

MENGAPA PENGAWASAN PARTISIPATIF PILKADA 2020 TIDAK OPTIMAL

Oleh;

Ferry Daud Liando

Dosen Ilmu Politik FISIP Unsrat Manado/
Konsorsium Pendidikan Tata Kelola Pemilu

Abstrak

Pengawasan partisipatif memiliki dua maksud yaitu mendorong kesadaran masyarakat untuk mengambil bagian dalam proses pilkada serta dalam rangka membantu tugas-tugas pengawasan Bawaslu mengingat potensi pelanggaran dan kejahatan dalam pemilihan sangatlah tinggi. Tulisan ini dimaksudkan untuk menjawab tiga hal yaitu pertama, mengapa pengawasan partisipatif masyarakat pada tahapan pilkada 2020 masih sangat rendah. Kedua, faktor-faktor apa saja yang menghambat pengawasan partisipatif itu. Ketiga, apa saja solusi yang bisa dilakukan untuk mendorong pengawasan partisipatif itu menjadi lebih optimal.

Kata Kunci : Pilkada, Pengawasan, Partisipatif, Masyarakat

Abstract

Participatory supervision has two purposes, which are to encourage public awareness to take part in the election process and to assist Bawaslu's supervisory duties considering the potential violations and crimes in the election is very high. This paper is intended to answer three things, first, why community participation in the 2020 regional elections is very low. Second, what factors hinder participatory supervision. Third, what are the solutions that can be done to encourage participatory supervision to be more optimal.

Keywords: Pilkada, supervision, participatory, community

A. PENDAHULUAN

Pemilihan umum yang selanjutnya disebut Pemilu di Indonesia tidak hanya sekedar ajang untuk memilih aktor-aktor politik sebagai representasi rakyat. Namun pemilu juga dinilai telah menjadi ajang adu kekuatan, adu kelecikan, adu kepemilikan modal dan adu saling melemahkan satu sama lain. Pihak mana yang mampu merencanakan dan mendesign dengan baik ternyata bisa dengan sangat mudah memperoleh kemenangan. Undang-undang pemilu yang digunakan sebagai rujukan pemilu berintegritas ternyata belum mampu mengidentifikasi segala bentuk kecurangan dan kejahatan dalam berkompetisi. Aktor-aktor politik yang berusaha mengedapankan moral dan integritas dalam berkompetisi kerap tidak mendapat kesempatan untuk terpilih.

Itulah sebabnya undang-undang pemilu tidak hanya membentuk KPU sebagai penyelenggara pemilu, namun juga membentuk Bawaslu sebagai lembaga pengawas. Untuk memperkuat fungsi-

fungsi pengawasan, kelembagaan dan kewenangan Bawaslu telah beberapa kali mengalami perubahan. Dari aspek kelembagaan, Bawaslu pada awalnya hanya sebagai lembaga *ad hoc* yang dibentuk KPU. Lalu kemudian bertransformasi menjadi lembaga permanen sampai ke tingkat Kabupaten/Kota. Dari aspek kewenangan, Bawaslu tidak hanya sebagai lembaga pengawas tetapi telah berkembang menjadi lembaga peradilan pemilu yang *output* putusannya bisa mengoreksi keputusan KPU, mempidanakan pihak-pihak yang terbukti melakukan pelanggaran atau kejahatan pemilu dan merekomendasikan pembatalan calon.

Ada tiga kepentingan mengapa pemilu memerlukan pengawasan. **Pertama** untuk kepentingan konstitusional UUD 1945. Perubahan UUD 1945 pasal 2 ayat(1) menyatakan bahwa "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Kedaulatan yang dimaksud adalah kedaulatan rakyat dalam menentukan kebijakan negara

dan kedaulatan rakyat dalam menentukan pemimpin sebagai representasi rakyat. Oleh karena itulah maka sistem pemilu maupun pemilihan kepala daerah (yang selanjutnya disebut pemilihan) sejak reformasi bergulir dilakukan melalui proses pemilihan secara langsung oleh rakyat.

Karena pemilu/pilkada sering disebut sebagai sarana kedaulatan rakyat, maka kedaulatan rakyat itu harus dijamin keberadaannya oleh undang-undang ataupun penyelenggara pemilu. Pengawasan pemilu itu diadakan dalam tahapan dimaksudkan untuk memastikan agar kedaulatan rakyat itu tidak hilang dan kedaulatan itu tetap memiliki nilai yang sesungguhnya. Jika politik uang (*vote buying*) tidak dicegah maka kemungkinan besar kedaulatan pemilih menjadi hilang. Karena yang dijadikan dasar oleh seseorang dalam memilih tidak lagi atas dasar kedaulatannya tetapi karena terpengaruh imbalan.

Warga negara yang oleh ketentuan undang-undang memenuhi syarat sebagai

pemilih namun tidak memiliki dokumen kependudukan berpotensi akan kehilangan kedaulatannya. Sebab ketiadaan dokumen itu menyebabkan tidak ter-datanya warga negara itu dalam daftar pemilih dan tidak mendapatkan surat suara maka kemungkinan besar yang warga negara itu akan kehilangan kedaulatannya sebagai pemilih. Jika seorang pemilih tidak bisa memilih karena kehabisan surat suara, maka secara otomatis yang bersangkutan akan kehilangan kedaulatannya.

Jika seseorang memilih karena faktor intimidasi atau tekanan maka kedaulatannya sebagai warga negara akan hilang. Intimidasi bisa saja terjadi karena ancaman pejabat bagi ASN yang sedang memegang jabatan struktural atau ancaman penghentian bantuan sosial atau fasilitas pemerintah oleh aparat terhadap masyarakat. Menurut Gaffar (2006), salah satu syarat mutlak pelaksanaan demokrasi secara empirik di suatu negara adalah Pemilu. Pemilu dilaksanakan secara teratur. Setiap warga negara yang sudah dewasa mempunyai hak

untuk memilih dan dipilih dan bebas menggunakan haknya tersebut sesuai dengan kehendak hati nuraninya. Dia bebas untuk menentukan partai atau calon mana yang akan didukungnya, tanpa ada rasa takut atau paksaan dari orang lain. Pemilih juga bebas mengikuti segala macam aktivitas pemilihan, termasuk di dalamnya kegiatan kampanye dan menyaksikan penghitungan suara. Reybrouck (2016) menulis *The words “election” and “democracy” have become synonymous. We have convinced ourselves that the only way to choose a representative is through the ballot box. After all, the Universal Declaration of Human Rights of 1948 states as much: “The will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures.”*¹

Kedua, pengawasan bermanfaat untuk kepentingan kualitas Pemilu itu sendiri. UU 7/2017 tentang Pemilu menyebutkan bahwa agar kualitas pemilu berproses dengan baik maka terdapat 6 asas yang harus ditaati baik oleh penyelenggara, peserta maupun masyarakat sebagai pemilih yaitu asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Fungsi pengawasan dimaksudkan agar proses pemilu dapat berjalan sesuai dengan keenam asas itu.

Liando dkk (2019)² menguraikan maksud dari keenam asas itu yakni :

- a. *Asas Langsung* dipahami dari dua makna yakni *pertama*, tindakan secara teknis, dimaksudkan agar pemilih sendiri yang menyatakan suaranya secara langsung, tidak boleh diwakilkan. Hal ini untuk mencegah agar jangan sampai terjadi kecurangan yang dilakukan pihak yang mewakili. Asas pemilu langsung memiliki arti yang

bad for democracy | Politics | The Guardian 2016

¹ David Van Reybrouck. Why elections are bad for democracy. Why elections are

² Liando dkk (2019). Tata Kelola Pemilu di Indonesia. KPU RI. Jakarta

sifatnya substantif. Pemilihan secara langsung sebagai bentuk implementasi ketentuan konstitusi bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat. Rakyat memiliki kedaulatannya sendiri termasuk dalam menentukan siapa pemimpinnya. Itulah sebabnya dalam UU Pemilu yang digunakan selama ini menyebutkan bahwa Pemilu adalah sebagai sarana kedaulatan rakyat. Pemilu langsung juga bermakna untuk mendorong partisipasi masyarakat secara langsung. Pemilu merupakan salah satu implementasi demokrasi yang sering dimaknai sebagai dari rakyat, oleh rakyat untuk rakyat.

b. *Asas Umum* mengandung tiga makna berbeda. *Pertama*, Pemilu itu harus diikuti oleh semua warga negara yang telah diberikan kesempatan oleh UU sebagai pengguna hak pilih. Semua warga negara yang telah memenuhi syarat harus didaftarkan dan semua masyarakat yang

telah didaftarkan harus diberikan kemudahan akses untuk memberikan suaranya dan suara yang diberikan tidak boleh hilang atau berpindah pilihan. *Kedua*, makna umum memiliki arti bahwa Pemilu dilaksanakan secara bersama-sama di seluruh wilayah Indonesia. Pemilu dilaksanakan pada hari yang sama, jam yang sama, dan di lokasi-lokasi pemungutan suara yang sama yakni di tempat pemungutan suara (TPS). *Ketiga*, makna umum memiliki arti juga bahwa Pemilu diselenggarakan oleh organisasi penyelenggara yang sama, pemilih yang sama serta diikuti oleh peserta Pemilu yang sama.

c. *Asas Bebas* mengandung makna bahwa pemilih dalam menentukan sikap politik dilakukan tanpa ada paksaan dari pihak mana pun. Kebebasan menyatakan sikap atau keyakinan politik adalah hak asasi manusia. Menurut ketentuan Pasal 23 ayat (1) Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 menyatakan

bahwa setiap orang bebas untuk memilih dan mempunyai keyakinan politiknya. Pemilih tidak boleh diintervensi, diintimidasi ataupun dimobilisasi untuk mendukung calon tertentu. Asas bebas dan adil ini memberikan kesempatan kepada setiap warga negara untuk memilih calon pemimpin sesuai dengan keyakinannya. Bebas juga memutuskan untuk tidak lagi memilih pemimpin yang tidak amanah berkuasa kembali.

- d. *Asas Rahasia*, bermakna bahwa pilihan seseorang tidak boleh diketahui oleh orang lain. Sehingga tidak boleh satu pun pemilih memberitahukan pilihannya kepada orang lain. Asas rahasia juga bermakna bahwa kelompok atau seseorang tidak diperbolehkan memaksakan pilihannya itu kepada kelompok atau orang lain. Asas rahasia menjadi salah satu permasalahan dalam proses pemilu saat ini. Makin menguatnya politik aliran, politik uang serta

mobilisasi aparat menyebabkan asas kerahasiaan tidak lagi bermakna.

- e. *Asas Jujur*, dimaksudkan agar tidak terjadi kecurangan oleh siapa pun dalam setiap kegiatan yang berkaitan dengan Pemilu. Mulai dari proses rekrutmen calon, pernyataan janji-janji kampanye, memengaruhi masyarakat tidak dengan imbalan atau paksaan, tidak menambahkan atau mengurangi suara dalam proses penghitungan suara. Pemilu adalah kompetisi merebut kemenangan, namun kompetisi yang dimaksud adalah tindakan memengaruhi pemilih dengan cara-cara yang lebih beradab. Tidak dapat dikatakan sebagai Pemilu yang berhasil, jika mereka terpilih melalui cara-cara yang penuh dengan pelanggaran dan kecurangan yang bertentangan dengan asas Luber dan Jurdil. (Santoso 2004) Asas jujur tidak hanya menyoal peserta atau penyelenggara Pemilu. Asas ini mencakup semua *stakeholder* Pemilu

seperti kejujuran pemilih dengan keyakinan politiknya, tidak karena imbalan atau tekanan. Kejujuran pemerintah dalam memfasilitasi data awal pemilih, kejujuran media dalam pemberitaan, kejujuran lembaga survei dalam mempublikasi hasil serta kejujuran para ilmuwan kampus dalamewartakan gagasannya.

- f. *Asas Adil* dimaksudkan agar setiap pemilih, penyelenggara dan peserta Pemilu diperlakukan secara adil. Keadilan Pemilu berkaitan langsung dengan integritas Pemilu. Pasal 4 UU Pemilu menyebutkan bahwa Pengaturan Penyelenggaraan Pemilu bertujuan untuk memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis, mewujudkan Pemilu yang adil berintegritas, menjamin konsistensi pengaturan sistem Pemilu, memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi dalam pengaturan Pemilu serta mewujudkan Pemilu yang efektif dan efisien. Asas adil

mengandung tiga aspek. *Pertama*, segala bentuk regulasi Pemilu (mulai dari UU dan turunannya) harus memberikan rasa keadilan bagi setiap warga negara. *Kedua*, setiap penyelenggara Pemilu harus memberikan pelayanan yang adil tanpa membedakan perlakuan, baik terhadap peserta Pemilu maupun pemilih. *Ketiga*, setiap putusan lembaga peradilan Pemilu harus memutus perkara seadil-adilnya.

Ketiga, pengawasan dimaksudkan untuk kepentingan membangun kepercayaan publik terhadap pemilu. Kepercayaan publik terhadap pemilu dapat bermanfaat untuk tiga hal yakni *pertama* mendorong tingkat partisipasi baik dalam hal pengawasan maupun dalam pemberian suara di tempat pemungutan suara (TPS). *Kedua* mencegah terjadinya konflik. Terjadi kerusuhan di beberapa tempat akibat ketidakpercayaan publik terhadap proses pemilu. *Ketiga* mendorong dukungan publik atas hasil pemilu. Pemilu yang

dinilai publik tidak dilaksanakan secara profesional maka memungkinkan baginya untuk apatis atau pasif. Reaksi atas sikap itu membentuk hilangnya kesadaran atau kepekaan.

Masyarakat yang bersikap golput atau tidak menyatakan kesediaan memilih besar sekali dipengaruhi oleh ketidakpercayaannya terhadap proses pemilu yang sedang berlangsung. Proses pemilu yang dikelola dengan tidak berkualitas hanya akan menjauhkan pemilu itu dari masyarakat. Pemilu yang tidak berkualitas kerap juga melahirkan konflik di tengah masyarakat. Pemilu yang sering disebut pesta demokrasi berubah menjadi arena saling menyerang, menghujat dan kekerasan fisik. Ketidakpercayaan publik atas proses pemilu berdampak pula setelah pemilu berakhir. Pemerintahan yang terbentuk mendapat perlawanan dan setiap kebijakan yang ditetapkan ditentang oleh sebagian pihak yang menolak hasil pemilu atau pilkada. Fungsi pengawasan pemilu ataupun pilkada dimaksudkan

agar pemilu itu dapat dipercaya oleh masyarakat.

Menyadari pentingnya pengawasan pemilu/pilkada baik undang-undang maupun Bawaslu membentuk model pengawasan partisipatif. Pengawasan partisipatif adalah pengawasan yang melibatkan masyarakat secara langsung. Tujuannya adalah sebagai berikut :

1. Untuk membangun kesadaran masyarakat bahwa pemilu adalah tanggungjawab bersama. Mengawasi pemilu adalah tugas dari Bawaslu, namun untuk meningkatkan kualitas pengawasan maka diperlukan peran serta masyarakat.
2. Pemilu itu sering dimaknai *from the people, by the people dan for the people*. Artinya pemilu itu diadakan untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat. Kesejahteraan itu akan diperoleh apabila aktor-aktor politik yang terpilih melalui pemilu adalah mereka yang memiliki kapasitas dan moral yang baik. Terpilihnya pemimpin yang baik sangat ditentukan

oleh proses pemilihan yang baik dan proses pemilihan yang baik sangat ditentukan oleh partisipasi masyarakat termasuk dalam hal ikut membantu pengawasan.

3. Kelembagaan Bawaslu masih memiliki keterbatasan baik dalam hal jumlah maupun kualitas sumber daya manusia. Di satu sisi bentuk pelanggaran dan kejahatan pemilihan yang dilakukan peserta makin menonjol dan terjadi secara sistematis, terstruktur dan masif. Mulai dari manipulasi dukungan, mahar, politik uang, pelibatan ASN, penyalahgunaan bantuan sosial, manipulasi ijazah dan bentuk kejahatan lain. Disisi lain kapasitas pihak penyelenggara masih sering juga menghadapi banyak keterbatasan. Kegiatan pengawasan pencocokan dan penelitian (coklit) daftar pemilih sering tidak efektif karena perbedaan jumlah petugas coklit dengan tenaga pengawas. Pelanggaran saat kampanye tidak bisa diatasi karena tidak terawasi dengan baik

oleh karena keterbatasan jumlah personil pengawas. Demikian halnya dengan pembagian uang yang dilakukan oleh tim sukses dibanyak tempat serta peran serta ASN dalam memobilisasi pemilih. Kebanyakan luput dari pengawasan karena hal yang sama. Pemilihan yang berlangsung di tengah penyebaran Covid-19 menyebabkan sejumlah petugas pengawas desa dan kelurahan tertular dan tidak bisa melanjutkan tugas pengawasan. Peran itu akhirnya diambil alih oleh pihak pengawas di tingkat kecamatan (Panwascam). Namun demikian volume kerja yang bertambah memungkinkan hasil kerja juga yang tidak optimal. Sejumlah aktivitas pengawasan terabaikan. Padahal banyak petugas kurang cermat dalam menghitung dan memverifikasi jumlah dukungan untuk calon perseorangan. Pasangan calon perseorangan mendaftarkan diri sebagai calon dengan mengajukan

jumlah dukungan diduga banyak yang tidak sesuai ketentuan. Demikian juga dengan tahapan dan sub tahapan lainnya. Dari aspek kualitas SDM, banyak petugas yang tidak mampu bekerja secara profesional akibat keberpihakan atau faktor lain. Atas keadaan ini maka peran serta masyarakat untuk terlibat dalam pengawasan sangatlah penting.

Namun demikian berdasarkan laporan hasil pengawasan yang diperoleh dari Bawaslu bahwa pengawasan partisipatif yang dilakukan oleh masyarakat di daerah masih sangat rendah. Pengawasan Dalam hal kampanye misalnya, anggota Bawaslu Fritz Edward Siregar mengakui partisipasi masyarakat dalam melaporkan dugaan pelanggaran tahapan kampanye Pilkada Serentak 2020 di media sosial (medsos) masih kurang atau minim. Padahal menurutnya Bawaslu telah menyediakan aplikasi Gowaslu dan 'hotline' melalui nomor Whatsapp 08111414414. "Partisipasi masyarakat yang melapor

masih kurang. Padahal caranya mudah,". Karena harapan kami partisipasi masyarakat semakin meluas dan menyampaikan laporan pelanggaran, ternyata belum bisa tercapai, karena angka laporan jauh lebih sedikit dibanding angka temuan.³

Pendapat yang sama juga disampaikan oleh sejumlah komisioner Bawaslu di daerah menurut Arif Fatkhurrohman bahwa partisipasi masyarakat dalam pengawasan tahapan pemilihan di Klaten, Jawa Tengah, masih rendah terkait dugaan pelanggaran pemilu yang dilaporkan ke Bawaslu, mayoritas dari peserta pemilu itu sendiri karena mempunyai kepentingan. Sementara laporan murni yang disampaikan dari masyarakat masih sangat terbatas.⁴ Tingkat partisipasi masyarakat melaporkan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan Pilkada Purworejo 2020 tergolong rendah. Dari ribuan pelanggaran yang

³Dewi Petalolo dalam kanal youtube Bawaslu RI 19 September 2020

⁴Sumber: <https://mediaindonesia.com/nusantara/356626/partisipasi-masyarakat-awasi-pemilu-masih-rendah>. Kamis, 29 oktober 2020

pernah disampaikan Bawaslu Purworejo, “tercatat hanya ada lima laporan saja dari masyarakat, pelanggaran yang ditemukan selama ini lebih banyak karena temuan dari Bawaslu sendiri”, kata Ketua Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Purworejo Nur Kholiq.⁵

Untuk membatasi ruang lingkup analisis maka tulisan ini hanya fokus untuk menjawab tiga hal yaitu pertama, mengapa pengawasan partisipatif masyarakat masih sangat rendah. Kedua, faktor-faktor apa saja yang menghambat pengawasan partisipatif itu. Ketiga, apa saja solusi yang bisa dilakukan untuk mendorong pengawasan partisipatif itu menjadi lebih optimal.

B. Pembahasan Pengawasan Partisipatif

Schermerhorn (2013) berpendapat bahwa *“controlling is the process of measuring performance and taking action to ensure desired*

results”.⁶ Wibawa (2019) mengatakan bahwa pengawasan merupakan kegiatan yang bertujuan untuk menemukan, mengoreksi penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaan suatu pekerjaan dan hasil yang dicapai dari kegiatan-kegiatan yang telah direncanakan sebelumnya. Proses pengawasan pada akhirnya dapat mengetahui sampai dimana penyimpangan, penyalahgunaan, kebocoran, pemborosan, penyelewengan, dan lain-lain kendala di masa mendatang. Jadi keseluruhan dari pengawasan merupakan kegiatan komparatif apa yang sedang atau sudah dikerjakan dengan apa yang direncanakan sebelumnya, karena itu perlu penetapan indikator-indikator, norma, standar dan ukuran mengenai target yang ingin dicapai.⁷

⁵ Ketua Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Purworejo Nur Kholiq dalam Minim Laporan Pelanggaran Pilkada dari Masyarakat • Radar Jogja (jawapos.com)

⁶ Schermerhorn, 2013, 12th Management, United State of America, John Wiley & Sons, Inc, p.12.

⁷Kadek Cahya Susila Wibawa. Administrative Law & Governance Journal. Volume 2 Issue 4, November 2019. Pengawasan Partisipatif untuk Mewujudkan Good Governance dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Serentak di Indonesia. Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro. ISSN. 2621 – 2781 Online

Menurut Surbakti (2015:11), untuk mewujudkan pemilu demokratis, terdapat beberapa parameter. Partisipasi seluruh pemangku kepentingan dalam seluruh rangkaian penyelenggaraan tahapan pemilu. Untuk menjamin agar rakyat berdaulat, peran warga negara dalam pemilu tak hanya memberi suara, tetapi juga melakukan berbagai peran berbeda pada seluruh tahap pemilu. Secara individu, kelompok, terorganisasi atau melembaga, rakyat perlu berperan dalam pendidikan pemilih, aktif sebagai anggota partai dalam membahas calon dan rencana kebijakan partai, melakukan kampanye mendukung atau menentang peserta pemilu tertentu, memantau pelaksanaan pemilu, mengawasi penyelenggaraan pemilu, memberitakan atau menyiarkan kegiatan pemilu melalui media massa, melakukan survei dan menyebarluaskan hasil survei tentang persepsi pemilih tentang peserta pemilu, serta melakukan dan menyebarluaskan hasil hitung cepat hasil pemilu. Rangkaian penyelenggaraan pemilu akan

dipercaya rakyat dan peserta jika pemilu diselenggarakan badan yang tak hanya kompeten dan berkapasitas dalam bidang tugasnya, tetapi juga independen dan mengambil keputusan yang imparsial (tak memihak).⁸

Pengawasan partisipatif adalah upaya meningkatkan angka partisipasi masyarakat untuk melakukan pengawasan mengawal proses demokrasi ke arah yang lebih baik. Keterlibatan masyarakat dalam pengawasan partisipatif menjadi langkah strategis untuk mengawal proses demokrasi yang lebih baik. Baik dari sisi program kegiatan sosialisasi kepada masyarakat sampai pembuatan sistem aplikasi telah diimplementasikan Bawaslu untuk menekan potensi kecurangan (Satrio, 2020).⁹

⁸ Surbakti, R. dan H. Fitrianto. (2015). *Transformasi Bawaslu dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pemilu*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan Indonesia

⁹ Bhakti Satrio (2020). *Dari Pengawasan Partisipatif Hingga IKP, Inilah Strategi Pengawasan Pilkada 2020 | Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia (bawaslu.go.id)*. Kamis, 16 Januari 2020 - 16:02 WIB

Afifuddin (2017) menjelaskan Bawaslu tengah membangun citra sebagai sebuah lembaga yang sekaligus juga rumah bagi masyarakat. Dari Bawaslu, diharapkan masyarakat dapat memenuhi seluruh kebutuhan dan informasi terkait demokrasi, pemilu dan pengawasan pemilu. Untuk itu, dinilai perlu ada wadah yang menjadi sarana penyediaan berbagai informasi mengenai pengawasan pemilu. Selain sebagai sarana edukasi bagi masyarakat, sarana tersebut juga dapat menjadi salah satu pendukung pembangunan citra Bawaslu sebagai rumah yang nyaman bagi rakyat dalam pengawasan pemilu. Berangkat dari evaluasi dan cita-cita besar Bawaslu untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan Pemilu, Bawaslu merancang beberapa program besar yang didesain sebagai Pusat Pengawasan Partisipatif. Program tersebut adalah Pengawasan Berbasis Teknologi Informasi (Gowaslu), yaitu portal bersama Selanjutnya adalah Gerakan Pengawas Partisipatif Pemilu (GEMBAR), yaitu

gerakan pengawalan Pemilu oleh masyarakat di seluruh Indonesia; Satuan Karya Pramuka (Saka) Adhyasta Pemilu adalah satuan karya Pramuka yang merupakan wadah kegiatan pengawalan Buku Panduan Pusat Pengawasan Partisipatif ini dapat digunakan secara bersama-sama oleh jajaran Pengawas Pemilu dan kelompok masyarakat sipil. Pelayanan yang disediakan oleh Bawaslu dan inisiatif yang dilakukan masyarakat adalah gerakan bersama untuk menciptakan proses pemilu yang berintegritas. Pemilu untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan praktis pengawasan pemilu bagi anggota Pramuka; Kuliah Kerja Nyata Tematik Pengawasan Penyelenggaraan Pemilu, yaitu program pengabdian masyarakat oleh mahasiswa program pendidikan S-1 dalam pengawasan pemilu; dan Pojok Pengawasan, yaitu sebuah ruang di Gedung Bawaslu, Bawaslu Provinsi maupun Panwas Kabupaten/Kota yang merupakan wadah sarana penyediaan informasi

berbagai informasi tentang pengawasan pemilu.¹⁰

Hambatan Pengawasan Partisipatif Pilkada 2020

Bentuk kegiatan pengawasan partisipatif yang dilakukan masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemilu, sebagaimana dikemukakan Surbakti (2015),¹¹ yaitu meliputi: 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 survei yang melaksanakan proses penelitian tentang pemilu dan penyebar luasan hasil penelitian kepada masyarakat umum. Kesepuluh, ikut serta dalam proses Penghitungan Cepat (*quick count*) atas hasil pemilu di TPS dan menyebar-luaskan hasilnya kepada masyarakat. Kesebelas, menjadi relawan untuk memastikan integritas hasil pemilu dengan merekam dan menyebar-luaskan hasil perhitungan suara di TPS kepada masyarakat melalui berbagai media yang tersedia.

¹⁰Mochammad Afifuddin (2017). Buku Panduan Pusat Pengawasan Partisipatif. Divisi Pengawasan dan Sosialisasi, Bawaslu RI

¹¹ *Ibid* hal 50-51

Pelanggaran Pemilihan tahun 2020 Atas Laporan Masyarakat

PROVINSI	PENERIMAAN T/L	
	TEMUAN	LAPORAN
BABEL	16	7
NTT	104	28
BENGKULU	96	61
SULTENG	162	34
MALUT	268	78
NTB	161	21
JATENG	235	71
GORONTALO	50	36
SULUT	199	31
RIAU	71	37
JABAR	168	89
KALTIM	74	110
PAPUA	35	16
SUMSEL	35	56
DIY	16	11
SULSEL	363	144
BALI	25	4
KALSEL	24	21
JAMBI	58	42
LAMPUNG	350	26
SUMBAR	112	73
PAPUA BARAT	79	105
MALUKU	3	10
SUMUT	58	49
KEPRI	31	14
KALTARA	57	29
BANTEN	61	97
SULTRA	126	34
SULBAR	122	29
KALBAR	21	16

KALTENG	29	8
JATIM	442	104

Sumber : Bawaslu RI per Januari 2021

Dari tabel di atas menunjukkan jumlah laporan masyarakat terhadap dugaan pelanggaran masih sangat bervariasi dan kebanyakan masih didominasi oleh temuan langsung. Dari tabel diatas dijelaskan

1. Hanya daerah yang jumlah laporan masyarakat jauh lebih tinggi dari temuan Bawaslu, yaitu Papua Barat dengan 105 laporan dibanding temuan sebanyak 79 kasus. Kalimantan Timur dengan 110 laporan dibanding temuan sebanyak 74 kasus. Banten dengan 97 laporan dibanding temuan sebanyak 61 kasus. Maluku sebanyak 10 laporan dibanding temuan sebanyak 3 kasus.
2. Terdapat mayoritas daerah yang tingkat laporan masyarakat lebih kurang dari setengah jumlah temuan pengawasan. Terdapat sejumlah sebab mengapa pengawasan partisipatif masyarakat yang terjadi pada pilkada 2020

belum optimal. Berdasarkan hasil kajian penulis bahwa hambatan pengawasan partisipatif masyarakat pada pemilihan tahun 2020 lalu disebabkan oleh sejumlah hal yakni :

1. Rendahnya tingkat pengetahuan masyarakat. Pengetahuan yang dimaksud adalah *pertama*, menyangkut pengetahuan masyarakat terkait peran yang diberikan oleh undang-undang tentang pengawasan partisipatif. Belum banyak masyarakat mengetahui bahwa masyarakat juga diberikan tanggungjawab dalam membantu Bawaslu melakukan pengawasan. Baginya penyelenggaraan pemilu menjadi tanggungjawab penyelenggara. *Kedua* pengetahuan tentang tindakan-tindakan yang disebut pelanggaran menurut undang-undang. Banyak peristiwa pelanggaran pemilihan

seperti politik uang, ASN yang tidak netral, tidak tercatatnya warga negara dalam daftar pemilih, ada yang tidak bisa memilih karena kehabisan surat suara namun tidak dilaporkan. Hal ini disebabkan karena ketidaktahuannya tentang apa yang dialami dan disaksikannya adalah merupakan bentuk pelanggaran atau tidak. Rendahnya pengetahuan masyarakat tentang tata cara pelaporan. Ada masyarakat yang baru melaporkan kejadian 8 hari atau lebih setelah peristiwa diketahui. Di satu sisi juga masih banyak masyarakat yang tidak tahu bagaimana cara melaporkan dugaan pelanggaran itu.

2. Faktor ketidakpercayaan Publik

Ketidakpercayaan publik menjadi salah satu faktor hambatan pengawasan partisipatif. Ketidakpercayaan publik itu bisa saja terhadap Bawaslu, peserta atau sistim yang berlaku. Penyelenggara yang dinilai publik tidak

netral dan tidak profesional akan menghambat masyarakat untuk ikut berpartisipasi. Selama ini yang membentuk ketidakpercayaan itu karena laporan yang diajukan tidak diproses apalagi tidak melahirkan sanksi terhadap oknum yang dilaporkannya. Tidak semua masyarakat memahami bahwa dalam hal penyelidikan dan penyidikan membutuhkan proses pembuktian sehingga tidak semua laporan masyarakat harus dilanjutkan apalagi berakhir dengan penetapan sanksi. Jika yang dilaporkan tidak membuahkan hasil, bagi masyarakat tertentu sering melahirkan kekecewaan sehingga tidak mungkin baginya untuk melakukan hal itu lagi. Ketidakpercayaan terhadap peserta ataupun calon juga kerap melahirkan sifat apatisme masyarakat. Apatisme itu yang menyebabkan keterlibatannya dalam tahapan pemilu termasuk dalam hal ikut mengawasi menjadi pasif. Sistim pemilu yang

buruk akibat maraknya mahar, suap dan rekrutmen calon yang buruk oleh parpol berdampak pada keseriusan masyarakat untuk mengikuti proses pemilu itu dengan baik.

3. Tidak Mau Menghadapi Resiko

Masyarakat yang memiliki kepedulian terlibat dalam pengawasan partisipatif dalam melaporkan dugaan pelanggaran dan kejahatan pemilihan kerap menimbulkan banyak resiko. Seperti ancaman kekerasan dan teror dari pihak yang dilaporkan. Selama ini belum ada ketentuan terkait perlindungan para pelapor. Ancaman penghentian fasilitas pemerintah seperti bansos atau bantuan lainnya serta ancaman pemecatan anggota keluarga dari jabatan struktural. Dalam hal pelayanan publik, banyak masyarakat dipersulit karena pilihannya tidak sejalan dengan pilihan aparat pemerintah setempat. Disisi lain ada juga masyarakat yang tidak bersedia harus bolak-balik

memberikan keterangan dalam proses penyelidikan atau penyidikan yang membutuhkan waktu panjang.

4. Sifat Rasa Hormat

Sifat rasa hormat terhadap seseorang menjadi salah satu faktor penghambat pengawasan partisipatif itu. Di daerah pedesaan atau di sebagian wilayah perkotaan, kebanyakan pelaku kejahatan atau pelanggaran pilkada justru dilakukan oleh tokoh-tokoh masyarakat setempat. Mereka sebetulnya adalah kelompok panutan dan terhormat. Namun kebanyakan dari mereka dimanfaatkan oleh masing-masing calon untuk membantu pemenangan. Mereka dilibatkan mempengaruhi pemilih lewat pidato-pidato, mempengaruhi lewat pembagian uang dan materi lainnya serta perbuatan-perbuatan lainnya yang sifatnya mengajak. Karena para pelaku orang yang disegani maka kerap memunculkan niat bagi masyarakat untuk membuat

laporan. Berbagai bentuk pelanggaran dan kejahatan nanti diketahui justru setelah menyebar di media sosial.

5. Dinilai Tidak Memberi Manfaat Politik

Keterlibatan masyarakat atau tidak dalam hal pengawasan partisipatif dinilai tidak memberikan kontribusi bagi dirinya atau kelompoknya. Tidak ada *reward* yang di peroleh ketika seseorang harus melakukan itu. Apalagi banyak anggota legislatif ataupun kepala daerah tertangkap tangan oleh KPK pasca pemilu atau pilkada oleh karena kejahatan untuk memperkaya diri sendiri.

C. PENUTUP

Kesimpulan

Pengawasan partisipatif bertujuan mendorong kesadaran masyarakat untuk mengambil bagian dalam proses pilkada serta dalam rangka membantu tugas-tugas pengawasan Bawaslu mengingat potensi pelanggaran dan kejahatan dalam pemilihan sangatlah tinggi. Namun demikian berdasarkan data

yang diperoleh bahwa ternyata angka partisipasi masyarakat dalam mengajukan laporan atas dugaan pelanggaran pilkada masih sangat rendah. Masyarakat yang mengajukan laporan bukan didasari atas kesadaran untuk memperbaiki kualitas pilkada, tetapi masyarakat yang memiliki motif politik untuk memperlmasalahkan lawan politiknya. Berdasarkan analisis pada bagian pembahasan ditemukan sejumlah faktor yang menghambat pengawasan partisipatif tersebut yakni:

1. Rendahnya tingkat pengetahuan masyarakat seperti pengetahuan terkait tugas yang diberikan oleh undang-undang tentang pengawasan partisipatif. Kurangnya pengetahuan tentang tindakan-tindakan yang disebut pelanggaran menurut undang-undang. Rendahnya pengetahuan masyarakat tentang tata cara pelaporan dan masih banyak masyarakat yang tidak tahu bagaimana cara melaporkan dugaan pelanggaran itu.
2. Faktor ketidakpercayaan masyarakat baik terhadap

Bawaslu, peserta atau sistim yang berlaku.

3. Masyarakat tidak menginginkan adanya risiko akibat keterlibatannya dalam pengawasan seperti ancaman kekerasan dan teror dari pihak yang dilaporkan. Ancaman pemberhentian fasilitas pemerintah seperti bansos atau bantuan lainnya serta ancaman pemecatan anggota keluarga dari jabatan struktural. Dalam hal pelayanan publik, banyak masyarakat dipersulit karena pilihannya tidak sejalan dengan pilihan aparat pemerintah setempat. Disisi lain ada juga masyarakat yang tidak bersedia harus bolak-balik memberikan keterangan dalam proses penyelidikan atau penyidikan yang membutuhkan waktu panjang
4. Sifat rasa hormat terhadap seseorang menjadi salah satu faktor penghambat pengawasan partipatif itu. Di daerah pedesaan atau di sebagian wilayah perkotaan, kebanyakan pelaku kejahatan atau pelanggaran

pilkada justru diperankan oleh tokoh-tokoh masyarakat setempat. Mereka sebetulnya adalah kelompok panutan dan terhormat. Namun kebanyakan dari mereka dimanfaatkan oleh masing-masing calon untuk membantu kemenangan.

5. Keterlibatan masyarakat atau tidak dalam hal pengawasan partisipatif dinilai tidak memberikan kontribusi bagi dirinya atau kelompoknya. Tidak ada *reward* yang di perolehnya ketika seseorang harus melakukan itu. Apalagi banyak anggota legislatif ataupun kepala daerah terciduk operasi tangkap tangan oleh KPK pasca pemilu atau pilkada oleh karena kejahatan memperkaya diri sendiri.

Saran

1. Untuk mendorong pengetahuan masyarakat, salah satu program yang banyak dilakukan oleh Bawaslu adalah melakukan sosialisasi dan pembentukan kelompok pengawasan masyarakat. Namun

demikian perlu dilakukan evaluasi apakah sosialisasi yang dilakukan selama ini memberikan dampak bagi pengetahuan masyarakat atau tidak. Kegiatan sosialisasi harusnya bertujuan agar masyarakat mendapatkan pengetahuan tentang fungsi-fungsi pengawasan partisipatif serta manfaat yang diperolehnya akibat tindakan itu serta bagaimana mengajarkan masyarakat terkait apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh semua pihak. Juga melatih keterampilan tentang strategi pengawasan dan mengajarkan bagaimana prosedur pelaporan. Selama ini tujuan itu kerap tidak memberikan manfaat yang disebabkan oleh sejumlah hal yaitu lokasi kegiatan hanya di bagian perkotaan, materi yang disajikan terlalu umum dan penyaji materi kebanyakan tidak dibekali dengan pengetahuan tentang tujuan dan strategi pengawasan partisipatif. Kelompok pengawasan yang dibentuk Bawaslu

kebanyakan hanya bersifat seremonial dan deklaratif, namun tidak ditentukan dan diwajibkan target yang harus dicapai oleh masing-masing kelompok.

2. Bawaslu dalam menangani dugaan pelanggaran yang dilaporkan masyarakat harus lebih bersifat informatif. Dalam hal apa Bawaslu dapat menindaklanjuti dan dalam hal apa tidak bisa ditindaklanjuti. Informasi seperti ini wajib diketahui masyarakat agar tidak melahirkan apatisisme dan ketidakpercayaan. Prinsip netral dan tidak berpihak wajib dijunjung tinggi oleh masing - masing penyelenggara sebab hanya dengan cara seperti ini akan mendorong kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggara sehingga dapat melibatkan diri secara aktif dalam hal pengawasan
3. Bawaslu perlu membentuk kebijakan terkait perlindungan hukum dan keamanan bagi pelapor. Hal ini untuk mencegah rendahnya jumlah masyarakat membuat

- laporan karena khawatir mendapat ancaman fisik atau ancaman lainnya. Perlu dipikirkan pula bagaimana melindungi masyarakat dari perlakuan pelayanan yang tidak adil dari aparat pemerintah akibat tindakan yang dilakukannya ketika mengadakan dugaan pelanggaran ke Bawaslu.
4. Perlu mendorong kesadaran tokoh-tokoh masyarakat agar menjadi bagian terpenting dalam menjaga kualitas pemilihan, bukan justru sebaliknya yaitu menjadi bagian dalam berbagai bentuk pelanggaran atau kejahatan yang sering dilakonkan para aktor-aktor politik yang tidak bertanggungjawab.
 5. Salah satu cara yang dilakukan untuk membangun kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengawasan adalah jaminan atas manfaat yang diperolehnya ketika pemilihan selesai dilaksanakan. Jika akhirnya angka korupsi tetap meningkat, pelayanan publik selalu buruk dan kualitas pemimpin yang terpilih tidak mapan dan tidak berkualitas maka kecenderungan tingkat partisipasi masyarakat dalam mengawasi akan sangat rendah.

DAFTAR PUSTAKA

- David Van Reybrouck. 2016. *Why elections are bad for democracy. Why elections are bad for democracy | Politics | The Guardian*
- Bhakti Satrio (2020). *Dari Pengawasan Partisipatif Hingga IKP, Inilah Strategi Pengawasan Pilkada 2020* | Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia (bawaslu.go.id). Kamis, 16 Januari 2020 - 16:02 WIB
- Liando dkk (2019). *Tata Kelola Pemilu di Indonesia*. KPU RI. Jakarta
- Gafar, Abdul. 2006. *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Kadek Cahya Susila Wibawa. 2019. *Pengawasan Partisipatif untuk Mewujudkan Good Governance dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Serentak di Indonesia*. *Administrative Law & Governance Journal*. Volume 2 Issue 4, November. Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro. ISSN. 2621 – 2781 Online
- Schermerhorn, 2013, *12th Management, United State of America, John Wiley & Sons, Inc, p.12*.
- Surbakti, R. dan H. Fitrianto. (2015). *Transformasi Bawaslu dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pemilu*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan Indonesia

Sumber lain :

1. Kementerian Komunikasi dan Informatika (kominfo.go.id).
2. Kanal youtube Bawaslu RI 19 September 2020
3. <https://mediaindonesia.com/nusantara/356626/partisipasi-masyarakat-awasi-pemilu-masih-rendah>. Kamis, 29 oktober 2020
4. Radar Jogja (jawapos.com)
5. Buku Panduan Pusat Pengawasan Partisipatif. Divisi Pengawasan dan Sosialisasi, Bawaslu RI