



International Development Law Organization
Organisation Internationale de Droit du Développement



LEGALITAS HUKUM UNTUK PEMANTAU PEMILU 2009

PSUDAH menjadi tradisi bagi Pemilu Indonesia, sejak pemilu 1999 Indonesia selalu saja dimeriahkan dengan kehadiran para pemantau pemilu. Ada yang mengklaim bahwa pemantau pemilu nasional hanya untuk wilayah tertentu saja atau bahkan ada juga pemantau pemilu dari luar negeri. Mereka menjadi bagian dari struktur resmi dalam sebuah sistem pemilu di Indonesia. Para pemantau itu dibutuhkan untuk memantau setiap proses pemilu yang berlangsung.

Keberadaan pemantau pemilu di Indonesia memang tidak terlepas dari kekhawatiran akan adanya kecurangan. Kekhawatiran ini tampaknya tidak akan pernah hilang dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Hal ini wajar mengingat pengalaman dalam enam kali pemilu selama Orde Baru memperlihatkan banyaknya kecurangan. Partai politik peserta pemilu pada saat itu pun seakan membutuhkan dirinya pada kecurangan meskipun terjadi di depan mata.

Semangat menghadirkan Pemantau pemilu ini sebenarnya sudah mencuat sejak Pemilu 1997 ketika rezim Orde Baru masih berkuasa. Ide untuk menghadirkan pemantau tersebut muncul karena ada yang mulai berani mempertanyakan keabsahan pelaksanaan pemilu di Indonesia. Sekelompok aktivis lantas membentuk lembaga pengawas pemilu yang dinamakan Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP).

Meskipun KIPP sudah bersusah payah mengumpulkan relawan di seluruh Indonesia, tidak mudah bagi mereka untuk melakukan pemantauan pelaksanaan pemilu di Indonesia. Tidak jarang pelatihan pemantau yang dilakukan di berbagai daerah ketika itu dibubarkan atau setidaknya diintimidasi. KIPP menjadi monumen perlawanan aktivis atas pelaksanaan Pemilu 1997 yang dianggap tidak jujur dan adil (judrid).

Barulah setelah era reformasi, peran pemantau dianggap penting dalam penyelenggaraan pemilu yang bersih. Tidak heran jika menjelang Pemilu 1999 muncul berbagai lembaga pemantau. Kehadiran lembaga pemantau pun tidak bisa lagi ditolak oleh pemerintah, seperti yang dialami KIPP menjelang Pemilu 1997. Kehadiran lembaga pemantau pemilu sekarang ini telah dikuatkan pula dengan Undang-Undang Pemilu, yaitu dalam UU No. 12 tahun 2003 tentang Pemilu dan UU No. 10 tahun 2008, tentang Pemilihan Umum.

Selain KIPP ada beberapa lembaga lain yang serius membangun jaringan pemantauan terhadap pelaksanaan pemilu di Indonesia, yaitu Forum Rektor dan Jaringan Perguruan Tinggi Pemantau Pemilu (*University Network for Free and Fair Election/UNFREL*). Kehadiran mereka diperkuat pula oleh lembaga pemantau lain, seperti Aliansi Pemantau Pemilu Independen (APPI), Jaringan Masyarakat Pemantau Pemilu Indonesia (JAMPPPI) yang dibentuk oleh Perhimpunan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII), serta Komisi Pemantauan Pemilihan Umum dan Pengembangan Kehidupan Demokrasi (KP3KD), bahkan pemantau pemilu dari luar negeri.

Kisah sukses Pemilu Indonesia tahun 1999 yang melibatkan banyak pemantau membuat eksistensi lembaga pemantau makin diakui. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu menegaskan tentang peranan Pemantau Pemilu ini. Dalam UU itu disebutkan bahwa lembaga pemantau harus terikat dengan kewajiban mendaftarkan diri dan memperoleh akreditasi Komisi Pemilihan Umum (KPU). Aturan ini dimuat dalam Pasal 135 UU No 12/2003 Ayat (3) dan (4). Secara umum tidak ada kerumitan dalam memperoleh akreditasi sebagai pemantau dari KPU. Itu sebabnya, pada Pemilu 2004 tercatat ada 74 Pemantau Pemilu yang tersebar di seluruh Indonesia.

Aceh merupakan salah satu wilayah pantauan yang paling mengundang perhatian bagi kalangan pemantau

pemilu. Tanda-tanda ketertarikan lembaga pemantau terhadap dinamika pesta demokrasi di Aceh sudah terlihat sejak Pilkada 2006. Dalam Pilkada itu, pemantau yang hadir di Aceh tercatat lebih dari 10 lembaga. Selain dari lokal, ada pula dari nasional dan internasional. Salah satu yang menonjol adalah tim pemantau Uni Eropa yang mengerahkan sekitar 400 orang pemantauannya. Mereka menyebar ke seluruh pelosok Aceh sejak dua pekan sebelum pencoblosan berlangsung. Para pemantau asing itu melakukan pemantauan terhadap semua proses Pilkada di Aceh selama dua setengah bulan.

Kehadiran pemantau pemilu di Aceh pada Pilkada lalu diakui secara hukum. Keberadaan mereka diatur dalam UU No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, pada Pasal 64 ayat 1, 2, 3 dan 4. Untuk bisa melakukan pemantauan ke lapangan, mereka harus terlebih dahulu memenuhi standar akreditasi dari Komite Independen Pemilihan Umum (KIP) Aceh. Sama halnya dengan Pemilu lima tahun lalu dan Pilkada 2006, untuk Pemilu 2009 ini, pemerintah juga mengakui eksistensi lembaga pemantau pemilu, baik pemantau lokal, nasional maupun pemantau internasional (asing). Pengakuan itu tertuang dalam UU No. 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum. Para pemantau memiliki kebebasan untuk memantau Pemilu 2009 di seluruh Indonesia, tidak terkecuali di Aceh.

Tercatat lebih dari 60 pasal yang mengatur tentang keberadaan pemantau pemilu dalam UU No. 10 tahun 2008 itu. Boleh jadi inilah hukum yang paling lengkap dalam mengatur tata cara pemantauan pemilu di Indonesia. UU itu, antara lain mengatur soal persyaratan untuk lembaga pemantau, tata cara pemantauan, pemantau asing, wilayah pantauan dan hal yang dilarang dilakukan para pemantau.

Aturan pemantauan Pemilu 2009 tercatat dalam Pasal 231 UU No. 10 tahun 2008, dimana disebutkan: "Pemantau Pemilu bisa berasal dari LSM dan masyarakat pemantau Pemilu dalam negeri, badan hukum dalam negeri, lembaga pemantau pemilihan dari luar negeri, lembaga pemilihan luar negeri; dan perwakilan negara sahabat di Indonesia." Dari pasal itu saja jelas terlihat adanya semangat untuk menjadikan Pemilu 2009 berlangsung bersih dan transparan. Untuk bisa diakui sebagai pemantau, lembaga itu harus memiliki akreditasi dari Komisi Pemilihan Umum (KPU). Untuk Aceh, akreditasi diperoleh dari Komisi Independen Pemilu (KIP) Aceh.

Tata cara akreditasi tersebut terdapat dalam Pasal 232 UU No. 10 tahun 2008 tersebut, yang antara lain menyebutkan bahwa untuk bisa menjadi pemantau pemilu, lembaga tersebut haruslah independen; mempunyai sumber dana yang jelas; dan memperoleh akreditasi dari KPU, KPU provinsi, atau KPU kabupaten/kota sesuai dengan cakupan wilayah pemantauannya.

Dalam pasal 232 ayat (2) dijelaskan bahwa khusus pemantau asing harus mempunyai pengalaman sebagai pemantau Pemilu di negara lain. Hal ini dibuktikan dengan surat pernyataan dari organisasi pemantau yang bersangkutan atau dari negara tempat yang bersangkutan pernah melakukan pemantauan. Para pemantau juga mesti memperoleh visa untuk menjadi pemantau Pemilu dari Perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri; memenuhi tata cara melakukan pemantauan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Sementara Pasal 233 menegaskan, lembaga pemantau Pemilu harus mengajukan permohonan untuk melakukan pemantauan Pemilu dengan mengisi formulir pendaftaran yang disediakan oleh KPU, KPU provinsi, atau KPU kabupaten/kota. Nantinya KPU, KPU provinsi, atau KPU kabupaten/kota

meneliti kelengkapan administrasi pemantau Pemilu sebagaimana dimaksud. Pemantau Pemilu yang memenuhi persyaratan diberi tanda terdaftar sebagai pemantau Pemilu serta mendapatkan sertifikat akreditasi. Khusus pemantau yang berasal dari perwakilan luar negeri harus mendapatkan rekomendasi dari Menteri Luar Negeri.

KPU hanya bisa mengeluarkan izin satu wilayah pemantauan kepada lembaga pemantau yang mengajukan permohonan. Jika lembaga itu ingin memantau hingga ke daerah-daerah, mereka harus pula mendapatkan akreditasi dari KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota. Untuk Aceh, tentu saja KIP provinsi dan KIP kabupaten/kota yang berwenang mengeluarkan akreditasi ini.

Lembaga yang mendapat akreditasi sebagai pemantau akan memiliki beberapa keistimewaan. Dalam Pasal 236 dijelaskan, pemantau Pemilu mempunyai hak mendapat perlindungan hukum dan keamanan dari Pemerintah Indonesia; mengamati dan mengumpulkan informasi proses penyelenggaraan Pemilu; memantau proses pemungutan dan penghitungan suara dari luar TPS; mendapatkan akses informasi yang tersedia dari KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota; dan menggunakan perlengkapan untuk mendokumentasikan kegiatan pemantauan sepanjang berkaitan dengan pelaksanaan Pemilu. Pemantau asing yang berstatus diplomat berhak atas kekebalan diplomatik selama menjalankan tugas sebagai pemantau Pemilu.

KPU nantinya akan menerbitkan kode etik yang berkaitan dengan pemantauan Pemilu 2009. Kode etik ini wajib dipatuhi oleh semua lembaga pemantau di seluruh Indonesia. Merujuk pada Pemilu 2004, kode etik itu akan menyentuh soal kewajiban mereka menggunakan tanda pengenal dalam setiap kegiatan; melaporkan jumlah dan keberadaan personel pemantau Pemilu, menghormati kedudukan, tugas, dan wewenang penyelenggara Pemilu; serta menghormati adat istiadat dan budaya setempat.

Larangan untuk pemantau Pemilu itu tertuang pula dalam Pasal 238, yang menyebutkan antara lain bahwa pemantau dilarang menggunakan seragam, warna, atau atribut lain yang memberikan kesan mendukung Peserta Pemilu. Pemantauan hanya bisa dilakukan di luar TPS. Pemantau yang melakukan pelanggaran bisa dicabut status dan haknya sebagai pemantau Pemilu oleh KPU atau KIP Aceh.

Untuk pemantau luar negeri yang melakukan pelanggaran, Menteri yang membidangi hukum dan hak asasi manusia menindaklanjuti penetapan pencabutan status dan hak pemantau setelah berkoordinasi dengan Menteri Luar Negeri. Dengan demikian, bisa dipastikan bahawilayah Aceh termasuk yang akan menjadi sasaran empuk bagi para pemantau nasional dan internasional. Maklum, Pemilu di wilayah ini sangat istimewa karena satu-satunya di Indonesia yang diikuti partai politik lokal. Sampai akhir September 2008 ini, memang belum ada lembaga pemantau pemilu yang sudah mendaftar di KIP Aceh.

Wakil Ketua KIP Aceh, Ilham Syahputra, memperkirakan bahwa pemantau itu kemungkinan baru akan mendaftarkan diri menjelang momentum tertentu, antara lain ketika pendistribusian logistik, kampanye terbuka, dan menjelang hari pencoblosan. "KPU akan menerbitkan lagi aturan tambahan untuk para pemantau pemilu, sehingga bila ada lembaga pemantau yang ingin mendaftar, maka harus menunggu peraturan tersebut diterbitkan," kata Ilham. ***

Semua artikel dalam seri ini dapat ditemukan pada website IDLO di <http://www.idlo.int/English/External/IPacehnews.asp>