

## **Strategi Mewujudkan Pemilu Berkualitas dan Berintegritas\***

**Oleh**

**Arief Budiman**

Sejak penyelenggaraan pemilu pertama di Indonesia tahun 1955, upaya menghadirkan pemilu berkualitas dan berintegritas telah dimulai. Secara normatif prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilu yang berlandaskan pada kejujuran, kerahasiaan, ketenangan dan langsung telah dijamin. Hal ini menunjukkan bahwa Negara sejak awal telah memiliki keinginan yang kuat untuk memfasilitasi rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dapat menggunakan hak politiknya dalam suasana yang kondusif.

Makna pemilu berkualitas dan berintegritas pada dasarnya telah terangkum dalam pengertian pemilu demokratis yang mensyaratkan minimal dua hal yakni bebas dan adil atau *free and fair election*. Namun perkembangan demokrasi yang sangat dinamis, membuat banyak pihak tidak puas dengan dua kriteria demokrasi tersebut.

*Electoral Integrity Group* yang beranggotakan 15 pensiunan hakim agung dan mantan penyelenggara pemilu dari 13 negara, termasuk dari Indonesia mengajukan keadilan pemilu sebagai parameter pemilu demokratis. Keadilan pemilu, menurut *Electoral Integrity Group*, yang dideklarasikan dengan judul *Towards an International Statement of Principles of Electoral Justice* di Accra, Ghana, 15 September 2011 terdiri atas 10 prinsip.

Rangkaian penyelenggaraan pemilu akan dapat dikategorikan berdasarkan keadilan jika : (1) integritasnya tinggi; (2) melibatkan banyak warga; (3) berdasarkan hukum yang berkepastian tinggi; (4) imparial dan adil; (5) profesional dan independen; (6) transparan; (7) tepat waktu sesuai dengan rencana; (8) tanpa kekerasan atau bebas dari ancaman dan kekerasan; (9) teratur; (10) peserta pemilu menerima wajar kalah atau menang.

Indonesia sebagai salah satu Negara demokrasi terbesar di dunia telah menetapkan enam ukuran pemilu yang demokratis yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Hal itu termuat dalam pasal 22E ayat 1 Undang Undang Dasar 1945. Undang Undang Pemilu dan Penyelenggara Pemilu yang menjadi turunannya kemudian menambah beberapa kriteria lagi seperti transparan, akuntabel, tertib dan profesional.

Dalam mengimplementasikan enam asas penyelenggaraan pemilu tersebut, Indonesia pascareformasi telah melakukan sejumlah perbaikan mulai dari perbaikan sistem pemilu (*electoral system*), tata kelola pemilu (*electoral process*) dan penegakan hukum pemilu (*electoral law*).

### **Perbaikan Sistem**

Perbaikan diawali dengan menghapus unsur TNI/Polri dari parlemen. Hal ini sejalan dengan prinsip keterwakilan yang harus diperoleh melalui proses pemilihan. Berbeda dengan

TNI/Polri yang sejak orde baru diberikan kuota kursi di parlemen tanpa melalui proses pemilu.

Sistem dwi partai yang berlaku selama orde baru berganti menjadi sistem multipartai. Setiap warga Negara diberikan kesempatan untuk mendirikan partai politik. Untuk mendapatkan status badan hukum, setiap parpol wajib mengikuti verifikasi di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Sementara untuk menjadi peserta pemilu wajib mengikuti verifikasi di Komisi Pemilihan Umum. Parpol yang lolos verifikasi di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dan KPU otomatis dapat menjadi peserta pemilu.

Masih dalam aspek sistem, Indonesia juga melakukan koreksi terhadap sistem proporsional dengan daftar tertutup atau closed list yang telah berlaku di Indonesia sejak pemilu 1955 sampai pemilu 2004. Sejak pemilu 2009 diberlakukan sistem proporsional daftar terbuka atau open list. Dengan demikian otoritas partai untuk menentukan kandidat terpilih berdasarkan nomor urut digeser menjadi otoritas rakyat berdasarkan suara terbanyak.

## **Perbaikan Manajemen**

Untuk perbaikan dalam aspek tata kelola atau manajemen pemilu dilakukan dengan menyoar dua hal yakni penyelenggara pemilu (*electoral actor*) dan penyelenggaraan pemilu (*electoral process*).

### **1) Penyelenggara Pemilu**

Penataan kelembagaan dan keanggotaan KPU diperbaiki. Konstitusionalitas KPU sebagai lembaga yang bersifat nasional, tetap dan mandiri diwujudkan dengan menghapuskan kewajiban KPU untuk menyampaikan pertanggungjawaban penyelenggaraan pemilu kepada Presiden. Kewajiban KPU hanya sebatas melaporkan penyelenggaraan pemilu kepada Presiden selambat-lambatnya 30 hari setelah pengucapan sumpah/janji pejabat.

Kewajiban untuk menyampaikan laporan ini sesuai dengan amanat pasal 8 ayat 4 huruf i Undang Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu yang menyebutkan bahwa *“KPU dalam Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota berkewajiban menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dengan tembusan kepada Bawaslu paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah pengucapan sumpah/janji pejabat”*.

Kelembagaan KPU bersifat hierarkis. Implementasinya satuan kerja (satker) penyelenggara pemilu, dalam menjalankan tugas, bertanggung jawab ke atasnya secara berjenjang. Model hierarkis dipilih untuk memperkuat independensi penyelenggara pemilu sekaligus memperkuat fungsi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi penyelenggaraan pemilu secara nasional. Perubahan tata kelembagaan ini sejalan dengan terbitnya Undang

Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu yang kemudian diubah menjadi Undang Undang Nomor 15 Tahun 2011.

Untuk rekrutmen keanggotaan juga mengalami perubahan yang sangat mendasar. Keanggotaan KPU periode 1999-2003 berasal dari unsur partai politik dan pemerintah. Akibatnya terjadi konflik kepentingan di internal KPU dalam mengelola tahapan dan mengambil keputusan. Terakhir KPU periode 1999-2003 gagal menetapkan hasil pemilu 1999. Penetapan hasil pemilu 1999 akhirnya diambil alih oleh Presiden BJ Habibie. Karena itu, sejak tahun 2004 sampai sekarang unsur penyelenggara pemilu berasal dari kalangan profesional dan nonpartisan.

## **2) Penyelenggaraan Pemilu**

Dalam hal tata kelola pemilu pada pemilu 2014 banyak terobosan yang telah dilakukan KPU untuk menghadirkan pemilu yang berkualitas dan berintegritas. Terobosan ini setidaknya menysar tiga aspek utama yakni (1) menata akses informasi publik; (2) menjamin hak konstitusional warga Negara; (3) menjaga otentisitas suara rakyat.

### **a) Penataan akses informasi publik**

Penataan akses informasi publik dilakukan dengan menerapkan asas keterbukaan dalam pelaksanaan setiap tahapan. Untuk mendukung pelaksanaan transparansi dibutuhkan dua hal penting yakni dokumen dan alat untuk merekam dan mempublikasikan dokumen. Karena itu, KPU dalam pelaksanaan setiap tahapan pemilu menggunakan aplikasi sistem informasi sebagai alat bantu untuk meningkatkan akurasi dan kecepatan mengelola tahapan dan sekaligus sarana publikasi kepada publik.

KPU menggunakan sejumlah sistem informasi dalam mengelola tahapan pemilu DPR, DPD dan DPRD serta pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014 yakni sistem informasi partai politik (sipol), sistem informasi daerah pemilihan (sidapil), sistem informasi pendaftaran pemilih (sidalih), sistem informasi pencalonan (silon); sistem informasi logistik (silog) dan sistem informasi penghitungan suara (situng). Semua sistem informasi tersebut dikelola dan berada di bawah kendali KPU.

Dalam menyelenggarakan pilkada serentak tahun 2015, selain memanfaatkan dan mengembangkan sistem informasi yang telah digunakan pada pemilu 2015, KPU membuat satu sistem informasi yang baru yakni sistem informasi tahapan pilkada (SITaP). SITaP berfungsi untuk memberi kemudahan kepada KPU RI dalam menghimpun informasi penyelenggaraan tahapan pilkada dari KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia.

Asas keterbukaan yang diberlakukan KPU dalam pelaksanaan tahapan pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD tahun 2014 mampu mendorong kepedulian dan rasa tanggung jawab publik untuk mengawal setiap tahapan pemilu. Pada tahap pencalonan misalnya dari publikasi daftar

calon sementara (DCS) anggota DPR dan DPD telah berhasil mendorong partisipasi publik untuk memberikan masukan dan tanggapan. Setidaknya terdapat 273 masukan dan tanggapan masyarakat yang ditujukan kepada calon anggota DPR, DPD dan DPRD ketika DCS diumumkan.

Dari 273 masukan dan tanggapan itu, terdapat 9 calon anggota DPR dari 7 partai politik yang tidak memenuhi syarat dan harus diajukan calon pengganti. Sembilan calon ini terdeteksi setelah adanya masukan dan tanggapan tersebut. Hal ini menunjukkan partisipasi masyarakat yang luas dalam setiap tahapan pemilu dapat meningkatkan kualitas penyelenggaraan tahapan.

Terakhir yang paling fenomenal adalah keterbukaan informasi penghitungan suara. Masyarakat dapat mengakses informasi hasil penghitungan suara sampai ke level TPS. Melalui portal <https://pemilu2014.kpu.go.id> publik dapat mengakses informasi perolehan suara DPR, DPD dan DPRD Pemilu 2014 dari semua TPS, rekapitulasi suara di kecamatan, kabupaten/kota dan provinsi. Selanjutnya melalui portal <https://pilpres2014.kpu.go.id> publik dapat mengakses informasi perolehan suara hasil pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014 dari semua TPS dan rekapitulasi dari setiap kecamatan, kabupaten/kota dan provinsi di Indonesia.

Keterbukaan informasi pemilu lewat aplikasi scan salinan formulir C1 (sertifikat penghitungan suara dan rincian perolehan suara di TPS) cukup berhasil. Terbukti KPU secara nasional mampu menghimpun, memindai, mengirim dan menayangkan scan C1 untuk pemilu DPR, DPD dan DPRD mencapai 81,5 persen dan 98,7 persen untuk pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Keterbukaan hasil penghitungan suara di TPS juga telah memantik kesadaran dan tanggung jawab publik untuk mengawal proses penghitungan dan rekapitulasi berjenjang, terutama untuk pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Hasil scan C1 juga digunakan sebagai alat bukti di persidangan Mahkamah Konstitusi (MK) oleh peserta pemilu.

Setidaknya enam web site yang melakukan penghitungan suara dengan cara *crowdsourcing* untuk memberi gambaran hasil pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014 kepada publik. Enam web site tersebut yaitu [www.kawalpemilu.org](http://www.kawalpemilu.org), <http://data-pilpres.umm.ac.id>, <http://c1yanganeh.tumblr.com>, <http://kawal-suara.appspot.com>, cek janggal C1 yang digagas Elisa Sutanudjaja, dan realcount milik Pahlevi Fikri Auliya. Publik dapat melakukan penghitungan suara dan membuat tabulasi perolehan suara secara mandiri dengan cara menyalin formulir C1 yang ditayangkan di portal KPU.

## **b) Menjaga hak konstitusional warga Negara**

Jaminan hak konstitusional warga Negara dalam penyelenggaraan pemilu diperkuat dengan melakukan sejumlah perbaikan dalam tata kelola data pemilih baik perbaikan dari sisi regulasi maupun teknis. Dari aspek regulasi terdapat klausul bahwa warga Negara Indonesia

yang telah memenuhi syarat untuk memilih tetapi tidak terdaftar dalam daftar pemilih tetap (DPT) tetap dapat menggunakan hak pilihnya dan didaftar pada daftar pemilih khusus (DPK) dan daftar pemilih khusus tambahan (DPKTb).

KPU dalam menyediakan data pemilih juga menggunakan sistem informasi yang diberi nama sistem informasi pendaftaran pemilih. Sistem informasi tersebut berfungsi untuk konsolidasi data, pemeliharaan dan pemutakhiran data serta sosialisasi dan publikasi data. Penyediaan data pemilih berbasis sistem informasi yang dapat diakses oleh publik secara online sejak berstatus sebagai daftar pemilih sementara (DPS) turut mendorong partisipasi publik untuk memberikan masukan dan tanggapan dalam rangka perbaikan kualitas data pemilih.

Pengelolaan data pemilih pada pemilu DPR, DPD dan DPRD serta pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014 dilakukan secara nasional. KPU menerima DP4 dari Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), melakukan analisa DP4 dan sinkronisasi dengan daftar pemilih tetap (DPT) terakhir. Setelah itu KPU RI menurunkan data pemilih tersebut ke KPU Kabupaten/Kota untuk dilakukan pencocokan dan penelitian di lapangan. Hasil verifikasi faktual di lapangan direkap secara berjenjang menjadi DPT nasional. Dengan sidalih, KPU telah menorehkan sejarah dalam pengelolaan data pemilih di Indonesia. Pada pemilu 2014 untuk pertama kalinya dalam sejarah pemilu, KPU memiliki dokumen data pemilih *by name by address* secara nasional yang dapat diakses dengan mudah oleh publik.

### **c) Menjaga otentisitas suara rakyat**

Menjaga otentisitas suara rakyat adalah hal penting dalam tata kelola pemilu. Untuk itu, KPU menerapkan membuka dokumen hasil penghitungan suara di TPS dan rekap di setiap jenjang kepada publik. Dokumen tersebut bisa dibaca dan sekaligus didownload oleh publik yang membutuhkannya. Untuk mendukung keterbukaan tersebut, KPU menyiapkan dua aplikasi yakni aplikasi scan C1 dan aplikasi form excel DA1 (rekapitulasi hasil penghitungan suara di kecamatan), DB1 (rekapitulasi hasil penghitungan suara di kabupaten/kota) dan DC1 (rekapitulasi hasil penghitungan suara di provinsi).

Aplikasi scan C1 bekerja dengan cara yang sangat sederhana. Operator di KPU Kabupaten/Kota melakukan scan (pemindaian) terhadap formulir C1 di setiap TPS apa adanya. Hasil pemindaian itu dikirim dalam bentuk gambar berekstensi JPG ke pusat data KPU RI untuk ditayangkan secara online melalui portal <http://pilpres2014.kpu.go.id>.

Sementara form excel DA-1, DB-1 dan DC-1 adalah *soft copy* dari model DA-1 untuk PPK, Model DB-1 untuk KPU Kabupaten/Kota, dan Model DC-1 untuk KPU Provinsi. Form Excel tersebut disiapkan oleh KPU dengan tujuan agar PPK, KPU Kabupaten/Kota, dan KPU Provinsi memiliki standar *soft copy* dari formulir DA-1, DB-1, dan DC-1. Form Excel ini digunakan oleh PPK, KPU Kab/Kota dan KPU Provinsi ketika mereka melakukan pleno rekapitulasi penghitungan suara di masing-masing tingkatan.

### **Perbaikan Penegakan Hukum Pemilu**

Penegakan hukum pemilu meliputi : (1) penanganan tindak pidana pemilu; (2) penanganan pelanggaran administrasi; (3) penanganan pelanggaran kode etik penyelenggara; (4) penyelesaian sengketa administrasi atau sengketa tata usaha Negara; dan (5) penyelesaian perselisihan hasil pemilu.

Independensi dan integritas penyelenggara pemilu makin kuat setelah terbitnya Undang Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Undang undang ini memberikan mandat pembentukan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang bersifat permanen dengan tugas memeriksa dan memutus pengaduan atau laporan adanya dugaan pelanggaran etika penyelenggara pemilu dengan sifat keputusan yang final dan mengikat. Kehadiran DKPP telah menumbuhkan semangat penyelenggara pemilu untuk bekerja secara professional dan berintegritas.

KPU juga menjadi inisiator utama dalam merumuskan peraturan bersama tentang kode etik penyelenggara pemilu. Dalam menangani dugaan pelanggaran yang dilakukan penyelenggara di lapangan, KPU melakukan sejumlah langkah seperti klarifikasi kepada penyelenggara yang diduga melakukan pelanggaran. Klarifikasi juga dilakukan kepada pihak di luar penyelenggara seperti pengawas untuk mendapatkan informasi pembandingan.

KPU juga mendorong penyelenggara secara berjenjang untuk mengadukan secara langsung penyelenggara di bawahnya yang diduga kuat terlibat pelanggaran pemilu. Sikap proaktif tersebut sebagai bukti bahwa KPU ingin setiap penyelenggara pemilu yang menjadi pengambil kebijakan dan pemberi dukungan teknis bekerja secara profesional dan bertanggung jawab.

Untuk menangani pelanggaran administrasi, KPU menerbitkan peraturan KPU Nomor 25 tahun 2013 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu. Salah satu poin penting dalam regulasi ini adalah melakukan koordinasi dengan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) atau Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) sesuai tingkatannya dalam melakukan klarifikasi kepada para pihak terhadap dugaan pelanggaran tersebut.

Penekanan pada aspek koordinasi ini diperlukan untuk mengimplementasikan KPU dan Bawaslu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggara pemilu. Selain itu, hasil keputusan KPU terhadap dugaan pelanggaran administrasi itu diumumkan kepada publik. Harapannya publik dapat mengawal proses tindak lanjut terhadap pemberian sanksi kepada penyelenggara yang telah melakukan pelanggaran tersebut.

Upaya perbaikan pemilu untuk menghadirkan pemilu yang berkualitas dan berintegritas telah dilakukan dari berbagai aspek. Hasilnya pemilu DPR, DPD dan DPRD serta pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014 berlangsung tertib, aman dan lancar. Kepercayaan publik terhadap penyelenggaraan dan hasil pemilu juga makin meningkat. Indek Demokrasi Indonesia (IDI) pada tahun 2014 juga meningkat dibanding tahun 2013.

Pengukuran indek demokrasi yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan IDI tahun 2014 mencapai 73,04 dalam skala indeks 0-100 atau naik 9,32 poin dibandingkan dengan IDI 2013 yang capaiannya sebesar 63,72. Capaian IDI 2014 ini masuk dalam kategori

sedang. Meski demikian, angka tersebut sudah melampaui target dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional yang dipatok 73,00.

Hal-hal yang berkontribusi terhadap kenaikan IDI pada tahun 2014 di antaranya kualitas DPT yang lebih baik, penyediaan fasilitas yang memadai untuk penyandang disabilitas dan tidak adanya kasus pelanggaran pemilu yang mencuat selama penyelenggaraan pemilu 2014.

Kredibilitas data pemilih sebagai salah satu indikator pemilu berkualitas telah terhimpun dengan baik *by name by address* dan dapat diakses oleh publik. Hak pilih warga pada hari pemungutan suara terfasilitasi dengan baik. Hasil pemilu meski tetap digugat ke Mahkamah Konstitusi (MK), tetapi masyarakat secara umum percaya dengan hasil yang telah ditetapkan KPU tersebut.

Hasil Survei Lembaga Survei Indonesia (LSI) dan *The International Foundation for Electoral Systems* (IFES) pada Oktober 2014 menyimpulkan bahwa secara umum masyarakat Indonesia menilai positif terhadap pemilu 2014. Mereka juga percaya bahwa pemilu telah berjalan jujur dan adil. Publik juga menilai kinerja KPU dalam menyelenggarakan pemilu cukup memuaskan. Tingkat kepuasan publik terhadap pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014 mencapai 76 persen puas dan 11 persen menyatakan sangat puas.

Publik juga menilai pengorganisasian penyelenggaraan pemilu Legislatif dan Presiden tahun 2014 sudah baik. Untuk pemilu Legislatif yang menyatakan baik 81 persen dan sangat baik 7 persen. Untuk pemilu Presiden yang menyatakan baik 82 persen dan sangat baik 8 persen. Dengan capaian ini semoga demokrasi kita di masa datang terus membaik menuju demokrasi substansial.

\*Disampaikan pada kuliah umum di Universitas Jember, Jawa Timur