

# Sekilas International IDEA

## Apakah International IDEA?

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) adalah sebuah organisasi antarpemerintah dengan misi mendukung demokrasi yang berkelanjutan di seluruh dunia.

Tujuan lembaga ini adalah memberikan dukungan bagi penguatan lembaga-lembaga dan proses-proses demokrasi, serta demi demokrasi yang lebih berkelanjutan, efektif dan mendapatkan legitimasi.

International IDEA merupakan satu-satunya organisasi antarpemerintah yang mendunia dengan amanah tunggal untuk mendukung demokrasi; visi IDEA adalah menjadi pelaku utama global dalam berbagi pengetahuan dan pengalaman dalam mendukung demokrasi.

Karya IDEA bersifat non-preskriptif (tidak menentukan) dan IDEA mengambil pendekatan impartial dan kolaboratif terhadap kerjasama demokrasi.

## Apakah yang dilakukan oleh International IDEA?

International IDEA menghasilkan pengetahuan komparatif dalam wilayah keahlian kuncinya: proses pemilihan, pembentukan konstitusi, partisipasi dan perwakilan politik, serta demokrasi dan pembangunan, juga demokrasi terkait dengan gender, keanekaragaman, dan konflik serta keamanan.

IDEA menyajikan pengetahuan ini kepada para pelaku nasional dan daerah yang sedang mengupayakan reformasi demokratis serta memfasilitasi dialog demi mendukung perubahan demokratis.

Dalam pekerjaannya, IDEA bertujuan untuk:

- Meningkatkan kapasitas, legitimasi dan kredibilitas demokrasi
- Partisipasi yang lebih inklusif dan perwakilan yang akuntabel
- Kerjasama demokrasi yang lebih efektif dan mendapat legitimasi.

## Di manakah International IDEA bekerja?

International IDEA bekerja di seluruh dunia. Berkantor pusat di Stockholm, Swedia, lembaga ini memiliki kantor di wilayah Afrika, Asia dan Pasifik, Amerika Selatan dan Karibia, serta Asia Barat dan Afrika Utara. International IDEA juga menjadi Pemantau Tetap di Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Buku ini adalah terjemahan langsung dari versi bahasa Inggris buku International IDEA "Electoral Management during Transition: Challenges and Opportunities" Policy Paper tahun 2012. Keakuratan teks yang diterjemahkan belum diverifikasi oleh International IDEA. Jika ada keraguan dalam Bahasa yang diterjemahkan, maka yang berlaku adalah versi asli bahasa Inggris (ISBN: 978-91-86565-57-2). Terjemahan ini dilakukan oleh Perludem.



Sumber-sumber International IDEA tentang Proses-Proses Kepemiluan

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2012

Publikasi International IDEA terbebas dari kepentingan nasional atau politik tertentu. Pandangan-pandangan dalam publikasi ini tidak mewakili pandangan International IDEA, Pimpinan dan Anggota Dewannya.

Permohonan izin untuk memperbanyak atau menerjemahkan seluruh atau sebagian dari publikasi ini agar ditujukan kepada:



International IDEA  
SE-103 34 Stockholm  
Swedia

Desain Grafis oleh: Turbo Design

Penerjemah: Catherine Natalia  
Editor: Heroik M. Pratama  
Tata letak: Eko Punto Pambudi  
ISBN: 978-602-73248-6-2

# Daftar Isi

Rekomendasi Kunci.....	4
Ringkasan Eksekutif .....	5
Pendahuluan.....	7
I. Pertimbangan-Pertimbangan Penting .....	8
Model Lembaga Penyelenggara Pemilu dan Kemandirian.....	8
Kerangka Hukum.....	10
Kewenangan dan Fungsi .....	12
Keanggotaan dan Kepegawaian .....	15
Kepercayaan.....	20
Lembaga-Lembaga Lain.....	22
II. Studi Kasus .....	25
INDONESIA .....	25
<i>Ikhtisar Sejarah</i> .....	25
<i>Masa Transisi</i> .....	26
<i>Analisis</i> .....	29
GHANA.....	31
<i>Ikhtisar Sejarah</i> .....	31
<i>Masa Transisi</i> .....	32
<i>Analisis</i> .....	34
CHILI .....	36
<i>Ikhtisar Sejarah</i> .....	36
<i>Masa Transisi</i> .....	37
<i>Analisis</i> .....	39
Lampiran. Indikator Statistik.....	42
Polity IV: Karakteristik Politik .....	42
Freedom House: Hak politik dan Kebebasan Sipil.....	43
Referensi dan Daftar Pustaka .....	46
Akronim dan Singkatan .....	51
Ucapan Terima Kasih.....	52

# Rekomendasi Kunci

- 1** *Memberikan kemandirian politik lembaga penyelenggara pemilu dalam kerangka hukum.* Lembaga penyelenggara pemilu dan kemandiriannya dalam bertindak harus diakui dalam tatanan peraturan perundang-undangan tertinggi. Bahkan ketika pengaturan perundang-undangan yang bersifat sementara dibuat, komitmen terhadap kemandirian tindakan lembaga penyelenggara pemilu harus dijamin.
- 2** *Memastikan bahwa lembaga penyelenggara pemilu memiliki kewenangan penuh atas proses pemilu.* Lembaga penyelenggara pemilu harus mampu menentukan mekanisme implementasi dalam rangka memenuhi mandatnya dan dapat menyelaraskannya dengan kapasitasnya. Untuk mencapai tujuan ini, lembaga penyelenggara pemilu harus memiliki kewenangan untuk menerbitkan dan menegakkan aturan-aturan yang menafsirkan dan mengkaji fungsi utamanya. Para petugas pemilu di setiap tingkatan harus bertanggung jawab hanya kepada lembaga penyelenggara pemilu.
- 3** *Memastikan otonomi finansial lembaga penyelenggara pemilu.* Lembaga penyelenggara pemilu harus mampu mengelola anggaran secara otonom. Lembaga penyelenggara pemilu harus tunduk pada standar integritas finansial yang sama dengan lembaga publik lainnya. Alokasi sumber daya finansial yang memadai dan tepat waktu harus terlindung dari manipulasi politik.
- 4** *Menyeleksi para anggota lembaga penyelenggara pemilu sedemikian rupa guna menanamkan kompetensi dan inklusivitas.* Komisioner harus memadukan kemampuan profesional dengan pengalaman sehingga mereka dapat bertindak dengan kompetensi dan kredibilitas. Seleksi anggota dan petugas lembaga penyelenggara pemilu harus memperhatikan keanekaragaman dan inklusivitas terkait gender, etnisitas dan karakteristik sosial demografis penting lainnya.
- 5** *Berinvestasi dalam pengembangan profesional.* Langkah-langkah awal yang diambil oleh lembaga penyelenggara pemilu terhadap pembentukan staf inti yang terdiri dari para administrator pemilu yang profesional merupakan bagian penting untuk memenuhi komitmen akan pemilu yang kredibel dan berkelanjutan. Menarik dan mempertahankan staf yang berbakat yang dapat memperoleh pengalaman atas beberapa pemilu adalah penting bagi kapabilitas lembaga penyelenggara pemilu jangka panjang.
- 6** *Membangun kepercayaan dengan para pemilih dan pelaku politik.* Untuk menjalankan mandatnya, lembaga penyelenggara pemilu harus mendapatkan kepercayaan dari pemilih dan pelaku politik dalam proses transisi. Pertimbangan harus diberikan pada kegiatan-kegiatan pembangunan kepercayaan seperti pemutakhiran data pemilih, juga memberikan ruang dialog dan konsultasi dengan para pelaku politik.
- 7** *Memajukan transparansi, akuntabilitas dan integritas.* Peraturan mengenai prosedur lembaga penyelenggara pemilu harus dikodifikasi dan dapat diakses. Peraturan itu harus menekankan transparansi dan akuntabilitas dalam proses pengambilan keputusan. Kode etik dan praktik kerja harus bertujuan untuk membangun budaya internal transparansi, akuntabilitas dan integritas.

# Ringkasan Eksekutif

Pemilu merupakan peristiwa penting dalam masa transisi dari rezim otoritarian menjadi demokratis. Lembaga penyelenggara pemilu yang mensupervisi, mengadministrasikan dan mengelola pemilu yang jujur dan adil menumbuhkan kepercayaan dalam proses pemilu dan meningkatkan prospek konsolidasi demokrasi. Naskah kebijakan ini menguraikan permasalahan yang dapat dijadikan pertimbangan untuk mendukung lembaga penyelenggara pemilu selama masa transisi dalam melaksanakan perannya.

Makalah ini menunjukkan bahwa model pengelolaan kepemiluan yang mandiri mungkin adalah yang paling cocok bagi sebagian besar konteks transisional, sedangkan lembaga penyelenggara pemilu yang didasarkan pada model lainnya (pemerintahan atau campuran) mungkin akan lebih sulit membangun suatu persepsi publik akan diri mereka sebagai penengah yang imparisial dalam suatu pertarungan pemilu. Pada saat yang sama jelaslah bahwa model mandiri itu sendiri bukanlah suatu jaminan kemandirian lembaga penyelenggara pemilu secara aktual, yang masih perlu ditunjukkan dalam tindakan. Yang penting, sekali otonomi kelembagaan lembaga penyelenggara pemilu telah terbentuk, ia cenderung mempertahankan kemungkinan adanya kemunduran-kemunduran yang menghambat perkembangan demokrasi.

Direkomendasikan bahwa kemandirian lembaga penyelenggara pemilu harus dinyatakan pada tingkat konstitusi. Kerangka hukum itu harus membahas seluruh masalah penting yang memungkinkan lembaga penyelenggara pemilu melaksanakan fungsi-fungsinya secara profesional dan berintegritas. Perundang-undangan terkait pemilu, termasuk perubahan kewenangan dan tugas lembaga penyelenggara pemilu, harus mensyaratkan tindakan-tindakan khusus konsensus dan konsultasi. Seluruh hal penting yang berkaitan dengan pemilu harus dipertimbangkan dengan saksama dalam proses negosiasi dan konsensus politik transisional, dan dinyatakan di dalam kerangka hukum yang cukup jelas. Status lembaga penyelenggara pemilu juga akan diperkuat jika seluruh peserta dalam negosiasi seperti itu telah memiliki pemahaman yang sama mengenai kewenangan dan fungsi lembaga penyelenggara yang diperlukan untuk menghasilkan pemilu yang kredibel pada masa transisi.

Sebelum lembaga peradilan diberikan peran pengawasan atau pelaksanaan dalam pemilu-pemilu di masa transisi, suatu penilaian yang independen harus dilaksanakan untuk menentukan apakah ia memiliki kapabilitas dan kemandiriannya diakui secara luas diperlukan untuk memenuhi fungsi kepemiluan. Keputusan-keputusan mengenai peran lembaga peradilan dalam pemilu di masa transisi tidak boleh dilakukan tanpa suatu penilaian yang kredibel dan pertimbangan persepsi publik terhadap lembaga peradilan dan kemandiriannya secara nyata.

Setiap keputusan terhadap kewenangan-kewenangan dan fungsi yang akan diberikan kepada lembaga penyelenggara pemilu harus mempertimbangkan keadaan-keadaan transisional dan latar belakang historis, serta persyaratan-persyaratan teknis. Perpaduan kewenangan dan fungsi adalah lebih penting daripada kuantitasnya. Untuk setiap kewenangan atau fungsi, derajat sejauh mana lembaga penyelenggara pemilu dalam melakukan supervisi, administrasi atau melaksanakan suatu proses harus dipertimbangkan. Lembaga penyelenggara pemilu harus memiliki otoritas

untuk menerbitkan dan menegakkan peraturan-peraturan yang menafsirkan dan mengkaji fungsi-fungsi utamanya. Ia seharusnya tidak ditempatkan pada posisi di mana ia harus mengawasi aturan-aturan padahal ia tidak dapat menegakkannya.

Lembaga penyelenggara pemilu harus memiliki otoritas untuk mengatasi dan menyelesaikan perselisihan berkaitan dengan aspek-aspek operasional pemilu. Akan tetapi, untuk menghindari tekanan terhadap lembaga penyelenggara pemilu dan setiap konflik kepentingan yang mungkin timbul di pihaknya, perselisihan terhadap hasil pemilu harus diatasi oleh satuan yang terpisah.

Komisioner lembaga penyelenggara pemilu harus diseleksi karena keterampilan dan kompetensi profesional mereka. Kerangka peraturan perundang-undangan harus memberikan kepastian masa jabatan dan perlindungan kepada para komisioner dari tekanan politik. Menarik minat dan mempertahankan personil yang berkualitas merupakan tantangan bagi lembaga penyelenggara pemilu yang harus ditangani sejak awal melalui kebijakan dan prosedur sumber daya manusia yang rasional.

Sejumlah negara yang telah mengalami transisi dari penguasa otoriter ke demokrasi multipartai telah memilih lembaga penyelenggara pemilu yang berbasis multipartai selama masa transisinya. Banyak analis pemilu meyakini bahwa perwakilan partai politik di dalam lembaga penyelenggara pemilu menimbulkan konsensus di antara para pelaku politik, yang berakibat kepercayaan yang lebih besar dalam proses pemilu. Menanamkan kepercayaan yang lebih besar khususnya relevan pada tahap-tahap awal transisi demokrasi. Ketika kepercayaan dalam proses pemilu bertumbuh, maka tepatlah untuk mendepolitisasi lembaga penyelenggara pemilu.

Lembaga penyelenggara pemilu dalam masa transisi harus membedakan diri dari pendahulunya dan membangun suatu citra kelembagaan yang menunjukkan kemandirian politiknya. Citra ini harus dinyatakan melalui media dan ditunjukkan dalam tindakan-tindakan lembaga penyelenggara pemilu, seperti dalam pemutakhiran daftar pemilih. Praktik kerja lembaga penyelenggara pemilu harus memajukan suatu budaya internal transparansi, akuntabilitas dan integritas. Lembaga penyelenggara pemilu harus menjangkau publik melalui sosialisasi pendidikan kewarganegaraan dan pendidikan pemilih, dan juga memiliki kemampuan untuk bereaksi terhadap krisis. Kemampuan media baik yang proaktif maupun yang reaktif diperlukan untuk menjawab tantangan terhadap kemandirian lembaga penyelenggara pemilu di setiap saat.

Makalah ini memasukkan studi kasus yang terinci mengenai tiga masa transisi, di Chili, Ghana dan Indonesia. Studi kasus ini menyoroti pengalaman-pengalaman dan upaya menarik pelajaran dari pemilu-pemilu yang penting pada masa transisi di ketiga Negara ini dan dinamika interaksi lembaga penyelenggara pemilu dengan pelaku-pelaku utama dalam proses ini. Studi kasus ini juga meneliti langkah-langkah yang diambil untuk mereformasi lembaga penyelenggara pemilu dan bagaimana perubahan-perubahan ini mempengaruhi kinerjanya. Studi kasus ini dilengkapi dengan data statistik, yang menempatkan proses-proses pemilu dalam konteks pembangunan sosial politik.

# Pendahuluan

Dalam masa transisi<sup>1</sup> dari rejim otoritarian ke demokratis, pembaharuan lembaga penyelenggara pemilu memiliki makna khusus. Transisi menuju demokrasi menganggap kekuasaan politik yang terakhir diberikan oleh kehendak rakyat melalui proses pemilu yang jujur dan kompetitif. Sekalipun para praktisi pendukung demokrasi dikritisi karena menaksir terlalu tinggi peran pemilu dalam konsolidasi demokrasi (Carothers 2002), sangat sukar untuk membayangkan kemajuan menuju demokrasi tanpa kehadiran proses pemilu yang bebas dan adil. Terdapat kesepakatan yang luas bahwa demokrasi seharusnya lebih dari sekedar pemilu yang bebas dan adil, namun tidak boleh kurang dari itu.

*Terdapat kesepakatan yang luas bahwa demokrasi seharusnya lebih dari sekedar pemilu yang bebas dan adil, namun tidak boleh kurang dari itu.*

Karena administrasi kepiluan dijuluki “variabel yang hilang” dalam penelitian terhadap sebab dan akibat demokrasi lebih dari satu dekade yang lalu (Pastor 1999: 2), perhatian yang semakin bertambah diberikan pada penelitian-penelitian mengenai manajemen kepiluan.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) telah memberikan sumbangan pada upaya ini melalui buku pedomannya yang komprehensif mengenai disain manajemen kepiluan (International IDEA 2006).

Administrasi kepiluan selama masa transisi dipenuhi dengan tantangan, termasuk efisiensi administratif, netralitas politik dan akuntabilitas publik (Mozafar dan Schedler 2002: 7-10). Pada saat yang sama masa transisi menawarkan kepada pembuat kebijakan dan pengelola pemilu, berupa peluang-peluang untuk membentuk lembaga manajemen kepiluan. Pilihan-pilihan yang dibuat oleh para pelaku ini dalam suatu periode transisi tentu saja mempengaruhi perkembangan lembaga penyelenggara pemilu sebagai suatu lembaga yang imparial, kredibel dan profesional. Menyadari pentingnya pilihan-pilihan ini, makalah ini membahas beberapa isu pokok yang harus dipertimbangkan oleh para pembaharu dan lembaga penyelenggara pemilu itu sendiri selama masa transisi dan membuat rekomendasi-rekomendasi untuk mendukung para pembuat kebijakan dan praktisi di bidang ini. Hal ini mengacu pada pengetahuan komparatif global IDEA dengan memasukkan tiga studi kasus yang spesifik mengenai masa transisi demokrasi – di Chili, Ghana dan Indonesia. Studi kasus dari tiga wilayah dunia yang berbeda ini meneliti administrasi kepiluan dalam konteks transisi, dan berusaha menekankan tantangan-tantangan, tanggapan-tanggapan serta menawarkan wawasan-wawasan yang berharga ke dalam pembaharuan lembaga penyelenggara pemilu.

*Masa transisi menawarkan pada pembuat kebijakan dan pengelola pemilu peluang-peluang untuk membentuk lembaga manajemen kepiluan.*

<sup>1</sup> Masa transisi politik dapat didefinisikan sebagai sebuah interval antara satu rejim politik dan yang lainnya. Istilah ‘transisi’ di sini merujuk pada periode kesempatan bagi munculnya atau konsolidasi demokrasi.

# Pertimbangan-Pertimbangan Penting

## Model Lembaga Penyelenggara Pemilu dan Kemandirian

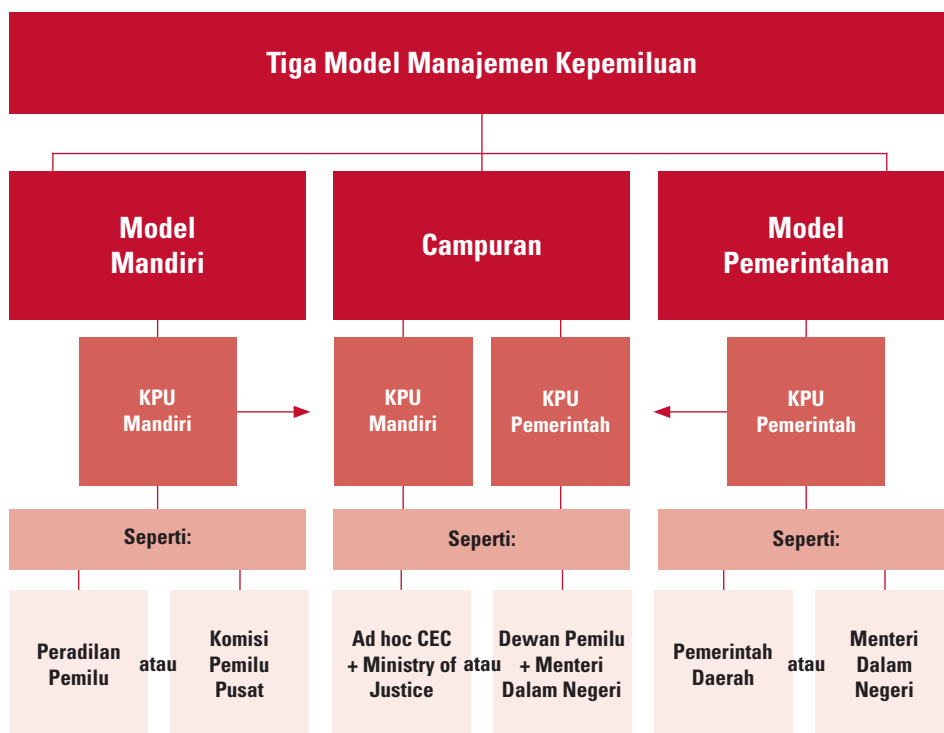
Disain lembaga penyelenggara pemilu melibatkan beberapa pilihan dasar dalam kerangka kelembagaan administrasi negara. International IDEA telah menentukan tiga model besar lembaga penyelenggara pemilu: Mandiri, Pemerintahan, dan Campuran. Berdasarkan model manajemen kepemiluan yang mandiri, pemilu diselenggarakan dan dikelola oleh sebuah lembaga penyelenggara pemilu yang secara kelembagaan bersifat mandiri dan otonom dari cabang pemerintahan eksekutif. Berdasarkan model pemerintahan, pemilu diselenggarakan dan dikelola oleh cabang eksekutif melalui sebuah kementerian atau pemerintah daerah. Model campuran biasanya melibatkan struktur ganda – badan kebijakan atau pengawas yang dipisahkan dari cabang eksekutif, yang mengawasi badan pelaksana dalam pemerintah.

Yang manapun model yang dipilih seluruh lembaga penyelenggara pemilu seharusnya menunjukkan kemandirian yang berani dalam pengertian bahwa mereka tidak dipengaruhi oleh pemerintahan, politik, atau pengaruh pihak lainnya dalam keputusan-keputusan mereka. Para ahli pemilu benar-benar menganggap mengamankan dan menjaga kemandirian lembaga penyelenggara pemilu sebagai suatu prioritas bagi transisi yang demokratis. Penelitian-penelitian telah menunjukkan bahwa lembaga penyelenggara pemilu yang mandiri dan profesional yang bebas dari pengendalian pemerintah memberikan peluang yang lebih besar bagi pemilu yang berhasil (Hartlyn et al. 2008). Kelembagaan lembaga penyelenggara pemilu yang otonom juga secara positif berkaitan dengan demokratisasi yang berhasil (Gazibo 2006). Hal ini memberikan bobot pada pendapat bahwa lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat tetap dan mandiri tidak hanya memainkan peranan penting dalam mengamankan pemilu yang bebas dan adil, namun juga meningkatkan prospek konsolidasi demokrasi.

*Manapun model yang dipilih, seluruh lembaga penyelenggara seharusnya menunjukkan kemandirian yang berani dalam arti bahwa mereka tidak dipengaruhi oleh pemerintahan, politik atau pengaruh pihak lainnya dalam keputusan mereka.*

Yang penting, kemandirian otoritas kepemiluan juga dipandang sebagai suatu kondisi pelaksanaan hak-hak kepemiluan yang efektif. Dalam Penjelasan Umum terhadap Pasal 25 Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik, Komite Hak Asasi Manusia telah menyatakan bahwa “suatu otoritas kepemiluan yang mandiri harus dibentuk untuk mengawasi proses pemilu dan memastikan proses tersebut diselenggarakan dengan jujur, imparsiial dan sesuai dengan undang-undang yang berlaku yang cocok dengan Kovenan ini (para. 20).



**Gambar 1: Tiga Model Manajemen Kepemiluan**

CEC = Central Electoral Commission (Komisi Pemilihan Umum Pusat)  
 Ministry of justice= Kementerian Kehakiman

Karena model pemerintahan dan campuran sangat bergantung pada lembaga-lembaga cabang eksekutif untuk memenuhi fungsi-fungsinya, mereka akan lebih sulit dipandang sebagai lembaga yang memiliki nilai imparial sekalipun mereka berupaya untuk menjadi benar-benar mandiri. Hal ini secara khusus berhubungan di mana lembaga-lembaga negara telah menjadi bagian dari suatu rezim otoritarian, dan sebagaimana sering terjadi di masa transisi, birokrasi saling terjalin dengan kekuasaan petahana. Karena alasan inilah International IDEA telah menyarankan bahwa model manajemen kepemiluan yang mandiri adalah yang paling mungkin memastikan kemandirian lembaga penyelenggara pemilu dalam putusan dan tindakan (International IDEA 2006: 22).

Seharusnya ditekankan bahwa pilihan atas suatu model hanyalah sebuah titik awal. Model secara formal hanya sedikit sekali menyatakan kemandirian lembaga penyelenggara pemilu yang mandiri. Kenyataannya, sebagian besar rezim non-demokratis di dunia sekarang ini mengaku memiliki administrasi kepemiluan dengan model mandiri. Kemandirian formal sebuah lembaga penyelenggara pemilu belum terlihat dikaitkan dengan kemajuan integritas pemilu (Birch 2011). Para peneliti mengembangkan pendekatan yang lebih bernuansa untuk mengukur kemandirian lembaga penyelenggara pemilu yang aktual (Mozafar

*Kemandirian otoritas kepemiluan dipandang sebagai suatu keadaan bagi pelaksanaan hak-hak kepemiluan secara efektif.*

*Keberlangsungan operasional, memori kelembagaan dan keefektifan biaya adalah argument substansial dalam rangka mempertahankan suatu lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat tetap setidaknya di tingkat nasional.*

***Keputusan-keputusan terhadap peran badan peradilan dalam pemilu transisional seharusnya tidak diambil tanpa penilaian yang kredibel dan pertimbangan persepsi publik mengenai badan peradilan serta kemandiriannya yang sebenarnya.***

***Seluruh hal penting berkaitan dengan pemilu seharusnya dipertimbangkan secara saksama dalam hal negosiasi politik dan pembangunan kesepakatan, dan dilengkapi dengan kejelasan yang cukup dalam kerangka hukum***

2002; Aparicio dan Ley 2008). Para ahli pemilu juga telah mengajukan uji empiris mengenai kemandirian, seperti pengelolaan tiga pemilihan umum berturut-turut yang diterima sebagai bebas dan jujur oleh mayoritas pemangku kepentingan dan para pemantau pemilu mandiri.<sup>2</sup>

Penelitian terhadap kemandirian kelembagaan penyelenggara pemilu juga menyarankan bahwa, sekali kemandirian semacam itu telah berakar, ia cenderung berulang dari waktu ke waktu dan bahkan bertahan dari serangan-serangan para penguasa otoritarian (Gazibo 2006: 629). Hal ini digambarkan oleh studi kasus di Ghana, dan hingga batas tertentu di Chili. 'Ketahanan kelembagaan' ini dapat menjadi inspirasi bagi para arsitek pembaharu masa transisi untuk memanfaatkan sepenuhnya peluang-peluang yang ada untuk memperkuat landasan kemandirian kelembagaan penyelenggara pemilu.

Pertimbangan-pertimbangan yang disajikan dalam makalah ini secara luas dapat diterapkan baik lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat tetap maupun sementara. Akan tetapi, jika komisi pemilihan transisi sementara yang dimaksud, harus dipertimbangkan bagaimana pengalaman mereka akan dipertahankan untuk penyelenggaraan pemilu berikutnya. Manfaat memelihara sebuah lembaga yang bersifat tetap harus ditekankan terhadap manfaat yang dirasakan dari lembaga yang bersifat sementara.

Keberlangsungan operasional, memori kelembagaan dan keefektifan biaya adalah argumen substansial dalam rangka mempertahankan suatu lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat tetap setidaknya di tingkat nasional.

## **Kerangka Hukum**

Dasar kemandirian sebuah lembaga penyelenggara pemilu pada umumnya ditetapkan ke dalam kerangka hukum negara. Konstitusi pada umumnya memberikan kewenangan terkuat dan perlindungan hukum bagi kelembagaan penyelenggara pemilu. Pada kasus-kasus yang dipelajari pada buku ini seperti: Ghana, Indonesia dan Chili— setiap lembaga penyelenggara pemilu dinyatakan mandiri di dalam konstitusi. Ketentuan-ketentuan yang terkandung dalam konstitusi hampir selalu mengakar lebih dalam dari pada peraturan perundang-undangan yang ada sebelumnya, sebagai contoh, untuk mengubah konstitusi perlu ada syarat dukungan dari legislatif atau terlebih dahulu melakukan referendum untuk menyepakati diubah atau tidaknya konstitusi tersebut. Adanya kejelasan kewenangan yang ditegaskan dalam konstitusi dapat membantu kepercayaan pemangku kepentingan terhadap proses penyelenggaraan pemilu.

Dalam kerangka rezim otoritarian yang tidak memiliki sejarah demokrasi, lembaga penyelenggara pemilu seringkali dikenal tidak mandiri. Kadang-kadang

<sup>1</sup> Carl Dundas pada Jaringan Praktisi ACE: <http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/469670784#815906622>, diakses 24 Mei 2012.

pemilu bersekala nasional pertama diselenggarakan dalam tahapan awal transisi demokrasi seperti, di Spanyol (1977), Indonesia (1999), Nepal (2008), dan baru-baru ini di Tunisia dan Mesir— yang diselenggarakan secara khusus untuk memilih sebuah lembaga yang memiliki legitimasi untuk mengubah konstitusi. Kemandirian formal suatu lembaga penyelenggara pemilu oleh karenanya perlu ditegaskan sebelumnya melalui aturan hukum yang bersifat sementara. Jika seperti ini, maka partisipasi aktif dari pemangku kepentingan dibutuhkan untuk menjamin berjalannya aturan sementara yang telah dibuat. Lembaga yang sudah ada sebelumnya yang diatur di konstitusi tetapi terbengkalai dapat direvitalisasi kembali, seperti yang terjadi di Chili.

Di beberapa Negara, otoritas yudisial mungkin telah dituliskan secara terpisah dari cabang eksekutif dan legislatif dalam konstitusi, untuk bekerja sebagai lembaga yang diberi kewenangan sementara untuk mengawasi pemilu. Dalam situasi seperti ini, penilaian mengenai kemandirian lembaga peradilan diperlukan untuk menentukan apakah ia memiliki kemampuan dan kemandirian untuk menjalankan fungsi kepemiluan. Tingkat kredibilitas yang dimiliki lembaga peradilan sangat berpengaruh terhadap kepercayaan publik terhadap peran pengawasan, atau dalam beberapa kasus, untuk mengelola pemilu transisional. Untuk alasan ini, keputusan-keputusan terhadap peran badan peradilan dalam pemilu transisional seharusnya tidak diambil tanpa penilaian yang kredibel dan pertimbangan persepsi publik terhadap badan peradilan dan kemandiriannya yang sebenarnya.

Sementara itu lembaga penyelenggara pemilu harus diakui keberadaannya dalam kerangka hukum yang menegaskan kewenangan dan fungsinya kedalam undang-undang yang memungkinkan adanya ruang perubahan secara saksama. Dalam hal ini, kewenangan dan fungsi harus memungkinkan adanya beberapa kelenturan bagi perubahan di masa depan, namun untuk melakukan perubahan tersebut mensyaratkan perlunya perlindungan tambahan, misalnya konsultasi dengan para pemangku kepentingan seperti organisasi masyarakat sipil (OMS), partai politik yang berada di luar kekuasaan dan lembaga penyelenggara pemilu itu sendiri.

Dalam ketiadaan perlindungan seperti ini, terdapat resiko bahwa kemandirian lembaga penyelenggara pemilu dapat digerogeti melalui modifikasi kewenangan dan fungsi yang diperkenalkan oleh mayoritas pembentuk undang-undang yang berkepentingan terhadap dirinya sendiri di masa depan.

Dinamika masa transisi seringkali melibatkan negosiasi dengan para pelaku politik, yang terceriman dalam Undang-Undang pemilu yang memiliki celah-celah atau ketentuan-ketentuan yang tidak cukup jelas. Di mana pun hal ini terjadi, lembaga penyelenggara pemilu dapat dipaksa untuk mengisi celah-celah dan membuat keputusan terhadap isu yang diperdebatkan atau isu-isu sensitif yang dapat dengan mudah memicu ketidaksepakatan atau konflik. Kemandirian dan kredibilitasnya dapat berada dalam tekanan yang lebih besar dalam situasi seperti ini. Oleh karena itu, disarankan untuk memastikan bahwa semua hal

*Lembaga penyelenggara pemilu seharusnya memiliki sumber daya dan kewenangan untuk menerapkan pengendalian kualitas atas hasil pendaftaran pemilih dan suatu kewenangan yang eksplisit untuk memastikan daftar itu dapat digunakan dalam pemilu.*

*Sebuah lembaga penyelenggara pemilu seharusnya tidak diletakkan pada posisi harus menegakkan peraturan yang tidak layak diberlakukan.*

penting yang berkaitan dengan pemilu dipertimbangkan dengan seksama melalui negosiasi politik dan pembangunan konsensus, serta diatur dengan kejelasan yang cukup dalam aturan hukum. Status lembaga penyelenggara pemilu juga akan diperkuat jika seluruh peserta dalam negosiasi seperti itu memiliki pemahaman yang sama mengenai kewenangan dan fungsinya. Pengalaman dari sejumlah masa transisi, termasuk studi kasus di Indonesia, menunjukkan tantangan-tantangan yang ditimbulkan dari perubahan kerangka hukum yang mendekati waktu penyelenggaraan pemilu. Jika terdapat kerangka hukum yang stabil sebelum pemilu diselenggarakan, hal ini akan memudahkan lembaga penyelenggara pemilu untuk mempersiapkan dan melaksanakan suatu proses pemilu yang kredibel. Ketika perubahan dalam undang-undang pemilu dibuat sebelum pemilu, perlu adanya penyesuaian waktu, sehingga memungkinkan adanya rentang waktu yang cukup bagi lembaga penyelenggara pemilu untuk melaksanakannya.

International IDEA's Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections (International IDEA 2002) menyediakan daftar isu yang bermanfaat untuk dipertimbangkan ketika mendesain atau meninjau ulang suatu kerangka hukum bagi manajemen kepemiluan. Beberapa isu tersebut dibahas di bawah ini.

## **Kewenangan dan Fungsi**

Sebuah lembaga penyelenggara pemilu harus menjalankan dan menghasilkan suatu operasi nasional yang sangat rumit. Pada akhirnya, kegagalan teknis dalam menyelenggarakan sebuah pemilu akan menurunkan persepsi publik terhadap sebuah lembaga penyelenggaraan pemilu yang kompeten dan profesional. Paling buruk, mereka dapat menciptakan kecurigaan mendalam dan tuduhan bahwa mereka dapat memanipulasi proses pemilu. Sebuah lembaga penyelenggara pemilu pada masa transisi harus memiliki kewenangan untuk melakukan pekerjaannya secara efektif dan dengan cara yang mandiri, dan harus memiliki staf serta sumber daya manusia kapabel dalam rangka mensukseskan penyelenggaraan pemilu.

**Fungsi pokok** lembaga penyelenggara pemilu pada umumnya meliputi kewenangan untuk menentukan siapa yang berhak memilih, menerima dan memvalidasi pencalonan kandidat, melaksanakan pemungutan suara; serta menghitung, dan mentabulasikan suara. Lembaga penyelenggara pemilu juga memainkan peran di bidang-bidang terkait, meliputi pendaftaran pemilih, penetapan daerah pemilihan, pendidikan dan informasi pemilih, pemantauan media, dan penyelesaian sengketa pemilu. Derajat hingga sejauh mana lembaga penyelenggara pemilu dapat mengawasi dan menjaga kemandiriannya dalam menerapkan fungsi-fungsi ini sangatlah berbeda. Sebagai contoh, daftar pemilih yang diambil dari pencatatan sipil dan dikelola oleh kementerian lain tidak mengharuskan keterlibatan lembaga penyelenggara pemilu lebih banyak jika pendaftaran tersebut harus diperbaiki secara signifikan atau disiapkan daftar pemilih baru. Akan tetapi, lembaga penyelenggara pemilu harus memiliki

*Keunikan setiap Negara dan setiap masa transisi dikemukakan terhadap setiap upaya menyusun standar kombinasi yang ideal dari kekuasaan lembaga penyelenggara pemilu.*

sumber daya dan otoritas untuk menerapkan pengendalian kualitas terhadap hasil pendaftaran pemilih dengan kewenangan eksplisit untuk memastikan bahwa daftar itu dapat digunakan dalam pemilu.

Dalam beberapa kasus, infrastruktur publik dan swasta yang diperlukan mungkin tidak tersedia bagi lembaga penyelenggara pemilu dalam melaksanakan fungsi tertentu. Di Indonesia, contohnya, rezim tidak memiliki kapasitas untuk mengatur pendanaan politik, bahkan selama masa Orde Baru sekalipun yang memiliki kekuasaan dan kewenangan nyata untuk mengatur hal tersebut. Jadi, ketika kewenangan untuk mengatur secara ketat dan memberlakukan aturan-aturan pendanaan politik pada umumnya diinginkan, tetapi hal itu tidak selalu dapat dilaksanakan. Sebuah lembaga penyelenggara pemilu seharusnya tidak diletakkan pada posisi harus menegakkan aturan yang tidak layak diberlakukan. Hal ini hanya akan mengurangi kredibilitasnya. Ketika kewenangan dan fungsi tertentu secara strategis diberikan kepada lembaga penyelenggara pemilu, ia harus memiliki kewenangan dan sumber daya untuk menentukan bentuk dan tingkat penerapan yang paling tepat. Makalah ini menyarankan bahwa sebuah lembaga penyelenggara pemilu dalam masa transisi seharusnya memiliki kewenangan untuk menerbitkan dan memberlakukan **peraturan** yang menafsirkan dan menguraikan fungsi pokoknya.

**Pendidikan dan informasi pemilih** seringkali menjadi bagian dari fungsi lembaga penyelenggara pemilu. Hal ini sudah sepatutnya dianggap penting dan diperlukan dalam konsolidasi demokrasi. Salah satu alasan kuat mengapa kerangka hukum harus memberikan kewenangan pada lembaga penyelenggara pemilu untuk menyelenggarakan pendidikan pemilih dan menyediakan informasi sebagai suatu cara mengkonsolidasikan demokrasi, karena jika tidak pemerintah akan enggan mendanai dengan alasan bahwa fungsi ini bukan bagian dari kewenangan lembaga penyelenggara pemilu. Sedangkan fungsi ini seharusnya tidak diberikan kepada lembaga penyelenggara pemilu sendiri. Partai politik, Organisasi Masyarakat Sipil, perusahaan, badan-badan pemerintah, lembaga pendidikan dan media semuanya memiliki peran penting yang saling melengkapi untuk memastikan pemilih mendapatkan semua informasi yang mereka perlukan untuk membuat pilihan-pilihan dengan informasi yang baik. Sebagian atau seluruh tanggung jawab lembaga penyelenggara pemilu dalam ruang ini dapat didelegasikan kepada lembaga-lembaga lainnya, termasuk organisasi masyarakat sipil. Sebagai contoh, di Ghana, terdapat komisi pendamping lembaga penyelenggara pemilu yang bertanggung jawab atas pendidikan kewarganegaraan dan pemilih (international IDEA 2006:67).

Hal yang terkait erat dengan isu sumber daya adalah kemampuan lembaga penyelenggara pemilu secara mandiri untuk mengelola **anggarnya**. Jika penganggaran ditunda atau bersyarat hal ini dapat sangat merusak integritas dari suatu proses pemilu. Ketika sebuah lembaga penyelenggara pemilu harus tunduk pada standar integritas keuangan yang sama seperti lembaga publik lainnya, alokasi yang tepat waktu dari sumber daya keuangan yang memadai

*Proses peradilan biasa dapat menjadi terlalu lambat dalam konteks waktu tahapan pemilu. Oleh karena itu, jika lembaga peradilan menjadi wasit atas perselisihan pemilu, maka perlu dipertimbangkan suatu lembaga peradilan khusus dengan hukum acara yang sesuai dengan jadwal tahapan pemilu.*

***Berkurangnya kepercayaan yang menjadi ciri banyak lingkungan transisi, dapat memperlemah reputasi lembaga-lembaga yang baru dibentuk bahkan sebelum lembaga-lembaga itu bekerja.***

***Dalam masyarakat -masyarakat peralihan, pegawai negeri cenderung tidak dipercaya sebagai petugas pemilu karena dianggap memiliki hubungan dengan penguasa otoriter atau keterlibatannya dalam pemilu sebelumnya yang cacat.***

harus dilindungi dari kemungkinan manipulasi politik. Lembaga penyelenggara pemilu harus mempunyai dua anggaran: anggaran untuk pembiayaan dan pemeliharaan lembaga, seperti, infrastruktur, aset barang modal, biaya berjalan, dan pegawai tetap, yang sesuai dengan proses penganggaran biasa, dan anggaran operasional untuk menyelenggarakan kegiatan kepemiluan tertentu.<sup>3</sup>

Kinerja sebuah lembaga penyelenggara pemilu adalah mewasiti, antara lain karena kemampuannya menciptakan suatu “arena bermain yang setara” bagi seluruh peserta politik dalam proses pemilu. Kurangnya kesetaraan dalam pemilu – misalnya, suatu lingkungan kepemiluan yang didondongkan untuk mendukung partai yang berkuasa – dapat merusak pemilu yang bebas dan adil dan kredibilitas lembaga penyelenggara pemilu. Negara-negara dalam masa transisi mungkin belum akrab dengan konsep arena bermain yang setara. Mereka mungkin juga dipengaruhi oleh tradisi bahwa keuntungan-keuntungan pemilu, termasuk penggunaan sumber daya publik untuk kegiatan kampanye dan akses yang menguntungkan berada di pemerintah. Di negara-negara seperti Indonesia undang-undang pemilu yang mengatur pemilu pada masa transisi mencoba meratakan arena bermain dengan mengontrol dan membatasi secara ketat iklan media oleh kontestan politik, mengharuskan lembaga penyelenggara mengalokasikan semua kegiatan kampanye yang sama pada seluruh kontestan dan melarang penggunaan sumber daya publik untuk kampanye pemilu. Beberapa lembaga penyelenggara pemilu, misalnya di Bangladesh dan India, telah menerbitkan kode etik untuk mengatur penggunaan sumber daya publik oleh para menteri pemerintah selama pemilu.

Keunikan setiap Negara pada setiap masa transisi terkemuka dalam upaya menyusun standar kombinasi yang ideal dari kekuasaan lembaga penyelenggara pemilu. Penilaian dari transisi politik yang sedang berlangsung, sejarah negara yang bersangkutan dan persyaratan teknis harus menentukan kombinasi yang optimal dari kewenangan dan fungsi lembaga penyelenggara pemilu. Kombinasi yang optimal ini tidak hanya sekedar masalah kuantitas. Sebagaimana sejarah peringatan bank central, kadang-kadang kemandirian kelembagaan dapat diperkuat ketika kekuasaan tertentu dihapus. Penghapusan kekuasaan pembelanjaan defisit, telah melindungi bank central dari tekanan informal pemerintah (Elster 2000: 153). Konsultasi yang luas dengan para pemangku kepentingan untuk memastikan kepemilikan nasional merupakan suatu komponen kunci untuk menentukan kombinasi ini. Pengetahuan tentang pengalaman komparatif di tempat lain di dunia juga dapat membantu menghindari perangkat umum yang muncul dalam proses desain transisi. Sehubungan dengan ini, dapat disarankan dalam kerangka hukum pemilu untuk memberikan kewenangan bagi lembaga penyelenggara pemilu untuk berpartisipasi dalam kegiatan kepemiluan internasional.

---

2 Untuk informasi yang lebih banyak mengenai pembiayaan Lembaga Penyelenggara Pemilu lihat Bab 7 International IDEA, Electoral Management Design: The International IDEA Handbook (Stockholm: International IDEA, 2006).

Managemen penyelesaian perselisihan dan sengketa kepemiluan juga menggambarkan gagasan bahwa penghapusan beberapa kekuasaan dapat memberikan perlindungan dari tekanan informal. Komisi penyelenggara pemilu seringkali diberi kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan mengenai pelaksanaan administrasi kepemiluan, sebagaimana di Ghana. Pendekatan yang berhasil terbukti dalam studi kasus membuat perbedaan antara perselisihan ini dengan yang terjadi atas hasil pemilu. Pengalaman ini menyarankan bahwa pendekatan dua tingkat terhadap perselisihan atau tuntutan pemilu, yang mengambil beberapa tekanan pada lembaga penyelenggara, harus diberikan pertimbangan serius. Akan tetapi, pengalaman Ghana juga perlu mendapat perhatian – bahwa proses peradilan biasa dapat menjadi terlalu lambat dalam konteks waktu tahapan pemilu. Oleh karena itu, jika lembaga peradilan menjadi wasit atas perselisihan pemilu, maka perlu dipertimbangkan suatu lembaga peradilan khusus dengan hukum acara yang sesuai dengan jadwal tahapan pemilu.<sup>4</sup>

*Sejumlah negara yang telah mengalami transisi dari penguasa otoritarian menjadi demokrasi multipartai telah memilih lembaga penyelenggara pemilu berbasis multipartai selama masa transisinya.*

## Keanggotaan dan Kepegawaian

**Komposisi lembaga penyelenggara pemilu**, pada tingkat komisioner dan pegawai negeri sipil, adalah salah satu cara penting lainnya untuk memastikan kemandirian dan efektifitas lembaga penyelenggara pemilu (López-Pintor 2000: 62). Cara menyeleksi dan memberhentikan komisioner, dan prosedur seleksi, pemberhentian dan promosi pegawai profesional dari suatu lembaga penyelenggara pemilu, memiliki hubungan yang kuat dengan kapasitasnya untuk membuat dan menerapkan keputusan-keputusan yang mandiri. Pada tingkat komisioner, kepemimpinan adalah sangatlah penting terhadap prinsip imparialitas dan kemandirian lembaga penyelenggara pemilu serta dalam kombinasi yang menyatu dalam lembaga penyelenggara pemilu, seperti latar belakang masyarakat sipil, pengalaman birokrasi pemerintahan, pemahaman akan representasi media dan pengalaman hukum dan operasional. Berkurangnya kepercayaan yang menjadi ciri banyak lingkungan transisi, dapat memperlemah reputasi lembaga-lembaga yang baru dibentuk bahkan sebelum lembaga-lembaga itu bekerja. Konsultasi yang luas dan inklusif terkait komposisi suatu lembaga penyelenggara pemilu dapat menjadi salah satu alat pembangun kepercayaan yang penting. Kredibilitas lembaga akan diperkuat jika proses seleksi anggota lembaga penyelenggara pemilu dilakukan secara partisipatif dan transparan.

*Memastikan kesetaraan gender di seluruh tingkatan personil dan kegiatannya akan meningkatkan kredibilitas lembaga penyelenggara pemilu.*

Dalam masyarakat transisi, pegawai negeri sipil cenderung tidak dipercaya sebagai petugas pemilu karena dianggap memiliki hubungan dengan penguasa otoriter atau keterlibatannya dalam pemilu sebelumnya yang cacat. Dalam konteks ini, sebuah keseimbangan harus ditemukan antara pengalaman profesional dan

<sup>3</sup> Untuk informasi yang lebih banyak mengenai model dan prinsip penyelesaian sengketa pemilu lihat International IDEA, Electoral Justice: the International IDEA Handbook (Stockholm: International IDEA, 2010).

*Jika kepemimpinan lembaga penyelenggara pemilu dipilih oleh anggotanya sendiri, hal ini dapat menunjukkan tanda perubahan yang penting dan mendorong kepercayaan tambahan dalam kemandirian kelembagaan penyelenggara pemilu.*

keahlian di satu pihak, dengan kedudukan moral dan kredibilitas anggota lembaga penyelenggara pemilu di lain pihak. Salah satu contoh yang sangat terkenal mengenai pembangunan kepercayaan adalah komposisi lembaga penyelenggara pemilu transisional di Afrika Selatan, di mana pemerintah menunjuk anggota internasional, termasuk para ahli dari Kanada, Zimbabwe dan Eritrea (Goodwin-Gill 2006:122).

Pada saat yang sama, birokrat dari rezim sebelumnya mungkin menjadi satu-satunya orang yang memiliki pengalaman organisasi dan administrasi yang diperlukan untuk berkoordinasi dan mengelola operasi-operasi logistik rumit yang terlibat dalam pemilu. Sebagaimana ditunjukkan dalam studi di Chili dan Indonesia, para pimpinan yang sangat dipercaya dalam administrasi kepemiluan dapat berasal dari pejabat-pejabat dalam rezim sebelumnya. Karakter perseorangan dapat mengatasi hubungan-hubungan di masa lalu dan memastikan bahwa keterampilan-keterampilan yang penting harus dipertahankan bagi sebuah lembaga penyelenggara pemilu. Pengalaman Indonesia juga menekankan bagaimana perwakilan-perwakilan yang terlibat dalam perancangan perubahan undang-undang pemilu dapat menjadi calon kuat anggota lembaga penyelenggara pemilu, karena mereka terlibat secara erat dalam proses dan memahami tidak hanya secara harfiah namun semangat atau maksud di balik undang-undang tersebut. Salah satu dari pilihan-pilihan yang dibuat dalam menentukan komposisi sebuah lembaga penyelenggara pemilu adalah apakah komposisi itu harus melibatkan calon-calon dari partai politik atau para ahli yang non-partisan atau keduanya.

Lembaga penyelenggara pemilu multipartai terdiri atas gabungan calon partai politik. Kerangka hukum dapat memberikan hak pada semua partai politik yang menjadi peserta pemilu untuk memberikan wakilnya dalam lembaga penyelenggara pemilu, atau hanya melibatkan partai-partai politik yang lolos ambang batas untuk mengirim perwakilannya. **Penunjukan berdasarkan partai politik** berarti bahwa anggota lembaga penyelenggara pemilu bertindak sebagai perwakilan atau agen partai. Akan tetapi, sekalipun masing-masing anggota mungkin saja terlihat dari luar sebagai partisan, masing-masing anggota juga harus memastikan bahwa yang lainnya tidak mengambil keuntungan sebagai partisan, sehingga lembaga penyelenggara pemilu masih dapat dipercaya sebagai suatu badan yang imparsial. Jumlah perwakilan kemudian menjadi jaminan imparsialitas.

**Lembaga penyelenggara pemilu berbasis ahli**, terdiri dari perseorangan yang ditunjuk berdasarkan integritas dan kedudukan profesional. Mereka mungkin saja dicalonkan oleh partai politik atau masyarakat sipil namun tidak dapat bertindak secara partisan. Persyaratan keanggotaan lembaga penyelenggara pemilu berbasis ahli seringkali mengharuskan imparsialitas (ditentukan, misalnya, dengan tidak menjadi anggota dalam struktur kepemimpinan partai politik), usia minimum, kualifikasi profesional dan pengetahuan kepemiluan. Anggota lembaga penyelenggara pemilu berbasis ahli seringkali adalah tokoh



publik terkemuka yang dikenal karena netralitas politiknya dan ahli di bidang-bidang seperti hukum, administrasi publik, ilmu politik atau media.<sup>5</sup>

Sejumlah negara yang telah mengalami masa transisi dari pemerintahan otoritarian ke demokrasi multipartai, termasuk negara-negara Eropa Tengah dan Timur telah memilih lembaga penyelenggara pemilu berbasis multipartai selama masa transisi. Banyak analis pemilu meyakini bahwa perwakilan partai politik di lembaga penyelenggara pemilu menghasilkan konsensus di antara para pelaku dalam kontes pemilu dan berperan untuk meningkatkan transparansi, yang berdampak pada tingka kepercayaan lebih besar dalam proses pemilu (International IDEA 2006: 88–89; Goodwin-Gill 2006: 122). Penelitian di Amerika Latin telah menunjukkan bahwa lembaga penyelenggara pemilu multipartai telah menghasilkan pemilu-pemilu yang sukses di negara-negara demokrasi baru dan menikmati kepercayaan yang diperlukannya (Hartlyn et al. 2008: 89–90). Membina kepercayaan yang lebih besar khususnya relevan bagi tahap-tahap awal transisi demokrasi. Ketika kepercayaan dalam proses pemilu bertumbuh, depolitisasi lembaga penyelenggara pemilu mungkin tepat. Hal ini digambarkan dengan baik dalam studi kasus Indonesia.

**Keanekaragaman** dan lebih khusus lagi etnisitas merupakan faktor penting dalam pengorganisasian pemilu multipartai di banyak negara demokrasi baru. Di beberapa negara hal ini telah memiliki pengaruh pada harapan publik mengenai lembaga penyelenggara pemilu. Jika seleksi dan pengangkatan anggota dan staf seniornya mencerminkan keseimbangan etnis, wilayah, bahasa dan karakteristik sosial-demografi lainnya, sebuah lembaga penyelenggara pemilu dapat menyampaikan suatu sinyal positif mengenai inklusivitas manajemennya. Pendekatan ini lebih mungkin untuk mendapatkan kepercayaan dan dukungan seluruh etnis dan kelompok demografis lainnya bagi kredibilitas dan keadilan lembaga penyelenggara pemilu dan secara positif mempengaruhi pada penerimaan hasil pemilu di akhirnya.

Pertimbangan yang sama pentingnya berlaku pada kesetaraan **gender**. Memastikan kesetaraan gender di seluruh tingkatan personil dan setiap proses kegiatannya, baik diharuskan maupun tidak oleh undang-undang pemilu atau oleh kebijakan pemerintah, dapat meningkatkan kredibilitas lembaga penyelenggara pemilu dan memungkinkan sepenuhnya memanfaatkan sumber daya yang tersedia bagi kebutuhan anggota dan pegawainya. Adalah penting untuk memastikan bahwa perempuan juga diwakili sepenuhnya di semua tingkatan sekretariat lembaga penyelenggara pemilu dan petugas pemilu sementara. Lembaga penyelenggara pemilu harus menjadi teladan terhadap isu-isu kesetaraan gender dalam seluruh kegiatannya. Pertimbangan-pertimbangan yang penting termasuk memastikan kesetaraan gender di antara para undangan dan peserta lokakarya dan seminar yang dikelola oleh lembaga penyelenggara pemilu, dan pencantuman isu-isu berbasis gender dalam materi pelatihan dan pendidikan pemilih serta program-

*Di banyak negara perlindungan masa jabatan anggota lembaga penyelenggara pemilu dalam undang-undang pemilu adalah sama dengan pejabat yudisial senior.*

<sup>5</sup> Untuk perbandingan yang mendetail mengenai keuntungan lembaga penyelenggara pemilu berbasis multipartai dan ahli lihat Bab 4 International IDEA, Electoral Management Design

*Dengan berubah dari proses yang sewenang-wenang dan kabur yang biasanya mencirikan rejim otoritarian, lembaga penyelenggara pemilu menunjukkan komitmen terhadap akuntabilitas dan transparansi serta terhadap perannya dalam masa transisi itu sendiri.*

program informasi. Pertimbangan-pertimbangan gender juga penting dalam memberikan hak suara kepada seluruh pemilih yang berhak dalam pemilu-pemilu pada masa transisi dari sudut konteks budaya, tradisional dan agama. Sebagai contoh, selama pemilu 2012 di Yaman pusat-pusat pendaftaran pemilih khusus dan tempat pemungutan suara bagi perempuan dibentuk dengan petugas perempuan.

Kerangka hukum pada umumnya akan menentukan **jumlah** anggota komisi penyelenggara pemilihan umum. Hal ini berbeda-beda di seluruh dunia dan belum tentu mencerminkan ukuran suatu negara. Lembaga penyelenggara pemilu dengan jumlah keanggotaan yang lebih banyak mungkin ditujukan untuk perwakilan yang lebih luas, sementara jumlah anggota yang lebih sedikit dapat membantu dalam diskusi dan pengambilan keputusan. Lembaga penyelenggara pemilu yang melibatkan calon-calon partai politik cenderung memiliki anggota yang lebih banyak daripada lembaga pemilu yang berbasis ahli. Seperti yang ditunjukkan pada Pemilu 1999 di Indonesia, ukuran lembaga penyelenggara pemilu harus menyeimbangkan antara kebutuhan perwakilan dengan tuntutan proses pengambilan keputusan yang efektif. Sebagaimana disebutkan di atas, pertimbangan-pertimbangan untuk membangun kepercayaan seringkali menjadi beban berat dalam pemilu di masa transisi. Pengalaman Meksiko mungkin dapat berguna untuk dijadikan contoh bagaimana mencapai keseimbangan yang benar: perwakilan partai politik yang berkompetisi dalam pemilu dilibatkan dalam lembaga penyelenggara pemilu (Dewan Umum Lembaga Pemilihan Federal) sebagai anggota non-voting (tanpa hak memberikan suara).

Sekalipun penting bahwa anggota lembaga penyelenggara pemilu memiliki **status** yang tinggi, penting juga bahwa mereka tidak bertindak seolah-olah lebih besar daripada lembaga penyelenggara pemilu yang dilayaninya. Lembaga-lembaga yang berbasis personalitas dapat sangat terpolarisasi. Suatu model yang patut dilaksanakan oleh anggota lembaga penyelenggara pemilu adalah mempersonalisasi lembaga yang mereka layani daripada melembagakan pada pimpinan lembaga penyelenggara pemilu.

Jika **kepemimpinan lembaga penyelenggara pemilu** dipilih oleh para anggotanya, hal ini dapat mengirimkan sinyal perubahan yang penting dan mendorong kepercayaan tambahan dalam kemandirian kelembagaan penyelenggara pemilu. Sebagai contoh, para anggota lembaga penyelenggara pemilu transisi di Indonesia – Komisi Pemilihan Umum (KPU) – diberikan kewenangan untuk memilih ketua dan wakil ketua untuk pertama kalinya, menunjukkan suatu pemisah dari praktik penunjukan jabatan ini sebelumnya melalui keputusan. Hal ini membantu menjaga **pengalaman kelembagaan** penyelenggaraan pemilu jika masa jabatan anggotanya dibuat bertahap. Jika penunjukkan keanggotaan tidak dibuat bertahap, anggota lembaga penyelenggara pemilu yang baru harus ditunjuk cukup lama sebelum pemilu berikutnya untuk memungkinkan mereka menguasai tanggung jawab-tanggung jawabnya.

**Keamanan masa jabatan dan imunitas** anggota lembaga penyelenggara pemilu dari setiap gangguan, berkisar dari pemotongan gaji hingga tuntutan yang sewenang-wenang, akan memungkinkan mereka melaksanakan pekerjaannya secara imparial, profesional, dan tanpa takut atau berpihak, dan untuk menahan tekanan politik. Anggota lembaga penyelenggara pemilu mungkin akan menjadi kurang percaya diri dalam mengambil keputusan yang tidak disukai oleh cabang eksekutif atau legislatif jika mereka mengetahui bahwa mereka akan dipecat dari jabatannya atau gaji dan fasilitas pekerjaannya dikurangi, tanpa melalui proses hukum. Di banyak negara perlindungan masa jabatan bagi anggota lembaga penyelenggara pemilu dalam undang-undang pemilu adalah sama dengan para pejabat yudisial senior; mereka hanya dapat diberhentikan dari jabatannya sebagai akibat dari perilaku buruk atau ketidakmampuan mental atau jasmani.

Sangat penting bagi operasional lembaga penyelenggara pemilu adalah **aturan mengenai prosedur** untuk melakukan konsultasi dan proses pengambilan keputusan, seperti kuorum dan prosedur pemberian suara, bersama dengan tranparansinya. Membentuk aturan-aturan ini dan memastikan bahwa proses pengambilan keputusannya terkodifikasi dan transparan seharusnya menjadi prioritas bagi lembaga penyelenggara pemilu masa transisi. Praktik kerja lembaga penyelenggara pemilu harus mendorong suatu budaya internal mengenai transparansi, akuntabilitas dan integritas.

Aturan yang mengatur tindakan dan perilaku anggota lembaga penyelenggara pemilu dan para stafnya biasanya diterbitkan sebagai **kode etik**. Merupakan praktik yang baik untuk mengharuskan seluruh anggota lembaga penyelenggara pemilu, staf dan pegawai kontrak untuk menandatangani dokumen yang menunjukkan penerimaan dan kepatuhan pada kode etik penyelenggara pemilu sebagai persyaratan pengangkatan mereka. Sebuah pengadilan yang independen dapat dibentuk untuk menangani dugaan pelanggaran kode etik terhadap anggota lembaga penyelenggara pemilu seperti di Nigeria, Tanzania dan Zambia (International IDEA 2006: 73).

**Rapat-rapat** lembaga penyelenggara pemilu yang terbuka untuk umum sangat baik untuk meningkatkan kepercayaan yang lebih besar. Ketika rapat-rapat dinyatakan terbuka untuk umum berdasarkan undang-undang, adalah penting bagi lembaga penyelenggara pemilu untuk mengumumkan tanggal rapatnya. Keputusan-keputusan yang diambil dalam setiap rapat juga perlu dipublikasikan. Di lain pihak, rapat tertutup sekalipun yang kurang transparan, dapat memungkinkan diskusi yang lebih terbuka, terutama terhadap hal-hal yang sensitif, dan para anggota tidak perlu mengkhawatirkan tanggapan publik terhadap pandangan pribadi mereka terhadap berbagai hal yang dibawa ke lembaga penyelenggara pemilu. Akan tetapi, rapat-rapat tertutup dapat mengundang kecurigaan publik mengenai pengaruh yang ditimbulkan terhadap lembaga penyelenggara pemilu. Oleh karena itu, disarankan jika terdapat rapat-rapat tertutup lembaga penyelenggara segera diikuti dengan pengumuman publik atau konferensi pers mengenai pertimbangan-pertimbangan dan hasil dari rapat tertutup tersebut. Publikasi risalah-risalah dan ringkasan rapat lembaga penyelenggara pemilu dapat

*Oleh karena itu, profesionalisme dan mempertahankan staf yang terampil dalam lembaga penyelenggara pemilu harus menjadi perhatian mendasar bagi manajemen dan kebijakan sumber daya manusia pada awal lembaga penyelenggara pemilu peralihan.*

*Menentukan kembali citra lembaga adalah penting selama transisi politik dan di mana lembaga penyelenggara pemilu secara historis telah dikendalikan.*

terus memberikan informasi kepada publik mengenai keputusan-keputusan dan kegiatan lembaga penyelenggara pemilu. Dengan berubah dari proses-proses yang sewenang-wenang biasanya mencirikan rezim otoritarian, maka lembaga penyelenggara pemilu menunjukkan komitmennya terhadap akuntabilitas dan transparansi serta terhadap perannya dalam masa transisi itu sendiri.

Membangun staf **inti** administrator pemilu yang profesional merupakan suatu investasi kunci. Pemilu merupakan serangkaian operasi serta proses yang tidak biasa, dalam hal ini bahwa lembaga penyelenggara pemilu harus mengembangkan pegawai mereka secara dramatis dalam rangka menyelenggarakan pemilu dan kemudian mengurangnya (satu-satunya pelaksanaan yang sama adalah penyelenggaraan sensus). Berkembang dari staf inti, lembaga penyelenggara pemilu harus menyeleksi, merekrut dan melatih puluhan bahkan mungkin ratusan ribu pekerja untuk pelaksanaan pemungutan suara. Pengembangan dan penyampaian prosedur serta materi pelatihan untuk memungkinkan perluasan ini sangat penting bagi keberhasilan sebuah pemilu, terutama karena penyelenggara pemilu sementara pada masa transisi adalah penghubung utama dengan para pemilih. Kerangka hukum untuk mengatur bahwa para pejabat kepemiluan di seluruh tingkatan dan pegawai negeri yang memiliki peranan dalam pengelolaan pemilu sepenuhnya, penting untuk ditegaskan tanggungjawabnya terhadap lembaga penyelenggara pemilu. Penerimaan kode etik bagi staf kepemiluan juga berperan dalam memastikan imparialitas dan profesionalisme. Harus selalu ada upaya untuk menanamkan perasaan yang kuat terhadap opini publik bahwa proses pemilu berada dalam tangan yang baik dan dapat dipercaya.

Pemeliharaan dan pengembangan materi dan sistem (keuangan, sumber daya manusia dan asset) untuk mendukung kegiatan-kegiatan ini memerlukan profesionalisme dan sistem tingkat tinggi untuk kemajuan dan modifikasi yang berkelanjutan. Oleh karena itu profesionalitas dan mempertahankan staf yang terampil dalam lembaga penyelenggara pemilu harus menjadi perhatian yang mendasar bagi manajemen dan kebijakan sumber daya manusia pada awal lembaga penyelenggara pemilu transisi. Pengalaman yang luas dari komunitas internasional dalam proses-proses transisi telah menunjukkan pentingnya mengembangkan dan mempertahankan administrator pemilu yang profesional. Kurikulum sumber daya manusia yang membangun dalam Demokrasi, Pemerintahan, dan Pemilu (BRIDGE, <http://www.bridge-project.org>) untuk pengembangan kapasitas telah berhasil digunakan di banyak negara di seluruh tahapan pembangunan. Demikian pula Jaringan Pengetahuan Kepemiluan ACE (<http://www.aceproject.org>) menyediakan banyak informasi mengenai administrasi pemilu.

## Kepercayaan

Membangun kepercayaan publik dan kepercayaan diri dalam sebuah lembaga penyelenggara pemilu merupakan kepentingan yang utama. Secara khusus, selama

suatu masa transisi politik yang di mana lembaga penyelenggara pemilu secara historis dikendalikan, menentukan kembali citra kelembagaan adalah penting. Di mana lembaga penyelenggara pemilu telah beralih rupa melalui negosiasi di antara para elit, proses negosiasi itu sendiri dapat mencapai hal ini. Melalui keterlibatan dalam negosiasi, oposisi mungkin telah mendapatkan suatu ukuran kepercayaan dan kepemilikan yang wajar dalam proses yang akan terjadi. Akan tetapi, sekalipun telah terjadi negosiasi di antara para elit untuk menyelenggarakan pemilu masa peralihan, kepercayaan akan kemandirian lembaga penyelenggara pemilu masih harus dikomunikasikan kepada para pemilih. Karena suara dari pemilihlah yang akhirnya dihitung, bukan suara para pimpinan partai politik.

Kepercayaan di antara para pemilih secara kuat ditentukan oleh dua faktor yang saling berhubungan: masuknya partai politik kepada pemilih; dan upaya-upaya khusus (seperti pendidikan kewarganegaraan dan hubungan dengan masyarakat sipil). yang dilakukan oleh lembaga penyelenggara pemilu untuk menegaskan dan menunjukkan kemandiriannya. Di mana partai politik dan masyarakat sipil terorganisir dan mampu mempengaruhi sebagian besar pemilih, kepercayaan elit terhadap lembaga penyelenggara pemilu dapat disalurkan melalui struktur ini. Ketika partai dan asosiasi lemah, atau banyak pemilih tidak berpartisipasi dalam politik melalui saluran-saluran yang terstruktur, upaya-upaya yang dilakukan oleh lembaga penyelenggara pemilu untuk menegaskan kemandiriannya dengan demikian menjadi lebih penting.

Dalam menentukan kembali dirinya sebagai suatu entitas yang mandiri secara politik, suatu lembaga penyelenggara pemilu harus memiliki kapasitas penjangkauan yang kuat. Studi kasus di Ghana memberikan ilustrasi yang jelas mengenai upaya-upaya dan manfaat kegiatan Komisi Pemilihan Umum untuk membentuk Komite Penasihat Antar-Partai (Inter-Party Advisory Committee) sebagai suatu forum konsultasi dan interaksi dengan partai politik.

Forum ini secara langsung mengikutsertakan partai politik dan mengirimkan sinyal yang jelas kepada pemilih, baik yang memiliki afiliasi politik maupun tidak, bahwa otoritas kepemiluan bertindak dengan cara yang berbeda dari pengaturan sebelumnya. Terlibat dengan para aktor politik dalam suatu cara yang transparan merupakan upaya membangun kepercayaan yang penting, dan menekankan bahwa lembaga penyelenggara pemilu yang mandiri secara politik seharusnya tidak diasingkan dari partai politik, namun lebih dipisahkan dari kepentingan-kepentingan yang partisan. Tindakan Komisi Pemilihan Umum Ghana yang secara langsung menanggapi kritik dari pemilu sebelumnya mendukung suatu strategi yang efektif—menentukan dirinya dengan mengakui pola-pola kecurangan lama yang faktual maupun yang dianggap dapat memecahkan masalah tersebut dengan cara-cara yang seakan-akan terlihat konsultatif.

Selama proses pemilu dilaksanakan, publik memiliki dua kesempatan besar untuk terlibat langsung tanpa perantara dengan otoritas kepemiluan — pendaftaran pemilih dan pemungutan suara aktual. Upaya yang dilakukan oleh lembaga penyelenggara pemilu di masing-masing ketiga studi kasus menekankan

***Lembaga penyelenggara pemilu yang mandiri secara politik seharusnya tidak diasingkan dari partai politik, namun lebih dipisahkan dari kepentingan-kepentingan yang partisan.***

pentingnya mengatasi kekurangan baik yang riil maupun yang dirasakan dalam daftar pemilih, yang seringkali menjadi alat manipulasi oleh rezim otoritarian. Upaya yang sangat nyata oleh lembaga penyelenggara pemilu untuk mengatasi kekurangan dalam daftar pemilih tidak hanya menjadi persyaratan teknis bagi pemilu yang kredibel namun juga peluang yang berharga bagi keterlibatan langsung dengan para pemilih. Peluang ini dapat digunakan untuk menentukan citra dan pandangan lembaga penyelenggara pemilu dengan memberikan kesempatan kepada warga negara untuk membuat penilaian mereka sendiri mengenai transparansi, profesionalisme, kompetensi dan kemandirian politik lembaga penyelenggara pemilu. Bahkan sekalipun waktunya yang terbatas – biasanya terjadi pada masa transisi – pelaksanaan pemutakhiran data pemilih sepenuhnya ataupun sebagian dapat menjadi alat yang penting untuk membangun kepercayaan.

Pengembangan suatu strategi komunikasi dapat membantu memelihara kepercayaan pemilih. Yang penting, strategi ini mencakup yang tradisional maupun sosial media yang baru. Lembaga penyelenggara pemilu harus sangat memperhatikan dan belajar menggunakan secara efektif saluran-saluran media sosial, yang baru-baru ini memainkan peranan penting dalam memobilisasi protes terhadap rezim otoritarian di sejumlah negara termasuk Mesir dan Tunisia.

## **Lembaga-Lembaga Lain**

Konsolidasi lembaga-lembaga kepemiluan cenderung memparalelkan perkembangan kinerja lembaga kunci demokrasi lainnya. Mengembangkan kualitas pemilu di negara demokrasi baru memerlukan generasi ‘lingkaran suci’ melintasi lembaga-lembaga negara, pelaku masyarakat sipil, aturan hukum dan penerimaan aturan main oleh partai politik (Hartlyn et al. 2008: 93). Transformasi demokratis sebuah lembaga penyelenggara pemilu dapat ditegakkan atau diperlemah oleh perilaku lembaga lainnya.

Sebagai sebuah lembaga dengan akuntabilitas horizontal (O’Donnell 1994), lembaga penyelenggara pemilu dapat didorong dengan pertunjukan kemandirian lembaga-lembaga sejenis seperti mahkamah konstitusi, ombudsmen dan bank central. Sebagai contoh, putusan-putusan Peradilan Konstitusi di Chili memiliki implikasi penting bagi referendum 1988 termasuk pembentukan kembali otoritas pengawasan dari lembaga pemilu konstitusional yang terbengkalai hingga kini (Tribunal Calificador de Elecciones or Electoral Court, TRICEL).

Studi-studi kasus yang menggambarkan bahwa, karena peran angkatan bersenjata adalah integral dalam suatu rezim otoritarian, posisi mereka dalam masa transisi, termasuk berhadapan-hadapan dengan proses pemilu di masa depan, adalah penting baik bagi tingkat elit maupun bawah. Terdapat indikasi bahwa angkatan bersenjata, atau unsur kunci dalam angkatan ini secara diam-diam mendukung masa transisi di ketiga studi kasus, dengan menarik diri dari arena politik. Sebuah

unsur penting penarikan ini dalam kasus Indonesia dengan maksud bahwa para pemimpin militer senior bebas untuk berkompetisi dalam pemilu yang akan datang. Dalam rangka menghindari malapetaka terhadap prospek pemilu oleh para anggotanya, angkatan bersenjata memiliki insentif untuk mendukung pemilu yang adil yang diselenggarakan oleh komisi pemilihan umum yang imparial dan mandiri.

Lembaga lain yang sangat penting adalah media dan masyarakat sipil. Media yang bebas dan mandiri merupakan saluran penting untuk lembaga penyelenggara pemilu berkomunikasi dengan pemilih dan para aktor politik. Media sosial juga telah menjadi penyebar informasi yang berpengaruh. Lembaga penyelenggara pemilu dapat memanfaatkan seluruh media ini untuk menjangkau publik melalui kampanye pendidikan kewarganegaraan dan pemilih. Lembaga penyelenggara pemilu juga harus memiliki kapasitas untuk bereaksi terhadap kritik dan tantangan terhadap kemandiriannya setiap saat.

Dialog dengan organisasi masyarakat sipil merupakan jalan lainnya untuk berkomunikasi dengan pemilih. Beberapa lembaga penyelenggara pemilu menyelenggarakan rapat rutin dengan organisasi masyarakat sipil sebagai suatu platform untuk membangun kepercayaan dan meningkatkan transparansi. Organisasi masyarakat sipil dapat membantu lembaga penyelenggara pemilu dalam kampanye pendidikan pemilih. Banyak juga yang menyebarkan pemantau domestik untuk mengamati proses pemilu dan memberikan pendapat mengenai kualitas dan kredibilitasnya.

*Upaya yang sangat nyata oleh lembaga penyelenggara pemilu untuk mengatasi kekurangan dalam daftar pemilih tidak hanya merupakan persyaratan teknis bagi pemilu yang kredibel, namun juga peluang yang berharga bagi keterlibatan langsung dengan para pemilih.*





## II. Studi Kasus

Studi kasus berikut memberikan suatu gambaran sejarah, sinopsis transisi rezim dan lembaga penyelenggara pemilu juga analisis setiap kasus. Dampak transisi rezim dan pemilu yang kredibel di bidang lain dalam setiap studi digambarkan dalam potret statistik yang mengikut dalam lampiran, di mana perubahan dalam karakteristik politik di negara-negara studi kasus dapat dengan jelas dihubungkan dengan konsolidasi pemilu yang progresif.

### INDONESIA

#### Ikhtisar Sejarah

Setelah memperoleh kemerdekaan pada akhir Perang Dunia II Indonesia mengalami periode penguasa otoriter yang diperpanjang di bawah kepresidenan yang berturut-turut Sukarno (1945-67) dan Suharto (1967-98). Konstitusi Indonesia merdeka yang pertama, dirancang di masa Sukarno dan disahkan pada tahun 1945, mengabadikan lima prinsip Pancasila, yang singkatnya adalah Ketuhanan Yang Maha Esa; humanitarisme; nasionalisme yang dinyatakan dalam persatuan Indonesia; demokrasi konsultatif; dan keadilan sosial. Prinsip ini menentukan suatu budaya politik Indonesia sebagai suatu dasar bagi bangsa yang baru merdeka, namun di masa Sukarno, 'demokrasi konsultatif' Pancasila dipandang pembangkangan politik dan sosial sebagai perilaku menyimpang.

Selama 32 tahun masa kekuasaannya, Presiden Suharto melandaskan dasar Pancasila untuk menciptakan 'Orde Baru', membentuk pemerintahan yang sangat terpusat dan didominasi militer. Periode ini dicirikan oleh pertumbuhan ekonomi yang signifikan dan industrialisasi (Miguel et al. 2005), namun juga oleh korupsi dan tekanan terhadap oposisi politik, yang dipandang sebagai pengganggu terhadap kesatuan dan stabilitas Indonesia. Keanggotaan Golkar (tangan politik elit penguasa dan digambarkan sendiri sebagai 'kelompok fungsional' dan bukan partai politik) adalah wajib bagi pegawai negeri sipil, untuk memastikan kekuasaan Golkar. Pemilu yang berhasil dimenangkan dan di sapu bersih oleh Golkar tahun 1971 berakibat pada sejumlah partai politik oposisi 'disederhanakan' oleh kesepakatan pada tahun 1973. Hal ini diresmikan dalam Undang-Undang Partai Politik 1975 yang memaksa partai-partai menjadi koalisi. Partai-partai Muslim yang utama disatukan menjadi satu kedalam Partai Persatuan Pembangunan, PPP, sedangkan partai-partai Kristen dan sekular menjadi Partai Demokrasi Indonesia, PDI. Golkar (misi yang dinyatakan adalah 'terlibat dalam politik untuk menekan politik'), PPP dan PDI dinyatakan sebagai 'tiga pilar' demokrasi Pancasila.

Sebagai peserta pemilu yang legal, PPP, PDI dan Golkar ditempatkan di bawah otoritas Kementerian Dalam Negeri, sementara bentuk kegiatan politik lainnya dinyatakan ilegal. Pemilu diselenggarakan sebagai 'pesta demokrasi' setiap

lima tahun untuk memberikan legitimasi bagi kekuasaan pemerintah. Pemilu diselenggarakan oleh lembaga pemilihan umum yang diangkat oleh pemerintah (Lembaga Pemilihan Umum), sebuah model lembaga penyelenggara pemilu pemerintah di bawah Menteri Dalam Negeri.

## Masa Transisi

Dampak yang parah dari krisis finansial Asia 1997 terhadap perekonomian Indonesia mengakibatkan pengunduran diri Suharto pada Mei 1998, di tengah tekanan publik yang kuat dan terkait kerusuhan sipil, meskipun beliau baru terpilih kembali dua bulan sebelumnya. Kekuasaan dialihkan kepada Wakil Presiden Habibie pada bulan yang sama dan pemilu legislatif baru dijadwalkan pada bulan Juni 1999. Pemilu diselenggarakan untuk menentukan 462 perwakilan terpilih dari 500 kursi Dewan Perwakilan Rakyat, DPR. Sisa 38 kursi dicadangkan untuk militer dan polisi yang diangkat secara langsung oleh presiden. Pemilu untuk dewan perwakilan rakyat provinsi dan kabupaten/kota juga dijadwalkan, dari 135 perwakilan, 65 perwakilan berasal dari kalangan fungsional (berdasarkan konstituensi pekerjaan, etnis, agama dan identitas gender) yang secara kolektif membentuk 700 kursi Majelis Permusyawaratan Rakyat, MPR. Undang-Undang Politik dan Pemilu yang diubah secara cepat dirancang dan diberlakukan pada Januari 1999 untuk memberikan kerangka kerja bagi penyelenggaraan pemilu.

Perubahan dalam undang-undang pemilu berakibat pada kemunculan 150 partai politik. Pembatasan-pembatasan yang diberlakukan setelah tahun 1967 yang telah melarang anggota Partai Komunis Indonesia memberikan suara dalam pemilu diangkat dalam rangka memenuhi persyaratan hak pilih universal. Berdasarkan aturan-aturan yang disusun untuk pemilu 1999, 48 partai dianggap memenuhi syarat untuk berkompetisi. Perubahan-perubahan juga diberlakukan pada aturan-aturan pegawai negeri sipil, dengan menghapus ketatnya dukungan wajib bagi Golkar dan mengharuskan netralitas politik dalam melaksanakan tugas pegawai negeri sipil yang profesional. Ketentuan-ketentuan yang mengatur 'politik uang', yang menjadi perhatian terus menerus bahkan pada rezim Orde Baru, juga diperkenalkan, membatasi sumbangan perseorangan dan badan usaha dan mengharuskan partai untuk menyampaikan laporan Keuangan, baik sebelum maupun setelah pemilu.

Untuk menyelenggarakan pemilu 1999 Komisi Pemilihan Umum, KPU dibentuk pada 10 Maret 1999. Hal ini dimaksudkan 'untuk menunjukkan suatu pelepasan dari sistem pemilu lama yang telah memanipulasi proses pemilu dan memungkinkan kecurangan pemilu secara masif di masa lalu' (Balais-Serrano dan Ito 1999: 10). KPU yang baru dibentuk terdiri dari perwakilan 48 parpol peserta pemilu dan lima pejabat yang diangkat oleh pemerintah (juga terdapat upaya yang intens untuk memasukan perwakilan militer tetapi tidak berhasil). Mungkin karena digambarkan sebagai komisi multipartai-pemerintah, prosedurnya memberikan bobot pada suara anggotanya. Setiap perwakilan partai memiliki satu suara (jumlahnya 48) sementara suara setiap pejabat yang diangkat

oleh pemerintah memiliki bobot sembilan (jumlahnya 45). Mengulangi struktur pemilu sebelumnya, KPU bertindak sebagai lembaga pemilu tertinggi dengan kewenangan membuat kebijakan sedangkan pelaksanaan proses merupakan tugas Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) yang melayani sebagai sekretariat untuk melaksanakan dan mengelola panitia pemilu provinsi dan kabupaten/kota, juga panitia pemungutan suara.

KPU dapat memilih sendiri ketua dan wakil ketua untuk pertama kalinya. Di masa lalu, jabatan ini diangkat melalui Keputusan. Ketua terpilih dari KPU yang baru, Rudini, adalah mantan Menteri Dalam Negeri dan mantan Kepala Staf Angkatan Bersenjata yang telah memimpin penyelenggaraan pemilu 1992, namun dikenal sebagai pengkritik pemerintahan terdahulu. Sebagai perwakilan partai Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong (MKGR), dia adalah salah satu perwakilan partai politik di komisi pemilihan umum. Ketua PPI adalah Jacob Tobing, yang pernah memegang kedudukan senior di Partai Golkar, namun bergabung dengan PDI-P pada tahun 1998 dan merupakan calon dari partai tersebut. Tobing akan mencalonkan diri untuk kursi yang sangat berpengaruh di PAH I (Panitia Ad Hoc I) yang akan memandu proses amandemen Undang-Undang Dasar.

Periode persiapan yang sangat singkat untuk pemilu pada masa transisi dengan kerangka kerja hukum diubah hanya 5 bulan sebelum pemungutan suara berakibat pada serangkaian tantangan operasional yang muncul. Hal ini dicatat dalam laporan-laporan pemantauan pemilu, yang mengarah pada satu kelompok yang menyatakan bahwa 'hubungan dalam praktik antara KPU, PPI dan sekretariat tidak selalu berjalan mulus. Peraturan-peraturan yang bertentangan dan tidak lengkap kadang menjadi alasan. Seringkali sukar untuk menentukan keputusan apa yang telah diambil terhadap masalah-masalah praktis yang penting, yang mengakibatkan kebingungan dan kurangnya transparansi' (National Democratic Institute (NDI) and Carter Center 1999: 7). Demikian pula, para pengamat mempertanyakan kinerja para anggota komisi: 'Ketika KPU melaksanakan pekerjaan yang sangat besar volumenya segera setelah pembentukannya di bulan Maret, sangat disayangkan banyak para anggotanya yang berasal dari partai politik mencalonkan diri dalam pemilu dan menghabiskan banyak waktu untuk berkampanye.' (NDI and Carter Center 1999: 7).

Kurang rincinya Undang-Undang Pemilu menciptakan ketidakpastian dan perselisihan terhadap kajian penting dari sistem pemilu, sehingga menyerahkan kepada komisi untuk menjelaskannya. Penggunaan *Stembus accords*, yang memungkinkan partai membentuk aliansi sebelum pemilu dan bersepakat untuk menggabungkan suara mereka dengan tujuan alokasi kursi merupakan salah satu sumber utama kesukaran. Prosedur *accords* (kesepakatan) ini dikelola secara serampangan dengan berkali-kali perubahan selama proses ini mengakibatkan deadlock pada pasca-pemilu ketika beberapa anggota KPU yang berasal dari partai menolak mengesahkan hasil pemilu. Kebuntuan ini hanya dapat dipecahkan oleh Presiden Habibie, yang pada tanggal 4 Agustus 1999 (hampir dua bulan setelah pemilu) mengesahkan hasil pemilu dengan keputusan

Presiden, yang memungkinkan pembentukan lembaga legislatif berjalan, namun tanpa menyelesaikan gugatan-gugatan utama terhadap proses pemilu.

MPR memilih Abdurrahman Wahid sebagai Presiden Indonesia dan Megawati Sukarnoputri (putri mantan presiden) sebagai wakil presiden pada tahun 1999. Akan tetapi, pada Juli 2001 Presiden Wahid dijatuhkan dan diberhentikan oleh MPR dengan dukungan kekuatan militer kepada publik (Barton: 363), dan mengangkat Megawati menjadi presiden. Bersamaan dengan kejadian ini, MPR memasuki masa sidang mengenai kerangka kerja konstitusional yang berakibat pada empat amandemen antara tahun 2000 sampai 2002. Untuk memastikan arah dan kelanjutan proses amandemen konstitusi, Panitia PAH I, dibentuk, seperti dicatat di atas, diketuai oleh Jakob Tobing.

Amandemen konstitusi mengubah pemilihan presiden menjadi dipilih secara langsung oleh rakyat, menentukan batas masa jabatan menjadi dua periode, dan mengharuskan seluruh anggota MPR dipilih (menghapus fraksi TNI dan Polri), menentukan komisi pemilihan umum yang mandiri dan membentuk Mahkamah Konstitusi – yang terpisah dengan Mahkamah Agung – yang kewenangannya meliputi memutus membubarkan partai politik dan memutus perselisihan hasil pemilu. Undang-Undang mengenai penyelenggara pemilihan umum yang mandiri diterbitkan pada tahun 2003. Terlebih lagi, empat dari sembilan orang yang akan diangkat menjadi anggota Komisi Pemilihan Umum yang baru dan mandiri, terlibat dalam pembahasan undang-undang mengenai lembaga ini.<sup>6</sup>

Lembaga ini diberitakan oleh Asian Network for Free Elections (ANFREL), yang mencatat bahwa ‘untuk pertama kalinya di Indonesia, pemilu akan dikelola oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU yang mandiri, bersifat hierarki secara nasional dan tetap pada tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/kota) (Shimuzi and Hazri 2004: 37).

Menjelang pemilu yang dijadwalkan pada tahun 2004, salah satu kegiatan pertama yang dilaksanakan oleh komisi yang baru adalah menyusun daftar pemilih yang baru. Melintasi bentangan yang luas dari negara kepulauan Indonesia, hal ini jelas merupakan upaya yang luar biasa, namun dapat dikatakan sebagai investasi yang penting. Berdasarkan jajak pendapat publik yang diadakan oleh International Foundation for Electoral Systems (IFES) sebelum pemilu, KPU mendapatkan 60 persen pengakuan nama, yang terbagi atas 64 persen menganggap lembaga ini akan netral sedangkan 19 persen tidak demikian. Di antara seluruh responden, 65 persen mengharapkan pemungutan suara akan bebas dan adil, sementara 15 persen tidak demikian.

Pemilu 2004, merupakan ujian pertama terhadap KPU yang mandiri, dengan tantangan operasional yang besar: pemilu dilaksanakan secara nasional untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota pada bulan April 2004, juga pemilu presiden dan wakil presiden putaran pertama dan kedua pada bulan Juli dan September 2004. Di samping

<sup>6</sup> Wawancara dengan Dr Chusnul Mari'yah, mantan Anggota KPU, 29 Oktober 2011.

memperbaiki sistem pendaftaran pemilih, KPU juga meletakkan dasar bagi suatu sistem yang terkomputerisasi untuk mengumpulkan hasil pemilu secara terpusat dari tingkat tempat pemungutan suara. Kinerja KPU terlihat sebagai suatu kemajuan besar dibanding pemilu sebelumnya. Akan tetapi, tekanan antara KPU dan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) terlihat jelas, khususnya dalam perlakuan terhadap perselisihan pemilu dan penyerahan mereka kepada Mahkamah Konstitusi (Shimuzi dan Hazri 2004).

Peralihan kekuasaan dari Presiden Megawati kepada pemenang pemilu Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, secara luas dipandang sebagai suatu keberhasilan yang signifikan dari proses pemilu. Indonesia kembali menyelenggarakan pemilu pada tahun 2009 untuk memilih anggota legislatif dan presiden. Presiden Yudhoyono mempertahankan masa jabatannya karena latar belakang kinerja perekonomian yang positif secara luas dan pendiriannya terhadap korupsi. Revisi undang-undang diajukan terhadap komposisi KPU ketika partai politik berusaha membangun kembali keterwakilan mereka di komisi dan undang-undang penyelenggara pemilu yang diberlakukan tahun 2011 menghapus persyaratan sebelumnya bahwa calon anggota KPU tidak boleh menjadi anggota partai politik paling sedikit selama lima tahun. Akan tetapi, perubahan ini dinyatakan tidak konstitusional oleh Mahkamah Konstitusi dan ketentuan semula diberlakukan kembali.

## Analisis

Masa transisi Indonesia dari suatu rezim otoritarian ke demokrasi kepemiluan merupakan titik puncak dari banyak faktor, yang memberikan konteks pada penerimaan lembaga penyelenggara pemilu yang mandiri secara politik. Krisis finansial yang mendorong pengunduran diri Suharto pada tahun 1998 sebagian digerakkan oleh kelas menengah baru yang muncul dan telah berkembang berkat kemakmuran ekonomi yang dicapai di bawah pemerintahan Orde Baru. Trauma krisis finansial Asia secara efektif meluruskan perjanjian yang tersirat bahwa standar kehidupan akan ditingkatkan dan stabilitas terjamin sebagai pengganti kemenangan Golkar.

Transisi otoritas kepemiluan dari lembaga pemerintahan yang dikendalikan dengan ketat menjadi lembaga campuran partai-pemerintah kemudian menjadi model yang mandiri secara politik merupakan suatu kepentingan khusus. Masa transisi terjadi di tengah ledakan jumlah partai politik, yang telah haus akan kesempatan mengungkapkan pandangan mereka di bawah pemerintahan Orde Baru. Lembaga yang semula partisan dapat dikatakan penting dalam rangka mencapai konsensus dan mengurangi ketidakpercayaan pada suatu masa ketika Golkar masih bercokol dalam pelayanan sipil. Akan tetapi, banyaknya jumlah perwakilan partai di komisi, ditambah dengan jadwal yang mendesak untuk menyelenggarakan pemilu transisi, mengungkapkan adanya kebutuhan agar KPU dapat memberlakukan proses pengambilan keputusan yang efektif agar memenuhi persyaratan dalam proses pemilu.

Pertukaran antara pengambilan keputusan yang efisien dan tepat waktu dan keterwakilan yang inklusif merupakan masalah yang biasa bagi lembaga penyelenggara pemilu multipartai. Terhadap kondisi sosial dan politik pada saat masa transisi Indonesia pada tahun 1999, inklusivitas dapat dikatakan jauh lebih baik daripada efisiensi. Akan tetapi, fenomena anggota KPU yang berkampanye untuk pemilu pada saat yang sama dengan tanggung jawab mereka untuk menyelenggarakan pemilu, dan hancurnya kesatuan dalam lingkungan pasca-pemilu, memberikan alasan diterimanya model lembaga penyelenggara pemilu yang lebih profesional dan mandiri dibandingkan dengan lembaga campuran yang berasal dari partai politik.

Meskipun mengalami tekanan atas kegiatan politik yang lama, Golkar, PPP dan PDI dengan cepat menyesuaikan diri untuk memenuhi tuntutan kompetisi politik, dan menjadi partai-partai kuat pada pemilu transisi 1999. Demikian pula, ledakan partai-partai yang lebih kecil yang muncul dari berbagai perkumpulan dan kecepatan mereka termobilisasi secara politik menunjukkan bahwa, sekalipun mengalami bertahun-tahun ketidakaktifan politik, keterampilan politik yang dapat dialihkan telah siap tersedia untuk mendukung suatu kompetisi yang pluralistik. Partisipasi yang terorganisir dengan cepat digerakkan baik oleh partai yang baru muncul maupun yang telah mapan, dan partisipasi mereka dalam KPU yang terdiri dari perwakilan partai, mencontohkan pandangan bahwa partai politik merupakan prasyarat penting untuk menimbulkan kepercayaan dalam lembaga penyelenggara pemilu. Bahwa kepercayaan ini hancur setelah pemilu – karena tekanan-tekanan antar partai atas hasil pemilu – sama-sama membuka jalan bagi publik menerima gagasan model penyelenggara pemilu yang mandiri.

Sangat penting bagi proses Pemilu 1999 dan perubahan konstitusi selanjutnya adalah munculnya tokoh-tokoh kunci. Untuk pemilu pada masa transisi, pengalaman sebelumnya Ketua KPU Rudini pada pemilu 1992 dan penerimaan yang luas yang dinikmatinya di antara para pemangku kepentingan politik adalah penting bagi keberhasilan pemilu 1999, sekalipun terjadi kekacauan pasca-pemilu atas hasilnya. Pengaruh Jakob Tobing, sebagian karena pengalamannya sebagai Ketua PPI pada tahun 1999 dan kepemimpinannya selanjutnya pada Panitia Konstitusi PAH I, tampaknya telah menentukan dalam mengamankan pengaturan bagi lembaga penyelenggara pemilu mandiri yang muncul tahun 2003. Demikian pula, keikutsertaan empat dari sembilan anggota KPU di masa depan dalam pengembangan Undang-Undang Pemilu 2002 memungkinkan pengenalan yang akrab tidak hanya dengan bahasa undang-undang yang baru, namun dengan semangat konsensus yang mendukung ketentuan-ketentuan yang diberlakukan.<sup>7</sup>

Sikap yang diterima oleh militer Indonesia juga merupakan kunci penentu dalam masa transisi ini, konsolidasi selanjutnya dan proses pemilu. Penarikan angkatan bersenjata dari arena politik tidak dapat dipaksakan. Akan tetapi, terdapat suatu tradisi konstitusionalisme dan komitmen yang kuat terhadap stabilitas dan

---

7 *Ibid.*

kesatuan dalam negeri. Pelepasan awal militer tidak terjadi tanpa kesukaran ketika ia berupaya memiliki perwakilan dalam KPU masa peralihan. Namun ‘untuk kekuatan’ selanjutnya dalam mendukung pemakzulan Presiden Wahid dan penerimaan selanjutnya atas hilangnya kursi di Majelis, mencerminkan suatu kehendak untuk menyerahkan peran formalnya dalam dewan-dewan pemerintahan Indonesia dan untuk menarik diri dari ranah politik.

Juga layak dicatat dalam masa transisi adalah fenomena khusus Indonesia bahwa pejabat militer senior, yang telah pensiun dari angkatan bersenjata, dapat berkompetisi dengan sukses dalam pemilu. Dengan jalan yang jelas terbuka bagi mereka, terdapat insentif yang berkurang untuk ikut campur dalam proses pemilu. Seandainya angkatan bersenjata dianggap telah mencampuri urusan politik melalui saluran ini, mereka akan menghancurkan prospek kepemiluan anggotanya di masa depan. Oleh karena itu, angkatan bersenjata memiliki suatu insentif untuk mendukung pemilu yang adil yang diselenggarakan oleh sebuah komisi pemilihan umum yang imparial dan mandiri.

## **GHANA**

### **Ikhtisar Sejarah**

Ghana mendapatkan kemerdekaannya pada tahun 1957 melalui proses transisi yang ditentukan oleh peristiwa pemilu. Setelah pemilihan umum pada tahun 1951 dan 1954, dan di tengah aktivisme sipil dan politik yang terpadu, Pemerintah Inggris menyetujui tanggal yang pasti untuk kemerdekaan jika jumlah mayoritas yang cukup untuk mendukung kemerdekaan terpilih dalam pemilu Legislatif pada tahun 1956. Pendukung utama kemerdekaan, Partai Konvensi Rakyat (the Convention People's Party/CPP), memenangkan 71 dari 104 kursi. Inggris menghormati perjanjiannya dan Ghana menjadi negara yang merdeka pada tahun berikutnya. Pada tahun 1960, konstitusi yang baru mengubah Ghana dari sistem parlementer menjadi sistem republik yang dipimpin oleh presiden yang berkuasa. Akan tetapi, referendum konstitusi pada tahun 1964, menyebabkan negara tersebut menjadi negara satu partai. Pada bulan Februari 1966, rezim itu digulingkan dalam suatu kudeta. Periode selanjutnya dicirikan oleh hasil pemungutan suara yang bergantian pada penguasaan sipil dan kudeta berikutnya.

Terlepas dari peristiwa ini, sistem kepartaian dan tradisi kompetisi pemilu bertahan: ‘pemilu dan partai politik yang didirikan adalah sebanyak warisan Ghana sekarang ini sebagai kudeta militer’ (Lyons 1999: 159). Ghana juga memiliki sejarah penyelenggara pemilu yang mandiri. Tak lama sebelum kemerdekaan, tanggung jawab untuk mengelola pemilu dialihkan dari Kementerian Pemerintahan Daerah kepada suatu entitas mandiri yang diawasi oleh seorang komisioner pemilu. Pemilu yang diselenggarakan oleh seorang

komisioner ini dipandang kredibel. Oleh karena itu, terdapat suatu tradisi yang mapan secara historis mengenai lembaga penyelenggara pemilu yang mandiri dan harapan pemilih mengenai pemilu yang jujur (Debrah et al. 2010: 1).

Pada tahun 1981, J.J. Rawlings berkuasa di Ghana melalui kudeta lainnya. Yang kemudian diikuti dengan periode represif. Para aktivis diculik atau hilang dan negara mengalami 'budaya diam' untuk sementara yang sepanjang waktu itu hanya ada sedikit kritikan terhadap kebijakan atau tindakan pemerintah. Akan tetapi, Rawlings sendiri menggagas pengenduran sistem politik pada akhir 1980-an. Karena menghadapi tekanan di dalam negeri dari masyarakat sipil dan tuntutan internasional untuk liberalisasi politik dalam rangka menjamin pendanaan, Rawlings setuju untuk memulai suatu proses reformasi politik. Pada tahun 1988 ia menyusun sebuah program yang akan mengembalikan negara pada aturan konstitusi, yang tunduk pada konstitusi baru, pemilu dan pembentukan Republik Keempat.

## Masa Transisi

Sebagai langkah pertama dalam masa transisi, sebuah referendum konstitusional diselenggarakan oleh Interim National Electoral Commission (INEC). Karena sidang dilakukan secara tergesa-gesa, INEC pada umumnya kekurangan kepercayaan baik dari oposisi politik maupun masyarakat sipil. Konstitusi yang baru membentuk lembaga penyelenggara pemilu yang mandiri secara formal, yaitu Electoral Commission (EC). Berdasarkan rencana masa peralihan, EC dimandatkan untuk menyelenggarakan pemilu presiden dan parlemen pada bulan November dan Desember 1992.

Para komisioner EC dicalonkan oleh presiden dan disetujui oleh Dewan Negara (Council of State). Berdasarkan ketentuan-ketentuan yang berhubungan, para komisioner tersebut tidak dapat diganti kecuali atas dasar sakit jiwa atau ketidakmampuan, yang harus dinyatakan oleh seorang dokter profesional. Sekali diangkat, para komisioner menjabat sampai usia 70 tahun, berdasarkan syarat yang sama dengan hakim Pengadilan Tinggi. EC diberikan kewenangan untuk menangani pengaduan-pengaduan yang timbul dari pendaftaran dan pemungutan suara, sementara seluruh sengketa pasca-pemilu yang berkenaan dengan hasil ditangani oleh peradilan. Kewenangan kunci EC lainnya adalah kewenangan untuk membuat sendiri peraturannya yang berhubungan dengan proses pemilu, yang menjadikannya memiliki otonomi konstitusional dan operasional yang signifikan. (International IDEA 2006: 62; Debrah et al. 2010: 11–12).

EC sepertinya dapat menikmati kekuasaan ini, namun waktu yang tersedia untuk mempersiapkan pemilu presiden pada November 1992 tidak lebih dari enam bulan. Seperti yang ditunjukkan oleh Lyons, 'Sebagaimana diakui oleh banyak pemantau, arena pertandingan jauh dari standar. Pemilu presiden itu dirusak oleh daftar pemilih yang disusun terburu-buru dan jelas membengkok,



komisi pemilihan yang ditunjuk oleh Rawlings dianggap oleh oposisi sebagai partisan, dan proses pemilu terbuka untuk dimanipulasi' (Lyons 1999: 162). Di lain pihak, sejumlah laporan pemantau setelah pemilu, termasuk yang berasal dari Sekretariat Persemakmuran dan Carter Center, menyimpulkan bahwa undang-undang ini mungkin tidak berpengaruh besar kepada hasil (Lyons 1999: 162). Rawlings memiliki dukungan pedesaan yang signifikan dan mungkin saja memenangkan pemilu secara jujur.

Pandangan bahwa referendum telah dicurangi oleh INEC dan kurangnya kepercayaan kepada EC selama pemilu presiden menjadikan oposisi memboikot pemilu parlemen 1992.

Mereka menyusun suatu daftar panjang pengaduan pemilu dalam sebuah dokumen yang disebarluaskan secara luas, "Putusan yang Tercuri" (The Stolen Verdict). EC memperhatikan pengaduan-pengaduan ini dengan serius dalam persiapan Pemilu 1996. Selama periode 1992-1996, lembaga lainnya, seperti Mahkamah Agung, juga "menunjukkan kemandirian yang bertambah dari partai yang berkuasa" (Lyons 1999: 163).

Yang paling penting, EC mengambil dua langkah untuk menegaskan kredibilitas dan imparialitasnya selama periode ini. Pertama, EC membentuk Komite Penasihat Antar Partai (Inter-Party Advisory Committee/IPAC) pada 1994, dua tahun sebelum pemilu berikutnya diselenggarakan. IPAC dibentuk atas inisiatif EC sendiri berdasarkan penilaiannya terhadap ketidakpercayaan oposisi. Hal ini sebagian dikompensasi pada kenyataan bahwa para komisioner pemilu masih mereka yang diangkat oleh Rawlings. IPAC dirancang untuk membangun kepercayaan dalam proses pemilu dengan melibatkan partai dalam pembicaraan mengenai prosedur pemilu, dan di dalamnya EC menunjukkan suatu tingkat kehati-hatian yang tinggi. 'Sekalipun beberapa tuntutan dalam The Stolen Verdict kekurangan kredibilitas, Komisi Pemilihan Umum memberlakukan mereka semua dengan serius dan melakukan berbagai upaya untuk meyakinkan kembali oposisi bahwa setiap usaha melakukan kecurangan pada hari pemungutan suara akan dapat terdeteksi (Lyons 1999: 163-4).

Langkah kedua yang penting adalah sepenuhnya memperbaiki daftar pemilih. Daftar yang baru disiapkan di bawah pengawasan informal IPAC. Jaminan yang baru meliputi kenyataan bahwa pemilih didaftarkan pada tempat di mana mereka akan memberikan suara, proses diawasi oleh perwakilan partai politik, dan daftar pemilih sementara diumumkan agar memungkinkan pemilih memeriksa dan mengoreksinya (berakibat pada partisipasi 73% pemilih). Daftar diberikan kepada partai politik dan kartu identitas berfoto diterbitkan untuk para pemilih. Akibatnya, 'pada saat hari pemungutan suara, oposisi pada umumnya menerima akurasi daftar pemilih, menghilangkan kontroversi besar yang telah merusak legitimasi pemilu 1992' (Lyons 1999: 164).

Sejumlah kemajuan teknis, seperti penggunaan kotak suara transparan, layar penghitungan suara dan tinta yang sukar dihapus juga dikenalkan untuk Pemilu 1996 (Debrah et al. 2010: 16). Komunitas internasional menyediakan

banyak dana yang diperlukan untuk pengembangan ini demikian juga tekanan diplomatic yang bijak untuk meyakinkan partai-partai skeptis yang berada di IPAC (Debrah et al. 2010: 13, Lyons 1999: 164).

Sebagai akibatnya, oposisi mengakhiri boikotnya dan menerima hasil pemilu 1996, meskipun kembali dimenangkan oleh Rawlings. Pada pemilu 2000, yang diselenggarakan oleh EC yang saat itu telah mendapatkan kredibilitas yang signifikan, sebagai partai berkuasa dikalahkan dan menerima kekalahan itu.

## Analisis

EC Ghana membangun kemandiriannya dalam periode waktu yang relatif pendek. Konstitusi 1992 telah memberikan persyaratan formal mengenai otonomi dan kemandirian. Jadwal dan kondisi-kondisi yang dihadapi dengan tenggat pemilu Presiden November 1992 menyebabkan kecilnya peluang untuk mengembangkan karakter dan proses operasionalnya sendiri atau untuk menentang pandangan bahwa ia tidak kredibel. Kritik terhadap pemilu presiden dan boikot oposisi dalam pemilu parlemen menunjukkan lemahnya dasar kemandirian politiknya, namun tindakan yang diambil EC untuk memperkuat dasar ini setelah pemilu 1992 dilakukan secara saksama dan fokus. Salah satu faktor yang paling penting adalah penentuan sikapnya sendiri yang dinyatakan melalui keputusan-keputusan berani yang diambil untuk menegaskan kemandiriannya dengan dukungan partai politik, masyarakat sipil, hingga dalam batasan tertentu seperti komunitas internasional. EC menggunakan seluruh kewenangan yang diberikan kepadanya untuk menunjukkan kemandirian politiknya. Pelaksanaan kewenangan ini memungkinkannya membentuk IPAC, juga aturan-aturan khusus yang mengatur proses pendaftaran pemilih pada tahun 1995. Adanya penggunaan kewenangan 'menggerakkan mesin untuk penyelenggaraan pemilu yang kredibel' (Debrah et al. 2010: 11–12).

Tekad suatu lembaga penyelenggara pemilu untuk menggunakan kewenangannya dengan cara yang mungkin menyebabkan penolakan oleh kekuasaan petahana memerlukan derajat kepemimpinan yang luar biasa, bahkan kadang-kadang keberanian pribadi. Dalam banyak hal, kepemimpinan ini merupakan bahan dasar bagi 'kemandirian yang tak gentar' sebagaimana diharapkan dari lembaga penyelenggara pemilu yang independen. Dalam kasus Ghana, tindakan khusus komisioner memainkan peranan penting: 'Kwadwo Afari-Gyan, ketua Electoral Commission, dengan cakap menenangkan ketakutan partai politik dan aktivis terkait dengan prosedur pemilu' (Lyons 1999: 163).

IPAC melaksanakan tiga fungsi penting dalam masa transisi EC: pembangunan kepercayaan dan konsensus dengan elit politik; pengembangan teknis dalam administrasi pemilu; dan menyebarkan pesan bahwa EC bertekad dalam membangun kredibilitas dan kemandiriannya. IPAC mampu mencapai ketiganya karena sistem multipartai Ghana yang ada merupakan vektor yang efektif untuk mengkomunikasikan kepercayaan berkenaan dengan ketulusan EC. Sebagaimana

dicatat oleh beberapa pemantau, 'sistem politik yang muncul pasca-1992 secara luas dipandang cocok bagi penyelenggaraan pemilu yang kredibel karena para elit memiliki konsensus mengenai sistem demokratis dan mendukung pemilu dan politik multipartai' (Debrah et al 2010: 2).

IPAC juga menjadi sebuah forum yang di dalamnya pengaduan pemilu dapat disampaikan, menyediakan saluran yang menghalangi pengaduan-pengaduan yang sembarangan, sementara pada saat yang sama menegakkan kepercayaan. Hal ini mendukung dua tujuan kunci. Pertama, EC tidak mengisolasi diri dari partai politik, namun disekat dari setiap tekanan dominan. Kedua, ketika tidak ada persyaratan formal untuk menjadi forum konsultatif, EC menunjukkan komitmen yang jelas untuk menjadikan pengambilan keputusannya transparan dan inklusif.

Sementara IPAC menyediakan suatu cara memelihara dan mendalami konsensus elite, pendaftaran pemilih baik dalam keperluan teknis maupun pelaksanaan hubungan publik bagi pemilih yang lebih luas. Beroperasi bersama, mereka membentuk lingkaran suci yang memberikan EC akses kepada pemilih di dua tingkat: melalui saluran yang dibangun dari partai yang ada (melalui IPAC); dan dengan pengalaman langsung melalui partisipasi dalam pelaksanaan pendaftaran pemilih 1995. Upaya EC untuk memperbaiki daftar pemilih memungkinkan adanya hubungan langsung dengan para pemilih. Angka partisipasi yang tinggi (73 persen) dalam proses pertunjukan dan sengketa berpengaruh hingga tingkat pendidikan dan keterlibatan pemilih. Dampak pertunjukan seperti ini mungkin menjadi sumber kebangkitan kembali kepentingan masyarakat sipil dalam pemilu. Pada tahun 1992, misalnya, terdapat 200 pemantau lokal; pada tahun 1996 menjadi 4,200 (Gyimah-Boadi 1999: 173).

Pembagian tanggung jawab antara EC dan badan peradilan terhadap pengaduan dan tuntutan pemilu memiliki pengaruh langsung terhadap sifat dan jenis tekanan yang dikenakan kepada lembaga penyelenggara pemilu. Sebuah lembaga penyelenggara pemilu dengan kewenangan yang mencakup seluruhnya untuk memutuskan pengaduan-pengaduan pemilu memiliki derajat kontrol yang tinggi, namun pengaturan seperti itu juga menempatkan institusi ini pada tekanan politik tingkat tinggi. Membagi tanggung jawab dengan lembaga peradilan melepaskan sebagian tekanan lembaga penyelenggara pemilu, namun menjadikan salah satu komponen yang sangat penting dari proses pemilu tunduk pada pengaruh lembaga lainnya. Di Ghana, EC telah membangun suatu reputasi yang efisien dan kredibel tetapi proses peradilannya dipandang 'bertele-tele dan lamban' (Debrah et al. 2010: 6). Terlepas dari kritik-kritik ini, pengaturan ini nampaknya telah menguntungkan EC, dengan menyediakan suatu jalan keluar bagi beberapa tekanan yang mungkin meningkat. Selain itu, upaya efektif EC untuk mengelola citra kelembagaannya sendiri telah meyakinkan bahwa pemilih telah dengan benar menetapkan tanggung jawab bagi keputusan-keputusan yang penting.

Proses pengangkatan komisioner Ghana menimbulkan aspek lain mengenai bagaimana sebuah lembaga penyelenggara pemilu dapat mengembangkan kemandirian yang politis dan berani. Masa jabatan seumur hidup yang efektif dari seorang komisioner lembaga penyelenggara pemilu merupakan suatu masalah disain yang penting. Di satu pihak, hal ini dapat dipandang sebagai sarana memberikan jaminan pekerjaan vital bagi petahana yang memperkecil kemungkinan korupsi dan membolehkan tindakan ‘berani’. Di lain pihak, kondisi-kondisi yang ketat untuk penggantian petahana dapat mengarah pada pertahanan korupsi. Menyeimbangkan kedua perhatian ini tergantung pada kasus dan terpusat pada pribadi. Dalam kasus Ghana, masa jabatan memungkinkan komisioner untuk menunjukkan kemampuan mereka untuk melawan tekanan dari eksekutif (untuk contoh spesifik lihat Debrah et al. 2010: 6, 12). Terlebih lagi, contoh-contoh historis imparialitas komisioner telah membentuk suatu standar kinerja yang diharapkan ditiru oleh komisioner di masa depan.

## CHILI

### Ikhtisar Sejarah

Pada tahun 1973, sebuah kudeta yang dipimpin oleh Jenderal Augusto Pinochet dan pimpinan Angkatan Bersenjata Chili lainnya memecat presiden terpilih, Salvador Allende. Pada tahun 1978 rezim militer, yang secara nama dipimpin oleh Pinochet, menyelenggarakan sebuah referendum untuk melegitimasi penguasa militer. Pertanyaan yang diajukan kepada pemilih adalah memilih ‘ya’ atau ‘tidak’ terhadap otoritas rezim untuk menciptakan tatanan institusional dan politik yang baru. Referendum itu didasarkan pada pandangan Pinochet bahwa perlu menentukan kembali legitimasinya melalui kotak suara daripada hanya bergantung pada persetujuan junta militer yang telah digunakannya untuk merebut kekuasaan (Drake dan Jaksic 1991: 38). Hal ini juga merupakan sebuah taktik dalam perjuangan kekuasaan internal dalam rezim militer. Jabatan presiden seharusnya berputar di antara kementerian, namun angkatan bersenjata, dan dalam hal ini Pinochet, berupaya untuk mempertahankannya.

Referendum 1978 menghasilkan 75% suara ‘ya’, yang mengkonsolidasikan kedudukan Pinochet. Akan tetapi, hal itu sangat dikendalikan, dengan pembatasan-pembatasan yang ketat yang dikenakan terhadap kampanye oposisi. “Kejujuran dalam proses pemilu sukar dinilai, meskipun tampaknya tidak ada kecurangan yang masif. Namun tidak ada daftar pemilih dan surat suara dihitung oleh pejabat-pejabat pemerintah, sehingga potensi untuk memanipulasi hasil adalah besar (Drake dan Jaksic 1991: 54).

Setelah referendum Pinochet bergerak cepat untuk membentuk ‘tatanan kelembagaan’ yang baru. Hal ini mengambil bentuk rancangan konstitusi

baru yang menyatakan suatu ‘demokrasi yang dilindungi’. Parlemen pertama, misalnya, diangkat, bukan dipilih. ‘Perlindungan’ harus diberikan oleh militer, khususnya oleh angkatan bersenjata yang memiliki kekuasaan signifikan untuk mempengaruhi kehidupan politik bangsa.

Sebuah draf konstitusi diratifikasi dalam referendum ‘nonkompetitif’ lainnya pada tahun 1980, diberlakukan dengan 67 persen suara. Lagi-lagi, para calon oposisi dipersulit untuk berkampanye. Collier dan Sater menyimpulkan bahwa ‘tidaklah sama sekali mudah untuk melihat hasilnya sebagai ungkapan jernih tak terbantahkan dari kehendak rakyat’ (Collier dan Sater 1996: 364). Pada saat yang sama mereka mencatat bahwa Chili telah diuntungkan oleh perekonomian yang kuat dan sebagian besar diakibatkan oleh reformasi ekonomi rezim. Sebagai suatu konsesi pada oposisi, konstitusi 1980 membuat ketentuan untuk melakukan referendum konstitusional selanjutnya pada tahun 1988.

‘Demokrasi yang dilindungi’ hampir diuji pada awal tahun 1980-an ketika krisis ekonomi yang parah mengakibatkan protes sosial melawan rezim. Krisis ini memperburuk perbedaan-perbedaan dalam rezim dan mendorong munculnya sebuah kelompok kecil yang menuntut liberalisasi lebih besar menjelang referendum 1988. Referendum telah ‘dirancang untuk mensakralkan dan mengabadikan, bukan menghentikan, suatu rezim otoritarian’ (Drake dan Jaksić 1991: 7) namun bagi pemilih dan partai-partai oposisi, ia menyajikan sebuah peluang politik. Pada mulanya oposisi tidak bermaksud berpartisipasi, karena meyakini bahwa keterlibatan dalam proses yang mungkin dicurangi akan melegitimasi konstitusi 1980 dan penguasaan junta. Akan tetapi, suatu tawar menawar berkembang antara oposisi dan rezim: jika oposisi berpartisipasi dalam referendum, pemerintah akan memperbolehkan pembentukan kembali setiap partai politik non-Marxist yang mampu mendapatkan 33.500 tanda tangan dari pemilih terdaftar (Collier dan Sater 1996: 378).

Karena referendum sebelumnya telah diselenggarakan di bawah keadaan yang sangat dikendalikan, masalah bagi oposisi, sekali ia memutuskan untuk berpartisipasi, adalah membujuk pendukungnya untuk berpartisipasi: ‘Setelah menyetujui untuk bermain berdasarkan aturan Pinochet, lawannya sekarang harus meyakinkan pemilih bahwa prosesnya kredibel’ (Constable dan Valenzuela 1991: 302). Pada saat yang sama, rezim mengetahui bahwa ia menghadapi masalah legitimasi baik internasional maupun domestik dan ia menganggap bahwa yang pertama menjadi sangat penting. Pada saat yang sama, pemisahan-pemisahan internal rezim militer semakin mendalam dan menguat. Semua faktor ini menyatu untuk menekan rezim mengambil upaya tambahan untuk melegitimasi referendum.

## Masa Transisi

Upaya pertama yang diambil oleh rezim untuk membangun legitimasi referendum 1988 yang tertunda adalah membentuk Peradilan Konstitusi, yang

memiliki kewenangan untuk menguji seluruh perubahan legislatif dan konstitusi terkait konsistensinya dengan konstitusi sebelum diberlakukan. Menurut Barros, 'hal ini berarti untuk pertama kalinya, kekuasaan legislatif junta menjadi tunduk pada pengujian lembaga di luarnya yang telah diciptakan oleh kediktatoran dan diperintahkan untuk berpegang pada ketentuan-ketentuan dari kesepakatan konstitusionalnya sendiri' (Barros 2001: 20). Sesuai dengan tradisi birokrasi dan konstitusional yang kuat di Chili, sekali dimandatkan, Peradilan Konstitusi bertindak berani dan semakin menghancurkan keputusan-keputusan yang telah disetujui oleh junta.

Salah satu bidang yang secara langsung dipengaruhi oleh pengaturan peradilan adalah proses pemilu. Peradilan menyatakan inkonstitusional sebuah pasal yang menempatkan pengadilan pemilu ad hoc berwenang mengadili pemilu, dan sebagai gantinya mengatur bahwa Pengadilan Pemilu (Tribunal Calificador de Elecciones, TRICEL), sebuah badan konstitusi yang dibentuk sejak 1925, harus mengawasi referendum yang akan datang. 'Putusan ini berarti bahwa tidak seperti pemungutan suara 1980 yang diselenggarakan untuk meratifikasi konstitusi, pemungutan suara akan diselenggarakan dengan pendaftaran pemilih serta pengawasan dan penghitungan yang mandiri. Melalui putusan ini dan putusan-putusan berikutnya, peradilan konstitusi menciptakan kondisi-kondisi hukum bagi kompetisi pemilu yang adil dan menata insentif bagi oposisi untuk berpartisipasi dan pada akhirnya mengalahkan militer pada permainannya sendiri' (Barros 2001: 20).

Peradilan Konstitusi juga memutuskan bahwa sebuah komisi pemilihan umum yang mandiri harus dibentuk, 'karena semangat konstitusi mengharuskannya, sekalipun tidak menurut hukum' (Constable dan Valenzuela 1991: 303). Pelayanan Pemilu (Servicio Electoral, SERVEL) dibentuk berdasarkan undang-undang konstitusional pada 1996 sebagai sebuah organ otonom dengan anggarannya sendiri. Lembaga ini mewarisi fungsi-fungsi Direktorat Pendaftaran Pemilih (Directory of the Electoral Register). Direktur SERVEL, yang dicalonkan oleh Presiden dan disetujui oleh mayoritas Senat, hanya dapat diberhentikan dengan cara yang sama. Direktur Pendaftaran pada saat SERVEL dibentuk adalah Juan Ignacio Garcia Rodriguez, yang kemudian menjadi direktur SERVEL. (Garcia Rodriguez telah mengawasi setiap proses pemilu nasional dan referendum di Chili sejak 1986).

SERVEL diamanatkan dengan tanggung jawab mengelola, mengawasi dan mengaudit seluruh tahapan pemilu yang diharuskan oleh konstitusi. SERVEL juga diberi kewenangan untuk mempersiapkan dan memelihara daftar pemilih, mengelola dokumen-dokumen identitas dan perlengkapan pemilu, mengelola pendaftaran partai politik serta melaksanakan tugas dan fungsi-fungsi lainnya yang diatur berdasarkan Undang-Undang Konstitusional Organik tentang Partai Politik. SERVEL memiliki birokrasi yang relatif kecil dan sangat bergantung pada Kementerian Dalam Negeri dalam penyelenggaraan pemilu yang sesungguhnya (Model lembaga penyelenggara pemilu campuran). Salah satu warisan dari Chili pra-1973 adalah pembentukan yang sangat profesional dan apolitik bebas dari

kewajiban moral pada kepentingan ekonomi pribadi' (Valenzuela dan Dammert 2006: 68). Tradisi otonomi birokrasi ini berarti bahwa lembaga-lembaga seperti Peradilan Konstitusi, SERVEL, dan TRICEL tidak hanya mandiri secara namanya saja; oposisi dan pemilih juga mempercayai kemandirian mereka.

Kredibilitas yang diberikan oleh lembaga penyelenggara pemilu dan peradilan yang mandiri untuk menyelenggarakan pemilu berjalan jauh dari apa yang diduga oleh rezim. Sebagai akibatnya, kegiatan partai politik kembali disemangati dan oposisi melaksanakan sebuah kampanye untuk memilih 'tidak' yang terorganisir dengan baik. Yang menjadi kejutan bagi rezim, kampanye 'tidak' berhasil memenangkan 54% suara dari 43%. Hal ini mengakibatkan serangkaian negosiasi antara pemerintah dan oposisi yang mengubah dan meliberalisasi beberapa ketentuan Konstitusi 1980. Konstitusi yang baru disetujui melalui referendum pada Juli 1989. Lima bulan kemudian, pemilu yang diselenggarakan untuk menciptakan pemerintahan baru dimenangkan oleh koalisi tengah-kiri, Concertación. Pinochet menerima hasil ini dan menginstuksikan pemerintahannya untuk mengelola suatu masa transisi yang mulus.

## Analisis

Terdapat beberapa titik balik dalam masa transisi Chili yang berakibat pada suatu hasil pada tahun 1988 yang banyak dianggap tidak mungkin delapan tahun sebelumnya. Yang pertama adalah pembentukan Peradilan Konstitusi, yang kemudian menciptakan sebuah kerangka hukum otonom pembentukan SERVEL dan pengaktifan kembali TRICEL. Sekali kerangka kerja normatif diberlakukan, rezim hanya memiliki sedikit pilihan yaitu menghormatinya. Hal ini khususnya benar mengingat bahwa junta juga mencari legitimasi internasional, dan proses liberalisasi politik yang diinisiasi diawasi dengan ketat dari luar.

Dalam banyak kasus, rezim memulai liberalisasi dengan harapan bahwa liberalisasi dapat dikendalikan tanpa kehilangan kekuasaan politik. Perhitungan ini hampir selalu didasarkan pada pengabaian kekuatan oposisi, atau kemampuan oposisi yang terpecah untuk bersatu jika hanya untuk mengalahkan partai yang berkuasa. Dengan kata lain, dalam satu atau lain cara, selalu didasarkan pada terlalu percaya dirinya partai yang berkuasa atas popularitasnya sendiri.

Di Chili, dikatakan bahwa Pinochet telah 'membesar-besarkan ketakutan warga Chili terhadap ancaman komunis, dan meremehkan sisi demokratisnya' (Constable dan Valenzuela 1991: 310). Partai yang berkuasa meyakini bahwa masa transisi yang telah diinisiasinya cukup bertahap baginya sehingga dapat diantisipasi dan bereaksi terhadap tantangan yang menentukan. Seperti dicatat oleh Barros berkenaan dengan putusan-putusan Peradilan Konstitusi: 'Para penguasa ini, bahkan ketika mereka berbalik melawan junta, adalah dapat dimengerti karena penerapan sistem pemilu sedikit demi sedikit berarti bahwa pertempuran tidak pernah tampak benar-benar kalah' (Barros 2001: 21). Namun akibatnya secara kumulatif adalah untuk membuktikan bahwa junta

bersalah. Sebagaimana salah seorang anggota hakim kemudian mengatakan, “Sedikit orang mengetahuinya pada saat itu, namun kami mengubah tatanan politik Chili. Kami menjadikan prosesnya sesuatu yang dapat dipercaya oleh rakyat” (Constable and Valenzuela 1991: 304).

Drake dan Jaksić menyimpulkan bahwa ‘pada akhirnya, Pinochet dibatasi oleh lembaga-lembaga sesungguhnya yang memberi kekuasaan – angkatan bersenjata dan negara – lembaga-lembaga yang tunduk pada kerangka kerja dari suatu proses hukum yang sangat teratur dan bertanggung jawab hingga suatu derajat yang lebih besar atau lebih kecil terhadap tekanan kekuatan sosial yang lebih luas.’ Mereka berpendapat bahwa kekuatan-kekuatan ini telah mengakibatkan di antara hal lainnya jatuhnya polisi rahasia, yang telah mencegah Pinochet menyetujui konstitusi yang lebih otoritarian pada 1980 (yang pada awalnya telah diinginkan dan dirancangnya). Hal ini membentuk pembukaan politik yang sepenuhnya dieksploitasi oleh oposisi, dan “memaksanya untuk menerima putusan negatif dari pemilih dalam pemungutan suara yang telah secara hati-hati direncanakan untuk mengabdikan kekuasaannya hingga akhir hayat’ (Drake dan Jaksić 1991: 22).

TRICEL sebagai pengadilan terakhir atas sengketa pemilu dan penetapan hasil pemilu untuk seluruh pemilu yang disebutkan dalam konstitusi, sebagaimana dicatat diatas, didirikan oleh Konstitusi 1925, namun diubah oleh Konstitusi 1980 di bawah kekuasaan Pinochet. Amandemen 1980 mempengaruhi komposisinya, metode seleksi hakimnya, dan otonomi hukumnya – dan membuatnya menjadi lembaga yang jauh lebih mandiri. Dengan putusan-putusan Peradilan Konstitusi, otonomi TRICEL terjamin aman dalam Konstitusi, sebagaimana halnya SERVEL. Dalam hal kemandirian fungsional, dapat dikatakan bahwa SERVEL relatif berukuran kecil dan ketergantungan pada organ negara lainnya untuk menyelenggarakan pemilu dapat dilihat sebagai kelemahan potensial, namun hal ini diimbangi dengan legitimasi historis yang dimilikinya.

Sebagaimana ditulis López-Pintor, ‘otoritas pemilu di sejumlah negara Amerika Latin secara historis memiliki penghargaan publik yang sedemikian tinggi sehingga tetap bertahan hidup bahkan pada saat rezim militer, seperti tercatat di Uruguay antara tahun 1974 dan 1980, dan di Chili dari 1973 hingga 1988. Di Chili, kepala Service of Elections, yang diangkat oleh Senat, telah menduduki jabatan ini sejak awal tahun 1960-an di bawah pemerintahan militer dan sipil yang panjang’ (López-Pintor 2000: 34). Pengamat lainnya menekankan kenyataan bahwa ‘pengelolaan pemilu [di Chili] tak memiliki cacat, tunduk pada pengaturan yang terinci, diawasi oleh lembaga-lembaga yang mandiri pada tingkat konstitusi, dan dihubungkan pada tradisi keseksamaan yang panjang dalam pemilu di negara itu [...] Validitas prosedur pemilu dicerminkan secara empiris dalam jumlah pengaduan yang diajukan di setiap pemilu, yang merujuk pada suara yang dibatalkan oleh hasil yang dimanipulasi’ (Tolozza dan Lahera 2000: 49).



Penjangkaran institusional dan kekuatan yang telah ada sebelumnya dari 'sistem informal' negara memungkinkan pengaturan lembaga penyelenggara pemilu untuk memainkan peranan penting dalam masa transisi politik. Bahwa SERVEL dan TRICEL memiliki kredibilitas warisan berarti bahwa, sekali mereka dihidupkan kembali oleh putusan Peradilan Konstitusi, mereka dapat segera memainkan peran pembangunan kepercayaan, memberikan kepada oposisi alasan persuasif untuk menjadi peserta pemilu, bahkan pada saat penguasa de facto mengakui legitimasi konstitusi 1980.

Kasus Chili menyoroti dua hipotesis yang bersaing dalam suatu masa transisi dari suatu rejim militer, yang juga dapat diterapkan pada lembaga penyelenggara pemilu transisi. Teori Alfred Stepan 'modus transisi' menyatakan bahwa militer yang menegosiasikan pengunduran diri mereka dari politik masih dapat mengendalikan aturan permainan sedemikian rupa sehingga mereka mempertahankan hak istimewa mereka bahkan dalam suatu sistem yang demokratis. Dalam kasus Chili, pemerintah sipil pada awalnya tidak memiliki kekuasaan untuk mengganti pimpinan militer. Prosedur pemilu untuk Senat juga memastikan bahwa sejumlah besar kursi masih berada di tangan militer. Sebuah hipotesis yang bersaing, yaitu 'dinamika kepemiluan', membuat klaim balasan bahwa sekali demokrasi dibangun, partai politik akan memiliki setiap insentif untuk memperluas pengaruh mereka sendiri dalam rangka memuaskan para konstituen mereka. Oleh karena itu, mereka akan secara bertahap merebut kekuasaan dari militer, sekalipun pengaturan pada mulanya dinegosiasikan untuk melindungi kekuasaan militer. Stanley menulis bahwa agar dampak 'dinamika kepemiluan' terjadi, 'pencapaian-pencapaian sipil dalam membatasi kekuasaan militer harus sedemikian rupa disampaikan kepada pemilih'. Dengan kata lain, hipotesis dinamika kepemiluan tidak berarti 'jika pemilih tidak menyadari pencapaian-pencapaian politisi sipil dalam menantang militer' (Stanley 2001: 72).

Masa transisi di Chili paling menonjol di antara kasus-kasus yang dipelajari dalam hal terdapat suatu masa transisi politik tanpa suatu transisi lembaga penyelenggara pemilu yang nyata. Lembaga penyelenggara pemilu di Chili, Direktorat Pendaftaran Pemilih, secara historis telah dipandang mandiri, sekalipun merupakan sebuah kantor dalam Kementerian Dalam Negeri. Akan tetapi, lembaga penyelenggara pemilu menghilang selama tahun-tahun awal rejim Pinochet. Ia baru dihidupkan kembali dalam upaya Pinochet melegitimasi kekuasaannya melalui kotak suara pada tahun 1989, yang merupakan sebuah contoh kesalahan perhitungan rezim mengenai tingkat dukungan pemilih.

Kemandirian dan pencapaian lembaga penyelenggara pemilu (khususnya sebagai Model Campuran) mencerminkan tradisi 'sistem informal' yang kuat dalam sejarah demokrasi Chili, yang dibangkitkan kembali ketika sistem formal mendukung dan mengizinkan keberadaan mereka.

# Lampiran. Indikator Statistik

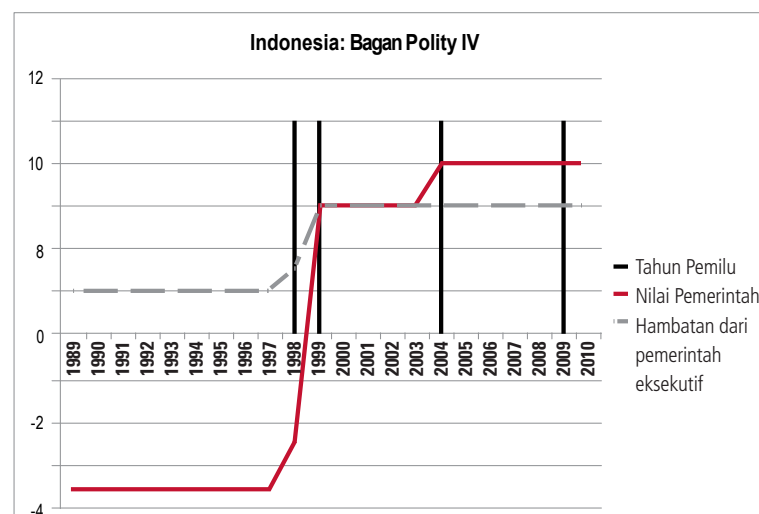
## Polity IV: Karakteristik Politik

PROYEK Polity IV yang dilaksanakan oleh Center for Systemic Peace menyediakan data rangkaian waktu tentang karakteristik rezim politik suatu negara. Bagan berikut memetakan karakteristik nilai 'Tekanan Eksekutif (Executive Constraint)' dan 'Pemerintahan (Polity)' terhadap tanggal pemilu sebelum dan setelah periode transisi. Variabel Tekanan Eksekutif mencerminkan tingkat tekanan yang dibebankan pada kepala eksekutif. Nilai satu mencerminkan otoritas yang tidak terbatas, dan nilai tujuh menunjukkan sebuah pemerintahan di mana eksekutif memiliki kesamaan atau ditempatkan lebih rendah pada kelompok-kelompok yang sebagian besar melakukan kegiatan dengan akuntabilitas (seperti legislatif). Nilai pemerintahan adalah sebuah nilai yang berasal dari pengurangan ukuran demokrasi dari ukuran otokrasi.

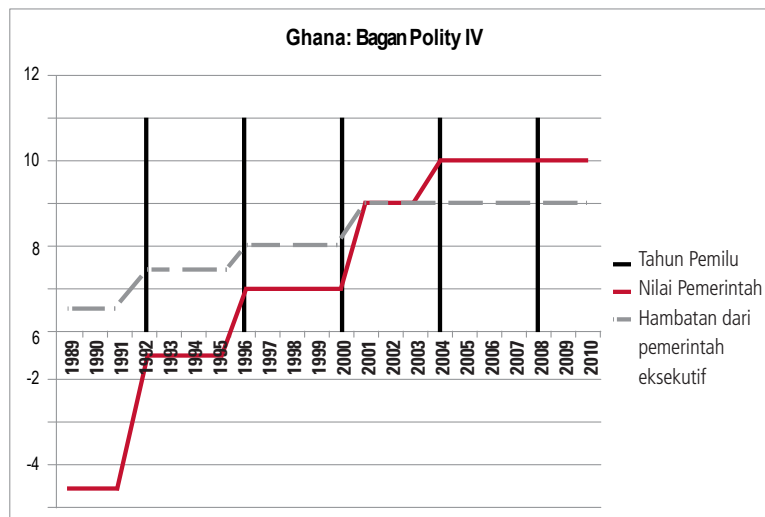
Bagan studi kasus untuk setiap negara menunjukkan suatu pola yang jelas dan konsisten di mana baik ukuran tekanan eksekutif dan nilai pemerintahan meningkat di sekitar tahun pemilu. Pengenceran otoritas kepala eksekutif merupakan suatu indikasi yang signifikan dari suatu penggantian dalam proses pembuatan keputusan dari suatu pengaturan yang unipolar menjadi multipolar, dengan kata lain bahwa pemusatan kekuasaan yang lazim pada suatu rejim otoritarian disebarkan di antara serangkaian kelompok yang akuntabel. Ketika kekuasaan menjadi kurang terkonsentrasi, pemerintahan menjadi lebih demokratis. Pergantian-pergantian di kedua ukuran ini sangat bertepatan dengan tahun pemilu dan di setiap kasus menunjukkan peningkatan yang signifikan dalam periode-periode transisi: untuk Indonesia pada 1999, dan lagi pada 2004; untuk Ghana pada 1996; dan untuk Chili setelah pemilu 1988.

Pada masa transisi lembaga penyelenggara pemilu memiliki peran yang lebih luas, dan konsolidasi pemilu yang progresif selama 10 tahun berikutnya menggarisbawahi peran penting bahwa pemilu telah berperan dalam mengubah karakteristik politik di negara-negara dalam studi kasus ini.

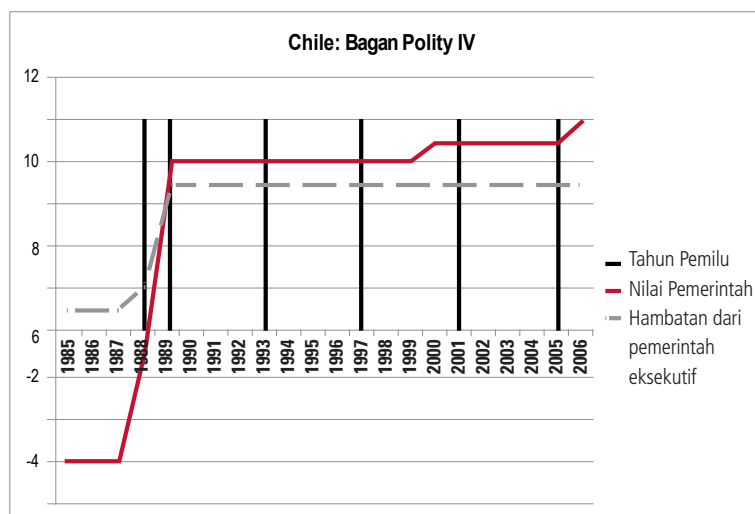
**Bagan: 1.1**



**Bagan: 1.2**



**Bagan: 1.3**

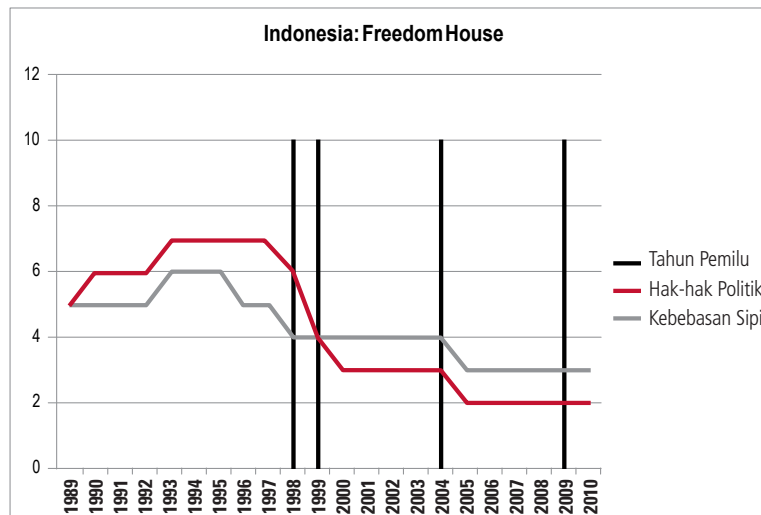


## Freedom House: Hak politik dan Kebebasan Sipil

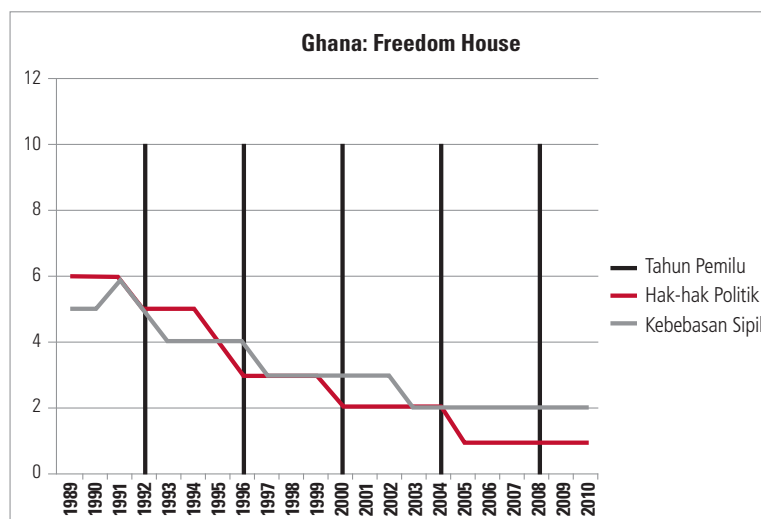
Freedom House menyediakan data rangkaian waktu bagi negara-negara, yang mengukur hak-hak politik dan kebebasan sipil pada skala satu hingga tujuh, di mana satu menunjukkan yang paling bebas dan tujuh yang paling kurang bebas. Pola di ketiga studi kasus kembali mencerminkan suatu kemajuan yang dipicu oleh transisi rezim, dan menunjukkan bahwa tahun pemilu merupakan titik penting untuk penilaian.

Korelasi antara (a) peningkatan dalam hak-hak politik dan kebebasan sipil dan (b) pemilu-pemilu kredibel dapat diperdebatkan dan berkontribusi pada siklus untuk memperkuat diri. Pemungutan suara merupakan suatu pelaksanaan hak politik yang besar. Ketika pemilu meningkat dalam kualitas demikian pula kemampuan untuk melaksanakan hak-hak tersebut. Demikian pula, partai politik yang memperluas pengaruh mereka dan harus bersaing secara periodis yang memiliki kepentingan dalam memastikan bahwa kebebasan sipil ditegakkan dan diperluas. Penguatan hak-hak dan kebebasan ini sebagai akibatnya akan memperkuat 'sistem informal' yang mempengaruhi harapan mengenai kinerja lembaga penyelenggara pemilu, seperti transparansi, efisiensi dan kemandirian politik. Oleh karena itu, ketika hak-hak politik dan kebebasan sipil meningkat, mereka secara inheren meningkatkan kemandirian lembaga penyelenggara pemilu.

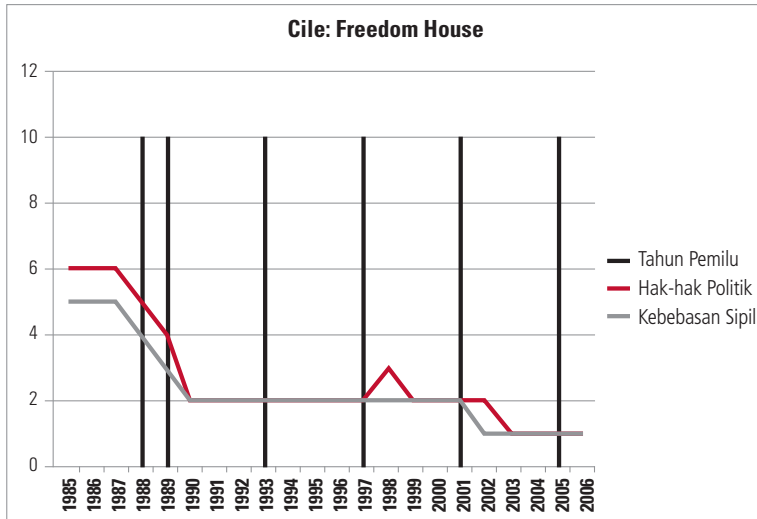
**Bagan: 2.1**



**Bagan: 2.2**



**Bagan: 2.3**



# Referensi dan Daftar Pustaka

- Angell, Alan, *Democracy after Pinochet: Politics, Parties and Elections in Chile* [*Demokrasi Setelah Pinochet: Politik, Partai Politik dan Pemilu di Chili*], (London: Institute for the Study of the Americas, 2007)
- Antlov, Hans dan Cederroth, Sven (ed.), *Elections in Indonesia: the New Order and Beyond* [*Pemilu di Indonesia: Orde Baru dan Setelahnya*], (London: Routledge, 2004)
- Aparicio, Francisco Javier dan Ley, Sandra Jessica, 'Electoral Institutions and Democratic Consolidation in the Mexican States, 1990–2004' (*Lembaga Kepemiluan dan Konsolidasi Demokrasi di Negara-Negara Bagian Meksiko*), Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Desember 2008
- Ayee, Joseph R. A. (ed.), *The 1996 Elections and Democratic Consolidation in Ghana* [*Pemilu dan Konsolidasi Demokrasi di Ghana*], (Legon: Department of Political Science, University of Ghana, 1999)
- (ed.), *Deepening Democracy in Ghana: Politics of the 2000 Elections* [*Memperdalam Demokrasi di Ghana: Politik Pemilu 2000*], (Accra: Freedom Publications, 2001)
- Balais-Serrano, Evelyn dan Ito, Takeshi, 'Democratization in Indonesia: Report of the 1999 Election Observation Mission 25 May–10 June 1999', (*Demokratisasi di Indonesia: Laporan Misi Pemantauan Pemilu 1999, 25 Mei –10 Juni 1999*), ANFREL, Bangkok, Desember 1999
- Barros, Robert, 'Personalization and Institutional Constraints: Pinochet, the Military Junta, and the 1980 Constitution' (*Personalisasi dan Tekanan-tekanan Kelembagaan: Pinochet, Junta Militer dan Konstitusi 1980*), *Latin American Politics and Society*, 43/1 (April 2001)
- Barton, Greg, *Abdurrahman Wahid: Muslim Democrat, Indonesian President* [*Abdurrahman Wahid: Demokrat Muslim, Presiden Indonesia*], (Sydney: University of New South Wales Press, 2002)
- Birch, Sarah, 'Electoral Institutions and Popular Confidence in Electoral Processes: A Cross-national Analysis' (*Kelembagaan Pemilu dan Kepercayaan Rakyat dalam Proses Pemilu: Sebuah Analisis Lintas-Bangsa*), *Electoral Studies*, 27 (2008)
- Birch, Sarah, *Electoral Malpractice* [*Malpraktik Pemilu*], (Oxford: Oxford University Press, 2011)
- Boafo-Arthur, Kwame (ed.), *Voting for Democracy in Ghana: the 2004 Elections in Perspective* [*Memberikan Suara untuk Demokrasi di Ghana: Pemilu 2004 dalam Perspektif*], (Accra: Freedom Publications, 2006)
- Bratton, Michael dan Van de Walle, Nicolas, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective* [*Pengalaman Demokrasi di Afrika: Peralihan Rejim dalam Perspektif Komparatif*], (Cambridge: Cambridge University Press, 1997)

- Bunce, Valerie J. dan Wolchik, Sharon L., *Favorable Conditions and Electoral Revolutions* (*Kondisi yang Menguntungkan dan Revolusi Pemilu*), *Journal of Democracy*, 7/14 (Oktober 2006)
- Carothers, Thomas, *The End of the Transition Paradigm* (*Akhir dari Paradigma Peralihan*), *Journal of Democracy*, 13 (2002)
- Caviedes, Cesar, *Elections in Chile: The Road Towards Redemocratization* [*Pemilu di Chili: Jalan Menuju Demokratisasi Kembali*], (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1991)
- Collier, Simon dan Sater, William F., *A History of Chile, 1808–1994* [*Sejarah Chili, 1808-1994*], (Cambridge: Cambridge University Press, 1996)
- Constable, Pamela dan Valenzuela, Arturo, *A Nation of Enemies: Chile under Pinochet* [*Sebuah Bangsa Musuh: Chili di Bawah Pinochet*], (New York: W. W. Norton, 1991)
- Debrah, Emmanuel, Pumpuni, Asante, E. Kojo dan Gyimah-Boadi, Emmanuel, *A Study of Ghana's Electoral Commission* (*Studi Mengenai Komisi Pemilihan Umum Ghana*), CODESRIA Research Reports, Dakar, 2010
- Diamond, Larry, *Developing Democracy: Towards Consolidation* [*Membangun Demokrasi: Menuju Konsolidasi*], (Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1999)
- Diamond, Larry, Linz, Juan J. dan Lipset, Seymour Martin (eds), *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy* [*Politik di Negara-Negara Berkembang: Pengalaman dengan Demokrasi*], (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1995)
- Drake, Paul W. dan Jaksic, Iván (ed.), *The Struggle for Democracy in Chile, 1982–1990* [*Perjuangan Bagi Demokrasi di Chili, 1982-1990*], (Lincoln and London: University of Nebraska Press, 1991)
- Dundas, Carl W., *Election Management Bodies: Constitutive Instruments* [*Badan Penyelenggara Pemilu: Perangkat Konstitusi*], (London: Commonwealth Secretariat, 1999)
- Electoral Commission of Ghana, *Elections 2004: Ghana's Parliamentary and Presidential Election* [*Pemilu 2004: Pemilu Parlemen dan Presiden Ghana*], (Accra: Friedrich Ebert Stiftung, 2005)
- Elklit, Jorgen and Reynolds, Andrew, *The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Research Agenda* (*Dampak Penyelenggaraan Pemilu terhadap Legitimasi Negara-Negara Demokrasi Baru: Sebuah Agenda Penelitian Baru*), 96th Annual Meeting, American Political Science Association (APSA), Washington, DC, 31 August–3 September 2000
- Elster, Jon, *Ulysses Unbound* [*Ulysses Tak Terikat*] (Cambridge: Cambridge University Press, 2000)

- Gazibo, Mamoudou, *'The Forging of Institutional Autonomy: A Comparative Study of Electoral Management Commissions in Africa'* (Penempatan Otonomi Kelembagaan: Sebuah Studi Perbandingan Komisi Pemilihan Umum di Afrika), *Canadian Journal of Political Science*, 39/3 (September 2006)
- Goodwin-Gill, Guy S., *Free and Fair Elections: New Expanded Edition* [Pemilu Bebas dan Adil: Edisi Baru yang Diperluas], (Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2006)
- Gyimah-Boadi, Emmanuel, *'Ghana's Elections: The Challenges Ahead'* (Pemilu Ghana: Tantangan Ke Depan), dalam Larry Diamond dan Marc F. Plattner (ed.), *Democratization in Africa* (Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1999)
- Hartlyn, Jonathan, McCoy, Jennifer dan Mustillo, Thomas M., *'Electoral Governance Matters: Explaining the Quality of Elections in Contemporary Latin America'* (Permasalahan Pengaturan Pemilihan: Menjelaskan Kualitas Pemilu di Amerika Latin Kontemporer), *Comparative Political Studies*, 41/1 (2008)
- International IDEA, *Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections* (Pedoman Pengujian Kerangka Hukum Pemilu) (Stockholm: International IDEA, 2002)
- Electoral Management Design: *The International IDEA Handbook* [Desain Manajemen Pemilihan: Buku Pegangan International IDEA] (Stockholm: International IDEA, 2006)
- King, Dwight Y., *Half-hearted Reform: Electoral Institutions and the Struggle for Democracy in Indonesia* [Reformasi Setengah Hati: Kelembagaan Pemilihan dan Perjuangan Demokrasi di Indonesia], (Westport, Conn.: Praeger, 2003)
- Liddle, R. William (ed.), *Crafting Indonesian Democracy: International Conference Towards Structural Reforms for Democratization in Indonesia: Problems and Prospects* [Menata Demokrasi Indonesia: Konferensi Internasional tentang Reformasi Struktural bagi Demokratisasi di Indonesia: Masalah dan Prospek], (Jakarta: Ford Foundation, 2001)
- Linz, Juan J., *Crisis, Breakdown, and Reequilibrium* [Krisis, Kerusakan, dan Penyeimbangan Kembali], (Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1978)
- Londregan, John Benedict, *Legislative Institutions and Ideology in Chile's Democratic Transition* [Kelembagaan Legislatif dan Ideologi dalam Transisi Demokrasi di Chili], (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2000)
- López-Pintor, Rafael, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance* [Lembaga Penyelenggara Pemilu sebagai Lembaga Pengaturan], (New York: United Nations Development Programme, 2000)
- Lust-Okar, Ellen dan Amaney, Ahmad Jamal, *'Rulers and Ruled: Reassessing the Influence of Regime Type on Electoral Law Formation'* (Para Penguasa dan



- Yang Dikuasai: Menilai Kembali Pengaruh Jenis Rejim terhadap Pembentukan Undang-Undang Pemilu*), *Comparative Political Studies*, 35 (2002)
- Lyons, Terrence, 'Ghana's Elections: A Major Step Forward' (*Pemilu Ghana: Sebuah Langkah Maju yang Besar*), dalam Larry Diamond dan Marc F. Plattner (ed.), *Democratization in Africa* (Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1999)
- Maley, Michael, 'Administration of Elections' (*Administrasi Pemilu*), dalam Richard Rose (ed.), *International Encyclopedia of Elections* (Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 2000)
- Mozafar, Shaheen, 'Patterns of Electoral Governance in Africa's Emerging Democracies' (*Pola-pola Pengaturan Pemilu di Negara-Negara Demokrasi Baru Afrika*), *International Political Science Review*, 23/1 (2002)
- and Schedler, Andreas, 'The Comparative Study of Electoral Governance: Introduction' (*Studi Perbandingan mengenai Pengaturan Pemilu*), *International Political Science Review*, 23/1 (2002)
- O'Donnell, Guillermo, 'Delegative Democracy' (*Demokrasi Delegasi*), *Journal of Democracy*, 5/1 (1994)
- O'Donnell, Guillermo dan Schmitter, Philippe, C., *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies [Transisi dari Penguasa Autoritarian: Simpulan Sementara mengenai Demokrasi yang Tak Pasti]*, (Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1986)
- Panford, Martin Kwamina, *Some Observations on the Elections and Transition in Ghana, 1991–1996 [Beberapa Pemantauan Terhadap Pemilu dan Transisi di Ghana, 1991-1996]*, (Boston, Mass.: African Studies Center, Boston University, 1998)
- Pastor, Robert A., 'The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research' (*Peran Administrasi Kepemiluan dalam Transisi Demokratis: Implikasi bagi Kebijakan dan Penelitian*), *Democratization*, 6/4 (1999)
- Rosas, Guillermo, 'Trust in Elections and the Institutional Design of Electoral Authorities: Evidence from Latin America' (*Kepercayaan terhadap Pemilu dan Desain Kelembagaan dari Otoritas Kepemiluan: Bukti dari Amerika Latin*), *Electoral Studies* (2009)
- Schedler, Andreas, Diamond, Larry dan Plattner, Marc F. (eds), *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies [Negara yang Menahan Diri: Kekuasaan dan Akuntabilitas di Negara Demokrasi Baru]*, (Boulder, Colo. dan London: Lynne Rienner, 1999)
- Schwarz, Adam, *Indonesia: the 2004 Election and Beyond [Indonesia: Pemilu 2004 dan Setelahnnya]*, (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2004)
- Stanley, Ruth, 'Modes of Transition v. Electoral Dynamics: Democratic Control of the Military in Argentina and Chile' (*Cara-Cara Transisi v. Dinamika Kepemiluan:*

- Pengendalian Demokratis Militer di Argentina dan Chili*), *Journal of Third World Studies*, XVIII/2 (2001)
- Tilly, Charles, *Democratization* (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2007)
- Tolosa, Cristián dan Lahera, Eugenio, *Chile in the Nineties [Chili di abad Kesembilan Belas]* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 2000)
- Trebilcock, Michael dan Chitalkar, Poorvi, 'From Nominal to Substantive Democracy: The Role and Design of Election Management Bodies' (*Dari Demokrasi Nominal ke Substantif: Pern dan Desain Badan Penyelenggara Pemilu*), *Law and Development Review*, 2/1 (2009)
- Vaughn, Bruce, *Indonesian Elections* (Washington, DC: Congressional Information Service, 2004)
- Valenzuela, Arturo dan Dammert, Lucia, 'Problems of Success in Chile' (*Masalah dari Keberhasilan di Chili*), *Journal of Democracy*, 17/4 (2006)
- Zakaria, Fareed, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad [Masa Depan Kebebasan: Demokrasi Tak Liberal di Dalam dan Luar Negeri]*, (New York and London: W. W. Norton, 2004)

## Sumber Elektronik

- ACE Electoral Knowledge Network, available at <<http://www.aceproject.org>>
- Building Resources in Democracy, Governance and Elections, available at <<http://www.bridge-project.org>>
- Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2010: Democracy in Retreat*, available at <[http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy\\_Index\\_2010\\_web.pdf](http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf)>
- Freedom House, *Freedom in the World rankings*, available at <<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2012>>
- International IDEA, *United Database: Community-supported democracy and election data*, available at <<http://www.idea.int/uid/>>
- Marshall, M. and Cole, B., *State Fragility Index and Matrix 2010 (Polity IV)*, *Center for Systemic Peace*, available at <<http://www.systemicpeace.org/SFI/matrix2010c.pdf>>
- Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2010*, available at <[http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010)>
- United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights, 'General Comment No. 25: the Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service', 7 December 1996, available at <<http://>>

---

[www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?Opendocument)>

UN Human Rights Committee (HRC), *CCPR General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote), the Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service, 12 July 1996, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7*, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/453883fc22.html> [accessed 24 May 2012]

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Online Statistical Databases*, available at <[http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS\\_referer=&sCS\\_ChosenLang=en](http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_referer=&sCS_ChosenLang=en)>



# Akronim dan Singkatan

<b>ACE</b>	ACE Electoral Knowledge Network
<b>ANFREL</b>	Asian Network for Free Elections
<b>BBC</b>	British Broadcasting Corporation
<b>BRIDGE</b>	Building Resources in Democracy, Governance and Elections
<b>CSO</b>	civil society organization
<b>CPP</b>	Convention People's Party (Ghana)
<b>DPR</b>	Dewan Perwakilan Rakyat (People's Representative Assembly) (Indonesia)
<b>EC</b>	Electoral Commission (Ghana)
<b>EMB</b>	electoral management body
<b>IDEA</b>	International Institute for Democracy and Electoral Assistance
<b>IFES</b>	International Foundation for Electoral Systems
<b>INEC</b>	Interim National Electoral Commission (Ghana)
<b>IPAC</b>	Inter-Party Advisory Committee (Ghana)
<b>KPU</b>	Komisi Pemilihan Umum (National Election Commission and General Elections Commission) (Indonesia)
<b>MPR</b>	Majelis Permusyawaratan Rakyat (People's Consultative Assembly) (Indonesia)
<b>NDI</b>	National Democratic Institute
<b>PAH I</b>	Ad Hoc Committee [for constitutional reform] (Indonesia)
<b>PDI</b>	Partai Demokrasi Indonesia (Indonesian Democratic Party)
<b>PKI</b>	Partai Komunis Indonesia (Indonesian Communist Party)
<b>PPI</b>	National Election Committee and Electoral Supervisory Committee (Indonesia)
<b>PPP</b>	Partai Persatuan Pembangunan (United Development Party, Indonesia)
<b>SERVEL</b>	Servicio Electoral (Electoral Service) (Chile)
<b>TRICEL</b>	Tribunal Calificador de Elecciones (Electoral Court) (Chile)

# Ucapan Terima Kasih

---

Ucapan terima kasih secara khusus disampaikan untuk penulis utama makalah ini Sean Dunne dan Scott Smith, yang meneliti, merancang dan mengkaji beberapa versi dengan keterlibatan berdedikasi dan komitmen yang teguh. Melalui tahapan-tahapan yang berbeda, makalah ini diperkaya dengan pendapat-pendapat yang bijaksana dan masukan yang berharga dari banyak rekan International IDEA dan mitra organisasinya. Dalam hal ini, terima kasih disampaikan kepada Sead Alihodžić, Erik Asplund, Virginia Beramendi Heine, Valerie Bouchard, Catalina Uribe Burcher, Agnieszka Górna, Rumbidzai Kandawasvika-Nhundu, Shana Kaiser, Andrea Milla, Tayuh Ngenge dan Ilona Tip. Kontribusi dari Ayman Ayoub, Andrew Ellis, Stina Larserud, Hassan Sesay, dan Julian Smith diapresiasi secara khusus karena membentuk pendekatan-pendekatan dan diskusi dari banyak isu yang bertentangan yang dibahas dalam makalah ini.

Kami juga berterima kasih pada tim publikasi International IDEA, Nadia Handal Zander dan Lisa Hagman, karena mengkoordinasikan produksi dan publikasi. Terakhir, ucapan terima kasih khusus dan pengakuan diberikan kepada Vasil Vashchanka untuk mengedit dan memfinalisasi naskah, di bawah arahan Dr Annette Monika Fath-Lihic.