THE CARTER CENTER

Laporan Akhir Misi Pemantau Terbatas the Carter Center
untuk Pemilu Legislatif

9 April 2009
di Indonesia

Memperjuangkan Perdamaian. Memerangi Penyakit. Membangun Harapan.

The Carter Center berjuang untuk meringankan penderitaan dengan memajukan perdamaian dan kesehatan di seluruh dunia; ia berupaya untuk mencegah dan menyelesaikan konflik, meningkatkan kebebasan dan demokrasi, dan melindungi dan mengangkat hak asasi manusia di seluruh dunia.

Laporan Akhir Misi Pemantau Terbatas the Carter Center untuk Pemilu Legislatif 9 April 2009 di Indonesia

One Copenhill
453 Freedom Parkway
Atlanta, GA 30307
(404) 420-5188
Fax (404) 420-5196
www.cartercenter.org
Agustus 2009

Daftar isi

Ringkasan Ikhtisar.....3
Latar Belakang Pemilu Legislatif 2009 di Indonesia.....8
Pemilu 1999 dan 2004.....8
Sedikit mengenai Latar Belakang Politik di Aceh.....9
Pemantauan Pemilu Carter Center di Indonesia.....10
Misi Pemantauan Pemilu Terbatas Carter Center ke Indonesia, April 2009.....10
Komitmen Internasional Indonesia.....10
Pemantauan Jangka Panjang.....11
Pemantauan pada Hari Pemilu.....12
Pemantauan Pemilu Terbatas Carter Center di Aceh.....13
Undang Undang tentang Pemilu.....15
Penyelenggaraan Pemilu.....16
Stuktur dan Mandat Komisi Pemilihan Umum (KPU).....16
Kurangnya Kepercayaan Publik kepada KPU.....19
Daftar Pemilih.....21
Pelatihan Staf KPU.....22
Tabulasi Suara.....24
Pembagian Kursi.....27
Pemantauan Penyelenggaraan Pemilu dan Tabulasi Suara di Propinsi Aceh.....27
Dana Kampanye.....30
Kewajiban Pelaporan.....31
Pengauditan dan Pengawasan Laporan Penerimaan dan Pengeluaran......35
Penggunaan Uang untuk Mempengaruhi Pemilih.....36
Penyebaran Informasi yang Terlambat Mengenai Peraturan Tentang Dana Kampanye dan Pengetahuan Tentang Prosedur.....36
Pemantauan Pendanaan Kampanye di Propinsi Aceh.....38
Penyelesaian Sengketa Pemilu.....39
Penyebaran Aturan-Aturan dan Peraturan-Peraturan yang Terlambat Untuk Penyelesaian Sengketa dan Dampaknya Terhadap Proses.....39
Mekanisme Untuk Penyelesaian Pelanggaran Administratif dan Pidana dan Tantangan-Tantangan Implementasi.....40
Peran Terbatas dan Pembukaan Kantor-Kantor Badan Pengawas Pemilu yang Terlambat.....42
Rentang Waktu yang Pendek dan Persyaratan Pelaporan yangsSulit Untuk Penyerahan Kasus-Kasus.....44
Mahkamah Konstitusi.....44
Studi Kasus Penyeleaian Sengketa Pemilu.....47
Penyelesaian Sengketa Pemilu di Propinsi Aceh.....50
Kesimpulan dan Rekomendasi.....52
Catatan-Catatan Tambahan.....58
Appendix A: Ucapan Terima Kasih.....58
Appendix B: Delegasi dan Staf Pemantau Pemilu Carter Center.....60
Appendix C: Istilah-istilah dan Singkatan.....61
Appendix D: Sertifikasi KPU.....62
Appendix E: Checklist Hari Pemilu Indonesia 2009.....63
Mengenai The Carter Center secara Singkat.....69

Laut Andaman
Teluk Thailand
VIETNAM
FILIPINA
THAILAND
Laut China Selatan
Laut Filipina
SAMUDRA PASIFIK UTARA
Selat Malaka
BRUNEI
MALAYSIA
MALAYSIA
Laut Sulawesi
Medan
Borneo
SINGAPURA
Pekanbaru
Kalimantan
Sulawesi
Biak
PAPUA NUGINI
Sumatra
Palembang
Irian Jaya + Puncak Jaya
Laut Jawa
Ambon
Makassar
JAKARTA
Papua
Laut Banda
Semarang
Madura
Cirebon
Surabaya
SAMUDRA HINDIA
Cilacap
Denpasar
Kupang
TIMOR TIMUR
Laut Aratura
Laut Timor
0 200 400 km
0 200 400 mi
AUSTRALIA

Sabang
Banda Aceh
Aceh Besar
Pidie
Bireuen
Lhok Sewumawe
Aceh Utara
Aceh Tengah
Kota Aceh Timur
Aceh Barat
Aceh Timur
Aceh Tenggara
Aceh Selatan
Simeulue
Singkil

RINGKASAN IKHTISAR

Pemilihan Umum (Pemilu) Legislatif 9 April 2009 di Indonesia menandai dimulainya pemilu nasional yang ketiga kalinya sejak kembalinya Indonesia ke pemerintahan yang demokratis setelah masa Orde Baru mantan Presiden Soeharto berakhir, dan pemilu yang pertama berdasarkan sistem *open-list* (daftar terbuka). Pemilu legislatif ini merupakan pemilu terbesar di dunia yang dilaksanakan secara terpusat dalam sehari, dengan lebih dari 171 juta nama dalam daftar pemilih dan sebanyak kurang lebih 519,000 Tempat Pemungutan Suara(TPS). Tiga puluh delapan partai politik memperebutkan sekitar 19,000 kursi dalam Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)) tingkat nasional, propinsi dan kabupaten, sementara enam partai lokal tambahan memperebutkan kursi dalam DPR Aceh.

Hasil pemilu legislatif mempunyai pengaruh terhadap pemilu presiden 8 Juli, dengan hanya partai-partai atau koalisi partai yang memperoleh 25 persen suara, atau 112 kursi DPR, yang bisa mencalonkan kandidat presidennya. Dari 46 partai yang bersaing dalam pemilu legislatif, hanya Partai Demokrat secara sendirian yang memenuhi ambang batas perolehan ini, sehingga mengakibatkan koalisi multi partai untuk memperebutkan kursi kepresidenan.

Petugas TPS dan keamanan sedang mengeluarkan perlengkapan pemungutan suara dekat Cimahi, Jawa, agar siap untuk pemungutan suara jam 7 pagi.

PEMANTAUAN PEMILU CARTER CENTER DI INDONESIA

The Carter Center sebelumnya telah memantau pemilu 1999 maupun seluruh putaran pemilu 2004 di Indonesia. Pemilu 2004, secara luas dianggap telah dilaksanakan secara baik, berhasil dan menghormati kemauan rakyat, memperlihatkan komitmen Indonesia terhadap konsolidasi demokratis. Namun, sejak pemilu 2004, tuduhan-tuduhan adanya korupsi di pemerintahan, maupun kesulitan ekonomi, kekerasan sporadis, dan tragedi tsunami tahun 2004 telah mengancam kestabilan perkembangan demokrasi di Indonesia. The Carter Center, yang bertujuan memperlihatkan dukungan internasional yang terus berlanjut bagi proses demokrasi di Indonesia, menjalankan sebuah misi pemantau terbatas untuk memantau pemilu legislatif 9 April 2009.

Misi pemantauan terbatas Carter Center, yang disambut baik oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), meliputi dibentuknya kantor perwakilan di Jakarta pada bulan Maret 2009 dan dikirimkannya sebuah tim kecil pemantau jangka panjang (*long term observers*) dan pemantau jangka pendek (*short term observers*). Berhubung terbatasnya jangkauan misi tersebut, para pemantau tidak melakukan penilaian secara menyeluruh terhadap proses pemilu. Akan tetapi mereka memfokuskan diri pada tiga aspek penting pemilu, yaitu: penyelenggaraan pemilu, dana kampanye, dan penyelesaian sengketa pemilu, maupun proses pemilu di Aceh. Para pemantau secara berkala berinteraksi dengan KPU, pemerintah, pengurus partai, dan *stakeholder* (pemangku kepentingan) internasional. Mereka juga melakukan pemantauan terhadap kegiatan kampanye dan prosedur pemungutan suara pada hari pemilu.

The Carter Center melakukan pemantauan sesuai dengan Deklarasi Prinsip-prinsip Pemantauan Pemilu Internasional, yang menyebutkan bahwa "misi pemantau yang berdiri sendiri dan hanya fokus pada isu tertentu juga bisa dipakai, asalkan misi tersebut membuat pernyataan publik yang jelas bahwa kegiatan dan kesimpulan misi mereka memiliki jangkauan terbatas dan bahwa mereka tidak mengambil kesimpulan mengenai proses pemilu secara keseluruhan berdasarkan kegiatan pemantauan mereka yang terbatas."

The Carter Center terus berada di Indonesia hingga 31 Mei 2009, untuk berkonsultasi dengan pejabat pemilu, partai-partai politik, dan *stakeholder* masyarakat madani tentang masalah masalah seputar prosedur dana kampanye, penyelenggaraan pemilu, dan mekanisme penyelesaian sengketa pemilu. Selama itu, The Carter Center mengeluarkan tiga tambahan pernyataan paska pemilu yang merinci temuan-temuannya tentang dana kampanye dan proses penyelesaian sengketa pemilu.

OBSERVASI

Walaupun tidak menawarkan kesimpulan secara keseluruhan, observasi berikut ini didasarkan pada perhatian the Carter Center terhadap proses pemilu di Indonesia selama ini dan masa pemantauan the Carter Center selama dua bulan di Indonesia tahun 2009

Perencanaan dan Penyelenggaraan

Pemilu

Pemilu legislatif 2009 dinodai oleh masalah administratif serius, terutama terkait dengan daftar pemilih, yang berasal dari data yang sudah kadaluarsa dari Departemen Dalam Negeri. Masalah lain yang mempengaruhi perencanaan dan penyelenggaraan pemilu termasuk antara lain terlambatnya penyebaran Undang-Undang Pemilu tahun 2008[1], yang tidak memungkinkan perancangan dan sosialisasi lebih dari 50 peraturan yang diperlukan untuk menjabarkan pasal-pasal dalam Undang-Undang Pemilu secara tepat waktu; terlambatnya pengeluaran dana bagi KPU dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu); terlambatnya pembukaan kantor Bawaslu di tingkat Nasional, propinsi dan kabupaten (Panwasalu); dan training yang kurang memadai bagi petugas KPU di pusat penghitungan suara dan maupun staf Bawaslu/Panwaslu.

Dengan hanya empat buah bilik pemungutan suara yang disediakan oleh KPU per TPS di beberapa daerah di Indonesia pemilih harus menunggu cukup lama sebelum

Selain itu, sistem rekapitulasi suara yang rumit dan bertingkat di Indonesia menimbulkan kesulitan dalam menetapkan alokasi kursi, dan sistem penghitungan otomatis yang dimaksudkan untuk menentukan hasil sementara dalam hitungan hari pada akhirnya dibatalkan di tengah-tengah kekhawatiran adanya korupsi dalam pengadaan dan kurangnya efisiensi. The Carter Center percaya bahwa dengan perencanaan yang lebih hati-hati dan tepat waktu selama periode pra-pemilu, beberapa tantangan yang dihadapi pada hari pemilu dan paska pemilu bisa dicegah.

Dana Kampanye

Meskipun ada peningkatan dalam bidang pelaporan dana kampanye sejak pemilu tahun 2004, masih ada ruang untuk terus melakukan perbaikan. Menurut undang-undang yang berlaku saat ini, KPU tidak memiliki wewenang untuk melakukan audit khusus (discretionary) atau investigatif di luar menganalisa informasi yang diberikan oleh partai-partai dan kandidat. Selain itu, meskipun perubahan baru-baru ini dalam alokasi kursi ke sistem *open-list* menjangkau hingga pencalonan secara perseorangan terlepas dari partai mereka, calon legislatif (caleg) perseorangan ini untuk DPR maupun DPRD (Dewan Perwakilan Daerah) tidak diharuskan oleh undang-undang untuk menyerahkan laporan keuangan mengenai dana kampanye.

Banyak *stakeholder* percaya bahwa sebagian besar penerimaan dan pengeluaran yang berkaitan dengan dana kampanye tidak terlaporkan. Hal ini karena kandidat perseorangan tidak wajib untuk melaporkan pengeluaran kampanye mereka, dan juga karena hanya tim-tim kampanye resmi yang diharuskan menyerahkan laporan keuangan, tim kampanye tidak resmi tidak diharuskan. Pada tanggal 1 Mei 2009, The Carter Center

[1] Undang-Undang no 10/2008, Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah," 31 Maret 2008.

mengeluarkan sebuah laporan mengenai prosedur dana kampanye beserta rekomendasi untuk perbaikan. Laporan tersebut meliputi saran perubahan terhadap Undang-Undang tentang Pemilu yang dapat memberikan kejelasan yang lebih baik mengenai kewajiban pelaporan bagi caleg-caleg perseorangan dan tim kampanye tidak resmi maupun tim kampanye resmi dan partai-partai politik. Ia juga merekomendasikan pemberian tambahan wewenang kepada KPU untuk melakukan audit investigatif dan meminta tambahan informasi dari para kontestan.

Penyelesaian Sengketa Pemilu

Sebuah komponen utama dari sistem pemilu yang transparan dan adil adalah proses dalam penyelesaian sengketa pemilu. Untuk alasan ini, penyelesaian sengketa pemilu telah menjadi fokus utama bagi misi pemantau terbatas Carter Center untuk pemilu legislatif 9 April di Indonesia. Mekanisme penyelesaian pengaduan dan sengketa pemilu disusun terlambat dalam tahapan pemilu. Keterlambatan ini disebabkan oleh berbagai faktor, termasuk pengesahan undang-undang pemilu yang terlambat, pengeluaran dana yang terlambat kepada KPU, dan perselisihan mengenai penunjukkan anggota Panitia Pengawasan Pemilu (Panwaslu) tingkat propinsi dan kabupaten. Keterlambatan ini juga menghambat kapasitas Bawaslu/Panwaslu di tingkat propinsi dan kabupaten untuk menerapkan mekanisme ini secara memadai di seluruh Indonesia. Pada tanggal 21 Mei 2009, The Carter Center mengeluarkan sebuah laporan mengenai kerangka kerja perundang-undangan untuk penyelesaian sengketa pemilu, aplikasinya, dan rekomendasi untuk perbaikan.

Pemilu di Aceh

Pemilu April 2009 di Aceh merupakan sebuah langkah maju yang berarti untuk propinsi Aceh. Meskipun suasana pra pemilu dinodai oleh kekerasan dengan sasaran dan intimidasi yang tersebar luas, pemungutan suara berlangsung lancar di sebagian besar wilayah di propinsi Aceh. Walaupun ada sengketa paska pemilu yang cukup berarti terhadap hasil Pemilu, sengketa-sengketa tersebut diselesaikan lewat saluran pemilu dan hukum yang sesuai tanpa kembali ke kekerasan ataupun konflik.

Secara keseluruhan, hari pemilu secara umum berlangsung damai. Tempat-tempat pemungutan suara pada umumnya dapat diakses dan tenang, sementara itu prosedur, walaupun sering terlambat, pada dasarnya dihormati. Meskipun beberapa TPS di Aceh dibuka tepat waktu, sebagian besar buka hingga lewat batas waktu penutupan jam 12 siang agar pemilih dapat memberikan suaranya. Di setiap kabupaten, meskipun jumlah partai yang bersaing dalam pemilu beragam, namun jumlah saksi partai dari sekitar sepertiga partai peserta pemilu biasanya hadir dan pada umumnya tidak mencampuri proses pemungutan suara. Akan tetapi, di TPS-TPS di sepanjang pantai timur, Partai Aceh seringkali memiliki lebih dari satu saksi partai, salah satu berada di dalam TPS dan satu lagi atau lebih berada di luar TPS. Di beberapa kejadian, pemantau Carter Center mencatat bahwa para saksi partai ini kelihatannya keluar dari peran mereka sebagai pengawas proses politik dan mengarahkan pemilih untuk memilih partai tertentu. Setelah hari pemilu, penghitungan dan rekapitulasi menjadi sumber kekhawatiran dan kebingungan bagi partai-partai.

KESIMPULAN

Meskipun The Carter Center tidak pada posisi untuk menawarkan kesimpulan mengenai keberhasilan pemilu secara keseluruhan, namun mencatat bahwa, seperti pemilu 2004, pemilu legislatif 2009 berlangsung dalam suasana yang secara umum damai. Ini merupakan prestasi yang berarti.

Aspek-aspek dalam sistem pemilu di Indonesia yang dipantau oleh The Carter Center memperlihatkan konsolidasi demokratis yang terus berlanjut di Indonesia. Namun, masih banyak ruang untuk perbaikan. The Carter Center percaya bahwa Indonesia perlu terus memperbaiki sistem-sistem yang berkaitan dengan dana kampanye dan penyelesaian sengketa, dengan tujuan merampingkan perundang-undangan dan mendefinisikan dengan lebih baik peran berbagai *stakeholder*. Dengan adanya masalah-masalah administratif penting yang disebutkan diatas, dan untuk meningkatkan kredibilitas proses pemilu, The Carter Center juga mendorong para pemimpin Indonesia untuk memperkuat dan meningkatkan efektifitas institusi-institusi politik dengan memastikan bahwa mereka yang bertanggung jawab atas penyimpangan-penyimpangan dalam pemilu 2009 dimintai pertanggungan jawabannya.

Ukuran surat suara yang besar di Indonesia seringkali membuat prosedur penghitungan suara memakan waktu lama karena petugas TPS harus mencari contrengan kecil dan memastikan surat suara dicontreng dengan benar.

LATAR BELAKANG PEMILU LEGISLATIF 2009 DI INDONESIA

Pada tanggal 9 April, Indonesia menyelenggarakan pemilu legislatif yang diikuti oleh 121 juta pemilih. Pemilu ini menjadi pemilu yang ketiga sejak berakhirnya pemerintahan yang otoriter di Indonesia, dan yang pertama dimana rakyat Indonesia dapat memilih secara langsung calon wakilnya di parlemen.[2]

PEMILU 1999 DAN 2004

Pengunduran diri Presiden Soeharto pada bulan Mei 1998, di tengah-tengah aksi protes massa di

Seorang pemilih di Bogor, Jawa, memberikan suaranya.

jalan dan konflik sipil, telah melepaskan gelombang perubahan politik yang dramatis di seluruh Indonesia. Setelah hampir 40 tahun di bawah pemerintahan otoriter yang didukung oleh militer, Indonesia memulai sebuah transisi yang sulit menuju sistem pemerintahan yang lebih terbuka dan demokratis. Pada bulan Juni 1999, Indonesia menyelenggarakan pemilu legislatif yang benar-benar demokratis untuk pertama kalinya sejak kemerdekaan. Proses ini dipantau oleh The Carter Center dan beberapa organisasi internasional lain.

Meskipun ada selang waktu hingga hampir dua bulan antara hari pemilu dengan pengesahan hasil pemilu, the Carter Center dan pemantau internasional yang lain menyimpulkan bahwa proses pemilu tahun 1999 kredibel dan mencerminkan kehendak pemilih Indonesia. Belakangan di tahun itu, Majelis Permusyarawaratan Rakyat (MPR), yang terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang terpilih ditambah perwakilan dari militer dan polisi, kelompok-kelompok fungsional, dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), memilih Abdurrahman Wahid menjadi presiden. (Wahid pada saat itu adalah kandidat dari kelompok oposisi yang memperoleh dukungan pada menit terakhir dari Partai Golkar.) Namun kurang dari dua tahun masa pemerintahannya, bulan Juli 2001, DPR menggeser Presiden Wahid dari kedudukannya. Ia digantikan oleh Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri, setelah konflik berkepanjangan antara presiden dan DPR mengenai tuduhan ketidakmampuan Wahid, mismanajemen, dan penyalahgunaan keuangan negara.

Menjelang pemilu 2004, seperti pada tahun 1999, Indonesia menikmati berbagai kebebasan politis, termasuk hak untuk membentuk partai-partai politik, mengorganisir, dan mempraktekkan kebebasan pers. Namun, meskipun dengan adanya optimisme besar selama tahun pertama atau kedua masa transisi, Indonesia menjadi bertambah kecewa dengan kinerja pemerintahan

[2] Sebuah keputusan oleh Mahkamah Konstitusi, yang menetapkan bahwa kursi-kursi harus dialokasikan kepada kandidat yang memenangkan suara terbanyak, mencerminkan rekomendasi Carter Center setelah pemilu 2004 untuk mereformasi undang-undang pemilu agar supaya kursi di DPR mencerminkan pilihan rakyat.

mereka dan perekonomian Indonesia yang menurun tajam.

Meskipun pada tahun 2004 pemilu legislatif memperlihatkan sebuah pergeseran dukungan terhadap Partai Demokrat (PD) yang diketuai oleh Susilo Bambang Yudhoyono, Golkar masih memenangkan 128 kursi di DPR, membuat Partai Golkar sebagai partai terbesar. Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDI-P), yang diketuai oleh mantan Presiden Megawati, juga mempertahankan keberadaan yang kuat dengan 109 kursi. Dalam putaran kedua pemilu presiden bulan September 2004, Susilo Bambang Yudhoyono dari Partai Demokrat memenangkan kursi kepresidenan dengan 61 persen suara. Meskipun ada beberapa kekhawatiran mengenai penyalahgunaan fasilitas pemerintah, dan beberapa pembatasan atas hak kebebasan berkumpul, rakyat Indonesia dan masyarakat Internasional pada umumnya melihat pemilu sebagai sebuah langkah positif. Pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara bergiliran diselenggarakan awal tahun 2005 dan dilihat secara umum kompetitif, dengan sekitar 40 persen *incumbent* (kepala daerah yang masih menjabat) tidak terpilih untuk menjabat lagi di putaran pertama.

SEDIKIT MENGENAI LATAR BELAKANG POLITIK DI ACEH

Dari tahun 1976 hingga 2005, Aceh terlibat dalam sebuah konflik antara Gerakan Aceh Merdeka (GAM), yang berjuang untuk kemerdekaan Aceh, dengan pemerintah Indonesia, yang berupaya untuk mempertahankan Aceh sebagai bagian dari negara Indonesia. Setelah beberapa upaya perdamaian yang tidak berhasil, langkah-langkah untuk sebuah perjanjiaan dipercepat oleh respon terhadap bencana tsunami tahun 2004. Pada tanggal 15 Agustus 2005, sebuah *Memorandum of Understanding* (MoU atau Nota Kesepahaman) ditandatangani oleh kedua belah pihak di Helsinki.

Untuk mengakhiri konflik, MoU mengusulkan sebuah proses pelucutan senjata, demobilisasi dan reintegrasi para bekas pemberontak, sementara juga mengurangi kehadiran pasukan militer Indonesia di Aceh. MoU juga mengatur unsur-unsur penting bagi otonomi Aceh, yaitu: kebebasan untuk membentuk partai politik lokal, yang di daerah lain dilarang. Ketentuan ini ditegaskan lagi tahun 2006 ketika DPR mengesahkan Undang-Undang Pemerintahan Aceh. Juga pada tahun 2006, Aceh menyelenggarakan pemilihan kepala daerahnya yang pertama sejak perjanjian damai untuk memilih gubernur dan kepala daerah untuk sebagian besar kabupaten dan kota di Aceh. Didukung oleh GAM, Irwandi Yusuf memenangkan pemilihan gubernur dengan kemenangan besar.

Akan tetapi, perdamaian di Aceh masih tetap rapuh. Ketegangan antara propinsi Aceh dan pemerintah Indonesia terus berlanjut, dan paska konflik terjadi tingkat pengangguran yang tinggi, peningkatan kejahatan dengan kekerasan, dan dugaan distribusi dana reintegrasi yang tidak merata diantara pasukan GAM. Hampir seluruh *stakeholder* yang bertemu dengan pemantau Carter Center ketika melakukan *assessment* (penilaian) pada bulan Desember 2008 sebelum pemilu mengindikasikan perlunya pemantau di Aceh sebagai sarana untuk memajukan stabilitas dan memperlihatkan dukungan internasional bagi berlanjutnya perdamaian.

Pemilu tahun 2009 merupakan pemilu tingkat nasional pertama yang diselenggarakan di propinsi Aceh dengan otonomi khusus sejak penandatanganan perjanjian Helsinki tahun 2005. Dengan enam partai lokal yang ikut serta dalam pemilu bersama-sama dengan 38 partai nasional, Aceh dilihat secara politik dinamis menjelang pemilu. Masa pemilu ditandai oleh ketegangan antara partai dan pasukan keamanan di propinsi Aceh.

PEMANTAUAN PEMILU CARTER CENTER DI INDONESIA

Pemilu April 2009 di Indonesia merupakan pemilu nasional yang ketiga yang dipantau oleh The Carter Center. Dukungan Carter Center terhadap transisi dan konsolidasi demokratis di Indonesia dimulai pada tahun 1999 ketika The Carter Center, berkolaborasi dengan *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI), mengirim delegasi yang terdiri dari 100 orang untuk memantau pemilu bulan Juni. Selama keberadaannya di Indonesia selama tujuh bulan, The Carter Center dan NDI mengeluarkan sejumlah pernyataan publik yang merinci tentang proses pemilu.

The Carter Center juga melakukan sebuah penilaian yang komprehensif terhadap proses pemilu 2004, dengan kehadiran aktifnya selama pemilu legislatif bulan April, dan delegasi besar pada putaran pertama dan kedua dalam pemilu presiden. Laporan terakhir dari pemilu 2004, maupun seluruh pernyataan publik dari misi pemantau pemilu The Carter Center tahun 1999 dan 2004, tersedia online di www.cartercenter.org

MISI PEMANTAU TERBATAS THE CARTER CENTER KE INDONESIA, APRIL 2009

The Carter Center melakukan pemantauan pemilunya sesuai dengan Deklarasi Prinsip-prinsip Pemantauan Pemilu Internasional, dan Etika dan Peraturan Perilaku Pemantauan Pemilu Internasional yang diterapkan di Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 2005.

Untuk pemilu legislatif tanggal 9 April 2009, The Carter Center mengirim sebuah misi pemantau pemilu terbatas. Tidak seperti misi pemantau pemilu yang komprehensif, dimana seluruh aspek dari proses pemilu akan dinilai, sebuah misi terbatas atau misi dengan fokus tertentu adalah misi dimana satu aspek atau lebih dalam proses pemilu menjadi fokus topik. Sehubungan dengan Deklarasi Prinsip-prinsip Pemantauan Pemilu Internasional, sebuah pemantau pemilu terbatas hanya berkomentar atas aspek-aspek proses pemilu yang dipantau. Berdasarkan temuan-temuan misi penilaian sebelum pemilu pada bulan Desember 2008, The Carter Center memutuskan untuk melakukan sebuah misi pemantauan terbatas yang memfokuskan diri pada tiga aspek utama proses pemilu: (1) penyelenggaraan pemilu, (2) pelaporan dana kampanye, dan (3) penyelesaian sengketa pemilu paska pemilu. Selain itu, para pemantau The Carter Center juga dikirim ke propinsi Aceh. Berhubung jangkauan misi yang terbatas, The Carter Center tidak dapat memberi komentar terhadap seluruh proses pemilu. Sebagai gantinya, The Carter Center mengeluarkan pernyataan-pernyataan publik mengenai masalah yang menjadi fokus topik.

KOMITMEN INTERNASIONAL INDONESIA

Penilaian The Carter Center terhadap aspek pemilu legislatif tanggal 9 April 2009 di Indonesia didasarkan pada perundang-undangan domestik dan kewajiban hukum internasional Indonesia (lihat Tabel 1).

Tabel 1. Status Penandatanganan dan Ratifikasi di Indonesia *

Perjanjian/Deklarasi	**Status**	**Tanggal**
Perjanjian Internasional Hak Sipil dan Politik	Diratifikasi	2/23/2006 Perjanjian: Pasal. 1
Konvensi Internasional mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial	Diratifikasi	6/25/1999 Perjanjian: Pasal 22
Konvensi Internasional mengenai Hak Sosial Ekonomi dan Budaya	Diratifikasi	2/23/2006 Perjanjian: Pasal 1
Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan	Diratifikasi	9/13/84 Perjanjian: Pasal 29 (1)
Konvensi mengenai Hak Politik Perempuan	Diratifikasi	12/16/1958 Perjanjian: Pasal 7 & 9
Konvensi Internasional mengenai Perlindungan Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarga Mereka	Ditandatangani, tidak diratifikasi	9/24/2004
Konvensi mengenai Hak-hak Penyandang Cacat	Ditandatangani, tidak diratifikasi	3/30/2007
Konvensi mengenai Hak-hak Anak	Diratifikasi	9/5/1990
Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Terhadap Korupsi	Diratifikasi	9/19/2006
Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia	Diadopsi **	1948

* Indonesia merupakan negara anggota Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), the Organization of the Islamic Conference (OIC), the Inter-Parliamentary Union (IPU), dan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB).

** Sebagai sebuah deklarasi, Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia belum melalui sebuah proses ratifikasi, tetapi adopsi. Meskipun tidak dirancang sebagai perjanjian yang mengikat secara hukum, deklarasi ini secara luas dianggap mengikat sebagai hukum kebiasaan internasional.

PEMANTAUAN JANGKA PANJANG

Pemantauan jangka panjang menjadi landasan misi terbatas The Carter Center. The Carter Center mengirim enam orang pemantau jangka panjang mulai tanggal 21 Maret 2009, untuk melaporkan suasana pra pemilu. Sebagai bagian dari sebuah misi terbatas, lokasi tugas para pemantau dipilih berdasarkan penilaian "nilai tambah", dengan dua tim yang berlokasi di propinsi Aceh dan satu tim tambahan yang tidak menetap pada satu lokasi tertentu. Para pemantau jangka panjang bertugas melakukan wawancara dengan para *stakeholder*, memantau kegiatan kampanye, dan memberikan analisa politik sesuai bidang tanggung jawab mereka. Dalam periode

paska pemilu, dua pemantau tetap berada di Jakarta untuk menilai kerangka kerja hukum penyelesaian sengketa dan kegiatan Mahkamah Konstitusi (MK), sementara empat pemantau dikirim kembali ke propinsi Aceh dan pemantau jangka panjang tambahan terus memantau dan menindaklanjuti pencarian fakta di Yogyakarta, Lombok, Jawa Timur, dan Bali.

PEMANTAUAN HARI PEMILU

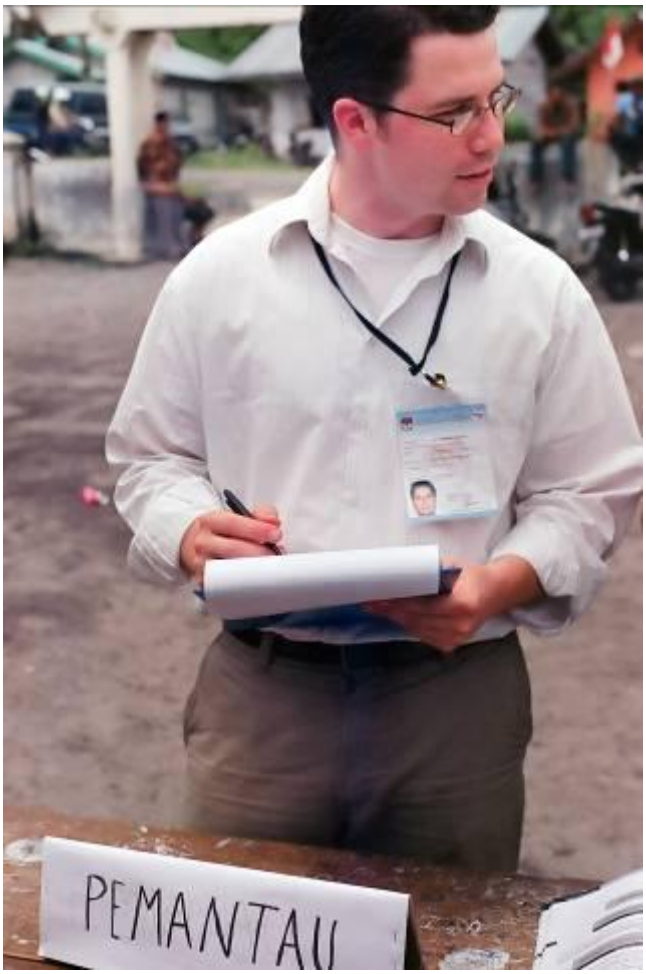
Sebagai misi pemantau terbatas, misi the Carter Center tidak fokus pada pelaksanaan hari pemilu. Akan tetapi, pada hari pemilu, sebuah tim kecil beranggotakan 15 pemantau, melakukan pemantauan kegiatan pemungutan suara di Aceh, Jakarta, Bandung, Bogor, dan Denpasar. Di setiap TPS yang dikunjungi, para pemantau berbicara dengan petugas yang bertanggungjawab, perwakilan partai politik yang terakreditasi, pemantau lokal, dan para pemilih untuk mencari tahu apabila ada kekhawatiran mengenai penyimpangan-penyimpangan dalam pemungutan suara, intimidasi terhadap pemilih, dan kampanye yang tidak pada tempatnya. Para pemantau melaporkan sebagian besar TPS cukup terorganisir dan hanya ada sedikit komplain. Di beberapa TPS yang dikunjungi dengan jumlah terbatas, banyak petugas TPS yang tidak selalu memeriksa tanda pengenal atau surat undangan, dan jarang memeriksa tinta pada jari pemilih. Selain itu, ada beberapa TPS dimana tampaknya pemilih yang memenuhi syarat yang pernah memberikan suaranya di TPS yang sama tahun 2004 tidak diperbolehkan untuk memberikan suaranya karena nama mereka tidak tertera dalam daftar. Meskipun contoh-contoh semacam ini membuat The Carter Center merasa prihatin, namun penting untuk dicatat bahwa misi the Carter Center sangat kecil baik dalam segi ukuran maupun daerah pemantauan. Oleh karena itu, temuan-temuan semacam itu mungkin tidak mewakili tren atau kesimpulan secara keseluruhan, dan harus dipahami bersifat anekdot.

Apabila memungkinkan, tim pemantau mulai dan selesai di lokasi yang sama, mengamati prosedur pembukaan TPS dan boks suara, dan ketersediaan perlengkapan pemilu yang sensitif maupun non-sensitif seperti surat suara, tinta, pensil, dan bilik suara. Para pemantau tetap berada di TPS-TPS untuk memantau penghitungan suara dan dapat melihat keseluruhan prosedur penghitungan suara dan pelaporan, termasuk penyegelan boks suara dan penyerahan perlengkapan suara kepada Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK). Tidak ada pemantau Carter Center yang secara langsung melihat tindak kekerasan atau intimidasi pada hari pemilu.

Pemantau Jangka Pendek Alexandra van den Bergh mengunjungi pusat distribusi di tingkat kabupaten sebelum hari Pemilu.

PEMANTAUAN PEMILU TERBATAS CARTER CENTER DI ACEH

Selama delapan minggu masa pemantauan, para pemantau the Carter Center yang berbasis di Aceh telah mengunjungi 18 dari 23 kabupaten dan kotamadya di propinsi Aceh, termasuk daerah-daerah di pesisir timur dan barat serta dataran tinggi tengah. Di setiap kabupaten yang dikunjungi, setiap upaya dilakukan untuk menemui Komisi Independen Pemilu (KIP), Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu), kepala kepolisian resor (kapolres), dan sedikitnya satu partai nasional dan satu partai lokal, serta perwakilan dari media dan masyarakat madani. Hal ini sebagian besar berhasil dicapai, dan di beberapa kabupaten, lusinan atau lebih pertemuan dilakukan dengan berbagai *stakeholder*. Secara keseluruhan, tim pemantau berbasis di Aceh berhasil melakukan lebih dari 200 wawancara dan memantau program pendidikan pemilih (sosialisasi), berbagai kampanye partai politik, dan pemungutan suara pada hari pemilu. Seperti halnya misi pemilu The Carter Center di seluruh Indonesia, tim Aceh fokus pada penyelenggaraan, dana kampanye, dan penyelesaian sengketa pemilu.



Pemantau Jangka Panjang Whitney Haring-Smith memantau prosedur hari pemilu di Aceh.

Kekhawatiran Mengenai Intimidasi Pra-Pemilu

Ketika tim Carter Center tiba di Aceh, ada banyak kekhawatiran mengenai kekerasan pra-pemilu dan keamanan pemilu di daerah-daerah diluar Banda Aceh, ibukota propinsi Aceh. Sejumlah aktivis partai yang terkait dengan Partai Aceh dibunuh sebelum pemilu, tetapi masih belum jelas apakah pembunuhan tersebut bermotivasi politik atau tidak. Bentuk intimidasi yang lebih ringan banyakterjadi, seperti *sms* berisi ancaman apabila memilih partai tertentu, pengrusakan atau penurunan bendera dan spanduk partai, dan intimidasi secara langsung di tingkat desa.

Menjelang pemilu, beberapa partai lokal melaporkan bahwa mereka merubah jadwal kampanye mereka karena intimidasi. Contohnya, dalam beberapa kasus, kendaraan yang membawa warga untuk pembukaan aktivitas kampanye dihadang oleh orang-orang tak dikenal, mengakibatkan partai-partai politik khawatir untuk berkumpul. Di daerah pesisir, dimana Partai Aceh merupakan partai terkuat, banyak pengurus dari partai politik lain menceritakan tentang intimidasi oleh Partai Aceh. Intimidasi ini seringkali menghalangi partai lain merekrut para saksi untuk menyaksikan pemungutan suara, ataupun memobilisasi para pemilih. Para pendukung Partai Aceh juga kelihatannya menghadapi banyak intimidasi di beberapa kabupaten, menurut dugaan orang dilakukan oleh polisi dan militer. Di beberapa kabupaten yang dikunjungi oleh pemantau Carter Center, kandidat Partai Aceh, dan beberapa anggota

partai lokal lain, tidak tidur di rumah mereka sendiri lagi dan sering merubah lokasi karena khawatir terhadap kekerasan, penculikan, dan membahayakan keluarga mereka.

Sebagai akibat dari suasana paska konflik di Aceh, pemantau Carter Center mencatat sejumlah contoh ketika pernyataan-pernyataan yang tidak secara langsung mengancam tetapi diinterpretasikan sebagai intimidasi oleh para pemilih maupun kandidat. Suasana ini menimbulkan beban khusus bagi pasukan keamanan untuk memastikan bahwa tindakan mereka diinterpretasikan sebagai netral atau tidak berpihak. Akan tetapi, respon polisi yang dianggap kurang terhadap beberapa pembunuhan di Aceh menambah keraguan diantara sejumlah partai bahwa pasukan keamanan memainkan peran netral. Dijadwalkannya kegiatan gotong royong oleh Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan pemeriksaan di jalan (juga dikenal sebagai 'sweeping') yang dilakukan pada atau sekitar hari kampanye partai-partai lokal juga menimbulkan kekhawatiran mengenai netralitas TNI.

Pemantauan Hari Pemilu

Meskipun terdapat kekhawatiran sebelum pemilu, hari pemilu berlangsung tanpa insiden yang signifikan. Banyak TPS yang dipantau buka terlambat, pada umumnya karena para saksi partai dan panitia TPS datang terlambat. Akan tetapi, di semua kasus-kasus seperti itu yang dipantau oleh the Carter Center, dibuat ketentuan untuk memastikan bahwa para pemilih di TPS-TPS ini bisa memberikan suara mereka.

Di sebagian besar daerah, suasana di sekitar TPS kelihatannya tenang, dengan para pemilih diberi kesempatan yang memadai untuk memberikan suara mereka. Di beberapa daerah yang dipantau di sepanjang pesisir timur, ada sejumlah kekhawatiran mengenai peran aktif yang dimainkan oleh saksi dari Partai Aceh di dalam TPS.

Meskipun ada kekhawatiran di seluruh propinsi mengenai status daftar pemilih, dimana di banyak kasus yang ternyata beralasan, namun pemantau Carter Center secara langsung hanya melihat sedikit jumlah warga yang setelah datang untuk memberikan suara ternyata namanya tidak tertera dalam daftar pemilih. Tidak jelas apakah hal ini menjadi indikasi kualitas daftar pemilih itu sendiri atau akibat dari banyak warga yang sebelum hari pemilu mendapatkan bahwa nama mereka tidak termasuk dalam daftar pemilih atau belum menerima surat undangan untuk memberikan suara.

Pemantauan Paska Pemilu

Secara keseluruhan, hanya ada sedikit tindak kekerasan yang terjadi selama periode paska pemilu. Dari wawancara-wawancara yang dilakukan oleh the Carter Center, para partai politik kelihatannya akan mengambil cara-cara yang tidak melibatkan kekerasan untuk menyelesaikan sengketa pemilu. Walaupun ada beberapa perkecualian yang spesifik dan penting terhadap periode paska pemilu yang secara umum damai ini, pada saat pemantau the Carter Center meninggalkan Aceh, mereka mencatat bahwa sebuah transisi kekuasaan yang efektif telah dimulai, dengan para partai politik memfokuskan diri pada pemilihan pimpinan badan legislatif yang baru saja terpilih.

UNDANG UNDANG TENTANG PEMILU

Pemilu 9 April 2009 di Indonesia diatur oleh Undang-Undang Tentang Pemilu (UU 10/2008), yang diadopsi pada tanggal 31 Maret 2008, dan Undang-Undang Tentang Penyelenggaraan Pemilu (UU . 22/2007, "Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum," 19 April 2007), maupun seluruh peraturan yang disahkan oleh KPU. Meskipun The Carter Center tidak melakukan sebuah analisa kerangka kerja undang-undang pemilu secara penuh, berdasarkan penilaian proses pemilu dan analisa aspek yang berhubungan dengan undang-undang, The Carter Center menawarkan observasinya berikut ini.

UU 10/2008 merupakan penerus UU . 12/2003 ("Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), DPRD (DPR Daerah) Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota," 3 Maret 2008). Akan tetapi, banyak *stakeholder* melaporkan kepada The Carter Center bahwa UU 10/2008 tidak memperbaiki UU 12/2003, malah menciptakan lebih banyak masalah daripada menanganinya. Sementara UU 12/2003 cukup panjang, terdiri dari 150 pasal, UU 10/2008 dua kali lebih panjang, dengan 320 pasal. Seperti halnya tahun 2003, undang-undang baru ini disiapkan oleh Departemen Dalam Negeri, yaitu sebuah lembaga pemerintah yang mungkin tidak sesuai untuk menyiapkan serangkaian undang-undang yang memerlukan keahlian khusus di bidang pemilu dan administratif.

Jumlah pasal dalam undang-undang tentang pemilu dan banyak peraturan yang kemudian menjabarkan undang-undang tersebut mengakibatkan sistem peraturan yang rumit dan sulit untuk diterapkan. Undang-undang yang mengatur pemilihan umum, terutama pasal-pasal mengenai prosedur penyelenggaraan, terlalu rumit.

Idealnya, peraturan seharusnya menjabarkan prinsip-prinsip dan petunjuk umum yang ditetapkan oleh undang-undang pemilu. Akan tetapi, karena undang-undang pemilu sendiri sudah rinci dan spesifik, peraturan administratif yang dikeluarkan oleh KPU seringkali hanya mengulang isi undang-undang pemilu, bukannya memberikan kejelasan.

Selain daripada itu, dibawah sistem Indonesia, sebuah undang-undang pemilu disiapkan untuk setiap pemilu. Sistem ini memerlukan pejabat pemilu untuk mempelajari peraturan-peraturan dan ketentuan baru untuk setiap pemilu. Dalam hal UU 10/2008, tantangan-tantangan yang disebabkan oleh kompleksitas dan detil dari undang-undang ini diperbesar dengan pelatihan yang sangat singkat yang diterima oleh sebagian besar petugas TPS. Sebagian besar karena kombinasi dari undang-undang dan peraturan baru ini, serta program pelatihan yang kurang memadai, pemantau mencatat sejumlah masalah dalam implementasi di TPS-TPS yang dipantau, khususnya yang berhubungan dengan penghitungan dan tabulasi suara.

The Carter Center khawatir khususnya mengenai penerapan undang-undang pemilu baru untuk setiap putaran pemilu. Adopsi sebuah undang-undang yang masih bisa diterapkan pada beberapa pemilihan umum nasional, dan bisa dijelaskan maupun dikembangkan dengan peraturan-peraturan baru apabila diperlukan, akan memungkinkan implementasi proses pemilu yang lebih tepat waktu. Selain itu, kemapanan dalam undang-undang pemilu akan mengurangi beban dalam pelatihan petugas TPS dan penghitungan suara, dan pejabat pemilu lain. Hal ini juga akan memungkinkan para pemilih untuk lebih terbiasa dengan prosedur pemberian suara, sehingga dapat mengurangi persentasi suara yang tidak sah.

PENYELENGGARAAN PEMILU

Sebuah lembaga pemilu yang independen dan tidak berpihak yang berfungsi secara transparan dan profesional diakui secara internasional sebagai sebuah cara yang efektif untuk memastikan bahwa warganegara dapat ikut serta dalam sebuah pemilu yang sesungguhnya dan bahwa kewajiban internasional yang lain terkait proses pemilu bisa dipenuhi.[3] Oleh karena itu, penyelenggaraan pemilu merupakan salah satu bidang fokus misi pemantauan pemilu terbatas the Carter Center.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang menyelenggarakan pemilu legislatif 2009 telah melakukan hal itu dengan anggota yang semuanya baru, mandat yang lebih lemah, dan sumber daya yang kurang memadai untuk menerapkan seluruh aspek proses pemilu secara efektif. Mandat dan struktur KPU yang direvisi dibahas dibawah ini, begitu juga contoh kekurangan-kekurangan dalam proses pemilu yang diakibatkan oleh masalah-masalah secara institusi yang dihadapi oleh KPU.

MANDAT DAN STRUKTUR KOMISI PEMILIHAN UMUM (KPU)

Pada tahun 2001, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengadopsi perubahan konstitusi yang, diantaranya, membentuk pemilihan umum presiden dan wakil presiden secara langsung, mendirikan Mahkamah Konstitusi, dan membentuk KPU sebagai lembaga independen. Pada tahun 2004, The Carter Center dan kelompok pemantau

Pasukan keamanan di Indonesia memainkan peran penting dalam mendistribusikan perlengkapan pemilu ke seluruh propinsi. Distribusi ini tertunda di banyak daerah karena masalah logistik yang dihadapi oleh KPU.

[3] United Nations Human Rights Committee (UNHCR) atau Komisi Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), Pernyataan Umum No. 25, paragraf 20.

internasional yang lain mengakui KPU telah berhasil mengelola tiga pemilu nasional yang dilaksanakan tahun itu sebagian besar secara profesional dan independen. Akan tetapi, pada tahun 2009 timbul kekhawatiran serius bahwa KPU belum memenuhi mandatnya dengan cara yang efektif atau independen.

Kekuasaan dan tanggung jawab KPU dirumuskan dalam UU 22/2007 dan UU 10/2008. Dibawah UU 22/2007, KPU saat ini bertanggung jawab untuk menyelenggarakan pemilihan umum untuk seluruh lembaga legislatif di tingkat nasional, propinsi dan daerah; untuk presiden dan wakil presiden; dan untuk kepala daerah tingkat propinsi dan kabupaten. Undang-undang pemilu yang baru juga membentuk Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai sebuah lembaga tetap, sementara Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) di tingkat daerah terus bersifat *ad-hoc*. (Untuk penjelasan lebih lanjut mengenai peran Bawaslu, mohon lihat bagian tentang Penyelesaian Sengketa Pemilu.)

Pemilihan Anggota KPU

Menurut UU 22/2007, tujuh anggota komisaris KPU dipilih oleh MPR berdasarkan daftar 21 nama yang disusun oleh sebuah panel yang dibentuk oleh presiden. Sementara pada tahun 2004, KPU terdiri dari sebuah sekretariat dan 11 komisaris, UU 22/2007 merubah susunan tersebut, dengan mengurangi jumlah komisaris menjadi tujuh. Selain itu, tidak ada syarat keahlian bagi anggota baru KPU dibawah UU tersebut, ataupun membedakan antara ketrampilan yang diminta untuk berbagai tingkatan dalam keanggotaan KPU, yang ada hanya ketentuan jenjang pendidikan (misalnya Sarjana S1 untuk KPU pusat dan tingkat propinsi, dan lulusan SMA untuk KPU tingkat kabupaten). (Lihat Tabel 2 untuk penjelasan mengenai ketentuan utama dalam UU 22/2007).

Pasal 11 (e) UU 22/2007 mewajibkan anggota KPU untuk memiliki pengetahuan dan ketrampilan yang berhubungan dengan pemilu atau pengalaman dengan implementasi pemilu. Akan tetapi, ia tidak merinci berapa tahun atau tingkat pengalaman yang diharuskan untuk setiap jabatan. Pada prakteknya, ujian-ujian dan prosedur pemilihan keanggotaan KPU yang lain untuk tahun 2009 gagal untuk lebih memilih kandidat dengan pengalaman signifikan. Meskipun penting sekali bahwa anggota KPU memiliki prestasi integritas dan ketidak berpihakan agar berhasil memenuhi kewajiban organisasi mereka, mereka juga harus dapat memperlihatkan pengetahuan mendalam tentang prinsip-prinsip dasar pemilu.

Tabel 2. Syarat-syarat menjadi Anggota KPU menurut UU 22, 2007[4]

	KPU	KPU Propinsi	KPU Kotamadya
Jumlah Anggota	7	5	5
Masa Jabatan	5 tahun	5 tahun	5 tahun
Umur (dengan asumsi tidak punya pengalaman sebagai anggota KPU sebelumnya)	35 tahun	30 tahun	30 tahun
Setia kepada Undang-Undang Dasar	Ya	Ya	Ya
Mempunyai integritas, pribadi yang kuat, jujur,dan adil	Ya	Ya	Ya
Memiliki pengetahuan dan keahlian di bidang tertentu yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu atau memiliki pengalaman sebagai penyelenggara Pemilu	Ya	Ya	Ya
Persyaratan Pendidikan	Sarjana	Sarjana	Lulus SMA atau sederajat
Persyaratan Tempat Tinggal	di Indonesia	di Propinsi	di Kotamadya
Persyaratan Kesehatan Fisik dan Mental	Ya	Ya	Ya
Tidak pernah menjadi anggota partai politik sekurang-kurangnya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun	Ya	Ya	Ya
Tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih	Ya	Ya	Ya

[4] Undang-Undang no 22/2007, Pasal 11.

Tujuan sebuah persyaratan pengalaman pemilu akan lebih dapat dicapai dengan ketentuan yang lebih spesifik, dengan menguraikan sifat, jangkauan, dan minimum pengalaman kerja yang dibutuhkan di bidang yang berhubungan dengan pemilu, bagi setiap tingkat jabatan KPU. Ujian-ujian untuk menentukan tentang karakteristik yang lebih subyektif seperti kepribadian dan loyalitas kepada konstitusi bisa dipersingkat atau disederhanakan. Sebagai tambahan, tes kecerdasan bisa dihilangkan sama sekali mengingat persyaratan tingkat pendidikan minimum untuk keanggotaan KPU. Secara umum, undang-undang yang berlaku saat ini sangat tidak jelas dan kemungkinan akan menghasilkan sebuah komisi yang tidak memenuhi standar keahlian yang diperlukan.

Selama proses seleksi, harus diberikan sebuah pemikiran yang lebih untuk membentuk sebuah tim komisaris dengan seperangkat ketrampilan yang kuat dan beragam sehingga anggota KPU memiliki pengetahuan di bidang akunting, teknologi informasi, undang-undang tentang pemilu, dan topik terkait yang lain. KPU tahun 2009 kurang variasi ketrampilan yang akan memungkinkan KPU untuk mengelola berbagai masalah dengan cara yang terinformasi dan proaktif. Contohnya, meskipun pengadaan adalah tanggung jawab sekretariat KPU, anggota KPU memiliki tanggung jawab untuk membuat kebijakan, termasuk hal-hal yang berhubungan dengan teknologi informasi. Oleh karena itu, sangat penting bahwa beberapa anggota KPU memiliki pengetahuan tentang teknologi informasi sehingga mereka memahami akibat sepenuhnya dari teknologi semacam itu terhadap proses pemilu.

Selain itu, menggilir masa jabatan anggota KPU yang berbeda kemungkinan akan meningkatkan efektifitas KPU di semua tingkatan. Berdasarkan peraturan saat ini, setiap pemilu kemungkinan akan diselenggarakan oleh sekelompok komisaris baru, sehingga membuat penghimpunan pengalaman menjadi hampir tidak mungkin. Masa jabatan yang bergiliran akan mempertahankan sebuah kombinasi anggota lama dan baru, sehingga memungkinkan pelembagaan pengalaman dalam implementasi pemilu.

KURANGNYA KEPERCAYAAN PUBLIK KEPADA KPU

Sebagai akibat perubahan terhadap struktur KPU dan meskipun banyak staf lama KPU, untuk proses pemilu 2009 ketujuh anggota komisaris KPU semuanya baru. Selain itu, sebagian karena perubahan struktural dalam KPU yang mengharuskan badan biro umum untuk menangani *media relations*, KPU kurang melakukan penggalangan partisipasi publik yang serius, seperti pada pemilu sebelumnya dimana hal ini telah membantu membangun reputasi KPU di tahun 2004. Kurangnya *public relations* dan pengalaman profesional, ditambah dengan masalah daftar pemilih yang dimulai bulan April 2008, menimbulkan persepsi umum diantara para *stakeholder* pemilu bahwa KPU tahun 2009 tidak sekredibel KPU yang sebelumnya.

KPU tidak berhasil membangun kepercayaan publik dan oleh banyak partai politik dan *stakeholder* yang lain dianggap kurang komprehensif dan proaktif menanggapi masalah dibandingkan dengan pendahulunya. Meskipun begitu, perlu dicatat bahwa beberapa Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) tampaknya memperoleh persepsi publik yang lebih positif dibandingkan KPU tingkat nasional (karena pemilihan kepala daerah/pilkada yang cukup sukses dari tahun 2005 sampai 2008). Akan tetapi, kombinasi peraturan baru, sosialiasi undang-undang pemilu yang terlambat, dan pendanaan yang kurang kelihatannya telah menimbulkan tantangan-tantangan yang berarti di setiap tingkatan KPU selama pemilu nasional tahun 2009.

Meskipun KPU telah menetapkan jatah empat bilik suara di setiap TPS, banyak TPS di seluruh Indonesia yang mendirikan bilik suara tambahan untuk memastikan kerahasiaan surat suara dan mengurangi waktu antri pemilih.

Setelah proses pengadilan dan penjatuhan hukuman yang berjalan baik terhadap komisaris KPU tahun 2005 atas tuduhan korupsi terkait dengan pengadaan perlengkapan pemilu, kewenangan KPU untuk melakukan pengadaan perlengkapan pemilu dilucuti. Mandat untuk pengadaan perlengkapan pemilu diberikan kepada sekretariat KPU, dibawah kendali pemerintah. Akibatnya, sementara anggota KPU bertanggung jawab terhadap anggaran mereka sendiri, tanggung jawab untuk pengadaan dan pembelanjaan terbatas pada sekretariat. Meskipun prosedur pengadaan ditujukan untuk tanggap terhadap kebutuhan dan prosedur KPU, otorisasi KPU terhadap pengadaan tidak diperlukan, sehingga menimbulkan kebingungan anggaran antara KPU dan sekretariatnya. Prosedur penyaluran dana juga bermasalah. Dana disalurkan secara lambat dan dalam jumlah sedikit-sedikit, bukan dalam jumlah besar, sehingga KPU sulit untuk membuat rencana kedepan. Peran sekretariat dalam pengadaan dan distribusi harus dibatasi untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas penggunaan dana.

Selain itu, kemungkinan sebagai imbas dari penjatuhan hukuman terhadap anggota KPU sebelumnya, komisaris yang baru kelihatannya bekerja dalam suasana hati-hati yang ekstrim selama periode pra-pemilu sehubungan dengan penafsiran dan implementasi undang-undang pemilu. Penafsiran yang sempit terhadap mandat mereka ini mempengaruhi kualitas proses secara negatif. Contohnya, banyak detil logistik dan alokasi perlengkapan yang diserahkan keputusannya kepada KPU tingkat propinsi dan kabupaten, sehingga terjadi ketidakseragaman diantara mereka. KPU juga seringkali meminta

nasihat kepada Departemen Dalam Negeri sebelum membuat keputusan mengenai pemilu, yang mungkin dapat menghambat KPU untuk secara profaktif menangani rintangan dan menyelesaikan masalah secara kreatif.

Masalah-masalah ini ditambah dengan undang-undang pemilu, yang kadang di beberapa bagian sangat terperinci dimana seharusnya mungkin undang-undang memberi KPU lebih banyak keleluasaan dan otonomi.[5] Contohnya, jadwal untuk tahap-tahap yang berbeda dalam proses pemilu seharusnya dapat ditetapkan oleh KPU, sehingga dapat memfasilitasi pendekatan yang lebih dinamis untuk mengelola proses pemilu. KPU akan mendapat manfaat yang berarti dengan otonomi yang lebih besar, yang berhubungan dengan manajemen internal dan masalah-masalah keuangan, seperti pengadaan.

DAFTAR PEMILIH

Walaupun beberapa masalah administratif mempengaruhi pemilu legislatif 2009, yang paling serius adalah yang berhubungan dengan daftar pemilih. Penyusunan sebuah daftar pemilih yang akurat merupakan sebuah cara penting untuk memajukan hak untuk memilih.[6] Oleh karena itu, penting bahwa undang-undang dan peraturan mengenai daftar pemilih jelas dan masuk akal dan memungkinkan peng-*update*-an secara berkala terhadap daftar pemilih sehingga ia bisa seakurat mungkin. Ketika dibandingkan dengan UU 12/2003, undang-undang yang berlaku untuk pemilu 2009 tampaknya telah memperlemah proses pendaftaran.

UU 12/2003 menetapkan KPU mempunyai kekuasaan terhadap pengumpulan data pemilih.[7] Pasal 53 dalam undang-undang tersebut menetapkan bahwa pendaftaran pemilih dilakukan oleh seorang petugas yang akan mendatangi rumah pemilih atau bahwa pemilih dapat mendaftarkan diri ke kantor KPU setempat. Pasal tersebut juga menetapkan bahwa pendaftaran pemilih harus selesai dilaksanakan paling lambat enam bulan sebelum hari pemungutan suara dan bahwa prosedur atau tata cara pelaksanaan pendaftaran pemilih harus ditetapkan oleh KPU.

Sebagai perbandingan, pasal-pasal yang berhubungan dengan pendaftaran pemilih dalam undang-undang yang mengatur pemilu 2009 secara jelas mengurangi kekuasaan KPU terhadap kualitas data dan hanya memberikan sedikit ruang untuk fleksibilitas mengenai kerangka waktu dan prosedur untuk pengembangan daftar pemilih. Terutama, undang-undang pemilu tahun 2008, dimana Departemen Dalam Negeri yang menjadi perancang utamanya, meliputi sebuah pasal yang merubah sumber data daftar pemilih, yaitu yang sebelumnya berdasarkan pendaftaran dari rumah ke rumah, menjadi berdasarkan data kependudukan dari Departemen Dalam Negeri. Selain itu, UU 22/2007 menentukan bahwa KPU tingkat nasional dan daerah memiliki tanggung jawab untuk memuktakhirkan daftar pemilih

[5] Contohnya: Pasal 32 (2): "Data kependudukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus sudah tersedia dan diserahkan kepada KPU paling lambat 12 (dua belas) bulan sebelum hari/tanggal pemungutan suara." Pasal 34 (2): "Pemutakhiran data pemilih diselesaikan paling lama 3 (tiga) bulan setelah diterimanya data kependudukan." Pasal 36 (2): "Daftar pemilih sementara disusun paling lambat 1 (satu) bulan sejak berakhirnya pemutakhiran data pemilih." Pasal 37 (2): "PPS wajib melakukan perbaikan terhadap daftar pemilih sementara hasil perbaikan berdasarkan masukan dan tanggapan dari masyarakat dan Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 3 (tiga) hari setelah berakhirnya pengumuman." Pasal 38 (3): "Daftar pemilih tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan paling lama 20 (dua puluh) hari sejak diterimanya daftar pemilih sementara hasil perbaikan dari PPS." Pasal 40 (1): "Daftar pemilih tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (2) dapat dilengkapi dengan daftar pemilih tambahan paling lambat 3 (tiga) hari sebelum hari/tanggal pemungutan suara."

[6] Komisi Hak Asasi Manusia PBB, Pernyataan Umum no. 25, paragraf 11 menyatakan," Pendidikan pemilih dan pendaftaran kampanye diperlukan untuk memastikan penerapan pasal 25 secara efektif hak-hak oleh sebuah masyarakat yang terinformasi."

[7] Undang-Undang no 12/2003, Pasal 53.

berdasarkan data kependudukan dari Departemen Dalam Negeri.[8]

Seorang warga yang datang untuk memberikan suara dan mendapatkan bahwa dirinya maupun keluarganya tidak tercantum dalam daftar pemilih mengadu ke ketua TPS. Kejadian ini, yang dipantau oleh The Carter Center di Jakarta, Jawa, merupakan sebuah contoh apa yang dikhawatirkan banyak orang menjadi masalah yang meluas terkait dengan kualitas daftar pemilih.

Meskipun keterbatasan anggaran dan personil membuat pendaftaran pemilih dari rumah ke rumah menjadi tidak praktis, KPU seharusnya masih memegang kekuasaan terhadap proses pendaftaran. Dilaporkan kepada The Carter Center bahwa data yang dikumpulkan dan diberikan kepada KPU oleh Departemen Dalam Negeri banyak yang sudah kadaluarsa dan tidak konsisten. Pada saat ini, tidak ada sebuah sistem nasional untuk memastikan identifikasi dan mengeluarkan dari datar nama-nama yang dobel atau nama-nama mereka yang sudah meninggal atau pindah. Oleh karena itu, sistem ini tidak bisa secara memadai menjamin sebuah daftar yang komprehensif dan benar. Meskipun masalah dengan penggunaan data dari Departemen Dalam Negeri selama pemilu lokal tahun 2005-2006 telah menggarisbawahi masalah ini, namun perubahan efektif tidak dilakukan sebelum pemilu 2009.

Imbas dari penggunaan informasi yang kadaluarsa dan keliru pada akhirnya membuat publik tidak mempercayai daftar pemilih dan banyak laporan mengenai pencabutan hak pilih.

Kurangnya daftar pemilih yang akurat dan lengkap memiliki potensi untuk melemahkan hak dasar untuk memilih.[9] Mengingat masalah yang nyata dengan sistem yang berlaku saat ini dalam menghasilkan daftar pemilih, menjadi penting bagi pemerintah untuk meninjau kembali bagaimana daftar ini dihasilkan dan mengembalikan kepada KPU tanggungjawab tunggal untuk pengembangannya.

PELATIHAN STAF KPU

Sejumlah faktor telah menghambat pelatihan staf KPU untuk pemilu legislatif April 2009. Faktor-faktor tersebut termasuk rumitnya undang-undang dan peraturan tentang pemilu yang baru, kurangnya dana untuk melaksanakan pelatihan, dan berkurangnya dukungan internasional bagi penyelenggaraan pemilu secara keseluruhan. The Carter Center merekomendasikan bahwa pelatihan petugas pemilu bagi seluruh tingkatan dalam KPU diberi prioritas yang lebih besar dalam putaran pemilu di masa depan.

Salah satu tantangan besar yang dihadapi dalam keberhasilan implementasi program pelatihan bagi staf KPU adalah rumitnya sistem pemungutan suara dan jumlah peraturan yang baru. Dalam struktur KPU, pelatihan dilakukan dari tingkat yang lebih tinggi ke tingkat yang

[8] Undang-Undang no 22/2007, Pasal 8, 9, dan 10.

[9] Perjanjian Internasional Hak Sipil dan Politik, Pasal 25.

Petugas TPS disumpah oleh ketua TPS sebelum pembukaan TPS.

lebih rendah. Akan tetapi kurang terbiasanya beberapa staf KPU dengan prosedur hari pemilu memperlihatkan bahwa sesi pelatihan ini mungkin kurang mencukupi untuk mempersiapkan staf secara penuh. Para pemantau Carter Center juga mencatat pelatihan internal yang diberikan oleh KPU terlihat kurang terorganisir dan kurang efektif. Selain itu, pelatihan untuk pemilu presiden di beberapa kejadian (contohnya di Surabaya) dilakukan bersamaan dengan pelatihan pemilu legislatif. Meskipun sumber daya yang terbatas mungkin telah menghalangi dilakukannya pelatihan secara terpisah, pelatihan secara bersamaan dapat membingungkan staf dan idealnya bisa dihindari di masa depan.

Kurangnya pendanaan dan kesulitan logistik juga mempengaruhi perekrutan staf KPU. Contohnya, KPU Surabaya mengemukakan kepada pemantau Carter Center bahwa pendanaan dan logistik selama tahap pemilu ini tidak cukup untuk memberikan pelatihan bagi seluruh petugas dan anggota staf. Selain itu, petugas TPS jarang yang memiliki tingkat pendidikan tinggi dan hanya menerima upah sekali sebesar Rp 100,000.

Lembaga-lembaga internasional telah melakukan berbagai kegiatan pelatihan bagi staf KPU selama masa pra pemilu. Program Pendukung Multi Donor bagi Pemilu telah memberikan bantuan teknis kepada KPU dengan fokus pada pengadaan perlengkapan dan jasa, strategi komunikasi luar,

dan panduan teknis untuk prosedur pemungutan dan penghitungan suara. Selain itu, bantuan juga diberikan dalam bentuk berbagai kegiatan, seperti *lokakarya*, pelatihan-pelatihan, konsultansi, dan pemberian buku-buku panduan. Meskipun dengan adanya pelatihan-pelatihan ini, beberapa anggota KPU mengutarakan bahwa, dibandingkan dengan pemilu 2004, pemilu kali ini memperlihatkan sangat berkurangnya perhatian dan bantuan keuangan dari masyarakat internasional.

Mengingat menurunnya bantuan internasional, penting bagi pemerintah Indonesia untuk memahami tanggungjawabnya untuk memastikan pelatihan bagi para petugas TPS. Langkah semacam itu membantu untuk menjamin pemilu yang dilaksanakan secara tidak berpihak dan sesuai dengan undang-undang. Karena bantuan internasional bagi pemilu tidak dijamin, sangat penting bahwa pemerintah Indonesia secara memadai menganggarkan seluruh biaya-biaya pemilu yang terjadi berulang seperti pengadaan perlengkapan, pendidikan bagi para pemilih, dan pelatihan staf. Pendanaan yang berkelanjutan oleh pemerintah terhadap komponen-komponen penting dalam proses pemilu ini dapat membantu menghindari banyak masalah di saat terakhir yang terkait dengan pelatihan yang tidak efektif atau tidak memadai.

TABULASI SUARA

Tabulasi suara menjadi tantangan lain bagi KPU dalam pemilu 2009. Besar dan geografi Indonesia membuat pengumpulan suara menjadi proses logistik yang sulit selain itu, proses rekapitulasi di Indonesia meliputi pengumpulan penghitungan suara berbagai tingkat yang rumit untuk menetapkan ambang batas perolehan di tingkat nasional maupun daerah untuk alokasi kursi.

Dalam pemilu sebelumnya, tabulasi dan pengesahan hasil pemilu memakan waktu berminggu-minggu. Karena pengalaman ini dan dalam upaya untuk mengamankan hasil suara terhadap kecurangan-kecurangan dan mencegah ketegangan, KPU memutuskan untuk menggunakan sebuah sistem penghitungan suara secara otomatis untuk menyediakan hasil yang lebih cepat, meskipun tidak resmi. Akan tetapi, perencanaan yang tidak matang, penerapan yang terlambat, praktek-praktek pengadaan yang tidak jelas, kurangnya pemahaman publik dan instituti terhadap masalah-masalah teknis menghalangi penggunaan sistem ini secara efektif.

Sebulan sebelum pemilu legislatif 2009, KPU menerapkan sebuah sistem penghitungan awal berdasarkan teknologi *intelligent character recognition* (ICR), walaupun ada kekhawatiran dari organisasi domestik dan internasional bahwa sistem tersebut akan tidak efisien dan tidak dapat diimplementasikan secara memadai sebelum pemilu.[10] Sistem yang sebenarnya baru dipasang pada tanggal 2 April, persis satu minggu sebelum pemilu. Meskipun pelatihan diberikan kepada para pengurus KPUD, banyak dari mereka yang mengatakan kepada Carter Center bahwa mereka tidak memiliki cukup waktu untuk menyampaikan informasi ke rekan kerja mereka di lapangan.

[10] Institut Teknologi Bandung (ITB) menyarankan sebuah teknologi yang lebih sederhana, *optical mark recognition* (OMR), yang tidak memerlukan pengenalan tulisan tangan.

Sistem ICR bekerja dengan cara memindai formulir C1-IT (yakni formulir tabulasi suara di TPS yang dimodifikasi) melalui *scanner* (alat pemindai) Fujitsu. Menurut Rakreasi Teknologi Indonesia, perusahaan yang memasok teknologi ICR ini, tingkat pengenalan huruf teknologi ini adalah 97 persen.[11] Kantor-kantor KPU tingkat kabupaten bertanggung jawab untuk memindai halaman-halaman formulir C1-IT (8 halaman per TPS), dan mengubahnya menjadi data, kemudian secara elektronik mengirim data tersebut lewat jaringan privat KPU ke Jakarta. Simulasi di empat kota memperlihatkan bahwa mungkin untuk memindai dan mengirim data tiap TPS dalam waktu lima menit.

Teknisi memperlihatkan kepada pemantau Carter Center bagian dari sistem ICR yang dirancang untuk memungkinkan tabulasi suara secara cepat di seluruh Indonesia. Sayangnya, kekurangan yang serius pada sistem ini menghalangi penggunaannya secara sukses dalam pemilu 2009.

Sekretariat KPU menambah tingkat kerumitan selama proses pengadaan dengan memilih pemasok yang berbeda. Akibatnya, sistem tersebut menggunakan empat program perangkat lunak (*software*), tipe perangkat keras (*hardware*), program-program pelatihan, dan konfigurasi yang berbeda dengan yang tim pendukung telah terbiasa. Meskipun tidak diketahui mengapa rencana pengadaannya seperti itu, hal ini mungkin telah menjadi sebuah halangan berarti bagi kelancaran implementasi sistem ICR.

Meskipun KPU memiliki harapan tinggi bahwa sistem ICR akan membuat penghitungan suara menjadi lebih efisien dan memungkinkan pengumuman hasil sementara dalam beberapa hari setelah pemilu, kegagalan untuk secara realistis menilai banyaknya waktu yang diperlukan untuk menggunakan teknologi tersebut dan masalah logistik yang lain terbukti menjadi penghalang. Pada tanggal 6 April 2009,

KPU mengumumkan bahwa hasil sementara akan diketahui dalam empat jam setelah penghitungan suara di TPS-TPS, walaupun pada saat itu baru 73 dari 471 kabupaten yang berhasil mengirim data percobaan ke Jakarta. Hal ini kemungkinan memperlihatkan kurang pemahaman di pihak KPU terhadap kesulitan teknis yang berhubungan dengan sistem ini.

Sistem ICR memerlukan perangkat lunak komputer untuk mengenali angka yang ditulis tangan dan mengubahnya menjadi sebuah jaringan digital, yang kemudian harus diperiksa oleh seorang petugas KPU untuk memastikan kebenaran. Proses ini secara signifikan telah mengurangi efisiensi sistem.

[11] http://www.orchidform.com/bappengujian.pdf.

Untuk memproses halaman-halaman dari satu TPS, tanpa memfaktorkan waktu yang diperlukan untuk merapikan kertas-kertas yang kusut dan memasukan kertas-kertas tersebut dengan rapi ke mesin scanner, bisa memakan waktu dari 40 detik hingga enam menit. KPU tidak memperhitungkan waktu yang diperlukan tiap TPS untuk bagian proses secara manual, seperti membungkus kertas, mengesahkan, mengepak, mengirim, dan kemudian memindai dokumen kedalam mesin scanner. Perhitungan waktu KPU juga menggunakan asumsi bahwa kondisi sambungan internet sempurna dan tidak ada gangguan pada mesin. Laporan-laporan media dan wawancara Carter Center dengan pengurus KPUD dan staf dari Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT), badan yang bertanggung jawab untuk menerapkan sistem ICR bagi KPU, memperlihatkan sederet masalah. Masalah-masalah tersebut termasuk kualitas kertas yang kurang bagus, masalah dengan mesin *scanner*, dan halangan untuk mengirim file data berukuran 1.2 megabytes yang sudah diperkecil dengan koneksi internet yang lambat, yang mana semuanya menghambat proses.

Penggunaan sistem secara otomatis tidak digunakan lagi setelah sistem ini hanya berhasil menghitung 11 persen dari suara, dibandingkan

Pemantau Carter Center memperhatikan bahwa karena kurangnya pelatihan dan prosedur penutupan yang sulit seringkali membuat petugas TPS bekerja hingga larut malam untuk melengkapi seluruh formulir secara benar.

80 persen yang telah dijanjikan, dan Komisi Pemberantas Korupsi (KPK) saat ini sedang mengusut kasus ini.[12] Penyelenggara pemilu perlu mempertimbangkan dengan hati-hati kekurangan sistem ICR yang diterapkan dalam pemilu 2009. Mereka juga perlu meninjau kembali bentuk tabulasi suara yang lain yang bisa diimplementasikan dalam jenjang waktu yang sesuai bagi pemilu yang akan datang, misalnya penggunaan kembali sistem *key-entry* seperti yang digunakan dalam pemilu tahun 2004.

Sistem ICR di Indonesia memperlihatkan masalah yang lebih besar dengan proses rekapitulasi secara manual yang sangat rumit, yang mana di masa lalu, memakan waktu hingga lebih dari satu bulan. Meskipun Indonesia menggunakan sistem otomatis pada tahun 2004 dan 2009 untuk mengangkat kepercayaan publik, penyederhanaan proses penghitungan secara manual, yang akan mengurangi ketergantungan terhadap hasil penghitungan suara sementara, jelas diperlukan. Di TPS-TPS yang dipantau oleh Carter Center, penghitungan suara di TPS-TPS seringkali memakan waktu hingga beberapa jam; para petugas TPS tidak tahu pasti bagaimana melengkapi formulir-formulir rekapitulasi yang rumit dan panjang secara benar. Kebingungan semacam itu terus berlanjut di tingkat pengumpulan suara, ditambah dengan kesalahan dalam melengkapi formulir-formulir di tingkat TPS. Mengingat keterlambatan yang tidak semestinya dalam pengesahan, rumitnya sistem pengumpulan suara memiliki potensi untuk melemahkan penerimaan hasil pemilu dan perlu direvisi untuk proses pemilu di masa depan.

[12] Selama pemilu legislatif tahun 2004, sebuah sistem penghitungan suara cepat secara elektronik menghasilkan lebih dari 90 persen dari hasil suara pemilu pada periode yang sama. Pada pemilu tahun 1999, hasil resmi keluar setelah 68 hari. Lihat Jakarta Post, 5 Juli, 2004: http://www.thejakartapost.com/news/2004/07/05/kpu-launches-new-computer-counting-system.html.

PEMBAGIAN KURSI

Meskipun undang-undang pemilu menguraikan secara singkat sistem penghitungan suara dan selanjutnya pembagian kursi, ada kekhawatiran bahwa, dalam prakteknya, prosedur pembagian kursi tidak selalu diikuti dan bahwa seluruh proses kurang transparansi. Pada tanggal 9 Mei, KPU mengumumkan hasil resmi pemilu. Akan tetapi, pada tanggal 13 Mei, KPU mengumumkan hasil yang direvisi setelah bertemu dengan berbagai partai politik. Meskipun seorang anggota KPU menyatakan bahwa KPU mungkin telah membuat kesalahan dalam penghitungan awal, perubahan-perubahan terhadap pembagian kursi ini dan kenyataan bahwa ada rapat tertutup dengan partai-partai mengenai perhitungan suara dapat melemahkan kepercayaan publik dalam proses.

Setelah pembagian kursi final oleh KPU pada tanggal 24 Mei, setelah sedikitnya dua perhitungan yang bermasalah, lima partai politik mengajukan gugatan kepada Mahkamah Konstitusi dengan alasan bahwa KPU telah melanggar undang-undang pemilu dengan mengalokasikan kursi berdasarkan kriteria bukan jumlah suara sah yang telah dimenangkan (termasuk kasus Agung Laksono, ketua DPR). Mahkamah Konstitusi, yang memutuskan kasus ini pada tanggal 11 Juni 2009, setuju dengan penggugat, dan berdasarkan Pasal 205 UU 10/2008, membatalkan pembagian kursi oleh KPU.[13] Per tanggal 13 Juni 2009, ketua KPU mengindikasikan KPU akan merevisi pembagian kursi sesuai dengan keputusan Mahkamah Konstitusi dan percaya bahwa lima kandidat yang tadinya kalah mungkin akan memperoleh kursi kembali. Pada saat penulisan laporan ini, masih belum jelas apakah KPU akan menerapkan keputusan mahkamah atau tidak, dan bagaimana keputusan tersebut akan mempengaruhi hasil final pemilu legislatif.[14]

PEMANTAUAN PENYELENGGARAAN PEMILU DAN TABULASI SUARA DI PROPINSI ACEH

Di Aceh, penyelenggaraan pemilu dijalankan oleh Komite Independen Pemilihan (KIP). KIP mengorganisir dirinya dengan komite-komite di tingkat propinsi, kabupaten, kecamatan, dan desa. Di tingkat propinsi, KIP di Aceh terdiri dari tujuh orang anggota (bukan lima anggota seperti di propinsi lain). Di setiap tingkat kabupaten dan kecamatan di Aceh, KIP memiliki tiga anggota, dan di tingkat desa, KIP memiliki satu anggota. Para anggota komite didukung oleh seorang staf sekretariat di tingkat propinsi dan kabupaten.

Di tingkat propinsi, pengurus KIP kelihatan berkomitmen terhadap proses pemilu dan secara umum sangat dihormati. Akan tetapi, pemantau Carter Center mencatat dugaan dilakukannya keberpihakan secara politik oleh beberapa anggota KIP di tingkat kabupaten dan kecamatan. Dugaan ini merusak kredibilitas lembaga pemilu di beberapa kabupaten di seluruh propinsi Aceh. Pada masa paska pemilu, The Carter Center juga mencatat kekhawatiran yang meluas mengenai kelayakan dimana beberapa pengurus Panitia

[13] Kasus-kasus diajukan oleh Partai Gerindra (59/PHPU.A-VII/2009); Partai Persatuan Pembangunan (80/PHPU.A-VII/2009); Partai Amanat Nasional (74/PHPU.A-VII/2009); Partai Kebangkitan Bangsa (67/PHPU.A-VII/2009); and Partai Golkar (94/PHPU.A-VII/2009).

[14] http://www.thejakartapost.com/news/2009/06/13/kpu-revise-legislativepoll-results-despite-controversy.html.

Pemilihan Kecamatan (PPK) melakukan penghitungan ulang suara.

Ujian Mampu Baca Qur'an

Meskipun ada perdebatan antara pengurus pemilu di tingkat lokal dan nasional mengenai masalah ini pada tahun 2008, kandidat Muslim untuk DPRD di Aceh diharuskan untuk lulus tes baca Qur'an. Secara umum, partai-partai politik tidak mengangkat masalah tes baca Qur'an ini dengan the Carter Center. Akan tetapi, para pemantau menemukan sedikitnya satu daerah dimana para calon telah didiskualifikasi karena hasil test baca Qur'an. Dari 1,368 calon legislatif DPRD, hanya ada satu calon yang non Muslim.[15] Tidak diikutsertakannya caleg atas dasar tes mampu baca Qur'an akan kelihatan bertentangan dengan kewajiban Indonesia untuk memastikan seluruh pembatasan hak untuk dipilih didasarkan pada kriteria yang bijaksana, obyektif dan non-diskriminatif.[16] Tes ini sebaiknya dipertimbangkan kembali oleh penyelenggara pemilu setempat sebelum pemilu yang akan datang.

Pendaftaran Pemilih

Kekhawatiran yang paling banyak mengenai pelaksanaan pemilu selama pemilu April 2009 adalah mengenai daftar pemilih. Akan tetapi, masih tetap tidak jelas berapa banyak sebenarnya warga Aceh yang hak pilihnya tercabut karena kesalahan daftar pemilih. Tim pemantau Carter Center bertemu dengan para pengurus pemilu di setiap tingkat daerah di Aceh untuk membahas hal ini. Ketika The Carter Center meninggalkan Aceh pada bulan Mei, para pengurus KIP telah mulai meninjau ulang dan merevisi daftar pemilih untuk mengantisipasi pemilu presiden bulan Juli. Hal ini merupakan langkah positif yang mungkin dapat memperbaiki daftar pemilih untuk proses pemilu di masa depan.

Pendidikan Pemilih Dan Pelatihan Petugas TPS

Dalam wawancara-wawancara yang dilakukan oleh The Carter Center sebelum pemilu, ada banyak kekhawatiran bahwa penggantian cara menandai surat suara dengan mencoblos simbol partai atau nama kandidat yang dipilih, ke menggunakan ballpoint untuk menyontreng mungkin akan membuat bingung pemilih. Surat suara yang tidak sah memiliki persentase tinggi di tingkat nasional. Akan tetapi, beberapa laporan dari para pemantau Carter Center dan organisasi lain memperlihatkan bahwa kekhawatiran ini tampaknya tidak menjadi sengketa yang berarti mengenai surat suara dan bahwa para pemilih di Aceh secara umum tampaknya telah menandai surat suara mereka dengan benar. Melalui upaya gabungan dari panitia pemilu, partai-partai politik, dan organisasi-organisasi non pemerintah, pendidikan pemilih kelihatannya telah ditangani secara memadai. Akan tetapi, dicatat bahwa lembaga pemilu tidak menerima dana cukup untuk melakukan pendidikan pemilih sendiri.

Kekhawatiran yang lebih besar yaitu pelatihan petugas TPS tentang prosedur hari pemilu yang telah berubah sejak pemilu tahun 2004. Di Aceh, begitu juga di daerah-daerah lain di Indonesia, panitia pemilu bertanggung jawab untuk memastikan bahwa para petugas TPS memperoleh pelatihan yang memadai di seluruh aspek pemberian, penghitungan dan tabulasi suara. Dari tujuh petugas di setiap TPS, panitia pemilu merencanakan untuk melatih dua dari

---

[15] Simanjuntak, Hotli, "Aceh candidates must take Koran test to run: KIP," The Jakarta Post, Sept. 8, 2008. Tersedia di: http://www.thejakartapost.com/news/2008/09/08/aceh-candidates-must-take-koran-test-run-kip.html.

[16] Komisi Hak Asasi Manusia PBB, Pernyataan Umum No. 25, paragraf 15 menyatakan, "Penerapan hak yang efektif dan kesempatan untuk ikut serta dalam pemilihan memastikan bahwa orang-orang yang berhak untuk memilih memiliki kebebasan untuk memilih calonnya. Pembatasan apapun terhadap hak untuk ikut serta dalam pemilihan, seperti batas umur, harus dapat dibenarkan berdasarkan kriteria yang obyektif dan bijaksana. Orang-orang yang memenuhi syarat untuk ikut serta dalam pemilihan tidak boleh dikecualikan oleh syarat-syarat yang tidak masuk akal atau diskriminatif seperti pendidikan, tempat tinggal atau keturunan, atau karena alasan afiliasi politik."

mereka, dan yang dua orang ini kemudian akan melatih yang lima lagi. Di pelatihan petugas TPS yang dihadiri oleh para pemantau The Carter Center, sebagian besar petugas TPS sudah pernah membantu di pemilu tingkat nasional atau lokal sebelumnya. Oleh karena itu, banyak dari prosedur-prosedur praktis dari pemilu sebelumnya – seperti bagaimana mendirikan TPS di lapangan, memastikan kerahasiaan surat suara, menandai daftar pemilih, dan mencelup jari pemilih ke dalam tinta – masih tetap sama, dan petugas TPS kelihatannya merasa cukup nyaman dengan prosedur ini. Akan tetapi, petugas TPS kurang terbiasa dengan prosedur yang lebih baru, khususnya yang berhubungan dengan mencatat tabulasi suara dengan benar dan memberikan pengesahan surat suara di tingkat desa. Berdasarkan informasi yang terbatas dari pemantau Carter Center, kelihatannya pelatihan tentang masalah tabulasi ini lemah dan tidak lengkap. Hal ini mengakibatkan kesulitan di lapangan pada hari pemilu dan selama penyelesaian sengketa paska pemilu.

Penghitungan dan Tabulasi Suara

Proses tabulasi di Aceh dipantau oleh empat orang pemantau jangka panjang The Carter Center. Sementara tabulasi suara secara umum dilaksanakan dengan benar, para pemantau the Carter Center memperhatikan bahwa formulir rekapitulasi (formulir C-1) secara tidak konsisten dibagikan kepada para saksi partai di akhir penghitungan suara di TPS-TPS yang dikunjungi. Formulir C-1 secara resmi mencatat penghitungan suara di TPS dan sangat penting untuk mencegah dicuranginya pengumpulan suara pada saat dipindahkan dari TPS ke tingkat propinsi selama tiga minggu. Tanpa formulir C-1 yang benar, para partai tidak bisa memastikan bahwa jumlah total suara tidak berubah. Alasan mengapa formulir-formulir ini tidak selalu tersedia masih tidak jelas. Akan tetapi, banyak *stakeholder* yang diwawancara oleh The Carter Center berpikir kesalahan ini akibat pelatihan KPPS dan KIP staf yang tidak memadai, dan bukan berarti sebagai upaya untuk melemahkan proses pemilu.

Selama masa tabulasi suara, kasus-kasus pengumpulan data yang tidak cocok dengan hasil awal di tingkat TPS, maupun kejadian-kejadian dimana partai-partai tidak dapat menerima salinan dari hasil yang sudah disahkan, dilaporkan kepada para pemantau The Carter Center. Karena pemindahan data dari tingkat TPS ke PPK dan KIP sangat penting bagi penyelesaian sengketa pemilu, hal ini juga menjadi bermasalah karena gugatan-gugatan kepada Mahkamah Konstitusi berpotensi kekurangan bukti.

Proses Rekapitulasi

Selama rekapitulasi suara tingkat propinsi di Aceh, para pemantau mencatat bahwa anggota KIP, petugas Panwaslu, dan para saksi partai yang ditugaskan kelihatannya cukup memahami undang-undang dan peraturan pemilu. Akan tetapi, mereka kelihatannya tidak memahami prosedur-prosedur yang khusus. Akibatnya, prosesnya menjadi kurang tertib, dan rekapitulasi memakan waktu lebih lama dari yang diantisipasi. Para petugas KIP hanya punya sedikit kontrol terhadap penyelesaian hasil pemilu, dan metode mereka untuk menyelesaikan sengketa selama masa rekapitulasi tidak konsisten.

Petugas TPS bersiap-siap untuk pemungutan suara dekat Bener Meriah, Aceh. Tiap pemilih di Indonesia menerima surat suara terpisah untuk tiap jenis pemilihan, sehingga memerlukan empat kotak suara di tiap TPS.

.

DANA KAMPANYE

Partisipasi partai-partai politik merupakan komponen yang sangat penting dalam politik demokratis, dan pendanaan penting untuk memastikan bahwa partai-partai mampu untuk terlibat dalam kampanye yang kompetitif. Akan tetapi, skandal korupsi dan penggunaan dana kampanye yang tidak patut tetap menjadi penghalang serius bagi konsolidasi demorasi di banyak negara. Peraturan dana kampanye yang teliti, seperti yang termasuk dalam undang-undang pemilu tahun 2008 yang mulai diterapkan oleh Indonesia untuk pemilu tahun 2009, adalah salah satu cara untuk mengurangi praktek-praktek korupsi terkait kampanye pemilu dan untuk memenuhi komitmen internasional berkenaan dengan transparansi dalam pendanaan kampanye.[17]

[17] Indonesia meratifikasi Konvensi PBB Melawan Korupsi atau *the United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) pada tanggal 19 September 2006. UNCAC dibentuk tanggal 15 Desember 2005. Pasal 7 (3) dari UNCAC menyatakan: "Setiap Negara Peserta juga wajib mempertimbangkan untuk mengambil langkah-langkah legislatif dan administratif yang layak, sesuai dengan tujuan Perjanjian ini dan berdasarkan prinsip-prinsip dasar hukum nasionalnya, untuk meningkatkan transparansi

Sebagai bagian dari misi pemantau terbatasnya pada pemilu legislatif bulan April 2009 di Indonesia, The Carter Center telah memfokuskan pada masalah-masalah utama terkait dana kampanye. Pada tanggal 1 Mei 2009, The Carter Center mengeluarkan sebuah pernyataan publik mengenai temuan-temuan utama dan rekomendasi dari misnya. Bagian dari laporan akhir misi The Carter Center ini meliputi teks dari pernyataan tersebut, dan pemantauan selanjutnya. Teks lengkap laporan tanggal 1 Mei 2009 tersedia di situs The Carter Center.

KEWAJIBAN PELAPORAN

Dalam banyak hal, peraturan mengenai pelaporan dana kampanye untuk pemilu legislatif 2009 memperbaiki aturan yang mengatur pemilu 2004. Undang-Undang tentang Pemilu tahun 2003[18] mengandung kewajiban pelaporan keuangan yang kurang tegas dibanding aturan-aturan yang termuat dalam Undang-Undang tentang Pemilu tahun 2008.[19] Contohnya pada pemilu legislatif 2004, laporan awal dana kampanye tidak perlu dilaporkan seperti sekarang ini. Selain itu undang-undang tahun 2003 tidak menyebutkan sanksi bagi mereka yang tidak memenuhi kewajiban pelaporan. (Lihat Tabel 3 untuk perbandingan UU tahun 2003 dan 2008.)

Sebaliknya, Undang-Undang Pemilu tahun 2008 mengharuskan partai-partai politik dan calon anggota DPD untuk menyerahkan laporan keuangan baik untuk periode sebelum maupun sesudah pemilu. Tujuh hari sebelum kampanye dimulai (hari pertama kampanye) partai-partai politik dan para calon anggota DPD diharuskan untuk memberikan nomor rekening bank, dan saldo awal.[20] Di tingkat nasional, seluruh partai telah menyerahkan laporan mereka, tetapi di tingkat propinsi ada tiga partai yang belum menyerahkan.[21] Menurut KPU, mereka adalah partai-partai kecil dan baru, yang belum terorganisir secara memadai untuk memenuhi tenggat waktu pelaporan. Sebagai konsekuensinya, beberapa kandidat mereka didiskualifikasi sesuai pasal 138 Undang-Undang Pemilu tahun 2008 yang membolehkan KPU untuk memberhentikan partisipasi partai-partai dalam pemilu apabila mereka tidak menyerahkan laporan keuangan pra-kampanye.

Selain laporan pra-pemilu, partai-partai juga diminta untuk menyerahkan sebuah laporan penerimaan dan pengeluaran dalam 15 hari setelah pemilu. Ini merupakan sebuah perubahan menonjol dari jangka waktu 60 hari untuk menyiapkan laporan oleh partai-partai pada tahun 2004, yang menimbulkan pertanyaan mengenai kemampuan partai-partai untuk melengkapi dan menyerahkan laporan mereka tepat waktu. Pasal 138 Undang-Undang pemilu 2008 menyatakan bahwa partai-partai dan calon-calon anggota DPD akan dibatalkan penetapannya sebagai calon terpilih di DPR nasional, pusat dan kabupaten apabila laporan dana kampanye tersebut tidak diserahkan kepada akuntan publik yang telah ditetapkan oleh KPU paling lambat tanggal 24 April 2009.[22]

Per tanggal 27 April, KPU melaporkan bahwa 30 dari 38 partai politik telah menyerahkan laporan

---

dalam pendanaan pencalonan untuk jabatan publik, dan bilamana tepat, pendanaan partai-partai politik."

[18] Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, "Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah," 18 Februari 2003.

[19] Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008,"Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah," 3 Maret 2008.

[20] UU 10/2008, Pasal 134.

[21] Tiga partai yang didiskualifikasi dalam hal ini adalah Partai Persatuan Daerah di Riau, dan dua partai di Kalimantan Timur —Partai Indonesia Sejahtera dan Partai Perjuangan Indonesia Baru. Menurut data Bawaslu, 52 cabang partai di 33 kecamatan dari sembilan kabupaten didiskualifikasi karena tidak menyerahkan laporan keuangan awal, termasuk partai-partai nasional yang lebih besar seperti PDI-P dan PAN.

[22] Kecuali dalam kasus-kasus dimana pemungutan suara diadakan kemudian.

mereka tepat waktu. Pada tanggal 25 Mei, KPU melaporkan bahwa 28 persen dari sebanyak 1,116 calon-calon anggota DPD (atau 312 calon) belum menyerahkan laporan dana kampany mereka kepada KPU. Bawaslu (Badan Pengawas Pemilu) juga telah meminta untuk mendiskualifikasikan 27 partai di tingkat propinsi karena tidak menyerahkan laporan mereka tepat waktu. Akan tetapi, pada saat penulisan laporan ini, masih belum jelas apakah KPU menerima rekomendasi Bawaslu. Beberapa kantor KPU propinsi dan Kantor Akuntan Publik telah menyebutkan kepada Carter Center bahwa partai-partai dan calon-calon anggota DPD yang yakin mereka memenangkan kursi sebagian besar telah menyerahkan laporan keuangan mereka, tapi para kontestan yang tidak memenangkan kursi seringkali tidak menyerahkan laporan mereka. Tak seorangpun dari kandidat yang tidak terpilih menyerahkan laporan mereka, dan undang-undang tidak mengantisipasi penalti bagi para kandidat ini yang tidak menyerahkan laporan keuangan mereka.

Laporan dana kampanye yang telah diserahkan kepada akuntan publik memberikan perincian mengenai penerimaan dan pengeluaran yang dikendalikan oleh tim-tim kampanye resmi partai politik. Namun, banyak perwakilan partai politik dan *stakeholder* yang lain memberitahu Carter Center bahwa banyak dari penerimaan dan pengeluaran dana kampanye dilakukan lewat tim kampanye tidak resmi. Tim-tim tidak resmi ini tidak diharuskan untuk melaporkan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye mereka sebagai bagian dari proses pelaporan dana kampanye.

Peraturan mengenai pelaporan dana kampanye untuk pemilu juga dipengaruhi oleh perubahan baru-baru ini dalam metode alokasi kursi bagi DPR dan DPRD. Pada bulan Desember 2008, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa pasal 214 Undang-Undang tentang Pemilu tahun 2008 tidak konstitusional.[23] Berdasarkan putusan ini, kursi-kursi yang dimenangkan oleh sebuah partai sekarang dialokasikan kepada para kandidatnya yang memenangkan suara terbanyak. Sistem baru ini telah menghasilkan perubahan yang cukup signifikan terhadap sifat kampanye yang tadinya berorientasi partai sekarang menjadi berorientasi kandidat. Namun, undang-undang belum mencerminkan perkembangan ini secara memadai karena tidak mengharuskan caleg-caleg perseorangan DPR dan DPRD untuk menyerahkan laporan dana kampanye mereka sendiri. Dengan perkecualian calon-calon anggota DPD, saat ini tidak ada kewajiban hukum bagi para caleg perseorangan untuk melaporkan dana kampanye mereka.

Sejumlah kotak suara di tingkat kabupaten (PPK) menunggu distribusi sebelum hari pemilihan

[23] Keputusan Mahkamah Konstitusi No. 22/PUU-VI/2008, 23 Desember , 2008.

Tabel 3. Perbandingan UU Pemilu 2003 dan 2008 Mengenai Peraturan Pendanaan Kampanye

Isu	UU Pemilu 2003	Pasal	UU Pemilu 2008	Pasal
Tanggung Jawab Keuangan untuk Pendanaan Kampanye	-----	-----	Partai politik (DPR, DPRD, DRPD Kabupaten)	129 (1)
Sumber Dana yang diperbolehkan	Anggota partai, sumber-sumber yang tidak terikat	78 (1)	Partai politik, kandidat, sumbangan sah dari pihak-pihak lain (individu, kelompok, perusahaan dan LSM)	129 (2)
Sumber Dana yang dilarang	Para pihak asing, donor-donor anonim, pemerintah, BUMN	80 (1)	Pihak-pihak asing, para kontributor anonim, pemerintah atau BUMN, desa atau Badan Usaha Desa	139 (1)
Apa yang dimaksud dengan kontribusi?	-----	-----	Uang, barang, atau layanan	129 (3)
Persyaratan Akunting	-----	-----	Rekening bank terpisah diwajibkan, jurnal yang terpisah untuk pendanaan partai dan kampanye	129 (4)
Jenjang waktu yang harus dimasukkan dalam pelaporan	-----	-----	Tiga hari setelah konfirmasi sebagai kandidat hingga satu minggu sebelum penyerahan laporan kepada akuntan	129 (7)
Batas Sumbangan Perseorangan	Rp. 100 juta	78 (2)	Rp. 1 milyar (DPRD)	130 (1)
Batas Sumbangan Kandidat	-----	-----	Rp. 250 juta (DPD)	133 (1)
Batas Sumbangan Kelompok, Perusahaan, LSM	Rp. 750 juta	78 (2)	Rp. 5 milyar (DPRD) Rp. 500 ribu (DPD)	130 (3); 130 (3)
Batas pinjaman dari perseorangan atau entitas	Rp. 100 juta/ Rp. 750 juta	78 (3)	-----	-----
Audit	Akuntan Publik Terdaftar akan dipergunakan (diakreditasi oleh Dept. Keuangan - Keputusan no. 30/2004)	-----	KPU akan menunjuk akuntan publik yang tidak terkait dengan peserta pemilu atau anggota partai politik untuk melengkapi audit	136 (2)
Siapa yang membiayai audit?	-----	-----	Anggaran negara	136 (3)
Identitas dari para penyumbang diumumkan	Ya (implisit dalam pelarangan donor anonim)	-----	Ya	130 (3)

Isu	UU Pemilu 2003	Pasal	UU Pemilu 2008	Pasal
Larangan-larangan kampanye	Para kandidat dilarang memberikan uang atau materi lainnya dengan tujuan mempengaruhi para pemilih	77 (1)	Para pelaksana kampanye tidak boleh menjanjikan atau memberikan uang atau memberikan materi lainnya sebagai kompensasi secara langsung atau tidak langsung; untuk tidak melaksanakan hak memilih, melaksanakan hak memilih secara tidak sah, memilih partai tertentu yang berkompetisi, memilih kandidat tertentu.	87
Tenggat Waktu				
Pelaporan awal dan informasi rekening bank	-----	-----	7 hari sebelum kampanye	134
Pendapatan dan Pengeluaran kepada auditor	60 hari setelah pemilu	79 (1)	15 hari setelah pemilu (24 April)	135 (1)
Tenggat waktu audit	30 hari setelah penerimaan laporan	79 (2)	-----	-----
Hasil audit kepada KPU	7 hari setelah penyelesaian audit	79 (3)	30 hari setelah penerimaan (24 Mei)	135 (3)
Pengumuman hasil audit kepada partai-partai yang berkompetisi	-----	----	7 hari setelah penerimaan	135 (4)
Pengumuman kepada publik oleh KPU	-----	-----	10 hari setelah hasil audit diterima (3 Juni)	135 (5)
Cara Penyebaran oleh KPU	Media masa	78 (5)	Tidak jelas	----
Sanksi				
Gagal menyerahkan laporan awal	-----	-----	Pembatalan sebagai peserta di area yang relevan	138 (1)
Gagal menyerahkan laporan pendapatan dan pengeluaran	-----	-----	Pembatalan konfirmasi sebagai anggota terpilih DPR, DPD, DPRD, atau DPRD Kabupaten	138
Larangan -larangan kampanye	Diskualifikasi sebagai kandidat	77 (2)	Mencabut nama-nama dari daftar kandidat, membatalkan penetapan kandidat sebagai anggota DPR, DPD, DPRD, DPRD Kabupaten	88

PENGAUDITAN DAN PENGAWASAN LAPORAN PENERIMAAN DAN PENGELUARAN

Menurut Undang-undang Pemilu, peran KPU berkenaan dengan prosedur audit terbatas karena KPU tidak memiliki landasan hukum untuk melakukan lebih dari menetapkan akuntan publik berdasarkan proses tender yang kompetitif, mengumpulkan laporan audit yang telah disiapkan oleh kantor-kantor akuntan publik ini, dan kemudian mengumumkan hasilnya kepada publik.

KPU, di tingkat pusat dan propinsi, memilih dan menetapkan Kantor Akuntan Publik (KAP) untuk menerima dan mengaudit laporan penerimaan dan pengeluaran partai-partai politik dan calon anggota DPD. KAP diminta untuk menyatakan secara tertulis bahwa mereka tidak berafiliasi secara langsung atau tidak langsung dengan partai politik dan calon anggota DPD peserta pemilu. Dan mereka juga harus menyatakan bahwa mereka bukan merupakan anggota atau pengurus sebuah partai politik. KAP memiliki waktu tiga puluh hari sejak diterimanya laporan keuangan (hingga tanggal 23 Mei) untuk memeriksa laporan dan menyerahkan hasil audit mereka ke KPU.[24] Hingga tenggat waktu tanggal 23 Mei, para akuntan di tingkat nasional telah menyerahkan laporan audit mereka terhadap 38 partai nasional. Laporan-laporan dari kantor KPU di daerah kepada the Carter Center mengindikasikan bahwa audit di tingkat propinsi juga sebagian besar selesai pada waktunya. Lalu KPU memiliki tujuh hari (hingga tanggal 30 Mei) utuk memberitahu para kontestan peserta pemilu mengenai hasil audit[25] dan 10 hari (hingga tanggal 2 Juni) untuk mengumumkan hasil audit kepada publik.[26] KPU memuat hasil audit di situsnya pada tanggal 3 Juni 2009.

Sanksi pidana, termasuk hukuman penjara dan denda, akan dijatuhkan terhadap partai-partai atau kandidat yang secara sengaja memberikan informasi yang tidak benar sebagai bagian dalam laporan keuangan. Namun, seperti yang tertulis saat ini, undang-undang pemilu tidak memberikan sejumlah pilihan sanksi administratif dan elektoral (misalnya kursi yang diperoleh akan dibatalkan) yang diperlukan untuk diterapkan dalam kasus pelaporan yang tidak benar.[27] Bermacam-macam sanksi ini diperlukan untuk memastikan kesepadanan perlakuan pembetulan dengan pelanggaran. Selain itu, dalam kasus-kasus dimana laporan keuangan tidak lengkap, terlambat, atau diisi dengan tidak akurat, sanksi elektoral mungkin terlalu berat (tergantung pada beratnya pelanggaran) dan langkah-langkah administratif yang sesuai tidak termuat dalam undang-undang.[28]

Pada tanggal 15 April, situs KPU memuat daftar Kantor Akuntan Publik yang telah dipilih lewat sebuah proses tender yang kompetitif untuk melakukan audit terhadap dana partai politik di tingkat pusat. Tetapi, banyak memorandum of understanding yang belum ditandatangani dengan KAP-KAP ini hingga April 24 – batas waktu penyerahan laporan oleh partai-partai. Dalam minggu sebelum batas waktu pelaporan, The Carter Center menghubungi beberapa KAP yang terdaftar dalam situs KPU, tetapi mereka tidak bisa memberi konfirmasi kepada Carter Center apakah mereka sudah ditetapkan oleh KPU untuk memenuhi fungsi audit. Hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai kapasitas mereka untuk melengkapi audit sesuai waktu yang telah ditetapkan. Walaupun KAP-KAP pada umumnya dapat memenuhi tenggat waktu penyerahan pelaporan, seleksi yang lebih cepat memungkinkan mereka untuk lebih bersiap-siap menerima arus pekerjaan.

[24] Undang-Undang 10/2008, pasal 135 (3).
[25] Undang-Undang 10/2008, pasal 135 (4).
[26] Undang-Undang 10/2008, pasal 135 (5).
[27] Undang-Undang 10/2008, pasal 281 (21).
[28] Undang-Undang 10/2008, pasal 138 (3-4).

PENGGUNAAN UANG UNTUK MEMPENGARUHI PEMILIH

Baik undang-undang pemilu tahun 2004 dan 2008 mengandung ketentuan tentang penggunaan uang dan barang-barang materi untuk mempengaruhi pemilih. Sementara Undang-Undang Pemilu tahun 2003 menetapkan bahwa hukuman bagi pemberian uang secara tidak patut kepada calon pemilih selama kampanye dapat mengakibatkan diskualifikasi terhadap kandidat, Pasal 87 dan 88 dalam Undang-Undang Pemilu tahun 2008 lebih jauh menguraikan butir ini. Pasal-pasal ini menyatakan bahwa, apabila terbukti bersalah sebelum hari pemilu, maka nama kandidat akan dibatalkan dari daftar calon tetap. Apabila sudah terpilih, akan dibatalkan penetapannya sebagai calon terpilih.

Pada prakteknya, Carter Center telah menemukan banyak laporan mengenai penggunaan uang untuk mempengaruhi pemilih lewat pemantauannya di lapangan termasuk di Aceh. Laporan media dan laporan dari pemantau Carter Center termasuk cerita-cerita mengenai 'serangan fajar' di Aceh dan daerah lain dimana kandidat atau tim kampanye mereka diduga membagi-bagikan amplop berisi uang yang berkisar antara Rp. 5,000 hingga Rp. 500,000 (antara US$ 0.46 dan US $ 0.47) dengan dilampiri kartu nama calon legislatif. Para pemantau Carter Center juga melihat kasus-kasus dimana hadiah dijanjikan apabila sejumlah suara diperoleh untuk sebuah partai di lokasi tertentu. Di tempat-tempat lain barang-barang seperti beras, kerudung atau sembako dibagi-bagikan di tingkat desa.

Menjelang pemilu, sejumlah perwakilan partai di tingkat kabupaten mengeluh kepada pemantau Carter Center bahwa para pemilih suara berharap adanya pembayaran ketika didekati oleh para kandidat yang berkampanye. Beberapa partai yang diwawancarai melaporkan bahwa politik uang meningkat selama "masa tenang" tiga hari sebelum pemilu. Sejauh mana upaya-upaya semacam itu berhasil mempengaruhi pemilih sulit untuk diverifikasi.

Sampai tanggal 22 April, Bawaslu secara resmi telah mencatat sebanyak 36 kasus "politik uang" dalam daftar pelanggaran pidana mereka. Namun, di Aceh, banyak dari mereka yang diwawancarai mengemukakan bahwa banyak kasus politik uang yang tidak terlaporkan karena kantor Panwaslu propinsi baru dibuka pada Februari 2009.[29]

PENYEBARAN INFORMASI YANG TERLAMBAT MENGENAI PERATURAN TENTANG DANA KAMPANYE DAN PENGETAHUAN TENTANG PROSEDUR

Undang-Undang pemilu 2003 menetapkan batasan sumbangan kepada partai-partai politik oleh perseorangan sebesar Rp. 100 juta (US$ 9,350). untuk sumbangan dari kelompok atau perusahaan sebesar Rp. 750 juta (US $ 70,125). Undang-Undang 2008 secara signifikan menaikkan batasan sumbangan dari perseorangan (Rp. 1 milyar atau US $ 93,000) dan kelompok atau perusahaan (Rp. 5 milyar atau sekitar US $ 467,000).[30] Pada 25 dan 27 Maret, sepuluh hari setelah masa kampanye secara resmi dimulai, KPU mengeluarkan pedoman audit dana kampanye. Pedoman ini menetapkan bahwa batasan baru terhadap sumbangan dari perseorangan dan perusahaan kepada partai-partai politik maupun calon anggota DPD berlaku untuk per transaksi, bukan jumlah total dari perseorangan atau perusahaan. Penafsiran ini tidak kelihatan konsisten dengan undang-undang dan beberapa kelompok masyarakat madani mengajukan protes. Hampir sebulan kemudian,

[29] Kantor Panwaslu propinsi dibuka secara bertahap dengan kelompok pertama yang terdiri dari delapan kantor Panwaslu dibuka tanggal 29 Agustus 2008. Aceh, meskipun dimaksudkan untuk menjadi bagian dari tahap pertama ini, belum dibuka sampai akhir Desember 2008. Kantor Panwaslu tingkat kabupaten belum dibuka sampai pertengahan Februari. Keterlambatan dalam pembentukan Panwaslu di Aceh karena adanya perdebatan mengenai siapa yang akan memilih anggota Panwaslu.

[30] Sumbangan kepada calon-calon anggota DPD bisa dilakukan oleh perseorangan sampai sebesar Rp 250 juta, dan sumbangan dari perusahaan sebesar Rp 500 juta.

KPU secara resmi membatalkan tafsiran ini dengan peraturan yang menyatakan bahwa sumbangan perseorangan dan perusahaan tidak boleh melebihi jumlah yang telah ditetapkan dalam undang-undang pemilu.[31] Efektifitas peraturan dan instruksi dana kampanye seringkali bergantung pada konsistensinya; perubahan yang terlambat dan pesan yang simpang siur bisa menimbulkan kebingungan dan dalam hal ini mungkin bisa membawa pengaruh pada bagaimana para kontestan melaporkan sumbangan yang mereka terima pada periode antara dikeluarkannya pedoman awal dan diberlakukannya perubahan kemudian.

Secara umum, para pemantau Carter Center melihat bahwa partai-partai merasa bahwa format pelaporan dana kampanye cukup mudah diikuti dan pada umumnya yakin bahwa mereka dapat menyerahkan laporan mereka tepat waktu. Namun beberapa perwakilan partai mengatakan bahwa perwakilan KPU di daerah yang dipantau oleh Carter Center tidak bisa memberikan panduan tambahan mengenai format laporan karena sepertinya mereka juga kurang memahami prosedurnya.

Para pendukung Partai Demokrat berpartisipasi dalam sebuah kampanye. Partai-partai membelanjakan uang untuk kaos, poster, dan baliho.

[31] Peraturan KPU nomor 38 tahun 2009.

PEMANTAUAN PENDANAAN KAMPANYE DI PROPINSI ACEH

Pada banyak wawancara yang dilakukan oleh Carter Center kepada partai politik, baik sebelum maupun sesudah pemilu, para *stakeholder* mencatat bahwa formulir pelaporan dana kampanye yang disediakan oleh KIP sebelumnya, sebagian besar dimengerti oleh para anggota partai. Pelaporan pendanaan kampanye pra pemilu yang disediakan sebelum dimulainya kampanye, pada umumnya diserahkan tepat pada waktunya oleh partai-partai. Namun, pemantau Carter Center mencatat bahwa laporan ini tidak mengharuskan pelaporan oleh para donor dimana hal ini sebenarnya dapat meningkatkan transparansi. Laporan paska pemilu mengharuskan pencantuman nama-nama dan jumlah sumbangan kampanye. Para partai melaporkan bahwa sumbangan tidak sulit untuk dilacak karena sebagian besar kampanye hanya didanai oleh partai nasional atau kandidat sendiri.

Beberapa perwakilan partai politik dan para pemimpin organisasi masyarakat yang diwawancarai oleh Carter Center memberitahukan bahwa laporan dana kampanye yang disiapkan oleh para partai tidak sebanding dengan pengeluaran aktual. Dalam hal ini, ada dugaan bahwa uang yang digunakan jauh lebih besar dari yang dilaporkan, dan bahwa uang digunakan untuk aktivitas lain dari yang dicantumkan.

Pada setiap kabupaten yang dikunjungi para pemantau Carter Center, ada dugaan-dugaan 'politik uang' - praktek pemberian barang atau uang dengan pemberian suara sebagai gantinya. Tetapi, sedikit kasus yang bisa membawa masalah ini karena kurangnya saksi atau bukti.

Sebagai tambahan, tim-tim Carter Center menemukan banyak daerah dimana para pemilih tidak menganggap masalah dengan pemberian barang dari partai-partai dan kandidat-kandidat politik. Beberapa pejabat partai bahkan menyebutkan diminta oleh para pemilih untuk membangun proyek-proyek untuk masyarakat seperti lapangan bola volley.

Para pemantau Carter Center mencatat dengan prihatin bahwa batasan antara antara pendanaan partai politik dengan pendanaan kampanye mudah dikaburkan. Sebagai contoh, badan-badan legislatif lokal mengalokasikan sejumlah dana - biasanya sekitar Rp. 19,5 juta per kursi per tahun - kepada partai-partai yang saat ini duduk di DPRD tingkat kabupaten. Dana ini dimaksudkan untuk membantu partai membantu dirinya sendiri, menyediakan pelatihan dan mengelola sebuah kantor. Tidak jelas berapa banyak, jika ada, dana yang dialokasikan oleh DPRD bagi partai yang sedang menjabat, digunakan selama musim kampanye. Walaupun sebagian besar para kandidat politik yang diwawancarai Carter Center melaporkan bahwa alokasi dana digunakan sebelum kampanye, akan bermanfaat apabila ada pelaporan yang lebih jelas dan transparansi dari penggunaan dana tersebut. Setelah kampanye, partai-partai yang tidak berhasil umumnya tidak menyerahkan laporan akhir dana kampanye mereka. Karena tidak adanya sanski bagi kandidat-kandidat yang kalah untuk menyerahkan laporan, pejabat-pejabat KIP pada tingkat lokal tidak terlihat aktif meminta penyerahan laporan tersebut.

PENYELESAIAN SENGKETA PEMILU

Sebuah komponen utama dari sistem pemilu yang transparan dan adil adalah proses dalam penyelesaian sengketa pemilu. Mekanisme semacam itu penting untuk melindungi hak warga negara dan membantu menentukan apakah pemilu benar-benar merupakan cerminan yang sesugngguhnya dari kehendak warganya. Jelas, agar pemilu dapat dianggap kredibel, penting bagi para pemilih dan kontestan pemilu untuk memiliki akses ke mekanisme penyelesian sengketa pemilu yang independen, adil, dapat diakses dan efektif.[32]

Untuk alasan ini, penyelesaian sengketa pemilu (EDR/Electoral Dispute Resolution) telah menjadi fokus area ketiga dari misi pemantauan terbatas Carter Center pada pemilu legislatif 9 April di Indonesia. Pada tanggal 21 Mei, Carter Center mengeluarkan sebuah pernyataan publik mengenai temuan-temuan misinya berkaitan dengan penyelesaian sengketa pemilu. Bagian-bagian berikut ini juga termasuk sebuah *update* atau pembaruan dari pernyataan publik tersebut berdasarkan temuan dan perkembangan lebih lanjut dari misinya.

Saksi partai diperbolehkan untuk memantau pemberian suara dan prosedur penghitungan di setiap TPS. Kehadiran saksi semacam ini meningkatkan transparansi proses dan dapat bertindak sebagai pencegah kecurangan.

PENYEBARAN ATURAN-ATURAN DAN PERATURAN-PERATURAN YANG TERLAMBAT UNTUK PENYELESAIAN SENGKETA DAN DAMPAKNYA TERHADAP PROSES

Sosialisasi yang terlambat mengenai Undang-Undang Pemilu pada 31 Maret 2008 telah mempengaruhi kemampuan KPU untuk merencanakan secara layak dan untuk membuat rancangan lebih dari 50 peraturan yang dibutuhkan berdasarkan undang-undang. Undang-Undang Pemilu telah menetapkan bahwa berbagai peraturan-peraturan harus dibuat berkaitan dengan, diantaranya, penyelesaian sengketa-sengketa dan kode etik pejabat pemilu. Namun, banyak peraturan-peraturan yang terlambat disahkan dalam proses pemilu sehingga peraturan-peraturan ini menjadi tidak efektif. Peraturan 44/2008 yang

[32] Komisi Hak Asasi Manusia Persatuan Bangsa Bangsa untuk pengungsi (UNHCR), Komentar Umum No.31, (Nature of the General Legal Obligations on States Parties to the Covenant), Dokumen PBB CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 13 (2004); UNHRC, Komentar Umum No. 32, Hak atas persamaan di pengadilan dan tribunal dan persidangan yang adil, Dokumen PBB CCPR/C/GC/32. Lihat juga Resolusi Majelis Umum PBB 55/96, Mempromosikan dan Mengkonsolidasikan Demokrasi, Dokumen PBB A/RES/55/96; Komisi PBB tentang Resolusi
Hak Asasi Manusia (HAM), Interdependensi antara demokrasi dan HAM, E/CN.4/RES/2003/36; Komisi PBB tentang Resolusi HAM, Promosi Hak Berdemokrasi, E/CN.4/RES/1999/57; Komisi PBB tentang HAM, Promosi Resolusi dan Konsolidasi Demokrasi, Dokumen PBB E/C.4/RES/2000/47.

memberi panduan mengenai pnyelesaian pelanggaran-pelanggaran administratif baru ditandatangani pada 30 Desember 2008. Oleh karena itu, pada tahun 2008, ketika banyak kegiatan-kegiatan pemilu sedang berlangsung, tidak ada peraturan mengenai hal ini. Selain itu, Kode Etik untuk anggota KPU dan Bawaslu/Panwaslu belum ditandatangani hingga Oktober 2008 dan oleh karena itu belum ada selama enam bulan pertama pada proses pemilu, yang dimulai dengan pembaharuan daftar pemilih pada April 2008.

Sebuah TPS di pinggiran kota Jakarta memberi contoh bagaimana cara daftar kandidat dipajang secara publik di tiap TPS, untuk memastikan bahwa para pemilih mendapat cukup informasi mengenai pilihan mereka.

MEKANISME UNTUK PENYELESAIAN PELANGGARAN ADMINISTRATIF DAN PIDANA DAN TANTANGAN-TANTANGAN IMPLEMENTASI

Seperti tercantum dalam Undang-Undang Pemilu tahun 2008,[33] ada dua kategori utama dari pelanggaran-pelanggaran pemilu, yaitu: administratif dan pidana. Mereka yang berhak mengajukan pengaduan adalah warga negara Indonesia yang memiliki hak untuk memilih, pemantau pemilu, dan para kontestan pemilu.[34]

Pengaduan dapat dibuat pada setiap tahap proses pemilihan. Menurut undang-undang pemilu, dugaan pelanggaran harus dilaporkan ke Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) ditingkat nasional, kepada Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) di tingkat propinsi dan kabupaten atau kepada pengawas pemilu di luar negeri bagi pemilih yang berada di luar negeri.[35] Laporan lisan atau tertulis harus diberikan kepada Bawaslu pada tingkat yang sesuai tidak lebih dari tiga hari setelah kejadian.[36] Setelah me-*review* pengaduan, Bawaslu atau Panwaslu akan menentukan apakah kasus tersebut bersifat administratif atau pidana dan menyampaikan ke KPU untuk keputusan atau polisi untuk investigasi.[37] KPU harus me-*review* dan menentukan kasus administratif dalam kurun waktu tujuh hari sejak diterimanya pengaduan tersebut. [38] Polisi memiliki 14 hari untuk melakukan investigasi dan membawa kasus kriminal ke Jaksa Penuntut Umum apabila mereka berhasil mengumpulkan bukti yang cukup.[39] Jaksa kemudian harus menyerahkan berkas perkara yang sudah lengkap ke Pengadilan Negeri dalam kurun waktu lima hari sejak kasus diterima. Dalam kasus tuduhan pelanggaran administratif, KPU bertanggung jawab untuk membuat keputusan akhir. Hingga tanggal 10 Mei, 2009, Bawaslu telah mencatat sebanyak 7,347 kasus secara nasional yang dirasa oleh Bawaslu mengandung dugaan-dugaan pelanggaran administratif. Sebanyak 3,912 kasus dari kasus-kasus tersebut, memiliki dasar yang cukup untuk diajukan ke KPU untuk mendapat keputusan.

Dugaan pelanggaran-pelanggaran administratif yang tercatat oleh Bawaslu termasuk,

[33] UU 10/2008, Pasal 248 dan 252.

[34] Undang-Undang 10/2008, Pasal 247 (2); Peraturan Bawaslu No. 05/2008.

[35] Undang-Undang 10/2008, Pasal 247 (3); Peraturan KPU No. 44/2008.

[36] Undang-Undang 10/2008, Pasal 247 (3,4).

[37] Bawaslu juga dapat menentukan bahwa pengaduan yang diserahkan tidak menjamin investigasi bila bukti yangdiajukan tidak cukup tetapi mereka harus menginformasikan kepada pengadu dan menyimpan catatan mengenai kasus tersebut.

[38] Undang-Undang 10/2008, Pasal 250 ; Peraturan KPU No. 44/2008, pasal 16.

[39] 39Undang-Undang 10/2008, Pasal 253 (1).

diantaranya, kasus-kasus pejabat pemerintah yang terlibat dalam kampanye, dan daftar kandidat yang tidak konsisten. Sebagian besar dari kasus-kasus yang diajukan baik dalam kategori administratif maupun pidana kelihatannya merupakan klaim-klaim bahwa partai berkampanye diluar masa kampanye resmi. Tetapi banyak juga dugaan pelanggaran yang dilaporkan mengenai penghitungan jumlah suara.

Undang-undang menyediakan mekanisme untuk menangani dugaan pelanggaran administratif dan pidana. Tetapi undang-undang tidak menyediakan alternatif ke sebuah badan pengadilan untuk melihat dengan seksama keputusan KPU mengenai dugaan pelanggaran administratif atau keputusan KPU yang melibatkan hak-hak warga.[40] Walaupun kemungkinan kasus-kasus semacam itu bisa dibawa ke pengadilan negara untuk penyelesaian, Undang-Undang Pemilu tidak membahas secara khusus mengenai hak para pelapor untuk mendapatkan proses *hearing* oleh sebuah badan pengadilan (dibandingkan oleh KPU saja) untuk pelanggaran administratif terhadap hak.

Pasal 248 dari Undang-Undang 10/2008 mendefinisikan pelanggaran administratif berupa pelanggaran ketentuan-ketentuan yang dicantumkan dalam Undang-Undang atau peraturan KPU lainnya, termasuk tuduhan-tuduhan nonpidana mengenai pelanggaran oleh penyelenggara pemilu. Sebagai akibatnya, KPU kadang ditugaskan untuk memutuskan sengketa pemilu yang melibatkan lembaganya sendiri. Walaupun lembaga penyelenggara pemilu secara luas dianggap sebagai *stakeholder* yang penting dalam penyelesaian sengketa pemilu, kewajiban untuk bertindak independen dan tidak berpihak harus diterapkan secara tegas dalam fungsi mereka. Untuk dianggap tidak berpihak, sebuah pengadilan (dalam hal ini, KPU) tidak hanya harus bebas dari prasangka, tapi juga harus kelihatan tidak berpihak bagi pemantau yang layak. [41] Mandat KPU untuk mengeluarkan keputusan terhadap sengketa pemilu yang berkaitan dengan tindakannya sendiri oleh karena itu mungkin bisa dianggap melemahkan persyaratan ketidakberpihakan. Pembentukan sebuah lembaga independen yang ditugaskan untuk menangani penyelesaian sengketa administratif atau menyerahkan kekuasaan untuk menimbang dan memutuskan, kepada Bawaslu/Panwaslu dapat secara lebih baik memenuhi prinsip ketidakberpihakan. Hal ini juga mungkin dapat meningkatkan fungsi, dan kepercayaan pada, proses sengketa pemilu non-yudisial di Indonesia.

Dari 2,304 pengaduan berisikan dugaan pelanggaran pidana yang dicatat oleh Bawaslu hingga 10 Mei, hanya 591 yang diteruskan untuk investigasi oleh polisi dan hanya 170 yang dibawa ke pengadilan. Dugaan pelanggaran pidana yang tercatat berkaitan dengan pemilu legislatif yaitu antara lain penggunaan uang untuk mempengaruhi pemilih dengan cara yang tidak sesuai dengan undang-undang; mengadakan kampanye diluar tanggal-tanggal yang dijadwalkan; berkampanye di sekolah-sekolah, universitas atau tempat-tempat ibadah; merusak poster-poster; dan penggunaan fasilitas umum dalam berkampanye. Menjelang pemilu, dugaan-dugaan pelanggaran pidana yang lebih serius dilaporkan kepada para pemantau Carter Center di Aceh, termasuk

[40] Komisi Hak Asasi Manusia Persatuan Bangsa Bangsa untuk pengungsi (UNHCR), Komentar Umum No.31,(Nature of the General Legal Obligations on States Parties to the Covenant), Dokumen PBB CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13 (2004); UNHRC, Komentar Umum No. 32, Hak atas persamaan di pengadilan dan tribunal dan persidangan yang adil, Dokumen PBB CCPR/C/GC/32.

[41] Komisi PBB Hak Asasi Manusia (UNHRC), Komentar Umum No. 32, paragraf 21 menyatakan, "persyaratan ketidakberpihakan memiliki dua aspek. Pertama, para hakim tidak boleh membiarkan penilaian mereka dipengaruhi oleh bias pribadi atau prasangka, atau memiliki prekonsepsi mengenai sebuah kasus dihadapan mereka, atau bertindak dengan cara-cara yang mengedepankan kepentingan salah satu pihak secara tidak semestinya sehingga merugikan pihak yang lain. Kedua, tribunal juga harus kelihatan bagi sebuah pemantau yang adil tidak berpihak."

dugaan pembunuhan, penganiayaan, dan pembakaran rumah-rumah. Carter Center tidak dapat mengkonfirmasi apakah kejadian-kejadian tersebut bermotivasi politis.

Menurut undang-undang, adalah peran polisi untuk mengumpulkan bukti dan menyiapkan kasus untuk diserahkan kepada jaksa. Namun pada prakteknya, tampaknya banyak dari pekerjaan ini dilakukan oleh staf Bawaslu. Staf Bawaslu memberitahu Carter Center bahwa tanpa tindaklanjut dari Bawaslu, seringkali kasus-kasus tersebut tidak diproses. Agar Bawaslu dapat secara efektif menjalankan upaya investigasi, penting adanya sumber daya manusia dan dana yang memadai untuk Bawaslu.

Bawaslu telah melaporkan bahwa di tingkat nasional, sejumlah besar kasus-kasus yang diserahkan kepada polisi untuk diinvestigasi telah ditolak karena informasi yang tidak memadai. Namun, para pemantau Carter Center melaporkan bahwa pada kejadian-kejadian dimana staf Panwaslu menindaklanjuti sebuah kasus dan memenuhi semua persyaratan pembuktian, kurangnya koordinasi dan tindak lanjut antara institusi dan polisi seringkali berarti proses yang tersendat-sendat. Para pemantau Carter Center di Aceh dan Jakarta juga mencatat kekhawatiran dari para *stakeholder* bahwa polisi memperlihatkan keberpihakan dalam menentukan apakah dan yang mana kasus-kasus yang akan ditindaklanjuti. Meskipun Carter Center tidak berada dalam posisi untuk mendokumentasikan sejauh mana dugaan keberpihakan ini, namun isu ini patut mendapat pemeriksaan lebih lanjut. Keterbatasan lain dalam proses penyelesaian kasus-kasus pidana adalah bahwa semua kasus-kasus semacam itu yang berkaitan dengan hasil pemilu harus diselesaikan dalam waktu lima hari sebelum hasilnya diumumkan.[42] Bukannya mempercepat kasus-kasus tersebut, tenggat waktu yang pendek ini kemungkinan malah semakin membuat enggan para pihak untuk melakukan investigasi dan penuntutan yang serius.

PERAN TERBATAS DAN PEMBUKAAN KANTOR-KANTOR BADAN PENGAWAS PEMILU YANG TERLAMBAT

Undang-Undang Pemilu tidak memberikan Bawaslu peran menyelesaikan sengketa pemilu diluar mengeluarkan rekomendasi untuk kasus-kasus dugaan pelanggaran administratif oleh KPU dan melakukan analisa dan menyiapkan kasus-kasus untuk diteruskan kepada polisi. Bawaslu dan Panwaslu tidak memiliki kekuasaan untuk menjamin bahwa kasus-kasus tersebut akan ditindaklanjuti oleh KPU atau polisi.

Sementara pasal 129 Undang-Undang tahun 2003 memberikan tiga langkah konkrit untuk menyelesaikan sengketa oleh pengawas pemilu, Undang-Undang Pemilu 2008 tidak mengantisipasi adanya peraturan-peraturan atau mekanisme-mekanisme penyelesaian sengketa secara langsung oleh Bawaslu atau Panwaslu.

Sebagai tindakan keamanan terhadap pemberian suara duplikat, warga mencelupkan jari mereka dalam sebuah tinta yang tidak dapat luntur setelah memberikan suara.

[42] Undang-Undang 10/2008, Pasal 257.

Semua kasus yang diterima oleh Bawaslu atau Panwaslu sekarang ini dikategorikan sebagai kemungkinan pelanggaran administratif atau pidana, dan diteruskan ke KPU atau polisi. Oleh karena itu, peran Bawaslu atau Panwaslu, bahkan yang berkaitan dengan sengketa administrasi yang tidak melibatkan dugaan pelanggaran undang-undang, hanya meneruskan kasusnya ke KPU dengan rekomendasi untuk ditindaklanjuti.

Selain mandat yang telah diubah,[43] dibandingkan dengan Undang-Undang Pemilu 2003 [43],Undang-Undang yang berlaku saat ini telah mengurangi jumlah anggota dalam struktur Bawaslu dan Panwaslu. Pada tahu 2003, Bawaslu memiliki sembilan anggota. Baik di tingkat propinsi dan kabupaten, Panwaslu memiliki tujuh anggota dan Panwaslu pada tingkat kecamatan memiliki lima anggota. Anggota-anggota ini direkrut dari berbagai macam profesi termasuk polisi, kejaksaan, akademisi, media dan termasuk didalamnya tokoh-tokoh masyarakat.[44] Namun dalam Undang-Undang Administrasi Pemilu 2007, keanggotaan masing-masing Bawaslu menurun secara signifikan: Bawaslu hanya terdiri dari lima anggota, dan Panwaslu di tingkat propinsi, kabupaten dan kecamatan hanya tiga orang.[45] Juga yang dicatat dalam undang-undang 2007 adalah kurangnya ketentuan yang spesifik mengenai perekrutan dari berbagai bidang. Perubahan-perubahan ini mewakili penurunan hampir sebanyak lima puluh persen dalam jumlah manajer untuk kantor-kantor ini yang mungkin secara signifikan dapat mempengaruhi kemampuan Bawaslu/Panwaslu untuk menjalankan pekerjaan mereka secara efektif.

Pembentukan Panwaslu yang terlambat di tingkat propinsi dan kabupaten telah secara luas dikritik karena menghambat penyelesaian sengketa pemilu yang tepat waktu. Menurut pasal 71 Undang-Undang 22/2007, kantor-kantor Panwaslu di propinsi-propinsi seharusnya sudah didirikan tidak lewat dari satu bulan sebelum dimulainya tahap pertama pemilu, yang dimulai dengan update (pembaharuan/perbaikan) daftar pemilih pada 5 April 2008. Tadinya jadwal pembentukan Panwaslu adalah untuk semua Panwaslu propinsi dibentuk pada saat yang sama. Sejak tahap pertama proses pemilu 2009 dimulai pada 5 April 2008, tenggat waktu dari pembentukan Panwaslu seharusnya bulan Maret 2008. Namun pada prakteknya, jadwal pembentukan Panwaslu tidak mengikuti undang-undang yaitu dengan pendirian kantor-kantor Panwaslu secara bertahap. Hal ini menurut laporan karena kurangnya pendanaan pada saat itu. Pada tanggal 29 Agustus 2008, kantor-kantor Panwaslu baru didirikan di delapan propinsi. Pada tanggal 28 September, Panwaslu di seluruh propinsi yang lain sudah didirikan kecuali di Aceh dimana sengketa dengan pemerintah propinsi mengenai wewenang untuk memilih anggota Panwaslu menunda pembentukannya hingga Desember 31, 2008. Panwaslu tingkat kabupaten pada umumnya didirikan satu bulan setelah pembentukan di tingkat propinsi (dengan pengecualian di Aceh dimana Panwaslu kabupaten baru terbentuk pertengahan Februari 2009).

Banyak kasus terjadi sebelum pendirian badan-badan yang bertanggungjawab untuk menerima laporan-laporan pelanggaran dan sengketa yang ditimbulkan. Oleh karena itu, pengaduan-pengaduan dalam jumlah signifikan tidak diserahkan dan tidak dapat diselesaikan sesuai dengan tenggat waktu yang telah ditetapkan. Kelemahan-kelemahan dalam kapasitas Panwaslu di tingkat kabupaten dan kecamatan, begitu juga dengan terlambatnya pengeluaran dana, juga memainkan peran dalam kurang efektifnya penyelesaian sengketa pemilu lokal. Faktor yang berkaitan yaitu bahwa banyak anggota Panwaslu yang tidak memiliki pengalaman dalam penyiapan dan investigasi kasus-kasus dan seringkali kesulitan untuk

[43] UU 12/2003 "Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah".
[44] Undang-Undang 12/2003, pasal 124.
[45] Undang-Undang 22/2007, pasal 73.

menyiapkan dan membuat argumen yang efektif sebagai saksi di pengadilan.[46] Pada saat yang sama, Bawaslu enggan untuk menambah pengeluaran secara signifikan untuk pelatihan bagi anggota-anggota Panwaslu dan staf regional, dengan argumen operasional Panwaslu yang bersifat temporer dan tingginya *turn over* (keluar masuknya staf) staf diantara tiap pemilu.

RENTANG WAKTU YANG PENDEK DAN PERSYARATAN PELAPORAN YANG SULIT UNTUK PENYERAHAN KASUS-KASUS

Menurut Pasal 247 UU 10/2008, dugaan pelanggaran administratif dan pidana harus dilaporkan kepada Bawaslu atau Panwaslu tiga hari setelah kejadian. Laporan-laporan pelanggaran yang diserahkan oleh pelapor kepada Bawaslu atau Panwaslu baik untuk kasus-kasus administratif dan pidana harus menyertakan nama dan alamat pelapor; nama pelaku; waktu, tempat, dan deskripsi kejadian. Karena menjadi tanggung jawab pelapor untuk memberikan data yang seringkali sulit untuk dikumpulkan, maka tenggat waktu tiga hari terlalu pendek.

Peraturan Bawaslu mengenai pelaporan pelanggaran menyebutkan sebuah ketentuan tambahan bagi laporan-laporan pelanggaran yang tidak diantisipasi dalam undang-undang tahun 2008, yaitu: nama-nama dan alamat para saksi.[47] Hal ini tampaknya merupakan peninggalan dari Undang-Undang Pemilu tahun 2003, yang mengharuskan informasi tersebut. Anggota staf Bawaslu mengatakan kepada Carter Center bahwa informasi ini tidak dimaksudkan sebagai ketentuan ketat yang diharuskan untuk laporan pelanggaran, tetapi lebih merupakan detil-detil yang sebaiknya dicantumkan bila ada. Pada prakteknya, ketika informasi ini tidak dimasukkan pada laporan pelanggaran, tampaknya hal ini menjadi dasar bagi kantor-kantor Panwaslu untuk mengabaikan sebuah kasus. Informasi tambahan ini seringkali yang paling sulit untuk didapat oleh para pelapor sebab para saksi tidak mau memberikan nama-nama mereka karena khawatir akan intimidasi atau takut barang-barang yang diterima dari tim kampanye harus dikembalikan. Di banyak kasus *electoral dispute resolution* (EDR) yang telah ditelusuri oleh pemantau Carter Center, laporan-laporan telah diabaikan oleh kantor-kantor Panwaslu karena tidak memiliki nama-nama saksi. Di beberapa kasus, para pelapor telah memberitahu Carter Center bahwa mereka tidak meneruskan kasus-kasus mereka karena tidak dapat menyediakan informasi ini. Mengingat bahwa investigasi pelanggaran-pelanggaran pidana seharusnya dilakukan oleh polisi, ketentuan ini tampaknya problematis.

MAHKAMAH KONSTITUSI

Mahkamah Konstitusi (MK)[48] memberikan cara lain untuk penyelesaian sengketa-sengketa pemilu. Tetapi menurut pasal 24 (c) dari UUD 1945, Undang-Undang mengenai Mahkamah Konstitusi dan UU 10/2008, mandatnya terbatas pada mendengarkan kasus-kasus berkaitan dengan hasil pemilu. MK secara luas dianggap netral dan oleh karena itu sejak berdiri pada tahun 2003, telah membantu menyelesaikan

[46] Banwaslu mencatat bahwa dalam persiapan dua kasus di Jawa Timur dan Tapanuli Utara yang berhubungan dengan pilkada gubernur dan walikota tahun 2008, Panwaslu terkait tidak memiliki cukup kapasitas untuk menjawab secara tepat pertanyaan-pertanyaan oleh hakim dan pengacara di pengadilan, sehingga kasus-kasus dialihkan ke Mahkamah Konstitusi. Informasi mengenai kasus-kasus ini tersedia di: http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/eng/berita.php?newscode=2033 dan http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/eng/berita.php?newscode=2029.

[47] Peraturan Bawaslu nomer 5/2008, pasal 3 (2), 28 Agustus 2008.

[48] Mahkamah Konstitusi dibentuk oleh Keputusan Presiden nomer 147/M/2003, 15 Agustus, dan menyidangkan kasus-kasus mengenai hasil pemilu mulai dengan pemilu tahun 2004.

sengketa-sengketa hasil pemilu yang seringkali secara politik sensitif.

MK mulai menerima kasus-kasus yang berkaitan dengan hasil pemilu legislatif 2009 setelah pengumuman oleh KPU pada tanggal 9 Mei. Dengan jumlah partai yang hampir dua kali lebih banyak bersaing untuk memperoleh kursi di tahun 2009 dibandingkan tahun 2004, MK sudah siap untuk mendengarkan lebih dari 1,000 kasus. Namun, hingga tenggat waktu penyerahan tanggal 12 Mei, total hanya sebanyak 595 kasus, termasuk 110 kasus dari Aceh, yang telah didaftarkan di Mahkamah Konstitusi oleh 42 partai dan 28 kandidat DPD. Mengingat rentang waktu yang pendek antara pengumuman hasil dan tenggat waktu untuk pendaftaran gugatan, banyak partai mengalami kesulitan untuk menyiapkan dua belas salinan yang diminta bagi masing-masing dokumen yang dibutuhkan. Kasus-kasus tersebut dibagi antara tiga panel, masing-masing terdiri dari tiga hakim dan sepuluh panitera. MK mampu menyelenggarakan hingga enam sesi setiap harinya bagi setiap panel. MK juga menyiapkan *video conference* di 34 universitas di seluruh Indonesia untuk memungkinkan partai-partai di luar Jakarta untuk memberikan bukti dalam kasus-kasus. Panel-panel ini bertanggung jawab atas kasus-kasus yang berhubungan dengan sejumlah partai-partai dan/atau propinsi-propinsi (untuk kasus-kasus DPD).

Seorang anggota Partai Bulan Bintang menyiapkan petisi untuk Mahkamah Konstitusi pada malam terakhir penyerahan. Partai-partai memiliki 72 jam untuk mengajukan petisi ke Mahkamah.

Sebagian besar kasus-kasus yang didengar oleh panel adalah berhubungan dengan perpindahan suara dari satu kandidat ke kandidat yang lain ("penggelembungan") dan penghilangan suara-suara dari perolehan suara seorang kandidat. Tetapi, banyak juga kasus yang berkaitan dengan dugaan pelanggaran-pelanggaran oleh KPU berkaitan dengan daftar kandidat. MK telah mengkritik KPU karena kelihatan tidak siap untuk mengikuti sidang.

Sebuah keputusan tahun 2008 oleh Mahkamah Konstitusi menemukan bahwa pasal 214 dari Undang-Undang Pemilihan Umum tahun 2008 tidak konstitusional. Berdasarkan putusan ini,

Sebuah petisi untuk Mahkamah Konstitusi dimasukkan ke dalam kotak sebagai persiapan untuk pengiriman. Karena wajib untuk mengajukan 12 salinan pengaduan yang sudah disertifikasi, beserta seluruh bukti yang sesuai dalam hard-copy, setiap petisi berukuran sangat besar sehingga menyebabkan kesulitan dalam memenuhi 72 jam tenggat waktu pengajuan keluhan.

kursi-kursi yang dimenangkan oleh sebuah partai sekarang dialokasikan bagi kandidat-kandidat yang paling banyak memenangkan suara.[49] Keputusan ini, dimana pada prakteknya memperluas arti "kontestan pemilu" diluar partai politik untuk mengikutsertakan calon legislatif (caleg) perseorangan, tidak hanya mempengaruhi sistem pemilu, tapi juga kerangka kerja hukum yang lebih luas bagi proses pemilu. Perubahan-perubahan akibat

[49] Keputusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/2008, 23 Desember 2008.

dari putusan ini kadangkala tidak tercermin secara konsisten dalam undang-undang atau peraturan lainnya. Sesuai dengan peraturan KPU nomer 15/2009, hanya dewan partai pusat di tingkat nasional dan kandidat DPD yang dapat mendaftarkan kasus ke Mahkamah Konstitusi.[50] Peraturan ini, begitu juga pasal yang terdapat di dalam UU 24/2003[51] yang dijadikan dasar, dapat diinterpretasikan tidak konsisten dengan keputusan MK tahun 2008. Dengan tujuan untuk mempromosikan kepastian sehubungan dengan kerangka kerja hukum dan proses penyelesaian sengketa, adalah penting bahwa aturan-aturan dan peraturan-peraturan diselaraskan dengan keputusan MK sebelum pemilu yang berikut.

Selain itu, putusan MK telah membuka pintu bagi sengketa-sengketa internal partai mengenai alokasi kursi. Tetapi, pada saat ini, undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Pemilu, dan peraturan terkait lainnya tidak menyediakan mekanisme yang dapat menyelesaikan konflik-konflik semacam ini. Walau mereka dianggap sebagai kontestan-kontestan pemilu, berdasarkan keputusan MK, kandidat-kandidat perseorangan tidak dapat mendaftarkan sengketa internal partai berkaitan dengan hasil pemilu kepada MK kecuali jika mereka mendapat persetujuan dari dewan partai. The Carter Center telah diberitahu bahwa hal ini menjadi persoalan bagi beberapa kandidat yang telah menuduh bahwa sebagai akibat dari *deal* atau perjanjian yang dibuat, kerapkali di tingkat kecamatan, suara pemilih dari satu kandidat "digelembungkan" ke kandidat yang lain dalam partai yang sama pada hasil rekapitulasi di tingkat kecamatan. Para kandidat memberi usulan bahwa mereka seharusnya memiliki hak untuk mencari penanggulangan langsung ke Mahkamah Konstitusi.

[50] Peraturan KPU No. 15/2009, pasal 97.

[51] Undang-undang 24/2003, pasal 74 mengenai Mahkamah Konstitusi; Peraturan KPU No. 15/2009, pasal 97, "Prosedur teknis pengumuman hasil resmi Pemilihan Umum untuk menetapkan pembagian kursi bagi anggota legislatif yang terpilih."

STUDI KASUS PENYELESAIAN SENGKETA PEMILU

Selama periode paska pemilu, dua tim pemantau pemilu Carter Center menyelesaikan studi kasus mengenai sejumlah terbatas sengketa pemilu yang dipilih secara acak yang berasal dari dalam propinsi Aceh. Sifat terbatas dari studi kasus ini berarti bahwa mereka sebaiknya tidak digunakan untuk menarik kesimpulan umum mengenai proses penyelesaian sengketa di Indonesia secara keseluruhan. Tetapi, studi kasus ini memungkinkan The Carter Center untuk memahami lebih baik peran dan efektifitas saluran adminstratif dan pidana bagi penyelesaian sengketa di Indonesia.

Secara umum, pemantau jangka panjang the Carter Center mencatat bahwa sebagian besar *stakeholder* pemilu di daearah pemantauan mereka mempunyai kepercayaan yang tinggi terhadap Mahkamah Konstitusi, namun merasa bahwa jalan yang lain untuk penyelesaian sengketa kadangkala tidak efektif atau tidak responsif. Banyak narasumber yang diwawancara mengemukakan bahwa mandat Bawaslu/Panwaslu yang terbatas membatasi kemampuan mereka untuk mengusut atau menanggapi pengaduan dan mengakibatkan kesulitan dalam memastikan kasus-kasus dipertimbangkan secara cermat dan diselesaikan secara memuaskan. Dua studi kasus yang menjadi contoh tema umum ini dan memberikan contoh yang bersifat anekdotal mengenai kekuatan dan kelemahan dalam proses penyelesaian sengketa di Indonesia telah dikutip dibawah ini.

Enambelas partai di Gayo Lues menggugat hasil pemilu; mengklaim pelanggaran prosedur yang signifikan

Setelah pengumuman hasil pemilu di Gayo Lues, Aceh, 16 partai membentuk sebuah koalisi untuk mengajukan komplain atau pengaduan berdasarkan apa yang mereka percaya sebagai penyalahgunaan yang signifikan di pihak penyelenggara pemilu. Pengaduan ini termasuk dugaan oleh 13 dari 16 partai bahwa jumlah suara para kandidat mereka telah diubah. Dugaan yang spesifik termasuk antara lain kepala desa berfungsi sebagai anggota PPS, alokasi perlengkapan pemilu yang tidak memadai di pihak KIP, saksi partai yang tidak diperbolehkan masuk ke sesi rekapitulasi PPK, kotak suara disimpan di rumah pribadi pegawai negeri, pembelian suara, dan hasil pemilu yang tidak dipublikasikan.

Selain 16 partai yang bertindak sebagai pengadu utama, lima hingga tujuh partai menolak untuk menandatangani hasil rekapitulasi KIP. Partai-partai ini menyebutkan ketidaksepakatan dengan jumlah suara tetapi tidak mengajukan pengaduan resmi. Koalisi yang mengajukan komplain juga termasuk tiga partai yang memenangkan kursi – Partai Aceh, Hanura, dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Koalisi ini mengadakan protes di Blangkejeren pada tanggal 23 April dan mengirimkan sebuah delegasi yang terdiri dari tiga orang ke Banda Aceh untuk bertemu dengan pejabat pemerintah. Selain itu, mereka mengajukan salinan pengaduan resmi kepada KPU, Bawaslu, KIP Aceh, Panwaslu Aceh, KIP Gayo Lues, dan Panwaslu Gayo Lues.

Pemantau Carter Center berupaya untuk terus mengikuti masalah ini dengan badan administratif yang ditugaskan menyelesaikan pengaduan ini, termasuk melakukan pertemuan dengan ketua KIP Gayo Lues, untuk menilai apakah pengaduan tersebut diperhatikan dengan sepatutnya, dan apabila perlu, apakah perbaikan yang efektif telah ditawarkan kepada partai-partai tersebut. Tetapi, KIP Gayo Lues menyatakan bahwa mereka tidak pernah menerima pengaduan resmi dari badan Panwaslu manapun. Mereka juga mengatakan bahwa sebuah pembetulan terhadap perbedaan jumlah suara yang terjadi selama pelaksanaan penghitungan suara di tingkat kecamatan dan TPS berada di luar mandat KIP. Pemantau Carter Center mencatat bahwa selain tampak kurangnya solusi administratif, ada kesulitan yang signifikan dalam mengkoordinasikan secara baik antara badan-badan yang berbeda, yang ditugaskan untuk menyelesaikan sengketa. Sebagai akibat dari mandat yang bertentangan dan tidak jelas, pembagian informasi yang terbatas, dan pengawasan yang lemah, kemungkinan bahwa pengaduan semacam ini ditanggapi dengan sepatutnya kecil.

Dengan tidak adanya solusi adminstrasi dan dalam rangka mencari perbaikan terhadap dugaan pelanggaran, koalisi partai menyatakan kepada pemantau Carter Center bahwa mereka berencana untuk mengajukan gugatan kepada Mahkamah Konstitusi.

Formulir tabulasi begitu besar sehingga mereka bisa dilihat umum selama penghitungan, tetapi besarnya formulir seringkali membuat pengisian formulir menjadi berat dan sulit bagi staf TPS.

Jumlah Suara di Kuta Alam disahkan di tingkat propinsi meskipun hasil penghitungan suara dipersengketakan

Setelah pemilu, hasil suara di Banda Aceh dikumpulkan di tingkat kecamatan sebelum diserahkan ke tingkat kabupaten dan propinsi. Di kecamatan Kuta Alam, Banda Aceh, jumlah suara dikumpulkan dan formulir rekapitulasi disahkan oleh seluruh saksi partai yang hadir. Akan tetapi, ketika formulir rekapitulasi ini mencapai tingkat propinsi, seorang saksi dari Partai Demokrat (PD) keberatan dengan jumlah suara yang dicakup, mengklaim jumlah suara Partai Persatuan Pembangunan (PPP) digelembungkan hingga 220 suara.

Saksi-saksi partai memantau penghitungan suara di Dayah Muara, Aceh.

Partai Demokrat mengajukan pengaduan resmi kepada Panwaslu, Banda Aceh kemudian meneruskan kepada KIP Banda Aceh dan KIP Aceh untuk penyelesaiannya. Karena pengaduannya bersifat administratif, masuk dalam mandat KIP untuk mengusut dan menawarkan penyelesaian yang efektif bagi dugaan pelanggaran apabila ditemukan hal demikian telah terjadi. Dalam upaya untuk memastikan efektifitas solusi yang memungkinkan, KIP Aceh menunda finalisasi rekapitulasi hasil pemilu dari Banda Aceh, menunggu hasil investigasi.

Pemantau Carter Center mencatat bahwa seluruh *stakeholder* yang terlibat dalam persengketaan dan pengusutannya mengakui bahwa kelihatannya suara tambahan telah ditambahkan ke total suara PPP akibat petugas TPS kecapaian. Oleh karena itu, KIP Banda Aceh merekomendasikan kepada KIP Aceh bahwa angka-angka tersebut direvisi untuk mencerminkan penghitungan jumlah suara yang benar dari kecamatan Kuta Alam. Tetapi, PPP berargumentasi bahwa seluruh saksi partai, termasuk dari Partai Demokrat, telah menandatangani formulir rekapitulasi awal jumlah total suara, sehingga membuat jumlahnya resmi. Mereka juga menegaskan bahwa Partai Demokrat telah melewati tenggat waktu memasukkan pengaduan, yang berarti kasus ini tidak memiliki pijakan hukum.Sebuah keputusan akhir telah dikeluarkan oleh KIP Aceh yang memenangkan PPP. KIP Aceh melihat kemungkinan kesalahan dalam hasil penghitungan suara. Namun, mereka menyatakan keyakinan bahwa hal itu berada diluar mandat mereka untuk merevisi hasil rekapitulasi di tingkat yang lebih rendah yang telah ditandatangani oleh saksi-saksi partai sebelum dikumpulkan.

Kasus ini memperlihatkan kemungkinan kurangnya pemahaman oleh partai-partai dan penyelenggara pemilu mengenai prosedur pengaduan. Penerapan tenggat waktu yang tidak sesuai, seperti yang terlihat pada kasus ini, mungkin dapat mengakibatkan penyelesaian kasus yang tidak konsisten. Hal ini juga dapat menegaskan persepsi banyak warga Indonesia bahwa proses penyelesaian sengketa (kecuali di Mahkamah Konstitusi) tidak efektif atau berpihak. Tetapi, meskipun jadwal untuk mengajukan sengketa ditempatkan untuk memastikan efisiensi, kadang mereka kelihatan menjadi terlalu membatasi. Hal ini terutama berlaku mengingat tingkat sosialisasi yang beragam mengenai undang-undang pemilu bagi para pengurus partai tingkat kecamatan dan kabupaten.

PENYELESAIAN SENGKETA PEMILU DI PROPINSI ACEH

Sengketa-sengketa yang berhubungan dengan pemilu di Aceh ditangani sebagai berikut: Pertama, pengaduan dapat ditujukan kepada badan pengawas pemilu, Panwaslu, yang kemudian dapat merujuk laporan-laporan tersebut baik kepada KIP (pelanggaran administratif) atau polisi (pelanggaran pidana); kedua, untuk masalah pencemaran nama baik dan beberapa tindak kejahatan lain, pengaduan dapat dibawa langsung kepada polisi; ketiga, untuk pengaduan yang dapat mempengaruhi hasil pemilu, partai-partai dapat meminta bantuan ke Mahkamah Konstitusi – secara langsung di Jakarta atau lewat fasilitas *video conference* yang tersedia di Aceh – setelah hasil pemilu diumumkan.

Panwaslu

Berdasarkan temuan-temuan pemantau jangka panjang Carter Center, tampak bahwa Panwaslu di tingkat propinsi, kabupaten, dan kecamatan secara umum dilihat kurang memiliki ketrampilan investigatif, mandat administratif, atau komitmen politik untuk secara efektif melacak dan melaporkan pelanggaran-pelanggaran pemilu. The Carter Center mencatat kekhawatiran-kekhawatiran serupa mengenai Panwaslu dalam laporan pemilu 2004 mereka.

Banyak kasus-kasus yang dilaporkan ke Panwaslu tidak diteruskan ke tingkat selanjutnya, biasanya karena kurang bukti atau saksi, atau karena tersangka tidak dapat diidentifikasi. Pejabat Panwaslu lokal pada umumnya membebankan pengumpulan bukti, menemukan saksi-saksi, dan mengidentifikasi tersangka kepada mereka yang menyampaikan laporan, bukan melanjutkan sendiri kasus-kasus tersebut. Jangka waktu yang pendek untuk mengusut dan melaporkan kasus-kasus juga mengurangi jumlah kasus-kasus yang diserahkan kepada, dan dilanjutkan oleh, Panwaslu.

Partai-partai politik secara konsisten mengatakan bahwa mereka tidak dapat mengumpulkan saksi-saksi yang bersedia untuk melewati proses. Beberapa saksi takut akan intimidasi, tidak yakin bahwa laporan mereka akan memperoleh tanggapan dari pihak berwenang, atau tidak bersedia menjalani kerepotan melaporkan kejadian-kejadian. Dalam kasus politik uang, partai-partai mengemukakan bahwa sulit untuk membujuk saksi-saksi untuk memberikan bukti. Hal ini karena biasanya mereka tidak mau menyerahkan uang atau barang yang telah mereka terima.

Masing-masing dari empat kertas suara ditandatangani oleh kepala TPS sebelum didistribusikan. Tanda tangan dibutuhkan pada kertas suara agar dianggap sah pada saat penghitungan suara.

bermotivasi politik dengan kecepatan dan kemauan. Apakah tuduhan ini benar atau tidak, hal ini berdampak merusak reputasi, dan kepercayaan pada, polisi. Seperti yang diutarakan oleh seorang kandidat politik," Buat apa saya melaporkan spanduk yang dirusak bila mereka (polisi) tidak bisa mencari yang membunuh staf kampanye saya?".

Secara umum, Panwaslu kelihatan tidak responsif terhadap pelapor yang mencari informasi mengenai status kasus di tingkat kabupaten atau kecamatan. Banyak partai yang melaporkan kasus kepada Panwaslu mengatakan mereka masih tidak jelas mengenai status kasus mereka. Interaksi awal yang buruk dan kurangnya tanggapan dari Panwaslu juga mengurangi kemauan partai untuk melaporkan kasus pada proses pemilu kemudian.

Penyelesaian Prosedur Administratif KIP
Dengan KIP bertanggung jawab untuk menyelesaikan pelanggaran-pelanggaran administratif dimana mereka kemungkinan bertanggungjawab, menimbulkan pertanyaan karena memposisikan KIP sebagian sebagai lembaga penegaknya sendiri. Karena sedikit sekali pelanggaran-pelanggaran administratif yang dirujuk oleh Panwaslu kepada KIP, sulit untuk mengetahui seberapa efektif KIP mengawasi dirinya sendiri.

Kasus-kasus yang dilaporkan kepada Polisi
Secara umum polisi kelihatannya tertarik untuk menanggapi kasus-kasus yang dirujuk oleh Panwaslu kepada mereka. Tetapi, mereka juga kesulitan dengan jadwal waktu yang ketat untuk melakukan investigasi. Walaupun jadwal waktu ini jelas ditujukan untuk memacu tindakan, efeknya lebih sering membuat kasus-kasus yang kemungkinan *valid* menjadi didiskualifikasi atau dihentikan.

Mengenai pemilu, polisi di beberapa daerah mengalami masalah kredibilitas karena beberapa *stakeholder* tidak yakin polisi menanggapi pembunuhan yang kemungkinan

Pencemaran Nama Baik
Kategori kedua dalam sengketa pemilu kelihatannya berkisar sejumlah kasus pencemaran nama baik yang terjadi sebagai akibat pemilu. Dalam hal ini, pelapor dapat langsung ke polisi untuk mencari penanggulangan. Prosedur ini kelihatannya untuk menyiasati proses Panwaslu, tetapi memang membawa tanggapan yang lebih cepat dari pihak berwenang. Sayangnya, sebagian besar kasus pencemaran nama baik yang diikuti oleh The Carter Center, proses tersebut kelihatannya untuk menekan kebebasan berbicara politik.

Mahkamah Konstitusi
Mahkamah Konstitusi (MK) secara umum sangat dihormati, dan sebagai akibatnya sering menjadi tempat yang dipilih untuk membawa kasus-kasus bahkan yang berada diluar mandat MK. Sebagai contoh, di paling sedikitnya dua kabupaten, sengketa timbul mengenai angka populasi yang benar, yang dapat mempengaruhi jumlah kursi dalam DPRD kabupaten. Cara-cara untuk menyelesaikan kasus-kasus tersebut dibawah struktur penyelesaian sengketa saat ini tidak jelas, oleh karena itu pelapor berniat membawa kasus mereka ke Mahkamah Konstitusi.

Untuk mengakomodasi partai-partai lokal di Aceh yang tidak memiliki kantor di Jakarta, tiga hari tambahan diperbolehkann untuk penyediaan bukti *hard-copy* (cetak) kepada Mahkamah Konstitusi di Jakarta, asalkan kasus telah diajukan secara elektronik dalam masa tenggat waktu semula. Ketika pemantau Carter Center meninggalkan Aceh pada bulan Mei,

kasus-kasus baru saja dilaporkan ke Mahkamah Konstitusi. Sebagai akibatnya, The Carter Center tidak dapat mengikuti proses ini di tingkat lokal. Namun, the Carter Center telah menawarkan pemantauannya mengenai peran dan tindak Mahkamah Konstitusi secara lebih umum.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Pemantauan the Carter Center di Indonesia bersifat terbatas. Oleh karena itu, the Center tidak dapat menawarkan pemantauan dan rekomendasi proses pemilu secara keseluruhan. Namun, dalam semangat kerjasama dengan rakyat, pemerintah, pemimpin politik, dan lembaga-lembaga pemilu Indonesia, the Center menawarkan kesimpulan rekomendasi berikut ini. Rekomendasi-rekomendasi meliputi aspek-aspek proses pemilu yang membentuk inti misi terbatas the Carter Center dan memiliki potensi untuk memainkan peran penting dalam menjamin kredibilitas proses. The Center juga mencatat beberapa kekurangan-kekurangan penting yang, jika tidak ditangani sebelum pemilu nasional selanjutnya tahun 2014, dapat menghambat efisiensi dan efektifitas sistem.

REKOMENDASI UMUM

1. Memastikan Pengesahan Undang-Undang Pemilu Tepat Waktu

Apabila Indonesia terus mengharuskan undang-undang pemilu yang baru dirancang sebelum tiap pemilu, maka pemerintah perlu menjamin pengesahan undang-undang pemilu oleh DPR secara tepat waktu. Pengesahan yang tepat waktu sebetulnya juga dapat memperbaiki kualitas proses pemilu pada tahun 2009 dengan memungkinkan lebih banyak waktu untuk melakukan pelatihan bagi petugas TPS, meningkatkan penjelasan dalam kewajiban pelaporan dana kampanye, dan mendirikan kantor-kantor Panwaslu lokal sesuai jadwal yang telah ditentukan dalam undang-undang. Selain itu, akan ada lebih banyak waktu untuk menulis dan menyebarkan peraturan-peraturan pemilu. Tanpa peraturan-peraturan yang dikembangkan berdasarkan pasal-pasal dalam undang-undang yang berlaku saat ini secara tepat waktu, sulit bagi KPU dan *stakeholder* pemilu yang lain untuk secara efektif mengatur beberapa aspek pemilu dalam jangka waktu yang layak. Indonesia mungkin juga perlu mempertimbangkan untuk mengadopsi undang-undang pemilu yang lebih permanen yang akan terus dapat diterapkan selama beberapa proses pemilu. Keuntungan dari undang-undang semacam itu signifikan. Termasuk stabilitas, sebuah kesempatan bagi undang-undang tersebut untuk disempurnakan lewat amandemen dan adopsi peraturan-peraturan baru, dan meningkatnya pengenalan undang-undang oleh para penyelengara pemilu dan petugas TPS.

PENYELENGGARA PEMILU

2. Meninjau Kembali Kriteria Seleksi Anggota KPU

Kriteria seleksi anggota-anggota KPU dalam undang-undang pemilu 2008 tidak cukup menekankan pada ketrampilan yang diperlukan bagi KPU untuk berfungsi dengan sangat efektif. Anggota-anggota KPU di seluruh tingkatan, selain integritas dan ketidakberpihakan, juga harus mampu memperlihatkan pengetahuan yang mendalam mengenai prinsip-prinsip dasar pemilu. Selain itu, perlu lebih dipikirkan untuk menciptakan sebuah tim komisi pemilu dengan seperangkat ketrampilan yang kuat dan beragam, untuk memastikan bahwa anggota-anggota KPU memiliki pengetahuan di bidang akunting, teknologi informasi, undang-undang tentang pemilu, dan topik terkait yang lain. KPU tahun 2009 kurang variasi ketrampilan yang akan memungkinkan KPU untuk mengelola berbagai masalah dengan cara yang terinformasi dan proaktif. Yang terakhir, masa jabatan yang bergiliran akan mempertahankan sebuah kombinasi anggota lama dan baru, sehingga memungkinkan pelembagaan pengalaman dalam implementasi pemilu.

3. Meningkatkan Kualitas Daftar Pemilih

Pemilu legislatif Indonesia tahun 2009 dinodai oleh masalah-masalah yang mengelilingi daftar pemilih. Laporan yang meluas menunjukkan bahwa daftar pemilih, yang terdiri dari 171 juta nama, dipenuhi dengan kesalahan. Daftar tersebut dikembangkan dengan menggunakan data dari Departemen Dalam Negeri bukan dengan upaya pendaftaran pemilih dari rumah ke rumah seperti yang dilakukan KPU tahun 2004. Data dari Departemen Dalam Negeri seringkali kadaluarsa dan belum diverifikasi. Meskipun misi terbatas the Carter Center tidak dapat menetapkan keseluruhan imbas dari kualitas daftar pemilih terhadap pencabutan hak pilih, jelas keadaan ini memiliki akibat negatif terhadap kepercayaan publik pada KPU maupun pada penyelenggaraan pemilu. The Carter Center merekomendasi bahwa tanggungjawab untuk penyusunan dan pemeliharaan daftar pemilih dikembalikan hanya kepada KPU. Sebaliknya, KPU sebaiknya tidak melanjutkan penggunaan data Departemen Dalam Negeri kecuali terbukti datanya akurat dan terkini. KPU juga harus memastikan bahwa waktu yang memadai dan sumber-sumber dana dialokasikan untuk pengembangan daftar pemilih di putaran pemilu di masa depan.

4. Meningkatkan Transparansi Tabulasi Suara dan Proses Alokasi Kursi

Kekhawatiran atas kurangnya transparansi dalam pengumpulan suara dan alokasi kursi juga mempengaruhi pemilu legislatif 2009. Para pemantau Carter Center mencatat bahwa banyak saksi partai yang tidak diberikan salinan resmi formulir C-1. Oleh karena itu, partai-partai tidak dapat memverifikasi apakah hasil TPS-TPS, ketika dikumpulkan, memang benar. Selain itu, alokasi beberapa kursi berdasarkan pertemuan tertutup dengan partai-partai politik memiliki potensi untuk melemahkan kepercayaan publik dalam transparansi proses pemilu. The Carter Center mendorong Indonesia dan KPU untuk menerapkan perubahan-perubahan untuk memastikan peningkatan akses publik ke unsur-unsur ini dalam proses pemilu. The Center merekomendasikan bahwa seluruh pertemuan untuk menetapkan alokasi kursi sebaiknya bersifat terbuka, bahwa penyelenggara pemilu memastikan ketersediaan tabulasi suara di seluruh tingkat rekapitulasi secara tepat pada waktunya, dan bahwa KPU mengambil langkah-langkah signifikan untuk menjamin akses bagi seluruh partai ke formulir-formulir penghitungan suara resmi.

5. Memperbaiki Pelatihan Petugas Pemungutan Suara

Komitmen yang lebih kuat untuk melatih para petugas di tingkat TPS mengenai prosedur-prosedur hari pemilihan dan undang-undang tentang pemilu penting untuk memastikan penyelenggaraan pemilu yang efektif. Para pemantau Carter Center mencatat bahwa formulir rekapitulasi yang rumit sering membuat para petugas pemungutan suara menghabiskan waktu berjam-jam untuk melengkapi, dan banyak petugas TPS yang kurang mengenal beberapa prosedur hari pemungutan suara. Proses "Melatih Pelatih", yang digunakan oleh KPU tahun 2009, kelihatannya tidak cukup untuk memastikan bahwa seluruh petugas pemungutan suara mengetahui tugas mereka. Pelatihan petugas pemungutan suara yang berhasil memerlukan KPU dan pemerintah Indonesia untuk memberikan sumber dana dan waktu petugas dalam jumlah besar selama masa pemilu. Memberikan pelatihan semacam itu sangat penting untuk mempertahankan keadilan dan ketidakberpihakan proses di semua tingkatan.[52] KPU juga dapat mempertimbangkan untuk menyediakan pelatihan terbuka untuk para saksi partai. Hal ini akan membantu memastikan sebuah pemahaman bersama mengenai

[52] Komisi PBB untuk Hak Asasi Manusia (UNHRC), Komentar Umum No. 25, paragraf 20 menyatakan "Sebuah otoritas pemilu yang independen sebaiknya dibentuk untuk mengawasi proses pemilu dan untuk menjamin bahwa pemilu dilakukan secara adil, tidak berpihak, dan sesuai dengan undang-undang yang telah ditetapkan ..."

peraturan dan prosedur untuk hari pemilu. Para pemantau the Carter Center mencatat bahwa jumlah waktu pelatihan dan informasi yang diberikan kepada para saksi oleh partai sangat bervariasi.

6. Mendukung Peningkatan Partisipasi Gender dalam Penyelenggaraan Pemilu di Aceh

Para pemantau the Carter Center di Aceh mencatat bahwa jumlah perempuan yang mengikuti pelatihan KIP dan pertemuan-pertemuan pendidikan pemilih yang diselenggarakan oleh pemerintah hanya kurang dari 5 persen dari seluruh petugas pemungutan suara. Perempuan juga hanya terdiri kurang dari 15 persen dari jumlah orang-orang yang mewakili partai sebagai saksi-saksi di Aceh pada hari pemilu. Secara positif, di TPS-TPS yang dipantau oleh The Carter Center, jumlah perempuan yang memberikan suara kelihatannya sebanding, atau melebihi dari, laki-laki. Tetapi, partisipasi perempuan harus mencakup peran aktif sebagai kontestan maupun penyelenggara pemilu. KIP sebaiknya lebih aktif mendorong partisipasi perempuan sebagai petugas TPS di Aceh, khususnya dalam peran-peran pemimpin. Mereka sebaiknya juga memberikan fokus yang lebih besar dalam upaya pendidikan pemilih dan pelatihan petugas yang mengikutsertakan perempuan.

7. Meningkatkan Transparansi dalam Pengadaan Teknologi Pemilu

Sistem penghitungan ICR, yang dimaksudkan untuk mengurangi waktu yang dibutuhkan untuk mengumumkan hasil sementara, diperoleh sangat terlambat dalam proses pemilu lewat cara-cara yang tidak transparan. Kesulitan dalam penggunaan, dan akhirnya penelantaran, sistem ini memiliki efek yang merugikan pada kepercayaan publik terhadap kemampuan KPU selama masa tabulasi suara. KPU sebaiknya memberikan perhatian seksama terhadap pelaksanaan tender dan pengadaan teknologi penghitungan otomatis apapun yang digunakan pada pemilu-pemilu mendatang.

DANA KAMPANYE

8. Merubah Undang Undang Pemilu untuk Mencakup Kewajiban Pelaporan dan Pengungkapan bagi Calon-calon Perseorangan dan Tim Kampanye Tidak Resmi

Keputusan Mahkamah Konstitusi Pasal 214 UU 10/2008 telah memberikan kesempatan bagi kandidat-kandidat perseorangan untuk turut berlomba dalam pemilu. Sebuah revisi undang-undang pemilu yang cermat, yang berhubungan dengan dana kampanye oleh karena itu diperlukan sebelum pemilu legislatif yang berikutnya. Sebagai bagian dari penilaian ini, pembatasan pada sumbangan kampanye, kewajiban pelaporan dana kampanye, dan sanksi terkait perlu didefinisikan dalam undang-undang mengenai kandidat-kandidat perseorangan untuk DPR dan DPRD. Hubungan antara dana kampanye kandidat DPR atau DPRD dan dana kampanye partai juga harus dijelaskan. Selain itu, undang-undang juga perlu diubah untuk mewajibkan tim kampanye tidak resmi melaporkan penerimaan dan pengeluaran mereka atau sebagai alternatif diubah sehingga dana tim tidak resmi jatuh didalam kerangka kerja pelaporan yang mengatur dana kampanye tim resmi. Perubahan-perubahan terhadap kerangka kerja peraturan yang sekarang ini akan dapat mengurangi jumlah pemakaian dana kampanye yang tidak dilaporkan. Untuk meningkatkan transparansi, dianjurkan lebih lanjut bahwa para donatur dana kampanye disebutkan di setiap tahap dalam proses pelaporan.

9. Memperluas Pengawasan KPU terhadap Prosedur Audit dan Sanksi yang Tersedia bagi Pelaporan yang Tidak Benar atau Tidak Lengkap

KPU seharusnya memiliki wewenang hukum maupun sumber daya manusia dan anggaran yang lebih kuat untuk melakukan audit khusus (discretionary) atau investigatif terhadap laporan-laporan keuangan yang diserahkan oleh para partai-partai lewat akuntan publik. KPU seharusnya memiliki wewenang untuk meminta

informasi tambahan dan dokumen penunjang berdasarkan laporan keuangan yang diberikan oleh para kontestan. Informasi ini sebaiknya tersedia bagi akuntan publik yang ditunjuk sehingga mereka dapat melakukan audit yang lebih mendalam. Isi dari laporan ini juga sebaiknya diumumkan kepada publik. Lebih jauh, untuk memastikan bahwa seluruh dana kampanye yang digalang dan dipakai oleh partai-partai dan kandidat-kandidat politik dicatat secara akurat dan lengkap dalam laporan dana kampanye mereka, undang undang pemilu sebaiknya juga mencakup sanksi-sanksi yang sesuai bagi pelaporan sumbangan dan dapat memastikan perlakuan pembetulan yang sesuai dan sepadan dengan beratnya pelanggaran. pengeluaran dana kampanye yang tidak akurat, tidak benar atau tidak lengkap. Undang-undang tersebut sebaiknya juga mencakup sanksi-sanksi bagi kandidat dan partai yang tidak melapor, walaupun mereka tidak terpilih. Sebagai tambahan bagi hukuman pidana yang berlaku saat ini bagi yang secara sengaja memberikan informasi tidak benar, berbagai sanksi pemilu dan administratif juga sebaiknya tersedia sebagai sanksi bagi pengisian laporan yang tidak sesuai. Variasi sanksi semacam itu publik non-moneter, seperti lewat alokasi *air-time* gratis bagi kandidat.

10. Memberlakukan Undang-Undang yang Baru dan Menegakkan Peraturan Saat ini Mengenai Alokasi Dana Publik bagi Para Kandidat

Sebelum pemilu legislatif yang akan datang, pemerintah Indonesia dapat mempertimbangkan untuk memberlakukan undang-undang yang memberikan bantuan dana publik bagi para kandidat. Dana publik dapat membantu membuat para kandidat memiliki kesempatan yang sama dan meningkatkan *compliance* (kepatuhan) terhadap kewajiban pelaporan, terutama apabila pengeluaran dana publik kepada kandidat tergantung pada laporan dana kampanye yang akurat, lengkap dan diserahkan tepat waktu. Indonesia juga dapat mempertimbangkan penempatan bantuan

11. Mengatur Sumbangan Barang-Barang kepada Pemilih Selama Masa Kampanye

Praktek-praktek memberikan sumbangan uang, beras, dan hadiah-hadiah lain kepada calon pemilih selama kampanye telah menyoroti perlunya diskusi yang lebih jauh di Indonesia mengenai bagaimana praktek-praktek semacam ini dapat diatur. Praktek-praktek para kandidat dan partai-partai yang memberikan makanan kepada para peserta kampanye sangat umum terjadi dan tidak dilarang dalam undang-undang pemilu. Meskipun warga Indonesia memilih secara rahasia, tetap ada kekhawatiran bahwa penerima hadiah kampanye mungkin merasa wajib untuk memilih caleg atau partai yang telah memberi mereka hadiah.

Setelah pencontrengan selesai tengah hari, petugas TPS membungkus kembali perlengkapan pemilu yang tidak terpakai untuk dikirim ke kantor pemilihan tingkat kabupaten.

PENYELESAIAN SENGKETA PEMILU

12. Mempertimbangkan kembali Peran Bawaslu dan Panwaslu

Peran Bawaslu dan Panwaslu saat ini terbatas kepada peran sebagai badan penasehat dan perujukan. Meskipun Carter Center melihat adanya kontribusi penting yang dilakukan oleh Bawaslu dan Panwaslu terhadap proses pemilu, penting untuk menilai pentingnya institusi sebagai satu kesatuan mengingat keterbatasan yang mereka hadapi. Dalam persiapan untuk pemilu tahun 2014, penting untuk menyiapkan sebuah strategi reformasi penyelesaian sengketa pemilu yang dapat dicerminkan dalam undang-undang pemilu di masa datang. Stategi reformasi ini dapat mencakup kemandirian dan kemampuan yang lebih tinggi dalam KPU untuk membuat keputusan-keputusan dan menangani kasus-kasus EDR secara efiesien. Strategi ini juga dapat mencakup sebuah mediasi gabungan dan layanan penyelesaian sengketa yang mungkin berada dalam struktur KPU, tetapi juga mencakup unsur-unsur eksternal dan memiliki kekuasaan untuk mengindentifikasi, menginvestigasi dan menuntut pelanggaran administratif dan pidana.[53]

Bawaslu dan Panwaslu dapat memberi kontribusi lebih kepada fungsi efektif dari sistem EDR (seperti yang mereka lakukan di tahun 2004) terkait dengan sengketa yang dianggap tidak melanggar undang-undang. Carter Center merekomendasikan agar Bawaslu dan Panwaslu memiliki mandat untuk memediasi sengketa karena hal ini akan meringankan beban KPU dan memungkinkan lebih banyak kasus untuk dapat diproses dengan tepat waktu. Penting bahwa, apapun peran Bawaslu di pemilu yang akan datang, sumber daya manusia dan dana dialokasikan kepada penyelesaian sengketa pemilu.

13. Memperpanjang Tenggat Waktu Pengajuan Pengaduan bagi Pelapor

Meskipun jadwal waktu penting bagi penyelesaian sengketa pemilu yang efektif, tenggat waktu yang terlalu pendek dapat membungkam pengaduan yang valid dan membatasi kemampuan partai-partai mencari penyelesaian. Tenggat waktu tiga hari untuk pelaporan pelanggaran-pelanggaran administratif dan pidana terkait pemilu kepada Bawaslu atau Panwaslu, terlalu singkat dan terlalu kaku, karena tidak memungkinkan ruang untuk pengecualian. Mengingat beberapa masyarakat setempat yang tinggal terpencil dan kesulitan-kesulitan lainnya dalam mengumpulkan dan menyerahkan informasi, Carter Center merekomendasikan untuk meninjau ulang mengenai tenggat waktu tersebut. Selain itu, melengkapi 12 lembar salinan dari formulir pengaduan yang wajib diisi terbukti sulit bagi beberapa pelapor, mengingat 72-jam tenggat waktu pelaporan kepada Mahkamah Konstitusi. The Center menghargai undang-undang yang memperbolehkan partai-partai lokal Aceh 72 jam tambahan untuk menyiapkan pengaduan *hard-copy* (cetak) kepada Mahkamah Konstitusi asalkan salinan elektronik telah diserahkan sebelumnya, dan mendorong perpanjangan waktu yang serupa juga diterapkan pada aspek lain dalam proses penyelesaian sengketa.

[53] Untuk kasus-kasus dimana KPU sebagai tertuduh, mekanisme dapat mengikutsertakan semacam "Dewan Terhormat" yang merupakan mekanisme yang sudah ada yang menginvestigasi dugaan pelanggaran-pelanggaran Kode Etik oleh staf KPU. Namun, untuk memperbaiki tingkat kemandirian pertimbangan-pertimbangan dan keputusan-keputusan Dewan, keanggotaan harus terdiri dari mayoritas anggota-anggota eksternal.

14. Memberikan Kesempatan bagi Para Kontestan Perseorangan untuk Menghadap Mahkamah Konstitusi

Menurut undang-undang Mahkamah Konstitusi (MK) yang berlaku dan peraturan KPU mengenai prosedur teknis untuk hasil pemilu, hanya dewan pusat partai politik dan kandidat DPD yang dapat mengajukan pengaduan mengenai hasil pemilu ke Mahkamah Konstitusi. Tetapi, keputusan tahun 2008 oleh Mahkamah Konstitusi (yang mewajibkan kursi yang dimenangkan oleh sebuah partai dialokasikan bagi kandidat-kandidat yang paling banyak memenangkan suara) menciptakan kemungkinan bahwa seorang kandidat dan partainya mungkin bersengketa mengenai hasil pemilu dan pembagian kursi. Mengingat keputusan MK, kemungkinan sengketa di antara para kandidat dalam partai yang sama telah meningkat secara signifikan, sehingga membuat mekanisme penyelesaian sengketa untuk konflik-konflik ini diperlukan. The Center merekomendasikan bahwa masalah ini ditanggapi dalam undang-undang sebelum pemilu nasional yang berikut, dan merekomendasikan bahwa pertimbangan diberikan untuk memperbolehkan kandidat-kandidat perseorangan berhak untuk membawa kasus yang berkaitan dengan hasil pemilu ke Mahkamah Konstitusi secara langsung. Apabila perubahan semacam itu dilakukan, akan menjadi penting bahwa Mahkamah Konstitusi menerima sumber daya yang memadai untuk menangani jumlah pengaduan individu yang kemungkinan tinggi.

Selama penghitungan suara di Dayah Muara, Aceh, seorang petugas TPS menandai jumlah penghitungan suara di lembar tabulasi yang dipajang secara terbuka.

APPENDIX A

UCAPAN TERIMA KASIH

The Carter Center mengucapkan terima kasih kepada sejumlah individu dan organisasi yang dukungannya telah membuat misi pemantau internasional terbatas pemilu legislatif tahun 2009 di Indonesia menjadi memungkinkan. Khususnya, The Carter Center mengucapkan terima kasih kepada pemerintah Indonesia dan Komisi Pemilihan Umum (KPU)yang telah memberikan ijin kepada The Carter Center untuk memantau pemilu tanggal 9 April 2009. Selain itu, the Center juga menyampaikan terima kasih kepada para pejabat Indonesia, anggota partai politik, aktivis kelompok masyakarat madani, wartawan, dan rakyat Indonesia yang telah dengan tangan terbuka menerima upaya-upaya pemantauan the Carter Center.

The Carter Center juga bersyukur atas pendanaan dari *United States Agency for Intenational Development* (USAID), Kantor Luar Negeri dan Persemakmuran Perserikatan Kerajaan (*The Foreign and Commonwealth Office of the United Kingdom*), dan Bantuan Masyarakat Sipil Irlandia (*the Irish Aid Civil Society Block Grant*). (Catatan: Ide-ide, opini-opini, dan komentar-komentar yang dibuat dalam laporan ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab para penulisnya dan tidak seharusnya mewakili atau mencerminkan kebijakan *Irish Aid* atau donatur yang lain). Dukungan mereka memungkinkan the Center untuk dapat melaksanakan sebuah penilaian yang tidak berpihak terhadap aspek yang menjadi fokus dalam proses pemilu di Indonesia. The Center juga memberikan penghargaan khusus kepada Stanley Harsha dari Kedutaan Amerika di Indonesia, yang telah memberikan bantuan berarti bagi misi ini.

The Carter Center juga mengakui upaya-upaya bersama dari banyak kelompok internasional yang secara aktif mendukung proses pemilu Indonesia. Diantaranya Jaringan Asia untuk Pemilu yang Bebas dan Adil (*The Asian Network for Free and Fair Elections*), Institut Demokrasi Nasional untuk Urusan Internasional (*The National Democratic Institute for International Affairs),*Yayasan Internasional untuk Sistem Pemilu (IFES-*International Foundation for Electoral System*), dan Uni Eropa. The Center juga menghargai pekerjaan penting dari kelompok-kelompok pemantau domestik, khususnya Pusat Reformasi Pemilu (CETRO-*Center for Electoral Reform*).

The Center menyampaikan rasa terima kasih khusus kepada Democracy International, yang salah satu pendiri dan presiden nya, Eric Bjornlund, berperan sebagai pemantau jangka pendek dan pakar pemilu untuk misi ini. Ia juga memberikan bantuan yang penting dalam persiapan laporan akhir. Penghargaan khusus juga harus diberikan kepada Alan Wall, penasehat senior Demokrasi Internasional untuk proses-proses pemilu, atas dedikasi waktu dan upaya bagi misi terbatas dan pernyataan-pernyataan paska pemilu the Carter Center, maupun untuk laporan akhir ini. Disamping itu, the Center menghargai bantuan dari Magnus Ohman dari IFES, yang telah memberikan nasihat serta bimbingan kepada misi atas isu-isu dana kampanye.

Rasa terima kasih yang setulusnya kepada para pemantau jangka panjang yang telah menyelesaikan pemantauan selama delapan minggu, sebelum dan paska pemilu. Mereka telah memikul bagian berat pemantauan dan menghimpun data mengenai proses pemilu dengan perhatian dan dorongan semangat yang tak kunjung padam. Komitmen dan upaya yang diperlihatkan oleh Sebastian Dettman, Jesse

Grayman, Eunsook Jung, Whitney Haring-Smith, John MacDougall, Antonia Staats dan Ines Thevarajah sangat penting bagi keberhasilan misi ini. Terima kasih selanjutnya disampaikan kepada delegasi pemantau jangka pendek the Carter Center yang dengan suka rela telah memberikan waktu, keahlian dan pandangan-pandangannya kepada misi the Center di Indonesia.

Carter Center sangat beruntung memiliki staf lapangan yang luar biasa dan berbakat yang berpusat di Jakarta. Kegiatan operasional di lapangan diawasi oleh *interim field office director,* Jeremy Wagstaff, dan *field office director*, Sophie Khan. Dukungan nyata dan berarti diberikan oleh *office coordinator* Retno Palupi, *logistics coordinator* Sari Sudarsono, dan *financial officer* Evi Novianty. Misi ini tidak memungkinkan tanpa adanya komitmen yang luar biasa dari tim ini. The Carter Center menyampaikan rasa syukur yang setulusnya dan terima kasih untuk profesionalisme, dedikasi serta humor yang ditunjukkan oleh mereka semua.

Staf program demokrasi Carter Center di Atlanta bertanggung jawab secara keseluruhan untuk misi ini. *Senior Program Associate* Avery Davis-Roberts turut mengelola misi bersama dengan *Director Program Democrazy* David Carroll. Amber Charles berperan sebagai *program coordinator* yang memberikan dukungan yang besar serta bantuan sepanjang waktu. Dukungan administratif juga diberikan oleh Tynesha Green. Surabhi Agrawal (magang) juga membantu misi ini.

Penulis utama rancangan laporan ini adalah Sophie Khan, Avery Davis-Roberts, dan Amber Charles. Kontribusi penting diberkan oleh pemantau jangka panjang Whitney Haring-Smith dan *interim field office director* Jeremy Wagstaff, serta asisten sarjana S2 Democracy Program Vanessa Tucker.

Saat penghitungan, setiap lembar suara diperlihatkan kepada semua saksi dan warga yang hadir.

APPENDIX B

DELEGASI DAN STAF PEMANTAU PEMILU THE CARTER CENTER

PEMANTAU JANGKA PANJANG

Sebastian Dettman, Konsultan, International Crisis Group (ICG), Amerika Serikat

Jesse Grayman, Kandidat Ph.D. Harvard University, Amerika Serikat

Whitney Haring-Smith, Kandidat D. Phil, Universitas Oxford (UK), Amerika Serikat

Eunsook Joong, Kandidat Ph.D., Universitas Wisconsin Madison, Republik Korea

John Mac Dougall, Antropologi Sosial/Peneliti, Amerika Serikat

Ines Thevarajah, Konsultan Hukum, Jerman

Antonia Staats, Konsultan Swasta, Jerman

PEMANTAU JANGKA PENDEK

Eric Bjornlund, Presiden, Democracy International, Amerika Serikat

Alan Wall, Penasihat Senior untuk proses pemilu, Democracy International, Australia

Alexandra van den Bergh, Wakil Direktur Lapangan - Sudan, The Carter Center, Belanda

STAF CARTER CENTER JAKARTA

Sophie Khan, Direktur Lapangan, Kanada

Jeremy Wagstaff, Direktur Lapangan Sementara, Inggris

Retno Palupi, Koordinator Kantor, Indonesia

Sari Sudarsono, Koordinator Logistik, Indonesia

Evi Novianty, Staf Keuangan, Indonesia

STAF CARTER CENTER ATLANTA

David Carroll, Direktur, Program Demokrasi, Amerika Serikat

Avery Davis-Roberts, Rekanan Senior Program, Program Demokrasi, Amerika Serikat

Tynesha Green, Asisten Program, Program Demokrasi, Amerika Serikat

Amber Charles, Asisten Koordinator Program, Amerika Serikat

Surabhi Agrawal, Magang, Program Demokrasi, Amerika Serikat

APPENDIX C

ISTILAH DAN SINGKATAN-SINGKATAN

Bawaslu	Badan Pengawas Pemilu
BPS	Biro Pusat Statistik
BPPT	Badan Penelitian Dan Pengkajian Teknologi
CETRO	Center for Electoral Reform (Pusat Reformasi Pemilu)
DPD	Dewan Perwakilan Daerah
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
GAM	Gerakan Aceh Merdeka
ICG	International Crisis Group
ICR	Intelligent Character Recognition
ICW	Indonesian Corruption Watch
IFES	International Foundation for Electoral Systems (Yayasan Internasional untuk Sistem-Sistem Pemilu)
JPPR	Jaringan Pendidikan Pemilih Untuk Rakyat
Kabupaten	District
Kecamatan	Subdistrict
Kelurahan	Village
KIP	Komite Independen Pemilu (Aceh)
KPPS	Komite Penyelenggara Pemungutan Suara
KPU	Komisi Pemilihan Umum
KPUD	Komisi Pemilihan Umum Daerah
LoGa	Law on Governing Aceh (Undang Undang Pemerintahan Aceh)
LP3ES	Lembaga Penelitian, Pendidikan, dan Penerangan Ekonomi dan Sosial
MK	Mahkamah Konstitusi
MoU	Memorandum of Understanding (Nota Kesepahaman)
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
NDI	National Democratic Institute
NGO	Non Government Organization (Organisasi Non Pemerintah)
NTB	Nusa Tenggara Barat
OMR	Optical Mark Recognition
PAN	Partai Amanat Nasional
Panwaslu	Panitia Pengawas Pemilu
PBB	Partai Bulan Bintang
PBR	Partai Bintang Reformasi
PD	Partai Demokrat
PDI-P	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
PDS	Partai Damai Sejahtera
PKB	Partai Kebangkitan Bangsa
PKPI	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia
PKS	Partai Keadilan Sejahtera
PPK	Panitia Pemilihan Kecamatan
PPS	Panitia Pemungutan Suara
SBY	Susilo Bambang Yudhoyono
TNI	Tentara Nasional Indonesia
TPS	Tempat Pemungutan Suara
UNDP	United Nations Development Program

APPENDIX D

SERTIFIKASI KPU

CERTIFICATE

Number : 06/KPU/OBSERVER-LN/III/2009

The National Elections Commission

states that :

The Carter Center

has met Article 233 Law No. 10 of 2008 on the Election of Members of People's Legislative Council, Provincial Representatives Board, and Regional People's Legislative Council as well as Article 185 Law No. 42 of 2008 on the Elections of President and Vice President, and to whom has been given.

ACCREDITATION

as

Election Observer of the Election of Members of People's Legislative Council, Provincial Representatives Board, and Regional People's Legislative Council as well as Election of President and Vice President.

Jakarta March 14 th 2009

ELECTIONS COMMISSION
CHIEF,

Prof. Dr. H.A. Hafiz Anshary AZ, MA.

2009

APPENDIX E

DAFTAR PERIKSA PEMILU INDONESIA 2009
FORMULIR PEMBUKAAN TPS

INDONESIA LEGISLATIVE ELECTION - APRIL 9, 2009					
THE CARTER CENTER	**Observer Team Names:**		**TPS #:**		
	Location (e.g. Town):		**Arrival Time:** am pm		
	TPS Name/Location (e.g. Carter School):		**Departure Time:** am pm		
		Observed by TCC			
		Yes	**No**	**N/A**	
1	Is the polling area accessible to all voters including the disabled?				
2	Is the environment around the polling place peaceful?				
3	Is the polling place free from campaigning and campaign materials?				
4	Is the polling place and its surrounding environment free from obstructions to the free movement of voters, poll workers or others?				
5	How many people are registered to vote at the polling center? _____				
6	Were all polling staff (9) present before opening with sufficient time to set up the polling station for election day?				
7	Was the opening process free from interference? (including by security personnel and party agents)				
8	Were all election materials delivered to the polling place safely and securely?				
9	Were all the following lists publicly posted in or around the polling station? (check all that apply below) ☐ Permanent Voters List ☐ Supplementary Voters List ☐ Permanent Candidate List of the National House of Representatives (HOR) ☐ Permanent Candidate List for the Regional HOR ☐ Permanent Candidate List of the Provincial HOR				
10	Was the ballot box presented as empty to all present including party agents, candidates and observers?				
11	Was the ballot box locked after being shown to be empty?				
12	Did the Polling Center open at 07:00h? If not what time did it open? _____ If the polling station did not open at 07:00h, why not? (please check all that apply) ☐Polling staff lack of understanding of procedures ☐Insufficient materials ☐Late arrival of materials ☐Insufficient number of polling staff ☐Other _____				
13	Were party agents present at the polling place to observe opening? (please write in the names of parties that fielded observers below, and comment on whether any party agents were banned from observing for arriving after 7am) **Please indicate the total number of female party agents (e.g. 5/17):_____/_____**				
14	Were domestic observers present at the polling place to observe opening? (please write in the names of organizations that fielded observers below)				
15	Were observers and agents able to actually observe the process?				
16	Was the process free from official complaints at the polling station level?				
17	If complaints were made were polling officials responsive to these complaints?				

Overall Assessment

Instructions for this Section: **Put an 'X' next to the statement that best describes your assessment of the election environment and voting process for this polling station. If your response is "poor" or "very poor," it is important that you provide further explanation in the comments section.**

Very Good - No significant incidents or irregularities	
Good - A few incidents or some minor irregularities, but none that had a significant effect on the integrity of the process	
Poor - Incidents or irregularities that significantly affected the integrity of the process	
Very Poor - Incidents of irregularities of such magnitude that the integrity of the process is in doubt.	

Comments

Instructions: **In the box below, please provide details of any complaints or irregularities that occurred at the polling station that you observed. You must provide explanation for any observation question to which you answered "NO". If additional space is required, please continue to the back of the form and/or attach additional sheets of paper to the report form.**

APPENDIX E

FORMULIR PEMANTAUAN TPS

INDONESIA LEGISLATIVE ELECTION - APRIL 9, 2009

THE CARTER CENTER

Observer Team Names:		**TPS #:**
Location (e.g. Town)	**Arrival Time:**	am pm
TPS Name/Location (e.g. Carter School):	**Departure Time**	am pm

		Observed by TCC		
		Yes	**No**	**N/A**
Outside the Polling Area				
1	Approximately how many voters are in line and in the seated area waiting to vote?: _____			
2	Approximately how long has the first person in the seated area been waiting to vote?: _____			
3	Is the polling area accessible to all voters including the disabled?			
4	Is the environment around the polling place peaceful?			
5	Is the polling place free from campaigning and campaign materials?			
6	Is the polling place and its surrounding environment free from obstructions to the free movement of voters, poll workers or others?			
Inside the Polling Area				
Note: **Questions 7-11 will require you to speak directly to polling officials and domestic observers. Please do so only when this will not disrupt the voting process.**				
7	Did the polling place open at 07:00h? If not what time did it open? _____ If the polling station did not open at 07:00h, why not? (please check all that apply) ☐ Polling staff lack of understanding of procedures ☐ Insufficient materials ☐ Late arrival of materials ☐ Insufficient number of polling staff ☐ Other _____			
8	How many voters are registered at this polling place (including on the supplementary voters list)? _____			
10	How many voters have voted so far? _____			
11	Were adequate election materials available for all registered voters?			
12	Were all the following lists publicly posted in or around the polling station? (check all that apply below) ☐ Permanent Voters List ☐ Supplementary Voters List ☐ Permanent Candidate List of the National House of Representatives (HOR) ☐ Permanent Candidate List for the Regional HOR ☐ Permanent Candidate List of the Provincial HOR			
13	Is the environment inside the polling area peaceful?			
14	Was the process free from interference (including by security personnel and party agents)?			
15	Were all polling officials (9) present at the polling place?			
16	Were party agents present at the polling place to observe voting? (please write in the names of parties that fielded observers below) **Please indicate the total number of female party agents (e.g. 5/17):_____/_____**			
17	Were domestic observers present at the polling place to observe opening? (please write in the names of organizations that fielded observers below)			
18	Was a field election supervisor present at the polling station to observe the process?			
19	Were observers and agents able to actually observe the process?			
Polling				
20	Were voters' fingers checked for signs of indelible ink when entering the polling place?			
21	Were voters' fingers marked with indelible ink before leaving the polling station?			
22	Were all ballots that were issued to voters signed by the Chairman of the polling place? (please comment on how the chairman is signing ballots (e.g. in batches of 20, all ballots pre-signed in the morning, etc.))			
23	Were all ballots free from marks that could identify a cast ballot to a voter?			

		Observed by TCC		
		Yes	No	N/A
24	Did all eligible voters that requested ballots receive one? If NO, why not (please check all that apply) ☐Additional evidence of eligibility requested and not available ☐Not on Voters Register ☐Not on Supplementary Voters List ☐Lack of voter ID ☐At wrong polling station ☐Other _____			
25	If any ineligible voters attempted to vote, were they barred from doing so?			
26	Based on your observations, does it appear that women are voting in equal/near equal numbers to men?			
27	Did polling officials clearly explain voting procedures to voters?			
28	Did voters appear to understand the process for correctly casting their ballots for all races?			
29	Approximately how long did it take an average voter to complete and cast all four ballots? _____			
30	Were voters free from pressure to reveal how they voted?			
31	Were procedures followed by both poll workers and voters to protect the secrecy of the ballot?			
32	Was impartial assistance given to all voters who required it?			
33	Were poll workers adequately prepared to handle the volume of voters?			
34	Were polling stations set up to facilitate orderly voting?			
35	Did all polling officials appear to be doing their jobs effectively?			
36	Did ballot boxes remain properly locked throughout the day?			
37	Was the process free from irregularities as listed below? If NO please check all the occurred ☐Duplicate Voting ☐Ballot box stuffing ☐Interruption of voting ☐ Underage Voting ☐Other_____			
38	Was the process free from official complaints at the polling station level?			
39	If complaints were made were officials responsive to these complaints?			

Overall Assessment of the Voting Process

Instructions for this Section: **Put an 'X' next to the statement that best describes your assessment of the election environment and voting process for this polling station. If your response is "poor" or "very poor," it is important that you provide further explanation in the comments section.**

Very Good - No significant incidents or irregularities	
Good - A few incidents or some minor irregularities, but none that had a significant effect on the integrity of the process	
Poor - Incidents or irregularities that significantly affected the integrity of the process	
Very Poor - Incidents of irregularities of such magnitude that the integrity of the process is in doubt.	

Comments

Instructions: **In the box below, please provide details of any complaints or irregularities that occurred at the polling station that you observed. You must provide explanation for any observation question to which you answered "NO". If additional space is required, please continue to the back of the form and/or attach additional sheets of paper to the report form.**

APPENDIX E

FORMULIR PEMANTAUAN PENUTUPAN TPS DAN PENGHITUNGAN SUARA

INDONESIA LEGISLATIVE ELECTION - APRIL 9, 2009					
THE CARTER CENTER	**Observer Team Names:**		**TPS #:**		
	Location (e.g. Town):		**Arrival Time:**	am	pm
	TPS Name/Location (e.g. Carter School):		**Departure Time:**	am	pm
			Observed by TCC		
			Yes	**No**	**N/A**
	Poll Closing				
1	Were all voters who were in line at 12:00h allowed to vote?				
2	Were all voters who arrived after 12:00h turned away without voting?				
3	At 12:00h; approximately how many voters were in line to vote? _____				
4	Was the closing of the Polling station peaceful?				
	Counting and Reconciliation				
5	Prior to the commencement of counting, did polling officials reconcile unused and spoiled ballots with the number of voters who cast their votes and record these numbers on the results certificate?				
6	Were polling officials equipped with all necessary materials to complete counting (i.e. lamps, appropriate forms)?				
7	At what time did the count begin? _____pm				
8	When counting began, did it appear that the ballot boxes were free from tampering?				
9	Did the polling official open each ballot box in the presence of candidates or their representatives?				
10	Was the counting process free from efforts to link a particular ballot to a voter?				
11	Was vote counting transparent and observable by party agents, domestic observers, and voters?				
12	Was the counting environment peaceful?				
13	Was the polling place free from the presence of unauthorized persons during counting?				
14	Were all ballots accurately counted?				
15	Was the validity of ballots determined in an impartial and objective manner?				
16	Was the counting process free from challenges? If NO, on what grounds were these challenges based (please check all that apply) ☐Voter intent ☐Miscounting ☐Invalidation of valid ballots ☐Lack of signature on the ballot paper ☐Other _____				
17	How many ballots were ruled invalid for each race (e.g. 5/400)? DPR_____/_____ DPD_____/_____ Provincial DPRD_____/_____ Municipal/Regency DPRD_____/_____				
18	How many cast ballots were blank in each race (e.g. 5/400)? DPR_____/_____ DPD_____/_____ Provincial DPRD_____/_____ Municipal/Regency DPRD_____/_____				
19	Did polling officials follow established criteria for determining the intent of the voter?				
20	Were vote tallies recorded publicly throughout the counting process?				
21	Was the counting process free from interference (including by the security personnel and party agents)?				
22	Was the counting process free from official complaints?				

23	If complaints were made, were officials responsive to these complaints?			
24	When did the count end? _____am pm			
		Observed by TCC		
		Yes	No	N/A
24	Did polling officials complete the official report of voting and vote counting and the certificate of voting results?			
25	Was the report and certificate signed by polling officials and party agents?			
26	Was a copy of the official certificate and report shared with party agents and election field supervisors?			
27	Did the Chairman of the polling station, in the presence of candidates or their agents, place the ballots, official report and certificate inside the ballot box and then seal the ballot box prior to transport?			
28	Were results announced publicly at that polling station level before transporting ballots to the next level of tabulation?			
29	When were results from the polling place announced _____am pm			

Overall Assessment

Instructions for this Section: **Put an 'X' next to the statement that best describes your overall assessment of the election environment and voting process for this polling station. If your response is "poor" or "very poor," it is important that you provide further explanation in the comments section.**

Very Good - No significant incidents or irregularities	
Good - A few incidents or some minor irregularities, but none that had a significant effect on the integrity of the process	
Poor - Incidents or irregularities that significantly affected the integrity of the process	
Very Poor - Incidents of irregularities of such magnitude that the integrity of the process is in doubt.	

Comments

Instructions: **In the box below, please provide details of any complaints or irregularities that occurred at the polling station that you observed. You must provide explanation for any observation question to which you answered "NO". If additional space is required, please continue to the back of the form and/or attach additional sheets of paper to the report form.**

SEKILAS MENGENAI THE CARTER CENTER

Ringkasan Ikhtisar: The Carter Center didirikan tahun 1982 oleh mantan Presiden Amerika Serikat Jimmy Carter dan istrinya, Rosalynn, bekerja sama dengan Universitas Emory, untuk meningkatkan perdamaian dan kesehatan di seluruh dunia. Sebuah organisasi non profit, non pemerintah, Carter Center telah memberi bantuan guna memperbaiki kehidupan bagi rakyat di lebih dari 70 negara melalui penyelesaian konflik; memajukan demokrasi, hak asasi manusia, dan peluang ekonomi, mencegah berbagai penyakit; memperbaiki pusat kesehatan mental; dan mengajar para petani untuk meningkatkan produksi pertaniannya.

Prestasi: The Center telah memantau 76 pemilu di 30 negara; membantu petani meningkatkan produksi gabah hingga dua sampai tiga kali lipat di 15 negara Afrika; bekerja untuk mencegah dan menyelesaikan konflik sipil dan internasional di penjuru dunia; mengintervensi untuk pencegahan penyakit-penyakit di Amerika Latin dan Afrika; berusaha untuk menghilangkan stigma terhadap penyakit-penyakit mental.

Anggaran: $88.1 juta 2008-2009 anggaran operasi.

Sumbangan-Sumbangan: The Center adalah sebuah yayasan 501 (c) (3), yang didanai oleh sumbangan-sumbangan pribadi dari individu-individu, yayasan-yayasan, perusahaan-perusahaan dan badan bantuan pembangunan internasional. Sumbangan dari warga Amerika Serikat dan perusahaan-perusahaan mendapat potongan pajak sesuai yang diperbolehkan oleh hukum.

Fasilitas-fasilitas: Kapel non-golongan Cecil B. Day dan fasilitas lainnya yang tersedia buat pernikahan, pertemuan dan rapat perusahaan dan acara-acara lainnya. Untuk informasi: (404) 420-5112

Lokasi: Di dalam sebuah taman seluas 140,000 m2, 2.4 km arah timur dari Atlanta. Perpustakaan Jimmy Carter dan Museum, berdampingan dengan the Center, dimiliki dan dioperasikan oleh Arsip Nasional dan Administrasi Penyimpanan Dokumen dan terbuka untuk publik. (404) 865-7101

Staf: 160 pegawai yang mayoritas berlokasi di Atlanta.