Membuat Setiap Suara Punya Arti

PEMANTAUAN PEMILIHAN UMUM DI ASIA



ELSAM

Membuat Setiap Suara Punya Arti

PEMANTAUAN PEMILIHAN UMUM DI ASIA

ELSAM

MEMBUAT
SETIAP SUARA
PUNYA ARTI
Pemantauan
Pemilihan Umum di Asia

Cetakan pertama, Februari 1997

Disain cover
Buldanul Khuri

Foto cover
Repro dari buku
"People Power An Eyewitness History,
The Philippine Revolution of 1986"

Penerbit
Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM)
Jl. Kp. Melayu Besar No. 44, Jakarta Selatan
Telp. (021) 8296905, Facs. (021) 8353690
E-mail: ELSAM @ Nusa.or.id.

Pengantar Penerbit

LEMBAGA Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), sebagai salah satu lembaga non-pemerintah mengambil posisi bergiat mengembangkan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia, terutama pada penegakan hak-hak sipil dan politik. Cakupan kegiatannya adalah meliputi pengkajian, pendidikan dan pelatihan serta advokasi. Tujuannya adalah untuk mendorong perubahan kebijakan dan penegakan hukum yang adil berintikan hak-hak asasi manusia.

Penerbitan buku mengenai pengalaman beberapa Panitia Pengawas Pemilu di berbagai negara Asia adalah salah satu cara untuk menegakkan hak-hak sipil dan politik di atas. Penerbitan terjemahan ini berangkat dari kenyataan banyaknya pelanggaran hak-hak sipil dan politik warga setiap kali pemilu diadakan di Indonesia. Pelanggaran itu terjadi di seluruh tingkat proses pemilu. Pelanggaran-pelanggaran dan ketidakfairannya penyelenggara pemilu semakin meniadakan hak-hak sipil dan politik yang seharusnya dilindungi oleh negara dalam setiap kali pemilu diadakan.

Arti penting buku ini adalah memberikan informasi dan wawasan untuk melakukan pengawasan terhadap langkah-langkah dari berbagai proses pemilu yang akan dan sedang diadakan. Buku ini juga merekomendasikan dan mendorong para kelompok prodemokrasi untuk mendirikan sebuah badan yang bertujuan untuk mengawasi dan memantau berlangsungnya pemilu untuk mencegah kecurangan-kecurangan dan pelanggaran-pelanggaran. Badan pengawas ini juga diharapkan bertindak nonpartisan atau netral.

Kekayaan pengalaman beberapa negara Asia ini memberikan pelajaran sekaligus praktik nyata bagaimana pemilu diawasi. Selain itu buku ini juga memberikan jawaban dari pertanyaan, mengapa pemilu penting diawasi oleh lembaga netral. Cara-cara pengawasan pemilu yang dijalankan di beberapa negara Asia, seperti Filipina, Thailand, Kamboja dan lain-lain yang tersaji dalam buku ini perlu kiranya dikaji dan direnungkan untuk meningkatkan mutu pemilu Indonesia dewasa ini.

Akhir kata kami harapkan terbitnya buku ini bermanfaat bagi semua pihak untuk menciptakan pemilu yang demokratis dan menghargai hak-hak warga. Terutama dalam usaha advokasi dapat memajukan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia di Indonesia. Selamat membaca dan terima kasih. •

Jakarta, Februari 1997
Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat — ELSAM

Prakata

DALAM tahun-tahun belakangan, semakin banyak organisasi warga negara nonpartisan yang melakukan mobilisasi untuk memantau pemilihan umum yang kontroversial atau menjadi tonggak di sejumlah negeri Asia. Organisasi-organisasi ini menyumbang pada sistem politik yang lebih liberal dan demokratis di Asia melalui dua cara. *Pertama,* mereka membantu meningkatkan mutu dan transparansi proses pemilihan umum, yang menghasilkan kepercayaan publik yang besar pada pemilihan umum dan memperbesar kemungkinan diterimanya hasil-hasil pemilihan umum oleh semua pihak. *Kedua,* dan yang mungkin lebih penting, pemantauan pemilihan umum memotivasi warga negara untuk terlibat dalam masalah-masalah publik, yang membantu mengubah cara warga negara memandang hubungannya dengan dan partisipasinya dalam politik dan penyelenggaraan pemerintahan.

Laporan ini menyajikan suatu tinjauan tentang pengalaman-pengalaman dan strategi-strategi organisasi-organisasi pemantauan pemilihan umum (OPPU) di Asia. Yang di-

sampaikan adalah uraian tentang berbagai macam pengalaman kelompok-kelompok ini serta identifikasi persoalan-persoalan dan pendekatan-pendekatan yang umum di semua atau kebanyakan kelompok. Diharapkan pemahaman ini punya arti penting dan relevan bagi para akademisi, pembuat kebijakan, dan pemimpin organisasi-organisasi nonpemerintah (ORNOP) di Asia dan kawasan lainnya.

Laporan ini berasal dari pembahasan-pembahasan dalam suatu konferensi tentang pemantauan pemilihan umum di Asia yang diselenggarakan oleh National Democratic Institute for International Affairs (NDI) dan National Citizens Movement for Free Elections (NAMFREL) Filipina. Pertemuan yang diselenggarakan di Manila dari tanggal 22 sampai 24 Februari 1995 ini mempertemukan wakil organisasi-organisasi pemantauan pemilihan umum dan ORNOP lainnya yang terlibat atau berkepentingan dengan pemantauan pemilihan umum dari 12 negeri dan wilayah Asia. Laporan ini banyak diambil dari diskusi-diskusi yang tinggi nilainya tentang pengalaman-pengalaman dan strategi-strategi OPPU dalam pertemuan ini, serta dari wawancaran-wawancara dengan para peserta (yang banyak di antaranya bekerja bersama NDI) dan dari dokumentasi yang mereka berikan. Laporan ini tidak berpretensi menyajikan semua soal yang dibahas dalam konferensi atau merupakan suatu tulisan lengkap, sifat laporan ini lebih impresionistis dan agak anekdotis.

NAMFREL secara resmi dibentuk bulan November 1983 sebagai gerakan warga negara nonpartisan yang ditujukan untuk mengawal demokrasi di Filipina melalui pemilihan umum yang bebas dan terbuka serta penyelenggaraan pemerintahan yang baik. NAMFREL dengan cepat berkembang menjadi organisasi payung bagi 200.000 sukarelawan yang mengawasi tempat pemungutan suara pada waktu pemilihan umum anggota kongres tahun 1984. Untuk pemilihan presiden "gertakan" bersejarah 1986, NAMFREL mengerahkan lebih dari 500.000 sukarelawan pengawas pemungutan suara dan merintis "penghitungan cepat" untuk memverifikasi ketepatan penghitungan suara resmi. Sejak saat itu para sukarelawan NAMFREL bertugas sebagai pengawas pemungutan suara, pemantau pemilihan umum, dan pelatih pendidikan politik untuk setiap pemilihan umum nasional di Filipina. Baru-baru ini NAMFREL mengusulkan kepada kongres untuk melakukan reformasi aturan pemilihan umum, merekomendasikan calon-calon independen untuk Commission on Elections (COMELEC, Panitia Pemilihan Umum), melibatkan diri dalam modernisasi dan komputerisasi proses-proses pemilihan umum, dan mengorganisasikan pemantauan untuk pemilihan umum nasional Mei 1995. Selain itu, wakil-wakil NAMFREL aktif membagikan pengalamannya kepada kelompok-kelompok pemantau pemilihan umum yang baru lahir di seluruh dunia.

NDI menyelenggarakan program-program nonpartisan di seluruh dunia untuk menyokong perkembangan proses-proses dan lembaga-lembaga demokrasi, yang meliputi partai-partai politik, kelompok-kelompok warga negara, badan legislatif, dan pemilihan umum. Sejak berdirinya pada tahun 1984, NDI telah menyelenggarakan ribuan konferensi, pelatihan, dan konsultasi di negeri-negeri demokrasi baru. Selain memperbesar tingkat partisipasi dalam proses-proses politik, kelompok ini juga membantu mempromosikan transparansi dan tanggung jawab melalui pendidikan pemilih, pemantauan kampanye, dan pemantauan pada hari pemilihan umum. NDI memberikan bantuan teknis dan bekerja erat dengan organisasi-organisasi pemantauan nonpartisan di lebih dari 30 negeri, yang beberapa di antaranya berada di Asia.

NDI mengikuti dari dekat perkembangan demokrasi di Filipina pada dasawarsa lalu. NDI mengorganisasikan delegasi pemantau internasional yang besar untuk mengawasi pemilihan presiden Filipina 1986. Sejak saat itu wakil-wakil NDI mengunjungi negeri ini secara berkala, dan NDI bekerja bersama NAMFREL dalam kegiatan-kegiatan pengorganisasian warga negara. Wakil-wakil NAMFREL juga bertindak sebagai pelatih dalam banyak program NDI di seluruh dunia.

NAMFREL dan NDI sepakat bahwa akan sangat bernilai kalau organisasi-organisasi yang punya pengetahuan praktis dalam me-

mantau pemilihan umum dan proses-proses demokratis di seluruh dunia bertemu untuk mempertukarkan pengalaman dan mulai mengembangkan agenda regional bersama. NAMFREL hanyalah salah satu dari beberapa organisasi di Asia yang ambil bagian dalam program serupa yang diselenggarakan oleh NDI di Washington, Januari 1993; NAMFREL mengusulkan organisasi-ogranisasi lain di Asia yang melakukan pemantauan pemilihan umum dan pemerintahan, yang punya keahlian yang relevan untuk dipertukarkan. Karena itu NDI dan NAMFREL memutuskan menyelenggarakan konferensi di Manila untuk membagikan pengalaman NAMFREL khususnya dan memperkuat kebutuhan yang terus berlanjut akan pemantauan pemilihan umum di Filipina pada saat negeri ini bergerak menuju pemilihan umum nasional bulan Mei 1995.

Konferensi Manila memungkinkan para pesera berbagi teknik-teknik yang efektif untuk melakukan pemantauan dan mengatasi tantangan-tantangan struktural dan prosedural, serta mengidentifikasi strategi-strategi untuk memelihara kegiatan-kegiatan di masa antara dua pemilihan umum. Diharapkan pembagian pengalaman dan terbentuknya hubungan pribadi selama berlangsungnya konferensi akan menjadi langkah pertama ke arah pengembangan jaringan regional organisasi-organisasi pemantau pemilihan umum.

David G.Timberman, seorang spesialis ma-

salah-masalah Asia dan yang bekerja sebagai konsultan NDI, adalah penulis utama laporan ini. Timberman pernah tinggal di tiga negeri Asia Tenggara dan Hong Kong serta telah menulis dan menyunting berbagai karya tentang politik dan ekonomi Asia. Untuk laporan ini ia melakukan wawancara komprehensif dengan wakil setiap organisasi yang menghadiri konferensi NAMFREL/NDI dan tinggal beberapa minggu di Filipina dan Korea Selatan. Timberman menyoroti dan mensintesakan berlimpah informasi dari NDI, NAMFREL, dan sejumlah organisasi lain.

Eric C. Bjornlund, direktur koordinasi program dan direktur program Asia NDI, juga menulis bagian-bagian penting laporan ini dan menjadi penyunting utama. Bjornlund mengembangkan dan mengarahkan program pemantauan pemilihan umum serta program organisasi warga negara dan politik di Asia dan lainnya. Ia bersama wakil-wakil NAMFREL merancang dan mengelola program ini di Manila.

Pejabat Program NDI Derek Mitchell menyunting laporan ini dengan memanfaatkan pengetahuannya yang luas mengenai politik Asia dan menangani proses produksi dan distribusi dokumen ini. Direktur Publikasi NDI Sue Grabowski dengan hati-hati juga menyunting laporan ini dan sangat banyak memperbaiki cara penyajiannya.

Beberapa orang lain memberikan sumbangan kritis pada laporan dan pada program

di Manila ini. Guillermo Luz, sekretaris jenderal NAMFREL, membayangkan suatu pertempuran organisasi-organisasi pemantauan pemilihan umum di Asia dan mengajukan gagasan ini kepada NDI. Sebagai tuan rumah konferensi, Luz menyelenggarakan program ini dan menjamin relevansinya bagi peserta Asia. Pejabat Program Senior NDI Michael Marshall dengan baik mengarahkan program untuk NDI dan merancang suatu agenda yang kreatif dan efektif. Luz, Marshall, dan Bjornlund memoderatori sidang-sidang konferensi ini.

Pejabat Program NDI Maryam Montague, Aaron Azelton saat itu Asisten Program NDI, dan Koordinator Logistik NDI Lauren Girard juga memberikan sumbangan besar pada konferensi Manila. Montague, yang saat itu menjadi wakil lapangan dari program dukungan pemilihan umum NDI di Bangladesh, menarik pengalamannya di sana dan pengalaman sebelumnya bekerja bersama para pemantau pemilihan umum di Nepal untuk mengkoordinasikan partisipasi para aktivis penting dari negeri-negeri itu. Ia juga mengemukakan analisisnya sendiri kepada konferensi dan laporan ini. Azelton mengidentifikasi dan berkomunikasi dengan semua peserta serta menangani rincian program konferensi. Girard tanpa cacat mengkoordinasikan logistik program yang sangat pelik ini.

NDI berterima kasih kepada semua peserta program ini atas waktunya untuk mem-

bagikan pengalaman dengan rekan-rekan dari negeri-negeri lain. Pengabdian, tekad, dan keberanian mereka telah banyak menyumbang bagi penggalakan dan konsolidasi demokrasi di negeri masing-masing dan di kawasan ini.

Terakhir, NDI mengucapkan terima kasihnya kepada NAMFREL yang telah menjadi tuan rumah konferensi ini dan telah tanpa kenal lelah membagikan pengalaman mengenai proses transisi Filipina kepada para aktivis negeri lain. NDI berharap bisa melanjutkan kerja sama erat dengan NAMFREL dan organisasi-organisasi afiliasinya pada dasawarsa mendatang seperti halnya pada dasawarsa yang lalu.

Kenneth D. Wollack Ketua, NDI

Januari, 1996

Daftar Isi

Pengantar Penerbit — v
Prakata — vii

Bab 1 Pendahuluan — 1
Bab 2 Tinjauan mengenai Pemilihan Umum di Asia — 11
A. Keanekaragaman Pengalaman Pemilihan Umum Asia — 12
B. Mengukur Pemilihan Umum Asia — 20
C. Tinjauan Tentang Aktor-Aktor Kunci dalam Pemilihan Umum — 27
Bab 3 Pemantauan Pemilihan Umum di Asia — 36
A. Munculnya Organisasi Pemantauan Pemilihan Umum Asia — 37
B. Tantangan dan Tanggapan — 42
Bab 4 Masa Antara Pemilihan Umum: Reformasi Pemilihan Umum, Pendidikan Kewarganegaraan, dan Pengawasan Pemerintah — 76
A. Advokasi Reformasi Pemilihan Umum — 79

B. Mempromosikan Pendidikan dan Partisipasi Warga Negara — 84
C. Memantau Kerja Pemerintah dan Pejabat Terpilih — 86
Bab 5 Pemantauan Pemilihan Umum di Asia: Tiga Pengalaman — 91
A. Citizens' Coalition for Clean and Fair Elections (CCCFE) di Korea Selatan — 92
B. National Citizens Movement for Free Elections (NAMFREL) di Filipina — 96
C. Pemantauan Pemilihan Umum di Bangladesh — 102
D. Tantangannya Sama, Pendekatannya Berbeda-beda — 112
Bab 6 Segi-segi Penting Keberhasilan Pemantauan Pemilihan Umum — 118
A. Persoalan-Persoalan Organisasional Kunci — 118
B. Bahan-Bahan Penting Lain untuk Keberhasilan Pemantauan Pemilihan Umum — 125
Bab 7 Tantangan Masa Depan — 135

Bab 1

Pendahuluan

KETIKA segelintir ahli polemik Asia menyusun penjelasan-penjelasan mengapa demokrasi tidak cocok untuk Asia, ratusan juta orang Asia berpartisipasi dalam suatu bagian penting dari proses demokrasi — memilih pemerintah melalui pemilihan umum yang kompetitif. Kekuasaan dan janji pemilihan umum di Asia dengan paling dramatis dipamerkan oleh pemilihan presiden tahun 1986 di Filipina; setelah itu ada banyak pemilihan umum yang sama pentingnya diselenggarakan di negeri-negeri seperti Kampuchea, Korea Selatan, Mongolia, Muangthai, Nepal, dan Taiwan. Memang mayoritas negeri di Asia telah menyelenggarakan pemilihan umum sejak 1992. Sebagian besar dari pemilihan umum ini relatif kompetitif. Di sejumlah negeri Asia, seperti Jepang, India, Malaysia, dan Sri Lanka, pemilihan umum banyak partai adalah peristiwa berkala. Di negeri-negeri lain, seperti Bangladesh, Filipina, Korea Selatan, Mongolia, Muangthai, Nepal, Pakistan, dan Taiwan pemilihan umum kompetitif merupakan cer-

minan dan sekaligus bagian penting dari proses demokratisasi yang sedang berlangsung.

Hampir sama pentingnya dan mengesankannya dengan peningkatan jumlah negeri Asia yang menyelenggarakan pemilihan umum kompetitif ialah perbaikan mutu pemilihan umum. Sekalipun masih banyak persoalan — yang meliputi kekerasan, kecurangan, pembelian suara, dan campur tangan pemerintah — di sejumlah negeri Asia terjadi pengurangan berarti praktik-praktik pemilihan umum yang korup dan tidak adil. Misalnya, meskipun pemilihan umum jauh dari sempurna, terjadi peningkatan mutu pemilihan umum yang diselenggarakan di Bangladesh tahun 1991, di Filipina dan Korea Selatan tahun 1992, di Pakistan tahun 1993, dan di Sri Lanka tahun 1994. Perbaikan di negeri-negeri ini dan negeri-negeri lainnya sebagian besar disebabkan oleh tumbuhnya independensi dan efektivitas penyelenggara pemilihan umum dan partisipasi aktif kelompok-kelompok warga negara dalam pendidikan pemilih dan pemantauan pemilihan umum.

Meluasnya pemilihan umum kompetitif di Asia itu penting karena beberapa alasan. *Pertama,* ini merupakan kemajuan penting di bidang politik dan hak asasi di Asia. Pasal 21 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia menyatakan, "Kehendak rakyat harus menjadi dasar dari kekuasaan pemerintah; kehendak ini harus dinyatakan melalui pemilihan umum yang sejati dan berkala yang harus diselengga-

rakan dengan hak pilih yang umum dan sama serta harus diselenggarakan melalui pemungutan suara secara rahasia." Maka penyebaran pemilihan umum itu penting dan diinginkan karena merupakan pemenuhan hak asasi manusia yang mendasar.

Kedua, pemilihan umum di Asia, sama halnya dengan tempat-tempat lain, punya arti penting khusus karena peranannya dalam proses liberalisasi politik dan demokratisasi. Pemilihan umum 1986 di Filipina mahapenting bagi penggulingan Ferdinand Marcos dan pemulihan kembali demokrasi; pemilihan-pemilihan umum berikutnya di Filipina telah membantu memperkuat dasar-dasar demokrasi negeri itu. Di Korea Selatan serangkaian pemilihan umum yang dimulai 1987 telah mengantarkan pada pemilihan umum 1993 yang memilih presiden bukan militer pertama dalam tempo lebih dari 30 tahun. Pemilihan umum 1990 di Mongolia merupakan awal dari politik multipartai negeri ini. Pemilihan umum 1990 di Nepal adalah kontes multipartai pertama sejak tahun 1959 dan menandai tahap akhir dari gerakan demokrasi yang telah berlangsung setahun penuh. Di Muangthai pemilihan umum 1992 yang kritis menjadi suatu referendum menentukan tentang keterlibatan tentara dalam politik Muangthai. Pemilihan umum ini menghasilkan suatu pemerintahan sipil dan tampaknya memperkuat proses demokratisasi di negeri ini.

Ketiga, pemilihan umum yang kompetitif

adalah sarana bagi perubahan politik yang damai dan tepat waktunya. Pemilihan umum kompetitif berkala memberi kesempatan kepada warga negara untuk memilih pemimpin, partai politik, dan program yang mereka anggap paling sesuai untuk menangani kondisi dan tantangan yang terus berubah. Di zaman perubahan ekonomi dan politik yang cepat, keluwesan sangat penting. Pemilihan umum juga memberikan jalan bagi pemimpin dari generasi muda, yang memiliki nilai-nilai dan wawasan-wawasan baru, untuk menggapai kekuasaan politik. Dan pemilihan umum bisa memberikan saluran bagi peningkatan partisipasi sektor-sektor masyarakat (misalnya, kaum perempuan dan orang-orang dari lapisan sosial ekonomi rendah) yang secara tradisional disingkirkan dari politik dan pemerintahan.

Terakhir, pemilihan umum kompetitif menyumbang pada pemerintahan yang efektif dan stabil. Pemilihan umum memberikan mekanisme yang bisa diperhitungkan dan diterima untuk menentukan suksesi pemimpin — berlawanan dengan ketidakpastian yang diciptakan oleh sistem-sistem otoriter di negeri-negeri seperti Indonesia, Tiongkok, dan Vietnam. Pemilihan umum memberikan sarana untuk mengelola kompetisi politik dan mendorong pembentukan unsur-unsur penting dari masyarakat sipil (partai-partai politik serta kelompok-kelompok nonpartisan). Pemilihan umum merangsang interaksi dan komunikasi antara penguasa dan yang dikuasai, dan

mendidik masyarakat umum dan juga politisi. Kalau sukses, pemilihan umum bisa mengesahkan rezim, pemimpin, dan kebijakan yang ada, dan bisa membantu mengatasi pertentangan politik, agama, dan etnis yang parah. Pada saat yang sama, sekalipun adil sejumlah pemilihan umum bisa memancing pertentangan politik dan sosial. Karena itu penting agar pemilihan umum yang kompetitif disertai dengan lembaga-lembaga dan proses-proses politik yang mampu menangani dan mengatasi pertentangan-pertentangan ini melalui cara-cara yang demokratis.

Menyebar luasnya pemilihan umum di Asia dan pentingnya pemungutan suara ini bagi perkembangan demokratis di kawasan ini telah mendorong warga negara di banyak negeri Asia untuk memainkan peranan yang semakin aktif untuk menjamin agar pemilihan umum berlangsung secara kompetitif dan berarti. Untuk membantu memastikan agar pemilihan umum berlangsung bebas dan adil, harus ada organisasi-organisasi nonpemerintah (ORNOP) nonpartisan untuk memantau pemilihan umum atau memperluas misi ORNOP yang ada dengan memasukkan pemantauan pemilihan umum. Seringkali kerja warga negara ini melibatkan pembentukan suatu koalisi atau jaringan ORNOP. Organisasi pemantauan pemilihan umum (OPPU) yang paling besar dan paling terkenal ialah National Citizens Movement for Free Election (NAMFREL, Gerakan Nasional Warga negara untuk

Pemilihan Umum yang Bebas) di Filipina yang dibentuk tahun 1983. Yang kurang terkenal, tetapi juga mengesankan, ialah Citizens' Coalition for Clean and Fair Elections (CCCFE, Persekutuan Rakyat untuk Pemilihan Umum yang Bersih dan Adil) Korea Selatan, yang dibentuk tahun 1991. Pada tahun-tahun belakangan kelompok-kelompok serupa juga dibentuk untuk memantau pemilihan umum di Bangladesh, Kampuchea, Muangthai, Nepal, Pakistan, Sri Lanka, dan Taiwan.

OPPU Asia terlibat dalam berbagai kegiatan tidak partisan, yang meliputi peninjauan undang-undang pemilihan umum, pemantauan pendaftaran pemilih, pemantauan calon, partai, dan media selama masa kampanye; membantu pemilih dan memantau pemungutan suara pada hari pemilihan umum; memantau penghitungan dan tabulasi suara; dan terlibat dalam kegiatan-kegiatan pasca pemilihan umum seperti menganalisis berlangsungnya pemilihan umum, melacak ketidakpuasan dan menyerukan pembaruan pemilihan umum. Umumnya OPPU berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan ini karena tiga alasan yang berkaitan: menjamin kompetitifnya pemilihan umum; meningkatkan mutu proses pemilihan umum; dan meningkatkan partisipasi warga negara dalam politik dan masalah-masalah publik.

Menjamin Kompetitifnya Pemilihan Umum

Tujuan khusus OPPU ialah menjamin adilnya proses pemilihan umum, termasuk undang-undang dan peraturan-peraturan pemilihan umum, pendaftaran pemilih, kampanye, pemungutan suara, penghitungan suara, dan penyelesaian perselisihan pemilihan umum. Akan tetapi tujuannya yang lebih besar ialah membangun kepercayaan masyarakat umum akan integritas proses pemilihan umum dan mengabsahkan hasil-hasil pemilihan umum yang kompetitif. Tujuan ini sangat penting dalam pemilihan umum pertama atau transisional, ketika masyarakat umum dan kontestan sering skeptis terhadap integritas proses pemilihan umum.

Meningkatkan Mutu Proses Pemilihan Umum

Pemilihan umum kompetitif, meskipun sangat diinginkan, tidak selalu memberikan hasil-hasil pemilihan umum yang berarti. Nilai suatu pemilihan umum kompetitif bisa digerogoti oleh halangan-halangan partisipasi yang sifatnya budaya dan nonhukum lainnya, yang mencakup personalisme yang beruratberakar dan peran uang yang berlebihan. Karena itu selain menjamin kompetitifnya pemilihan umum, meningkatkan mutu proses pemilihan umum juga penting. Ini meliputi promosi partisipasi paling luas yang dimung-

kinkan untuk kontestan dan pemilih dalam proses pemilihan umum; mendorong kontestan dan pemilih untuk memusatkan pada soal-soal dan kebijakan-kebijakan; meminimalkan (atau paling kurang membuat lebih wajar) pengaruh uang; dan mengurangi pentingnya ciri-ciri dan soal-soal yang berpotensi memecah-belah seperti ras, agama, dan daerah. Tujuannya ialah membuat pemilihan umum menjadi proses yang bermakna bagi penyaringan pemimpin dan bagi perdebatan serta penyelesaian masalah-masalah publik.

Meningkatkan Partisipasi Warga negara dalam Politik dan Masalah-masalah Publik

Selain menyumbang pada kompetitivitas dan mutu pemilihan umum, pemantauan pemilihan umum di Asia telah menggairahkan keterlibatan warga negara dan memberdayakan organisasi-organisasi warga negara dalam masalah-masalah publik. Pemilihan umum memberikan kesempatan penting untuk melibatkan warga negara dalam proses politik. OPPU bisa mengambil keuntungan dari kesempatan ini dan kegairahan yang diciptakannya untuk menarik warga negara dan kelompok-kelompok yang ada pada perjuangan demokrasi dan memberi mereka cara-cara yang bermakna untuk berpartisipasi dalam kehidupan politik negeri mereka.

Lebih-lebih lagi, jaringan dan gairah yang diciptakan oleh pemantauan pemilihan umum

bisa meluas melampaui pemilihan umum. Keterlibatan terus-menerus memperkuat dua ajaran pokok demokrasi: pertama, bahwa keterlibatan pribadi itu sendiri adalah penting dan bisa membuahkan hasil yang berbeda; dan kedua, bahwa proses politik adalah milik warga negara biasa dan bukan hanya wilayah kaum elite.

Laporan ini memusatkan pada upaya-upaya dan pengalaman-pengalaman organisasi-organisasi pemantauan pemilihan umum non-pemerintah nonpartisan di Asia. Kegiatan-kegiatan mereka penting karena berbagai alasan. Tantangan yang mereka hadapi tidak berbeda dengan tantangan yang dihadapi ORNOP di seluruh dunia, dan pengalaman mereka memberikan pelajaran-pelajaran yang berharga bagi kelompok-kelompok warga negara dalam demokrasi yang sudah matang maupun yang baru muncul.

Pertama, perhatian yang diberikan pada keberhasilan ekonomi Asia sering menutupi prestasi kawasan ini di bidang perkembangan demokrasi. OPPU, dengan bekerja menjamin pemilihan umum yang demokratis, menjalankan peranan yang penting dalam proses demokratisasi di Asia. Pengaruhnya diperkuat oleh kelemahan relatif partai-partai politik di kebanyakan negeri Asia. *Kedua,* OPPU Asia mewakili dinamika dan tumbuhnya kecanggihan "masyarakat sipil" di Asia. OPPU memang mengemban ideal masyarakat sipil: kelompok-kelompok warga negara yang seca-

ra sukarela berpartisipasi dalam masalah-masalah publik untuk memajukan tujuan-tujuan nonpartisan. Karena itu pengalaman kelompok-kelompok ini memberikan pemahaman mengenai politik dan masyarakat sipil di seluruh Asia. Terakhir, upaya-upaya pemantauan pemilihan umum sejumlah OPPU ini, khususnya NAMFREL dan CCCFE di Korea Selatan, adalah termasuk upaya pemantauan yang paling canggih dan inovatif di dunia.

Laporan ini dimuai dengan tinjauan mengenai pemilihan umum dewasa ini di Asia. Kemudian dibahas berbagai pendekatan dan pengalaman pemantauan pemilihan umum di Asia. Juga diuraikan sejumlah upaya penting dari kelompok-kelompok ini pada masa antar pemilihan umum. Perhatian khusus diberikan pada pengalaman-pengalaman organisasi-organisasi di Korea Selatan, Filipina, dan Bangladesh. Laporan ini kemudian menguraikan empat soal organisasional kunci dan empat hal yang harus dipenuhi untuk keberhasilan pemantauan pemilihan umum. Laporan ditutup dengan uraian tentang tantangan masa sekarang dan masa mendatang yang berhubungan dengan pemilihan umum dan pemantauan pemilihan umum di Asia.

***

Bab 2

Tinjauan mengenai Pemilihan Umum di Asia

ASIA yang dihuni oleh lebih dari setengah penduduk dunia ini adalah suatu khazanah bermacam-ragam pengalaman budaya, agama, dan sejarah. Karena itu ia menggagalkan generalisasi: tradisi dan pengalaman Asia Timur Laut berbeda dengan pengalaman Asia Tenggara; dan tradisi serta pengalaman Asia Timur Laut dan Asia Tenggara sangat berbeda dengan Asia Selatan. Benua ini juga berbeda-beda dalam hal kekayaan dan perkembangan ekonomi, sedang tradisi politiknya juga beragam, meliputi monarki, pemerintahan militer, otoriterisme satu partai dan penyesuaian berbagai bentuk pemerintahan perwakilan. Di masing-masing negeri terdapat perbedaan besar antara kawasan pedesaan dengan kawasan perkotaan, kedudukan kaum laki-laki dengan kaum perempuan, dan sektor masyarakat modern dengan sektor tradisional.

Tidak berbeda dengan kawasan lainnya, Asia juga benua tempat kekuatan-kekuatan

perubahan ekonomi, sosial, dan politik sering berkonflik dengan keyakinan, praktik-praktik, dan lembaga-lembaga tradisional yang telah lama berurat-berakar. Hasilnya ialah suatu gabungan pengaruh pada masyarakat dan politik yang rumit, berubah, dan sukar dicerna. Akan tetapi pengalaman pembangunan Asia, atau setidak-tidaknya pengalaman bagian yang penting Asia Timur dan Asia Tenggara, tidak sama dengan kebanyakan kawasan dunia lainnya karena laju perkembangan ekonomi dan pembangunannya yang tanpa preseden. Di banyak negeri pertumbuhan ekonomi dan pembangunan menghasilkan masyarakat yang makmur, berpendidikan tinggi, dan lebih pluralistik. Warga negara yang makmur dan berpendidikan tinggi cenderung berupaya mempengaruhi pemilihan pemimpin dan pengembangan kebijakan-kebijakan pemerintah yang berpengaruh pada kehidupan mereka. Perkembangan ini, bersama dengan revolusi komunikasi dan globalisasi informasi dan gagasan-gagasan, telah menyumbang pada gelombang demokratisasi yang menerjang banyak bagian Asia pada dasawarsa terakhir. Pemilihan umum kompetitif adalah bagian yang esensial dari proses ini.

A. Keanekaragaman Pengalaman Pemilihan Umum Asia

Pengalaman pemilihan umum Asia setelah Perang Dunia II mencerminkan keanekaragaman dan dinamika kawasan ini. Pada 50 tahun

terakhir politik elektoral hanya berakar kuat di sejumlah kecil negeri Asia: Filipina, India, Jepang, Malaysia, dan Sri Lanka. Di sejumlah negeri lain, terdapat campuran pemilihan umum kompetitif, pemilihan umum nonkompetitif, dan di banyak kasus, kup. Inilah kasus Bangladesh, Burma, Indonesia, Korea Selatan, Muangthai, Pakistan, Singapura, dan Taiwan. Lainnya, Kampuchea, Mongolia, dan Nepal, baru-baru ini saja mengalami pemilihan umum untuk pertama kalinya setelah mengalami otokrasi selama beberapa dasawarsa. Di negeri-negeri lain, seperti Tiongkok dan Vietnam, pemilihan umum kompetitif tidak diperbolehkan atau dilumpuhkan. Di Burma pemilihan umum 1990 diselenggarakan dalam kondisi yang tidak adil tetapi membuahkan hasil-hasil yang mencerminkan kehendak rakyat. Namun pemerintah yang berkuasa menolak mengakui hasil pemilihan umum ini.

Di sejumlah negeri Asia sekarang ini pemerintah dipercaya untuk menyelenggarakan pemilihan umum yang jujur dan kompetitif. Di negeri-negeri lain pemerintah dipandang sebagai aktor yang sangat partisan. Peranan militer dalam pemilihan umum juga berbeda-beda, dari tidak keterlibatan atau sangat sedikit terlibat sampai terlalu banyak terlibat, dan menolak hasil pemilihan umum (seperti di Burma). Di banyak negeri Asia pertimbangan etnis, agama, dan/atau daerah sangat penting bagi kompetisi pemilihan umum. Di sejumlah negeri kemiskinan dan ikatan-

ikatan antara bapak buah dengan anak buah berperan penting dalam menentukan hasil pemilihan umum. Sementara di negeri-negeri lain yang "modern" afiliasi partai politik dan kampanye media adalah yang paling berpengaruh.

Pemilihan umum Asia mengandung berbagai persoalan dan kelemahan, yang sebagian besarnya tidak khas kawasan ini. Salah satu persoalan yang menyolok ialah keinginan pemerintah-pemerintah otoriter atau setengah otoriter seperti Indonesia, Tiongkok, Vietnam, dan Singapura untuk membatasi oposisi politik dan kompetisi pemilihan umum yang sejati. Tetapi persoalan ini berhubungan dengan sistem politik bukannya dengan pemilihan umum *per se*. Yang relevan untuk laporan ini ialah kelemahan yang ada di negeri-negeri Asia yang bertekad mengadakan pemilihan umum kompetitif. Yang paling umum darinya meliputi kekerasan, penggangguan, dan penculikan (di negeri-negeri seperti Sri Lanka, Kampuchea dan Filipina); penggunaan uang yang tanpa kendali untuk mempengaruhi pemberian suara (di Muangthai, Korea Selatan, dan Taiwan); pemberian suara sesuai dengan garis agama, etnis atau kedaerahan (di India, Korea Selatan, dan Pakistan); dominasi pribadi-pribadi dan kesetiaan pribadi, bukan kebijakan dan ideologi (hampir di semua negeri); dan penggunaan yang ilegal dan tidak patut sumber daya pemerintah oleh partai yang memerintah (lagi-lagi di hampir semua

negeri).

Pemilihan umum di Asia juga sering dicirikan oleh kepartisanan politik yang berlebihan dan kurangnya kesepakatan tentang "aturan permainan" bagi pemilihan umum yang kompetitif dalam suatu masyarakat yang demokratis. Ini sering menghasilkan kampanye yang membakar, kekerasan dan pemberangusan, serta kegiatan-kegiatan tidak adil dan ilegal lainnya. Sebab-sebab dari kepartisan yang ekstrem di Asia ini terlalu kompleks dan bermacam-macam untuk dibahas di sini. Akan tetapi kita harus membahas secara ringkas paling kurang empat faktor berikut ini.

Pertama, kepartisan politik cenderung tinggi di seluruh kawasan karena banyak pemerintahan Asia secara historis amat sangat terlibat dan mengontrol perekonomian negeri mereka. Ini menaikkan taruhan yang terlibat dalam politik, karena kontrol pemerintah diterjemahkan menjadi kontrol atas arus keuntungan ekonomi yang berharga. *Kedua,* di banyak negeri Asia, afiliasi politik sangat berdasar pada identitas etnis, agama, kasta atau daerah. Maka politik menjadi sangat berjalinan dengan budaya dan agama, yang bisa membuat sulit kelompok-kelompok yang berlawanan untuk menemukan landasan yang sama atau untuk mencapai konsensus. *Ketiga,* pemilihan umum lokal dan nasional sering menjadi medan tempur untuk persaingan yang telah lama dan keras berlangsung antarkeluarga atau klan. Persaingan keluarga ini

meluas melampaui klan karena terus berlangsungnya personalisme dan kaitan bapak-anak buah, khususnya di kawasan pedesaan. *Terakhir*, di sejumlah negeri Asia lembaga-lembaga yang bisa membantu menengahi atau paling kurang membatasi kepartisanan yang berlebihan, seperti partai-partai politik berbasis luas, birokrasi nonpartisan, dan media independen, masih belum berkembang.

Karena alasan-alasan ini, kontes antara kelompok-kelompok yang bersaingan untuk memperoleh akses dan kontrol atas jabatan publik bisa menyebabkan politik elektoral merosot menjadi pertarungan sengit "semua atau sama sekali tidak" atau "zero sum." Dalam keadaan seperti itu, kepercayaan, keadilan, dan kompromi cepat rusak. Akibatnya pemilihan umum Asia tidak lebih dari pertarungan kuasa yang didukung negara antar pemimpin-pemimpin atau faksi-faksi yang bersaing. Di sejumlah negeri, partai-partai yang memerintah secara ilegal menggunakan sumberdaya pemerintah dalam upayanya untuk kembali memenangkan pemilihan umum. Di negeri-negeri lainnya, partai-partai oposisi memilih memboikot pemilihan umum daripada berkompetisi dalam proses yang curang. Di negeri lain, lain lagi, pihak yang berwenang mengabaikan hasil dari pemilihan umum kompetitif, seperti yang terjadi di Burma tahun 1990 ketika rezim militer yang berkuasa menolak sepenuhnya hasil pemilihan umum.

Akan tetapi penting dicatat bahwa pemi-

lihan umum mencerminkan dan memperbesar persaingan dan permusuhan yang tak terselesaikan, tetapi jarang menjadi basis untuknya. Memang pemilihan umum adalah satu-satunya cara bagi pemimpin-pemimpin atau kelompok-kelompok yang berkompetisi bisa mencapai kesepakatan penyelesaian suatu krisis atau kebuntuan politik. Karena alasan ini, banyak pemilihan umum Asia terjadi dalam suasana politik bergolak yang taruhannya sangat tinggi. Contoh-contohnya meliputi pertarungan 1986 antara pemimpin otokratis dengan kekuatan-kekuatan pro-demokrasi di Filipina, pertarungan pemilihan umum 1988 dan 1990 di Pakistan, kompetisi pemilihan umum 1992 antara kekuatan sipil dan militer di Muangthai.

Pemilihan umum di sejumlah negeri Asia juga menderita rendahnya partisipassi kaum perempuan. Tingkat partisipasi perempuan dalam pemilihan umum berbeda-beda dari satu negeri ke negeri lainnya dan merupakan fungsi dari sikap-sikap yang berakar dalam agama dan budaya, tingkat penghasilan dan tingkat pendidikan, dan dalam beberapa kasus juga hukum.[1]

---

1. Laporan delegasi pengamat yang disponsori NDI pada pemilihan umum di Pakistan 1993 mengemukakan contoh yang baik mengenai persoalan ini: Kenyataan budaya dan sosial Pakistan serta prosedur pendaftaran pemerintah kadang-kadang mempersulit kaum perempuan untuk ikut pemilihan

Meskipun ada persoalan seperti itu dan persoalan-persoalan lainnya, pada tahun-tahun belakangan bangsa-bangsa Asia semakin banyak menyelenggarakan pemilihan umum yang damai dan kompetitif yang memberikan sumbangan besar bagi demokratisasi. Di banyak negeri Asia panitia-panitia pemilihan umum yang bertanggung jawab menyelenggarakan pemilihan umum semakin tumbuh independen, besar kekuatannya, dan canggih. Semakin bayak ORNOP dan kelompok-kelompok warga negara Asia terlibat dalam pendidikan pemilih dan pemantauan pemilihan umum. Dan semakin banyak orang Asia yang terbiasa memberikan suaranya untuk calon

---

umum. Karena kartu identifikasi kaum perempuan jarang ada fotonya dan karena banyak perempuan mengenakan cadar, pejabat pemilihan umum kesulitan mengecek identitas kaum perempuan. Masalah ini memperbesar kemungkinan pemberian suara ganda. Karena daftar pemilih tidak diperbarui sepenuhnya, banyak perempuan didaftar dengan nama gadisnya meskipun dalam kartu identifikasi mereka tertulis nama setelah menikah. Dalam banyak hal perbedaan ini membuat para pejabat melarang perempuan memberikan suara. Lagi pula langkanya pejabat pemilihan umum perempuan menimbulkan persoalan staf untuk tempat-tempat pemilihan suara perempuan. Delegasi juga melihat banyaknya tempat pemungutan suara perempuan yang tidak bekerja, jelas karena perempuan tidak bisa mencapai tempat ini. (National Democratic Institute for International Affairs, *The 1993 Elections in Pakistan* [Washington, D.C.: 1994], h. 19-20).

yang mereka pilih.[2] Hasilnya, mutu pemilihan umum telah meningkat di sejumlah negeri Asia. Pemilihan umum nasional dan lokal besar-besaran dan serentak di Filipina tahun 1992 berlangsung teratur, jujur, dan relatif tanpa kekerasan. Pemilihan umum 1993 di Pakistan ditandai dengan perbaikan besar atas pemilihan umum 1990, dan di Korea Selatan pembelian suara banyak terhapus sebagai persoalan besar.

Tabel berikut ini mendaftar pemilihan umum nasional terkhir di Asia.

Pemilihan Umum Terakhir di Asia

Negeri	Waktu Jenis	Pemilihan
Bangladesh	Februari 1996	Parlemen
Burma	Mei 1990	Majelis Rakyat[a]
Filipina	Mei 1995	Kongres
Hongkong	September 1995	Dewan Legislatif
India	Juni 1991	Lok Sabha
Indonesia	Juni 1992	Dewan Perwakilan Rakyat
Jepang	Juli 1993	Diet

a. Hasilnya diabaikan oleh rezim militer.

2. Peserta pemilihan umum kebanyakan negeri Asia sangat besar. Di Mongolia, lebih dari 90 persen; di Kampuchea tahun 1993 sekitar 90 persen dari yang berhak memilih datang ke tempat pemungutan suara. Di Sri Lanka 75 sampai 80 persen; di Filipina, Korea Selatan, Muangthai, Nepal, dan Taiwan rata-rata 60 sampai 70 persen. Pakistan adalah yang terendah, yaitu 40 sampai 50 persen.

Kampuchea	Mei 1993	Majelis Konstituante/Majelis Nasional[b]
Korea Selatan	Maret 1992 Desember 1992	Majelis Nasional Parlemen
Korea Utara	April 1990	Majelis Agung Rakyat
Laos	Desember 1992	Majelis Nasional[c]
Malaysia	April 1992	Parlemen
Mongolia	Juni 1992	Hural Agung Rakyat
Muangthai	-	-
Nepal	November '94	Parlemen
Pakistan	Oktober 1993	Majelis Nasional
Singapura	Agustus 1991	Parlemen
Sri Lanka	Agustus 1994 November '94	Parlemen Presiden
Taiwan	Desember 1995 diperkirakan Maret 1996	Yuan Legislatif Presiden
Tiongkok	Maret 1993	Kongres Rakyat Nasional[c]
Vietnam	Juli 1992	Majelis[c]

b. Pemilihan umum diselenggarakan di bawah naungan Pemerintah Sementara PBB untuk Kampuchea (U.N. Transitional Authority for Cambodia).
c. Sistem partai tunggal atau sistem dominan satu partai.

B. Mengukur Pemilihan Umum Asia

Daftar pemilihan umum Asia terakhir pada tabel di atas memperlihatkan jangkauan kegiatan pemilihan umum di Asia, tetapi tidak memberikan pengertian mengenai kesamaan dan perbedaan penting pengalaman-pengalaman pemilihan umum negeri-negeri tersebut. (Tabel itu juga tidak memberikan jumlah pemilihan umum lokal yang penting.) Untuk

memperoleh pengertian yang lebih baik mengenai kesamaan dan perbedaan ini mungkin ada gunanya menilai pengalaman pemilihan umum terakhir Asia dalam tiga kategori: (1) tingkat kompetitivitas; (2) mutu proses pemilihan umum; (3) peran pemilihan umum dalam proses demokratisasi.

1. Tingkat Kompetitivitas

Satu cara untuk menilai pemilihan umum ialah dengan mengukur tingkat kompetitivitasnya. Kompetitivitas tidaklah absolut; ada perbedaan tingkat dari non-kompetitif sampai sangat kompetitif. Kita bisa menilai kompetitivitas suatu pemilihan umum berdasarkan tingkat adanya kondisi berikut: kebebasan partisipasi partai-partai politik dan individu; kesempatan calon pemilih yang berhak untuk mendaftar dan memberikan suara; penghormatan pada hak untuk berkumpul, berserikat, dan mengemukakan pendapat secara bebas; perlakuan yang adil pada para kontestan politik; tidak adanya intimidasi calon dan pemilih; kerahasiaan pemungutan suara; proses yang adil; keadilan dan tidak memihaknya panitia pemilihan umum; pemungutan suara dan prosedur penghitungan suara yang adil dan transparan; dan kepercayaan pemilih pada proses pemilihan umum. Kompetitivitas tidak menjamin pertandingan pemilihan umum akan seimbang, tetapi bahwa lapangan bermainnya relatif rata.

Akan tetapi penting dimengerti bahwa penilaian mengenai kompetitivitas suatu pemilihan umum di suatu negeri tertentu tidak bisa dan tidak boleh dilakukan semata-mata hanya dengan melihat undang-undang dan prosedur-prosedur yang mengatur proses pemilihan umum. Penilaian tentang keterbukaan dan keadilan keseluruhan lingkungan politik pemilihan umum yang diadakan juga penting. Ada negeri-negeri (seperti Singapura, Indonesia, dan untuk tingkat yang lebih rendah Malaysia) yang undang-undang dan prosedur pemilihan umumnya memperbolehkan kompetisi, tetapi kenyataannya kemampuan partai-partai oposisi untuk bertanding sangat dihambat oleh undang-undang dan prosedur yang menguntungkan partai yang memerintah, kontrol atas dan intimidasi terhadap oposisi politik, dan pemilikan pemerintah atau kontrol atas media. (Misalnya di Indonesia, semua calon harus melalui wawancara penyaringan yang dilakukan militer sebelum diizinkan untuk mencalonkan diri.)

Dengan menggunakan kriteria di atas, pemilihan umum di mayoritas negeri Asia sekarang adalah pada tingkat yang lebih atau kurang kompetitif. Tingkat kompetitivitasnya berbeda-beda, dan semua kriteria kompetitivitas itu jarang terpenuhi. Tetapi semuanya punya ciri yang sama: (1) lingkungan politik membolehkan kompetisi politik yang sejati; (2) diterimanya kompetisi ini tercermin dalam undang-undang pemilihan umum; dan (3) ada

komitmen umum pada pihak pemimpin politik untuk mentolerir, atau malah mendukung, kompetisi pemilihan umum. Dengan kriteria ini, pemilihan umum di Indonesia, Malaysia, dan Singapura termasuk jenis yang kompetitif, sementara pemilihan umum di Tiongkok, Laos, Korea Utara, dan Vietnam masih nonkompetitif.

2. *Mutu Proses Pemilihan Umum*

Cara kedua yang berguna, meskipun lebih subyektif, untuk menilai dan membedakan pemilihan umum ialah dengan mengukur mutu proses pemilihan umum. Mutu di sini berarti sejauh mana proses pemilihan umum memberi peserta yang berinformasi dan terlibat pilihan yang bermakna di antara calon-calon dan partai-partai yang mewakili program-program dan ideologi-ideologi yang bertanding. Bahkan lebih dari kompetitivitas, mutu pemilihan umum merupakan standar yang relatif ketimbang absolut. Semakin besar keterlibatan pemilih, semakin luas keanekaragaman calon dan partai, semakin berbeda calon dan program-program serta ideologi-ideologi partai, semakin tinggi mutu proses pemilihan umum.

Perbedaan antara kompetitivitas dan mutu bisa merupakan perbedaan penting; karena sementara mustahil menyelenggarakan pemilihan umum nonkompetitif yang tinggi mutunya, dimungkinkan menyelenggarakan pemilihan umum kompetitif yang rendah mutunya. Misalnya, seluruh warga negara secara sah

berhak berpartisipasi dalam pemilihan umum, tetapi biaya mencalonkan diri atau hambatan-hambatan nonhukum (termasuk hambatan berdasar gender) bisa dengan efektif menyingkirkan sektor-sektor penting masyarakat untuk berpartisipasi secara bermakna. Suatu pemilihan umum bisa adil dan jujur, tetapi personalitas yang berlebihan atau pemberian suara mengikuti garis kedaerahan bisa menurunkan nilai pemilihan umum sebagai suatu pertandingan antara program-program dan ideologi-ideologi yang bersaing. Atau suatu pemilihan umum bisa kompetitif, tetapi kompetisinya adalah antara elite-elite politik yang bersaing yang bukan merupakan pilihan sejati.

Karena itu mutu keseluruhan suatu pemilihan umum bisa dinilai dengan mengukur indikator-indikator berikut ini: (1) adanya halangan-halangan nonhukum (yakni finansial, berdasar gender atau budaya) untuk partisipasi dalam pemilihan umum, baik buat calon maupun pemilih; (2) kemampuan warga negara untuk mendidik diri mengenai calon-calon dan masalah-masalah, berpartisipasi dalam kampanye atau kegiatan-kegiatan bukan partisan yang berhubungan dan memberikan suara pada hari pemilihan umum; (3) tingkat organisasi dan kompetitivitas partai-partai politik yang mewakili berbagai macam kebijakan atau ideologi; (4) adanya kampanye tanpa kekerasan dan berorientasi masalah; (5) tingkat pengaruh uang terhadap hasil pemilihan

umum; dan (6) layak dan adilnya penyelesaian perselisihan pemilihan umum.

Kalau diukur dengan indikator-indikator tersebut, kebanyakan pemilihan umum terbaik di Asia mutunya sedang atau campuran. Bahkan di negeri-negeri yang pemilihan umumnya sangat kompetitif, mutu pemilihan umum sering dibuat rendah oleh meluasnya uang dan personalisme, lemahnya partai-partai politik, dan terbatasnya partisipasi kaum perempuan. Di Filipina dulu persoalannya ialah "senjata, orang jahat, dan emas," sekarang dengan meluasnya televisi, persoalannya ialah politik "selebriti": bintang film dan pemain bola basket memenangkan pemilihan umum karena terkenalnya nama mereka. Orang-orang Korea Selatan mencemaskan kecenderungan para pemilih untuk memberikan suara sesuai dengan garis kedaerahan dan kecenderungan penggunaan hiburan untuk membujuk pemilih. Di India yang menjadi keprihatinan ialah pengaruh "uang dan otot." Namun demikian jelas banyak kesempatan untuk meningkatkan mutu pemilihan umum di Asia.

3. *Peran Pemilihan Umum dalam Proses Demokratisasi*

Cara ketiga untuk menilai dan membedakan pemilihan umum tergantung tidak pada karakter pemilihan umum itu sendiri tetapi perannya dan signifikansinya untuk proses demokratisasi.

Tingkat atau taraf perkembangan demo-

kratis suatu negeri berhubungan penting dengan proses pemilihan umum dan pada gilirannya dengan pengaruh pemilihan umum pada proses demokratisasi. Suatu pemilihan umum bisa menjadi katalis atau malahan menjadi penyebab dari ditolaknya otoriterisme, seperti yang terjadi di Filipina tahun 1986. Atau bisa menjadi tanda akhir dari suatu transisi yang penting meninggalkan otoriterisme, seperti di Bangladesh pada 1990 dan 1991. Atau pemilihan umum (atau serangkaian pemilihan umum) bisa mendorong perluasan proses demokratisasi, seperti kasus Korea Selatan, Taiwan, dan Nepal.[3] Di masing-masing negeri ini, pemilihan umum menjalankan peranan utama dalam transisi awal dari rezim otoriter atau setengah demokratis ke pemerintahan yang lebih demokratis.

Pemilihan umum juga menjalankan peranan penting dalam proses konsolidasi demokrasi baru yang rumit dan sulit. Di negeri-negeri yang tanpa sejarah pemilihan umum kompetitif, diperlukan beberapa kali pemilihan umum sebelum semua aktor politik memahami, menerima, dan berpartisipasi efektif dalam pro-

3. Di negeri-negeri otoriter atau setengah otoriter, pemilihan umum nonkompetitif atau setengah kompetitif bisa digunakan oleh unsur-unsur reformis di dalam partai yang dominan atau di dalam partai tunggal untuk membangun basis kekuasaan; atau pemilihan umum seperti itu bisa digunakan oleh elite lokal untuk memperkuat independensinya dari partai atau negara.

ses pemilihan umum. Pemilihan umum berurutan yang berhasil, khususnya kalau mutunya relatif tinggi, besar sumbangannya pada proses konsolidasi dengan melembagakan proses pemilihan umum dan memperkuat legitimasi proses-proses demokratis. Sebaliknya, pemilihan umum yang memecah-belah, penuh kekerasan, atau hasilnya dipertengkarkan bisa menggerogoti konsolidasi demokratis.

Akhirnya, jika kompetitivitas pemilihan umum jarang dipertanyakan di negeri-negeri demokrasi yang sudah mapan, mutu pemilihan umum di negeri-negeri ini sering menjadi perselisihkan. Mutu proses pemilihan umum adalah ukuran yang penting bagi vitalitas demokrasi dan masyarakat umumnya.

C. Tinjauan tentang Aktor-Aktor Kunci dalam Pemilihan Umum

Peranan organisasi-organisasi pemantau pemilihan umum di Asia dan tantangan-tantangan yang mereka hadapi bisa dimengerti hanya dalam konteks khas dalam mana pemantauan berlangsung. Di Asia, seperti halnya tempat-tempat lainnya, konteksnya berbeda-beda dari satu negeri ke negeri lain dan dari satu pemilihan umum ke pemilihan umum lain. Ada perbedaan penting antara pemilihan umum dalam sistem presidensial dengan pemilihan umum dalam berbagai model parlementer. Pemilihan umum bisa diselenggarakan dalam masa ketenangan politik relatif, bisa pula pada saat krisis atau kebuntuan. Pe-

milihan umum bisa diselenggarakan oleh pemerintah sebelumnya atau pemerintah *caretaker*. Pemilihan umum bisa menjadi langkah pertama yang kritis dalam suatu proses demokratisasi yang tidak pasti, atau bisa merupakan salah satu dari serangkaian peristiwa politik yang memperkuat atau memperlemah demokrasi yang mapan. Pemilihan bisa dijadwalkan jauh hari sebelumnya atau bisa mendadak diselenggarakan, dan bisa punya waktu kampanye yang panjang maupun pendek. Pertandingan terjadi antara partai penguasa yang dominan dengan satu atau lebih partai oposisi kecil, antara dua partai yang kekuatannya kurang lebih sama, atau antara beberapa partai. Partai-partai oposisi mungkin memilih memboikot. Terakhir, independensi, otoritas, dan kompetensi badan pemilihan umum pemerintah berbeda-beda dari satu negeri ke negeri lain dari waktu ke waktu.

Meskipun ada perbedaan-perbedaan seperti itu, ada sejumlah aktor dan faktor yang sama yang dalam satu atau lain cara membentuk konteks dalam memantau berlangsungnya pemilihan umum. Aktor-aktor kunci di hampir semua pemilihan umum adalah kontestan politik, pemerintah, badan pemilihan umum, media, dan berbagai kelompok sosial. Aktor internasional bisa juga memainkan peranan penting dalam menyumbang mutu dan kelangsungan hidup pemilihan umum dalam suatu negeri. Seperti telah dikemukakan, lembaga-lembaga ini bisa menjalankan peranan

yang berbeda-beda tergantung pada keadaannya.

Kontestan

Kontestan meliputi calon-calon perorangan, partai-partai politik, dan kelompok-kelompok politik partisan. Peranannya dalam pemilihan umum ialah mencapai kemenangan untuk diri mereka, calon mereka, dan atau partai mereka. Kontestan pada dirinya bersifat partisan; kalau tidak demikian suatu pemilihan umum akan tidak kompetitif. Variabel-variabel yang lebih penting yang mempengaruhi perilaku kontestan meliputi tingkat penghormatan mereka pada integritas proses pemilihan umum dan aturan-aturan pemilihan umum; tingkat sejauh mana mereka siap menggunakan kekerasan, penekanan, dan retorika membakar untuk memperbesar kesempatan menang; kemauan dan kemampuan badan pemilihan umum untuk mencegah dan menghukum perilaku ilegal; jumlah dan ukuran relatif partai-partai politik yang bertanding dalam pemilihan umum; kekuatan dan profesionalisme organisasi-organisasi partai; dan hubungan partai-partai politik (dan kelompok-kelompok lain) dengan pemerintah dan dengan sektor-sektor penting lainnya (misalnya bisnis, militer, buruh).

Pemerintah

Pemerintah yang menyelenggarakan atau mengawasi pemilihan umum bisa pemerintah

yang berkuasa yang ikut bertanding dalam pemilihan umum, pemerintah yang sudah kalah tetapi masih berjabatan beberapa bulan lagi, atau pemerintahan sementara *caretaker*. Ia bisa netral atau secara terbuka atau diam-diam partisan, atau sebagian unsur pemerintah netral sedang unsur lainnya partisan. Variabel-variabel lainnya yang menentukan seberapa konstruktif peranan pemerintah dalam pemilihan umum meliputi otonomi dan profesionalisme birokrasi, kemauan dan kemampuan pejabat pemerintah untuk menggunakan sumberdaya pemerintah guna mendukung partai yang berkuasa; tingkat pemilikan media oleh pemerintah; komitmen pemerintah untuk memperkuat badan pemilihan umum yang netral; independensi dan profesionalisme kepolisian dan angkatan darat; dan hubungan pemerintah dengan ORNOP.

Badan Pemilihan Umum

Semua pemerintah yang menyelenggarakan pemilihan umum harus membentuk suatu badan untuk mengelola pemilihan itu. Kalau di sejumlah negeri tanggung-jawab itu terletak pada sebuah kementerian pemerintah (misalnya Kementerian Dalam Negeri bertanggung-jawab atas pemilihan umum di Muangthai) di banyak negeri lain badan pemilihan umumnya berupa panitia pemilihan umum yang independen atau setengah independen. Tergantung pada negeri atau pemerintah yang berkuasa, panitia pemilihan umum bisa inde-

penden atau dikendalikan, kuat atau lemah, aktif atau pasif, serta dikelola dan didukung dengan baik atau buruk.

Independensi, otoritas, dan kemampuan organisasional panitia pemilihan umum merupakan fungsi dari dua faktor yang saling berkait: politik dan hukum. Pengaruh politik pada independensi dan kekuatan panitia pemilihan umum terjadi melalui proses pengangkatan dan melalui alokasi anggaran panitia. Politik dan hukum bertemu dalam undang-undang pemilihan umum. Panitia pemilihan umum harus bekerja dalam konteks undang-undang pemilihan umum, yang memberikan atau tidak memberikan kekuasaan yang besar kepada panitia. Di sejumlah negeri undang-undang pemilihan umum sangat rinci, yang dengan demikian mengurangi jangkauan otoritas panitia pemilihan umum; di negeri lain undang-undang memberi panitia keleluasaan yang besar. Variabel-variabel penting lainnya yang mempengaruhi perilaku panitia pemilihan umum meliputi kredibilitas dan kompetensi pemimpin panitia pemilihan umum; sikap pemimpin terhadap organisasi-organisasi pemantau independen; kemampuan panitia pemilihan umum yang biasanya kekurangan staf untuk menyelenggarakan pemilihan umum yang logistiknya rumit; dan otoritas legal yang diberikan kepada panitia pemilihan umum untuk menghukum pelanggaran, menyelesaikan perselisihan, dan menyelia biaya pengeluaran kampanye.

Media

Seperti di tempat-tempat lain, di Asia media massa memainkan peranan besar dalam mengkomunikasikan informasi dan membentuk pendapat. Di seluruh Asia, radio dan televisi adalah media yang paling berpengaruh. Mungkin bukan kebetulan bahwa di banyak negeri Asia sebagian besar stasion televisi dan banyak stasion radio dan suratkabar dimiliki oleh atau berafiliasi dengan pemerintah (termasuk militer) dan atau partai-partai politik besar. Selain itu, pemerintah bisa mempengaruhi atau mengontrol media milik swasta melalui pendaftaran, undang-undang pers, dan iklan. Media milik swasta bisa sangat partisan, tidak profesional, atau murni komersial.

Bagaimana media meliput pemilihan umum itu sangat penting bagi penyelenggaraan dan hasil pemilihan umum. Sementara adilnya peliputan itu penting, begitu pula mutu peliputan dan peran media dalam mendidik pemilih. Sebagian dari variabel yang lebih penting yang menentukan peran media adalah tingkat pemilikan dan atau kontrol pemerintah atau partai; konsentrasi pemilikan swasta; tingkat peliputan media asing; dan tingkat ketepatan dan keadilan laporan wartawan dalam negeri.

Kelompok-Kelompok Sosial

Meskipun partai-partai politik adalah kontestan utama dalam pemilihan umum, namun kelompok-kelompok sosial lain bisa mempe-

ngaruhi proses pemilihan umum. Tercakup dalam kelompok ini ialah perkumpulan bisnis dan profesional, serikat buruh, kelompok-kelompok warga negara, dan organisasi-organisasi keagamaan. Mereka bisa memilih berpartisipasi atau tidak dalam sebuah pemilihan umum. Kalau kelompok-kelompok ini memutuskan terlibat, mereka bisa memainkan peran partisan dengan mengajukan calon-calon atau dengan mendukung calon-calon atau partai-partai politik tertentu. Atau mereka bisa menjalankan peran nonpartisan dan terlibat resmi atau tidak resmi dalam pendidikan pemilih dan pemantauan pemilihan umum. Variabel-variabel lain yang mempengaruhi peran kelompok-kelompok ini meliputi komitmen mereka pada pemilihan umum kompetitif; kaitan mereka, kalau ada, dengan partai-partai politik; dan besarnya, keanekaragaman, aktivisme serta jangkauan geografis keanggotaan mereka.

Aktor-Aktor dan Pengaruh-Pengaruh Internasional

Terakhir, aktor-aktor dan pengaruh-pengaruh internasional bisa memainkan peranan penting dalam pemilihan umum. Pemerintah-pemerintah di seluruh dunia semakin merasakan dampak dari pengaruh internasional, termasuk perhatian media asing, tekanan dari pemerintah-pemerintah asing dan pemberi bantuan asing, serta *"demonstration effect"* liberalisasi politik dan demokratisasi di negeri-

negeri lain. Kebutuhan akan legitimasi internasional suatu negeri sering besar pengaruhnya dalam membentuk liberalisasi politik.

Pengamat pemilihan umum internasional telah diterima di seluruh dunia. The Conference on Security and Cooperation in Europe (Konferensi Keamanan dan Kerjasama di Eropa), misalnya, mengeluarkan deklarasi pada bulan Juni 1990 yang mengharuskan semua negeri anggota untuk menerima kehadiran pengamat internasional untuk pemilihan-pemilihan umum nasional.[4] Majelis Umum PBB telah menerima satu resolusi pada bulan Desember 1991 yang mengesahkan praktik pe-

4. Dokumen Juni 1990 diterima oleh 34 wakil untuk the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) mencerminkan sikap masa kini terhadap pemantauan:
"Negara-negara yang berpartisipasi menganggap bahwa kehadiran pengamat asing dan dalam negeri bisa memperkuat proses pemilihan umum untuk Negara di mana pemilihan umum terjadi. Karena itu mereka mengundang pengamat dari negara-negara yang berpartisipasi dalam CSCE dan lembaga-lembaga dan organisasi-organisasi masyarakat yang sesuai yang berkehendak untuk melakukan pemantauan jalannya pemilihan umum nasional, seperti yang diatur oleh undang-undang. Mereka akan berupaya keras memfasilitasi akses yang sama untuk pemilihan umum yang diselenggarakan lebih rendah dari tingkat nasional. Pengamat-pengamat itu tidak melakukan campur tangan dalam penyelenggaraan pemilihan umum." (Conference on Security and Cooperation in Europe, *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension* [CSCE, 1990], bagian 1, paragraf 8).

ngamatan pemilihan umum, termasuk pemantauan oleh organisasi-organisasi nonpemerintah dalam negeri.[5]

Organisasi-organisasi multilateral dan organisasi-organisasi nonpemerintah luar negeri sekarang diundang untuk mengamati pemilihan-pemilihan umum di negeri-negeri lain secara rutin. Tetapi sementara aktor-aktor internasional memainkan peran tertentu, warga negara sendirilah yang akhirnya menentukan arah politik negerinya. Di seluruh Asia, seperti yang akan diperlihatkan oleh laporan ini, warga negara semakin menentukan proses politik dengan mengorganisasikan diri dalam kelompok-kelompok warga negara untuk memantau pemilihan-pemilihan umum dan kerja pejabat-pejabat yang mereka pilih.

***

5. Laporan Sekretaris Jenderal PBB, *Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections*, U.N. Doc. A/46/609 (19 November 1991).

Bab 3

Pemantauan Pemilihan Umum di Asia

DIMULAI tahun 1984, National Citizens Movement for Free Election (NAMFREL) memperlihatkan kepada rakyat Filipina bahwa suatu operasi pemantauan pemilihan umum dalam negeri yang terlatih dan diorganisasikan secara baik bisa berperan besar dalam menjaga keadilan dan kejujuran pemilihan umum. Pada masa pemilihan presiden "gertakan" yang kritis bulan Februari 1986, NAMFREL berhasil melakukan pemantauan besar-besaran di seluruh negeri untuk memerangi dan mengungkapkan kecurangan pemilihan umum. Prestasi NAMFREL secara dramatis mengubah anggapan luas bahwa pengamatan dalam negeri independen terhadap pemilihan umum tidak akan memadai atau tidak berpengaruh. NAMFREL segera menjadi ilham dan model untuk berbagai upaya pemantauan pemilihan umum lainnya di Asia dan seluruh dunia.

A. Munculnya Organisasi Pemantauan Pemilihan Umum Asia

Lahirnya NAMFREL dan organisasi-organisasi pemantauan pemilihan umum lain merupakan cerminan dari tiga kecenderungan yang saling berkait di banyak negeri Asia: (1) tumbuhnya jumlah dan kecanggihan organisasi-organisasi nonpemerintah dan kelompok-kelompok masyarakat sipil lainnya; (2) liberalisasi politik sebagian atau seluruhnya yang terjadi di kawasan ini; dan (3) meningkatnya dukungan moral, teknis, dan finansial dari ORNOP, yayasan, dan pemerintah-pemerintah asing.[1]

Meningkatnya pluralisme dan keterbukaan politik hampir semua masyarakat Asia telah mendorong tercipta dan tumbuhnya ORNOP yang bekerja antara lain di bidang hak asasi manusia, persoalan perempuan, hak konsumen, dan keadilan ekonomi. Jumlah, besarnya, kecanggihan, dan pengaruh ORNOP berbeda-beda dari satu negeri ke negeri lain, demikian pula hubungan antara pemerintah dan ORNOP. Sektor-sektor ORNOP di Bangladesh,

1. Laporan ini menyebut ORNOP dalam pengertian yang sangat luas, yaitu setiap organisasi, koalisi, atau kelompok individu-individu swasta tidak dikontrol oleh pemerintah, dalam pengertian teknis atau hukum. Kecuali diindikasikan lain oleh konteksnya, ORNOP yang dikutip dalam laporan ini adalah ORNOP dalam negeri atau organisasi dalam satu negeri Asia tertentu, bukannya ORNOP multinasional atau internasional.

India, dan Filipina adalah termasuk yang terbesar dan paling vital di dunia. Di Nepal, Korea Selatan, Taiwan, dan Muangthai terjadi pertumbuhan ORNOP yang pesat.

Seperti telah dicatat, pemilihan-pemilihan umum Asia menjadi katalis atau bagian penting dari transisi politik yang cepat. Pemilihan umum juga bisa menjadi mekanisme perluasan demokratisasi. Di semua kasus, pemilihan umum kompetitif memberikan kesempatan kepada kelompok-kelompok politik dan warga negara yang ada untuk memperluas misi dan keanggotaan dan kepada munculnya kelompok-kelompok baru. Karena pentingnya pemilihan umum yang diselenggarakan di Asia pada dasawarsa terakhir, tidak mengejutkan bahwa sejumlah ORNOP berusaha memainkan peran penting dengan memantau pemilihan umum.

Berbagai macam ORNOP Asia terlibat dalam pemantauan pemilihan umum. Dalam beberapa kasus, ORNOP dibentuk khusus untuk memantau pemilihan umum, tetapi dalam banyak kasus ORNOP yang sudah ada bergabung dalam persekutuan resmi atau jaringan tidak resmi untuk pemantauan pemilihan umum. Ketika dibentuk satu persekutuan, anggota-anggota persekutuan bisa membentuk "organisasi payung" resmi (seperti NAMFREL), atau bisa mempertahankan identitas kelembagaan masing-masing.

Asal-mula, konfigurasi, dan besarnya organisasi-organisasi pemantauan pemilihan umum

Asia sangat berlainan. Di Filipina, NAMFREL dimulai sebagai organisasi payung yang terdiri atas lebih dari 100 kelompok anggota. Pada tahun-tahun belakangan Gereja Katolik mendirikan jaringan pengawasan pemilihan umum sendiri, yang terus bekerja erat bersama NAMFREL. Di Korea Selatan 1991, CCCFE beranggotakan 60 ORNOP nasional, dipimpin oleh *Citizen's Coalition for Economic Justice* (Persekutuan Warga negara untuk Keadilan Ekonomi) dan YMCA (*Young Christian Men's Association*, Perhimpunan Pemuda Kristen). Di Bangladesh, juga tahun 1991, *Bangladesh Movement for Fair Elections* (BMNA, Gerakan Bangladesh untuk Pemilihan Umum yang Adil) merupakan organisasi payung dari banyak organisasi nonpemerintah, hak asasi, profesional, dan buruh. Kelompok-kelompok lain, seperti *Coordinating Council on Human Rights in Bangladesh* (CCHRB, Dewan Koordinasi Hak Asasi Manusia di Bangladesh), suatu persekutuan organisasi-organisasi yang melakukan pemantauan pemilihan umum pada pemilihan umum lokal Maret 1990, mengorganisasikan upaya pemantauan pemilihan umum sendiri dan tidak bekerja sama dengan BMNA. Untuk pemilihan umum nasional Bangladesh Februari 1996, lebih dari 100 ORNOP dan organisasi-organisasi serupa membentuk *Fair Election Monitoring Alliance* (Persekutuan Pemantauan Pemilihan Umum yang Adil).

Di Muangthai, pemerintah *caretaker* men-

dukung pembentukan organisasi independen, *PollWatch*, untuk memantau pemilihan umum 1992. *Human Rights Commission of Pakistan*, suatu kelompok hak asasi manusia swasta, mengorganisir jaringan pengawas pemilihan umum untuk pemilihan umum parlemen negeri ini tahun 1993. Lima organisasi hak asasi manusia dan warga negara di Nepal, dengan kerja sama dari hampir dua lusin kelompok dalam negeri, bergabung mendirikan *National Election Observation Committee* (NEOC, Komite Pengamatan Pemilihan Umum Nasional) untuk pemilihan umum nasional 1994. Di Sri Lanka, persekutuan 21 kelompok bernama *Organization for Human Rights in Sri Lanka* (Organisasi untuk Hak Asasi Manusia di Sri Lanka), setelah memantau pemilihan umum dewan provinsi Mei 1994, membentuk *Movement for Free and Fair Election* (MFFE, Gerakan untuk Pemilihan Umum yang Bebas dan Adil) untuk memantau pemilihan anggota parlemen Agustus 1994. Hampir 40 kelompok lain akhirnya bergabung dalam MFFE, yang mengkoordinasikan kegiatan pemantauan pemilihan umumnya dengan *Peoples Action for Free and Fair Elections* (PAFREL, Aksi Rakyat untuk Pemilihan Umum yang Bebas dan Adil), organisasi pemantauan pemilihan umum yang sudah ada sebelumnya.

Sebagian dari organisasi pemantauan ini anggotanya banyak sekali dan strukturnya sentralistis; lainnya lebih kecil dan kurang sentralistis. Sebagian bersifat permanen atau sete-

ngah permanen; lainnya hanya melakukan mobilisasi saat pemilihan umum. Sebagian mendapat dana dari pemerintah atau dari asing; sebagian lagi sepenuhnya mengandalkan sumberdaya swasta dalam negeri.

Sekalipun terdapat perbedaan-perbedaan seperti itu, hampir semua OPPU percaya bahwa pemantauan pemilihan umum adalah suatu sarana untuk mendukung berlangsungnya partisipasi warga negara yang terus-menerus. Menurut Wimal Fernando, salah seorang pemimpin kegiatan pemantauan pemilihan umum Sri Lanka 1994, "Pemantauan pemilihan umum adalah sarana untuk tujuan yang lebih luas, yaitu membangun jaringan luas orang dan organisasi untuk menangani persoalan-persoalan penting bangsa setelah pemilihan umum usai." Chaiyan Rajchagool dari *PollWatch* Muangthai sepakat: "Kegiatan pemantauan adalah suatu kesempatan untuk belajar bagaimana mesin negara bekerja dan kemudian memperbaikinya... Pemantauan juga membawa pada pemahaman yang lebih baik mengenai sistem pemilihan umum, yang pada waktunya bisa digunakan untuk mendesakkan reformasi pemilihan umum."

Saat pemantauan pemilihan umum dalam negeri meluas di Asia, OPPU tumbuh menjadi lebih canggih, terorganisasi, dan berpengaruh. Seperti yang sudah disinggung, peran lembaga-lembaga ini berbeda-beda dari satu negeri ke negeri lainnya dan waktu ke waktu. Ia adalah satu bentuk organisasi politik yang akan

menyesuaikan diri untuk menghadapi tantangan masa depan saat jutaan warga negara menjadi terbiasa dengan pemikiran bahwa merekalah yang menentukan sistem politik.

B. Tantangan dan Tanggapan

Pemantauan pemilihan umum mensyaratkan keberanian besar, tekad yang kuat, kecanggihan politik, dan keterampilan organisasional. Pemantauan pemilihan umum yang efektif mencakup tugas yang luas, dimulai dengan usaha-usaha untuk menjamin adilnya undang-undang dan prosedur pemilihan umum dan berakhir dengan pemantauan penyelesaian keberatan-keberatan mengenai pelaksanaan pemilihan umum.

Bagian ini menguraikan pengalaman Asia mengenai berbagai unsur pemantauan pemilihan umum, yang terutama diambil dari pengalaman-pengalaman kelompok-kelompok yang hadir dalam konferensi NAMFREL/NDI di Manila dan dari sumber sekunder bahan-bahan dokumenter lain. Pengalaman ini bergerak berurutan dari kegiatan sebelum pemilihan umum sampai pemungutan suara, dari penghitungan dan tabulasi hasil-hasil pemilihan umum sampai kegiatan-kegiatan setelah pemilihan umum. Secara garis besar diuraikan segi-segi penting tugas-tugas ini, diidentifikasi tantangan-tantangan yang dihadapi organisasi-organisasi pemantauan pemilihan umum Asia dan diuraikan pendekatan-pendekatan yang mereka ambil untuk menghadapi tan-

tangan-tantangan itu.

Masa Sebelum Pemilihan Umum

Apa yang terjadi atau tidak terjadi pada masa sebelum hari pemilihan umum itu sangat menentukan hasil pemilihan umum. Hal ini digarisbawahi oleh laporan yang dipersiapkan oleh MFFE tentang pemilihan umum 1994 di Sri Lanka:

> Yang terjadi pada hari pemilihan adalah fungsi dari apa yang terjadi pada hari-hari sebelumnya, pada masa kampanye. Siapa yang akhirnya diperbolehkan memberikan suara adalah fungsi dari banyak hal, misalnya bagaimana pengiriman suara ditangani, dan seberapa efektif pengaturan dibuat untuk membuat pemilih terlantar bisa memberikan suara. Siapa yang datang memberikan suara dipengaruhi oleh seberapa efektif kampanye mengkomunikasikan pesan-pesannya dan seberapa besar terjadi kekerasan kampanye. Calon dan partai mana yang memperoleh suara terbanyak dipengaruhi oleh mutu kampanye, sumberdaya yang dimiliki partai-partai dan calon-calon untuk menjalankan kampanye mereka, apa yang diyakini pemilih sebagai persoalan paling penting yang dihadapi Sri Lanka dan partai mana yang paling baik menanganinya, dan oleh kekerasan kampanye. Jadi hasil akhir [hari pemilihan umum] sangat ditentukan oleh ke-

giatan-kegiatan yang berlangsung pada bulan-bulan menjelang pemilihan umum.[2]

Bagi OPPU, masa sebelum pemilihan umum dimulai sebelum pemilihan umum dijadwalkan atau kapan saja ketika pemilihan umum diumumkan atau diantisipasi. Jadi masa sebelum pemilihan umum bisa lebih panjang daripada masa kampanye resmi atau dalam kasus pemilihan umum yang diselenggarakan dengan segera, bisa diperas menjadi beberapa minggu yang diperuntukkan bagi kampanye. Jika pemilihan umum dalam sistem presidensial dijadwalkan pada tanggal yang pasti menurut ketentuan-ketentuan konstitusional, pemilihan umum dalam sistem parlementer bisa diselenggarakan kapan saja setelah diumumkan.

Seberapa pun panjangnya masa ini, masa sebelum pemilihan umum mungkin adalah tahap yang paling penting dari pemantauan pemilihan umum. Pada masa ini, organisasi-organisasi pemantau pemilihan umum melakukan kegiatan-kegiatan berikut: meninjau, menilai, dan jika diperlukan mendesakkan revisi undang-undang, peraturan-peraturan, dan prosedur-prosedur pemilihan umum; memantau pendaftaran pemilih; menyelenggara-

2. Movement for Free and Fair Elections, *Interim Report on the Sri Lankan Parliamentary Elections of August 16th, 1994* (Colombo, Sri Lanka: MFFE, 1994), h. 18 (selanjutnya dikutip sebagai *Sri Lankan Election*).

kan pendidikan pemilih; memantau kekerasan, intimidasi, dan koersi yang berhubungan dengan kampanye; mendokumentasikan dan menilai kedilan dan ketepatan peliputan media; dan melacak penggunaan sumberdaya pemerintah dan biaya kampanye.

Karena banyaknya dan kompleksnya tugas-tugas ini, masa sebelum pemilihan umum mengajukan tantangan besar pada OPPU, khususnya kalau masa kampanye sangat pendek atau sangat panjang. Pemilihan umum 1986 di Filipina diselenggarakan tidak lama setelah diumumkan, yang membuat tugas NAMFREL sangat sukar dilaksanakan. Begitu pula pemilihan umum Juli 1995 di Muangthai yang diselenggarakan enam minggu setelah diumumkan, mengajukan tantangan besar pada para aktivis yang berupaya menggairahkan kembali jaringan PollWatch. Akan tetapi pemilihan umum yang lama diantisipasi, seperti yang dijadwalkan di Bangladesh, memberikan persoalan tersendiri. Dalam kasus ini para pemimpin warga negara harus memotivasi organisasi-organisasi dan individu-individu untuk berpartisipasi dan mempertahankan semangat serta energi mereka untuk waktu yang panjang.

Berikut ini adalah uraian ringkas masing-masing segi pemantauan sebelum pemilihan umum dengan contoh-contoh dari pengalaman OPPU Asia.

1. Meninjau dan merevisi undang-undang pemilihan umum

Kerangka hukum yang ditegakkan untuk pemilihan umum (yakni undang-undang, peraturan-peraturan, dan prosedur-prosedur administratif) sangat berpengaruh pada seluruh proses pemilihan umum. Secara kolektif, khazanah undang-undang dan peraturan pemilihan umum adalah penentu tungggal terbesar mengenai siapa yang bertanding, siapa yang memilih, sifat dari kampanye, jumlah uang yang dikeluarkan, kejujuran dan ketepatan penghitungan dan tabulasi, serta keadilan penyelesaian perselisihan.

Yang sama pentingnya bagi OPPU adalah ketentuan-ketentuan mengenai hak dan batasan pemantau pemilihan umum independen. Di sejumlah negeri Asia undang-undang pemilihan umum berisi ketentuan-ketentuan yang secara tersurat menyebutkan pemantauan pemilihan umum; dalam banyak kasus tidak. Di Filipina dan Korea Selatan undang-undang memberi hak untuk pemantauan independen nonpartisan. Di Taiwan dan Indonesia, undang-undang pemilihan umum hanya membolehkan partai-partai politik untuk mengirimkan pengamat lapangan tetapi melarang kelompok-kelompok warga negara independen untuk melakukan kegiatan pemantauan pemilihan umum. Undang-undang pemilihan umum di negeri-negeri Asia Selatan biasanya memberi badan pemilihan umum hak untuk menentukan siapa yang punya akses

pada tempat pemungutan suara.

Karena itu sangat penting bahwa OPPU cermat meninjau undang-undang, peraturan-peraturan, dan prosedur-prosedur suatu pemilihan umum; menilai keadilan dan kepatutannya; dan mengusulkan perubahan-perubahan yang dianggap perlu. Tinjauan undang-undang pemilihan umum yang dipublikasikan dengan baik juga memberi masyarakat umum dan media kesempatan untuk lebih mengerti proses pemilihan umum di negeri bersangkutan.

Sejumlah OPPU Asia telah meninjau kerangka hukum pemilihan umum negeri masing-masing dan mengusulkan modifikasi. Mereka antara lain adalah NAMFREL di Filipina, CCEJ di Korea Selatan, *The Women's Action Forum* (Forum Aksi Perempuan) dan *Human Rights Commision* di Pakistan, serta beberapa organisasi di Bangladesh.

2. Menjamin pendaftaran pemilih yang akurat dan menyeluruh

Pendaftaran pemilih digunakan untuk mengidentifikasi pemilih yang berhak dan melarang orang yang tidak berhak untuk memberikan suara. Pendaftaran juga mencegah orang untuk memberikan suara lebih dari satu kali atau di tempat yang tidak benar. Maka akurasi dan kredibilitas proses pendaftaran pemilih sangat penting bagi integritas proses pemilihan umum seluruhnya.

Di Asia hak untuk memilih ditentukan atas dasar: (1) sensus atau pendaftaran nasional, yang merupakan bentuk pendaftaran otomatis atau terus-menerus; atau (2) pendaftaran aktif, pemilih menetapkan identitasnya dan haknya untuk memilih dengan cara mendaftarkan diri untuk memilih. Apa pun sistem yang digunakan, mengkompilasi dan mengurus daftar yang akurat dan menyeluruh pemilih yang berhak merupakan kegiatan administratif yang besar, sedang bobot dan kompleksitas proses ini membuatnya rentan terhadap kesalahan dan manipulasi. Di Asia, salah satu persoalan yang paling umum berkaitan dengan pendaftaran pemilih adalah kecurangan memasukkan nama-nama ke dalam daftar pemilih; sengaja atau tidak sengaja menghilangkan hak orang menjadi pemilih; menyingkirkan kaum perempuan dan golongan minoritas; dan mengeluarkan kartu pemilih palsu atau tidak akurat.

Tergantung pada bobot persoalannya, dampaknya pada pemilihan umum bisa signifikan. Misalnya, di Filipina tahun 1986 pemerintah Marcos berhasil menggunakan kontrolnya atas kompilasi daftar pemilih untuk mengacau pemilihan umum. Pada hari pemilihan umum sejumlah tiga juta pemilih terdaftar di kawasan yang dianggap anti-Marcos tidak menemukan nama mereka pada daftar pemilih karena daftar itu telah diubah. Persoalan besar pendaftaran juga mengganggu pemilihan umum di Bangladesh, India, Nepal, dan

Pakistan.

Menjamin akurasi dan menyeluruhnya proses pendaftaran adalah tantangan yang sangat sulit bagi OPPU Asia karena kebanyakan terjadi sebelum mereka terorganisir atau aktif. Di Asia Selatan pendaftaran pemilih merupakan proses yang terus-menerus dan otomatis, dan kebanyakan negeri Asia Selatan mengeluarkan kartu identifikasi nasional. Sistem ini sederhana dan mudah, dan memberikan akses yang sama pada pemungutan suara, tetapi juga menghambat upaya-upaya untuk memantau proses pendaftaran. Tidak ada pemecahan yang sederhana. OPPU harus berupaya cepat mengorganisir diri untuk meninjau prosedur pendaftaran pemilih dan memperbaharuinya, serta mengawasi dan memperbaiki anomali-anomali. Mereka juga harus berupaya mengembangkan kemampuan untuk melakukan analisis statistik yang bisa membantu menilai akurasi daftar pemilih.

3. Pendidikan pemilih

Tujuan dekat pendidikan pemilih ialah membuat warga negara memahami arti penting pemberian suara, mengerti hak memilih, mengetahui prosedur-prosedur pemberian suara, dan cukup pengetahuannya untuk membuat pilihan-pilihan. Selain itu pendidikan pemilih bisa menjadi bagian dari proses yang lebih besar mendidik rakyat mengenai hak dan tanggung jawab mereka sebagai warga negara.

Kebutuhan akan pendidikan pemilih dan tantangan untuk memenuhinya di Asia sama besarnya. Di banyak negeri Asia, perilaku memilih masih sangat dipengaruhi oleh kaitan daerah, etnis, atau agama; oleh ikatan bapak-anak buah; atau oleh faktor-faktor yang berkaitan dengan gender. Di sejumlah negeri kemiskinan yang luas membuat para pemilih menjual suaranya untuk memperoleh uang, pekerjaan, keuntungan kecil, atau perlindungan. Dan di negeri- negeri Asia yang sedang menjalani transisi demokratis terdapat kekurangan pengalaman dengan asan-asas dasar pemilihan umum kompetitif dan pemerintahan demokratis. Misalnya di Kampuchea, upaya khusus harus dilakukan untuk meyakinkan para pemilih tentang kerahasiaan suara mereka. Persoalan-persoalan ini, secara sendiri-sendiri maupun gabungannya, punya potensi untuk merusak nilai pemilihan umum sebagai pernyataan kehendak rakyat.

Tidak ada jalan keluar yang cepat atau mudah untuk persoalan-persoalan itu. Pengaruh-pengaruh kemiskinan, agama, adat, keluarga, dan kawan dekat sulit untuk diatasi. Tingkat bisa baca tulis yang sangat rendah (khususnya di kalangan kaum perempuan), besarnya penduduk pedesaan dan penetrasi media yang kurang dari cukup di sebagian negeri Asia menciptakan tantangan lain lagi.

Untuk mengatasi hambatan-hambatan ini kegiatan pendidikan pemilih di Asia harus sederhana, peka terhadap kepentingan khalayak

yang dituju, dan menarik perhatian. Jenis yang paling umum dari kegiatan pendidikan pemilih meliputi penyelenggaraan pertemuan masyarakat dan forum calon; memproduksi alat-alat pendidikan pemilih; menerbitkan pamflet dan buku komik; dan menempatkan iklan informatif di media. Pendekatan-pendekatan lain yang kurang tradisional mencakup pementasan drama dan kelompok lawak; mengadakan latihan permainan peran; serta membuat program video dan radio.

Menjamin pemilih yang baik informasinya adalah salah satu unsur penting dari pemilihan umum yang kompetitif dan bermutu tinggi. Lain daripada itu kegiatan pendidikan pemilih juga bisa digunakan untuk merekrut sukarelawan pemantauan pemilihan umum. Karena alasan-alasan ini, menyelenggarakan atau berpartisipasi dalam kegiatan pendidikan pemilih bisa merupakan kegiatan yang sangat besar nilainya bagi OPPU. Tetapi di sini harus dikemukakan tiga peringatan. *Pertama,* menyelenggarakan kegiatan pendidikan pemilih bisa mengalihkan sumberdaya yang langka dari segi-segi lain pemantauan pemilihan umum. *Kedua,* kegiatan pendidikan pemilih yang terlalu memusatkan pada kualifikasi calon atau yang menggunakan kriteria subjektif untuk menilai calon-calon dan partai-partai berisiko dianggap partisan. Dan *ketiga,* kegiatan pendidikan pemilih yang kuat dimensi agamanya bisa terbatas daya tariknya dan mengurangi citra nonpartisan dari sebuah OPPU.

4. Memantau dan mengontrol kekerasan dan koersi

Penggunaan kekerasan fisik, intimidasi, dan koersi untuk mempengaruhi hasil pemilihan umum mungkin adalah perbuatan tidak wajar yang paling terang-terangan terhadap proses pemilihan umum dan nilai-nilai demokrasi. Disesalkan bahwa kekerasan dan koersi tetap menjadi ciri pemilihan umum di sejumlah negeri Asia. Bangladesh, Filipina, India, Kampuchea, Muangthai, Pakistan, dan Sri Lanka adalah sebagian dari negeri-negeri yang punya sejarah kekerasan terkait denan pemilihan umum. Di negeri-negeri ini, hak warga negara untuk berpartisipasi bebas dan aman dalam proses pemilihan umum, dan memberikan suara, digerogoti oleh ancaman dan realitas kekerasan fisik, tekanan-tekanan sosial dan budaya koersif (misalnya tekanan yang dirasakan oleh kaum perempuan atau golongan minoritas di sebagian masyarakat), atau ancaman pembalasan fisik atau finansial. Kekerasan, intimidasi, dan koersi bisa digunakan oleh partisan-partisan politik atau oleh agen-agen pemerintah (misalnya pejabat, polisi, dan tentara) terhadap calon-calon, para pendukungnya, pemilih, dan pemantau pemilihan umum. Tindakan-tindakan ini bisa menggentarkan para calon untuk berkampanye, memaksa warga negara memilih calon tertentu, mencegah warga negara memberikan suara, atau menghalangi dilaporkannya bentuk-bentuk kecurangan lain.

Sebuah laporan MFFE tentang pemilihan umum di Sri Lanka 1994 dengan baik mengungkapkan dampak merusak dari kekerasan terhadap pemilihan umum:

> ... *pertama,* dengan membunuh dan melumpuhkan pekerja kampanye, kekerasan menjauhkan para pemilih dari kampanye yang lengkap dan baik di mana mereka bisa mendengarkan semua pandangan dan mengetahui program-program dan calon-calon dari semua partai; *kedua,* ketakutan akan kekerasan pasti menurunkan partisipasi rakyat dalam kegiatan-kegiatan kampanye partai; *ketiga,* kekerasan selektif mencegah calon-calon dan partai-partai tertentu untuk mengkomunikasikan pandangan-pandangan mereka kepada pemilih; terakhir, karena kekerasan dan intimidasi di masa sebelum pemilihan umum yang serius dan berlangsung lama hampir dipastikan bahwa sebagian pemilih akhirnya menyimpulkan bahwa memberikan suara itu risikonya terlalu berbahaya.[3]

Sebab-sebab kekerasan dan koersi pemilihan umum di Asia itu rumit dan memerlukan pembahasan yang lebih panjang daripada yang dimungkinkan di sini. Dalam banyak kasus kekerasan adalah produk dari kepartisan berlebihan yang telah disebutkan di de-

3. *Sri Lankan Elections,* h. 12.

pan. Di sebagian negeri kekerasan pemilihan umum berkembang dari persaingan serta ketidakamanan agama dan etnik yang telah berlangsung lama. Di sebagian lainnya kekerasan berasal dari kerasnya kompetisi antara keluarga-keluarga politik dan pengikut mereka. Di negeri tertentu kekerasan merupakan buah dari konflik ideologis atau kelas. Koersi sangat umum di negeri-negeri di mana kekuatan ekonomi dan politik terpusat di tangan segelintir orang. Karena itu kelompok besar masyarakat rentan terhadap keinginan dan perintah elite yang kuat. Di hampir semua negeri kekerasan dan koersi terus berlangsung di hadapan sistem yudisial yang lemah dan kepemimpinan politik yang enggan menerapkan sanksi yang berat atau menghukum para pelaku.

Organisasi-organisasi pemantau pemilihan umum bisa membantu mengurangi kekerasan berkait dengan pemilihan umum, koersi, dan intimidasi dengan melakukan penyelidikan atas insiden-insiden yang dilaporkan; melaporkan penemuannya kepada badan pemilihan umum dan masyarakat umum; dan memantau tanggapan badan pemilihan umum terhadap pelanggaran-pelanggaran untuk menjamin agar sanksi diterapkan dan tindakan-tindakan pencegahan dilakukan. Menyelidiki ketidakberpihakan dan efektivitas polisi dan angkatan darat merupakan segi penting dari proses pemantauan. Program-program pendidikan pemilih juga bisa digunakan untuk mendidik pemilih mengenai bagaimana

menentang kekerasan dan intimidasi. Dua atau tiga hari sebelum pemilihan umum di Filipina, ketika para pemimpin partai-partai bertanding untuk memperoleh suara, NAMFREL serta kelompok-kelompok agama dan warga negara berusaha menyatukan para politisi, militer dan polisi, serta wartawan agar sepakat untuk memerangi kekerasan.

Di sejumlah negeri Asia kekuatan pendapat umum telah digunakan untuk mendorong calon-calon dan partai-partai politik untuk menandatangani "persetujuan damai" dan aturan permainan yang mengutuk penggunaan kekerasan dan koersi. Di Filipina tahun 1992 *Commission on Elections* (COMELEC, Panitia Pemilihan Umum) merancang tujuh calon presiden untuk menandatangani aturan permainan pada suatu acara yang disiarkan televisi secara nasional. Acara penandatanganan didahului oleh serangkaian debat mingguan di televisi antar para calon, yang juga dikoordinasikan oleh COMELEC. Di Pakistan tahun 1993 *Central Election Commission* (Panitia Pusat Pemilihan Umum), setelah bermusyawarah dengan partai-partai politik, membuat Aturan Permainan untuk Partai-Partai Politik yang menetapkan garis-garis besar umum sukarela yang mengharuskan partai-partai tidak membuat retorika dan aktivitas yang negatif, membakar, atau menyerang. Aturan ini meliputi larangan "mengucapkan kata-kata yang diperhitungkan untuk menciptakan... kontroversi dan pertentangan antar jenis kela-

min, sekte, golongan dan kelompok bahasa;" "mengacau atau membubarkan pertemuan yang diselenggarakan oleh calon dan partai saingan;" dan "sengaja menyebarkan informasi palsu dan jahat... kebohongan dan disinformasi... dan menggunakan bahasa yang disalahgunakan."[4] Aturan permainan juga digunakan di Kampuchea tahun 1993 dan Nepal 1994.

5. Memantau penggunaan sumberdaya pemerintah dan biaya kampanye

Kalau kekerasan dan koersi adalah sebagian dari bentuk manipulasi pemilihan umum yang agresif, penggunaan sumberdaya finansial dan lainnya secara ilegal dan tidak adil adalah salah satu bentuk yang paling subversif. Akses yang tidak adil pada uang dan sumberdaya lainnya (misalnya media, transportasi, dan tunjangan pemerintah) atau pembiayaan tanpa kendali menurunkan kompetitivitas dan mutu pemilihan umum. Meluasnya pembelian (dan penjualan) suara merusak proses pemilihan umum karena mengubah pemberian suara dari suatu tindakan kewarga negaraan menjadi transaksi komersial.

Di sebagian besar negeri Asia akses dan

4. Election Commission of Pakistan, *Code of Conduct for the Political Parties* (1993) dicetak ulang dalam National Democratic Institute for International Affairs, 1993 *Elections in Pakistan* (Washington, D.C.: NDI, 1994), Appendix 8.

penggunaan sumberdaya finansial dan bukan finansial yang tidak adil merupakan tantangan terpenting bagi pemilihan umum yang adil. Ada tiga masalah yang terkandung: (1) tidak adanya kontrol yang berarti atas pembiayaan kampanye; (2) pembatasan legal tetapi tidak adil atas pembiayaan kampanye; dan (3) penggunaan ilegal dan preferensial sumberdaya pemerintah untuk keuntungan calon atau partai politik tertentu.

Akses pada dana swasta oleh calon-calon dan partai-partai merupakan masalah yang terus-menerus muncul dalam pemilihan- pemilihan umum di Asia. Uang selalu menjadi faktor penting dalam pemilihan umum, tetapi biaya untuk mengikuti pencalonan dan tersedianya dana kampanye membesar dalam beberapa tahun terakhir. Peningkatan biaya untuk mencalonkan diri agaknya berkaitan dengan diandalkannya kampanye media yang mahal biayanya dan terjadinya disintegrasi hubungan tradisional bapak-anak buah. Meningkatnya sumber swasta uang kampanye sebabnya adalah ekspansi ekonomi yang pesat di kawasan ini, pertumbuhan perusahaan-perusahaan besar yang menyertainya, dan hubungan yang erat partai-partai politik dengan perusahaan-perusahaan besar di sementara negeri Asia. Akibatnya, pemilihan umum Asia semakin bergelimang uang.

Gejala umum dari pemilihan umum yang sarat uang ialah pembelian dan penjualan suara, yang tetap merupakan masalah di ba-

nyak negeri Asia. Pembelian suara pertama-tama dan terutama adalah produk dari kemiskinan dan distribusi pendapatan yang tidak merata, tetapi norma-norma budaya dan sosial, seperti hubungan bapak-anak buah dan pandangan resiprositas, memperkuat persoalan ini.

Di hampir semua negeri Asia undang-undang pemilihan umum menetapkan batasan biaya kampanye. Akan tetapi, di banyak negeri kemampuan badan pemilihan umum untuk mengawasi pengeluaran biaya kampanye terbatas, dan hukuman terhadap pelanggaran ketentuan hukum sering ringan. Apalagi undang-undang yang membatasi pengeluaran biaya kampanye bisa adil, atau bisa menguntungkan pemerintah yang berkuasa atau calon-calon terkemuka karena calon-calon yang kurang dikenal sulit memperoleh uang yang dibutuhkan untuk membuat diri mereka diketahui umum, inilah peraturan yang membatasi iklan di media massa.

Penggunaan sumberdaya pemerintah secara partisan pada masa pemilihan umum juga menjadi soal di hampir semua negeri Asia. Bukan tidak lazim bagi pejabat dan pegawai pemerintah membiarkan partai politik yang memerintah menggunakan mobil, kantor, dan peralatan pemerintah untuk keperluan kampanye. Dana dari program pemerintah bisa dipindahkan ke proyek-proyek untuk mendapatkan popularitas, patronase, dan tujuan-tujuan politik partisan lainnya. Dan, seperti di-

kemukakan oleh uraian berikut dari MFFE mengenai pemilihan umum 1994 di Sri Lanka, pemerintah menutup mata terhadap kekerasan pemilihan umum:

> Sepanjang masa kampanye banyak laporan mengenai digunakannya pegawai negeri, kendaraan, dan peralatan untuk keperluan yang sifatnya partisan.... Dari pegawai bank sampai polisi, dari kendaraan Mahaweli Authority sampai truk-truk susu milik pemerintah, keikutsertaan dalam pemilihan umum dicampur-aduk dengan urusan negara... Yang paling mengganggu adalah berulang-ulangnya insiden pejabat, calon, pegawai negeri, dan polisi memanfaatkan kedudukan dan sumberdaya negara untuk melakukan kekerasan kampanye atau pelanggaran undang-undang pemilihan umum. Kalau pejabat yang dipilih dan diangkat menganggap kekerasaan hanya sebagai taktik lain kampanye, bagaimana mereka bisa mengharapkan penduduk umumnya bisa memandang perbedaan politik bisa diselesaikan di parlemen tanpa menggunakan kekerasan?[5]

Ada sejumlah cara yang bisa ditempuh OPPU untuk menangani masalah ini. OPPU bisa menilai keadilan pembatasan sumbangan dan pengeluaran, memantau pengawasan ba-

5. *Sri Lankan Elections*, h. 13.

dan pemilihan umum mengenai ketentuan pendanaan dan pengeluaran, memantau penggunaan sumberdaya pemerintah dan berkampanye menentang pembelian suara. Pada tingkat lokal OPPU bisa aktif berupaya menghentikan pembelian suara. Misalnya di Muangthai, kegiatan *PollWatch* dipusatkan pada kegiatan pemantauan pada malam hari menjelang pemungutan suara, ketika uang biasanya dibagikan. Setelah pemilihan umum, OPPU bisa menentukan apakah laporan wajib mengenai keuangan sudah lengkap dan akurat, dan memenuhi batas waktu yang ditetapkan.

6. Memantau media

Media, khususnya radio dan televisi, semakin menjadi sarana yang penting untuk memperoleh pemilih dan membentuk pandangan mereka mengenai calon dan masalah. Apalagi media bisa mempengaruhi pandangan umum mengenai keberhasilan calon dan partai politik yang bertanding; dan pandangan umum kemudian bisa mempengaruhi kemampuan calon dan partai politik untuk merekrut sukarelawan, mengamankan dukungan, dan memperoleh dana. Karena itu agar pemilihan umum adil, calon-calon dan partai-partai politik harus mendapat akses yang sama pada dan perlakuan yang adil oleh media. Media juga bisa mempengaruhi mutu pemilihan umum. Media bisa menolak akses atau peliputan partai atau calon tertentu. Atau meliput calon tertentu dengan cara tidak adil

atau sangat partisan. Media juga bisa memilih memperlakukan pemilihan umum sebagai "balap kuda," bukan sebagai pertandingan antara partai-partai dan program-program. Mereka juga bisa mengambil atau tidak bertanggung jawab membantu mendidik pemilih.

Seperti yang telah dikemukakan, di banyak negeri Asia, pemerintah, partai politik yang dominan atau militer seringkali memiliki atau mengontrol media siaran, yang melencengkan peliputan. Media milik swasta juga bisa sangat partisan atau karena alasan komersial tidak memberikan waktu yang memadai untuk berita dan masalah-masalah publik. Bahkan meskipun tidak dikontrol ketat oleh pemerintah, seperti di sejumlah negeri Asia, media milik swasta rentan terhadap pengaruh pemerintah karena pendapatan yang cukup besar berasal dari iklan pemerintah atau karena kekhawatiran bahwa pemerintah melalui cara-cara lain bisa membahayakan tingkat laba media.

Dalam menanggapinya, sejumlah OPPU Asia mulai terlibat dalam empat segi pemantauan media: (1) menjaga agar pemerintah tidak secara langsung maupun tidak langsung menyensor media; (2) memverifikasi akses yang sama bagi semua kontestan; (3) menjamin peliputan yang adil untuk semua kontestan dan masalah pemilihan umum; dan (4) mendorong media menyumbang pada pendidikan pemilih. Misalnya di Sri Lanka MFFE mengkoordinasikan kegiatan pemantauan media de-

ngan para jurnalis yang berhimpun dalam *Free Media Movement* (Gerakan Media Bebas). Mereka melakukan protes ketika media menyebarkan propaganda pemerintah dan membangkitkan permusuhan rasial. Di Nepal, *Media Watch* (Pengawasan Media) dan kelompok-kelompok hak asasi manusia menekan stasiun televisi milik pemerintah untuk melakukan pemantauan yang seimbang. Di Taiwan, program-program berbasis universitas untuk memantau peliputan kampanye mendorong terjadinya peliputan yang lebih luas dan lebih seimbang.

7. Hari Pemilihan Umum: Pemantauan, Pemberian Suara dan Penghitungan

Hari pemilihan umum adalah puncak, meskipun bukan akhir, dari proses pemilihan umum. Hari inilah saat suara disampaikan, dihitung, dan ditabulasi. Bagi pemantau pemilihan umum, tugas-tugas hari pemilihan umum meliputi pengawasan pemungutan suara; pemberian bantuan kepada pemilih; memantau penghitungan dan tabulasi; dan pada sebagian kasus melakukan tabulasi suara paralel atau independen. Hari inilah saat semua perencanaan dan organisasi diuji.

a. Pengawasan pemungutan suara

Begitu kampanye usai, pemilihan umum pada dasarnya tinggal pemungutan suara dan penghitungan suara. Kedua kegiatan ini ter-

jadi di semua tempat pemberian suara. Keduanya rentan terhadap kesalahan dan kecurangan. Karena itu tujuan pengawasan pemungutan suara ada dua: *pertama*, menjamin agar proses pemungutan suara bisa dijangkau para pemilih, berlangsung secara teratur, dan bebas dari kecurangan dan intimidasi; *kedua*, menjamin proses penghitungan yang akurat dan jujur. Tujuan kedua sama pentingnya dengan tujuan pertama, dan kadang-kadang lebih penting. Bisa saja pemungutan suara berlangsung bebas dan tertib, tetapi disertai dengan kecurangan penghitungan dan/atau tabulasi suara.

Ancaman-ancaman terhadap integritas proses pemungutan suara meliputi setiap prosedur, tindakan atau kondisi yang membuat pemilih enggan memberikan suara; pemilih yang terdaftar berusaha memberikan suara lebih dari satu kali; upaya oleh orang yang tidak terdaftar untuk memberikan suara; upaya untuk membuat pemungutan suara tidak berlangsung secara rahasia; tindakan-tindakan ilegal mempengaruhi pemberian suara; dan tindakan-tindakan lainnya untuk mencurangi pemungutan suara. Persoalan-persoalan yang muncul dalam penghitungan dan tabulasi suara meliputi penghilangan atau penggantian kotak suara; kesalahan atau kecurangan dalam proses pemeriksaan dan penghitungan suara; penghitungan suara yang tidak akurat, tidak lengkap atau curang; pengiriman jumlah suara yang salah atau palsu ke pusat-pusat tabulasi; dan tabulasi yang tidak akurat, tidak lengkap,

atau palsu.

Seperti yang diketahui oleh setiap orang yang pernah berpartisipasi atau mengamati pemilihan umum di sebuah negeri yang sedang berkembang, pemungutan dan penghitungan suara kerap berlangsung di tempat-tempat yang kondisi-kondisi administratifnya tidak efisien dan kacau; kekurangan peralatan dasar (seperti kertas dan alat tulis); tidak ada listrik; dan perlindungan polisi dan/atau pasukan keamanan sangat rendah atau malah tidak ada. Di daerah dominan satu partai atau satu keluarga kuat, pengawas pemungutan suara nonpartisan bisa dipandang sebagai ancaman dan karena itu diperlakukan sebagai ancaman. Di daerah tempat terjadi kompetisi keras antara partai-partai atau keluarga-keluarga yang bersaingan, pengawas pemungutan suara bisa terjebak dalam tembak-menembak, baik secara harfiah maupun kiasan.

Hambatan-hambatan ini mulai memperlihatkan kompleksitas dan tuntutan (dan bahaya potensial) yang terkandung dalam kegiatan pengawasan pemberian suara yang menyeluruh. Diperlukan sukarelawan yang berdedikasi dan bermotivasi tinggi, tetapi yang juga terlatih baik dan berdisiplin tinggi.

Pengawasan pemberian suara juga memerlukan inovasi dan keluwesan. Di banyak negeri Asia organisasi pemantau independen secara rutin tidak diberi izin resmi untuk memasuki tempat pemungutan suara. Akan tetapi pengawasan bisa dilakukan tanpa izin.

Pendekatan alternatifnya meliputi bekerja dengan pemantau dari partai-partai politik; melibatkan anggota-anggota organisasi- organisasi sosial yang besar (misalnya nasabah bank Grameen di Bangladesh); membuat wawancara panjang ketika orang selesai memberikan suara; dan menggunakan pendidikan pemilih untuk "membuat setiap pemilih menjadi seorang pemantau."

Pemantauan pemberian suara dan penghitungan dalam pemilihan umum nasional adalah kegiatan logistik yang sangat besar yang bisa melibatkan puluhan ribu sukarelawan atau lebih. Di Filipina ada sekitar 100.000 tempat pemungutan suara yang menyebar di seluruh kepulauan. Untuk memantau pemilihan umum nasional 1986 secara menyeluruh, NAMFREL menetapkan bahwa diperlukan sekurang-kurangnya 500.000 sukarelawan. Selain orang-orang yang mengawasi tempat pemungutan suara, sukarelawan direkrut untuk memberikan pelayanan dukungan, khususnya transportasi dan komunikasi, untuk para pemantau. Jadi pengawasan pemungutan suara menuntut organisasi dan logistik yang baik. Kapasitas ini bisa sangat sukar dikembangkan di negeri-negeri yang wilayahnya luas dan secara geografis terpisah-pisah atau di negeri-negeri yang miskin dengan banyak kawasan pedesaan terpencil. Kemampuan untuk menggunakan lembaga-lembaga atau jaringan-jaringan berjangkauan nasional yang sudah ada bisa sangat menentukan dalam mengatasi tan-

tangan itu. NAMFREL berhasil menggunakan jaringan nasional Gereja Katolik dan perusahaan-perusahaan besar untuk menyebarkan pasukan sukarelawan.[6]

b. Tabulasi suara paralel

Tabulasi suara paralel (TSP), juga disebut "penghitungan cepat" atau "tabulasi suara independen" adalah metode untuk memantau dan memverifikasi secara independen proses penghitungan suara dalam suatu pemilihan umum. Penghitungan ini paralel terhadap, dan independen dari proses penghitungan suara resmi. Fokusnya adalah tabulasi atau penjumlahan suara aktual yang dilakukan oleh petugas badan pemilihan umum. TSP memverifikasi akurasi hasil-hasil yang dilaporkan oleh badan pemilihan umum sebagai hasil yang dikirimkan dari panitia pemilihan tingkat lokal ke tingkat pusat — TPS tidak

6. Di Muangthai, *PollWatch* berusaha memperoleh 25.000 sukarelawan pengamat pemungutan suara pada tahun 1993. Namun demikian tidak seperti NAMFREL, *PollWatch* tidak punya lembaga nasional yang bisa digunakannya. Akibatnya, ia kesulitan memperoleh jumlah sukarelawan yang diperlukan dan memberikan latihan yang memadai kepada sukarelawan. *PollWatch* juga kesulitan dalam mengajak organisasi-organisasi untuk berpartisipasi. Banyak organisasi sosial dikontrol oleh negara, sedang ORNOP lain mencurigai *PollWatch* karena *PollWatch* dibentuk dan sebagian didanai oleh pemerintah sementara. Peliputan yang tidak seimbang melahirkan kritik dari partai-partai politik.

menggunakan teknik *exit polling*. Dasarnya bisa random sampling yang secara statistik absah atau upaya menyeluruh mengumpulkan dan menghitung hasil-hasil dari seluruh atau hampir seluruh tempat pemungutan suara.

Kalau diterapkan dengan baik, TSP bisa membantu mencegah kecurangan dengan meningkatkan kemungkinan bahwa manipulasi pada saat proses tabulasi akan diketahui. TSP juga bisa memberikan hitungan yang benar ketika ada upaya berbuat curang. Dan terakhir, bisa memperkuat keyakinan dan penerimaan hasil resmi kalau hasil resmi sama dengan TSP. Sebaliknya kalau dilaksanakan tidak memadai atau ditafsirkan secara buruk, TSP bisa menimbulkan kebingungan dan kontroversi besar.

Upaya TSP rintisan di Asia adalah *Operation Quick Count* (Operasi Penghitungan Cepat) yang dilancarkan NAMFREL pada tahun 1986. NAMFREL berusaha mengkompilasi hasil pemilihan umum dengan akurat dan cepat untuk mencegah pemalsuan saat proses tabulasi. Organisasi ini, yang sukarelawannya meliput sekitar 70 persen dari seluruhnya 95.000 tempat pemungutan suara pada pemilihan umum 1986, juga bermaksud menggunakan penghitungan cepat untuk mengungkapkan kecurangan kalau ini terjadi. TSP yang dilakukan NAMFREL, yang mengungkapkan kemenangan Aquino atas Marcos, akhirnya terbukti lebih dihargai oleh publik Filipino, masyarakat internasional, dan unsur-unsur terkemuka

militer Filipina ketimbang hasil-hasil resmi yang menyatakan kemenangan Marcos.[7]

Beberapa OPPU lain di Asia melakukan upaya keras mengadakan TSP. Sebagai bagian dari pemantauan pemilihan umum sela, *the Study and Research Group on Democracy and Socio-Economic Development* (SRG) di Bangladesh, yang dibahas dalam bab 5, mengumpulkan dan melaporkan hasil pemilihan umum. Bekerja melalui FEMA, SRG merencanakan tabulasi suara independen dalam pemilihan umum parlemen di Bangladesh yang dijadwalkan berlangsung Februari 1996, sampai munculnya rencana oposisi untuk memboikot pemilihan umum dan faktor-faktor lain membuat penghitungan independen tidak relevan dan tidak praktis.

---

7. Uraian tentang TSP NAMFREL ini berdasar laporan Larry Garber dan Glenn Cowan, "The Virtues of Parallel Vote Tabulation," *Journal of Democracy*, vol. 4, no. 2 (April 1993), h. 99; National Democratic Institute for International Affairs, *Reforming the Philippine Electoral Process: Developments 1986-88* (Washington, D.C.: NDI, 1991). Mengutip kesalahan hasil awal penghitungan cepat NAMFREL pada pemilihan umum legislatif 1987, pemimpin oposisi Juan Ponce Enrile menuduh penghitungan NAMFREL curang. NAMFREL mengakui kesalahannya dan menyerahkan hasil penghitungannya untuk ditinjau secara independen. Hitungan NAMFREL akhirnya memperkuat hasil resmi Commission on Elections. NAMFREL melakukan penghitungan cepat untuk pemilihan umum berturut-turut di Filipina, termasuk pemilihan anggota kongres Mei 1995.

Jika NAMFREL dan organisasi-organisasi lain di Filipina melakukan penghitungan cepat menyeluruh untuk pemilihan umum nasional, TSP di kebanyakan negeri berupa analisis sampel hasil tempat-tempat pemungutan suara yang secara statistik signifikan. Distrik pemilihan umum distratifikasi menurut kriteria demografis yang penting, seperti apakah kawasan pedesaan atau perkotaan dan apakah mencakup proporsi besar pemilih dari golongan minoritas. Setelah dibuat stratifikasi, ditarik sampel acak tempat pemungutan suara. Karena itu seorang atau lebih ahli demografi atau statistik amat sangat penting bagi kemampuan OPPU untuk melakukan TSP yang bisa diandalkan dan bisa dipercaya. Kalau sampelnya ditarik secara tepat dan titik-titik sampel benar-benar dikumpulkan dan dilaporkan, TSP akan akurat di dalam margin kesalahan yang ditentukan secara statistik.

Membuat sistem komunikasi yang memadai mungkin adalah tantangan paling besar untuk melakukan TSP skala besar. Untuk melindungi keamanan operasi ini, sampel umumnya ditarik tidak lama sebelum hari pemungutan suara dan para pengamat tempat pemungutan suara diberi tahu selambat mungkin tempat-tempat mereka harus mengambil hasil pemungutan suara. Segera setelah suara dihitung, para pengamat harus mengumpulkan hasil pemungutan suara dari tempat-tempat pemungutan suara yang telah ditentukan atau "titik- titik sampel." Persyaratan seperti

ini meletakkan beban yang berat pada kemampuan logistik OPPU, yang kerap bekerja dalam keadaan infrastruktur komunikasi dan transportasi yang jauh dari sempurna.

Yang juga penting adalah menjelaskan dengan baik TSP kepada pemerintah, partai-partai, media, dan masyarakat umum. Setiap pihak perlu memahami proses dan bagaimana menafsirkan hasilnya.

7. Masa Setelah Pemilihan Umum

Proses pemilihan umum tidak berakhir pada hari pemungutan suara. Proses penghitungan dan tabulasi suara bisa berlangsung beberapa hari atau pekan (seperti yang terjadi di Filipina tahun 1992). Proses ini juga tidak selalu berakhir dengan pengumuman pemenang. Keadilan suatu pemilihan umum dan atau akurasi hasilnya bisa ditentang oleh kontestan atau kelompok lain. Dan kalau pemerintah yang berkuasa kalah, ia bisa mencari dalih untuk membatalkan atau menyesuaikan hasilnya.

Hari-hari setelah pemungutan suara penuh dengan ketidakpastian dan kontroversi yang disebabkan oleh hasil yang seimbang, penundaan pengumuman hasil pemilihan umum atau pengumuman hasil yang tidak lengkap, tuduhan-tuduhan kecurangan besar-besaran, tantangan-tantangan yang tidak terselesaikan dalam sistem penyelesaian, dan atau spekulasi mengenai reaksi pihak yang kalah setelah pengumuman hasil. Perselisihan-

perselisihan ini bisa mendorong seruan untuk penghitungan ulang atau pemilihan umum baru, tindakan-tindakan sangat partisan oleh pemerintah yang berkuasa, demonstrasi-demonstrasi massa, dan kekerasan. Misalnya, pada masa perpanjangan tabulasi tiga minggu untuk pemilihan presiden 1992 di Filipina, calon yang menduduki tempat kedua, Miriam Defensor Santiago, mengadakan rapat umum dan mogok makan untuk memprotes apa yang disebutnya penipuan besar-besaran dalam penghitungan suara.

Dalam keadaan yang seperti itu, kegiatan-kegiatan OPPU bisa berperan penting dalam membantu mengurangi ketidakpastian dan kontroversi. OPPU bisa berperan positif dengan mengeluarkan penilaian awal yang hati-hati mengenai akurasi hasil pemilihan umum (kalau punya informasi yang cukup dari tabulasi suara paralel atau dari cara-cara lain); bekerja bersama media mematahkan desas-desus dan spekulasi; menyelidiki tindakan-tindakan panitia pemilihan umum dan badan-badan pemerintah lainnya yang bertanggung jawab atas penghitungan dan tabulasi suara; dan terlibat dalam dialog dengan wakil-wakil lembaga-lembaga kunci (termasuk partai-partai politik, militer, pengadilan, dan media).

Dalam pemilihan umum yang hasilnya cepat ditentukan dan luas diterima, masa setelah pemilihan umum bisa terdiri dari penyelesaian perselisihan-perselisihan yang spesifik dan peninjauan laporan-laporan mengenai

biaya kampanye. Dalam keadaan ini, kegiatan-kegiatan OPPU bisa terbatas pada pemantauan kecepatan dan keadilan proses penyelesaian perselisihan serta menyiapkan laporan akhir tentang proses pemilihan umum seluruhnya, yang bisa berisi sebuah tinjauan dan analisis mengenai laporan biaya kampanye partai dan calon.

a. Pemantauan penyelesaian perselisihan

Setiap pemilihan umum pasti menimbulkan sekurang-kurangnya beberapa perselisihan mengenai hasilnya dan keberatan mengenai pelanggaran aturan pemilihan umum. Setiap ketidakpuasan itu penting; sedang secara keseluruhan ketidakpuasan bisa mempengaruhi seluruh hasil pemilihan umum nasional. Cara bagaimana perselisihan ini diselesaikan tidak hanya ikut menentukan hasil pemilihan umum, tetapi juga mempengaruhi kepercayaan masyarakat umum terhadap peraturan untuk pemungutan suara di masa mendatang.

Undang-undang pemilihan umum setiap negeri mengatur proses peninjauan dan penyelesaian perselisihan. Misalnya undang-undang pemilihan umum di Pakistan memberikan empat mekanisme kepada partai-partai atau calon-calon yang menganggap terjadi ketidakberesan, tergantung di saat mana keberatan itu diajukan: (1) sebelum pemilihan umum keberatan diajukan kepada panitia pemilihan umum; (2) pada hari pemilihan umum

keberatan diajukan kepada pejabat yang sedang bertugas; (3) keberatan setelah pemilihan umum diajukan kepada panitia pemilihan umum; dan (4) petisi pemilihan umum resmi disampaikan kepada panitia pemilihan umum dan kemudian diajukan ke mahkamah khusus pemilihan umum. Panitia pemilihan umum dan mahkamah pemilihan umum punya wewenang, kalau bukti-buktinya memadai, untuk membatalkan hasil pemilihan di suatu daerah pemilihan tertentu, mengumumkan pemenang baru, atau memerintahkan penghitungan ulang atau pemungutan suara ulang.

Sayangnya prosedur-prosedur untuk pengajuan dan pemutusan keberatan-keberatan mengenai pemilihan umum sangat tidak berkembang atau terlalu lamban sehingga kurang bisa memberikan kepuasan yang berarti. Di Filipina, *Commission on Election* memerlukan waktu bertahun-tahun untuk meninjau kembali dan mengeluarkan keputusan tentang hasil pemilihan umum yang tidak diterima suatu pihak, yang kemudian bisa diajukan banding. Akibatnya, ada banyak contoh tentang pembatalan hasil-hasil pemilihan umum yang dikeluarkan hanya beberapa pekan sebelum masa jabatan yang bersangkutan habis. Di Muangthai, *PollWatch* berusaha mengajukan ke pengadilan orang yang diduga melakukan pelanggaran. Namun demikian, yang mengecewakan organisasi ini, diketemukan bahwa "prosedurnya sulit dan hampir mustahil mendapat dukungan dari gubernur provinsi yang

diperlukan untuk penindakan hukum."

Proses penyelesaian perselisihan pemilihan umum di kebanyakan negeri Asia merupakan fungsi dari keadilan dan kecepatan sistem peradilan. Maka tidak ada penyelesaian yang sederhana untuk persoalan-persoalan kelalaian dan penangguhan. OPPU Asia bisa memantau kemajuan perselisihan pemilihan umum yang signifikan dan bisa juga mendorong media untuk memberikan perhatian pada perselisihan-perselisihan yang belum diselesaikan.

b. Pelaporan

Dengan selesainya proses pemilihan umum, penting bagi OPPU untuk mengevaluasi proses dan peranan mereka di dalamnya. Ini khususnya dilakukan dengan mempersiapkan dan mengeluarkan laporan akhir tentang penyelenggaraan dan hasil pemilihan umum. Laporan ini juga bisa berisi analisis mengenai pembiayaan kampanye dan penyelesaian perselisihan pemilihan umum, serta rekomendasi-rekomendasi untuk reformasi pemilihan umum.

Laporan akhir yang menilai keadilan dan mutu pemilihan umum seluruhnya itu penting karena beberapa alasan. *Pertama* dan yang terpenting, laporan ini bisa sangat mempengaruhi kepercayaan masyarakat umum mengenai legitimasi pemilihan umum. *Kedua*, bisa mempengaruhi upaya-upaya selanjutnya untuk mempromosikan reformasi pemilihan umum. Misalnya, di Bangladesh SRG meman-

tau dan membuat laporan tentang satu pemilihan umum lokal yang diselenggarakan April 1994. Laporan ini menyoroti pengaruh-pengaruh positif berbagai macam reformasi pemilihan umum yang baru dibuat dan memberikan penilaian yang baik mengenai keuntungan dan prospeknya untuk replikasi pada skala yang lebih besar. *Ketiga*, laporan akhir adalah produk nyata yang membuat pemerintah, partai-partai politik, media, dan masyarakat umum bisa menilai netralitas dan kredibilitas sebuah OPPU.

Pengalaman sebuah pemilihan umum, kalau didokumentasikan dengan lengkap dan dijelaskan secara efektif kepada politisi, media, dan masyarakat umum, bisa menciptakan momentum yang diperlukan untuk melancarkan kampanye reformasi pemilihan umum. Upaya seperti ini harus dimulai jauh sebelum pemilihan umum berikutnya, khususnya kalau diperlukan legislasi. Karena itu berakhirnya suatu pemilihan umum menjadi permulaan dari pemilihan umum berikutnya. Tujuannya ialah mengembangkan pelajaran-pelajaran yang ditarik dari setiap siklus pemilihan umum untuk meningkatkan kompetitivitas dan mutu proses pemilihan umum.

***

Bab 4

Masa Antara Pemilihan Umum: Reformasi Pemilihan Umum, Pendidikan Kewarganegaraan, dan Pengawasan Pemerintah

PEMILIHAN umum yang pelaksanaannya berhasil bisa membuahkan beberapa hasil yang penting. Hasil-hasil ini meliputi warga negara yang lebih berinformasi dan lebih terlibat; kejelasan tentang daya tarik dan kekuatan relatif partai-partai politik serta organisasi-organisasi politik lainnya; kepemimpinan politik yang baru atau yang kembali mendapat dukungan; mandat yang lebih jelas untuk kebijakan-kebijakan; dan meningkatnya legitimasi proses-proses dan lembaga-lembaga demokratis.

Semuanya adalah konsekuensi potensial dari pemilihan umum, tetapi pemilihan umum saja tidak menjamin keberhasilan demokrasi. Agar demokrasi berkembang, politik dan hak asasi manusia harus dihormati, warga negara

harus punya akses pada saluran-saluran untuk mengkomunikasikan pandangan-pandangannya kepada pejabat yang terpilih, dan lembaga-lembaga pemerintahan yang demokratis harus berfungsi efektif dan bertanggung jawab. Maka janji demokratis yang terkandung dalam pemilihan umum akhirnya akan dicapai atau disia-siakan oleh tindakan para pemimpin, warga negara, dan lembaga-lembaga dalam bulan-bulan dan tahun-tahun setelah pemilihan umum.

Fakta ini sangat dikenal oleh kebanyakan kelompok yang melakukan pemantauan pemilihan umum di Asia. Di masa antara pemilihan umum, OPPU di sejumlah negeri Asia terus terlibat dalam kegiatan-kegiatan yang mempromosikan partisipasi warga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan demokratis. Kegiatan ini meliputi pendidikan kewarganegaraan, advokasi kebijakan umum dan inisiatif-inisiatif pengawasan pemerintah lainnya, termasuk pemantauan kerja pemerintah dan pejabat-pejabat terpilih.

Tiga faktor menjelaskan kemauan dan kemampuan OPPU Asia untuk berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan ini. *Pertama,* seperti telah dikemukakan sebelumnya, terjadi evolusi perlahan tetapi mantap "masyarakat sipil" yang terbuka dan partisipatoris di kebanyakan negeri Asia. Perkembangan ini punya dua unsur dasar: (1) ORNOP yang semakin berpengaruh, canggih, dan aktif politik; dan (2) semakin diterimanya kegiatan ORNOP oleh

sejumlah pemerintah Asia.[1]

Kedua, banyak OPPU adalah persekutuan dari kelompok-kelompok warga negara yang misi utama mereka adalah perjuangan politik atau sosial lain (misalnya hak asasi manusia, pembangunan sosial, persoalan perempuan). ORNOP ini menjadi terlibat dalam pemantauan pemilihan umum sebagai perluasan dari kegiatan mereka di bidang-bidang lain itu. Di masa antara pemilihan umum mereka kembali menjalankan misi utama tetapi dengan pemahaman yang lebih baik mengenai proses politik dan juga jaringan yang lebih luas.

Ketiga, pengalaman dan kontak yang diperoleh dari pemantauan pemilihan umum sangat bernilai dan mudah dialihkan kepada kegiatan-kegiatan lain. Persekutuan nasional dan keterampilan pendidikan yang dikembangkan untuk pemantauan pemilihan umum bisa diadaptasikan untuk kegiatan pendidikan warga negara yang berlangsung. Keahlian dan kredibilitas yang diperoleh untuk pemantauan pemilihan umum bisa diterapkan untuk kegiatan-kegiatan mempromosikan reformasi

1. Misalnya, Undang-undang Organisasi Warganegara di Taiwan, yang direvisi awal dasawarsa 1980-an, untuk pertama kalinya memperbolehkan ORNOP membentuk gerakan sosial yang luas (yang berbeda dengan organisasi dengan satu persoalan). Di Filipina, Undang-Undang Dasar 1986 dan Peraturan Pemerintahan Lokal secara tersurat mengakui peranan ORNOP dalam penyelenggaraan pemerintahan.

pemilihan umum dan reformasi politik lainnya. Keterampilan organisasional dan kemampuan analitis yang tumbuh dari pemantauan pemilihan umum bisa digunakan untuk memantau kerja pejabat terpilih. Terakhir, selain meningkatkan keterlibatan warga negara, kegiatan-kegiatan ini juga membantu menopang organisasi-organisasi dan jaringan-jaringan di masa antara pemilihan umum.

Bagian ini secara ringkas menguraikan sejumlah kegiatan OPPU (atau anggota-anggotanya) di Asia dalam masa antara pemilihan umum. Kegiatan ini meliputi reformasi pemilihan umum; pendidikan dan partisipasi warga negara; dan pengawasan pemerintah.

A. Advokasi Reformasi Pemilihan Umum

Seperti dikemukakan sebelumnya, undang-undang pemilihan umum yang baik dan badan pemilihan umum yang independen adalah penting bagi pemilihan umum yang terbuka dan demokratis. Bahkan dalam ketiadaan kecurangan terorganisasi, kompetitivitas dan mutu pemilihan umum banyak ditentukan oleh undang-undang pemilihan umum dan kemauan serta kemampuan badan pemilihan umum untuk melaksanakannya. Karena itu kelompok-kelompok pemantauan harus mengadvokasikan undang-undang pemilihan umum dan badan pemilihan umum yang nonpartisan dan independen. Sayangnya hasil kegiatan-kegiatan ini campur-baur. Pengalaman

Filipina merupakan ilustrasinya.

Di Filipina, NAMFREL dan ORNOP pemantau pemilihan umum lainnya membentuk *Congress for Electoral Reform* (Majelis Pembaharuan Pemilihan Umum) untuk mendesak anggota legislatif nasional membuat peraturan reformasi pemilihan umum dan memodernisasikan dan mengkomputerisasi proses pemilihan umum. Reformasi pemilihan umum juga menjadi agenda *National Unification Commission* (Komisi Penyatuan Nasional, KPN) pemerintah, yang melakukan perundingan- perundingan dengan berbagai kelompok pemberontak. Persoalan yang diidentifikasi oleh *NUC Technical Committee on Electoral Reform* (Komite Teknis Pembaharuan Pemilihan Umum KPN) meliputi kelemahan-kelemahan dalam kerangka hukum yang mengatur proses pemilihan umum; tidak tanggapnya Kongres pada peraturan-peraturan konstitusional tertentu yang berhubungan dengan pemilihan umum; berulangnya persoalan pendaftaran; tidak efektifnya pendidikan pemilihan umum; tidak memadainya peraturan tentang biaya kampanye; tidak akurat dan lambatnya pemeriksaan hasil; tidak efektifnya struktur dalam COMELEC; dan rendahnya semangat personil COMELEC.

Untuk menangani persoalan-persoalan tersebut, *National Unification Commission* merekomendasikan serangkaian pembaharuan pemilihan umum. Antara lain ialah pemberlakuan sistem pendaftaran berkelanjutan; pro-

mosi pendidikan kewarganegaraan untuk melawan politik uang dan selebriti; komputerisasi dan penyederhanaan penghitungan suara; pemberlakuan pemungutan suara tanpa kehadiran pemilih; pemberlakuan sistem daftar partai untuk memilih anggota Kongres; dan pelarangan "dinasti politik" keluarga.

Bulan November 1993 Presiden Fidel V. Ramos kuat mendukung peraturan pembaharuan pemilihan umum, yang oleh pemerintahannya digolongkan sebagai peraturan yang "mendesak." Meskipun ada dukungan presiden, peraturan ini menghilang di Kongres, yang anggota-anggotanya paling terkena dampak pembaharuan ini. Sebagai tanggapan, pada akhir 1994 NAMFREL bersama OPPU lainnya membentuk *People's Movement for Electoral Reform* (Gerakan Rakyat untuk Pembaruan Pemilihan Umum) untuk mendesakkan pemberlakukan aturan pemilihan umum yang baru, modernisasi proses pemilihan umum, dan pengangkatan komisaris independen untuk COMELEC. Pada awal 1995 Kongres Filipina hanya meloloskan satu usulan pembaharuan pemilihan umum yang diajukan oleh NAMFREL; peraturan ini menentukan bahwa representasi daftar partai sebagian akan dimulai pada tahun 1998.

Undang-undang pemilihan umum kecil artinya dalam keadaan tidak adanya badan pemilihan umum yang kompeten dan independen. Badan pemilihan umum harus mau dan mampu memberlakukan undang-undang

pemilihan umum secara adil, menerapkan sanksi (dan kekuatan persuasi) untuk mencegah pelanggaran undang-undang, menyelenggarakan proses pemilihan umum dengan baik dan menentang setiap unsur partisan dari pemerintah. Rendahnya kepercayaan mengenai kemampuan badan pemilihan umum untuk menyelenggarakan pemilihan umum dengan adil dan efektif di Bangladesh, Pakistan, Muangthai, dan Kampuchea telah mendorong dibentuknya pemerintah *caretaker* untuk menyelenggarakan pemilihan umum. Sebaliknya, dalam pemilihan umum tahun 1992 di Filipina, COMELEC dengan kuat menegaskan independensi dan wewenangnya, yang dengan demikian berhasil mengelola pemilihan umum yang masif dan berpotensi kontroversial.

Independensi dan kekuatan badan pemilihan umum dipengaruhi oleh sejumlah faktor, yang mencakup sejarah, undang-undang pemilihan umum, keadaan politik, sikap eksekutif, kompetensi pejabat-pejabat pemilihan umum, dan jumlah sumberdaya yang tersedia. Dan sama dengan segi pemerintahan lainnya (khususnya unsur-unsur yang secara politik signifikan), independensi dan kekuatan sebuah badan pemilihan umum bisa membesar dan menyusut.

Di Filipina tahun-tahun belakangan, OPPU semakin menyadari bahwa pengangkatan baru untuk menjadi komisaris COMELEC akan mengganggu tingkat independensinya yang tinggi. Yang dipersoalkan ialah orang-orang

yang akan diangkat oleh Presiden Ramos untuk mengganti komisaris-komisaris COMELEC yang telah habis masa jabatannya pada akhir 1994 dan awal 1995. Di tahun 1994 presiden membuat dua pengangkatan yang oleh para pengkritik dianggap partisan, dan ada keprihatinan bahwa ia akan melakukan hal yang sama ketika kedudukan ketua dan dua komisaris lainnya kosong. Menanggapi hal ini, CER membentuk komite seleksi beranggotakan 11 orang, yang diketuai oleh bekas komisaris COMELEC dan organisator NAMFREL Haydee Yorac, untuk mengumpulkan dan menyaring rekomendasi-rekomendasi bagi komisaris. Gerakan ini mempublikasikan secara besar-besaran kriteria seleksi dan prosedur-prosedur untuk mencalonkan dan menilai anggota. Komite meninjau rekomendasi-rekomendasi dan akhirnya menghasilkan satu daftar pendek 27 calon. Kemudian komite mengundang masyarakat umum untuk memberikan tanggapan mengenai nama-nama itu. Komite mengurangi daftar menjadi tiga calon yang direkomendasikannya kepada Ramos; presiden memilih salah satu dari tiga. Komite kemudian mengusulkan dua nama untuk kedudukan ketua dan enam untuk kedudukan kosong ketiga. Presiden Ramos tidak menseleksi salah satu dari dua yang direkomendasikan untuk kedudukan ketua, tetapi ia memilih satu orang yang direkomendasikan untuk komisaris.

B. Mempromosikan Pendidikan dan Partisipasi Warga negara

Di setiap demokrasi, baik yang sudah mapan maupun yang baru, warga negara harus menginformasi diri sendiri mengenai dan melibatkan diri dalam masalah-masalah publik. Pendidikan terus-menerus ini meliputi peninjauan tentang hak dan kewajiban warga negara dalam masyarakat demokratis dan mendukung partisipasi mereka dalam organisasi partisan dan nonpartisan untuk memajukan kepentingan-kepentingan mereka.[2]

Dalam demokrasi yang mapan hambatan terbesar bagi partisipasi warga negara adalah apati dan alienasi. Dalam demokrasi yang relatif baru penghalang terbesarnya adalah tidak adanya pengalaman mengenai partisipasi warga negara dan ketidakbiasaan penduduk dengan hak dan kewajiban sebagai anggota masyarakat demokratis. Di seluruh Asia, mempromosikan pendidikan dan partisipasi warga negara sering melibatkan pengubahan atau penyesuaian paham tradisional mengenai wewenang dan hierarki; mengatasi hambatan-hambatan partisipasi kaum perempuan dan golongan-golongan lain yang disingkirkan; mengorganisasikan orang untuk mempengaruhi proses-proses politik dan pembuatan peraturan perundang-undangan; dan melakukan

2. Contoh-contohnya di Amerika Serikat antara lain adalah *League of Women Voters dan Common Cause.*

tekanan pada lembaga-lembaga pemerintah yang tidak biasa dengan tanggungjawab dan transparansi.

Keuntungan potensial pendidikan dan partisipasi warga negara itu banyak. Warga negara yang terlibat merupakan sumber informasi dan gagasan untuk pemerintah dan politisi. Warga negara yang berinformasi dan aktif juga membantu menjamin agar partai-partai politik itu representatif dan demokratis dalam urusan-urusan internalnya. Dan partisipasi warga negara itu sangat penting bagi pertumbuhan dan dampak ORNOP yang sedang membangun blok-blok "masyarakat sipil" yang sangat diperlukan oleh demokrasi partisipatoris.

Misalnya *Cambodian League for the Promotion and Defence of Human Rights* (LICADHO, Liga Kampuchea untuk Penggalakan dan Pembelaan Hak Asasi Manusia) terus-menerus mengadakan pendidikan tentang hak asasi manusia dan konstitusi Kampuchea. LICADHO juga memantau pelanggaran hak asasi manusia dan mempromosikan prinsip- prinsip hak asasi manusia dan demokrasi melalui pernyataan-pernyataan pers, konferensi-konferensi, dan laporan-laporan berkala mengenai soal-soal seperti keadaan penjara, pekerja anak, dan kedudukan kaum perempuan. Di Sri Lanka yang mengalami peperangan setelah pemilihan umum 1994, jaringan MFFE bekerjasama dengan organisasi-organisasi lain yang bekerja untuk perdamaian meluncurkan kam-

panye "Perdamaian dengan Demokrasi" yang dimaksudkan untuk mendesak pemerintah baru dan Macan Tamil menghentikan perang sipil yang sudah berlangsung 12 tahun.

C. Memantau Kerja Pemerintah dan Pejabat Terpilih

Karena pemerintah menyentuh kehidupan setiap warga negara, pemerintah perwakilan mensyaratkan bahwa pejabat-pejabat yang terpilih dan lembaga-lembaga pemerintah itu bertanggung jawab, tanggap, dan transparan. Pertanggungjawaban berarti membiarkan warga negara menentukan siapa di dalam pemerintahan yang bertanggung jawab mengenai suatu hukum, kebijakan, atau tindakan serta membuat orang atau kelompok orang itu bisa ditanyai mengenai akibat-akibat dari keputusan atau tindakannya. Mengidentifikasi otoritas pemerintah yang bertanggung jawab atas keputusan atau tindakan memerlukan transparansi. Transparansi berarti membiarkan warga negara mempelajari sebelumnya suatu keputusan atau tindakan, memperoleh informasi mengenai proses pembuatan keputusan dan mengetahui siapa yang akan membuat keputusan. Tanggung jawab dan transparansi itu penting untuk membuat pemerintah tanggap dan bertanggung jawab, untuk meningkatkan mutu pembuatan keputusan, dan mencegah korupsi serta ketidakjujuran.

Pemerintah-pemerintah, yang paling demokratis sekalipun, jarang, kalau ada, sepe-

nuhnya bertanggung jawab dan transparan. Dalam keadaan yang terbaik, pembuatan keputusan oleh pemerintah adalah proses yang kompleks dan suram. Pejabat-pejabat yang dipilih membuat kompromi-kompromi dan persetujuan yang tidak layak di hadapan publik. Birokrasi-birokrasi pemerintah cenderung mempertahankan hak prerogatif mereka dan menyebarkan tanggung jawab pembuatan keputusan, sedang legislasi dan peraturan-peraturan begitu teknis atau rumit sehingga biaya dan keuntungannya menjadi sulit dinilai.

Membuat para pejabat pemerintah bertanggung jawab mengenai keputusan mereka itu melibatkan gabungan imbalan dan sanksi yang potensial. Imbalan bisa meliputi pemilihan kembali, promosi, penghargaan, dan pujian publik. Sanksi bisa mencakup mencela di depan publik, penarikan dukungan, meminta pertanggungjawaban, penuntutan hukum, dan tindakan-tindakan hukum lainnya. Tetapi menerapkan pertanggungjawaban hanya pada waktu pemilihan umum itu sangat tidak memadai. Diperlukan pertanggungjawaban terus-menerus, karena itu diperlukan pemantauan terhadap pemerintah.

Di seluruh Asia universitas dan lembaga-lembaga penelitian, ORNOP, serikat buruh, perkumpulan profesional, dan media memantau kerja pemerintah dan pejabat yang dipilih. Pemantauan ini berlangsung dengan berbagai bentuk tergantung pada kepentingan organisasi, apa yang dianggap sebagai persoalan di

negeri bersangkutan, dan watak sistem politiknya.[3]

Misalnya, di Bangladesh SRG mensponsori seminar "Parliament Watch" (Pengawasan Parlemen) untuk memantau para anggota legislatif Bangladesh. Bulan Juli 1994, SRG menyelenggarakan program "Free and Fair Elections in Bangladesh" (Pemilihan Umum yang Bebas dan Adil di Bangladesh). Meskipun oposisi sedang memboikot parlemen, SRG mengadakan pertemuan para pembuat hukum dari semua partai besar di parlemen untuk membuat serangkaian rekomendasi. Sementara *the Center for Analysis and Choice in Bangladesh* (Pusat untuk Analisis dan Pilihan di Bangladesh) menyelenggarakan seminar-seminar mengenai masalah-masalah kebijakan publik untuk anggota parlemen dan pihak-pihak lain.

Di Filipina, NAMFREL bekerja sama dengan *Makati Business Club* (MBC, Klub Bisnis Makati) mengadakan *Project CongressWatch* (Proyek Pengawasan Kongres). Proyek ini memantau legislasi dan pembuat hukum tertentu di Kongres dan Senat. Yang juga sama pentingnya, *CongressWatch* mendorong warga negara "untuk lebih terlibat dan berinformasi,

3. Rekor perolehan suara para legislator itu tidak bermakna, misalnya, di dalam sistem parlementer dengan disiplin partai yang ketat. Di banyak negeri Asia, anggota parlemen kehilangan kursi bila mereka memberikan suara yang bertentangan dengan posisi partai.

memperoleh dan mendapatkan fakta, dan membuat suara mereka didengarkan." Program ini adalah salah satu dari kegiatan-kegiatan yang diselenggarakan ORNOP untuk melacak dan menilai rekor legislatif, sumber kekayaan, biaya pengeluaran dan perjalanan ke luar negeri para pejabat yang dipilih melalui pemilihan umum.

Karena melibatkan orang dalam jumlah yang besar dalam kehidupan politik negeri mereka, OPPU Asia terus mengembangkan momentum ini; mereka merancang program-program untuk mengadvokasikan pembaruan politik, memberikan pendidikan kewarganegaraan, dan memantau proses legislatif.

Pemilihan umum demokratis itu mahapenting bagi pembentukan pemerintah perwakilan. Pemilihan umum demokratis juga menjamin tingkat pertanggungjawaban. Tetapi pemilihan umum sendiri tidak menjamin demokrasi yang sehat. Demokrasi tidak akan bertahan lama kalau warga negara tidak mengambil peran aktif dalam proses pemerintahan yang rumit dan sangat baraneka ragam. Tanpa partisipasi rakyat, pemimpin-pemimpin dan pemerintahan yang dipilih secara demokratis sekalipun akan tumbuh menjadi tidak tanggap dan tidak bertanggung jawab. Secara historis budaya dan struktur politik otoriter Asia cenderung mempersempit jalan bagi partisipasi warga negara. Di masa depan, dukungan dan akomodasi partisipasi warga negara yang besar sangat kritis bagi keberha-

silan demokrasi Asia yang mapan dan yang baru lahir.

***

Bab 5

Pemantauan Pemilihan Umum di Asia: Tiga Pengalaman

BAB ini menguraikan kegiatan-kegiatan pemantauan pemilihan umum di Korea Selatan, Filipina, dan Bangladesh. Negeri-negeri ini dipilih karena tiga alasan. Pertama, mereka mewakili tiga sub-kawasan yang berlainan: Asia Timur Laut, Asia Tenggara, dan Asia Selatan. Kedua, mereka mewakili budaya dan tradisi politik yang berbeda. Korea Selatan berbudaya Konghucu/otoriter; Filipina adalah negeri bermacam bahasa dan budaya dengan lembaga-lembaga politik gaya Amerika Serikat; dan Bangladesh adalah negeri Muslim dengan tradisi politik Inggris. Ketiga negeri ini memiliki tingkat perkembangan sosial ekonomi yang berbeda: pendapatan per kapita Korea Selatan tahun 1992 adalah $ 6.790, sementara Filipina $ 770, dan Bangladesh $ 220.[1]

1. *The Europa World Year Book 1994*, s.v. "Bangladesh," "The Republic of Korea," "The Philippines." Semua angka dalam dollar AS.

A. Citizens' Coalition for Clean and Fair Elections (CCCFE) di Korea Selatan

Korea Selatan mungkin adalah yang paling terkenal karena merupakan salah satu dari "macan" ekonomi. Pertumbuhan tahunan real GNP rata-rata Korea Selatan adalah 8,5 persen antara tahun 1985 dan 1992. Korea Selatan juga mengalami demokratisasi yang pesat sejak pertengahan dasawarsa 1980-an. Tahun 1987, setelah lebih dari 25 tahun pemerintahan otoriter dukungan tentara, Korea Selatan menyelenggarakan pemilihan umum nasional kompetitif yang pertama. Tahun 1993 warga negara Korea Selatan memilih presiden sipil yang pertama, Kim Young Sam, setelah lebih dari 30 tahun. Bulan Juni 1995, negeri ini mengadakan pemilihan umum lokal kompetitif yang pertama.

Proses demokratisasi di Korea Selatan yang berlangsung cepat itu menyembunyikan sejumlah ketegangan dan persoalan. Politik dan masyarakat Korea Selatan dipengaruhi oleh tradisi paternalistis hirarkis Konghucu; perhatian pada lajunya pertumbuhan ekonomi dan konsentrasi kekuatan ekonomi pada para konglomerat bisnis Korea (chaebol); dan ketegangan berlanjut dengan Korea Utara. Partai-partai politik Korea Selatan masih sangat faksional dan kedaerahan. ORNOP dan unsur-unsur lain masyarakat sipil baru muncul secara perlahan-lahan.

Upaya pertama untuk melakukan pemantauan di Korea Selatan terjadi pada pemilihan

presiden 1987. Sekitar 100.000 pengawas pemilu dikerahkan. Akan tetapi kebanyakan dari aktivitas ini dilakukan oleh kelompok-kelompok pembangkang dan anggota-anggota oposisi partisan lainnya. Pada pemilihan 1991 untuk dewan perwakilan lokal, ORNOP Korea Selatan yang sedang muncul terpecah mengikuti dua strategi: koalisi pimpinan YMCA mengajukan calon dalam pemilihan umum sementara kelompok payung pimpinan CCEJ membatasi perannya pada pendidikan pemilih dan pemantauan pemilihan umum. Hampir semua calon ORNOP kalah dan akibatnya ORNOP yang aktif politik bergabung untuk membentuk *Citizens' Coalition for Clean and Fair Elections* (CCCFE, Persekutuan Warga negara untuk Pemilihan Umum yang Bersih dan Adil) untuk memantau pemilihan umum legislatif dan presiden 1992.

Lebih dari 70 ORNOP nasional dan 500 ORNOP lokal berkoalisi di bawah bendera CCCFE. Dua pilar CCCFE yang paling penting ialah CCEJ dan Dewan Nasional YMCA. CCEJ adalah ORNOP yang terbesar dan paling berpengaruh, dan perhatiannya adalah berbagai persoalan keadilan sosial. YMCA adalah kekuatan terdepan dalam kemajuan nasional Korea sejak dasawarsa 1910-an, ketika pimpinan YMCA tahap demi tahap bergeser dari para misionaris ke orang Korea, dan YMCA berkembang menjadi suatu pusat oposisi terhadap kekuasaan kolonial Jepang.

CCCFE memusatkan kegiatan pada pendi-

dikan pemilih dan pengawasan tempat pemungutan suara. Kegiatan pendidikan pemilih dan pemantauannya dilakukan untuk mencapai tiga tujuan: (1) meminimalisir pembayaran dan hiburan; (2) mengusahakan dipatuhinya undang-undang pemilihan umum; dan (3) menjaga terhadap campur tangan partisan pemerintah. CCCFE mengadakan pusat penerimaan keluhan telepon 24 jam untuk mendapatkan laporan-laporan tentang pelanggaran. CCCFE juga mengadakan "kampanye kebijakan" yang dirancang untuk mendorong pembahasan masyarakat umum tentang posisi para calon tentang persoalan-persoalan penting. (Menurut undang-undang Korea Selatan, ORNOP bisa memperdebatkan dan mengadvokasikan kebijakan, tetapi tidak boleh mendukung calon.)

Pada tahun 1992 Presiden Roh Tae Woo tidak mau mengesahkan pemantauan pemilihan CCCFE. Meskipun demikian para pemimpin CCCFE tahu bahwa masyarakat umum memandang CCCFE sah sehingga persekutuan ini memutuskan untuk menciptakan kepercayaan sendiri dari masyarakat. Diperkuat oleh dukungan masyarakat umum, para pemimpin persekutuan yakin bahwa pemerintah tidak akan menentang para pemantau tempat pemungutan suara CCCFE; dan mereka khawatir bahwa akreditasi pemerintah akan menjadi kontrol atau persepsi mengenai kontrol pemerintah.

Awalnya CCCFE sangat kritis terhadap

Commission on Elections (Panitia Pemilihan Umum) yang dikontrol pemerintah. Sejak 1992 panitia pemilihan umum berkembang menjadi lebih independen, sehingga CCEJ dan YMCA mulai bekerja di dalamnya. Kedua organisasi ini bekerja sama erat dengan panitia pemilihan umum pada pemilihan umum lokal Juni 1995.

Untuk pemilihan umum Juni 1995 CCEJ, YMCA, YWCA, *Korean Alliance of Labour Unions* (Persekutuan Serikat-serikat Buruh Korea), kelompok-kelompok keagamaan, kelompok-kelompok petani, dan organisasi-organisasi warga negara membentuk *Citizens' Coalition for Fair Electoral Campaigns* (Persekutuan Warga negara untuk Pemilihan Umum yang Adil). Persekutuan ini terdiri dari 60 ORNOP dan 400 kelompok lokal. Pusat perhatian kegiatan pemantauan bergeser dari pemungutan suara ke kampanye dengan titik berat pada pemantauan kredibilitas, janji-janji, dan penampilan para calon "orang per orang".

Persekutuan ini juga memobilisir hampir 50 pakar akademis di Seoul untuk mempelajari dan menunjukkan dengan tepat persoalan-persoalan kota ini dan membuat usulan-usulan penyelesaiannya. Sekitar 300 orang mengerjakan penelitian yang sama di 10 kota. Usulan-usulan kebijakan diajukan kepada pemilih dengan peringatan: "Melalui kebijakan-kebijakan ini kita bisa mengatasi persoalan-persoalan kota kita. Pilihlah calon-calon yang mendukung penyelesaian persoalan-persoalan itu." Para calon diundang ke pertemuan-

pertemuan umum untuk mengajukan kebijakan-kebijakan dan membahasnya bersama warga.

Persekutuan CCEJ/YMCA juga menyelenggarakan forum publik untuk menyoroti apa yang dianggap persoalan "budaya pemilihan umum" Korea dan undang-undang pemilihan umum. Dua persoalan yang paling sering disebut adalah pemilihan umum regional dan penggunaan hiburan dan hadiah untuk merayu pemilih. Juga ada usaha terus-menerus melakukan pembaharuan undang-undang pemilihan umum untuk menghilangkan bias terhadap calon-calon non-partai.

B. *National Citizens Movement for Free Elections* (NAMFREL) di Filipina

Filipina adalah bangsa yang terdiri dari 70 juta jiwa dengan pendapatan per kapita sekitar $ 770. Masyarakat Filipina memiliki bermacam perbedaan daerah dan bahasa, tetapi perbedaan ini agak diatasi oleh keyakinan agama Katolik Roma yang hampir seragam. Filipina menderita kemiskinan yang sangat tinggi, meskipun sekarang ini terus menurun, dengan perbedaan besar kekayaan dan keadaan hidup antara kota dan desa. Pada saat bersamaan Filipina menikmati tingkat baca tulis yang tinggi (untuk laki-laki dan perempuan), sektor ORNOP yang aktif, dan tingkat partisipasi kaum perempuan yang relatif tinggi dalam kehidupan publik.

Filipina menonjol di Asia dengan tradisi pemilihan umum kompetitif yang berasal dari masa awal penjajahan Amerika di permulaan abad ke-20. Tradisi ini dipatahkan oleh Ferdinand Marcos tahun 1972, untuk sebagian dihidupkan lagi tahun 1984 dan 1986, dan kemudian ditegakkan kembali sepenuhnya dengan restorasi demokrasi setelah berlangsungnya pemilihan umum presiden tahun 1986 yang kontroversial itu. Sekalipun mengecualikan masa Marcos, tradisi pemilihan Filipina sangat tidak sempurna: banyak pemilihan umum dikacaukan oleh pertengkaran antar-elite, partai-partai politik yang tidak ada bedanya, pembelian suara, kecurangan, dan kekerasan.

Organisasi yang paling memberi perhatian pada perbaikan proses pemilihan umum adalah *National Citizens Movement for Free Elections*. NAMFREL didirikan tahun 1983 untuk menanggapi manipulasi pemilihan umum oleh Presiden Marcos. Mengingat kembali pemilihan umum zaman Marcos, Mariano Quesada, salah seorang pendiri NAMFREL, bergurau, "Pejabat-pejabat pemilihan umum di banyak negeri membual bahwa mereka mengetahui hasilnya tidak lama setelah pemungutan suara ditutup. Kami mengetahuinya sebulan sebelumnya." Kontrol nyaris penuh yang dilakukan oleh Marcos semakin membuat rakyat Filipina tidak bersemangat menggunakan proses pemilihan umum untuk menantang rezim Marcos. Sinisme terhadap proses

pemilihan umum ini menyumbang pada tumbuhnya gerakan komunis di Filipina.

NAMFREL tumbuh dari suatu pertemuan kecil warga negara yang prihatin di bulan Oktober 1983, setelah terjadinya pembunuhan politik pemimpin oposisi Benigno Aquino, untuk mengantisipasi pemilihan umum legislatif Mei 1984. Dari pertemuan ini NAMFREL melakukan ekspansi sampai mengerahkan lebih dari 200.000 pengamat tempat pemungutan suara pada pemilihan umum legislatif Mei 1984 dan 500.000 pada pemilihan umum presiden Februari 1986. Dalam proses ini, NAMFREL memelopori penggunaan penghitungan cepat, atau tabulasi suara paralel (TSP); dan pada 1986, *Operation Quick Count* yang dilancarkannya berperanan sangat penting dalam meyakinkan orang Filipina dan komunitas internasional bahwa Corazon Aquino telah memenangkan pemilihan umum. Selain pemilihan umum 1984 dan 1986, NAMFREL dan organisasi-organisasi afiliasinya memantau plebisit konstitusi 1987, pemilihan kongres 1987, pemilihan umum presiden dan kongres 1992, serta pemilihan umum kongres 1995. Dalam semua kegiatan pemantauan ini dilakukan TSP. Pada pemilihan umum 1992, NAMFREL bekerja sama dengan organisasi-organisasi media mengadakan *Media-Citizens Quick Count* (MCQC, Penghitungan Cepat Media-Warga negara) untuk melakukan TSP.

Tujuan NAMFREL dulu dan sekarang adalah menjaga integritas dan mutu proses pemi-

lihan umum, tidak untuk mempengaruhi hasilnya. Tetapi mempertahankan reputasi nonpartisannya itu tidaklah mudah: dengan bekerja membuat pemilihan umum 1984 dan 1986 berlangsung secara adil NAMFREL secara tersirat bertindak menentang rezim Marcos. Ketika beberapa pemimpin NAMFREL kemudian bergabung dengan pemerintah Aquino, nama baik nonpartisan organisasi ini ditantang. Tetapi kredibilitas yang tinggi MCQC tahun 1992 melambungkan reputasi NAMFREL.

Sebelum pemilihan umum 1992 berbagai sayap Gereja Katolik memutuskan untuk mendirikan organisasi-organisasi pemantauan pemilihan umum sendiri, dua yang terbesar adalah *Parish Pastoral Council for Responsible Voting* (PPCRV, Dewan Pastoral Paroki untuk Pemungutan Suara yang Bertanggung jawab) dan VOTE CARE. Kelompok-kelompok ini mengambil tanggung jawab utama pendidikan pemilih dan pengawasan tempat pemungutan suara. NAMFREL memberikan bantuan teknis dan melakukan TSP. Pembagian kerja ini berlanjut pada 1995. Seperti telah dikemukakan, NAMFREL dan OPPU lainnya juga mengadvokasikan reformasi pemilihan umum, modernisasi proses pemilihan umum dan pengangkatan komisaris pemilihan umum independen dan nonpartisan.

NAMFREL diorganisasikan sebagai sebuah persekutuan dan mengandalkan sukarelawan yang direkrut oleh organisasi-organisasi

anggotanya. Awalnya NAMFREL merupakan organisasi payung yang menyatukan 100 kelompok keagamaan, perhimpunan profesional, perkumpulan buruh, dan ORNOP lainnya. Kekuatan NAMFREL berasal dari tiga sumber utama. *Pertama,* infrastruktur organisasionalnya yang berjangkauan nasional, yang dibantu oleh afiliasi dekatnya dengan Gereja Katolik. *Kedua,* sumberdaya dan kepiawaian managerial yang diperoleh melalui hubungan-hubungannya dengan bisnis yang dimiliki oleh orang-orang reformis dari kalangan elite Filipina. *Ketiga* ialah kekuatan NAMFREL untuk menarik dan mengerahkan sukarelawan, yang sebagian besar karena kredibilitas dan pengakuan yang diperolehnya.

NAMFREL telah menjadi model untuk pemantauan pemilihan umum di seluruh dunia. Sumber-sumber keberhasilan NAMFREL, menurut urutan arti pentingnya, meliputi:

* *Krisis yang dirasakan dari 1983 sampai pemilihan umum 1986.* Rakyat Filipina, termasuk yang belum pernah terlibat dalam persoalan-persoalan kewarganegaraan, digerakkan oleh ketakutan bahwa sistem politik negerinya sedang memasuki kehancuran.
* *Penghargaan.* NAMREL dihargai karena mengambil pendirian yang berprinsip dan berani menempuh risiko untuk mencapainya.
* *Kredibilitas.* NAMFREL meraih kredilitas melalui hubungan-hubungannya dengan

Gereja Katolik dan keahlian teknisnya.

* *Nonpartisan*. NAMFREL bersusah-payah memusatkan perhatian pada proses pemilihan umum, bukannya hasil pemilihan umum.
* *Kemanjuran*. NAMFREL sejak 1984 sudah mempertunjukkan bahwa pemantauan pemilihan umum bisa menciptakan sesuatu yang berbeda.
* *Organisasi*. NAMFREL berhasil memanfaatkan infrastruktur organisasional dan komunikasi yang disediakan oleh Gereja Katolik.
* *Sumber daya manusia*. NAMFREL berhasil mendapatkan sangat banyak pemimpin-pemimpin dan sukarelawan yang bermotivasi tinggi, dan melatih sukarelawan itu dengan efektif.
* *Mobilisasi sumber daya yang berhasil*. NAMFREL memperoleh banyak bantuan dan dukungan dalam bentuk barang dari orang-orang sektor usaha yang reformis dan dari kelas menengah Filipina.
* *Bantuan internasional*. Dari 1984 sampai 1986 NAMFREL memperoleh dukungan dan perlindungan dari masyarakat dan media internasional.

Seperti yang disoroti dalam Bab 6, faktor-faktor itu bisa digunakan sebagai daftar untuk menilai keberhasilan OPPU lain. Akan tetapi penting dimengerti bahwa segi-segi tertentu dari pengalaman NAMFREL itu khas dan

karena itu tidak bisa dialihkan ke tempat lain. Pengalaman NAMFREL berbeda dengan pengalaman OPPU lain di Asia sekurang-kurangnya dalam tiga hal penting. *Pertama*, berbeda dengan bangsa-bangsa Asia lainnya Filipina punya tradisi politik pemilihan umum. Karena itu NAMFREL terlibat dalam restorasi suatu proses yang telah dihentikan dan dikorupsi, bukan berusaha menciptakan suatu proses yang baru. *Kedua* kemampuan NAMFREL memperoleh otoritas moral, pengaruh politik, serta organisasi dan sumber daya Gereja Katolik barangkali tidak ada kesamaannya di negeri-negeri Asia lainnya. *Ketiga*, OPPU Asia lain agaknya juga tidak mungkin bisa memperoleh tingkat dukungan yang sama tingginya dari kalangan bisnis seperti yang diperoleh NAMFREL.

C. Pemantauan Pemilihan Umum di Bangladesh

Bangladesh dihuni oleh kira-kira 120 juta jiwa, yang diperkirakan 75 persennya buta huruf dan 60 persen hidup sangat miskin. Orang Bangladesh sebagian terbesar adalah Muslim Sunni. Sementara sikap keagamaan dan adat menghambat peran perempuan dalam kehidupan publik, ketidaktoleranan lebih rendah dibandingkan dengan negeri-negeri lain. Di Bangladesh sektor ORNOP kuat, medianya bebas, dan kaum elite cenderung menghargai norma-norma hukum.

Kekerasan dan kekuatan senjata mewabah dalam kehidupan politik Bangladesh sejak negeri ini melepaskan diri dari Pakistan tahun 1971. Dua pemimpin pertama bangsa ini dibunuh, dan upaya kup menghantui politik Bangladesh sepanjang sejarahnya yang singkat. Juga ada tradisi eksekutif yang kuat, baik militer maupun sipil, dan birokrasi yang kokoh dan tidak bertanggung jawab kepada publik. Politik personalitas dan persoalan-persoalan yang arti pentingnya tidak jelas menyusupi debat politik negeri ini.

Pemilihan-pemilihan umum pada dua dasawarsa terakhir juga rusuh dan ditandai oleh tuduhan-tuduhan terjadinya kekerasan dan intimidasi. Akibatnya orang Bangladesh menjadi skeptis mengenai hasil pemilihan umum. Karena itu pada dasawarsa 1980-an partai-partai oposisi umumnya memboikot pemilihan umum, lebih memilih mogok dan demonstrasi untuk mengekspresikan pandangan-pandangan politik mereka. Meskipun demikian, agitasi jalanan ini kecil pengaruhnya terhadap Presiden Hussain Mohammed Ershad sampai akhir 1990 ketika oposisi meluncurkan gerakan protes massa yang memuncak pada runtuhnya rezim.

Pemilihan Umum 1991

Tanggal 4 Desember 1990 setelah berminggu-minggu berkembang ketidakpuasan rakyat, Ershad mengumumkan pengunduran diri dan pembubaran parlemen. Sebuah peme-

rintahan sementara, dipimpin oleh Ketua Mahkamah Agung dan Presiden sementara Shahabuddin Ahmed, segera mengumumkan bahwa pemilihan umum parlemen akan diselenggarakan 27 Februari 1991. Shahabuddin Ahmed bersumpah akan melakukan semua tindakan yang diperlukan untuk menjamin kampanye yang bebas dan terbuka menjelang pemilihan umum demokratis yang damai. Pemerintahan sementaranya melakukan sejumlah langkah untuk memperlihatkan netralitas dan komitmennya menyelenggarakan pemilihan umum yang bebas dan adil. Pemerintah antara lain membentuk lagi panitia pemilihan umum dengan menempatkan hakim-hakim Mahkamah Agung yang sangat dihormati pada badan ini dan melakukan pembaharuan yang memperbesar kontrol panitia pemilihan independen terhadap proses pemilihan umum.

Sejumlah ORNOP, kelompok hak asasi manusia, dan perkumpulan profesional Bangladesh melancarkan usaha besar memantau pemungutan suara 1991. Di antaranya ada *Coordinating Council for Human Rights in Bangladesh* (CCHRB, Dewan Koordinasi Hak Asasi Manusia di Bangladesh), *Bangladesh Movement for Fair Elections* (Bangladesh Mukto Nirbachan Andolan, Gerakan untuk Pemilihan Umum yang Adil Bangladesh), *Citizens Election Commission* (CEC, Komisi Pemilihan Umum Warga negara), *Bangladesh Society for the Enforcement of Human Rights* (BSEHR, Perkumpulan Bang-

ladesh untuk Penguatan Hak Asasi Manusia), *Bar Association* (Perkumpulan Pengacara), dan Grameen Bank. BMNA berusaha menjadikan dirinya sebagai organisasi payung untuk kegiatan pemantauan pemilihan umum dan mengklaim banyak organisasi nonpemerintah, hak asasi manusia, profesional dan serikat buruh sebagai anggotanya (meskipun tidak mencakup CCHRB dan beberapa organisasi lainnya). BSEHR dan CEC bekerja sama mengorganisasikan jaringan pemantau ketiga, dan *Bar Association* menjalankan pemantauan sendiri. Grameen Bank mendorong 900.000 anggota (peminjam) untuk memberikan suara pada jam pertama, kemudian tetap tinggal di tempat pemungutan suara dan mengawasinya sepanjang hari dan selanjutnya melaporkan apa yang mereka saksikan.

Organisasi-organisasi ini melakukan pemantauan sendiri-sendiri, yang berbeda cakupan dan metodologinya. Tidak ada koordinasi yang besar, sebagian karena sejumlah kelompok mempertanyakan netralitas kelompok lain. Akan tetapi organisasi-organisasi ini berusaha melakukan kerja sama, terutama dengan pertukaran informasi dan metode. Secara keseluruh keterlibatan mereka memperkuat kepercayaan masyarakat umum pada proses pemilihan umum.

Panitia pemilihan umum dan pemerintah tidak menghalangi atau mendukung pengamatan tempat pemungutan suara atau tabulasi suara paralel. Sementara mengundang

keterlibatan pengamat internasional, pemerintah dan panitia pemilihan umum menyatakan keprihatinan mengenai ketidakmemihakan sebagian kelompok yang berusaha mencari nama baik dengan mengawasi pemungutan suara. Pejabat-pejabat pemilihan menolak memberi kepercayaan atau akses ke tempat pemungutan suara kepada pemantau dalam negeri. Keengganan panitia pemilihan umum untuk mendukung pemantau dalam negeri pada prakteknya tidak mencegah organisasi-organisasi pemantau dalam negeri untuk mengawasi pemilihan umum. Kebanyakan petugas memperbolehkan wakil-wakil organisasi-organisasi ini mengajukan pertanyaan-pertanyaan dan mengawasi proses di tempat-tempat pemungutan suara.

Partai Nasionalis Bangladesh pimpinan Khaleda Zia memenangkan kursi yang diperebutkan. Pemilihan umum ini secara umum dinilai terbuka, diselenggarakan dengan baik, dan relatif tanpa kekerasan. Semua partai politik besar, masyarakat umum Bangladesh, dan pengamat asing menganggap pemilihan ini sah dan menerima hasilnya. Faktanya, banyak orang Bangladesh menyebut pemilihan umum ini sebagai "kemerdekaan kedua," dan pertandingan ini dinyatakan sebagai "pembuat trend" untuk pemilihan umum di Asia.

Sejumlah faktor menyumbang pada keberhasilan pemilihan umum 1991. Pemerintah sementara yang netral menganggap penyelenggaraan pemilihan umum yang bebas dan

adil sebagai *raison d'être*-nya. Pejabat Presiden Shahabuddin Ahmed, yang adalah ketua Mahkamah Agung, dengan tekun bekerja keras untuk membuat pemilihan umum yang benar-benar bebas dan adil menjadi harta yang diwariskannya. Untuk pertama kalinya selama bertahun-tahun, semua partai politik besar ikut serta dalam pemilihan umum dan mengungkapkan komitmen dan kepercayaannya pada proses pemilihan.

Meskipun kelompok-kelompok pemantauan independen di Bangladesh menyambut keberhasilan pemilihan umum 1991, mereka mengungkapkan keprihatinan mengenai proses pemilihan umum. Yang disebut antara lain adalah masalah daftar pemilih, upaya pemberian suara oleh orang di bawah umur, kekacauan dan penghentian pemungutan suara, dan pelanggaran besar batasan biaya kampanye. Pemantau independen juga menyatakan keprihatinan bahwa masyarakat umum menganggap pemilihan umum ini adil dan menerima hasilnya hanya karena yang menyelenggarakan pemilihan umum adalah pemerintah sementara yang independen. Mereka memperingatkan sebelumnya bahwa Bangladesh harus bekerja menjamin adilnya pemilihan umum di masa datang yang diselenggarakan di bawah pemerintahan yang dipilih melalui pemilihan umum dan dalam suasana yang lebih terpolarisasi.

Pemantauan Pemilihan Umum di Bangladesh Sekarang

Ketika sistem parlementer dipulihkan kembali setelah pemilihan umum 1991, warga Bangladesh mengharapkan masa demokrasi dan pemerintahan yang baik itu berlangsung lama. Awalnya prospeknya terlihat menjanjikan. Oposisi berpartisipasi dalam parlemen, kebebasan pers dipulihkan, dan pemilihan umum sela serta pemilihan umum dewan lokal diselenggarakan tahun 1992 tanpa insiden besar. Lagi pula militer, yang sering menonjol dalam politik Bangladesh, tampaknya bermaksud menarik diri dari percekcokan politik.

Akan tetapi warisan 20 tahun kekerasan dan pemerintahan tidak demokratis, serta politik personalis, kuat membekas. Oposisi yang bersatu, dipimpin oleh *Liga Awami*, memboikot parlemen sejak akhir 1994. Oposisi menuduh pemerintah berniat buruk dan melakukan korupsi, seperti kecurangan pemungutan suara dalam pemilihan umum selama 1994. Selain boikot parlemen, meningkatnya pemogokan nasional yang digerakkan oposisi (hartals) dan meningkatnya kekerasan politik akhirnya melumpuhkan negeri ini sejak awal 1995. Oposisi juga menantang integritas panitia pemilihan umum dan menuntut pengunduran diri Perdana Menteri Khaleda Zia untuk digantikan oleh pemerintahan *caretaker* netral yang menyelenggarakan pemilihan umum nasional. Ketika laporan ini sedang dicetak, panitia pemilihan umum pusat menjadwalkan pemi-

lihan umum parlementer yang sering tertunda pertengahan Februari 1996. Tetapi karena tidak dibentuk pemerintahan *caretaker*, partai-partai besar oposisi bersumpah memboikot proses pemilihan umum.

Karena demikian keadaannya, kredibilitas pemilihan umum maha penting bagi kelangsungan hidup demokrasi multipartai di Bangladesh. Kepercayaan masyarakat umum pada proses pemilihan umum, dan akhirnya pada proses politik seluruhnya, harus dipulihkan. Suatu sistem terorganisir pemantau pemilihan umum dalam negeri yang terlatih baik akan menjadi unsur yang mutlak untuk menjamin adilnya pemilihan umum nasional berikutnya dan meletakkan dasar bagi kerjasama jangka panjang di antara kelompok-kelompok warga negara.

Berlanjutnya keprihatinan mengenai kepercayaan masyarakat umum pada proses pemilihan umum membuat semakin banyak ORNOP pembangunan, kelompok hak asasi manusia, dan pusat penelitian yang membuat rencana untuk memantau pemilihan umum 1996. ORNOP ini berbeda-beda kegiatan, pendekatan, pendukung, dan kekuatannya, tetapi semuanya memiliki komitmen yang sama pada pemerintahan yang demokratis dan bertanggung jawab kepada publik.

Sejak Januari 1995, lebih dari 100 ORNOP bergabung membentuk *Fair Election Monitoring Alliance* (FEMA, Persekutuan Pemantauan

Pemilihan Umum yang Adil).[2] Bulan Maret 1995, dengan bantuan NDI, FEMA menyelenggarakan pelatihan pertama mengenai pemantauan pemilihan umum dalam negeri di Bangladesh. Para peserta sepakat membentuk cabang-cabang regional dan menyelenggarakan lokakarya daerah untuk merekrut dan melatih peserta lain mengenai pemantauan pemilihan umum. Para organisator kunci FEMA juga berpartisipasi dalam konferensi NAMFREL/NDI di Manila.

Salah satu organisasi pendiri FEMA adalah *Study and Research Group on Democracy and Socio-Economic Development* (SRG).[3] Pemilihan

2. Pendiri FEMA antara lain adalah *Association of Development Agencies in Bangladesh* (ADAB, Perkumpulan Badan-badan Pembangunan di Bangladesh), Association for Social Ad-vancement (ASA, Perkumpulan untuk Kemajuan Sosial), *Bangladesh Jatiya Sangbadik Samity* (BJSS); *Bangladesh Rural Advancement Committee* (BRAC, Komite Kemajuan Desa Bangladesh), *Bangladesh Smaj Unnayan Samity* (BSUS), *Community Development Association* (CDA), *Gono Unnayan Prochesta* (GUP), *Jagorani Chakra* (JG), *Proshika Manobik Unnayan Kendra* (PMUK), *Study and Research Group on Democracy and Socio-Economic Development* (SRG, Kelompok Penelitian dan Studi mengenai Demokrasi dan Perkembangan Sosial Ekonomi) [suatu proyek dari *Manabit Shahajiya Sangstha* atau MSS], dan *Voluntary Health Service Society* (VHSS, Perhimpunan Pelayanan Kesehatan Sukarela).
3. Laporan ini tidak bisa berlaku adil kepada kerja penting semua ORNOP, organisasi hak asasi manusia, dan organisasi pelayanan sosial yang berkomitmen pada pemilihan umum yang demokratis

umum 1991 mendorong pembentukan SRG, suatu kelompok aksi dan diskusi dari para akademisi, pekerja hak asasi manusia, aktivis sosial dan politik, dan eksekutif senior dari berbagai perhimpunan profesional dan bisnis. Menurut brosur SRG:

> Pengalaman pemilihan umum parlementer 1991 memperlihatkan bahwa memantau pemungutan suara tidaklah cukup untuk menjamin pemilihan umum yang bebas dan adil. Suatu usaha yang sadar dan teratur dengan baik harus diadakan oleh masyarakat umum untuk mengenali hambatan-hambatan penyelenggaraan pemilihan umum yang bebas dan mengusulkan cara-cara mengatasi hambatan-hambatan tersebut.

SRG bersikap nonpartisan, tetapi tidak apolitis; ia menyoroti persoalan-persoalan sosial ekonomi yang punya signifikansi politik. Proyek "Election Watch" (Pengawasan Pemilihan Umum) kelompok ini antara lain bertujuan mendidik warga negara mengenai proses pemberian suara dan melibatkan mereka dalam upaya menjamin legitimasi pemilihan umum. Anggota-anggota SRG memantau pemilihan umum sela dan pemilihan umum

---

dan pemantauan pemilihan umum yang efektif di Bangladesh. Kerja SRG dikutip hanya sebagai salah satu contoh mengenai komitmen ini.

dewan kota tahun 1994 dan 1995.

SRG harus bekerja keras untuk menyakinkan para pejabat pemilihan umum bahwa upaya yang dijalankan oleh organisasi-organisasi nonpemerintah itu bersifat melengkapi inisiatif resmi. Menurut salah seorang pemimpin SRG yang menghadiri konferensi NAMFREL/NDI, pesan SRG adalah: "Kami tidak bermaksud mengambilalih kekuasaan, kami ada untuk menambah dan melengkapi." SRG membantu panitia pemilihan umum yang kekurangan staf itu untuk mereformasi prosedur-prosedur pendaftaran, mempublikasikan aturan-aturan dan proses-proses pemilihan umum, serta menyelenggarakan pendidikan dan latihan pemilih.

SRG juga memperoleh kredibilitas dari partai-partai politik karena pemantauannya yang kompeten dan tidak memihak terhadap berbagai pemilihan umum sela. Kelompok ini menyelenggarakan seminar-seminar yang menghadirkan anggota-anggota partai-partai politik dan pemimpin-pemimpin warga negara yang lain. SRG juga menyelenggarakan latihan-latihan untuk petugas tempat pemungutan suara dan membuat mereka paham mengenai aturan-aturan dan regulasi-regulasi pemilihan umum yang relevan.

D. Tantangannya Sama, Pendekatannya Berbeda-beda

Ada tema penting yang umum pada pengalaman OPPU di Korea Selatan, Filipina,

dan Bangladesh. Di ketiga negeri itu polarisasi politik memperumit kerja OPPU dan meningkatkan arti pentingnya. Di semua negeri itu, pengkritik menuduh OPPU bersikap partisan; sementara organisasi-organisasi itu berupaya keras meyakinkan badan-badan pemilihan umum tentang netralitas mereka. Di masing-masing negeri, hubungan antara OPPU dengan badan pemilihan umum membaik waktu demi waktu. Setiap OPPU juga harus membangun reputasi untuk kredibilitas dan efektivitas mereka.

Selanjutnya upaya-upaya memantau pemilihan umum di ketiga negeri itu mengambil manfaat dari organisasi-organisasi, jaringan-jaringan, dan persekutuan-persekutuan politik yang sudah ada. Di Filipina, NAMFREL mengambil manfaat khususnya dari Gereja Katolik dan jaringannya di seluruh negeri. Di Korea Selatan pemantauan pemilihan umum memanfaatkan kekuatan jaringan luas YMCA dan CCEJ. Di Bangladesh, pemantuan pemilihan umum 1991 berkembang dari jaringan-jaringan ORNOP yang sudah ada, sedang pemantauan 1996 berupaya memperluas jaringan dengan melibatkan sejumlah ORNOP besar pemberi pelayanan sosial. Dalam kasus ini tidak satu pun organisasi atau kelompok individu menciptakan organisasi yang baru sama sekali untuk keperluan pemantauan pemilihan umum.

Tentu saja pengalaman-pengalaman pemantauan pemilihan umum ini juga berbeda

satu sama lain dalam beberapa hal penting. Masing-masing mencerminkan dan menanggapi keadaan politik yang khas. NAMFREL mencerminkan meluasnya reaksi mendadak publik terhadap kediktatoran Marcos dan organisasi ini menyediakan sarana untuk memobilisasi dukungan publik yang luas untuk perjuangan demokratis. Di Korea Selatan komunitas ORNOP yang semakin kuat dan aktif politik bekerja untuk mendukung demokratisasi, termasuk pemilihan umum yang bebas. Upaya-upaya untuk mengajukan calon oleh sementara pihak dalam gerakan ORNOP terbukti tidak berhasil dan digantikan oleh pemantauan pemilihan umum nonpartisan. OPPU di Bangladesh, sekurang-kurangnya dalam bentuknya yang sekarang, muncul sebagai tanggapan terhadap keprihatinan berlanjut mengenai adil tidaknya pemilihan umum. Mereka masih harus menunjukkan dukungan massa yang sejati untuk pemantauan itu sendiri.

Dari tiga pengalaman tersebut, hanya NAMFREL di Filipina yang mengadakan TSP untuk mengecek kecurangan dalam penghitungan suara. Perencanaan persekutuan pemantauan untuk memantau pemilihan parlementer Februari 1996 di Bangladesh meliputi upaya untuk melakukan TSP sampai kemudian kejadian-kejadian politik menggagalkannya.

Tiga contoh tersebut juga menggambarkan sejumlah pendekatan untuk mobilisasi sum-

ber daya. NAMFREL menolak dana dari luar negeri dan dari partai-partai politik; ia mengandalkan gereja dan sumbangan kalangan bisnis. CCCFE mengambil dukungan dari YMCA dan organisasi-organisasi keagamaan, CCEJ, dan ORNOP lain, tetapi juga menerima sumbangan yang sama besarnya dari partai-partai politik. (Pendapat umum yang mendukung CCEJ mendesak partai-partai untuk juga memberikan sumbangan.) FEMA Bangladesh menerima dukungan keuangan yang besar, sekalipun terlambat, dari donor asing selain dukungan langsung dan tidak langsung dari organisasi-organisasi anggotanya.

Pemantauan pemilihan umum punya koneksi keagamaan yang kuat di Filipin dan, pada tingkat yang lebih rendah, di Korea Selatan. Komitmen Gereja Katolik di Filipina pada pemantauan pemilihan umum menjadi faktor penting dalam keberhasilan NAMFREL dan kelompok-kelompok lain. Komitmen pada nilai-nilai keagamaan dan pada demokrasi partisipatoris menjadi motivasi yang saling berkait untuk kebanyakan sukarelawan pemantauan pemilihan umum di Filipina. Pengalaman Korea Selatan berbeda dalam hal orang Kristen adalah minoritas dari penduduk, dan dukungan dari lembaga-lembaga Kristen tidak dengan mudah bisa diterjemahkan menjadi dukungan populer yang luas. Tetapi seperti di Filipina, nilai-nilai keagamanaa jelas memotivasi sekurang-kurangnya bagian dari persekutuan pemantau pemilihan umum.

Akan tetapi di Bangladesh, pemantauan pemilihan umum merupakan upaya sekuler, karena secara umum ini adalah upaya ORNOP. Seperti umumnya penduduk, kebanyakan pemimpin gerakan pemantauan pemilihan umum adalah Muslim. Mereka tidak menganggap ada ketidak-konsistenan antara promosi demokrasi partisipatoris dengan nilai-nilai Islam, tetapi mereka tidak secara eksplisit mengaitkan dengan agama. Memang sebagian memandang fundamentalisme agama, meskipun bukan nilai agama *per se* sebagai ancaman potensial terhadap toleransi dan demokrasi. Lembaga-lembaga keagamaan tradisional umumnya abstain dari partisipasi dalam gerakan demokratisasi, banyak kaum fundamentalis khususnya dianggap merupakan musuh kemerdekaan Bangladesh tahun 1971.

Di Filipina dan Korea Selatan, OPPU awalnya dianggap anti-pemerintah. Mereka adalah gerakan politik yang jelas-jelas mendukung demokrasi di dalam suasana politik yang pembela status quo-nya menentang demokratisasi. Tetapi dengan berjalannya waktu, OPPU berhasil memperlihatkan bahwa mereka tidak partisan dalam pengertian politik yang sempit. Sebaliknya OPPU membuktikan kompetensinya dan komitmennya pada proses demokrasi itu sendiri.

Di Bangladesh 1991, pemantauan pemilihan umum jauh kurang terkenal dan tidak kontroversial dibandingkan di Filipina 1986 dan 1987 atau di Korea Selatan 1987 dan 1992. Ke-

kuatan-kekuatan status quo di Bangladesh telah menyerah sebelum pemilihan umum 1991, dan pada dasarnya semua partai yang bertanding dan aktor-aktor lain dalam pemilihan umum itu mendukung cita-cita pemilihan umum yang bebas dan adil. Sejak itu, percekcokan politik megenai adilnya pemilihan umum meningkatkan kepekaan mengenai pemantauan pemilihan umum. Jadi, khususnya OPPU karena tumbuh menjadi kekuatan politik yang lebih kuat, harus bekerja lebih keras lagi untuk memperlihatkan kredibilitas dan mempertahankan reputasi independensinya.

***

Bab 6

Segi-segi Penting Keberhasilan Pemantauan Pemilihan Umum

BAB ini mengambil pembahasan-pembahasan sebelumnya untuk mengidentifikasi beberapa segi penting pemantauan pemilihan umum. Dimulai dengan menyoroti empat persoalan organisasional yang mendasar. Kemudian diajukan satu daftar tentang empat bahan kunci lain untuk keberhasilan pemantauan pemilihan umum. Meskipun studi ini memusatkan perhatian pada pemantauan pemilihan umum di Asia, banyak dari informasi berikut ini bisa diterapkan pada pemantauan pemilihan umum di kawasan-kawasan lain.

A. Persoalan-persoalan Organisasional Kunci

Dalam pembahasan-pembahasan sebelumnya tersirat arti penting organisasi dan masalah-masalah organisasional untuk pemantauan pemilihan umum. Bagian ini menying-

gung empat tantangan organisasional yang penting yang dihadapi OPPU di Asia dan di mana saja. Tantangan ini ialah: (1) menetapkan tujuan dan sasaran yang realistis; (2) membangun struktur organisasional yang tepat; (3) memobilisasi sumber daya manusia, keuangan, dan sumber daya lainnya; dan (4) berkomunikasi secara efektif.

Menetapkan Tujuan dan Sasaran yang Realistis

Ketika memulai upaya pemantauan pemilihan umum, penting disusun tujuan dan sasaran yang bisa dicapai. Tidak mungking dan tidak mutlak mengerjakan semua tugas pemantauan yang diuraikan dalam Bab 3 laporan ini; kalau ada kendala waktu dan sumber daya, harus dibuat pilihan, meskipun sulit. Untuk menetapkan dan memprioritaskan tujuan dan sasarannya, organisasi pemantauan harus mempertimbangkan serangkaian persoalan. Pertama, apa persoalan atau kebutuhan dasar yang berkaitan dengan proses pemilihan umum? Apakah persoalan kekerasan? Pembelian suara? Kecurangan? Undang-undang pemilihan umum? Prosedur pendaftaran pemilih atau penghitungan suara? Kedua, bagaimana menangani persoalan atau persoalan-persoalan tersebut? Melalui pembaharuan undang-undang pemilihan umum? Pemantauan pemilihan umum dalam negeri? Pendidikan pemilih? Tabulasi suara paralel? Misi pemantauan pemilihan umum internasional? Ketiga,

apakah urutan tindakan yang diusulkan itu realistis? Apakah ada cukup waktu, kemauan, dan sumber daya (manusia dan keuangan)? Apakah secara politik masuk akal? Apakah kemampuan organisasional sudah ada atau bisa diciptakan? Dari mana pimpinan, keahlian, dan sukarelawan berasal?

Tidak berarti bahwa sebelum mulai melakukan upaya pemantauan pemilihan umum harus ada jawaban yang jelas untuk semua pertanyaan itu. Kalau semua pertanyaan tersebut harus dijawab lebih dahulu, diragukan bahwa pernah ada kegiatan pemantauan pemilihan umum. Tetapi semua pertanyaan tersebut harus dicermati, dan semakin cepat dihadapi, semakin baik prospeknya untuk organisasi dan kegiatan-kegiatannya.

Membangun Struktur Organisasional yang Tepat

Kompleksitas logistik dan jangkauan geografis kebanyakan upaya pemantauan pemilihan umum membuat organisasi yang baik menjadi taruhan utama. Sebuah OPPU harus cukup berkembang sehingga bisa meliput wilayah geografis yang luas, tetapi juga harus mengembangkan mekanisme yang efektif (meskipun tidak selalu berarti sangat sentralistis) untuk pembuatan keputusan yang cepat, komunikasi yang efektif, dan dukungan logistik yang efisien. Sebuah OPPU harus mengandalkan ORNOP yang sudah ada sebagai sumber sukarelawan, tetapi juga harus mam-

pu menjamin kenonpartisanan dan efektivitas berbagai macam kelompok warga negara. Organisasi pemantauan pemilihan umum juga harus mampu mengakomodasikan dan mempertemukan berbagai macam individu dan kelompok, dari kalangan akademisi sampai aktivis politik, eksekutif bisnis sampai anggota serikat buruh, dari organisasi keagamaan sampai organisasi hak perempuan.

Persyaratan organisasional yang kompleks dan kadang-kadang bersaing ini mengajukan sejumlah keputusan yang sulit kepada para organisator pemantauan pemilihan umum. Lebih baik membuat organisasi baru ataukah memperluas atau mengubah misi organisasi yang sudah ada? Seberapa inklusif atau eksklusif persyaratan keanggotaan OPPU? Apakah bijaksana membiarkan kelompok "tumbuh" menjadi organisasi nasional atau memanfaatkan organisasi-organisasi yang sudah ada dengan membentuk suatu persekutuan? Kalau yang kedua, bagaimana bekerjanya pengambilan keputusan, dan bagaimana pembagian kerja di antara kelompok-kelompok?

Tentu saja pada kenyataannya pembuatan keputusan mengenai struktur organisasional yang terisolasi dari pengaruh-pengaruh dan pertimbangan-pertimbangan politik dan kelembagaan eksternal adalah suatu kemewahan. Yang lebih sering terjadi motif-motif politik dan pribadi, konfigurasi ORNOP yang ada, kendala waktu dan sumber daya berpengaruh kuat terhadap keputusan-keputusan ini. Ka-

rena itu susunan organisasional kebanyakan OPPU berkembang sebagai tanggapan terhadap keterbatasan dan kesempatan fungsional, pergeseran-pergeseran suasana politik, dan perubahan-perubahan hubungan kelembagaan dan pribadi.

Memobilisasi Sumber Daya Manusia, Keuangan, dan Lainnya

Tantangan organisasional ketiga yang dihadapi OPPU ialah mengadakan sumber daya yang dibutuhkan untuk menjalankan programnya. Istilah "sumber daya" yang digunakan di sini tidak terbatas pada sumber daya keuangan. Meskipun sumber daya keuangan itu sangat penting, sumber daya manusia, dan sumbangan dalam bentuk barang dan jasa itu sama pentingnya atau malah lebih penting. Karena itu, mobilisasi sumber daya dalam pengertiannya yang paling luas meliputi pengumpulan dana, permintaan sumbangan berbentuk barang dan jasa, dan merekrut sukarelawan.

Sumber daya keuangan yang potensial untuk OPPU mencakup iuran anggota; pendapatan dari penjualan kaos, emblem dan bendera, serta menyelenggarakan konser dan hiburan lain; sumbangan tunai dari perorangan dan perusahaan; dan hibah dari yayasan dalam dan luar negeri. Sumber daya bukan uang untuk pemantauan pemilihan umum meliputi sumbangan dan potongan harga transportasi, ruangan kantor, peralatan komunikai, per-

lengkapan kantor, dan bahan-bahan lain, pelayanan fotokopi dan makanan. Terakhir, sumber daya manusia, terutama dalam bentuk sukarelawan, adalah sumber daya penting ketiga yang diperlukan oleh OPPU. Salah seorang peserta konferensi NAMFREL/NDI menyebut sukarelawan sebagai sumber daya "waktu, harta, dan kepandaian."

Mobilisasi sumber daya adalah tantangan besar bagi kebanyakan OPPU Asia karena bermacam-macam alasan: tingkat pendapatan nasional dan perorangan yang rendah; kalangan bisnis yang bersikap tidak menerima atau curiga; tidak adanya tradisi kesukarelawanan dan/atau menolong sesama manusia (dan undang-undang perpajakan yang mendukung kegiatan menolong sesama manusia); dan kompetisi yang keras untuk memperebutkan sumber daya antar maupun di dalam ORNOP. Lagi pula, mobilisasi sumber daya yang adalah proses yang memakan banyak waktu, merupakan tantangan yang sangat besar kalau waktunya pendek. Penting ditentukan lebih dulu sumber daya apa yang diperlukan sehingga waktu dan usaha tidak terbuang percuma untuk mencari sumbangan barang yang tidak diperlukan atau sukarelawan yang tidak sesuai. Terakhir, upaya-upaya untuk memobilisasi sumber daya harus juga mempertimbangkan dampak dari besarnya sumbangan uang tunai atau barang terhadap pendapat masyarakat umum mengenai independensi dan ketidakpartisanan OPPU. Sebagai hu-

kumnya, sumbangan kecil yang banyak itu lebih baik daripada sumbangan besar yang sedikit, dan OPPU harus selalu mempertimbangkan apakah dukungan dari badan-badan pemerintah atau donor-donor internasional akan mengkompromikan independensi atau mengganggu kredibilitasnya.

Berkomunikasi Secara Efektif

OPPU harus mampu berkomunikasi dengan baik dengan bermacam-macam konstituensi dan khalayak penting. Sekurang-kurangnya ada tiga jenis komunikasi yang harus dipertimbangkan ketika mengorganisasikan pemantauan pemilihan umum yang sukses. Pertama adalah komunikasi internal, komunikasi di antara anggota-anggota, pemimpin-pemimpin, dan sukarelawan-sukarelawan persekutuan OPPU, dan antara pusat dan cabang-cabang. Kedua adalah komunikasi antara OPPU dan aktor-aktor utama dalam pemilihan umum, yaitu calon, partai-partai politik, badan pemilihan umum, badan-badan pemerintah lainnya, dan media. Ketiga ialah komuniasi antara OPPU dengan masyarakat umum, yang bisa dilakukan melalui acara-acara umum, penerbitan, dan media. Semua jenis komunikasi ini penting untuk membangun dan mempertahankan sosok, nama baik, dan legitimasi organisasi dan kegiatan pemantauannya.

Medote komunikasi meliputi penggunaan penerbitan dan video; menyelenggarakan per-

temuan umum, konferensi, dan simposia; serta membuat pernyataan pers, pertemuan pers, dan acara-acara yang dirancang untuk menarik perhatian peliputan media. Komunikasi yang efektif harus sering dilakukan; pesannya harus jelas dan konsisten; informasi dan analisisnya harus akurat, seimbang, dan bisa dipercaya; dokumentasinya harus siap tersedia dan bisa dijangkau siapa pun.

B. Bahan-Bahan Penting Lain untuk Keberhasilan Pemantauan Pemilihan Umum

Keanekaragaman Asia dan OPPU Asia menyulitkan upaya membuat generalisasi mengenai organisasi-organisasi ini dan pengalaman mereka. Namun demikian, selain masalah-masalah organisasional yang dikemukakan di atas, sekurang-kurangnya ada empat bahan lain yang penting bagi keberhasilan pemantauan pemilihan umum di Asia dan di mana pun; (1) mengembangkan dan mempertahankan sikap nonpartisan; (2) membangun kredibilitas; (3) membangun hubungan kerja sama dengan badan pemilihan umum; (4) meningkatkan partisipasi perempuan dan golongan-golongan yang disingkirkan lainnya.

Mengembangkan dan Mempertahankan Sikap Nonpartisan

Semua OPPU menghadapi tantangan untuk memperlihatkan sikap nonpartisannya ke-

pada pemerintah, partai-partai politik, dan masyarakat umum. Seperti yang diamati salah seorang peserta konferensi NAMFREL/NDI, "upaya pemantauan pemilihan umum, pada dasarnya, dianggap sebagai anti-pemerintah." Hampir semua OPPU menghadapi tuntutan mobilisasi orang untuk berpartisipasi dalam perjuangan nonpartisan. Misalnya, di sementara negeri Asia, mahasiswa, yang kebanyakan adalah yang paling berkeinginan aktif politik, juga golongan yang paling partisan. Menurut Wimal Fernando dari Sri Lanka, "orang yang paling nonpartisan tinggal tidur di rumah, mereka tidak tertarik dan tidak menempuh risiko."

Membangun dan mempertahankan reputasi kenonpartisanan itu sangat mendasar bagi keberhasilan kegiatan pemantauan pemilihan umum suatu OPPU. Mengejar status netral ini meliputi mempertahankan kenyataan dan persepsi tentang kenonpartisanan. Satu kesalahan bisa sangat merusak atau menghancurkan reputasi yang dibangun berbulan-bulan atau bahkan bertahun-tahun. OPPU bisa berkembang dan menopang reputasi nonpartisannya melalui:

* **Membuat dan menegakkan aturan tata tertib**

Misalnya, aturan tata tertib NAMFREL melarang para sukarelawan mendukung atau mengkritik calon; mereka harus menyimpan pendapat pribadi untuk diri sendiri dan tidak

boleh berpartisipasi dalam kampanye partisan. Sukarelawan yang melanggar aturan ini harus keluar dari organisasi.

* **Memperlihatkan dengan gamblang sikap dan pendekatan yang adil dan nonpartisan**

Contoh-contoh nyata kenonpartisanan meliputi pembentukan badan pengatur yang nonpartisan atau seimbang secara politik, perlakuan yang sama terhadap calon-calon dan partai-partai politik yang bertanding, interaksi atau keterlibatan yang seimbang dengan kelompok-kelompok partisan lain. Kepercayaan tentang kenonpartisanan masa depan sebuah OPPU diperbesar oleh kemampuannya untuk mempertunjukkan bahwa upaya pemantauan pemilihan umum sebelumnya tidak bersifat berat sebelah menguntungkan salah satu partai.

* **Mempertunjukkan inklusivitas sebesar mungkin**

Semakin bermacam-macam secara sosial dan politik orang dan kelompok yang terlibat dalam pemantauan pemilihan umum, semakin sulit bagi pengkritik untuk menuduh partisan. Lebih jauh lagi, menarik peserta dari sektor-sektor masyarakat yang secara tradisional kurang terlibat dalam kehidupan politik bisa memperkuat mereka dan menyumbang pada partisipasi masyarakat umum yang lebih

besar dalam politik.

Membangun Kredibilitas

Kredibilitas OPPU sangat terkait dengan sikap nonpartisannya. Umumnya pengkritik pemantauan pemilihan umum menuduh OPPU bersikap berat sebelah atau tidak kompeten — khususnya kalau organisasinya baru dan belum teruji. Karena itu selain harus mampu memperlihatkan sikap nonpartisannya, sebuah OPPU juga harus membuat dan mempertahankan kredibilitasnya. Seperti halnya kenonpartisanan, kredibilitas adalah harta yang sangat berharga dan sekaligus sangat rentan.

Kredibilitas sebuah OPPU pada akhirnya diukur dengan tingkat kepercayaan pemerintah, kontestan, dan masyarakat umum pada integritas kegiatan pemantauan pemilihan umum dan akurasi penemuan OPPU. OPPU bisa membuat dan mempertahankan kredibilitas dengan:

* **Memperlihatkan keseimbangan dan keahlian**

Ini bisa dicapai dengan melibatkan orang-orang yang dihormati yang berasal dari bermacam ragam pandangan, dengan membuat analisis-analisis yang tinggi mutunya dan seimbang, serta dengan menyelenggarakan latihan khusus yang berhubungan dengan pemilihan umum untuk partai-partai politik, pejabat-pejabat, dan media.

* **Menjamin integritas dan bisa dikerjakannya rencana pemantauan pemilihan umum**

Sebuah OPPU harus mampu menjelaskan metodologi pemantauan pemilihan umumnya (khususnya kalau mencakup TSP); mempertunjukkan bahwa rencananya untuk pemantauan pemilihan umum secara logistik dan keuangan masuk akal; dan memperlihatkan bahwa, kalau dijalankan dengan baik, rencana pemantauan pemilihan umum akan mencapai tujuan-tujuan yang disebutkannya.

* **Melaksakan rencana pemantauan pemilihan umum dengan kompeten**

OPPU harus mengerjakan apa yang dikatakannya akan dikerjakan, dan harus mengerjakannya dengan baik.

* **Menjamin tranparansi pembuatan dan pelaksanaan keputusan**

Proses-proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan OPPU harus terbuka untuk dilihat pemerintah, partai-partai politik, media, dan masyarakat umum. OPPU harus menjelaskan secara jelas dan berkala keputusan-keputusan dan tindakan-tindakannya kepada masyarakat umum dan semua pihak yang terkena melalui konferensi-konferensi pers, pernyataan-pernyataan pers, acara-acara publik, *talk shows*, dan sarana-sarana lainnya. Kegiatan-kegiatan ini punya keuntungan tambahan menimbul-

kan minat media dan masyarakat umum serta dukungan untuk kegiatan pemantauan pemilihan umum.

Membangun Hubungan Kerja dengan Badan Pemilihan Umum

Meskipun kerangka hukum itu amat penting untuk upaya pemantauan pemilihan umum, hubungan antara sebuah OPPU dengan badan pemilihan umum itu juga penting, khususnya di negeri-negeri di mana badan pemilihan umum punya keleluasaan besar dan tidak ada ketentuan eksplisit mengenai pemantauan pemilihan umum. Misalnya, di Sri Lanka, Bangladesh, dan Pakistan undang-undang pemilihan umum tidak menyebutkan pemantauan pemilihan umum *per se*, tetapi panitia pemilihan umum di masing-masing negeri itu memiliki hak prerogatif untuk mengundang pengamat pemilihan umum.

Karena itu bagi OPPU sangat penting mengembangkan hubungan saling menghormati dengan panitia pemilihan umum. Ini sulit atau mustahil dicapai kalau pemerintah terang-terangan memusuhi pemantauan pemilihan umum independen, seperti di Filipina dari 1984 sampai 1986. Tetapi biasanya pemerintah bertekad menyelenggarakan pemilihan umum kompetitif atau terpaksa menjalankannya karena tekanan dalam negeri atau internasional. Dalam kasus-kasus ini hubungan OPPU/panitia pemilihan jauh lebih cair. Apakah hubungannya kerja sama atau permusuhan tergan-

tung pada tindakan dan interaksi dua organisasi ini. Kesempatan bagi hubungan yang relatif lebih kolaboratif meningkat ketika kedua organisasi tumbuh lebih dapat dipercaya dan canggih (seperti di Korea Selatan dan Bangladesh).

Ketika terjadi transisi demokratis, hubungan OPPU/panitia pemilihan biasanya berkembang menjadi lebih harmonis dan kurang bermusuhan. Panitia pemilihan umum menyadari bahwa mereka bisa menggunakan advokasi pembaharuan pemilihan umum, OPPU untuk mengamankan independensi dan otoritas dari pemerintah. Panitia pemilihan umum juga bisa mengandalkan OPPU untuk melatih petugas- petugas pemilihan umum dan membantu dengan kampanye-kampanye pendidikan pemilih yang didanai pemerintah. Melalui proses ini panitia pemilihan umum sering menjadi sekutu OPPU atau menjadi penghubung antara OPPU dengan tangan-tangan pemerintah lainnya, yang mungkin kurang bertanggung jawab (termasuk militer dan polisi).

Meningkatkan Partisipasi Kaum Perempuan dan Golongan-Golongan Tersingkir Lainnya

Tahun-tahun belakangan ini kaum perempuan sedang menanjak ke kedudukan tertinggi kepemimpinan politik di Burma, India, Pakistan, Filipina, dan Sri Lanka. Di seluruh Asia, kaum perempuan mulai mendapatkan peran penting sebagai pegawai negeri, politisi,

pemimpin ORNOP, intelektual, dan jurnalis. Meskipun perkembangan ini positif, semua ini mencerminkan suatu peningkatan berangsur-angsur partisipasi perempuan dalam masalah publik. Realitasnya adalah sebagian terbesar pemimpin perempuan Asia mendaki ke kekuasaan berdasarkan kaitan mereka dengan pemimpin laki-laki, baik sebagai istri maupun anak. Partai-partai politik sering menggunakan sukarelawati, tetapi sedikit perempuan yang diajak mengikuti kontes pemilihan umum. Akibatnya, proporsi perempuan pemegang jabatan di Asia masih kecil.[1] Dan di banyak negeri Asia, perempuan terus dicegah berpartisipasi dalam kehidupan publik atau direndahkan pada peranan yang subordinat terhadap laki-laki.

Faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi politik kaum perempuan jauh lebih beragam dan rumit untuk disoroti di sini. Ham-

1. Di seluruh dunia hanya di tiga badan legislatif nasional perempuan berjumlah sepertiga dari seluruh wakil rakyat. Di Pakistan dari 217 anggota Majelis Nasional hanya empat orang perempuan. Di Bangladesh, hanya 35 dari 217 anggota badan legislatif. Perempuan anggota badan legislatif nasional Vietnam jumlahnya 73 dari 395, dan di Tiongkok 626 dari 2.978. Di Singapura hanya tiga dari 81 legislator. Jumlah legislator di negeri-negeri Asia lain adalah: 61 dari 500 di Indonesia; 15 dari 192 anggota DPR dan 12 dari 52 anggota Senat di Malaysia; dan di Filipina, 22 dari 250 anggota DPR dan empat dari 24 di Senat. Inter Parliamentary Union, *Women in Parliment as at 30 June 1995* (Geneva: Inter-Parliamentary Union, 1995).

batan-hambatan ini sering ditegakkan melalui gabungan kompleks sikap dan norma yang berakar dalam agama dan kebudayaan; tingkat penghasilan dan pendidikan; tingkat urbanisasi; dan di sejumlah negeri, hukum. Akibatnya, tingkat keterlibatan yang relatif rendah dalam kehidupan publik tidak akan berubah sampai terjadi pergeseran sikap tradisional mengenai status kaum perempuan dalam masyarakat; peningkatan akses kaum perempuan pada kesempatan pendidikan dan penghasilan; serta, di banyak negeri, perbaikan status hukum kaum perempuan.

Partisipasi kaum perempuan dalam upaya pemantauan pemilihan umum biasanya mencerminkan pengaruh-pengaruh sosial dan budaya yang lebih besar ini. Akibatnya, kaum perempuan cenderung sangat rendah representasinya dalam kegiatan-kegiatan ini. Pendekatan yang lebih inklusif pada pemantauan pemilihan umum akan menguntungkan karena beberapa alasan. *Pertama,* meningkatkan jumlah sumber daya manusia dan keahlian yang tersedia bagi pemantauan pemilihan umum. *Kedua,* di sebagian masyarakat, keterlibatan kaum perempuan sebagai pemantau pemilihan umum bisa mengurangi kecenderungan laki-laki untuk melakukan kekerasan di tempat-tempat pemungutan suara. *Ketiga,* di masyarakat tertentu perempuan diasosiasikan dengan kedudukan otoritas sosial atau moral (misalnya guru sekolah dan biarawati di Filipina). *Keempat,* sebagai pendukung par-

tisipasi warga negara yang luas, OPPU harus mempraktikkan apa yang mereka khotbahkan.

Kaum minoritas, kaum miskin, warga negara di kawasan desa dan, dalam kasus Nepal, orang-orang dari kasta rendah juga rendah representasinya dalam upaya pemantauan pemilihan umum. *National Election Observation Committee* (Komite Pemantauan Pemilihan Umum Nasional) di Nepal, misalnya, dibentuk oleh suatu kelompok inti yang terdiri dari enam ORNOP, yang hampir semuanya dipimpin orang dari kasta Brahmana. Sama dengan bentuk-bentuk lain partisipasi politik, pemantauan pemilihan umum cenderung menarik orang dari golongan terdidik yang tinggal di kota. OPPU harus bertindak mengatasi kecenderungan-kecenderungan ini untuk menegaskan nilai-nilai partisipatoris yang mendasari kegiatan mereka dan agar mendapat suatu perolehan dari perluasan sumber daya yang inheren dalam menggapai khalayak yang semakin banyak dan semakin beragam.

***

Bab 7

Tantangan Masa Depan

PEMILIHAN umum kompetitif dengan agak paradoksal banyak mencerminkan hal yang terbaik dan yang terburuk yang ditawarkan oleh sistem politik demokratis. Di satu pihak, mereka merupakan contoh yang mendorong semangat tentang praktik demokrasi: pertandingan hebat antara calon-calon yang bersaingan, partai-partai dan program-program politik yang memberikan kesempatan kepada pemilih untuk berpartisipasi dalam memilih pemerintah mereka. Di pihak lain, pemilihan umum kompetitif bisa menimbulkan omong besar, penipuan, perpecahan, dan kekerasan.

Mungkin paradoks ini paling nyata di Asia. Selama dasawarsa terakhir pemilihan umum merupakan unsur kunci dalam transisi dan konsolidasi pemerintah-pemerintah demokratis di seluruh kawasan ini. Yang terbaik, pemilihan umum memungkinkan suksesi kepemimpinan secara damai, menghasilkan pemerintahan yang lebih representatif dan bertanggung jawab, dan meningkatkan partisipasi warga negara dalam pengambilan kepu-

tusan yang mempengaruhi kehidupan mereka. Akan tetapi, yang terburuk, pemilihan umum Asia merupakan perpanjangan yang mahal dari perseteruan anta relite dan malah mengintensifkan bukannya menurunkan pembelahan keagamaan, etnis, dan kelas.

Pengalaman Asia yang bermacam-macam mengenai pemilihan umum menimbulkan pertanyaan tentang masa depan pemilihan umum — dan karena itu pemantauan pemilihan umum perlu — di kawasan ini. Daripada berspekulasi mengenai kawasan yang sangat bermacam-macam dan dinamis, lebih berguna mengidentifikasi sejumlah tantangan yang masih dihadapi kawasan ini.

Dua tantangan terbesar terlalu menakutkan untuk disoroti dalam laporan. *Pertama* melibatkan persistensi rezim-rezim otoriter di Burma, Indonesia, Korea Utara, Laos, Tiongkok, dan Vietnam. Terkecuali terjadi liberalisasi politik yang berarti di negeri-negeri ini, prospek jangka menengah bagi pemilihan umum kompetitif tampak suram. Kedua mengenai keberlanjutan perolehan demokratis yang rentan yang telah dicapai di Bangladesh, Mongolia, Kampuchea, Pakistan, dan negeri-negeri lain. Masih tetap ada kemungkinan bahwa keresahan politik dan sosial bisa menyebabkan negeri-negeri Asia itu kembali ke tradisi otoriternya.

Dengan mengesampingkan dua soal besar itu, kita bisa mengidentifikasi delapan tantangan terhadap pelembagaan demokrasi di

Asia (dan kawasan lain).

1. Memperkuat Budaya Nonpartisan

Kepartisanan sendiri jangan dipandang negatif. Pemilihan umum — dan politik demokratis umumnya — didasarkan pada premis diperlukannya kompetisi antar kelompok-kelompok partisan. Partai-partai politik dan kelompok-kelompok kepentingan sudah seharusnya partisan. Persoalan muncul ketika kepartisanan yang kuat bergabung dengan rendahnya konsensus tentang aturan dan tidak adanya lembaga-lembaga independen yang bisa menjatuhkan hukuman kalau aturan-aturan tidak diindahkan. OPPU, seperti telah dikemukakan, harus membuat dan menegakkan aturan tata tertib untuk menjaga sikap nonpartisannya. Tetapi standar-standar yang terlalu menuntut dan membatasi bisa menimbulkan terlalu banyak eksklusivitas dan terlalu sedikit partisipasi. Pada konferensi NAMFREL/NDI Krishna Upadhyaya dari Nepal menyatakan bahwa di banyak negeri Asia, "keterlibatan dalam politik sama dengan kepartisanan; kenonpartisanan sama dengan tidak berpartisipasi." Di masyarakat yang sangat politis, OPPU bisa menentukan bahwa ketidakpartisanan yang ketat menggerogoti efektivitas. Mungkin lebih realistis membuat dirinya sebagai organisasi multipartisan yang mencerminkan spektrum pandangan politik yang luas. Mirip dengannya, OPPU dengan kaitan kuat dengan organisasi-organisasi aga-

ma tertentu bisa menghadapi kesulitan mendapat dukungan dari pengikut agama lain.

2. Membangun Kepercayaan dan Saling Menghormati antara OPPU dengan Pemerintah, Partai-Partai Politik, dan Masyarakat Umum

Membangun kepercayaan dan saling menghormati antara OPPU dengan segmen-segmen lain suatu masyarakat demokratis adalah bagian dari tantangan besar memperkuat masyarakat sipil dan menemukan keseimbangan baru dalam hubungan negara/masyarakat. Sejumlah negeri Asia membatasi independensi ORNOP, sementara di negeri lain, pemerintah memusuhi dan mencurigai ORNOP. Di banyak negeri, kemampuan ORNOP untuk terlibat dalam politik dan penyelenggaran pemerintahan ditentukan oleh sejarah dan kurangnya pengalaman dan keahlian mereka. ORNOP Asia harus belajar bagaimana menjalankan peran dalam politik dan pembuatan kebijakan demokratis. Pemerintah-pemerintah Asia harus menerima ORNOP sebagai kekuatan yang sah dan positif dalam sistem politik. Memenuhi tantangan ini mengharuskan adanya proses belajar bagi kedua belah pihak.

Hubungan ORNOP-partai politik di Asia sama kalau tidak lebih problematis. ORNOP sering menganggap partai-partai politik hanya perduli pada pemenangan pemilihan umum dan pembagian hasil kemenangan. Partai-par-

tai politik sering memandang ORNOP partisan terselubung atau berpotensi sebagai saingan. Tetapi ORNOP dan partai politik itu esensial bagi perkembangan demokratis yang berkelanjutan. Akankah ORNOP mendorong partai-partai menjadi lebih berorientasi pada masalah? Akankah partai-partai mendesak ORNOP menjadi terang-terangan politis? Ketegangan dan kompetisi antara ORNOP yang aktif politik dengan partai-partai politik agaknya tidak bisa dihindarkan dan sehat potensinya.

3. Menyesuaikan dengan Perubahan yang Pesat

Percepatan transformasi politik dan sosial terus berlangsung di seluruh Asia. Kadang-kadang individu-individu sulit mengikuti kecepatan perubahan ini. Tetapi mereka mutlak melangkah terus, karena keadaan yang berubah pesat itu memerlukan pendekatan yang segar. Misalnya, restrukturisasi politik yang pesat terjadi di sejumlah negeri Asia mengharuskan OPPU mengubah perhatiannya. Mereka bergeser dari menyoroti kompetitivitas pemilihan ke peningkatan mutu pemilihan umum, dari memantau pemilihan umum ke memantau badan legislatif, dan dari berkonfrontasi dengan pemerintah menjadi bekerja sama dengannya. Untuk mengikuti perubahan ini dan perubahan-perubahan lainnya, OPPU Asia harus tetap luwes dan menyesuaikan diri. Seperti dikemukakan salah seorang pe-

serta konferensi: "Meskipun kekalahan pemerintah yang korup semata tidak menjamin adanya pemerintah yang bersih, kegairahan besar rakyat akan pemantauan pemilihan umum akan merosot dengan terjadinya perubahan. Karena itu tetap memelihara semangat tinggi atau sekurang-kurangnya jaringan yang dibangun untuk pemantauan bisa menjadi suatu tantangan yang nyata."

Karena percepatan perubahan politik di kebanyakan negeri Asia, sebuah OPPU harus terus-menerus meninjau kembali nilai dan efektivitas kegiatan-kegiatannya. Pemimpin OPPU harus mampu mengajukan pertanyaan dan menjawab pertanyaan-pertanyaan jenis ini: Apakah perubahan keadaan politik dan kelembagaan mengharuskan perubahan tujuan dan/atau struktur organisasi? Apakah diperlukan kegiatan pemantauan yang lain? Kegiatan mana yang bekerja dan mana yang tidak? Kegiatan mana yang efektif pembiayaannya dan mana yang tidak?

4. Melanjutkan Pembaharuan Hukum Pemilihan Umum

Di seluruh Asia kerangka hukum umum yang diperlukan untuk pemilihan umum yang bebas dan adil semakin diterima. Penerimaan ini semakin tercermin dalam aturan-aturan pemilihan umum. Tetapi kemungkinan regresi, tidak dilaksanakan, dan kepartisanan tetap mengancam. Juga banyak aturan tidak bisa mengikuti perkembangan-perkembangan

penting, seperti kekuatan uang dan media yang sangat luas dalam pemilihan umum. Korea telah memberlakuan aturan pemilihan umum yang sangat maju. Di Filipina pencapaiannya tidak jelas. Pemerintah Muangthai sedang memperdebatkan pembentukan panitia pemilihan umum independen. Karena itu OPPU harus melanjutkan kerjanya dengan pihak-pihak yang berwenang dalam pemilihan umum, partai-partai politik, dan badan legislatif untuk menyoroti pengembangan dan pelaksanaan aturan-aturan pemilihan umum.

5. Meningkatkan Keterlibatan Kaum Perempuan, Minoritas, Penduduk Desa, dan Kaum Miskin

Meskipun terjadi banyak transformasi politik di seluruh Asia, peranan-peranan dan hubungan-hubungan tradisional tertentu tetap bertahan menentang perubahan di banyak negeri.

Penyingkiran kaum perempuan dari kehidupan publik adalah salah satu yang paling penting dan kuat tertanam. Segregasi ini adalah fungsi dari budaya, agama, perkembangan ekonomi, dan status hukum. Karena itu pengecualiannya hanya sedikit. Tantangannya meliputi perbaikan pendidikan kaum perempuan, menjamin persamaan mereka di depan hukum, dan mempromosikan lebih banyak perempuan dalam kedudukan pimpinan di pemerintahan, partai-partai politik, dan ORNOP.

Seperti telah disinggung sebelumnya, juga terdapat tantangan pada keterlibatan politik kaum minoritas, penduduk pedesaan, golongan kasta rendah, dan kaum miskin. Golongan-golongan ini juga merupakan sumber potensial dukungan untuk pemantauan pemilihan umum, dan pemantauan pemilihan umum yang berbasis luas bisa mendorong lebih banyak orang dari golongan-golongan ini untuk berpartisipasi dalam kehidupan politik negeri mereka.

6. Membangun Partai-Partai Politik yang Bermakna

Bertambahnya jumlah dan meningkatnya kecanggihan ORNOP Asia bertentangan tajam dengan keterbelakangan relatif partai-partai politik kawasan ini. Partai-partai politik terlalu banyak menjadi sarana pribadi-pribadi atau elite untuk memperoleh dan mempertahankan kuasa. Kebanyakan partai bersifat sementara, dan keanggotaannya tidak melampaui basis kedaerahan yang sempit. Mereka jarang mewakili sektor masyarakat, ideologi, atau program tertentu. Akibatnya partai politik di sejumlah negeri dianggap elitis atau namanya tidak baik.

Partai-partai politik harus dan bisa memainkan peranan positif dalam pemilihan umum dan penyelenggaraan pemerintahan. Mereka diperlukan untuk agregasi dan artikulasi kepentingan, khususnya ketika masyarakat menjadi semakin pluralistik. Mereka membantu

mengorganisasikan politik dan pemerintahan. Mereka bisa menembus pembelahan agama, etnis, dan daerah untuk mendapatkan kesamaan dan konsensus. Tantangannya ialah bagaimana bergerak melampaui basis partai-partai yang sangat personalistis; memperkuat kaitan antara partai dengan konstituensi-konstituensi khas; dan membangun kemampuan partai-partai untuk mengembangkan dan mengkomunikasikan program, menciptakan sumber daya, memperluas jangkauan geografis dan merekrut anggota. Peningkatan partai-partai politik ini akan mempertinggi mutu pemilihan umum dan pemerintahan.

7. Meningkatkan Mutu Pemilihan Umum

Kompetitivitas pemilihan umum di sementara negeri Asia akan terus menghadapi persoalan dan kelemahan; tetapi dalam jangka panjang soal yang lebih besar ialah mutu pemilihan umum itu sendiri. Untuk meningkatkan mutu pemilihan umum diperlukan pengutamaan yang besar pada masalah bukan orang, mengembangkan partai-partai politik yang lebih bermakna, membatasi peranan uang dalam pemilihan umum (dan dalam politik umumnya), dan meningkatkan independensi serta mutu peliputan media.

8. Mendukung Kelanjutan Partisipasi Warga negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Politik

Partisipasi warga negara dalam pemilihan umum dan pemantauannya adalah aspek yang maha penting dari demokrasi. Akan tetapi pemilihan umum hanyalah salah satu peristiwa dari proses luas keterlibatan warga negara dalam masyarakat demokratis. Demokrasi mensyaratkan warga negara berpartisipasi aktif dalam pemerintahan yang dipilih dengan cara menyuarakan kebutuhan dan keinginan, berpartipasi dalam proses pembuatan keputusan, dan memantau pemerintah dan pejabat-pejabat yang dipilih. Keterlibatan warga negara bisa bersifat partisan bisa tidak partisan, bisa berfokus lokal bisa nasional. Kegiatan bisa disalurkan melalui organisasi-organisasi warga negara, perkumpulan-perkumpulan, partai-partai politik, media, atau inisiatif pribadi. Maka demokrasi baru dan lama Asia menghadapi tugas penting membantu mengembangkan budaya yang mendorong partisipasi warga negara dan menciptakan atau memperkuat berbagai macam organisasi melalui warga negara berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan politik.

Memenuhi delapan tantangan ini tidaklah mudah, tetapi ada alasan untuk optimis. Ada sejumlah contoh dramatis tumbuhnya kehendak dan komitmen pada pemilihan umum kompetitif dan demokrasi di Asia: "People Power" di Filipina tahun 1986, demonstrasi La-

pangan Tiananmen 1989 di Tiongkok, pemilihan umum parlementer Burma 1990, demonstrasi Bangkok berdarah 1992 dan besarnya jumlah peserta pemilihan umum, 90 persen dari pemilih terdaftar, di pemilihan umum Kampuchea 1993. Meskipun kurang dramatis, arus penting jangka panjang mendukung pemilihan umum dan demokrasi: tumbuhnya kelas menengah Asia, tumbuhnya ORNOP dan sukarelawanisme, berkembangnya media independen yang bebas dari kontrol pemerintah, dan luas diterimanya norma-norma internasional baru hak-hak pribadi dan perilaku pemerintah.

Beberapa soal lain juga menyumbang pada bentuk masa depan pemilihan umum dan pemantauan pemilihan umum di Asia. *Pertama*, devolusi politik dan administratif terjadi di Filipina, Korea Selatan, Muangthai, dan Taiwan. Di sejumlah negeri Asia pemilihan umum lokal juga memberikan kesempatan kepada partai-partai oposisi untuk ikut berkuasa, dan menyelenggarakan pemerintahan, saat politik tingkat nasional didominasi oleh partai atau koalisi lain. Hasilnya, pemilihan-pemilihan umum lokal, yang bisa sangat sulit diselenggarakan dan dipantau, memperoleh arti politik yang lebih besar.

Kedua, perkembangan teknologi akan terus mempengaruhi pemilihan umum dan pemantauan pemilihan umum, tetapi dampaknya sulit diramalkan. Bagaimana pengaruh komputer, komunikasi yang seketika, media

massa yang lebih berkomputer dan lebih merembes ke mana-mana pada pemilihan umum dan pemantauan pemilihan umum? Apa persoalan dan keuntungan proses pendaftaran dan penghitungan suara dengan komputer, pemungutan dan penghitungan suara elektronik, dan munculnya televisi kabel dan satelit serta internet?

Terakhir, keadaan lingkungan internasional akan terus berpengaruh pada pemilihan umum dan pemantauan pemilihan umum. Selama dasawarsa terakhir pemilihan umum kompetitif telah menjadi tujuan yang nyaris universal, dan telah muncul jaringan internasional informal organisasi-organisasi dan individu-individu yang bertekad mendukung dan mempromosikan pemilihan umum yang terbuka dan demokratis. Bantuan internasional ini telah membuahkan hasil. Misalnya, upaya pemantauan pemilihan umum NAMFREL dan YMCA Korea memperoleh keuntungan dari perlindungan dan keabsahan karena kaitan-kaitan mereka dengan organisasi-organisasi keagamaan internasional. Misi-misi pemantau internasional dan media internasional memberikan dorongan, perlindungan, dan keabsahan yang sama. Akhirnya hasil pemilihan umum Asia terletak di tangan orang Asia. Tetapi dukungan dan bantuan internasional, termasuk dukungan dari komunitas demokrat Asia yang sedang tumbuh, akan terus penting. Seperti dicatat oleh Chaiyan Rajchagool, peserta konferensi dari Muang-

thai, "Ketika kami melaksanakan pekerjaan ini musuh kami lebih banyak dari pada kawan kami, dan musuh-musuh kami lebih kuat daripada kawan kami. Kami sangat terbantu demi mengetahui bahwa kami tidak sendiri, bahwa kita bersama-sama."

***

Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat
The Institute for Policy Research and Advocacy
ELSAM

Adalah organisasi non-pemerintah yang didirikan sejak tahun 1993 di Jakarta, dengan maksud dan tujuan menumbuhkan, mengembangkan dan meningkatkan penghormatan terhadap hak asasi manusia sebagai yang terpancar dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Pernyataan Umum Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Untuk meraih dan mencapai maksud dan tujuan tersebut, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat melakukan: (i) pengkajian dampak kebijakan dan atau hukum terhadap hak asasi manusia; (ii) advokasi dalam berbagai bentuk bagi pemenuhan hak-hak dan kepentingan masyarakat yang tidak beruntung seperti buruh atau petani gurem; dan (iii) pendidikan dan pelatihan hak asasi manusia.

Ketua Dewan Pengurus	:	Drs. Hadimulyo, M.Sc.
Anggota	:	Asmara Nababan, S.H. Abdul Hakim G. Nusantara, S.H., LLM Ir. Augustinus Rumansara, M.Sc. Sandrayati Moniaga, S.H. LLM. Ir. Yoseph Adi Prasetyo
Direktur Eksekutif	:	Abdul Hakim G. Nusantara, S.H., LLM
Staf	:	Dra. Agung Putri Astrid Kartika Andriana W.S. E. Rini Pratsnawati Ifdhal Kasim, S.H. Widoyoko, S.H. Aderito de Jesus Soares, S.H. Retno Widyasmani
Alamat	:	Jl. Kmp. Melayu Besar No. 44, Jakarta Selatan Telp. (021) 8296905, Facs. 8353690, E-mail: ELSAM@Nusa.or.id

Membuat Setiap Suara Punya Arti

Pengalaman sebuah Pemilihan Umum, kalau didokumentasikan dengan lengkap dan dijelaskan secara efektif kepada politisi, media, dan masyarakat umum, bisa menciptakan momentum yang diperlukan untuk melancarkan kampanye reformasi pemilihan umum.

ISBN 979-8981-04-9