

BAGIAN 3 MEMANTAU TAHAP PRA-PEMILIHAN

P -- Sistem Pemilihan

Sistem yang digunakan untuk menentukan siapa yang menang dan siapa yang kalah dalam satu pemilihan (yakni, cara alokasi kursi, termasuk perwakilan proporsional, mayoritas, campuran, dsb.) adalah satu dari aspek pemilihan yang perlu perhatian. Metoda alokasi kursi mempengaruhi proses politik dan pemerintah yang akan timbul. Struktur dan peraturan (kadang-kala disebut "kerangka kerja pemilihan") dengan mana system pemilihan dilaksanakan, diperkuat, dan diperiksa mempunyai dampak penting yang sama.

Dalam hal sistem pemilihan, para pemantau harus mempertimbangkan pada permulaan proses membuat rencana untuk:

- (1) meneliti sistem pemilihan sebagaimana dirancang dalam undang-undang (yakni, sebagaimana secara teori diharapkan beroperasi sesuai dengan undang-undang dan peraturan tertulis).
- (2) meng evaluasi sistem pemilihan sebagaimana dipraktekkan; dan
- (3) mengusahakan perbaikan sistem, sebagaimana mestinya, melalui amendemen legislatif dan/atau pengaturan undang-undang.

Bagian ini memberikan satu kerangka kerja untuk mendiskusikan point 1 dan 3 diatas. Usulan tentang bagaimana mengevaluasi sistem pemilihan sebagaimana biasa dipraktekkan dibahas dalam Bagian Q-X.

Kita harus memulai satu penelitian sistem pemilihan dengan mempelajari undang-undang dan peraturan yang relevan dalam negeri kita. Undang-undang domestik ini dapat ditemukan dalam konstitusi, anggaran dasar (yakni, undang-undang pemilihan, partai politik, media, kriminalitas, dsb.) dan keputusan hukum. Undang-undang ini umumnya berisi peraturan yang mengatur:

- (1) alokasi kursi;
- (2) penunjukan administrator pemilihan;
- (3) penunjukan distrik pemilihan;
- (4) pendaftaran pemilih;
- (5) pendaftaran partai politik dan calon mereka;
- (6) praktek kampanye, termasuk penggunaan media, pendanaan kampanye dan penggunaan sumber negara;
- (7) prosedur pemungutan dan penghitungan suara;
- (8) memproses dan memeriksa tuduhan/keluhan dan permintaan keputusan hukum; dan
- (9) pemantauan pemilihan.

Tugaskan satu tim kecil dalam organisas ikit auntuk membaca peraturan ini dan, bila perlu, minta penjelasan dan interpretasi lebih lanjut dari ahli hukum atau pejabat pemerintah yang bertanggung jawab.

Sekali kita sudah menganalisa struktur dan peraturan, pertimbangkan apakah sistem pemilihan, sebagaimana dirancang dalam teori, cenderung menghasilkan satu proses yang sah. Pertama, telitilah, apakah rencana pemilihan memadai dilihat dari pandangan logistik. Misalnya, buatlah daftar semua batas waktu (jadwal kerja) dalam kalender pemilihan dan tentukan kalau pemilih dapat didaftar, bahan pemilihan dapat dicetak dan didistribusikan, para pejabat dilatih dan kampanye dapat berakhir pada waktu yang telah ditentukan.

Berikutnya, bandingkan persyaratan undang-undang pemilihan dengan norma hukum dari pengadilan setempat. Misalnya, apakah ada satu perangkat hukum yang membatasi pertemuan politik, apakah pembatasan ini melanggar perangkat hukum dari undang-undang dasar negara?

Juga bandingkan perangkat hukum ini dengan standar internasional. Kita dapat menemukan perangkat hukum pilihan dari instrumen penting hak azazi manusia yang disebut satu per satu dalam Appendix 1. Standar internasional dapat juga ditemukan dalam keputusan resmi atau resolusi yang dibuat oleh organisasi pemerintah internasional dan oleh pengadilan domestik dari berbagai negara.

Dari analisa, kita dapat berkesimpulan bahwa pembaharuan hukum adalah baik untuk meningkatkan keadilan dan transparansi proses pemilihan. Kita boleh juga memutuskan mengadakan konfrensi meja bundar atau seminar dengan pejabat pemerintah dan/atau wakil-wakil partai politik untuk membicarakan kemungkinan pembaharuan proses pemilihan, yang dibicarakan lebih jauh dalam sub-seksi mengenai advokasi berikut.

PRINSIP UMUM DAN PERMASALAHAN Article 21 dari Deklarasi Universal Hak Azazi Manusia, satu titik permulaan yang biasa dipergunakan untuk membicarakan standar internasional dalam mengevaluasi pemilihan, menyatakan dalam bagian yang relevan:

-
- (1) Setiap orang berhak mengambil bagian dalam pemerintahan negerinya langsung atau melalui wakil yang dipilih secara bebas...
.....
 - (2) Keinginan rakyat haruslah menjadi dasar kekuasaan pemerintah; keinginan ini harus dinyatakan dalam pemilihan yang jujur secara periodik dan harus dengan hak memilih yang merata dan universal dan harus diadakan dengan pemungutan suara yang rahasia.....
-

Tidak ada peraturan universal yang menerangkan bagaimana standar internasional yang luas ini berlaku pada tiap penelitian dari suatu pemilihan. Namun demikian, pendekatan yang umumnya dipergunakan menunjukkan, dalam teori, kondisi minimum yang harus memenuhi prinsip-prinsip pemilihan yang bebas, adil, dan jujur. Buku, *Petunjuk untuk Pengamatan Pemilihan Internasional*, memberikan rincian yang pendek dari kondisi minimum ini:

- (1) tidak ada pembatasan yang tak beralasan dapat dikenakan terhadap partai dan pemilih;
- (2) peserta (mewakili pemerintah, militer, partai politik, dan lainnya) menghormati hak bebas menyatakan pendapat, bebas berorganisasi, dan bebas berkumpul untuk satu periode yang cukup memberikan waktu untuk partai politik mengorganisir dan berkampanye memberitahu rakyat tentang calon dan permasalahan;
- (3) cukup jaminan untuk pemungutan suara yang rahasia dan bebas dari intimidasi; dan
- (4) integritas proses pemungutan dan penghitungan suara terjamin.

Daftar ini dapat diperpanjang untuk memasukkan prinsip-prinsip luas yang penting untuk keabsahan suatu pemilihan. Prinsip ini termasuk:

- (5) tidak ada diskriminasi dalam pelayanan kontestan politik, persyaratan pendaftaran pemilih dan hak politik lainnya;
- (6) tata cara pelaksanaan hukum, termasuk legislatif, pengaturan dan prosedur pengadilan yang mengeluarkan pemberitahuan, pemeriksaan dan gugatan-gugatan, yang memberikan perlindungan terhadap pengaturan yang sewenang-wenang atau memihak dan yang memberikan satu pertolongan yang efektif untuk pengurangan/pembatasan hak-hak yang dilindungi; dan
- (7) usaha yang tulus untuk menjamin integritas dan kredibilitas proses pemilihan, termasuk kepastian bahwa ada transparansi dalam proses dan bahwa pemilih mengerti hak mereka, pilihan yang dikemukakan dan prosedur pemungutan suara.

Sistem pemilihan haruslah tidak melanggar satu pun dari prinsip-prinsip dasar tadi. Khususnya, prinsip non-diskriminasi menghendaki agar setiap suara harus membawa nilai yang kira-kira sama/seimbang. Peribahasa "satu orang, satu suara" harus dijamin oleh peraturan yang mengakui universalitas dari hak memilih dan memastikan setiap suara membawa nilai yang kira-kira sama. Misalnya, mengenai universalitas dari hak memberikan suara dalam pemilihan kita harus mengevaluasi apakah undang-undang pemilihan membatasi peran serta pemilihan berdasarkan bangsa, warna, kelamin, bahasa, agama, politik atau opini lain, asal kebangsaan atau sosial, pemilikan properti, kelahiran atau status lain.

Kerangka sistem pemilihan harus di derancang untuk menjamin bahwa pemilihan dilaksanakan atau ditata secara baik dan bahwa masyarakat percaya pada sistem itu. Untuk mencapai sasaran ini, sistem pemilihan harus mempunyai mekanisme untuk menunjuk pejabat pemilihan yang akan mengurus pemilihan dengan tidak memihak dan independen. Di mana ketidakberpihakan diragukan, sistem harus memberikan mekanisme lain untuk mendukung kredibilitas proses itu.

Mengalokasikan perwakilan seimbang dari berbagai kepentingan politik dalam komisi pemilihan dan badan pemeriksa adalah satu cara yang biasa dipergunakan dimana ketidakberpihakan dipertanyakan. Cara pemecahan lainnya adalah dengan melaksanakan sistem pengecekan dan perimbangan di mana komisi pemilihan dapat di periksa oleh anggota legislative yang independen dan/atau badan pemantau. Tingkat keterbukaan untuk dapat diperiksa oleh pemantau dalam suatu proses pemilihan disebut "tingkat transparansi". Satu

sistem yang transparansinya tinggi menimbulkan insentif yang kuat bagi pejabat pemilihan untuk melaksanakan proses secara adil, dan lebih penting lagi, menimbulkan kepercayaan di antara pemilih dan kontestan. Anda harus memeriksa tingkat transparansinya serta masalah tidak memihak, independen, perwakilan yang seimbang dan pengecekan dan perimbangan apabila mengevaluasi desain dari satu sistem pemilihan. Jaminan cara pelaksanaan hukum adalah juga penting untuk menjamin satu proses pemilihan yang dilaksanakan dengan adil. Untuk setiap aspek penting dari satu proses pemilihan, sistem pemilihan harus menyediakan prosedur, dalam peraturan pemilihan, dalam undang-undang lain, atau dalam peraturan yang memberikan bahan untuk pengaturan hukum. Ini termasuk:

- (1) pengumuman batas waktu yang penting, prosedur untuk mendaftar sebagai seorang calon atau pemilih, prosedur untuk memberikan suara, perubahan undang-undang, dan hal penting lainnya;
- (2) suatu dengar pendapat, atau kesempatan didengar, agar supaya dapat memberikan pandangan, argumen atau bukti penting sebelum satu pengaturan administrasi atau peraturan pemilihan di terapkan.
- (3) kesempatan untuk pemeriksaan independen dari pengaturan atau keputusan, termasuk kriteria, standar dan prosedur yang sudah ditentukan yang mengatur banding dan menjamin pengaturan yang tepat waktu; dan
- (4) pertolongan untuk memperbaiki pembatasan politik, peran serta atau hak pemilihan apa saja.

ADVOKASI Kontribusi kelompok pemantau pemilihan kita kepada proses pemilihan akan terbatas, apabila kerangka hukum negara kita begitu tidak sempurna sehingga ia tidak memungkinkan adanya pemilihan yang bersaing, berarti dan transparan. Jadi, bila pengamatan kita mengenai sistem pemilihan menemukan kesalahan yang berarti, kita harus mengusahakan perubahan dengan pemerintah, badan legislatif atau administrator pemilihan. Misalnya, undang-undang yang mengizinkan pemantau domestik masuk ke tempat pemungutan dan penghitungan suara dan harus diberikan akses ke tahap proses pemilihan penting lainnya adalah penting bagi usaha kita. (Lihat Ilustrasi 19 dan Aendix 1.)

Untuk meningkatkan kemampuan kelompok pemantau kita dalam mempengaruhi rancangan dan operasi sistem pemilihan mungkin memerlukan merekrut ahli hukum, pengacara kebijaksanaan masyarakat, ahli pemilihan dan lain-lain yang mempunyai akses kepada pembuat keputusan dalam pemerintahan. Menggerakkan pendapat rakyat mengenai persoalan ini --melalui kampanye media, pertemuan dan surat- menyurat--adalah cara penting lain untuk memulai perubahan.

Kita harus mencoba membuat daftar kekhawatiran kita tentang undang-undang pemilihan dalam urutan prioritas. Membuat urutan prioritas kekhawatiran kita akan membantu kita menghindari pengeluaran sumber daya untuk masalah yang kurang penting dan akan membantu kita membangun strategi khusus. Buatlah perbedaan antara kesalahan-kesalahan yang parah, karena ini akan menghindari masalah pemilihan dan lainnya yang berarti, dimana ketidaksempurnaan tidak akan mempengaruhi hasil.

ILUSTRASI 19

Di Rumania, sebelum pemilihan nasional September 1992, satu kampanye lobbying oleh tenaga sukarela dari beberapa kelompok non-partisan, dibarengi oleh satu pernyataan kekhawatiran dari masyarakat internasional, membantu meyakinkan anggota legislative menerapkan perangkat hukum yang mengizinkan pemantau domestik memasuki tempat pemungutan suara.

Sebaliknya, sebagaimana dinyatakan tadi, pemantau non-partisan di Yemen dihalangi secara efektif untuk masuk ke sebagian besar tempat pemungutan suara pada hari pemilihan dan mereka hanya dapat mengevaluasi pemilihan berdasarkan wawancara yang dilakukan diluar tempat pemungutan suara.

Q -- Pendidikan Kewarganegaraan dan Pendidikan Pemilih

Satu ukuran dari keabsahan pemilihan adalah tingkat seberapa jauh para pemilih diberitahu secukupnya mengenai:

- (1) hak dan kewajiban pemilih;
- (2) tanggal dan prosedur pemilihan;
- (3) luasnya pilihan (seperti, kebijaksanaan, partai atau calon, dsb.) yang bisa dipilih oleh pemilih; dan
- (4) pentingnya pilihan ini.

Para pemilih menerima informasi tentang hak demokratik mereka dan mengenai pemilihan melalui pendidikan kewarganegaraan umumnya dan pendidikan pemilih utamanya. Komisi pemilihan nasional, instansi pemerintah tertentu, media di bawah kendali pemerintah, partai politik, dan organisasi masyarakat biasanya mengemban tanggung jawab untuk memberikan pendidikan pemilih. Dampak kumulatif dari semua pendidikan pemilih dalam satu pemilihan harus dievaluasi dengan seberapa jauh informasi terkait bisa tersedia untuk semua pemilih yang berhak dalam bentuk yang mereka bisa pahami secara tepat waktu (yakni, memberikan cukup waktu pada pendengar/hadirin untuk menggunakan informasi itu. Kita harus juga berusaha mengetahui apakah informasi ini membicarakan fakta, prosedur, hak dan masalah yang penting.

Tidak ada cara yang cepat dan sederhana untuk membuat evaluasi ini. Untuk melakukan itu kita harus menentukan tingkat pengertian pemilih tentang pemilihan. Kita harus juga menentukan apakah kekurangpengertian mereka adalah demikian menyebar dan menyeluruh sehingga hasil pemilihan mungkin tidak mencerminkan kehendak rakyat yang sebenarnya. Kurang pengertian pemilih dapat ditunjukkan oleh rendahnya peran serta pemilih atau oleh sebagian besar dari suara yang diberikan tidak benar (juga dikenal dengan "batal" atau "suara rusak". Satu peninjauan pendapat masyarakat yang mengumpulkan informasi dari satu "cross section" yang representatif dari populasi pemilih, adalah tehnik yang kita boleh pakai untuk membuat keputusan.

Kita akan menemukan bahwa dampak kumulatif dari program pendidikan pemilih yang ada sekarang tidaklah cukup. Kekurangan ini sering timbul karena pemerintah dan komisi pemilihan kekurangan sumber atau komitmen untuk melaksanakan program pendidikan pemilih yang tidak memihak atau karena komunikasi tentang pendidikan pemilih yang ada tidak efektif atau membingungkan. Penjelasan lain adalah pemerintah tidak dapat memberikan cukup waktu dalam penjadwalan pemilihan untuk mengembangkan dan melaksanakan program pendidikan pemilih.

Dalam keadaan seperti ini, kelompok pemantau domestik kita dapat melakukan program pendidikan pemilih sendiri. Apabila kita merencanakan melaksanakan program pendidikan pemilih yang lebih komprehensif, kita harus memikirkan bagaimana ia dapat dihubungkan dengan tujuan pemantauan kita. Terutama, seberapa jauh program pendidikan pemilih itu akan mengambil sumber (keuangan, personel dan waktu) dari usaha pemantauan kita? Kegiatan mana yang lebih penting untuk mendukung sistem demokrasi dalam negeri kita? Untuk kegiatan mana kita lebih cocok? Apakah organisasi lain juga merencanakan akan melaksanakan program pendidikan pemilih, dan bagaimana program kita melengkapi atau bertentangan satu sama lain? Apakah keterlibatan kita sebagai pemberi pendidikan pemilih menimbulkan satu pertentangan minat yang menghilangkan kemampuan kita mengevaluasi proses pemilihan dengan obyektif?

Pada dasarnya, semua pelatihan dan saling berbagi informasi kita dapat dan harus dianggap sebagai pendidikan pemilih yang berharga. Pengetahuan yang didapat oleh para pemilih tentang pemungutan suara dan pemantauan dari kegiatan loka karya, selebaran, pengumuman pelayanan masyarakat dan pemberitaan surat kabar ke seluruh negeri membantu para pemilih menjadi lebih mengerti hak mereka dan proses pemilihan. Jadi, kita seharusnya tidak meremehkan nilai dari kontribusi kita, melalui pelaksanaan operasi pemantauan kita, terhadap pendidikan kewarganegaraan dari teman-teman sejawat kita.

R -- Pendaftaran Pemilih, Partai Politik dan Calon

Pendaftaran Pemilih Sistem pemilihan memerlukan kriteria dan satu mekanisme untuk mengenali pemilih yang berhak dan menghindari pemilih yang tidak berhak untuk memilih. Mekanisme itu juga dipergunakan untuk menjamin prinsip "satu orang, satu suara" dengan menghindari orang dari memilih lebih dari satu kali atau memilih pada lokasi yang salah. Hak umum untuk "mengambil bagian dalam" pemerintahan dipengaruhi langsung dengan diperbolehkannya seorang memilih/proses pendaftaran pemilih. Khususnya, karena penentuan seseorang boleh memilih sering menjadi satu syarat mutlak, maka kita harus mengevaluasi proses penentuan hak memilih itu, dengan memberikan perhatian khusus apakah ada sebagian penduduk yang tidak dibolehkan memberikan suara oleh:

- (1) kriteria pembatasan memilih yang tidak beralasan, seperti penggunaan pembeda berdasarkan bangsa, warna, kelamin, agama, kebangsaan, asal suku, kelompok sosial, afiliasi politik sebelumnya, buta huruf, pemilikan kekayaan dan kemampuan membayar. Pembatasan yang beralasan termasuk perbedaan berdasarkan umur, kewarga-negaraan, tempat tinggal dan kesehatan mental.
- (2) kurangnya pendidikan pemilih mengenai potensi mereka untuk memenuhi syarat menjadi pemilih;
- (3) gagal menghormati jaminan prosedur pelaksanaan hukum lainnya, terutama di mana tidak ada pengaturan untuk memantau proses, memeriksa ketepatan pendaftaran atau menantang pengaturan; dan
- (4) intimidasi yang menghalang atau mencegah warga yang berhak untuk mempelajari tentang atau melibatkan diri dalam proses.

Masa pendaftaran memberikan kesempatan yang baik sekali untuk memobilisir sukarelawan dan memberi mereka tugas khusus. Tugas ini dapat termasuk memulai satu kampanye pendidikan pemilih, pemantauan perilaku pejabat pemerintah dan pendukung partai politik, dan melaksanakan satu sistem untuk memproses keluhan-keluhan. Juga, karena proses pendaftaran pemilih sangat terdesentralisir (sering dilakukan pada tempat pemungutan suara dan kantor pemerintah kota), maka ia hampir sama dengan proses pemungutan dan penghitungan suara. Karena itu, dengan memantau pendaftaran pemilih, staf dan tenaga sukarela kita bisa mendapat pengalaman tangan pertama yang secara langsung berhubungan dengan rencana pemilihan mereka.

Pertama, kita harus mengadakan penelitian sistem yang dipergunakan negara kita untuk menentukan persyaratan menjadi pemilih. Berbagai sistem memasukkan:

- (1) tidak ada pendaftaran -- pemilih memberikan identitas dan mendapatkan hak memilih mereka di tempat pemungutan suara pada hari pemilihan, dengan menunjukkan kepada pejabat identifikasi apa saja yang dapat diterima (seperti, kartu identitas nasional, Surat Izin Mengemudi, passpor, kartu penduduk, kartu militer, dsb.);

(2) daftar sensus atau pendaftaran nasional lainnya --pejabat pemerintah memeriksa catatan kelahiran dan data sensus (seperti nama, umur dan alamat) untuk membuat pendaftaran pemilih; atau

(3) penulisan (sering disebut "pendaftaran") -- pada waktu dan lokasi yang ditentukan (biasanya di gedung pemerintah kota atau di rumah pendaftar), calon pemilih memberikan identitas dan mendapatkan hak memilih mereka dari pejabat yang ditunjuk untuk menuliskan nama mereka pada lembar pendaftaran.

Kemudian, anda harus mencari masalah yang terjadi atau yang kemungkinan akan terjadi dalam pelaksanaan pendaftaran pemilih. Di bawah ini ada sebagian checklist dari masalah yang umumnya terjadi dengan pendaftaran pemilih.

(1) Prosedur yang menyebabkan kesulitan yang tak beralasan bagi sektor tertentu masyarakat untuk mendaftar atau mendapatkan kartu identifikasi yang diperlukan untuk memberikan suara, termasuk membatasi jumlah jam atau hari untuk pendaftaran, menempatkan tempat pendaftaran pada lokasi yang kurang baik; memungut bayaran; melakukan tes buta huruf atau mengharuskan pendaftar mengikuti prosedur yang berat dan tidak adil, seperti harus menunjukkan berbagai kartu identifikasi atau pasfoto, mengharuskan datang ke tempat pendaftaran beberapa kali, dsb.

(2) perilaku yang tidak baik dari pejabat pendaftaran, dilakukan dengan sengaja atau tidak, termasuk: mengintimidasi pendaftar; menolak atau menghapus pemilih yang berhak; menerima pendaftar yang tidak berhak; mengubah dengan maksud menipu atau tidak menjaga daftar dengan baik; gagal membagikan kartu pemilih (juga disebut kartu pendaftaran atau kartu identifikasi), dsb;

(3) daftar yang tidak tepat, seperti daftar; yang memasukkan nama orang yang sudah meninggal atau pindah dari daerah pemilihan; orang yang fiktif, atau pendaftar yang didaftar lebih dari satu kali atau yang tidak berhak; yang gagal memasukkan nama orang yang berhak yang sudah melamar untuk didaftar; atau yang mencatat pendaftar tapi tidak praktis mencarinya dalam daftar; dan

(4) gagal menunjukkan transparansi dalam proses pendaftaran, sebagai dibuktikan oleh peraturan yang membatasi atau pejabat keras kepala yang menghalangi pemantau menganalisa proses dalam waktu yang tepat.

Ada alasan baik lain untuk memantau proses pendaftaran. Di samping menimbulkan masalah pada hari pemilihan, daftar pemilih yang tidak akurat dapat juga sangat mempengaruhi aspek lain dari proses pemilihan. Misalnya, dalam banyak negara partai politik membuat strategi kampanye mereka menggunakan data pendaftaran. Juga, batas daerah pemilihan dan jumlah kursi yang ditetapkan untuk setiap daerah pemilihan dipengaruhi oleh informasi sensus dan pendaftaran. Lokasi pemungutan suara dan rencana pendistribusian kertas suara (ballots) begitu juga ditentukan oleh informasi yang dikumpulkan pada waktu proses pendaftaran. Di bawah ini ada beberapa tehnik yang dapat dipakai untuk mengevaluasi proses pendaftaran:

(1) Kirimlah tenaga sukarela untuk memantu kegiatan pendaftaran ke seluruh negeri, terutama di daerah di mana penelitian kita menunjukkan bahwa disana ada kemungkinan besar timbul persoalan;

- (2) periksa ketepatan informasi di dalam daftar pemilih (yakni, dengan memilih sampel nama-nama yang jelas secara statistik dan kemudian tentukan, melalui wawancara atau penelitian lain, apakah informasi itu benar;
- (3) bandingkan daftar pemilih dari pemilihan sebelumnya dengan daftar sekarang untuk melihat ketidakteraturan statistik (misalnya, perubahan besar dalam jumlah pendaftar untuk satu partai atau politik atau dalam satu daerah);
- (4) periksa daftar, secara visual atau dengan komputer, untuk melihat adanya duplikasi pendaftaran dan pendaftaran pemilih yang tidak berhak; dan
- (5) berikanlah pelatihan dan pendidikan kewarganegaraan kepada orang lain tentang bagaimana melaksanakan teknik 1-4 di atas.

Teknik pertama, kedua dan kelima memerlukan cukup banyak waktu dan personel, tetapi mereka juga memberikan kesempatan yang paling baik untuk membuat dan men-tes satu network nasional. Tehnik ketiga dan keempat dapat dilaksanakan di kantor pusat, tanpa menyebarkan personel kelapangan. Dalam beberapa negara penguasa pemilihan pusat memberikan daftar registrasi yang terkomputerisasi ke partai politik atau pengamat sehingga mereka dapat secara bebas memeriksa ketepatan daftar itu.

PENDAFTARAN PARTAI POLITIK DAN CALON Isu yang terkait dalam proses pendaftaran (juga kadangkala disebut "pengesahan atau penentuan bisa diterimanya pendaftar") partai politik dan calon sama dengan untuk pemilih. Yang menjadi perhatian utama adalah hak "mengambil bagian dalam pelaksanaan urusan masyarakat, langsung atau melalui wakil yang dipilih secara bebas, dan dipilih pada pemilihan yang jujur dan berkala". Hak ini terletak pada akar dari penentuan apakah satu pemilihan memberikan kesempatan yang berarti bagi calon mengemukakan pilihan yang bersaing dan bagi pemilih untuk memilih dari antara mereka.

Pembatasan mengenai siapa yang dapat membentuk satu partai dan siapa yang dapat berkompetisi dalam satu pemilihan untuk kantor pemerintah dianggap beralasan apabila mereka tidak melakukan diskriminasi secara tidak adil. Menurut sejarah, hanya tipe batasan tertentu yang telah memenuhi tes ini. Misalnya, kekhawatiran mengenai keamanan adalah yang biasa dijadikan justifikasi untuk menolak peran serta partai politik atau calon tertentu. Keinginan untuk menjamin pemerintahan efektif dengan mencegah satu pertumbuhan partai telah dipakai untuk membenarkan tindakan membatasi pendaftaran partai. Justifikasi ini, akan tetapi, harus diterapkan dengan sangat hati-hati pada negara yang baru keluar dari keadaan tidak demokratis, di mana pembentukan partai baru atau calon independen adalah satu tujuan dari pelaksanaan pemilihan.

Apabila memonitor pendaftaran partai politik dan calon, kita harus mencoba melihat kemungkinan penerapan undang-undang secara diskriminatif atau sewenang-wenang; bukti pelaksanaan seperti itu menunjukkan pelanggaran norma internasional. Pengelolaan yang tidak baik termasuk keadaan di mana calon tidak diberikan pengumuman yang cukup mengenai batas waktu atau prosedur yang diperlukan untuk melamar sebagai calon atau kasus di mana persyaratan (seperti mengumpulkan tanda tangan atau membayar satu deposit) begitu

tidak beralasan atau diskriminasi. Juga, bila lamaran untuk pencalonan ditolak, kita harus memeriksa proses banding untuk menentukan apakah ada ketentuan-ketentuan yang memadai untuk satu hearing dan pemeriksaan independen.

S -- Kampanye Pemilihan

Pada masa kampanye pemilihan, semangat memihak (partai) mudah memihak karena setiap kontestan pemilihan bersaing untuk memastikan kemenangan masing-masing. Semangat memihak seperti ini sering menimbulkan persaingan yang kasar yang merupakan kebiasaan suatu demokrasi yang sehat. Akan tetapi, kadangkala kompetisi itu mengakibatkan kecurangan dan ketidakadilan yang mana, dalam masa sebelum pemilihan, bisa mempunyai dampak yang besar dan malah menentukan hasil dari suatu pemilihan. Suatu kegagalan menentukan dan menerapkan parameter berkompetisi dapat mengakibatkan tindakan yang bertentangan dengan pemilihan yang adil dan jujur. Karenanya, kita harus sungguh-sungguh mempertimbangkan pemantauan masa kampanye.

Bagian ini membicarakan bagaimana memantau tiga aspek kampanye pemilihan yang luas: (1) sumber; (2) intimidasi; (3) pemaksaan/pelaksanaan dan pemeriksaan independen. Akses media dan pemberitaan media, faktor-faktor yang sangat berpengaruh dalam kampanye, dibahas dalam bagian berikut ini. Sub-bagian "Prinsip-prinsip dan isu umum" menunjukkan isu dan kegiatan pokok yang sudah menjadi sifat dari kampanye pemilihan karena mereka berhubungan dengan kebebasan menyatakan pendapat, kebebasan berserikat, kebebasan berkumpul dan bergerak sebagaimana yang diakui secara internasional. Ia juga memeriksa standar yang harus dipakai untuk menganalisa isu-isu ini. Usulan bagaimana mengumpulkan dan menganalisa informasi diberikan di dalam sub-bagian berikut yang berjudul "Teknik Memonitor yang Khusus".

PRINSIP DAN ISU UMUM Sering kali, untuk melaksanakan evaluasi proses pemilihan yang luas/meliputi banyak hal, kita harus mengetahui apakah proses itu telah memberikan satu "tingkat lapangan bermain" dan satu kesempatan untuk satu pernyataan yang jujur dan berarti mengenai keinginan orang yang berhak bersuara. Kata-kata kiasan "tingkat lapangan bermain" biasa dipergunakan untuk menerangkan satu proses yang melindungi pelayanan yang sama dan kesempatan yang adil. Ini dievaluasi dengan mempertimbangkan isu-isu, yang di antaranya adalah:

- (1) seberapa banyak pihak-pihak yang bersaing diberikan akses yang sama terhadap sumber daya (yakni, sumber keuangan dan material, akses media dan peliputan berita); dan
- (2) pemenuhan secara efektif, pemaksaan pelaksanaan, dan pemeriksaan dari undang-undang pemilihan itu (terutama dalam hal non-diskriminasi dan keikhlasan penerapannya).

Istilah "jujur" dan "berarti" adalah standar yang dipakai mengevaluasi komponen penting lainnya dalam masa kampanye, termasuk:

- (1) kebebasan dan kemampuan yang dimiliki calon untuk menyampaikan program mereka kepada pemilih;
- (2) cukupnya pengertian pemilih tentang proses (seperti, bagaimana mendaftar, kemana

memberikan suara, bagaimana menandai kertas pemilihan (ballot), dsb.) dan isu besar sehubungan dengan pemungutan suara; dan

(3) kebebasan di mana pemilih harus memilih dan menyatakan pendapat mengenai apa/siapa yang mereka senangi di kotak suara, bebas dari kehendak orang lain dan dalam penuh kerahasiaan.

SUMBER

Pelaksana (administrators) dan yang bersaing (competitors) keduanya membutuhkan sumber. Bila sumber tertentu tidak tersedia cukup dan tidak dalam proporsi yang merata, keadilan pemilihan dapat dipertanyakan. Sumber daya yang paling berharga dalam satu pemilihan adalah waktu. Pejabat pemilihan memerlukan waktu untuk: memilih sistem pemilihan; mengorganisir logistik, melatih dan menugaskan pejabat dan anggota keamanan; memberikan pendidikan bagi pemilih secukupnya; membuat satu daftar pemilih atau cara lain untuk memeriksa keabsahan pemilih; mendaftarkan calon; mempersiapkan dan mendistribusikan perlengkapan; menerima, menghitung dan membuat tabulasi suara dan mengumumkan hasil; dan memeriksa keluhan/tuntutan.

Kontestan politik (yakni, partai, calon, fihak-fihak yang bersaing dalam satu pemungutan suara atau plebisit) memerlukan waktu untuk: membuat struktur dan pesan organisasi; menunjuk dan melatih calon; mengumpulkan sumber keuangan dan material; melatih dan menugaskan pendukung; melaksanakan kampanye dan meningkatkan pendidikan dan peran serta pemilih; dan mengorganisir operasi monitoring yang efektif.

Sumber yang berharga lainnya untuk pemilihan adalah uang. Uang, yang sering disebut dalam konteks pemilihan sebagai "dana" atau "dana kampanye", diperlukan untuk: membayar gaji, membuka kantor, membeli media waktu atau ruang; membuat bahan-bahan untuk kampanye; memberikan transportasi, komunikasi dan dukungan kampanye lainnya; mendistribusikan material pendidikan pemilih; dsb. Sumber daya (termasuk tenaga, barang atau akses media) yang diberikan tanpa kompensasi kepada satu kampanye adalah sama berharganya.

Banyak sistem pemilihan mengatur keuangan kampanye dengan membaginya dalam dua kategori: kontribusi (uang masuk) dan pengeluaran (uang keluar).

Pengeluaran kampanye dapat juga diatur. Walaupun dengan perkecualian pemakaian untuk kriminilitas, kebanyakan negara hanya memberikan sedikit batasan pada pengeluaran dibanding pada kontri busi.

Peraturan keuangan kampanye sering meminta calon atau partai politiknya untuk menyimpan dan mengumumkan catatan keuangan. Apabila peraturan itu ada, biasanya mereka mencari informasi tentang sumber dari kontribusi itu (atau tujuan dari pengeluaran), dan jumlah dan tanggal transaksi. Apabila kita ingin memantau biaya kampanye, kita harus mencoba menentukan kalau laporan keuangan komplit, akurat dan dikeluarkan menurut deadlines yang

ditentukan. Kita juga dapat memantau bagaimana badan pengatur menerapkan/memaksakan peraturan keuangan kampanye. Dalam persoalan ini, sangatlah penting agar kita mengevaluasi apakah calon dilayani secara adil dan apakah undang-undang dilaksanakan tepat pada waktunya.

Hal lain yang mungkin menjadi sasaran pemantauan adalah pendistribusian sumber-sumber kampanye oleh pemerintah. Dalam beberapa kasus, pemerintah secara otomatis memberikan hibah pada setiap kontestan pemilihan yang terdaftar berbagai sumber, seperti kantor, telepon dan uang untuk dipakai dalam kampanye pemilihan. Kita mungkin akan mulai dengan mempertimbangkan apakah sumber itu didistribusikan secara merata dan tepat waktu dan apakah sumber ini cukup untuk melaksanakan kampanye yang adil. Dana mungkin didistribusikan secara merata kepada kontestan atau mungkin didistribusikan berdasarkan beberapa kriteria, seperti jumlah uang yang dikumpulkan secara independen atau jumlah tanda tangan yang dikumpulkan oleh kontestan secara independen. Dalam situasi ini, kita harus menganalisa:

- (1) apakah kriteria itu objektif dan diterangkan secara jelas;
- (2) apakah kriteria itu layak dan adil;
- (3) apakah kriteria itu diterapkan secara merata kepada semua kontestan;
- (4) apakah sumber dibagikan dalam jumlah dan waktu yang tidak merugikan kontestan mana pun secara tidak adil. (Lihat Ilustrasi 21)

Banyak sistem pemilihan berusaha membatasi penggunaan kekayaan pemerintah dan kegiatan pegawai pemerintah. Memantau bagaimana tunjangan pemerintah ini dipergunakan merupakan satu tugas penting lagi. Dalam suatu demokrasi, umumnya dapat diterima bila kekayaan pemerintah dan gaji pegawai negeri dibayar, dan mereka adalah milik semua penduduk negeri atas dasar persamaan. Jadi, kendaraan pemerintah, ruang kantor dan telekomunikasi tidak boleh dipakai untuk tujuan partisan (partai) kecuali akses yang seimbang juga diberikan kepada kontestan lain. Begitu pula, petunjuk harus berusaha sungguh-sungguh agar media yang dikontrol pemerintah hanya memberitakan kegiatan pejabat pemerintah yang benar-benar berharga untuk diberitakan.

Lagipula, pejabat pemerintah yang terlibat langsung dalam melaksanakan pemilihan (yakni, anggota komisi pemilihan, pejabat tempat pemungutan suara, hakim dan anggota keamanan) mempunyai kewajiban khusus untuk memelihara ketidak-berpihakan. Mengingat dampak psikologis yang sebenarnya dari tingkah laku mereka pada pemilihan, para pejabat ini harus melakukan tugas mereka dengan sedemikian rupa sehingga kenetralan mereka tidak perlu diragukan. Pegawai pemerintah lainnya yang tidak terlibat langsung dalam kegiatan pemilihan, tidak boleh menggunakan kekuasaan mereka atau mempengaruhi untuk ikut campur dalam proses pemilihan. Pejabat pemerintah tidak boleh ikut serta dalam kegiatan partisan (politik) pada waktu sedang bertugas. Apabila standar ini tidak ditentukan oleh undang-undang atau peraturan setempat, kita mungkin akan mempertimbangkan untuk mengusahakan penerapan mereka dalam suatu program pembaharuan.

Penggunaan panutan (patronage), pekerjaan umum dan program sejenisnya untuk keuntungan pengikut pemilihan merupakan bidang lain di mana pemerintah berpotensi untuk berbuat salah. Sementara sulit untuk menunjukkan dan mengukur akibat dari memanipulasi penciptaan kerja, anti kemiskinan dan program sejenisnya untuk menimbulkan keuntungan satu pihak, kita mungkin mempertimbangkan akan mendokumentasikan apakah pejabat pemerintah yang memberikan program itu ada memberikan keuntungan atas nama satu partai politik, bukan untuk kepentingan pemerintah. Mungkin juga kita dapat membuat dokumen bahwa tindakan memulai proyek pekerjaan umum adalah merupakan kompensasi dari dukungan pada pemungutan suara, terutama sekali di mana proyek tersebut diberikan pada waktu atau sebelum masa pemilihan. Dokumentasi dan analisa yang akurat dan objektif mengenai tindakan seperti itu dapat menunjukkan kemungkinan pengaruh yang potensial terhadap hasil pemilihan.

ILUSTRASI 20

Di bawah undang-undang kampanye federal Amerika Serikat, seseorang dapat menyumbang tidak lebih dari \$ 1.000 per calon per pemilihan. Tidak ada sumbangan yang dapat diberikan oleh seseorang atas nama orang lain. Juga, jumlah sumbangan yang dibolehkan dari komite kampanye partai politik dan organisasi lain dibatasi. Akan tetapi, tidak ada batas jumlah yang boleh disumbangkan untuk kampanye oleh seorang calon dari sumber pribadinya.

ILUSTRASI 21

Pada waktu pemilihan bulan Maret 1994 di Kazakhstan, undang-undang menentukan bahwa semua kampanye akan menerima pendanaan, dalam porsi yang sama, secara eksklusif dari pemerintah. Undang-undang itu melarang calon menambah alokasi dari pemerintah dengan mencari dana dari sumber lain. Sementara pengaturan ini pada awalnya kelihatan adil, pada prakteknya ia memberikan keuntungan besar bagi yang memegang jabatan dan calon yang terkenal lainnya karena jumlah dana yang diterima setiap calon, walaupun diberikan dalam jumlah yang sama, sangat sedikit dan seluruhnya dikendalikan oleh pemerintah. Calon yang sebelumnya belum dikenal masyarakat tidak dapat mencapai tingkat pengakuan yang telah dinikmati oleh saingan mereka yang memegang jabatan.

Pemilihan 1990 di Bulgaria memberikan contoh lain dari masalah yang timbul dari pembagian yang tidak adil dari sumber pemerintah. Dalam peristiwa itu, Partai Sosialis Bulgaria (BSP) yang sedang memegang jabatan memulai satu kampanye yang penuh semangat menggunakan sumber yang diwarisinya dari pendahulunya, Partai Komunis. Sementara itu, partai oposisi yang baru dibentuk hanya mengandalkan sumber yang diberikan oleh pemerintah. Partai-partai ini kehilangan waktu mereka yang baik sebelum mereka dapat mulai berkampanye karena keterlambatan pemerintah memberikan kantor, telepon dan sumber vital lainnya.

INTIMIDASI DAN PAKSAAN

Tingkah laku tidak memihak akan bertambah penting artinya dalam situasi di mana partai berkuasa atau militer telah memainkan peranan dominan dalam pemerintah dan mungkin telah mempengaruhi secara tidak adil peran serta dalam pemilihan dengan cara intimidasi dan paksaan. Intimidasi dan paksaan -- apakah dilakukan oleh angkatan bersenjata, pejabat pemerintah, kelompok bersenjata atau pendukung satu partai politik -- menimbulkan dampak psikologi dan sosial yang merupakan penghalang bagi pemungutan suara yang bebas. Dimana fenomena seperti itu ada, hanya dengan jaminan baru yang sangat agresif ditambah dengan tindakan perlindungan langsung oleh pemerintahlah yang dapat menanggulangi ketakutan yang dirasakan oleh masyarakat.

Karena kehadiran dan laporan yang tidak memihak dari pengamat domestik dan internasional dapat menjadi penghalang yang efektif terhadap intimidasi, paksaan dan pelanggaran atas ketidakberpihakan, kita harus pertimbangkan untuk memantau kegiatan orang-orang yang secara potensial mungkin menyebabkan intimidasi pada masa sebelum pemilihan. Di mana masalah sudah pernah terjadi, pemantau harus meminta atau memulai perbaikan administrasi dan/atau pengadilan.

Pengaruh intimidasi dan paksaan tidaklah mudah diukur. Apabila kita menyelidiki dengan sistematis, mengukur dan mencatat tuduhan-tuduhan, mungkin kita bisa memastikan siapa yang telah melakukan tindakan seperti itu dan apakah mereka pernah menghalangi atau menghindarkan:

- (1) calon dari berkampanye;
- (2) pemilih dari mendaftar;
- (3) pemilih dari memasukkan suara mereka;
- (4) pemilih dari memasukkan suara mereka menurut kehendak pribadi mereka; atau
- (5) pejabat pemilihan dari memaksakan/menerapkan undang-undang pemilihan.

Ada beberapa penjelasan dari intimidasi dan paksaan yang relevan untuk pemantauan kita, termasuk:

- (1) kekerasan fisik, termasuk pembunuhan, penculikan, penyiksaan, penembakan sambil menyetir, pemboman, pemukulan, penyerangan dan pengrusakan kekayaan;
- (2) ancaman kekerasan fisik, termasuk hanya kehadiran anggota keamanan atau kelompok bersenjata di tempat-tempat sensitif (yakni, pertemuan politik, meja pendaftaran, tempat pemungutan suara, pusat penghitungan, dsb.) yang tanpa alasan mengintimidasi sebagian penduduk;
- (3) tekanan budaya dan sosial yang tidak ditangani oleh sistem pemilihan secara memadai (seperti yang dirasakan oleh kaum perempuan atau kelompok minoritas dalam masyarakat tertentu);
- (4) ancaman kesulitan keuangan, termasuk kehilangan pekerjaan, kehilangan tanah atau subsidi perumahan atau kemudahan keuangan lainnya untuk kegagalan memilih menurut kehendak majikan mereka atau fungsionaris pemerintah;

(5) penyalahgunaan kekuasaan, seperti tindakan yang ditujukan untuk menunjukkan ketidakmampuan seorang calon melindungi kesejahteraan atau mendapatkan kebutuhan infrastruktur pendukungnya (seperti, pemutusan jaringan telepon atau listrik); dan
(6) kegagalan disengaja untuk melindungi kontestan politik, orang yang berkampanye dan/atau calon pemilih terhadap salah satu dari yang telah disebut terdahulu.

Untuk tujuan mengevaluasi intimidasi, kita harus mencoba mengukur dampak relatif dari ketidakteraturan atau penyalahgunaan guna menentukan besarnya dan potensi pengaruhnya. Kita akan mendapatkan bahwa hal ini membantu untuk menggolong-golongkan ketidak teraturan dan penyalahgunaan dalam berbeda tingkat keparahannya, seperti: (a) kecil, (b) penting, tapi mungkin tidak akan mempengaruhi hasil dari pemungutan suara; atau (c) parah, secara material mempengaruhi hasil dari pemilihan. Anda akan mungkin juga mencoba menentukan apakah masalah itu adalah produk dari kesalahan yang sebenarnya atau suatu tindakan yang disengaja. Harus juga dipertimbangkan apakah masalah itu mempengaruhi satu partai tertentu secara tidak proporsional. Ingat bahwa penemuan kita haruslah objektif, akurat dan, kalau bisa, yang dapat dibuktikan. Kadangkala pengaruh intimidasi atau paksaan itu dapat ditentukan jumlahnya (misalnya, di mana kontestan politik tertentu dihalangi dari kegiatan kampanye pada daerah tertentu.) Dalam kasus lain, menentukan jumlah pengaruhnya sangat sulit, seperti apabila calon tertentu secara umum dihalangi untuk melakukan kampanye sebanyak yang mereka kehendaki.

PROSES PELAKSANAAN DAN PENINJAUAN KEMBALI

Satu permasalahan penting dalam masa kampanye adalah keefektifan pejabat pemerintah, anggota keamanan, dan sistem pengadilan dalam pelaksanaan undang-undang pemilihan. Lembaga pelaksana undang-undang mempunyai satu kewajiban untuk mengambil langkah guna menghindari pelanggaran petunjuk prinsip kebebasan menyatakan pendapat, kebebasan berserikat, kebebasan berkumpul, non-diskriminasi dan proses penerapan hukum yang tidak melanggar undang-undang pemilihan.

Apabila ada alasan bahwa hak-hak dan undang-undang ini telah dilanggar, pihak berwenang harus memeriksa dan bila perlu menuntut. Kewajiban ini biasanya meningkat pada masa suatu pemilihan. Suatu kelalaian, pelayanan yang tidak adil dan penyalahgunaan kekuasaan oleh suatu badan yang justru untuk memberlakukan undang-undang akan merupakan ancaman terhadap keabsahan suatu pemilihan dan bisa menyebabkan kesangsian para pemilih bahwa sistem itu akan melindungi hak mereka.

Kita harus berusaha menentukan apakah problem pemberlakuan peraturan mempengaruhi kampanye pemilihan dan hasil pemilihan secara material. Evaluasi kita harus mencoba menentukan apakah problem ini telah berpengaruh secara tidak proporsional terhadap kontestan politik tertentu dan, bila demikian, apakah pengaruhnya besar. Waktu mengevaluasi penyebab dari masalah pemberlakuan peraturan itu kita mungkin menemukan bahwa pemberlakuan yang tidak efektif itu adalah akibat dari kurang pengawasan yang tidak disengaja, kurangnya sumber atau karena belum berpengalaman. Sementara faktor-faktor ini bukanlah alasan untuk pemberlakuan yang tidak efektif, penemuan-penemuan semacam ini

harus diperhatikan dan dimasukkan ke dalam kesimpulan dan rekomendasi kita mengenai tindakan curang itu.

Proses peninjauan kembali dibuat untuk melindungi integritas sistem pemilihan dari pelaksanaan yang tidak pada tempatnya dan pemberlakuan peraturan yang tidak efektif. Proses peninjauan kembali ini menjadi faktor penting dalam menjamin keadilan/kejujuran. Ia sering menjadi penengah perselisihan yang aman dan final. Oleh karena itu ia harus dipantau seperti halnya dengan komponen pemilihan penting lainnya. (Lihat Definisi 9)

DEFINISI 9 pro-ses pe-nin-jauan kem-ba-li

Proses peninjauan kembali adalah proses untuk mengajukan keberatan/pengaduan dan banding kepada penguasa pemilihan sentral atau kepada badan independen lainnya (seperti, pengadilan hukum)

Kita harus menilai, sebagai permasalahan awal, apakah badan yang melakukan proses peninjauan kembali itu independen. Standar peraturan undang-undang mengusulkan bahwa suatu mekanisme peninjauan kembali yang dapat dipercaya haruslah bebas dari pengaruh atau kendali yang berwenang yang keputusannya diragukan. Oleh karenanya, setelah tuntutan diputuskan oleh komisi pemilihan atau pejabat pemilihan, yang pertama diperlukan adalah agar ada suatu badan otoritas yang lebih tinggi yang dapat meninjau kembali banding dari keputusan itu. Otoritas peninjauan kembali yang lebih tinggi itu haruslah suatu pengadilan tingkat naik banding atau komisi independen seperti di mana hak-hak fundamental dan permasalahan penting lainnya dipertimbangkan. Keputusan pengadilan harus juga dapat ditinjau kembali secepatnya dalam kesempatan pertama, dan begitu setelah naik banding, badan peninjauan kembali itu harus mempunyai wewenang untuk memutuskan perbaikan. Indikator yang berguna mengenai tingkat kemandirian dalam proses peninjauan kembali termasuk: jangka waktu penugasan anggota badan peninjauan kembali itu; tingkat otonomi dari badan itu; dan kekuasaan tertinggi dari keputusannya.

Permasalahan kedua adalah apakah mekanisme peninjauan kembali itu tidak memihak. Bukti-bukti berikut ini dapat menyatakan bahwa ketidakberpihakan perlu dipertanyakan, dan karenanya bisa menjadi obyek potensil dari pemantauan kita:

- (1) Wewenang untuk memilih anggota badan peninjauan kembali itu tidak memungkinkan adanya masukan (input) multi partai dan/atau tidak terikat pada "checks and balances" oleh lembaga independen;
- (2) komposisi terbesar dari badan pemeriksa itu menghasilkan mayoritas pungutan suara loyal kepada suatu partai politik;
- (3) setiap anggota yang harus independen mempunyai ikatan pada kepentingan partai (misalnya, suatu badan pemeriksa dari anggota kehakiman bisa dianggap berpihak bila mereka semua ditunjuk memegang jabatan dalam kehakiman itu oleh partai yang sama atau bila badan kehakiman itu mengalami reputasi yang tidak independen); atau
- (4) sebagian besar dari anggota badan pemeriksa itu mempunyai minat pribadi yang bertentangan, apakah itu dalam hal partai atau ekonomi.

Ketiga, proses peninjauan kembali itu haruslah memberikan jaminan yang sama mengenai pelaksanaan hukum yang dibicarakan di atas mengenai pengadministrasian pemilihan. Prosedur untuk tuntutan, tangangan dan banding haruslah dijelaskan secara rinci di dalam undang-undang pemilihan. Khususnya:

- (1) batas waktu untuk mengajukan tuntutan haruslah layak, dapat diterima;
- (2) kesempatan untuk mengajukan harus ada bagi kontestan politik dan calon pemilih yang berminat;
- (3) hak untuk naik banding atas keputusan penting harus tersedia menurut kriteria dan standar peninjauan kembali yang layak dan yang diterapkan secara sama dan konsisten terhadap semua pihak;
- (4) banding ini haruslah tersedia dalam satu pengadilan yang independen atau badan independen lainnya yang kompeten, dengan kekuasaan hukum untuk memberikan perbaikan yang efektif;
- (5) keputusan harus dibuat tepat waktu untuk memberikan perbaikan yang efektif; dan
- (6) keputusan harus didokumentasikan dan diumumkan pada masyarakat.

TEKNIK PEMANTAUAN KHUSUS Untuk memenuhi tujuan menemukan dan mencegah masalah kampanye, strategi anda untuk memantau harus mempertimbangkan pelaksanaan beberapa atau semua kegiatan berikut ini:

- (1) menugaskan pemantau ke tempat dimana masalah mungkin terjadi (seperti, rapat umum kampanye);
- (2) mempersiapkan dan mendistribusikan bahan tertulis dan mengorganisir workshop atau program seperti untuk pemilih, pekerja dan calon partai sehingga mereka mengerti hak-hak dan tanggung jawab mereka, begitu pula bagaimana mencari pertolongan bila hak-hak mereka dilanggar.
- (3) menawarkan organisasi kita sebagai titik fokus di mana warga dan kontestan politik dapat melaporkan penyalahgunaan pemilihan;
- (4) mengajukan tuntutan mengenai penyalahgunaan kampanye dan/atau membantu warga dalam mengajukan tuntutan, di mana perlu;
- (5) memantau jawaban dari penegak hukum atau penguasa lainnya dalam menghindari kekerasan, intimidasi dan paksaan, memeriksa dan menuntut penyalahgunaan seperti itu dan memberikan pertolongan yang efektif kepada mereka yang terkena tindakan penyalah-gunaan tersebut; dan
- (6) mempersiapkan dan menerbitkan laporan yang menerangkan berbagai jenis masalah kampanye.

Pemantau harus diinstruksikan mengisi formulir yang sudah diseragamkan untuk membuat proses evaluasi lebih objektif dan melakukan penghimpunan informasi. Haruslah ditekankan agar supaya menghimpun informasi yang akurat dan dapat dibuktikan. Formulir itu haruslah mencatat yang berikut ini:

- (1) nama, alamat, nomor telpon dari orang yang mengajukan tuntutan;

- (2) nama dan/atau posisi dari orang yang bertanggung jawab terhadap penyalahgunaan yang disinyalir itu;
- (3) suatu keterangan singkat menjelaskan sifat dari tuntutan itu (seperti, mengintimidasi calon, menyalahgunakan sumber pemerintah, mengganggu pertemuan kampanye, dsb.) dan satu ringkasan dari situasi yang melatar-belakangi tuntutan itu (yakni, tanggal, waktu, lokasi peristiwa yang dimaksud);
- (4) nama saksi dan informasi tentang bagaimana saksi itu dapat dihubungi; dan
- (5) status tuntutan atau banding, termasuk jawaban resmi dari pejabat pemerintah yang bertanggung jawab.

Sebagai tambahan, formulir itu haruslah menyediakan tempat untuk sipemantau menyatakan sifat dari pemeriksaan yang dilakukan sebagai jawaban dari tuntutan itu dan tanggal-tanggal kontak selanjutnya dengan si penuntut dalam rangka mengumpulkan informasi tambahan atau melaporkan status dari pemeriksaan. Di mana seseorang takut mendapat hukuman karena mengajukan tuntutan, identitas si penuntut harus dirahasiakan.

Dalam situasi di mana kita memutuskan akan melakukan penyelidikan sendiri dalam suatu masalah, kita harus berhati-hati. Keadilan menuntut agar orang-orang yang dipersalahkan berbuat sesuatu yang salah harus diberikan kesempatan menerangkan perspektifnya dalam kontroversi itu. Penyelidikan harus dilakukan tanpa prasangka. Dalam banyak kejadian, menempatkan penekanan terhadap penyelesaian masalah lebih baik dari pada menunjuk kesalahan orang.

Seringkali, sifat dari suatu tuduhan akan mengharuskan kita mempertimbangkan apakah wakil-wakil petugas --polisi, jaksa, pejabat pemilihan atau pemerintah -- telah memberikan jawaban pada suatu tuntutan khusus. Dalam keadaan seperti ini, kita harus menghubungi pejabat yang berkepentingan, tentukan apakah suatu tuntutan sudah diajukan, apakah sudah ada tindakan sebagai jawaban dari tuntutan itu, dan informasi lainnya yang relevan. Kadangkala, kenyataan bahwa kita melakukan pertanyaan sudah cukup untuk menstimulir suatu penyelidikan yang agresif oleh pejabat pemerintah. Sebaliknya, kegagalan seorang pejabat untuk menjawab suatu tuntutan yang diajukan secara baik-baik mungkin merupakan petunjuk kurangnya komitmen pemerintah untuk menghindari insiden seperti itu.

Kita boleh memutuskan untuk membentuk tim pembela dan lain-lain untuk mengkhususkan diri dalam memantau proses tuntutan. Kita boleh juga meminta tim seperti itu untuk membantu warga dalam mengajukan tuntutan atau malah mengajukan tuntutan, bila perlu, atas nama organisasi kita. Lagi, kehati-hatian perlu diterapkan bila kita memilih membantu warga dalam mengajukan tuntutan atau bila kita memutuskan untuk mengajukan tuntutan atas nama organisasi anda. Harus diingat bahwa proses menangani tuntutan bisa memerlukan waktu yang panjang dan sumber yang intensif, dan, di beberapa negara, pengadilan bisa terlalu korup dan terlalu lambat memberikan perbaikan/pertolongan yang efektif untuk masalah yang berkaitan dengan pemilihan. Dalam situasi seperti ini, mengandalkan tindakan pengadilan dapat mengalihkan sumber kita dari kegiatan yang lebih berhasilguna.

Lagi pula, kita harus ingat bahwa pemilihan adalah proses politik. Jadi, mencari penyelesaian melalui saluran politik mungkin adalah pendekatan yang paling tepat dan efektif untuk memperbaiki problem yang kita temui. Oleh karena itu, kita mungkin mau mempertimbangkan untuk membawa kasus kita kepada umum seperti media, partai politik atau masyarakat internasional daripada berpaling hanya kepada proses tuntutan hukum.

T -- MEDIA

Media memainkan peranan penting dalam membantu terjadinya pemilihan yang adil/jujur. Dalam satu masa transisi, situasi sering sangat rumit disebabkan oleh media outlet selalu, atau tetap, dalam kendali pemerintah. Media pemberitaan masyarakat, di mana mereka berada, bisa tidak sebenarnya independen. dan malah media swasta pun bisa jadi memihak kepada kontestan tertentu.

Kelompok pemantau kita dapat memainkan peranan penting dalam memaksa untuk menghilangkan penyensoran, pendistribusian akses media yang lebih adil bagi kontestan politik, pemberitaan kontestan dan permasalahan pemilihan yang adil/merata, dan pendidikan pemilih yang cukup melalui media. Sama pentingnya, sekali kerangka kerja hukum diadakan, kita harus memperhatikan dengan seksama pelaksanaan dari peraturan yang memberikan sanksi. Untuk tujuan ini, kita harus menunjuk suatu tim khusus untuk menilai keadilan/kejujuran media.

Memantau media telah menjadi kegiatan penting untuk pemantau pemilihan domestik. Akademi Hak Asasi Manusia Meksiko, anggota dari Aliansi Sipil/ Pengamatan '94 (satu gabungan dari lebih 400 organisasi warga Meksiko), menerbitkan satu seri laporan berpengaruh pada pemberitaan media mengenai pemilihan Meksiko tahun 1994. Projek Pemantauan Media Afrika Selatan bukan hanya melaporkan mengenai tingkah laku media pada waktu pemilihan 1994, tetapi juga menerbitkan jurnal mengenai pokok berita yang berjudul "Media Mask". NGO/LSM di banyak negara lain telah menambahkan pemantauan media pada kegiatan pemilihan mereka, sedangkan badan pengawas pemerintah dan partai politik juga mulai memantau tingkah laku media dalam masa pemilihan. Diskusi dalam bagian ini ditujukan untuk dipergunakan pada pemantauan media oleh pelaku mana saja.

PERTIMBANGAN UMUM Ada empat aspek penting pada pemantauan media. Aspek pertama mengenai pemantauan adalah bagaimana pemerintah bertindak untuk menjamin hak media surat kabar mengumpulkan dan memberikan informasi dan ide-ide. Kedua mengenai bagaimana pemerintah dan media surat kabar memberikan akses kepada kontestan politik agar supaya mereka dapat berhubungan secara efektif dengan masyarakat pada masa kampanye pemilihan. Ketiga mengenai bagaimana pemerintah dan media bertindak untuk menjamin pemberitaan kontestan yang jujur dan objektif dalam surat kabar dan laporan informasi. Aspek keempat mengenai bagaimana pemerintah dan media surat kabar bertindak untuk mendidik para pemilih bagaimana dan kenapa harus memilih.

Hak Media Untuk Mengumpulkan dan Memberikan Informasi

Memantau media harus mulai dengan suatu analisa mengenai tindakan pemerintah untuk menjamin hak media untuk mengumpulkan dan menyiarkan informasi. Analisa itu harus difokuskan pada kemampuan media mengkritik kegiatan atau tidak bergiatnya pemerintah dan partai berkuasa, memeriksa korupsi dan beroperasi bebas dari tekanan politik. Beberapa faktor yang menghalangi media untuk melaksanakan fungsi ini dapat dicari dan didokumentasikan oleh pemantau media. Di antara faktor-faktor itu adalah sebagai berikut:

Penyensoran dan intervensi langsung pemerintah termasuk:

- (1) memberlakukan pengendalian terdahulu, biasanya berdasarkan undang-undang, terhadap publikasi materi mengenai topik tertentu (seringkali dengan alasan keamanan nasional dan kadangkala topik yang merisaukan seperti menggambarkan kembali batasan-batasan nasional atau dalam negeri);
- (2) melarang akses media untuk partai politik dan/atau calon tertentu;
- (3) penolakan memasukkan cerita tentang atau iklan kontestan tertentu oleh media yang dikendalikan pemerintah.
- (4) menyita publikasi untuk alasan politik;
- (5) menutup outlet media untuk alasan politik;
- (6) menghukum jurnalis dan/atau penerbit dengan alasan menghasut atau sebab lain (seperti fitnah) karena melakukan kegiatan profesional yang sah;
- (7) memberlakukan hukum militer dalam keadaan darurat untuk membatasi kegiatan media guna mendapatkan keuntungan pemilihan; dan
- (8) menggunakan ancaman apa saja dari tindakan-tindakan ini untuk mendapat keuntungan pemilihan.

Bentuk penyensoran tidak langsung, termasuk:

- (1) tindakan atau tidak bertindaknya pemerintah sehingga menempatkan jurnalis dan/atau penerbit takut untuk keselamatan mereka atau keamanan kekayaan mereka; dan
- (2) memanipulasi: (a) perizinan penerbitan media; (b) perizinan impor peralatan dan/atau kebutuhan lainnya yang perlu untuk menjalankan penerbitan media secara efektif; dan/atau (c) sumber yang dikendalikan pemerintah (seperti kertas koran atau listrik), dengan maksud mendapatkan keuntungan dalam pemilihan.

Intimidasi dan serangan terhadap media surat kabar yang bertujuan untuk menghalangi media dalam melaksanakan peranan sah mereka dalam proses pemilihan, termasuk di dalamnya:

- (1) pemerintah menyerang wartawan, seperti anggota keamanan memukuli mereka secara fisik atau menembak mereka, kendaraan atau tempat mereka; dan
- (2) penahanan sewenang-wenang terhadap wartawan dan penerbit untuk menghalangi pemberitaan mereka tentang kejadian yang berhubungan dengan pemilihan.

Kegagalan pemerintah memberikan perlindungan secukupnya kepada wartawan dan penerbit terhadap intimidasi dan serangan oleh pendukung partai politik dan/atau ekstrimis politik, begitu pula kegagalan untuk memeriksa tindakan seperti itu dan menghukum mereka yang bertanggung jawab terhadap perbuatan tersebut.

"Self-censorship" (penyensoran diri sendiri) sebagai akibat dari Usaha menghindari penyensoran dan campur tangan pemerintah, penyensoran dan intimidasi tidak langsung dan serangan oleh kekuatan non-pemerintah yang bertujuan untuk menghalangi media massa memainkan peranan sah mereka dalam proses pemilihan; self-censorship bisa juga memerlukan penerbit dan redaktur menekan informasi yang akurat demi menguntungkan satu kontestan politik yang mereka dukung atau untuk merugikan partai yang berposisi dengan mereka.

Sebagaitambahan, pemantauan media harus mengevaluasi ketersediaan dan fungsi mekanisme tuntutan yang dapat dipergunakan oleh media untuk memperoleh ganti rugi atas penyalahgunaan, begitu pula mengenai mekanisme tuntutan yang terbuka bagi kontestan politik untuk memperoleh ganti rugi atas tindakan sewenang-wenang media. Mekanisme ini bisa termasuk prosedur di depan komisi pemilihan pemerintah, satu badan pemerintah yang bertanggung jawab dalam pengawasan media, dan/atau sistem pengadilan.

Pesan-pesan langsung (iklan politik)

Memantau "program pesan-pesan langsung" atau pesan-pesan (kadangkala disebut "iklan politik") untuk kontestan politik, pertimbangan berikut ini harus termasuk didalamnya:

Jenis waktu siaran yang diberikan, termasuk : apakah waktu penyiaran langsung atau direkam; apakah semua kontestan politik harus menggunakan tatanan yang sama (yaitu, apakah mereka menggunakan print layout dan ruang yang sama, apakah seseorang harus memberikan pesan siaran atau apakah berbagai sumber dapat dipakai, musik dan gambar boleh atau tidak boleh dipakai, dsb.); dan apakah semua kontestan diberikan kesempatan yang sama untuk menyajikan produksi-produksi berkualitas tinggi.

Apakah jumlah akses terhadap kolom cetak dan waktu siaran di media dialokasikan secara merata dan adil, termasuk: apakah ruang dan waktu diberikan secara merata kepada semua kontestan politik; atau, dalam hal adanya perbedaan antara kontestan politik yang besar dan beberapa yang lebih kecil, apakah ruang dan waktu yang diberikan kepada kontestan dalam tiap kategori itu merata dan adil dan apakah mimimum waktu yang diberikan cukup untuk menyampaikan pesan kepada masyarakat.

Apakah ada kriteria yang tidak memihak bagi peserta politik

Puntuk mendapatkan akses ruang percetakan dan waktu pemberitaan langsung dan untuk mendapatkan alokasi ruang dan waktu itu, termasuk pengaturan untuk partai baru dan calon independen.

Apakah satu sistem tidak memihak dipergunakan untuk menjamin bahwa tidak ada kontestan politik diperlakukan istimewa dengan menerima lebih banyak akses ruang dan waktu, sedang yang lain selalu diberitakan pada waktu yang kurang dikehendaki (seperti, jauh larut malam) atau diberikan ruang cetak yang kurang/tidak mudah terlihat.

Apakah pembiayaan dari akses pemberitaan langsung merata dan adil, termasuk: apakah ruang percetakan atau waktu pemberitaan untuk pesan-pesan yang berarti dari kontestan politik disediakan cukup dan bebas biaya atau dengan harga nominal; apakah tambahan ruang dan waktu komersil disediakan; dan apakah ada pembatasan untuk menjamin agar satu partai atau calon tidak memonopoli ruang dan waktu itu atau sebaliknya bisa mengambil keuntungan dari waktu seperti itu atau mengambil keuntungan dari favoritisme politik dari pemilik media.

Liputan Berita dan Informasi

Kita harus juga mempertimbangkan untuk memantau liputan berita dan informasi yang berkaitan dengan pemilihan. Di antara faktor-faktor yang perlu dievaluasi dalam bidang ini adalah sebagai berikut:

Apakah ada keseimbangan atau tidak dalam jumlah liputan yang diberikan kepada partai politik dan/atau calon yang bersaing. Untuk mengukur faktor ini, pemantau harus memeriksa liputan berita dan pengumuman informasi dengan sebuah "stopwatch" dan mencatat jumlah detik yang diberikan bagi setiap partai dan calon dan cerita di media cetak dengan penggaris untuk menentukan jumlah pemakaian kolomnya.

Apakah ada keseimbangan atau tidak dalam kualitas liputan.

Beberapa elemen yang harus dievaluasi, termasuk:

- (1) apakah pemberitaan kontestan politik tertentu disajikan dengan tidak seimbang secara positif atau negatif;
- (2) apakah partai atau kontestan tertentu kelihatan sebagai kontestan politik pertama yang diliput tidak seimbang;
- (3) Apakah suara sebenarnya dari pembicara dipakai dalam laporan tentang kontestan politik tertentu, sementara tidak ada kutipan yang dipergunakan oleh media cetak atau suara penyiar yang dipakai dalam laporan siaran tentang kontestan politik; dan
- (4) Apakah foto dari cuplikan film kontestan politik tertentu atau peristiwanya dipergunakan dalam laporan, sementara tidak ada foto dari cuplikan film yang dipergunakan pada kontestan lain.

Apakah standar laporan yang akurat dilanggar sampai batas yang mencapai manipulasi peliputan. Contoh dari media siaran ini termasuk: selalu mempergunakan sudut kamera yang membuat keramaian pertemuan-pertemuan politik dari kontestan tertentu kelihatan lebih besar dari pada yang sebenarnya, sementara mempergunakan sudut kamera pada pertemuan-pertemuan kontestan lain kelihatan lebih kecil dari pada yang sebenarnya; penyiaran cuplikan film yang tidak sesuai dengan peristiwa yang

dilaporkan untuk menyenangkan kontestan politik tertentu; penyiaran laporan yang tak berdasar untuk menyenangkan satu kontestan atau untuk merusak yang lain dalam mata pemilih.

Apakah pelaporan gagal membedakan antara pemberitaan pejabat pemerintah yang melakukan urusan dinas pemerintah yang patut diberitakan dengan pejabat tersebut melakukan kegiatan kampanye pemilihan.

Apakah melaporkan pendapat poll diberikan penonjolan yang berlebihan, yang mungkin menyenangkan salah satu kontestan politik. Faktor-faktor yang perlu dipertimbangkan dalam hal ini termasuk: apakah poll itu datang dari sumber yang sudah punya reputasi; sumber poll itu dinyatakan dalam laporan; batas kesalahan, kapan poll dilakukan; besarnya sampel; lokasi sampel; pertanyaan sebenarnya yang ditanyakan dan apakah bahan terkait lainnya dilaporkan; media melaporkan bahwa gap antara kontestan politik masih ada kesalahan dalam batas tertentu; hasil dari poll yang terkenal lainnya mengenai topik yang sama yang dilakukan hampir bersamaan juga dimasukkan dalam laporan itu; dan kecenderungan polling selama itu dimasukkan dalam laporan ini.

Membuat program informasi dengan radio dan televisi termasuk kegiatan seperti wawancara perorangan dan panel, debat, forum, program yang disebut "talk back" dengan wakil-wakil partai dan/atau calon, dan diskusi meja bundar mengenai topik yang diimpor untuk pemilihan.

Di antara faktor yang perlu dipertimbangkan dalam bidang ini adalah sebagai berikut:

- (1) apakah ada pewawancara atau moderator yang memihak pada partai atau calon tertentu.
- (2) apakah kepada partai dan calon diberikan waktu yang cukup dan merata/adil untuk mengemukakan ide mereka; dan
- (3) apakah kepada semua partai atau calon yang ikut serta diberikan jumlah waktu yang sama untuk mempersiapkan program.

Apabila media cetak meliput peristiwa seperti ini, pertimbangan umum yang dibicarakan di atas dapat diterapkan.

Membuat program Pendidikan Pemilih

Jenis liputan terakhir yang perlu dipantau adalah program pendidikan pemilih. Faktor yang perlu dipertimbangkan dalam bidang ini termasuk:

- (1) pada jam-jam berapa program atau pengumuman seperti ini diudarkan atau penekanan apa yang diberikan dalam media cetak;
- (2) berapa kali mereka diterbitkan atau diudarkan;
- (3) apakah pesan-pesan itu memberitahukan pemilih dengan secukupnya tentang **bagaimana memilih dan kenapa memilih;**
- (4) apakah pesan itu mempergunakan bahasa minoritas dan/atau apakah pesan itu terutama ditujukan untuk mencapai kelompok yang secara tradisional mempunyai jumlah pemilih yang sedikit perannya; dan
- (5) apakah pesan itu menyenangkan suatu partai atau calon.

MEMANTAU RADIO DAN TELEVISI Radio dan televisi sering merupakan media yang paling banyak dipergunakan oleh penduduk untuk mendapatkan informasi mengenai perkembangan politik. Dalam membuat rencana kita untuk memantau akses kontestan politik, begitu pula kejujuran/keadilan dan objektivitas pembuatan program berita dan informasi, kita harus mempertimbangkan beberapa isu praktis, termasuk yang berikut ini.

Pertama, jumlah radio dan stasiun televisi yang akan dipantau harus ditentukan. Saluran radio dan televisi nasional adalah pilihan yang pasti untuk dipantau. Stasiun lokal mungkin juga penting. Ini cukup benar apabila topografi dari suatu negeri menjadi penghalang untuk menerima stasiun dan saluran yang harus ditransmisikan dari lokasi yang jauh dan/atau di negeri di mana ada perbedaan bahasa yang penting di antara berbagai daerah. Juga kepentingan relatif memantau media elektronik dipengaruhi oleh tingkat melek huruf dan sistem distribusi dari media cetak, serta jumlah dan akses pada radio dan televisi.

Kedua, jumlah pemantau yang akan diperlukan tergantung pada: (1) jumlah faktor yang akan dipantau; (2) jumlah stasiun dan saluran yang dimasukkan dalam proyek; (3) jumlah jam dari program yang relevan untuk dipantau; (4) apakah pemeriksaan komprehensif dari semua program akan dilakukan; (5) apakah program yang relevan diudarakan pada waktu yang sama pada outlet berbeda; dan (6) apakah alat rekaman tersedia untuk setiap program yang relevan. Lebih dari satu orang (mungkin 2 atau 3) harus mengevaluasi setiap program untuk menghindari kemungkinan pantauan yang memihak.

Ketiga, jenis program yang akan dipantau bisa termasuk: program ber-akses langsung yang mengizinkan kontestan politik untuk menyampaikan pesan kampanye langsung kepada penduduk melalui jatah bebas waktu dan/atau iklan yang dibayar; liputan berita; program informasi khusus yang mencakup topik impor untuk pemilihan, seperti debat, wawancara calon, dan panel diskusi; pesan pendidikan pemilih yang dikembangkan oleh organisasi pemerintah dan warga yang non-partisan. Program umum dapat diperiksa untuk melihat manipulasi yang terselubung, seperti penggunaan calon atau wakil partai, simbol, slogan dan/atau nyanyian dalam program hiburan.

Keempat, jumlah faktor yang dievaluasi akan tergantung sebagian kepada jenis program yang dipantau, sebagaimana diterangkan diatas dalam butir mengenai akses langsung, liputan berita dan topik lain.

Kelima, kalau data terkumpul, ini dapat dievaluasi menurut bagaimana satu outlet media tertentu melayani setiap kontestan politik. Hal itu bisa juga dievaluasi untuk menentukan bagaimana setiap kontestan dilayani pada beberapa outlets.

Keenam, jumlah partai dan calon yang akan ditelusuri dalam proyek pemantauan akan bergantung pada jumlah yang bersaing dalam pemilihan. Sumber-sumber mungkin akan membatasi jumlah kontestan politik yang akan ditelusuri hanya pada yang mempunyai kesempatan realistik untuk memenangkan kursi.

Ketujuh, jangka waktu projek harus ditentukan. Proyek itu harus mulai jauh sebelum hari pemilihan untuk mengevaluasi seberapa banyak pengaruh radio dan televisi terhadap perilaku pemilih. Pada beberapa negara, pertanyaan mengenai hal ini timbul jauh sebelum pemilihan, sementara di lain negara, ia hanya menjadi suatu masalah penting beberapa minggu sebelum hari pemilihan.

Kedelapan, satu anggaran harus dibuat untuk membiayai: (1) mendapatkan radio dan televisi (walaupun, mereka itu dapat diadakan oleh tenaga sukarela); (2) pita audio dan video dan alat perekam (dalam beberapa peristiwa, radio dan stasiun televisi dapat menyediakan tapes untuk pemantauan tanpa bayar); (3) stopwatches (jam pengukur waktu untuk berhenti); (4) membuat dan memproduksi formulir evaluasi; (5) membayar pemantau untuk waktu yang mereka gunakan, bila perlu; dan (6) membuat dan mendistribusikan laporan mengenai hasil projek monitoring. Oleh karena komitmen waktu secara intensif mungkin tidak dibutuhkan untuk memantau berita, informasi, iklan politik, dan program pendidikan pemilih, maka mungkin cukup dengan merekrut pemantau sukarela saja. Sebaliknya, kesinambungan pemantau adalah penting untuk menghilangkan bias dan menimbulkan hasil yang komprehensif; karenanya, mungkin perlu membayar pemantau.

MEMANTAU MEDIA CETAK Seringkali ada banyak surat kabar dan majalah terbit di suatu negara, dan biasanya tidak mungkin dipantau semuanya. Biasanya, hanya surat kabar dengan sirkulasi nasional dan koran yang dengan sirkulasi besar dalam kota-kota besar atau daerah yang dapat dipantau.

Memantau media cetak adalah usaha yang memerlukan dana yang intensif. Manfaat dari pemantauan dampak potensial dari masalah proses pemilihan dalam media cetak harus dibandingkan secara cermat dengan sumber daya manusia yang tersedia dalam usaha pemantauan kita supaya dapat menentukan apa dan bagaimana memantau media ini. Apabila ada banyak perbedaan pendapat politik tercermin dalam pers nasional, kita juga harus mempertimbangkan sampai di mana perbedaan-perbedaan itu dapat mengurangi pengaruh keberpihakan sebagai bagian dari keputusan kita tentang pemantauan.

Beberapa pertimbangan yang saling berhubungan harus dievaluasi sebelum memutuskan apa dan bagaimana memantau media cetak.

Pertama, kita harus memutuskan berapa jumlah surat kabar yang akan dipantau. Koran yang berpengaruh luas terhadap sebagian penduduk yang penting harus diprioritaskan untuk dipantau. Jumlah sebenarnya dari koran-koran yang akan dipantau tentunya akan bergantung pada evaluasi dari pertimbangan lain, yang dibicarakan di bawah ini:

Kedua, jumlah pemantau yang diperlukan harus dihitung. Ini sebagian akan bergantung kepada jumlah faktor yang akan dievaluasi untuk setiap publikasi yang dipantau, yang dibicarakan di bawah. Bila ada tujuh faktor yang dievaluasi untuk setiap publikasi, misalnya, maka jumlah waktu akan termasuk yang akan diperlukan untuk: (1) memeriksa satu publikasi untuk mencari artikel yang ada hubungannya; (2) memisahkan artikel-artikel itu untuk dicatat, bila itu yang akan dilakukan; (3) mengevaluasi setiap artikel menurut faktor

yang tujuh itu dan mencatat evaluasi itu dalam formulir pemantauan; (4) membuat tabulasi dan melaporkan hasilnya.

Ini akan dengan mudah menghabiskan dua jam atau lebih untuk setiap publikasi yang dipantau. Oleh sebab itu, satu orang akan dapat memantau tiga sampai lima publikasi dalam waktu 8 jam.

Sebagai tambahan, adalah penting untuk mengidentifikasi dan meniadakan pemantau potensial yang memihak. Ini berarti bahwa lebih dari satu orang harus mengevaluasi setiap publikasi yang dipantau. Sementara dalam keadaan ideal beberapa orang mungkin memonitor setiap publikasi, dua atau tiga orang adalah yang paling mungkin. Ini berarti bahwa bila tiga orang mengevaluasi setiap publikasi yang dipantau, hanya tiga sampai lima publikasi yang dapat dievaluasi secara efektif setiap harinya, sementara enam sampai sepuluh dapat dipantau oleh enam orang.

Ketiga, jumlah faktor yang akan dipantau harus ditentukan. Jumlah faktor yang dipantau akan bergantung pada jumlah pemantau dan sumber dana yang tersedia untuk projek itu. Biasanya, sebagian besar dari faktor berikut ini dievaluasi:

- (1) jumlah inci kolom yang diberikan kepada setiap partai politik dan/atau calon;
- (2) berapa kali nama satu partai atau calon disebut;
- (3) nomor halaman dari artikel itu dan lokasi artikel di halaman itu;
- (4) apakah ada satu foto dimuat bersama artikel itu;
- (5) siapa yang ditunjukkan difoto itu;
- (6) apakah artikel itu mengenai kegiatan kampanye pemilihan atau lainnya (seperti satu fungsi pemerintah atau tindakan perorangan); dan
- (7) apakah nada dari artikel dan/atau foto itu positif atau negatif.

Bila satu iklan politik muncul untuk seorang kontestan politik, satu evaluasi harus dilakukan untuk menentukan apakah ia diberikan ruang yang cukup, apakah layoutnya dibuat secara sama/adil dan lokasinya sama/adil dibanding dengan iklan oleh kontestan lain. Nilai positif atau negatif dapat diberikan kepada faktor seperti ini untuk mendapatkan satu skor menyeluruh bagi setiap artikel atau iklan.

Keempat, data yang dikumpulkan dapat dievaluasi menurut bagaimana publikasi tertentu melayani setiap kontestan politik dalam waktu interval tertentu. Data itu dapat juga dievaluasi untuk menentukan bagaimana setiap kontestan dilayani dalam se-mentetan publikasi.

Kelima, jumlah kontestan politik dan para calon yang akan ditelusuri dalam publikasi yang dipantau akan bergantung pada jumlah kontestan dalam pemilihan dan sumber-sumber yang tersedia untuk projek pemantauan itu. Apabila kontestannya berjumlah besar, mungkin hanya perlu memonitor kontestan-kontestan yang mempunyai kemungkinan memenangkan pemilihan saja. Dalam pemilihan proporsional dengan daftar partai, mungkin perlu membatasi pemantauan kepada calon yang sebenarnya ada harapan mendapat kursi.

Keenam, jangka waktu proyek pemantauan harus ditentukan. Proyek harus dimulai jauh-jauh hari sebelum pemilihan untuk mengukur akibat dari liputan tercetak mengenai perilaku pemilih. Sementara pemilih mungkin tidak memberikan perhatian yang cukup pada pelayanan terhadap kontestan politik jauh-jauh hari sebelum pemilihan, tidaklah cukup untuk memantau media hanya untuk beberapa hari sebelum pemilihan. Pada beberapa negara, manipulasi media bisa menjadi permasalahan penting yang khusus, jauh sebelum pemilihan.

Juga, sekurang-kurangnya seminggu pada permulaan proyek harus direncanakan untuk menguji metodologi pemantauan agar supaya dapat membuat penyesuaian seperlunya. Membatasi jumlah kontestan politik yang akan dipantau, jumlah faktor yang dievaluasi, dan/atau jumlah publikasi yang dipantau mungkin perlu, mengingat jumlah dana dan sumber daya manusia yang tersedia untuk proyek.

Ketujuh, satu anggaran harus dibuat untuk menutupi ongkos-ongkos dari: (1) berlangganan publikasi yang dipantau; (2) membuat dan mencetak formulir evaluasi; (3) membayar pemantau untuk waktu yang mereka gunakan, bila perlu; dan (4) membuat dan mendistribusikan laporan mengenai hasil proyek pemantauan. Ada kemungkinan dapat meminta langganan tanpa bayar dan menggunakan pemantau sukarela. Memelihara kesinambungan pemantau, sebenarnya, sangat penting untuk membatasi bias pemantau, yang mungkin berarti mereka harus dibayar untuk sejumlah besar waktu yang diperlukan.

MELAPORKAN HASIL Hasil dari pemantauan media harus dilihat sebagai sebagian dari usaha pemantauan pemilihan secara keseluruhan. (Lihat Aendix IV) Hasil ini mungkin dapat dipergunakan untuk mencari perubahan perilaku pemerintah terhadap media dan mencari perubahan dalam perilaku media terhadap partai dan/atau calon. Oleh karenanya, satu rencana harus dibuat untuk menyiarkan laporan mengenai pemantauan media.

Hasil pemantauan dapat dipakai, bila perlu, sebagai bagian dari usaha mendapatkan hak partai, calon, dan pemilih untuk memberi dan menerima informasi yang diperlukan untuk memberikan pilihan yang benar dalam proses pemilihan yang jujur. Penggunaan ini bisa termasuk mengemukakan penemuan kita dalam prosedur tuntutan di depan komisi pemilihan nasional, badan pemerintah yang bertanggung jawab untuk pengawasan media dan/atau di depan pengadilan. Hasil pemantauan media juga dapat diberikan kepada pengamat pemilihan internasional yang memantau proses pemilihan negeri itu.

BAGIAN 4 - MEMANTAU FASE PEMILIHAN DAN SETELAH PEMILIHAN

U - Pemungutan Suara

Pemungutan suara adalah proses di mana orang yang berhak menyatakan pilihan politiknya. Walaupun pemungutan suara di seluruh dunia dilaksanakan dengan banyak cara yang berbeda, barangkali teknik yang paling banyak dipakai adalah memasukkan satu kertas suara ke dalam kotak suara. Bagian ini membicarakan prinsip dasar, permasalahan yang dipantau dan teknik pemantauan khusus yang berkaitan dengan proses pemungutan suara.

PRINSIP UMUM Suatu analisa yang tuntas dari proses pemungutan suara harus mencoba menjawab dua pertanyaan yang besar:

- (1) Apakah proses pemungutan suara dilaksanakan sesuai dengan peraturan undang-undang pemilihan dan norma-norma internasional? dan,
- (2) Sejauh mana suatu problem mempengaruhi secara material hasil dari pemilihan?

Beberapa prinsip dianggap relevan menjawab pertanyaan-pertanyaan ini:

Prinsip Satu: Semua orang yang berhak harus diberikan kesempatan yang adil untuk memberikan suaranya dalam pemilihan berkala. Prinsip ini diambil dari hak memilih universal yang diakui secara internasional. Apabila pemilih yang berhak dihalangi tanpa alasan untuk memberikan suaranya, maka itu dapat dikatakan bahwa mereka dihilangkan haknya secara tidak adil dan bahwa hak asasi mereka, karenanya, telah dibatasi. Dimana terjadi pengekangan hak dalam skala yang cukup besar, maka itu akan merubah hasil satu pemilihan dan akan menimbulkan pertanyaan serius tentang keabsahan pemilihan itu. Begitu pula bila orang yang tidak berhak dibolehkan memberikan suara atau suara yang tidak sah dihitung sebagai sah (melalui pemberian suara dobel atau menjejali kotak suara), keabsahan pemilihan itu sudah dirusak pula. Dalam kedua kasus itu, adalah penting menentukan besarnya masalah dan apakah telah mempengaruhi secara tidak proporsional suatu kelas pemilih tertentu. Ini dilakukan untuk menentukan apakah ia telah mempengaruhi satu pemilihan secara material.

Prinsip Dua: Proses pemungutan suara harus melindungi kebebasan fundamental untuk berkumpul, berserikat dan menyatakan pendapat. Apabila mengevaluasi tingkat kebebasan umum, harus diingat bahwa keputusan kita harus dibuat dalam kondisi yang relatif -- dengan mempertimbangkan keadaan yang ada di sekitar pemilihan (seperti, perang saudara yang baru terjadi, ketegangan etnik yang menonjol atau satu keadaan yang damai dan relatif stabil, dsb.). Pemungutan suara hanya dapat dikatakan bebas apabila pemilih merasa bahwa mereka tidak dikekang untuk memberikan suara mereka sesuai dengan kehendak mereka masing-masing. Intimidasi, penyuapan, dan kegagalan menjamin kerahasiaan dari suara, (apakah sebenarnya atau dugaan saja) merupakan ancaman serius terhadap suatu lingkungan pemungutan suara yang bebas. Pelayanan yang tidak sama atau sewenang-wenang oleh pejabat pemerintah yang bertanggung jawab merupakan pelanggaran prinsip lain yang potensial.

Prinsip Tiga: Pemilih harus mempunyai satu pengertian yang cukup mengenai untuk apa prosedur dan pentingnya menyatakan pendapat mereka.

PERMASALAHAN UNTUK DIPANTAU Dalam rangka mempersiapkan rencana umum, dan terutama dalam waktu sebelum pemilihan, kita sudah harus menentukan permasalahan potensial yang perlu dipantau di kala pemungutan suara. Kita harus memusatkan pemeriksaan pada empat komponen umum pemungutan suara yang berikut ini:

Keadaan Didalam Tempat Pemungutan Suara

Lokasi dan Pengaturan: Begitu sampai pada tempat pemungutan suara mana pun (disebut juga tempat polling) seorang pemantau harus pertama-tama memeriksa bahwa tempat itu dikenal dan diletakkan dengan baik. Penamaan kembali atau pemindahan tempat pemungutan suara adalah satu jalan di mana pemilih dapat terhalang untuk memilih.

Kemudian, seorang pemantau harus memeriksa keadaan di dalam tempat pemungutan suara itu. Langkah pertama dalam proses ini adalah memperhatikan bagaimana tempat itu diatur (Lihat Definisi 10)

Struktur fisik dan rancangan tempat pemungutan suara itu harus menjamin kerahasiaan dari surat suara. Kamar pemungutan suara haruslah dibangun dan ditempatkan sedemikian rupa agar supaya pemilih dapat memasukkan suaranya dalam kerahasiaan. Idealnya, tempat pemungutan suara tidak boleh ditempatkan pada lokasi yang dapat mengintimidasi pemilih, seperti kantor polisi atau kantor partai politik.

Rancangan dari tempat pemungutan suara dan sistem pengaturan ke mana pemilih harus melangkah menuju tempat pemberian suara harus cukup untuk memelihara proses yang teratur dan efisien. Walaupun tempat pemungutan suara itu adalah lingkungan yang ramai, keteraturan diperlukan untuk menghindari para pemilih dan petugas menjadi bingung atau terintimidasi. Keteraturan cenderung mengurangi kemungkinan kesalahan atau kecurangan.

Arus pemilih melalui sistem pemungutan suara haruslah sederhana dan secepat mungkin. Satu sistem yang baik harus menjamin pemilih tidak perlu menunggu lama sehingga mereka menjadi frustrasi dan meninggalkan tempat sebelum mereka memilih. Jadi, adalah penting agar supaya kita bisa memantau bagaimana efisiennya dan teraturnya pemilih bergerak memasuki tempat pemungutan suara, memeriksa apakah seseorang berhak memberikan suara, menerima surat suara (dan amplop dalam sistem surat suara berganda), masuk ke tempat memasukkan kertas suara, memasukkan kertas suara ke dalam kotak suara dan menerima bukti telah memasukkan suara dan keluar. Ingat, salah satu tujuan kita adalah menentukan apakah prosedur yang tidak teratur dan efisien menyebabkan pemilih yang berhak terhalangi untuk memberikan suara atau mengizinkan pemilih yang tidak berhak memasukkan suara.

Penempatan Staff: Pemantau harus mencatat siapa yang ada dalam tempat pemungutan suara. Seharusnya hanya orang yang berwenang dan orang yang sedang melakukan pemberian suara yang boleh berada di dalam tempat pemungutan suara. Pertama, kita harus memastikan apakah ada petugas pemilihan yang absen atau ditukar, dan akibat dari perubahan ini pada pemungutan suara. Seringkali, ketidakhadiran seorang petugas mengakibatkan terlambatnya pemungutan suara dimulai sampai petugas yang berkepentingan datang. Kedua, kita harus pastikan partai politik mana dan organisasi domestik dan internasional mana yang diwakili oleh pengamat. Ketiga, kita harus catat apakah ada orang yang tidak berwenang di dalam tempat pemungutan suara dan apa pengaruh dari kehadiran mereka.

Bahan-bahan: Akhirnya, periksalah keberadaan dan penempatan bahan-bahan untuk pemilihan. Bahan untuk pemilihan -- termasuk daftar registrasi, kertas suara, amplop, tinta

yang tidak luntur, kotak suara, segel, kertas perhitungan, kamar pemungutan suara, meja, dsb.--harus ada dalam jumlah yang cukup untuk melancarkan pemilihan agar berjalan dengan cepat. Dalam sistem suara tunggal, kita harus memeriksa kertas suara untuk menjamin agar semua partai dan calon terdaftar dengan baik. Dalam sistem suara ganda, kita harus periksa apakah kertas suara untuk setiap partai atau calon tersedia dalam jumlah yang kira-kira sama dan dipertunjukkan pada tempat-tempat yang tidak terdiskriminasi.

Perilaku Para Petugas

Petugas pemilihan bertanggung jawab untuk mengurus proses pemungutan suara sesuai dengan undang-undang dan peraturan yang diberlakukan. Sebagai seorang pemantau proses pemungutan suara, kita harus mengamati dan mencatat perilaku para petugas pemilihan agar dapat menghindari pemalsuan, membantu membenarkan kesalahan tidak sengaja, serta untuk mengetahui dan mencatat ketidakberesan yang sebenarnya.

Langkah pertama dalam hampir semua proses pemungutan suara melibatkan pemeriksaan keabsahan hak memilih dari calon pemilih. Dalam hal menentukan keabsahan hak memilih, biasanya petugas membandingkan kartu identitas pemilih dengan daftar registrasi untuk memastikan bahwa pemilih memenuhi syarat dan memberikan suara pada lokasi yang benar. Dalam beberapa kasus, sebagian dari tangan pemilih (yaitu, jempol atau jari) diperiksa untuk adanya tinta yang tidak luntur, yang membantu menunjukkan apakah seseorang sudah pernah memberikan suaranya.

Satu masalah umum yang perlu kita pantau adalah yang terjadi pada waktu petugas menolak calon pemilih tanpa alasan. Problem kedua yang sering dialami terjadi apabila pejabat mengizinkan pemilih yang tidak berhak untuk memilih. Pada setiap kasus ini, di mana petugas menolak (atau mengizinkan) sejumlah besar pemilih dalam proses pemungutan suara, para pemantau harus meminta penjelasan dari pejabat itu dan harus meminta menunjukkan pendaftaran pemilih dan informasi identitas (atau ketidak hadirannya) bila mengizinkan.

Kita harus juga memantau masalah yang berhubungan dengan kertas suara. Banyak sistem pemungutan suara mengizinkan pemilih yang namanya tidak ada dalam daftar pendaftaran untuk memilih dengan mempergunakan kertas suara yang "ditawarkan" (atendered ballot). Sebagai tambahan, banyak sistem mengizinkan wakil partai politik meragukan indentitas pemilih atau bukti keabsahan hak memilih lainnya. Dalam keadaan ini, para pejabat dapat mengizinkan suara itu diberikan dan dihitung sebagai "kertas suara yang diragukan" (a challenged ballot).

Para pemantau harus kenal dengan definisi yang diberikan kepada terminologi yang berhubungan dengan undang-undang pemilihan yang sedang berjalan dan dengan bagaimana kertas suara ini diproses. Kertas suara yang di "tawarkan" dan yang di "ragukan" biasanya dimasukkan dan dihitung terpisah dari kertas suara yang biasa. Beberapa bentuk dokumentasi biasanya menyertai kertas suara ini sampai ke tahap penghitungan dari proses itu, di mana otoritas yang lebih tinggi akan mengatur apakah kertas suara itu harus ditambahkan kepada hasil resmi. Penggunaan kertas suara "ditawarkan" dan "ditantang" mengurangi ketegangan

pada tempat pemungutan suara dengan jalan menunda, untuk sementara, perselisihan yang telah diisolasi, sementara kegiatan pemungutan suara yang biasa diteruskan. Mereka juga memudahkan untuk suatu analisa dan mengkuantifikasikan masalah yang terkait dan memberikan dasar untuk memasukkan sejumlah suara, yang kalau tidak, mungkin sudah dibatalkan. Adalah sangat penting agar kita menyuruh para pemantau untuk menganalisa dan, bila mengizinkan, mencatat informasi terkait yang terkandung dalam dokumen-dokumen ini.

Pada banyak negara, nama dan/atau nomor pemilih dalam daftar pendaftaran serta kartu identitas atau jari ditandai untuk menunjukkan bahwa orang itu sudah memilih. Langkah ini memastikan agar para pemilih tidak memilih lebih dari sekali. Pemantau harus mengawasi dengan cermat apakah pejabat pemungutan suara melakukan prosedur ini dengan baik. Juga, adalah ide baik untuk beberapa pemantau (setelah mereka memilih) menguji tinta untuk menentukan apakah tinta itu dapat dihapus.

Sistem pemilihan seringkali mengharuskan petugas untuk mencap dan/atau menandatangani kertas suara sebelum memberikannya kepada pemilih. Kertas suara yang tidak mempunyai tanda yang diharuskan mungkin harus dibatalkan pada waktu proses penghitungan. Para pemantau harus menentukan apakah petugas pemilihan membuat tanda di kertas suara dengan baik.

Langkah yang kritis dalam proses pemungutan suara terjadi apabila pemilih menyatakan secara fisik pilihannya, apakah dengan memilih satu kertas suara tertentu atau dengan memberikan tanda dengan cara yang telah ditentukan. Oleh karena pemungutan suara dimaksudkan harus rahasia, kita dapat mengharapkan pejabat akan terlibat secara minimal pada waktu itu. Akan tetapi, dalam proses memberikan kertas suara, menuntun pemilih ke dalam tempat memasukkan suara, membantu mereka yang memerlukan pelayanan khusus (misalnya, orang-orang buta huruf, lumpuh atau buta), dan memelihara ketertiban, para pejabat mungkin punya banyak kesempatan mengontrol suasana lingkungan pemungutan suara dan mempengaruhi pemilih.

Oleh sebab itu, pemantau harus secara cermat mengevaluasi apakah para petugas itu:

- (1) mengerti peraturan yang diberlakukan;
- (2) menerapkan dan menegakkan prosedur dengan efektif;
- (3) memelihara ketidakterbukaan secara ketat dan, pada waktu memberikan pertolongan, menunjukkan kebijaksanaan dan menghormati kerahasiaan suara;
- (4) menciptakan lingkungan yang teratur di mana semua pemilih yang berhak mendapat kesempatan yang cukup untuk memberikan suara dan merasa bebas dari pengaruh yang tidak diinginkan; dan
- (5) menghormati hak-hak pengamat dan wakil partai politik.

Petugas tempat pemungutan suara juga diberikan otoritas yang luas untuk membuat keputusan mengenai tuntutan, perselisihan atau hal-hal yang meragukan. Kita harus memantau pola dari jawaban mereka, bila ada, dan mencatat kesediaan mereka mencatat rincian dari permasalahan itu.

Pada beberapa negara, pejabat pemilihan mengangkut satu tempat pemungutan suara yang berjalan (mobile) ke rumah sakit, rumah orang yang tak berdaya untuk datang atau orang tua, atau kampung yang jauh di pedalaman. Dalam situasi ini, pemantau harus mencoba memeriksa agar:

- (1) kotak suara kosong waktu meninggalkan tempat pemungutan suara;
- (2) petugas pemilihan memperhatikan dengan cermat kertas suara pada setiap langkah dalam proses itu (seperti, berapa banyak diambil, berapa dimasukkan dan berapa dikembalikan; dan
- (3) jumlah kertas suara dalam kotak suara sesuai dengan jumlah pemilih yang memasukkan suara.

Hak seorang pemilih memberikan kertas suara secara rahasia sangat rawan pada tempat pemungutan suara yang berjalan. Oleh karena itu, kita harus mempertimbangkan memberikan perhatian ekstra terhadap perilaku yang dibicarakan sebelumnya dalam sub-bagian ini.

Memelihara pengamatan yang bersambung atas kegiatan di tempat pemungutan suara berjalan merupakan suatu tantangan yang serius bagi para pemantau. Kita mungkin akan menemukan bahwa tidak ada jadwal yang diumumkan untuk tempat pemungutan suara yang berjalan atau bahwa kita tidak akan mendapatkan pengangkutan untuk para pengamat kita. Satu pilihan yang harus dipertimbangkan adalah meminta petugas apakah satu tempat dapat disediakan untuk pemantau dalam kendaraan yang membawa kotak suara. Bila tidak ada tempat untuk pengawasi, kita mungkin harus bergantung pada kendaraan kita sendiri atau pengawasan pengamat lain (seperti, agen partai politik atau wakil dari kelompok non-partisan lainnya).

Perilaku Pemilih

Kategori ketiga dari kegiatan yang harus kita pantau adalah perilaku para pemilih. Sebagaimana dibicarakan dalam Bagian Q, Pelatihan Kewarganegaraan dan Pemilih, di atas, suatu pemilihan yang jujur dan berarti mengandaikan bahwa pemilih mengerti prosedur pemungutan suara dan kebijaksanaan bagi calon atau inti dari permasalahan yang akan dipilih. Oleh karena tingkat pengertian pemilih tentang dua masalah ini mempengaruhi jumlah waktu yang diperlukan untuk mencukupkan proses pemungutan suara, suatu pengertian yang kurang dapat menyebabkan keterlambatan dalam proses pemungutan suara. Oleh karenanya, kita harus mencoba melihat apakah pemilih mengerti proses untuk memberikan suara dan dari pilihan-pilihan mana mereka boleh memilih. Kita harus juga mengevaluasi apakah masalah dalam pemungutan suara, bila ada, adalah akibat dari kurangnya pelatihan pemilih dan penyebab dari dihalanginya hak memilih karena penundaan yang berlarut-larut atau pemasukan kertas suara yang tidak benar.

Seringkali, pemilih yang tidak mengerti proses pilihan mereka mencari bantuan dari pejabat pemilihan atau lainnya dalam tempat pemungutan suara. Sebagaimana diusulkan di atas, kita harus memantau masalah potensial yang timbul bila petugas pemilihan atau lainnya gagal memelihara keketatan tidak berpihak sementara mereka memberikan pertolongan.

Perilaku pemilih bisa juga pemicu dari intimidasi selama proses pemungutan suara. Intimidasi seperti ini khususnya terjadi dalam barisan di mana calon pemilih menunggu sebelum memasuki tempat pemungutan suara untuk memilih. Pemantau harus mencoba memperhatikan insiden intimidasi ini dan menentukan pengaruhnya terhadap pemilih lain.

Suasana Lingkungan Diluar Tempat Pemungutan Suara

Walaupun sebagian besar pemantau hari pemilihan memusatkan perhatian pada pemeriksaan prosedur pemungutan suara (di dalam tempat pemungutan suara) kita harus juga memberikan sebagian perhatian kita untuk menganalisa lingkungan di luar tempat pemungutan suara.

Sebagaimana diterangkan di atas, perilaku pemilih dapat dievaluasi sebagian di luar tempat pemungutan suara. Sudah tentu orang lain mungkin aktif juga di arena ini, dan kegiatan mereka dapat memberikan dampak terhadap pemungutan suara. Kita harus mencari insiden yang mempunyai pengaruh atau intimidasi di luar tempat pemungutan suara. Dalam melakukan itu, cobalah temukan target, sumber, bentuk dan dampak dari intimidasi itu.

Masalah-masalah ini, yang minimal melanggar prinsip kerahasiaan pemilihan, mungkin diarahkan kepada pemilih di dalam barisan atau pada pejabat pemilihan di dalam. Sumber potensial dari intimidasi termasuk petugas pemilihan, pendukung politik yang berperilaku yang terlalu giat atau anggota satuan keamanan. Dalam lingkungan ini, intimidasi ditunjukkan dalam banyak bentuk dan intensitas. Suatu contoh adalah problem yang relatif tidak penting dari kampanye yang tidak layak (seperti, mempertontonkan poster dan T-shirts atau meneriakkan slogan di tempat yang dilarang). Penyuapan adalah gambaran masalah lebih serius lainnya. Kekerasan atau ancaman kekerasan merupakan intimidasi dalam bentuk yang paling ekstrim.

Sebagaimana dibicarakan pada bagian akhir Bab Satu, kita harus meneliti dampak dari intimidasi. Usahakan untuk mendokumentasikan kejadian yang relevan dan mengukur besarnya insiden apa saja. Pertanyaan penting yang perlu dijawab dalam laporan hari pemilihan termasuk yang berikut ini:

- (1) Apakah para pemilih tidak mengacuhkan percobaan intimidasi; apakah mereka terpengaruh olehnya; atau apakah mereka akhirnya terhalang memberikan suaranya?
- (2) Berapa banyak pemilih yang terpengaruh?
- (3) Apakah identitas (atau keterangan) dan apa hubungan dari orang-orang yang terlibat (seperti, pelaku kejahatan, penderita, saksi, dsb.) dalam insiden itu?
- (4) bagaimana situasi itu diselesaikan ?

(Lihat Aendix III untuk satu sampel formulir laporan insiden)

TEKNIK PEMANTAUAN KHUSUS Setelah memeriksa berbagai permasalahan yang mungkin anda temukan pada waktu pemungutan suara, kita harus mempertimbangkan beberapa teknik pemantauan khusus yang akan membantu kita memeriksa kejadian pada hari pemilihan.

Cakupan Liputan

Kelompok pemantau kita harus membuat satu keputusan sementara tentang liputan (yaitu, cakupan dari kegiatan pemantauan kita diukur dalam hal geografi, demografi, waktu, jumlah tempat pemungutan suara, jumlah pemilih yang terdaftar, dsb.). Kalau kita cukup beruntung merekrut lebih banyak tenaga sukarela daripada jumlah tempat pemungutan suara, kita boleh memutuskan menempatkan sekurang-kurangnya satu pemantau pada setiap tempat pemungutan suara agar supaya dapat memberikan liputan penuh atau liputan komprehensif. Bila liputan penuh tidak mungkin atau tidak dikehendaki, kita dapat memilih melaksanakan semacam liputan sebagian.

Menempatkan tim yang menetap pada sebagian tempat pemungutan suara yang terpilih merupakan satu pendekatan untuk mendapatkan liputan sebagian. Dalam model ini, setiap team, terdiri dari satu atau lebih pengamat, ditugaskan untuk memantau satu tempat pemungutan suara yang ditentukan sebelumnya untuk seluruh masa proses pemungutan suara.

Pendekatan ini menjamim bahwa usaha pemantauan kita akan menyaksikan 100 persen dari kegiatan di mana saja tim itu hadir, tetapi pendekatan ini akan memberi kita sedikit atau mungkin tidak sama sekali informasi tentang apa yang terjadi di tempat di mana tim kita tidak hadir. Cara ini juga membatasi dampak dari kemampuan kita menghindari kecurangan. Sebagai contoh, siapa pun yang ingin melakukan kecurangan dan mengetahui kehadiran pemantau yang menetap pada tempat pemungutan suara tertentu dapat mengarahkan kegiatan mereka pada tempat yang tidak dipantau.

Menyebarkan tim mobile yang pindah dari satu tempat pemungutan suara ke yang lain selama pemungutan suara adalah pendekatan kedua. Dari pandangan logistik, penggunaan tim mobile lebih rumit dan mahal (biasanya memerlukan kendaraan agar supaya efektif) daripada pendekatan tim yang menetap. Tim mobile tidak dapat memberikan penelitian proses yang komprehensif pada tiap tempat karena mereka tidak tinggal pada satu tempat dalam seluruh waktu pemungutan suara.

Akan tetapi, pendekatan mobile mempunyai keuntungan dalam memaksimalkan daerah yang dipantau, jumlah tempat pemungutan suara dan jumlah pemilih yang terdaftar dipantau. Juga, karena tim melaksanakan rencana kunjungan secara spontan tanpa pemberitahuan, maka pendekatan ini sering menjadi penghalang yang ampuh bagi kecurangan. Tim yang tidak menetap dapat juga kembali ke satu tempat pemungutan suara lebih dari satu kali.

Sebetulnya, kita harus mengingatkan para petugas pemilihan bahwa kita akan kembali lagi nanti pada hari yang sama. Selanjutnya, berbeda dengan counterpart mereka yang tinggal menetap, tim yang mempunyai kendaraan mempunyai kemampuan yang berharga untuk melakukan pemeriksaan dengan bebas terhadap masalah yang serius, menyampaikan laporan yang sangat penting atau melakukan pembicaraan resmi di luar empat pemungutan suara.

Walau dengan bantuan tim mobile, kita mungkin tidak mampu mengamati setiap tempat pemungutan suara. Oleh karena itu, kita harus membuat prioritas yang jelas tempat mana yang akan kita kunjungi. Sebagai contoh, kita mungkin ingin mencoba melakukan cakupan yang mewakili daerah yang luas dari seantero negeri atau daerah pemilihan untuk dapat melaporkan sifat umum dari pemilihan secara keseluruhan. Pada sisi lain, kita mungkin ingin memusatkan usaha kita pada tempat-tempat di mana pernah ada masalah pemilihan pada masa lalu, di mana persaingan pemilihan diperkirakan akan lebih tertutup, atau dimana penduduk tertentu (seperti, kelompok etnis atau pendukung kuat dari satu calon) berkemungkinan akan menjadi target penyalahgunaan.

Sikap dan Prosedur Pengamatan

Tanpa mengindahkan cara pendekatan atau kombinasi pendekatan yang kita pergunakan, kita harus memberikan instruksi yang rinci kepada tenaga sukarela tentang tanggung jawab mereka, tata perilaku (yakni, sikap mereka secara umum) dan teknik khusus untuk memantau.

Kita harus perintahkan para pemantau untuk mempertahankan, di atas segala hal, reputasi kenetralan dan kompetensi operasi. Untuk mulai, pemantau harus menggunakan pendekatan yang terbuka dan kooperatif dalam pekerjaan mereka. Begitu sampai di tempat pemungutan suara, para pemantau harus memperkenalkan diri mereka kepada petugas pemilihan dan perwakilan partai politik dan mencari tempat di mana mereka dapat mengawasi pelaksanaannya tanpa ada penghalang. Juga, para pemantau harus rajin dalam melakukan pemantauan dan mencatat semua peristiwa yang relevan. Oleh karena itu, para pemantau haruslah tidak mudah dicegah untuk mencari akses mendapatkan informasi.

Kita harus melatih para pemantau tentang prosedur yang benar untuk mengikuti peristiwa yang bertentangan dengan peraturan. Untuk menjaga keselamatan dan kredibilitas, mereka harus diperintahkan bertindak bijaksana dan moderat dalam situasi seperti ini. Beberapa tindakan yang mungkin dilakukan dan yang dapat dipergunakan dalam berbagai kombinasi seperlunya ada dalam daftar di bawah ini:

- (1) Beritahu petugas pemilihan setempat, perwakilan partai politik atau pengamat lainnya tentang apa saja yang bertentangan dengan peraturan atau kekhawatiran lainnya.
- (2) Catatlah rincian dari kejadian tentang checklist perorangan atau kertas lainnya (termasuk jumlah, waktu dan tempat, nama, afiliasi, resolusi) dan melaporkan informasi itu kepada supervisor dalam organisasi pemantauan kita.
- (3) Sebagaimana dengan (2) di atas, usahakanlah mencatat kejadian itu dalam lembaran perhitungan resmi.
- (4) Ajukanlah tuntutan formal, bila mengizinkan.

- (5) Ajukanlah banding keputusan pengadilan sementara ke petugas yang lebih tinggi, bila perlu.
- (6) Laporkanlah pengamatan kita.

Sistem Komunikasi

Rencana komunikasi yang baik sangatlah penting apabila kita memantau pemungutan suara. Sebelum hari pemilihan, cobalah cari di mana ada telepon yang terdapat di sekitar tempat pemungutan suara yang dapat dipergunakan pengamat untuk melaporkan masalah ke satu lokasi sentral dan juga untuk menerima instruksi mendesak. Kemungkinan tempat telepon termasuk di rumah salah satu pendukung, sebuah kantor dagang atau kantor pemilihan, kantor pemerintah lainnya (seperti kantor pos) atau perwakilan media. Bila telepon tidak ada, hubungan komunikasi lainnya harus dibuat bilamana dapat. Dapatnya kita menerima laporan yang dapat dipercaya secara berkala adalah penting untuk memantau perkembangan hari pemilihan agar supaya dapat mengetahui dan dapat menanggapi berbagai permasalahan.

Perlengkapan Untuk Memantau

Sebelum pemungutan suara mulai dan pemantau disebarkan, kita harus memeriksa status persiapan kita. Coba pastikan bahwa semua pemantau kita telah menerima:

- (1) tugas untuk hari pemungutan suara (yaitu, untuk memantau satu tempat pemungutan suara atau untuk menyelesaikan tugas lain);
- (2) satu rencana, sertifikat, surat keterangan pengesahan/pengakuan status pengamat dari pemegang surat dan izin masuk ke dalam tempat pemungutan suara;
- (3) petunjuk pemantauan (idealnya sudah termasuk di dalam manual pemantau), termasuk:
 - (a) sebuah salinan atau ringkasan dari peraturan pemilihan;
 - (b) sebuah formulir laporan atau checklist (lihat Aendix III);
 - (c) sebuah daftar nama-nama penting, nomor telepon dan rencana komunikasi atau laporan apa saja yang telah kita persiapkan.
 - (d) instruksi (yaitu, tentang di mana dan kapan memulai monitoring, bagaimana melaksanakan rencana komunikasi dan/atau laporan, dsb.); dan
 - (e) suatu tata tertib perilaku.
- (4) persediaan untuk hari itu (yaitu, makanan dan air minum, kertas dan pen, lampu senter, dsb.)

V -- Penghitungan

Prinsip dan Permasalahan Umum Dalam penelitian proses penghitungan, evaluasi kita haruslah berdasarkan tingkat di mana:

- (1) kertas suara dihitung secara tepat, menunjukkan pilihan yang disuarakan oleh pemilih;
- (2) kertas suara yang dinyatakan tidak sah (rusak, dibatalkan atau ditiadakan) atau tidak teratur (kadang-kala disebut "diragukan" atau "ditawarkan") dipisahkan dengan baik dan, idealnya, disimpan untuk pemeriksaan selanjutnya.

- (3) hasil penghitungan (juga disebut "yang dikembalikan") dikirimkan ke pejabat yang berkepentingan untuk ditabulasikan secara akurat dan dilaporkan kepada kontestan politik, pengamat pemilihan dan masyarakat sebagaimana diatur oleh undang-undang dan dalam waktu yang secepatnya; dan (4) proses penghitungan kertas suara serta pengiriman dan pembuatan tabulasi hasilnya dilakukan dalam keadaan lingkungan yang transparan sehingga dapat diterima oleh semua yang bersaing dan para pemilih.

Permasalahan Yang Akan Dipantau Kebanyakan dari permasalahan yang dipantau pada waktu pemungutan suara juga meminta pengamatan yang hati-hati sewaktu penghitungan. Kita harus memperhatikan lingkungan/keadaan di dalam tempat penghitungan suara, perilaku para petugas, perilaku orang-orang partai (seperti, pengawas Pemilihan) dan lingkungan di luar tempat penghitungan suara. (Lihat secara umum di Bagian U, Pemungutan Suara Untuk Diskusi Selanjutnya) Misalnya, di dalam tempat pemungutan suara, kita harus menentukan apakah pengaturan, penugasan dan bahan yang diperlukan ada.

Teknik Pemantauan Khusus Sebagai pendahuluan, kita harus menyesuaikan pendekatan kita sesuai dengan sistem penghitungan suara tertentu yang sedang berlaku. Dalam beberapa pemilihan, suara dihitung pada tempat yang sama di mana suara itu diberikan, sementara ditempat lain kertas suara itu dibawa ke tempat penghitungan sentral. Juga, beberapa sistem menghitung suara segera setelah pemungutan suara ditutup, tetapi lainnya menunggu menghitungnya sampai besoknya.

Di mana pemungutan dan penghitungan suara dilakukan pada tempat yang sama, para pemantau harus tinggal di tempat sampai penghitungan selesai dan mencatat hasilnya di atas formulir yang disediakan oleh kelompok pemantau atau, bila dapat, mintakan satu copy dari lembaran perhitungan. Jika kertas suara dihitung di tempat penghitungan sentral, pemantau harus mengawal kotak suara dari tempat pemungutan suara ke pusat penghitungan, di mana pemantau yang ditugaskan di pusat penghitungan menerima tanggung jawab untuk memastikan agar penghitungan dilakukan dengan betul. Di mana ada keterlambatan antara proses pemungutan dan penghitungan, pemantau harus mengambil tindakan pencegahan agar integritas kertas suara dalam kotak suara terjaga. Pada beberapa negara, pemantau tinggal di samping kotak suara sepanjang malam agar supaya dapat memastikan tidak seorang pun bisa mengganggu isinya.

Apabila mengamati penghitungan, pemantau harus dengan sangat cermat memperhatikan kemungkinan ketidaktertiban sebagai berikut :

- (1) pelanggaran integritas dari kotak suara (seperti, kunci atau segel yang rusak, kotak terbuka secara prematur, dsb.)
- (2) prosedur penghitungan yang tidak benar (seperti, mengoyak atau menandai kertas suara untuk pembatalan; gagal mencatat kertas suara yang sah menurut keinginan yang dituju oleh pemilih; menambahkan kertas suara yang belum ditandai atau kertas suara yang tidak sah ke dalam kotak suara; mengganti, mencuri atau merusak kertas suara atau seluruh isi kotak suara, dsb.)

- (3) intimidasi dari pejabat pemilihan atau pengawas;
- (4) kesalahan atau penghapusan dalam penghitungan atau mengisi lembaran perhitungan resmi;
- (5) penolakan tidak pada tempatnya untuk mengizinkan pemantau atau orang lain mengawasi proses atau catatan tuntutan pada lembaran perhitungan resmi; dan
- (6) kegagalan melaporkan hasil menurut prosedur dan waktu yang telah ditemukan.

Sekali kertas suara dari setiap tempat pemungutan suara selesai dihitung, proses pengumpulan dan penyusunan daftar (tabulasi) hasil dari berbagai tempat dimulai.

W -- Penyusunan Daftar (Tabulasi)

Pekerjaan pemantau jarang selesai pada waktu penghitungan suara telah berhenti. Sebaliknya, masih ada beberapa bagian proses yang sangat penting yang perlu dipantau. Memantau peristiwa seperti penyelesaian tuntutan dan banding, pengumuman hasil dan pelantikan kontestan yang menang dibicarakan di bawah dalam Bagian X, Perkembangan Setelah Pemilihan. Namun, pertama, Bagian ini membicarakan masalah memantau tabulasi penghitungan suara. (Lihat Definisi 11)

Bagian ini juga memberikan satu diskusi rinci, tetapi tidak membosankan, mengenai teknik pemantauan yang khususnya berguna yang disebut satu "tabulasi suara paralel" atau PVT.

Prinsip dan Permasalahan Umum Proses tabulasi mudah sekali terkena masalah. Petugas pemilihan yang tidak berprinsip atau kurang peduli (atau orang yang mencampuri urusan orang lain demi keuntungan dirinya) dapat membuat perubahan penting pada hasil yang sebenarnya hanya dengan merubah beberapa digit dengan penatau dengan memprogram kembali melalui perhitungan komputer. Oleh karenanya, satu penilaian yang cepat, menyeluruh dan independen terhadap hasil pemilihan dapat menghindarkan petugas pemilihan atau lainnya untuk mencoba merubah perhitungan suara dan menimbulkan kepercayaan pemilih bahwa hasil resmi dapat dipercaya.

Ketepatan dan kecepatan laporan adalah dua perhatian utama untuk tabulasi hasil pemilihan. Karenanya, kita harus membandingkan hasil pemilihan yang dilaporkan oleh petugas pemilihan dengan yang dilaporkan oleh wakil partai politik dan pengamat lainnya dan berusaha membuktikan kemungkinan penghitungan yang tidak benar, tidak konsisten atau penyimpangan. (Lihat Definisi 12)

Apabila kita melihat ketidak-tertiban yang potensial parah dalam proses tabulasi, atau pada waktu tabulasi sudah selesai pada lokasi yang dipantau, kita harus menyelidiki pertanyaan apa saja yang ada tentang proses itu dan mencatat pengamatan kita. Pengamatan ini harus disampaikan kepada kantor pusat pemantauan secepatnya agar supaya pimpinan organisasi dapat menentukan tindakan apa yang perlu diambil, bila ada, dan supaya mereka dapat mulai mempersiapkan sebuah evaluasi dari pemilihan itu secara komprehensif. Jika ditunggu terlalu lama untuk melaporkan penemuan yang penting, kita mungkin kehilangan kesempatan untuk mempengaruhi proses itu.

DEFINISI 10 pe-nga-tu-ran (arrangement)

Pengaturan tempat pemungutan suara berarti: (1) struktur fisiknya dan desain; (2) keberadaan dan pemasangan/peragaan material pemilihan yang relevan; dan (3) kehadiran petugas dan orang lain

DEFINISI 11 ta-bu-la-si

Tabulasi dipakai di sini untuk menerangkan proses dari: (a) pemindahan hasil pemungutan suara dari titik di mana mereka dihitung sampai titik pengumpulan sentral di mana mereka digabungkan dengan hasil dari lokasi lain; dan (b) menghitung hasil pemilihan secara keseluruhan.

DEFINISI 12 pe-nyim-pa-ngan (anomaly)

Penyimpangan adalah suatu usaha meninggalkan kebiasaan, bentuk dan peraturan yang normal. Kita dapat menemukan penyimpangan dengan membandingkan hasil pemilihan (seperti, tingkat peran serta pemilih, jumlah kertas suara yang rusak, selisih kemenangan, dsb.) dari pemilihan sekarang dengan data pemilihan sebelumnya atau daerah lain. Kita dapat juga menganalisa hasil dari sumber lain, termasuk satu sensus atau penelitian demografi, daftar registrasi pemilih dan daftar partai politik.

Sebagai contoh, misalkan kita menganalisa hasil pemungutan suara dan menemukan bahwa kira-kira 40 persen dari suara dibatalkan dalam Distrik Pemilihan A. Bila hasil dari lain-lain daerah negeri itu menunjukkan bahwa nilai rata-rata dari kertas suara yang rusak adalah 10 persen, maka kita telah menemukan penyimpangan dalam Distrik A yang mungkin perlu diperiksa lebih lanjut.

Tabulasi Suara Paralel (PVT) Satu tabulasi suara paralel (PVT) adalah satu cara untuk memantau penyusunan daftar suara dari mana pemantau pemilihan mencatat hasil yang didapat dari tiap-tiap tempat pemungutan suara dan membandingkan penemuan ini dengan hasil resmi. Ini adalah satu alat untuk dipergunakan dalam memantau penghitungan suara. PVTs mengumpulkan hasil aktual yang dilaporkan oleh petugas pemilihan; mereka tidak mengandalkan teknik "exit polling".

Tujuan umum dari satu PVT adalah untuk memastikan ketepatan hasil yang dilaporkan oleh pejabat pemilihan karena hasil ini dipindahkan dari tingkat lokal ke administrasi pemilihan tingkat sentral (yaitu, dari tempat pemungutan suara ke tingkat distrik, ke ibukota daerah, ke kantor pusat nasional). Bila dilaksanakan dengan baik, PVTs dapat membantu:

- (1) menghindarkan penipuan dengan menambah kemungkinan bahwa manipulasi pada waktu proses tabulasi akan dapat diketahui;
- (2) mengusulkan satu penghitungan suara yang "benar" apabila penipuan akan dilakukan;
- (3) menimbulkan kepercayaan pada dan penerimaan dari hasil resmi bila mereka konsisten dengan PVT.

Tabel dari empat usaha pemantauan domestik yang suksesdi halaman berikut menunjukkan tingkat ketepatan yang dapat dicapai oleh tabulasi suara paralel yang didisain dengan baik dan dilaksanakan dengan hati-hati.

Pelaksanaan satu PVT menuntut kita untuk membentuk sebuah tim khusus yang ditugasi untuk tujuan ini dan menciptakan program pelatihan dan manual khusus untuk tenaga sukarela di lapangan. Kita juga harus menghargai tanggung jawab yang akan dibebankan kepada kita, kalau kita memulai satu PVT. Bila dilaksanakan secara sembrono atau diterjemahkan secara tidak profesional, informasi dari PVT dapat mengakibatkan kekacauan yang cukup berarti. Jadi, adalah penting sekali bila kita melaksanakan PVT dengan profesional dan cermat dan, tanpa menyatakan tempat sebenarnya yang akan kita pantau, kita ungkapkan dengan jelas metodologi dari usaha kita.

Dalam merancang suatu PVT, keuntungan dan kerugian dari kecepatan dan ketepatan proses haruslah dipertimbangkan sebelumnya. Ini biasanya melibatkan pemilihan antara suatu penghitungan cepat yang bergantung pada sample acak dan statistik untuk memproyeksikan hasil berdasarkan hasil dari sejumlah tempat pemungutan suara yang terbatas, versus satu usaha komprehensif yang mengumpulkan dan mentabulasikan hasil dari semua atau dari hampir semua tempat pemungutan suara.

Pemilihan strategis antara kecepatan dan kelengkapan adalah relatif mudah; bila perlu mendapatkan hasil pemilihan yang akurat dan dapat dipercaya secara cepat, satu "sample acak" adalah lebih cocok. Sebaliknya, bila hanya satu penghitungan komprehensif di tempat pemungutan suara sudah cukup untuk meyakinkan pemilih tentang hasil yang sebenarnya, maka suatu sistem yang lebih utuh, dan mungkin lebih lambat, haruslah dipakai.

Dalam hampir semua keadaan, satu penghitungan cepat akan dapat memenuhi kriteria ketepatan, kredibilitas dan kecepatan, dan dapat dilaksanakan oleh hasil tabulasi dari beberapa ratus tempat pemungutan suara yang dipilih secara random. Langkah pertama memulai suatu penghitungan cepat adalah menentukan besarnya sampel. Karena sejarah pemilihan yang relevan sering terbatas pada situasi transisi, tendensinya adalah menggunakan sampel yang agak besar (seringkali terdiri dari sedikitnya 10 persen dari tempat pemungutan suara) dan dengan mengandalkan suatu tingkat acak yang tinggi. Di mana data demografi luas sekali, populasi pemilih sangat tinggi, atau masyarakatnya relatif homogen, satu sampel yang lebih kecil mungkin sudah cukup. Di Amerika Serikat, misalnya, di mana semua ketiga faktor ini berlaku, jejak pendapat masyarakat memerlukan lebih kecil dari 2,000 responden yang dipilih secara acak untuk suatu proyeksi akurat dari apa yang dipercayai oleh 250 juta penduduk lainnya.

Pembentukan tingkatan (Stratification) adalah satu teknik yang maju yang dapat kita pakai untuk selanjutnya mengurangi selisih kesalahan secara menyeluruh dari satu sampel dan untuk memudahkan proyeksi awal di mana hanya beberapa tempat sampel yang telah melaporkan. Tempat pemungutan suara dapat dikelompokkan menurut daerah administrasi, sifat demografi (yaitu, perkotaan, semi-urban, pedesaan, dsb.), status sosial ekonomi dan gender/kelamin, misalnya.

Satu kelompok pemantau harus membagi operasi PVT ke dalam tugas berikut ini.

- (1) administrasi umum dan organisasi;
- (2) merancang sampel dan memprogram komputer;
- (3) mengolah data;
- (4) menganalisa statistik;
- (5) merekrut, melatih dan menyebarkan sukarelawan;
- (6) komunikasi dan logistik; dan
- (7) hubungan masyarakat.

Merekrut tenaga sukarela dengan keahlian dalam bidang tertentu seperti demografi, statistik, pemrograman komputer dan komunikasi akan membantu banyak sekali menuju keberhasilan operasi.

Informasi berikut ini adalah penting untuk merencanakan operasi:

- (1) satu daftar dari semua tempat pemungutan suara dan lokasinya;
- (2) jumlah orang dalam daftar registrasi pada setiap tempat pemungutan suara;
- (3) jumlah pemilih yang terdaftar dalam setiap distrik atau daerah pemilihan; dan
- (4) informasi demografi yang berguna untuk tujuan sampling dan stratifikasi

Jangan meremehkan kesulitan potensial yang mungkin akan dihadapi dalam mendapatkan informasi dasar yang diperlukan untuk PVT. Komisi pemilihan nasional dari beberapa negara tidak bisa atau tidak berkeinginan memaparkan dengan pasti jumlah tempat pemungutan suara yang diizinkan atau jumlah pemilih yang terdaftar sebelum hari pemilihan.

Dalam hal penghitungan cepat, kita juga akan memerlukan satu komputer dan seorang operator komputer yang terlatih. Kemampuan komputer dapat dipergunakan untuk mengambil sampel, mencatat hasil dan menghitung hasil yang diproyeksikan, khususnya dalam kasus di mana semua tempat-tempat sampel belum melapor. Juga akan diperlukan seorang ahli statistik dan mungkin seorang yang tahu demografi daerah itu dalam kejadian di mana kita tidak menerima hasil dari 100 persen tempat sampel. Pada organisasi yang mempunyai perlengkapan yang cukup, komputer dapat dibagi-bagikan pada lokasi berbeda di seluruh negeri untuk dapat mengumpulkan hasil. Dari lapangan, informasi dapat kemudian dikirim ke kantor pusat dengan modem atau disket komputer. Sebagai alternatif, dapat dipergunakan, walaupun lambat, cara komunikasi dan pengangkutan tradisional.

Sebelum hari pemilihan, data lapangan berikut ini harus dimasukkan pada catatan dasar:

- (1) nama tempat pemungutan suara;
- (2) lokasi tempat pemungutan suara;
- (3) mencari nomor kode tempat pemungutan suara (apakah nomor kode yang diberikan oleh pejabat pusat atau yang diberikan oleh kelompok pemantau);
- (4) nama distrik atau daerah pemilihan di mana tempat pemungutan suara itu terletak; dan
- (5) jumlah pemilih yang terdaftar pada tempat pemungutan suara itu.

Setiap pemantau yang ditugaskan mengambil hasil aktual harus berada ditempat di mana penghitungan dilakukan sebelum kotak suara dibuka. Pemantau harus mengikuti proses penghitungan, mengamati dan mencatat setiap ketidak-tertiban, dan mengumpulkan hasil penghitungan. Pemantau harus mengisi checklist (Lihat Aendix III) yang termasuk informasi berikut:

- (1) nama dari pemantau yang melapor;
- (2) waktu pelaporan;
- (3) total suara yang dimasukkan;
- (4) suara yang diterima oleh kontestan (yaitu, calon, partai politik atau masalah referendum); dan
- (5) evaluasi subjektif dari pemantau yang melapor tentang integritas proses pada tempat pemungutan/penghitungan suara masing-masing.

Pemantau harus berusaha menghubungkan penemuan mereka kepada kantor pusat PVT secepat mungkin.

Tim statistik harus bertanggung jawab membuat rancangan sampel dan menganalisa data setelah tersedia pada malam pemilihan. Rancangan sampel dan besarnya sampel dipengaruhi oleh pemilihan tempat sampel (yaitu, tempat pemungutan suara atau masing-masing pemilih), tingkat ketepatan yang dikehendaki dan "confidence interval", dan cara penghitungan yang dipakai oleh pemerintah. Tim statistik juga perlu membuat satu strategi untuk menangani penukaran tempat sampel di mana problem personel dan logistik menghalangi pemakaian tempat sampel semula.

Satu bagian penting dari usaha PVT adalah melakukan peragaan simulasi sebelum hari pemilihan. Simulasi sebagian atau penuh dapat membantu melatih staf, menimbulkan publisitas, menyelesaikan masalah dalam sistem atau menunjukkan kredibilitas operasi.

Dalam pembuatan rencana PVT permasalahan komunikasi harus mendapat perhatian khusus. Tersedianya satu jaringan telepon yang luas dan aman diseluruh negeri adalah ideal sekali. Alternatif dari ketergantungan pada telepon termasuk radio atau pengiriman hasil secara fisik ke kantor pusat di daerah dan di tingkat nasional. Selalu membuat rencana kemungkinan tak terduga (kontingensi) untuk melaporkan informasi PVT, bila terjadi problem komunikasi sebagai akibat rintangan sabotase sambungan telepon atau cuaca buruk.

Kita harus juga memastikan bahwa rencana PVT telah diterangkan secukupnya, sedini mungkin, kepada pemerintah dan petugas pemilihan, media surat kabar dan pimpinan partai politik. Kerja sama pejabat pemilihan seringkali diperlukan untuk menjamin bahwa satu PVT itu dapat dilakukan. Misalnya, satu peraturan khusus mungkin diperlukan untuk mengizinkan tenaga sukarela PVT boleh mengikuti proses penghitungan suara atau mendapatkan satu lembaran perhitungan yang resmi. Bila izin itu tidak didapat, usaha alternatif mungkin harus dibuat bersama dengan satu atau lebih partai politik yang perwakilannya mempunyai akses pada tempat pemungutan suara.

Janganlah mengharapkan bahwa ide PVT itu akan mendapat dukungan segera. Petugas pemilihan mungkin melihat usaha seperti itu sebagai suatu pelanggaran tanggung jawab mereka dan sebagai sumber kekacauan yang potensial bagi para pemilih.

Satu usaha yang sungguh-sungguh harus dilakukan untuk meyakinkan petugas pemilihan, dan dalam banyak peristiwa meyakinkan partai yang berkuasa, bahwa pelaksanaan PVT yang dapat dipercaya adalah kepentingan semua orang.

Mengumumkan penemuan PVT adalah komponen penting dari suatu PVT yang dapat dipercaya. Kita harus berusaha mengeluarkan laporan dengan cara yang menjamin kepercayaan maksimum dari semua pihak yang berminat. Karenanya, adalah bijaksana memilih tempat yang netral untuk pengumuman itu, berdisiplin dengan jadwal yang telah diumumkan (untuk menghindari anggapan seolah kita memalsukan perhitungan) dan bersiap untuk menjelaskan atau mempertahankan setiap aspek operasi kita. Kita harus siap menolak tekanan untuk mempercepat laporan dalam perlombaan dengan sumber lain atau memperlambat laporan bila hasilnya kelihatan tidak populer. (Lihat Ilustrasi 22)

Penting diingat bahwa suatu PVT hanya menangani masalah yang mungkin terjadi dalam proses tabulasi. Tabulasi penghitungan yang benar mungkin kecil artinya bila ada kesalahan dasar dalam proses pemungutan suara atau ada masalah yang serius pada hari pemilihan. Oleh karenanya PVT haruslah dijadikan sebagai bagian dari usaha pemantauan pemilihan yang besar. Satu jalan untuk memperkuatnya adalah memasukkan penilaian aspek kualitatif dari proses itu dalam operasi PVT. Laporan pertama dapat dibuat oleh pemantau PVT dari tempat pemungutan suara beberapa jam setelah pemungutan suara dijadwalkan akan dibuka. Laporan ini dapat memusatkan perhatian pada beberapa pertanyaan sentral untuk proses pemilihan. Laporan penghitungan suara dapat juga memasukkan jawaban terhadap beberapa pertanyaan kualitatif yang relevan dengan proses pemungutan dan penghitungan suara. Laporan-laporan ini dapat dihitung dengan komputer dan dapat memperbesar aspek penghitungan kertas suara dari PVT itu. Lagipula, PVT itu sendiri harus ditunjang dengan laporan dari pengamat pada tempat pemungutan suara yang bukan bagian dari sampel PVT untuk menghasilkan suatu evaluasi menyeluruh dari peristiwa hari pemilihan. (Lihat Ilustrasi 23)

Setelah kemungkinan adanya konferensi pers pada hari pemilihan mengenai permasalahan kualitatif dan sebuah konferensi pers untuk mengeluarkan hasil penghitungan pemilihan, organisasi kita dapat memilih untuk beralih ke pembuatan pernyataan setelah pemilihan, barangkali satu pernyataan sementara, dan kemudian laporan akhir dari pemilihan itu. Kegiatan ini dibicarakan di bawah dalam Bagian Y, Laporan Setelah Pemilihan.

PERBANDINGAN HASIL PVT TERHADAP HASIL RESMI

Pemilihan	Kontestan	PVT (%)	Hasil Resmi (%)
1988 Chile	ya	43.01	44.00
	tidak	54.71	53.30
1990 Bulgaria	Partai A	46.99	47.15
	Partai B	36.13	36.20
	Partai C	8.19	8.19
	Partai D	6.31	6.31
1991 Zambia	Partai A	74.10	76.00
	Partai B	23.00	24.00
1993 Paraguay	Partai A	40.14	40.90
	Partai B	32.83	32.83
	Partai C	24.97	23.40

ILUSTRASI 22

Pentingnya penghitungan cepat dibuktikan pada malam hari setelah plebisit Chile pada bulan Oktober 1988 di waktu Menteri Dalam Negeri memperlambat pengumuman tabulasi suara resmi, walaupun telah dijanjikan bahwa hasil akan dikeluarkan segera setelah diterima. Beberapa orang takut manipulasi besar-besaran atau malah pembatalan hasilnya akan terjadi. Pengumuman dua hasil PVT yang terpisah oleh partai oposisi dan satu kelompok non-partisan membantu meyakinkan pendukung kunci Pinochet, termasuk pimpinan partai pro-regime dan anggota junta yang berkuasa, untuk mengakui bahwa kampanye "Tidak" adalah pemenang. Menteri Dalam Negeri akhirnya mengumumkan hasilnya pada jam 02.00, enam jam setelah pemungutan suara tertutup.

ILUSTRASI 23

Dalam pemilihan bulan April 1995 di Peru, Transparencia menggerakkan suatu usaha pemantauan untuk ribuan tempat pemungutan suara. Dalam rangka usaha keseluruhan, sejumlah tempat dimasukkan ke dalam PVT. Semua pemantau PVT membuat tiga laporan. Laporan pertama, yang disampaikan pada pagi hari, meliputi pertanyaan tentang persiapan tempat pemungutan suara, seperti apakah tempat itu di lokasi yang benar, mempunyai cukup staff dan perlengkapannya, memberikan fasilitas pemungutan suara rahasia, dsb. Transparencia mengadakan satu konferensi pers pada sore hari untuk melaporkan hal-hal ini, yang membantu memantapkan kelayakan tentang organisasi itu dan membedakannya dari usaha "exit polling". Laporan kedua dibuat segera setelah selesainya penghitungan dan yang ketiga, yang lebih komprehensif, dibuat sehari setelah pemilihan.

X -- Perkembangan Setelah Pemilihan (post-election)

Hari-hari setelah suatu pemilihan seringkali penuh dengan ketidak tentuan, yang mungkin disebabkan keterlambatan pengumuman hasil pemilihan, tidak lengkapnya informasi mengenai hasil pemilihan, belum terselesaikannya keragu-raguan yang tertinggal dalam sistem pengaduan, kabar angin tentang apa yang akan terjadi setelah pengumuman hasil (misalnya, huru-hara atau penindasan), dsb. Dalam satu keadaan setelah pemilihan, ketidaktentuan menambah tingkat ketegangan dan dalam situasi yang parah dapat menimbulkan pelanggaran prosedur pemilihan atau malah kekerasan.

Anda dapat meminimalkan ketidaktentuan dan tingkat ketegangan dengan memantau perkembangan setelah pemilihan di samping kegiatan kita dalam proses tabulasi. Seperti dikatakan di atas, kegiatan tertentu yang memerlukan perhatian pemantau termasuk diantaranya:

- (1) proses pengajuan dan penyelesaian tuntutan atau perselisihan lainnya;
- (2) pengumuman hasil sementara dan final;
- (3) reaksi umum terhadap hasil oleh lembaga kunci, seperti pemerintah, militer, media dan partai politik/calon yang kalah; dan
- (4) pelantikan petugas yang terpilih dan pelaksanaan dari isu referendum yang telah disetujui.

Kita harus hati-hati terhadap berbagai ancaman tertentu terhadap proses yang adil/jujur, termasuk diantaranya:

- (1) kegagalan memenuhi persyaratan undang-undang dan prosedur yang mengawasi pemeriksaan tuntutan, hasil tabulasi, pengumuman hasil dan pelantikan pejabat yang terpilih (seperti, dengan tidak mengikuti batas waktu, dengan menggunakan prosedur pengambilan kebijaksanaan yang tidak biasa dilakukan, atau dengan tidak mengikut sertakan atau mengikutsertakan orang-orang dengan cara yang tidak benar untuk memantau atau berperanserta dalam dengar pendapat atau membuat keputusan, dsb.);
- (2) tindakan balas dendam atau ancaman yang ditujukan kepada warga atas keikutsertaannya dalam pemilihan atau karena telah memilih seorang kontestan pemilihan tertentu;
- (3) tekanan terhadap petugas pemilihan untuk merubah hasil pemilihan yang benar; dan
- (4) keberpihakan (bias) media yang cenderung menyatakan seolah media itu mengeluarkan liputan berita yang menyatakan penerimaan masyarakat terhadap hasil yang curang.

Kita harus berkonsentrasi pada masalah (apakah hanya kabar angin, dilaporkan di media, atau diajukan secara resmi melalui mekanisme tuntutan) yang kelihatan penting (yang menunjukkan suatu pola sistematis dari manipulasi terencana atau yang akan mempengaruhi secara nyata hasil pemilihan). Rencana untuk memantau masa setelah pemilihan harus termasuk membuat satu daftar prioritas permasalahan yang akan kita selidiki dan mempersiapkan tim khusus untuk melakukan penyelidikan itu.

Kita harus memperhatikan dengan cermat perilaku petugas pemilihan pada waktu ini. Sebagaimana fungsinya dalam masa sebelum pemilihan, petugas pemilihan yang terlibat dalam pemeriksaan tuntutan dan perselisihan, mengumumkan hasil resmi sementara, dan melantik calon yang menang mengemban tugas untuk bertindak sesuai dengan undang-undang pemilihan. Ini berarti mereka harus memperlakukan semua tuntutan secara adil dan objektif. Mereka juga harus bertindak rajin dalam menyelesaikan tugas mereka dengan tepat waktu. Sebagai contoh, tuduhan mengenai penyimpangan pemungutan suara yang serius tidak seharusnya dibiarkan berlarut-larut dalam prosesnya sampai ada hasil pemilihan. Penyesuaian dengan undang-undang juga berarti bahwa para petugas ini harus mengukuhkan dan mengumumkan hasil resmi dan menempatkan calon yang menang pada jabatan mereka, tanpa mengindahkan pilihan pribadi.

Putusan-putusan resmi bisa juga dipantau secara khusus. Adakanlah evaluasi terhadap setiap pembatalan hasil, perubahan terhadap hasil sementara, keterlambatan dalam membuat keputusan dan, dalam kasus yang ekstrim, permintaan untuk pemilihan baru atau tambahan.

Akhirnya, jagalah dengan seksama tingkat transparansi yang ditunjukkan oleh petugas pemilihan. Dalam fase proses pemilihan yang sangat sensitif ini, kita harus mencatat apakah para pejabat telah merubah atau membatasi akses para pemantau terhadap berbagai kegiatan tanpa dasar kebenaran.

Kita harus juga memantau perilaku lembaga lain, termasuk partai politik, militer dan kelompok bersenjata lainnya, dan media. Kita harus secara aktif mencari informasi mengenai pemilihan dari lembaga-lembaga. Adalah penting mengetahui bagaimana mereka melihat proses dan bagaimana mereka hendak bereaksi terhadap hasil yang diharapkan. Misalnya, kita mungkin ingin bertanya kepada perwakilan militer apakah mereka akan menerima hasil pemilihan yang mengumumkan kemenangan calon dari pihak oposisi.

Juga, mungkin lembaga ini mencatat kejadian-kejadian dalam masa proses yang mungkin mendukung penemuan kita sendiri. Misalnya, mereka mungkin mempunyai informasi mengenai dugaan penyimpangan yang terjadi disuatu daerah dimana mereka tidak mempunyai pemantau. Kita harus menanyakan dokumen apa saja yang mereka miliki, nama nama orang yang terlibat, para saksi dan tanggal/tempat yang relevan.

Pada masa setelah pemilihan, organisasi pemantauan mungkin berada dalam posisi untuk menengahi perselisihan. Dengan kenyataan bahwa kita telah mengumpulkan informasi yang dapat dipercaya tentang kualitas pemilihan dan hasil pemilihan dan/atau karena kita dilihat oleh pihak yang bersaing sebagai tidak memihak, profesional dan jujur/adil, kita mungkin ada dalam posisi untuk membantu menyelesaikan perselisihan dan mengurangi insiden kekerasan. Kita harus sadar bahwa seseorang yang terlibat dalam tindakan penengahan mulai memotong garis antara independen, pengamatan tak berpihak dan peran serta yang aktif dalam proses. Sebaliknya, kita mungkin memutuskan bahwa menengahi perselisihan adalah penggunaan yang tepat dari informasi dan posisi organisasi kita, dan bahwa dia tidak akan menghalangi kemampuan kita mencapai tujuan hari depan kita.

Bagian 5 Kegiatan Setelah Pemilihan

Y -- Laporan Setelah Pemilihan

Berbagi informasi adalah kebiasaan umum pada setiap kegiatan pemantauan yang sukses dalam masa setelah pemilihan. Sebagaimana dijelaskan dalam bagian sebelumnya, suatu sumber ketegangan yang besar adalah ketidakmenentuan, yang sebagian besar akibat dari informasi yang kurang dan tidak akurat. Oleh karena itu, usaha mengumpulkan dan melaporkan informasi yang akurat dan seimbang dapat menjadi satu langkah penting pertama untuk mencegah ketidakmenentuan dan menimbulkan kemungkinan untuk satu pemilihan yang aman dan sah. Laporan kita dapat juga membantu penerimaan hasil pemilihan yang sah atau, dalam hal suatu proses yang jelas cacat, laporan itu dapat mencegah pengesahan hasil.

Metodologi untuk mengumpulkan informasi harus termasuk mewawancarai petugas, perwakilan partai politik, pengamat independen dan para saksi yang berkepentingan dengan permasalahan atau kejadian dalam hal mana saja. Adalah penting khususnya agar kita berusaha mempersiapkan bukti atau kesaksian yang membuktikan atau membantah laporan. Bila kita gagal memperhatikan dengan seksama pengamatan sendiri atau laporan lain yang akan dijadikan dasar analisa, kita akan menemukan laporan dan kegiatan berikut kita (dibicarakan dalam bagian berikut) akan mendapat sedikit kepercayaan.

Berbagi informasi adalah proses dua arah. Apabila bagian sebelumnya telah menerangkan pengumpulan dan penganalisaan informasi, bagian ini berhubungan dengan apakah dan bagaimana informasi harus disebar.

Jenis Laporan Setelah proses pemungutan penghitungan suara, kita dapat mendistribusikan informasi yang telah kita kumpulkan dalam berbagai bentuk dan dalam waktu yang berbeda. (Lihat sampel laporan dalam Aendix IV)

Satu pernyataan setelah pemilihan adalah satu ringkasan pendek (tidak lebih dari beberapa halaman) tertulis dari kegiatan dan penemuan dan evaluasi kita, bila kita memilih untuk memasukkannya. Dalam beberapa hal, rekomendasi tentang bagaimana menyelesaikan perselisihan atau memperbaharui proses boleh ditambahkan dalam ringkasan itu. Kita harus mengeluarkan satu pernyataan setelah pemilihan segera setelah suara sudah dihitung (biasanya dalam 48 jam) untuk maksud membantu pemilih dan partai politik mengevaluasi proses dan memastikan agar informasi tidak kehilangan kualitas layak-beritanya karena terlalu lama disimpan. Hal itu sangat berguna untuk membuat satu ulasan yang segera dan berkekuatan tentang satu kejadian atau permasalahan pemilihan tertentu. Kelompok pemantau biasanya mengeluarkan pernyataan pendahuluan sebelum hasil resmi dikukuhkan.

Suatu pernyataan sementara, yang umumnya lebih panjang dari pernyataan setelah pemilihan, digunakan untuk memberikan keterangan yang lebih rinci tentang penemuan dan kesimpulan kita tentang kejadian yang berkelanjutan (yaitu, perselisihan yang belum terselesaikan, penyelesaian masalah tertentu, kekhawatiran terhadap keadaan kurang baik yang sangat mendesak, dsb.). Laporan ini biasanya diterbitkan sesudah pernyataan "setelah pemilihan" tetapi sebelum laporan akhir yang lebih comprehensif (dan makan waktu).

Apabila mengeluarkan pernyataan "pasca pemilihan" atau sementara, kita harus menekankan bahwa isinya masih sementara. Dengan memberitahukan bahwa laporan ini belum definitif dan lengkap, kita dapat melepas informasi berharga dalam waktu yang tepat sementara kita tetap memegang hak untuk memperbaiki penemuan kita pada waktu berikutnya, bila perlu. Tindakan ini membantu melindungi kredibilitas kita bila penemuannya anda ternyata prematur atau kurang tepat.

Kita dapat memperbaiki setiap kurang-tepatan sebelumnya dan memberikan rincian selanjutnya tentang ketidaklengkapan informasi dalam laporan akhir (atau laporan komprehensif) terdahulu kita. Laporan ini yang mungkin bisa dikeluarkan berminggu-minggu memantau malah berbulan-bulan setelah pemilihan, harus memberikan informasi yang relevan untuk memberi pengertian tentang pemilihan dan kegiatan kita, termasuk setiap refleksi atau rekomendasi akhir yang baik.

Laporan lisan biasanya memberikan satu dukungan kuat kepada laporan tertulis, walaupun tidak perlu diberikan pada waktu yang sama. Laporan lisan yang dapat dibuat dalam waktu lebih pendek dari laporan tertulis biasanya berguna, bila kita perlu menyampaikan pesan atau reaksi segera terhadap peristiwa yang sedang terjadi. Juga, kesegeraan dan sifat interaktif dari laporan lisan membantu kita menekankan pentingnya sesuatu hal dan menjawab pertanyaan dari pendengar kita.

Menganalisa Informasi dan Mengeluarkan Laporan Satu laporan "pasca pemilihan" merupakan satu kesempatan yang berprofil tinggi untuk menimbulkan kredibilitas dan pengaruh organisasi kita, tetapi hanya bila informasi yang dikemukakan tepat, objektif dan dapat dibuktikan. Oleh karena itu harus berhati-hati membedakan fakta dengan kesan berdasarkan pandangan yang tidak memihak. Akan tetapi, ini bukan berarti bahwa kesan tidak dapat mempengaruhi evaluasi menyeluruh dari suatu pemilihan.

Indikator kuantitatif seperti lembaran perhitungan suara, penghitungan suara sementara dan tingkat peran serta tidak dengan sendirinya memberikan informasi yang cukup untuk mengevaluasi proses atau menjamin integritas hasil pemilihan. Oleh karena itu, kita harus berusaha memberikan komponen yang kualitatif pada laporan kita.

Untuk membuat suatu penilaian yang kualitatif, pertama kita harus berusaha mengevaluasi, dengan sedikit subjektif, sifat dari satu proses. (Lihat Definisi 13) Sebagai contoh, pada bagian akhir dari satu checklist hari pemilihan pada satu tempat pemungutan suara tertentu, pemantau sering mencatat penilaian keseluruhan dari proses pemungutan suara. Untuk melakukan ini, para pemantau mungkin harus disuruh menerangkan sifat proses itu apakah: (a) tidak ada masalah; (b) ada masalah kecil tapi tidak berarti; (c) ada masalah besar yang belum pasti berpengaruh; atau (d) ada masalah serius yang membatalkan pemungutan suara setempat.

Kedua, dan yang lebih penting, harus ditentukan pengaruh kumulatif dari analisa kuantitatif dan kualitatif kita bila diperhitungkan bersama. Penentuan ini menghendaki adanya evaluasi pengaruh dari setiap penemuan atau analisa yang saling berhubungan satu sama lain serta terhadap keseluruhan konteks politik di mana pemilihan terjadi. (Lihat Ilustrasi 24)

Harus juga diputuskan kepada siapa laporan itu akan didistribusikan. Penerima potensial termasuk pejabat pemerintah, anggota dari instansi pemeriksa independen (seperti hakim), pimpinan partai politik, pengamat pemilihan lainnya dan media. Selanjutnya, harus diputuskan medium apa saja yang akan dipergunakan untuk menghubungkan pesan kita.

Mungkin akan dipilih untuk mengirim surat kepada instansi yang bertanggung jawab dan memberikan satu tembusan kepada orang-orang yang berminat dan media. Kita akan menerima publisitas apabila kita mengeluarkan informasi itu pada satu konperensi pers. Satu konferensi pers akan menjelaskan penemuan kita dalam satu arena umum dan memberikan satu kesempatan bagi media mengambil foto atau videotape dan menanyakan pertanyaan tertentu.

Bila kita memilih mengeluarkan pernyataan umum, faktor waktu merupakan isu penting. Sebagai contoh, apabila kita mengeluarkan pernyataan yang prematur mengenai hari pemilihan yang menunjukkan penyimpangan prosedur, kita bisa mematahkan semangat warga untuk memilih. Sebaliknya, bila tidak membuat pernyataan, walaupun diketahui adanya penyimpangan yang serius, mungkin para pejabat atau partisan pemilihan akan meneruskan tindakan penyimpangan mereka tanpa mendapat hukuman.

Sekali pemungutan suara ditutup, kita mungkin mendapat tekanan untuk membuat pernyataan definitif secepatnya, tanpa mengingat apakah kita telah menyelesaikan pengumpulan dan penganalisaan data. Apabila ada pernyataan berdasarkan informasi yang belum lengkap, harus ditekankan sifat sementara laporan itu dan kita harus mengumumkan maksud kita untuk membuat pernyataan berikutnya. Tindakan yang lebih baik adalah mengumpulkan informasi dari bagian terbesar negeri itu, walaupun memerlukan waktu yang lama, sebelum mengeluarkan suatu pernyataan yang mengevaluasi kegiatan hari pemilihan.

Z -- Pertimbangan Akhir

Apabila operasi pemantauan yang berhasil terlaksana, kita mungkin mau mempertimbangkan apakah akan terus berfungsi, barangkali dengan mandat lain, atau menutup operasi itu karena telah menyelesaikan tujuannya sesuai dengan pembentukan kelompok atau koalisi itu.

Faktor-faktor berikut ini mungkin relevan untuk membuat keputusan:

(1) Satu pemilihan tidak dengan sendirinya menjamin kondisi yang diperlukan untuk mengamankan sistem politik demokrasi atau untuk membangun proses suatu masyarakat bebas dalam kesadaran dan perilaku warga, dan bukan pula menghentikan masa transisi;

- (2) Kelompok non-partisan diperlukan untuk menggalakkan masyarakat sipil membentuk lembaga-lembaga mediasi yang memobilisir dan menyampaikan kehendak rakyat, meningkatkan pemerintah yang baik dan menghargai hak azasi manusia; dan
- (3) Jaringan kerja masyarakat yang dibentuk untuk memantau suatu pemilihan itu dapat dirubah untuk melaksanakan tujuan penting lainnya dalam memperkuat sistem demokrasi.

Tantangannya juga besar. Tanpa adanya pemilihan dalam waktu yang dekat, dana untuk membayar staf pendukung dan ruang kantor mungkin menghilang. Kemauan orang untuk merelakan waktu dan energi mereka bisa menghilang juga. Jadi, untuk tetap hidup, organisasi itu harus memilih satu mandat baru yang akan menangani suatu kebutuhan yang sudah ada, mengambil keuntungan dari sumber yang tersedia, dan mengilhami berlanjutnya keterlibatan tenaga sukarela dengan usaha itu.

Untuk mencari suatu fokus kegiatan sehabis pemilihan, organisasi itu boleh mencari kegiatan lain, seperti:

- (1) menganalisa atau mengusahakan pembaharuan undang-undang pemilihan atau undang-undang dan kebijaksanaan lain, termasuk yang berhubungan dengan peran serta warga dan transparansi dalam pemerintahan;
- (2) meneruskan program pendidikan tentang tanggung jawab warga dan proses demokrasi;
- (3) memberikan bantuan teknis pada anggota legislatif (dan staffnya) dan pejabat pemerintah;
- (4) mengevaluasi perbuatan (performance) para anggota legislatif;
- (5) memantau hal-hal yang menyangkut hak-hak sipil dan hak azasi manusia;
- (6) menganjurkan peran serta sektor masyarakat yang belum/kurang terwakilkan atau minoritas, seperti kaum wanita atau kelompok etnis dalam proses politik;
- (7) memantau kejujuran/keadilan media tentang pelayanan terhadap partai politik dan permasalahan kebijaksanaan yang sedang berlaku;
- (8) meningkatkan tanggung jawab dan kejujuran pemerintah;
- (9) meningkatkan dialog antar warga pada tingkat lokal dan nasional.

Yang masih perlu dibicarakan sekarang adalah mengenai apa yang akan dikerjakan tenaga pemantau setelah pemantauan pemilihan selesai. Beberapa orang mungkin mau berperan serta dalam pemerintah. Semua negara memerlukan pelayan masyarakat yang berbakat dan jujur, khususnya dalam suatu waktu transisi besar. Anggota dari kelompok pemantau kita yang telah menunjukkan kemampuan/kebajikan ini dalam masa kegiatan pemantauan mereka dapat diterima dalam pemerintahan dan dalam kehidupan masyarakat. Untuk melindungi reputasi organisasi yang tidak berpihak, adalah bijaksana membuat satu kebijaksanaan yang menentukan apakah personel ini harus melepaskan hubungan resmi mereka dengan organisasi itu.

Pada sisi lain, sebagaimana dikemukakan di atas, kita harus tidak lupa bahwa organisasi kemasyarakatan yang independen dan tidak memihak (berpolitik) dapat dan harus memainkan satu peran penting dalam kehidupan demokrasi. Oleh karena itu, sementara beberapa pemimpin dan anggota dari organisasi kita bermaksud untuk bekerja langsung untuk pemerintah atau partai politik, mereka harus ingat bahwa bantuan akan diperlukan juga untuk

mendukung lembaga demokrasi yang baru dipilih dan untuk bersiap untuk pemilihan yang akan datang.

DEFINISI 13 pe-ne-li-tian kua-li-ta-tif

Satu penelitian kualitatif dihasilkan dari suatu analisa yang mem-pergunakan pertimbangan subjektif maupun relatif.

ILUSTRASI 24

Misalkan intimidasi telah merusak pelaksanaan hari pemilihan dalam satu kota di mana kita memantau pemungutan suaranya. Bagaimana kita akan menganalisa masalah ini?

(1) Cobalah jumlahkan secara objektif berapa banyak suara sudah terpengaruh. Apakah 10 suara atau 1,000 suara yang terpengaruh?

(2) Catatlah sampai di mana intimidasi itu mempengaruhi pemilihan dibandingkan dengan masalah lain yang kita amati (seperti, kecurangan atau kebingungan pemilih). Apakah pemilih tidak mengabaikan intimidasi itu sehingga tindakan itu tidak ada pengaruhnya, atau apakah mereka menjadi sangat takut (seperti, pemilih berhenti memilih) sehingga pengaruhnya besar sekali?

(3) Pikirkanlah betapa pentingnya masalah itu dalam konteks keadaan/lingkungan politik, sejarah dan ekonomi yang ada sekarang. Apakah intimidasi ini sangat luar biasa (seperti yang mungkin terjadi dalam satu demokrasi yang sudah mapan dan aman) atau biasa saja (seperti kasus yang mungkin terjadi pada negeri yang baru selesai dari perang saudara)?

(4) Tentukan seberapa jauh masalah ini telah mempengaruhi hasil dalam daerah pemilihan itu. Apakah intimidasi ini mempengaruhi hasil dari pemilihan? Bila para pemilih tidak diintimidasi, apakah calon lain mungkin akan menang?
