



EFEKTIVITAS INOVASI KEBIJAKAN PENGAWASAN PARTISIPATIF DALAM MENEKAN PELANGGARAN PEMILU

The Effectiveness of Participatory Supervision Policy Innovations in Reducing Election Violations

Baiq Nila Ulfaini, Asrinaldi, Hendri Koeswara, Ria Ariany

^{1,2,3,4}Program Studi Kebijakan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Andalas

¹Email: baiqnila78@gmail.com

Kata Kunci:

Inovasi kebijakan;
Pengawasan partisipatif;
Pelanggaran pemilu.

ABSTRAK

Sistem Pemilihan Umum secara langsung dan serentak di Indonesia diharapkan mampu meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap perwakilannya di parlemen serta meminimalisir berbagai jenis pelanggaran pemilu. Namun kenyataan yang terjadi di lapangan tidak demikian. Pelanggaran administrasi dan pidana serta etik masih banyak terjadi. Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) yang bertugas mengawasi jalannya pemilu supaya adil dan berintegritas, memiliki keterbatasan sumber daya dan jangkauan dalam pelaksanaan tugasnya, sehingga perlu adanya inovasi kebijakan dalam merangkul masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemilu yang bersih, transparan dan terpercaya, dalam bentuk pengawasan partisipatif. Penelitian ini akan mengidentifikasi bagaimana Bawaslu melakukan inovasi kebijakan terkait pengawasan partisipatif dan mengetahui apakah inovasi tersebut efektif dalam menekan pelanggaran pemilu di Indonesia. Pendekatan yang digunakan adalah kualitatif, dengan teknik survei literatur akademis di bidang kebijakan publik guna memperoleh konsep yang relevan dengan kajian inovasi kebijakan publik dan pengawasan partisipatif. Penelitian ini menemukan bahwa Bawaslu melakukan inovasi kebijakan dengan perubahan dari isi kebijakan terkait pengawasan partisipatif melalui berbagai kebijakan yang diterbitkan oleh Bawaslu, pengembangan program pengawasan partisipatif sudah meningkat dari level berfungsi menuju level bergerak, serta penurunan jumlah pelanggaran dan peningkatan jumlah laporan dari masyarakat.

Keywords:

Policy innovation;
Participatory oversight;
Election violations.

Abstract

The direct and simultaneous General Election system in Indonesia is expected to increase public trust in their parliamentary representatives and to minimize various types of election violations. However, the reality on the ground is not like that. Administrative, criminal, and ethical violations still occur frequently. The Election Supervisory Agency (Bawaslu), which is tasked with overseeing the election process to ensure fairness and integrity,



has limitations in resources and reach in carrying out its duties, thus requiring policy innovation to engage the public in participating in the organization of elections that are clean, transparent, and trustworthy, in the form of participatory supervision. This study will identify how Bawaslu implements policy innovations related to participatory supervision and determine whether these innovations are effective in reducing election violations in Indonesia. The approach used is qualitative, with a technique of surveying academic literature in the field of public policy in order to obtain concepts relevant to the study of public policy innovation and participatory oversight. This study found that Bawaslu implements policy innovation by making changes to the content of policies related to participatory oversight through various policies issued by Bawaslu, the development of participatory oversight programs has improved from a functional level to a proactive level, as well as a decrease in the number of violations and an increase in the number of reports from the public.

A. PENDAHULUAN

Perubahan dalam sistem politik dan pemilu setelah berakhirnya rezim otoriter Orde Baru Suharto pada tahun 1998, menjadikan Indonesia sebagai salah satu negara yang mengalami transisi dari rezim otoriter ke demokratis, salah satunya ditandai dengan terbentuknya sistem multipartai, yang sebelumnya hanya ada tiga partai karena regulasi ketat dari pemerintah. Transformasi demokrasi ini juga ditandai dengan adanya perubahan dalam mekanisme pemilihan yang sebelumnya menggunakan sistem perwakilan menjadi pemilihan secara langsung. Dengan adanya gejolak tersebut, Soeharto digantikan oleh BJ. Habibie sampai diselenggarakan Pemilu berikutnya (Sidang Istimewa MPR RI, 23 Juli 2001, melalui Ketetapan MPR RI No. II/MPR/2001). Pada masa pemerintah BJ. Habibie pemilihan umum yang semula diagendakan pada tahun 2002 dipercepat pelaksanaannya pada tahun 1999. Pemilihan umum pertama pada masa reformasi ini diikuti oleh 48 partai politik yang dilaksanakan pada tanggal 7 Juni 1999 untuk memilih anggota DPD, DPR, DPRD serta presiden dan Wakil Presiden.

Pada tahun 2004, setelah adanya amandemen perubahan UUD 1945, pemilihan kepala daerah dan pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan secara langsung (Dimas Jaya Wardana, dkk. 2024). Pada momen ini, rakyat memilih pemimpin secara langsung untuk pertama kali. Pada tahun 2009 pesta demokrasi kembali dilaksanakan dengan diikuti lebih banyak partai politik peserta pemilu, dan pada tahun 2009 merupakan pertama kalinya diterapkan sistem proporsional terbuka, sehingga masyarakat dapat secara langsung memilih calonnya, bukan lagi memilih partai.

Adanya perubahan sistem pemilihan dari proporsional tertutup ke proporsional terbuka ini seringkali menimbulkan praktek-praktek yang tidak demokratis. Menurut Muhtadi (2019), sistem multipartai pada masa transisi ini tidak menjamin peningkatan kualitas pemilu yang bebas dan adil, karena hampir semua partai politik adalah pemula tanpa adanya kredibilitas politik. Disamping itu, sistem ini membuka peluang lebih besar bagi persaingan politik dikalangan peserta pemilu. Besarnya persaingan politik ini juga memunculkan berbagai metode dalam meraup suara yang dapat digunakan oleh bakal pasangan calon. Secara teori, sistem pemilihan ini diharapkan meningkatkan akuntabilitas individu dan kedekatan antara wakil rakyat dan

konstituen, serta memperkuat representasi masyarakat dalam parlemen. Namun, tidak menutup kemungkinan terjadinya kompetisi internal yang intens antara caleg dalam satu partai, menimbulkan berbagai persoalan dalam pemilihan seperti politik uang, politik identitas, dan pelanggaran hukum lainnya.

Secara rinci dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 disebutkan bentuk-bentuk pelanggaran pemilu yaitu pelanggaran Administrasi Pemilu, pelanggaran etik pemilu serta pelanggaran pidana pemilu. Surabakti (2014) menyebutkan beberapa bentuk pelanggaran seperti irregularitas dan pelanggaran prosedur, kekerasan pemilu dan penyalahgunaan uang dalam pemilu. Kasus-kasus pelanggaran pemilu yang bersifat administratif dan pidana dapat dilihat secara merata pada setiap tahapan pemilu. Pelanggaran pemilu ini perlu dianggap serius, karena bisa mencederai hak rakyat untuk berpartisipasi bebas dalam politik. Sepanjang periode 2008 s/d 2013 terdapat kurang lebih 735 pilkada dengan rincian 49 Provinsi, 542 Kabupaten, dan 144 Kota. Dari 735 pilkada tersebut, sebanyak 698 diperselisihkan di Mahkamah Konstitusi (MK). Artinya, kurang lebih 95 % pilkada yang diselenggarakan berakhir di MK. Tingginya angka permohonan tersebut bukanlah menunjukkan keberhasilan MK, akan tetapi hal itu menunjukkan masih buruknya penyelenggaraan pemilu di Indonesia (Sutan Sorik, 2019).

Kecurangan pemilu dan pelanggaran pemilu, seperti pembelian suara (*vote buying*) atau lebih dikenal sebagai '*money politics*' (politik uang), yaitu tawaran atau pemberian uang, barang serta bentuk material lain kepada masyarakat miskin juga masih kerap kali terjadi. Muhtadi (2019) menjelaskan bahwa ada sekitar 25% sampai 33 % pemilih yang terlibat dalam pembelian suara. Pada pemilu legislatif 2014, sekitar 47 juta sampai 62 % pemilih yang menawarkan manfaat material untuk mendapatkan suara, atau 1 dari 3 pemilih terpapar pembelian suara. Sedangkan menurut Tupen, dkk (2025) pada tahun 2019, tercatat jumlah pemilih yang terlibat dalam politik uang pada Pemilu 2019 berkisar antara 19,4% hingga 33,1%.

Tabel 1
Jumlah Pelanggaran Pemilu 1999-2014

Tahun Pemilu	Jumlah Kasus Pelanggaran	Keterangan
Pemilu 1999	4290	Pelanggaran administratif, tata cara, pelanggaran pidana, <i>money politics</i> dan netralitas birokrasi.
Pemilu 2004	8013	Pelanggaran administrasi
Pemilu 2009	21350	Pelanggaran administrasi dan pidana
Pemilu 2014	8380	Temuan dan laporan

Sumber: Infografis Bawaslu RI dan Kemitraan *Partnership*.

Berdasarkan data-data tersebut menunjukkan variasi dari segi jumlah, memiliki kecenderungan meningkat sejak 1999 dan sangat signifikan pada 2009, serta mengalami penurunan pada 2014. Masih menurut Surbakti (2014), Panwas untuk pemilu 1999 dianggap hanya mampu menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran administrasi dan pelanggaran yang menyangkut tata cara penyelenggaraan pemilu, sedangkan kasus-kasus pidana pemilu termasuk di dalamnya *money politic* tidak dapat ditangani dengan baik, karena tidak ada satupun kasus yang sampai di pengadilan. Data pelanggaran yang terjadi pada pemilu 1999 dikatakan jauh lebih



banyak daripada yang dilaporkan oleh Panwas Pemilu saat itu, dengan memperhatikan laporan pemantau dan pemberitaan media massa, kasus-kasus kecurangan, penyimpangan dan lain sebagainya. Sedangkan pada pemilu 2004, dari 8013 kasus pelanggaran administrasi yang diteruskan oleh pengawas, hanya 2822 kasus yang diselesaikan KPU/KPUD. Pada pemilu 2009, Bawaslu menerima 21.350 laporan yang terdiri dari 15.341 laporan pelanggaran administrasi dan 6.019 laporan pelanggaran pidana.

Berkaca dari hal tersebut, dapat dipahami bahwa tantangan terbesar dalam demokrasi tidak hanya bertolak dalam kesiapan rakyat dalam sistem demokrasi, tetapi juga ditentukan oleh sikap etis para politisi dan penyelenggara pemilu. Dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum memiliki peran yang sangat strategis, meskipun dalam melaksanakan tugas- tugasnya menjaga integritas pemilu, Bawaslu memiliki sumber daya dan jangkauan wilayah kerja yang terbatas (Subakti & Fitrianto, 2015:7) sehingga memerlukan keterlibatan aktif masyarakat dalam bentuk inovasi dari sisi metode pengawasan, yang lebih dikenal dengan Pengawasan Partisipatif.

Pengawasan partisipatif merupakan tugas Bawaslu di semua tingkatan untuk meningkatkan peran serta masyarakat dalam pengawasan pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah. Metode baru ini muncul sejak Bawaslu periode tahun 2007 dan berlanjut hingga saat ini. Pengawasan partisipatif melibatkan kelompok masyarakat sipil, perguruan tinggi, media, partai politik, organisasi pemuda, organisasi keagamaan dan adat dan lembaga negara terkait. Elemen-elemen ini dilibatkan atau paling tidak telah didekati Bawaslu untuk turut serta dalam proses pengawasan pemilu. Mekanisme pengawasan dilaksanakan dengan melibatkan unsur masyarakat di berbagai level yang diberikan voters education sehingga memiliki kesadaran politik dan mampu berpartisipasi sebagai pemilih yang mandiri. Berbagai bentuk pengawasan partisipatif mulai dari Gerakan Sejuta Relawan Pengawas Pemilu (GSRPP), Sekolah Kader Pengawas Pemilu yang melibatkan generasi muda, Forum warga, kerjasama dengan perguruan tinggi sampai dengan Kampung Pengawasan. Setelah lebih dari satu dekade dilaksanakan dengan puluhan ribu lulusan yang tersebar di berbagai wilayah seluruh Indonesia, metode pengawasan ini tetap berlanjut hingga saat ini. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi bagaimana Bawaslu melakukan inovasi kebijakan dan untuk mengetahui efektivitas inovasi kebijakan pengawasan partisipatif dalam menekan pelanggaran pemilu.

INOVASI KEBIJAKAN PENGAWASAN PARTISIPATIF

Menurut Polsby (Dalam Sorensen, 2016), inovasi kebijakan berupa perubahan dalam isi dan bentuk kebijakan. Isi suatu kebijakan dianggap inovatif apabila menawarkan suatu definisi untuk memberikan solusi, visi dan strategi baru bagi suatu permasalahan dalam masyarakat. Disamping itu, format suatu kebijakan juga dapat mengalami perubahan. Apabila sebelumnya, kebijakan dalam bentuk hukum dan regulasi diformulasikan secara formal, dengan Bahasa yang kaku dan tidak diperuntukkan bagi masyarakat umum, maka inovasi kebijakan menjangkau pada kebutuhan akan format kebijakan yang menjangkau khalayak yang lebih luas. Sehingga kebijakan pengawasan partisipatif memiliki isi dan format yang memang ditargetkan untuk seluruh lapisan masyarakat dengan tujuan peningkatan partisipasi politik mereka dalam melakukan pengawasan dan meminimalisir jumlah pelanggaran.

Selanjutnya Damanpour juga menjelaskan bahwa inovasi kebijakan juga terdiri dari cara-cara baru mengatur dan memproses pembuatan kebijakan. Reformasi kelembagaan dalam konteks ini juga ditujukan untuk mengatasi meningkatnya ketidakpercayaan terhadap politisi dan kekecewaan umum masyarakat terhadap perwakilannya di parlemen. Inovasi kebijakan juga



dapat berupa berubah bentuk dalam persepsi peran dan imej kultural baru dari para aktor politik. Disini politisi bukan lagi merupakan pembuat kebijakan satu-satunya serta masyarakat mengambil peran sebagai konsumen. Dalam konteks pengawasan pemilu, masyarakat mengambil peran tidak lagi sebagai penerima kebijakan namun ikut menjadi aktor yang penting sehingga demokrasi elektoral dapat terus terjaga.

B. METODE

Metode yang digunakan adalah pendekatan kualitatif. Teknik yang dilakukan oleh peneliti adalah survei literatur akademis di bidang keilmuan kebijakan publik guna memperoleh konsep-konsep yang relevan dengan kajian inovasi kebijakan publik. Sedangkan pengumpulan data dilakukan melalui penelusuran berbagai sumber baik dari dokumen pemerintah maupun pemberitaan media massa cetak dan elektronik sebagai data sekunder yang kemudian diolah dan dideskripsikan dalam bentuk narasi sesuai dengan kebutuhan data. Kemudian dilakukan analisis data berdasarkan teori dan konsep kebijakan publik serta selanjutnya dilakukan proses interpretasi data.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

Penguatan regulasi Pengawasan Partisipatif

Komitmen kelembagaan Bawaslu terlihat dari berbagai jenis kebijakan yang dikeluarkan khusus untuk mendorong serta mengembangkan Pengawasan Partisipatif antara lain dengan dikeluarkannya kebijakan-kebijakan inovatif di bawah ini:

Tabel 2
Konten Kebijakan Pengawasan Partisipatif

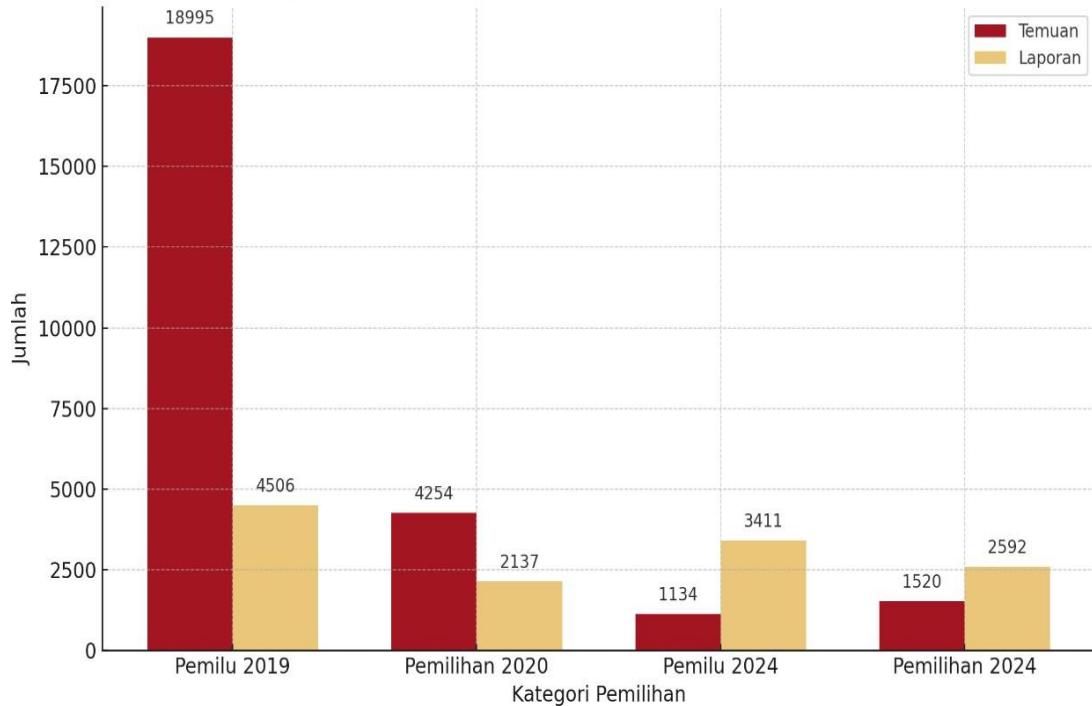
Kebijakan	Isi	Tahapan Pelaksanaan
UU No. 1/2015 tentang Penetapan Peraturan Pengganti UU No. 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi UU sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 6/2020 tentang Penetapan Perpu No. 2/2020 tentang Perubahan Ketiga atas UU No. 1/2015 tentang Penetapan Perpu No. 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi UU.	Definisi, bentuk, ketentuan Pengawasan partisipatif. Masih bersifat terbatas dan belum merinci detail terkait mekanismenya.	Dalam tahap pemilihan Kepala Daerah.
UU No. 7/2017 tentang Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah dengan UU No. 7/2023 tentang Penetapan Perpu No. 1/2022 tentang Perubahan atas UU No. 7/2017 tentang Pemilihan Umum menjadi UU, pasal 89, 101, 102 dan 104.	Menjelaskan tentang tugas Bawaslu berbagai tingkatan dalam peningkatan pengawasan partisipatif serta kewajiban Bawaslu Kabupaten Kota untuk mengembangkannya.	Tahapan Pemilihan Umum



Kebijakan	Isi	Tahapan Pelaksanaan
Perbawaslu No. 20/2018 tentang Pencegahan Pelanggaran dan Sengketa Proses Pemilihan Umum, pasal 4, 5, dan 6.	Menjelaskan lebih rinci mengenai peningkatan partisipasi masyarakat Untuk mencegah pelanggaran dan sengketa proses pemilu, saluran serta sasarannya.	Semua jenis pemilihan
Perbawaslu No. 2/2023 tentang Pengawasan Partisipatif, keseluruhan pasal membahas bentuk dan mekanisme pengawasan partisipatif.	Lebih fokus lagi tentang definisi, bentuk, sasaran serta mekanisme pengawasan paartisipatif	Lebih detil dan teknis dan menjangkau semua tahapan pemilihan
Keputusan Ketua Bawaslu Nomor; 204/PM.05/K1/05/2024, mengenai teknis pelaksanaan pengembangan pengawasan partisipatif.	Sangat terfokus pada pelaksanaan teknis setiap bentuk Pengawasan Partisipatif yang sudah dijelaskan pada Perbawaslu 2/2023.	Lebih menyeluruh

Pengawasan Partisipatif Menuju Level Bergerak

Ada 4 (empat) level pengawasan partisipatif, yakni terlatih, terbentuk, berfungsi, bergerak. Pada level terlatih, masyarakat sudah memiliki kemampuan teknis pengawasan, dilanjutkan dalam level terbentuk yaitu masyarakat membentuk komunitas pengawasan partisipatif. Seterusnya ada level berfungsi, dengan melaksanakan fungsi untuk melakukan penguatan wacana/gagasan dan jaringan sosial dengan melaksanakan edukasi/diskusi aktif tentang kepemiluan, mengidentifikasi kerawanan dan menawarkan penyelesaian masalah, melakukan konsolidasi jaringan dan lain sebagainya. Terakhir adalah level bergerak dengan melaksanakan penguatan wacana/gagasan dan jaringan serta aksi nyata seperti pemantauan tahapan pemilu dan/atau pemilihan, melakukan riset kepemiluan serta menyampaikan informasi/laporan dugaan pelanggaran kepada pengawas pemilu. Apabila melihat inovasi kebijakan Bawaslu melalui pembangunan kebijakan, jejaring hubungan maupun sosialisasi dan internalisasi norma pengawasan partisipatif, maka terlihat level yang ada saat ini adalah peningkatan level dari berfungsi menuju level bergerak.

Penurunan Jumlah Pelanggaran dan Peningkatan Jumlah Laporan dari Masyarakat**Tabel 3****KATEGORI PERKARA - KLASIFIKASI TEMUAN & LAPORAN**

Meskipun bukan satu-satunya, indikator efektivitas inovasi kebijakan pengawasan partisipatif dapat dilihat melalui tujuan inovasi ini. Pengawasan partisipatif sebagai satu metode serta cara-cara baru dalam melakukan pencegahan pelanggaran serta meningkatkan peran Masyarakat dalam pengawasan dapat dinilai tingkat keberhasilannya melalui tujuan yang ditetapkan sebelumnya. Secara signifikan terlihat bahwa pelanggaran pemilu dalam bentuk temuan dan laporan mengalami penurunan, yang disebabkan oleh peningkatan pengetahuan dan kesadaran masyarakat dalam kehidupan politik. Sedangkan jumlah laporan (dari masyarakat) semakin meningkat dibandingkan dengan jumlah temuan (dari Bawaslu) yang bisa menggambarkan bahwa masyarakat memiliki kesadaran semakin meningkat untuk melaporkan pelanggaran pemilu.

D. SIMPULAN

Peningkatan kuantitas bentuk dan jenis pengawasan partisipatif serta pengembangan jejaring kelembagaan metode ini dengan unsur masyarakat serta para stakeholder membuat inovasi kebijakan ini semakin meningkat dari level berfungsi dan menuju level bergerak. Disamping itu, terjadi penurunan jumlah pelanggaran pemilu pada setiap periode pemilu serta peningkatan laporan masyarakat yang menunjukkan meningkatnya partisipasi masyarakat yang dilibatkan. Perlu ada penelitian lanjutan untuk melihat persepsi masyarakat terhadap inovasi kebijakan Bawaslu sehingga diketahui apakah memang program ini efektif dan layak untuk menjadi inovasi kebijakan berkelanjutan dari lembaga pengawas pemilu.

**REFERENSI**

- Rahmani, Deden Ilham. (2023). Tantangan dan Harmoni Antara Keadilan dan Kepastian Hukum dalam Pemilu Serentak di Indonesia. *Jurnal Sultan*, 2(1), Oktober.
- Sardini, Nur Hidayat. (2011). *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*. Yogyakarta: Fajar Media Press.
- Sorensen ,Eva. (2016). Enhancing Policy Innovation by Redesigning Representative Democracy. *Policy and Politics*, 44(2), 155-170.
- Sorik, Sutan. (2019). Review Buku: Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi. *Jurnal Penelitian Politik*, 16(1): 101–107.
- Tupen, Devita Larasati et al. (2025). Ancaman Money Politics Terhadap Penurunan Kualitas Demokrasi Pada Pemilu 2024. *Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan*, 14(6).
- Wardana, Dimas Jaya et al. (2024). Pengaruh Sejarah Pemilihan Umum Terhadap Sistem Ketatanegaraan dan Hubungannya dengan Demokrasi. *Jurnal Ilmu Hukum dan Tata Negara*, 2(2): 84-93.