

MEMPERTANYAKAN KINERJA PENYELENGGARA PEMILU LEGISLATIF 2014

Ikhsan Darmawan

Departemen Ilmu Politik FISIP UI Gedung B Lantai 2 FISIP UI, Depok 16424
ikhsan_darmawan@yahoo.com

Abstrak

Tulisan ini bertujuan untuk mendiskusikan tidak optimalnya kinerja lembaga penyelenggara pemilu pada Pemilu Legislatif 2014. Tulisan ini mencoba menjawab satu pertanyaan utama: 'Faktor apa yang menyebabkan tidak optimalnya kinerja lembaga penyelenggara pemilu pada Pemilu Legislatif 2014?' Hasilnya adalah ada dua jenis faktor: faktor internal dan faktor eksternal. Di bagian akhir dari tulisan ini, penulis mengajukan beberapa rekomendasi untuk menyelesaikan persoalan dalam belum optimalnya kinerja penyelenggara pemilu.

Kata kunci: kinerja, pemilihan badan manajemen, pemilu legislatif

Abstract

This paper aims to discuss the unoptimal performance of electoral management body in the 2014 Legislative Election. This paper tries to answer one main question: 'What factors that cause the unoptimal performance of electoral management body in the 2014 Legislative Election?' The results are there are two kinds of factors that cause the unoptimal performance of electoral management body: internal factors and external factors. In the last part of this paper, the author proposes some recommendations to resolve the problems in the unoptimal performance of electoral management body.

Keywords: Performance, Electoral Management Body, Legislative Election

Pemilu Legislatif tahun 2014 telah dilaksanakan pada tanggal 9 April lalu. Menurut data *International Foundation for Electoral Systems* (IFES), pemilu tersebut melibatkan 4 juta petugas pemilu di lebih dari 545 ribu TPS yang menghabiskan 775 juta kertas suara untuk memilih 19,699 kandidat legislator di seluruh tingkatan di Indonesia.¹

Pelaksanaan Pemilu Legislatif 2014 dibarengi dengan harapan besar dari masyarakat bahwa hasil pemilu tersebut

dapat membawa perbaikan dan perubahan untuk seluruh rakyat Indonesia. Harapan itu terlihat setidaknya dari seberapa antusias masyarakat Indonesia untuk memilih. Menurut hasil survei Lembaga Survei Indonesia (LSI) di akhir tahun 2013 di mana 90% responden survei tersebut menyatakan akan memilih pada Pemilu Legislatif yang lalu.²

Masih mengenai harapan masyarakat terhadap pemilu, mengutip Powell Jr., pemilu adalah cara kunci bagi warga negara di dalam negara demokratis untuk berko-

¹ Indonesia's April 2014 *Legislative Elections*, Diunduh dari www.ifes.org/countries/Indonesia.aspx pada 16 Mei 2014, pukul 10: 21 WIB.

² Lembaga Survei Indonesia, Hasil Survei Nasional Berkaitan dengan Pemilu 2014, Desember 2013.

munikasi dengan wakil-wakilnya. Dengan adanya pemilu, aspirasi setiap warga negara dapat diserap oleh para 'wakil baru' di parlemen dan diagregasi menjadi kebijakan yang sesuai dengan keinginan rakyat banyak.³ Tentu saja hal seperti yang dimaksud Powell Jr. itulah yang diinginkan dari Pemilu yang diperkirakan menghabiskan dana sampai kurang lebih 17 triliun rupiah itu.

Akan tetapi, sayangnya, penyelenggaraan Pemilu Legislatif tahun 2014 menjadi bahan perbincangan yang serius dikarenakan belum optimalnya kinerja penyelenggara pemilu.⁴ Di satu sisi, memang ada 'prestasi' dari penyelenggara pemilu. Salah satunya adalah penjatuhan sanksi diskualifikasi kepada sejumlah peserta pemilu, seperti sembilan dari 12 parpol peserta pemilu dibatalkan di 25 kabupaten/kota dan 35 calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dikarenakan parpol dan calon anggota DPD tersebut tidak memberikan laporan awal dan rekening khusus dana kampanye pada tenggat waktu yang ditentukan.⁵

Namun, di sisi lain, ada sederetan masalah yang bertalian dengan kinerja penyelenggara pemilu. Masalah-masalah itu antara lain: adanya kasus surat suara yang sudah tercoblos, kasus surat suara yang ter-

tukar, adanya kasus kurang bersahabatnya dengan difabel atau penyandang cacat, kasus penundaan pelaksanaan pemilu, sampai dengan kasus penyelenggara pemilu yang curang.

Berdasarkan data Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), sampai dengan 13 Mei 2014, DKPP telah memberhentikan 17 orang penyelenggara pemilu di sejumlah daerah setelah pelaksanaan Pemilu 9 April 2014. Laporan yang masuk ke DKPP hampir 300 laporan dan dari jumlah itu sudah 17 orang teradu yang dipecat. Penyelenggara pemilu yang dipecat itu berasal dari Jawa Timur, Aceh, Palopo, Papua, dan Kalimantan Barat. Kasus-kasus yang menyangkut penyelenggara pemilu tersebut antara lain penggelembungan suara, pengurangan, dan penambahan suara, terutama antar calon anggota legislatif sesama partai dan antar caleg lain parpol dalam satu daerah pemilihan (dapil), pengurangan dan penambahan angka hasil perolehan suara, perusakan dokumen-dokumen sertifikasi hasil perolehan suara, mulai baik dari jenjang KPPS, PPS, PPK, hingga KPU kabupaten/kota, serta tuduhan praktik politik uang kepada para petugas dan penyelenggara pemilu di lapangan.⁶

Begitu juga ada persoalan lain, yakni ketidaknetralan penyelenggara pemilu. Contohnya, salah seorang oknum komisioner Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kutai Timur diberitakan merubah data perolehan

³ G. Bingham Powell Jr., *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*, (New Haven: Yale University Press., 2000), hlm. 3.

⁴ Istilah belum optimal mengacu kepada ukuran kualitatif. Untuk untuk kuantitatif evaluasi pemilu lihat Michael Alvarez, Michael, Lonna Rae Atkeson, dan Thad Hall, *Evaluating Elections: A Handbook of Methods and Standards*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), hlm. 1-4.

⁵ Khairul Fahmi, Wibawa dan Penyelenggaraan Pemilu, *Kompas*, 26 Maret 2014.

⁶ Belasan Penyelenggara Pemilu Dipecat, Sinar Harapan, 14 Mei 2014. Diunduh dari <http://sinarharapan.co/news/read/140514130/Belasan-Penyelenggara-Pemilu-Dipecat>.

suara. Setelah menemukan sejumlah bukti, termasuk uang tunai 40 juta rupiah yang diduga pemberian dari sejumlah caleg kepada oknum komisioner itu, oknum tersebut akhirnya dijadikan tersangka. Sebelumnya, di Kecamatan Ciampea, Kabupaten Bogor, terdapat kasus surat suara yang telah tercablos. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Jawa Barat akhirnya melimpahkan kasus dugaan kecurangan di Desa Benteng itu kepada Kapolda Jawa Barat karena sudah masuk tindak pelanggaran pidana pemilu.⁷

Belum optimalnya kinerja penyelenggara pemilu juga dapat dilihat setidaknya dalam hasil survei Lembaga Survei Indonesia di akhir tahun 2013. Walaupun rata-rata 70% responden percaya terhadap penyelenggara pemilu di tingkat nasional dan daerah, akan tetapi masih ada 53% responden survei yang merasa tidak pernah dikunjungi (*door to door visit*) pada saat verifikasi nama pendaftaran pemilih. Di samping itu, juga ada 68% responden survei merasa tidak pernah melihat/mendengar informasi berkaitan dengan pengecekan nama dalam daftar pemilih.⁸

Persoalan-persoalan yang menghinggapai penyelenggara pemilu di atas tidak dapat dipandang sebelah mata. Palsunya, jika kita mau pemilu di Indonesia demokratis, maka tidak boleh ada sama sekali hal-hal tersebut di atas. Jika merujuk kepada kriteria pemilu demokratis menurut Austin Ranney, untuk soal netralitas penyelenggara

pemilu, maka ada dua kriteria yang dilanggar. *Pertama*, kejujuran dan keterbukaan dalam penghitungan suara. *Kedua*, komite pemilu yang independen, representatif, dan netral/non-partisan.⁹

Begitu pula hal yang disebutkan di atas patut disayangkan karena mengurangi derajat demokratisasi di Indonesia. Hal ini dikarenakan penyelenggaraan pemilu yang baik berbanding lurus dengan kepercayaan publik terhadap pemilu itu sendiri, legitimasi terhadap pemerintahan hasil pemilu, dan kualitas perwakilan politik yang terbentuk. Juga, kepercayaan terhadap penyelenggaraan dan penyelenggara pemilu adalah petunjuk utama kepercayaan pemilih terhadap hasil pemilu itu sendiri.¹⁰ Selain itu, kepercayaan yang rendah tersebut dapat mengurangi ketertarikan calon pemilih untuk memilih.

Di samping itu, yang juga patut disayangkan adalah karena penyelenggara Pemilu Legislatif tahun 2014 sebetulnya sudah jauh lebih baik dibandingkan dengan tiga pemilu sebelumnya (Pemilu 1999, Pemilu 2004, Pemilu 2009) dalam beberapa hal. Pertama, sudah diatur dalam UU tersendiri, yaitu UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Sebelumnya, penyelenggara pemilu masuk dalam UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu dan UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu. Kedua, penyelenggara pemilu sudah berstatus independen, nasional, tetap,

⁷ Ikhsan Darmawan, Perampas Suara Rakyat, *Koran Sindo*, 2 Mei 2014.

⁸ Lembaga Survei Indonesia, Hasil Survei Nasional Berkaitan dengan Pemilu 2014, Desember 2013.

⁹ Austin Ranney, *Governing: An Introduction to Political Science*, (New Jersey: Prentice Hall Inc., 1987), hlm.

¹⁰ Yann Kerevel, *Election Management Bodies and Public Confidence in Elections: Lessons from Latin America*, (Washington D.C.: IFES, 2009), hlm. 1.

dan mandiri. Bahkan pengawas pemilu yang sebelumnya bersifat temporer telah dipermanenkan di tingkat nasional dengan nama Bawaslu.¹¹

Paper ini ingin menjawab satu pertanyaan kunci, yaitu faktor-faktor apa saja yang menyebabkan kinerja penyelenggara Pemilu Legislatif tahun 2014 belum optimal? Di samping menjawab pertanyaan itu, paper ini juga ingin membahas langkah-langkah perbaikan apa saja yang harus dilakukan untuk mengatasi belum optimalnya kinerja penyelenggara pemilu.

Landasan Konseptual

Ada tiga konsep yang dipakai dalam paper ini, yaitu *electoral integrity*, *electoral management body*, dan derajat demokrasi penyelenggaraan pemilu. *Electoral integrity* menurut Pippa Norris adalah prinsip internasional, nilai dan standar pemilu, yang diaplikasikan secara universal untuk semua negara di seluruh dunia melalui lingkaran pemilu, mencakup selama periode pra-pemilu, kampanye, hari pemilihan, dan hari setelahnya.¹² Menurut Elklit, ada delapan dimensi dari *electoral integrity*, yaitu: (1) Sistem pemilu didefinisikan secara luas, termasuk mengikuti standar internasional; (2) Iklim politik (budaya kontestasi politik

yang positif); (3) Kepercayaan terhadap administrasi dan tugas pemilu; (4) Perilaku tidak melanggar aturan pemilu; (5) Transparan; (6) Aturan pendanaan politik; (7) Keamanan pemilu; dan (8) Sistem hukum dan kelembagaan menyediakan pengawasan dan penegakan hukum (berupa aturan dan regulasi).¹³

Electoral management body atau lembaga penyelenggara pemilu adalah sebuah organisasi atau badan yang memiliki satu tujuan dan secara legal bertanggung jawab untuk mengelola beberapa atau semua elemen yang penting untuk melaksanakan pemilu dan instrument demokrasi langsung—seperti referendum, inisiatif warga negara dan *recall votes*. Elemen penting atau kunci dari tugas lembaga penyelenggara pemilu mencakup:¹⁴

- a. Menentukan siapa yang *eligible* untuk memilih;
- b. Menerima dan memvalidasi nominasi peserta pemilu (untuk pemilu, partai politik dan atau calon);
- c. Menyelenggarakan pemilihan;
- d. Menghitung hasil pemilu; dan
- e. Mentabulasi pemilu.

Ada beberapa prinsip penting yang harus dimiliki oleh *electoral management body*, yaitu:¹⁵

¹¹ Lihat Bismar Arianto, Perbandingan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Legislatif Era Reformasi di Indonesia, *Jurnal FISIP UMRAH*, Vol. 2, No. 2, 2011: 126-140.

¹² Pippa Norris, 'Are there global norms and universal standards of electoral integrity and malpractice? Comparing public and expert perceptions', Paper dipresentasikan pada IPSA/ECP Workshop 'Challenges of Electoral Integrity', Madrid, 7th July 2012., hlm. 4.

¹³ Jorgen Elklit, 'What Kind of Animal is Electoral Integrity?', Paper dipresentasikan pada Pre-IPSA Workshop "Challenges of Electoral Integrity", Universidad Complutense de Madrid, 7th July 2012., hlm. 4.

¹⁴ Allan Wall, *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, (Stockholm: IDEA, 2006), hlm. 5.

¹⁵ Wall, *Ibid.*, hlm. 22-25.

- a. Independen. Artinya, penyelenggara pemilu tidak terikat dengan pemerintah, pengaruh politik dan partisan dalam pengambilan keputusan mereka.
 - b. Imparsial. Artinya, penyelenggara pemilu harus memperlakukan semua peserta pemilu secara setara, adil dan merata, tanpa memberikan keuntungan kepada kecenderungan politik atau kelompok kepentingan tertentu.
 - c. Integritas. Artinya, penyelenggara pemilu dapat memastikan pengaturan dan pelaksanaan pemilu sesuai dengan aturan yang berlaku.
 - d. Transparan. Artinya, penyelenggara pemilu membuka proses penyelenggaraan pemilu kepada publik agar publik dapat mengetahui dan mengawal proses yang berjalan.
 - e. Efisien. Artinya, penyelenggara pemilu menggunakan anggaran pemilu dengan anggaran yang sesuai anggaran yang berlaku secara umum dan tidak berlebihan.
 - f. Profesional. Artinya, penyelenggara pemilu harus menjamin bahwa semua pelaksana pemilu baik itu pekerja inti maupun sementara dilatih dengan baik dan diberikan kemampuan yang dibutuhkan untuk mengaplikasikan standar professional tinggi dalam pelaksanaan kerja teknis mereka.
 - g. Berorientasi pelayanan. Artinya, penyelenggara pemilu tidak hanya bertanggung jawab untuk menyediakan pelayanan untuk *stakeholder* sebagai bentuk eksistensi mereka, tetapi juga mengembangkan standar pelayanan publik yang tinggi.
- Beralih ke derajat demokrasi penyelenggaraan pemilu, ada empat ukuran dari derajat demokrasi penyelenggaraan pemilu, yaitu:¹⁶
1. *Predictable procedures*. Artinya, pengaturan setiap tahapan penyelenggaraan pemilu mengandung kepastian hukum dalam arti mengatur semua hal yang perlu diatur, semua ketentuan bermakna tunggal, dan semua ketentuan bersifat konsisten satu sama lain;
 2. *Free and fair elections*, yaitu pengaturan setiap tahap penyelenggaraan pemilu berdasarkan asas-asas pemilu yang demokratis, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan akuntabel;
 3. *Electoral integrity*. Yang dimaksudkan dalam hal ini adalah pengaturan proses penyelenggaraan pemilu mengandung sistem pengawasan (dalam arti luas) untuk menjamin tidak saja pelaksanaan setiap tahapan pemilu sesuai dengan ketentuan tetapi juga hasil perhitungan suara bersifat akurat sesuai dengan hasil pilihan para pemilih.
 4. Pengaturan proses, yakni pengaturan proses penyelenggaraan pemilu mengandung sistem penyelesaian sengketa dengan prosedur dan keputusan yang adil (dan cepat) untuk semua jenis dan bentuk sengketa pemilihan umum.

¹⁶ Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, dan Topo Santoso, *Perekayasa Sistem Pemilu: Untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, (Jakarta: Partnership for Governance Reform Indonesia, 2008), hlm. 26.

Kinerja Penyelenggara Pemilu Legislatif 2014 yang Belum Optimal

Sebelumnya telah disebutkan bahwa kinerja penyelenggara Pemilu Legislatif 2014 belum optimal. Ada banyak hal yang dapat mengantarkan penulis sampai pada kesimpulan itu. Kinerja penyelenggara pemilu tersebut dapat dibagi menjadi dua kategori, yaitu kinerja yang berkaitan dengan manajemen pemilu dan kinerja yang berhubungan dengan netralitas penyelenggara pemilu.

Kinerja penyelenggara pemilu yang

berkaitan dengan manajemen pemilu mengambil bentuk antara lain: surat suara yang tertukar, kurang bersahabat dengan difabel atau penyandang cacat, calon pemilih belum terdaftar, penundaan pelaksanaan pemilu, pelaksanaan pemilu ulang, perhitungan hasil pemilu yang berkepanjangan. Sedangkan, kinerja yang berkaitan dengan netralitas penyelenggara pemilu mengambil bentuk surat suara yang sudah tercoblos dan penyelenggara pemilu curang. (Lihat Tabel 1).

Tabel 1
Problem dalam Penyelenggaraan Pemilu Legislatif Tahun 2014

No.	Masalah	Keterangan
1.	Surat suara yang sudah tercoblos	Terjadi di Kecamatan Ciampea, Kabupaten Bogor
2.	Surat suara yang tertukar	Terjadi di Kota Bandung (Jawa Barat) dan Kabupaten Gunung Kidul (Yogyakarta)
3.	Kurang bersahabat dengan difabel atau penyandang cacat	Kota Bandung (Jawa Barat). Surat suara yang ada <i>template Braille</i> -nya hanya surat suara untuk DPD
4.	Calon pemilih belum terdaftar	- Di Lembaga Pemasyarakatan (LP) Cipinang ada 1.138 orang narapidana yang tidak terdaftar di Daftar Pemilih Tetap (DPT). - Di Rutan Kelas IIA Kendari, surat suara yang tersedia hanya 57 kertas suara sementara jumlah warga binaan ada 433 orang. Artinya, ada 376 orang warga binaan yang kehilangan hak konstitusionalnya
5.	Penundaan pelaksanaan pemilu	Terjadi di Kabupaten Yahukimo (Papua), Kota Tual (Maluku), Kabupaten Musi Rawas (Sumsel), dan Kabupaten Sikka (NTT). Penundaan disebabkan karena sejumlah logistik pemilu belum sampai di lokasi. Beberapa alasan yang menyebabkan logistik belum sampai di lokasi-lokasi tersebut di antaranya cuaca ekstrim dan proses administrasi pelelangan logistik yang terlambat.
6.	Pelaksanaan pemilu ulang	Terjadi di beberapa daerah
7.	Perhitungan hasil pemilu yang berkepanjangan	Perhitungan dan rekapitulasi hasil pemilu di tingkat nasional yang berkepanjangan sampai hampir melewati batas akhir menurut UU dan penyelenggara pemilu hampir mendapat ancaman pidana.
8.	Penyelenggara pemilu curang	Berdasarkan data DKPP, sampai dengan 13 Mei 2014, DKPP telah memberhentikan 17 orang penyelenggara pemilu yang curang di sejumlah daerah dari total 300 laporan yang masuk ke DKPP.

Sumber: Diolah penulis dari berbagai sumber.

Berangkat dari penjabaran di atas, maka penyelenggara pemilu 9 April lalu bersinggungan dengan beberapa hal. Pertama, dimensi *electoral integrity*. Dimensi *electoral integrity* yang dilanggar antara lain kepercayaan terhadap administrasi dan tugas pemilu, perilaku tidak melanggar aturan pemilu, dan sistem hukum dan kelembagaan yang menyediakan pengawasan dan penegakan hukum (berupa aturan dan regulasi).

Kedua, prinsip penting *electoral management body*. Prinsip penting yang dimaksud yakni independen, imparial, integritas, dan professional. Prinsip independen dilanggar dalam kasus penyelenggara pemilu yang curang dan surat suara yang tercoblos. Prinsip imparial dilanggar karena penyelenggara pemilu yang curang memberikan keuntungan kepada kecenderungan politik atau kelompok tertentu. Prinsip integritas dilanggar dalam hal keseluruhan masalah yang dapat mengurangi integritas pemilu itu sendiri. Dan prinsip profesional dilanggar karena dalam banyak kasus, ada penyelenggara pemilu yang belum terlatih menjadi pelaksana pemilu sehingga menyebabkan proses perhitungan dan rekapitulasi hasil pemilu menjadi berkepanjangan.

Ketiga, derajat demokrasi pemilu. Dari keempat indikator yang penulis sebutkan di atas, indikator yang dilanggar yakni *predictable procedures*, *free and fair elections*, dan *electoral integrity*. Aspek *predictable procedures* bertalian dengan soal aturan mengenai surat suara yang sudah tercoblos dan tertukar. Aspek *free and fair elections* dilanggar karena pelaksanaan pemilu masih

kurang bersahabat dengan penyandang difabel dan masih adanya warga negara yang belum terdaftar. Aspek *electoral integrity* berhubungan dengan banyaknya kasus yang berkaitan dengan manajemen pemilu, seperti penundaan pemilu dan pelaksanaan pemilu ulang.¹⁷

Faktor-faktor Penyebab Belum Optimalnya Kinerja Penyelenggara Pemilu

Ada banyak faktor yang menyebabkan belum optimalnya kinerja penyelenggara Pemilu Legislatif 2014. Faktor tersebut dapat dikelompokkan menjadi dua kategori, yaitu faktor internal dan faktor eksternal.

Faktor internal yang dimaksudkan di sini adalah manajemen tahapan pemilu lima tahunan dan lemahnya kompetensi penyelenggara pemilu. Manajemen tahapan pemilu lima tahunan ialah manajemen kalender waktu lima tahun yang baik sehingga skala prioritas program dan agenda kegiatan benar-benar selaras dengan kebutuhan dan waktu yang tersedia. Jika mengacau pada kalender waktu lima tahunan, sebelum Pemilu 2014 semestinya diatur di mana tahun pertama (2011) sebagai tahun konsolidasi regulasi, lalu tahun kedua (2012) konsolidasi organisasi, kemudian tahun ketiga (2013) tahun sosialisasi, tahun keempat (2014) tahun realisasi, dan terakhir tahun kelima (2015) tahun evaluasi dan rekomendasi.¹⁸

¹⁷ Ikhsan Darmawan, Mismanajemen Pemilu, *Suara Pembaruan*, 29 April 2014.

¹⁸ I Gusti Putu Artha, Rekapitulasi Hasil Pemilu dan Nasib Pilpres, *Media Indonesia*, 8 Mei 2014.

Akan tetapi, kenyataannya, tahun 2011 belum juga rampung pembahasan rancangan revisi UU Pemilu Legislatif dan baru selesai di tahun 2012. Keterlambatan ini berdampak pada hal lainnya, yakni pengesahan peraturan KPU dan terutama kemampuan KPU di daerah untuk dalam waktu cepat memahami substansi regulasi yang ada itu. Selanjutnya, proses konsolidasi organisasi berupa pergantian keanggotaan KPU di seluruh tingkatan juga semestinya dilakukan serempak paling lambat awal tahun 2012. Tujuannya tidak lain ialah supaya ada waktu cukup bagi KPU baru di semua level untuk mempelajari aturan yang ada dan melatih kemampuan dan kompetensinya dalam waktu yang tersedia, sebelum masuk kepada tahapan pemilu pada tahun 2013.¹⁹

Bagian kedua dari faktor internal ialah lemahnya kompetensi penyelenggara pemilu. Hal ini masih berkaitan erat dengan konsolidasi organisasi dan konsolidasi regulasi. Karena bermasalahnya kedua konsolidasi tersebut, maka jajaran penyelenggara pemilu di daerah yang muncul kebanyakan yang belum berpengalaman dan kurang dalam kompetensi secara teknis administratif dalam menangani proses administrasi kepemiluan. Proses rekapitulasi suara di rapat pleno nasional tidak lancar karena penyelenggara di daerah kurang paham dalam mengawal, mengelola, serta manajemen rekapitulasi di level bawah, dan bahkan tidak mampu membaca dan mengisi formulir hasil pemilu.²⁰

¹⁹ I Gusti Putu Artha, *Ibid.*,

²⁰ I Gusti Putu Artha, *Ibid.*,

Problem yang terjadi dalam tubuh penyelenggara pemilu kemudian di tengah lemahnya kompetensi penyelenggara di daerah ialah proses mengawal dan memberi perhatian kepada masalah teknis administrasi kurang berjalan maksimal di semua level. Pemahaman yang kurang memadai atas pengisian formulir hasil pemilu juga disebabkan oleh proses bimbingan teknis yang berjalan lambat dan tidak menyeluruh.²¹

Selanjutnya, faktor eksternal. Faktor eksternal setidaknya terdiri dari empat jenis. Faktor eksternal pertama, pemilu kita masih sangat menggantungkan pada cara-cara manual. Penggunaan teknologi dan cara elektronik baru ada di dua kegiatan, yaitu pendataan pemilih (termasuk mekanisme *search engine* untuk calon pemilih memverifikasi apakah mereka terdaftar atau tidak) dan pengiriman hasil scan form C1 kepada KPU Pusat. Pada kegiatan-kegiatan lainnya, seperti menggunakan hak pilih (*votes casting*) dan menghitung hasil pencapaian pemilu secara elektronik tidak dipakai oleh KPU. Padahal *electronic voting (e-voting)* bisa menjadi salah satu jalan keluar atas masalah kecurangan panitia penyelenggara di samping dapat membantu mempercepat perhitungan dan juga mengefisienkan anggaran.²²

Kita perlu belajar kepada negara tetangga kita, Filipina. Negara kepulauan itu telah mulai “berani” memakai *e-voting* dalam Pemilu mereka. *E-voting* diaplikasikan di negara tersebut pada Pemilu Presiden mere-

²¹ I Gusti Putu Artha, *Ibid.*,

²² Ikhsan Darmawan, *Op. Cit.*, 2 Mei 2014.

ka tahun 2010 lalu. *Concern* terhadap soal keamanan, kepercayaan terhadap sistem, dan apakah hasil perhitungan *e-voting* betul-betul bersih dari kemungkinan dicurangi memang menjadi persoalan sendiri di Filipina. Namun, hal itu tidak menyurutkan niat pemerintah negara itu untuk mulai mencoba memakainya dan setelah itu dievaluasi terus-menerus supaya bisa diperbaiki dan disempurnakan secara kontinyu.²³

Indonesia masih belum beranjak dari keputusan belum menggunakan *e-voting* dalam pemilu karena belum ada keinginan sekaligus keputusan politik dari para pembuat kebijakan di negeri ini, yaitu pemerintah dan DPR. Padahal, kajian soal teknologi (mesin, keamanan, dan lain-lain) telah sejak lama dilakukan oleh BPPT dan kajian sosial politik telah coba dilakukan oleh kalangan kampus seperti Universitas Indonesia (UI).²⁴

Faktor eksternal kedua, ialah pengawasan pemilu yang berjenjang, tidak mudah, dan cenderung menguras waktu, biaya, dan tenaga yang tidak sedikit. Regulasi pemilu kita menyebutkan bahwa hasil pemilu di tingkat Tempat Pemungutan Suara (TPS) dibawa ke tingkat di atasnya (ke PPS lalu ke PPK lalu ke KPU Kabupaten/Kota kemudian ke KPU Provinsi dan terakhir ke KPU Pusat). Proses tersebut tentu 'melelahkan'. Tak jarang karena masalah itu akhirnya pengawasan makin longgar ketika makin naik ke tingkat di atasnya. Berkaitan dengan poin faktor eksternal pertama di atas, bila pemilu dilakukan

dengan cara elektronik, maka pengawasan akan makin pendek jalurnya dan seluruh usaha pengawasan lebih mungkin untuk dikonsentrasikan.²⁵

Faktor eksternal ketiga, status penyelenggara pemilu yang bukan merupakan pejabat negara. Kecuali komisioner KPU dan anggota Bawaslu di tingkat pusat, panitia pemilu di tingkat di bawahnya bukan termasuk pejabat negara. Dampaknya adalah mereka tidak wajib melaporkan harta kekayaannya kepada negara. Padahal, untuk dapat meminimalisir kemungkinan adanya kecurangan berupa pemberian suap kepada mereka bisa dilakukan dengan cara memeriksa harta kekayaan penyelenggara pemilu sebelum dan sesudah pemilu. Kasus penyelenggara pemilu curang yang disinggung di atas menunjukkan bahwa ketidaknetralan penyelenggara pemilu berkaitan erat dengan uang (baca: harta kekayaan). Bila hanya menunggu laporan temuan saja dari pihak yang kebetulan mengetahui adanya praktik haram *kongkalikong* penyelenggara dan calon anggota legislatif atau partai politik, maka kita teramat mengandalkan unsur 'kebetulan' tadi. Sementara dengan wajib melaporkan harta kekayaan para penyelenggara, peluang menemukan pelanggaran akan jauh lebih besar dan panitia penyelenggara akan berpikir berkali-kali sebelum memutuskan untuk berbuat curang.²⁶

Faktor eksternal keempat ialah penegakan hukum yang belum cukup membuat jera. Memang ini adalah persoalan klise. Akan tetapi tentu saja kalau faktor ini tidak

²³ Ikhsan Darmawan, *Op.Cit.*, 2 Mei 2014.

²⁴ Ikhsan Darmawan, *Op.Cit.*, 2 Mei 2014.

²⁵ Ikhsan Darmawan, *Op.Cit.*, 2 Mei 2014.

²⁶ Ikhsan Darmawan, *Op.Cit.*, 2 Mei 2014.

diperkuat, terutama soal sanksi dan publikasian penyelenggara pemilu yang terhukum, maka boleh jadi kurang membuat penyelenggara pemilu pelanggar takut. Untuk hal ini, kita bisa belajar dari bagaimana pelanggar hukuman pidana seperti korupsi yang diperlakukan dengan disorot media massa habis-habisan.²⁷

Penutup

Di bagian ini akan dibahas langkah-langkah perbaikan yang dapat dilakukan untuk mengoptimalkan kinerja penyelenggara pemilu legislatif ke depan. Langkah pertama adalah dengan memperbaiki manajemen tahapan pemilu lima tahunan. DPR dan pemerintah perlu mengevaluasi proses Pemilu Legislatif Tahun 2014 yang penuh masalah ini dengan berkontribusi terhadap percepatan proses legislasi (kalau memang ada revisi terhadap UU Pemilu yang sekarang berlaku). Hal ini penting agar proses berikutnya, yaitu perekrutan penyelenggara pemilu di seluruh tingkatan dapat segera dilakukan setelahnya.

Langkah kedua ialah dengan meningkatkan kompetensi penyelenggara pemilu. Ada kesan bahwa proses rekrutmen penyelenggara pemilu di tingkat bawah (KPPS, PPS, PPK) kurang mendapat perhatian serius, sementara mereka adalah ujung tombak penyelenggaraan pemilu. Cara pikir lama bahwa perekrutan penyelenggara pemilu di tingkat bawah 'tidak usah serius' harus dibuang jauh. Sebaliknya, mengangkat orang-orang terbaik untuk mengisi posisi-

posisi tersebut adalah sebuah langkah besar yang urgen. Yang tak kalah pentingnya adalah aturan soal rekrutmen yang ketat agar tidak ada lagi panitia penyelenggara pemilu yang tidak netral seperti Pemilu Legislatif Tahun 2014 ini.

Langkah ketiga ialah dengan mulai menerapkan pemilu yang menggunakan cara-cara elektronik. Untuk penerapan di seluruh Indonesia secara tiba-tiba memang tidak mungkin atau tidak mudah. Perlu waktu untuk bisa sampai di titik itu. Oleh karenanya, penggunaan cara elektronik dalam pemilu bisa dimulai dari percobaan di sejumlah wilayah yang 'sudah layak' diadakan penyelenggaraan pemilu elektronik, seperti di wilayah perkotaan di mana penduduknya umumnya sudah melek teknologi. *Electronic voting* dapat mulai diterapkan pada dua tahap, yaitu penggunaan hak pilih dan perhitungan hasil pemilu.

Langkah keempat, apabila langkah ketiga sudah mulai diterapkan sebetulnya dapat dipengaruhi karena bebannya lebih berkurang. Meskipun demikian peningkatan pengawasan pemilu dapat juga diterapkan dengan cara lebih melibatkan masyarakat dalam proses pengawasan pemilu itu sendiri, terutama di tahap dari KPPS ke PPS. Untuk tahap setelah PPS, jumlah pengawas independen perlu banyak direkrut dan dilibatkan.

Langkah kelima ialah dengan menjadikan penyelenggara pemilu seperti pejabat negara. Memang secara hukum dan teknis tidak mudah karena status penyelenggara pemilu di tingkat bawah selama ini bersifat

²⁷ Ikhsan Darmawan, *Op.Cit*, 2 Mei 2014.

temporer atau sementara. Akan tetapi, bisa juga dilakukan pembuatan aturan di mana seluruh penyelenggara pemilu wajib melaporkan harta kekayaannya sebelum dan sesudah pemilu berlangsung.

Langkah terakhir adalah dengan lebih meningkatkan jumlah hukuman atas pelang-

garan yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu. Di samping itu, secara berbarengan juga dapat diimplementasikan publikasian secara luas sosok para penyelenggara pemilu yang melanggar aturan pidana pemilu.

Daftar Pustaka

- Alvarez, Michael, Lonna Rae Atkeson, dan Thad Hall, 2013, *Evaluating Elections: A Handbook of Methods and Standards*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Arianto, Bismar, Perbandingan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Legislatif Era Reformasi di Indonesia, *Jurnal FISIPUMRAH*, Vol. 2, No. 2, 2011: 126-140.
- Artha, I Gusti Putu, Rekapitulasi Hasil Pemilu dan Nasib Pilpres, *Media Indonesia*, 8 Mei 2014.
- Darmawan, Ikhsan, Mismanajemen Pemilu, *Suara Pembaruan*, 29 April 2014.
- _____, Perampas Suara Rakyat, *Koran Sindo*, 2 Mei 2014.
- Elklit, Jorgen, 'What Kind of Animal is Electoral Integrity?', Paper dipresentasikan pada Pre-IPSA Workshop "Challenges of Electoral Integrity", Universidad Complutense de Madrid, 7th July 2012.
- Fahmi, Khairul, Wibawa dan Penyelenggaraan Pemilu, *Kompas*, 26 Maret 2014.
- Kerevel, Yann, 2009, *Election Management Bodies and Public Confidence in Elections: Lessons from Latin America*, Washington D.C.: IFES.
- Lembaga Survei Indonesia, Hasil Survei Nasional Berkaitan dengan Pemilu 2014, Desember 2013.
- Norris, Pippa, 'Are there global norms and universal standards of electoral integrity and malpractice? Comparing public and expert perceptions', Paper dipresentasikan pada IPSA-ECP Workshop 'Challenges of Electoral Integrity', Madrid, 7th July 2012.
- Powell Jr., Bingham, 2000, *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven: Yale University Press.
- Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, dan Topo Santoso, 2008, *Perekayasaan Sistem Pemilu: Untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, Jakarta: Partnership for Governance Reform Indonesia.
- Ranney, Austin, 1987, *Governing: An Introduction to Political Science*, New

Jersey: Prentice Hall Inc.

Wall, Alan, 2006, *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, Stockholm: IDEA.

Sumber Koran

Belasan Penyelenggara Pemilu Dipecat, Sinar Harapan, 14 Mei 2014. Diunduh dari <http://sinarharapan.co/news/read/140514130/Belasan-Penyelenggara-Pemilu-Dipecat>