

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA DASAR TEORI

2.1 Tinjauan Pustaka

Penelitian yang membahas keterkaitan antara *electoral cycle* dengan *electoral integrity* yang secara khusus menelaah tata kelola Pemilukada Kota Yogyakarta sejauh ini belum pernah dilakukan penelitian. Selama ini penelitian tentang pemilukada serentak banyak dilakukan dengan menggunakan evaluasi pelaksanaan pemilukada secara nasional seperti Hasrul Harahap (2015) yang meneliti tentang evaluasi Pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2015. Selain pembahasan tentang pemilukada yang sudah pernah diteliti juga menggunakan perspektif yang berbeda dengan penelitian yang akan dikembangkan dalam tesis ini. Misalnya pendekatan perspektif manajemen konflik (Wahyudi dan Ramadhan, 2016) dan pendekatan evaluasi DKPP (Rahmatunnisa, 2017). Sementara penelitian tentang tata kelola pemilukada serentak pernah dilakukan oleh Dewi (2015) dengan judul Menata Ulang Pemilukada Menuju Tata Kelola Pemerintahan Daerah Demokratis, Akuntabel, dan Berkelanjutan. Serta pengembangan penelitian tentang tata kelola pemilu dari perspektif pra-pemilu (Nuryanti, 2016).

Tata kelola pemilu juga tidak dapat dipisahkan dengan integritas Pemilu. Beberapa penelitian telah mengembangkan konsep integritas pemilu (Norris, dkk; 2014; Nurrahmawati, 2017; Clark, 2017; Ham, 2017). Selain integritas pemilu penelitian terdahulu tentang pemilu juga sudah diteliti dengan pendekatan pada

upaya peningkatan kualitas penyelenggaraan pemilu (Lehoucq and Kiril, 2015; Claassen, dkk; 2013).

Berikut adalah kesimpulan dari kajian literatur terdahulu tentang tata kelola pemilu baik di daerah, nasional maupun penelitian Internasional :

Tabel 2.1
Tinjauan Pustaka

No.	Penulis dan Nama Jurnal	Judul	Temuan
1.	Pippa Norris, Richard W. Frank, Ferran Martínez dalam <i>Political Science & Politics</i> , 2014 47(4), 789-798.	Measuring Electoral Integrity around the World: A New Dataset	Penelitian ini dilatarbelakangi oleh perdebatan tentang kecurangan, dugaan dan penyimpangan yang terjadi dalam pemilu. Oleh karena itu penelitian ini menganalisis sejauh mana negara-negara secara nasional mampu memenuhi standar <i>Electoral Integrity Project</i> . Melalui penelitian yang menggunakan metode <i>Perception of Electoral Integrity (PEI)</i> maka akan didapatkan kualitas pemilu dan menggambarkan integritas pemilu dengan semangat demokrasi dan pembangunan.
2.	Fabrice Lehoucq and Kiril dalam <i>Varying the Un-Variable: Social Structure, Electoral Formulae, and Election Quality</i> dalam <i>Political Research Quarterly</i> , Vol. 68, No. 2 (JUNE 2015), pp. 240-252	Varying the Un-Variable: Social Structure, Electoral Formulae, and Election Quality	Penelitian ini menjelaskan bahwa kualitas pemilihan umum dilihat dari pendekatan sistem pemilihan yang digunakan. Pada dasarnya hipotesa yang digunakan bahwa kualitas pemilu lebih buruk dibawah sistem pluralis daripada dibawah sistem proporsional. sistem plurality berpotensi menimbulkan kecurangan suara. Oleh karena itu desain kelembagaan

			penyelenggaraan pemilu harus bisa memetakan struktur sosial pemilih dan formulasi kebijakan yang mengatur tentang seluruh tahapan pemilu. Hal ini akan menunjang kualitas pemilu yang bebas dan adil.
3.	Tri Hendra Wahyudi dan Moh. Fajar Shodiq Ramadlan dalam Indonesian Political Science Review 1 (2) (2016) 136-153	Pembiaran Pada Potensi Konflik dan Kontestasi Semu Pemilukada Kota Blitar: Analisis Institusionalisme Pilihan Rasional	Potensi konflik pemilukada di beberapa daerah tidak dapat dihindarkan. Oleh karena itu penyelenggara pemilu harus mampu melaksanakan manajemen konflik dengan menggunakan pendekatan kelembagaan pilihan rasional. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif eksploratif. Teknik yang digunakan adalah melalui focus group discussion yang melibatkan lembaga-lembaga terkait pemilukada di Kota Blitar. Melalui penelitian ini, ditemukan bahwa meskipun institusi terkait pemilukada memahami potensi konflik, tetapi manajemen konflik yang dipilih adalah metode pembiaran.
4.	Mudiyati Rahmatunnisa, Siti Witianti, dan Hendra dalam Jurnal Wacana Politik, Vol. 2, No. 2, Oktober 2017: 148 – 155	Evaluasi Kinerja DKPP dalam Penanganan Kasus Pemilukada Serentak Jawa Barat Tahun 2015	DKPP yang merupakan lembaga yang turut andil dalam menciptakan pemilu yang berintegritas dan sesuai dengan prinsip demokrasi. Penelitian ini mengambil studi kasus di Jawa Barat sebagai salah satu daerah yang menyelenggarakan pemilu serentak di Tahun 2015 dimana terdapat 26 dugaan pelanggaran etik yang ditangani oleh DKPP. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan melakukan pengumpulan data

			melalui proses <i>focus group discussion</i> , survey, wawancara dan analisis dokumen. Hasil penelitian yang diperoleh, secara kualitatif bahwa DKPP sudah berupaya melaksanakan prinsip-prinsip penyelenggara pemilu yang berintegritas dalam penanganan setiap kasus etika yang ada di pemilukada serentak Jawa Barat Tahun 2015.
5.	Pippa Norris dalam Faculty Research Working Paper Series Harvard Kennedy School of Government, 2012	Are There Global Norms and Universal Standards of Electoral Integrity and Malpractice? Comparing Public and Expert Perceptions	Penelitian ini menganalisis secara komprehensif tentang integritas pemilu yang berlaku secara global/universal dan malpraktek berupa standar yang disebut dengan pelanggaran pemilu. Penelitian ini dilakukan melalui studi pustaka melalui beberapa teori yang berkembang dan pendapat para ahli serta temuan di lapangan.
6.	Hasrul Harahap dalam Jurnal Renaissance, Mei 2016, hlm : 17-23	Evaluasi Pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2015	Pelaksanaan pilkada tahun 2015 masih menimbulkan banyak masalah yang sangat kompleks. Beberapa permasalahannya antara lain pemuktahiran data pemilih, tingkat partisipasi pemilih, implementasi efisiensi dan efektivitas dalam pemilu, dan revisi undang-undang Pilkada.
7.	Sri Nuryanti dalam <i>Jurnal Penelitian Politik</i> , 2016 12(1), 14.	Menyiapkan Tata Kelola Pemilu Serentak 2019	Penelitian ini menjelaskan tentang perubahan pelaksanaan Pemilu di Indonesia pada tahun 2019 yaitu Pemilu serentak yang meliputi Pemilu Presiden, DPR, DPRD, dan DPD. Oleh karena itu penyelenggara pemilu harus memperhatikan <i>electoral cycle</i> yang sampai saat ini sudah masuk pada tahapan persiapan Pemilu

			mulai dari pra-pasca pelaksanaan pemilu serentak.
8.	Kurniawati Hastuti Dewi dalam Jurnal Penelitian Politik Jurnal Penelitian Politik, Volume 12 No. 2 Desember 2015	Menata Ulang Pemilukada Menuju Tata Kelola Pemerintahan Daerah Demokratis, Akuntabel, dan Berkelanjutan	Penelitian ini merekomendasikan agar Pemilukada menggunakan sistem “asimetris” agar pelaksanaannya bervariasi tergantung kemampuan sumber daya manusia dan kemampuan keuangan daerah. Jurnal ini menganalisis kelebihan dan kekurangan hasil pemilukada yang ditinjau dari aspek demokrasi, akuntabilitas dan berkelanjutan. Permasalahan empiris yang dihadapi dalam pelaksanaan pemilukada antara lain ketidaknetralan penyelenggara pemilu, terjadinya politik uang, serta adanya penyalahgunaan kekuasaan (politik dinasti).
9.	Ryan L. Claassen, David B. Magleby, J. Quin Monson and Kelly D. Patterson dalam Political Behavior, Vol. 35, No. 2 (June 2013), pp. 215-235	Voter Confidence and the Election-Day Voting Experience	Penelitian ini menjelaskan tentang kepercayaan pemilih selama mengikuti tahapan pemungutan suara untuk menghasilkan pemilu yang adil. Analisis secara mendalam membahas tentang teknologi pemungutan suara sangat mempengaruhi seseorang dalam membuat kepercayaan selama memilih.
10.	Nurrahmawati dalam Jurnal Politik Indonesia, Vol. 2, No. 1, Juli-September 2017, hal 27-36	Integritas Penyelenggara Pemilu dalam Perspektif Peserta Pemilu (Studi Deskriptif Komisi Independen Pemilihan Aceh Pada Pilkada Gubernur/Wakil Gubernur Aceh 2017)	Penelitian ini menjelaskan tentang integritas Komisi Independen Pemilihan Aceh (KIP) dalam perspektif peserta Pilkada Gubernur/Wakil Gubernur Aceh 2017. Indikator yang digunakan untuk mengukur integritas pemilu antara lain Independent, imparial, professional, transparant, akuntabel, efisien dan <i>service-</i>

			<i>mindednes</i> . Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat perbedaan persepektif peserta pilkada Gubernur/Wakil Gubernur Aceh 2017 dalam melihat integritas KIP Aceh sebagai penyelenggara pemilu. Perbedaan tersebut dipengaruhi oleh relasi politik antar peserta pilkada dan relasi peserta pilkada dengan KIP Aceh.
11.	Alistair Clark dalam <i>European Political Science Review</i> (2017), 9:3, 471–492	Identifying the determinants of electoral integrity and administration in advanced democracies: the case of Britain	Penelitian ini menjelaskan tentang faktor penentu integritas pemilu dalam sebuah negara dengan sistem demokrasi yang mapan dan maju. Temuan yang didapat antara lain sumber daya administrasi menjadi faktor utama penentu integritas dalam pemilu. Integritas pemilu pada akhirnya akan membantu dalam perbaikan proses pemilu terutama untuk pemilih, kandidat dan partai politik.
12.	Emanuele Bracco dan Feredico Reffeli dalam <i>Concurrent Elections and Political Accountability</i>	Concurrent Elections and Political Accountability: Evidence from Italian Local Elections	Penelitian ini menjelaskan tentang pemilihan umum secara serentak pada tingkat kota dan Provinsi di Italia selama tahun 2000an. 3 dampak utama jika dilakukan pemilihan secara serentak, antara lain : <ol style="list-style-type: none"> 1.) Jumlah partisipasi pemilih meningkat. 2.) Jika isu tentang pemilihan di tingkat walikota sangat menonjol maka dapat mempengaruhi pemilihan di tingkat provinsi.
13.	Pippa Norris,	Electoral Integrity in	Penelitian ini menjelaskan

	(2016) dalam <i>Taiwan Journal of Democracy</i>	East Asia.	bahwa pada tahapan-tahapan penyelenggaraan pemilu penyelenggaraan integritas pemilu dalam setiap tahapan pemilu (<i>electoral cycle</i>) sangatlah penting untuk meminimalisir malpraktek/pelanggaran pemilu.
14.	Ham, C.v, (2015) dalam <i>Democratization</i> , 22 (4), 714-737	Getting Elections Right ? Measuring Electoral Integrity	Dalam penelitian ini membahas bahwa integritas pemilu terbagi atas 3 yaitu definisi integritas secara positif dan negatif, kriteria khusus atau universal. Dan pada akhirnya integritas pemilu dapat diukur melalui konsep dan prosesnya. Penelitian ini secara spesifik membahas menganalisis integritas pemilu berdasarkan pada <i>process based approach</i> . Konseptualisasi berbasis proses mempertimbangkan proses pemilihan sebelum, selama, dan setelah hari pemilihan.
15.	Fortin-Rittberger, J., Harfst, P., & Dingler, S. C. (2017) dalam <i>Journal of Elections, Public Opinion and Parties</i> , 1-19.	The Costs of Electoral Fraud: Establishing The Link Between Electoral Integrity, Winning an Election, and Satisfaction With Democracy	Penelitian ini mengidentifikasi dampak kesalahan dalam pemilu terhadap tingkat kepuasan warga negara terhadap demokrasi. Integritas pemilu merupakan salah satu instrument yang digunakan untuk mengukur integritas pemilu pada umumnya dan untuk mengukur kebebasan dan keadilan pemilu pada khususnya. Penelitian ini dilakukan di 29 negara. Salah satu temuannya adalah tingkat kecurangan pemilu yang tinggi memang terkait dengan kepuasan yang kurang terhadap demokrasi.
16.	Ian McAlliste and	Electoral Integrity	Penelitian ini mengeksplorasi

	Stephen White dalam Journal of Elections, Public Opinion and Parties Volume 25, 2015	and Support for Democracy in Belarus, Russia, and Ukraine	pasca runtuhnya komunisme tahun 1989-1990 dan munculnya kepercayaan pada system demokrasi. Namun maraknya malpraktik pemilihan membuat kegagalan dalam konsolidasi demokrasi di Belarus, Russia dan Ukaraina. Secara mendalam penelitian ini memuat alasan atau sebab lemahnya integritas pemilu di Negara tersebut. Survey yang dilakukan dimulai pada tahun 2000 dengan hasil penelitian bahwa persepsi publik tentang ketidakadilan pemilu berakar pada korupsi yang meluas pada pejabat public. Selain itu penelitian ini juga menjelaskan pentingnya rezim kontrol media massa untuk mewujudkan integritas pemilu dan konsolidasi demokrasi.
17.	Christian Opitz, Hanne Fjeld dalam Journal of Eastern African Studies Volume 7, 2013, Issues 4	Including peace: the influence of electoral management bodies on electoral violence	Artikel ini menganalisis pengaruh manajemen pemilu tentang kemungkinan meluasnya kekerasan yang dipicu oleh demonstrasi oposisi selama masa pemilihan. Hubungan inklusif dan kolaboratif dimana aktor politik dapat bersama-sama menegosiasikan isu-isu pemilihan. Hubungan ini dilakukan dengan membandingkan pemilihan umum di Malawi (2004), Ethiopia (2005) dan Zanzibar (2005). Analisis tersebut mendukung gagasan bahwa pihak penyelenggara EMB yang inklusif, daripada independensi hukum, sangat penting untuk menjamin pengaruh oposisi untuk

			menangani kepentingan dan ketidakpercayaan mereka terhadap penyelenggaraan pemilu.
18.	Ferran Martinez i Coma & Minh Trinh dalam Australian Journal of Political Science Volume 52, 2017, Issues 1	How electoral integrity affects voter turnout in democracies	Penelitian ini menjelaskan tentang pengaruh integritas pemilu terhadap jumlah pemilih di Negara-negara demokrasi. Artikel ini menganalisis beberapa variabel yang berkaitan dengan integritas pemilihan, antara lain tindakan pemerintah, tindakan oposisi, dan konteks di mana pemilihan diadakan. Hasil penelitian menunjukkan jumlah pemilih yang lebih tinggi sering ditemukan dalam pemilihan yang memiliki integritas pemilihan yang lebih tinggi. Penelitian dilakukan di 700 pemilihan yang mencakup 85 negara demokrasi pada tahun 1950-2008.

Sumber : Diolah penulis, 2017

Melalui penyajian beberapa hasil penelitian diatas dapat digunakan sebagai bahan perbandingan bagi penulis untuk membuat kajian yang berbeda. Penelitian dalam tesis ini menggabungkan konsep *electoral integrity* menurut *The Electoral Knowledge Network* (ACE) yang juga dibahas dalam tulisan Nurrahmawati (2017) dimana secara khusus dan sangat komprehensif membahas tentang indikator-indikator *electoral integrity* antara lain prinsip-prinsip pemilu yang demoktaris, kode etik, profesionalisme dan akurasi, pengamanan kelembagaan, pengawasan dan penegakkan hukum, transparansi dan akuntabilitas. Prinsip-prinsip *electoral integrity* tersebut kemudian dikaitkan dengan konsep

Norris (2012) yang dikembangkan kembali pada tulisan Norris (2016) yang berjudul *Electoral Integrity in East Asia* yang mengatakan bahwa pentingnya memperhatikan penyelenggaraan integritas pemilu dalam setiap tahapan pemilu (*electoral cycle*) untuk meminimalisir malpraktek/pelanggaran pemilu dan mewujudkan kualitas penyelenggaraan pemilu. Oleh karena itu penelitian ini secara spesifik akan membahas tata kelola penyelenggaraan pemilu berdasarkan indikator-indikator *electoral integrity*.

2.2 Kerangka Dasar Teori

2.2.1 Pemilu Sebagai Instrumen Demokrasi

Pengertian Pemilihan Umum adalah suatu proses untuk memilih orang-orang yang akan menduduki kursi pemerintahan. Pemilihan umum ini diadakan untuk mewujudkan negara demokratis dimana para pemimpinnya dipilih berdasarkan suara mayoritas terbanyak. Pemilihan umum diperlukan antara lain untuk menguatkan legitimasi politik, menjamin stabilitas peralihan kepemimpinan, memilih kader penguasa yang terbaik, dan menegakkan demokrasi (Kumorotomo, 2014). Pemilihan umum yang dianggap sebagai instrument demokrasi maka harus dilakukan pada waktu-waktu tertentu.

Demokrasi dan pemilu merupakan dua konsep yang saling berkaitan. Semua sistem demokrasi didukung melalui penyelenggaraan pemilihan yang berkala sementara pemilihan umum tidak bisa berhasil dalam sistem politik selain demokrasi (María T. Mellenkamp and Pablo Gutiérrez, 2012). Tantangan demokrasi juga diperlukan pemahaman yang mendalam tentang reformasi pemilihan, membangun institusi demokrasi dan penguatan pada demokrasi

substantif tidak hanya prosedural (Hamalai, dkk, 2017). Oleh karena itu ketidakpuasan warga negara terhadap proses demokrasi tersebut akan memberikan ancaman bagi stabilitas dan legitimitasi sistem politik yang demokratis (Donovan dan Karp, 2017).

Tata kelola pemilu sering disamakan dengan administrasi pemilu yang sebenarnya pada prosesnya bahwa tata kelola pemilu bukan hanya berbicara tentang masalah administrasi. Ada beberapa tahapan dalam tata kelola pemilu yaitu pertama, penentuan badan penyelenggara pemilu, kedua, penerapan norma-norma dalam penyelenggaraan pemilu. Ketiga, penyelesaian perselisihan dalam pemilu. Dengan bagian ini maka tata kelola pemilu tidak hanya sekedar membahas tentang administrasi penyelenggaraan pemilu saja (Medina dan Edwin, 2015). *Electoral Governance* merupakan upaya untuk mewujudkan kredibilitas pemilu. *Electoral Governance* dimaknai sebagai “*as a set of related activities that involves rule making, rule application, and rule adjudication*”. *Electoral governance* memiliki fungsi dalam mewujudkan dan memelihara kerangka pemilu secara luas pada setiap aktivitas pemilu dimana voting dan kompetensi pemilu berlangsung.

Salah satu ciri sistem pemilu yang demokratis dapat dilihat dari asas-asal yang dianut. Asas-asas tersebut antara lain :

a) Langsung

Langsung, berarti masyarakat sebagai pemilih memiliki hak untuk memilih secara langsung dalam pemilihan umum sesuai dengan keinginan diri sendiri tanpa ada perantara

b) Umum

Umum, berarti pemilihan umum berlaku untuk seluruh warga negara yang memenuhi persyaratan, tanpa membeda-bedakan agama, suku, ras, jenis kelamin, golongan, pekerjaan, kedaerahan, dan status sosial yang lain.

c) Bebas

Bebas berarti seluruh warga negara yang memenuhi persyaratan sebagai pemilih pada pemilihan umum, bebas menentukan siapa saja yang akan dicoblos untuk membawa aspirasinya tanpa ada tekanan dan paksaan dari siapa pun.

d) Rahasia

Rahasia, berarti dalam menentukan pilihannya, pemilih dijamin kerahasiaan pilihannya. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan.

e) Jujur

Jujur, berarti semua pihak yang terkait dengan pemilu harus bertindak dan juga bersikap jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

f) Adil

Adil, berarti dalam pelaksanaan pemilu, setiap pemilih dan peserta pemilihan umum mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Salah satu bagian dari Pemilu adalah Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada) merupakan instrumen yang sangat penting dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan prinsip demokrasi di daerah, karena disinilah wujud bahwa rakyat sebagai pemegang kedaulatan menentukan kebijakan kenegaraan. Hal ini mengandung arti bahwa kekuasaan tertinggi untuk mengatur pemerintahan Negara ada pada rakyat. Melalui Pemilukada, rakyat dapat memilih siapa yang menjadi pemimpin dan wakilnya dalam proses penyaluran aspirasi, yang selanjutnya menentukan arah masa depan sebuah negara (Yusdianto, 2010). Pasangan calon kepala daerah bisa berasal dari partai politik atau perseorangan (Adiluhung, dkk, 2017).

Menurut Abdullah (2017) Pemilihan umum kepala daerah merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di daerah (propinsi atau kabupaten/kota), guna memilih pemimpin yang akan membimbing, mengarahkan dan mengkoordinasikan berbagai kegiatan pemerintahan dan kegiatan sosial masyarakat di daerah dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat daerah setempat. Pemilihan umum (termasuk pemilukada) bertujuan agar pergantian penguasa bisa berjalan dengan aman dan tertib tanpa harus mengalami kerusuhan-kerusuhan yang mengakibatkan terganggunya stabilitas ekonomi, sosial dan politik yang pada akhirnya hanya akan menyengsarakan rakyat.

Secara normatif, berdasarkan ukuran-ukuran demokrasi, pemilukada langsung menawarkan sejumlah manfaat dan sekaligus harapan bagi pertumbuhan, pendalaman dan perluasan demokrasi lokal (Suharizal, 2011).

- a) Pertama, sistem demokrasi langsung melalui pemilukada langsung akan membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi warga dalam proses demokrasi dan menentukan kepemimpinan politik di tingkat lokal dibandingkan sistem demokrasi perwakilan yang lebih banyak meletakkan kuasa untuk menentukan rekrutmen politik di tangan segelintir orang.
- b) Kedua, dari sisi kompetensi politik. Pemilukada langsung memungkinkan munculnya secara lebih lebar preferensi kandidat-kandidat berkompentensi dalam ruang yang lebih terbuka dibandingkan ketertutupan yang sering terjadi dalam demokrasi perwakilan. Pemilukada langsung bisa memberikan sejumlah harapan pada upaya pembalikan “*syndrome*” dalam demokrasi perwakilan yang ditandai dengan model kompetensi yang tidak fair, seperti; praktik politik uang (*money politics*).
- c) Ketiga, sistem pemilihan langsung akan memberi peluang bagi warga untuk mengaktualisasi hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepentingan elite politik seperti yang kasat mata muncul dalam sistem demokrasi perwakilan. Setidaknya, melalui konsep demokrasi langsung, warga di aras lokal akan mendapatkan kesempatan untuk memperoleh semacam pendidikan politik, training kepemimpinan politik dan sekaligus mempunyai posisi yang setara untuk terlibat dalam pengambilan keputusan politik.
- d) Keempat, pemilukada langsung memperbesar harapan untuk mendapatkan figur pemimpin yang aspiratif, kompeten dan legitimate. Dengan demikian, Pemilukada mempunyai sejumlah manfaat, berkaitan dengan

peningkatan kualitas tanggung jawab pemerintah daerah pada warganya yang pada akhirnya akan mendekatkan kepala daerah dengan masyarakat.

- e) Kelima, kepala daerah yang terpilih melalui pemilukada langsung akan memiliki legitimasi politik yang kuat sehingga akan terbangun perimbangan kekuatan (*check and balance*) di daerah. Perimbangan kekuatan ini akan meminimalisasi penyalahgunaan kekuasaan seperti yang muncul dalam format politik yang monolitik.

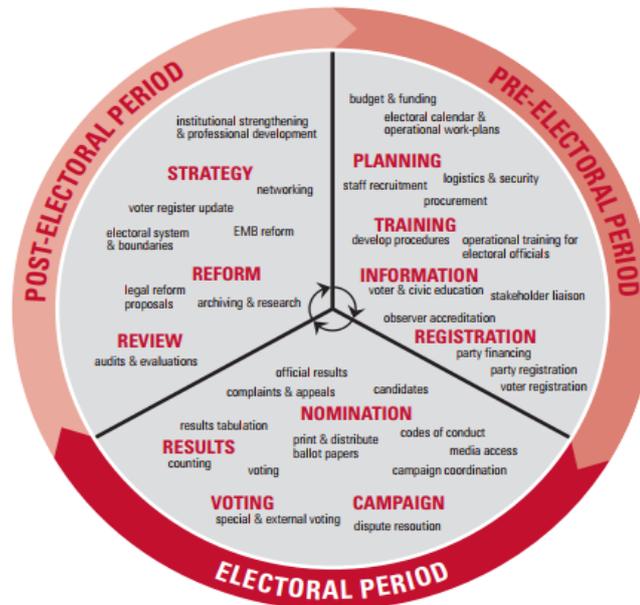
2.2.2 Siklus Pemilu

Berdasarkan pengalaman pelaksanaan pemilu di seluruh dunia bahwa terdapat beberapa masalah seperti pelanggaran pada saat pemilu, pemungutan suara, dan kekerasan yang banyak ditemukan di seluruh dunia, sehingga perlu membuat konteks standar Internasional yang harus dipenuhi oleh penyelenggara pelaksanaan pemilu (Hyde 2011; Kelley 2012). Indeks evaluasi telah dikembangkan untuk membandingkan kualitas pemilihan umum di beberapa provinsi atau daerah pemilihan dalam sebuah negara (James, 2012).

Siklus Pemilu (*Electoral Cycle*) adalah alat yang digunakan untuk memahami persiapan pemilu serta pemahaman tentang penyelenggaraan pemilu. Siklus Pemilu ini dikembangkan oleh European Commission (EC), the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) and *The United Nations Development Programme* (UNDP) sebagai tanggapan dalam memahami tantangan jangka panjang pelaksanaan pemilu (aceproject.org, 2015). Siklus Pemilu merupakan salah satu instrumen yang menjamin bahwa pelaksanaan Pemilu merupakan kegiatan yang berlangsung

secara terus-menerus dan berlanjut. Secara umum bahwa siklus pemilu terbagi atas 3 periode, antara lain pra pemilihan (*pre-electoral period*), periode pelaksanaan pemilu (*electoral period*), pasca pemilu (*post electoral period*).

Gambar 2.1
Electoral Cycle



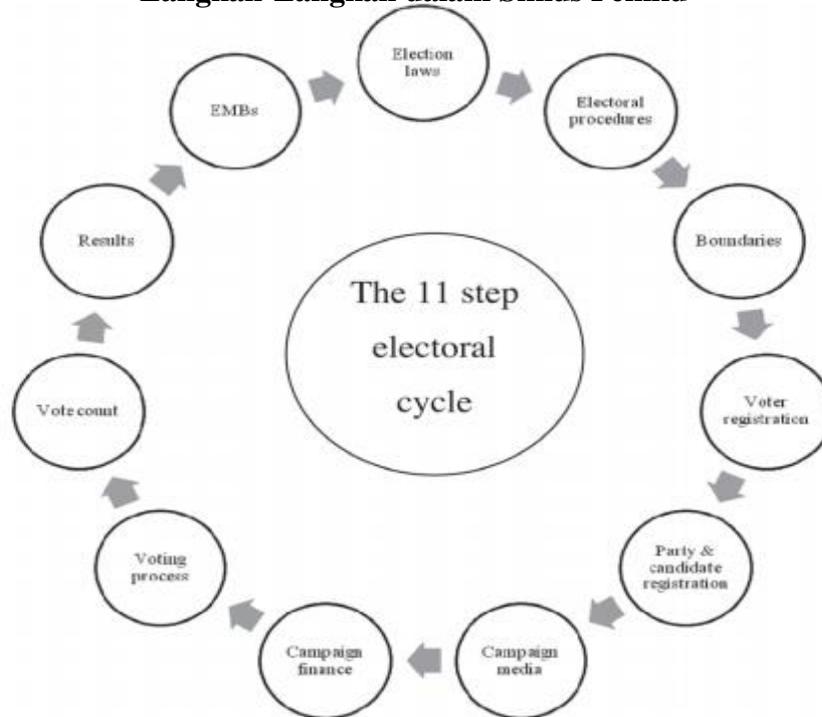
Sumber : *Electoral Cycle pada ACE Project.org, 2013*

Berdasarkan diagram diatas bahwa 3 dimensi tata kelola kepiluan secara garis besar antara lain :

- 1) Dimensi konstitusional yang dibuktikan dengan adanya Undang-Undang Pemilu atau hukum penyelenggaraan pemilu.
- 2) Dimensi implementasi aturan-aturan kepiluan yang sudah ditetapkan menjadi keputusan-keputusan operasional untuk mendukung penyelenggaraan pemilu yang meliputi anggaran, pendanaan, kalender pemilu, pendidikan untuk pemilih, pendaftaran pemilih, kampanye, dan penentuan hasil pemilu.

3) Dimensi pengawasan dan evaluasi Pemilu. Menurut Pippa Norris (2016) pemilu harus dipahami sebagai proses siklus yang melibatkan proses panjang yang sekarang telah menjadi “*gold standard*” secara Internasional untuk memperkuat kapasitas manajemen pemilu dalam jangka waktu panjang dan berkelanjutan. Untuk mengoperasikan gagasan tentang siklus pemilu maka dapat digambarkan melalui skema yang sistematis. Badan penyelenggaraan pemilihan sangat penting untuk dikelola dalam proses pemilihan dan penerapan peraturan dan masalah biasanya bisa terjadi muncul di setiap tahap siklus pemilihan dari pihak berwenang yang tidak memiliki pengetahuan, kapasitas, sumber daya teknis, atau budaya ketidakberpihakan. Langkah-langkah dalam siklus pemilu juga dikembangkan oleh Pippa Norris, 2016, antara lain :

Gambar 2.2
Langkah-Langkah dalam Siklus Pemilu



Sumber : Pippa Norris, 2016

Siklus pemilu (*electoral cycle*) atau tahapan pemilu merujuk pada sejumlah tahapan pemilu yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu seperti perumusan peraturan, registrasi pemilih, pendaftaran dan penetapan partai dan calon, pelaksanaan kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, tabulasi hasil penghitungan suara, penetapan dan pengumuman hasil Pemilu, penyelesaian sengketa, pelaporan hasil, dan pengarsipan hasil dan audit manajemen.

Berikut ini akan dipaparkan sejumlah tahapan penyelenggara pemilu yang berlaku universal (Surbakti, 2015), yaitu:

- 1) Pembuatan landasan hukum pemilu (*legal framework*)

Pembuatan kerangka hukum (*legal framework*) yang menjadi dasar penyelenggaraan pemilu. Hal mutlak yang harus ada dalam

penyelenggaraan pemilu adalah merancang, menyusun, dan menetapkan undang-undang sebagai *rule of conduct* yang mengatur proses, prosedur, tugas, dan kewenangan penyelenggara pemilu, prosedur pencalonan, siapa yang berhak memilih, dan aturan-aturan lain sesuai norma-norma pemilu demokratik. *Rule of conduct* pemilu ini bisa diajukan pemerintah kepada parlemen untuk dibahas dan disahkan bersama-sama dan mengikat partai politik, kandidat, penyelenggara pemilu, dan masyarakat.

- 2) Perencanaan dan pembuatan kebijakan anggaran untuk mendukung logistik pemilu (*planning and implementation*)

Perencanaan dan pembuatan kebijakan anggaran. Pemilu membutuhkan pendanaan besar yang harus dianggarkan pemerintah. Sebagai penyelenggara pemilu, kewenangan untuk merancang, menyusun, dan menetapkan perencanaan anggaran pemilu terletak pada penyelenggara pemilu dengan dibantu para ahli anggaran yang memiliki pengetahuan dan pengalaman mengenai anggaran kepemiluan.

- 3) Perekrutan, pelatihan, pendidikan, dan penyebaran informasi pemilu (*training, education, and election socialization*).

Penyelenggara pemilu direkrut dari orang-orang yang memiliki penguasaan dan keahlian tentang kepemiluan serta mampu menjabarkan norma-norma pemilu menjadi kebijakankebijakan dalam penyelenggaraan pemilu. Keanggotaan penyelenggara pemilu bisa terdiri dari para ahli pemilu, ahli hukum, wakil-wakil partai dan pemerintah yang direkrut melalui proses terbuka atau dipilih dan ditetapkan pemerintah. Misalnya di

Irak, anggota penyelenggara pemilu direkrut dari kalangan ahli yang diumumkan secara terbuka sementara di Israel, diisi wakil-wakil partai yang disahkan oleh tim seleksi dan ditetapkan oleh parlemen.

4) Pendataan dan pendaftaran pemilih (*voter registration*)

Hal ini merupakan implementasi dari norma hukum pemilu untuk mendata dan mendaftarkan warga negara yang memenuhi syarat sebagai pemilih sah (*eligible*) dalam pemilu. Pendaftaran pemilih ini dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip bahwa siapapun yang memenuhi syarat sebagai pemilih harus didaftarkan (*universal suffrage*).

5) Perencanaan dan pelaksanaan kampanye pemilu (*electoral campaign*)

Perencanaan kampanye menyangkut dua hal: pertama, membuat pedoman teknis, penjadwalan kampanye peserta pemilu (partai atau kandidat), dan sosialisasi kampanye. Kedua, penegakan norma, prosedur, dan tata cara pelaksanaan kampanye yang mengikat peserta kampanye. Di beberapa negara dengan model penyelenggara pemilu campuran antara wakil pemerintah, ahli hukum, hakim, dan wakil partai, peran mereka cukup besar. Mereka memiliki kewenangan sebagai pembuat norma-norma pemilu (fungsi *regulatory*) termasuk regulasi kampanye dan dana kampanye, pengawas jalannya pemilu (fungsi *supervisory*) dan peradilan pelanggaran pemilu (fungsi *judicial*).

6) Pemungutan suara (*election day and counting*)

Pemilu adalah aktivitas pemberian suara pemilih untuk dikonversi menjadi kursi penyelenggara negara secara demokratik. Ada dua aktivitas

yang mengikuti pemberian suara yaitu penghitungan suara (*counting*) dan rekapitulasi suara (*tabulation*) hasil penghitungan suara di TPS-TPS. Dalam hal ini ada beberapa kriteria yang harus dipenuhi agar proses voting dan counting menghasilkan pemilu demokratik dan berintegritas, yaitu: diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (*luber jurdil*); akurasi/ketepatan dalam counting hasil; dilakukan sesuai prosedur oleh penyelenggara pemilu; keterbukaan; peserta pemilu, pemantau, pengawas, dan media massa dapat mengakses secara bebas; dan implementasi prosedur pemilu secara konsisten.

7) Pengesahan hasil (*verification of result*)

Pengesahan hasil pemilu dilakukan oleh EMB berdasarkan berkas berita acara penghitungan suara yang dilakukan secara berjenjang. Pengesahan hasil pemilu meliputi empat unsur, yaitu: pengumuman resmi hasil penghitungan suara, perolehan kursi partai politik peserta pemilu, keberatankeberatan dari peserta pemilu terkait hasil, dan audit dan evaluasi penyelenggaraan pemilu.

8) Tahapan setelah pemilu (*post election*)

Tahapan setelah pemilu (*post election*). Tahapan akhir siklus pemilu merupakan fase evaluasi penyelenggaraan pemilu. Dalam hal ini ada empat unsur yang dievaluasi, yaitu: data daftar pemilih dan pemutakhirannya (kelemahan atau kelebihan), kajian kerangka hukum pemilu (apakah efektif dalam implementasi), pendataan dan pengarsipan hasil pemilu (ketersediaan supporting system untuk penyimpanan dan

pengarsipan), dan evaluasi komprehensif tata kelola kepemiluan (efektivitas penyelenggara pemilu dan hubungannya dengan institusi lain/*supervisory body*). *Post election* menjadi momentum penyelenggara pemilu untuk mengavaluasi tata kelola pemilu berdasarkan parameter: efektivitas kerangka hukum pemilu, administrasi pendukung pemilu, ketepatan anggaran pemilu sesuai kebutuhan tahapan pemilu, logistik pemilu, kepemimpinan EMB, kualitas personil pendukung pemilu dan TI pemilu.

2.2.3 Electoral Integrity

Integritas berasal dari bahasa Inggris yaitu *integration* yang berarti kesempurnaan atau keseluruhan, selain itu kata integritas juga berasal dari kata sifat latin "*integer*" yang berarti utuh atau lengkap. Integritas adalah suatu pola pikir dan karakter yang sesuai dengan norma dan peraturan yang berlaku yang dihasilkan melalui proses yang panjang (Sugihariyadi dan Joni Rahardjo, 2015; Norris, 2014). Pendekatan integritas pemilu baik secara luas maupun sempit minimal harus memuat komponen hak pilih yang universal meliputi bebas, kompetitif, dan adil (Clark, 2017). Konsep integritas ini muncul untuk menjawab 2 permasalahan, yaitu kekerasan politik dalam pemilu serta pelanggaran administrasi yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu (Vickery dan Shein, 2012).

Konseptualisasi terkait dengan integritas pemilu dapat dibedakan melalui 3 hal, yaitu *process based approach*, *concept based approach* atau kombinasi antara keduanya (Ham, 2015). *Concept based approach* mendefinisikan integritas

pemilu sebagai upaya dalam mewujudkan standar ideal demokrasi, sementara *process based approach* mendefinisikan integritas pemilu melalui tahapan pemilu baik pra, periode maupun setelah pelaksanaan pemilu. Menurut Mozaffar dan Schedler dalam Rahmatunnisa (2017) bahwa *process based approach* merupakan istilah lain dari tata kelola pemilu (*electoral governance*).

Penyelenggara pemilu yang berintegritas berarti mengandung unsur penyelenggara yang jujur, transparan, akuntabel, cermat dan akurat dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya (Nurrahmawati, 2017). Banyak tantangan yang dihadapi oleh penyelenggara pemilu (*Electoral Management Bodies*) yang sangat bervariasi dan berbeda dari satu negara dengan negara yang lain dalam penyelenggaraan pemilu. Penyelenggara pemilu dipandang sebagai institusi yang memberikan pertanggungjawaban baik secara vertical maupun horizontal selama proses pemilihan dengan meminta kepada para elit untuk mematuhi peraturan yang ada serta menjamin hak pilih warga negara selama proses pemilihan (Kerr dan Anna Lührmann, 2017).

Tujuan dari adanya integritas pemilu adalah menjamin agar pelaksanaan pemilu didasarkan pada prinsip demokrasi berdasarkan hak-hak universal internasional dan persamaan politik. Sementara pemilu yang tidak mampu melaksanakan hak-hak universal Internasional maka pelaksanaan pemilu akan menghasilkan malpraktek. Berbagai pelanggaran pemilu sering ditemukan sangat bervariasi misalnya akses pemungutan suara yang tidak setara, keberpihakan media, kecurangan dalam perhitungan, dan batasan partisipasi masyarakat untuk memilih (Birch, 2008). Setiap bentuk kecurangan dalam pemilu maka akan

mengurangi kepercayaan politik dan melemahkan dukungan yang demokratis (Norris, 2016; Van Ham, 2015).

Gagasan tentang integritas pemilu mengacu pada kesepakatan Internasional dan berlaku secara universal untuk semua negara dalam setiap siklus pemilu baik pada masa pra-pemilu, pemungutan suara dan pasca pemilu. Sementara jika membahas tentang malpraktik pemilu maka mengacu pada pelanggaran setiap integritas pemilu (Norris, 2012). Oleh karena itu adanya integritas pemilu menjadi gagasan yang menyeluruh untuk menghormati standar Internasional dan norma global yang mengatur penyelenggaraan pemilu yang tepat (Norris, 2014). Integritas pemilu secara khusus sangat penting dalam sebuah system demokrasi. Konsekuensi ketiadaan pemilu yang berintegritas sangatlah serius, pada suatu titik tertentu akan membawa kepada delegitimasi pemerintahan yang terpilih dan pada akhirnya memicu ketidakstabilan politik suatu Negara (Rahmatunnisa, 2017).

Menurut *The Electoral knowledge Network* (2013) terdapat 7 prinsip untuk mengukur pemilu yang memiliki integritas antara lain :

- 1) Menghormati prinsip-prinsip pemilu yang demokratis.

Melalui prinsip demokrasi dalam pemilu, semua warga Negara memiliki hak yang sama untuk berpartisipasi sebagai pemilih ataupun kandidat. Pemilih harus memiliki akses yang berarti terhadap informasi pemilihan dan kampanye, administrasi pemilihan harus dilakukan secara adil dan tidak partisan, pemilihan harus didaftar secara teratur, dan hasil pemilihan harus diputuskan dengan bebas memberikan suara warga negara. Agar pemilihan menjadi asli dan kredibel, tidak cukup pemilihan administrasi dilakukan secara tertib dan profesional. Pemilihan

bebas juga bergantung pada kebebasan berbicara, berkumpul, berorganisasi dan bergerak, dan bebas dari rasa takut. Pemilu yang adil juga memerlukan proses pemilihan yang transparan, hukum pemilihan, peraturan dan sistem yang merata. Kesempatan yang sama bagi semua peserta, pemilihan yang independen dan tidak memihak.

Indikator dalam menghormati pemilu yang demokratis adalah melalui jaminan adanya kesetaraan warga Negara, baik dalam pemungutan dan perhitungan suara maupun penyelenggaraan yang disesuaikan dengan hukum yang berlaku. Menurut *Global Commission on Election, Democracy and Security* (2014) pemilu yang demokratis dapat mewujudkan pemilu yang berintegritas dengan menjamin kesetaraan politik sesuai dengan *Universal Declaration of Human Rights*.

Integritas Pemilu tidak terlepas dari Pasal 21 (3) dalam *Universal Declaration of Human Rights* (1948) (ICCPR) :

“The will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures.”

Hal ini diperkuat dengan Pasal 25 UN *International Covenant for Civil and Political Rights* (ICCPR of 1966) yang mengatur antara lain :

- a) Pemilihan berkala
- b) Hak pilih yang sama
- c) Hak untuk menjadi pejabat publik
- d) Hak untuk memilih
- e) Bebas

f) Rahasia

Melalui penjelasan diatas secara keseluruhan pemilu yang demokratis adalah pelibatan rakyat dalam pembentukkan dan penyelenggaraan pemerintahan melalui partisipasi, representasi dan pengawasan. Pemilu yang demokratis menjadi awal bagi kelangsungan transisi demokrasi yang mewadahi pluralisme politik dan partisipasi sipil secara terbuka dan mandiri (Gaffar, 2013).

- 2) Kode etik, integritas pemilu juga bergantung pada perilaku etis para penyelenggara pemilu, kandidat, partai dan semua peserta dalam proses pemilu.

Integritas pemilu tergantung pada perilaku etis para administrator pemilihan, petugas pemilihan, kandidat, partai dan semua peserta dalam proses pemilihan. Semua peserta pemilu harus dapat mewujudkan sikap yang sesuai dengan proses yang bebas dan adil. Untuk mencapai hal ini, semua peserta harus mampu melaksanakan tugas dan peran mereka secara professional, transparan dan tidak memihak. Hal ini berarti bahwa pejabat public (termasuk administrator pemilu) tidak boleh menggunakan posisinya untuk keuntungan pribadi atau partisan. Artinya bahwa calon atau partai tidak boleh menyalahgunakan proses kampanye. Para peserta pemilu tidak diperbolehkan menggunakan uang atau intensif lainnya untuk mempengaruhi administrator pemilu.

Istilah “Kode Etik” diartikan sebagai satu kesatuan landasan norma moral, etis dan filosofis yang menjadi pedoman bagi perilaku penyelenggara pemilihan umum yang diwajibkan, dilarang, patut atau tidak patut dilakukan dalam semua tindakan dan ucapan. Adapun tujuan kode etik ini adalah untuk menjaga

kemandirian, integritas, dan kredibilitas Penyelenggara Pemilu, yang sesuai dengan asas Penyelenggaraan Pemilu (Erwinsyahbana, 2017).

Kode etik yang telah disepakati antara penyelenggara maupun peserta pemilu adalah upaya dalam meminimalisir situasi yang berpotensi konflik. *Code of Conduct* atau kode etik menggambarkan tindakan yang dilakukan sesuai dengan hukum yang berlaku dan tidak melaksanakan hal-hal yang dilarang menurut hukum. Kode etik yang berlaku untuk partai dan peserta politik lainnya berfokus pada nilai, prinsip dan norma dengan memandu perilaku kandidat, relawan maupun staf penyelenggara (Thomas, dkk, 2014).

3) Profesionalisme dan akurasi, pemilu yang berintegritas sering diasumsikan berasal dari praktik pemilu yang jujur.

Pentingnya penyelenggara pemilu yang profesional dan akurat adalah salah satu prinsip untuk mewujudkan pemilu yang berintegritas. Pekerjaan yang ceroboh atau ketidakakuratan dalam perhitungan suara dapat menimbulkan pertanyaan terkait dengan integritas pemilu. Ketidakakuratan, ketidakjelasan atau ambiguitas dalam kerangka hukum dan kelembagaan, serta dalam deskripsi mekanisme yang menerapkan dan menegakkannya, dapat secara tidak sengaja menciptakan banyak masalah dan bahkan mendorong praktik atau kecurangan yang tidak adil.

Kadar profesionalitas lembaga sangat ditentukan oleh tingkat kemampuan anggotanya yang tercermin melalui sikap dan perilaku dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Untuk menciptakan kadar profesionalitas dalam melaksanakan misi lembaga, persyaratan dasarnya adalah tersedianya sumberdaya manusia yang andal, pekerjaan yang terprogram dengan baik, dan waktu yang

tersedia untuk melaksanakan program tersebut serta adanya dukungan dana yang memadai dan fasilitas yang memadai serta mendukung.

4) Pengamanan kelembagaan

Pengamanan kelembagaan dilakukan berdasarkan prinsip *check and balance* yang digunakan untuk melindungi integritas dalam pemilihan. Penting juga untuk memastikan bahwa publik, politisi dan pihak diberi tahu tentang peran dan tanggung jawab masing-masing agensi untuk menghindari kebingungan dan kesalahpahaman. Pengamanan Kelembagaan. Analisis keamanan pemilu yang efektif harus memanfaatkan informasi dan keahlian dari beberapa pihak. Koordinasi antar instansi yang bertanggung jawab untuk administrasi dan keamanan pemilu adalah keuntungan yang signifikan. Mengantisipasi dan mengurangi dampak terjadinya ancaman adalah upaya strategis dari kedua otoritas pemilu dan mitra keamanan mereka.

Fokus perhatian terhadap pengamanan kelembagaan tidak hanya menyangkut persoalan sistem yudisial dan badan-badan penyelenggara tetapi juga menyangkut perbedaan dan celah hukum yang timbul dalam peraturan yang mengatur tentang pemilu, batasan waktu yang membingungkan, duplikasi komplain yang diajukan pada lembaga-lembaga yang berbeda, dan tidak jelasnya sanksi yang diberikan terhadap ketidakpatuhan pada ketentuan hukum dan masalah-masalah penegakan hukum lainnya (Petit dalam Widodo 2016).

5) Pengawasan dan penegakkan hukum

Administrator dan peserta bertanggung jawab pada kerangka hokum dan kelembagaan untuk menegakkan undang-undang pemilu. Pengawasan terus

menerus terhadap proses pemilu dilakukan dengan mekanisme internal dan eksternal untuk dapat membantu mendeteksi masalah. Penerapan tindakan hukum dan peraturan sangat penting untuk mengendalikan tindakan kepentingan pribadi. Kegiatan penegakan adalah penghalang bagi mereka yang merenungkan perilaku ilegal atau tidak etis, dan bertindak untuk menghukum mereka yang telah melanggar hukum. Jika tidak, rasa impunitas dan kurangnya penegakan hukum dapat mendorong iklim korupsi dan kinerja yang biasa-biasa saja. Pengawasan pemilu dilakukan pada setiap tahapan pemilu yang disesuaikan dengan hukum yang berlaku. Pengawasan bertujuan untuk mewujudkan keadilan pemilu dengan melihat setiap proses yang terjadi di lapangan (Andreassen, 2017).

Pengawasan dilakukan pada setiap tahapan pemilu yang dapat melibatkan masyarakat, saksi partai politik maupun dari pihak penyelenggara pada umumnya. Badan pengawas ini berupaya mengamati dan menganalisis proses penyelenggaraan pemilu yang sesuai dengan aturan yang ada. Selain itu laporan-laporan pengawasan akan menjadi bukti apabila dikemudian hari akan terjadi pelanggaran atau sengketa pemilu (Norris, 2014).

6) Transparansi

Negara perlu menerapkan peraturan yang mengatur transparansi dan melindungi integritas pemilu. Transparansi membuat struktur kelembagaan dan tindakan/keputusan dapat diakses secara luas dan dipahami dengan lebih baik. Peserta dalam pemilihan umumnya akan memiliki kepercayaan lebih besar jika mereka memiliki akses terhadap informasi prosedural yang terperinci dan dapat memahami bagaimana proses pemilihan berjalan. Transparansi, bersamaan

dengan pengamatan publik berikut, biasanya memberikan motivasi tambahan bagi administrator pemilihan dan petugas pemilihan untuk mematuhi peraturan dan bersiap untuk bertanggung jawab atas tindakan mereka.

Dalam konteks pelaksanaan tahapan pemilu, keterbukaan informasi menjadi sebuah hal penting diperhatikan oleh seluruh lembaga yang berkaitan dengan pemilihan umum, baik penyelenggara, parpol hingga masyarakat sebagai elemen utama keberhasilan pemilihan umum tersebut berlangsung. Keterbukaan Informasi di dalam pemilu menjadi salah satu dari sekian banyak indikator penyelenggaraan pemilu yang jujur dan demokratis, serta merupakan hak asasi manusia, yaitu hak untuk tahu (*right to know*).

Perbaikan mengenai keterbukaan informasi haruslah juga didorong oleh semangat menjadikan pemilu sebagai ajang menciptakan pemimpin-pemimpin atau wakil rakyat yang sesuai dengan pilihan masyarakat, bukan merupakan sebuah hasil dari proses manipulasi data dalam pemilu. Harapan tersebut akan berhasil apabila seluruh lembaga yang berkaitan dengan pemilihan umum bersedia untuk menjalankan keterbukaan informasi melalui mekanisme keterbukaan data (*open data*) kepada publik. Dengan demikian publik dapat secara langsung mengawasi proses pelaksanaan dan hasil pemilu sehingga agar memperkecil terjadinya kecurangan dan manipulasi data yang dilakukan oleh pihak yang ingin diuntungkan (Ismail, 2017).

Menurut Hari Sabarno (dalam Ismail 2017) transparansi merupakan salah satu aspek mendasar bagi terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Perwujudan tata pemerintahan yang baik mensyaratkan adanya keterbukaan,

keterlibatan, dan kemudahan akses bagi masyarakat terhadap proses penyelenggaraan pemerintah. Keterbukaan dan kemudahan informasi penyelenggaraan pemerintahan memberikan pengaruh untuk mewujudkan berbagai indikator lainnya.

7) Akuntabilitas

Melalui undang-undang yang tepat, administrator pemilu dan petugas pemilu akan dimintai pertanggungjawaban atas keputusan yang mereka buat ketika proses pemilihan. Selain itu pertanggungjawaban juga berupa alokasi dana yang dialokasikan untuk pemilihan (*The Electoral Knowledge Network, 2013*). Keterbukaan ini penting untuk memastikan aturan hukum dan etika benar-benar berjalan efektif. Jika aturan ditegakkan dan setiap pejabat bertanggungjawab (*accountable*) dan tersedia mekanisme untuk menuntut pertanggungjawabannya, maka dengan sendirinya kita akan tahu apa yang dilanggar dan kapan pelanggaran terjadi (Asshiddiqie, 2014). Pemilu yang kompetitif akan menciptakan hubungan pertanggungjawaban secara formal antara pembuatan kebijakan dengan warga Negara (Ashworth, 2012).

Akuntabilitas yang paling dominan adalah pada bagian pemungutan suara dan perhitungannya. Penyelenggara pemilu dituntut untuk memberikan hasil yang didapat sesuai dengan hasil di lapangan. Hal ini karena sering munculnya kecurangan dan masyarakat menuntut agar penyelenggara pemilu harus dapat menjalankan tugas dan fungsinya sebagai mana mestinya (Norris, 2014).

Adapun menurut Ramlan Surbakti (2016) bahwa Pemilu yang berintegritas harus memenuhi 6 indikator antara lain :

- 1) Hukum pemilu dan kepastian hukum.
- 2) Kesetaraan antar warga negara, baik dalam pemungutan dan penghitungan suara maupun dalam alokasi kursi DPR/DPRD dan pembentukan daerah pemilihan.
- 3) Persaingan bebas dan adil.
- 4) Partisipasi pemilih dalam pemilu.
- 5) Penyelenggara pemilu yang mandiri, kompetensi, berintegritas, efisien dan kepemimpinan yang efektif.
- 6) Proses pemungutan dan penghitungan suara berdasarkan asas pemilu demokratik dan prinsip pemilu berintegritas.
- 7) Keadilan pemilu.
- 8) Tidak ada kekerasan dalam proses pemilu. Kekerasan pemilu adalah setiap tindakan yang mencederai orang atau anacama mencederai atau barang berkaitan dengan pemilu.

Reputasi profesional dan berbagai pengalaman manajerial dan teknis dapat membantu para anggota dan staf LPP untuk menjadi penyelenggara pemilu yang profesional. Selain memiliki kemampuan-kemampuan tersebut, penyelenggara pemilu yang profesional juga harus memiliki komitmen terhadap prinsip-prinsip pelaksanaan pemilu yang baik (Helena, dkk, dalam IDEA, 2014), antara lain :

- 1) Integritas, yakni kemampuan untuk bertindak secara non-partisan dan independen dengan tidak melakukan tindakan-tindakan korup dan/ atau menguntungkan kepentingan-kepentingan kelompok tertentu, serta

menjamin semua undang-undang, peraturan, dan kode etik pemilu dipatuhi dengan baik.

- 2) Imparsialitas, yakni kemampuan untuk menjadi adil dan memberikan semua pemangku kepentingan perlakuan yang merata dan jujur, serta menyediakan sebuah arena kompetisi politik yang merata. Imparsialitas juga berarti kemampuan untuk memperlakukan semua pemangku Pengembangan Penyelenggaraan Pemilu yang Profesional 164 International IDEA kepentingan secara adil dan dalam sikap yang non-partisan.
- 3) Independensi, yakni kemampuan untuk bekerja tanpa pengaruh dari atau di bawah pihak-pihak luar, seperti pemerintah atau partai berkuasa.
- 4) Transparansi, merujuk pada kemampuan LPP untuk terbuka dan jujur, serta ketersediaan akses informasi yang berguna dan penting bagi para pemangku kepentingan.
- 5) Efisiensi, yakni kemampuan untuk menggunakan semua sumber daya secara optimal, termasuk penggunaan dana secara bijak, dan kemampuan untuk melaksanakan aktivitas kepemiluan secara efektif dan hemat.
- 6) Berorientasi pada pelayanan, menjamin bahwa semua aktivitas LPP ditujukan untuk memberikan pelayanan terbaik bagi pemangku kepentingan, dan terutama pemilih
- 7) Profesionalisme, yakni implementasi prosedur pemilu yang teliti dan akurat sebagai elemen kunci bagi pelaksanaan proses pemilu yang kredibel. LPP harus dapat menjamin bahwa semua staf mereka, baik staf

permanen maupun temporer, telah dilatih dengan baik dan diberikan pengetahuan yang diperlukan untuk melakukan pekerjaan mereka. Pekerja dan staf yang profesional akan membuat masyarakat percaya bahwa proses pemilu sedang dikelola oleh orang-orang yang tepat.

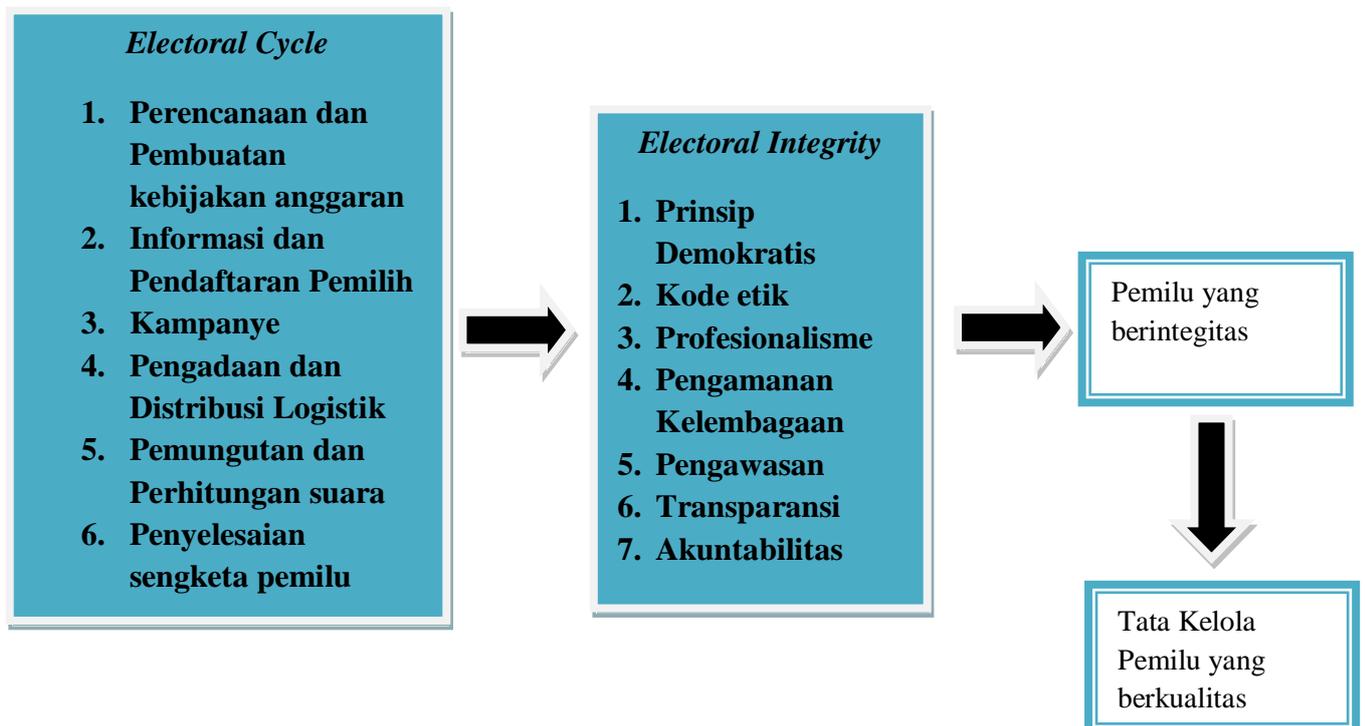
Berdasarkan pada kerangka teori tersebut, peneliti menggunakan variabel *electoral cycle* yang dikembangkan oleh *Euperean Comission (EC)*, *The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA)* dan *The United Nations Development Programme (UNDP)* sebagai alat untuk memahami proses penyelenggaraan pemilu (aceproject.org, 2015). Selain itu *Electoral Cycle* ini juga dikembangkan oleh Norris (2016) yang menjelaskan langkah-langkah dalam tahapan pemilu. Variabel *electoral cycle* antara lain, pra pemilu (perencanaan dan pembuatan kebijakan anggaran, perekrutan dan informasi pemilu, pendataan dan pendaftaran pemilih, kampanye), periode pemilu (pemungutan dan perhitungan suara), pasca pemilu (pengumuman hasil, pengesahan dan penyelesaian sengkete pemilu).

Penelitian ini menggunakan *process based approach* dan *concept based approach* (pendekatan campuran) dalam mengukur integritas pemilu. Pendekatan ini memiliki kelebihan dalam memahami dan mengukur *electoral integrity* secara lebih komprehensif dalam mempertimbangkan semua aspek dari mulai sebelum, pada saat dan setelah hari pemungutan. Indikator yang digunakan dalam penelitian ini adalah indikator menurut *The Electoral Knowledge Network* (2013) dengan indikator antara lain, menghormati pemilu yang demokratis, kode etik, profesionalisme, pengamanan kelembagaan, pengawasan dan penegakkan hukum,

transparansi dan akuntabilitas. Oleh karena itu pada akhir penelitian ini akan mengkaji keberhasilan seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu dalam menerapkan *electoral integrity*.

2.3 Kerangka Berpikir

Gambar 2.3 Kerangka Berpikir



2.4 Definisi Konseptual

Definisi konseptual merupakan bagian dari penjabaran setelah melakukan tinjauan pustaka dan kerangka teori. Adapun yang menjadi definisi konseptual antara lain :

1. Pemilu sebagai instrumen demokrasi

Pemilu merupakan salah satu ciri dari pelaksanaan demokrasi prosedural dalam sebuah Negara demokrasi yang berupaya mengakomodasi kepentingan masyarakat untuk dapat memilih pemimpin

secara berkala sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku dan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

2. *Electoral Cycle*

Siklus pemilu adalah tahapan penyelenggaraan pemilu yang dimulai dari tahapan perencanaan, pelaksanaan dan pasca pemilu.

3. Integritas Pemilu

Integritas pemilu merupakan kemampuan menyelenggarakan pemilu yang bebas dan adil berdasarkan pada konstruksi teori demokrasi dan menerapkannya dalam setiap tahapan pemilu baik sebelum, pada saat dan setelah pemungutan suara.

2.5 Definisi Operasional

Untuk mengetahui tata kelola pemilu pasca pemilukada serentak, tesis ini menggunakan beberapa definisi operasional yang diturunkan dari kerangka teoritis dan definisi konseptual. Definisi operasional yang dipakai adalah sebagai berikut :

Tabel 2.1
Definisi Operasional

Dimensi	Variabel <i>(Electoral Cycle)</i>	Indikator <i>(Electoral Integrity)</i>
Persiapan	Perencanaan program dan anggaran	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prinsip Demokratis 2. Kode etik 3. Profesionalisme 4. Pengamanan Kelembagaan 5. Pengawasan 6. Transparansi 7. Akuntabilitas
	Informasi dan Pendaftaran Pemilih	
	Kampanye	
	Pengadaan dan distribusi logistik	
Periode Pemilu	Pemungutan dan perhitungan suara	
Pasca Pemilu	Penyelesaian sengketa pemilu	