

**N D I**  
**H A N D B O O K**  

---

**BUKU PETUNJUK**

**How Domestic Organizations**  
**Monitor Elections**  
**AN A TO Z GUIDE**

---

**BAGAIMANA ORGANISASI SETEMPAT**  
**MEMANTAU PEMILIHAN**  
**PETUNJUK DARI A KE Z**

**NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS**

---

**LEMBAGA DEMOKRASI NASIONAL UNTUK URUSAN INTERNASIONAL**

**N D I**  
**H A N D B O O K**  

---

**BUKU PETUNJUK**

**How Domestic Organizations  
Monitor Elections  
AN A TO Z GUIDE**

---

**BAGAIMANA ORGANISASI SETEMPAT  
MEMANTAU PEMILIHAN  
PETUNJUK DARI A KE Z**

**NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS**

---

**LEMBAGA DEMOKRASI NASIONAL UNTUK URUSAN INTERNASIONAL**

## DAFTAR ISI

Ucapan Terima Kasih . . . . .	i
National Democratic Institute for International Affairs . . . . .	ii
Kata Pengantar . . . . .	iv
<b>BAB SATU -- Pemantauan Pemilihan . . . . .</b>	<b>1</b>
Kenapa Memantau . . . . .	1
Siapa Yang Memantau . . . . .	2
pejabat pemilihan...partai politik...media setempat...organisasi non-partisan	
Apa Yang Dipantau . . . . .	5
Bagaimana Organisasi Non-partisan Memantau . . . . .	6
<b>BAB DUA -- Evolusi Pemantauan oleh Organisasi Non-partisan Setempat . . . . .</b>	<b>8</b>
Model NAMFREL . . . . .	8
Dikembangkan atas dasar pengalaman NAMFREL . . . . .	9
Meng-konsolidasikan Demokrasi yang Lemah . . . . .	12
<b>BAB KETIGA -- Membangun Suatu Operasi Pemantauan Non-partisan:</b>	
<b>Petunjuk dari A ke Z . . . . .</b>	<b>14</b>
<b>Bagian 1 -- Memulai Satu Usaha Pemanatauan . . . . .</b>	<b>14</b>
A. Satu Kebutuhan . . . . .	14
B. Sebuah Rencana Umum . . . . .	16
maksud dan petunjuk prinsip...tujuan khusus dan tugas...membuat satu kalender pemilihan... membuat anggaran belanja...mengatur perencanaan... meng-evaluasi dan memperbaiki perencanaan	
C. Pendekatan Untuk Membentuk Organisasi . . . . .	31
D. Satu Komite Direktur dan Satu Struktur Organisasi yang Demokratis . . . . .	32
E. Kredibilitas . . . . .	32
mempertahankan kebebasan dari asosiasi.....berkomunikasi dengan jelas dan teratur...pastikan integritas rencana dan metodologi anda...laksanakan rencana ...	
F. Dana Operasi . . . . .	29
G. Fasilitas Kantor . . . . .	30
<b>Bagian 2 -- Mempersiapkan Operasi . . . . .</b>	<b>31</b>
H. Personel . . . . .	32
I. Merekrut Tenaga . . . . .	32
berapa orang...kualifikasi apa...dimana mencari ...bagaimana kita merekrut?	
J. Pelatihan . . . . .	37
sitem pelatihan...pelatih...audience...daftar acara	
K. Petunjuk Pelatihan . . . . .	42

L. Informasi Masyarakat . . . . .	43
saluran komunikasi...press release	
M. Logistik . . . . .	49
komunikasi...pengangkutan...akomodasi	
N. Koordinasi . . . . .	54
O. Keamanan/Security . . . . .	55
<b>Bagian 3 -- Memantau Tahap Pra-Pemilihan . . . . .</b>	<b>58</b>
P. Sistem Pemilihan . . . . .	58
Prinsip Umum dan ..... advokasi	
Q. Pendidikan Kewarganegaraan dan Pemilih . . . . .	62
R. Pendaftaran Pemilih, Partai Politik dan Calon.....pendaftaran pemilih...pendaftaran partai politik dan calon	
S. Kampanye Pemilihan . . . . .	67
Prinsip dan isu umum...sumber...intimidasi dan paksaan...proses pelaksanaan dan peninjauan kembali... teknik pemantauan khusus	
T. Media . . . . .	76
pertimbangan umum...memantau radio dan televisi... memantau media cetak...melaporkan hasil	
<b>Bagian 4 -- Memantau Fase-Fase Pemilihan dan Setelah Pemilihan . . . . .</b>	<b>84</b>
U. Pemungutan Suara . . . . .	84
prinsip umum...permasalahan...keadaan di dalam tempat pemungutan suara...perilaku para petugas... perilaku pemilih....suasana tempat pemungutan suara... teknik pemantauan khusus	
V. Penghitungan . . . . .	93
prinsip dan ...permasalahan yang akan dipantau... teknik memantau khusus	
W. Penyusunan Daftar (tabulasi) . . . . .	96
prinsip dan ....tabulasi suara paralel	
X. Perkembangan Setelah Pemilihan . . . . .	103
<b>Bagian 5 -- Kegiatan Setelah Pemilihan . . . . .</b>	<b>105</b>
Y. Laporan Setelah Pemilihan . . . . .	105
jenis laporan...menganalisa informasi dan mengeluarkan laporan	
Z. Pertimbangan Akhir . . . . .	107
Appendix I -- Persyaratan Hukum Untuk Pemilihan dan Pemantauan . . . . .	110
Appendix II -- Contoh Brosur Untuk Satu Organisasi Pemantauan Domestik . . . . .	123
Appendix III-- Contoh Formulir Pemantauan . . . . .	128
Appendix IV -- Contoh Laporan . . . . .	145
<b>Buku Pilihan Terbitan NDI . . . . .</b>	<b>173</b>

## Ucapan Terima Kasih

Buku Petunjuk ini dipersiapkan oleh National Democratic Institute for International Affairs (NDI).

Michael Stoddard, mantan penasihat NDI untuk program pemilihan dan sekarang seorang pengacara pada Komisi Pemilihan Federal, adalah pengarang utama dari NDI Handbook -- How Domestic Organizations Monitor Election: An A to Z Guide.

Buku Petunjuk ini tidaklah mungkin terbit tanpa kontribusi dari beberapa orang yang patut menerima ucapan terima kasih. Larry Garber, seorang associate senior dari NDI dalam bidang proses pemilihan dalam tahun 1987-1993, adalah orang pertama pencetus ide Buku Petunjuk ini dan menulis hampir semua isi dari dua Bab pertama. Patrick Merloe, yang menggantikan Garber di NDI, membantu mengedit hasil akhir hingga penyelesaiannya. Kontribusi penting juga diberikan oleh Merloe untuk bagian mengenai pemantauan media dan oleh Penasehat senior Glenn Cowan untuk bagian mengenai penyusunan daftar pemilihan paralel. Tugas pengeditan akhir sebagian besar dilaksanakan oleh Presiden NDI, Kenneth Wolack. Ucapan terima kasih juga dihaturkan kepada Joseph Hennessey dan Suzanne George yang bekerja pada proyek ini dalam kegiatan musim panas mereka pada sekolah hukum.

Halaman-halaman Buku Petunjuk ini menceritakan cerita dan pelajaran dari usaha-usaha monitoring setempat diseluruh dunia. Oleh karenanya, NDI ingin mengucapkan terima kasih atas dedikasi dan profesionalisme dari banyak staff NDI dan konsultan sukarela yang membantu melaksanakan, menganalisa dan melaporkan pengalaman-pengalaman tersebut. Dan yang paling penting adalah NDI menghargai komitmen dan, dalam banyak hal, semangat dari ribuan aktivis kewarganegaraan yang telah memantau pemilihan di negara mereka masing-masing sebagai satu jalan untuk mengembangkan dan mempertahankan praktek dan nilai demokrasi.

Dana untuk membiayai penerbitan Buku Petunjuk ini diberikan oleh National Endowment for Democracy. NDI sangat berterima kasih atas dukungan ini.

## **NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS**

The National Democratic Institute for International Affairs (NDI) dibentuk pada tahun 1983. Dengan cara bekerja dengan partai politik, organisasi kewarganegaraan (civics organization), perwakilan rakyat, dan institusi lainnya, NDI berusaha mengembangkan, mempertahankan, dan memperkuat institusi demokratis pada demokrasi baru dan yang sedang berkembang. Institusi ini bermarkas besar di Washington D.C. dan mempunyai 120 staff dengan kantor-kantor cabangnya di Afrika, Asia, Karibia, Eropa Tengah dan Timur, Timur Tengah, dan negara-negara bekas Soviet Union.

NDI telah mendukung pengembangan institusi demokrasi pada lebih dari 60 negara. Programnya difokuskan kepada 6 bidang utama:

**Training Partai Politik:** NDI melaksanakan training seminar multi-partisan dalam bidang pembangunan politik dengan berbagai partai demokratis. NDI mengundang ahli-ahli internasional kedalam forum-forum dimana anggota partai belajar dari tangan pertama tehnik organisasi, komunikasi dan kontak pemilih.

**Proses Pemilihan:** NDI memberikan bantuan tehnik untuk partai politik, perkumpulan non-partisan dan petugas pemilihan dalam melaksanakan kampanye pendidikan pemilih dan kewarganegaraan, dan membuat program pemantau pemilihan. Institusi ini telah juga mengorganisir lebih dari 25 delegasi peninjau internasional.

**Memperkuat Parlemen:** NDI mengorganisir seminar yang difokuskan pada prosedur parlemen, staffing, informasi penelitian, pelayanan pemilih, struktur panitia, dan fungsi serta peranan rapat anggota partai politik. Program NDI juga meningkatkan akses kepada proses legislatif oleh kelompok dan masyarakat banyak.

**Pemerintahan Lokal:** NDI memberikan bantuan tehnik dalam beberapa topik yang berhubungan dengan proses pemerintahan lokal, termasuk pembagian tanggungjawab antara walikota dan dewan kota madya, dan antara penguasa pusat dan daerah. Program NDI juga mengembangkan komunikasi terencana antara pejabat-pejabat setempat dan pemilih-pemilih mereka.

**Organisasi Kewarganegaraan:** NDI mendukung dan memberikan nasihat kepada kelompok non-partisan dan partai politik yang melaksanakan program pendidikan kewarganegaraan dan pemilih. Program NDI bekerjasama dengan berbagai organisasi kewarganegaraan dalam peningkatan kemampuan organisasi mereka.

**Hubungan Sipil dan Militer:** NDI mempertemukan pemimpin-pemimpin militer dan sipil untuk meningkatkan dialog dan membentuk mekanisme guna memperbaiki hubungan sipil--militer.

## **DEWAN DIREKTUR:**

Paul G. Kirk, Jr.  
Chairman  
Rachelle Horowitz  
Vice Chairman  
Kenneth F. Melley  
Secretary  
Hartina Flourmoy  
Treasurer  
Eugene Eidenberg  
Finance Chair  
Kenneth D. Wollack  
President

Morton L. Abramwitz  
William V. Alexander  
Bernard W. Aronson  
Emanuel Cleaver II  
Barbara J. Easterling  
Dante B. Fascell  
Edward F. Feighan  
Geraldine A. Ferraro  
Shirley Robinson Hall  
Maxine Isaacs  
Peter J. Kelly  
Peter Kovler  
Elliott F. Kulick

Leon Lynch  
Lewis Manilow  
Azie T. Morton  
Mark A. Siegel  
Michael R. Steed  
Maurice Tempelsman  
Marvin F. Weissberg  
Andrew J. Young  
Raul Yzaguirre

Chairmen Emerit  
Walter F. Mondale  
Charles T. Manatt

## **BADAN PENASIHAT DEWAN SENIOR:**

Michael D. Barnes  
Donald F. McHenry  
Richard F. Celeste  
Edmund S. Muskie  
Christopher J. Dodd  
Stephen J. Solarz  
Richard A. Gephardt  
Anne Wexler

Mike L. Mansfield  
Bill Bradley  
Moynihan  
Patricia M. Derian  
Charles S. Robb  
Martin Frost  
Cyrus R. Vance  
John Lewis

John Brademas  
Daniel Patrick  
Mario M. Cuomo  
Bill Richardson  
Michael S. Dukakis  
Esteban E. Torres  
John T. Joyce

## K A T A P E N G A N T A R

Buku ini disusun untuk membantu organisasi setempat dalam memantau pemilihan. Hampir semua prinsip dan nasihat yang dikemukakan dalam Buku Petunjuk ini juga dapat dipakai untuk usaha pemantauan yang dibentuk oleh partai politik atau, dalam hal lain, oleh peninjau internasional.

Membentuk kemampuan pemantauan domestik memberikan perlindungan yang berharga bagi suatu proses pemilihan yang adil. Tidak kurang pentingnya adalah bahwa pembangunan mekanisme seperti ini menimbulkan evolusi bagi pertumbuhan satu masyarakat sipil yang lebih aktif.

Buku Petunjuk ini disusun berdasarkan pengalaman National Democratic Institute for International Affairs (NDI). Semenjak tahun 1986, NDI telah melaksanakan 75 program yang berkaitan dengan pemilihan di lebih dari 30 negara. Dalam memperhatikan pemilihan, NDI telah mendidik dan bekerja dengan para pelaku setempat dan mengandalkan penemuan-penemuan dari berbagai macam operasi pemantauan itu. Sementara pekerjaan memantau pemilihan setempat sering dikalahkan oleh peninjau internasional, dampaknya terhadap proses sering menjadi lebih menyeluruh dan berkesinambungan.

Pentingnya dan relevansi peninjau internasional dalam mendorong partisipasi dalam pemilihan dan melindungi kredibilitas proses pemilihan telah berkembang pesat sekali semenjak tahun 1980. Sesungguhnya, peninjau internasional sekarang selalu diundang secara rutin untuk memantau pemilihan "pertama" atau "transisi", dan kehadiran mereka di banyak negara telah memberikan kontribusi kepada penyelesaian damai dari konflik yang berkepanjangan.

Walaupun demikian, penekanan pada peninjau internasional dapat mengaburkan peranan nyata yang dimainkan oleh kelompok-kelompok pemantauan setempat yang non-partisan dalam menjamin keadilan pemilihan. Monitoring pemilihan oleh kelompok domestik sudah barang tentu bukanlah fenomena baru; pelaksana pemilihan dan kontestan politik telah lama ingin membangun dan melaksanakan mekanisme untuk menjamin pemilihan yang adil di negara mereka. Akan tetapi dalam tahun-tahun terakhir ini monitoring domestik telah berkembang lebih rumit lagi dan sekarang telah melibatkan para pelaku lain selain pejabat pemilihan dan kontestan.

Implikasi dari perkembangan ini ada dua sisi. Pertama, dimungkinkannya usaha pemantauan domestik oleh kelompok non-partisan telah mengarahkan proses pemilihan yang lebih jujur dengan menganjurkan pelaksanaan kampanye yang lebih adil dan para pemilih yang lebih mengerti, dan juga dengan mengurangi kemungkinan kecurangan dan ketidakwajaran pada hari pemilihan. Kedua, pemantauan pemilihan domestik dapat membangun dan memperkuat institusi yang sangat berguna bagi kesinambungan satu sistem politik yang demokratis. Usaha pemantauan membantu warga belajar keterampilan berorganisasi yang diperlukan untuk berpartisipasi secara aktif dan efektif dalam kehidupan politik diantara pemilihan umum



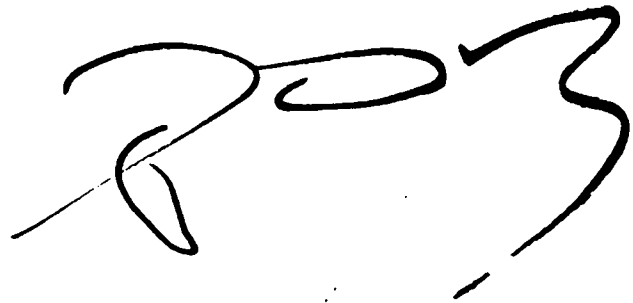
pada satu negara. Kelompok yang telah terbentuk untuk memantau pemilihan sering telah berkembang menjadi organisasi kewarganegaraan yang besar yang menghasilkan berkembangnya masyarakat sipil. Pada gilirannya, hal ini telah membuka prospek untuk pembicaraan dan ceramah politik yang lebih banyak dalam masyarakat, keterlibatan warga negara dalam pemerintahan dan mempertinggi kepercayaan masyarakat pada pemerintah.

Pemantauan pemilihan domestik yang non-partisan tidaklah harus menggantikan pemantauan pemilihan dan pengawasan oleh partai politik dan para calon yang akan dipilih. Adalah kepentingan para kontestan politik untuk melindungi hak mereka dan hak dari para pendukung mereka untuk berkampanye secara bersemangat, dan menjaga integritas proses pemungutan suara, penghitungan dan penyusunan daftar. Pemantauan yang non-partisan melengkapi usaha-usaha ini. NDI melaksanakan program pemantauan pemilihan dan pengawasan pemungutan suara untuk kontestan politik maupun untuk pemantauan pemilihan non-partisan untuk kelompok sipil. Pengalaman dalam bidang ini secara jelas menunjukkan keuntungan bagi proses pemilihan apabila banyak organisasi kemasyarakatan dan politik berperan serta.

Buku Petunjuk ini terdiri dari tiga bagian. Bab pertama memberikan satu pandangan mengenai pemantauan pemilihan oleh kelompok domestik. Bab kedua menjejaki evolusi beberapa organisasi pemantauan domestik yang non-partisan, dengan siapa NDI sudah berasosiasi. Bab terakhir, yang mencakup sebagian besar dari buku ini, menyampaikan petunjuk praktis untuk membangun satu operasi pemantauan domestik yang efektif. Aneka ragam contoh laporan dan format telah dilampirkan sebagai lampiran, yang kiranya dapat disesuaikan agar cocok dengan keadaan suatu pemilihan tertentu. Buku Petunjuk ini tidak dimaksud untuk memberikan interpretasi definitif terhadap setiap permasalahan pemilihan, maupun untuk menyampaikan suatu cara pendekatan yang utuh dalam memantau segala permasalahan. Setiap negara berbeda, dan setiap pemilihan baru membawa kondisi dan lingkungan yang agak berbeda pula. Walaupun demikian, banyak juga timbul permasalahan yang serupa. Dalam menerbitkan Buku Petunjuk ini, NDI telah mencoba menuliskan beberapa pelajaran yang ditemukannya dari hasil kerja samanya dengan para pemantau pemilihan domestik selama satu dekade. Sementara anda menjawab kondisi lingkungan dan permasalahan di sekitar pemilihan dalam negeri anda, kami berharap anda akan menemukan prinsip, isu, aktivitas, petunjuk dan ilustrasi dalam Buku Petunjuk ini berguna hendaknya.

Para pembaca Buku Petunjuk ini diharapkan dapat menghubungi NDI untuk memberikan komentar, usulan dan permintaan apa saja.

Kenneth D. Wollack  
President, National Democratic Institute  
June 1995



## **BAB SATU: MEMANTAU PEMILIHAN**

Deklarasi Universal Hak-Hak Azasi Manusia (Deklarasi Universal) dan perjanjian internasional lainnya membentuk hak-hak warga negara untuk berpartisipasi dalam pemerintahan negeri mereka, langsung atau melalui wakil-wakil mereka yang dipilih secara bebas. Artikel 21 dari Deklarasi Universal menyatakan bahwa:

---

"Keinginan rakyat haruslah menjadi dasar dari kekuasaan sebuah pemerintahan; keinginan ini haruslah dinyatakan dalam pemilihan berkala yang jujur dan harus dengan hak mengeluarkan suara yang universal dan sama dan harus dilaksanakan dengan prosedur pemilihan yang bebas dan rahasia."

---

Instrumen internasional lainnya mencerminkan dan menjabarkan hak-hak ini. (Lihat Appendix 1) Sifat-sifat yang persis dari hak berpartisipasi dalam pemerintahan dan hak memilih sepenuhnya diberikan dalam instrumen hak azasi manusia internasional, dan peranan pemantau pemilihan dalam menjamin hak-hak ini sudah tidak lagi diperdebatkan secara sungguh-sungguh.

Artikel 7 dari Dokumen Kopenhagen 1990 dari Konferensi Keamanan dan Kerjasama Eropa (CSCE) yang terdahulu (sekarang Organisasi Keamanan dan Kerjasama Eropa (OSCE)), yang meminta negara peserta untuk menerima peninjau pemilihan domestik dan internasional, memperkuat anjuran agar peninjau pemilihan dapat memainkan peranan penting dalam pemilihan domestik. Ketaatan terhadap kebijaksanaan ini tercermin secara rutin di dalam praktek pemerintah berkuasa maupun dalam program yang dilakukan oleh organisasi antar-pemerintah dan non-pemerintah.

### **KENAPA DIPANTAU?**

Tujuan utama dari suatu operasi pemantauan independen adalah untuk menjamin integritas dari satu proses pemilihan. Objektif ini berada pada pemilihan yang dilaksanakan dalam satu demokrasi yang sudah mapan, maupun dalam demokrasi baru atau dalam transisi. Beberapa sasaran yang terkait juga membenarkan adanya waktu maupun biaya yang dibutuhkan untuk memprakarsai dan melaksanakan usaha pemantauan ini.

Yang sangat jelas hubungannya dengan pemilihan transisi adalah peranan yang dilakukan oleh pemantauan dalam meyakinkan masyarakat yang skeptis terhadap pentingnya proses pemilihan dan relevansinya bagi setiap partisipasi pemilih. Sering kali dalam lingkungan/situasi seperti ini, pengalaman masyarakat hanyalah terbatas pada politik yang menyangkut pelanggaran hak asasi manusia, pemilihan yang curang dan kekuasaan militer atau otokrasi. Dalam situasi seperti ini, pengertian dasar mengenai tanggungjawab masyarakat perlu diperkuat, dan kekhawatiran harus ditanggulangi.

Publisitas mengenai pembentukan satu operasi pemantauan, ditambah dengan kegiatan memantau pra-pemilihan dan kehadiran mereka pada tempat-tempat pemungutan suara pada hari pemilihan, menimbulkan kepercayaan masyarakat dan mendorong keterlibatan mereka dalam proses pemilihan itu. Pernyataan masyarakat dan laporan yang dikeluarkan oleh kelompok pemantauan dapat bermuara kepada perubahan dalam suatu kebijaksanaan yang memperbaiki proses pemilihan yang lebih merata. Melalui penggunaan teknik mediasi, monitoring dapat membantu memecahkan pertikaian yang timbul pada masa kampanye. Kehadiran mereka pada tempat pemungutan suara mencegah pemalsuan, ketidakteraturan dan kesalahan administrasi yang tak disengaja. Penugasan pemantauan ke daerah kacau juga membantu mengurangi intimidasi pada waktu kampanye dan hari pemilihan. Tambahan lagi, apabila peninjau memonitor proses penghitungan suara melalui satu penghitungan suara independen atau yang sejenisnya, mereka akan memberikan pelayanan tanpa prasangka untuk membuktikan kebenaran hasil suara.

Akhirnya satu evaluasi setelah pemilihan yang dilakukan oleh kelompok pemantauan independen dapat juga mempengaruhi posisi kontestan dalam hal keabsahan proses secara keseluruhan. Satu penilaian yang relatif positif haruslah mendorong penerimaan hasil oleh semua pihak. Sebaliknya, satu kritik yang negatif dapat menjurus kepada penolakan hasil apabila prosesnya ternyata tidak sah.

### **SIAPA MEMANTAU?**

Ada empat kategori kelompok setempat, masing-masing dengan peran dan tanggung-jawab yang berbeda, yang terikut dalam memantau pemilihan (Lihat Definisi 1). Para pelaku internasional melengkapi usaha dari kelompok-kelompok ini, tetapi tidak dapat menggantikan ketidakhadiran mereka.

**PEJABAT PEMILIHAN** Pejabat pemilihan termasuk administrator pemilihan nasional, pelaksana pemilihan daerah dan juga pejabat penghitung dan tempat pemungutan suara. Keberadaan pejabat pemilihan yang terdidik baik dan tidak memihak pada semua tingkat administrasi biasanya mengurangi kebutuhan untuk membangun suatu operasi pemantauan yang terperinci. Walaupun para pejabat ini secara prinsip mengawasi proses pengorganisasian dan pelaksanaan pemilihan, mereka juga mengemban tugas untuk menjamin bahwa pemilihan sesuai dengan undang-undang pemilihan negeri itu dan standar internasional yang berlaku.

Pejabat pemilihan menghadapi batasan-batasan tertentu dalam hubungan pemantauan pemilihan, terutama dalam pemilihan transisi. Pertama, oleh karena pejabat pemilihan pada umumnya bertanggung jawab terhadap pelaksanaan proses pemilihan, maka mungkin sulit bagi mereka untuk meneliti pekerjaan mereka sendiri secara objektif. Kedua, pada banyak negara pejabat dari cabang eksekutif, kehakiman atau para pejabat dari partai berkuasa ditunjuk untuk posisi petugas dalam sistem pemilihan. Afiliasi-afiliasi partisan mereka dapat menimbulkan prasangka pengaruh pemerintah yang tidak dikehendaki dan tidak jujur, sehingga menghilangkan kredibilitas mereka sebagai pemantau yang tidak memihak. Sekalipun dengan keterbatasan ini, pejabat pemilihan dapat melaksanakan satu peran penting dalam pemantauan pemilihan. (Lihat Ilustrasi 1)

**PARTAI-PARTAI POLITIK.** Dinegara-negara yang telah lama mempunyai tradisi demokratis, sesungguhnya wakil partai politik ditugaskan pada semua tempat pemungutan suara pada hari pemilihan. Di samping untuk mengurangi kemungkinan manipulasi, kehadiran pengawas partai di tempat pemungutan suara juga menunjukkan kekuatan organisasi suatu partai kepada calon pemilih, yang dapat mendatangkan keuntungan psikologis bagi partai yang terikut dalam pemilihan yang diperebutkan secara ketat. Para pengawas partai juga memberikan kepada partai politik satu sumber informasi penting dan cepat mengenai kehadiran pemilih pada hari pemilihan dan hasil pemilihan setelah pemungutan suara ditutup.

Walaupun sebenarnya, para pengawas partai itu mewakili kontestan pemilihan yang partisan. (lihat Definisi 2) Dalam hal di mana ada perselisihan atau ketidakberesan, para pengawas pemilihan ini umumnya bertendensi akan melindungi kepentingan partainya, calon dan permasalahan mereka sendiri. Dalam satu lingkungan/kondisi politik yang terbagi dalam kalangan yang bertentangan, informasi yang terkumpul dan diumumkan oleh partai partai politik mungkin dianggap berat sebelah atau tidak dapat dipercaya.

**MEDIA SETEMPAT** Media setempat -- televisi, radio, surat kabar dan majalah -- juga memantau pemilihan. Di samping melaporkan mengenai kampanye pemilihan dan hasil akhirnya, media juga menyelidiki tuduhan-tuduhan sebelum pemilihan dan membentuk mekanisme untuk membuat proyeksi dan pengumuman hasil pemilihan secara cepat. Dalam konteks suatu pemilihan pertama, dan terutama di mana pemerintah memiliki atau menguasai secara ketat sumber media yang besar, para pemilih dan partai oposisi mungkin melihat media itu sebagai berat sebelah. Dalam kondisi lain, media menolak mengeluarkan informasi yang relevan mengenai pelaksanaan suatu pemilihan.

---

#### Definisi 1.

**DOMESTIK** - Dalam teks ini, kata Domestik diartikan semua orang atau kelompok yang berasal dari dalam negeri atau daerah di mana pemilihan diadakan. Kata-kata seperti "pribumi", "nasional", "lokal" dan "domestik" umumnya dipertukarkan dalam konteks pemantauan pemilihan.

---

#### Ilustrasi 1

Untuk pemilihan transisi di Afrika Selatan tahun 1994, Komisi Pemilihan Independen (IEC) diberi tanggung jawab dan kekuasaan yang luas. Sudah barang tentu hampir semua tugas IEC berkaitan dengan pengaturan pemilihan. Akan tetapi, satu direktorat independen dalam IEC dibentuk hanya untuk memantau dan meng-evaluasi pemilihan. Kegiatan dari direktorat pemantauan itu termasuk: menyelidiki dan melaksanakan penegakan terhadap pelanggaran yang dituduhkan; menyaksikan dan mengawasi dipatuhinya prosedur yang telah ditentukan; dan bekerja sama dengan peninjau pemilihan domestik maupun internasional.

---

## Definisi 2

**PARTISAN** -- Kata partisan dipakai di seluruh Buku Petunjuk ini dengan arti orang-orang atau gerakan yang mempunyai satu kepentingan langsung, baik dinyatakan maupun tidak, pada hasil tertentu dari pemilihan (yaitu, partai politik, calon dan aktivis partai politik). Kata ini dapat juga menerangkan kegiatan yang menunjukkan satu pilihan terhadap kontestan tertentu. Kata partisan ini tidaklah dimaksud untuk menunjukkan hubungan apapun dengan sejarah pergerakan atau kekuatan tertentu.

---

## Definisi 3

**NON-PARTISAN** -- Non-partisan sebagaimana dipakai dalam Buku Petunjuk ini ada hubungannya dengan tindakan dan tujuan yang tidak mendukung atau terlepas dari persaingan dalam satu pemilihan. Pekerjaan non-partisan dilakukan untuk mendukung satu proses pemilihan yang demokratis, tanpa melihat siapa yang menang atau kalah. Kelompok domestik dari Albania hingga Zambia telah menunjukkan bahwa mereka tidak bertahan terhadap pilihan pribadinya atau afiliasi terdahulu dari anggotanya, mereka dapat berpartisipasi dalam kancah politik, seperti pemilihan, sementara mereka tetap mempertahankan kredibilitas mereka untuk berperilaku non-partisan.

---

## Definisi 4

**BONAFIDES** -- Kata bonafides adalah kata Latin, yang berarti "dapat dipercaya" dan dapat dipakai dalam hubungan kualifikasi dan reputasi suatu organisasi untuk kemurnian dan ketulusan.

---

**ORGANISASI NON-PARTISAN** Adanya prasangka sifat memihak dari pejabat pemilihan, pengawas dari partai politik dan media, telah mempercepat dilakukannya pemantauan oleh organisasi masyarakat non-partisan. (lihat Definisi 3)

Hampir dalam semua kasus, organisasi masyarakat non-partisan lebih tertarik pada proses daripada hasil suatu pemilihan. Akibatnya, bila organisasi masyarakat non-partisan membuat satu perangkat pemantauan yang efektif, evaluasi mereka terhadap satu proses pemilihan akan dianggap lebih dapat dipercaya daripada yang diberikan oleh satu komisi pemilihan yang didominasi oleh pemerintah atau oleh satu partai yang ikut dalam pemilihan. Bahkan, kelompok pemantauan domestik menyediakan satu sarana netral untuk mengorganisir dan melibatkan bagian masyarakat yang mungkin tidak mau atau takut memerankan satu peranan partisan dalam satu proses pemilihan.

Kelompok pemantau domestik yang non-partisan dan bonafid terus-menerus menghadapi tantangan. (lihat definisi 4) Banyak kelompok seperti itu dibentuk oleh perorangan yang telah lama berjuang menentang regim pemegang kekuasaan untuk perubahan demokratis dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Tambahan lagi, sebagaimana didiskusikan dalam bagian berikutnya, banyak dari kelompok ini dapat mengambil langkah positif untuk menunjukkan sifat objektif mereka dan untuk memastikan anggota mereka tetap non-partisan.

### **APA YANG DIPANTAU**

Perhatian yang meningkat yang ditujukan kepada proses pemilihan yang adil telah juga mempengaruhi lingkup dari operasi pemantauan. Fokusnya tidak lagi terbatas pada memperhatikan aktivitas pada hari pemilihan atau pada waktu proses tabulasi daftar. Malah, pemantauan pemilihan yang efektif mencakup satu mandat yang lebih luas mulai dengan menulis undang-undang dasar yang membentuk kerangka kerja pemilihan dan disudahi dengan menyelesaikan pengaduan-pengaduan selama pemilihan. Bab Ketiga di bawah mengemukakan satu pendekatan yang rinci mengenai pemantauan satu proses pemilihan. Menciptakan kerangka kerja hukum untuk satu pemilihan memberikan masukan pertama untuk mempengaruhi komponen suatu proses pemilihan yang adil. Partai politik dan kelompok pemantauan independen sering berusaha mempengaruhi isi dari undang-undang. Debat tentang undang-undang pemilihan juga memberikan pihak media satu kesempatan yang sangat baik untuk mulai memberitahu masyarakat mengenai pentingnya suatu pemilihan yang akan datang.

Undang-undang pemilihan umumnya menentukan siapa yang harus diizinkan melakukan pemantauan pemilihan dan hak atau batasan apa saja yang berlaku terhadap kerja pemonitor. Masalah ini telah menjadi sumber pertentangan yang besar pada banyak negara. Sebelum pemilihan nasional tahun 1992 di Rumania, misalnya, akreditasi kelompok pemantau domestik yang independen telah mendominasi debat mengenai penggunaan suatu undang-undang pemilihan yang baru, karena partai yang berkuasa berusaha membatasi akses ke tempat pemungutan suara hanya untuk perorangan yang ditunjuk oleh partai politik. Melalui usaha yang sungguh-sungguh, pemantau domestik ternyata mendapatkan status hukum dalam pemilihan lokal dan nasional Rumania pada tahun 1992.

Operasi pemantauan-- apakah dilakukan oleh partai politik, media atau kelompok independen -- haruslah aktif di sepanjang waktu pra-pemilihan. Sekali kerangka kerja hukum diberlakukan, kelompok pemantauan haruslah memeriksa prosedurnya; menunjuk pejabat pemilihan; mendaftarkan partai dan pemilih; menunjuk calon; memberlakukan peraturan kampanye pemilihan; melaksanakan pemungutan suara dan penghitungannya; meneliti pengaduan; dan mendudukan pemenang pemilihan. Pemerintah yang berkuasa, angkatan keamanan dan media yang dikendalikan pemerintah perlu mendapat pemeriksaan seksama, mengingat potensi mereka untuk menggunakan status mereka secara tidak benar guna mempengaruhi sejumlah besar pemilih.

Proses pemungutan dan penghitungan suara biasanya merupakan titik fokus dari satu operasi pemantauan. Satu rencana tindakan untuk menyebarkan pemantau pada hari pemilihan haruslah dibuat, dengan memperhitungkan personel yang ada, transportasi dan sumber lainnya. Pelatihan untuk para petugas dan mempersiapkan mekanisme efektif untuk pengumpulan data adalah penting juga dalam mengorganisir satu usaha pemantauan yang dapat dipercaya. Operasi pemantauan tidaklah berhenti pada waktu pemungutan suara berakhir atau pada waktu hasil sementara diumumkan. Pada masa setelah pemilihan, para pemantau haruslah menyelidiki kelainan-kelainan pada hari pemilihan dan pengaduan yang disampaikan kepada pejabat pemilihan dan pengadilan.

### **BAGAIMANA ORGANISASI NON-PARTISAN MEMANTAU**

Bab ketiga merinci banyak aktivitas yang harus dipertimbangkan untuk dilaksanakan oleh pemantau domestik pemilihan. Bagian ini menyimpulkan beberapa prinsip sebagai petunjuk untuk membantu organisasi masyarakat non-partisan dan anggota mereka melakukan satu usaha pemantauan yang berhasil. Membangun dan menjaga reputasi sebagai seorang penyelidik dan pelapor kejadian di sekitar pemilihan adalah satu tujuan yang paling penting. Umumnya pemantau harus tetap objektif dan tidak memihak dalam semua kegiatan mereka; mereka harus dianjurkan untuk tidak menyatakan secara terbuka pilihan untuk partai politik atau calon mana saja.

Pemantau harus juga melakukan tugas mereka dengan rajin dan tuntas, meneliti dan mencatat penemuan mereka dengan satu cara yang objektif. Pengamatan pribadi dan sumber informasi lainnya yang dapat dipercaya bisa menjadi dasar kesimpulan mengenai pemilihan. Usaha pemantauan haruslah menghindari ketergantungan pada sumber informasi yang kurang dipercaya, melaksanakan penelitian yang tidak utuh, tidak seimbang atau tidak tepat, atau sampai pada kesimpulan dan mengumumkannya secara tergesa-gesa, karena setiap aktivitas ini akan merusak kredibilitas operasi. Pemantau haruslah mendokumentasikan pengamatan mereka agar supaya dapat dibuktikan kebenarannya, dan dalam semua hal berusaha membedakan bukti objektif dari bukti yang subjektif.

Bagaimana suatu organisasi pemantauan memutuskan untuk mempergunakan penemuannya sehingga mempengaruhi kredibilitas yang akan diterima dengan hasil evaluasi. Oleh karena itu, biasanya dianjurkan untuk memilih jalan yang moderat dan bijaksana dengan menghindari ekstrim yang tidak diperkenankan dan menggambarkan penemuan pada konteks yang benar. Lagipula, penemuan mungkin bisa mencapai pengaruh yang besar apabila dikemukakan dengan cara konstruktif, bukan dengan cara kritikan semata.

Pemantauan akan selanjutnya meningkatkan kredibilitas mereka, apabila mereka mengumumkan tujuan, metodologi dan penemuan usaha mereka. Memberitahu masyarakat, media, pemerintah dan partai politik mengenai keinginan kelompok dan prosedur operasi menghilangkan kecurigaan dan salah pengertian.



## **INGAT**

- \* Tetaplah objektif dan tidak memihak
  - \* Lakukanlah penelitian dan pengamatan dengan rajin dan tuntas
  - \* Lakukanlah dengan cara moderat dan bijaksana
  - \* Tunjukkanlah kredibilitas kelompok pemantau dengan mendokumentasikan dan mengumumkan tujuan, metodologi dan penemuan yang relevan.
-

B A B D U A

EVOLUSI PEMANTAUAN  
OLEH ORGANISASI  
NON - PARTISAN SETEMPAT

## BAB DUA: EVOLUSI PEMANTAUAN

Gambaran pemilihan presiden tanggal 7 Februari 1986 di Filipina secara dramatis telah mengubah pandangan yang tadinya dianut secara luas bahwa pengamatan pemilihan tidaklah tepat atau tidaklah berpengaruh. Di Filipina, suatu operasi pemantauan domestik non-partisan yang ter-organisir dan terlatih dengan baik menunjukkan bahwa, apabila dilengkapi dengan delegasi pengamat internasional yang berskala besar, operasi itu dapat meng-evaluasi dengan kritis satu proses kesalahan yang fatal.

Pentingnya menghidupkan dan mengasuh usaha pemantauan lokal adalah satu di antara pelajaran yang paling nyata dan jauh yang kauannya yang pernah didapat oleh NDI dari misi pengamatannya pada pemilihan di Filipina. Sebagai akibatnya, semenjak tahun 1986 NDI telah mendorong pembentukan organisasi pemantauan non-partisan, melatih ribuan pemantau domestik dan mengkoordinir aktivitas prapemilihan dan pada hari pemilihan dengan kelompok pemantau domestik di lebih dari dua puluhan negara. Banyak organisasi dengan siapa NDI pernah bekerja sama dalam konteks pemilihan pertama mampu bertahan melampaui waktu pemilihan, sehingga membantu pengembangan institusi demokratis pada negeri mereka.

### MODEL NAMFREL

Sebuah tim spesialis politik dan pemilihan dari NDI yang ada sekarang, International Republican Institute (IRI), mengunjungi Filipina sebelum pemilihan presiden tahun 1986 untuk mengetahui kelayakan usaha pengamat internasional yang dapat dipercaya. Pertemuan tim yang paling produktif dan mengesankan adalah yang dilakukan dengan para pemimpin Gerakan Warganegara Nasional untuk Pemilihan Bebas (NAMFREL), satu organisasi yang dibentuk 30 bulan sebelumnya untuk mempromosikan pembaharuan pemilihan dan pemantauan pemilihan. Berbeda dengan banyak orang Filipina yang menentang partisipasi dalam pemilihan yang diadakan oleh Presiden Ferdinand Marcos, aktivis NAMFREL menganjurkan keterlibatan masyarakat dalam proses sebagai suatu jalan untuk mengembalikan demokrasi dalam negeri mereka. Untuk ini, kira-kira 500,000 sukarelawan didaftarkan, dilatih dan dimobilisir untuk memantau tempat tempat pemungutan suara di seluruh kepulauan Filipina pada hari pemilihan. Walau dengan rasa ragu-ragu pada mulanya, tim itu menganjurkan agar kedua institusi ini meng-organisir satu delegasi pengamat internasional berdasarkan pada kesan positif yang diciptakan oleh NAMFREL. Dalam membangun satu rencana tindakan untuk pengamat internasional, khususnya, NDI dan IRI mengandalkan sukarelawan NAMFREL diseluruh negeri untuk memberikan keterangan tentang perkembangan politik dan meng-identifikasi bidang permasalahan. "Operasi penghitungan cepat" NAMFREL yang berusaha mengumpulkan dan mencatat hasil pemilihan sebenarnya dari lebih 85.000 lokasi pemungutan suara, telah memberikan satu mekanisme penting untuk mengekspos ketidaktepatan hasil resmi yang diumumkan oleh Komisi Pemilihan yang diawasi pemerintah (COMELEC). Sementara itu, pengamat internasional memberikan dukungan yang sangat diperlukan kepada NAMFREL baik sebelum maupun sesudah pemilihan, pada waktu COMELEC berusaha membatalkan pengakuan resmi NAMFREL dan pada waktu pemerintah menuduh pengawas pemungutan suara NAMFREL bertindak secara memihak.

Operasi pemantauan NAMFREL menunjukkan kecurangan pemungutan suara yang dilakukan oleh para pendukung presiden yang berkuasa, dan melaporkan hasil yang menunjukkan kemenangan bagi lawan Marcos, Corazon Aquino. Akibatnya, mayoritas penduduk Filipina dan masyarakat internasional menolak hasil resmi yang dilaporkan oleh COMELEC. Suatu pemberontakan militer yang didukung oleh sebagian besar masyarakat, ditambah dengan tekanan internasional, menyebabkan Marcos melepaskan kekuasaan dan meninggalkan Filipina untuk diasingkan ke Amerika Serikat dalam waktu kurang dari tiga minggu setelah pemilihan.

#### **DIKEMBANGKAN ATAS DASAR PENGALAMAN NAMFREL**

Setelah diterapkannya satu konstitusi baru di Filipina pada bulan Februari 1987, pemilihan anggota legislatif dijadwalkan pada bulan Mei tahun itu. NDI memanfaatkan pemungutan suara bulan Mei itu untuk memperkenalkan aktivis demokrasi dari negara lain dengan pengalaman Filipina. Aktivis dari 9 negara membentuk delegasi pengamat internasional NDI yang beranggotakan 24 orang.

Delegasi ini mempelajari pekerjaan NAMFREL dan banyak di antara mereka yang pulang langsung memulai aktivitas yang sama di negeri mereka. Sementara beberapa usaha ternyata lebih berhasil dari yang lain, tetapi strategi untuk memobilisir sukarelawan untuk pemilihan pertama dan pengembangan pendekatan non-partisan pada keterlibatan politik telah memberikan momentum yang cukup memadai pada tendensi demokratis, walaupun keuntungan yang seketika masih kurang nyata.

Di Chile, misalnya, satu program pendidikan kewarganegaraan yang dilaksanakan secara luas oleh organisasi non-partisan, CIVITAS, telah mendorong para calon pemilih mendaftarkan diri untuk 3 plebisit tanggal 6 Oktober 1988 yang akan menentukan apakah Presiden Augusto Pinochet, yang mengambil alih kekuasaan melalui satu kudeta militer tahun 1973, akan tetap berkuasa untuk 8 tahun berikutnya. Pada hari-hari sebelum plebisit, CIVITAS meng-organisir berbagai kegiatan yang direncanakan untuk menanggulangi kekhawatiran banyak warga yang menyangsikan kerahasiaan pilihan mereka dan yang takut dengan tindakan balas dendam bila mereka memilih yang berlawanan dengan pemerintah.

CIVITAS juga mendukung usaha satu komite bangsa Chile yang kuat untuk melakukan suatu penghitungan suara yang independen. Walaupun banyak sekali mengambil pengalaman dari Filipina, orang Chile tidak berusaha memantau tiap tempat pemungutan suara. Akan tetapi, mereka menggunakan sampling statistik untuk memproyeksikan hasil pemilihan berdasarkan hasil dari 10 % tempat pemungutan suara yang telah dipilih secara acak. Hasil proyeksi yang sangat tepat dalam plebisit presiden itu membuat organisasi pemantauan di negara lainnya menggunakan tabulasi suara paralel berdasarkan sampel statistik sebagai ganti dari atau tambahan terhadap penghitungan menyeluruh yang dilakukan NAMFREL.

Pengalaman Filipina juga mempengaruhi perkembangan pada masa sebelum pemilihan nasional di Panama pada bulan Mei 1989. Pemimpin bisnis dan gereja membentuk suatu kelompok warga independen untuk mendesak pemerintah melaksanakan pemilihan yang adil.

Untuk pemilihan, suatu kelompok gereja melakukan tabulasi suara secara paralel. Penghitungan suara independen ini terbukti kritis dalam menentukan pemenang yang sebenarnya dari pemilihan presiden, karena pada mulanya pemerintah berusaha memanipulasi hasilnya dan akhirnya membatalkan pemilihan itu.

Paraguay adalah negara Amerika Latin lainnya di mana berbagai kelompok domestik telah memainkan peran penting dalam memantau suatu rentetan pemilihan yang dilaksanakan semenjak digulingkannya Presiden Alfredo Stroessner pada tahun 1989. Selain memantau proses pemilihan dan melakukan tabulasi suara secara paralel, beberapa kelompok seperti Pusat Studi Demokrasi (CED) telah aktif mengembangkan program pendidikan kewarganegaraan inovatif yang memberitahu para warga mengenai hak-hak dan tanggung-jawab mereka dalam satu masyarakat demokrasi. Pada tahun 1993, satu koalisi dari bermacam organisasi masyarakat bernama SAKA (berarti transparansi dalam bahasa pribumi) telah dibentuk untuk melakukan suatu tabulasi suara independen yang mengkonfirmasi kemenangan dari kandidat partai berkuasa Paraguay.

Dengan rubuhnya Tembok Berlin, Eropa Timur menjadi frontier demokrasi baru. Di Bulgaria, sekelompok aktivis mahasiswa menjadi inti dari Asosiasi Bulgaria untuk Pemilihan yang Adil (BAFE), yang dibentuk 10 minggu sebelum pemilihan parlemen tanggal 10 Juni 1990. Pemilihan ini merupakan pertarungan multi partai pertama di Bulgaria semenjak tahun 1931. Untuk mengatasi masalah halangan dari pemerintah dan penduduk yang ketakutan, BAFE memobilisir lebih dari 8,000 sukarelawan untuk memantau perkembangan hari pemilihan di seluruh negeri dan untuk melaksanakan tabulasi suara secara independen. Meskipun dianggap sebagai melawan partai yang berkuasa, BAFE tetap bertahan seobjektif mungkin dan tidak memihak dalam semua kegiatannya. Tabulasi suara paralel yang dilaksanakan oleh BAFE, mengkonfirmasi kemenangan seorang anggota dari Partai Sosialis Bulgaria (BSP).

BAFE tetap aktif setelah pemilihan, mengganti namanya menjadi Asosiasi Bulgaria untuk Pemilihan yang Adil dan Hak-hak Sipil (BAFECS) guna merefleksikan mandat yang telah bertambah. Sebelum pemilihan legislative bulan Oktober 1991, BAFECS secara agresif mempromosikan pembaharuan undang-undang pemilihan dan melaksanakan program pendidikan kewarganegaraan di seluruh negeri. Pemilihan itu berakhir dengan kekalahan sedikit bagi BSP. Kekalahan ini telah dikonfirmasi oleh tabulasi suara paralel yang dilakukan oleh BAFECS dan organisasi lain. BAFECS memobilisir lebih dari 9,000 pemantau untuk pemilihan nasional Bulgaria di tahun 1994, mengorganisir suatu program untuk menganjurkan kehadiran pemilih di seluruh negeri dan mengadakan aneka ragam "forum kandidat" (debat) sebelum hari pemilihan.

Organisasi pemantauan domestik telah pula timbul di negara Eropa Timur, terutama Albania dan Rumania. Asosiasi Pro Demokrasi Rumania (PDA) secara aktif memantau pemilihan lokal dan nasional tahun 1992, walaupun ada usaha parlemen untuk menolak akses 7,000 pemantau PDA dari tempat-tempat pemungutan suara. Semenjak pemilihan ini, melalui lebih dari 30 cabangnya di seluruh negeri, PDA telah meningkatkan keterbukaan dan komunikasi antara warga masyarakat dan wakil-wakil mereka yang terpilih.

Masyarakat Albania untuk Pemilihan Bebas dan Budaya Demokrasi (sekarang dikenal dengan Masyarakat Budaya Demokrasi atau SDC) yang terbentuk di bulan Februari 1992 dan memainkan peranan penting dalam mencegah penyalahgunaan pada pemilihan bulan Maret 1992, telah menyingkirkan Partai Pekerja Albania (kemudian dinamai Partai Sosialis Albania) yang telah lama berkuasa. SDC memonitor pemilihan lokal dan plebisit konstitusi di tahun 1994, dan terus melakukan program aktif untuk partisipasi masyarakat dalam masalah-masalah masyarakat.

Pemilihan lembaga konstituante tahun 1989 di Namibia memberikan pertanda datangnya gelombang demokrasi di benua Afrika. Lagi-lagi kelompok pemantauan domestik berperan nyata dalam perkembangan ini. Majelis gereja memainkan peranan penting dalam mendokumentasikan kejadian-kejadian intimidasi pada waktu sebelum pemilihan. Organisasi kedua, Rencana Perdamaian Namibia 435, melaksanakan satu kampanye pendidikan kewarganegaraan dan memantau media yang diawasi pemerintah.

Kelompok Studi dan Penelitian Demokrasi dan Ekonomi dan Pembangunan Sosial Afrika, sebuah organisasi kewarga-negaraan pan-Afrika yang dikenal dalam akronim Prancis GERDDES-Afrique, juga muncul sebagai pendukung terdepan dari usaha pemantauan domestik, sebagai bagian dari mandat umum untuk mendorong pembangunan yang lebih demokratis di daerah ini. Pada tahun 1991, GERDDES-Afrique meng-organisir suatu delegasi untuk mengamati pemilihan nasional Benin pada bulan Maret, yang menghasilkan diturunkannya presiden yang berkuasa. Dengan cabangnya pada lebih dari belasan negara Afrika, terutama didaerah berbahasa Prancis di sebelah barat, GERDDES meng-organisir usaha pemantauan lokal dan regional dan melaksanakan program pendidikan untuk pejabat dan pengawas pemilihan. GERDDES memainkan peranan penting pada pemilihan tahun 1995 di Niger dan Benin, bekerja dengan organisasi internasional melatih pemantau domestik non-partisan, pengawas pemilihan partai dan pejabat pemerintah.

Pada daerah Afrika berbahasa Inggris, pengalaman Zambia terbukti berpengaruh. Tim pemantau independen Zambia (ZIMT) dibentuk beberapa bulan sebelum pemilihan presiden dan badan legislatif, tetapi gagal mendapatkan kepercayaan dari lembaga kunci Zambia, terutama sekali dari gereja. Akhirnya, organisasi kedua, Komite Koordinasi Pemantauan Pemilihan Zambia (ZEMCC) dibentuk dengan pengurusnya terdiri dari wakil-wakil dari enam organisasi Zambia.. ZIMT dan ZEMCC, keduanya melatih dan menyebarkan pemantau pemilihan ke seluruh negeri untuk membantu melaksanakan suatu tabulasi suara secara paralel. Hasil dari tabulasi paralel itu telah membantu kerja delegasi pengamat internasional yang disponsori bersama oleh NDI dan Carter Center dari Universitas Emory.

Aktivitas pemantau Zambia telah menimbulkan kepercayaan dari warga masyarakat yang berpartisipasi dalam pemilihan multi partai pertama kali dalam lebih dari 18 tahun. Frederick Chiluba, seorang aktivis buruh kawakan, secara menakjubkan mengalahkan Kenneth Kaunda, presiden Zambia semenjak negeri itu mendapat kemerdekaan di tahun 1964.

Unit Pemantauan Pemilihan Nasional (NEMU) di Kenya, Kelompok Pengamat Independen di Burundi dan Komite Urusan Masyarakat di Malawi, semuanya mengembangkan operasi pemantauan domestik yang efektif untuk pelaksanaan pemilihan di negeri mereka masing-masing. Setiap kelompok bertopang pada model ZEMCC, di mana organisasi yang berafiliasi dengan gereja mengambil peranan terdepan dalam menyumbangkan personel, dukungan infrastruktur, dan kredibilitas yang sudah dikenal dalam operasi pemantauan. Pelaksanaan pemantauan domestik di Afrika telah lebih berhasil pada masa akhir-akhir ini di Afrika Selatan dan juga di Ethiopia. Sementara NAMFREL berhasil di Filipina, Asia merupakan wilayah di mana pengalaman kelompok pemantau domestik sangat beraneka ragam. Misalnya, kelompok gereja Korea Selatan tidak berhasil meyakinkan pengamat internasional mengenai bonafiditas usaha non-partisan mereka pada masa pemilihan presiden bulan Desember 1987.

Akan tetapi rakyat Bangladesh berhasil dalam melaksanakan usaha pemantauan ditahun 1991. Beberapa kelompok non-partisan yang diorganisir untuk pemilihan legislatif di bulan Februari, dengan jumlah pemantau yang disediakan oleh setiap kelompok mulai dari jumlah yang sedikit hingga beberapa ribu orang. Beberapa kelompok itu tetap aktif setelah pemilihan, dengan perubahan nama dan mandat. Sebagai contoh, satu gabungan organisasi kewarganegaraan, Aliansi Monitoring Pemilihan yang Adil, telah membuat persiapan untuk memantau pemilihan nasional di tahun 1995.

Di Timur Tengah, Komite Nasional untuk Pemilihan Bebas (NCFE) merekrut lebih dari 4,000 sukarelawan untuk memantau pemilihan Yemen pada tanggal 27 April 1993, pemilihan multi partai pertama dalam sejarah negara itu. Pemerintah sengaja berusaha membatasi keefektifan NCFE dengan menciptakan organisasi tandingan dan menolak memberikan perwakilan NCFE akses terhadap tempat-tempat pemungutan suara. Walau demikian, operasi itu terbukti mendapat sukses besar pada satu wilayah di mana tendensi demokrasi belum berkembang dengan baik.

### **MENINGKATKAN DEMOKRASI YANG LEMAH.**

Kesimpulan diatas menggambarkan betapa pentingnya kontribusi yang diberikan oleh kelompok pemantau non-partisan dalam mengembangkan praktek pemilihan yang adil di negeri mereka. Dalam mencapai tujuan mereka, kelompok-kelompok ini telah menanggulangi kecurigaan pemerintah dan pemimpin partai yang berkuasa, membangun kepercayaan terhadap kelompok non-partisan, dan mendapatkan komitmen personel dan keuangan yang dibutuhkan untuk melaksanakan operasi pemantauan yang efektif.

Kesinambungan organisasi ini untuk jangka panjang memerlukan penekanan khusus. Pada bulan Januari 1993, NDI mensponsori suatu seminar di Washington D.C. untuk 15 organisasi yang tadinya dibentuk untuk memantau atau mendukung pemilihan multi partai di negeri mereka. Para peserta membahas tantangan yang terkait dalam mempertahankan organisasi kewarga-negaraan pada suatu keadaan tanpa pemilihan, termasuk mempertahankan momentum organisasi, mempertahankan sukarelawan dan mencari dana. Peserta juga menerangkan bermacam kegiatan setelah pemilihan yang pernah dilakukan oleh organisasi mereka.

Pengalaman kolektif dari kelompok-kelompok ini menunjukkan kontribusi mereka yang kongkrit dan berkelanjutan bagi proses demokrasi di negeri mereka. Oleh karenanya, barang siapa berminat untuk meningkatkan sistem demokrasi lebih banyak pada pemerintahan, maka haruslah menempatkan satu prioritas tinggi dalam mendukung timbulnya organisasi seperti ini, termasuk menyediakan dukungan keuangan dan politik. Selanjutnya, berbagi pengalaman di antara mereka dan memberikan sumber bahan teknis kepada mereka yang berminat mengorganisir satu usaha pemantauan non-partisan untuk pemilihan telah sering terbukti menjadi bentuk bantuan yang sangat langsung.

---

## **KEGIATAN SETELAH PEMILIHAN UNTUK ORGANISASI KEMASYARAKATAN**

- \* Meningkatkan pembaharuan undang-undang pemilihan
  - \* Melaksanakan program pendidikan kemasyarakatan
  - \* Memantau hak asasi manusia
  - \* Menganjurkan partisipasi wanita dalam proses politik
  - \* Memberikan bantuan hukum kepada warga dalam masalah yang berhubungan dengan swastanisasi dan masalah tanah.
  - \* Bekerja sama dengan NGO/LSM untuk mendukung kelompok advokasi masyarakat pada tingkat propinsi dan lokal.
  - \* Memelihara transparansi/keterbukaan dan pertanggungjawaban dalam pemerintahan.
- 

Lihat Bab Tiga, bagian Z, Pertimbangan Akhir untuk diskusi lanjutan mengenai masalah ini.

---