial, ekonomi yang dituntut kepada negara untuk diatur dalam bentuk standar-standar yang jelas. Penguatan terhadap diskursus ini adalah kemunculan International Commission of Jurists pada 1965 yang menekankan the Dynamic aspects of the Rule of Law in the Modern Age. Permasalahan kemiskinan, kelaparan, dengan begitu

membutuhkan campur tangan pemerintah dalam bidang hak individu. Intervensi ini tentu dalam konteks sewajarnya dan masih dalam bingkai ketundukan terhadap jaminan-jaminan yang telah diberikan rule of law.

Sementara syarat-syarat dasar pemerintah yang demokratis bisa terselenggara di bawah rule of law dibutuhkan (Miriam Budiarjo, 2018, 116):

1. Perlindungan konstitusional;
2. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak;
3. Pemilihan umum yang bebas;
4. Kebebasan untuk menyatakan pendapat;
5. Kebebasan untuk berserikat dan beroposisi; dan
6. Pendidikan kewarganegaraan yang baik.

Pembatasan kekuasaan raja ini adalah salah satu sebab sekaligus jawaban beberapa pertanyaan yang saya utarakan di atas mengenai kebebasan individu dan sosial-politik. Pengaturan regulasi yang membuat setiap orang merasa aman dan nyaman dalam negara demokratis adalah penting. Trias politika juga lahir dari proses-proses perjuangan seperti ini.

Menurut Robert Dahl, proses demokrasi yang ideal akan memenuhi 5 kriteria yang ia ajukan (Dahl 1985: 10):

- a. Persamaan hak pilih: setiap keputusan yang cara pengambilannya dilakukan secara bersama maka setiap warga negara hendaknya diperhatikan secara serius hak istimewanya untuk terlibat dalam penentuan keputusan terakhir.
- b. Partisipasi efektif: dalam pembuatan keputusan bersama, termasuk saat penentuan agenda yang akan dikerjakan, setiap warga negara harus punya kesempatan yang sama dan memadai untuk menyampaikan hak istimewanya untuk membuat kesimpulan terakhir
- c. Pembeneran kebenaran: jika ada keperluan untuk mengambil suatu keputusan, dengan waktu yang mungkin dimiliki, setiap

warga negara harus punya peluang yang sama dan memadai untuk melakukan penilaian yang logis demi menghasilkan kesimpulan yang sangat diinginkan

- d. kontrol terakhir terhadap agenda: rakyat tidak boleh kehilangan hak kontrolnya terhadap agenda negara. Rakyat harus mempunyai hak eksklusif untuk menentukan agenda apa saja yang perlu dibahas melalui tiga kriteria yang telah disebutkan tadi, serta agenda mana yang bisa dibahas oleh orang yang bisa menerima atau menjalankan haknya (hak pendelegasian).
- e. Pencakupan: rakyat yang dimaksud adalah semua orang dewasa sesuai peraturan perundang-undangan, karena hal ini berkaitan dengan kesadaran hukum.

Pada pembahasan Keith Dowding dkk, kita bisa melihat bahwa sebagai sistem pemerintahan demokrasi menyangkut permasalahan pengaturan lalu lintas mengenai hak dan kewajiban antara pemerintah (yang memberi perintah) dengan rakyat (yang diperintah). Diantara lalu lintas yang harus diatur tersebut ada keadilan sebagai bahasan lain yang beririsan karena yang dibahas mencakup wilayah privat dan publik. Dengan begitu kita harus melihat demokrasi sebagai ruang konsolidasi nilai keadilan yang dikompetisikan dan saling berebut pengaruh mengenai konsep keadilan mana yang paling tepat dijalankan.

Penentuan mana konsep keadilan yang paling tepat ini tidak jarang juga menimbulkan gesekan konflik. Demokrasi adalah ruang untuk mempertemukan kehendak-kehendak yang mempersepsikan keadilan secara berbeda, kemudian menerjemahkannya dalam sebuah kebijakan publik. Kebijakan ini kemudian bisa dikatakan sebagai manifestasi kedaulatan rakyat yang muncul dari ruang kesetaraan dan kebebasan yang telah dijamin. Dengan begitu kualitas keadilan dalam sistem pemerintahan demokrasi sangat tergantung pada para subyeknya (Firdaus, 2015, 53).

Kualitas subyek penentu kebijakan publik ini menentukan seberapa demokratisnya sebuah pemerintahan. Aktor utamanya tentu rakyat, tetapi pelembagaan demokrasi penyelenggaraan negara ini membuat aktor utama harus membentuk Partai Politik. Pembentukan ini bertujuan untuk memungkinkan sistem pemerintahan tadi benar-benar merepresentasikan kehendak rakyat. Dengan begitu Parpol hanya bisa mewakili kehendak rakyat jika ada suatu proses yang membuat mereka mendapat legalitas memproduksi kebijakan publik, sistem itu kemudian bisa dimaknai sebagai Pemilu. Disini kita bisa melihat bahwa Bawaslu secara substansial, menempati salah satu posisi subjek (aktor) yang menentukan bagaimana keadilan ditentukan kualitasnya dalam praktik bernegara dengan sistem demokrasi.

Menurut Roger Eatwell, demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan negara yang bisa diisi oleh berbagai "isme". Pada perkembangannya di dunia filsafat politik, demokrasi yang didefinisikan semacam itu dikenal sebagai "Proseduralisme". Dengan begitu demokrasi berarti prosedur pembentukan opini dan kehendak dengan melibatkan rakyat seluas-luasnya. Proseduralisme ini dikembangkan oleh John Rawls di Amerika, sementara di Jerman dikembangkan oleh Jurgen Habermas. Proseduralisme ini membolehkan agama dan kebudayaan sebagai pemberi kontribusi terhadap nilai-nilai opini dan kehendak secara demokratis. Syaratnya komunikasi antar nilai-nilai tadi difilter oleh prosedur-prosedur legal yang telah disepakati semua pihak. Tegasnya, prosedur legal yang digunakan ini harus netral terhadap agama dan kebudayaan (Hardiman 2018: 46).

Meskipun harus netral terhadap suatu budaya maupun agama, sebenarnya konstitusi suatu bangsa juga bisa dilacak pondasinya dari nilai sejarah bangsa itu sendiri. Indonesia sendiri nilai-nilai yang membangun pondasi hukum tata negaranya berasal dari nilai tata negara tradisional yang diaplikasikan oleh kerajaan-kerajaan

besar yang dulu pernah ada. Konstitusi tersebut dengan demikian membuat kita menyadari bahwa ia lahir dari nilai-nilai yang ada di tengah-tengah masyarakat kita, yang dijadikan pedoman hidup, kode perilaku, mengalami perkembangan dan terus dipraktikkan dalam kehidupan sehari-hari, atau biasa disebut sebagai *Living Constitution* (Windi Hiqma Ardiani, 2005).

Selanjutnya kita harus mampu membedakan Demokrasi sebagai sistem politik dan etos politik. Sebagai sistem, demokrasi adalah mekanisme politik untuk pengambilan keputusan publik demi tercapainya kepentingan umum seluas-luasnya. Beda dengan etos, ia merupakan energi atau mentalitas yang menggerakkan rakyat untuk menjalankan demokrasi. Mekanisme demokrasi tidak mungkin terwujud tanpa adanya energi demokrasi yang menggunakannya sampai terwujud, sementara energi demokrasi melalui mekanisme demokratis yang ada akhirnya mampu merealisasikan secara tuntas. Asumsi inilah yang mendasari bahwa demokrasi bisa dikatakan sulit terlepas dari nilai agama atau kebudayaan tertentu. Karena malah nilai agama dan kebudayaan sendirilah salah satu yang ikut membantu terciptanya etos demokrasi (Hardiman 2018: 47).

Suatu kebudayaan atau ajaran dalam suatu agama bisa dijadikan hukum yang mencakup semua masyarakat, meskipun dia tidak menganut nilai-nilai yang terkandung dalam budaya maupun agama yang menjadi inspirasi hukum tadi. Syaratnya adalah melalui mekanisme yang telah disepakati. Hal ini bisa sangat terjadi, misal jika ada nilai-nilai keagamaan tertentu melarang minuman alkohol dijual secara bebas di toko-toko. Alasan pengajuan peraturan tersebut harus melalui suatu "*public reasoning*". Mereka harus menjelaskan secara rasional, entah melalui riset atau metode lain yang mampu meyakinkan agama atau kebudayaan lain mau menerima peraturan yang sedang diajukan.

Jika suatu contoh seperti itu terjadi, mereka yang beragama dan berkebudayaan lain menyetujui aturan tersebut bukan karena semata-

mata percaya akan doktrin nilai ajaran agama yang mengusulkan tadi, melainkan bentuk ketaatan terhadap prosedur yang sah. Meski bagi kebudayaan dan agama tertentu tadi tetap bisa membeli atau menjual secara terbatas di tempat-tempat yang tidak diatur oleh peraturan tadi. Negara juga harus punya sistem yang mengatur norma dan nilai mereka yang tidak punya doktrin ajaran melarang minuman beralkohol.

Begitulah salah satu contoh yang bisa kita pakai dalam konteks heterogenitas nilai dan kepentingan yang ada. Dengan begitu, meski bukan negara agama, norma agama tertentu bisa saja menjadi pedoman hidup bagi masyarakat luas setelah melalui filter yang ketat dan mampu meyakinkan masyarakat luas melalui "*public reasoning*" yang dibangun. Karena masyarakat kita yang punya keragaman budaya sebenarnya punya nilai-nilai kearifan lokal yang menghidupi masyarakat mereka meski tanpa diajarkan secara formal dan sistematis. Nilai-nilai tersebut yang mereka jadikan pedoman dalam menentukan pilihan-pilihan hidup yang penting.

Fenomena di atas harus dipahami sebagai konsekuensi hidup dengan keragaman berdasarkan hukum di ruang publik. Menurut Andang L. Binawan, secara sederhana ruang publik bisa dimaknai sebagai ruang pertemuan antara pribadi manusia dengan kebebasannya, keunikannya dan segala macam dimensi kehidupannya. Ruang di sini harus dipahami sebagai artian spasial, temporal maupun virtual. Dalam ruang publik ada pertemuan ekonomi, kultural, politik, kebudayaan dan semua yang mencakup kehidupan manusia.

Interaksi antar pribadi di negara demokrasi kemudian diatur melalui hukum. Pada perkembangannya, individu yang dimaksud tidak lagi membahas individu pribadi, tetapi juga membahas individu yuridis (lembaga berbadan hukum). Hukum menjadi elemen pondasi penting ruang publik. Selain bertujuan mengatur agas sesama individu

tidak mengganggu kepentingan individu lainnya, hukum juga diharap mampu mendorong kehidupan antar individu menjadi lebih baik.

Ruang publik dalam perkembangan hidup masyarakat modern disebut Habermas sebagai arus keterlibatan kolektif yang selalu dinegosiasikan, bersifat tidak stabil, lentur dan terbuka. Dalam budaya demokrasi pemahaman ruang publik dan praktiknya yang benar sangatlah penting. Sayangnya beberapa masyarakat terjebak dalam pemahaman ruang publik yang punya banyak definisi dari berbagai pendekatan. Hasilnya, alih-alih menyumbang secara serius kehidupan demokrasi, ia hanya dimaknai sebagai sejenis “pelayanan publik”, suatu reduksi yang membahayakan (Hardiman 2010: 375).

Padahal ruang publik itu menurut David Marquand, adalah arena hidup sosial yang punya tata aturan dan keputusan tersendiri. Ruang publik melampaui batas sektoral, dilakukan orang per orang, lembaga, swasta maupun pemerintah. Substansi dalam ruang publik adalah pembahasan nilai-nilai kewargaan, persamaan, pelayanan dan kepentingan umum yang dibedakan dari nilai-nilai privat (kepentingan pribadi).

Dari sini kita sudah mempunyai modal awal tentang tempat dimana kita berdiri. Bahwa bumi yang kita pijak, juga berdiri orang lain yang punya nilai dan kepentingan yang—sangat mungkin—berbeda dengan kita. Keragaman Indonesia meniscayakan hal tersebut. Sesuai uraian awal, demi menertibkan pemenuhan keinginan atau kepentingan setiap orang tadi (yang didasarkan atas nilai agama atau kebudayaan) maka kita harus paham bahwa demokrasi proseduralisme adalah salah satu cara yang mencakup hipotesa-hipotesa dalam demokrasi dan ruang publik.

Tantangan terberat proseduralisme dalam demokrasi terletak pada elite politik yang masih terjebak pada etnosentrisme mereka. Selama ruang politik kita masih tercemari politik aliran, maka proseduralisme ini sulit diwujudkan secara sempurna. Selanjutnya para politikus akan kesulitan mentransendensikan diri dari mewakili

kelompok demi kepentingan kelompok ke mewakili kelompok demi kepentingan nasional. Kemudian kita bisa melihat pandangan dari Rousseau tentang *volonte generale*, bahwa kepentingan umum bukanlah jumlah kepentingan-kepentingan khusus yang tetap khusus, melainkan upaya untuk melampaui parsialitas kepentingan khusus itu sendiri (Hardiman 2018: 48).

Hal ini bisa juga kita lihat dari sejarah. Meskipun Pemilu 1955 dinilai demokratis, tetapi karena banyaknya jumlah partai dalam tubuh Konstituante yang diamanahi membuat Undang-Undang Dasar, perbedaan pendapat yang tinggi dan lebar membuat mereka gagal memenuhi tugas utamanya. Konstituante sendiri dibubarkan Soekarno dengan memilih kembali ke UUD 1945 yang lama dan menandai peralihan ke demokrasi Terpimpin dengan wacana pembubaran partai-partai. Kepentingan kelompok yang ditaruh setingkat lebih atas dibanding kepentingan bangsa, terutama yang dilakukan partai politik, pada sejarahnya tidak pernah tercatat menghasilkan sesuatu yang baik untuk kemajuan bangsa.

Bawaslu dalam Pusaran Ruang Publik

Bawaslu dilihat dari tugas, fungsi dan wewenangnya bisa dikategorikan sebagai Lembaga Penyelenggara Pemilu (LPP). Beberapa negara demokrasi yang tidak mempunyai lembaga pengawasan Pemilu seperti di Indonesia tidak jarang menghalangi Bawaslu terlibat dalam skala global di bidang pemilihan. Padahal Bawaslu sendiri sesuai apa yang didefinisikan The International IDEA, masuk dalam kategori Lembaga penyelenggara Pemilu karena kompleksitas dan kekhususan tugas, wewenang dan fungsinya dalam penyelenggaraan Pemilu. Lembaga Penyelenggara Pemilu memiliki tujuan dan tanggung jawab untuk menyelenggarakan sebagian atau semua elemen yang esensial untuk menyelenggarakan pemilu atau instrumen pelaksanaan demokrasi langsung lainnya.

Bawaslu sendiri bersifat independen, tidak terikat dan punya kewajiban bertanggung jawab terhadap kementerian. Kerja yang dilakukan hanya dipertanggungjawabkan kepada legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sifatnya yang independen membuatnya lebih memiliki otonomi keuangan dan tingkat akuntabilitas kerjanya yang tinggi. Model seperti ini banyak diambil negara Demokrasi berkembang, selain Indonesia, LPP yang bersifat independen ada di India, Burkina Faso, Kosta Rika, Estonia, Nigeria dll.

Sifat Independen LPP membawa beberapa keuntungan seperti:

1. Menyediakan lingkungan yang kondusif untuk meningkatkan profesionalisme.
2. Konsentrasi terhadap bisnis pemilu dapat menghasilkan perencanaan yang lebih baik serta kelembagaan yang lebih kohesif
3. Meningkatkan legitimasi karena LPP dinilai lebih imparsial dan jauh dari kontrol politik.

Meski begitu tentu kita tahu bahwa tetap saja sifat independen ini masih punya celah. Beberapa celah yang didapat, bisa dikarenakan sifatnya yang independen, maka hampir bisa dipastikan ia tidak memiliki pengaruh politis yang cukup untuk menentukan besaran anggaran. Padahal teknis pengawasan selalu berhubungan dengan anggaran. Apalagi jika kita membicarakan pengawasan di Indonesia yang rentang geografisnya ditaburi pulau-pulau. Selain itu, periode jabatan personel atau masa jabatan yang dibatasi waktu tertentu berpotensi dapat menghapus pengalaman dan 'memori lembaga (International Idea 2016: 19). Meski yang terakhir ini sebenarnya bisa disiasati dengan penguatan di sektor sekretariat.

Kerja-kerja pengawasan Bawaslu sesungguhnya mendorong terciptanya masyarakat sipil (*civil society*) yang berperan aktif dalam pembangunan bangsa. Setiap warga negara, adalah bagian yang tidak terpisahkan dari entitas bangsa yang utuh. Masyarakat yang menyampaikan aspirasinya untuk kemajuan bangsa dengan

sendirinya akan menciptakan *balancing power* terhadap otoritas kekuasaan yang dimiliki pemerintah. Sudah semestinya masyarakat sipil ini tidak menarik diri dari segala hal yang berbau politik, seperti pemilu juga misalnya, karena apatisisme politik masyarakat hanya akan menjadikannya sebagai obyek politik. Sudah saatnya masyarakat bertransformasi menjadi subyek dalam politik, utamanya dalam pengawasan penyelenggaraan pemilu.

Civil society atau yang dalam bahasa Nurcholis Madjid disebut sebagai masyarakat Madani, adalah suatu keadaan masyarakat yang ditandai dengan kemandirian dan berperadaban. Masyarakat yang seperti itu punya ciri-ciri yang jelas, seperti nilai egalitarianisme, keterbukaan, penegakkan hukum, toleransi, penegakan keadilan serta musyawarah. Kata kunci yang menjadi penting adalah *civility* (Keberadaban), kata ini mengandung makna seperangkat nilai etika bermasyarakat tentang toleransi. Hal ini penting untuk menjadi landasan masyarakat mau dan berani menerima berbagai macam pandangan politik yang berbeda dengan dirinya.

Menurut John Locke, civil society (masyarakat sipil) identik dengan demokrasi konstitusional. Suatu kondisi masyarakat yang melalui lembaga-lembaga mediasi (masjid, gereja, perkumpulan-perkumpulan, partai politik) mempunyai peran penting dalam menjaga keseimbangan hubungan antara pemerintah dan warga biasa. Lembaga-lembaga yang punya peran mediasi inilah yang menjadikan masyarakat menjadi "civil". Lembaga tersebut memberi suatu instrumen bagi warga biasa untuk berperan dan berpartisipasi dalam pemerintahan sekaligus mengontrol kekuasaan lembaga-lembaga pemerintah.

Dua fungsi yang dimiliki lembaga-lembaga mediasi ini juga mengisyaratkan bahwa masyarakat terdorong agar bisa menyuarakan aspirasi mereka. Dengan terfasilitasinya aspirasi warga biasa tadi ke pemerintah, harapannya bisa jadi penyeimbang kekuatan pemerintah dan permasalahan yang dalam urusan masyarakat non-sipil bisa

menimbulkan kekerasan bisa teratasi. Dengan begitu manusia bisa merasa bebas, menghargai sudut pandang yang berbeda, menyediakan keterlibatan untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial, serta membatasi kecenderungan otoritarianisme pemerintah (Sohail Hasmi 2005: 4) .

Jika civil society dilihat dari konsep Walzer, maka Farhad Kazemi menganggap bahwa masyarakat sipil sebagai konsep merupakan ruang pengelompokan manusia yang tidak dipaksakan yang merupakan suatu jaringan hubungan yang dibentuk atas dasar kekeluargaan, keyakinan, kepentingan maupun ideologi. Negara punya batas demarkasi dengan warga biasa, tetap bisa membuat aturan hukum yang bisa membatasi tindakan warganya. Di luar batas aturan (hukum) yang dibuat itu tindakan warga dapat secara bebas diambil. Civil society akan lebih bagus perkembangannya jika di dalam masyarakat ada banyak lembaga-lembaga yang otonom. Melalui lembaga inilah aspirasi mereka bisa tersampaikan dan memungkinkan warga biasa terlibat dalam kehidupan sipil (Sohail Hasmi 2005: 53).

Maka munculah pengistilahan masyarakat sipil. Domainnya adalah keseimbangan antara negara di satu sisi dengan keluarga di sisi lainnya. Galner menyatakan masyarakat sipil sebagai seperangkat institusi non-pemerintah yang beragam dan cukup kuat untuk mengimbangi negara. Modal politik dari masyarakat ini paling banyak disumbang oleh asosiasi sukarela. Perkembangan diskursus masyarakat sipil juga terpengaruh banyak oleh peralihan bahasan opini publik menjadi ruang publik oleh Habermas pada abad ke-18. Pada awal pembahasannya memang hanya seputar ruang debat rasional yang terbatas, sampai akhirnya jua membahas kepada pranata sosial yang ada (Melton 2001).

AS Hikam dalam Demokrasi dan Civil Society, mendefinisikan Civil Society sebagai wilayah-wilayah kehidupan sosial yang terorganisasi dan bercirikan kesukarelaan (*voluntary*), keswasembadaan (*self*

generaing) dan keswadayaan (*self supporting*), kemandirian tinggi terhadap negara serta keterikatan warga biasanya kepada nilai-nilai yang berlaku di wilayah kehidupan sosialnya. Sementara sebagai ruang politik, *civil society* ini merupakan suatu wilayah yang menjamin perilaku dan refleksi tindakan warga biasanya secara mandiri, tidak bersandarkan pada hal-hal materil serta tidak terkooptasi pada gerakan politik yang terlembagakan secara resmi (Partai Politik) (Siti Hidajatul 2004: 70).

Pemilu sebagai proseduralisme adalah cara pemerintah mendapatkan legitimasinya untuk memerintah rakyat dengan tidak berdasarkan rasa takut. Rodney Barker (1990:11) menjelaskan legitimasi ini dengan rinci sebagai kepercayaan terhadap eksistensi negara untuk memberikan perintah sehingga bisa dipatuhi berdasarkan otoritas moral yang membuat rakyat merasa perlu mentaatinya. Legitimasi ini maka selalu beririsan dengan seberapa Langsung, Umum, Bebas dan Rahasia (Luber) serta Jujur dan adil (Jurdil) Pemilu yang diselenggarakan untuk menghasilkan pemerintah yang sedang berkuasa. Semakin Luber dan Jurdil, maka legitimasi perintah akan semakin mendapat otoritas moral dari rakyat untuk mematuhi.

Jika Pemilu dilakukan seperti pada tahun 1997 yang diwarnai beberapa kekerasan, tentu bukannya redemokratisasi yang keluar dari rahim Pemilu, melainkan pergantian rezim yang akan kekurangan otoritas moral dari rakyat saat memerintah. Demi menjaga kepentingan banyak kelompok, semua lapisan masyarakat harus berpartisipasi dalam penyelenggaraan Pemilu agar peralihan kekuasaan membawa semangat kepentingan nasional. Kesuksesan Pemilu tentu jangan menempatkan angka partisipasi di puncak tertinggi daftar penilaian, melainkan kualitas partisipasi yang harus dikedepankan.

Jika Pemilu tingkat kesuksesannya mandeg di angka partisipasi, maka kita juga perlu melihat bahwa selama orde baru, Pemilu

yang dianggap tidak Luber dan Jurdil tersebut nyatanya mampu menyentuh angka partisipasi 90%, tentu angka ini tidak disepakati sebagai representasi kerelaan masyarakat untuk menentukan pilihan politiknya. Maka format Pemilu serta pengawasannya, harus mampu menjadi wadah masyarakat untuk mewujudkan kehidupan politik yang adil dan demokratis (Haris 1999: 3).

Hannah Arendt, dalam bukunya *The Human Condition*, sering dibaca secara fenomenologis tentang dasar-dasar tindakan manusia. Arendt mencoba mengkritisi berbagai persoalan, salah satunya tentang solidaritas warga yang terkikis akibat ekonomi pasar yang ditimbulkan kapitalisme. Tentu hal ini juga bisa digunakan sebagai analisis melawan rezim totaliter komunisme dan nazisme. Buku arendt sendiri selaras dengan karya Habermas, *Strukturwandel der offentlichkeit* (perubahan struktur ruang publik). Keduanya mencoba menjelaskan bagaimana sistem kapitalisme mengancam keotonomian dari formasi ruang publik.

Habermas mengambil banyak contoh dari zaman Aufklarung Eropa abad ke-18, dimana literasi salon dan cafe berfungsi menjadi ruang publik yang digunakan warga sebagai tempat mengkomunikasikan permasalahan-permasalahan politis yang menggelisahkan mereka. Dalam pandangan Arendt ruang seperti itu dinamakan ruang penampakan, bukan selalu ruang yang harus dimaknai sebagai wujud nyata yang ada fisiknya, melainkan komunikasi antar warga itu sendirilah yang disebut ruang publik.

Ruang publik bagi Arendt bukanlah sesuatu tindakan rutinitas pertukaran produksi dan konsumsi yang disebut bekerja, juga bukan suatu kegiatan menurut desain sarana tujuan secara monologal yang disebut berkarya, melainkan kegiatan komunikasi yang digunakan dengan tujuan menggalang solidaritas warga yang disebut sebagai bertindak. Menurut Arendt bertindak bukanlah kegiatan budak-dia mengacu pada polis yunani sebagai dasar epistemologi ruang publiknya-juga bukan pedagang, insinyur maupun seniman. Bertindak

dalam ruang penampakan yang ia maksud adalah kegiatan yang dilakukan warga negara saat menunjukkan aspirasi politik mereka untuk melawan represi, dominasi dan marginalisasi. Solidaritas yang dihasilkan dari partisipasi warga ini ia sebut sebagai kekuasaan (Macht). Fokus kekuasaan ini bukan di ruang kantor pemerintahan atau kantor perusahaan, melainkan di dalam forum-forum, inisiatif tindakan warga yang peduli pada kepentingan publik untuk bertindak bersama-sama dalam upaya merubah keadaan (Budi Hardiman, 2010).

Habermas sendiri menegaskan bahwa ruang publik mempunyai fungsi sebagai tempat yang independen dari pemerintah. Selain independen ruang publik harus juga bersifat otonom dari kekuatan politik praktis, didedikasikan untuk menyelenggarakan debat-debat rasional yang diikuti oleh semua masyarakat serta mampu menjadi media penciptaan opini non pemerintah. Fungsi ini muncul karena substansinya masyarakat berhak terlibat dalam perdebatan terkait kebijakan strategis yang menyangkut kehidupan mereka. Ruang publik tidak membenarkan jika pemerintah mendominasi kebenaran (Y. Sumaryanto, 2008).

Dalam konteks Pemilu sebagai salah satu pilar demokrasi, maka penyelenggaraannya sebagai teknis penerjemahan demokrasi prosedural, sudah seharusnya penyelenggara pemilu mendorong terciptanya ruang publik yang berkualitas sesuai fungsi-fungsi tersebut. Bawaslu dengan demikian punya peran sebagai fasilitator bagaimana ruang publik ini harus dihidupkan. Zaman informasi dan mega data seperti ini, memungkinkan bahwa perang untuk membangun ruang publik tidak lagi absolut hanya dimiliki oleh media seperti periode awal reformasi.

Ruang publik dalam diskursus demokrasi memungkinkan bahwa yang sedang berjalan dan akan datang bukanlah sekedar demokrasi elitis. Dimana semua kebijakan strategis yang hanya bisa diperoleh melalui Pemilu hanya dilakukan beberapa kelompok orang elite

politik tertentu. Taruhan yang ada dalam kondisi demokrasi tanpa ruang publik adalah tidak adanya kemauan dan kemampuan politik emansipasi yang mengakomodir kepentingan lapisan masyarakat yang paling lemah dan rentan.

Bawaslu dalam ruang publik memungkinkan mengambil peran untuk meningkatkan kualitas demokrasi. Pergeseran kondisi sosial masyarakat saat ini tidak bisa dinaifkan bahwa sekurang-kurangnya diakibatkan sistem pemilu dan sistem kepartaian. Hal yang menguat di masyarakat adalah klientelisme politik. Istilah ini bukanlah sesuatu yang baru, ia ditujukan pada fenomena saat pegiat pemilu—antara pemilih dan dipilih—terjalin suatu kesepakatan dukungan elektoral yang didasarkan pada saling keuntungan. Biasanya politisi yang sedang mencari dukungan bisa menawarkan bantuan materil, program, sponsor kegiatan atau hanya sekedar janji abstrak. Sementara pemilih menjanjikan akan memobilisasi massa untuk memilih tanpa menanyakan visi misi politisi lebih lanjut.

Budaya yang dihasilkan klientelisme adalah *quid pro quo* yaitu sesuatu untuk sesuatu. Jika ruang publik yang terjadi di media mainstream cetak, online, fisik atau virtual dijadikan bahan utama analisis politik, kemudian hanya berpaku pada institusi formal yang terlibat dalam Pemilu, maka kita akan menemui fakta bahwa sedang terjadi persaingan gagasan ideologis antar partai politik, adu kharismatik pimpinan partai, atau visi misi kebangsaan yang menjanjikan perbaikan nasib bangsa ke depan. Tetapi jika secara detail, di tingkat masyarakat biasa, relasi pengurus partai—baik internal partai atau antar partai—pimpinan masyarakat dengan pimpinan partai, seringkali kita malah dihadapkan pada fakta bahwa politik yang sedang berlangsung hanya membahas perut (Bayart 1993).

Dengan begitu, konteks demokrasi dan ruang publik yang besar jangan sampai dijauhkan dari pembahasan yang detail seperti ini. Fakta terbaru kondisi politik kita diwarnai banyak aktor politik yang konsen mengejar keuntungan materiil dari sistem pemilu yang

ada. Pragmatisme dalam proses Pemilu kemudian menjadi budaya baru yang mengancam nilai-nilai demokrasi kita. Praktik budaya klientelisme ini kemudian melahirkan beragam praktik budaya politik uang dalam berbagai modus dan bentuknya.

Praktik politik seperti itu berkelindan dengan mahar politik yang dipatok pimpinan Parpol kepada para bakal calon dalam setiap tahapan Pemilu dibuka. Parpol melalui aktor pimpinannya yang mempunyai posisi strategis untuk merekomendasi hanya menjanjikan membantu kampanye sampai proses pemenangan jika mahar dalam jumlah tertentu telah diberikan. Selanjutnya, bakal calon yang direkomendasi akan merepetisi ini kepada tim kampanye dan tim pemenangannya. Mereka akan dijanjikan imbalan strategis, bisa kedudukan di pemerintahan, akses bisnis strategis, imbalan langsung dan privilege lainnya (Aspinal dkk 2019: 3-5).

Hubungan patronase dalam politik klientelisme membuat Parpol seolah-olah mereka mengikuti aturan main yang sah. Mereka menampakkan bahwa mereka mengejar tujuan kolektif yang ideologis. Tetapi fakta di lapangan malah mengatakan yang sebaliknya, mereka mengejar keuntungan pribadi, keuntungan partai dan keuntungan klien mereka yang memberi dampak kemenangan saat proses kampanye dan pemilihan. Semua relasi antara Parpol dengan pemilihnya atau pemimpin Parpol dengan anggotanya terlihat jelas dalam budaya seperti ini (Haris 2019: 242).

Bawaslu yang masih bisa dibilang berusia muda dalam demokrasi Indonesia dihadapkan pada dua hal yang membuatnya harus mengambil posisi. Pertama, kondisi ideal mengenai demokrasi dan ruang publik yang sehat. Kondisi ini penting agar keragaman kepentingan yang ada di masyarakat bisa disistematisasikan dalam kebijakan yang lahir dari kekuasaan yang legal. Kondisi berikutnya adalah fakta lapangan yang mengarahkan sebagian besar masyarakat kita, baik dari elite dan masyarakat sipil yang terjebak dalam praktik politik pragmatis dalam relasi klientelisme.

Ada dua fakta lapangan yang harus disambungkan oleh Bawaslu. Sebagai lembaga yang mengawasi semua proses Pemilu berjalan adil, Bawaslu juga perlu memastikan kualitas demokrasi yang dihasilkan dari Pemilu itu sendiri. Proses tersebut harus menempatkan posisi Bawaslu membersamai masyarakat sipil lainnya yang masih percaya bahwa kondisi pertama tadi bisa tercipta dan layak diperjuangkan. Proses penguatan masyarakat yang bagian ini tentu akan terjadi di dalam ruang publik.

Posisi bawaslu dalam ruang publik selanjutnya mempunyai fungsi pendidikan politik. Fungsi ini mencakup menempatkan kembali posisi kata relawan pada tempat yang tepat. Kata relawan dalam demokrasi berkaitan dengan kesadaran masyarakat yang secara sukarela menginginkan ia diperintah oleh entitas yang legal sesuai hukum dengan sederet kualifikasi kualitas yang dibutuhkan. Tanpa adanya upaya pengembalian ini, maka kata relawan hanya akan dibajak budaya kotor bernama klientelisme, dimana kesadarannya diletakan pada keuntungan pragmatis.

Fungsi yang lain, menjamin semua proses perebutan kekuasaan melalui prosedur sistem Pemilu berjalan adil untuk semua peserta Pemilu. Rasa adil yang mampu diberikan pada Parpol ini penting agar mereka juga berani mengawali mengikis budaya klientelisme yang menjebak mereka. Tanpa adanya kepastian rasa aman dari rasa kecurigaan bahwa ia akan dicurangi Parpol lain, mengharap mereka terlepas dari jerat klientelisme cukup berat. Keadilan ini mencakup pra kampanye, kampanye, proses pemilihan sampai sengketa penetapan hasil. Semua Parpol harus merasa aman dalam proses interaksi di ruang publik bernama "Pemilu".

Dua fungsi ini adalah rangkuman secara umum bagaimana menempatkan posisi Bawaslu dalam proses interaksinya dengan masyarakat dan Parpol. Jika hanya satu saja fungsi yang terpenuhi, proses reduksi nilai-nilai demokrasi juga tidak bisa ditahan lebih lama. Maksudnya, jika fungsi pendidikan masyarakat berjalan baik tetapi

Bawaslu kehilangan kualitas interaksi sosialnya dengan Parpol, maka hal ini secara kritis belum bisa disebut menempatkan posisi Bawaslu dalam ruang publik yang tepat. Jika itu yang terjadi, maka sama seperti gerak semu matahari, seolah-olah ia bergerak terbit dari timur dan tenggelam di barat. Padahal yang bergerak adalah bumi.

Mendidik masyarakat tanpa ikut menempatkan Bawaslu dalam proses interaksi sosial dengan Parpol, berpotensi memuaskan diri Bawaslu secara internal karena merasa sudah berbuat banyak dalam proses perbaikan demokrasi. Padahal jika dirunut dari sejarah Bawaslu mulai dari embrio di ruang dan waktu pelaksanaan Pemilu di Indonesia, sampai sejarah perjuangan nilai-nilai demokrasi didapatkan, fungsi Bawaslu jauh lebih berat dan kompleks. Dua fungsi ini harus dijalankan secara seimbang, bersamaan, seperti dua kereta yang berjalan di dua rel menuju stasiun yang sama yaitu, kondisi demokratisasi Indonesia yang lebih baik.

Bab

2

Kepesertaan Pemilihan Serentak

Organisasi awal pada masa *renaissance* Italia diwarnai dari perkumpulan-perkumpulan faksi-faksi republik. Perkumpulan tersebut dilaksanakan di kafe-kafe dengan dihadiri elemen anggota dewan-dewan revolusi, komite-komite yang mempersiapkan Pemilu dalam monarki konstitusional dan berbagai organisasi pembentuk opini publik. Elemen lembaga-lembaga tersebut berperan sekaligus bertujuan untuk merebut posisi politik dan mempraktikkan ideologi mereka dalam bentuk nyata.

Perkumpulan semacam ini diawali dari kesadaran bahwa perlunya pengakomodasian kepentingan-kepentingan yang berasal dari daerah. Diawali dari perwakilan-perwakilan dari daerah Breton, mereka berkumpul untuk membahas beberapa isu permasalahan yang ada di daerah mereka pada medio tahun 1789. Pertemuan reguler mereka dilaksanakan dengan menyewa kafe sebagai tempat diskusi. Pembahasan di kafe tentang setiap permasalahan di Breton oleh setiap orang perwakilan yang datang ini akhirnya terkenal dengan sebutan "*Breton Club*". Seiring waktu pertemuan dihadiri perwakilan dari luar daerah Breton dan isu yang dibahas dalam perkumpulan mencakup isu nasional, tidak lagi terbatas isu daerah.

Perkumpulan semacam itu berkembang dan ditiru di berbagai daerah lainnya. Perkumpulan tersebut akhirnya bertransformasi dari berbasis kesamaan daerah menjadi berbasis kesamaan ideologi yang melampaui batas daerah. Pada perkembangannya pemerintah membentuk partai politik dan disusul partai politik buatan masyarakat sipil. Pembentukan partai yang terakhir ini dikenal sebagai partai extra parlementer, yang biasanya didirikan untuk mengakomodasi kepentingan-kepentingan yang dianggap masyarakat tidak terakomodir oleh partai yang bentuk pemerintah. Dalam perkembangan negara-negara terjajah partai semacam ini dijadikan sebagai alat perjuangan kemerdekaan (Labolo 2017: 5-6).

Aturan main dalam demokrasi adalah produk-produk keputusan kolektif. Dalam konteks seperti ini organisasi dalam demokrasi

mempunyai tempat yang khusus, terutama organisasi politik dalam bentuk Parpol. Partisipasi adalah jalan dimana keputusan kolektif yang diterima dan mengikat masyarakat yang sah dalam demokrasi. Parpol punya dua hak dalam demokrasi, pertama dia berhak dipilih rakyat, kedua dia juga berhak memerintah rakyat. Parpol diandaikan sebagai representasi aktor yang membawa kepentingan kolektif. Keputusan Parpol hanya mendapat legitimasi jika ada proses partisipasi. Parpol memungkinkannya tercipta visi suatu pemerintahan yang secara sah diatasnamakan rakyat. Hal ini tidak mengherankan bahwa negara paling otoriter pun, pemerintahannya akan menggunakan Parpol sebagai legitimasi kekuasaannya (Efriza 2019).

Parpol sering dimaknai sebagai suatu kelompok yang terdiri dari beberapa orang yang berorientasi khusus serta mempunyai nilai dan cita-cita yang sama. Kelompok ini mempunyai tujuan untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik. Proses perebutan ini dilakukan secara konstitusional agar kebijakan-kebijakan kelompok dapat dijalankan secara sah (Miriam Budiardjo, 2017). Kata kunci dalam berbagai definisi Parpol terletak pada kata perebutan kekuasaan dan lomba mencari dukungan publik agar kebijakan yang sesuai dengan nilai yang mereka yakini bisa dilaksanakan.

Secara hukum di Indonesia Parpol didefinisikan sebagai organisasi yang sifatnya nasional dan terbentuk dari kesukarelaan warga negara yang bermaksud membela kepentingan dan memperjuangkan kepentingan politik anggota, masyarakat bangsa dan negara atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita. Organisasi ini juga dibebani tugas untuk memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Parpol dengan begitu mencakup legalitas organisasi politik, aktivis dan aktivitas politik serta tujuan-tujuan politik.

Frank J. Sharrouf dalam *Party Politics in America*, menerangkan cukup banyak unsur-unsur yang membentuk konsep sebuah Parpol (Labolo 2017: 14):

- a. Organisasi yang berkembang dan menggunakan proses Pemilu sebagai cara mencapai tuannya;
- b. Organisasi inklusif yang mewadahi semua lapisan masyarakat;
- c. Perhatian utama pada panggung politik untuk mencapai tujuannya; dan
- d. Menunjukkan stabilitas dan berkelanjutan, sebagai satu kesatuan bekerja menghasilkan keputusan dan loyalitas dari anggotanya.

Menurut J.S. Mill Parpol menempati posisi penting di tengah masyarakat. Peran Parpol sangat strategis dalam memungkinkan masyarakat untuk menentukan wakil yang dipilihnya sebagai pejabat negara sekaligus memberhentikannya menurut kepentingan umum. Sementara K.C. Wheare menempatkan posisi penting Parpol karena pada hakikatnya dengan Parpol masyarakat mampu terlibat dalam pemerintahan dengan cara pengorganisasian diri. Masyarakat melalui Parpol memungkinkan mengorganisir dengan modal persamaan ideologi yang mencakup politik, ekonomi, sosial dan semua ruang kehidupan manusia. Meski begitu, Wheare memandang keinginan untuk mempertahankan atau merebut kekuasaan adalah hal terpenting dari tujuan ikut serta dalam Parpol (Huda 2017: 36).

Semua negara demokratis tentu setuju bahwa ciri khas negara demokrasi adalah adanya Parpol yang eksis. Sebagai sistem yang mengusung supremasi kedaulatan rakyat, pada hakikatnya Parpol adalah manifestasi dari kebebasan masyarakat yang ingin membentuk kelompok sosial sesuai kepentingan dan nilai-nilai yang sama. Kebebasan berserikat dan berorganisasi secara universal diakui sebagai hak asasi manusia (HAM). Hak berserikat yang tidak dijamin bisa mengakibatkan harkat manusia gagal mencapai potensi tertingginya karena tidak dapat mengekspresikan pendapat sesuai keyakinan dan nilai yang dipegang hati nuraninya.

Mac Iver melihat bahwa tujuan demokrasi yang menginginkan kedaulatan rakyat terlibat secara langsung dalam pemerintahan, mengatakan bahwa sistem ini hanya bisa dijalankan di negara

berpenduduk kecil. Hal ini tentu seperti gambaran *police* di Yunani kuno. Karena menurutnya pemerintah yang melibatkan rakyat secara langsung tidak memungkinkan bagi negara dan struktur sosial yang jumlahnya banyak dan semakin kompleks, maka pemerintahan yang dimaksud harus menggunakan sistem keterwakilan rakyat. Sementara proses pemilihannya menjadi perwakilan rakyat yang sah harus melalui Pemilu. Parpol sebagai penyedia kader yang akan didelegasikan untuk dipilih menempati posisi sentral dalam pembahasan ini (Labolo 2017: 8).

Secara filosofis jika ditarik lebih dalam, kita akan mendapati argumen bahwa dalam konteks di atas, Parpol sejatinya sebagai institusi yang menjamin salah satu HAM yang dimiliki semua lapisan masyarakat. Parpol merupakan ciri utama demokrasi modern. Parpol selain memastikan partisipasi masyarakat juga mengakomodasi aspirasi dan kepentingan masyarakat secara luas. Kepentingan tadi kemudian dimanifestasikan dalam sebuah kebijakan yang nantinya akan dikembalikan juga kepada masyarakat demi kebaikan umum. Parpol mendapat mandat rakyat untuk mengajukan calon wakil pemerintah pilihannya baik legislatif maupun eksekutif.

Parpol memungkinkan kepentingan dan aspirasi rakyat diintegrasikan dalam bentuk agenda politik dalam Pemilu. Agenda ini harus menarik minat dan kepercayaan orang banyak. Dukungan banyak orang inilah yang akan menghasilkan keterwakilan rakyat dalam pemerintah yang akan mempengaruhi pembuatan kebijakan sesuai aspirasi yang diperjuangkan di awal masa Pemilu. Kemudian Parpol juga lah yang mampu mentransformasikan kepentingan serta nilai-nilai yang hidup di tengah masyarakat yang beragam dalam bentuk legislasi dan kebijakan yang mengikat semua rakyat. Fungsi-fungsi seperti inilah yang menyebabkan Parpol menempati posisi penting dan khusus dibanding kelompok organisasi sosial lainnya (Meyer, 2012: 28).

Partai Politik sendiri dalam sistem kekuasaan sebuah negara yang demokratis adalah mekanisme utama yang menghubungkan antara pemilih dengan pemerintah. Menurut Roland Rich, fungsi-fungsi partai politik sekurang-kurangnya ada tujuh (Darmawan 2015: 132):

1. Merekrut dan menominasikan calon yang akan menduduki jabatan politik tertentu;
2. Memobilisasi dukungan terhadap calon-calon yang mereka ajukan untuk ikut di dalam sebuah pemilihan umum;
3. Mengelompokkan pilihan isu di antara kelompok calon yang berbeda;
4. Merepresentasikan kelompok sosial atau kelompok kepentingan yang berbeda;
5. Menggabungkan kepentingan tertentu ke dalam koalisi yang lebih luas;
6. Membentuk dan mempertahankan pemerintahan;
7. Mengintegrasikan masyarakat ke dalam proses politik nasional (132).

Austin Ranney menjelaskan jika secara umum Partai Politik bisa dibagi ke dalam dua jenis tipologi:

1. *Missionary Parties*: Partai yang masuk tipologi ini cenderung lebih mengedepankan penyebaran ideologinya kepada masyarakat atau basis pemilih dan calon pemilihnya dibanding hanya fokus memenangkan kursi di parlemen. Apapun yang terjadi, perubahan ideologi adalah hal yang diinginkan dalam jalan perjuangan partai ini, di Amerika partai seperti ini diwakili oleh *Socialist Labor Party*.
2. *Broker Parties*: Tipologi partai yang lebih mengedepankan jumlah kursi yang dimenangkan di parlemen dibanding harus bersusah payah melakukan penyebaran ideologinya meluas ke tengah masyarakat. Ideologi bagi tipologi partai politik seperti ini bisa dikompromikan sesuai kepentingan dan keinginan petinggi partai, di Amerika partai ini

direpresentasikan dengan dua partai besar, Demokrat dan Republik (Darmawan 2015: 133).

Sementara dalam demokrasi pasti kita juga akan mengenal kelompok-kelompok sosial lain selain partai politik. Keberadaan dan fungsi kelompok lain ini juga akan mempengaruhi seberapa baik kualitas demokrasi. Kelompok lain itu terdiri dari kelompok kepentingan dan kelompok penekan. Kelompok ini biasanya tidak punya niat menduduki jabatan strategis di pemerintahan meski kerja-kerja mereka berusaha mempengaruhi kebijakan pemerintah. Dalam beberapa pembahasan lainnya, kelompok penekan juga dimaksudkan memperjuangkan kepentingan kelompok lain yang dinilai rentan dirugikan kebijakan negara, sementara kelompok kepentingan biasanya beraksi mewakili kepentingan kelompoknya sendiri.

Pada kondisi Indonesia di awal kemerdekaan kepentingan aliran terwadahi dalam berbagai organisasi sosial. Bentuk bangsa ini sebenarnya juga dipengaruhi oleh eksistensinya berbagai organisasi sosial dan organisasi politik yang memperjuangkan kemerdekaan Indonesia tersebut. Barulah kemudian maklumat pemerintah pada awal November 1945 menjadi jalan masuk berdirinya partai-partai politik. Pendirian Parpol kemudian menjamur karena diharapkan bisa segera terbentuk sebelum Januari. Maklumat tersebut berbunyi: "Pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik karena dengan adanya partai-partai itulah dapat dipimpin ke jalan yang teratur segala paham yang ada dalam masyarakat".

Pemerintah menganggap banyaknya partai menjadikan aliran kepentingan yang beragam di tengah masyarakat bisa disalurkan dengan cara yang benar. Parpol yang berdiri setelah maklumat ini kebanyakan lanjutan dari keberadaan organisasi sosial yang telah ada. Selain dari organisasi sosial, kebanyakan juga dari Parpol yang memang sudah ada sejak pemerintahan kolonial. Parpol dan organisasi sosial zaman kolonial berdiri sebagai salah satu jalan

perjuangan kemerdekaan bangsa Indonesia. Keberadaan Parpol sendiri adalah salah satu pilar peradaban politik kehidupan bangsa ini. Jika partai politik lemah maka peradaban politik juga mengikutinya.

Dalam dimensi ruang publik, interaksi masyarakat kepada negara tentu bisa disuarakan lewat Parpol. Apa saja aspirasi yang ada di tengah masyarakat bisa disuarakan perwakilan yang telah mereka pilih sendiri dalam proses Pemilu. Sesuai apa yang dijelaskan Habermas, arus keterlibatan dalam ruang publik selalu bisa dinegosiasikan. Maka Parpol dengan begitu sudah seharusnya bisa diajak bernegosiasi dengan masyarakat (konstituennya) mengenai perkembangan aspirasi dan kebutuhan mereka. Proses negosiasi ini juga tidak harus menuntut dilakukan oleh konstituen atau terbatas pada rakyat yang memilihnya saja, rakyat secara umum sudah seharusnya disediakan akses untuk proses negosiasi tersebut.

Parpol memang mempunyai posisi dan peran strategis dalam setiap demokrasi. Melalui Parpol kepentingan rakyat dapat dihubungkan dengan hal-hal yang berkaitan dengan proses pemerintahan. Parpol punya peran penting dan strategis dalam menentukan kualitas demokrasi, maka pelembagaan harus selalu diperkuat (*the degree of institutionalization*) dalam setiap sistem politik yang demokratis. Meski begitu tidak sedikit yang memandang skeptis, hal ini biasanya didasarkan pada perilaku sekelompok elite yang menjadikan Parpol sebagai kendaraan politik demi memenuhi kepentingan pribadinya (Huda 2017: 39).

Kondisi Partai Politik

Partai politik sering dinilai belum secara total dan sungguh-sungguh dalam menjalankan fungsinya seperti menjunjung tinggi supremasi hukum, menjunjung hak asasi manusia, menyukseskan Pemilu, membuat laporan keuangan secara profesional dan menjalankan pendidikan kader yang ideologis. Ada 3 faktor utama

kenapa partai belum bisa menjadi pilar peradaban politik (Widjanarko 2012: 5):

1. Kuatnya budaya paternalistik, akutnya sentralisme kekuasaan membuat virus oligarki menggerogoti demokrasi;
2. Peraturan perundang-undangan yang belum membatasi beberapa hal penting seperti peraturan koalisi partai sebelum Pemilu diselenggarakan; dan
3. Masyarakat melodramatik, dalam konteks politik praktis masyarakat ini menggunakan pilihannya secara antitesa. Bagaimana kualitas platform politik kandidat presiden, seberapa bagus dan realistisnya program kerja yang dijanjikan saat kampanye, tidak penting bagi mereka. Mereka cenderung mudah terperosok pada pesimisme dan pragmatisme ketika Pemilu tiba.

Sukardi Rinakit juga berpendapat mengenai hasil identifikasinya terhadap partai-partai politik sejak orde lama sampai reformasi. Menurutnya ada kecenderungan pelemahan ideologi baik dalam institusi (artinya dalam tubuh Partai Politik), maupun dalam perilaku aktornya (artinya para politisi). Dengan begitu, jika kontestasi ideologi partai menjadi semakin lemah maka perilaku politiknya yang menjadi semakin pragmatis bukanlah hal yang mengagetkan, karena begitulah konsekuensi logisnya.

Kemudian Sukardi menemukan titik peralihan ideologis tersebut melalui analisisnya, fusi partai zaman Soeharto adalah kata kunci jawabannya. Fusi Partai membuat apa yang dicatat Herbert Feith (1970) sebagai pertempuran empat aliran ideologi menemui babak baru sekaligus babak akhirnya. Feith mencatat saat Pemilu 1955 ideologi nasionalis-tradisionalis direpresentasikan PNI, islam-sosial demokrat diwakili Masyumi, Nasionalis-Komunis ada PKI dan NU sebagai representasi islam-tradisionalis. Tak terkecuali partai-partai kecil ideologis lainnya seperti Partai Katolik. Fusi Partai menggeser

peta kontestasi ideologi tersebut. Kontestasi ideologi tidak lagi seperti tahun 1955.

Kontestasi politik tahun 1955 bukanlah muncul dari ruang kosong. Setahun sebelum Pemilu 1955, Partai Politik turun ke bawah, menemui basis di tingkat kecamatan dan desa. Mengabarkan masalah gagasan kebangsaan, tata kelola pemerintahan beserta permasalahannya. Gerakan ini menumbuhkan gairah baru perpolitikan di pedesaan yang awalnya adem ayem. Melalui UU Pemilu No. 7 Tahun 1953, Pemilu diputuskan dipilih rakyat secara langsung, siapa saja yang sudah berusia 18 tahun ke atas boleh memilih, tidak terkecuali Militer dan Polisi. Pemilu 1955 yang dilabeli paling adil dan bebas ini masih ditandai dengan sengitnya konflik atau pertarungan antar aliran politik—kalau meminjam terminologi Geertz—santri, abangan dan priyayi. Imbas dari partisipasi politik seperti ini adalah meningkatnya fanatisme golongan, pemerintah berdiri di atas kepentingan politik aliran. Tidak ada kepentingan nasional yang diperjuangkan (Widjanarko 2012: 74-81).

Dalam tulisannya *Problematisasi Partai dan Sistem Kepartaian Era Reformasi*, Lili Romli mengutip pendapat Otto Kirchheimer tentang apa itu *catch all party*. Ia menerangkan bahwa ada kecenderungan absennya ideologi partai karena adanya usaha partai politik sendiri yang mulai ingin mencakup seluruh lapisan masyarakat, memperoleh dukungan seluas-luasnya tanpa mempertimbangkan pendukungnya harus punya nilai dan ideologi yang sama dengannya. Parpol dengan begitu mencoba menghimpun sebanyak mungkin suara dan dukungan dari semua kelompok yang ada di masyarakat, meskipun secara *mainstream* dalam tradisi ilmu politik hal tersebut bertentangan dengan tradisi Parpol yang mempunyai klasifikasi ideologi yang beragam. Jika Parpol menyuarakan mereka sedang memperjuangkan ideologinya, maka sebenarnya bisa ditebak itu adalah manuver politik, mereka sedang berkamufase.

Miriam Budiarto mengutip Barrie Axford juga mengiyakan absennya ideologi parpol. Dalam data yang disajikan mengenai berbagai negara seperti Prancis, Italia, Spanyol, Amerika, Jerman, dll Parpol di negara-negara tersebut mengalami jumlah penurunan anggota secara signifikan di kurun waktu 1980-2000. Analisis yang bisa disampaikan adalah hilangnya kepercayaan rakyat bahwa Parpol membawa aspirasi kepentingan mereka. Kehidupan politik dan kondisi ekonomi yang dipengaruhi globalisasi membuat oknum Parpol gagal menyelesaikan masalah-masalah kontemporer seperti isu lingkungan dan perempuan. Ketidakpercayaan rakyat juga didasarkan pada tuduhan bahwa banyak politisi yang korupsi dan hanya mengedepankan mendekati pusat-pusat kekuasaan dibanding memperjuangkan kepentingan rakyat kecil (Miriam Budiarto, 2018, 420).

Distorsi ideologi ini membuat Parpol terlihat kurang jelas program kerjanya. Begitu juga dengan basis kekuatannya untuk menarik simpati massa. Kekuatannya tidak lagi terletak pada ideologi yang mengajak menentukan arah bangsa akan dibawa kemana. Parpol hanya mengandalkan tokoh partai, patronase dan kekuatan serta ketahanan finansial mereka untuk meraup dukungan. Hal ini beriringan dengan budaya klientelisme yang membuat pemilihan melahirkan politik transaksional. Politik uang menjamur karena relasi kedekatan masyarakat dan Parpol tidak lagi tergantung pada ideologi (Haris 1999: 239).

Ideologi yang kurang jelas ini diperparah dengan fungsi rekrutmen yang lemah secara politis. Dikatakan seperti itu karena Parpol dalam konteks pemilihan calon legislatif (Pileg) masih sering ditemui mendelegasikan anggotanya (Caleg) yang masih prematur mengenai urusan politik. Mereka biasanya hanya mempunyai popularitas dan sumber daya ekonomi yang besar. Bagi calon yang mempunyai popularitas biasanya dari kalangan artis. Kalangan dengan sumber daya ekonomi kuat biasanya dari pengusaha. Praktik seperti ini sering mengesampingkan bahwa anggota yang didelegasikan harus

memenuhi aspek *fit and proper test*. Dengan begitu, secara luas dan dalam jangka panjang rekrutmen seperti ini berpotensi mereduksi praktik sekaligus nilai-nilai demokrasi. Fenomena ini juga sering dianggap memperparah praktik politik uang (Heryanto 2019: 92-93).

Dalam praktik seperti itu kita tidak bisa terlalu berharap pada Caleg untuk memberikan pendidikan politik secara baik dan laik. Karena secara modal ideologis mereka kurang, caleg seperti ini akhirnya tidak segan memainkan praktik politik uang. Harapan besarnya tentu pada gerakan kesadaran Parpol untuk kembali ke rel ideologinya secara benar. Proses revitalisasi Parpol dalam aspek ideologis, memungkinkan roda kerja Parpol mengarah pada usaha-usaha ideologis serius yang mencoba menyelesaikan masalah masyarakat. Salah satu usaha tersebut dengan mendelegasikan Caleg atau pemimpin eksekutif yang punya kapasitas politik mapan. Tersedianya kandidat yang mapan secara politik—ideologis dan mempunyai rekam kerja politik—membuat masyarakat tidak harus selalu mengharap hak memilih mereka harus ditukar dengan suatu imbalan.

Muhammad Qodari dari Indobarometer mengatakan bahwa sebanyak 51,3% masyarakat Indonesia menganggap bahwa politik buruk. Bahkan menurutnya sebanyak 62,9% masyarakat pemilih merasa tidak dekat dengan partai yang mereka pilih. Lembaga Survei Indonesia pada Tahun 2015 juga menyatakan bahwa sebanyak 83% pemilih di Indonesia tidak merasa memiliki ikatan perasaan yang kuat dengan Parpol yang ia pilih. Pemilih bisa dengan mudah berganti partai, bisa memilih presiden dari partai tertentu kemudian memilih calon legislatif (Caleg) dari partai lain yang jadi oposisi dari koalisi Parpol yang mengusung calon presiden yang ia pilih. Semua yang terjadi secara singkat sudah dijelaskan karena klientelisme pada bab sebelumnya.

Selain ideologis, permasalahan lain yang menjadi efek domino adalah korupsi. Pasca Reformasi, tidak sedikit elit Parpol bahkan

pimpinan dan orang-orang terpentingnya terjerat kasus korupsi, suatu fakta yang sangat bertentangan dengan semangat reformasi yang lahir karena menentanginya. Menurut Aspinal dan Berenschot, praktik korupsi aktor politik juga dipengaruhi dua hal. Pertama pergeseran sistem pemilu yang menjauh dari sistem yang berfokus pada Parpol dan lebih ke masing-masing personal calon pejabat publik (eksekutif maupun legislatif). Kedua, warisan politik birokratik otoritarian orde baru yang melakukan patronase dengan birokrasi, institusi agama dan melalui pejabat negara sampai tingkat-tingkat kampung.

Warisan politik tersebut kemudian coba dikonstruksi ulang aktor politik melalui kedekatan personal. Bagi para calon pejabat publik, alih-alih meyakinkan pimpinan partai untuk merekomendasikan pencalonannya, mereka sibuk membangun patronase dengan relasi kelompok-kelompok masyarakat secara personal. Inilah yang kemudian disebut sebagai klientelisme gelindingan roda lepas. Mulai dari awalnya Parpol memegang kendali akses-akses sumber daya strategis, bergeser ke usaha-usaha pribadi aktor politik dalam mendulang relasi sosial ke patronasenya dengan cakupan seluas-luasnya, tanpa harus bergantung pada Parpol. Hal ini membuat upaya aktor politik yang berusaha mengumpulkan modalnya setelah terkuras karena memenuhi kebutuhan konstituennya yang menuntut beberapa imbalan untuk kemenangannya. Maka, koruptor dari aktor politik di era pasca reformasi bisa dilihat dari kaca mata klientelisme gelindingan roda lepas ini.

Partai Politik juga menjadi salah satu aktor korupsi sekurang-kurangnya karena dua hal, pertama korupsi tersebut tidak jauh berkelindan dari pusaran kampanye. Dimulai sebagai usaha pengembalian modal setelah melakukan kampanye, lalu sebagai usaha mempersiapkan modal kampanye untuk Pemilu periode berikutnya. Kedua, desain kelembagaan Partai Politik yang tidak mencari laba tidak mampu menopang kebutuhan pembiayaan operasionalnya meski sudah disubsidi pemerintah. Hal ini membuat

Partai menjadikan kadernya yang menjadi anggota Dewan, menjabat pimpinan lembaga eksekutif, Menteri serta pejabat di Badan atau Lembaga pemerintahan non kementerian sebagai mesin pengumpul dana operasional partai. Mereka akhirnya harus menggunakan jabatan tersebut untuk mengalirkan dana ke kas partai (Riwanto 2018: 4).

Korupsi sendiri selalu dilakukan dengan pengetahuan dan kesadaran penuh oleh pelakunya bahwa apa yang sedang ia lakukan sepenuhnya salah. Maka semua tindakan korupsi pada kondisi umum selalu dilakukan secara sembunyi-sembunyi, melalui perintah lisan dan melibatkan uang kontan. Menyitir kasus pemberantasan korupsi di Singapura yang dipimpin PM Lee Kwan Yew, Botswana yang dipimpin Presiden Seretse Khama dan di Rwanda dipimpin Paul Kagame, semua pimpinan negara tersebut menyatakan bahwa perang melawan korupsi tidak bisa dimulai dari bawah, melainkan harus dari atas (Indriati 2014: xviii).

Budaya korupsi sering disoroti beberapa peneliti punya akar kuat saat orde baru memerintah. Demokrasi idealnya memberikan praktik *good governance*, dengan ciri pemerintah bersih, berwibawa dan dicintai rakyatnya. Semua lingkungan demokratis bangsa sudah sewajarnya menghasilkan terciptanya akuntabilitas, partisipasi dan kompetensi. Hal inilah yang disebut Leeds sebagai defisit demokrasi. Sejak orde baru, Soeharto seperti terpengaruh pemikiran Soepomo terkait konsep negara integral.

Konsep negara itu mengandaikan keselarasan dan anti konflik karena dibangun pada ikatan kekeluargaan. Nilai utama pemerintah Soeharto menurut Ruth Mc. Vey sama dengan zaman kolonial periode 1930-an. Hal utama tersebut meliputi pada penekanan administrasi murni, keahlian teknis, dan pembangunan ekonomi. Politik aliran dan politik massa dilarang dan ditekan agar tidak berkembang. Alasan kebijakan semacam itu terletak pada cita-cita harmonisasi keluarga yang sangat melarang adanya konflik, sementara dua

kekuatan politik tersebut jelas sangat mengandung potensi konflik karena menyuarakan keragaman kepentingan yang diseragamkan orde baru. Jackson kemudian menamakan politik pembangunan patronase Soeharto sebagai usahanya membangun apa yang disebut “keluarga besar” (Haris 1999: 90).

Sistem Pemerintahan

Dalam sebuah negara demokrasi, sistem pemerintahan, sistem pemilu dan sistem kepartaian merupakan tiga pilar penyokong desain arsitektur ketatanegaraan. Pemilu adalah instrumen proses pergantian kekuasaan politik yang berkala dan berkelanjutan atas dasar partisipasi politik masyarakat secara luas dan menyeluruh. Sementara dalam Pemilu, Parpol adalah aktor utama berdemokrasi melalui instrumen Pemilu. Selanjutnya, Parpol menjadi jembatan yang menghubungkan kepentingan dan kebutuhan rakyat dengan pemerintahan dalam proses demokrasi elektoral. Pemilu dengan begitu menjadi media persetujuan rakyat untuk proses pergantian kekuasaan politik secara demokratis (Riwanto 2018: 7)

Sistem pemerintah yang ada di dunia, dalam kacamata ilmu politik hanya ada dua yang dinilai demokratis. Pertama sistem parlementer, kemudian satunya lagi adalah sistem presidensial. Dalam sistem parlementer, tata kelola negara dilakukan oleh seorang perdana menteri dan menteri parlemen. Sedangkan yang menjalankan fungsi kepala negara adalah presiden. Sistem parlementer memungkinkan parlemen mengajukan mosi tidak percaya pada perdana menteri dan kabinetnya. Sebaliknya, jika dianggap tidak lagi mencerminkan pengemban amanah rakyat perdana menteri juga bisa membubarkan parlemen. Sistem presidensial menempatkan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Presiden dibantu seorang wakil dan kabinet yang tersusun dari menteri-menteri yang menjadi hak prerogatif presiden untuk menyusunnya (Lili Romli, 2019, 2).

Sebagai negara yang menganut pemerintahan presidensial, Indonesia mempunyai beberapa tantangan. Jika mau merujuk ke Amerika Latin, bahaya sistem presidensial diakibatkan oleh kecenderungannya yang kaku, legitimasi pucuk kekuasaan yang ganda karena parlemen dan presiden sama-sama dipilih langsung oleh rakyat, *winner take all* yang membuat pemenang berkecenderungan mengambil semua kepentingan yang sedang diperebutkan. Kondisi ini tidak jarang mengakibatkan kelompok minoritas tidak terakomodir kepentingannya.

Dalam sistem Presidensial, presiden yang dipilih secara langsung, dapat diidentifikasi dan dipertanggungjawabkan kepada para pemilih. Masyarakat menjadi relatif lebih mudah untuk memberikan penghargaan atau hukuman (memilih menurunkannya) dibanding jika negara menggunakan sistem parlementer. Karena dipilih langsung pulalah membuat presiden bisa mewakili negara untuk menjadi penengah atas konflik antar kepentingan kelompok-kelompok yang bertikai. Jabatan yang periodenya jelas, membuat stabilitas dan prediktabilitas dalam pembuatan kebijakan yang membuatnya secara teoritis lebih efisien.

Sementara tantangannya adalah dominasi suatu kelompok mayoritas yang telah disebutkan tadi. Jika ini terjadi di negara multi etnis seperti Indonesia, maka bentuk simbolisme "aku" dan "mereka" yang terwakili oleh presiden terpilih harus dihindari sebelum terpolarisasi semakin buruk. Sementara tantangan lainnya datang jika ada hubungan langsung antara presiden dan partai mayoritas di parlemen. Jika hal itu terjadi maka tidak ada pengawasan yang efektif yang dilakukan legislatif terhadap eksekutif, contoh kejadian ini adalah Meksiko (Peter Harris dkk 2000: 185-187).

Selain hal di atas, desain konstitusi yang porsi kekuasaannya lebih besar bagi presiden sering memunculkan tokoh diktator. Belum lagi, Scott Mainwaring yang mengilustrasikan jika presiden terpilih dari partai minoritas dalam sistem multi partai, sehingga konflik

kepentingan antara presiden dengan parlemen rentan menciptakan ketidakstabilan demokrasi. Maka ia menyarankan agar negara penganut presidensi menggunakan konsep penyederhanaan Partai Politik. Proses penyederhanaan tersebut kemudian beragam bentuknya pada praktik di berbagai negara. Sebagian negara seperti Austria, Denmark, Yunani dan Norwegia penerapan *Parliamentary Threshold* (PT) hanya untuk tingkat nasional. Sementara Argentina dan Spanyol hanya menerapkan PT untuk lokal saja (Fahmi 2016: 10-11).

Meskipun begitu bukan berarti semua pemikir punya pandangan yang bulat dengan Mainwaring. Haggard menyatakan sebaliknya, menurutnya sistem presidensial lebih efisien karena aktor politiknya semakin sedikit dibanding sistem parlementer, meski Haggard tidak banyak menyinggung banyak tentang apa yang dikatakan oleh Mainwaring. Tetapi Haggard menekankan bahwa yang paling penting dari dilema sistem pemerintahan ini adalah bagaimana sistem pemilu yang digunakan untuk melahirkan presiden dan parlemennya (Riwanto 2018: 17).

Sistem Pemilihan

Muhamad Labolo, mengutip Samuel Huntington, menjelaskan bahwa sistem politik yang demokratis adalah saat para pengambil keputusan kolektif dipilih melalui pemilu yang adil, jujur dan berkala. Setiap orang harus mendapat jaminan kebebasan saat bersaing memperebutkan kekuasaan dengan cara adu pengaruh merebut suara terbanyak. Serta harus ada jaminan bahwa setiap rakyat yang sudah cukup umur punya hak yang sama dalam pemberian suara. Kedaulatan rakyat dalam demokrasi dilaksanakan melalui Pemilu agar tercipta demokrasi perwakilan. Karena rakyat tidak memungkinkan dilibatkan secara langsung dalam setiap pengambilan keputusan penting, maka keputusan itu harus diambil oleh perwakilan orang yang telah mereka pilih secara sadar dalam suatu proses pemilihan (Muhamad Labolo et.al, 2015, 46).

Pemilu adalah alat demokrasi yang dipercaya bisa menjadi pengganti lebih baik dibanding sistem monarki absolut. Seperti kita tahu, awal abad 20 sampai berakhirnya perang dingin, sistem demokrasi seperti telah memenangkan hati rakyat di berbagai belahan dunia. Begitu banyak negara menggunakan sistem demokrasi dalam praktik bernegara. Monarki absolut sendiri sering dicitrakan sebagai sistem yang cenderung melahirkan pemerintahan otoriter, maka pembentukan pemerintah dari pilihan rakyat melalui pemilu menjadi harapan baru bagi rakyat untuk mendapat keadilan dalam hidup bernegara.

Agar sebuah negara bisa dikatakan telah menjalankan suatu pemerintahan yang demokratis, maka ada prasyarat yang perlu terpenuhi. Pertama harus ada proses kompetisi yang memungkinkan perebutan serta mempertahankan kekuasaan. Kedua, masyarakat yang berpartisipasi. Ketiga, jaminan hak sipil dan politik bagi seluruh rakyat. Tiga prasyarat ini bisa dipenuhi melalui suatu instrumen yang disebut Pemilu. Secara sederhana sistem pemilu adalah instrumen untuk menerjemahkan perolehan suara di dalam Pemilu ke dalam kursi-kursi yang dimenangkan peserta Pemilu.

Secara konseptual Ibnu Tri Cahyono mendefinisikan Pemilu sebagai instrumen yang bertujuan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam proses pembentukan pemerintahan yang absah serta menjadi sarana rakyat dalam mengartikulasikan kepentingan dan aspirasinya. Andrew Reynolds punya definisi yang lebih luas dalam aspek operasional Pemilu. Menurutnya Pemilu merupakan metode dimana suara rakyat dalam proses pemilihan diterjemahkan dalam bentuk kursi-kursi yang dimenangkan dalam parlemen oleh Parpol dan para kandidat. Pemilu menjadi sarana dimana wakil rakyat yang akan bekerja mewakili kepentingan pemilihnya menyusun kebijakan negara.

Rose dan Mossawir menjelaskan bahwa Pemilu mempunyai fungsi-fungsi yang khusus. Mereka membagi fungsi tersebut dalam lima hal (Labolo, 2015, 53-55);

1. Menentukan pemerintah secara langsung maupun tidak langsung. Pemilu menjadi sarana pergantian dan perebutan kekuasaan yang didasarkan pada regulasi, norma dan etika sehingga transisi pemerintahan berjalan secara damai.
2. Wahana umpan balik antara pemilik suara dan pemerintah. Jika seseorang atau Parpol berhasil menjalankan fungsinya secara baik, maka pemilik suara akan memilihnya kembali dalam Pemilu berikutnya, hal sebaliknya juga berlaku.
3. Barometer dukungan rakyat terhadap penguasa. Setelah proses penghitungan suara selesai, maka kita akan tahu seberapa besar jumlah rakyat yang mendukung pemerintah yang ditetapkan sebagai pemenang. Hal ini juga bisa digunakan untuk memprediksi stabilitas politik nasional dengan memperhatikan selisih suara antara Parpol atau peserta peraih suara terbanyak dengan posisi kedua.
4. Sarana rekrutmen politik. Seleksi atau penunjukan orang yang akan menduduki posisi pemerintahan ini sangat penting, mengingat merekalah yang akan membentuk kebijakan publik mewakili kepentingan rakyat secara luas.
5. Alat pertajam kepekaan Pemerintah terhadap tuntutan rakyat. Hal ini berlangsung saat dialektika antara Parpol dan rakyat bertemu di momen kampanye serta evaluasi rakyat dalam tuntutan-tuntutannya terhadap evaluasi kinerja pemerintah sebelumnya.

Pemilu mempunyai tiga variabel mendasar yang membentuknya. Ketiga variabel sangat berpengaruh terhadap desain pemerintahan yang berimplikasi pada stabilitas nasional. Pertama terkait formula pemilihan, yaitu aturan mengenai penghitungan suara. Perbedaan sistem dalam variabel ini punya beragam bentuk seperti; *single member plurality*, *majoritarian system*, *single transferable vote* dan *the list system*. Variabel kedua adalah struktur penyuaan, dimana pemilih dihadapkan pada pilihan memilih calon atau partai—

berbentuk penyuaaran kategorik—sekaligus berbentuk ordinal dimana pemilih melakukan *pe-ranking-an* pada opsi pilihan yang ada. Terakhir, sistem besaran distrik, dimana suatu batasan wilayah menentukan jumlah perwakilannya. Hal yang umum terbagi menjadi *single member district* (SMD) dan *multi member district* (MMD) dimana pada SMD hanya menempatkan satu wakil tiap daerah pemilihan, sementara MMD bisa menempatkan lebih dari satu setiap daerah pemilihannya (Marijan, 20019, 68-69).

Indonesia merupakan negara yang menganut asas demokrasi. Dimana rakyat diberi kebebasan untuk memilih calon pemimpin tanpa adanya paksaan dari pihak manapun secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Proses pemilihan untuk mengisi jabatan-jabatan politik disebut dengan istilah Pemilu atau Pemilihan Umum. Pemilu merupakan sarana untuk memilih atau menentukan wakil rakyat guna menjalankan amanahnya dalam satu periode kepemimpinannya. Kelebihan dan kekurangan dalam proses pemilu merupakan hal yang wajar dalam suatu sistem.

Maka dari itu sistem pemilu perlu dirancang untuk mewujudkan tujuan Pemilu, menurut Aurel Croissant tujuan pemilu ada 3 (Riwanto 2016: 1), yaitu: (1) keterwakilan politik, (*political representation*), dalam arti masyarakat dapat terwakili di parlemen baik dari aspek geografis, fungsional, dan deskriptif; (2) integrasi politik (*political integration*) yakni, stabilitas partai politik dapat terjadi karena adanya kesepahaman antara partai politik dan masyarakat sehingga konflik dapat diminimalisir lewat lembaga perwakilan; dan (3) membantu terbentuknya pemerintah yang efektif (*effective government*), yakni adanya jaminan pada stabilitas pemerintahan dalam menjalankan roda pemerintahan.

Karena sistem Pemilu dan sistem kepartaian merupakan trias penyangga peradaban politik bersama sistem pemerintahan, maka pilihan sistem Pemilu merupakan hal yang mendasar dalam kehidupan demokrasi suatu bangsa. Setiap masing-masing sistem Pemilu

yang dipilih tentu akan membawa konsekuensinya sendiri-sendiri. Secara umum sistem Pemilu mengonversi perolehan suara dalam sebuah Pemilu menjadi kursi yang dimenangkan oleh Partai Politik dan kandidat. Sementara variabel kuncinya adalah rumusan sistem Pemilu apa yang dipakai, rumusan matematis untuk menentukan jumlah kursi yang didapat dari total suara yang diperoleh, struktur pemungutan suara yang menentukan apakah suara digunakan untuk memilih kandidat, partai serta besaran daerah pemilihan berapa wakil di lembaga legislatif yang dipilih mewakili suatu daerah.

Memilih sistem pemilu merupakan keputusan kelembagan yang paling penting untuk negara demokrasi mana pun. Suatu sistem pemilu dapat membantu “merekayasa” hasil-hasil tertentu, seperti menganjurkan kerja sama dan akomodasi terhadap masyarakat yang terbelah. Sistem pemilu merupakan aturan dan prosedur yang memungkinkan suara yang telah dipungut dalam suatu pemilihan diterjemahkan menjadi kursi yang dimenangkan dalam badan legislatif atau instansi lain (seperti kepresidenan). Sistem pemilu juga dapat mempengaruhi aspek lain dari sistem politik (seperti perkembangan sistem kepartaian) serta berfungsi penting dalam hubungan antara warga negara dan pemimpin mereka (seperti pertanggungjawaban politik, keterwakilan, dan daya tanggap). Dengan demikian sistem pemilu memiliki banyak akibat jangka panjang bagi pemerintahan demokratis. Suatu sistem pemilu memiliki tiga tugas utama:

1. Menerjemahkan suara yang dipungut menjadi kursi yang dimenangkan dalam badan legislatif;
2. Bertindak sebagai saluran yang memungkinkan rakyat meminta pertanggungjawaban wakil-wakil mereka; dan
3. Memberikan insentif kepada mereka yang memperebutkan kekuasaan untuk menyusun himbauan kepada para pemilih dengan cara berbeda-beda. Sebagai contoh, dalam masyarakat yang terbelah, di mana bahasa, agama, ras, atau

bentuk etnis yang lain mewakili suatu pemisahan politik yang mendasar, sistem pemilu tertentu dapat mengganjar calon-calon dan partai-partai yang bertindak kooperatif dan akomodatif terhadap kelompok pesaingnya, atau dapat menghukum calon-calon itu dan sebagai gantinya mengganjar hanya mereka yang menyeru kepada kelompoknya sendiri.

Sistem mayoritas plural biasanya lebih memberikan penekanan pada perwakilan setempat melalui penggunaan distrik pemilihan yang kecil dan beranggota tunggal daripada proporsionalitas. Sebaliknya, sistem perwakilan proporsional menggunakan distrik yang lebih besar dan beranggota banyak dan memberikan hasil yang lebih proporsional. Sistem semi-proporsional menawarkan pendekatan yang berbeda, serta berbagai campuran dari model-model umum dan proporsional, seperti model “campuran” dimana sebagian dari badan legislatif dipilih melalui perwakilan proporsional dan sebagian dari distrik lokal, suatu pemilu yang lazim di banyak negara-negara demokrasi baru selama dasawarsa terakhir (The International Idea 2002: 23-25).

Ada banyak sekali sistem pemilu yang berbeda-beda yang saat ini digunakan dan ada lebih banyak lagi perubahan pada masing-masing sistem tersebut, secara garis besar sistem-sistem pemilu tersebut bisa dikategorikan ke dalam tiga keluarga besar: pertama, sistem pluralitas/mayoritas, kedua disebut sistem proporsional, dan terakhir, sistem campuran. Dalam tiga kategori pengklasifikasian ini bisa dikembangkan menjadi sembilan “sub-keluarga”: *First Past The Post* (FPTP), *Block Vote* (BV), *Party Block Vote* (PBV), *Alternative Vote* (AV), dan Sistem Dua Putaran (Two-Round System/TRS) adalah sistem pluralitas/mayoritas; sedangkan Daftar Representasi Proporsional (List PR) dan Single Transferable Vote (STV) adalah sistem proporsional; adapun Mixed Member Proportional (MMP) dan sistem Paralel adalah contoh dari model campuran. Di luar tiga

kategori dan sembilan sub keluarga ini sebenarnya masih ada model lain yang kurang cocok nampaknya jika dimasukkan ke dalamnya.

Akhirnya, sistem Pemilu harus, sejauh memungkinkan, bertindak netral secara pemilu terhadap semua partai dan kandidat; sistem tersebut tidak boleh mendiskriminasi secara terbuka kelompok-kelompok politik mana saja. Persepsi bahwa politik pemilu di sebuah negara demokrasi adalah arena permainan yang tidakimbang merupakan pertanda bahwa tatanan politik yang ada lemah dan instabilitas. Sebuah contoh dramatisnya adalah pemilihan umum 1998 di Lesotho, di mana Kongres Lesotho untuk Demokrasi meraih semua kursi di parlemen dengan hanya 60 persen suara menggunakan sistem FPTP. Kekacauan publik yang menyusul, berpuncak dengan permintaan intervensi militer di negara itu oleh Masyarakat Pembangunan Afrika bagian Selatan, memperlihatkan bahwa hasil semacam itu bukan saja tidak adil tetapi juga berbahaya. dan sistem pemilu itu pun diubah untuk pemilihan umum di masa depan (Reynolds et al 2016: 4-5).

Secara sekilas, sistem pemilu 1955 menggunakan sistem proporsional. Jumlah anggota DPR ditetapkan berdasarkan imbang jumlah penduduk. Setiap 300.000 penduduk diwakili 1 anggota DPR. Pemilih bisa memilih calon atau partai. Jika memilih calon suara akan dihitung untuk calon, jika memilih partai maka suara akan diberikan kepada partai untuk diberikan kepada calon dengan nomor urut teratas. Calon terpilih harus memperoleh suara sesuai Bilangan Pembagi Pemilih Daftar (BPPD). Jika tidak ada calon yang memenuhi BPPD maka akan ditentukan perolehan Partai. Pemilu 1971-1999 menggunakan sistem proporsional terbuka dengan stelsel tertutup. Pemilih hanya memilih partai dan suara akan diberikan partai kepada calon dengan nomor urut teratas. Jika nomor urut pertama sudah memenuhi satu kursi baru suara akan diberikan ke calon nomor urut berikutnya. Pada masa ini satu kursi DPR mewakili 400.000 pemilih.

Pemilu 2004 untuk pertama kalinya menggunakan sistem *block vote* untuk memilih DPD. Daerah pemilihan DPD adalah provinsi dengan setiap provinsi mendapat jatah 4 kursi. Pesertanya adalah individu dan suara dari calon yang tidak lolos tidak bisa dialihkan (*non transferable vote*). Sementara untuk DPR menggunakan sistem proporsional terbuka dengan stelsel terbuka. Hal ini sama dengan Pemilu 1955, tetapi pada waktu itu suara partai yang tersisa setelah calon memenuhi suara BPPD, maka suara partai diprioritaskan kepada calon yang suaranya telah mencapai separuh jumlah BPPD.

Sementara upaya untuk mengurangi jumlah partai dalam rangka efisiensi pemerintahan dan menjaga kestabilan politik terus diupayakan. Berbeda dengan yang dilakukan masa Soekarno dan Soeharto yang memaksa dan belum mempunyai mekanisme ikut, Pemilu pasca reformasi menggunakan ambang batas nasional dan daerah untuk mengurangi jumlah partai peserta pada pemilu berikutnya. Penguatan peraturan terkait politik pengarusutamaan gender (PUG) juga mulai terlihat sejak Pemilu 2004 (Miriam Budiardjo, 2018, 486).

Bab

3

Urgensi
Pengawasan
Pemilihan

Dalam negara hukum asas legalitas menjadi hal yang utama karena asas tersebut menghendaki agar setiap tindakan badan atau pejabat administrasi ketika bertindak harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Melalui konsep negara hukum kemudian negara perlu diatur oleh konstitusi yang isinya menjamin kemerdekaan bagi warganya dan memberikan perlindungan dari kesewenang-wenangan.

Pasal-pasal konstitusi hanyalah “barang mati” jika tidak ada yang menggerakkan, dan orang yang menggerakkan adalah orang-orang yang memiliki integritas yang kuat sehingga segala kebijakan yang diambilnya mempunyai marwah yang kuat dan dihormati, disinilah fungsi negarawan, sosok negarawan adalah orang-orang yang mampu menjalankan roda organisasi dengan kebijaksanaan karena memegang teguh nilai-nilai integritas. Meskipun senyatanya pasal konstitusi mengatur mengenai hak asasi manusia namun jika tidak ada yang membunyikan atau menggerakkan maka tidak akan berguna sebagai pengayom, apalagi alat-alat negara diduduki oleh orang-orang yang mempunyai kredibilitas rendah maka kebijakan tidak ubah sebuah mainan yang dibingkai dengan kertas-kertas resmi bersimbolkan simbol negara.

Tindakan para pejabat negara yang telah diberikan dasar kewenangan oleh konstitusi maupun undang-undang tidak boleh bertindak semaunya sendiri, tetapi harus berpedoman pada peraturan yang sudah ada. Begitu pula pejabat negara, tidak boleh membuat kebijakan salah karena sudah diberikan fasilitas atau perangkat guna menunjang pekerjaannya.

Dari sinilah kemudian diperlukan adanya kontrol atau pengawasan, supaya hukum yang dibuat dan dibiayai oleh negara, dimana sebagian besar pajak berasal dari warga negara bisa tegak dan berguna. Tidak bisa dipungkiri negara merupakan sebuah organisasi besar, dimana sistem pengawasan mempunyai peran penting karena bisa memastikan segala sesuatunya berjalan sesuai dengan mandat

yang telah diberikan sesuai dengan mandat, visi, misi, tujuan serta segala target-target organisasi.

Dari segi akuntabilitas, sistem pengawasan akan memberikan informasi tentang dampak dari suatu kebijakan yang dibuat oleh organisasi tersebut (Cholidin Nasir, 2017:908). Layaknya sebuah organisasi, negara juga membutuhkan pengawasan terhadap kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh penyelenggara negara. Untuk bisa menerapkannya maka dalam sistem demokrasi dikenal dengan sistem *check and balance*. Sistem tersebut memberikan sinyal, dalam negara yang menganut konstitusi sebagai dasar tertinggi (negara hukum) tidak boleh ada lembaga negara yang *absolut*, setiap lembaga negara harus bisa diawasi, hal itu untuk menghindari penyelewengan kewenangan. Penyelewengan kewenangan bukan hanya dilakukan dengan sengaja tetapi juga bisa dilakukan karena adanya kelalaian. Padahal dalam tindakannya negara tidak boleh lalai karena sudah diberikan fasilitas dan perangkat untuk menjalankan dan membuat kebijakan sebaik-baiknya. Dan apabila kelalaian dilakukan oleh negara atau pejabat maka bisa dikatakan telah melakukan perbuatan melawan hukum (*onrechtmatigedaad*) karena kesalahan (*schuld*) maupun akibat kelalaiannya menjalankan kewajibannya. Untuk menghindari itu maka dibutuhkan sistem pengawasan.

Manfaat dari pemberlakuan *check and balance* itu memberikan tekanan kepada institusi supaya berhati-hati dalam membuat dan menegakan kebijakan yang sudah diatur dalam peraturan yang sudah ditetapkan. Seperti kata *Meanwhile, check and balances within government institutions have been underappreciated in the literature as an enforcement mechanism. To see why democratic oversight is likely to be ineffective, and why checks and balances within government are essential, the first step is to undertake a critical examination of the process by which public policy is made and carried out in democratic governments* (Randall G. Holcombe, 2018 : 1).

Sebenarnya, sistem pengawasan di Indonesia sudah ada sebelum era reformasi bergulir. Ada enam macam pengawasan yang dilaksanakan di Indonesia pada waktu itu yakni pengawasan melekat, pengawasan fungsional, pengawasan masyarakat, pengawasan legislatif, pengawasan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan pengawasan kekuasaan kehakiman (M. Hasyim 1996 : 65). Masing-masing definisi pengawasan tersebut diatas bisa dilihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel macam-macam pengawasan

No	Macam pengawasan	Penjelasan
1	Pengawasan Melekat	Serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengadilan yang terus menerus, dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya, secara preventif atau represif agar pelaksanaan tugas bawahannya tersebut berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jadi, pengawasan melekat merupakan salah satu fungsi manajemen yang harus dan terus dilakukan oleh setiap pimpinan terhadap bawahannya
2	Pengawasan Fungsional	Pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan secara fungsional intern pemerintah maupun ekstern pemerintah yang dilakukan terhadap pelaksanaan. Tugas umum pemerintahan dan pembangunan agar sesuai dengan rencana dan peraturan perundang - undangan yang berlaku. Sedangkan dari Inpres Nomor 15 Tahun 1983 dapat disimpulkan bahwa pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh para aparat yang diadakan khusus untuk membantu pimpinan dalam menjalankan tugasnya. Fungsi pengawasan di lingkungan organisasi adalah tanggung jawabnya.

3	Pengawasan Masyarakat	Pengawasan yang dilakukan oleh warga masyarakat yang disampaikan dengan cara lisan atau tertulis kepada aparatur pemerintah yang berkepentingan berupa sumbangan pemikiran, saran, gagasan, atau keluhan atau pengaduan yang bersifat membangun yang disampaikan baik secara langsung maupun melalui media. Apabila dihubungkan dengan pengawasan melekat dan pengawasan fungsional, maka pengawasan masyarakat dapat juga dimaksudkan untuk membantu dan melengkapi keduanya.
4	Pengawasan Legislatif	Pengawasan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat terhadap kebijaksanaan dan pelaksanaan tugas umum pemerintah dan pembangunan.
5	Pengawasan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)	Pengawasan ini ditujukan terhadap penggunaan keuangan negara. Untuk itu muncul adagium, dimana uang negara mengalir maka ada pengawasan disitu. Di sinilah salah satu tugas BPK.
6	Pengawasan dan Kekuasaan Kehakiman	Pengawasan model ini bisa dikatakan pengawasan pasif karena pengadilan merupakan wilayah independen, seolah-olah peradilan diposisikan sebagai wasit karena jika ditugaskan untuk menyelesaikan persoalan hukum.

Dalam penerapannya, setiap jenis pengawasan diatas mempunyai perbedaan karena tugas dan fungsi institusi yang mempunyai kewenangan juga memiliki struktur yang berbeda. Namun pada dasarnya semua pengawasan itu diterapkan untuk mencegah adanya penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat negara dalam menjalankan tugasnya karena sudah dijelaskan di atas, pejabat negara tidak boleh salah dalam mengambil kebijakan.

Bukti pengawasan di pemerintah itu penting adalah adanya institusi yang bernama Inspektorat. Peran inspektorat dalam hal

pengawasan berdasar pada Keputusan Presiden Nomor 74 tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggara Pemerintahan Daerah, maka pengawasan pada lingkungan kementerian dilaksanakan oleh Menteri dan Pimpinan Lembaga Non Departemen melalui Inspektur Jenderal atau Pimpinan Badan atau unit kerja yang diberi tugas melaksanakan pengawasan, pada tingkat pemerintahan Provinsi maka pengawasan dilakukan oleh Gubernur melalui Badan atau Lembaga Pengawasan Daerah Provinsi, yaitu Inspektorat Provinsi sedangkan pada tingkat Pemerintahan Kabupaten dan Kota maka peran pengawasan dilaksanakan oleh Bupati dan Walikota melalui Badan atau Lembaga Pengawasan Daerah kabupaten dan kota yakni Inspektorat Kabupaten dan Kota (Maria Grace Damopoli 2017 : 270).

Keputusan Presiden tersebut mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang diperkuat oleh peraturan pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Tujuan adanya pengawasan tersebut adalah untuk kedisiplinan pegawai dalam menaati jam kerja dan pelaksanaan tugas yang lainnya. Seringkali pegawai lebih mengutamakan kepentingan pribadi atau golongan. Sehingga pimpinan perlu melakukan pengawasan sebab tanpa pengawasan akan mengakibatkan terjadi penyelewengan - penyelewengan. Oleh karena itu dibutuhkan pengawasan yang efektif, khususnya yang berkaitan dengan tugas-tugas pokok pemerintahan dan pembangunan. Hal ini dilakukan untuk menunjang terwujudnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa, dan untuk mewujudkannya maka perlu diterapkan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintahan dan pembangunan.

Dari penjelasan diatas sudah bisa ditarik benang merahnya, Inspektorat dibentuk untuk melakukan pengawasan intern, dan institusi tersebut tidak bisa mengambil tindakan hukum karena hasil pengawasannya berbentuk rekomendasi yang diberikan kepada atasannya, jika di daerah maka atasannya adalah Gubernur maupun

Bupati dan Walikota. Artinya, pengawasan yang dilakukannya itu hanya untuk kalangan Aparat Sipil Negara (ASN).

Inspektorat dalam sistem pemerintahan masuk dalam kategori institusi yang melakukan ranah kerja pengawasan internal karena untuk melakukan pengawasan eksternal sudah ada yakni Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Sebenarnya fungsi inspektorat itu strategis dalam organisasi pemerintahan karena bisa menentukan apakah kebijakan dan prosedur yang ditetapkan oleh manajemen puncak (Kepala Daerah) telah dipatuhi dan berjalan sesuai dengan rencana, kemudian juga menentukan baik tidaknya pemeliharaan terhadap kekayaan daerah, menentukan efisiensi dan efektivitas prosedur dan kegiatan Pemerintah Daerah.

Ruang lingkup kerja inspektorat berada pada titik urusan pemerintahan, seperti melakukan evaluasi perencanaan serta pelaksanaan yang terbingkai dalam kegiatan pemeriksaaan, monitoring dan evaluasi. Hal ini telah diatur dalam Pasal 9 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Jadi inspektorat diadakan guna melakukan pengawasan di wilayah internal institusi terkait.

Model Pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat berbeda jauh dengan model pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu. Hal itu bisa terjadi karena sasaran pengawasan Bawaslu lebih luas dibandingkan dengan Inspektorat yakni mencakup semua hal yang berkaitan dengan pemilu maupun pemilihan kepala daerah.

Jadi sasaran pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu bukan hanya terkait dengan kinerja Komisi Pemilihan Umum (KPU) belaka tetapi juga semua yang mengandung potensi adanya pelanggaran dalam proses pemilu maupun pemilihan kepala daerah menjadi obyek pengawasan Bawaslu. Begitu pula dengan cakupan yang diawasi oleh Bawaslu, yaitu berkaitan dengan seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam hal pengawasan, Bawaslu diberikan kewenangan oleh Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum untuk mengawasi persiapan penyelenggaraan pemilu, mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan pemilu, mencegah terjadinya praktik politik uang, mengawasi netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia, Mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan, mengawasi pelaksanaan peraturan KPU.

Tugas Pengawasan Bawaslu dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017		
No	Tugas Pengawasan	Objek Pengawasan
1	Mengawasi persiapan penyelenggaraan pemilu	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perencanaan dan penetapan jadwal tahapan pemilu 2. Perencanaan pengadaan logistik oleh KPU 3. Sosialisasi penyelenggaraan pemilu, dan 4. Pelaksanaan persiapan lainnya dalam penyelenggaraan pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku
2	Mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan pemilu	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap 2. Penataan dan penetapan daerah pemilihan DPRD Kabupaten/Kota 3. Penetapan peserta pemilu 4. Pencalonan sampai dengan penetapan pasangan calon, calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan calon anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan 5. Pelaksanaan kampanye dan dana kampanye. 6. Pengadaan logistik pemilu dan pendistribusiannya

		<ol style="list-style-type: none"> 7. Pelaksanaan pemungutan suara dan perhitungan suara hasil pemilu di TPS h. Pergerakan surat suara, berita acara perhitungan suara, dan sertifikat hasil perhitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK 8. Rekapitulasi hasil perolehan suara di PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU j. Pelaksanaan perhitungan dan pemungutan suara ulang, pemilu lanjutan, dan pemilihan susulan, dan 9. Penetapan hasil pemilu
3	Mencegah terjadinya praktik politik uang	Mengawasi netralitas aparatur sipil Negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia
4	Mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Putusan DKPP 2. Putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa pemilu 3. Putusan/Keputusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota 4. Keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, dan 5. Keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas aparatur sipil Negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia
5	Mengawasi pelaksanaan peraturan KPU	

Melihat tugas pengawasan yang dimiliki oleh Bawaslu tentu berbeda jauh dengan pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat yang ranah kerjanya hanya sektoral saja. Pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu sangat kompleks, untuk itu model pengawasan yang

dilakukan juga harus bervariasi dan sesuai dengan perkembangan zaman.

Pengawasan yang dilakukan oleh pengawas pemilu sangat besar karena bukan hanya pada saat pemilu saja melainkan dari persiapan sampai dengan rekapitulasi, ini dalam konteks pemilu. sedangkan di luar konteks pemilu ada pengawasan terhadap putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang tidak bisa diprediksi kapan putusan tersebut dijadwalkan.

Perlu diketahui, dalam Pemilu Indonesia mempunyai 813.653 Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang tersebar di 7.201 Kecamatan, 514 Kabupaten/Kota dan 34 Provinsi yang akan menyelenggarakan Pemilu Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Legislatif DPR, Legislatif DPD, Legislatif DPRD Provinsi dan Legislatif DPRD Kabupaten/Kota secara serentak (Bawaslu 2019 : 48).

Jika merujuk pada filosofi pengawasan maka, untuk mencapai demokrasi yang bersih yang berdampak positif pada hasil pemilu kuncinya berada pada pengawasan karena dalam pengawasan tersebut akan bisa mencegah penyelewengan-penyelewengan pemilu atau bahkan penugasan bisa menjadi deteksi dini terhadap potensi pelanggaran atau tindak pidana Pemilu.

Sedangkan untuk melaksanakan pengawasan, Bawaslu tidak hanya menjadi lembaga yang pasif, menunggu adanya laporan tetapi harus melakukan kegiatan aktif. Hal itu dilakukan karena proses Pemilu berjalan dengan cepat dan waktu sangat terbatas maka mitigasi permasalahan menjadi penting. Dan langkah ini dilakukan oleh Bawaslu dengan cara melakukan penelitian untuk menentukan Indeks Kerawanan Pemilu (IKP).

IKP merupakan produk Bawaslu yang digunakan untuk melakukan mitigasi untuk persiapan pengawasan yang juga bisa dijadikan bahan dalam menyiapkan perangkat pencegahan. Bahkan IKP tidak hanya digunakan oleh Bawaslu semata tetapi banyak instansi yang menggunakan IKP yang dibuat oleh Bawaslu guna

melakukan kerja-kerja institusinya, salah satunya adalah Kepolisian Republik Indonesia (Polri).

Dengan terang benderang Polri merasa terbantu kerjanya karena Bawaslu meluncurkan IKP, mengingat Polri juga mempunyai tugas intelijen (Tirto 2018). Kompleksnya tugas pengawasan yang diamanatkan oleh Bawaslu menjadikan dirinya harus aktif dalam menjalin kerjasama dengan lembaga-lembaga terkait. Model kerja yang dilakukan oleh Bawaslu ini jelas berbeda dengan model kerja yang dilakukan oleh inspektorat yang wilayah kerjanya hanya sektoral dan juga objek yang diawasinya jauh lebih sedikit ketimbang Bawaslu.

Menguatkan Pengawasan Rakyat

Abdurrahman Wahid (Gus Dur) seorang cendekiawan muslim yang konsep pemikirannya banyak diterima dan digunakan oleh banyak kalangan, baik dalam skop nasional maupun internasional. Gus Dur memang mempunyai pemikiran unik, oleh Greg Barton dalam kata pengantarnya di buku "Prisma Pemikiran Gus Dur" menyebutkan, banyak kalangan tokoh agama di Indonesia Gus Dur dicap sebagai tokoh liberal namun di dunia belahan barat, Gus Dur disebut sebagai seorang cendekiawan yang religius. Hal ini memberikan pertanda ada keunikan tersendiri dalam pemikiran Gus Dur.

Pola pikir Gus Dur kebanyakan memang dipengaruhi dengan pengalaman dan latar belakangnya sebagai warga Nahdliyyin. Gus Dur menyadari islam seseorang akan sangat mungkin berbeda dengan islam orang lain, karena pemahaman Islam dihasilkan dari rentetan pengalaman pribadi yang perlu diketahui oleh orang lain namun tidak dipaksakan kepada orang lain (Nur Kholiq 2009 : 59). Sehingga cara pandang orang tidak bisa dipaksakan kepada orang lain karena pemahaman islam setiap individu itu berbeda.

Konsep perbedaan adalah anugrah merupakan konsep yang terus digaungkan oleh Gus Dur, hal ini menandakan Islam itu memberikan pengayoman bagi siapapun apalagi Islam merupakan

agama mayoritas di Indonesia sehingga sudah sewajarnya mayoritas menjadi pelindung bagi kaum minoritas. Sedangkan Islam bisa menjadi besar di Indonesia karena selalu merawat dan menghargai kebudayaan yang telah ada. Contohnya adalah Nahdlatul Ulama (NU) bisa menjadi organisasi Islam terbesar di Indonesia (bahkan di dunia) karena melestarikan tradisi-tradisi lokal yang ada sehingga memberikan kesan Islam dan kebudayaan lokal bisa berkembang secara bersamaan.

Islam yang besar tidak pernah terlepas dari kebudayaan yang telah ada, dengan harmonisasi ini maka Islam tidak “melulu” harus kontra dengan pemikiran modern. Para kyai mampu menyaring arus modernisasi yang terus menerus menghantam kebudayaan, sehingga mampu mengambil pelajaran yang baik terhadap arus modernisasi. Model ajaran Islam yang seperti ini kemudian dikenal dengan “pribumisasi Islam”. Proses pribumisasi berlangsung dalam bentuk bermacam-macam, pada saat tingkat penalaran dan keterampilan berjalan, melalui berbagai sistem pendidikan. Dengan demikian proses pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) di Indonesia berjalan dalam dua arah yang berbeda. Di satu pihak kita menerima pengalihan teknologi dan keterampilan dari bangsa-bangsa lain, melalui sistem pendidikan formal (maka lahirlah tenaga-tenaga profesional untuk mengelolanya), di pihak lain pendidikan informal kita justru menolak pendekatan menelan bulat-bulat apa yang datang dari luar (Abdurrahman Wahid 2006 : 67). Model semacam ini seperti konsep pemikiran tesa-antitesa kemudian memunculkan sintesa.

Mekanisme tersebut dijalankan menggunakan kaidah fiqh yang biasa digunakan oleh kaum nahdliyin yakni *dar'ul mafasid muqoddamun ala jalbil masolih* (menolak mudharat (bahaya) lebih didahulukan dari mengambil manfaat). Dalam persoalan pemilu kaidah fiqh yang sering digunakan oleh kaum nahdliyin tersebut bisa diadopsi dalam sistem demokrasi. Perlu diketahui sistem demokrasi merupakan sistem yang digunakan oleh banyak negara, akan semakin

tertinggal jika Indonesia tidak menerapkannya. Islam sebagai agama terbesar di Indonesia, melalui para kyai mampu bersinergi dengan kebudayaan Indonesia sehingga bisa menyaring demokrasi yang dikatakan oleh banyak orang merupakan sistem yang lahir akibat meluasnya faham modern.

Dalam demokrasi, mengharuskan adanya pembatasan kekuasaan sehingga melahirkan model Pemilu yang kemudian dijadikan alat untuk melakukan rotasi kepemimpinan di Indonesia. Pemilu merupakan “pertarungan” untuk meraih kursi kekuasaan sehingga yang namanya pertarungan memunculkan trik atau strategi tertentu, yang mana setiap strategi setiap orang bisa berbeda dengan yang lainnya. Ada yang menggunakan pendekatan proses, artinya sesuai dengan hukum dan ada pula yang menggunakan strategi pragmatis seperti *money politic* dan hal-hal yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan.

Seperti diuraikan di atas cara pandang setiap manusia itu berbeda, begitu pula dengan Pemilu, cara pandang peserta pemilu untuk meraih kursi kekuasaan juga berbeda ada yang sesuai dengan hukum ada juga yang tidak sesuai dengan hukum. Untuk peserta yang menggunakan strategi yang dilarang oleh hukum maka harus dihilangkan. Caranya dibutuhkan alat negara yang mampu berperan aktif dalam melakukan pencegahan, karena mencegah lebih baik seperti yang diungkapkan dalam kaidah fiqh *dar’ul mafasid muqoddamun ala jalbil mashalih*.

Melihat makna dari kaidah tersebut maka, sudah benar dalam Pemilu ada lembaga yang mampu berperan aktif dalam melakukan pencegahan. Bawaslu merupakan lembaga negara yang salah satu wewenangnya bisa melakukan pencegahan. Sehingga dalam kaidah *fiqh* keberadaan Bawaslu bisa dikatakan lembaga yang ditugaskan untuk melakukan pencegahan, seperti nomenklatur namanya “Badan Pengawas”.

Untuk bisa memberikan peran penting dalam melakukan pencegahan maka Bawaslu harus mampu memaksimalkan fungsi pengawasannya. Sedangkan untuk bisa maksimal maka Bawaslu harus mampu membumikan metode pengawasannya itu. Jika belajar dari Gus Dur dalam membumikan Islam dengan cara melebur dan bersinergi dengan kebudayaan lokal yang ada maka Bawaslu juga bisa menggunakan pendekatan tersebut yakni mampu bergerak dan menyelami budaya yang berkembang di masyarakat. Kejayaan tidak akan pernah tercapai jika dalam perjuangannya meninggalkan nilai-nilai kebudayaan yang berkembang di lingkungan sekitar.

Era milenial misalnya, dimana masyarakat milenial sudah dimanjakan dengan perkembangan teknologi yang digunakan untuk mencari informasi secara cepat maka Bawaslu juga harus mampu untuk menyediakan informasi bagi masyarakat secara cepat dan *up date*. Pemberian informasi kepada masyarakat secara aktif dan cepat merupakan ciri khas lembaga negara era modern karena dalam sistem negara modern yang menganut paham *welfare state* yakni negara kesejahteraan dimana setiap lembaga harus aktif dalam memberikan informasi untuk kemanfaatan masyarakat Indonesia itu sendiri (Muhtar Said 2019 : 47). Perlu diketahui Pemilu merupakan bagian dari sistem demokrasi sedangkan demokrasi ditujukan untuk kesejahteraan.

Bawaslu mengerti perannya sebagai lembaga pengawas adalah lembaga penting bagi terciptanya demokrasi yang berkualitas maka terus menerus meningkatkan fungsi pelayanan informasi kepada masyarakat supaya dengan memberikan informasi tersebut maka masyarakat memiliki kemauan untuk bisa berpartisipasi dalam pencegahan. Apabila dilihat dari grafik kinerjanya, Bawaslu dua kali (sampai dengan tahun 2019) mendapat penghargaan oleh Komisi Informasi (KI) sebagai lembaga negara yang informatif. Hal ini bisa menjadi tolok ukur Bawaslu telah berhasil membumikan fungsi pengawasan kepada masyarakat.

Perlu diketahui, skor yang diberikan oleh Komisi Informasi kepada Bawaslu dari tahun ke tahun selalu meningkat. Pada 2015 Bawaslu hanya diganjar predikat tidak informatif dengan skor 35,92. Namun perlahan, pada 2016 predikat KIP menjadi cukup informatif dengan skor 66,77. Pada 2017 predikat KIP kembali cukup informatif dengan skor 79,05. Pada 2018, predikat informatika diraih Bawaslu dengan skor 90,66 (Bawaslu 2019).

Aktif memberikan informasi kepada publik merupakan salah satu strategi Bawaslu untuk mendapatkan kepercayaan masyarakat. Hampir mustahil Bawaslu bisa bergerak jika tidak ada dorongan dari masyarakat karena kewenangan Bawaslu harus didukung oleh sifat aktif masyarakat dalam melakukan laporan. Jadi masyarakat dan Bawaslu bergerak bersama-sama dalam menindak dugaan pelanggaran Pemilu yang terjadi di masyarakat.

Sebagai badan publik terlalu mengandalkan masyarakat juga tidak baik karena Bawaslu ada untuk memberikan rasa nyaman bagi masyarakat untuk itu Undang-Undang juga memberikan kewenangan kepada Bawaslu untuk menindak temuan yang didapatnya. Jadi temuan dari hasil pengawasan Bawaslu dan laporan yang berasal dari masyarakat merupakan kunci penting untuk terwujudnya keadilan pemilu.

Perlu diketahui bisa dikatakan temuan ketika dugaan pelanggaran tersebut ditemukan oleh Bawaslu dalam menjalankan tugas pengawasan, sedangkan laporan merupakan aduan dari masyarakat. Namun kunci dari itu semua adalah bagaimana Bawaslu bisa membumikan pengawasannya kepada masyarakat supaya masyarakat juga merasa dirinya adalah bagian dari Bawaslu itu sendiri. Lihatlah tagline Bawaslu “Bersama Rakyat Awasi Pemilu, Bersama Bawaslu Tegakkan Keadilan Pemilu”. Hal itu memberikan makna Bawaslu dan masyarakat tidak bisa dipisahkan satu sama lainnya karena Bawaslu lahir dari rahim perjuangan para aktivis pro demokrasi sehingga harus mampu menjadi leader bagi masyarakat.

Untuk bisa membumikan pengawasan maka Bawaslu harus menjadi bagian dari masyarakat. Kemudian cara-cara yang dilakukan adalah melakukan inovasi terhadap program atau kegiatan Bawaslu itu sendiri. Program pengawasan berbasis partisipatif yang digelorkan oleh Bawaslu merupakan salah satu ikhtiar untuk membumikan pengawasan, layaknya pemikiran Gus Dur yang mampu membumikan Islam di Indonesia dan bisa maju selaras dengan kebudayaan serta demokrasi. Dalam pelaksanaan program pengawasan partisipatif juga mengikuti perkembangan zaman dan disesuaikan dengan kebudayaan masyarakat yang ada, seperti adanya forum warga, pengawasan dalam era milenial seperti pengawasan media sosial, mengetuk kampus untuk ikut melakukan pengawasan karena kampus juga mempunyai kewajiban untuk melakukan pengabdian masyarakat sedangkan pengawasan Pemilu merupakan ranah pengabdian bagi kampus untuk menciptakan demokrasi yang sehat.

Pada intinya pengawasan partisipatif merupakan program yang melibatkan masyarakat secara luas. Jadi, meskipun Bawaslu sebagai lembaga negara namun tidak memosisikan dirinya sebagai “menara gading” yang jauh dari keriuhan masyarakat, untuk itu dengan pengawasan partisipatif ini, Bawaslu menjadi bagian dari masyarakat itu sendiri. Hal ini merupakan corak negara modern, dimana dalam prinsip *welfare state* (negara kesejahteraan) negara (semua lembaga negara) dituntut aktif untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakatnya. Bawaslu dengan program pengawasan partisipatif ini menjadi lembaganya aktif dalam berinteraksi dengan masyarakat, sehingga ada jalinan emosional masyarakat, Bawaslu dan terciptanya Pemilu yang bersih.

Menurut Ramlan Surbakti (dalam Ratna Solihah 2018 : 24) pengawasan partisipatif itu ada sebelas bentuk yakni *Pertama*, melakukan pendidikan pemilih. *Kedua*, melakukan sosialisasi tata cara setiap tahapan Pemilu. *Ketiga*, melakukan pemantauan atas setiap tahapan Pemilu dan menyampaikan penilaian atas Pemilu

berdasarkan hasil pemantauan. *Keempat*, melaporkan dugaan pelanggaran Pemilu baik pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu maupun pelanggaran ketentuan administrasi Pemilu dan pelanggaran ketentuan Pidana Pemilu. *Kelima*, mendaftarkan diri sebagai pemilih dan mengajak pihak lain untuk mendaftarkan diri sebagai pemilih (termasuk mengecek nama sendiri dan anggota keluarga lain dalam Daftar Pemilih Sementara). *Keenam*, menjadi peserta kampanye Pemilu. *Ketujuh*, memberikan suara pada hari pemungutan suara, menyaksikan proses penghitungan suara di TPS, menjadi saksi yang mewakili Peserta Pemilu, dan/atau menjadi anggota KPPS/ PPS/ PPK. *Kedelapan*, ikut berperan dalam proses pemberitaan tentang Pemilu di media cetak atau proses penyiaran tentang Pemilu di media elektronik. *Kesembilan*, ikut berperan dalam Lembaga Survey yang melaksanakan proses penelitian tentang Pemilu dan penyebarluasan hasil penelitian kepada masyarakat umum. *Kesepuluh*, ikut serta dalam proses Penghitungan Cepat (*Quick Count*) atas hasil Pemilu di TPS dan penyebarluaskan hasilnya kepada masyarakat. *Kesebelas*, menjadi relawan untuk memastikan integritas hasil Pemilu dengan merekam dan penyebarluaskan hasil perhitungan suara di TPS kepada masyarakat melalui berbagai media yang tersedia.

Diatas merupakan tolok ukur pengawasan partisipatif yang dicetuskan oleh Begawan ilmu politik Ramlan Surbakti. Tolok ukur diatas sudah dipenuhi oleh Bawaslu, baik dalam pelaksanaan program maupun dalam pelaksanaan tugas dan fungsi Bawaslu itu sendiri. Membumikan pengawasan melalui metode pengawasan partisipatif dirasa berhasil hal itu dibuktikan dengan statistik permohonan sengketa di Mahkamah Konstitusi (MK). Pada Pemilihan Legislatif di tahun 2014 sebanyak 903 perkara yang terdaftar dan yang dikabulkan sebanyak 23 perkara. Sedangkan pemilu 2019 (Pileg) MK menerima pendaftaran perkara sebanyak 202 perkara. Artinya ada selisih yang sangat jauh perkara yang masuk di MK di

tahun 2014 dengan tahun 2019. Hal ini menunjukkan Bawaslu telah berhasil membumikan pengawasan melalui metode pengawasan partisipatif karena dalam pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu menggandeng masyarakat dan melakukan pengawasan melekat, dimana ada dugaan pelanggaran pemilu Bawaslu langsung sikap memberikan rekomendasi kepada jajaran KPU sehingga langsung bisa diperbaiki dan tidak terjadi sengketa.

Pengawasan Partisipatif di Ruang Publik

Menurut Marx Weber, sebagai ciri suatu tindakan, rasionalitas mengacu pada perhitungan yang masuk akal untuk mencapai sasaran berdasarkan pilihan-pilihan yang masuk akal dan dengan menggunakan sarana yang efisien serta mengacu pada perumusan nilai-nilai tertinggi yang mengarahkan tindakan dan orientasi yang terencana secara konsisten dari pencapaian nilai tersebut. Rasionalitas seperti ini dinamakan rasionalitas tindakan, bersifat formal dan menekankan pada tujuan tanpa mementingkan prosesnya. Sementara kesadaran akan nilai etis, estetis dan religius adalah bagian dari rasionalitas nilai. Bersifat substantif, pelakunya mementingkan komitmen rasionalnya terhadap nilai-nilai yang ia hayati secara pribadi.

Habermas membedakan dua dimensi dalam praksis kehidupan manusia, pertama dimensi kerja lalu Dimensi interaksi (komunikasi). Dua dimensi praksis kehidupan manusia ini dikategorikan ke dalam dua macam tindakan yaitu, tindakan rasional bertujuan (tercakup dalam dunia kerja) dan dimensi komunikatif (tercakup dalam dimensi komunikasi). Tindakan rasional bertujuan bersifat instrumental, mematuhi aturan teknis yang mendasarkan tindakan pada pengalaman empiris untuk meramalkan hasilnya serta memilih sarana yang tepat untuk mewujudkan tujuannya. Sementara tindakan komunikatif didasarkan pada norma yang disepakati bersama berdasarkan harapan timbal balik di antara subjek-subyek yang berinteraksi (Hardiman 2009: 99).

Dua jenis tindakan tadi dilakukan dalam ruang kehidupan bermasyarakat. Kemudian Habermas membagi secara analitis dua segi dalam sistem sosial: pertama “Kerangka kerja institusional” yang tersusun dari tindakan komunikatif atau kehidupan sosial budaya. Kedua, segi “subsistem tindakan rasional bertujuan”, yang tersusun dari tindakan rasional bertujuan yang juga tertanam dalam kehidupan sosial budaya itu sendiri, seperti dalam bentuk ekonomi dan birokrasi negara.

Habermas kemudian menyimpulkan bahwa ada dua model rasionalisasi. Pertama rasionalisasi dari bawah (interaksi sosial), di sini interaksi sosial semakin diatur oleh norma-norma tindakan rasional bertujuan. Kedua, rasionalisasi dari atas, di sini terjadi krisis legitimasi tradisional karena mitos, agama, dan metafisika kehilangan daya ikatnya pada tingkah laku sosial. Pada tahap ini ekonomi lebih dominan dibanding politik (Hardiman 2009: 101).

Jika yang lebih dominan dalam interaksi sosial adalah tindakan rasional bertujuan, maka urgensinya adalah sesuai instrumen sosial yang ada. Jenis interaksi ini akan mengabaikan jaminan tersedianya hubungan timbal balik antar pelaku komunikasi, dalam bahasan yang lebih lanjut perilaku komunikasi bisa dimaknai sebagai antara individu atau individu dengan negara. Dengan begitu maka interaksi sosial yang seharusnya merefleksikan pada nilai-nilai etis, estetis dan religius bisa secara mudah diabaikan selama proses itu juga tidak melanggar ketentuan institusional.

Proses interaksi sosial seperti ini bukanlah proses yang mencerminkan masyarakat komunikatif yang menjadi ciri demokrasi deliberatif. Masyarakat akan tercerabut dalam kesehariannya. Jika seperti ini maka masyarakat kita sedang menuju “momen” kedua dalam tahapan masyarakat menurut Hegel. Dimana momen yang dinamai masyarakat warga, para pelaku, segala unsur dan kelompok masyarakat, bertindak menurut kepentingan masing-masing. Tahapan momen ini dijelaskan Hegel bahwa proses komunikasi

berlangsung secara fungsional. Seseorang ke pasar kemudian berkomunikasi dengan penjual sayur karena ingin mendapatkan sayur, proses komunikasi dengan pedagang sayurnya bukanlah hal penting, melainkan sebatas pedagang sayur adalah sarana untuk ia mendapatkan keinginannya. Pembeli sendiri tidak berkomunikasi dengan tujuan menikmati proses tersebut (Hardiman 2010: 118).

Padahal momen masyarakat Hegel punya lanjutan ke tahap selanjutnya, tetapi jika proses tindakan komunikatif yang terjadi sudah tidak lagi terikat dengan norma agama, mitos, budaya atau metafisika maka yang tertinggal hanyalah tindakan sosial yang berorientasi pada kepentingan pemenuhan kebutuhan masing-masing. Masyarakat warga yang seperti ini tidak politis, artinya tidak punya nilai patriotisme yang bisa digunakan untuk mendorong mereka mengorbankan kepentingan pribadinya demi kepentingan umum yang lebih agung.

Dalam konteks pengawasan Pemilu, masyarakat yang sudah memasuki fase ini harus mendapatkan orientasi patriotisme. Selain itu, bagi Hegel juga diperlukannya negara yang bertindak dengan berdasarkan pada motivasi kepentingan umum. Dengan begitu negara melalui pembuatan hukum yang baik sesuai kepentingan masyarakat, mampu membendung kecenderungan anarkistik masyarakat warga yang hanya didorong oleh egoisme semata berdasarkan "sistem kebutuhan" (Hardiman 2010: 119-120).

Senjata Utama Pengawasan Bawaslu

Bawaslu memperbaiki kinerjanya dengan terus meningkatkan inovasi. Kanalnya dalam pengawasan pemilu mau tidak mau membuat Bawaslu harus berpikir bagaimana pencegahan bisa dilakukan. Tentu, proses penguatan pencegahan ini juga diiringi dengan proses penguatan di bidang penegakan keadilan dalam penindakan pelanggaran pemilu. Maka dalam rangka penguatan pencegahan, disusunlah Indeks Kerawanan Pemilu (IKP). Bawaslu sendiri baru mempunyai IKP sejak 2014. Selanjutnya IKP menjadi

senjata utama dan andalan Bawaslu menjalankan tugas-tugas pengawasannya.

IKP yang dikerjakan secara berkelanjutan terus mengupdate datanya. IKP berusaha menyediakan analisis dan rekomendasi ilmiah untuk dijadikan pijakan kebijakan dan program kerja lembaga penyelenggara Pemilu, terutama untuk Bawaslu dan jajarannya kemudian penyelenggara lain pada kasus tertentu. Sejak 2014 lima aspek yang menjadi bahan masukan IKP adalah:

- a. Profesionalitas Penyelenggara Pemilu
- b. Politik Uang
- c. Akses Pengawasan
- d. Partisipasi Masyarakat dan
- e. Keamanan Daerah.

Dalam IKP 2014 lima aspek tersebut kemudian diterjemahkan ke dalam 16 variabel dan 30 indikator yang akan memudahkan kita membaca peta kerawanan pemilu di setiap daerah.

Pada IKP 2017 penyusunannya didasarkan pada aspek penyelenggaraan, kontestasi dan partisipasi. Variabel yang menjadi turunan dari tiga aspek tersebut menjadi 10 dengan 31 indikator. Kategorisasi skor pada IKP tahun 2017 mengalami perubahan dari awalnya pada IKP 2014 yang menggunakan angka 0-1 untuk menentukan kategori sangat aman, 1-2 dalam kategori aman, 3 artinya cukup rawan, 4 rawan dan 5 untuk sangat rawan, kemudian menjadi 0-1,99 kategori kerawanan rendah, 2,00-2,99 kategori kerawanan sedang dan 3,00-5,00 sebagai kerawanan tinggi pada IKP 2017.

Jika ingin melakukan pengawasan, tentu kita harus membuat perencanaan yang matang, maka melalui IKP inilah kita bisa menyusun strategi pengawasan yang disesuaikan berdasarkan wilayah yang berbeda-beda. Strategi pengawasan dengan begitu akan berbeda dari wilayah (provinsi, kabupaten atau kota) satu dengan wilayah lainnya, hal itulah yang ingin dipetakan IKP, kerawanan di

setiap daerah. Pemetaan daerah rawan ini akan menentukan kualitas pencegahan pelanggaran Pemilu sesuai identifikasi yang dilakukan saat proses penyusunan IKP.

IKP kemudian menjadi anak kandung Bawaslu yang mampu membaca karakter-karakter unik di setiap wilayah. Keunikan inilah yang sebenarnya harus terus digali secara mendalam. Dengan setiap daerah mempunyai permasalahan yang beragam, maka penyusunan IKP akan memunculkan angka kerawanan yang berbeda-beda di setiap wilayah (Provinsi, Kabupaten/Kota) dan karena itu pendekatan pencegahan dan pengawasan pun berbeda di setiap daerah.

IKP yang disusun oleh Bawaslu tidak hanya digunakan secara internal, tetapi juga oleh para pihak termasuk lembaga eksternal seperti kementerian atau non kementerian sesuai kepentingan dan tugas pokok fungsi masing-masing demi mensukseskan penyelenggaraan Pemilu. Ketersediaan data yang valid ini tentu bisa digali secara lebih dalam lagi, dengan begitu IKP adalah modal awal untuk menjadikan Bawaslu sebagai pusat literasi kepemiluan di Indonesia. Hal ini juga didukung oleh budaya kerja Bawaslu dalam pola komunikasi dan keterbukaan informasi publik.

Pemilu tidak bisa dihindarkan sebagai suatu entitas kegiatan politik. Tetapi, ia juga mengandung sifat pendidikan (literasi) karena juga menyangkut urusan tata negara yaitu bagaimana menghasilkan kepemimpinan melalui proses demokratis yang melibatkan orang banyak. Dengan demikian, riset lanjutan yang diawali dari data-data IKP sebenarnya juga sangat diharapkan Bawaslu. Riset-riset tersebut bisa lebih spesifik berdasarkan isu-isu yang terpetakan dalam IKP atau berdasarkan geografi sosial politik yang berkembang.

Bayangan saya, jika semua IKP dikaji lebih dalam dan luas oleh setiap Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota, maka literasi kepemiluan ini akan sangat berguna bagi partisipasi masyarakat dalam masalah kepemiluan. Melalui partisipasi inilah gerbang awal perbaikan demokratisasi akan semakin terbuka lebar.

Bab

4

Metodologi
Pengawasan
Pemilihan

Pengawasan ASN

Pegawai pemerintah atau yang sekarang dikenal sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN), selalu menjadi perbincangan dalam setiap penyelenggara Pemilu. Perbincangan ini meliputi keikutsertaan dan keberpihakan mereka. Meski diberi ruang apresiasi politik dengan hak bebas memilih, mereka tidak diperbolehkan ekspresif dalam menyuarakan pilihan politik karena tuntutan netralitas yang diemban. Hal inilah yang membuat masalah menjadi lebih sulit dibandingkan militer dan kepolisian yang mengalami beban netralitas yang sama, tetapi tidak diberi ruang untuk menyalurkan suara politiknya di Pemilu.

Praktek birokrasi yang dipolitisasi, sudah terjadi sejak lama. Pada pelanggaran-pelanggaran yang sering terjadi politisasi tersebut biasanya berupa mobilisasi ASN saat Pemilu atau Pilkada berjalan. Dengan janji akan ada promosi jabatan atau ditempatkan di posisi yang lebih strategis, petahana yang maju kembali saat Pilkada berpotensi mendapat dukungan suara dari ASN. Praktik ini membuat pelayanan publik terganggu, karena yang seharusnya birokrasi ditata secara merit (profesional sesuai kapasitas) malah disusun berdasarkan konsensus politik.

Birokrasi juga bisa digunakan untuk menumpuk modal kampanye peserta pemilu tertentu dengan menyalahgunakan fasilitas negara. Bahkan bisa menyesuaikan pengaturan perjalanan dinas tertentu demi suksesi salah satu kubu politik. Semua politisasi birokrasi ini tentu mengalami perkembangan dan punya studi kasus unik di setiap masing-masing daerah dengan dipengaruhi banyak hal seperti, koalisi parpol yang sedang bertarung, heterogenitas suku ASN, peraturan serta penegakan hukum yang jelas. Dengan berbagai kasus yang sudah pernah terjadi, maka lahirlah berbagai peraturan yang mencoba membatasi peluang-peluang politisasi tersebut.

Masalah netralitas dan reformasi birokrasi di Indonesia berjalan pelan. Jaringan sel politik praktis yang tertanam dalam tubuh birokrasi sudah mengakar dan perlu upaya ulet untuk menanamkan nilai

netralitas. Pasca reformasi, agenda reformasi birokrasi tidak digarap cukup serius karena anggapan bahwa birokrasi akan membaik seiring reformasi politik yang terlaksana. Tetapi anggapan seperti itu ternyata tidak terbukti, bahkan pemerintah era kepemimpinan Presiden SBY 2004-2009, harus merubah kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dengan menambahkan nomenklatur "Reformasi Birokrasi". Hal ini mengindikasikan bahwa netralitas dan efisiensi birokrasi kita masih lemah dan perlu upaya penguatan secara bertahap (Kacung Marijan, 2019, 179).

Dalam literatur politik dan pemilihan, ASN selalu diperebutkan, apalagi saat Pilkada dan pemerintah daerah mempunyai banyak sumber daya milik negara yang bisa digunakan untuk kepentingan politik tertentu mulai sejak pra kampanye, kampanye sampai tahap pemilihan dan penghitungan suara. Jika kita menganggap tren ini dilahirkan oleh orde lama, maka asumsi kita tidak sepenuhnya salah, karena Soeharto menggunakan kekuatan birokrasi demi keuntungan-keuntungan politik praktis Golkar. Tetapi, sebenarnya tren seperti itu juga bisa dilihat dari penyelenggaraan Pemilu 1955, meski bedanya pada tahun ini Pemilu berjalan lebih demokratis dibanding masa orde baru yang penuh terror dan diwarnai konflik.

Beberapa catatan menunjukkan bahwa pada tahun 1955 kemenangan PNI disinyalir juga dikarenakan faktor ASN. Birokrasi di pemerintahan pusat, wilayah provinsi, kabupaten bahkan sampai kecamatan dan desa dianggap faktor determinan kemenangan PNI. Di Pusat PNI menguasai Kementerian Pendidikan dan Pengajaran, Kementerian Penerangan dan Sumberdaya Pemerintah, sementara di tingkat daerah dari 12 Gubernur ketika Pemilu berlangsung 6 diantaranya adalah kader PNI. Hirarki kepegawaian dilihat sebagai keuntungan untuk menekan pejabat atau instansi di bawahnya untuk ikut bekerja sebagai mesin partai untuk mendulang suara. Bayangkan jika hirarki itu sampai ke tingkat kecamatan dan desa yang bersentuhan langsung dengan pemilih (Rocamora, 1991).

Rezim boleh berganti, tetapi ASN akan tetap karena mereka adalah ujung tombak pelayanan publik. Pelayanan publik yang dimaksud adalah semua kegiatan yang pemenuhannya harus dijamin, diatur dan diawasi oleh pemerintah, hal ini diperlukan untuk perwujudan dan perkembangan saling ketergantungan sosial, dan hakikatnya perwujudannya sulit tercapai tanpa campur tangan kekuatan pemerintah (B. Libois, 2002). Pelayanan publik selalu mempunyai legitimasi publik yang melekat pada kekuasaan negara (Haryatmoko 2011: 15). Maka dari itu, tarik ulur antara kepentingan politik dari Partai Politik di setiap Pemilu yang menyeret peran pejabat ASN tidak pernah habis, karena keterkaitan antara dua entitas tersebut sangatlah kuat.

Ketergantungan beberapa kebijakan pelayanan publik terhadap kekuatan politik yang sedang berkuasa adalah urgensi titik masuk pengawasan netralitas ASN. Masyarakat secara individu ataupun kelompok yang berada di luar kelompok yang sedang memanfaatkan sektor pelayanan publik, akan membuat demokrasi pincang karena yang menang berarti kepentingan kelompok, bukannya kepentingan nasional. Meski begitu, masyarakat dan penyelenggara Pemilu harus mampu benar-benar menjaga netralitas tersebut, melampaui laporan terkait citra partai yang direpresentasikan salam jari oleh para ASN, harus melampaui itu.

Netralitas ASN sendiri sebenarnya termasuk bagian dari reformasi birokrasi di negara-negara berkembang yang memilih sistem demokrasi. Netralitas birokrasi ini juga tidak bisa dipungkiri berkelindan dalam seputar pengorganisirannya dalam rangka alat mobilisasi politik Golongan Karya waktu orde baru. Penggunaan birokrasi untuk kepentingan politik diawali Soeharto dengan produk hukum berupa Keputusan Mendagri Nomor 12 Tahun 1969, kemudian kebijakan ini disusul oleh PP Nomor 6 Tahun 1970 yang melarang semua pegawai negeri menjadi anggota partai politik apapun. Mereka bahkan juga diharuskan punya monoloyalitas kepada pemerintah.

Kebijakan Orde Baru ini tidak muncul begitu saja, seperti yang sudah tertulis di atas, Pemilu Demokratis 1955 yang diwarnai militansi kader yang ideologis juga berdampak pada pengkotak-kotakan di tubuh birokrasi. Saat ASN mulai bekerja dengan sentimen kepentingan politik, mereka mulai bekerja secara tidak efisien. Saat itu Departemen Penerangan dikuasai PNI sementara pesaingnya NU dan Masyumi menguasai Departemen Agama.

Kebijakan Soeharto yang ingin merubah tubuh birokrasi yang terkotak-kotak dalam kepentingan politik praktis, nyatanya berbanding terbalik dengan fakta lapangan, birokrasi jika ingin bertahan menjadi ASN harus bergabung dengan Golkar, setia pada Golkar disamakan dengan kesetiaan terhadap Negara. Pilihan ASN waktu itu adalah bergabung dan mendukung dengan segala penuh loyalitas kepada Golkar atau keluar dari ASN. Bagi ASN yang menjadi anggota Partai lain tentu ini menjadi dilema untuk menentukan pilihan. Golkar awalnya gabungan organisasi kekaryaannya yang dibentuk militer untuk mengimbangi kekuatan Partai Komunis Indonesia. Gabungan dari kelompok-kelompok karya adalah dalih Soeharto memaksa seluruh ASN bergabung dengan Golkar yang ia anggap bukan Parpol, meski secara substansi fungsi operasionalnya Golkar jelas-jelas Parpol (Kacung Marijan, 2019, 181).

Melalui UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara pemerintah membentuk Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) sebagai lembaga non kementerian yang secara khusus berfungsi sebagai pengawas pelaksanaan nilai dasar, kode etik dan kode perilaku ASN serta penerapan sistem merit dalam kebijakan dan manajemen ASN pada instansi pemerintah. KASN diberi tanggungjawab menjaga netralitas ASN melalui pasal 31 UU ASN. Lembaga ini bersifat mandiri dan diharap mampu mengawasi kinerja dan integritas ASN secara obyektif.

Bawaslu menjadi salah satu rekan kerja KASN. Nuraida Mokhsen, Komisioner Pokja Pengkajian dan Pengembangan Sistem dari Komisi

Aparatur Sipil Negara (KASN) mengapresiasi kerjasama antara lembaganya dengan Bawaslu. Menurutnya Bawaslu berhasil menjadi rekan kerja yang berkontribusi dalam hal penanganan netralitas ASN. Temuan dan laporan yang didapatkan Bawaslu diharap menjadi bank data untuk terus menjaga netralitas ASN.

Sementara Bawaslu hanya sebatas merekomendasi terkait pelanggaran netralitas ASN yang akan dikaji oleh KASN, baru kemudian bisa merekomendasikan sanksi ke Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) ASN melanggar netralitas. Dengan begitu, apa yang diputuskan Bawaslu dalam bentuk rekomendasi belum tentu dieksekusi KASN yang melakukan pengkajian ulang. PPK yang dijabat unsur politik juga menjadikan sanksi netralitas ini menjadi tidak mudah. Karena netralitas ASN berimplikasi secara luas pada berbagai penyelenggaraan kerja negara, sudah seharusnya KASN juga mempunyai struktur lembaga sampai tingkat daerah demi efisiensi dan penegakan hukum terkait pelanggaran netralitas ASN.

Merujuk pada penelitian yang dilakukan La Ode Muh Yamin (2013) yang disampaikan KASN dalam Pengawasan Netralitas ASN 2018, indikator netralitas ini bisa dilihat dari dua hal. Pertama ketidakterlibatan, artinya ASN tidak menjadi tim sukses calon kandidat atau ikut menjadi peserta kampanye salah satu peserta pemilu baik menggunakan atribut PNS atau partai. Kedua ketidakberpihakan, artinya tidak membantu dalam membuat keputusan yang menguntungkan atau merugikan peserta Pemilu baik dalam bentuk pertemuan-pertemuan, ajakan, himbuan serta penggunaan fasilitas negara.

Sampai Desember Tahun 2018 KASN mencatat ada 491 aduan terkait netralitas ASN. Secara konseptual, jika netralitas dimaknai sebagai suatu imparialitas, maka akan menjadi bahasan yang lebih dalam. Imparialitas sendiri mengacu pada nilai-nilai seperti adil, objektif, tidak bias dan tidak berpihak. Nilai ini harus dimaknai tidak sebatas pada ruang politik, tetapi juga pada pelayanan publik serta

pembuatan kebijakan. Jika netralitas ASN mengalami degradasi nilai karena condong ke pilihan politik tertentu, maka pelayanan publik bisa terganggu.

Kebijakan terhadap ASN yang harus netral bukan tanpa dasar diskursus yang dangkal. Pertama netralitas ini tentu berkaitan untuk menghindari *abuse of power*, penyalahgunaan kekuasaan yang dimaksud terkait tindakan melantik, mempromosikan ke struktur jabatan yang lebih tinggi, memindahkan ke unit kerja lain seorang ASN oleh pejabat yang berwenang, dan berdasarkan sentimen politis. Kedua, masalah sumber daya. Jika Birokrasi tidak netral, bisa saja ada penyalahgunaan fasilitas bahkan keuangan negara bisa digunakan untuk menyokong kepentingan politis golongan yang ia dukung. Terakhir kekhawatiran terhadap proses pelayanan publik yang membeda-bedakan kualitas pelayanan berdasarkan kedekatan politik tertentu (Marijan 2019: 179-182).

Birokrasi menurut B. Guy Peters harus setia pada pemerintah yang sedang berkuasa, bukannya pada ikatan politik. Kenneth Kernaghan berpendapat bahwa politisi yang memenangkan Pemilu adalah pembuat kebijakan (ranah politis) sementara birokrasi adalah pelaksananya (wilayah administrasi). Penempatan dan promosi harus berdasarkan prestasi, jangan sampai berbau hal politis. Birokrasi baginya tidak boleh terlibat pada ranah politik praktis dan dilarang menyampaikan pandangan pribadinya secara terbuka mengenai isu publik dan kebijakan publik. Dengan begitu ada pemisahan yang jelas antara ranah politik dan administrasi dalam sistem pemerintahan.

Bagaimana menjamin pemerintah, dari pusat sampai daerah di tingkat desa tidak menggunakan sumber daya milik pemerintah untuk mendulang keuntungan kelompok adalah nafas pengawasan yang harus dijaga. Secara tegas upaya netralitas ASN telah diatur dalam beberapa pasal UU No. 10 Tahun 2016 Pasal 71 ayat (1) yang melarang pejabat daerah, pejabat ASN, TNI/Polri, Kepala Desa/Lurah untuk mengeluarkan kebijakan atau tindakan yang menguntungkan

atau merugikan salah satu peserta Pemilu. Pasal 72 ayat (2) melarang Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, dan Walikota, Wakil Walikota untuk melakukan pergantian pejabat enam bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat persetujuan tertulis dari menteri. Petahana yang maju kemudian terbukti melakukan pelanggaran terkait *abuse of power* terhadap ASN, bisa dibatalkan oleh KPU sebagai calon peserta Pemilu.

Kategori pelayanan publik yang paling merugikan adalah korupsi. Sementara kejahatan korupsi secara struktural bisa melibatkan aspek saling ketergantungan sosial yang sempat disinggung tadi, akhirnya jika ASN tidak netral dalam setiap Pemilu, maka pintu masuk korupsi melalui birokrasi dengan berbagai modus operandinya terbuka lebar. Apalagi melihat biaya politik dan mahar politik yang semakin gila angkanya. Netralitas ASN tidak hanya akan membawa pada Pemilu yang Luber dan Jurdil, melainkan berpotensi menghadirkan pelayanan publik yang efisien dan terbebas dari korupsi yang bertujuan sebagai mesin pendanaan Partai Politik.

Selanjutnya, dalam konteks industry 4.0 semangat budaya demokrasi juga harus mengikutinya. ASN tidak hanya menjadi kepanjangan tangan dan lidah pemerintah pusat untuk menyampaikan pesan pemerintah ke rakyat, melainkan mereka harus menjadi telinga rakyat. Jika di awal ruang publik di Jerman diinisiasi oleh pedagang yang punya sifat dan kepentingan individu untuk dikomunikasikan dengan kepentingan pemerintah, maka ASN sangat berpotensi menduplikasi peran semacam itu jika telinga mereka diperlebar mendengarkan berbagai permasalahan rakyat. Sehingga diskursusnya tidak hanya berhenti pada pengawasan atas netralitas, tapi bagaimana netralitas itu bisa dikonversi menjadi institusi penyokong penguatan demokrasi.

Pengawasan Politik Uang

Navisa (2018), mengutip Rawung, menjelaskan bahwa persoalan yang terjadi dalam Pemilu salah satunya adalah politik uang. Kasus ini bukanlah hal baru yang ditemukan dalam penyelenggaraan pemilu modern. Kasus yang selalu hadir menjelang serta saat Pemilu dilaksanakan ini merupakan budaya buruk yang sulit dihilangkan. Modusnya beragam dan semakin mempertegas kalau ada hubungan simbiosis mutualisme di antara elemen Parpol, paslon, tim sukses, simpatisan dan bahkan masyarakat pemilih. elemen terakhir yang disebutkan kemudian menjadi korban atau pihak yang paling dirugikan dalam praktik budaya semacam ini.

Meskipun menjadi korban, budaya buruk yang masih bisa terus berlanjut ini disebabkan karena semua pihak merasa mendapat keuntungan dari politik transaksional semacam ini. Parpol seharusnya merasa kalau wajahnya sedang tercoreng seiring budaya seperti ini tidak berkurang malah semakin bagus praktiknya dalam lapangan. Dalam konteks negara demokrasi sudah seharusnya Parpol memberi contoh bagaimana perilaku demokratis itu dimulai, tetapi parahnya Parpol sendiri dalam menentukan orang yang didelegasikan dalam Pemilu proses rekrutmennya juga penuh dengan politik uang (Dewi 2018: 1292).

Definisi politik uang sangat beragam. Dalam literasi politik, yang cukup sering dipakai adalah definisi dari Bumke. Ia membagi politik uang menjadi *vote buying*, *vote broker* dan korupsi politik. Politik uang tidak harus selalu dalam bentuk uang, pertukaran bisa saja melalui barang atau jasa tertentu untuk mendapat suara masyarakat saat Pemilu diselenggarakan, inilah yang disebut *vote buying* sementara orang yang memberi uang, barang atau jasa disebut *vote broker*. Korupsi politik sendiri dimaknai sebagai suap terhadap pejabat politisi demi mendapat keuntungan dari suatu kebijakan yang bisa disediakan politisi. Proses seperti ini tidak hanya terjadi di Hari H pencoblosan atau selama masa kampanye, tetapi sudah terjadi sejak

proses nominasi nama-nama bakal calon pejabat negara yang akan diusung Parpol.

Politik uang harus juga dilihat dari kacamata politik patronase dan klientelisme. Patronase merupakan pembagian keuntungan yang terjadi di antara *vote broker* yang memberikan uang, barang atau jasa yang punya nilai guna per individu untuk ditukar dengan dukungan dalam bentuk pencoblosan (menjadi *vote buying*). Elemen dalam klientelisme menurut Hicken, memuat hubungan kontingen (keuntungan timbal balik), bersifat hierarkis karena ada perbedaan posisi akibat adanya relasi kuasa antara pemilih dengan politisi yang menjadi *vote broker* dan terakhir adalah repetisi, proses pengulangan praktik klientelisme.

Hubungan yang timbul dari patronase dan klientelisme mengakibatkan relasi masyarakat dan Parpol menjadi dinamis dan rasional. Mereka tidak terikat secara materil dan afeksi. Pemberian uang, barang atau jasa belum menjamin seorang calon pemilih setia terhadap Parpol atau aktor politik yang menjadi *vote broker* tersebut. Pemilih dengan begitu punya kecenderungan pragmatisme yang tinggi. Bagi Parpol juga berlaku sama, mereka akan segera melupakan jasa konsituennya yang membantu mereka terpilih sesuai berkuasa. Relasi seperti ini yang membuat aktor politik dan masyarakat bisa saling tukar menukar ikatan pemilihan, karena didasarkan pada sifat kontingensi, hierarkis serta repetisi tadi.

Pola politik uang di Indonesia punya modus beragam. Salah satunya beririsan dengan politik identitas karena tidak jarang modus yang dipakai menggunakan pendekatan etnisitas. Kemudian modus lainnya adalah menggunakan pendekatan makelar politik organisasi massa atau organisasi sosial. Maka, posisi strategis organisasi berbasis massa sering diperebutkan dan sering mendapat label "tahun politik" karena potensi jumlah massanya yang bisa dijadikan tawaran bagi Parpol pemburu kursi. Bagi pemilih, politik uang mereka anggap wajar sebagai alat tukar hak politik mereka yang ingin dihargai

eksistensinya (Heryanto 2019: 85-86).

Politik uang pada tahap yang ekstrem, sudah sampai suatu keharusan bagi penerima politik uang untuk menunjukkan secara langsung bukti pencoblosannya kepada *vote broker*. Fenomena ini mengancam asas kerahasiaan dan kebebasan dalam Pemilu. Praktik pembelian suara yang menjadi rahasia umum dan dilakukan secara masal, membuat pemberi politik uang tidak mau rugi. Jaminan bahwa politik uang yang telah mereka gelontorkan tidak sia-sia mendorong mereka berperilaku sejauh itu. Dalam bahasan lain, sasaran politik uang bahkan bukan hanya pemilih, melainkan para penyelenggara Pemilu yang tidak berintegritas. Politik uang memungkinkan proses manipulasi DPT, proses penghitungan dan hasil pemilihan. Meskipun kita sadari, seperti dalam Bab awal, penguatan dalam sisi hukum kepemiluan membuat penyelenggara seperti ini semakin tertutup aksesnya untuk berbuat demikian.

Politik uang adalah permasalahan yang selalu berkelindan di dalam Pemilu maupun Pilkada. Beberapa pengamat memang telah memperingatkan kita, karena hal ini sering menimpa negara-negara yang baru mengalami transisi demokrasi dari pemerintah otoriter di masa sebelumnya. Selain definisinya yang punya spektrum luas, ragam modus politik uang juga tidak bisa dikatakan sederhana. Meski perbedaan dari setiap modusnya kadang hanya memiliki perbedaan yang tipis, tetap saja kita harus mampu menerangkannya secara lebih detail demi pemahaman yang lebih penuh. Penyelenggara Pemilu yang memahami definisi operasional politik uang tentu akan melakukan strategi pencegahan yang berbeda dibanding yang tidak memahaminya secara holistik dan komprehensif.

Jika menggunakan pendekatan aktor dan wilayah operasinya, Supriyanto (2014) membagi politik uang menjadi 4:

1. Transaksi yang melibatkan elite ekonomi dengan pasangan calon yang akan menjadi pengambil kebijakan publik yang politis;

2. Transaksi antara anggota partai yang ingin dicalonkan Parpol dengan elite Parpol yang punya kemampuan mengeluarkan rekomendasi;
3. Transaksi yang melibatkan calon bersama tim kampanye dengan pihak penyelenggara Pemilu yang punya wewenang untuk menghitung perolehan suara; dan
4. Transaksi antara pasangan calon dengan masyarakat pemilih yang punya hak memberikan suara.

Politik uang yang terjadi karena menguatnya budaya patron-klien, memang sangat mengkhawatirkan. Pragmatisme masyarakat ini menurut Litbang Kompas (2016) terjadi seiring melemahnya relasi ideologis antara Parpol dengan masyarakat pemilih. Indikator yang jadi dasar argumentasi tersebut adalah berubah-ubahnya Parpol pemenang di setiap Pemilu. Sementara Aspinal, dkk mengatakan bahwa pemilih berpeluang mengubah pilihannya mendekati hari pemilihan dengan ditawarkan pemberian uang atau barang dan jasa yang bernilai ekonomis (Sukmajati 2018: 257).

Bahkan istilah yang sering muncul dalam pembahasan ini mengalami perluasan. Misal istilah serangan fajar yang sekarang punya istilah tambahan serangan dhuha. Sesuai namanya serangan “uang” tersebut diupayakan di detik-detik terakhir hari pemilihan demi merubah pendirian pemilih dalam menentukan pilihannya. Tidak jarang pemilih yang sudah mendapatkan politik uang dari pasangan calon lain tetap menjadi target operasi namun dengan jumlah uang yang lebih banyak. Rekrutmen Parpol, fungsi Parpol dan distorsi ideologi dalam kerja-kerja Parpol akhirnya menjatuhkan kita pada demokrasi semu.

Politik uang punya dampak yang luas dan vital. Ia bisa menjadi saluran utama masuknya calon peserta pemilu yang tidak berkualitas menempati posisi strategis di pemerintahan, baik eksekutif maupun legislatif. Masuknya mereka akan berakibat pada patronnya yang biasanya dari elite ekonomi yang jenis usahanya sangat kapitalis,

tidak mendukung ekonomi bangsa dan demi kemaslahatan orang banyak. Jaringan Advokasi Tambang mengatakan bahwa selama kurun tahun politik 2017-2018, ada 171 izin usaha penambangan yang dikeluarkan. Obral izin seiring dilaksanakannya Pilkada ini adalah gambaran patronase klientelisme bukanlah hal yang mengada-ada.

Elite ekonomi yang sudah memberikan modal besar bagi calon pejabat publik tentu akan mengeksploitasi usahanya semaksimal mungkin untuk mengembalikan modal. Sementara izin usaha yang keluar sebelum masa kemenangan, bisa menggunakan izinnya sebagai modal eksploitasi untuk modal kampanye sampai kemenangan calon pejabat publik yang didukung. Hal ini bukan hal yang mengejutkan jika kita melihat Laporan Direktorat Penelitian dan Pengembangan Komisi Pemberantas Korupsi yang berjudul Studi Potensi Benturan Kepentingan dalam Pendanaan Pilkada 2015. Laporan tersebut merinci biaya politik yang dibutuhkan peserta pemilu untuk menang di Pilkada. Jika ingin menang sebagai Walikota atau Bupati, peserta harus menyiapkan 20-30 Milyar Rupiah. Jika ingin muncul sebagai Gubernur terpilih, maka dana yang dibutuhkan berkisar antara 20 sampai 100 Milyar Rupiah. Angka ini seperti jurang besar dengan kekayaan awal para peserta pemilu yang berkontestasi karena rata-rata kekayaan mereka berkisar antara 6 sampai 7 Milyar Rupiah.

Biaya politik yang tinggi dan masyarakat yang permisif pada politik uang dan semakin pragmatis, debat menanyakan mana yang terlebih dahulu antara telur atau ayam. Semuanya punya tautan tersendiri yang bisa dijelaskan secara lebih kompleks. Relasi antara keduanya harus diatasi secara bersamaan, tidak bisa menyelesaikan yang satunya terlebih dahulu sementara yang lainnya dibiarkan. Inilah sebenarnya salah satu tantangan krusial lembaga pengawasan pemilu. Bukan saja memastikan hak setiap orang terjamin untuk memilih, tetapi juga berusaha memastikan proses pemilihan ini menjadi jalan peningkatan kualitas berdemokrasi sebagai masyarakat yang plural.

Mengatasi politik uang membutuhkan strategi yang komprehensif. Praktik politik yang sudah menjadi budaya tersebut tidak hanya bisa diatasi hanya dengan satu atau dua pendekatan, apalagi dikerjakan hanya menjelang hari pemilihan. Perang melawan politik uang harus disiapkan dari hulu sampai hilir. Harus dimulai dari peraturan hukum yang kuat mengenai sanksi pemberi dan penerima dalam praktik politik uang. Jika peraturan hukum sudah tersedia, tugas mensosialisasikannya ke tengah masyarakat secara kontinyu dan meluas juga harus melibatkan tokoh masyarakat dan tokoh agama di masyarakat. Kemudian antisipasi yang lebih jauh adalah dengan pendidikan literasi politik, seperti terus menginformasikan peraturan perundang-undangan atau produk turunannya yang mengatur politik uang.

Hukuman bagi politik Uang dalam Pilkada sebenarnya sudah diatur, bahkan bukan hanya pemberinya yang bisa dibatalkan kemenangannya jika terbukti bersalah dan terancam sanksi kurungan, tetapi penerimanya juga bisa dikatakan ancaman yang sama. Kita bisa melihat pasal tambahan dalam UU No. 10 Tahun 2016 pasal 187A ayat 1 dan 2 sebagai berikut:

Ayat 1 berbunyi, "Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada warga negara Indonesia baik secara langsung maupun tidak langsung untuk mempengaruhi Pemilih agar tidak menggunakan hak pilih, menggunakan hak pilih dengan cara tertentu sehingga suara menjadi tidak sah, memilih calon tertentu, atau tidak memilih calon tertentu sebagaimana dimaksud pada Pasal 73 ayat (4) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)". Ayat 2 berbunyi "Pidana yang sama diterapkan kepada pemilih yang

dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menerima pemberian atau janji sebagaimana dimaksud pada ayat (1)“.

Sementara dalam UU No.7 Tahun 2017 pasal 280 tentang larangan dalam kampanye Ayat 1 huruf J diatur bahwa pelaksana, peserta dan tim kampanye tidak diperbolehkan menjanjikan atau memberikan uang tunai atau materi lainnya kepada peserta Kampanye Pemilu. Selanjutnya dalam pasal 284, 285 dan 286 diatur secara lebih rinci mengenai hal ini. Pasal 286 juga menyebutkan bahwa (ayat 1) Pasangan Calon, calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kab/Kota, Pelaksana Kampanye, dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi Penyelenggara Pemilu dan/atau Pemilih. Dalam ayat 2 dijelaskan bahwa Pasangan Calon dan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kab/Kota yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan rekomendasi Bawaslu dapat dikenai sanksi administratif pembatalan sebagai Pasangan Calon dan calon anggota DPR, DPD DPRD Provinsi dan DPRD Kab/Kota oleh KPU. Syaratnya diatur di ayat 3 yang menyebutkan bahwa, Pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan pelanggaran yang terjadi secara terstruktur, sistematis dan masif. Sementara sanksi administratif ini juga tidak menggugurkan sanksi pidananya.

Secara hukum, peraturan kita sudah mencoba lebih baik dan progresif untuk memerangi praktik politik uang. Sosialisasi yang baik diharapkan mampu menciptakan efek kewaspadaan, kehati-hatian sampai efek takut pelaku politik uang untuk menjalankan aksinya. Slogan lawas yang menganjurkan untuk menerima uangnya tetapi tidak memilih orangnya dengan begitu tidak lagi bisa dipraktekkan pemilih, karena mereka bisa dikenai sanksi pidana jika melakukannya. Terlebih, hal semacam itu merupakan buah pikir yang salah dan terlahir dari budaya politik uang yang menggurita, sehingga masyarakat yang tidak tahu harus berbuat apa akhirnya permisif.

Apa yang perlu ditawarkan adalah mengkampanyekan slogan baru. Tolak uangnya, laporkan pemberi uangnya. Slogan ini harusnya digaungkan penyelenggara Pemilu di berbagai tingkatan secara kontinyu dengan mengajak berbagai pihak. Ajakan ke pihak lain secara otomatis akan menghasilkan beban moral bagi pihak lain untuk merasa ikut serta bertanggung jawab menyelesaikan masalah ini. Konsekuensi yang dihadapi Bawaslu dengan begitu adalah kemudahan proses penerimaan laporan, artinya bukan mengesampingkan detail syarat formil dan materil, tetapi bagaimana akses informasi bahwa setiap pelanggaran dalam politik uang maka harus dilaporkan kepada Bawaslu. Pelayanan yang hangat dengan komunikasi positif, disertai respon cepat akan menjadi stimulus masyarakat untuk terpanggil untuk lebih gigih memerangi politik uang.

Bab

5

Penguatan
Pengawasan
Partisipatif

Membicarakan pengawasan Pemilu seharusnya langsung membawa pikiran kita menuju suatu kondisi dimana masyarakat sebagai subyek pengawasan sekaligus obyek pengawasannya. Proses pengawasan Pemilu menjadi agenda nasional bahkan internasional yang tidak bisa dipisahkan. Para praktisi, akademisi, para pengambil kebijakan di 14 negara berkumpul dalam suatu wadah bernama The International Institution for Democracy and Electoral Assistance (The International Idea). Keberadaannya untuk mendorong pertukaran pemikiran, ide dan pengalaman dalam segala aspek menyangkut tata kelola pemerintahan yang demokratis. Pemantauan terhadap proses Pemilu bertujuan agar proses demokrasi berjalan adil dan bebas dan meminimalisir terjadinya kecurangan Pemilu (November, 2017).

Dalam salah satu release dari The International Idea, disepakati secara global mengenai standar-standar mengenai penyelenggaraan Pemilu di sebuah negara. Salah satu standar yang penting mengenai pengawasan partisipatif adalah ditekankannya pemantauan Pemilu. Hal ini bertujuan agar ada transparansi dan peningkatan kredibilitas penyelenggara Pemilu. Bahkan juga digarisbawahi bahwa setiap pemantau harus mempunyai payung hukum untuk ikut mengawasi semua tahapan.

Pada Pemilu tahun 2019, Bawaslu mencoba menerapkan standar ini dengan memfasilitasi pemantau yang daerah pengawasannya melingkupi nasional maupun daerah. Bawaslu melakukan sertifikasi untuk menjamin kualitas pengawasan partisipatif. Tercatat ada 100 Lembaga swadaya Masyarakat (LSM), 9 Yayasan Lembaga Riset, 23 organisasi kemahasiswaan serta 6 perguruan Tinggi. Bahkan tidak hanya dalam skala nasional, berbagai lembaga internasional juga turut serta mengawasi pesta demokrasi terbesar di dunia tersebut. Hal ini sebagian dari bukti komitmen Bawaslu dalam meningkatkan kualitas penyelenggaraan Pemilu agar memenuhi standar-standar nasional dan internasional mengenai penyelenggara Pemilu.

Dalam Bukunya *The Structural Transformation of Public Sphere, an Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, Habermas mengulas sejarah ruang publik borjuis dan perkembangan struktur ruang publik zaman modern. Ruang publik dalam bayangan Habermas adalah media yang bisa menghubungkan kepentingan privat dengan kepentingan publik, sifatnya harus mediatif, yaitu mampu menampung berbagai kepentingan meski sangat saling bersebrangan. Ruang publik yang digambarkan tersebut termasuk media massa yang informatif mengenai diskursus politik kepada masyarakat, lembaga-lembaga diskusi politis seperti parlemen, perkumpulan politik, balai kota, bahkan warung di pinggir jalan dan tempat publik lainnya yang menghadirkan diskusi sosial mengenai dinamika permasalahan masyarakat.

Lanjutnya, ruang publik yang sehat harus memenuhi syarat bebas dan kritis. Bebas, artinya semua orang baik individu atau kelompok bisa berkumpul berbicara bahkan berdebat dalam tema-tema politik. Kritis artinya siap dan mampu secara adil dan bertanggung jawab menyoroti proses pengambilan keputusan yang bersifat publik.

Meski pada beberapa tulisan mengenai ruang publik perangsangnya adalah pedagang yang terpelajar, mengutip Hari Juliawan, ruang publik adalah ruang yang berisi otonomi privat dan ruang politik, ruang politik waktu itu berfungsi sebagai penerus kepentingan borjuis (privat) kepada negara. Maka fungsi ideal ruang publik merubah otoritas politik negara menjadi otoritas rasional dalam ruang publik. Ruang publik dengan begitu ditempatkan sebagai penjamin tercapainya rasionalitas dalam kekuasaan negara.

Meski demikian intervensi pemerintah terhadap media massa dalam menjaga stabilitas politik maupun ekonomi, lalu perkembangan ekonomi global, merubah arah kecenderungan ruang publik sebagai fungsi idealnya tadi. Media massa kerepotan mengakomodir kepentingan publik untuk diteruskan kepada negara dengan cara memproduksi diskursus permasalahan sosial karena diberondong

kebutuhan ekonomi melalui melimpahnya iklan-iklan (Wattimena 2007: 126-129).

Ruang publik yang baik tentu akan mendorong terbentuknya masyarakat atau warga negara yang baik pula. Sementara warga negara yang baik tentu akan menggugurkan salah satu penghambat gagalnya Partai Politik menjadi pilar peradaban demokrasi. Hal ini kaitannya dengan beralihnya masyarakat melodramatik menuju masyarakat yang rasional dan bertanggung jawab. Agar pelabelan warga negara yang baik tidak mengalami ambiguitas pendefinisian, saya akan menggunakan pandangan John Rawls sebagai pondasinya.

Warga negara yang baik itu menurut Rawls, adalah mereka yang menyadari implikasi dari identitas esensialnya sebagai makhluk rasional, yang punya kemampuan dan kerelaan untuk terlibat aktif dalam diskursus menyangkut masalah kepublikan. Tindakan dan kerelaan itu kemudian diberi syarat Rawls dengan harus berdasarkan cakupan nilai kepolitikan tertentu. Nilai yang dimaksud adalah turunan dari nilai-nilai keadilan liberal yang meliputi:

1. Kesetaraan dan kebebasan sipil politik
2. Kesamaan yang adil dalam hal kesempatan, dan
3. Kesetaraan sosial yang resiprokalitas

Resiprokalitas yang dimaksudnya menjelaskan suatu konteks kehidupan yang spesifik. Bahwa kita harus sadar jika hidup dalam suatu formasi masyarakat demokratis lengkap dengan beragam kepentingan dan keanekaragaman pandangan. Dengan menyadari hal itu diharapkan muncul suatu kerelaan yang bersifat timbal balik pada saat mencari formulasi terbaik sebagai solusi dalam permasalahan-permasalahan publik atau dalam terminologinya ia sebut sebagai "*publik reason*" (Robert 2014: 73-74).

Sejak awal kita harus meyakini bahwa fungsi pengawasan Pemilu hakikatnya di tangan rakyat, sementara badan khusus seperti Bawaslu, fungsi kepengawasannya adalah mandat politik dari lingkaran demokrasi. Melihat bagaimana dinamika Partai

Politik di era sekarang dan diskursus tentang bagaimana menjadi warga negara yang baik di ruang publik yang baik pula, maka butuh dorongan tenaga ekstra untuk menyeret masyarakat memenuhi hakikat fungsinya tersebut.

Fungsi pertama yang saya maksud adalah sebagai warga negara yang berpolitik dengan *publik reason* dalam setiap pembahasan agenda kepublikan, atau yang menyangkut hajat orang banyak. Kedua, bagaimana melibatkan diri dalam ruang publik untuk menemukan media yang mempertemukan keragaman pandangan dan kepentingan. Dua fungsi ini sangat mendasar sebagai syarat pemenuhan rakyat sebagai elemen kunci peradaban politik dan segala proses demokratisasi di berbagai lini kehidupan.

Studi tentang kewarganegaraan secara ringkas membagi konsep dasar kewarganegaraan dalam tiga arena yang cukup luas. Arena pertama, konsep kewarganegaraan sebagai prinsip politik berdemokrasi. Prinsip kedua, menempatkan kewarganegaraan sebagai konsep status yuridis individu sebagai subyek hukum berikut privilege hak-hak serta kewajiban yang terkandung di dalamnya. Terakhir, kewarganegaraan dalam konsep keanggotaan dalam suatu komunitas yang eksklusif dengan basis ikatan sosial yang khas. Maka relasi negara dengan rakyatnya adalah relasi politik, relasi hukum dan relasi sosial. Semua relasi ini harus berakhir pada keadaan yang mampu mensejahterakan rakyat.

Melalui tiga relasi tersebut konsep kewarganegaraan harus dikonstruksi sebagai aktivitas atau tindakan untuk terlibat dalam proses diperintah dan memerintah secara setara. Konstruksi tersebut juga harus mampu menciptakan atmosfer keaktifan rakyat dalam kehidupan publik, berpartisipasi dalam pengambilan keputusan serta memperjuangkan keutamaan (*common good*) sebagai kerangka konsep hidup bersama. Karakter dasar kewarganegaraan kalau begitu haruslah bercirikan kesetaraan politik dan partisipasi sebagai prinsip hidup di sebuah bangsa yang menganut demokrasi. Isin dan Wood kemudian

memformulasikan kewarganegaraan sebagai kombinasi seperangkat tindakan (budaya, simbolik, ekonomi) dengan hak-hak serta kewajiban (sosial, sipil, politik) yang menentukan keanggotaan dalam suatu komunitas politik. Dalam formula ini aspek sosiologis, hukum dan politik muncul secara mutlak dan inklusif (Robert 2014: 4-6).

Bawaslu sendiri, berangkat dalam diskursus filosofis yang terkesan melangit, ingin membukumkannya sehingga tidak meninggalkan jarak antara realita masyarakat dengan dua fungsi elementernya tadi. Wujudnya dalam program-program pengawasan yang terus mendorong masyarakat secara langsung memenuhi hakikatnya sebagai pengawas sah dalam setiap penyelenggaraan Pemilu. Bawaslu memulai dengan pojok pengawasan.

Agenda ini bukan karena menempatkan suatu ruangan di sebuah pojok bangunan tanpa maksud apa-apa, sejatinya ini bentuk nyata bagaimana Bawaslu ingin memotong habis jarak antara Bawaslu dan masyarakat yang sama-sama punya fungsi kepengawasan. Di satu rel lainnya ingin mendekatkan diri dengan masyarakat tanpa jarak apapun, di rel yang satunya lagi memudahkan proses pelaporan pelanggaran dengan berbagai pendekatan media. Dua rel ini diharapkan semakin menguatkannya fungsi pengawasan yang menjadi potensi besar penegakan peradaban politik bangsa yang dimiliki masyarakat.

Pengawasan Partisipatif secara umum digambarkan sebagai upaya kolektif bersama yang melibatkan berbagai komponen masyarakat untuk melakukan pengawasan penyelenggaraan Pemilu. Dalam konteks seperti ini akan ada beberapa pandangan yang menjadi latar belakang gerakan pengawasan partisipatif.

Pertama pandangan yang meletakkan nilai-nilai yang berkembang di tengah masyarakat baik dari agama maupun kebudayaan semuanya baik dan bisa dijadikan pedoman dalam kehidupan sehari-hari. Dengan kesadaran ini berarti pola hukum yang mereka gunakan tertanam sekaligus transenden di tengah kehidupan masyarakat itu sendiri (*Living Constitution*).

Kedua pandangan yang diwarnai corak postkolonial, dan bersifat teknis. Teknisnya karena amanah UU Nomor 7 memerintahkan Bawaslu melakukan pengawasan di seluruh wilayah kedaulatan Indonesia, sementara luas wilayah tidak mungkin bisa teratasi oleh keseluruhan jumlah aparat pengawas pemilu yang dimilikinya. Postkolonialnya terletak pada gambaran bahwa masyarakat masih bodoh dan perlu ditransfer pengetahuan baru bisa diajak membantu menjalankan amanah pengawasan yang cakupannya sangat luas.

Pandangan pertama bertolak belakang dengan pandangan kedua yang mengesampingkan pengetahuan lokal masyarakat, pedoman nilai-nilai kehidupan yang selama ini mereka pegang, sekali lagi, baik nilai dari institusi agama maupun budaya. Nilai seperti harus berkata jujur, tidak boleh mencuri, menghormati orang yang berilmu dan yang lebih tua, membantu yang kesusahan, memberi jika sudah berkecukupan adalah sebagian nilai yang dimaksud. Nilai ini sebenarnya yang ingin terus digali dan direvitalisasi terus menerus dalam konteks pengawasan partisipatif.

Pandangan pertama ini mengajak masyarakat dengan memandang masyarakat bukanlah ruang hampa yang bisa dibentuk dan diisi oleh Bawaslu. Sementara pandangan kedua, sifat teknisnya didasarkan pada hukum positif yang memayungi seluruh rangkaian Pemilu. Jangan sampai karena ketidaktahuan masyarakat membuat mereka dipenjarakan hanya karena mencoblos surat suara dua kali tanpa sengaja dan tanpa mengandung muatan politik praktis tertentu.

Pandangan teknis lainnya tentu terkait pelaporan jika masyarakat menemukan pelanggaran. Maka yang dimunculkan dalam pola pikir kedua ini adalah partisipasi masyarakat yang dibangun diatas Bimbingan Teknis, sekolah dan workshop kepemiluan. Sementara yang pertama menyadari potensi kearifan lokal agar lebih kompatibel menempatkan masyarakat pada posisi semulanya dalam tangga hirarkis penyelenggaraan Pemilu, yaitu pengawas independen

yang sadar segala aspek kehidupannya ditentukan dari hasil kerja pengawasannya.

Kerja-kerja pengawasan ini tentu mengurus tenaga dan tidak bisa dikatakan mudah. Ujung dari cita-cita pengawasan ini adalah partisipasi masyarakat dalam keterlibatannya mengawasi setiap tahapan pemilu. Capaian dari cita-cita pengawasan Bawaslu ini sendiri tercermin dari 1.581 laporan dan 14.462 temuan dugaan pelanggaran yang telah ditangani Bawaslu. Tentu angka ini bukan ukuran keberhasilan, bisa saja malah muncul dari pencegahan yang kurang optimal, tapi juga jangan menutup mata jika ini adalah wujud nyata peningkatan kerja-kerja pengawasan partisipatif yang menyentuh wilayah lebih luas dan pelibatan personil pengawas lebih banyak.

Tekad Bawaslu dalam penguatan dan pemberdayaan elemen masyarakat sebagai kekuatan pengawasan partisipatif sudah semaksimal mungkin. Mulai dari pendekatan teknologi, Bawaslu terus menyempurnakan Gowaslu. Selain Gowaslu pengelolaan media sosial menjadi konsentrasi lain yang terus ditingkatkan fungsi kepengawasannya. Dalam merangkul generasi Z dan kaum milenial Bawaslu merangkul Pramuka dan membentuk KKN tematik bertema pengawasan Pemilu di beberapa Perguruan Tinggi. Di setiap daerah Bawaslu membentuk pojok-pojok pengawasan di kantor Bawaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota serta desa anti politik uang.

Pojok pengawasan tentu kami sadari belum menemukan fungsi maksimalnya seperti tujuan utamanya didirikan. Program ini sebenarnya sangat strategis untuk mendekatkan Bawaslu dengan masyarakat sipil hingga tidak menyisakan jarak. Menjadi pusat kegiatan sosial-kemasyarakatan baik bersifat akademis, pemberdayaan, penguatan kapasitas diri dan bahkan fungsi riset yang berhubungan dengan fungsi kepengawasan. Memang di beberapa tempat hanya menjadi simbol dan belum memenuhi fungsi utamanya. Momen Pilkada harapannya bisa menjadi titik balik Pojok Pengawasan

untuk memberikan sumbangsuhnya dalam proses pengawasan pemilu secara umum.

Upaya kontinyu Bawaslu terlibat dalam penciptaan prinsip dan standar penyelenggaraan pemilu dalam skala global, berbuah manis. Bawaslu menjadi satu-satunya lembaga pengawas pemilu di dunia yang secara resmi bergabung bersama Association of World Election Bodies (A-WEB). Pencapaian ini bukan sekedar hasil manis tanpa jerih keringat dan putar pikiran, jauh sebelum resminya tergabung dalam A-WEB, Bawaslu sudah terlebih dahulu mengundang beberapa anggota A-WEB datang ke Indonesia ikut mengawasi pemilu secara langsung. Capaian ini adalah batu pijakan agar Bawaslu bisa melompat lebih tinggi dalam keikutsertaanya meningkatkan kualitas standar penyelenggaraan pemilu skala global.

Menjaga Hak Konstitusi Kelompok Rentan

Dalam pembahasan kontrol terakhir masyarakat dalam sistem demokrasi, Dahl mengajukan dua pertanyaan mendasar. Pertama tentang bagaimana persamaan politik antara warga negara individu dapat didamaikan dengan kepentingan kesenjangan antara organisasi? Kedua, Rakyat yang mana dan urusan apa saja yang bisa dikontrol oleh rakyat dalam upaya pembuatan kebijakan umum? Robert A Dahl berpendapat bahwa sistem Demokrasi yang berskala luas, dapat memenuhi kriteria kontrol terakhir jika masyarakat yang paling inklusif dapat melakukan kontrol terakhir dan mendelegasikan kontrol kepada berbagai sub sistem (Dahl 1985: 126-130).

Dalam konteks seperti ini, masyarakat inklusif ini bisa diartikan secara luas. Dalam imajinasi ideal mengenai konsep demokrasi, tentu Pemilu sebagai prosedur untuk mewujudkannya harus mampu menampung semua suara rakyat yang berhak. Mereka yang rentan kehilangan hak suaranya dalam berpartisipasi mengontrol agenda politik nasional harus dilindungi. Masyarakat adat, masyarakat yang

tinggal di daerah garis pantai terluar, daerah konflik dan masyarakat lainnya.

Kerawanan disini secara mendasar memang tidak disebabkan faktor tunggal. Mulai dari secara politis, kendala teknis seperti pemutakhiran data, faktor geografis tempat tinggal dan faktor lain yang punya khusus untuk setiap kasusnya. Masyarakat rawan ini, dalam kajian Dahl, dipertanyakan secara serius, apakah suara setiap orang diperhitungkan secara sama? Jika iya, maka demokrasi harus ditempuh dengan penjagaan hak-hak masyarakat rentan untuk menyatakan pilihan politiknya menjadi sebuah keniscayaan.

Pemilihan umum pada dasarnya tentu saja bertujuan baik, tetapi bisa saja menjadi tidak banyak artinya bagi rakyat jika mereka sulit memberikan suara atau jika pada akhirnya suara mereka tidak membuat perbedaan dalam cara negara diperintah. "Mudahnya memberi suara" ditentukan oleh faktor-faktor seperti bagaimana rumitnya surat suara, seberapa mudahnya pemilih mencapai tempat pemungutan suara, mutakhir tidaknya daftar pemilih, dan sejauh mana pemilih yakin bahwa suara yang diberikannya bersifat rahasia (Reynolds dkk 2016: 12).

Pemilu dan Korupsi

Perang melawan korupsi dan desain sistem pemerintahan yang tepat untuk memerangnya sebenarnya tidak terlepas dari sistem Pemilu. Masalahnya Indonesia belum mampu sepenuhnya membuat setiap Pemilu yang digelar terbebas dari Politik Uang. Saat pemilihan Kepala Daerah mulai dari Gubernur dan wakilnya, Walikota dan wakilnya serta Bupati dan wakil bupati, nuansa politik uang sangat kental. Beberapa hasil pemilihan kepala daerah malah ada yang dibatalkan demi hukum saat pemenang dibongkar siasat politik uangnya.

Beberapa kalangan memang masih ada yang bersikukuh menyatakan politik uang adalah permainan politik kubu yang kalah

untuk menekan opini publik agar mendapat dukungan dan legitimasi penyerangan kubu pemenang secara hukum. Pasalnya, kubu ini menuntut pembuktian secara hukum jika ada tuduhan politik uang saat proses Pemilu berlangsung. Karena juga bukan rahasia umum, produk hukum kita mensyaratkan pembuktian yang belum tentu bisa dipenuhi pelapor yang merasa suatu kelompok atau perorangan bermain politik uang.

Sementara bagi yang mengakui kebenaran politik uang, bisa dilihat sejak kepala daerah dipilih parlemen (tidak secara langsung oleh rakyat). Beberapa kejadian misal, di suatu daerah anggota dewan tidak memilih nama yang dicalonkan sebagai kepala daerah secara resmi dari fraksi partai mereka sendiri. Jikapun dari fraksinya sendiri tidak mengajukan, tetapi fraksi partai lain yang sealiran atau berkoalisi mengajukan nama, tetap saja tidak mereka pilih. Kejadian ini bahkan sering mengejutkan Parpol pengusung anggota dewan sendiri karena malah memunculkan pemenang dari usulan fraksi partai lawan (Rifai 2003: 17).

Kondisi politik uang yang dilakukan anggota dewan seperti yang tergambar di atas nyatanya tidak mendapat sanksi dari ketua umum parpol. Misal ketua Umum menginstruksikan fraksinya yang berjumlah 9 anggota, lalu 9 suara yang maksimal mungkin didapat hanya menghasilkan 5 suara, maka 4 anggota dewan yang tidak mengikuti instruksi Ketua Umum dibiarkan tanpa ada sanksi, dan memang hampir semua parpol tidak punya mekanisme sanksi ketat terkait fenomena tersebut. Dengan demikian praktik politik secara ideologis yang ideal jauh api dari panggang, hanya menyisakan pragmatisme dan oportuniste aktor-aktor politik yang ada (Rivai 2003: 102).

Ciri-Ciri Korupsi:

- a. Melibatkan lebih dari satu orang
- b. Pada umumnya bersifat serba rahasia, kecuali kondisi korupsi telah merajalela dan berakar di masyarakat sehingga aktor

korupsi yang berkuasa tidak terduga untuk menyembunyikan perbuatannya

- c. Mensyaratkan kewajiban dan keuntungan timbal balik
- d. Menyelubungkan perbuatannya dibalik pembenaran hukum
- e. Dilakukan oleh yang menginginkan keputusan-keputusan yang tegas dan mereka mampu untuk mempengaruhi keputusan tersebut
- f. Mengandung unsur penipuan kepada badan publik atau masyarakat luas
- g. Memenuhi unsur pengkhianatan kepercayaan
- h. Memenuhi fungsi kontradiktif dari para pelakunya
- i. Pelanggaran terhadap norma tugas dan tanggung jawab dalam tatanan masyarakat.

Pada 2013 silam, Kompas melakukan jajak pendapat tentang upaya Parpol yang berusaha melahirkan politisi bersih. Hasilnya 87,8% masyarakat menyatakan belum melihat upaya serius Parpol dalam hal tersebut. Menurut Mark E. Warren, korupsi adalah ancaman yang sangat berbahaya bagi demokrasi--yang diperankan oleh Parpol--karena memutus jalinan pembentukan keputusan-keputusan politik yang kolektif. Keterputusan ini karena hilangnya aspirasi publik dengan keputusan politik tersebut, yang dominan tergantung elite parpol. Warren juga mengingatkan bahwa keberlangsungan korupsi dalam prosesnya selalu melibatkan lembaga, sifatnya yang rutin dan meningkat membuat pelaku yang terlibat akhirnya hanyut dalam fenomena korupsi secara mendalam (Akmaluddin Rachim, 2016).

Bab

6

Keterbukaan
Informasi
Pengawasan

Menurut Alvin Toffler Sejarah Peradaban Manusia terdiri dari tiga gelombang. Ia menempatkan pertanian sebagai gelombang peradaban yang pertama, lalu gelombang kedua ditandai dengan revolusi industri. Sedangkan sekarang ini menurutnya kita sedang dalam gelombang peradaban yang punya tanda-tanda revolusi pengetahuan dan revolusi teknologi tingkat tinggi, banyak ahli mencoba mendefinisikan peradaban gelombang ketiga ini dengan banyak nama; era angkasa, era informasi, era elektronik dan seterusnya. Alvin Toffler juga menuliskan "Karena tumbuhnya karakter global dari teknologi, masalah-masalah lingkungan, keuangan, telekomunikasi dan media, membuat umpan balik kultural yang baru mulai beroperasi, sehingga kebijakan informasi sebuah negara menjadi perhatian bagi negara lain (Amir 1999: 4).

Kita memang berada di era revolusi industri 4.0 seperti yang diungkapkan Alvin Toffler, secara sederhana revolusi industri 1.0 bisa dilihat di abad 18 dengan penemuan mesin uap. Kemudian dilanjutkan pada abad 19 dengan penemuan mesin-mesin listrik. Selanjutnya di revolusi industri 3.0 yang ditandai dengan teknologi informasi komputer. Terakhir di revolusi industri 4.0 kita sudah sampai pada robot terapan, *internet of things* dan mega data. Banyak pengamat sosial mengatakan bahwa sekarang adalah era banjir informasi.

Kebijakan informasi tentu erat kaitannya dengan diskursus di bidang ilmu komunikasi. Secara teoritis, komunikasi mendefinisikan komunikasi sebagai proses penyampaian informasi, ide, emosi, keterampilan dan hal lainnya melalui penggunaan simbol, kata, gambar angka, grafik dan media lainnya (Berelson dan Steiner, 1964). Sementara Ithiel de Sola Pool lebih menekankan bahwa komunikasi itu pengalihan informasi yang punya tujuan mendapatkan tanggapan. Dalam kaitan komunikasi politik, maka penting untuk meminjam istilah Laswell terkait *say what, in which Channel, to Whom, with What Effect*. Formula komunikasi oleh Laswell ini mungkin yang paling dekat dengan kajian komunikasi politik (Henry 2002: 15).

Menyitir pendapat Onong Uchjana Efendi yang mengutip pengertian komunikasi Hovland, komunikasi adalah suatu upaya sistematis yang punya tujuan jelas dan tegas sesuai asas-asas penyampaian informasi yang bertujuan untuk pembentukan pendapat dan sikap. Definisi semacam ini sebenarnya mirip dengan yang disampaikan Lasswell dalam karyanya *The Structure and Function of Communication*, dalam karya tersebut dikenal paradigma Lasswell yang mensyaratkan komunikasi harus memenuhi unsur komunikator (*source, sender*), pesan (*Message*), media (*channel, platform*), komunikan (*Receiver, recipient*) dan efek (*effect, impact, influence*). Secara mendasar komunikasi memang dilakukan untuk menimbulkan efek tertentu (Amir 1999: 21).

Suatu organisasi atau lembaga, baik pemerintah atau swasta menerima dampak dari peradaban gelombang ketiga ini tanpa mampu menghindarinya. Citra organisasi ataupun lembaga tadi akhirnya juga tidak bisa dilepaskan dari alat, media, cara dan etika mereka berkomunikasi melalui media massa. Seseorang bisa menilai, bahkan dalam dimensi paling ekstrim bisa menyimpulkan kinerja suatu organisasi atau lembaga dari bagaimana mereka berinteraksi dengan masyarakat melalui media massa dan media yang dipunyai. Penilaian tersebut mulai dari aspek teknis sampai substantif, mulai dari frekuensi penayangan informasi, desain informasi sampai substansi isi yang menyangkut relevansi, transparansi, efisiensi informasi dan informasi yang *reliable*.

Bawaslu sendiri juga harus mampu mengidentifikasi dirinya sebagai salah satu entitas politik di negara ini. Konsekuensi dari kesadaran ini tentu pada model komunikasi politiknya. Jika mengacu pada Laswell, maka media Bawaslu tidak boleh asal menyampaikan informasi tanpa mempertimbangkan apa yang disampaikan, karakter media yang dijadikan perantara informasi serta efek atau dampak apa yang ingin kita dapatkan di tengah masyarakat.

Kemajuan teknologi di bidang komunikasi telah mengantarkan media massa menjalani fungsinya secara baik. Media massa yang punya fungsi komunikasi massa biasanya menyimpan fungsi informasi, mendidik dan menghibur. Dalam perkembangannya ia juga mengalami penambahan fungsi, seperti fungsi mempengaruhi, fungsi membimbing dan fungsi mengkritik. Sebagai penjaga gerbang paling depan, masmedia memang tidak seharusnya menyampaikan semua informasi kepada masyarakat tanpa seleksi. Penyeleksian ini tentu membutuhkan aturan internal dari setiap lembaga sesuai sifat dan fungsi sosial-politiknya yang ketat agar tidak merusak nilai-nilai demokrasi (Amir 1999: 9).

Bawaslu sudah seharusnya memenuhi batas-batas minimal dari fungsi media di atas. Fungsi informatif Bawaslu secara kelembagaan idealnya memang harus menyampaikan secara transparan melalui media yang dikelolanya sendiri dan media massa, seperti televisi, koran cetak atau portal berita daring, terkait program kerja dan hasil-hasil kerjanya. Fungsi informasi yang melekat dalam media harus dipenuhi Bawaslu agar slogan “bersama rakyat awasi pemilu” tidak menjadi sekedar jargon. Rakyat akan bersama Bawaslu untuk melakukan pengawasan jika mereka secara dini juga sudah mendapatkan informasi-informasi mengenai serangkaian kegiatan kepemudaan.

Fungsi selanjutnya adalah mendidik. Media Bawaslu memang sudah mendapat cukup pengakuan dalam konteks menjalankan fungsinya sebagai informan (pemberi informasi) pemilu bagi rakyat, hal itu terbukti dengan penghargaan dari Humas Indonesia yang menghadiahi Bawaslu dalam nominasi Lembaga dengan media sosial terpopuler. Fungsi yang perlu ditingkatkan, tentu fungsi mendidiknya. Semakin baik suatu media, maka semakin mampu membantu masyarakat sipil untuk berperan dalam proses-proses demokrasi (*promoting active citizen*). Fungsi mendidik ini adalah hal urgen dalam konteks media dalam sistem sosial (Henry dkk 2002: 196).

Fungsi pendidik ini tentu tidak bisa dibuatkan standar umum yang tunggal, mengingat kapasitas rakyat dalam hal pilihan yang berbeda. Pendidikan ini tidak boleh jauh dari Indeks Kerawanan Pemilu yang telah dirumuskan, dengan begitu masing-masing Bawaslu di daerah bisa menjalankan fungsi pendidikan melalui mediana sesuai kebutuhan.

Fungsi persuasif yang diemban media bukanlah masalah sederhana. Hal ini berkaitan dengan framing, pemilihan diksi dan melalui serangkaian analisis panjang yang mendalam setiap sebelum menampilkan informasi. Jika tidak punya bekal wawasan jurnalistik yang memadai tentu ini akan menjadi pekerjaan rumah yang besar. Kekurangan kapasitas Bawaslu di wawasan ini dikhawatirkan informasi yang disampaikan hanya akan mampu mendidik, tidak akan sampai mengubah perilaku atau yang paling buruk, yaitu sebatas informatif semata. Bayangkan, seseorang bisa saja mengerti bahaya politik uang melalui informasi-informasi dari media, selama pengetahuan tersebut mengendap sebagai pengetahuan kognitif, tanpa diubah secara persuasif sebagai tindakan, maka media kita baru menjalankan separuh fungsinya yang kita anggap ideal di awal tadi.

Jauh-jauh hari, Blumler dan Kavanagh (1999) sebenarnya telah menyerahkan hasil diagnosanya terkait komunikasi politik. Ia menyebut akan ada era komunikasi politik yang dibanjiri oleh banyaknya media, bertambahnya tekanan pada elite politik untuk menerima aturan main media, dan semakin kritisnya warga negara yang menentang otoritas politik dan kepemimpinan media. Perkembangan website dan media sosial yang bersifat interaktif mau tidak mau membawa budaya baru dalam komunikasi politik. Perkembangan ini juga akan berpengaruh pada pola interaksi timbal balik antara pemerintah dan warga negara dalam konteks proses demokratisasi (Deddy 2013: 25).

Budaya baru yang tercipta dari proses perkembangan teknologi dan komunikasi politik ini harus disambut Bawaslu. Kecerdasan

masyarakat sipil dalam memahami diskursus politik membuat mereka tidak bisa disetir oleh informasi yang berseliweran di berbagai media, terutama media *mainstream*. Bawaslu harus ikut dalam pusaran informasi banjir media ini agar masyarakat sipil mendapat kepastian informasi yang netral dan mendidik. Keikutsertaan Bawaslu dalam pusaran informasi ini tentu baik sebagai sarana peningkatan pengawasan partisipatif masyarakat sipil.

Kenapa Bawaslu perlu ikut serta dalam proses aktif pemberi informasi ke masyarakat? Jawabannya bisa berdasarkan data dari "Global Web Index" per Januari 2018. Tercatat dari 265.4 juta penduduk Indonesia, 132.7 juta adalah pengguna internet. Sementara dari 132.7 juta tersebut 130 jutaan tercatat sebagai pengguna media sosial aktif. Sementara pada data per Januari 2019, dari jumlah penduduk 268.2 juta angka pengguna internet mengalami penetrasi sebesar 56% yaitu menjadi 150 juta pengguna, dari angka tersebut semuanya pengguna media sosial secara aktif.

Media sosial yang paling sering diakses pada data per Januari 2018 menunjukkan bahwa Youtube menempati posisi pertama disusul Facebook, Whatsapp, Instagram, Line, BBM dan baru Twitter. Sementara pada tahun berikutnya masih belum banyak perubahan, Youtube masih menempati posisi pertama disusul Whatsapp, Facebook, Instagram, Line dan baru Twitter. Pengguna paling tinggi berada di rentan usia 18-24 tahun sebesar 33% dan usia 25-34 tahun dengan besaran sama 33%. Artinya dua kelompok usia Gen Z dan Milenial ini mendominasi penggunaan media sosial di Indonesia.

Pengguna aktif media sosial di Indonesia 66%-nya adalah usia produktif yang sudah punya hak pilih dalam Pemilu. Angka ini tentunya tidak dijadikan atau dilihat sebagai data statistik semata. Potensi mereka untuk dijadikan kantong-kantong pengawasan partisipatif tentu akan sangat menguntungkan demokrasi. Seperti yang disampaikan di atas, mereka ini punya ciri khas menolak otoritas politik tertentu dan arus informasi media *mainstream* karena karakter

kritisnya. Jika Bawaslu mampu menyediakan media yang bisa mereka jadikan rujukan sebagai pusat sumber informasi kepemiluan, tentu peningkatan pengawasan partisipatif mendapatkan madu banjir informasi.

Media dalam Pemilu 2014

Lembaga Studi Pers dan Pembangunan bersama The Asia Foundation pada tahun 2015 silam mengeluarkan buku berjudul, Policy Paper Untuk Pencegahan Fenomena Media Partisan dalam Pemilihan Presiden. Buku tersebut diperuntukan sebagai pijakan pengambilan kebijakan pihak terkait mengenai media partisan. Media partisan sendiri bisa diartikan sebagai media massa yang informasinya menampilkan sesuatu yang telah ter framing, mengarahkan pada suatu kepentingan politik tertentu bahkan memutarbalikkan fakta agar tujuan politik tertentu tersampaikan kepada pemirsanya.

Media partisan yang mengudara melalui jaringan publik tidak semestinya memberikan informasi politik yang tidak utuh, apalagi demi kepentingan kelompok. Sejak Pileg dan Pemilu tahun 2014 silam, memang banyak partai politik yang menjadikan kampanye utamanya melalui media mainstream, terutama televisi. Saat bersamaan, pemilik stasiun televisi adalah petinggi partai politik, hal ini membuat media partisan muncul menjamur membela masing-masing kepentingan kelompoknya.

Media partisan adalah kemunduran bagi demokrasi. Pertama terkait fungsi mereka yang seharusnya tidak sekedar informatif, tetapi juga mendidik. Informasi yang tidak utuh, terframing, tentu tidak baik untuk proses pertumbuhan nalar demokrasi masyarakat sipil. Pengetahuan yang didapat dari media partisan bisa saja menjadi gerbang awal masyarakat menempatkan pilihan yang salah untuk kontestan politik. Akibatnya hasil pemilu tidak memunculkan orang-orang dengan kualitas mumpuni untuk menjalankan roda pemerintahan.

Kedua, media partisan tentu perlu mendapat sorotan terkait dana kampanyenya, terutama dana belanja iklannya. Media partisan kadang sudah tidak sungkan lagi berperilaku vulgar dengan menyelipkan pesan-pesan politiknya tidak hanya di iklan resmi, tetapi juga merambah tayangan sinetron sampai kuis. Media partisan adalah wujud nyata dari penyalahgunaan kekuasaan para pemilik media. Hal ini berbanding terbalik dengan amanah UU Pers yang di Pasal 6 menyebutkan peran pers nasional untuk menegakkan nilai-nilai dasar demokrasi.

Media partisan membawa budaya baru dalam komunikasi politik yang dimotori konsultan profesional. Budaya ini harus diawasi dan disadari oleh Bawaslu. Seperti pertimbangan saat ada polemik pelarangan maju sebagai calon legislatif bagi seseorang yang pernah terkena kasus korupsi, sebaiknya langkah kita harus sama dalam hal ini. Jika dulu alih-alih kita ikut melarang, Bawaslu justru membuka komunikasi aktif ke petinggi partai politik untuk menghimbau jangan mencalonkan kadernya yang mantan koruptor untuk maju sebagai calon legislatif. Bawaslu kami rasa juga perlu melakukan model-model komunikasi serupa ke para petinggi media massa. Mengajak dialog terbuka, dan menegaskan komitmen menegakkan nilai-nilai demokrasi.

Dalam konteks komunikasi publik, tentu kita mengharapkan adanya *the alternative publik*, yaitu masyarakat sipil yang mempunyai perhatian secara terus menerus terhadap isu-isu seputar politik dan pemerintahan. Dengan adanya media partisan, sangat dikhawatirkan hanya akan memunculkan diskursus publik dimana masyarakat sipilnya kurang menyukai isu politik dan pemerintahan sehingga bersifat pasif. Munculnya masyarakat yang merasa mempunyai kepentingan terkait isu politik dan pemerintahan, lalu melakukan diskusi-diskusi melalui ruang publik yang tersedia tentu cukup dipengaruhi kultur politik dari media massa. Hal ini menunjukkan betapa media massa partisan dengan informasi politik yang

ter framing dan tidak utuh, sebenarnya sangat bahaya karena menghambat demokratisasi di masyarakat.

Fenomena media partisan memang tidak terjadi hanya di Indonesia saja, di berbagai belahan dunia lain juga menghadapi isu “mampukah media obyektif dalam pemilu?” Menurut McChesney (2004) media dalam arus neoliberalisme global malah cenderung menjadi kekuatan besar anti nilai-nilai demokrasi. Hal ini sangat erat hubungannya dengan perkembangan sirkulasi dunia periklanan media dan perkembangan budaya biaya politik (*political cost*) yang semakin buruk. Bahkan McChesney menganggap bahwa jurnalisme yang merupakan produk dari sistem media yang idealnya melakukan fungsi pendidikan moral dan politik, malah mengedepankan kepentingan ekonomi yang bersifat sangat oportunis (Henry 2002: 193).

Masalah media dalam pusaran penyelenggara Pemilu secara umum tidak berhenti dalam masalah Mass Media yang partisan saja. Konflik-konflik di ruang publik dewasa ini sebagian besarnya diperkuat oleh adanya internet dan media sosial. Hal ini menegaskan bahwa tantangan ruang publik yang semakin berisik dan menjadi ciri demokrasi, mengundang tantangan terhadap pengetahuan yang telah mapan. Tom Nichols mengutip Alexis Tocqueville, orang Amerika misalnya, dalam pandangannya sebagai negara yang menjunjung kebebasan individu, masyarakatnya dianggap “warga negara saling mengagumi satu sama lain di posisi yang setara, akan senantiasa kembali ke pemikiran mereka sendiri sebagai sumber kebenaran yang paling jelas dan dekat. Bukan saja kepercayaan terhadap orang ini atau orang itu yang dihancurkan, melainkan juga kecenderungan untuk tidak mempercayai otoritas atau siapapun”.

Menurut Nichols, tidak ada seorangpun yang dapat menguasai begitu banyak informasi. Dalam proses pencarian suatu informasi sebaiknya setiap orang melakukan dengan cara terbaik yang mungkin bisa ia lakukan. Jika perlu, kita disarankan untuk berkonsultasi ke sumber terbaik yang dapat kita temukan. Hal tersebut penting

dilakukan seiring gejala sekelompok masyarakat yang tidak peduli terhadap pengetahuan yang mapan, sehingga pandangan pakar tergantikan desakan yang menyatakan bahwa setiap pendapat itu sama (Nichols 2018: 23).

Seperti yang disampaikan Dahl, mempersamakan pendapat antara setiap orang di ruang demokrasi adalah ambigu. Meski dia membicarakan hal ini dalam konteks persamaan hak individu dan organisasi, tetapi tetap masih bisa kita gunakan pendapatnya mengenai hal ini. Jika Nichols beranggapan bahwa persamaan pendapat tidak bisa diterima karena adanya pendapat kepakaran dan pendapat orang awam, maka Dahl berfokus pada pendapat antara satu dengan yang lainnya berbeda dari segi pengaruh politik. Pendapat ketua organisasi yang beranggotakan jutaan orang akan berbeda pengaruhnya dengan pendapat ketua organisasi yang anggotanya cuma berjumlah ratusan. (Dahl 1985: 128).

Dengan tingkat kerumitan seperti ini, Bawaslu juga perlu mempertimbangkan pendekatan filsafat teknologi untuk memosisikan diri secara benar di ruang virtual. Perilaku warga net (sebutan pengguna internet di sosial media) kadang tidak rasional karena masuk dalam simulacra politik yang diproduksi dengan sengaja demi tujuan politik praktis tertentu. Masyarakat yang melodramatik tidak jarang terbuai dengan rayuan berbalut ledakan emosional dengan bumbu kohesi sosial, baik agama, ras, suku dan sentimen kelompok atau organisasi yang khusus dan spesifik. Data dan fakta harus digunakan untuk terus menyerang dan melemahkan ruang simulacra yang seperti itu, jika tidak, penyelenggaraan Pemilu demokratis apapun akan dipelintir demi mendistorsi legitimasi hasil dan penyelenggara Pemilu

Bawaslu Dalam Angka

Kita lihat terlebih dahulu Hasil Survey Evaluasi Kinerja KPU dan Bawaslu yang diinisiasi ICW dan Perludem pada tahun 2016. Dalam

survey itu ada 6 indikator yang ingin digali; asas penyelenggara pemilu, persiapan regulasi teknis penyelenggara pemilu, manajemen internal kelembagaan, keterbukaan informasi pemilu, sosialisasi penyelenggaraan pemilu dan pola relasi dan koordinasi antara penyelenggara pemilu dengan berbagai stakeholders. Penelitian ini respondennya meliputi Civil Society Organization (CSO), akademisi dan Jurnalis.

Dari survei tersebut Bawaslu dinilai cukup mampu (43%) menjalankan Pemilu sesuai asas mandiri. Bawaslu juga dinilai cukup mampu (63%) memberikan ruang keadilan dan kesetaraan bagi setiap Parpol atau kandidat dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu. Terkait mampu memberikan kepastian hukum dalam setiap tahapan Pemilu, Bawaslu dianggap cukup mampu (43%). Kemudian Bawaslu dinilai cukup patuh (67%) dalam pembuatan produk hukum terhadap UU Pemilu yang ada.

Dalam aspek keterbukaan terhadap data yang tergolong sebagai informasi publik, Bawaslu dinilai sudah terbuka (40%). Selanjutnya dalam konteks proses penyediaan dan pemberian data serta informasi kepemiluan Bawaslu dinilai sudah cukup cepat dan efektif (43%). Sayangnya, dari sistem data dan informasi tersebut dinilai belum semua didigitalisasi sehingga cukup menyulitkan untuk diolah (43%).

Dalam survei ini Bawaslu masih dianggap kurang maksimal (47%) dalam memaksimalkan ajakan kepada masyarakat dalam melakukan pengawasan dan melaporkan dugaan pelanggaran Pemilu. Hal ini erat hubungannya dengan hasil penilaian sarana pelaporan dugaan pelanggaran Pemilu secara online di Bawaslu yang dinilai kurang baik (60%). Bawaslu juga dinilai belum aksesibel dalam metode sosialisasi dalam mengajak masyarakat disabilitas untuk berpartisipasi dalam mengawasi dan melaporkan pelanggaran, 43% menyatakan metode tersebut kurang mudah dipahami.

Dalam konteks relasi dengan lembaga lain, Bawaslu dinilai sudah cukup baik dalam membangun hubungan kerja. Hubungan

dengan kepolisian dinilai cukup baik (50%), bahkan dengan kejaksaan angkanya sampai 57%. Dengan data-data seperti ini banyak permasalahan yang dihadapi Bawaslu, dalam laporan survei tersebut Bawaslu dinilai masih kekurangan jumlah aparatur pengawas mengingat luas wilayah dan beban kerja pengawasan yang cukup berat. Bawaslu juga dinilai perlu memperbaiki kualitas suprastruktur sekretariat.

Pada tahun 2019 Penelitian dan Pengembangan (Litbang) Kompas Media Group melakukan survei terhadap kinerja Bawaslu. Dalam penelitian tersebut Bawaslu mendapat apresiasi dan peningkatan kepercayaan dari publik. Masyarakat bahkan memberikan angka 79% kepada kinerja Bawaslu terkait pengawasan pemilihan legislatif. Sementara keyakinan masyarakat terhadap kinerja Bawaslu terkait pengawasan pemilihan presiden menyentuh angka 78%. Hal ini tentu capaian Bawaslu yang harus dilihat dari kinerja-kinerja nya beberapa waktu ke belakang.

Capaian angka ini tentu hal yang baik seiring berbagai atribut wewenang yang disandang Bawaslu. Bisa dikatakan Bawaslu tidak mengecewakan publik dengan kekuatan baru yang dimiliki. Integritas dan kontinuitas kinerja bagus Bawaslu membuat masyarakat merasa puas (67,1%) terhadap pencegahan dan pelanggaran pemilu. Survei ini juga menyiratkan bahwa Bawaslu sangat dibutuhkan untuk proses demokratisasi dalam perannya memerangi politik uang. Hasil survei ini menyatakan bahwa tingkat popularitas Bawaslu di tengah masyarakat sudah menyentuh angka 91%.

Hasil survei dari Litbang Kompas tahun 2019 ini adalah bukti perjalanan panjang Bawaslu. Pasalnya, pada survei yang dilakukan Lembaga Survei Indonesia (LSI) dan Internasional Foundation for Electoral System (IFES) pada tahun 2014, hanya 52% masyarakat yang mengetahui tentang Bawaslu. Bahkan jajaran dibawahnya, Bawaslu provinsi hanya mendapat angka 43% dan Panwas Kab/Kota hanya mempunyai angka 48%.

Jika survei ini kita baca, ada proses-proses dimana penyelenggara Pemilu memang belum sekuat sekarang. Hal ini berdasarkan banyaknya masyarakat yang merasa kekurangan terkait serangkain informasi tentang proses Pemilu. Masyarakat kebingungan dan butuh informasi tentang mendaftar sebagai pemilih ada 67%, informasi terkait peserta Pemilu sebesar 73%. Bahkan siapa saja yang sedang berkontestasi memperebutkan kursi legislatif mereka tidak mempunyai informasinya (78% orang memerlukan informasi ini). Sebanyak 79% juga mengatakan tidak tahu visi misi yang diusung peserta Pemilu.

Hal-hal tersebut merupakan hal yang sangat substansial. Bayangkan bagaimana Pemilu akan menghasilkan suatu lembaga yang akan menjalankan mandat dari rakyat untuk mengurus hajat kehidupan mereka, tetapi rakyat tidak mengenal siapa calon orang yang akan menerima mandatnya? Hal ini tentu menjadi catatan karena substansi lembaga penyelenggara pemilu bukan sekedar dimulai dari tahap pemilu dan diakhiri saat pengesahan hasil penghitungan suara dan menyatakan siapa pemenangnya. Substansinya adalah partisipasi masyarakat yang membuat kedaulatan dalam bernegara ini benar-benar ada di tangan mereka.

Hal yang lebih parah adalah, 71% masyarakat pada waktu itu tempat dan kapan waktu pemilihan saja tidak mengetahuinya. Hal ini mengesankan bahwa ada keterputusan dalam proses sosialisasi dan ajakan kepada masyarakat untuk berpartisipasi, baik sebagai pemilih atau bahkan menjadi relawan pengawas. Maka capaian angka popularitas dan angka kepuasan terhadap kinerja Bawaslu yang dilakukan Litbang Kompas adalah refleksi dari kinerja masa lalu yang terus ditingkatkan. Penyelenggara Pemilu terlihat keseriusannya dalam menegakkan prinsip dan asas penyelenggaraan Pemilu. Kepercayaan publik terhadap Bawaslu bukanlah bonus, melainkan panen atas jerih payah menanamkan setiap keringat kerja pengawasan yang dilakukannya.

Daftar Pustaka

- Abdurrahman Wahid, *Islamku, Islam Anda, Islam Kita*, The Wahid Institute, 2006
- A. C. Da Rocha, *Pembangkitan Sipil*, (Pasuruan: Tadarus, 2002)
- Cholidin Nasir, Pengawasan terhadap Kebijakan Pemerintah Melalui Mekanisme Citizen Lawsuit, *Jurnal Konstitusi*, Volume 14 Nomor 4, Desember 2017
- Didik Supriyanto, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, 2007
- Ibrahim Z. Fahmy Badoh, Abdullah Dahlan, *Korupsi Pemilu di Indonesia*, ICW, Jakarta, 2010
- Akmaluddin Rachim, *Jurnal Selisisk* Volume 2, Nomor 4, Desember 2016
- Fahmi, Khairul. 2016. *Pemilihan Umum: Dalam Transisi Demokrasi*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada
- Hardiman, FB. 2019. *Demokrasi Deliberatif: Menimbang 'Negara Hukum' dan 'Ruang Publik' dalam Teori Diskursus Jürgen Habermas*. Yogyakarta: PT. Kanisius
- Hardiman, FB. 2019. *Menuju Masyarakat Komunikatif: Ilmu, Masyarakat, Politik, dan Postmodernisme Menurut Jürgen Habermas*. Yogyakarta: PT. Kanisius
- Hardiman, FB (Ed). 2010. *Ruang Publik; Melacak "Partisipasi Demokratis" dari Polis Sampai Cyberspace*. Yogyakarta: PT Kanisius
- Haris, Syamsuddin (Ed). 2019. *Menimbang Demokrasi Dua Dekade Reformasi*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia
- Huda, Ni'matul dan Imam Nasef. 2017. *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Kencana Prenamedia Group
- Ida Budhiati, *Rekonstruksi Politik Hukum Penyelenggaraan Pemilihan Umum Di Indonesia*, Disertasi Undip, 2018

- Labolo, Muhadam dan Teguh Ilham. 2017. *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia; Teori, Konsep dan Isu Strategis*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada
- Laporan Kinerja Bawaslu tahun 2019
- Maria Grace Damopolii, Fungsi Pengawasan Inspektorat Terhadap Perangkat Daerah Pemerintah Kota Manado, *Agrisosio ekonomi Unsrat*, Vol.13 Nomor 1A, Februari 2017
- Muhtar Said, *Asas - Asas Hukum Administrasi Negara*, Thafa Media, Yogyakarta, 2019
- Muhammad. 2019. *Peradilan Etika Pemilu: Penguatan Akuntabilitas Penyelenggaraan Pemilu*. Jakarta: Sekretariat DKPP
- Moh. Hasyim, *Pengawasan Kekuasaan Eksekutif Dalam Negara Hukum Pancasila*, No 6 Vol.3/1996
- NurKholiq, *Pribumisasi Islam Dalam Perspektif Gus Dur (Studi Kritis Terhadap Buku Islamku, Islam Anda, Islam Kita)*, Skripsi UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2009
- Prasetyo, Teguh. 2019. *Pemilu dan Etika: Penyelenggara Pemilu Bermartabat*. Bandung: Nusa Media
- Ramlan Surbakti & Hari Fitrianto, *Transformasi Bawaslu dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pemilu*, Kemitraan, 2015
- RatniaSolihahdkk, *Pentingnya Pengawasan Partisipatif Dalam Mengawal Pemilihan Umum yang Demokratis*, *JurnalWacanaPolitik*, vol 3, No 1, Maret 2018
- Randall G. Holcombe, *Checks and Balance : Enforcing Constitutional, Economies Journal*, 2018, MDPI P.2
- Tarigan, A. 2019. *Tumpuan Keadilan RAWLS*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama
- Sunaryo, *Ulumul Qur'an* Vol IX Tahun 2013
- T.A. M. Ronny Gosal, *Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Inspektorat Daerah di Kota Manado*, makalah tanpa tahun, *Jurnal Politica* Vol. 10 No.1 Mei 2019

Survei ICW dan Perludem, Evaluasi Kinerja KPU dan Bawaslu Tahun 2016

Media

"Polri Jadikan IKP Bawaslu Patokan Antisipasi Kerawanan Pemilu, tirto.id 2018

"MK Kabulkan 23 Permohonan Sengketa Pileg 2014, Liputan6.com diunduh pada 08/12/2019

"MK Akan Bacakan Putusan Akhir Sengketa Pileg 2019 Mulai Selasa Mendatang" Liputan6.com diunduh pada 08/12/2019

Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

UU No 7 tahun 2017

Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 1980 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Pemilihan Umum