



# Desain Penyelenggaraan Pemilu

## Buku Pedoman Internasional IDEA







Desain Penyelenggaraan Pemilu:

---

Buku Pedoman Internasional IDEA

---





Desain Penyelenggaraan Pemilu:

---

Buku Pedoman Internasional IDEA

---

Alan Wall

Andrew Ellis

Ayman Ayoub

Carl W. Dundas

Joram Rukambe

Sara Staino

Buku ini adalah terjemahan langsung dari versi bahasa Inggris buku International IDEA Electoral Management Design: The International IDEA Handbook. Keakuratan teks yang diterjemahkan belum diverifikasi oleh International IDEA. Jika ada keraguan dalam Bahasa yang diterjemahkan, maka yang berlaku adalah versi asli bahasa Inggris (ISBN 91-85391-65-4).  
Terjemahan ini dilakukan oleh Perludem.



Sumber-sumber Internasional IDEA dan proses-proses pemilu

### **Serial Buku Panduan**

Seri buku panduan Internasional IDEA menyediakan analisis perbandingan, informasi, dan pandangan-pandangan mengenai institusi-institusi dan proses-proses demokratis. Buku panduan disediakan untuk para pembuat kebijakan, politis, masyarakat sipil dan para praktisi yang bekerja di wilayah ini. Selain itu buku ini juga dapat digunakan oleh para akademisi, komunitas demokratis, dan lembaga lainnya.

© Institut Demokrasi dan Asistensi Demokrasi 2016

© Perludem

Edisi Bahasa Inggris 2006

Publikasi Internasional IDEA bersifat independen dari kepentingan nasional ataupun kepentingan politik manapun. Pandangan yang disampaikan dalam buku ini tidak mewakili pandangan dari Internasional IDEA, para dewan pengawasnya, dan juga anggota komitenya.

Pemetaan yang ada dalam publikasi ini tidak menyiratkan bagian dari institusi manapun dan penilaian tentang status hukum suatu wilayah atau dukungan terhadap batasan-batasan tersebut, selain itu penempatan sebuah negara dan ukuran dari sebuah negara tidak merefleksikan pandangan politik dari institusi ini. Peta yang dibuat untuk publikasi ini bertujuan untuk menambah kejelasan terhadap teks yang disajikan.

Permohonan izin untuk memproduksi atau menerjemahkan seluruh atau sebagian dari publikasi ini ditujukan kepada:

Internasional IDEA  
Stromsborg  
SE-103 34 Stockholm  
Swedia

Internasional IDEA mendorong penyebaran dari hasil karya ini dan akan dengan cepat menanggapi terhadap permintaan izin untuk memproduksi atau menerjemahkan publikasi ini.

Versi elektronik dari publikasi ini tersedia dibawah Creative Commons Licence (CC)-Creative Commons Attribute-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Licence. Anda dapat mengunduh, mendistribusikan dan mengirimkan publikasi ini secara bebas dan untuk tujuan nonkomersial, dan secara tepat mengatribusikan publikasi ini, dan mendistribusikannya dibawah lisensi yang identic. Informasi lebih lanjut mengenai CCI, lihat: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>

Desain grafis oleh: Pernilla Ottenfelt Eliasson

Desain sampul oleh: Pernilla Ottenfelt Eliasson

Ilustrasi sampul: © Departemen Luar Negeri dan Perdagangan, Pemilu 2009 di Indonesia, tersedia pada Flickr atas lisensi CC BY

Penerjemah: Djohan Radi

Editor: Catherine Natalia

Tata Letak: Eko Punto Pambudi

ISBN: 978-602-74824-2-5

# Prakata

Pada akhir 1980-an dan 1990-an, banyak negara menyelenggarakan pemilu multi-partai untuk pertama kalinya. Tantangan utama yang dihadapi negara-negara tersebut adalah kurangnya pengalaman dan pengetahuan. Meski dibangun dengan komitmen untuk menjamin proses pemilu berjalan dengan independen, kebanyakan lembaga penyelenggara pemilu di negara-negara tersebut mengalami ketidaksiapan, tidak pula memiliki pengalaman, pengetahuan, dan sumber daya yang dibutuhkan untuk menyelenggarakan dan menjamin pemilu yang kredibel. Tidak ada metode yang sama untuk mendesain dan mendanai penyelenggaraan pemilu; para praktisi dan lembaga penyelenggara pemilu juga tidak memiliki akses terhadap praktik penyelenggaraan terbaik, pengalaman praktis, dan pengetahuan yang bersifat komparatif.

Penyelenggaraan pemilu yang kompetitif secara berturut-turut selama bertahun-tahun memungkinkan penyelenggara pemilu di banyak negara mengakumulasi pengalaman berharga sehingga sekarang mereka mulai menyebarkannya kepada yang lainnya. Tantangan-tantangan yang dihadapi oleh penyelenggara pada tahun-tahun awal mereka pada akhirnya tidak lagi menjadi masalah. Justru, penyelenggara pemilu saat ini menghadapi persoalan mengenai bagaimana mempertahankan kepercayaan para pemangku kepentingan terhadap kredibilitas lembaga. Kepercayaan para pemangku kepentingan, dan khususnya rasa percaya publik dan partai politik terhadap proses penyelenggaraan pemilu, tidak hanya penting bagi penyelenggaraan pemilu itu sendiri, tetapi juga bagi kredibilitas pemerintahan yang dihasilkan.

Buku *Desain Penyelenggaraan Pemilu* ini berupaya menjawab berbagai tantangan tersebut dari sudut pandang praktis dengan mengumpulkan berbagai pengalaman penyelenggaraan pemilu dari berbagai belahan dunia, dan menyajikannya dengan gaya yang mudah dipahami. Buku ini akan membahas berbagai jenis model penyelenggaraan pemilu dan persoalan-persoalan mengenai tata kelola yang mungkin dapat berdampak pada keputusan-keputusan yang diambil oleh penyelenggara pemilu. Untuk itu, buku ini akan membahas seluruh siklus kepemiluan, bukan hanya periode mendekati hari-hari pemilihan, serta akan mendiskusikan pentingnya upaya audit dan evaluasi pasca-pemilihan.

Buku ini juga menekankan pentingnya penyelenggaraan pemilu yang efektif, berkelanjutan, dan profesional. Buku ini akan menyediakan perkakas konseptual yang dapat memandu proses perencanaan yang sangat detail mengenai kesiapan kelembagaan dan keuangan yang dibutuhkan jika ingin menyelenggarakan pemilu yang bebas, adil, kredibel, dan efisien. Buku ini memang dimaksudkan sebagai alat bantu bagi semua pihak yang mencari panduan profesional untuk

membangun, mereformasi, dan/atau mengkonsolidasikan penyelenggaraan pemilu yang otonom, netral, dan profesional dalam jangka waktu yang sangat panjang. Saya tidak memiliki keraguan sedikitpun bahwa buku ini akan sangat berguna bagi para penyelenggara pemilu dan segenap pemangku kepentingan di seluruh dunia.

Brigalia Bam  
Ketua, Komisi Pemilu Independen Afrika Selatan  
Anggota Dewan Direktur IDEA

# Prakata

Visi IDEA adalah berperan sebagai katalisator pembangunan demokrasi, membantu meningkatkan efektivitas pendampingan demokrasi, dan menyusun agenda yang dapat mempengaruhi para pembuat kebijakan, negara-negara donor, PBB, organisasi lokal, dan organisasi sejawat. Dalam upayanya menjadi pionir pembangunan demokrasi, salah satu dari tiga elemen inti IDEA adalah dengan menyediakan dan menyebarkan pengetahuan yang dapat membantu perkembangan demokrasi.

Kerangka kerja kepemiluan, termasuk di dalamnya sistem pemilu dan desain penyelenggaraan, menentukan baik hasil maupun kredibilitas proses pemilu dan, pada gilirannya, kepercayaan publik terhadap institusi demokrasi. Pengembangan penyelenggaraan pemilu yang profesional bukan semata-mata persoalan teknis dan manajerial belaka, tetapi juga sebuah proses yang terus-menerus melibatkan semua pemangku kepentingan yang memiliki kepentingan dan tujuannya masing-masing. Telah banyak pengalaman-pengalaman yang menunjukkan pentingnya penyelenggara pemilu yang mampu bertindak secara independen agar dapat menyelenggarakan pemilu yang efektif dan berkelanjutan.

Buku panduan ini menyajikan kepada pembaca pengetahuan komparatif berdasarkan desain, pengembangan, pendanaan, dan evaluasi terhadap lembaga-lembaga penyelenggara pemilu yang ada di seluruh dunia. Hal ini akan sangat berguna bagi siapa saja yang terlibat dalam proses pembangunan kapasitas untuk menyelenggarakan proses kepemiluan yang absah. Tetapi kegunaan sesungguhnya dari buku ini sangatlah luas. Buku ini dapat menjadi sumber bagi materi pelatihan kepemiluan yang modern. Buku ini juga berhubungan dengan Jejaring Pengetahuan Kepemiluan ACE.

Buku panduan ini juga merupakan sebuah ajakan untuk melaksanakan tindakan nyata. Banyak lembaga penyedia bantuan pemilu harus meraba-raba dalam gelap karena kebanyakan program yang disusun adalah untuk institusi penyelenggara pemilu yang baru dibentuk. Banyak pihak mulai menyadari bahwa bantuan kepemiluan baru akan efektif jika digunakan dari sudut pandang pengembangan jangka-panjang dan bukan hanya sebagai fenomena yang terjadi satu kali saja. Pilihan para donatur juga sekarang dapat diambil berdasarkan pemahaman yang lebih dalam mengenai prinsip-prinsip desain kepemiluan dan berbagai opsi yang tersedia.

Buku panduan ini adalah sebuah alat bantu utama yang akan digunakan oleh semua pihak yang terlibat dan tertarik terhadap kekuatan dan legitimasi proses kepemiluan mereka di masa depan.

# Daftar Isi

Prakata.....	III
Kata Pengantar.....	V
Daftar Akronim dan Singkatan.....	XIII
Pendahuluan.....	XVIII
<b>BAB 1. Siapa Penyelenggara Pemilu? .....</b>	<b>1</b>
Apakah Lembaga Penyelenggara Pemilu (LPP) .....	1
Tiga Model Penyelenggaraan Pemilu.....	3
Model Penyelenggaraan Independen .....	3
Model Penyelenggaraan Pemerintahan.....	4
Model Penyelenggaraan Kombinasi .....	4
Apa yang Bisa Diharapkan dari LPP dengan Model Penyelenggaraan yang Berbeda..	8
Atribut-atribut LPP di Bawah Masing-masing Ketiga Model Penyelenggaraan .....	9
LPP Permanen dan Sementara .....	13
Sentralisasi atau Desentralisasi LPP .....	15
LPP di Negara Federal.....	16
LPP Transisional Internasional dan Nasional .....	17
Representasi LPP di Hadapan Kabinet dan Legislatif.....	18
Sejumlah Prinsip yang Menjadi Pedoman Utama LPP .....	20
Independensi .....	21
Imparsialitas .....	22
Integritas .....	22
Transparansi .....	23
Efisiensi.....	23
Profesionalisme .....	24
Pelayanan.....	25
<b>BAB 2. Kerangka Hukum: Konteks Untuk Peran dan Wewenang LPP.....</b>	<b>45</b>
Bagaimana Perangkat Hukum Menentukan Proses Pemilu .....	45
Traktat dan Kesepakatan Internasional.....	46
Konstitusi .....	47
Peraturan Perundang-Undangan Pemilu: Undang-undang dan Peraturan Pemerintah.....	50
Regulasi dan Peraturan LPP .....	53
<b>BAB 3. Wewenang, Fungsi, dan Tanggung Jawab LPP.....</b>	<b>67</b>
Wewenang dan Fungsi .....	67
Cakupan Wewenang dan Fungsi LPP.....	69
Instrumen Pemilu Demokrasi Langsung .....	70
Divisi Kerja antar Lembaga Pemilu.....	70
Penetapan Batas Wilayah Pemilihan .....	71
Registrasi Pemilih .....	71
Registrasi dan Pendanaan Partai Politik .....	72
Kampanye .....	72
Informasi dan Pendidikan bagi Pemilih .....	73

Pengesahan Hasil Pemilu.....	74
Pengawasan Seleksi Kandidat dari Partai Politik .....	74
Pemantauan Pemilu .....	74
Aktivitas Internasional .....	75
Tanggung Jawab Komunal LPP .....	75
Menghindari Konflik Kepentingan.....	76
Keseimbangan Gender.....	77
Kelompok Etnis .....	78
Kesetaraan dan Keadilan .....	78
Akses Disabilitas .....	79
Kode Etik .....	80
<b>BAB 4. Komposisi, Peran, dan Kinerja LPP .....</b>	<b>95</b>
Keanggotaan LPP.....	95
Status Anggota LPP.....	96
Ketua LPP: Sebuah Peran Spesial? .....	97
Anggota LPP: Pakar atau Anggota Partai?.....	98
Basis multipartai.....	98
Basis Kepakaran.....	99
LPP dengan Basis Kepakaran dan Multipartai.....	100
Purna-waktu atau Paruh-waktu? .....	101
Berapa Jumlah Anggota LPP? .....	102
Perekrutan dan Penunjukkan Anggota LPP.....	104
Rekrutmen Melalui Iklan Terbuka .....	105
Perekrutan Anggota LPP Melalui Persetujuan Kepala Negara atau Rekomendasi Legislatif .....	105
Penunjukan Secara Unilateral oleh Satu Lembaga Pemerintahan .....	106
Keterlibatan Aktor-aktor Lain dalam Penunjukan Anggota LPP.....	107
Kualifikasi.....	107
Masa Jabatan dan Kepastian Posisi bagi Anggota LPP .....	109
Sumpah Jabatan .....	110
Regulasi Internal.....	111
Proses Pengambilan Keputusan .....	111
Rapat Anggota .....	112
Rapat Terbuka atau Tertutup .....	113
Anggota Komite .....	113
Relasi Anggota dengan Sekretariat .....	114
<b>BAB 5. Perencanaan dan Implementasi Aktivitas LPP.....</b>	<b>131</b>
Sekretariat LPP.....	131
Sekretariat LPP dan Pelayanan Publik.....	132
Membentuk Struktur Sekretariat .....	134
Bagan Struktur Organisasi.....	135
Bagaimana Membangun Bagan Organisasi .....	136
Membuat Model Struktur Sekretariat.....	136

Perencanaan Strategis.....	143
Rencana Operasional.....	144
Kalender Pemilu.....	146
<b>BAB 6. Pengembangan Penyelenggaraan Pemilu yang Profesional .....</b>	<b>163</b>
Apa itu Penyelenggara Pemilu yang Profesional?.....	163
Penggunaan Pegawai Pemerintah sebagai Staf Sekretariat.....	165
Staf Permanen dan Temporer.....	165
Syarat-syarat Perekrutan: Khusus-LPP atau dari Pegawai Pemerintahan.....	166
Uang Pensiun.....	167
Pola Karir Staf Pemilu Profesional.....	167
Prosedur Rekrutmen Staf LPP.....	167
Prosedur Penunjukan Staf Sekretariat LPP.....	169
Pelatihan dan Pengembangan Kapasitas.....	169
Pengembangan Organisasi dan Staf untuk Staf Permanen.....	170
Memanfaatkan Pengalaman Internasional.....	171
Mentoring.....	172
Kuliah atau Pendidikan Formal bagi Staf.....	172
Pelatihan Operasional.....	173
Metode Pelatihan.....	173
Pelatihan Berantai.....	173
Pelatihan Mobile.....	174
Pelatihan Simultan.....	174
Materi Pelatihan.....	175
Instruksi.....	175
Panduan Pelatihan.....	175
Simulasi dan Video.....	175
Faktor-faktor yang Dapat Menghambat Profesionalisme LPP.....	176
<b>BAB 7. Pendanaan LPP.....</b>	<b>191</b>
Berbagai Persoalan Umum Terkait Pendanaan LPP.....	191
Biaya Pemilu Apa Saja yang Perlu Didanai?.....	192
Siapa yang Mendanai LPP dan Bagaimana?.....	194
Dana Publik atau Subsidi Pemerintah.....	194
Metode Pencairan Dana Publik.....	194
Persetujuan Proposal Anggaran LPP.....	194
Anggaran Pemilu Terintegrasi atau Terdistribusi.....	195
Pendanaan dari Lembaga Donor.....	195
Sumber-sumber Pendanaan Lain.....	197
Metode Formulasi Anggaran LPP.....	197
Proses Formulasi dan Persetujuan Anggaran.....	199
Ketersediaan Dana Anggaran.....	200
Pengendalian Dana LPP.....	200
Kebijakan dan Prosedur Pengadaan Barang/Jasa.....	201

Kontrol Finansial .....	203
Manajemen Aset .....	204
Manajemen Dokumentasi .....	205
Prinsip-prinsip Manajemen Finansial LPP.....	205
Transparansi .....	205
Efisiensi dan Efektivitas .....	206
Integritas .....	206
<b>BAB 8. Hubungan dengan Para Pemangku Kepentingan.....</b>	<b>221</b>
Siapa Pemangku Kepentingan dan Apa Peran Mereka dalam Proses Pemilu? .....	221
Pemangku Kepentingan Utama.....	221
Partai dan Kandidat Politik .....	222
Staf LPP.....	223
Pemerintah Eksekutif.....	223
Lembaga Legislatif.....	224
Lembaga Resolusi Sengketa Pemilu .....	225
Lembaga Yudikatif .....	226
Lembaga Pengawas dan Kelompok Pemantau Pemilu.....	226
Media .....	226
Para Pemilih.....	228
Organisasi Masyarakat Sipil.....	229
Lembaga Donor .....	229
Pemangku Kepentingan Sekunder.....	229
Pemasok Barang/Jasa .....	230
Masyarakat Luas.....	230
Jejaring Regional dan Internasional .....	230
Menjaga Relasi dengan Pemangku Kepentingan.....	231
Bagaimana Menghadapi Pemangku Kepentingan yang ‘Sulit’ .....	232
<b>BAB 9. Evaluasi Kinerja LPP .....</b>	<b>245</b>
Mengapa Akuntabilitas LPP Penting? .....	245
Prinsip-prinsip dan Praktik Terbaik bagi Akuntabilitas LPP.....	245
Akuntabilitas terhadap Pemangku Kepentingan.....	246
Konsultasi dan Komunikasi.....	246
Akuntabilitas Kinerja.....	246
Mekanisme untuk akuntabilitas kinerja dapat bersifat internal atau eksternal. ....	246
Akuntabilitas Kinerja Internal .....	246
Akuntabilitas Kinerja Eksternal.....	247
Akuntabilitas Finansial .....	248
Akuntabilitas Finansial Internal .....	248
Akuntabilitas Finansial Eksternal.....	249
Pertanggungjawaban untuk Penggunaan Sistem Berbasis-teknologi.....	250
Mekanisme Evaluasi LPP .....	251
Kontrol Kualitas Internal .....	251

Proses Audit LPP .....	251
Audit Kinerja .....	252
Metodologi dan Lingkup Audit Kinerja .....	253
Hasil Audit Kinerja .....	254
Audit Finansial .....	255
Evaluasi Program oleh LPP .....	256
Evaluasi Pasca-pemilu .....	257
Evaluasi dan Pengembangan Sistem.....	265
Total Biaya.....	266
Keamanan .....	266
Audit dan Verifikasi.....	267
Penyelesaian Sengketa.....	268
Keterhubungan dengan Sistem Registrasi Pemilu .....	268
Transfer Hasil Penghitungan Suara .....	268
Kontrak dengan Penyedia Jasa Eksternal.....	268
Transparansi dan Pemantauan .....	269
Jeda Generasi .....	269
Rekomendasi .....	269

## **BAB 10 LPP yang Berkelanjutan.....283**

Apa itu Keberlanjutan?.....	283
Mengapa Keberlanjutan LPP Penting? .....	284
Penilaian dan Evaluasi Kebutuhan .....	285
Keberlanjutan Kepemiluan dan Bantuan Donor .....	286
Praktik-praktik yang Dapat Meningkatkan Keberlanjutan .....	288
Personalia dan Keberlanjutan LPP.....	289
Materi Pemilu .....	290
Dampak Struktural dan Teknologis dari Keberlanjutan LPP.....	291
Sistem Pemilu.....	291

## **Annexes**

Survei Global: Lembaga Penyelenggara Pemilu di 214 Negara dan Wilayah .....	334
Glosarium .....	356
Bacaan Lebih Lanjut.....	368
Situs-situs Resmi LPP .....	372
Situs-situs Resmi	
LPP Regional.....	378
Tentang Para Penulis.....	379
Ucapan Terima Kasih.....	387
Tentang International IDEA .....	389

## Gambar

Gambar 1	Tiga Model Penyelenggaraan Pemilu .....	8
Gambar 2	Siklus Pemilu .....	14
Gambar 3	Struktur Organisasi Komisi Pemilu Independen Afrika Selatan.....	138
Gambar 4	Struktur Organisasi LPP Afghanistan .....	139
Gambar 5	Struktur Organisasi Lembaga Pemilu Selandia Baru .....	140
Gambar 6	Struktur Organisasi Komisi Pemilu Papua New Guinea.....	141
Gambar 8	Ikhtisar Rencana Korporat Komisi Pemilu Australia (AEC), 2006-2007 .....	145
Gambar 9	Kalender Pemilu untuk Pemilu Presidensial dan Parlemerter 2006 di Republik Demokratik Kongo.....	147
Gambar 10	Kalender Pemilu Presidensial, Portugal 2006.....	149

## Tabel

Tabel 1	Karakteristik Ketiga Model Penyelenggaraan Pemilu beserta LPP Komponennya.....	5
Tabel 5	Keuntungan dan Kerugian dari Tiga Model Penyelenggaraan Pemilu .....	19
Tabel 6	Keuntungan dan Kerugian Menyerahkan Sebagian Fungsi LPP kepada Lembaga Lain .....	71
Tabel 7	Kekurangan dan Kelebihan Pendekatan Multipartai, Kepakaran, dan Kombinasi.....	101
Tabel 8	Jumlah Anggota LPP di Sejumlah Negara Sejak Tahun 2005.....	103
Tabel 9	Beberapa Keuntungan dan Kerugian Menggunakan Rekrutmen Iklan Terbuka .....	105
Tabel 10	Kualifikasi Anggota LPP yang Diatur dalam Undang-undang di Tiga Negara Demokrasi Baru dan Berbasis Kepakaran .....	108
Tabel 11	Level Pengambilan Keputusan dan Implementasi di dalam Tiga Model LPP .....	131
Tabel 12	Berbagai Keuntungan dan Kerugian Menggunakan Pegawai Pemerintah sebagai Staf LPP .....	133
Tabel 13	Atribut dan Contoh Biaya Inti, Biaya Sebaran, dan Biaya Integritas .....	193
Tabel 14	Beberapa Keuntungan dan Kerugian Pendanaan Lembaga Donor Internasional terhadap Pelaksanaan Pemilu .....	197
Tabel 15	Audit Kinerja Pemilu Kriteria dan Persoalan-persoalan.....	254
Tabel 16	Contoh Temuan dan Rekomendasi Audit Kinerja .....	254
Tabel 17	Evaluasi Pasca-pemilu 2004 di Botswana Kerangka Acuan .....	257

## **Kotak**

Kotak 2	Kode Etik Penggunaan Sumber Daya Publik untuk Kepentingan Pemilu di India.....	79
Kotak 4	Reformasi Proses dan Penyelenggaraan Pemilu di Rumania .....	329

## **Studi Kasus**

Norwegia .....	27
Zimbabwe .....	34
Spanyol.....	38
Republik Georgia .....	56
Kanada.....	60
Kosta Rika .....	83
Britania Raya .....	88
Irak .....	116
Senegal.....	121
Afghanistan .....	124
Yaman.....	153
Mozambik.....	157
Swedia.....	179
Jepang.....	185
India.....	209
Bosnia dan Herzegovina.....	214
Fiji .....	235
Uruguay.....	239
Pemilu dan Teknologi .....	263
Vanuatu .....	271
Nigeria .....	278
Lesotho.....	297
Amerika Serikat.....	300
Kamboja .....	311
Kenya.....	317

# Daftar Akronim dan Singkatan

<b>AAEA</b>	Association of African Election Authorities (Asosiasi Otoritas Pemilu Afrika)
<b>AAEA</b>	Association of Asian Election Authorities (Asosiasi Otoritas Pemilu Asia)
<b>ACE</b>	The ACE Electoral Knowledge Network (Jaringan Pengetahuan Pemilu ACE)
<b>ACEEEO</b>	Association of Central and Eastern European Electoral Officials (Asosiasi Petugas Pemilu Eropa Tengah dan Timur)
<b>ACEO</b>	Association of Caribbean Electoral Organizations (Asosiasi Organisasi Pemilu Karibia)
<b>AEA</b>	Association of Election Administrators (Asosiasi Administrator Pemilu) (Britania Raya)
<b>AEC</b>	Australian Electoral Commission (Komisi Pemilu Australia)
<b>AEOBIH</b>	Association of Bosnia and Herzegovina Election Officials (Asosiasi Petugas Pemilu Bosnia dan Herzegovina)
<b>ANFREL</b>	Asian Network for Free Elections (Jaringan Asia untuk Pemilu Bebas)
<b>AV</b>	Alternative Vote (sistem pemilu)
<b>BEAT</b>	Basic Election Administration Training (Pelatihan Dasar Administrasi Pemilu)
<b>BiH</b>	Bosnia dan Herzegovina
<b>BRIDGE</b>	Building Resources in Democracy, Governance and Elections (Membangun Sumber Daya Demokrasi, Pemerintahan dan Pemilu)
<b>CAPEL</b>	Center for Electoral Promotion and Assistance (Pusat Pengembangan dan Bantuan Pemilu)
<b>CBC</b>	Constituency Boundaries Commission (Komisi Penetapan Daerah Pemilihan) (Fiji)
<b>CEC</b>	Central Election Commission (Komisi Pemilihan Umum Pusat) (Georgia, Rusia)
<b>CEC</b>	Commune Election Committee (Komite Pemilihan Umum Komune) (Kamboja)
<b>CENA</b>	Commission Electorale Nationale Autonome (Komisi Pemilihan Umum Otonom Nasional) (Senegal)
<b>CEO</b>	Chief electoral officer (Pejabat Pemilu Utama) (Afghanistan, Kanada, Irak, Yaman)
<b>CNE</b>	Comissão Nacional de Eleições (Komisi Pemilihan Umum Nasional, Mozambik)
<b>CORE</b>	Cost of Registration and Elections (Biaya Pendaftaran dan Pemilu) (Proyek)
<b>CPA</b>	Coalition Provisional Authority (Pemerintahan Koalisi Sementara) (Irak)
<b>CPP</b>	Cambodian People's Party (Partai Rakyat Kamboja)
<b>CSO</b>	Civil society organization (Organisasi masyarakat sipil)
<b>DC</b>	Delimitation Commission (Komisi Penetapan Daerah Pemilihan) (Zimbabwe)
<b>DEC</b>	District election commission (Komisi Pemilihan Umum Distrik) (Georgia)

<b>DEC</b>	District Election Coordinator (Kordinator Pemilihan Umum Distrik) (Kenya)
<b>DGE</b>	Direction Générale des Elections (Direktorat Umum Pemilihan Umum) (Senegal)
<b>DRE</b>	Direct recording electronic (Perekam elektronik langsung) (sistem)
<b>EAC</b>	Election Assistance Commission (Komisi Asistensi Pemilu) (USA)
<b>EC</b>	Election Commission (Komisi Pemilihan Umum) (Bosnia dan Herzegovina)
<b>ECF</b>	Electoral Commissions' Forum (Forum Komisi Pemilihan Umum) (negara-negara SADC)
<b>ECI</b>	Election Commission of India (Komisi Pemilihan Umum India)
<b>ECK</b>	Electoral Commission of Kenya (Komisi Pemilihan Umum Kenya)
<b>ECOWAS</b>	Economic Community of West African States (Komunitas Ekonomi Negara-negara Afrika Barat)
<b>EISA</b>	Electoral Institute of Southern Africa (Institut Pemilu Afrika Selatan)
<b>EMB</b>	Electoral Management Body (Lembaga Penyelenggara Pemilu)
<b>ESC</b>	Electoral Supervisory Commission (Komisi Pengawas Pemilu) (Zimbabwe)
<b>EUR</b>	Euro
<b>EVM</b>	Electronic voting machine (Mesin pemungutan suara)
<b>FEC</b>	Federal Election Commission (Komisi Pemilihan Umum Federal) (Amerika Serikat)
<b>FPTP</b>	First Past The Post (sistem pemilu)
<b>Frelimo</b>	Frente de Libertação de Moçambique (Garda Pembebasan Mozambik)
<b>Funcinpec</b>	United Front for an Independent, Neutral, Peaceful and Cooperative Cambodia (Barisan Persatuan untuk Kamboja yang Independen, Netral, Damai, dan Kooperatif)
<b>GEO</b>	Global Electoral Organization (Organisasi Pemilu Global)
<b>GFAP</b>	General Framework Agreement for Peace (Kerangka Perjanjian Umum untuk Perdamaian) (Bosnia and Herzegovina, 1995)
<b>HAVA</b>	Help America Vote Act (2002) (Undang-undang Help America Vote) (Amerika Serikat)
<b>IACREOT</b>	International Association of Clerks, Recorders, Election Officials and Treasurers (Asosiasi Pegawai, Pencatat, Petugas, dan Bendahara Pemilu Internasional)
<b>IAEC</b>	Interim Afghan Electoral Commission (Komisi Pemilu Interim Afghanistan)
<b>IDEA</b>	International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Institut Internasional untuk Bantuan Demokrasi dan Pemilu)
<b>IEC</b>	Independent Election Commission (Komisi Pemilihan Umum Independen) (Afghanistan)
<b>IEC</b>	Independent Electoral Commission (Komisi Pemilihan Umum Independen) (Botswana, Lesotho, Afrika Selatan)

<b>IECI</b>	Independent Electoral Commission of Iraq (Komisi Pemilihan Umum Independen Irak)
<b>INEC</b>	Independent National Electoral Commission (Komisi Pemilihan Umum Independen Nasional) (Nigeria)
<b>IOM</b>	International Organization for Migration (Organisasi Internasional untuk Migrasi)
<b>IRI</b>	International Republican Institute (Institut Republikan Internasional)
<b>ISO</b>	International Organization for Standardization (Organisasi Standarisasi Internasional)
<b>IT</b>	Information technology (Teknologi informasi)
<b>JEC</b>	Junta Electoral Central (Dewan Pemilu Pusat) (Spanyol)
<b>JEMB</b>	Interim Joint Electoral Management Body (Lembaga Penyelenggara Pemilu Gabungan Interim) (Afghanistan)
<b>JPPR</b>	Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (Indonesia)
<b>JSC</b>	Judicial Services Commission (Komisi Pelayanan Yudisial) (Zimbabwe)
<b>KNA</b>	Kurdistan National Assembly (Majelis Nasional Kurdistan)
<b>MEC</b>	Municipal Election Commission (Komisi Pemilihan Umum Kota Madya) (Bosnia dan Herzegovina)
<b>MMP</b>	Mixed Member Proportional (sistem pemilu)
<b>NACCR</b>	National Association of Clerks and County Recorders (Asosiasi Nasional Juru Tulis dan Pencatat Kota Madya) (AS)
<b>NDI</b>	National Democratic Institute (Institut Demokrasi Nasional)
<b>NEB</b>	National Electoral Board (Dewan Pemilihan Umum Nasional) (Norwegia)
<b>NEC</b>	National Election Committee (Komite Pemilihan Umum Nasional) (Kamboja)
<b>NGO</b>	Non-governmental organization (Organisasi non-pemerintah)
<b>OAS</b>	Organization of American States (Organisasi Negara-negara Amerika)
<b>ODIHR</b>	Office for Democratic Institutions and Human Rights (Departemen Kelembagaan Demokratis dan Hak Asasi Manusia)
<b>OMR</b>	Optical mark reading (Mesin pembaca tanda berbasis optik)
<b>ONEL</b>	Observatoire National des Elections (Pemantauan Pemilu Nasional) (Senegal)
<b>OPOVOV</b>	'One person, one vote, one value' ('satu orang, satu suara, satu nilai')
<b>OSCE</b>	Organization for Security and Co-operation in Europe (Organisasi Keamanan dan Kerja Sama Eropa)
<b>OSD</b>	Organizational and staff development (Pengembangan organisasi dan staf)
<b>PEC</b>	Precinct Election Commission (Komisi Pemilu Kecamatan) (Georgia)
<b>PEC</b>	Provincial Election Committee (Komite Pemilu Provinsi) (Kamboja)
<b>PEMMO</b>	Principles for Election Management, Monitoring and Observation (Prinsip-prinsip Pengelolaan, Pengawasan, dan Pemantauan Pemilu)
<b>PEO</b>	Principal electoral officer (Petugas Pemilu Utama) (Vanuatu)

<b>PIANZEA</b>	Pacific Islands, Australia, New Zealand Electoral Administrators Network (Jaringan Administrator Pemilu Kepulauan Pasifik, Australia, dan Selandia Baru)
<b>PMS</b>	Performance management strategy (Strategi kinerja manajemen)
<b>PPERA</b>	Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (UU Partai Politik, Pemilu, dan Referendum 2000) (Britania Raya)
<b>PR</b>	Proportional representation (Perwakilan Proporsional)
<b>PSC</b>	Polling Station Committee (Panitia TPS) (Kamboja)
<b>PSC</b>	Public Service Commission (Komisi Pelayanan Publik) (Vanuatu)
<b>RD Law</b>	Royal Decree Law (UU Dekrit Kerajaan) (Spanyol)
<b>Renamo</b>	Resistencia Nacional Moçambicana (Resistensi Nasional Mozambik)
<b>RG</b>	Registrar-General of Elections/Voting (Panitera Umum Pemilu/ Pemungutan Suara) (Zimbabwe)
<b>SADC</b>	Southern African Development Community (Komunitas Pembangunan Wilayah Selatan Afrika)
<b>SARDC</b>	Southern African Research and Documentation Centre (Pusat Riset dan Dokumentasi Wilayah Selatan Afrika)
<b>SCER</b>	Supreme Commission for Elections and Referendum (Komisi Tinggi Pemilu dan Referendum) (Yaman)
<b>SNTV</b>	Single Non-Transferable Vote (sistem pemilu)
<b>SRSRG</b>	Special representative of the (UN) Secretary-General (Perwakilan Khusus Sekretaris Jenderal PBB) (Afghanistan)
<b>STAE</b>	Secretariado Técnico da Administração Eleitoral (Sekretariat Teknis untuk Administrasi Pemilu)
<b>STAPE</b>	Technical Secretariat for Electoral Processes Matters (Sekretariat Teknis untuk Urusan Proses Pemilu)
<b>SWOT</b>	Strengths, weaknesses, opportunities and threats (Kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman)
<b>TAL</b>	Transitional Administrative Law (UU Pemerintahan Transisi) (Irak)
<b>TCB</b>	Trusted code base (sistem keamanan komputer)
<b>TISA</b>	Transitional Islamic State of Afghanistan (Negara Islam Transisional Afghanistan)
<b>TNA</b>	Transitional National Assembly (Majelis Transisi Nasional (Irak)
<b>TSE</b>	Tribunal Supremo de Elecciones (Mahkamah Tinggi Pemilu) (Kosta Rika)
<b>UEC</b>	Unified Election Code (UU Pemilu Hasil Penyatuan) (Georgia)
<b>UK</b>	United Kingdom (Britania Raya)
<b>UN</b>	United Nations (Perserikatan Bangsa-Bangsa)
<b>UNAMA</b>	UN Assistance Mission in Afghanistan (Misi Perbantuan PBB di Afghanistan)
<b>UNDP</b>	United Nations Development Programme (Program Pembangunan PBB)
<b>UNIORE</b>	Inter-American Union of Electoral Organisations (Serikat Organisasi-organisasi Pemilu Inter-Amerika)

<b>UNTAC</b>	United Nations Transitional Authority in Cambodia (Otoritas Transisional PBB di Kamboja)
<b>USAID</b>	United States Agency for International Development (Lembaga Pembangunan Internasional Amerika Serikat)
<b>USD</b>	US dollar (Dolar AS)
<b>ZEC</b>	Zimbabwe Electoral Commission (Komisi Pemilihan Umum Zimbabwe)
<b>ZESN</b>	Zimbabwe Electoral Support Network (Jaringan Dukungan Pemilu Zimbabwe)

# Pendahuluan

1. Pemilu atau pemberian suara demokrasi secara langsung – seperti referendum, misalnya – seringkali menjadi sebuah aktivitas terbesar yang pernah dikelola di sebuah negara. Pemilu merupakan tugas administratif yang sangat kompleks, yang diimplementasikan dalam suasana politis yang sangat kental.

2. Organisasi dan penyelenggaraan pemilu demokratis multi-partai umumnya belum menarik minat publik dan belum memiliki nilai pemberitaan yang tinggi bagi media. Pelaksanaan banyak tahapan pemilu sebagian besar berlangsung tanpa perhatian kecuali oleh pihak-pihak yang terpengaruh secara langsung, sekalipun partai-partai politik yang kalah seringkali menggugat penyelenggaraan dan hasil pemilu. Tetapi situasi ini berubah sejak pertengahan 1980-an. Proses penyelenggaraan pemilu yang demokratis mulai terlihat, juga dilaporkan, sebagai sebuah elemen sentral dalam transisi dari rejim otoriter atau resolusi dari sebuah konflik. Pemilu mulai diperhatikan dengan seksama oleh partai politik, media, dan para pengamat internasional maupun lokal.

3. Sejak pertengahan 1980-an muncul komitmen yang belum ada sebelumnya untuk melaksanakan reformasi kepemiluan di seluruh dunia, didorong oleh kesadaran bahwa perubahan lingkungan sosial membutuhkan pemikiran ulang terhadap tata kelola kepemiluan, melalui perhatian kritis dari media dan pemantau pemilu, dan dengan munculnya lembaga-lembaga global maupun regional yang terus-menerus memajukan demokrasi. Ketika penelitian terhadap pemilu terus meningkat, sejak awal 1990-an kurangnya pengalaman dan “kesenjangan” pengetahuan teknis untuk mengelola pemilu digantikan dengan “kesenjangan kredibilitas” di banyak lembaga penyelenggara pemilu – yakni turunnya kepercayaan publik terhadap integritas dan kompetensi lembaga-lembaga tersebut.

4. Ketertarikan publik telah menjadi lebih terfokus pada reformasi sistem pemilu untuk meningkatkan kualitas representasi. Perubahan-perubahan terhadap perangkat untuk mengelola dan menyelenggarakan tahapan pemilu telah menjadi sama pentingnya. Hal ini termasuk adanya kecenderungan pembentukan lembaga-lembaga penyelenggara pemilu yang otonom, dengan wewenang dan tanggung jawab yang lebih besar, serta peningkatan kualitas kelembagaan pemilu dan di saat yang bersamaan juga meningkatkan kebebasan dan kesetaraan tahapan pemilu.

5. Karena telah mendapat lebih banyak perhatian, maka pengelolaan pemilu juga harus menjadi lebih profesional. Para pengelola pemilu telah banyak belajar dari pengalaman – dari pengalaman sendiri maupun dari organisasi-organisasi non-kepemiluan lain – serta telah membangun hubungan dan jaringan di mana mereka dapat saling membagi pengetahuan dan pengalaman sehingga standar

kepemiluan dapat ditingkatkan. Terdapat pendekatan organisasional yang berbeda dalam mendesain dan menyelenggarakan pemilu, namun terdapat banyak kesamaan tema dan permasalahan yang dihadapi oleh semua lembaga penyelenggara pemilu.

6. Buku panduan ini berupaya untuk menyajikan pengetahuan dan keahlian yang telah dikumpulkan dari seluruh dunia mengenai lembaga penyelenggara pemilu, peran dan fungsi mereka, serta organisasi, keuangan, dan manajemen pengelolaan pemilu. Buku ini akan menunjukkan berbagai contoh praktik penyelenggaraan yang telah terbukti sukses dan beberapa contoh lain yang kurang sukses. Buku ini mengakui bahwa model yang berbeda mungkin hanya akan cocok diterapkan pada konteks yang berbeda pula, dan buku ini tidak ingin menjadi preskriptif dan normatif melampaui karakteristik dasar yang telah menjadi nilai intrinsik dari proses pemilu yang baik, yakni bebas, adil, setara, berintegritas, rahasia, transparan, efektif, berkelanjutan, berorientasi pada pelayanan, efisien, imparisial, dan akuntabel.

7. Tujuan utama penyusunan buku panduan ini adalah untuk menyediakan informasi praktis yang mudah diakses, dan sebisa mungkin bebas dari segala bentuk teoritisasi dan jargon-jargon ke pemilu atau manajemen. Buku panduan ini berisi informasi yang tidak hanya berguna bagi mereka yang terlibat langsung dalam penyelenggaraan pemilu, institusi pemilu yang baru dibentuk, atau bagi demokrasi yang baru tumbuh. Buku ini juga akan memberikan informasi dan contoh-contoh berguna bagi pihak-pihak yang ingin mencari cara mengevaluasi dan meningkatkan kinerja institusi penyelenggara pemilu yang telah mapan. Begitu juga, informasi yang terkandung dalam buku ini akan memberikan data-data yang berguna kepada semua pihak yang berkepentingan dalam penyelenggaraan pemilu – baik dalam pemerintahan, partai politik, media atau organisasi masyarakat sipil, atau sebagai pemantau yang tertarik pada masalah-masalah politik dan ke pemilu.

# BAB 1

BAB 1

# Siapa Penyelenggara Pemilu?

## Apa itu Lembaga Penyelenggara Pemilu (LPP)?

8. Kompleksitas dan kekhususan bidang keahlian yang dibutuhkan untuk penyelenggaraan pemilu menuntut dibentuknya lembaga atau sejumlah lembaga yang bertanggung jawab terhadap aktivitas kepemiluan. Lembaga semacam ini akan memiliki berbagai bentuk dan ukuran, dan diberi nama yang sesuai dengan tugas yang diemban, misalnya: Komisi Pemilu, Departemen Pemilu, Dewan Pemilu, atau Unit Pemilu. Istilah ‘lembaga penyelenggara pemilu’ atau LPP digunakan untuk merujuk pada lembaga atau sejumlah lembaga yang bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemilu, terlepas dari apapun bentuk kerangka kerja kelembagaan lain yang menaunginya.

9. Sebuah LPP adalah organisasi atau lembaga yang memiliki tujuan, dan bertanggung jawab secara legal, untuk menyelenggarakan sebagian atau semua elemen *yang esensial untuk* menyelenggarakan pemilu atau instrumen pelaksanaan demokrasi langsung lainnya – seperti referendum dan pemungutan suara ulang – jika instrumen-instrumen tersebut merupakan bagian dari kerangka kerja yang bersifat legal. Elemen-elemen *yang termasuk esensial untuk pelaksanaan pemilu* di antaranya:

- a. menentukan siapa-siapa saja yang patut untuk dipilih;
- b. menerima dan memvalidasi para kandidat (untuk pemilu: partai dan/atau kandidat);
- c. melaksanakan polling;
- d. menghitung suara; dan
- e. mentabulasi suara.

10. Jika elemen-elemen tersebut dialokasikan kepada berbagai lembaga, maka semua lembaga yang menerima wewenang tersebut dapat dikategorikan sebagai LPP. Sebuah LPP dapat berupa lembaga yang berdiri sendiri, atau unit khusus

pemilu di dalam sebuah lembaga yang lebih besar yang tidak memiliki tugas-tugas kepiluan.

11. Sebagai tambahan atas elemen-elemen esensial di atas, LPP mungkin juga perlu melakukan tugas-tugas yang *dapat membantu* terlaksananya pemilu dan instrumen pelaksanaan demokrasi langsung, seperti registrasi pemilih, menghapus batasan-batasan kepiluan, menyediakan pendidikan dan informasi bagi pemilih, pengawasan media, dan mencari resolusi bagi konflik-konflik dan perbedaan pendapat terkait pelaksanaan pemilu. Tetapi, sebuah lembaga yang tidak memiliki wewenang kepiluan selain daripada, misalnya, menghapus batasan-batasan kepiluan (misalnya komisi penghapusan batasan-batasan kepiluan), pemecahan konflik dan perbedaan pendapat (pengadilan pemilu), atau pendidikan pemilih (komisi pendidikan pemilih) tidak dapat dikategorikan sebagai LPP karena mereka tidak melaksanakan ‘elemen-elemen esensial’ sebagaimana disebut di atas. Sama juga: lembaga atau biro sensus dan statistik yang membantu prosedur registrasi pemilih tidak dapat dikategorikan sebagai LPP.

12. Berbagai LPP yang berbeda dapat dibentuk untuk proses pemilu yang berbeda. Di Mexico dan Polandia, LPP bertanggung jawab menyelenggarakan pemilu presiden dan parlementer; sedangkan di Lithuania, satu LPP khusus menangani pemilu presiden dan satu LPP lain khusus menyelenggarakan pemilu parlementer. Di Britania Raya (UK), pengaturan pelaksanaan pemilu dan referendum saling berbeda satu sama lain (lihat studi kasus).

13. Beberapa lembaga yang tidak terlibat dalam ‘elemen-elemen esensial’ pemilu dapat menjadi populer atau dikenal oleh masyarakat sebagai LPP karena aktivitas mereka yang senapas dengan kepiluan. Salah satu contohnya adalah Komisi Pemilu New Zealand, yang bertanggung jawab melaksanakan proses registrasi partai politik, mengalokasikan waktu tayang iklan kampanye, mengalokasikan dana subsidi bagi partai, mengawasi anggaran partai, dan menyediakan pendidikan dan informasi bagi pemilih. Berdasarkan definisi, Komisi Pemilu New Zealand bukan merupakan LPP karena semua aktivitas tersebut tidak termasuk dalam ‘elemen-elemen esensial’ penyelenggaraan pemilu.

14. Selain dapat membagi wewenang penyelenggaraan pemilu kepada sejumlah lembaga yang berbeda, wewenang tersebut juga dapat dibagi kepada sejumlah lembaga dalam tingkat yang berbeda. Misalnya: beberapa elemen esensial penyelenggaraan pemilu dapat dibebankan kepada komisi pemilu, kementerian (misalnya Kementerian Dalam Negeri), atau lembaga pemerintahan tingkat nasional lain, sementara sebagian elemen esensial lainnya dapat diwenangkan kepada komisi pemilu tingkat daerah/lokal, lembaga pemerintahan lokal, atau bahkan pemerintahan lokal itu sendiri (sebagaimana dipraktikkan di Spanyol). Terma ‘LPP’ sendiri dapat digunakan kepada komisi pemilu tingkat nasional yang mengkoordinir pelaksanaan pemilu bersama pemerintah daerah, seperti Otoritas Pemilu Swedia, yang aktivitasnya antara lain mengkoordinir ketersediaan kertas suara, distribusi kursi di parlemen, dan mengumumkan hasil akhir pemilu tingkat nasional.

### **Tiga Model Penyelenggaraan Pemilu**

15. Model penyelenggaraan pemilu suatu negara dapat merupakan hasil dari proses desain yang holistik. Tetapi, model penyelenggaraan pemilu bisa juga hanya merupakan proses penambahan terhadap sistem tata kelola kenegaraan yang sudah mapan. Di negara-negara pasca-kolonial, model penyelenggaraan pemilunya sangat mungkin dipengaruhi oleh pola yang sudah diterapkan oleh pemerintah kolonial. Meski memiliki banyak variasi terkait detail, secara umum ada tiga tipe atau model penyelenggaraan pemilu, yakni Model Independen, Model Pemerintahan, dan Model Kombinasi. Bentuk penyelenggaraan dan LPP masing-masing dari 214 negara di dunia dapat dilihat pada Bab Tambahan A.

#### **Tiga model umum penyelenggaraan pemilu:**

- Model Independen
- Model Pemerintahan
- Model Kombinasi

### **Model Penyelenggaraan Independen**

16. Model Penyelenggaraan (pemilu) Independen biasanya dipakai di negara-negara di mana pemilu diorganisir oleh LPP yang secara kelembagaan independen atau terpisah dari cabang pemerintahan eksekutif, serta memiliki dan menyelenggarakan dananya sendiri. Di dalam Model Independen, LPP tidak bertanggung jawab langsung kepada kementerian atau departemen pemerintah. LPP hanya bertanggung jawab kepada lembaga legislatif, lembaga yudisial, atau kepala pemerintahan. Di dalam Model Independen, LPP lebih memiliki otonomi dan akuntabilitas finansial, serta akuntabilitas performa kerja. Anggotanya terdiri dari orang-orang yang berada di luar lembaga eksekutif selama menjabat di LPP. Kebanyakan negara yang baru mengalami transisi demokrasi lebih memilih untuk menggunakan Model Penyelenggaraan Independen. Contoh-contoh negara yang menggunakan Model Independen adalah Armenia, Australia, Bosnia & Herzegovina, Burkina Faso, Kanada, Kosta Rika, Estonia, Georgia, India, Indonesia, Liberia, Mauritius, Nigeria, Polandia, Afrika Selatan, Thailand, dan Uruguay.

17. Di beberapa negara, terdapat dua lembaga yang didirikan untuk menyelenggarakan pemilu, keduanya independen dari lembaga eksekutif dan dapat dikategorikan sebagai LPP yang independen. Salah satu dari lembaga tersebut bertanggung jawab terhadap hal-hal yang berkaitan dengan pengambilan kebijakan kepemiluan, sedangkan lembaga yang satu lagi bertanggung jawab dalam hal pelaksanaan dan implementasi proses pemilu. Sejumlah ketentuan dapat diterapkan untuk memisahkan LPP implementasi dengan LPP kebijakan, khususnya dalam soal staf (tenaga kerja) dan operasional. Contoh-contoh negara yang menerapkan 'lembaga independen ganda' seperti ini di antaranya Jamaika, Romania, Suriname, dan Vanuatu.

### **Model Penyelenggaraan Pemerintahan**

18. Model Penyelenggaraan (pemilu) Pemerintahan adalah bentuk penyelenggaraan pemilu di mana pemilu diorganisir dan dikelola oleh lembaga eksekutif negara melalui sebuah kementerian (misalnya Menteri Dalam Negeri) dan/atau melalui pemerintah daerah. Di negara-negara yang menggunakan Model Pemerintahan untuk pemilu tingkat nasional, penyelenggaraannya dipimpin oleh seorang menteri atau pejabat pemerintah dan bertanggung jawab langsung kepada pemimpin Kabinet. Dengan beberapa pengecualian, lembaga penyelenggara ini biasanya tidak memiliki 'anggota'. Dana penyelenggaraan biasanya menjadi tanggung jawab kementerian dan/atau pemerintah daerah.

19. Contoh-contoh negara yang menggunakan Model Pemerintahan di antaranya Denmark, Selandia Baru, Singapura, Swiss, Tunisia, Britania Raya (untuk pemilu, namun tidak untuk referendum), dan Amerika Serikat. Di Swedia, Swiss, Britania Raya, dan Amerika Serikat, pemilu dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Di Swedia dan Swiss, LPP pusat memiliki peran untuk mengkoordinasi kebijakan.

### **Model Penyelenggaraan Kombinasi**

20. Di dalam penyelenggaraan pemilu model kombinasi, biasanya ada dua komponen LPP dan struktur ganda: LPP independen yang bertugas untuk mengurus kebijakan dan pengawasan (sebagaimana LPP pada Model Independen) dan LPP yang bertugas melakukan implementasi proses pemilu yang berada di bawah departemen negara atau pemerintah daerah (sebagaimana LPP pada Model Pemerintahan). Di dalam Model Kombinasi, pemilu diorganisir oleh LPP yang berada di bawah lembaga pemerintahan, sedangkan fungsi pengawasan diserahkan kepada komponen LPP yang independen. Penyelenggaraan Model Kombinasi ini kerap digunakan di Perancis, Jepang, Spanyol, dan banyak negara bekas jajahan Perancis, khususnya di wilayah Afrika Barat, misalnya Mali, Senegal, dan Togo.

21. Di dalam penyelenggaraan Model Kombinasi, wewenang, fungsi, dan kekuatan LPP komponen independen dapat berbeda-beda dengan LPP komponen pemerintahan, dan klasifikasi untuk membedakan negara-negara yang menggunakan Model Kombinasi juga tidak begitu jelas. Pada beberapa kasus, LPP komponen independen sebetulnya tidak lebih dari sekedar lembaga pengawasan yang diformalisasi, meskipun sekarang lembaga-lembaga semacam itu sudah banyak ditinggalkan, misalnya di Senegal. Pada kasus-kasus lain, LPP komponen independen bertugas untuk melakukan pengawasan dan verifikasi implementasi proses pemilu yang dilaksanakan oleh LPP komponen pemerintahan, sebagaimana diterapkan di Madagascar, dan kadang-kadang bertugas juga melakukan tabulasi dan pengiriman hasil pemilu, sebagaimana diterapkan di Congo (Brazzaville) dan Togo. Di sejumlah negara-negara francophone, Mahkamah Konstitusi juga dilibatkan dalam proses tabulasi suara dan pengumuman hasil pemilu sehingga dianggap juga sebagai bagian dari LPP komponen independen dalam Model Kombinasi. Di Chad, hal ini hanya berlaku dalam proses referendum, tetapi tidak untuk pemilu. Di Mali, di

mana pemilu diorganisir oleh Kementerian Administrasi Wilayah, baik Komisi Pemilu Nasional Independen dan Mahkamah Konstitusi sama-sama melakukan proses tabulasinya sendiri-sendiri: oleh sebab itu ada tiga komponen LPP, satu komponen pemerintahan dan dua komponen independen.

22. Relasi antar komponen LPP di dalam Model Kombinasi tidak selalu terdefiniskan dengan jelas di dalam perundang-undangan atau interpretasi para pemangku kepentingan, sehingga berpotensi menimbulkan konflik. Pada pemilu tahun 1999 di Guinea-Conakry (di mana pada saat itu pemerintahnya menggunakan Model Kombinasi), para anggota komisi parlemen mayoritas dan oposisi di dalam LPP komponen independen mengalami perbedaan pendapat sengit dalam menafsirkan peran dan tanggung jawab LPP dalam fungsi pengawasan dan verifikasi pemilu.

Survey Internasional IDEA pada tahun 2006 mengenai penyelenggaraan pemilu di 214 negara menunjukkan bahwa terdapat 55 persen negara menerapkan Model Independen, 26 persen menerapkan Model Pemerintahan, dan 15 persen menggunakan Model Kombinasi (sedangkan 4 persen sisanya tidak melaksanakan pemilu tingkat nasional).

**Tabel 1: Karakteristik Ketiga Model Penyelenggaraan Pemilu beserta LPP Komponennya**

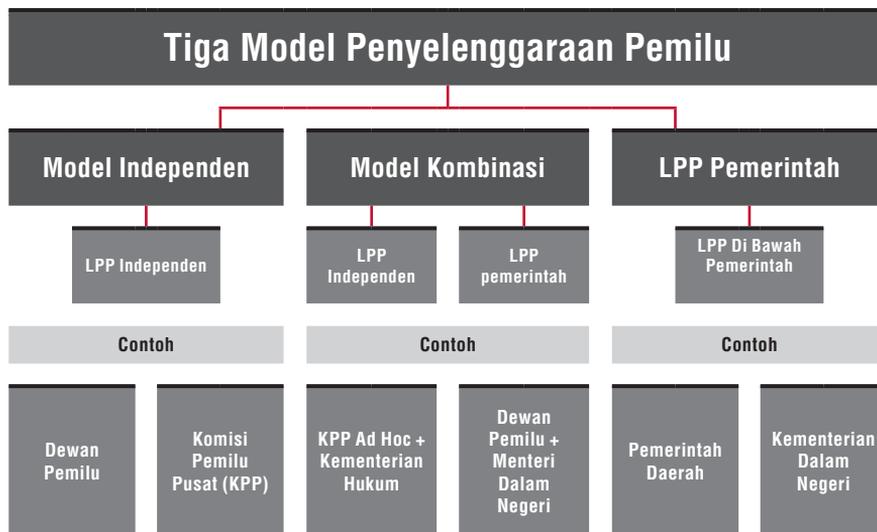
Aspek Model dan Komponen LPP	Model Independen	Model Pemerintahan	Model Kombinasi	
			Komponen Independen	Komponen Pemerintahan
	LPP Independen	LPP Pemerintahan	LPP Komponen Independen	LPP Komponen Pemerintahan
Pengaturan lembaga	Secara kelembagaan independen dari pemerintahan eksekutif	Berada di bawah departemen negara atau pemerintah daerah	Secara kelembagaan independen dari pemerintahan eksekutif	Berada di bawah departemen negara atau pemerintah daerah

Aspek Model dan Komponen LPP	Model Independen	Model Pemerintahan	Model Kombinasi	
			Komponen Independen	Komponen Pemerintahan
	LPP Independen	LPP Pemerintahan	LPP Komponen Independen	LPP Komponen Pemerintahan
Implementasi	Bertanggung jawab penuh terhadap implementasi pemilu	Implementasi berdasarkan arahan badan eksekutif	Memiliki otonomi untuk mengawasi dan memonitor	Implementasi berdasarkan arahan badan eksekutif, dan pengawasan, dan pada beberapa kasus penetapan kebijakan, oleh komponen independen
Akuntabilitas	Tidak wajib memberikan laporan kepada badan eksekutif, tapi pada beberapa kasus ada yang melaporkan kepada legislatif, yudikatif, atau kepala pemerintahan	Bertanggung jawab penuh terhadap badang eksekutif	Tidak melapor pada badan eksekutif dan	Bertanggung jawab penuh terhadap badang eksekutif
Wewenang	Memiliki wewenang penuh untuk	Wewenang terbatas pada fungsi implementasi	Pada banyak kasus Memiliki wewenang penuh untuk	Wewenang terbatas pada fungsi implementasi
Komposisi	Anggota terdiri dari orang-orang non-eksekutif	Dipimpin oleh menteri atau pejabat publik lainnya. Pada banyak kasus tidak memiliki 'anggota', hanya sekretariat	Anggota terdiri dari orang-orang non-eksekutif	Dipimpin oleh menteri atau pejabat publik lainnya. Tidak memiliki 'anggota', hanya sekretariat

Aspek Model dan Komponen LPP	Model Independen	Model Pemerintahan	Model Kombinasi	
			Komponen Independen	Komponen Pemerintahan
	LPP Independen	LPP Pemerintahan	LPP Komponen Independen	LPP Komponen Pemerintahan
Masa jabatan	Ada pembagian jabatan yang jelas, tetapi tidak memiliki masa jabatan yang tetap	Tidak ada karena pada banyak kasus tidak memiliki anggota. Staf sekretariat diisi oleh pegawai negeri yang tidak memiliki pembagian jabatan jelas	Ada pembagian jabatan yang jelas, tetapi tidak memiliki masa jabatan yang tetap	Tidak memiliki masa jabatan yang tetap
Anggaran	Berwenang untuk menyelenggarakan keuangan sendiri terlepas dari kontrol pemerintah	Anggaran LPP merupakan bagian dari anggaran kementerian atau pemerintah daerah	Memiliki alokasi anggaran tersendiri	Anggaran LPP merupakan bagian dari anggaran kementerian atau pemerintah daerah

\**Sejumlah* kecil negara yang menggunakan Model Independen dan Model Kombinasi, seperti Hungaria, tidak memiliki LPP independen dengan wewenang mengatur regulasi.

**Gambar 1: Tiga Model Penyelenggaraan Pemilu**



KPP = Komisi Pusat Pemilu

### **Apa yang Bisa Diharapkan dari LPP dengan Model Penyelenggaraan yang Berbeda?**

23. Model penyelenggaraan yang dipakai oleh suatu negara menjadi faktor penting yang mempengaruhi perilaku LPP, meskipun bukan satu-satunya faktor: adalah sebuah penyederhanaan yang berlebihan untuk menyatakan bahwa LPP hanya memiliki tiga pola perilaku. Perilaku LPP juga sangat dipengaruhi oleh kerangka kepemiluan, ekspektasi politik dan social, serta lingkungan kultural tempat LPP bekerja. Pengaruh-pengaruh lainnya mencakup komitmen politik untuk memberikan LPP kewenangan dan imparisialitas, cakupan wewenang dan fungsi yang diberikan kepada LPP, kualifikasi anggota/ staff LPP, kerangka pengawasan dan akuntabilitas, dan apakah LPP memiliki status hukum yang jelas sehingga bisa menuntut dan dituntut. Misalnya, LPP independen yang anggota-anggotanya terdiri dari perwakilan partai politik dan LPP independen yang anggotanya terdiri dari akademisi non-partisan tentu akan memiliki perilaku dan keputusan-keputusan yang berbeda, meski keduanya sama-sama menerapkan Model Independen. Begitu juga: LPP yang menggunakan Model Pemerintahan tetapi memiliki pembagian wewenang yang jelas dengan pemerintah akan memiliki perilaku yang berbeda pula dengan LPP Model Pemerintahan yang sangat bergantung pada pemerintahan lokal untuk menjalankan aktivitas kepemiluan.

24. Tetapi, ada sejumlah karakteristik, keuntungan, dan kerugian dari masing-masing model penyelenggaraan tersebut. Tabel 1, 2, 3, 4, dan 5 menjabarkan beberapa di antaranya.

### *Atribut-atribut LPP di Bawah Masing-masing Ketiga Model Penyelenggaraan*

25. Berdasarkan definisi yang telah dijabarkan sebelumnya di dalam bab ini, Tabel 2 dan 3 menjelaskan atribut-atribut esensial, atribut-atribut potensial, dan atribut-atribut negasi dari LPP di bawah masing-masing model penyelenggaraan Independen dan Pemerintahan.

**Tabel 2: Bentuk, Potensi, dan Negasi LPP Di Bawah Model Independen**

Aspek	Atribut Esensial	Atribut Potensial	Atribut Negasi (Hal-hal yang Menunjukkan bahwa ini bukan LPP Independen)
Pengaturan Lembaga	Secara kelembagaan independen dari pemerintahan eksekutif		BUKAN bagian dari struktur sebuah departemen negara dan/ atau pemerintah daerah
Implementasi	Memegang tanggung jawab penuh terhadap implementasi pemilu	Dapat menjadi entitas legal yang dapat menuntut dan dituntut (contohnya seperti di Azerbaijan, Kenya, Lithuania) atau bukan menjadi entitas legal (contoh: Botswana dan Namibia)	TIDAK berada di atas hukum atau konstitusi
Akuntabilitas	Wewenang dibatasi oleh konsep ketatanegaraan yang baik	Pada umumnya secara formal bertanggung jawab terhadap legislatif atau pemimpin pemerintahan. Dapat memiliki berbagai derajat otonomi dan akuntabilitas finansial. Dapat memiliki otonomi finansial dalam bentuk kebebasan menyelenggarakan dan menggunakan anggaran sendiri dan subsidi pemerintah tanpa campur tangan lembaga eksekutif. Juga dapat memiliki berbagai derajat akuntabilitas performa.	TIDAK secara formal bertanggung jawab terhadap pemerintah eksekutif. TIDAK bebas dari tanggung jawab untuk menciptakan kebijakan, tata kelola finansial, dan kinerja yang baik.

Aspek	Atribut Esensial	Atribut Potensial	Atribut Negasi (Hal-hal yang Menunjukkan bahwa ini bukan LPP Independen)
Wewenang	Memiliki wewenang untuk membuat kebijakan secara independen	Biasanya memiliki wewenang untuk mengembangkan kerangka regulasi pemilu secara independen. Biasanya memiliki wewenang dan fungsi yang luas terkait implementasi pemilu. Memiliki wewenang untuk merekrut, memecat, dan mendisiplinkan staf-stafnya sendiri. Dapat memiliki wewenang untuk membentuk prosedur akuntansi dan transaksi finansialnya sendiri.	
Komposisi	Anggota terdiri dari orang-orang non-eksekutif	Anggota sebaiknya para pakar yang non-partisan dan tidak berafiliasi dengan partai	
Masa Jabatan	Memiliki alokasi dan pembagian jabatan yang jelas	Dapat memberikan masa jabatan yang tetap kepada anggota-anggotanya	Anggota tidak bisa diberhentikan/dicopot secara bebas oleh pemerintah eksekutif
Anggaran	Menyelenggarakan anggarannya secara independen dari kontrol pemerintah	Dapat memiliki alokasi anggaran yang terpisah dari legislatif. Dapat menerima donasi dari pemerintah eksekutif dan Komunitas donor.	BUKAN merupakan bagian dari anggaran kementerian apapun.
Staff	Memiliki otonomi untuk menentukan kebutuhan, peraturan, dan kebijakan stafnya sendiri	Dapat merekrut personel dari lembaga publik/pemerintah	Anggota staf TIDAK HARUS berasal dari lembaga pemerintah

**Tabel 3: Bentuk, Potensi, dan Negasi LPP Di Bawah Model Pemerintahan**

Aspek	Atribut Esensial	Atribut Potensial	Atribut Negasi (Hal-hal yang Menunjukkan bahwa ini bukan LPP Pemerintahan)
Pengaturan Lembaga	Berada di bawah departemen negara atau pemerintah daerah	Dapat menjadi departemen, agensi, atau otoritas daerah	BUKAN institusi yang independen dari pemerintah eksekutif

Aspek	Atribut Esensial	Atribut Potensial	Atribut Negasi (Hal-hal yang Menunjukkan bahwa ini bukan LPP Pemerintahan)
Implementasi	Implementasi berdasarkan arahan badan eksekutif	Tanggung jawab implementasi dapat dibagi kepada kementerian, departemen negara, atau otoritas lokal	
Akuntabilitas	Bertanggung jawab penuh terhadap pemerintah eksekutif terkait kebijakan dan penyelenggaraan finansial.		
Wewenang	Wewenang terbatas pada soal implementasi	Dapat membagi wewenang implementasi pemilu dengan dengan departemen pemerintah lain atau pemerintah daerah	TIDAK memiliki wewenang regulasi yang independen
Komposisi	Dipimpin oleh seorang menteri atau pejabat publik	Biasanya tidak memiliki anggota, hanya sekretariat. Pemilihan anggota (jika ada) dan sekretariat merupakan keputusan pemerintah eksekutif	
Masa Jabatan		Biasanya tidak memiliki anggota, oleh sebab itu tidak memberikan masa jabatan	
Anggaran	Anggaran merupakan komponen dari anggaran kementerian terkait	Dapat menerima pendanaan dari Komunitas donor	TIDAK menentukan anggarannya sendiri
Staff	Utamanya staf berasal dari pegawai pemerintah	Dapat merekrut personel dari lembaga-lembaga non-pemerintah	TIDAK DAPAT merekrut dan memecat stafnya sendiri

26. Model penyelenggaraan pemilu Kombinasi mencakup berbagai jenis struktur, relasi internal, dan atribut. Terlepas dari karakteristik yang telah disebut dalam Tabel 1, sebetulnya sangat sulit untuk menyimpulkan atribut esensial dan potensial dari Model Kombinasi. Relasi antara komponen-komponen LPP di dalam Model Kombinasi memegang peranan penting dalam menentukan atribut dan metode operasi yang dimiliki. Kerangka legal yang efektif untuk Model Kombinasi biasanya membagi wewenang dan fungsi masing-masing komponen dengan jelas dan tegas, termasuk interaksi antara komponen-komponen tersebut. Tabel 4 menunjukkan sejumlah contoh atribut komponen LPP di dalam model penyelenggaraan Kombinasi.

**Tabel 4: Contoh-contoh Atribut LPP di Dalam Model Kombinasi**

Negara	Perancis		Jepang	
Komponen LPP	Komponen Independen	Komponen Pemerintahan	Komponen Independen	Komponen Pemerintahan
<b>Nama Lembaga</b>	Dewan Konstitusional	Menteri Dalam Negeri, Biro Pemilu	Dewan Penyelenggara Pemilu Pusat (DPPP)	Menteri Dalam Negeri dan Komunikasi – Divisi Pemilu
<b>Komposisi</b>	Diisi oleh 9 anggota yang ditunjuk langsung, 3 dari mereka masing-masing ditunjuk oleh presiden, Dewan Nasional, dan Senat	Tidak ada	5 anggota yang ditunjuk langsung oleh parlemen	Tidak ada
<b>Struktur</b>	Permanen	Permanen	Temporer, masa jabatan 3 tahun	Permanen
<b>Relasi antar Komponen</b>	Pengawasan dan penyelesaian sengketa	Mengorganisir dan menginisiasi proses pemilu	Ada sekretariat di dalam kementerian yang dibentuk untuk menyokong DPPP; notulen rapat DPPP tersedia di website kementerian	Mengimplementasi instruksi dan putusan DPPP, serta menjamin kesuksesan implementasi tersebut melalui desentralisasi LPP di daerah
<b>Wewenang dan Fungsi Masing-masing Komponen</b>	Menerima pencalonan kandidat presiden. Mengawasi jalannya pemilu/referendum. Menyelesaikan sengketa hasil pemilu	Mengorganisir dan menyelenggarakan semua pemilu	Mengeksekusi arahan/putusan pemerintah dalam pemilu nasional	Melaksanakan penyelenggaraan semua aspek pemilu

Negara	Senegal		Spanyol	
Komponen LPP	Komponen Independen	Komponen Pemerintahan	Komponen Independen	Komponen Pemerintahan
Nama Lembaga	Komisi Pemilu Nasional Otonom	Menteri Dalam Negeri, Direktorat Umum Pemilu	Dewan Pusat Pemilu (DPP)	Menteri Dalam Negeri dan Komunikasi – Direktorat Umum Pemilu
Komposisi	12 anggota yang disumpah oleh Dewan Konstitusi	Tidak ada	8 hakim Mahkamah Agung + 5 pakar (professor ilmu politik, hukum, sosiologi, dsb.) yang diusung oleh partai di parlemen. Ketua dan wakilnya dipilih oleh DPP di antara 8 hakim	Tidak ada
Struktur	Permanen	Permanen	Permanen, diperbaharui setiap 4 tahun sekali pada setiap pemilu parlemen	Permanen
Relasi antar Komponen	Pengawasan independen, mengkaji dan memverifikasi proses pemilu	Mengorganisir dan mengadministrasi keseluruhan proses pemilu	Mengawasi seluruh proses pemilu	Melaksanakan seluruh fungsi pelaksanaan pemilu. Harus berkoordinasi/konsultasi dengan komponen lain jika akan mengambil keputusan penting
Wewenang dan Fungsi Masing-masing Komponen	Pengawasan independen, mengkaji dan memverifikasi tahap registrasi pemilu	Mengorganisir dan mengadministrasi keseluruhan proses pemilu	Mengawasi proses pemilu, proses nominasi, menerima keluhan, mengumumkan hasil, dan alokasi kursi parlemen	Registrasi pemilih, pemungutan suara, penghitungan suara, dan mengurus logistik

## LPP Permanen dan Sementara

27. Proses pemilu memiliki banyak fase: termasuk di dalamnya proses mendesain dan perancangan perundang-undangan pemilu, merekrut dan melatih staf, membuat perencanaan, registrasi pemilih, registrasi partai politik, pencalonan partai dan kandidat, periode kampanye, pemungutan suara, penghitungan suara, tabulasi hasil penghitungan, mengumumkan hasil pemilu, menyelesaikan sengketa, membuat laporan, audit, dan pengarsipan. Setelah satu proses pemilu selesai, akan sangat ideal bagi penyelenggara untuk segera bekerja mempersiapkan proses pemilu berikutnya: keseluruhan proses ini bisa dijelaskan dalam sebuah diagram siklus, sebagaimana ditunjukkan pada gambar 2.

**Gambar 2: Siklus Pemilu**



28. Dalam menentukan apakah sebuah negara lebih cocok memiliki LPP temporer (sementara) atau permanen, harus dipertimbangkan beban kerja selama siklus pemilu, serta perlu dipertimbangkan juga beban biaya yang harus ditanggung jika memiliki lembaga yang permanen dibandingkan dengan beban biaya jika harus membentuk lembaga penyelenggara baru setiap kali akan pemilu. Jika LPP sementara dianggap lebih cocok, harus dipertimbangkan cara bagaimana mempertahankan dan mentransfer “memori” lembaga terkait penyelenggaraan pemilu sebelumnya. Pada situasi-situasi di mana banyak aktivitas pemilu dilaksanakan secara regular – misalnya pemilu sela regular atau registrasi pemilih berkelanjutan, edukasi pemilih, dan sosialisasi regulasi pemilu – maka akan sangat masuk akal untuk membentuk LPP secara permanen. Negara-

negara seperti Armenia, Australia, Brazil, Kanada, Indonesia, Mexico, Filipina, Afrika Selatan, dan Thailand kesemuanya memiliki LPP secara permanen.

29. Beberapa negara hanya membentuk LPP selama masa pemilu saja. Negara-negara tersebut bisa menerapkan model penyelenggaraan Independen, Pemerintahan, maupun Kombinasi. Pada beberapa kasus, LPP model Pemerintahan hanya memungkinkan pembentukan LPP sementara karena para pegawai sipil yang bertugas menyelenggarakan pemilu memiliki tugas utama yang lain dan hanya dipekerjakan pada saat periode pemilu saja. Tetapi, ada juga negara-negara dengan model penyelenggaraan Pemerintahan, seperti Swedia, yang memiliki staf-staf inti yang khusus mengurus persoalan-persoalan pemilu di antara dua periode pemilu, termasuk memperbaharui data pemilih. Di negara-negara yang menerapkan model penyelenggaraan Kombinasi, ada yang LPP komponen pemerintahannya memiliki staf permanen untuk mempertahankan “memori” lembaga terkait penyelenggaraan pemilu sebelumnya, sementara staf-staf di dalam komponen independennya justru bersifat sementara dan hanya dibentuk selama periode pemilu, contohnya di Togo.

30. Negara-negara seperti Bulgaria, Georgia, Niger, Romania, dan Rusia, di mana model penyelenggaraannya adalah Independen, memiliki LPP pusat yang berkoordinasi dengan LPP temporer (sementara) sebagai cabang-cabangnya di daerah. Tergantung dari besaran tanggung jawab dan logistik yang diberikan, cabang-cabang LPP tersebut biasanya baru dibentuk dua sampai enam bulan sebelum hari pemungutan suara. Hingga beberapa tahun belakangan, Bulgaria dan Romania tidak memiliki LPP permanen bahkan pada level nasional. LPP permanen baru dibentuk atas dorongan Asosiasi Petugas Pemilu Eropa Tengah dan Timur (ACEEEO) dan rekomendasi dari Organisasi untuk Keamanan dan Kerjasama Eropa (OSCE) bahwa struktur permanen akan meningkatkan memori lembaga dan keberlanjutan operasional.

## Sentralisasi atau Desentralisasi LPP

31. Esensi dari LPP, terutama dalam hal konsentrasi dan pembagian kekuasaan, sangat bergantung pada sistem pemerintahan di dalam suatu negara dan undang-undang pemilu yang mengaturnya. Perbedaan wewenang dan fungsi LPP di tingkat pusat dan daerah juga biasanya ditentukan di dalam kerangka legal yang ada. Divisi kekuasaan antar LPP dapat dipisahkan antara berbagai cabang dari satu LPP nasional, antara satu LPP nasional dengan sejumlah LPP pada tingkat provinsi, sebagaimana diterapkan di Indonesia, atau antara LPP nasional dengan daerah, sebagaimana diterapkan di Britania Raya.

32. Di dalam sistem uniter, seperti di Kosta Rika, Ghana, dan Filipina, sangat umum untuk memiliki satu LPP pusat yang bertanggung jawab terhadap seluruh penyelenggaraan pemilu bersama dengan sejumlah kantor cabang baik pada level provinsi maupun daerah. Negara-negara yang memisahkan wewenang LPP berdasarkan hierarki nasional, regional, distrik, bahkan hingga desa, biasanya memberikan fungsi dan tugas yang berbeda-beda kepada masing-masing LPP di tingkat yang berbeda. Kerangka legal kepemiluan yang dimodelkan

berdasarkan LPP pusat mentransfer wewenang untuk melaksanakan beberapa fungsi kepegiluan banyak diterapkan di sejumlah negara, seperti Lithuania dan Slovakia.

33. Negara-negara yang menerapkan model penyelenggaraan Pemerintahan dan Kombinasi dapat mengandalkan pemerintah lokal mereka untuk melaksanakan semua atau sebagian aktivitas kepegiluan. Contohnya adalah Swedia yang sangat mendesentralisasi wewenang penyelenggaraan pemilunya, di mana terdapat LPP pusat untuk mengurus persoalan kebijakan (*policy*) dan LPP daerah untuk menyelenggarakan implementasi pemilu. Contoh lain adalah Hungaria dan Swiss yang mentransfer sebagian wewenang penyelenggaraan kepada LPP daerah. Mendesentralisasi wewenang penyelenggaraan pemilu kepada pemerintah daerah tanpa pengawasan yang cukup justru akan semakin menyulitkan penyelenggaraan pemilu yang konsisten, berorientasi pelayanan, berkualitas, serta bebas dan adil. Amerika Serikat merupakan contoh negara yang mengalami kesulitan ini.

---

Struktur LPP yang terdesentralisasi dapat menjamin kontinuitas kinerja LPP, khususnya ketika LPP harus melaksanakan tugas-tugas rutin dan berulang seperti memperbaharui data pemilih.

LPP yang terdesentralisasi, meskipun hanya bersifat temporer pada level rendah, dapat meningkatkan inklusifitas dan transparansi penyelenggaraan pemilu.

Perbedaan beban biaya dan tingkat keberlanjutan antara LPP permanen dengan LPP sementara pada level daerah/lever rendah harus dipertimbangkan masak-masak, juga keuntungan-keuntungan dari kedua jenis LPP tersebut.

---

## LPP di Negara Federal

34. Di negara-negara Federal, LPP dapat dipisahkan ke dalam level nasional dan level negara bagian/provinsi, di mana keduanya dapat saja bekerja berdasarkan kerangka legal yang berbeda dan melaksanakan sistem pemilu yang berbeda pula. Kedua LPP di tingkat nasional dan di tingkat provinsi/negara bagian dapat memiliki struktur dan pembagian wewenang yang terpisah. Relasi antara LPP-LPP tersebut serta wewenang dan tanggung jawab yang diemban masing-masing LPP biasanya ditentukan lewat undang-undang.

35. Ada sejumlah pendekatan yang bisa diambil terhadap relasi tersebut. Contohnya adalah sebagai berikut:

- Di Australia dan Kanada, LPP tingkat nasional bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemilu nasional/federal, sedangkan LPP tingkat provinsi bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemilu tingkat provinsi dan daerah.
- Di Brazil, LPP negara bagian pada umumnya bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemilu di semua tingkatan, sementara LPP nasional

hanya bertanggung jawab melakukan tabulasi suara dan mengumumkan hasil pemilu.

- Di India, LPP nasional bertanggung jawab untuk melaksanakan pengawasan secara keseluruhan, kontrol, dan pengarahan terhadap pemilu negara. Pelaksanaan pemilu merupakan tanggung jawab pejabat pemilu negara, yakni pegawai negara yang ditunjuk langsung oleh LPP nasional.
- Di Nigeria, LPP nasional memiliki tanggung jawab terhadap pelaksanaan pemilu nasional dan federal, sementara LPP provinsi hanya bertanggung jawab terhadap pelaksanaan pemilu daerah.
- Di negara Federasi Rusia, LPP pusat pada tingkat nasional bertanggung jawab terhadap pelaksanaan semua pemilu federal; sedangkan LPP regional bertanggung jawab terkait pelaksanaan pemilu di 89 wilayah yang membentuk federasi; LPP tingkat bawah bertanggung jawab terhadap LPP pusat terkait pelaksanaan pemilu federal dan terhadap LPP regional terkait pemilu republik, regional, dan daerah.
- Di Swiss, LPP nasional hanya bertanggung jawab terhadap persoalan kebijakan pemilu, sedangkan LPP cabang daerah mengurus soal pelaksanaan dan penyelenggaraan pemilu.

36. Meski sering terjadi rivalitas antara LPP nasional dengan LPP provinsi di dalam sistem federal, terdapat beberapa contoh kasus di mana keduanya saling menjalin kerja sama. Contohnya, di Australia, undang-undang pemilu negara secara spesifik memerintahkan bahwa data dan proses registrasi pemilu provinsi dan daerah untuk digabung dengan data dan proses registrasi yang dimiliki oleh LPP nasional, ketimbang LPP provinsi untuk memiliki data registrasinya sendiri. Kerja sama semacam ini dapat menghemat biaya pelaksanaan pemilu secara signifikan.

## LPP Transisional Internasional dan Nasional

37. Istilah ‘LPP transisional’ merujuk pada LPP yang dibentuk secara temporer untuk memfasilitasi pelaksanaan pemilu transisional. LPP transisional internasional biasanya dibentuk di bawah asuhan komunitas atau lembaga internasional, misalnya Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), dan terdiri dari para pakar internasional sebagai anggotanya. Negara-negara yang pernah memiliki LPP transisional internasional di antaranya adalah Kamboja (1993), Bosnia dan Herzegovina (1996), dan Timor Timur (2000).

38. Meskipun tidak secara ketat bisa didefinisikan sebagai LPP ‘internasional’, LPP di Afghanistan pada tahun 2004 dan Afrika Selatan pada 1994 merupakan lembaga nasional yang dibantu dan dikelola oleh anggota-anggota internasional. LPP Afrika Selatan pada 1994 terdiri dari lima anggota pakar internasional, tetapi sejak 1996 Afrika Selatan memiliki LPP nasionalnya sendiri yang mengikuti model penyelenggaraan Independen.

39. Salah satu keuntungan LPP transisional internasional adalah kehadiran para pakar pemilu internasional yang memiliki pengetahuan teknis yang luas dan pengalaman kepemiluan yang panjang dan komparatif. Struktur LPP semacam ini sangat berguna di dalam situasi penuh konflik yang banyak membutuhkan dialog dan mediasi di antara pihak-pihak yang bertikai. Kehadiran pakar internasional di dalam LPP dapat meningkatkan kepercayaan diri para pemangku kepentingan, baik domestic maupun internasional, untuk terus mendukung proses kepemiluan.

40. LPP transisional juga bisa hanya terdiri dari aktor-aktor nasional, biasanya berasal dari partai politik: contohnya adalah 53 anggota LPP di Indonesia pada tahun 1999. LPP ini memiliki anggota sangat banyak untuk menjamin tingkat representasi dan inklusivitas. Pada tahun 2001, Indonesia mengamandemen undang-undang pemilunya untuk membentuk LPP yang berisikan 11 anggota pakar.

## **Representasi LPP di Hadapan Kabinet dan Legislatif**

41. Apapun model dan jenis LPP yang dimiliki suatu negara, mau tidak mau LPP harus berhadapan dengan pemerintah eksekutif dan legislatif untuk membahas isu-isu seperti undang-undang pemilu dan anggaran. Akan sangat baik bagi komite multi-partai, seperti Komite Gabungan untuk Isu-isu Kepemiluan di Australia, dan bagi para anggota Kabinet untuk menangani persoalan-persoalan LPP. Untuk negara yang menggunakan Model Pemerintahan, menteri yang yang diberdayakan biasanya berasal dari departemen yang menaungi LPP.

42. Kecuali LPP independen di dalam Model Independen dan Kombinasi memiliki juru bicaranya sendiri – sebuah tugas yang kerap diberikan kepada menteri tertentu – akan agak sulit untuk menarik perhatian pihak legislatif dan Kabinet terhadap persoalan-persoalan yang dialami oleh LPP. Misalnya, di Namibia juru bicara LPP mengalami kesulitan menyampaikan persoalan-persoalan LPP, termasuk soal undang-undang pemilu dan anggaran, karena sang juru bicara menjadi bagian dari Kabinet, dan peraturan Kabinet di Namibia menyatakan bahwa setiap proposal undang-undang yang ingin disahkan pertama-tama harus dipresentasikan di hadapan seluruh Kabinet oleh salah satu anggotanya. Penundaan pengesahan reformasi undang-undang pemilu di Namibia kemudian menyebabkan krisis yang mendorong pemerintah untuk menunjuk seorang menteri sebagai juru bicara temporer LPP dan mengkaji ulang relasi antara LPP dan Kabinet.

**Table 5: Keuntungan dan Kerugian dari Tiga Model Penyelenggaraan Pemilu**

	Keuntungan	Kerugian
<b>Independen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menyediakan lingkungan yang kondusif untuk meningkatkan profesionalisme</li> <li>• Lebih tidak mungkin mendapatkan restriksi dalam memilih siapa-siapa saja yang dapat terlibat dalam penyelenggaraan pemilu, karena berhak untuk menarik personel dari luar</li> <li>• Konsentrasi terhadap bisnis pemilu dapat menghasilkan perencanaan yang lebih baik serta kelembagaan yang lebih kohesif</li> <li>• Berkuasa penuh atas pendanaannya sendiri dan implementasi aktivitas kepemiluan</li> <li>• Administrasi pemilu berada di dalam satu unit pengawasan meskipun menggunakan penyedia jasa yang berbeda</li> <li>• Meningkatkan legitimasi karena LPP dinilai lebih imparial dan jauh dari kontrol politik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dapat terisolasi dari kerangka politik dalam proses pengambilan keputusan</li> <li>• Tidak memiliki pengaruh politis yang cukup untuk menentukan besaran anggaran</li> <li>• Pergantian personel atau masa jabatan dapat menghapus pengalaman dan 'memori lembaga'</li> <li>• Tidak memiliki pengalaman dan kemampuan untuk menghadapi birokrasi dan korporasi</li> <li>• Memakan biaya lebih mahal, karena independensi lembaga akan menyulitkan untuk mengkooptasi struktur dan fasilitas pemerintah</li> </ul>
<b>Pemerintahan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dapat mempertahankan 'memori lembaga' dan lebih sustainable</li> <li>• Memiliki staf yang berpengalaman dalam persoalan birokrasi</li> <li>• Lebih mudah menjalin kerja sama dengan departemen pemerintahan lain dalam melaksanakan aktivitas kepemiluan</li> <li>• Lebih mudah bersinergi dalam hal anggaran dengan departemen pemerintahan lain</li> <li>• Memiliki basis kekuasaan dan pengaruh di dalam pemerintahan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memiliki kredibilitas kurang baik karena kerap dipandang sebagai aparat penguasa dan dipengaruhi secara politik</li> <li>• Diatur oleh keputusan pemerintah atau otoritas lokal terkait anggaran dan kebijakan</li> <li>• Memiliki staf yang kurang berpengalaman dalam hal kepemiluan</li> <li>• Gaya birokratis mungkin tidak cocok dengan gaya penyelenggaraan pemilu yang dibutuhkan</li> <li>• Penyelenggaraan terfragmentasi ke dalam sejumlah cabang eksekutif yang memiliki agendanya sendiri-sendiri</li> </ul>

	Keuntungan	Kerugian
<b>Kombinasi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kredibilitas para anggota LPP komponen independen dapat meningkatkan legitimasi. LPP pelaksana memiliki keberlanjutan dan terjaganya 'memori lembaga'</li> <li>• Memiliki staf yang berpengalaman dalam hal birokrasi dan ditambah dengan tenaga-tenaga berkualitas dari luar (independen)</li> <li>• LPP pelaksana dapat mudah bekerja sama dengan departemen pemerintah yang lain dalam melaksanakan aktivitas kepemiluan</li> <li>• LPP komponen independen memiliki kontrol atas kebijakan dan anggaran. LPP komponen pelaksana memiliki keunggulan dalam hal biaya karena dapat bersinergi dengan departemen pemerintah yang lain</li> <li>• Struktur ganda dapat memberikan mekanisme koreksi yang independen dari campur tangan eksternal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kredibilitas berkurang karena aktivitas pemilu dilaksanakan oleh lembaga negara dan wewenang pengawasan dapat kesulitan untuk menemukan berbagai kejanggalan</li> <li>• Regenerasi di dalam LPP komponen independen dapat mengurangi pengalaman kerja dan 'memori lembaga'</li> <li>• LPP independen tidak memiliki pengaruh politik untuk mendapatkan anggaran yang cukup. Sedangkan LPP pelaksana diatur oleh keputusan-keputusan pemerintah</li> <li>• LPP independen tidak memiliki pengalaman dalam hal politik real, sedangkan gaya birokratis LPP pelaksana mungkin tidak cocok dengan kebutuhan yang ada</li> <li>• Penyelenggaraan terfragmentasi ke dalam sejumlah cabang eksekutif yang memiliki agendanya sendiri-sendiri</li> </ul>

## Sejumlah Prinsip yang Menjadi Pedoman Utama LPP

43. Apapun model penyelenggaraan yang dipakai, setiap LPP harus dapat menjamin legitimasi dan kredibilitas proses pemilu yang menjadi tanggung jawab mereka. Hal ini bisa dilakukan jika LPP dibentuk berdasarkan prinsip-prinsip fundamental berikut:

---

### Prinsip-prinsip pedoman LPP:

---

- Independensi;
  - Imparsialitas;
  - Integritas;
  - Transparansi;
  - Efisiensi;
  - Profesionalisme; dan
  - Berorientasi pelayanan
- 

Prinsip-prinsip tersebut membentuk dasar bagi penyelenggaraan kepemiluan dan sangat esensial untuk menjamin integritas proses pemilu.

## **Independensi**

44. Independensi LPP merupakan salah satu persoalan yang paling sengit diperdebatkan di dalam konteks penyelenggaraan pemilu, meskipun hingga saat ini belum ada kesepakatan mengenai arti sebenarnya dari independensi LPP. Sebagian alasannya adalah karena istilah ‘independensi’ merujuk pada dua konsep yang berbeda – yakni independensi struktural dari pemerintah (sebagaimana dimiliki oleh model penyelenggaraan Independen); dan ‘independensi sikap’ yang diharapkan dimiliki oleh semua LPP, terlepas dari model penyelenggaraan apapun yang dipakai, di mana LPP tidak bertekuk lutut terhadap tekanan pemerintah, politisi, serta pengaruh-pengaruh partisan lainnya dalam mengambil keputusan. Dua konsep tersebut merupakan dua hal yang berbeda, yang satu formal sedangkan yang satunya lagi normatif; meskipun begitu, keduanya saling berkaitan karena model penyelenggaraan Independen banyak dinilai orang sebagai model penyelenggaraan yang paling dapat menjamin independensi LPP dalam bertindak dan mengambil keputusan.

45. Independensi kelembagaan atau ‘struktural’ hanya dapat ditemukan di dalam konstitusi atau undang-undang. Cara termudah untuk mempromosikan independensi LPP adalah dengan menciptakan kerangka legal yang dapat menjadi dasar bagi independensi LPP itu sendiri, sebagaimana telah banyak dilakukan oleh negara-negara di dunia, seperti Meksiko dan Uruguay. Meskipun hal ini mudah dilakukan jika menggunakan model penyelenggaraan Independen dan Kombinasi, kerangka legal yang menjamin independensi LPP akan sangat sulit diimplementasikan di dalam model penyelenggaraan Pemerintahan karena di dalam model ini LPP diintegrasikan ke dalam kementerian atau pemerintahan eksekutif daerah.

46. Bagi LPP yang menggunakan model penyelenggaraan Independen dan Kombinasi, kultur dan komitmen para personel LPP terhadap sikap independen menjadi jauh lebih penting ketimbang struktur formal yang menjamin hadirnya independensi. Untuk itu dibutuhkan kepemimpinan yang kuat. Misalnya, tampuk kepemimpinan LPP independen di dalam model Independen dan Kombinasi bisa diisi oleh hakim senior dari lembaga yudisial negara. Kehadiran anggota yudisial senior di dalam tubuh LPP independen dapat mengurangi pengaruh-pengaruh negatif dari pemerintah atau partai oposisi. Namun, hal ini juga malah bisa menjadi blunder jika lembaga yudisial itu sendiri tidak imparial dan bersih dari korupsi, atau tidak memiliki jumlah anggota yang cukup untuk menghindari terjadinya konflik kepentingan di dalam pengadilan. Contoh-contoh negara yang menempatkan hakim atau mantan hakim sebagai ketua LPP adalah Australia, Brazil, Kosta Rika, dan Zambia.

47. Alternatif lain untuk meningkatkan independensi LPP adalah dengan merekrut tokoh publik yang disegani dan dikenal luas tidak memiliki bias terhadap partai politik tertentu. Sejumlah negara, seperti Burkina Faso dan Mozambique, menyediakan kesempatan bagi pemimpin dari kelompok masyarakat sipil untuk menjadi menjabat sebagai ketua LPP. Pada model

penyelenggaraan Pemerintahan, pemerintah dapat mengangkat pejabat publik yang dikenal atas integritas dan ketidaksudian sang pejabat untuk didikte secara politis, sebagaimana pernah dipraktikkan di Irlandia Utara.

### ***Imparsialitas***

48. Untuk menciptakan proses pemilu yang berintegritas dan kredibel serta meningkatkan penerimaan publik terhadap hasil pemilu, maka sangat penting bagi LPP untuk tidak saja bekerja secara independen, tetapi juga imparsial. Tanpa adanya imparsialitas dari penyelenggara pemilu, integritas pemilu akan tercederai dan akan sangat sulit untuk meyakinkan masyarakat terhadap integritas proses pemilu, khususnya kepada pihak-pihak yang kalah.

49. Setiap LPP diharapkan untuk menyelenggarakan pemilu secara imparsial. Terlepas dari model penyelenggaraan macam apa yang dipakai dan sumber akuntabilitas apa yang dimiliki, LPP harus memperlakukan semua peserta pemilu secara merata, adil, dan setara, tanpa sedikitpun memberikan keuntungan kelompok-kelompok tertentu.

50. Pada teorinya, imparsialitas ini bisa dicapai dengan cara merekrut para pakar non-partisan sebagai personel LPP. Sedangkan pada kasus-kasus lain, yakni ketika para kandidat dari partai yang berkontestasi ditunjuk sebagai bagian dari LPP, akan sangat sulit bagi LPP untuk membangun kepercayaan publik sebagai lembaga yang benar-benar imparsial. Kecuali di negara-negara di mana tradisi imparsialitas sudah mengakar kuat, LPP dengan model penyelenggaraan Pemerintahan dan Kombinasi akan selalu dianggap lebih condong terhadap kandidat petahana atau partai pemerintah yang berkuasa.

51. Di lain pihak, LPP komponen pemerintahan di negara-negara yang menggunakan Model Kombinasi – seperti Spanyol – dan Model Pemerintahan – seperti Selandia Baru dan Swedia – pada umumnya telah dianggap cukup imparsial. Sebaliknya, banyak kasus di mana LPP independen hanya sekedar nama, tetapi tindak-tanduknya sangat tidak imparsial. Sikap imparsial dapat disebabkan oleh kerangka legal atau struktur LPP yang digunakan, tetapi tetap harus dipraktikkan melalui perilaku dan tingkah laku LPP di hadapan para pemangku kepentingan. Imparsialitas merupakan sebuah pengejawantahan sikap internal ketimbang sekedar pernyataan legal, meskipun sikap internal ini bisa didorong melalui proses penilaian publik dan aturan lembaga dengan sanksi yang tegas.

52. Sangat penting bagi LPP untuk terlihat imparsial di mata masyarakat. Cara terbaik untuk mencapainya adalah dengan menerapkan prinsip transparansi lewat strategi marketing dan aktivitas humas yang jitu.

### ***Integritas***

53. LPP adalah aktor utama dalam upaya menjaga integritas dan kemurnian proses pemilu dan para anggota LPP memiliki tanggung jawab langsung terkait

hal ini. Integritas akan lebih mudah dijaga jika LPP memiliki independensi dan wewenang penuh terhadap elemen-elemen esensial dari proses kepemiluan. Jika fungsi pelaksanaan pemilu dipegang oleh lembaga lain, LPP tetap harus diberdayakan secara penuh untuk mengawasi aktivitas lembaga tersebut dan menjaga standar integritas pemilu tetap dipertahankan.

54. Undang-undang pemilu atau regulasi LPP akan sangat diuntungkan jika LPP diberikan wewenang yang cukup dan jelas untuk menindak para petugasnya yang kedapatan mengancam integritas pemilu dengan melakukan tindakan favoritisme atau korupsi. Mengabaikan persoalan-persoalan semacam itu hanya akan menambah persoalan lain terkait integritas dan kredibilitas pemilu. Di dalam batas-batas tertentu, akan sangat baik bagi LPP untuk menjatuhkan sanksi tegas bagi setiap bentuk pelanggaran etis maupun legal. Diskusi lebih detail dan mendalam mengenai integritas kepemiluan dapat dibaca pada Modul Integritas Kepemiluan dari ACE Electoral Knowledge Network di situs <http://www.aceproject.org>.

### **Transparansi**

55. Transparansi dalam hal operasional kerja dan penyelenggaraan keuangan merupakan dasar bagi masyarakat yang ingin memeriksa keputusan dan performa sebuah LPP. Transparansi adalah standar paling dasar bagi setiap aktivitas LPP. Menerapkan transparansi dapat membantu LPP dalam memerangi persepsi korupsi dan mengidentifikasi setiap pelanggaran finansial maupun kepemiluan, lemahnya kompetensi dan favoritisme terhadap kelompok politik tertentu, serta dapat meningkatkan kredibilitas LPP. Transparansi kepemiluan dapat dibantu dengan adanya undang-undang pemilu, misalnya dengan mewajibkan secara legal bahwa LPP harus melaporkan setiap kegiatannya kepada publik, sebagaimana dipraktikkan oleh Indonesia. Transparansi juga dapat ditegakkan melalui kode etik atau kebijakan internal yang dimiliki oleh LPP, misalnya secara rutin membuat *press release* dan melakukan konsultasi dengan para pemangku kepentingan sebagaimana dilakukan oleh LPP di Liberia pada pemilu tahun 2005. Ketiadaan transparansi di dalam proses pemilu dapat meningkatkan kecurigaan publik bahwa sedang terjadi kecurangan. Misalnya, ketika para pemantau dan pengawas pemilu tidak dapat mengakses metode penghitungan suara dan data agregasi suara, atau ketika terjadi penundaan pengumuman hasil pemilu – sebagaimana terjadi di Belarusia dan Ukraina pada tahun 2004, dan di Ethiopia pada 2005 – maka kredibilitas pemilu di mata publik akan rusak selamanya.

### **Efisiensi**

56. Pemerintah dan masyarakat berharap dana yang digunakan untuk menyelenggarakan pemilu dapat digunakan secara bijaksana dan efisien. Di tengah semakin cepatnya perkembangan teknologi dan tuntutan terhadap aktivitas-aktivitas berbiaya tinggi seperti pendidikan pemilih dan diseminasi informasi, LPP harus ekstra berhati-hati dalam menyusun program kerja sehingga dapat bersifat berkelanjutan, efisien, berintegritas, dan modern.

57. LPP yang sukses adalah LPP yang berintegritas, kompeten, dan efisien. Ketiga kualitas ini dapat membantu meningkatkan kepercayaan publik dan partai politik terhadap proses pemilu. Dalam konteks ini, kerangka legal diperlukan untuk mendefinisikan standar penyelenggaraan pemilu dan pendanaan yang efisien. Akan tetapi, seringkali para anggota LPP tidak terbiasa dengan praktik dan prosedur LPP yang efisien, serta tidak suka bekerja di dalam suasana yang menekan sebagaimana suasana kerja di dalam sebuah korporasi. Hasil yang tidak efisien di dalam penyelenggaraan pemilu dapat dipandang sebagai sebuah bentuk perilaku korupsi, sehingga dapat menyebabkan tantangan serius terhadap kredibilitas LPP.

### **Profesionalisme**

58. Ada sejumlah elemen profesionalisme di dalam penyelenggaraan pemilu. Implementasi yang teliti dan akurat, serta anggota staf yang kompeten, merupakan dua elemen kunci untuk melaksanakan pemilu yang kredibel. Setiap LPP wajib memastikan bahwa semua personel mereka, baik staf inti maupun pekerja temporer, merupakan pekerja terlatih dan memiliki kompetensi teknis yang dibutuhkan untuk melaksanakan pemilu dengan standar profesionalitas yang tinggi. Pelatihan tenaga-tenaga profesional dapat membuat masyarakat percaya bahwa keseluruhan proses pemilu akan dilaksanakan oleh 'orang-orang yang tepat'. Akan tetapi, meskipun program pelatihan dan pengembangan kompetensi yang kontinyu merupakan elemen penting di dalam upaya menciptakan profesionalisme di dalam LPP, profesionalisme yang sesungguhnya akan sangat bergantung pada sikap dan perilaku dari setiap anggota dan staf sekretariat di dalamnya. Komitmen personal dari masing-masing individu di dalam LPP terhadap prinsip ekuitas (kewajaran), akurasi, ketekunan, dan pelayanan di dalam setiap tindak-tanduk mereka, merupakan hal yang sangat diperlukan untuk menjaga profesionalisme di dalam penyelenggaraan pemilu.

59. Profesionalisme di dalam LPP juga akan memberikan rasa percaya kepada partai politik, masyarakat sipil, pemilih, donator, media, dan para pemangku kepentingan lainnya bahwa para penyelenggara pemilu dapat melaksanakan kewajiban yang diberikan kepada mereka dengan efektif. Sebaliknya, ketiadaan profesionalisme akan membuat publik curiga bahwa sedang terjadi kesalahan atau bahkan aktivitas korupsi, sehingga kepercayaan menjadi hilang. Akibatnya, akan sangat mudah bagi pihak-pihak yang kalah di dalam pemilu untuk mendapatkan dukungan publik dalam upaya menggugat proses atau hasil pemilu, terlepas apakah gugatan tersebut memiliki dasar yang kuat atau tidak.

### **Pelayanan**

60. LPP tidak hanya memiliki tanggung jawab untuk memberikan pelayanan atau jasa mereka kepada para pemangku kepentingan. Mengembangkan dan mempublikasikan standar pelayanan LPP juga dapat membuat para anggota dan staf LPP untuk memberikan standar pelayanan terbaik mereka kepada para pemangku kepentingan. Sejumlah negara kadang memasukkan sejumlah standar pelayanan dasar LPP ke dalam kerangka legal mereka, seperti di Kanada, di mana ada peraturan terkait standar waktu seperti tenggat waktu pengumuman

hasil pemilu, proses kompilasi data pemilu, proses distribusi kartu identifikasi pemilih, atau proses distribusi informasi di lokasi pemilihan.

61. Standar pelayanan juga dapat digunakan oleh LPP sebagai prosedur kerja di setiap proses pelaksanaan pemilu. Hal ini bisa terkait dengan pelayanan berbasis waktu seperti standar waktu antrian pemilih untuk mendapatkan surat suara, standar waktu menunggu respon pelaporan gugatan, atau standar waktu yang dibutuhkan untuk memproses data registrasi pemilih. Tetapi standar prosedur ini juga bisa berkaitan dengan pelayanan berbasis kualitas seperti persentase jumlah pemilih yang ditolak karena ada kesalahan pada saat registrasi, proporsi jumlah materi dan logistik yang tidak sampai tepat waktu di TPS; proporsi jumlah TPS yang tidak buka pada hari pemilihan; atau akurasi dan kecepatan pengumuman hasil pemilu sementara.

62. Selain itu, persepsi para pemangku kepentingan terhadap performa pelayanan LPP juga sangat penting dalam mempengaruhi penilaian publik terhadap integritas dan efektifitas kerja LPP. Evaluasi pasca-pemilu merupakan cara terbaik untuk mengkaji persepsi pemangku kepentingan terhadap pelayanan LPP. Evaluasi ini bisa dilakukan oleh LPP yang bersangkutan atau bisa juga dilakukan oleh, misalnya, badan legislatif.

## Ikhtisar Bab

- Pemilu adalah sebuah proses kompleks yang akan lebih efektif jika dikelola oleh sebuah lembaga khusus.
- Sebuah Lembaga Penyelenggara Pemilu (LPP) adalah sebuah institusi atau badan yang didirikan untuk menyelenggarakan sebagian atau seluruh elemen esensial dalam penyelenggaraan pemilu, yang mencakup:
  - menentukan siapa saja yang layak memilih;
  - menerima dan memvalidasi pencalonan para peserta pemilu (partai politik atau kandidat individual);
  - melakukan pemungutan suara;
  - menghitung suara; dan
  - mentabulasi suara.
- Tugas-tugas esensial pemilu dapat dilakukan oleh satu lembaga, atau dialokasikan kepada sejumlah lembaga berbeda.
- Ada tiga model besar penyelenggaraan pemilu
  - Model Independen
  - Model Pemerintahan
  - Model Kombinasi
- Masing-masing model penyelenggaraan dapat digunakan untuk satu atau lebih LPP dengan fungsi yang berbeda-beda.
- Karakteristik kunci dari LPP Model Independen adalah bahwa ia terdiri dari satu LPP (atau kadang-kadang dua) yang secara kelembagaan

independen dari pemerintah eksekutif. Di dalam Model Pemerintahan, sebaliknya, LPP merupakan bagian dan bertanggung jawab penuh kepada pemerintah eksekutif.

- Model Kombinasi biasanya terdiri dari dua komponen LPP: LPP independen yang berwenang terhadap kebijakan dan/atau pengawasan, dan LPP pemerintahan yang bertanggung jawab terhadap implementasi atau pelaksanaan pemilu.
- Masing-masing model penyelenggaraan pemilu memiliki karakteristik dasar, tetapi juga memiliki berbagai variasi. Cara bekerja LPP tidak hanya tergantung pada model penyelenggaraan yang digunakan, tetapi juga pada kerangka kepemiluan, serta faktor sosial, budaya, dan politik.
- Ada berbagai jenis LPP di dalam tiga model besar penyelenggaraan pemilu. LPP dapat bersifat permanen atau temporer (sementara), dan dapat bersifat terpusat atau terdesentralisasi. Masing-masing struktur memiliki keuntungan dan kerugiannya masing-masing yang perlu dipertimbangkan matang-matang sesuai dengan kondisi masing-masing negara.
- Koordinasi-koordinasi khusus mungkin dibutuhkan bagi LPP di negara federal dan di negara-negara yang sedang mengalami masa transisi di mana bantuan pihak internasional juga dibutuhkan untuk membantu penyelenggaraan konflik
- LPP sangat disarankan memiliki alokasi menteri atau perwakilan di Kabinet dan sebuah komite multipartai di legislatif yang menangani persoalan-persoalan kepemiluan.
- Terlepas dari model penyelenggaraan apapun yang dipakai, semua LPP membutuhkan sejumlah prinsip yang digunakan sebagai pedoman kerja, prinsip-prinsip ini di antaranya adalah independensi dalam mengambil keputusan dan tindakan, imparsialitas, integritas, transparansi, efisiensi, profesionalisme, dan berorientasi pada pelayanan. Prinsip-prinsip ini seringkali akan lebih mudah terwujud pada model penyelenggaraan Independen ketimbang dua model penyelenggaraan lainnya.

# Norwegia: Model Pemerintahan, Terdesentralisasi – dan Sangat Dipercaya

Kare Vollan

Tidak ada jawaban paling tepat untuk menjawab pertanyaan lembaga mana di Norwegia yang memenuhi kriteria sebagai LPP. Tanggung jawab administratif dan legal untuk penyelenggaraan pemilu dipisah-pisah, baik dalam konteks desentralisasi dari tingkat nasional ke tingkat daerah maupun dalam konteks antar lembaga di tingkat pusat. Tidak ada sebuah struktur kesatuan tunggal (lembaga pusat) yang menjadi tempat bernaung lembaga-lembaga daerah.

Pada tingkat pusat, Kementerian Pemerintah Daerah memenuhi hampir semua tugas-tugas utama LPP. Akan tetapi, negara ini memiliki juga Dewan Pemilu Nasional yang memiliki wewenang terbatas, dan Parlemen adalah institusi yang berwenang untuk mengesahkan sendiri anggota-anggotanya yang terpilih.

DPN dan Parlemen hanya memiliki peran pada pemilu parlementer. Pemilu daerah dikelola oleh pemerintah daerah, di bawah pengawasan dan instruksi dari Kementerian Pemerintah Daerah.

Pemilu di Norwegia Pemilu diselenggarakan pada tiga tingkat pemerintahan:

- Parlemen (Stortinget) pada tingkat nasional;
- 19 majelis provinsi (fylkesting); dan
- 431 dewan kota (kommunestyre).

(Pemilu untuk Parlemen Same (Sametinget) yang merupakan majelis perwakilan yang dipilih oleh suku pribumi Same berdasarkan undang-undang tahun 1987 (Sameloven), tidak masuk ke dalam pembahasan ini.)

Dari 169 anggota Parlemen, 150 di antaranya dipilih sebagai perwakilan provinsi di bawah sistem Daftar PR sementara 19 sisanya dipilih sebagai anggota melalui mekanisme kursi kompensasi yang merupakan kompensasi atas segala bentuk deviasi

dari hasil proporsional pada tingkat nasional. Masa jabatan bagi semua anggota majelis yang terpilih adalah empat tahun. Masa jabatan didesain secara zig-zag, di mana pemilu provinsi dan kota diselenggarakan secara bersamaan tiap dua tahun setelah pemilu parlementer. Tidak ada lembaga yang dapat dibubarkan dan tidak ada pemilu-sela. Oleh sebab itu pemilu dapat direncanakan dari jauh-jauh hari.

## Latar Belakang Sejarah

Norwegia telah memiliki Parlemen terpilih semenjak 1814. Hingga 1906 para pemilih memilih elektor yang pada gilirannya akan memilih anggota Parlemen, tetapi setelahnya anggota Parlemen dipilih secara langsung. Hak pilih mencakup semua laki-laki dari tahun 1898 dan sejak 1913 juga mencakup warga perempuan. Dewan kota yang dipilih secara langsung baru diterapkan pada awal 1836 (dengan hak pilih yang terbatas).

Penyelenggaraan pemilu tidak pernah dianggap terlalu berbeda dengan pelayanan-pelayanan publik lainnya, dan tanggung jawab pelaksanaan pemilu oleh sebab itu diserahkan kepada lembaga pemerintahan reguler. Pemilu daerah dan parlementer telah dilaksanakan oleh pejabat daerah, dibantu oleh pemerintahan lokal.

Hingga tahun 1985 pejabat pemilu adalah:

- dewan eksekutif dari majelis kota, dipilih melalui sistem proporsional oleh para anggota majelis. Mereka merupakan para pejabat tertinggi di wilayah kota, dan dipimpin oleh seorang wali kota. Para pejabat tersebut akan menunjuk staf-staf Tempat Pemungutan Suara (TPS), menggunakan administrasi kota untuk membantu mereka. Mereka menyelenggarakan proses pemungutan suara untuk semua jenis pemilu. Untuk pemilu kota, para pejabat akan menerbitkan sertifikat untuk mengkonfirmasi pemilu kepada para kandidat yang berhasil; dan
- dewan pemilu provinsi, dipilih melalui pemilu proporsional oleh majelis dewan provinsi. Mereka akan mengumpulkan protokol hasil pemilu dari dewan eksekutif kota untuk majelis provinsi dan Parlemen, dan menerbitkan sertifikat untuk para anggota dewan yang terpilih dan kepada anggota Parlemen yang berasal dari masing-masing provinsi.

Pada rapat pertamanya, Parlemen akan menyetujui keabsahan pemilu. Berbagai keluhan atau komplain terkait proses pemilu akan diproses oleh dewan eksekutif pemilu kota, majelis pemilu provinsi, dan oleh Parlemen sendiri untuk pemilu parlementer. Untuk seluruh proses pemilu, Kementerian Pemerintah Daerah akan menerbitkan berbagai instruksi formal dan, jika dibutuhkan, akan ikut mengawasi.

Pada tahun 1985, Norwegia mengesahkan undang-undang pemilu yang baru yang mengkonsolidasi semua ketentuan terkait pemilu di tiap tingkat pemerintahan. Sebelumnya, Norwegia memiliki satu undang-undang untuk pemilu parlementer dan satu undang-undang lainnya untuk pemilu di daerah. Tetapi perubahan paling besar adalah dibentuknya Dewan Pemilu Nasional (DPN). Lembaga ini ditunjuk oleh pemerintah, dan memiliki perwakilan dari semua partai politik yang ada di Parlemen.

Pembentukan DPN ini tidak didorong oleh kebutuhan akan LPP yang independen; tetapi lebih kepada kebutuhan untuk mengalokasikan wewenang pada tingkat nasional. Setelahnya, proses sertifikasi anggota Parlemen yang terpilih dilakukan oleh DPN, meskipun keputusan tertinggi untuk menentukan keabsahan proses pemilu tetap berada di tangan Parlemen itu sendiri. DPN sendiri tidak diberikan wewenang untuk melakukan pengawasan/supervisi atas proses pemilu.

Pada tahun 2002, Norwegia mengadopsi undang-undang pemilu yang baru. Meskipun dari perubahan drastis terhadap penyelenggaraan pemilu secara keseluruhan, undang-undang baru ini pada hakekatnya ingin melangsingkan teks-teks legal terkait pemilu, meskipun ia juga membawa beberapa modifikasi penting terhadap sistem perwakilan dan pelaksanaan pemilu. Salah satu perubahan terpenting adalah bahwa DPN diberikan wewenang untuk memproses gugatan atau komplain terkait pemilu parlementer di semua tingkat pemerintahan. Untuk gugatan terkait hak pilih, wewenang penyelesaian masih dipegang oleh Parlemen, tetapi pada kasus-kasus lainnya DPN diberikan kuasa penanganan (terlepas dari aktivitas kriminal terhadap seseorang). Parlemen juga masih merupakan otoritas tertinggi untuk menentukan keabsahan proses pemilu dan menyelenggarakan pemilu ulang. Pada tingkat kota, dewan kota sekarang dapat menentukan apakah dewan eksekutif yang menyelenggarakan pemilu atau diserahkan kepada dewan pemilu kota lain yang terpisah. Jika yang dipilih adalah yang terakhir, komposisi politik dari dewan pemilu akan merefleksikan komposisi dewan kota sebagaimana terjadi pada komisi-komisi dewan kota yang lainnya.

## Kerangka Kerja Legislatif dan Institusi

Pelaksanaan pemilu diregulasi melalui konstitusi dan Undang-Undang Pemilu tahun 2002. Hukum konstitusi hanya terkait dengan pelaksanaan pemilu parlementer. Regulasi tersebut memberikan tanggung jawab pelaksanaan pemilu kepada pemerintah kota, sedangkan wewenang untuk menyelenggarakan registrasi pemilu dan metode pemungutan suara ditentukan oleh undang-undang. Hukum konstitusi juga menjelaskan peran Parlemen dalam menyetujui mandat para anggota-anggotanya, dan juga memberikan Parlemen kuasa untuk menentukan resolusi terkait gugatan mengenai hak untuk memilih.

Sesuai dengan amandemen di tahun 2005, Undang-Undang Pemilu merumuskan lembaga-lembaga pemilu sebagai berikut:

- dewan pemilu, dipilih oleh majelis kota;
- komite TPS, ditunjuk oleh majelis kota atau oleh keputusan dewan pemilu;
- dewan pemilu provinsi, dipilih oleh majelis provinsi; dan
- Dewan Pemilu Nasional, dipilih oleh pemerintah pada tahun-tahun di mana ada pemilu parlementer.

Dua lembaga pertama memiliki peran di dalam semua pemilu, dewan pemilu provinsi memiliki tanggung jawab terhadap majelis provinsi dan Parlemen, sedangkan DPN memiliki tanggung jawab terkait pemilu parlementer saja.

Ada Undang-Undang Partai Politik tahun 2005 yang meregulasi persoalan terkait proses registrasi yang diperlukan partai politik untuk menominasikan kandidat mereka dalam pemilu. Tanggung jawab administratif untuk registrasi partai diberikan kepada lembaga nasional yang bertugas untuk meregistrasi perusahaan. Pemerintah menunjuk komisi gugatan undang-undang partai politik, yang diketuai oleh seorang hakim, untuk memproses secara hukum segala bentuk gugatan dan komplain terhadap proses registrasi dan pendanaan partai.

Oleh sebab itu otoritas pelaksana pemilu bersifat sangat desentralisasi. Pada tingkat pusat terdapat satu lembaga multi-partai (DPN) yang memiliki wewenang formal yang terbatas. Jika tidak begitu, maka hampir semua tugas kepemiluan pada tingkat nasional akan dibebankan kepada Kementerian Pemerintah Daerah. Akan tetapi, ada juga beberapa lembaga administratif lain yang terlibat dalam proses penyelenggaraan pemilu. Data registrasi kepemiluan merupakan ekstrak dari data administrasi yang diambil dari departemen perpajakan. Segala bentuk gugatan dan komplain mengenai hal tersebut dapat dilayangkan kepada sebuah komite yang dibentuk oleh kementerian.

## **Kementerian Pemerintah Daerah**

Tanggung jawab utama kementerian ada tiga:

1. *Hukum, peraturan, dan regulasi.* Tanggung jawab ini mencakup menyiapkan perubahan terhadap undang-undang pemilu, menerbitkan instruksi detail dalam batas-batas kerangka legal yang jelas, dan membantu para penyelenggara pemilu dan masyarakat dalam menginterpretasi hukum dan peraturan pemilu.
2. *Pelaksanaan pemilu* Fungsi-fungsi kementerian mencakup juga perumusan instruksi-instruksi detail, termasuk bagaimana aspek prosedur kepemiluan; pembuatan materi pemilu, termasuk desain dan bentuk surat suara; diseminasi informasi kepada para personel; memberikan rekomendasi kepada pemerintahan daerah, termasuk yang berkaitan dengan format laporan; pendidikan pemilih; menyetujui pemasangan dan implementasi teknologi pemungutan suara elektronik (e-voting); mengkoordinasi aliran informasi hasil pemilu dengan media dan perusahaan IT; menyediakan sekretariat (kantor) bagi DPN; menerima keluhan atau gugatan terkait pemilu parlementer; serta memproses secara hukum gugatan yang berkaitan dengan pemilu daerah.
3. *Anggaran dan pengendalian anggaran* Kementerian berkewajiban untuk menyelenggarakan dan mengontrol anggaran pemilu dan menetapkan anggaran untuk pelaksanaan pemilu di tiap-tiap tingkatan. Pada tingkat nasional anggarannya (kurang dari 20 juta euro, EUR) harus dapat menutupi seluruh pengeluaran yang diwajibkan oleh undang-undang. Untuk pemilu parlementer, anggaran yang disediakan juga harus mencakup pengeluaran untuk tingkat daerah. Jika tidak, pengeluaran untuk pemilu tingkat daerah harus dibiayai oleh anggaran pemerintah daerah.

Untuk pemilu daerah, semua keluhan dan gugatan terkait proses pemilu diproses secara hukum

dan final oleh Kementerian Pemerintah Daerah Kementerian diperbolehkan mengadakan pemilu ulang jika terjadi kesalahan yang berdampak besar terhadap hasil pemilu.

Di dalam kementerian, terdapat lima sampai enam orang yang bekerja untuk isu pemilu, dan tidak satupun dari mereka yang bekerja penuh-waktu. Dewan pemilu pada tingkat kota merupakan otoritas utama yang bertanggung jawab untuk merekrut dan menyelenggarakan staf-staf pemilu yang kompeten.

## Dewan Pemilu Nasional

DPN bukan merupakan lembaga permanen dan masa kerjanya berakhir ketika hasil pemilu parlementer disahkan. DPN memiliki setidaknya lima anggota. Setiap partai yang memiliki perwakilan di Parlemen mengajukan satu laki-laki dan satu perempuan, dan pemerintah akan menunjuk satu di antara mereka sebagai anggota dan satu lagi sebagai anggota cadangan. Wewenang DPN terbatas pada:

- mendistribusikan kursi kompensasi nasional;
- menerbitkan sertifikasi kepada semua anggota Parlemen terpilih dan menginformasikan dewan pemilu provinsi mengenai hasilnya; dan
- memproses gugatan secara hukum. Terkait isu mengenai hak untuk memilih, Parlemen memiliki otoritas tertinggi untuk memberikan keputusan final, setelah mendengarkan penjelasan dan rekomendasi dari DPN; tetapi pada isu-isu lainnya, DPN merupakan otoritas tertinggi. Keputusan final mengenai keabsahan pemilu parlementer dan pemilu ulang di tingkat kota atau provinsi berada di tangan Parlemen.

## Reformasi Pemilu dan Perkembangan Teknologi

Pada tahun 1985 dan 2002, perdebatan panjang mengenai isu sistem perwakilan berujung pada pembentukan sebuah komisi oleh pemerintah. Komisi ini berisi para pakar dan perwakilan partai politik, dan bertujuan untuk merumuskan agenda reformasi pemilu.

Sedangkan upaya reformasi-reformasi lainnya berawal dari inisiatif Kementerian Pemerintah Daerah atau pemerintah kota. Proposal untuk perubahan teknologi biasanya datang dari pemerintah kota, yakni pihak yang paling berkepentingan untuk menghemat anggaran dan membuat proses pemilu menjadi lebih efektif. Contohnya adalah ketika penerapan e-voting menjadi sebuah kebutuhan di Norwegia. Pemerintah kota, kerap dilobi oleh perusahaan IT, telah melaksanakan sejumlah proyek percobaan, dan sebuah komisi pemerintah juga telah membuat laporan yang mengajukan strategi penerapan e-voting pada Februari 2006.

## Kesempatan dan Hambatan

Pendekatan pemerintah Norwegia terhadap penyelenggaraan pemilu nyaris tidak pernah digugat secara serius oleh para kontestan politik. Secara umum, pemerintah

Norwegia mendapatkan kepercayaan yang tinggi dari masyarakatnya atas integritas dan independensi dalam menyelenggarakan pemilu, meskipun kewenangan tersebut diserahkan kepada menteri yang ditunjuk secara politis. Penyelenggaraan pemilu pada umumnya dipandang tidak memerlukan sebuah lembaga penyelenggara yang independen. Pada kasus-kasus langka di mana terjadi kesalahan serius (misalnya ketika sistem IT untuk proses registrasi pemilu rusak di Oslo pada pemilu parlementer tahun 1993), hal ini dipandang sebagai sebuah kecelakan teknis belaka. Tidak ada pertanyaan fundamental terkait pengorganisasian pemilu secara keseluruhan.

Struktur penyelenggaraan pemilu terakhir kali dievaluasi oleh komisi reformasi pemilu melalui sebuah laporan di tahun 2001. Terinspirasi oleh model Britania Raya (UK), banyak pihak mengajukan ide untuk membentuk komisi pemilu independen yang bertanggung jawab untuk soal kebijakan dan kewajiban-kewajiban administratif lainnya. Ide ini muncul dari persepsi bahwa akan sangat menguntungkan jika pemerintah memiliki sebuah lembaga yang khusus menangani upaya reformasi pemilu, dan menyerahkan urusan administrasi kepada lembaga reguler lain di pemerintahan, ketimbang harus memberikan independensi yang lebih luas kepada penyelenggara pemilu. Komisi semacam ini akan lebih sesuai dengan tren internasional dan standar yang telah ditetapkan di negara-negara demokrasi baru.

Jika ide ini diterima, maka pemerintah akan memiliki sebuah komisi pemilu yang memiliki kewajiban-kewajiban sebagai berikut:

- meregistrasi partai politik;
- mengevaluasi kerangka legal pemilu dan memodernisasi proses pemilu;
- menetapkan peraturan untuk pemungutan suara lebih awal;
- memelihara data registrasi pemilu;
- mengkalkulasi dan mengumumkan hasil pemilu dari provinsi setelah pemilu parlementer;
- menyebarkan informasi kepada para pemilih;
- mempromosikan riset-riset kepemiluan;
- menyelenggarakan dan menguji reformasi pemilu; dan
- melakukan kontak dengan LPP-LPP dari negara lain.

Komisi tersebut harus ditunjuk oleh Parlemen, dan diisi oleh anggota-anggota yang berasal dari kalangan profesional ketimbang dari perwakilan partai politik.

Ide ini tidak disetujui, terutama karena pendekatan penyelenggaraan pemilu yang dimiliki saat ini sudah dianggap sangat baik. Begitu juga ide kedua untuk mentransfer urusan administratif pemilu dari Kementerian Pemerintah Daerah kepada departemen pajak. Ide ini tidak diadopsi oleh pemerintah. Prinsip 'jika tidak rusak, jangan diutak-atik' tampaknya telah mengakar kuat dalam proses pengambilan keputusan masyarakat Norwegia mengenai penyelenggaraan pemilu.



# Zimbabwe: Era Baru Penyelenggaraan Pemilu

Belinda Musanhu

### Latar Belakang Sejarah

Setelah merdeka pada tahun 1980, pemerintahan baru Zimbabwe menerapkan sistem pemilu baru (*First Past the Post*) dan membentuk sebuah struktur penyelenggaraan pemilu, termasuk pembentukan Komisi Pembatasan (KP), yang bertugas untuk menetapkan distrik-distrik (area) pemilihan, dan Komisi Pengawas Pemilu (KPP), yang bertugas untuk mengawasi pelaksanaan pemilu. Pelaksanaan pemilu dikelola oleh Penyelenggara Umum (Registrar-General, PU), yang bertugas untuk melaksanakan registrasi pemilih, mengkompilasi data registrasi, melaksanakan pemungutan suara, penghitungan suara, dan mengumumkan hasil pemilu, dibantu dengan logistik yang disediakan oleh Direktorat Pemilu, sebuah komite yang terdiri dari perwakilan dari sejumlah kementerian negara. Departemen PU berada di bawah Kementerian Dalam Negeri.

Struktur ini banyak dikritisi karena dianggap sangat tidak imparial. Dua komisi lain – KP dan KPP – ditunjuk langsung oleh presiden berdasarkan rekomendasi dari para hakim dan Komisi Yudisial (KY), meskipun sang presiden tidak diwajibkan untuk mengikuti seluruh rekomendasi tersebut. PU dan Direktorat Pemilu merupakan bagian dari pemerintahan eksekutif, berisi para pejabat yang memiliki kepentingan terhadap hasil akhir pemilu.

Pada akhir 2004, atas desakan dari berbagai pihak, pemerintah mengesahkan undang-undang baru sebagai dasar pembentukan Komisi Pemilu Zimbabwe (KPZ), Penyelenggara Umum Pemilih, dan Pengadilan Pemilu. Amandemen Konstitusi no. 17 pada akhirnya menghapus KPP di tahun 2005.

### Kerangka Legislatif

Kerangka legal untuk penyelenggaraan pemilu di Zimbabwe terdiri dari undang-undang konstitusi tahun 1979, amandemen tahun 2005, dan Undang-Undang Komisi Pemilu (bagian 2:12) dan Undang-Undang Pemilu, yang keduanya disahkan pada tahun 2004.

Undang-Undang tersebut menyediakan dasar legal bagi penyelenggaraan pemilu dan penerapan sistem pemilu yang akan digunakan. Undang-Undang Komisi Pemilu menjadi dasar legal bagi aktivitas KPZ, sementara Undang-Undang Pemilu menjadi dasar bagi pelaksanaan proses pemilu, termasuk aktivitas Penyelenggara Umum untuk Pemilih.

## Struktur Lembaga, Wewenang dan Fungsi

Ada tiga lembaga yang ditugasi menyelenggarakan semua aktivitas yang berkaitan dengan pemilu di Zimbabwe:

1. *Komisi Pembatasan Daerah* ditunjuk oleh presiden. Ketua KP adalah hakim kepala atau hakim tinggi lainnya dari Mahkamah Agung atau Pengadilan tinggi yang direkomendasikan oleh hakim kepala. Disamping ketua, ada tiga anggota lainnya yang ditunjuk berdasarkan rekomendasi dari hakim kepala. KP bertanggung jawab untuk pembentukan distrik/area pemilihan setidaknya lima tahun sekali. Presiden boleh mengajukan revisi terhadap pembagian distrik/area pemilihan sebelum berakhirnya periode lima-tahunan.
2. *Komisi Pemilu Zimbabwe*. Selain memiliki ketua yang berkualifikasi sebagai hakim Pengadilan Tinggi atau Mahkamah Agung, serta ditunjuk langsung oleh presiden berdasarkan rekomendasi dari Komisi Yudisial, KPZ juga memiliki enam komisioner, di mana minimal tiga di antaranya harus perempuan, yang ditunjuk langsung berdasarkan daftar sembilan nama yang diajukan oleh Komite Parlementer untuk Penegakan Peraturan dan Ketertiban. ZEC bertanggung jawab untuk:
  - mempersiapkan, melaksanakan, dan mengawasi proses pelaksanaan pemilu presidensial dan perlementer, serta referendum nasional;
  - mengatur dan mengawasi proses registrasi pemilih, serta mengkompilasi dan penyimpanan data registrasi tersebut;
  - mendesain, mencetak, dan mendistribusikan surat suara dan berbagai jenis materi pemilu lainnya, serta mendirikan dan mengoperasikan Tempat Pemungutan Suara;
  - memberikan pendidikan dan informasi bagi pemilih; dan
  - memberikan akreditasi bagi kelompok pemantau pemilu.
3. *Penyelenggara Umum Pemilih*. PU Pemilih bertanggung jawab untuk melaksanakan proses registrasi pemilih, mengkompilasi data registrasi tersebut, dan menyimpannya.

Struktur lembaga PU Pemilih dibentuk oleh Pengadilan Pemilu, yang terdiri dari hakim-hakim dan mantan hakim. Hakim-hakim ini ditunjuk oleh Komisi Yudisial dan memiliki status yang sama dengan Pengadilan Tinggi. Lembaga ini juga bertanggung jawab untuk memproses gugatan-gugatan yang muncul selama proses pemilu.

## **Pendanaan**

Sejauh ini, pemilu di Zimbabwe telah didanai secara cukup oleh pemerintah eksekutif. Tetapi saat ini mekanismenya berubah karena di dalam amandemen konstitusi bagian 61 menyatakan bahwa KPZ harus didanai dari Dana Pendapatan Terkonsolidasi. KPZ juga diperbolehkan menerima dana dari pihak asing untuk keperluan pendidikan pemilih sambil berkerja sama dengan organisasi non-pemerintah. Pada pemilu parlementer Maret 2005 dan pemilu senat September 2005, terjadi kekurangan materi, logistik, dan staf pelaksana pemilu. Meskipun begitu, patut dicatat bahwa KPZ berhasil meningkatkan jumlah TPS dan melaksanakan pembelian kotak suara tembus-cahaya yang digunakan pada pemilu Maret 2005.

## **Akuntabilitas**

Berdasarkan undang-undang konstitusi sub-bab 5 bagian 61, KPZ tidak boleh dikontrol atau berada di bawah kekuasaan otoritas lain dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya sebagai pelaksana pemilu, maupun dalam proses perekrutan staf dan personil-personilnya. Perubahan ini merupakan kabar gembira karena sebelumnya undang-undang tidak memberikan otonomi sebesar ini kepada KPP.

Struktur akuntabilitas juga menjadi semakin jelas karena PU melapor langsung kepada KPZ terkait semua hal mengenai proses registrasi pemilih dan pemilu. Keterlibatan Parlemen di dalam proses penunjukkan juga menambahkan elemen transparansi yang nyaris tidak ada di dalam undang-undang sebelumnya, meskipun keputusan final tetap berada di tangan presiden.

## **Profesionalisme**

Dari sudut pandang administratif dan teknis, proses pemungutan suara dan penghitungan suara selalu dilaksanakan dengan efisien, dan para petugas pemilu Zimbabwe kerap dipuji atas prestasi tersebut. Tetapi, berbagai tuntutan legal dari sejumlah pihak berhasil menunjukkan berbagai kecacatan di dalam proses registrasi pemilu yang hanya dapat dijelaskan bahwa telah terjadi aksi kecurangan dan tipu-tipu administratif yang disengaja. Setelah pemilu Maret 2005, KPZ dikritik karena mengumumkan hasil pemilu yang berbeda-beda, tanpa bisa memberikan penjelasan yang masuk akal kepada publik.

## **Relasi dengan Media**

Di masa lalu, relasi antara LPP dengan media pemerintah terjalin sangat baik, tetapi tidak dengan media-media swasta. Selama pemilu bulan Maret 2005, untuk pertama kalinya iklan-iklan politik dan materi pendidikan untuk pemilih dapat disebarluaskan melalui media milik pemerintah dan media swasta secara berbarengan. Hal ini kemudian menjadi langkah awal bagi LPP di Zimbabwe untuk menjalin kerja sama yang lebih baik dengan media swasta.

## **Relasi dengan Lembaga-lembaga Lain**

Relasi antara LPP dengan aktor-aktor non-negara, termasuk di antaranya LSM-LSM dan partai oposisi, bisa dibilang sangat buruk dan tegang. Akan tetapi, ketegangan ini kemudian mencair menjelang pelaksanaan pemilu bulan Maret dan September 2005.

KPZ membuka diri untuk berdiskusi dan bekerja sama menangani berbagai macam isu dengan sejumlah pemangku kepentingan penting. Meskipun begitu tetap muncul persoalan, seperti keengganan KPZ untuk mengizinkan partai politik mengakses data registrasi pemilu, yang sejak dulu memang telah menjadi alasan utama buruknya relasi di antara kedua belah pihak.

## Tingkat Keberlanjutan

Proses dan pelaksanaan pemilu selalu dibiayai dengan baik di Zimbabwe. Tantangan utamanya lebih terletak pada pembiayaan institusi. Selama bertahun-tahun, anggota-anggota KPP kerap mengeluh soal minimnya dana untuk aktivitas administrasi dan personalia. Berdasarkan undang-undang konstitusi bagian 61, KPZ wajib menerima dana yang cukup dari Dana Pendapatan Terkonsolidasi agar dapat melaksanakan fungsi dan tugas mereka dengan baik. Regulasi ini dan upaya untuk melangsingkan sistem penyelenggaraan pemilu akan menjadi fondasi yang kuat bagi tingkat keberlanjutan pelaksanaan pemilu di masa depan. Namun patut diingat bahwa proses registrasi pemilih dan penetapan wilayah pemilihan masih berada di luar wewenang KPZ – sebuah kondisi yang masih memerlukan kajian ulang dari sudut pandang efektivitas biaya.

## Penyelenggaraan Reformasi Pemilu

Penyelenggaraan proses reformasi pemilu di Zimbabwe dulu pernah sangat buruk. Pada satu titik, proses reformasi tersebut malah menghasilkan LPP-LPP tambahan, di mana pada awalnya upaya reformasi dilakukan justru untuk memperbaiki kualitas LPP yang sudah ada. Untuk pelaksanaan pemilu Maret 2005, KPZ dituntut untuk bertanggung jawab terhadap sejumlah proses yang telah dilaksanakan bahkan sebelum lembaga tersebut terbentuk, seperti registrasi pemilih dan penetapan wilayah pemilihan. Upaya-upaya reformasi yang terbaru, khususnya Amandemen Konstitusi no. 17 tahun 2005, menyatakan bahwa KPZ merupakan lembaga konstitusional yang didanai oleh sejumlah anggaran yang berbeda-beda, sehingga akan meningkatkan efektivitas dan efisiensi lembaga tersebut. Reformasi masih dapat dilakukan, misalnya, dengan memberikan KPZ wewenang untuk menentukan sendiri wilayah pemilihan dan proses registrasi pemilih secara utuh.

Pemilu daerah dan pemilu sela dapat menjadi kesempatan yang bagus untuk menguji coba sistem penyelenggaraan pemilu hasil reformasi sebelum benar-benar diterapkan pada pemilu presidensial dan parlementer di tahun 2008 dan 2010. Keduanya dapat menjadi ajang bagi KPZ untuk menilai kesiapan kebutuhan-kebutuhan logistik dan administratif pemilu, serta menyediakan waktu bagi sejumlah LPP untuk merasionalisasi relasi mereka dengan sesama LPP.

Lebih penting lagi pemilu daerah dan pemilu sela dapat berguna untuk menilai seberapa independen dan imparial LPP di Zimbabwe. Di masa lalu, kritik kepada LPP biasanya berasal dari fakta bahwa mereka ditunjuk langsung oleh presiden dan lemahnya otonomi mereka dalam hal pendanaan. Upaya reformasi telah mengubah semua itu. Proses penunjukkan saat ini melibatkan Parlemen dan LPP akan menerima dana kelembagaannya sendiri. Namun KPZ akan terus menghadapi tantangan berupa manipulasi politik, terutama di lingkungan politik Zimbabwe yang sangat terpolarisasi.

# Spanyol: Penyelenggaraan Model Kombinasi yang Mapan

Pedro J. Hernado

Pemilu demokratis pertama di Spanyol setelah jatuhnya pemerintahan diktator Franco diselenggarakan pada tahun 1977, di bawah Undang-Undang Dekrit Kerajaan (UUDK) mengenai Norma-norma Pemilu 18 Maret 1977 untuk memilih anggota parlemen yang akan merumuskan konstitusi Spanyol tahun 1978.

Pasal 23(1) dari Konstitusi 1978 mengakui hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam kegiatan politik. Selanjutnya, Pasal 66 merumuskan persyaratan konstitusional untuk pemilihan anggota Deputy Kongres dan Senat, serta menentukan berbagai kebutuhan dasar seperti jumlah anggota, kriteria kelayakan, dan konflik kepentingan, atau ketidakcocokan antara posisi anggota Kongres, Senat, dan berbagai jabatan lainnya. Konstitusi yang baru juga mengharuskan hadirnya sebuah hukum organik untuk meregulasi seluruh proses pemilu, termasuk para penyelenggaranya, yang diberikan tanggung jawab untuk mengawasi dan mengatur semua aspek yang telah disebutkan di atas.

Undang-undang Organik Rezim Pemilu (LOREG) disahkan pada tahun 1985, berdasarkan UUDK 1977 dan masih berlaku hingga hari ini, dengan beberapa amandemen pernah dilakukan pada tahun 1994, 1995, 1999, dan 2003. Selama periode ini, dan di bawah pengawasan dewan pemilu pusat, regional, provinsi, dan daerah (*juntas electorales*), sudah ada enam pemilu yang pernah diselenggarakan dalam sebuah kondisi yang baik dan wajar (tahun 1986, 1989, 1993, 1996, 2000 dan 2004). Melalui pemilu-pemilu tersebut Spanyol mengkonsolidasi sistem demokrasi mereka dan menyalurkan partisipasi politik rakyatnya.

## Struktur Lembaga

Spanyol memiliki sistem pemerintahan terdesentralisasi yang berdasarkan distribusi kekuasaan kewilayahan, sehingga negara ini memiliki tiga jenis pemilu – pemilu nasional (untuk memilih anggota Kongres dan Senat), pemilu regional (untuk memilih para legislatur di 17 wilayah otonom [*comunidades autónomas*]) dan pemilu daerah. Di semua

jenis pemilu, Undang-undang Organik memastikan bahwa semua penyelenggaraan pemilu dan referendum harus dilakukan di bawah pengawasan dewan-dewan pemilu – Dewan Pemilu Pusat (JEC), dibantu oleh cabang-cabang dewan pemilu di wilayah regional, provinsi, dan daerah. Kesemua dewan-dewan tersebut adalah lembaga-lembaga independen. Dengan struktur seperti ini, JEC beserta cabang-cabang di bawahnya bertanggung jawab penuh terhadap perumusan kebijakan penyelenggaraan pemilu berdasarkan kerangka undang-undang pemilu, serta mengawasi jalannya proses administrasi dan pengadaan logistik pemilu di tiap-tiap Tempat Pemungutan Suara (TPS) dan menunjuk para pegawai yang akan melaksanakan tugas tersebut.

Pengawasan yang dilakukan oleh dewan pemilu ini ditegakkan oleh prosedur arbitrase yang harus digunakan sebelum gugatan atau keluhan terkait proses pemilu dapat diajukan ke muka pengadilan.

JEC beserta segenap komposisi yudisialnya (lihat bawah) merupakan lembaga permanen, sementara dewan-dewan pemilu lainnya hanya beroperasi secara temporer selama berlangsungnya proses pemilu.

LPP diorganisir melalui skema hierarkis. JEC merupakan organ yang mengurus perumusan kebijakan. Keputusan yang diambil JEC bersifat mengikat dewan-dewan pemilu yang lainnya.

JEC memiliki 13 orang anggota. Delapan di antaranya merupakan anggota dari Pengadilan Tinggi, sementara lima sisanya merupakan profesor ilmu hukum, ilmu politik atau sosiologi, yang dipilih berdasarkan rekomendasi partai-partai yang ada di Parlemen. Sebagai tambahan, sekretaris umum Kongres dan direktur Departemen Sensus Pemilu pada Institut Statistik Nasional (lembaga yang bertanggung jawab untuk melakukan registrasi pemilu) merupakan anggota JEC yang tidak memiliki hak pilih.

Komposisi lembaga dewan-dewan pemilu di tingkat bawah mengikuti pola yang mirip dengan JEC, namun hanya memiliki lima anggota, serta kualifikasi profesionalitas dan tingkat yudisial lembaga-lembaga ini tidak setinggi JEC. Anggota-anggota dewan pemilu tidak boleh dipecat atau disingkirkan secara semena-mena, kecuali jika mereka kedapatan melakukan tindakan kriminal atau pelanggaran pemilu yang dapat diverifikasi oleh dewan pemilu yang memiliki derajat satu tingkat lebih tinggi di atasnya.

## Wewenang dan Fungsi

Dewan pemilu tidak berada di bawah lembaga publik atau cabang pemerintah lainnya dalam hal otonomi dan fungsi. Dewan pemilu merupakan lembaga yang otonom, netral, dan independen. Lembaga-lembaga ini berada di bawah struktur organisasi JEC yang bekerja berdasarkan ruang lingkup tanggung jawabnya masing-masing.

Tugas mereka, sebagaimana didefinisikan di dalam pasal 8 Undang-undang Organik, adalah untuk menjamin transparansi dan objektivitas proses pemilu, serta menjamin pula prinsip kesetaraan dan legalitas pelaksanaannya. Untuk melakukan hal ini, mereka dibantu oleh komite TPS (*mesas electorales*), yang terdiri dari anggota masyarakat

yang terpilih berdasarkan mekanisme undian. Tugas komite TPS adalah melakukan pemungutan suara, menghitung suara, dan memastikan bahwa proses pemungutan suara pada Hari-H berjalan dengan lancar. Kementerian Dalam Negeri, bersama dengan pemerintah daerah dan Departemen Sensus Pemilu, menyediakan bantuan logistik yang dibutuhkan proses pemilu, sambil diawasi langsung oleh JEC dan dewan-dewan pemilu lainnya.

Tugas dewan-dewan pemilu mencakup pemrosesan, pemberian sanksi, dan menyelesaikan gugatan atau konflik terkait pemilu. Gugatan paling tinggi dapat diproses oleh JEC sebagai upaya paling final, meskipun tidak menutup kemungkinan bahwa kasus dapat dibawa ke pengadilan reguler atau Mahkamah Konstitusi jika benar-benar menyangkut pelanggaran hak konstitusional masyarakat.

Fungsi-fungsi utama JEC di antaranya:

- mengarahkan langsung aktivitas Departemen Sensus Pemilu, sebuah organ yang dipercaya untuk melakukan registrasi pemilu dan mengorganisir voting melalui surat (berkoordinasi dengan kantor pos);
- memberikan instruksi (yang mengikat) kepada dewan-dewan pemilu di tingkat bawah terkait semua persoalan pemilu;
- mengeluarkan putusan terhadap rekomendasi dan tuntutan yang disampaikan melalui dewan pemilu, sehingga menyatukan kriteria interpretasi para pemangku kepentingan terhadap undang-undang, regulasi, dan norma-norma yang telah ditetapkan. Putusan yang diambil JEC bersifat mengikat;
- berkoordinasi, khususnya dengan pemerintah pusat dan daerah (*comunidades autónomas*), mengorganisir aspek formal dan praktis dari pemilu termasuk menentukan jadwal pemilu, mendesain, memproduksi, dan mendistribusikan protokol dan surat suara, mendesain dan mendistribusikan kotak suara, memberikan akreditasi dan mengorganisir penghitungan suara;
- menyelesaikan konflik dan gugatan yang berkaitan dengan pelaksanaan pemilu;
- memastikan bahwa aspek finansial dari aktivitas kampanye para kandidat sesuai dengan hukum dan peraturan yang berlaku; dan
- mendeklarasikan hasil pemilu dan secara formal melantik para pemenang pemilu.

Masing-masing dewan pemilu di daerah juga melaksanakan fungsi-fungsi tersebut di wilayahnya masing-masing.

## **Pendanaan dan Akuntabilitas**

JEC merupakan satu-satunya LPP yang permanen. Karena materi dan sumber daya manusianya sangat bergantung pada wewenang dan keputusan Kongres Deputi. Pendanaannya pun berasal dari Kongres. Sedangkan dewan pemilu tingkat bawah hanya beroperasi pada periode pemilu, dan pendanaannya pun hanya diberikan mengikuti siklus kerja mereka yang bersifat temporer. Anggaran belanja mereka dibiayai oleh negara melalui pemerintahan eksekutif, yang harus menjamin bahwa setiap personel dewan pemilu dibayar sesuai dengan kerja mereka, dan bahwa biaya

pengeluaran dewan pemilu ditanggung lunas.

Tidak ada ketentuan spesifik di dalam undang-undang terkait pemeriksaan keuangan dewan pemilu, karena para staf yang bekerja di dalamnya merupakan pegawai sipil yang bekerja secara temporer, dan petugas administratif yang bertugas untuk mengorganisir proses pemilu menutupi biaya dari anggaran sendiri.

## Profesionalisme Petugas Pemilu

Pada anggota dewan pemilu dipekerjakan secara khusus untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemilu di dalam periode pemilu, tetapi mereka tidak menerima upah atas kerja mereka, kecuali sedikit uang saku harian. Akan tetapi, para anggota dewan ini tetap menerima gaji reguler mereka dari tempat kerja asalnya.

Panitia TPS bertanggung jawab untuk melaksanakan pemungutan suara dan penghitungan suara. Para panitia ini juga bukan berasal dari kalangan profesional. Mereka dipilih dari sekelompok warga kota madya yang berusia antara 18 dan 65 tahun, dan wajib bisa baca-tulis. Ketua dari setiap panitia TPS (*mesa*) wajib untuk setidaknya lulus sekolah tingkat menengah. Berdasarkan undang-undang, menjadi panitia pemilu merupakan sebuah bakti sosial, dan hanya memiliki kompensasi finansial yang sedikit. Warga yang menolak untuk melaksanakan tugas ini akan dikenakan sanksi administratif dan kriminal. Mekanisme ini telah berlangsung sedemikian lama tanpa adanya persoalan yang berarti, sehingga menunjukkan bahwa partisipasi warga di dalam pemilu cukup tinggi.

## Relasi dengan Partai Politik, Media, dan Institusi Lainnya

Sikap objektif dan imparial yang dimiliki dewan pemilu membuat lembaga ini memiliki relasi yang baik dengan pemerintah maupun partai oposisi. Sikap profesionalisme ini juga membuat mereka menjadi salah satu instrumen pemilu yang dihormati dan disegani ketimbang hanya sekedar menjadi sumber konflik partisan. Untuk memfasilitasi relasi dewan pemilu dengan partai politik, di permulaan periode pemilu masing-masing partai menominasikan perwakilan mereka sebagai anggota JEC dan dewan-dewan pemilu di bawahnya. Para perwakilan partai ini hanya bertugas sebagai mediator antara partai dan LPP.

Relasi dewan pemilu dengan pemerintahan publik, khususnya Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Keadilan, juga cukup efektif dan fleksibel. Begitu pula relasi dewan pemilu dengan Departemen Sensus Pemilu. Relasi-relasi baik semacam ini memudahkan JEC untuk memelihara 'ingatan' lembaga terkait pelaksanaan pemilu di negara ini.

Meskipun peran utama dari dewan pemilu lebih banyak berkaitan dengan fungsi arbitrase dan kuasi-yudisial, tetapi mereka juga sebetulnya memiliki wewenang untuk berkoordinasi dengan pihak media terkait alokasi durasi tayang sebuah iklan kampanye beserta mekanisme pengawasan konten berita pemilu yang dipublikasi. Di luar kedua hal tersebut, relasi antara dewan pemilu dengan media terbatas hanya untuk memberikan informasi umum mengenai proses pemilu, seperti pengumuman nama-nama kandidat dan hasil pemilu. Dewan pemilu menjaga jarak terhadap konten peliputan media

mengenai aktivitas kampanye pemilu, sehingga meningkatkan persepsi publik bahwa dewan pemilu adalah lembaga yang independen.

## **Penyelenggaraan Reformasi Pemilu**

Selama 20 tahun pemberlakuan Undang-undang Organik Pemilu, performa kerja dewan-dewan pemilu dinilai sangat memuaskan. Meskipun ada sejumlah pihak yang menilai bahwa undang-undang organik pemilu masih bisa direformasi menjadi lebih baik, khususnya soal sistem daftar partai (saat ini Spanyol menggunakan sistem Daftar PR), alokasi kursi parlemen, atau soal pendanaan, tidak pernah sekalipun hasil kerja LPP di Spanyol digugat oleh para pemangku kepentingan. Penyelenggaraan pemilu Model Kombinasi yang digunakan oleh Spanyol sejak 1977, dikombinasikan dengan komposisi kuasi-yudisial dewan pemilu yang efektif dan imparsial, tampaknya akan terus digunakan untuk waktu yang lama.



# BAB 2

BAB 2

# Kerangka Legal: Konteks Untuk Peran dan Wewenang LPP

## Bagaimana Instrumen Legal Mendefinisikan Proses Pemilu

63. Struktur, wewenang, fungsi, dan tanggung jawab LPP biasanya didefinisikan di dalam kerangka legal sebuah negara yang khusus menangani proses kepiluan. Khususnya di negara-negara demokrasi baru, tren yang berlangsung saat ini adalah mengembangkan kerangka legal komprehensif yang dapat menjamin independensi dan integritas proses pemilu, meningkatkan konsistensi dan kesetaraan di dalam penyelenggaraan pemilu, serta meningkatkan partisipasi partai politik, organisasi masyarakat sipil, dan para pemilih. Kerangka legal untuk pemilu biasanya didirikan berdasarkan sejumlah sumber. Di antaranya:

- a. dokumen internasional, misalnya pasal 21 dari Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia yang menyatakan di dalam ayat (1) dan (3) bahwa *'Setiap orang memiliki hak untuk ambil bagian di dalam pemerintahan di negaranya masing-masing, baik secara langsung maupun melalui para perwakilan yang dipilih secara bebas'* dan *'Kehendak masyarakat banyak harus menjadi dasar bagi otoritas pemerintah; hal ini harus terekspresi melalui pemilu yang rutin dan otentik, di mana hak memilih diberikan secara universal dan setara, dan dilaksanakan melalui prosedur yang menjaga kerahasiaan dan kebebasan pilihan individu'*;
- b. konstitusi atau undang-undang dasar;
- c. undang-undang nasional, yang dapat berupa satu kode pemilu yang komprehensif, seperti di Albania, Argentina, Armenia, dan Filipina. Selain itu, sebuah negara juga dapat memiliki sejumlah undang-undang yang mengatur aspek-aspek berbeda terkait pemilu. Indonesia, misalnya, memiliki Undang-undang Pemilihan Umum, Undang-undang Pemilihan Presiden, Undang-undang Partai Politik, Undang-undang Pembentukan Mahkamah Konstitusional (yang salah satu fungsinya adalah untuk menyelesaikan

konflik dan perbedaan pendapat di dalam pemilu), dan Undang-undang Pemerintahan Daerah yang mencakup pengaturan untuk pemilihan kepada pemerintahan eksekutif di daerah. Beberapa negara lain (seperti Azerbaijan, Latvia, Nigeria, Afrika Selatan, Uzbekistan, dan Zambia) mendefinisikan struktur, komposisi, dan wewenang LPP di dalam undang-undang terpisah;

- d. undang-undang provinsi atau negara bagian, khususnya di negara federal di mana undang-undang ini mengatur proses pemilu provinsi dan negara bagian (seperti di Australia) atau pemilu tingkat nasional (seperti di Amerika Serikat);
- e. peraturan atau regulasi yang dibuat oleh pejabat tingkat nasional maupun yang lebih rendah;
- f. regulasi, pernyataan resmi, atau arahan yang dikeluarkan oleh LPP, jika lembaga ini memiliki wewenang untuk itu;
- g. hukum tradisional/adat atau konvensi masyarakat yang diintegrasikan ke dalam undang-undang pemilu yang mengatur persoalan-persoalan seperti registrasi pemilih dan pengaturan pemilihan untuk laki-laki dan perempuan;
- h. kebijakan administratif yang dibuat oleh LPP atau lembaga lain;
- i. kode etik (yang bersifat voluntaristik maupun yang tidak) yang memiliki dampak langsung maupun tidak langsung terhadap orang-orang yang terlibat di dalam proses pemilu, misalnya, LPP, peserta pemilu, pemantau, dan pers.

64. Organisasi dan penyelenggaraan proses pemilu merupakan kerja yang kompleks dan melibatkan banyak hal-hal detail. Oleh sebab itu biasanya upaya ini kerap dispesifikkan ke dalam hukum tertulis dan regulasi, ketimbang hanya melalui tradisi tidak tertulis. Hukum dan regulasi tertulis cenderung lebih memberi kepastian, visibilitas, dan transparansi, juga lebih mudah untuk dikaji ulang dalam konteks yudisial dan lebih mudah diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk para pemilih. Kepastian legal yang didapatkan melalui penjabaran yang detail mengenai proses pemilu di dalam undang-undang, dibantu oleh otoritas konstitusional, akan membantu meningkatkan kepercayaan publik terhadap aspek konsistensi, kesetaraan, dan keadilan di dalam proses penyelenggaraan pemilu, juga memberikan kesempatan yang besar bagi perbaikan di kemudian hari. Seberapa detail penjabaran isi di dalam kerangka legal pemilu dapat berbeda-beda di tiap negara, tergantung pada beberapa faktor seperti sistem hukum dan tingkat kepercayaan publik terhadap LPP dalam merumuskan keputusan dan kebijakan yang adil dan konsisten.

Diskusi yang lebih mendalam mengenai kerangka hukum pemilu dapat ditemukan dalam publikasi-publikasi IDEA International Electoral Standards: IDEA's Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections (<<http://www.idea.int/publications>>); dan Legal Framework Topic Area dari ACE Encyclopaedia (<<http://www.aceproject.org/ace-en/topics/lf>>).

## Traktat dan Kesepakatan Internasional

65. Banyak dari negara anggota PBB yang memasukkan ke dalam undang-undang domestik mereka (melalui berbagai langkah yang konstitusional) poin-poin penting dari sejumlah keputusan dan traktat PBB, seperti Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia tahun 1948 dan Konvensi mengenai Hak-hak Politik Perempuan. Di negara-negara tersebut, undang-undang domestik yang dibuat, serta kebijakan dan tindakan yang dilakukan LPP, harus memperhatikan berbagai ketentuan internasional terkait sejumlah isu seperti kesetaraan dan non-diskriminasi hak pilih, kebebasan dan kerahasiaan dalam memilih, hak-hak kelompok perempuan untuk memegang jabatan publik, serta hak-hak kelompok minoritas. Kesepakatan bilateral antar negara dan traktat regional di dalam lembaga supranasional (misalnya Uni Eropa) juga dapat berisi sejumlah ketentuan mengenai pemilu. Meskipun kesepakatan-kesepakatan semacam ini membutuhkan undang-undang tambahan agar dapat dilaksanakan, setiap tindakan LPP yang dinilai melanggar hak-hak yang terkandung di dalam kesepakatan akan lebih mudah untuk digugat secara legal.

66. Pada kasus OSCE, Organisasi Negara-negara Amerika (Organization of American States, OAS), Komunitas Pembangunan Afrika Selatan (Southern African Development Community, SADC) dan Komunitas Ekonomi Negara-negara Afrika Barat (Economic Community of West African States, ECOWAS), adalah hal yang lumrah bagi negara-negara anggotanya untuk mengimplementasikan traktat atau kesepakatan yang dibentuk oleh lembaga regional tersebut, baik melalui langkah ratifikasi legislatif maupun eksekutif. Salah satu contohnya adalah Protokol mengenai Demokrasi dan Tata Pemerintahan yang Baik (Protocol on Democracy and Good Governance) yang dikeluarkan oleh ECOWAS pada tahun 2001, di mana masing-masing negara anggota berkomitmen untuk melaksanakan penyelenggaraan pemilu yang independen dan imparial serta penyelesaian konflik pemilu secara efektif.

67. Selain traktat dan perjanjian yang mengikat, lembaga regional dan internasional juga memiliki berbagai keputusan yang tidak mengikat. Pada Oktober 2005, PBB mengumumkan Deklarasi Global Prinsip-prinsip dan Kode Etik untuk Pemantauan Pemilu Internasional. Di wilayah SADC, Institut Pemilu Afrika Selatan (Electoral Institute of Southern Africa, EISA) beserta negara-negara anggota Forum Komisi Pemilu SADC merumuskan dan mengesahkan Prinsip-prinsip Penyelenggaraan, Pengawasan, dan Pemantauan Pemilu (the Principles for Election Management, Monitoring, and Observation, PEMMO). Selain itu Forum Parlemen SADC juga mengembangkan norma dan standarnya sendiri. Prinsip-prinsip dan norma-norma ini kemudian berguna

sebagai patokan untuk menilai apakah penyelenggaraan pemilu di suatu negara sudah bebas dan adil.

## Konstitusi

68. Semakin banyak negara yang mulai memasukkan sejumlah peraturan kepiluan di dalam undang-undang dasar negara mereka, misalnya soal jenis, komposisi, dan wewenang LPP. Negara-negara seperti Bangladesh, Kosta Rika, Fiji, Ghana, India, Indonesia, dan Uruguay menempatkan LPP mereka sebagai lembaga konstitusional. Hal ini membuat semakin sulit untuk mengubah status dan elemen-elemen lain dari LPP. Isi konstitusi negara tentu saja jauh lebih mengakar ketimbang sekedar undang-undang biasa, karena dibutuhkan kesepakatan mayoritas legislatif untuk dapat mengamandemen konstitusi. Hal ini memberikan perlindungan yang lebih baik bagi partai-partai oposisi karena dengan begitu rezim pemerintah tidak bisa sewenang-wenang mengubah peraturan pemilu demi mempertahankan kekuasaan.

---

### Beberapa ketentuan pemilu yang kerap dimasukkan ke dalam konstitusi:

---

- Independensi LPP;
- komposisi LPP;
- masa jabatan di LPP;
- wewenang dan fungsi LPP;
- hak pilih dan kualifikasi pemilih;
- hak-hak partai politik;
- pembagian area pemilihan;
- sistem pemilu presidensial;
- sistem pemilu legislatif nasional;
- hak dan kualifikasi untuk menjadi peserta pemilu;
- interval/durasi pemilu harus diselenggarakan; dan
- mekanisme untuk menyelesaikan konflik dan gugatan pemilu.

---

69. Sedangkan ketentuan-ketentuan pemilu yang dianggap lebih cocok untuk diatur di luar konstitusi negara sangat bervariasi tergantung pertimbangan para pembuat kebijakan lokal. Beberapa contohnya adalah sebagai berikut.

- Konstitusi Austria mengatur soal keanggotaan LPP, hak-haknya, peran Mahkamah Konstitusi dalam proses penyelesaian sengketa pemilu, dan sistem pemilu.
- Konstitusi di Bangladesh mendefinisikan wewenang, independensi, dan fungsi-fungsi LPP, juga kualifikasi kandidat dan periode pemilu.

- Konstitusi Kamerun mengatur soal hak-hak partai politik, kualifikasi kandidat, interval waktu antara pemilu, serta wewenang Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi terkait sengketa pemilu.
  - Di Kosta Rika, konstitusi negara mengatur soal independensi, keanggotaan, dan fungsi dari LPP. Selain itu konstitusi negara juga mengatur soal hak-hak partai politik (termasuk soal subsidi dana dari negara), sistem pemilu, dan kualifikasi kandidat.
  - Untuk pemilu di Republik Ceko, konstitusi negara mengatur soal hak-hak, sistem pemilu, dan periode maksimal antar pemilu.
  - Konstitusi di Ghana mengatur soal hak-hak, pembentukan LPP, hak untuk membentuk atau bergabung dengan partai politik, serta pembagian daerah pemilihan.
  - Di India, konstitusi memiliki berbagai ketentuan mengenai pembentukan LPP, hak-hak dan registrasi pemilihan, pembatasan wewenang pengadilan terhadap persoalan pemilu, serta mengatur alokasi kursi untuk 'kasta' atau 'suku-suku' tertentu di Parlemen Rakyat (*the House of the People*).
  - Konstitusi Madagaskar mengatur soal hak-hak pencalonan, sistem pemilu untuk pemilihan Senat dan presiden, serta wewenang Mahkamah Konstitusional dalam menyelesaikan sengketa pemilu.
  - Konstitusi negara di Namibia mengatur soal kualifikasi dan prosedur pemilu presidensial.
  - Konstitusi di Peru mengatur soal otonomi, keanggotaan, dan fungsi-fungsi dari Mahkamah Pemilu Nasional, yang mengawasi proses pemilu dan bertanggung jawab melaksanakan registrasi kepemiluan, mengumumkan hasil pemilu, dan menyelesaikan sengketa pemilu. Konstitusi Peru juga memberikan mandat kepada Departemen Nasional untuk Proses Pemilu untuk mengorganisir kesiapan materi dan logistik, pendanaan, dan informasi penghitungan suara di semua penyelenggaraan pemilu; menetapkan kualifikasi untuk calon pemimpin eksekutif lembaga tersebut; serta memberikan tugas kepada Lembaga Registrasi Identifikasi dan Status Sipil Nasional untuk membuat registrasi pemilu berdasarkan database sosial yang dimiliki lembaga tersebut.
  - Konstitusi Romania menjamin hak masyarakat untuk memilih dan dipilih, juga mengatur soal pembentukan badan Otoritas Pemilu Permanen.
70. Isi ketentuan pemilu yang sama dapat dirumuskan secara berbeda-beda di dalam konstitusi. Ambil dua contoh ketentuan konstitusional di bawah ini:

*'Kecuali sebagaimana disebutkan di dalam Konstitusi ini atau di dalam produk-produk hukum yang lain yang konsisten dengan Konstitusi ini, dalam menjalankan fungsi-fungsinya, Komisi Pemilu tidak boleh berada di bawah arahan atau kontrol kelompok atau individu manapun' – pasal 46 dari Konstitusi Ghana.*

*‘Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri’* pasal 22 E ayat 5 dari Konstitusi (UUD) Indonesia.

---

Meskipun memasukkan sejumlah ketentuan pemilu di dalam konstitusi dapat meningkatkan kepercayaan publik terhadap sistem pemilu, tetapi hal ini akan menimbulkan kerugian jika ketentuan-ketentuan tersebut dijelaskan terlalu detail. Kerangka legal pemilu yang berada di dalam konstitusi akan sulit dikoreksi jika praktik di lapangan menunjukkan inefisiensi atau terbukti tidak ampuh, terutama karena persyaratan untuk mengamandemen konstitusi negara sangat berat dan memakan waktu yang sangat lama.

---

71. Seberapa banyak ketentuan penyelenggaraan pemilu yang dimasukkan ke dalam konstitusi sangat bergantung dari seberapa tinggi tingkat kepercayaan publik terhadap rezim pemerintahan di negaranya masing-masing. Di negara-negara dengan demokrasi maju di mana tingkat kepercayaan publik terhadap pemerintah dan pembuat kebijakan sangat tinggi, konstitusi biasanya tidak terlalu banyak mengatur soal desain LPP. Sebaliknya, adalah fenomena yang wajar di negara-negara yang demokrasinya baru tumbuh untuk memiliki LPP yang independen dan otonom, yang keberadaannya ditopang oleh kerangka legal yang detail dan rumit di dalam konstitusi negara. Otoritas konstitusi memang dapat meningkatkan kepercayaan para pemangku kepentingan terhadap proses pemilu.

## **Hukum Pemilu: Undang-undang dan Peraturan Pemerintah**

72. Sebuah LPP dapat dibentuk dengan statuta yang dirumuskan para pembuat undang-undang. Negara-negara seperti Britania Raya (lihat studi kasus), yang tidak memiliki konstitusi tertulis, Australia, Burkina Faso, dan Kanada kesemuanya mendirikan LPP mereka melalui undang-undang atau statuta. Adalah sebuah tindakan yang sangat baik untuk menjabarkan kerangka legal untuk penyelenggaraan pemilu secara transparan, kemudian mengalokasikan dengan jelas tanggung jawab penyelenggaraan melalui undang-undang atau regulasi atau prosedur administratif yang dirumuskan oleh LPP itu sendiri.

73. Akan sangat baik apabila undang-undang juga mendefinisikan status LPP tingkat nasional maupun daerah, termasuk perihal akuntabilitas, wewenang, tanggung jawab, dan fungsi-fungsi. Akan sangat baik pula untuk menjaga keefektifan dan integritas LPP apabila undang-undang juga mengatur soal-soal administrasi, seperti mekanisme penunjukkan dan rekrutmen anggota; penyelenggaraan registrasi data pemilih, partai politik, kandidat, kampanye, dan pendidikan pemilih; transparansi LPP; pemungutan suara, penghitungan suara, dan pengumuman hasil pemilu; pendanaan dan aset LPP; serta mekanisme penyelesaian sengketa pemilu. Isu-isu lain yang mungkin perlu diregulasi melalui undang-undang di antaranya adalah soal penetapan wilayah pemilihan, serta kode etik untuk para anggota & staf LPP, partai politik, pers, dan pemantau pemilu.

74. Kerangka legal penyelenggaraan pemilu juga bisa didirikan melalui regulasi tingkat dua, misalnya melalui peraturan yang dikeluarkan oleh LPP sendiri berdasarkan wewenang yang diberikan oleh pemerintah eksekutif; di negara-negara federal, regulasi juga bisa dikeluarkan oleh pemerintah negara bagian atau provinsi; atau bisa juga melalui peraturan daerah yang dikeluarkan oleh pemerintah kota madya.

75. Peraturan mengenai pemilu di tingkat provinsi (atau negara bagian bila di negara federal) dan daerah seringkali di dimasukkan ke dalam perundang-undangan yang terpisah. Di negara federal, pemilu nasional dan pemilu negara bagian mungkin perlu dirumuskan secara terpisah, tergantung dari bentuk pemisahan kekuasaan pemerintah tingkat nasional dengan tingkat negara bagian. Peraturan yang tidak konsisten atau tumpang tindih antara pemilu nasional dan negara bagian, misalnya mengenai registrasi pemilih atau prosedur pemungutan suara, akan sangat membingungkan pemilih. Konsultasi rutin antara rezim tingkat federal dengan negara bagian dapat meminimalisir potensi kebingungan tersebut.

76. Sebagai tambahan, ketika suatu pemilu membutuhkan lembaga supranasional, maka badan legislatif nasional perlu merumuskan struktur penyelenggaraan pemilu sesuai dengan kesepakatan supra-nasional. Jika mengambil contoh lembaga Parlemen Eropa, maka ketentuan yang termaktub di dalam instrumen legal tingkat Eropa sebagian besar bersifat sangat umum, dan definisi struktur penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota-anggota Parlemen Eropa diserahkan sepenuhnya kepada masing-masing negara yang menjadi anggota Uni Eropa.

77. Sementara itu, keseimbangan antara peraturan pemilu yang ada di dalam konstitusi dengan yang ada di dalam undang-undang, juga antara peraturan yang ada di dalam undang-undang dengan yang ada di peraturan LPP/pemerintah daerah, perlu dipertimbangkan dengan matang. Undang-undang pemilu perlu dirumuskan dengan detail untuk menjamin integritas dan efektivitas, tetapi juga tidak boleh terlampaui detail agar LPP tidak perlu melakukan amandemen untuk melakukan perubahan-perubahan minor. Sebagai contoh, undang-undang yang terlalu detail dapat mengakibatkan LPP tidak dapat mengubah struktur keanggotaan atau desain formulir administratif, atau untuk menerapkan teknologi baru, tanpa harus mengubah undang-undang yang ada. Hal ini penting terutama di negara di mana pemilu diselenggarakan setelah masa jabatan para legislatif berakhir. Undang-undang pemilu harus dapat memberikan ruang bagi LPP untuk beradaptasi terhadap situasi dan kondisi-kondisi yang terus berubah.

78. Skema perundang-undangan pemilu modern membutuhkan satu atau lebih undang-undang yang berbeda. Perumusan undang-undang tradisional biasanya bersifat presisi, tetapi menggunakan struktur dan gaya bahasa yang sulit dimengerti orang banyak. Undang-undang pemilu akan menjadi semakin tidak dapat dimengerti apabila ia telah mengalami begitu banyak proses amandemen, tanpa adanya produk legal yang benar-benar terkonsolidasi.

79. Sebuah undang-undang omnibus yang mencakup seluruh aktivitas pemilu mungkin akan terasa memberatkan dan tidak efektif, namun akan sangat memudahkan para pemangku kepentingan untuk melakukan referensi dan evaluasi. Undang-undang yang terpisah untuk berbagai macam isu – misalnya undang-undang LPP, undang-undang partai politik, undang-undang registrasi pemilu, undang-undang pemilu legislatif, undang-undang pemilu presidensial, dan undang-undang pilkada (sebagaimana dilakukan di Azerbaijan dan Indonesia) – mungkin akan memudahkan orang untuk melakukan referensi spesifik terhadap suatu isu, tetapi akan memakan banyak waktu dan tenaga untuk mengevaluasi apakah kesemua undang-undang tersebut saling tumpang-tindih atau tidak. Solusi lain (sebagaimana diterapkan di Hungaria) dengan memisahkan norma-norma substantif (seperti hak pilih, syarat kelayakan, jumlah tahapan pemilu, dan sistem pemilu) ke dalam undang-undang khusus, sementara isu proses pemilu dimasukkan ke dalam undang-undang lain yang bersifat lebih umum (mengikat terhadap semua jenis pemilu), dan norma-norma khusus untuk masing-masing jenis pemilu.

80. Buku International IDEA yang berjudul *International Electoral Standards: IDEA's Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections* membahas berbagai isu yang dibutuhkan untuk mendesain atau mengevaluasi kerangka legal untuk penyelenggaraan pemilu suatu negara. Pertimbangan-pertimbangan kuncinya dirangkum di dalam Kotak 1.

### **Kotak 1: Daftar Pertimbangan Kunci dalam Membuat Kerangka Legal Penyelenggaraan Pemilu**

1. Apakah kerangka legal yang dibuat membuat LPP menjadi sebuah lembaga yang independen dan imparisial?
2. Apakah kerangka legal memberikan ruang bagi LPP untuk bekerja secara imparisial dan transparan?
3. Apakah kerangka legal melindungi para anggota dan staf LPP dari pemecatan sewenang-wenang?
4. Apakah kerangka legal menjabarkan dengan jelas akuntabilitas, wewenang, fungsi-fungsi, dan tanggung jawab LPP di tiap tingkatan, serta relasi institusional antara LPP di tiap-tiap tingkatan tersebut?
5. Apakah kerangka legal menjabarkan dengan jelas relasi LPP dengan para pemangku kepentingan di luar lembaga?
6. Apakah kerangka legal cukup menjelaskan pedoman utama aktivitas LPP, tetapi sekaligus memberikan fleksibilitas yang cukup bagi LPP untuk melakukan implementasi?
7. Apakah kerangka legal memberikan kesempatan untuk melakukan evaluasi yang efektif terhadap aktivitas LPP?
8. Apakah kerangka legal memberikan waktu yang cukup banyak bagi LPP untuk menyelenggarakan pemilu?
9. Apakah kerangka legal memberikan pendanaan yang cukup bagi LPP untuk melaksanakan fungsi-fungsi dan tanggung jawab mereka secara efektif?

## Regulasi dan Peraturan LPP

81. Di sejumlah negara, LPP memiliki kekuasaan legal untuk meregulasi penyelenggaraan pemilu dengan cara membuat undang-undang, regulasi, atau peraturan khusus yang bersifat melengkapi regulasi yang sudah ada sebelumnya. Mekanisme seperti ini terbukti lebih efisien karena LPP dapat melakukan amandemen kerangka legal pemilu dengan cepat. Contohnya, LPP di Uruguay dapat membuat keputusan yang tidak dapat dievaluasi oleh lembaga-lembaga dari cabang pemerintahan yang lain. Ini berarti LPP di Uruguay memiliki *kekuasaan legislatif* (membuat undang-undang/regulasi), *kekuasaan yudisial* (mengevaluasi dan menafsirkan hukum dengan efek yang mengikat), dan *kekuasaan implementasi* untuk melaksanakan regulasi yang mereka buat sendiri.

82. Salah satu mekanisme yang paling banyak diterapkan adalah memberikan LPP wewenang untuk membuat regulasi detail untuk melengkapi ‘celah’ yang terdapat di dalam undang-undang primer. Untuk LPP Model Pemerintahan, wewenang semacam itu dipegang oleh kementerian tempat LPP bernaung. Regulasi-regulasi yang dikeluarkan LPP, pada banyak kasus, wajib dievaluasi, biasanya oleh mahkamah konstitusi, untuk menguji apakah regulasi-regulasi tersebut melanggar undang-undang primer dan tetap konsisten dengan produk hukum yang lebih tinggi.

83. Di negara-negara seperti Fiji (lihat studi kasus), Gambia, dan Yemen (lihat studi kasus), LPP memiliki wewenang untuk membuat regulasi yang dapat memudahkan kerja mereka, termasuk dalam penyelenggaraan pemilu. Di Namibia, LPP memiliki wewenang untuk menerbitkan proklamasi yang harus dipublikasi dan isinya mencakup isu-isu seperti kode etik partai politik, prosedur registrasi pemilih, dan transparansi donasi asing yang diterima partai politik. LPP di Indonesia memiliki wewenang membuat regulasi terkait beberapa area penting, misalnya soal penetapan wilayah pemilihan, registrasi pemilih, registrasi kandidat, prosedur kampanye, pelaporan pendanaan kampanye, dan proses pemungutan suara.

---

Wewenang LPP untuk membuat regulasi harus dieksekusi dengan baik agar dapat menjamin konsistensi regulasi yang dihasilkan dengan konstitusi dan undang-undang.

---

84. Banyak pula LPP yang memiliki wewenang untuk merumuskan kebijakan administratif internal mengenai persoalan-persoalan operasional lembaga, seperti soal relasi dengan staf dan anggota-anggotanya sendiri (contohnya: kesetaraan proporsi gender, aksi afirmatif, penyelenggaraan kinerja, dan pengembangan potensi staf) dan juga isu-isu eksternal dengan para pemangku kepentingan. Para pemangku kepentingan di sini mencakup kementerian negara – termasuk Kementerian Keuangan, lembaga legislatif, partai politik, organisasi masyarakat sipil, dan pers.

85. Tidak seperti regulasi-regulasi pemilihan yang harus diumumkan secara luas, LPP tidak memiliki kewajiban legal untuk mengumumkan regulasi-regulasi internal mereka, meskipun sangat dianjurkan apabila mereka melakukannya. Sangat penting bagi LPP untuk berkonsultasi dengan para pemangku kepentingan ketika sedang merumuskan regulasi baru atau sekedar mengevaluasi yang lama agar para pemangku kepentingan menyadari aktivitas tersebut dan menyetujuinya.

## **Ikhtisar Bab**

- Proses pemilu adalah aktivitas yang kompleks dan membutuhkan kerangka legal yang jelas, sederhana, dan relatif komprehensif agar dapat meningkatkan konsistensi, keadilan, dan pemahaman mendasar mengenai pemilu kepada semua pemangku kepentingan.
- Kerangka legal untuk aktivitas LPP dapat dimaktubkan ke dalam berbagai jenis instrumen legal – misalnya traktat internasional, konstitusi (undang-undang dasar) negara, undang-undang nasional, dan regulasi internal yang dibuat oleh LPP sendiri.
- Traktat dan persetujuan internasional biasanya hanya menyediakan kerangka normatif yang dapat didefinisikan dan diperinci oleh rezim pemilu di masing-masing negara.
- Ada kecenderungan saat ini negara-negara lebih suka untuk merumuskan isu-isu kunci terkait pelaksanaan pemilu di dalam konstitusi, karena hal ini dapat meminimalisir terjadinya manipulasi regulasi oleh partai berkuasa. Detail penyelenggaraan pemilu kemudian dapat dijabarkan di dalam undang-undang nasional, undang-undang sekunder, atau regulasi lainnya.
- Undang-undang pemilu dapat berupa satu atau lebih undang-undang yang harus dibuat dan dilaksanakan seharmonis mungkin. LPP atau pemerintah eksekutif dapat membuat peraturan untuk mengisi 'celah' hukum yang ada pada undang-undang di atasnya; biasanya peraturan ini wajib dievaluasi secara rutin oleh lembaga yudisial. LPP juga diperbolehkan untuk membuat regulasi administratif untuk kalangan internal mereka sendiri. Untuk menjaga kepercayaan publik terhadap proses pemilu, maka penting agar semua instrumen legal pemilu – traktat, konstitusi, undang-undang, dan peraturan LPP – untuk dipublikasi secara masif dan perubahan-perubahan yang dilakukan atas isi dari instrumen tersebut didiskusikan dengan para pemangku kepentingan.
- Harus ada keseimbangan antara konsistensi isi kerangka legal pemilu dengan fleksibilitas yang dimiliki LPP untuk untuk mengubah-ubah isi kerangka legal sesuai dengan kondisi yang terus berubah. Detail-detail peraturan yang ada di instrumen tingkat tinggi – misalnya konstitusi dan undang-undang – akan sangat bergantung pada tingkat kepercayaan para

peserta politik dan performa LPP itu sendiri.

- Buku terbitan International IDEA yang berjudul International Electoral Standards: IDEA's Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections menyediakan pedoman untuk melaksanakan evaluasi terhadap kerangka legal pemilihan.
- Wewenang LPP untuk membuat regulasi harus dilakukan dengan terus menjaga konsistensi regulasi yang dibuat dengan konstitusi negara dan kerangka legal utama.

# Republik Georgia: Komisi dalam Periode Transisi

Robert Patterson

Georgia, republik Soviet pertama yang memisahkan diri dari Republik Sosialis Uni Soviet, menggelar pemilu presiden pertama mereka pada bulan Mei tahun 1991 dan mengalami instabilitas sosial akibat masa transisi yang penuh konflik hingga tahun 1995. Antara tahun 1995 dan 2001, partai Persatuan Rakyat Georgia (Citizen's Union of Georgia, CUG), yang diketuai oleh Presiden Eduard Shevardnadze, merupakan kelompok mayoritas di Parlemen. Pada pertengahan tahun 2001, CUG mengalami perpecahan sehingga pada tahun 2002 Parlemen di Georgia tidak memiliki partai mayoritas. Hal ini kemudian mempengaruhi kemampuan Parlemen untuk menghasilkan undang-undang.

Pasca tahun 1991, pemerintah dan partai politik mulai merumuskan keanggotaan Komisi Pemilu Pusat (Central Election Commission, CEC). Pada tahun 2003, akibat berbagai kecacatan dan tingkat kepercayaan publik yang rendah terhadap pelaksanaan pemilu-pemilu sebelumnya, banyak pihak mengkhawatirkan bahwa apabila CEC tidak segera berbenah, isu mengenai ketidakadilan di dalam pemilu akan berakibat pada instabilitas sosial dan kekerasan. Akibatnya, pada bulan Agustus tahun 2003, Parlemen mengesahkan peraturan transisional mengenai Penyatuan Kode Pemilu (Unified Election Code, UEC) yang merealokasi anggota-anggota CEC dan mewajibkan bahwa jabatan ketua CEC dinominasikan oleh Organisasi untuk Keamanan dan Kerjasama Eropa (Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE) dan ditunjuk langsung oleh presiden Georgia.

Banyak pengamat mengatakan bahwa pemilu parlemen yang diselenggarakan pada November 2003 masih jauh di bawah standar internasional. Banyak pemilih yang tidak memperoleh hak pilih mereka karena kecacatan pada prosedur registrasi pemilih, dan perbedaan antara jumlah suara hasil tabulasi dengan jumlah suara resmi yang diumumkan memunculkan dugaan terjadi kecurangan. Protes besar-besaran, yang kemudian dikenal sebagai Revolusi Mawar, berlangsung selama dua minggu dan berujung pada mundurnya Presiden Shevardnadze dari jabatannya. Pasca revolusi, Parlemen mengamandemen UEC pada 29 November 2003 untuk memberikan otoritas bagi presiden untuk memilih ketua CEC secara unilateral.

## Kerangka Legislatif

Konstitusi tahun 1995 mengatur soal sistem pemilu yang digunakan untuk pemilu presidensial dan parlementer, penetapan usia minimum untuk menjadi kandidat, serta prosedur registrasi bagi partai politik dan kandidat. Konstitusi ini juga menjamin kebebasan berserikat dan mendirikan partai politik.

UEC 2001 mengatur soal komposisi dan formasi administrasi pemilu di berbagai tingkatan pemerintahan, isi peraturan terkait pemilu presiden, parlemen, dan pemerintah daerah. UEC 2001 juga menekankan bahwa pelaksanaan pemilu harus bersifat transparan dan mengakomodasi keberadaan pemantau, baik domestik maupun internasional.

UEC menetapkan bahwa CEC merupakan lembaga pemilu tertinggi di Georgia dan memberikan wewenang kepada CEC untuk membuat peraturan dan regulasi (sekunder) pemilu. CEC merupakan lembaga yang independen dari kekuasaan lembaga-lembaga pemerintahan lain, sejauh batas-batas wewenang yang dimilikinya.

## Struktur Kelembagaan

Penyelenggaraan pemilu di Georgia merupakan sebuah sistem tersentralisasi yang terdiri dari tiga tingkat: CEC; komisi pemilu rayon (district election commission, DEC), setiap rayon memiliki satu DEC; dan komisi pemilu daerah (precinct election commission, PEC) di mana jumlah PEC ini di masing-masing rayon berbeda-beda, tergantung luas wilayah rayon bersangkutan. CEC dan DEC merupakan lembaga permanen, sedangkan PEC hanya bekerja selama masa periode pemilu.

CEC terdiri dari tujuh anggota – ketua dan enam anggota lainnya. Masa jabatan mereka adalah enam tahun. Tidak kurang dari 60 hari sebelum masa jabatan CEC berakhir, presiden wajib mengeluarkan perintah untuk melaksanakan lelang jabatan anggota CEC. Dari daftar nama kandidat yang disusun staf presiden, presiden memilih satu nama sebagai kandidat ketua dan dua nama lainnya untuk mengisi posisi anggota. Nama-nama ini kemudian dibawa ke Parlemen untuk divoting.

Masing-masing DEC terdiri dari lima orang anggota. Masa jabatan juga enam tahun. Tidak kurang dari 60 hari sebelum masa jabatan selesai, CEC wajib mengeluarkan perintah untuk mengadakan lelang jabatan DEC di 75 rayon pemilihan. Setelah tenggat waktu pemilihan anggota DEC selesai, anggota CEC kemudian memilih anggota-anggota DEC berdasarkan voting.

Salah satu kualifikasi untuk menjadi kandidat CEC dan DEC adalah dapat berbicara bahasa Georgia dengan lancar. Hal ini mengakibatkan banyak warga keturunan Armenia dan Azerbaijan tidak dapat menjadi anggota CEC dan DEC.

Masing-masing PEC terdiri dari maksimal sembilan anggota. Tiga diantaranya dipilih oleh DEC di wilayah bersangkutan. Sisanya dipilih oleh tiga partai politik yang memenangkan suara terbanyak pada pemilu parlementer sebelumnya, di mana masing-masing partai memilih dua anggota.

Anggota CEC dan ketua DEC digaji berdasarkan periode masa jabatan mereka. Sedangkan anggota-anggota DEC dan PEC digaji berdasarkan jumlah jam kerja mereka ketika dibutuhkan. Para pegawai yang bekerja di CEC merupakan pegawai negeri.

Semenjak Revolusi Mawar, CEC telah berupaya meningkatkan kompetensi dan profesionalisme para petugas pemilu dengan cara melakukan restrukturisasi organisasi, mengadopsi metode evaluasi dan standar-standar baru, dan menyediakan pelatihan. Struktur administratif pemilu di Georgia memang mengizinkan CEC untuk melakukan semua itu. CEC juga diperbolehkan menjalin kerja sama dengan para donatur untuk mengembangkan infrastruktur teknologi, pelatihan, dan edukasi masyarakat.

## **Wewenang dan Fungsi**

CEC bertanggung jawab terhadap pelaksanaan pemilu dan referendum, dan menjamin keserasian implementasi dari undang-undang pemilu. CEC juga menentukan dan mengawasi peraturan terkait partisipasi media massa, baik media milik pemerintah maupun non-pemerintah, di dalam proses kepemiluan. Selain itu CEC juga menetapkan batas wilayah pemilihan, alokasi dana untuk DEC dan PEC, serta menentukan konten, desain, dan produksi materi pemilu.

CEC memiliki wewenang yang sangat luas terkait proses registrasi partai politik, koalisi partai dan kandidat. CEC juga bertanggung jawab untuk mengkompilasi registrasi pemilu dan pengumuman hasil akhir.

## **Pendanaan**

CEC menyerahkan anggaran tahunan mereka ke Parlemen. Begitu disetujui, anggaran ini kemudian menjadi bagian dari APBN tahunan negara. CEC juga wajib menyerahkan rencana penggunaan anggaran mereka kepada Kementerian Keuangan 55 hari sebelum hari pemungutan suara dimulai. Kementerian Keuangan sendiri wajib menyalurkan dana yang diminta kepada CEC dalam tempo 10 hari. Jika dana tidak dikirimkan, CEC dapat mengajukan gugatan kepada Mahkamah Agung. Pada pemilu November 2003, pemerintah dinilai lamban mentransfer dana pemilu yang dibutuhkan. Tetapi situasi ini diperbaiki pada pemilu Arpil 2004.

## **Akuntabilitas**

CEC bertanggung jawab penuh terhadap Parlemen. Dalam periode 60 hari pasca pencoblosan, CEC wajib menyerahkan laporan mengenai pelanggaran, kasus-kasus yang dimeja-hijaukan, keluhan-keluhan yang didokumentasikan CEC, serta berbagai hal terkait keputusan pengadilan lainnya.

Sebuah komisi parlemen temporer diberikan otoritas untuk mengevaluasi aktivitas CEC dan lembaga-lembaga di bawahnya. Setiap pelanggaran peraturan pemilu ditangani di dalam pengadilan umum, sementara aktivitas kriminal diserahkan kepada kejaksaan umum.

## **Relasi dengan Media dan Lembaga Lainnya**

Selama periode pemilu, UEC menyatakan bahwa instansi televisi dan radio pemerintah

harus menyediakan dua jam sehari untuk menyiarkan materi kampanye pemilu selama 15 hari sebelum hari pencoblosan. Durasi penayangan harus dialokasikan secara merata kepada semua partai/kandidat peserta pemilu. Tidak ada media massa yang diperbolehkan menyediakan lebih dari 15% total jam tayang mereka untuk menyiarkan iklan-iklan kampanye politik. Media cetak juga diijinkan untuk mengalokasikan ruang gratis untuk iklan politik. Setiap partai atau kandidat yang menggunakan fasilitas-fasilitas tersebut diwajibkan untuk melapor kepada CEC terkait biaya penayangan yang terpakai. CEC juga mewajibkan kantor-kantor media untuk membuat dan menyerahkan grafik alokasi waktu/ruang tayang yang terpakai.

Pada pelaksanaan pemilu di beberapa tahun terakhir, CEC kerap memberikan pengarahan kepada media untuk menginformasikan masyarakat mengenai kampanye, jadwal, dan tanggal-tanggal penting di dalam pemilu. Akibatnya, CEC memiliki relasi yang baik dengan media.

CEC juga memiliki relasi yang baik dengan masyarakat sipil/LSM, pemantau internasional, dan yayasan donor. Tetapi, ada jarak yang cukup mencolok antara CEC, partai politik, dan lembaga pemerintahan lain – khususnya pada tingkat rayon dan daerah di mana sejumlah gubernur dan pejabat lokal kerap berusaha mempengaruhi kinerja DEC dalam melaksanakan pemilu.

## Penyelenggaraan Reformasi Pemilu

CEC memiliki otoritas untuk menyetujui peraturan melalui dekrit, tetapi hanya dapat mengajukan rekomendasi kepada Parlemen terkait amandemen UEC.

CEC dapat terus melanjutkan evaluasi struktural mereka, juga terus mengembangkan kinerja, kebijakan, dan perencanaan aktivitas mereka. Untuk membantu hal tersebut, pihak Parlemen dapat mencoba menegakkan sejumlah ketentuan umum di UEC yang belum dilaksanakan.

Kemampuan CEC untuk terus berkembang sebagai lembaga independen yang berintegritas dan terpercaya mungkin akan sangat dibatasi oleh proses politik dalam penunjukkan kandidat anggota-anggota PEC.

# Kanada: Stabilitas, Independensi, dan Kepercayaan Publik

Ron Gould

Di Kanada, LPP yang bertanggung jawab untuk menyelenggarakan pemilu nasional, pemilu sela, dan referendum disebut sebagai 'the Office of the Chief Electoral Officer', tetapi lebih dikenal sebagai 'Elections Canada'. Sedangkan pemilu provinsi dan daerah dikelola secara terpisah oleh LPP-LPP yang berada di wilayah yuridiksinya masing-masing.

### Kerangka Legislatif

Sejarah pemilu di Kanada dimulai sejak tahun 1800-an, tetapi masyarakat Kanada baru benar-benar mengenal pemilu demokratis yang sesungguhnya pada tahun 1920 setelah disahkannya Undang-undang Pemilu Dominion. Undang-undang ini selain mengkonsolidasi kontrol Parlemen terhadap ketentuan hak pilih, juga memastikan posisi dari Ketua Petugas Pemilu (Chief Electoral Officer, CEO). Selama bertahun-tahun, Undang-undang ini kemudian mengalami beberapa kali amandemen (dan sekarang disebut sebagai Undang-undang Pemilu Kanada). Isi dari amandemen tersebut di antaranya:

- menghapus diskualifikasi berdasarkan ras pada tahun 1948;
- menurunkan usia minimum untuk memilih dari 21 tahun menjadi 18 tahun pada tahun 1970;
- memasukkan peraturan mengenai pendanaan kampanye pada tahun 1970;
- menjamin akses pemilu bagi masyarakat disabilitas pada tahun 1992;
- menyediakan surat suara khusus pada tahun 1993 bagi warga Kanada yang berada di dalam atau luar negeri yang tidak dapat hadir ke TPS pada hari pemilihan;
- menghapus metode pencacahan pintu-ke-pintu, diganti dengan sistem Daftar Pemilih Nasional berkelanjutan.
- Menerapkan waktu pemilihan yang lebih lama dan berjenjang pada tahun 1996; dan

- memperkuat dan memperluas undang-undang pendanaan politik pada tahun 2003, termasuk memperpanjang batas waktu penyerahan laporan keuangan dan persyaratan pendaftaran kandidat; menerapkan batas-batas baru terhadap kontribusi/donasi politik; dan menerapkan larangan donasi dari serikat dagang dan korporasi,

Undang-undang hasil amandemen tersebut juga menetapkan subsidi bagi semua partai politik resmi berdasarkan jumlah suara yang didapatkan pada pemilu nasional sebelumnya. Undang-undang Pajak Pendapatan juga diubah untuk mengoptimalkan tingkat pajak terhadap donasi politik.

Piagam Hak dan Kebebasan Kanada tahun 1982, sebagai salah satu bagian penting dari Konstitusi Kanada Baru, menyatakan bahwa ‘Setiap warga Kanada memiliki hak pilih di dalam pemilu untuk memilih anggota Dewan Rakyat atau majelis legislatif dan berhak pula dipilih sebagai anggota di dalam lembaga-lembaga tersebut’. Hal ini kemudian menjadi dasar gugatan masyarakat terhadap beberapa ketentuan di dalam Undang-undang Pemilu Kanada, yang melarang hak pilih yang dimiliki oleh hakim, narapidana, dan penderita cacat mental.

Undang-undang Pemilu Kanada sendiri sebetulnya cukup detail menjabarkan ketentuan mengenai operasional pemilu dan wewenang CEO. Undang-undang tersebut tidak memiliki regulasi tambahan untuk mendeskripsikan ketentuan-ketentuan di dalamnya. Meskipun begitu, CEO diberikan diskresi yang cukup luas untuk menyelenggarakan pemilu dan mengeluarkan perintah atau arahan, serta diijinkan untuk sedikit mengubah berbagai ketentuan di dalam undang-undang sesuai dengan kondisi konkret di lapangan.

## Struktur Kelembagaan

Terlepas dari luas wilayah geografis yang sangat besar, Elections Canada merupakan lembaga tersentralisasi yang memiliki kantor pusat di Ottawa, ibu kota negara. Saat ini Kanada memiliki 308 konstituensi, atau daerah pemilihan, di mana masing-masingnya berada di bawah tanggung jawab seorang petugas yang ditunjuk secara politik – disebut sebagai ‘returning officer’. Returning officer ditunjuk oleh pemerintah dan diambil dari anggota masyarakat dari berbagai latar belakang pekerjaan. CEO tidak dimintai pendapat dalam proses penunjukkan returning officer, dan CEO juga tidak dapat memberikan sanksi atau memecat returning officer, namun ia dapat memberikan rekomendasi kepada pemerintah terkait kedua hal tersebut. Tanggung jawab kerja returning officer mirip dengan seorang manajer teknis atau operasional, tetapi hal ini justru tidak menjadi pertimbangan di dalam proses perekrutan returning officer. Akibatnya, banyak returning officer memiliki tingkat kompetensi yang berbeda-beda, dari yang sangat kompeten hingga yang tidak kompeten. Ini menjadi kelemahan terbesar di dalam struktur kelembagaan Elections Canada.

Jabatan CEO, berdasarkan ketentuan dalam undang-undang, diberikan secara purna-waktu maksimal hingga pejabat yang bersangkutan mencapai usia 65 tahun, terlepas dari berapa lama ia menjabat. CEO hanya dapat diberhentikan secara terencana, dan berdasarkan suara terbanyak di majelis rendah dan majelis tinggi di Parlemen. Gaji CEO setara dengan gaji para hakim di Pengadilan Federal dan CEO dilarang untuk

memilih dalam pemilu tingkat federal. Pelarangan ini dimaksudkan untuk menjaga independensi dan prinsip non-partisan di dalam penyelenggaraan pemilu di Kanada.

Sejauh ini, baru ada lima CEO yang pernah menjabat dari tahun 1920 hingga 2006.

## **Wewenang dan Fungsi**

Elections Canada bertanggung jawab untuk melaksanakan pemilu federal, pemilu sela, dan referendum.

Berdasarkan undang-undang, Elections Canada bertanggung jawab untuk:

- menjamin semua pemilih memiliki akses terhadap sistem pemilu;
- menginformasikan masyarakat mengenai sistem pemilu;
- menyimpan dan memelihara Daftar Pemilih Nasional;
- menegakkan Undang-undang Pemilu Kanada;
- melatih para petugas pelaksana pemilu;
- membuat peta daerah pemilihan;
- melaksanakan registrasi partai politik, perwakilan daerah pemilihan, dan pihak-ketiga yang terlibat dalam pembuatan iklan-iklan politik;
- mengawasi dan menegakkan peraturan mengenai belanja politik kepada kandidat, partai politik, dan pihak-ketiga;
- mempublikasi informasi keuangan pemilu dari pihak-pihak di atas plus dari perwakilan daerah pemilihan, bakal-calon, dan peserta pencalonan;
- membantu komisi pemilu di daerah dalam menetapkan batasan daerah pemilihan berdasarkan sensus penduduk sepuluh tahunan; dan
- membuat dan menyerahkan laporan terkait penyelenggaraan pemilu kepada Parlemen.

Sebagai tambahan, Elections Canada juga wajib memberikan bantuan dan rekomendasi teknis kepada semua komisi pemilu independen di setiap daerah pemilihan. Sesuai komisi independen menyelesaikan laporan penetapan daerah pemilihan, CEO, berdasarkan rumusan yang telah ditetapkan undang-undang, mengumumkan alokasi jumlah kursi yang tersedia di majelis rendah di masing-masing provinsi dan teritori.

Seorang Komisioner Pemilu Kanada dipilih oleh CEO untuk mengawasi dan menjamin terlaksananya penegakan Undang-undang Pemilu Kanada, di mana sedikit di antara tugas-tugasnya adalah melakukan investigasi dan menjatuhkan sanksi.

CEO juga bertugas mengutus seorang komisioner untuk membuat deal penayangan iklan politik dengan kantor media dan mengalokasikan waktu penayangan iklan kepada semua partai politik yang terdaftar secara resmi.

Elections Canada tidak memiliki mandat internasional, tetapi kerap berpartisipasi di dalam berbagai aktivitas internasional seperti pengawasan dan pelatihan internasional. Kadang-kadang Elections Canada juga menerima tamu dari luar negeri.

## Pendanaan

Pendanaan Elections Canada dapat dibagi ke dalam dua kategori – pendanaan dari pemerintah dan pendanaan legal (berdasarkan undang-undang).

**Pendanaan pemerintah.** Setiap tahun, Elections Canada, seperti departemen-departemen pemerintahan lainnya, diwajibkan untuk menyiapkan suatu anggaran yang mencakup ongkos untuk membiayai gaji anggota staf dan berbagai materi tunjangan lainnya. Anggaran ini nantinya dapat dikurangi atau ditambah oleh pemerintah.

**Pendanaan legal.** Selain anggaran untuk dana pemerintah, Elections Canada juga membuat suatu estimasi anggaran untuk berbagai aktivitas persiapan dan penyelenggaraan pemilu selama satu tahun, termasuk di antaranya biaya redistribusi daerah pemilihan, renumerasi CEO, teknologi, dan honor untuk staf paruh-waktu. Estimasi anggaran ini tidak bisa diubah-ubah oleh pemerintah karena, menurut undang-undang, Elections Canada memiliki akses langsung terhadap Consolidated Revenue Fund (Kas Negara) untuk keperluan-keperluan di atas.

Tidak ada donatur eksternal untuk pendanaan Elections Canada.

## Akuntabilitas

Elections Canada bertanggungjawab secara penuh terkait pengeluaran-pengeluaran finansial mereka, dan selalu menjalani proses audit yang dilakukan oleh Lembaga Audit Umum Kanada secara rutin. CEO melapor langsung kepada Parlemen dan hadir di muka komite parlementer beberapa kali dalam setahun. Elections Canada tidak membutuhkan persetujuan siapapun untuk menggunakan dana legal, tetapi mereka wajib melaporkan penggunaan dana tersebut kepada Parlemen.

## Profesionalisme

Para pegawai kantor Elections Canada sebagian besar merupakan manajer atau administrator yang direkrut dari departemen pemerintahan lain atau berasal dari sektor swasta, atau juga berasal dari internal Elections Canada itu sendiri yang dididik lewat berbagai pelatihan. Di sisi lain ada returning officer – jumlahnya masing-masing satu untuk 308 daerah pemilihan, di mana kantornya terletak di daerah pemilihan tempat ia menjabat, dan dipilih oleh partai berkuasa di pemerintahan. Elections Canada menyediakan returning officer dengan berbagai macam pelatihan mengenai penyelenggaraan pemilu. Pada gilirannya, returning officer kemudian wajib menularkan ilmu yang mereka dapat kepada para staf dan bawahan mereka di kantor daerah pemilihan masing-masing.

## Relasi dengan Media

Selain menjadi mediator antara kantor media dengan partai politik untuk penentuan alokasi penayangan iklan kampanye, Elections Canada tidak memiliki tanggung

jawab atau wewenang lain terkait pers dan media elektronik lainnya. Tetapi ada dua pengecualian: penyiaran kampanye politik dari luar Kanada, yang dilarang oleh undang-undang; dan pembatasan publikasi hasil survey atau polling opini pada hari pemungutan suara. Elections Canada berperan sebagai lembaga penegak regulasi terkait hal-hal ini: mengutus komisioner untuk melakukan investigasi dan memproses pelanggaran, dan setiap pihak yang terbukti melakukan tindakan ilegal (seperti menyiarkan iklan kampanye dari luar Kanada) atau korupsi akan kehilangan haknya untuk mengikuti pemilu atau duduk di Majelis Rakyat, juga untuk menjabat di jabatan publik apapun.

Untuk menyebarkan informasi publik selama periode pemilu berlangsung, Elections Canada melakukan kerja sama dengan agen periklanan melalui proses tender yang kompetitif.

## **Relasi dengan Lembaga-lembaga Lainnya**

Sebagai agen langsung dari Parlemen, Elections Canada tidak berada di bawah yurisdiksi menteri atau kementerian apapun, tetapi memiliki tanggung jawab langsung kepada Parlemen melalui juru bicara Majelis Rakyat (the House of the Commons). Untuk memudahkan komunikasi dengan pemerintah, seorang menteri, biasanya pemimpin Majelis, ditunjuk sebagai pejabat yang bertanggung jawab untuk berkomunikasi dengan Elections Canada.

Setelah pemilu, CEO harus menyiapkan laporan untuk diserahkan kepada Parlemen. CEO menyerahkan laporan tersebut, beserta dengan informasi detail mengenai pengeluaran finansial dan berbagai aktivitas lainnya, kepada sebuah komite yang berisi perwakilan seluruh partai politik di Parlemen.

Meskipun tidak ada kewajiban legal untuk melaksanakan pertemuan antara Elections Canada dengan masyarakat sipil, tetapi selalu ada rapat rutin antara Elections Canada dengan perwakilan partai-partai politik untuk mendiskusikan rencana kerja dan program Elections Canada.

Undang-undang Pemilu Kanada menjabarkan dengan jelas siapa-siapa saja yang boleh hadir di TPS pada hari pemungutan suara. Sebelum undang-undang tersebut diamandemen pada tahun 2000, tidak ada siapapun, kecuali petugas pemilu, yang diperbolehkan hadir di TPS, bahkan kelompok pemantau pemilu sekalipun. CEO juga tidak memiliki wewenang untuk mengizinkan pihak luar untuk hadir. Amandemen yang dilakukan terhadap Undang-undang Pemilu Kanada memberikan wewenang kepada CEO untuk mengizinkan kelompok pemantau untuk hadir di TPS.

## **Penyelenggaraan Reformasi Kepemiluan**

Hanya Parlemen yang dapat melakukan reformasi pemilu yang hanya dapat dilakukan melalui amandemen undang-undang. Di antara keterbatasan tersebut, CEO memiliki wewenang dan akses terhadap sumber daya finansial yang dapat digunakan untuk memodifikasi program dan aktivitas Elections Canada selama masih sesuai dengan ketentuan Undang-undang Pemilu Kanada. CEO juga diperbolehkan memberikan rekomendasi kepada Parlemen terkait perubahan undang-undang pemilu, dan kadang-

kadang juga memberi masukan dan bantuan selama proses legal drafting amandemen undang-undang pemilu.

Elections Canada sendiri tidak pernah memiliki persoalan terkait sustainabilitas mereka sebagai lembaga negara, karena mereka relatif didanai dan diberikan sumber daya dengan sangat baik. Masyarakat Kanada pada umumnya memiliki tingkat kepercayaan yang tinggi terhadap proses pemilihan di Kanada dan Elections Canada itu sendiri. Salah satu kekuatan Elections Canada adalah independensi lembaga ini dari pemerintah di dalam hampir segala aspek, mulai dari pendanaan, kebebasan melakukan investigasi, dan pengambilan keputusan. Tiga hambatan utama terhadap efektivitas kinerja Elections Canada: kontrol pemerintah terhadap anggaran gaji staf-staf permanen Elections Canada; persoalan kelembagaan, terutama masa jabatan CEO yang hanya dibatasi oleh usia 65 tahun, sehingga CEO nyaris memiliki kekuasaan absolut; dan patronase pemerintah dalam proses penunjukkan pejabat returning officer. Tetapi, pada pertengahan tahun 2006, pemerintah mengusulkan perubahan undang-undang agar penunjukkan jabatan returning officer harus melalui proses kompetisi yang ketat.



**BAB 3**

BAB 3



# Wewenang, Fungsi, dan Tanggung Jawab LPP

86. Nyaris tidak pernah ada pemisahan yang jelas di dalam regulasi pemilu antara wewenang dan fungsi dari LPP. Di sejumlah negara, semua aktivitas LPP yang ada di dalam undang-undang dianggap sebagai wewenang LPP. Di banyak negara lain, seperti Australia, Indonesia, Afrika Selatan, ‘wewenang dan fungsi’ sering digunakan secara campur aduk satu sama lain, sedangkan di negara lain, seperti di Bosnia & Herzegovina, regulasi pemilunya hanya menjabarkan daftar aktivitas yang ‘wajib’ dilakukan oleh LPP. Dapat dikatakan bahwa wewenang LPP merujuk pada semua aktivitas yang dapat dilakukan LPP yang mempengaruhi orang banyak dan selama masih berkesesuaian dengan peraturan dan regulasi yang ada, misalnya membuat regulasi dan menyelesaikan sengketa pemilu. Aktivitas-aktivitas semacam ini dapat dievaluasi dan diawasi oleh lembaga pemerintahan lain. Sedangkan fungsi LPP adalah aktivitas-aktivitas LPP yang dilakukan sekedar sebagai implementasi program atau wewenang LPP – misalnya melatih personel atau menyebarkan informasi publik. Aktivitas-aktivitas ini juga dapat dievaluasi oleh lembaga lain.

87. Wewenang dan fungsi-fungsi LPP dipengaruhi oleh berbagai faktor. Salah satu faktor terkuat adalah proses negosiasi antara berbagai kekuatan politik, baik dari dalam maupun luar negeri, yang menjadi dasar berdirinya LPP yang bersangkutan. Selain itu ada faktor politik, pemerintahan, dan geografi, yang mempengaruhi struktur negara (contoh: negara kesatuan atau federal, presidensial atau parlementer, dsb.), demografi, dan sistem pemilu yang digunakan (misal: mayoritarian atau proporsional). Interaksi antar berbagai faktor ini kemudian menghasilkan banyak bentuk atau model wewenang dan fungsi-fungsi yang dimiliki LPP.

## Wewenang dan Fungsi

88. Mayoritas LPP memiliki wewenang untuk membuat peraturan dan regulasi yang mengikat semua pihak yang terlibat dalam proses pemilu – para pemilih, partai dan kandidat politik, media, dan kelompok pemantau – selama peraturan dan regulasi yang dibuat masih konsisten dengan konstitusi dan undang-undang

pemilu yang ada.

89. Ada sejumlah kasus di mana LPP memiliki wewenang yang bersifat eksekutif, legislatif, dan yudikatif sekaligus. Contohnya adalah di negara-negara oligarkis di Amerika Latin, di mana LPP harus dibuat sekuat mungkin untuk mengimbangi pemerintahan eksekutif yang mendominasi cabang-cabang pemerintahan yang lain. Di negara-negara seperti Kosta Rika (lihat Studi Kasus) dan Uruguay (lihat Studi Kasus), LPP bahkan dipersepsikan sebagai cabang keempat dari pemerintahan (setelah eksekutif, legislatif, dan yudikatif). LPP-LPP di negara-negara ini dapat membuat regulasi, peraturan, dan mengevaluasi regulasi-regulasi yang berkaitan dengan pelaksanaan proses kepemiluan, dan keputusan mereka tidak dapat diganggu-gugat dan dievaluasi oleh cabang pemerintahan yang lain. Mereka juga memiliki wewenang eksekutif untuk melaksanakan pemilu, mengesahkan atau membatalkan hasil pemilu, dan menyelesaikan sengketa pemilu.

90. Di belahan dunia yang lain, regulasi-regulasi yang dibuat oleh LPP wajib dievaluasi oleh pengadilan tinggi; regulasi-regulasi tersebut harus sesuai dengan undang-undang dan konstitusi. Sejumlah negara memberikan LPP wewenang kombinasi antara eksekutif dan adjudikatif. Contohnya adalah LPP di Kamerun, Kanada, Lithuania, Papua New Guinea, Filipina, dan Rumania, memiliki wewenang untuk melakukan investigasi dan mengadili pihak-pihak yang melakukan pelanggaran pemilu. Di Kamboja dan Afrika Selatan, LPP memiliki wewenang untuk melakukan investigasi dan menyelesaikan sengketa pemilu yang tidak berada dalam yurisdiksi pengadilan negara.

91. Mayoritas LPP memiliki wewenang yang pada hakekatnya bersifat eksekutif, terutama yang berkaitan dengan pelaksanaan aktivitas kepemiluan. LPP di Yaman, misalnya, dapat membuat undang-undang tingkat dua, sementara di banyak negara lain – Gambia, Ghana, Mozambique, dan Thailand, misalnya – LPP dapat membuat regulasi atau mengeluarkan proklamasi.

92. Di sejumlah negara, wewenang-wewenang eksekutif yang dimiliki LPP mencakup menentukan tanggal dan jadwal pemilu, berdasarkan parameter waktu yang ditentukan dari akhir masa jabatan lembaga pemerintahan bersangkutan. Di India dan Pakistan, LPP memiliki wewenang untuk merumuskan jadwal pemilu dan menerbitkan peraturan tertulis. Di Rusia, LPP dapat memutuskan untuk melaksanakan pemilu jika lembaga legislatif tidak kompeten, dan di Yaman (lihat Studi Kasus) LPP memiliki wewenang untuk memutuskan melaksanakan pemilu sela, meskipun tidak untuk pemilu reguler. Pada beberapa kasus, seperti di Thailand dan Uruguay, LPP memiliki wewenang untuk melaksanakan pemungutan suara ulang jika pemilu dirasa tidak dilaksanakan dengan jujur dan adil sebagaimana tertulis dalam undang-undang. LPP tingkat daerah di Indonesia juga memiliki wewenang seperti itu untuk TPS-TPS yang dirasa telah terjadi kecurangan, dan LPP di Namibia juga dapat melakukan pemungutan suara ulang jika terjadi kasus kekerasan atau peristiwa darurat lainnya.

93. Meskipun begitu, banyak LPP yang tidak memiliki cukup pengaruh untuk menentukan kapan pemilu akan diselenggarakan. Misalnya di negara-negara seperti Meksiko dan Amerika Serikat, dua negara presidensial dengan pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif, penyelenggaraan pemilu memiliki jadwal yang tetap. Sementara di negara-negara parlementer model Westminster, masa jabatan pemerintahan sangat bergantung pada kemampuan para pejabat di dalamnya untuk meyakinkan mayoritas anggota parlemen. Wewenang untuk menentukan jadwal pelaksanaan pemilu, oleh sebab itu, jatuh ke tangan pemimpin pemerintahan, yang dapat menggunakan kekuasaan tersebut untuk mendapatkan keuntungan-keuntungan politis.

### Cakupan Wewenang dan Fungsi LPP

94. Khususnya di negara-negara demokrasi baru, kerangka legal pemilu biasanya didesain agar pemerintah dapat melaksanakan pemilu yang bebas dan adil. Oleh karena itu sangat penting bagi pemerintah untuk memberikan jaminan bagi LPP untuk dapat melaksanakan tanggung jawab mereka dengan baik. Di banyak negara, LPP bertanggung jawab terhadap berbagai jenis aktivitas di dalam siklus kepemiluan. Jenis aktivitas inti/utama yang menjadi wewenang LPP adalah:

- menentukan siapa-siapa saja yang berhak untuk memilih;
- menerima dan memvalidasi pencalonan kandidat (partai politik dan/atau kandidat);
- melaksanakan pemungutan suara;
- menghitung suara;
- dan mentabulasi suara.

Sedangkan aktivitas-aktivitas lainnya adalah:

- membuat kebijakan pemilu nasional atau daerah;
- membuat perencanaan pelayanan pemilu;
- melatih staf/personel;
- menyebarkan informasi/edukasi pemilu kepada masyarakat;
- menetapkan batas-batas daerah pemilihan;
- membuat perencanaan dan penyediaan logistik pemilu;
- identifikasi dan registrasi pemilih;
- menyimpan dan memelihara data registrasi pemilih;
- registrasi partai politik;
- meregulasi pendanaan partai politik;
- pre-seleksi partai politik;

- meregulasi partai dan kandidat politik;
- meregulasi peliputan media selama periode pemilu;
- meregulasi survey atau polling;
- memberikan pelatihan kepada pemantau pemilu;
- mengakreditasi pemantau pemilu;
- mengumumkan dan mengesahkan hasil pemilu;
- memproses sengketa pemilu;
- mengkaji dan mengevaluasi kerangka legal pemilu dan performa LPP itu sendiri;
- memberikan masukan dan rekomendasi kepada pemerintah terkait reformasi dan perbaikan pemilu; dan
- berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan internasional, seperti membantu pelaksanaan pemilu negara lain.

### ***Instrumen Pemilu Demokrasi Langsung***

95. Implementasi instrumen pemilu demokrasi langsung – referendum, pemilu ulang, dan lain sebagainya – menghasilkan berbagai persoalan yang sama dengan yang ada pada pelaksanaan pemilu pada umumnya. Salah satu persoalan yang sering muncul adalah soal legitimasi pelaksanaan – contohnya adalah kontroversi yang muncul akibat pelaksanaan pemilu ulang di pemilihan presiden Venezuela pada tahun 2004 – dan persoalan regulasi kampanye, pendidikan pemilih, dan penyebaran informasi kepiluan. Di negara bagian AS, Oregon, misalnya, LPP diwajibkan untuk mendistribusikan surat suara ke setiap rumah pada saat pelaksanaan referendum.

96. LPP biasanya adalah lembaga yang bertanggung jawab untuk mengorganisir instrumen pemilu demokrasi langsung. Seperti di Britania Raya, misalnya, Komisi Pemilu Britania Raya yang biasanya tidak berperan sebagai penyelenggara dan penyelenggara pemilu reguler, ditugaskan untuk mengorganisir pelaksanaan referendum.

### ***Divisi Kerja antar Lembaga Pemilu***

97. Adalah praktik yang lumrah untuk menyerahkan sebagian fungsi non-utama dari LPP kepada lembaga-lembaga pemerintahan yang lain. Fungsi-fungsi LPP yang kerap diserahkan kepada lembaga lain adalah soal penetapan batas wilayah pemilihan, registrasi pemilih, registrasi dan pendanaan partai politik, penyelesaian sengketa, pengesahan dan pengumuman hasil pemilu, dan penyebaran informasi dan pendidikan pemilih. Jika fungsi-fungsi tersebut diserahkan kepada lebih dari satu lembaga, harus ada kerangka legal yang jelas mengenai pembagian tugas tersebut.

**Tabel 6: Keuntungan dan Kerugian Menyerahkan Sebagian Fungsi LPP kepada Lembaga Lain**

Keuntungan	Kerugian
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dapat mengurangi kemungkinan LPP untuk mengambil keputusan-keputusan yang sensitif (misalnya soal registrasi partai politik, penetapan wilayah pemilihan, dsb.)</li> <li>• Membuat LPP lebih fokus pada fungsi-fungsi utama mereka</li> <li>• Lembaga yang diserahkan pekerjaan mungkin lebih kompeten secara teknis ketimbang LPP</li> <li>• Lembaga lain mungkin lebih mudah mendapatkan dana operasional ketimbang LPP</li> <li>• dapat menghadirkan mekanisme check and balances terhadap kinerja LPP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lembaga lain mungkin tidak se-imparsial LPP dalam melaksanakan tugas kepemiluan</li> <li>• Dapat terjadi miskordinasi antara lembaga yang masing-masing memiliki agenda yang berbeda</li> <li>• Lembaga yang diserahkan pekerjaan mungkin tidak kompeten, tidak berpengalaman menangani pemilu, atau tidak menjadikan isu pemilu sebagai prioritas mereka</li> <li>• Tidak efisien. Akan sulit untuk melacak penggunaan dan pengalokasian dana operasional</li> <li>• Dapat digunakan oleh pemerintah untuk mencederai independensi LPP yang dianggap membandel</li> </ul>

## Penetapan Batas Wilayah Pemilihan

98. Adalah praktik yang lumrah di banyak negara, khususnya yang mengikuti tradisi Persemakmuran, untuk mendirikan sebuah lembaga atau komisi khusus yang bertugas untuk menentukan batas-batas wilayah pemilihan. Hal ini dipraktikkan di antaranya di Australia, Botswana, Kanada, dan India. Sementara negara-negara yang menyerahkan tanggung jawab tersebut kepada LPP di antaranya: Barbadoz, Belize, Kosta Rika, Georgia, Indonesia, Nigeria, Uganda, dan Yaman. Ada pula negara-negara seperti Amerika Serikat di mana tugas penetapan batas wilayah pemilihan diserahkan kepada legislatif (parlemen). Tetapi, mekanisme semacam ini rawan disalahgunakan oleh para anggota parlemen untuk mempertahankan kekuasaan dengan cara membentuk batas-batas daerah pemilihan yang menguntungkan partai penguasa.

99. Ada keuntungan dan efisiensi tersendiri apabila LPP yang bertanggung jawab untuk menetapkan batas-batas daerah pemilihan. Proses penetapan wilayah pemilihan pada dasarnya merupakan isu yang sensitif secara politik, sehingga banyak kejadian di mana LPP diserang oleh pihak-pihak yang merasa dirugikan oleh keputusan penetapan wilayah pemilihan. Oleh sebab itu banyak pakar menyarankan agar tugas tersebut diserahkan kepada lembaga lain selain LPP.

## Registrasi Pemilih

100. Di beberapa negara, proses registrasi pemilih di pemilu biasanya dihubungkan dengan sistem registrasi kependudukan yang bukan merupakan wewenang LPP. Negara-negara yang melakukan ini di antaranya adalah Brazil, Bulgaria, Chad, Kolombia, Hungaria, Belanda, Rumania, Senegal, dan Swedia. Di negara-negara ini, proses registrasi pemilih murni merupakan tindakan administratif. Jika terjadi sengketa atau persoalan (misalnya ada pemilih yang namanya terhapus dari daftar, atau dianggap tidak memenuhi syarat), maka tanggung jawab untuk menyelesaikan persoalan tersebut berada di tangan LPP,

bukan lembaga kependudukan sipil. Di negara-negara lain, tugas melaksanakan registrasi pemilih biasanya diserahkan kepada lembaga selain LPP. Di Spanyol, Departemen Sensus Pemilu pada Lembaga Statistik Nasional merupakan lembaga yang bertanggung jawab terhadap registrasi pemilih, sedangkan di Moldova dan Republik Korea (Korea Selatan) yang bertanggung jawab adalah pemerintah daerah.

101. Bagaimanapun mekanisme pengumpulan data pemilih dilakukan, hal terpenting yang harus terpenuhi adalah asas akurasi dan kredibilitas. Implementasi registrasi pemilih menggunakan model LPP Independen memang lebih memungkinkan menghasilkan data pemilih yang lebih kredibel ketimbang jika data pemilih dikumpulkan oleh pemerintah. Tetapi, proses registrasi akan jauh lebih efisien jika data diambil dari sistem kependudukan yang telah dimiliki pemerintah. Lembaga manapun yang bertugas melakukan proses registrasi pemilih, LPP tetap wajib melakukan verifikasi untuk memastikan bahwa data yang akan digunakan untuk pemilu adalah akurat.

102. Di Ghana dan Peru, LPP wajib menerbitkan dokumen identifikasi nasional dan kartu registrasi pemilih. Sejauh ini, tugas tersebut berhasil dilaksanakan dengan baik dan semakin memudahkan LPP dalam melakukan fungsi-fungsi lain seperti kompilasi dan pemeliharaan (menyimpan dan meng-*update*) data registrasi pemilih. Di Afrika Selatan, sebagaimana di negara-negara maju lain yang memiliki sistem registrasi pemilih elektronik, LPP secara rutin melakukan pengecekan dan komparasi data antara catatan registrasi pemilih dengan catatan sensus penduduk untuk menemukan data-data penduduk yang tergendakan atau salah catat.

## **Registrasi dan Pendanaan Partai Politik**

103. Tugas untuk melakukan registrasi partai politik, mengawasi pemberian/penerimaan donasi politik, dan mendistribusikan dana subsidi kepada partai/kandidat politik, kadang-kadang memang bukan menjadi tugas dan kewajiban yang diemban oleh LPP. Hal ini berlaku di Zambia, di mana fungsi registrasi partai politik dilakukan oleh lembaga Registrasi Masyarakat (Registrar of Societies), di Indonesia (Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia), dan di Hungaria (lembaga pengadilan). Pendanaan partai dikontrol dan diawasi oleh lembaga non-LPP di negara-negara seperti Perancis, Spanyol, dan AS. Di negara-negara seperti Fiji, Rusia, Afrika Selatan, dan Thailand, LPP melakukan fungsi registrasi partai politik dan mengawasi pendanaan. Di Kanada, Liberia, dan Mexico, LPP memiliki tugas untuk melakukan audit terhadap partai politik, meskipun di Liberia negara tidak menyediakan subsidi dana politik kepada partai/kandidat.

## **Kampanye**

104. Peraturan kampanye untuk partai/kandidat dapat dimasukkan ke dalam kerangka legal pemilu, seperti di Afrika Selatan, atau hanya disepakati bersama antara LPP dan partai/kandidat, seperti di Indonesia. Peraturan kampanye akan lebih efektif jika disepakati secara sukarela oleh partai politik, tetapi akan lebih

menguntungkan bagi LPP jika peraturan tersebut memiliki kekuatan hukum tetap.

105. Sejumlah LPP, seperti di Indonesia dan Rusia, memiliki wewenang di dalam kerangka legal pemilu untuk mengatur segala hal yang berkaitan dengan kampanye partai/kandidat secara umum. Sedangkan di negara lain LPP memiliki wewenang untuk mengatur alokasi penayangan iklan kampanye di media massa. LPP di Kanada, Georgia, India, Filipina, dan Rusia mengatur alokasi subsidi akses media kepada partai dan kandidat. Di Kanada, LPP menunjuk seorang broker untuk mengatur alokasi subsidi penayangan iklan kampanye di media elektronik.

106. Berbagai elemen kampanye politik yang tidak berhubungan langsung dengan aktivitas partai politik juga terkadang menjadi wewenang LPP untuk diregulasi. Contohnya adalah LPP di Bosnia & Herzegovina dan Rusia yang meregulasi publikasi hasil survey/polling pemilu. Wewenang untuk menangani hal-hal seperti ini dan berbagai hal lainnya terkait ‘pemberitaan’ pemilu biasanya diserahkan kepada dewan atau aliansi media di negara masing-masing. Hal ini, misalnya, dilakukan di Namibia dan Zambia.

## Informasi dan Pendidikan bagi Pemilih

107. Penyelenggaraan informasi pemilu dan pendidikan pemilu bagi pemilih semakin sering dilekatkan pada tugas dan kewajiban LPP. Kerangka legal pemilu di sejumlah negara secara jelas menyerahkan tugas penyebaran informasi dan pendidikan pemilih kepada LPP, seperti di Antigua & Barbuda, Latvia, Lithuania, Thailand, dan Togo, sementara kerangka legal pemilu di negara-negara lain, seperti di Indonesia dan Swedia, tidak menjelaskan hal tersebut. Sangat disarankan bagi negara-negara untuk mengatur soal penyebaran informasi dan pendidikan pemilih di dalam kerangka legal pemilu mereka karena kedua hal tersebut merupakan bagian penting dari proses konsolidasi demokrasi, terutama di negara-negara demokrasi baru, di mana esensi pemilu dan demokrasi belum terinternalisasi dengan baik. Tetapi juga sangat tidak baik apabila hanya LPP yang diberikan wewenang eksklusif untuk menyebarkan informasi dan mendidik para pemilih, sambil membatasi hak lembaga lain untuk melakukan kedua hal tersebut.

---

Salah satu alasan kuat kenapa kerangka legal pemilu harus memberikan wewenang kepada LPP untuk menyebarkan informasi pemilu dan memberikan pendidikan bagi pemilih sebagai cara untuk mengkonsolidasi demokrasi adalah karena pemerintah cenderung malas untuk membiayai hal tersebut, dengan alasan bahwa kedua tugas tersebut bukan fungsi utama dari LPP.

---

108. Urusan penyebaran informasi pemilu dan pendidikan pemilih akan terlalu kompleks jika hanya dibebankan kepada LPP sendirian. Partai politik, kelompok masyarakat sipil, korporasi, dan agen pemerintah seperti sistem pendidikan

kesemuanya memiliki peran penting untuk menjamin masyarakat mendapatkan semua informasi dan pendidikan yang mereka butuhkan untuk dapat memilih kandidat mereka dengan baik. Wewenang penyebaran informasi dan pendidikan pemilih sebagian dapat didelegasikan kepada lembaga-lembaga lain, termasuk organisasi masyarakat sipil. Di Ghana, misalnya, ada komisi khusus LPP yang menangani soal informasi pemilu dan pendidikan bagi pemilih. Di Thailand, dalam melakukan tugas menyebarkan informasi dan memberikan pendidikan pemilih, LPP diperbolehkan untuk melakukan *outsource* kepada lembaga-lembaga swasta/privat.

## Pengesahan Hasil Pemilu

109. Kerangka legal pemilu di suatu negara biasanya memberikan wewenang untuk mengesahkan dan mengumumkan hasil pemilu kepada LPP, selain juga menetapkan batas waktu hasil pemilu tersebut harus diumumkan. Hal ini, misalnya dipraktikkan di Armenia, Kamboja, Honduras, Polandia, dan Afrika Selatan. Tetapi ada juga negara-negara yang memberikan wewenang tersebut kepada Mahkamah Konstitusi, seperti di Niger, Kamerun, dan Perancis. Di Denmark, yang bertanggung jawab untuk mengesahkan hasil adalah lembaga legislatif.

110. Hakim ketua di Zambia merupakan pejabat reguler (*returning officer*) di dalam pemilu presidensial, dan oleh karena itu memiliki tanggung jawab untuk mengumumkan hasil pemilu. Komite Teknis Nasional untuk Pemilu yang dibentuk setelah pemilu nasional tahun 2001 menyarankan bahwa jabatan *returning officer* di pemilu presidensial sebaiknya diserahkan kepada LPP.

## Pengawasan Seleksi Kandidat dari Partai Politik

111. LPP biasanya tidak diberikan wewenang apapun terkait prosedur seleksi kandidat di dalam partai politik, tetapi adanya tuntutan yang tinggi terhadap demokratisasi internal partai politik membuat banyak pakar menyarankan pemerintah untuk memberikan wewenang tersebut kepada LPP. Banyak LPP di Amerika Serikat terlibat langsung dalam proses pemilu kandidat (*primary election*) di dalam partai politik. LPP di negara bagian Queensland, Australia, memiliki wewenang untuk melakukan audit terhadap para calon kandidat yang dimiliki partai politik. Di Indonesia, Kenya, dan Nigeria, para kandidat diwajibkan untuk menyerahkan notulensi rapat ketika mereka diseleksi sebagai kandidat pemilu yang diusung partai.

## Pemantauan Pemilu

112. Aktivitas pemantauan pemilu independen biasanya dilakukan diluar wewenang kontrol LPP, meskipun terkadang undang-undang pemilu suatu negara memberikan juga fungsi pemantauan kepada LPP. LPP sangat disarankan untuk memberikan akreditasi kepada para pemantau pemilu, menjamin hak-hak mereka, menyediakan mereka materi pemantauan yang komprehensif, serta mendefinisikan kerangka kerja para pemantau dalam konteks peraturan yang efektif. Pemantauan pemilu yang independen, terutama di negara-negara

demokrasi baru, dapat menjadi komponen penting yang dapat meningkatkan kepercayaan publik kepada proses pemilu yang berlangsung.

113. Pemantauan pemilu yang independen, baik yang dilakukan oleh pihak domestik maupun internasional, seharusnya bebas dari segala intervensi dan kontrol LPP atau lembaga-lembaga lain, kecuali untuk memastikan bahwa aktivitas pemantauan yang dilakukan benar-benar otentik dan imparsiial agar tidak ada gangguan di dalam proses pemilu. Sebagaimana undang-undang pemilu di suatu negara harus memperhatikan kesepakatan-kesepakatan internasional yang telah disepakati pemerintah, maka fungsi dan wewenang LPP terkait aktivitas pemantauan juga harus sesuai dengan standar internasional yang ada – seperti Deklarasi Global Prinsip-prinsip dan Aturan Pelaksanaan Pemantauan Pemilu Internasional yang dipromosikan oleh PBB. Segala bentuk usaha untuk menghalang-halangi pemantauan – seperti menetapkan biaya registrasi pemantauan sebesar 100 USD per pemantau yang dulu dilakukan oleh pemerintah Zambia – atau over-regulasi – seperti regulasi di Indonesia yang mewajibkan para pemantau untuk menyerahkan laporan hasil pemantauan mereka kepada LPP sebelum dipublikasi kepada masyarakat – dapat dinilai sebagai penyimpangan dari standar internasional tersebut.

### Aktivitas Internasional

114. Meskipun pada umumnya kerangka legal LPP tidak memberikan dasar legal bagi LPP untuk terlibat dalam misi bantuan pemilu internasional, banyak LPP di dunia, dalam skala yang berbeda-beda, melakukan aktivitas tersebut. LPP yang secara rutin terlibat dalam kerjasama internasional di antaranya adalah dari negara Australia, Kanada, Perancis, Ghana, India, Meksiko, dan Afrika Selatan. Aktivitas kerja sama tersebut dapat berupa bilateral maupun multilateral. Sementara itu, banyak juga LPP lain yang kerap berpartisipasi dalam misi pemantauan pemilu internasional yang difasilitasi oleh organisasi regional. Salah satu mandat yang dimiliki LPP Bangladesh adalah ‘membantu PBB dan negara-negara anggotanya untuk mengorganisir pemilu dengan melaksanakan pemantauan pemilu dan memberikan pelatihan-pelatihan kepada para personel pemilu’. Sangat penting bagi pemerintah untuk menyediakan mandat bagi LPP untuk terlibat dalam berbagai kegiatan internasional di dalam kerangka legal mereka. Tidak ada LPP atau negara yang berdiri sendiri di dunia ini dan seringkali LPP di suatu negara diundang untuk memberikan bantuan mereka kepada LPP di negara lain, baik sebagai pemantau, penasehat teknis, atau sebagai tuan rumah bagi para personel LPP negara lain yang melakukan studi banding.

### Tanggung Jawab Komunal LPP

115. Undang-undang pemilu di sejumlah negara tidak saja mendefinisikan wewenang dan fungsi LPP, tetapi juga tanggung jawab dan kewajiban mereka. Dua hal ini mencakup soal akuntabilitas lembaga, seperti kewajiban untuk melakukan audit (seperti di Armenia dan Afrika Selatan) atau menyerahkan laporan aktivitas kepada lembaga eksternal seperti parlemen (misalnya di Australia, Kanada, dan Moldova).

116. Tanggung jawab LPP juga terkadang mencakup hal-hal normatif yang mengatur perilaku dan cara kerja lembaga, di mana hal ini biasanya dielaborasi lebih detail di dalam kode etik lembaga. Undang-undang pemilu di Indonesia, misalnya, mewajibkan LPP untuk memberikan pelayanan pemilu yang baik kepada semua peserta pemilu dan memperlakukan mereka dengan adil dan setara, menyediakan materi pemilu yang berkualitas, memiliki arsip kepemiluan yang komprehensif, menyediakan akses kepada publik terkait arsip tersebut, transparan terkait keuangan lembaga, dan wajib melapor kepada presiden terkait penyelenggaraan pemilu.

117. LPP, sebagai lembaga pengusung nilai-nilai demokrasi di suatu negara, memiliki kewajiban dan tanggung jawab terhadap masyarakat yang mereka layani, meskipun jika hal ini tidak disebut di dalam kerangka legal pemilu yang berlaku. Sebagian dari tanggung jawab tersebut berkaitan erat dengan reputasi dan integritas penyelenggaraan pemilu, sedangkan sebagian lainnya berkaitan dengan isu-isu seperti transparansi, kesetaraan gender, sensitivitas terhadap adat dan norma masyarakat, perlakuan terhadap kelompok etnis, pemberian akses kepada masyarakat marjinal, serta penciptaan kondisi yang kondusif untuk penyelenggaraan pemilu. Beberapa tanggung jawab yang dinilai penting, seperti akuntabilitas dan transparansi keuangan lembaga, akan dibahas lebih jauh di bab lain dalam buku ini.

118. LPP memiliki tanggung jawab utama untuk menerapkan kinerja penyelenggaraan pemilu yang baik sehingga dapat meningkatkan integritas mereka untuk melaksanakan pemilu yang bebas dan adil, penyelenggaraan dana publik yang efisien, dan standar pelaksanaan pemilu yang dapat diterima masyarakat luas. Jika standar terbaik penyelenggaraan pemilu dapat diidentifikasi, setiap LPP di dunia pasti berusaha mewujudkan standar tersebut. Tetapi tampaknya akan lebih realistis jika LPP sekedar mewujudkan standar-standar yang baik saja: pendekatan ini dapat diterapkan oleh semua LPP terlepas dari perbedaan sistem pemilu.

## **Menghindari Konflik Kepentingan**

119. Salah satu keputusan yang diambil LPP berkaitan dengan penyelenggaraan anggaran dana kampanye. Keputusan mengenai alokasi logistik pemilu (kotak suara, surat suara, dan penyediaan komputer), misalnya, dapat menguntungkan para penyedia jasa yang bertugas menyiapkannya. Koneksi antara LPP dengan para penyuplai logistik, atau peserta pemilu dan para pemangku kepentingan lainnya, dapat menimbulkan persepsi terjadinya konflik kepentingan di dalam penyelenggaraan pemilu. Hal ini dapat merusak kredibilitas dan integritas LPP di mata publik. Undang-undang mengenai pelayanan publik bisa mengatasi persoalan ini, khususnya ketika berkaitan dengan para pegawai negeri yang bekerja di LPP. Di Hungaria, undang-undang penyediaan barang publik juga digunakan untuk meregulasi proses kepemiluan.

120. Peraturan mengenai konflik kepentingan dapat dimasukkan ke dalam undang-undang atau regulasi internal LPP yang berlaku sebagai kode etik bagi

semua anggota dan staf LPP (seperti di Indonesia). Bentuk regulasi yang biasa diterapkan adalah mewajibkan setiap anggota dan staf LPP yang memiliki konflik kepentingan (atau berpotensi memilikinya) harus melaporkan konflik kepentingan tersebut kepada lembaga. Agar dapat efektif, regulasi tersebut harus disertai sanksi atau hukuman, misalnya pemecatan. Contoh negara yang menerapkan hal ini di dalam kerangka legal mereka adalah Australia dan Malaysia.

121. Hal yang sama berlaku juga bagi para anggota LPP yang memiliki kontak atau hubungan personal dengan partai politik dan kandidat. Relasi semacam itu harus sudah dilaporkan sejak awal, dan anggota yang bersangkutan dilarang untuk terlibat atau mengambil keputusan terkait aktivitas LPP yang berhubungan dengan partai atau kandidat tersebut.

### ***Keseimbangan Gender***

122. LPP memiliki tanggung jawab untuk menjamin bahwa aktivitas internal dan eksternal mereka merepresentasikan komposisi gender di dalam masyarakat. Elemen-elemen terkait tanggung jawab ini dapat dimasukkan ke dalam undang-undang pemilu, misalnya menjamin bahwa partai politik mematuhi kuota gender yang telah ditetapkan oleh undang-undang (seperti di Argentina, Belgia, Irak, dan Palestina). Beberapa LPP di negara lain hanya mendorong keseimbangan gender melalui kampanye sosial: misalnya, LPP di Indonesia pada tahun 2004 mengembalikan daftar kandidat yang diserahkan partai politik karena tidak memenuhi rekomendasi kuota perempuan sebesar 30 persen. LPP sangat disarankan untuk terus mendorong isu keseimbangan gender untuk dimasukkan ke dalam undang-undang kepemiluan.

123. Dengan menjamin keseimbangan gender di dalam komposisi staf dan aktivitasnya (meskipun hal ini tidak diwajibkan oleh undang-undang), dapat meningkatkan kredibilitas LPP sehingga memudahkan mereka untuk mendapatkan sumber daya manusia yang terbaik. Sebagai contoh, pada tahun 2004, dua dari lima anggota LPP di Kamboja adalah perempuan, di Jamaika rasionya dua dari lima, di Latvia lima dari sembilan, di Afrika Selatan dua dari lima, dan di Palestina dua dari sembilan orang. Sangat penting bagi LPP untuk menjamin tingkat representasi perempuan di semua tingkat kelembagaan. LPP juga harus menjadi tauladan yang baik mengenai keseimbangan gender di semua lini aktivitasnya. Salah satu indikasi esensial keseimbangan gender yang dapat diperhatikan adalah proporsi gender para tamu undangan dan peserta di dalam seminar dan pelatihan yang diselenggarakan LPP, serta konten pelatihan dan workshop yang harus inklusif gender. Hal ini tidak saja akan meningkatkan partisipasi perempuan di dalam sektor politik, tetapi juga akan membantu LPP dalam berkomunikasi dan merespon kebutuhan semua kelompok di dalam masyarakat.

### ***Kelompok Etnis***

124. Etnisitas dan perbedaan suku telah menjadi faktor penting di dalam

pemilu demokratis multi-partai, khususnya di negara-negara demokrasi baru, seperti Bosnia & Herzegovina. Di sejumlah negara, hal ini menjadi salah satu ekspektasi masyarakat terhadap kinerja LPP. Banyak pemangku kepentingan pemilu di Nigeria, misalnya, yang menganggap bahwa sistem pemilu di negaranya harus dikaji ulang agar dapat menyelesaikan persoalan etnis yang banyak menimbulkan konflik horizontal. Dengan merekrut anggota dan staf mereka dari berbagai etnis dan golongan, LPP dapat memberikan sinyal positif kepada masyarakat terkait penyelenggaraan pemilu yang inklusif. Hal ini akan meningkatkan dukungan masyarakat terhadap LPP dari berbagai kelompok serta meningkatkan penerimaan publik terhadap hasil pemilu.

### ***Kesetaraan dan Keadilan***

125. Sikap non-partisan dan kemampuan untuk menciptakan arena kompetisi yang adil dan setara kepada semua peserta politik merupakan pilar utama bagi LPP agar dapat menyelenggarakan penyelenggaraan pemilu yang baik. Ketiadaan keadilan dalam pemilu – misalnya yang lebih condong menguntungkan partai berkuasa – dapat mencederai kredibilitas pemilu dan LPP itu sendiri. Meskipun terkadang faktor-faktor yang mempengaruhi keadilan suatu pemilu berada di luar kekuasaan dan wewenang LPP, tetapi LPP dapat memastikan bahwa kerangka legal yang ada digunakan sepenuhnya untuk mewujudkan pemilu yang adil dan setara.

126. Banyak dari negara-negara demokrasi baru masih tidak familiar dengan arena kompetisi politik yang adil dan setara. Negara-negara yang dipengaruhi oleh model pemerintahan Westminster, atau di mana departemen publik dan media milik pemerintah diwajibkan untuk setia terhadap partai berkuasa, kelompok pemerintah biasanya memiliki keuntungan elektoral. Keuntungan tersebut dapat berupa wewenang untuk menentukan jadwal pemilu tanpa proses konsultasi, penggunaan sumber daya publik untuk kampanye, serta akses yang lebih luas terhadap penggunaan media massa.

127. Di negara-negara seperti Indonesia, undang-undang pemilu transisional (dari rezim otoriter ke rezim demokratis) biasanya berusaha untuk menyeimbangkan arena kompetisi politik dengan membatasi iklan politik di media massa, dan menyerahkan wewenang kepada LPP untuk mengalokasikan kesempatan melakukan kampanye secara merata kepada masing-masing peserta pemilu, serta melarang penggunaan sumber daya publik untuk kepentingan kampanye.

128. Penggunaan sumber daya publik untuk kampanye politik merupakan persoalan serius yang dihadapi semua LPP di seluruh dunia. Persoalan ini juga jarang dibahas di dalam undang-undang kepemiluan, meskipun ada pengecualian seperti Indonesia dan Peru. Beberapa LPP, seperti di Bangladesh dan India (lihat Kotak 2), menerbitkan kode etik untuk mengatur penggunaan sumber daya publik oleh pemerintah.

## Kotak 2: Kode Etik Penggunaan Sumber Daya Publik untuk Kepentingan Pemilu di India

Berlaku bagi semua partai politik pada tingkat nasional dan daerah.

Persyaratan:

- akses yang adil dan merata terhadap fasilitas publik bagi partai oposisi

Pelarangan:

- penggunaan alat-alat atau personel pemerintah untuk berkampanye oleh kementerian;
- menggabungkan kunjungan/dinas kementerian ke daerah dengan aktivitas kampanye;
- penggunaan transportasi pemerintah untuk kampanye;
- penggunaan dana publik untuk iklan kampanye;
- penyalahgunaan media milik pemerintah untuk pemberitaan yang partisan;
- pemberian gratifikasi dari kas negara setelah pengumuman pelaksanaan pemilu; dan
- mengumumkan pekerjaan atau lowongan kerja yang dapat mempengaruhi pemilih setelah pelaksanaan pemilu diumumkan.

*Sumber:* Ekstrak dari 'Model Kode Etik untuk Pedoman Partai dan Kandidat Politik' yang disusun Komisi Pemilu India (<[http://www.eci.gov.in/Model\\_Code\\_Conduct.pdf](http://www.eci.gov.in/Model_Code_Conduct.pdf)>)

### Akses Disabilitas

129. Undang-undang pemilu dan tekanan masyarakat semakin menuntut LPP untuk dapat menyediakan akses kepada semua pemilih yang memenuhi syarat. Salah satu contohnya adalah Undang-undang Internasional mengenai Hak-hak Kepemiluan untuk Orang-orang dengan Disabilitas yang disahkan pada tahun 2002 yang berupaya meningkatkan akses pemilu kepada orang-orang dengan disabilitas. Perluasan akses pemilu pasti memakan biaya sehingga LPP (dan para pembuat undang-undang) mesti mempertimbangkan hal ini dengan serius.

130. Bentuk-bentuk perluasan akses pemilu bisa berupa menyediakan layanan registrasi bergerak (*mobile*) dan membuka tempat pemungutan (TPS) bagi pasien di rumah sakit, penjara, atau orang-orang yang tidak bisa keluar rumah; menyediakan proses pemungutan suara eksternal; menyediakan fasilitas registrasi dan pemungutan suara bagi para eksil (*internally displaced people* atau IDP) dan pengungsi di luar negeri (sebagaimana pernah dilakukan oleh pemerintah Afghanistan, Irak, dan Sierra Leone); menyediakan fasilitas pemungutan suara khusus setelah atau sebelum hari pemungutan suara yang resmi; menjamin bahwa seluruh proses registrasi, TPS, dan logistik dapat diakses oleh pemilih dengan disabilitas; menyediakan materi sosialisasi pemilu yang ramah terhadap para penyandang tuna netra dan tuna rungu, serta siap sedia menyediakan asistensi

kepada mereka ketika diperlukan; dan menyediakan surat suara yang mudah diakses oleh para pemilih yang memiliki kecacatan visual (seperti di Kanada dan Ghana). LPP juga dapat menyediakan akses khusus untuk perempuan hamil, ibu yang sedang mengasuh balita, lansia, dan para penyandang disabilitas, khususnya selama periode registrasi pemilu dan pemungutan suara.

---

Kerjasama dengan organisasi masyarakat sipil dapat membantu LPP dalam mengidentifikasi (atau bahkan meringkankan) biaya yang harus ditanggung dalam menyediakan perluasan akses pemilu kepada kelompok masyarakat terpinggirkan.

---

131. Kerangka legal atau regulasi LPP mengenai akses pemilu dapat terinspirasi dari tradisi lokal atau adat istiadat, misalnya untuk menentukan siapa yang dapat menominasikan kandidat untuk menduduki jabatan tertentu, atau keputusan untuk memisahkan lokasi pemungutan suara untuk laki-laki dan perempuan. Persoalan lain terkait tradisi lokal dan akses pemilu adalah: kewajiban bagi semua pemilih untuk menunjukkan wajah mereka pada foto di kartu pemilih, termasuk pemilih perempuan; metode pemilihan; dan penggunaan tinta yang sulit dihapus sebagai tanda telah memilih. Jika tradisi dan adat istiadat lokal telah mengakar begitu kuat, LPP dapat meningkatkan penerimaan publik dengan mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang bersinergi dengan tradisi tersebut, apalagi jika tradisi tersebut tidak bertentangan dengan undang-undang dan aktivitas LPP.

### **Kode Etik**

132. Sangat disarankan bagi LPP untuk menetapkan peraturan terkait perilaku dan tindakan anggota dan para stafnya. Peraturan yang dibuat harus konsisten atau komplementer (melengkapi) konstitusi dan undang-undang yang telah ada. Peraturan mengenai perilaku ini biasanya dibuat dalam bentuk kode etik.

133. Akan sangat baik pula bagi LPP untuk mewajibkan semua anggota, staf, dan personel-personelnya untuk menandatangani surat kepatuhan terhadap kode etik internal LPP sebagai syarat penerimaan mereka sebagai anggota/staf. Agar efektif, kode etik harus selalu dibarengi dengan sanksi bagi setiap pelanggaran. Di sejumlah negara, pelanggaran kode etik biasanya ditangani secara internal, atau, seperti di Portugal, ditangani berdasarkan peraturan umum mengenai ketenagakerjaan. Di negara-negara lain, seperti di Nigeria, Tanzania, dan Zambia, pelanggaran kode etik ditangani oleh majelis independen yang dibentuk secara khusus untuk menangani kasus-kasus semacam itu.

134. LPP dapat menerapkan satu kode etik yang berlaku bagi semua staf dan anggota atau menerapkan berbagai kode etik yang berbeda kepada staf/anggota tertentu berdasarkan tanggung jawabnya. Persoalan-persoalan dasar yang kerap dimasukkan ke dalam kode etik LPP di antaranya:

- a. komitmen untuk mempertahankan integritas proses pemilu;
- b. prinsip non-partisan;
- c. menghindari konflik kepentingan;
- d. ketentuan mengenai kualitas pelayanan kepada pemilih dan pemangku kepentingan lain; dan
- e. kepatuhan terhadap regulasi dan perintah atasan.

135. Detail dari kode etik untuk anggota LPP dan staf senior dapat mencakup: akuntabilitas dan transparansi tindakan berdasarkan undang-undang; perilaku yang sesuai prinsip profesionalisme; dan akurasi performa dalam pekerjaan.

136. Sangat disarankan bagi LPP untuk menerapkan kode etik yang sederhana kepada staf tingkat bawah atau pegawai temporer yang memiliki tanggung jawab lebih sedikit. Misalnya, kepada petugas TPS cukup diberitahu bahwa mereka wajib mematuhi semua hukum, regulasi, dan undang-undang yang berlaku, serta menjaga imparisialitas dan kerahasiaan isi kotak suara.

137. Kode etik sangat penting bagi LPP, tak peduli bagaimana model dan komposisi lembaga yang digunakan. Para anggota dan staf LPP diharapkan dapat menjunjung tinggi proses pemilu dan menahan diri dari melakukan segala bentuk tindakan yang dapat mencederai imparisialitas pemilu.

## Ikhtisar Bab

- Wewenang dan fungsi LPP tidak selalu dijelaskan dengan detail dalam kerangka legal kepemiluan dan, terlepas dari elemen-elemen esensial dari tugas sebuah LPP, sebuah negara bisa meregulasi wewenang dan fungsi tersebut secara berbeda dari negara lain, tergantung dari struktur negara, sistem pemilu, serta jumlah dan tipe organisasi yang memberikan layanan kepemiluan.
- Wewenang dan fungsi esensial/inti dari LPP adalah:
  - menentukan kandidat-kandidat yang layak dipilih;
  - menerima dan memvalidasi pencalonan para peserta pemilu (untuk pemilu, partai politik dan/atau kandidat);
  - melaksanakan pemungutan suara;
  - menghitung suara; dan
  - mentabulasi hasil penghitungan suara.
- Sedangkan tugas-tugas non-esensial yang dapat dilaksanakan oleh LPP antara lain: registrasi pemilih, penetapan wilayah pemilihan, regulasi partai politik, dan menyelesaikan sengketa pemilu.
- Mayoritas LPP memiliki wewenang dan fungsi yang bersifat 'eksekutif'
  - berkaitan dengan pelaksanaan pemilu; sebagian LPP memiliki fungsi

yudikatif dan hanya sedikit LPP yang memiliki fungsi legislatif. Mayoritas aktivitas LPP harus dapat dikaji dan dievaluasi oleh badan yudikatif atau lembaga pemerintahan yang lain.

- Ada banyak keuntungan dan kerugian yang dapat diperoleh (dan oleh sebab itu harus dipikirkan matang-matang) dari keputusan untuk menyerahkan sebagian wewenang LPP, seperti penetapan wilayah pemilihan, pengumpulan data registrasi pemilih, registrasi dan pendanaan partai politik, pengawasan kampanye politik, penyediaan pendidikan dan informasi pemilih, dan pengesahan hasil pemilu, kepada lembaga pemerintahan lain selain LPP.
- LPP memiliki tanggung jawab terhadap masyarakat. Dan kadang-kadang tanggung jawab tersebut melampaui apa yang telah ditulis di dalam kerangka legal pemilu (undang-undang). Tanggung jawab ini mencakup: penjaminan keseimbangan proporsi gender di dalam struktur kerja internal LPP maupun di dalam sektor politik secara keseluruhan, mengatasi persoalan etnisitas, meningkatkan kesetaraan dan keadilan di dalam proses pemilu, menyediakan perluasan akses kepada kelompok masyarakat terpinggirkan, serta menampung adat istiadat dan kebiasaan masyarakat ke dalam pelaksanaan pemilu selama tidak bertentangan dengan prinsip undang-undang dan konstitusi.
- Kerangka legal pemilu dan kebijakan internal LPP dapat membantu menanggulangi dan mencegah perilaku tindak pantas dari para anggota dan staf LPP dengan mewajibkan mereka untuk menjauhi sebisa mungkin konflik kepentingan.
- Penerapan kode etik penyelenggara pemilu dapat meningkatkan integritas, etos kerja, imparialitas, pelayanan, dan standar profesionalisme kerja LPP.

# Kosta Rika: Lembaga Konstitusional yang Kuat

Ruben Hernandez Valle

Mahkamah Pemilu Tinggi (TSE) Kosta Rika didirikan sebagai lembaga independen pada tahun 1946. Sebelumnya, penyelenggaraan pemilu merupakan tanggung jawab menteri dalam negeri yang merupakan bagian dari pemerintahan eksekutif, dan pada saat itu pemilunya disebut sebagai Kongres.

TSE dimasukkan ke dalam konstitusi baru pada 1949 sebagai lembaga konstitusional yang memiliki wewenang penuh untuk menyelenggarakan dan menyelenggarakan pemilu. Sejak saat itu, TSE menjadi sebuah lembaga prestisius di Kosta Rika.

TSE diregulasi oleh pasal 99-104 konstitusi, Undang-undang Organik TSE (UU No. 3504) dan Undang-undang Pemilu (UU No. 1536).

## Struktur Kelembagaan

TSE terdiri dari tiga hakim reguler dan enam hakim substitusi, di mana kesemuanya minimal harus berumur 35 tahun dan memiliki pengalaman bekerja sebagai hakim minimal 10 tahun. Keenam hakim ini dikenal sebagai hakim pemilu. Mereka ditunjuk oleh dua pertiga dari anggota Mahkamah Keadilan Tinggi. Keenamnya memiliki imunitas dan beban tanggung jawab yang sama dengan hakim Mahkamah Tinggi.

Masa jabatan hakim pemilu adalah enam tahun dan dapat diperbaharui. Pada praktiknya, kebanyakan hakim pemilu menjabat hingga masa pensiun mereka. Seorang hakim TSE hanya dapat diberhentikan oleh dua pertiga anggota Mahkamah Keadilan Tinggi atas dasar perilaku tidak pantas.

## Wewenang dan Fungsi

TSE memiliki wewenang untuk mengorganisir, melaksanakan, dan mengawasi semua proses pemilu, termasuk pemilu presidensial, legislatif, dan pemilu daerah. Wewenang dan fungsi utama TSE adalah:

- mengorganisir, melaksanakan, dan mengawasi proses pemilu di tingkat nasional maupun daerah;
- melakukan registrasi partai politik sesuai dengan ketentuan konstitusi dan undang-undang;
- mengawasi kinerja dan aktivitas partai politik, khususnya terkait pendanaan mereka;
- melakukan registrasi pemilih, menentukan siapa saja yang sudah layak memilih, kemudian memelihara dan merevisi data registrasi pemilu;
- mengawasi kampanye pemilu; dan
- menetapkan wilayah pemilihan.

Konstitusi negara Kosta Rika juga menyatakan bahwa TSE bertanggung jawab untuk melakukan interpretasi otonom terhadap regulasi pemilu yang ada di dalam konstitusi dan undang-undang. Ini berarti konstitusi negara Kosta Rika memberikan TSE kewenangan konstitusional dan legislatif sekaligus.

Tidak ada gugatan terhadap keputusan yang diambil oleh TSE. Hal ini penting untuk disebut, karena tidak ada satu orang pun di Kosta Rika yang dapat menggugat hasil pemilu di pengadilan.

Selama periode kampanye yang berlangsung selama tiga bulan, TSE memiliki wewenang untuk mengontrol Pengawal Sipil (bagian dari pasukan keamanan domestik) secara langsung. Dengan begini, penyelenggaraan pemilu dijamin bebas dari intervensi politik pihak manapun.

Kongres tidak dapat menerapkan undang-undang apapun terkait pemilu enam bulan sebelum hari pencoblosan dan enam bulan pasca-pencoblosan. Lembaga legislatif harus melakukan konsultasi terlebih dahulu dengan TSE jika ingin menerapkan regulasi terkait pemilu; jika konsultasi tidak dilakukan, maka regulasi atau undang-undang tidak sah. Jika lembaga legislatif ingin menerapkan undang-undang yang bertentangan dengan opini/rekomendasi TSE, maka memerlukan persetujuan minimal dua pertiga dari total anggotanya.

## **Pendanaan**

Konstitusi menjamin pendanaan permanen untuk TSE, termasuk biaya penyelenggaraan pemilu. Menurut pasal 177 konstitusi, untuk menjamin hak memilih yang universal kepada seluruh rakyat Kosta Rika, Majelis Legislatif tidak dapat menolak atau mengubah proposal anggaran yang disediakan oleh TSE. Ketentuan konstitusional ini untuk menjamin bahwa TSE dapat melaksanakan fungsi dan tugas-tugas mereka tanpa harus terkendala persoalan finansial.

Kosta Rika menjaga keberlanjutan pemilu mereka dengan menggunakan sumber daya lokal. Tetapi, negara ini juga mencari bantuan internasional, baik dari pihak pemerintah maupun non-pemerintah, agar dapat mengimplementasikan metode pemungutan suara elektronik (e-voting) di masa depan.

## Akuntabilitas

Skema perundang-undangan pemilu di Kosta Rika tidak secara jelas menetapkan persyaratan akuntabilitas kepada TSE. Terdapat mekanisme pengawasan di dalam Majelis Legislatif dalam bentuk komite khusus isu-isu kepiluan, tetapi mekanisme ini tidak cukup memberikan jaminan pelaporan yang efektif kepada Majelis Legislatif. Oleh sebab itu banyak pihak menuntut TSE untuk secara rutin menyerahkan laporan kinerja mereka kepada Majelis Legislatif setahun sekali atau setiap habis pemilu. Selain itu ada juga tuntutan agar TSE diaudit setiap habis pelaksanaan pemilu.

TSE tidak perlu melalui proses tender terbuka setiap kali mereka ingin melakukan pengadaan barang dan jasa. Tingkat transparansi TSE terkait anggaran, pengadaan barang/jasa, dan pemberian kontrak kerja telah beberapa kali dikritisi. Sejumlah pakar menyarankan agar proses tender pengadaan barang/jasa TSE untuk terus dikaji ulang untuk menjamin transparansi.

## Profesionalisme Para Petugas Pemilu

TSE, yang didirikan sejak tahun 1946, memiliki pengalaman panjang dalam mengorganisir dan melaksanakan pemilu demokratis multi-partai. Mereka telah merekrut dan melatih staf-staf mereka hingga memiliki kompetensi untuk melaksanakan pemilu yang sesuai dengan standar modern. Oleh sebab itu ada pengawasan yang terus-menerus terhadap kinerja TSE, terutama ketika proses pelaksanaan pemilu sedang berlangsung.

Bersama dengan staf-staf regulernya, TSE juga merekrut staf-staf temporer yang diambil dari kelompok masyarakat sipil untuk melaksanakan tugas-tugas administratif. Mereka mengawasi proses kampanye, dan di hari pencoblosan, mereka memberikan asistensi kepada para panitia pemilu di TPS.

Tetapi, semua anggota panitia TPS ditunjuk langsung oleh partai politik. Peran TSE terbatas pada pemberian saran dan rekomendasi atas proses penunjukkan tersebut.

Metode yang digunakan untuk melatih para staf temporer dijamin dapat memberikan standar kompetensi yang tinggi. Hal yang paling ditekankan dalam pelatihan biasanya berkaitan dengan soal-soal prosedural, seperti penentuan keabsahan suara, dan pengisian formulir-formulir penting. Berdasarkan pengalaman, pelatihan TSE masih harus lebih menekankan pentingnya menjaga kerahasiaan kotak suara kepada para staf temporer.

Pengembangan karir dan pelatihan bagi staf-staf inti TSE juga terus dilaksanakan, baik di kantor pusat maupun di kantor-kantor cabang di daerah. Beberapa tahun yang lalu TSE melakukan proses asesmen untuk meningkatkan profesionalisme dan mengembangkan karir staf-stafnya, dengan tujuan menciptakan kader penyelenggara pemilu yang profesional. Selain itu, strategi tersebut juga dilakukan untuk meningkatkan standar dan menjamin bahwa semua staf TSE memahami tanggung jawab yang mereka emban.

## Relasi dengan Media

TSE memiliki kerangka kerja untuk memonitor peliputan media selama proses kampanye pemilu. Berdasarkan Undang-undang Pemilu, TSE harus menjamin bahwa media cetak dan elektronik mematuhi seluruh regulasi yang ada selama kampanye. Ketika terjadi pelanggaran, TSE wajib membuat laporan dan membawa kasus tersebut ke pengadilan.

Pada umumnya, pihak media cukup patuh dengan regulasi yang ada dan bekerja secara fair dan tidak diskriminatif, meskipun ada beberapa yang memiliki kecenderungan bias terhadap partai petahana. Ketika ada gugatan terhadap peliputan yang bias semacam itu, TSE harus melakukan investigasi penuh untuk menentukan keabsahan gugatan tersebut.

Kehadiran *media center* di kantor pusat TSE terbukti semakin meningkatkan kualitas liputan media terhadap hasil pemilu, dan semakin meningkatkan kepercayaan publik dan partai politik terhadap proses pemilu secara keseluruhan.

## Relasi dengan Lembaga Lainnya

Relasi antara TSE dengan pemerintahan eksekutif dapat digambarkan sebagai 'saling menghormati'. Berdasarkan konstitusi, TSE boleh mengeluarkan perintah kepada lembaga kepolisian untuk menjamin netralitas dan keamanan proses pemilu. Pada praktiknya, wewenang untuk memerintah polisi ini diberikan kepada TSE pada periode kampanye.

Relasi TSE dengan lembaga legislatif, meskipun baik, tetapi tidak cukup baik untuk mempengaruhi para legislator untuk mengesahkan usulan reformasi kepemiluan yang ditawarkan TSE pada tahun 2002 ketika Undang-undang Pemilu baru diterapkan.

Partai politik pada umumnya percaya terhadap independensi dan imparsialitas TSE, terutama kepada kemampuan TSE untuk melaksanakan pemilu sesuai jadwal, netral, dan transparan.

Kelompok masyarakat sipil juga memandang positif relasi mereka dengan TSE, di mana kedua pihak sering melakukan kontak dalam suasana yang terbuka dan saling percaya.

TSE bersifat terbuka dan menerima kehadiran pengamat pemilu dari luar negeri sejak empat atau lima pemilu terakhir.

## Penyelenggaraan Reformasi Pemilu

Terkait sejumlah kritik keras terhadap legislasi pemilu pada dua pemilu terakhir di Kosta Rika, TSE berinisiatif melakukan serangkaian workshop dan seminar untuk mendiskusikan prospek reformasi kepemiluan dengan para pemangku kepentingan. Hasil dari serangkaian acara ini adalah sebuah draft undang-undang baru yang akan diserahkan kepada Kongres untuk disetujui.

Isi dari rancangan undang-undang tersebut sangat luas, mencakup perubahan konstitusional terkait sistem pemilu; reformasi legislatif untuk partai politik; dan berbagai perubahan lain untuk mereformasi Undang-undang Pemilu yang telah lama digunakan sejak tahun 1952.

Sejarah pemilu Kosta Rika menunjukkan dampak besar yang dapat diberikan LPP yang independen terhadap kondisi dan kualitas demokrasi suatu negara. Sejak 1949, negara ini telah melaksanakan 13 pemilu nasional berturut-turut di mana dua kekuatan partai politik terbesar saling bergantian memegang tampuk kekuasaan. Hal ini semakin memperlancar konsolidasi demokrasi dan memperkuat kepercayaan publik terhadap proses pemilu yang adil dan bebas.

Persoalan utama yang dihadapi Kosta Rika adalah kurangnya pembaruan legislasi untuk menurunkan ongkos politik yang relatif tinggi dan mereformasi partai politik menjadi lebih modern dalam hal kelembagaan. Sejak tiga pemilu terakhir, banyak aktor politik yang menekankan pentingnya pemerintah untuk membuat proses pemilu menjadi lebih efisien. Untuk menjawab tantangan tersebut, TSE berencana untuk menerapkan metode pemungutan suara elektronik (e-voting).

# Britania Raya: Modernisasi Kepemiluan

Ellie Greenwood

Pemilu di Britania Raya sepanjang sejarahnya dikelola menggunakan Model Pemerintahan, yakni oleh pejabat pemilu yang ditunjuk oleh pemerintah. Meskipun UK memiliki Komisi Pemilu tingkat nasional yang dibentuk pada tahun 2000, tetapi komisi tersebut tidak memiliki wewenang untuk menyelenggarakan penyelenggaraan pemilu. Oleh sebab itu Komisi Pemilu di UK tidak dapat secara ketat didefinisikan sebagai sebuah LPP, tetapi peran mereka sebagai ‘anjing penjaga’ (*watchdog*) penyelenggaraan pemilu telah menjadi cikal-bakal reformasi dan modernisasi perundang-undangan pemilu di negara tersebut.

Tanggung jawab yang diemban Komisi Pemilu di UK di antaranya:

- meregistrasi partai politik;
- melakukan pengawasan dan publikasi terhadap donasi politik;
- meregulasi pengeluaran finansial partai dalam aktivitas kampanye pemilu;
- menulis laporan mengenai pelaksanaan pemilu dan referendum;
- melakukan evaluasi terhadap undang-undang dan prosedur pemilu;
- memberikan nasehat dan rekomendasi kepada pemerintah terkait reformasi pemilu;
- memberikan nasehat dan rekomendasi kepada pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan pemilu dan referendum;
- meningkatkan kesadaran publik terhadap sistem pemilu; dan
- melakukan evaluasi terhadap pembatasan wilayah pemilihan.

Sebagai tambahan, komisi pemilu juga bertugas untuk menunjuk ketua panitia penghitungan suara untuk referendum tingkat nasional dan daerah – sehingga komisi ini bertindak sebagai LPP yang berbentuk Model Independen ketika menyelenggarakan referendum.

Secara umum, pemilu di UK diselenggarakan nyaris tanpa ada modifikasi berarti terhadap perundang-undangan yang disahkan sejak abad ke-19, termasuk dalam soal registrasi pemilu, penggunaan surat suara rahasia, dan pembatasan pengeluaran biaya pemilu. Komisi pemilu di UK berpendapat bahwa para pemilih di abad ke-21 tidak akan mengalami banyak perbedaan dengan para pemilih di awal abad ke-20. Meskipun begitu, pada kenyataannya banyak hal mulai mengalami perubahan. Penerapan metode pemungutan suara baru akhir-akhir ini terbukti dapat meningkatkan akses pemilu kepada lebih banyak pemilih dibandingkan sebelum-sebelumnya.

## Kerangka Legislatif

Komisi Pemilu UK didirikan berdasarkan Undang-undang Partai Politik, Pemilu, dan Referendum tahun 2000 (PPERA). Undang-undang tersebut memberikan garis besar struktur kelembagaan komisi beserta wewenang-wewenangnya. Di situ juga dijelaskan wewenang komisi untuk membuat regulasi (undang-undang tingkat dua) terkait hal-hal yang menyangkut pemilu yang menjadi tanggung jawab mereka, misalnya menentukan informasi apa saja yang harus diserahkan partai politik agar dapat diregistrasi sebagai partai resmi.

## Struktur Kelembagaan

Komisi Pemilu UK memiliki lima komisioner dan empat deputi komisioner. Ketua komisioner bekerja penuh-waktu, sedangkan komisioner lainnya bekerja paruh-waktu. Para komisioner memiliki tanggung jawab untuk mengambil langkah-langkah strategis terkait kinerja komisi. Dalam konteks operasional, komisi dipimpin oleh seorang ketua eksekutif, dibantu oleh sebuah tim senior dan lebih dari 100 staf. Mayoritas staf bekerja di kantor pusat komisi di London. Selain itu, komisi punya kantor-kantor cabang di Belfast, Cardiff, dan Edinburgh.

## Wewenang dan Fungsi

Komisi pemilu UK memiliki sejumlah fungsi utama. Di antaranya:

- meregulasi pendanaan partai politik;
- meningkatkan kesadaran publik mengenai sistem pemilu dan demokrasi;
- membuat laporan mengenai pelaksanaan pemilu;
- mengevaluasi undang-undang pemilu;
- memberikan nasehat dan rekomendasi kepada para penyelenggara pemilu; dan
- menunjuk ketua penghitungan suara untuk penyelenggaraan referendum tingkat nasional maupun daerah (tugas ini secara otomatis menjadi tugas ketua komisi kecuali ia menyerahkannya kepada orang lain).

Sebagai tambahan, komisi juga mengambil alih tanggung jawab untuk menetapkan wilayah pemilihan sejak tahun 2002 ketika mereka menerima tugas untuk mengevaluasi batas wilayah pemerintah daerah di Inggris.

Komisi juga melakukan tanggung jawab mereka untuk meningkatkan kesadaran publik

terhadap sistem pemilu dan demokrasi dengan berbagai cara. Misalnya: melakukan riset mengenai tingkat pemahaman masyarakat mengenai sistem pemilu dan demokrasi, atau melakukan riset mengenai tingkat keterlibatan masyarakat di dalam politik. Riset-riset ini kemudian digunakan untuk melakukan kampanye sosial yang mendorong masyarakat untuk mendaftar diri sebagai pemilih di dalam pemilu dan referendum. Komisi juga memiliki program khusus untuk meningkatkan kesadaran masyarakat muda (usia 16 – 24) terhadap sistem pemilu dan demokrasi, terutama bagi anak-anak muda yang tidak memiliki latar belakang pendidikan formal. Selain itu, komisi juga menjalin kerja sama dengan berbagai yayasan untuk memberikan dana bantuan kepada kelompok masyarakat yang memiliki inisiatif kreatif untuk meningkatkan kesadaran berdemokrasi kepada kelompok masyarakat lainnya.

## **Pendanaan**

Komisi pemilu UK didanai langsung oleh Parlemen dan merencanakan anggaran dana sebesar 35 juta euro (EUR) untuk tahun 2005/2006. Komisi wajib menyerahkan rencana anggaran mereka kepada Juru Bicara Komite (sebuah komite yang terdiri dari sembilan anggota Parlemen dan diketuai oleh juru bicara Majelis Rendah). Komite boleh memodifikasi rencana anggaran tersebut sebelum dikirim kepada Majelis Rendah untuk disetujui. Dana kemudian dikirimkan kepada komisi oleh Bendahara Negara setiap bulan sesuai dengan perkiraan anggaran yang telah disetujui sebelumnya. Sebagaimana lembaga negara lainnya, komisi pemilu juga wajib diawasi dan diaudit oleh Lembaga Audit Nasional.

## **Akuntabilitas**

Komisi pemilu UK bertanggung jawab langsung kepada Parlemen dan bukan kepada pemerintah eksekutif. Mereka wajib menyerahkan rancangan rencana komisi setiap tahunnya kepada Juru Bicara Komite. Laporan tahunan komisi juga harus disetujui terlebih dahulu oleh Komite sebelum dipublikasi kepada masyarakat. Mayoritas kerja komisi dimaksudkan untuk melayani kepentingan publik secara luas, tetapi untuk beberapa fungsinya yang lain, komisi hanya wajib melapor pada pejabat-pejabat pemerintahan eksekutif tertentu; misalnya, tugas komisi untuk melakukan evaluasi undang-undang pemilu secara khusus dilaporkan kepada Departemen Urusan Konstitusional (Department for Constitutional Affairs).

## **Profesionalitas**

Banyak staf komisi yang merupakan mantan praktisi dan anggota Asosiasi Penyelenggara Pemilu (Association of Election Administrators, AEA), lembaga profesional untuk para staf pemilu. Selain itu, para staf juga memiliki berbagai kepakaran dalam bidang-bidang yang relevan, misalnya latar belakang dalam bidang akuntansi dan audit. Komisi juga memiliki banyak anggaran untuk memberikan pelatihan pengembangan kompetensi bagi para stafnya.

## **Relasi dengan Media dan Lembaga-lembaga Lainnya**

Meskipun komisi memiliki direktorat komunikasi yang menangani pertanyaan media, pada dasarnya komisi tidak memiliki wewenang untuk meregulasi peliputan media selama periode kampanye maupun pada periode-periode lainnya. Jenis-jenis persyaratan

untuk dapat mengakses penayangan iklan di media massa oleh partai politik diatur dalam undang-undang penyiaran. Akan tetapi, pihak media penyiar diwajibkan untuk berkonsultasi dengan komisi pemilu ketika ingin merumuskan regulasi penyiaran politik.

PPERA membentuk Panel Partai-partai Parlemen yang terdiri dari perwakilan partai politik yang memiliki dua atau lebih perwakilan di Parlemen, dan komisi wajib untuk mempertimbangkan perwakilan yang dibuat oleh panel ini; oleh sebab itu, ada kontak yang berkelanjutan antara komisi pemilu dengan partai politik. Dan oleh karena komisi wajib dikonsultasikan untuk mengubah undang-undang pemilu, staf komisi juga harus menjalin kerja sama dengan departemen pemerintah yang bersangkutan.

Komisi pernah menjalin kerja sama dengan lembaga non-pemerintah (NGO) dalam upaya meningkatkan sistem dan partisipasi pemilu dan demokrasi. Dan terakhir, meskipun tergolong lembaga baru, komisi pemilu UK telah menjalin kontak dan kerja sama dengan LPP dari negara lain dan beberapa organisasi internasional.

## Penyelenggaraan Reformasi Pemilu

Komisi pemilu UK tidak memiliki wewenang untuk merumuskan dan mengesahkan undang-undang pemilu, tetapi pemerintah eksekutif wajib berkonsultasi dengan komisi jika ingin melakukan perubahan terhadap undang-undang pemilu. Biasanya, ada anggota komisi yang bekerja dengan pejabat pemerintah ketika pemerintah sedang melakukan perancangan undang-undang pemilu baru, dan komisi wajib menyerahkan respon resmi ketika draft undang-undang baru tersebut selesai disusun.

Komisi diwajibkan oleh undang-undang untuk terus mengkaji sejumlah isu tertentu, terutama isu-isu yang berkaitan dengan pemilu, referendum, proses registrasi, pendanaan politik, dan iklan kampanye. Rekomendasi legislatif yang dihasilkan dari hasil kajian tersebut hanya akan diterapkan jika disetujui oleh Parlemen, dan hal ini akan jarang terjadi tanpa ada dukungan dari pemerintah eksekutif. Sejumlah rekomendasi yang dibuat komisi telah beberapa kali mendorong pemerintah untuk mengubah undang-undang pemilu. Akan tetapi, tidak ada kewajiban bagi pemerintah untuk selalu menyetujui rekomendasi yang dibuat komisi. Contohnya adalah rekomendasi untuk mengubah sistem registrasi pemilih, dari berbasis rumah tangga ke berbasis individual, ditolak mentah-mentah oleh pemerintah.

Meskipun tergolong lembaga baru, Komisi Pemilu UK cepat berkonsolidasi dengan sistem demokrasi yang ada di negara tersebut. Meskipun begitu, komisi tetap wajib menyerahkan laporan keuangan mereka kepada Juru Bicara Komite secara rutin tiap tahun. Di masa depan, ada kemungkinan juru bicara komite dapat menolak anggaran tahunan yang diberikan, sehingga kerja komisi menjadi terbatas oleh jumlah dana yang disetujui oleh komite.

Salah satu hambatan besar bagi kerja komisi dalam mereformasi pemilu adalah ketiadaan wewenang untuk mengesahkan dan mengaplikasikan rekomendasi legal yang mereka buat sendiri. Meskipun begitu, kehadiran komisi pemilu di dalam sistem politik UK sudah cukup menunjukkan adanya agenda modernisasi pemilu di negara ini. Sebagai tambahan, komisi pemilu telah menjadi sumber saran dan rekomendasi teknis terkait

penyelenggaraan dan pelaksanaan pemilu. Hal ini menunjukkan kapasitas komisi dalam upaya konsolidasi demokrasi di UK sebagaimana ditunjukkan dalam situs resmi komisi di (<http://www.electoralcommission.org.uk>).



# BAB 4

BAB 4

# Komposisi, Peran, dan Kinerja LPP

138. Aktivitas LPP biasanya membutuhkan determinasi kebijakan dan implementasi operasi administratif dan pengadaan logistik yang baik. Di dalam Model Pemerintahan, kedua fungsi tersebut biasanya dilakukan oleh pegawai negeri sipil yang dipekerjakan di dalam satu atau lebih lembaga eksekutif. Meskipun kadang-kadang pelaksana lembaga eksekutif negara, seperti para menteri, yang bertugas untuk menyusun kebijakan pemilu di dalam Model Pemerintahan, tetapi pada umumnya tugas tersebut diserahkan kepada kepala sekretariat di dalam kementerian, dan biasanya disebut sebagai direktur urusan pemilihan. LPP di dalam Model Pemerintahan biasanya tidak memiliki anggota: mereka biasanya terdiri dari para staf sekretariat yang bersangkutan. Dua pengecualian terjadi di Austria dan Republik Ceko, di mana anggota LPP ditunjuk di dalam lembaga eksekutif negara.

139. Sedangkan di dalam Model Independen, fungsi pembuatan kebijakan biasanya dimiliki oleh para aktor yang berada di luar pemerintahan eksekutif, yang ditunjuk secara khusus untuk melaksanakan fungsi tersebut. Aktor-aktor ini adalah anggota LPP. Peran mereka mungkin bisa dianalogikan sebagai anggota dewan di dalam sebuah perusahaan – untuk memberikan pedoman bagi arah kinerja LPP – meskipun di banyak kasus anggota LPP bekerja secara penuh-waktu dan kerap terlibat dalam pekerjaan lapangan ketimbang anggota dewan di sebuah perusahaan. Begitu juga dalam Model Kombinasi, komponen independen LPP biasanya ‘diketahui’ oleh para anggota.

## Keanggotaan LPP

140. Anggota LPP memerlukan keterampilan manajerial yang tinggi dan komitmen untuk menjaga integritas di dalam situasi yang penuh tekanan. Akan sangat berguna bagi LPP untuk memiliki anggota dengan berbagai macam keterampilan dan latar belakang kepakaran, seperti hukum, komunikasi, pendidikan, logistik, dan manajemen. Kepercayaan publik terhadap LPP dapat meningkat ketika proses perekrutan anggota LPP dapat mendefinisikan dengan

jelas tugas-tugas kompleks yang harus diemban, serta mekanisme pemilihannya berdasarkan profesionalitas. Metode seleksi, perekrutan, dan ketentuan masa jabatan anggota LPP berbeda-beda di masing-masing negara. Informasi detail mengenai komposisi, penunjukkan, dan masa jabatan anggota LPP di 214 negara dapat dilihat di Bab Lampiran A di dalam buku ini.

141. Ada berbagai sebutan untuk anggota LPP di masing-masing negara, maknanya dapat mirip, tetapi masing-masing memiliki nuansa yang berhubungan dengan basis, peran, dan wewenang pembuatan kebijakan yang dimiliki anggota LPP. Di Kanada, ketua departemen pemilu merupakan ketua sekaligus pembuat kebijakan dan kepala administrasi, serta menjadi satu-satunya anggota LPP. Penggunaan istilah 'komisioner' yang kerap dipakai kadang-kadang tidak digunakan secara konsisten. Di banyak negara yang menggunakan Model Independen atau Kombinasi, anggota LPP biasanya disebut sebagai komisioner. Di Australia, komisioner pemilu merupakan kepala sekretariat dan anggota voting penuh LPP (meskipun mereka bukan ketua LPP), sementara deputi dan asisten komisioner merupakan staf sekretariat. Di India, LPP memiliki tiga anggota, satu komisioner kepala dan dua komisioner, sedangkan anggota senior di dalam sekretariat disebut sebagai deputi komisioner. Di negara-negara francophonik dan Amerika Latin, ketua LPP biasa disebut sebagai 'presiden', sedangkan di Amerika Latin anggota LPP kadang-kadang disebut sebagai 'anggota dewan'.

142. Pimpinan LPP di negara-negara seperti Bangladesh, Nigeria, Pakistan, yang oleh undang-undang disebut sebagai komisioner ketua pemilu, juga berlaku sebagai ketua eksekutif LPP. Peran posisi ini dapat dipahami sebagai jabatan direktur eksekutif di dalam dunia korporasi. Tidak seperti ketua LPP lain, jabatan ketua di dalam LPP semacam ini memiliki wewenang eksekutif dan lebih terlibat langsung dalam praktik kerja lapangan kepepemilihan. Meskipun kerap dibantu oleh para komisioner dan staf, komisioner ketua pemilu di negara-negara ini memiliki wewenang paling tinggi dan final terkait keputusan mengenai penyelenggaraan dan keuangan pemilu, serta aspek-aspek penting lainnya.

## **Status Anggota LPP**

143. Agar dapat beroperasi secara efektif, LPP perlu memberikan status keanggotaan yang jelas dan terhormat di hadapan pemerintah, legislatif, dan masyarakat. Di India, ketiga anggota LPP – komisioner kepala dan dua anggota komisioner – memiliki status yang sama dengan hakim di Pengadilan Tinggi. Ketua LPP juga membutuhkan status yang cukup tinggi agar dapat memiliki akses terhadap level atas pemerintahan dan dapat menginspirasi kepatuhan terhadap regulasi yang dikeluarkan. Ketua LPP di Pakistan (yang secara resmi disebut Ketua Komisioner Pemilu) memiliki status yang sama dengan hakim ketua, sebagaimana ketua-ketua LPP di banyak negara lain. Di Republik Demokratis Kongo dan Rumania, ketua LPP memiliki jabatan setara menteri, sehingga memiliki jaminan akses terhadap lembaga legislatif dan eksekutif, sedangkan di Yaman ketua LPP memiliki jabatan setara deputi perdana menteri

dan anggota-anggotanya setara dengan menteri.

144. Meskipun status jabatan sangat penting bagi para anggota LPP, tetapi lebih penting lagi untuk memastikan bahwa mereka tidak lantas merasa diri mereka lebih tinggi dari LPP tempat mereka bekerja. Lembaga yang berbasis pada *person* (orang per orang) dapat menghasilkan polarisasi yang besar. Salah satu model praktik yang baik para anggota LPP adalah mempersonifikasi lembaga tempat mereka bekerja, ketimbang menginstitusionalisasi *person* atau individu yang mengetuai lembaga tersebut.

### **Ketua LPP: Sebuah Peran Spesial?**

145. Di sejumlah negara, ada dua prosedur legal untuk menunjuk anggota-anggota LPP: satu prosedur untuk memilih ketua dan prosedur lainnya untuk memilih anggota reguler. Di Ghana, Lithuania, Pakistan, Thailand, dan Uruguay, ketua LPP (terkadang disebut sebagai presiden LPP) bertindak sebagai ‘anggota yang paling bertanggung jawab’ yang ditunjuk oleh kepala pemerintahan. Di Rumania, ketua LPP ditunjuk oleh legislatif, sementara anggota lain ditunjuk oleh kepala negara dan perdana menteri. Ketua LPP di Afrika Selatan ditunjuk oleh hakim senior, sementara anggota LPP yang lain ditunjuk oleh hakim-hakim di majelis rendah. Di Kepulauan Solomon, juru bicara parlemen ditunjuk sekaligus menjadi ketua LPP secara otomatis.

146. Jika ketua LPP diangkat dengan berbagai perbedaan tanggung jawab dan wewenang yang sangat mencolok dengan yang dimiliki anggota-anggota lain, maka biasanya mereka akan memiliki peran yang lebih dominan, lebih dari sekedar mengetuai rapat-rapat LPP. Ketua LPP, misalnya, dapat diberi kewenangan untuk mengetuai sub-komite internal, secara aktif mendukung kebijakan mengenai implementasi dan pengawasan, serta menjalin komunikasi dengan para pemangku kepentingan. Di Lithuania, misalnya, ketua LPP memiliki wewenang spesifik untuk merekrut dan memecat pegawai, menggunakan cap resmi LPP, dan mewakili LPP dalam pertemuan dengan lembaga-lembaga negara yang lain. Di Liberia, ketua Komisi Pemilu Nasional berdasarkan undang-undang juga berperan sebagai juru bicara untuk komisi, meskipun ada pegawai sekretariat yang mengurus aspek-aspek yang berkaitan dengan relasi media.

147. Di negara-negara seperti Burkina Faso, Kosta Rika, Macedonia, Namibia, Rusia, dan Ukraina, semua anggota LPP ditunjuk dengan wewenang dan tanggung jawab yang sama, dan ketua LPP ditunjuk oleh mereka sendiri pada rapat pertama. Di dalam konteks ini, kewajiban ketua LPP adalah mengetuai rapat-rapat komisi dan/atau sub-komite jika dibutuhkan.

---

Nyaris tidak perbedaan, kelebihan dan kekurangan, dari pendekatan yang diambil dalam menentukan posisi ketua LPP: baik menempatkan ketua sebagai anggota khusus atau sebuah posisi yang dapat diberikan kepada anggota mana saja. Keputusan untuk menggunakan salah satu dari dua pendekatan tersebut baiknya didasari oleh konteks struktur LPP yang digunakan.

---

148. Memberikan wewenang lebih besar kepada ketua LPP dibandingkan anggota-anggota lain mungkin akan lebih berguna jika LPP itu sendiri masih baru dibentuk dan membutuhkan arahan dan bimbingan khusus. Pendekatan ini juga baik digunakan ketika hanya ketua LPP yang dikontrak purna-waktu, sedangkan anggota-anggota lainnya hanya paruh-waktu, seperti di Guyana dan Pakistan. Jika ketua dan para komisioner sama-sama bekerja paruh-waktu, ada baiknya pemilihan posisi ketua diserahkan langsung kepada masing-masing anggota tersebut untuk memutuskan.

### **Anggota LPP: Pakar atau Anggota Partai?**

149. Di negara-negara yang menggunakan Model Independen atau Kombinasi, biasanya terdapat undang-undang pemilu yang mengatur soal keanggotaan LPP. Ada berbagai pendekatan yang dipakai untuk mengatur soal ini. Beberapa pendekatan lebih baik digunakan pada Model Independen dan beberapa lainnya lebih baik untuk model yang lain. Perbedaan utama dari pendekatan tersebut ada dua: berbasis multipartai dan berbasis pada kepakaran.

### **Basis Multipartai**

150. Sejumlah negara, khususnya yang mengalami sulitnya masa transisi dari rezim pemerintahan otoriter kepada rezim demokrasi, memilih untuk menggunakan pendekatan berbasis multipartai. Di dalam konteks negara-negara demokrasi baru, pegawai negeri sipil biasanya dipersepsi negatif oleh masyarakat karena keterkaitan historis mereka dengan rezim pemerintahan otoriter. Terlebih lagi, perlawanan terhadap rezim otoriter kerap membuat masyarakat terpolarisasi ke dalam kelompok-kelompok tertentu sehingga cukup sulit menemukan tokoh 'independen' yang dapat diterima oleh semua kalangan sebagai anggota LPP di periode transisi. Banyak negara di Eropa Tengah dan Timur menggunakan pendekatan berbasis multipartai. Contoh lainnya adalah Mozambique.

151. LPP multipartai terdiri dari anggota-anggota yang berasal dari berbagai partai politik. Undang-undang pemilu yang berlaku di masing-masing negara dapat mewajibkan semua partai untuk memiliki representasi di LPP, atau bisa juga undang-undang membatasi keterwakilan di LPP pada partai-partai tertentu saja – misalnya hanya partai-partai yang memiliki sejumlah tertentu kursi di parlemen. Di Venezuela pada pertengahan dekade 1990-an, partai-partai besar masing-masing memiliki representasi mereka di LPP, sedangkan partai-partai kecil dari sayap kanan dan kiri memiliki representasi secara kolektif.

152. Di dalam pendekatan berbasis multipartai, masing-masing anggota LPP bekerja sebagai perwakilan atau agen dari partai politik untuk menjaga agar kepentingan-kepentingan mereka tetap terpenuhi di dalam pelaksanaan pemilu. Meskipun dapat dilihat sebagai partisan, masing-masing anggota akan menjadi pengawas bagi satu sama lain supaya pelaksanaan pemilu tidak condong kepada salah satu partai tertentu saja – dengan begitu imparialitas LPP tetap terjaga. Para anggota LPP ini menjabat dalam masa jabatan yang tetap dan tidak bisa diberhentikan kecuali atas beberapa alasan, seperti pelanggaran tanggung jawab,

atau dicopot sendiri oleh partai yang mengusung mereka. Jika partai terlalu sering mengganti representasi mereka di LPP, hal ini bisa mengganggu kinerja dan performa LPP itu sendiri.

153. Di sejumlah negara, kandidat partai untuk anggota LPP merupakan tokoh terkenal yang dianggap mampu menjaga imparisialitas dan profesionalisme, sehingga mereka tidak dianggap sebagai perwakilan partai di LPP. Negara-negara yang memiliki tipe LPP semacam ini diantaranya Kolombia, Mozambique, dan Spanyol, meskipun di Mozambique tidak mudah bagi para anggota LPP untuk menjaga sikap imparisial mereka.

154. Banyak pengamat meyakini bahwa kehadiran perwakilan partai di LPP dapat melahirkan konsensus di antara para aktor pemilu dan dapat meningkatkan transparansi, dan pada gilirannya akan meningkatkan kepercayaan publik terhadap partai politik. Para pemilih akan terdorong untuk berpartisipasi di dalam pemilu jika pemimpin partai politik mereka berperan aktif di dalam proses penyelenggaraan pemilu, apalagi jika terlibat sebagai perwakilan di LPP.

155. Di sisi lain, pendekatan berbasis multipartai juga berpotensi mengganggu proses pengambilan keputusan, khususnya pada situasi di mana kepentingan partai politik menjadi taruhan. Kehadiran politisi di LPP dapat mencederai kepercayaan publik terhadap berbagai persoalan kepemiluan, seperti kerahasiaan kotak dan surat suara. Pendekatan multipartai juga cenderung menghasilkan ketidakpuasan, khususnya di kalangan partai-partai kecil yang tidak memiliki perwakilan di LPP karena hanya memiliki sedikit kursi di parlemen atau karena tidak dilibatkan dalam proses penunjukkan anggota LPP.

---

LPP multipartai dapat membantu meningkatkan kepercayaan publik terhadap proses pemilu di periode-periode awal transisi demokrasi. Namun depolitisasi LPP akan menjadi langkah yang tepat apabila kepercayaan tersebut sudah mapan.

---

## Basis Kepakaran

156. LPP yang berbasis kepakaran (ahli) merupakan LPP yang anggota-anggotanya terdiri dari individu-individu yang terpilih berdasarkan latar belakang profesional mereka. Pada beberapa kasus, anggota LPP berbasis kepakaran dapat berasal dari partai politik atau kelompok masyarakat sipil, tetapi mereka bekerja tidak berdasarkan arahan atau kepentingan partai atau organisasi asal. Di Meksiko, meskipun LPP merupakan lembaga permanen dengan sembilan anggota inti yang terdiri dari para pakar, tetapi ada juga anggota-anggota yang berasal dari legislatif dan partai politik, tetapi tidak memiliki hak voting.

157. Persyaratan menjadi anggota pakar di dalam LPP dapat berupa komitmen pada imparisialitas, usia minimum, profesionalitas, dan pengetahuan kepemiluan. Anggota LPP berbasis kepakaran biasanya adalah tokoh publik yang terkenal atas netralitas dan kepakaran mereka di dalam berbagai bidang seperti hukum,

administrasi publik, ilmu politik, atau media. Contoh-contoh negara yang memiliki LPP berbasis kepakaran di antaranya: Australia, Bangladesh, Kanada, Kosta Rika, India, Indonesia, Polandia, Thailand, dan Ukraina. Undang-undang pemilu di mayoritas negara ini melarang anggota LPP pernah aktif di partai politik, dan tidak boleh terdaftar sebagai anggota partai politik tertentu selama menjabat.

158. Brazil adalah contoh negara yang memiliki LPP yudisial: penyelenggaraan pemilu di negara tersebut menjadi tanggung jawab mahkamah pemilu tingkat nasional dan daerah. Mahkamah pemilu ini merupakan cabang dari lembaga yudikatif yang terdiri dari hakim-hakim untuk berbagai kategori, serta sejumlah kecil pengacara terkemuka; di bawah mahkamah pemilu, para hakim reguler ditugaskan untuk sementara waktu mengawasi persiapan dan pelaksanaan pemilu di masing-masing daerah pemilihan yang bersangkutan.

### **LPP dengan Basis Kepakaran dan Multipartai**

159. Beberapa negara memiliki kerangka legal pemilu yang mewajibkan anggota LPP untuk diisi secara campuran oleh perwakilan dari partai politik dan individu-individu non-politik, seperti hakim, akademisi, perwakilan dari kelompok sipil, dan pegawai negeri sipil. Contohnya adalah di Pantai Gading, di mana anggota LPP ditunjuk oleh partai politik, masyarakat sipil, dan pemerintah eksekutif (kementerian). Pendekatan kombinasi ini dapat menghasilkan keuntungan-keuntungan yang dapat diperoleh dari kedua model pendekatan sebelumnya.

160. Pendekatan kombinasi ini dapat diimplementasikan dengan berbagai cara. Di Kroasia, LPP yang terdiri dari lima anggota profesional pada periode pemilu akan ditambahkan dengan tiga anggota baru yang berasal dari kubu mayoritas dan oposisi, di mana kesemuanya memiliki hak-hak keanggotaan yang sama. Sehingga, kelompok oposisi dapat mengalahkan suara kelompok independen jika setuju dengan kelompok mayoritas. Di Hungaria, ketua dan keempat anggota LPP dipilih oleh lembaga legislatif, dan partai politik yang berpartisipasi dalam pemilu boleh mendelegasikan masing-masing satu anggotanya. Anggota yang dipilih legislatif dan anggota delegasi partai masing-masing memiliki hak yang setara. Keputusan yang diambil LPP merupakan suara mayoritas partai dan dapat digugat ke pengadilan.

161. Sebagaimana di dalam pendekatan multipartai, LPP model kombinasi juga berpotensi mengalami kesulitan dalam proses pengambilan keputusan. Contohnya adalah yang terjadi di Indonesia pada tahun 1999, di mana para anggota LPP kombinasi saat itu tidak dapat mencapai mufakat karena sejumlah anggota yang berasal dari partai kecil menolak menandatangani hasil akhir pemilu kecuali mereka diberikan sejumlah kecil kursi di parlemen (yang tidak mereka peroleh di pemilu).

162. Tabel 7 menunjukkan beberapa kelebihan dan kekurangan dari pendekatan multipartai, kepakaran, dan kombinasi dalam menentukan anggota-anggota LPP.

## Purna-waktu atau Paruh-waktu?

163. Apakah anggota LPP sebaiknya direkrut secara purna-waktu atau paruh-waktu sebaiknya ditentukan dari konteks pemilu dan administrasi di negara bersangkutan. Pada LPP yang dibentuk secara permanen, beban kerja para anggota akan sangat tinggi pada periode pemilu dan membutuhkan para anggota untuk menjadi anggota tetap dan purna-waktu. Anggota yang purna-waktu juga merupakan pilihan yang baik jika LPP memiliki aktivitas yang berulang, seperti melaksanakan pemilu dan pemilu-sela, pemberian informasi dan edukasi pemilih, registrasi pemilih, atau upaya reformasi undang-undang pemilu yang berkelanjutan. Pada LPP temporer, beban kerja pada periode pemilu juga menuntut agar anggota LPP direkrut secara purna-waktu. Keanggotaan purna-waktu juga merupakan pilihan terbaik ketika imparialitas dan kompetensi sekretariat LPP diragukan.

164. Beberapa negara, seperti Indonesia, memiliki undang-undang yang mewajibkan bahwa semua anggota LPP direkrut secara purna-waktu. Negara-negara seperti Albania, Republik Dominika, El Salvador, Gambia, Jerman, Mauritius, Mongolia, dan Taiwan merekrut anggota-anggota LPP secara purna-waktu meskipun tidak diwajibkan oleh undang-undang. Semua anggota LPP di Afrika Selatan kecuali seorang hakim bekerja secara purna-waktu, meskipun tidak diwajibkan oleh undang-undang.

**Tabel 7: Kekurangan dan Kelebihan Pendekatan Multipartai, Kepakaran, dan Kombinasi**

	Kelebihan	Kekurangan
<b>Multipartai</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dapat meningkatkan partisipasi kubu oposisi</li> <li>• Dapat meningkatkan partisipasi pemilih</li> <li>• Meningkatkan transparansi</li> <li>• Menjamin masukan/rekomendasi partai terakomodir dalam kebijakan pemilu</li> <li>• Menjamin keterhubungan dengan para pemangku kepentingan</li> <li>• Membawa pengalaman politik kepada penyelenggaraan pemilu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tindakan anggota didasari kepentingan politis</li> <li>• Para anggota mungkin tidak memiliki kompetensi atau kualifikasi penyelenggaraan pemilu</li> <li>• Akan sulit diterapkan jika semua partai memiliki perwakilannya masing-masing</li> <li>• Akan mengurangi kredibilitas jika ada partai yang tidak dilibatkan atau jika partai politik tidak dihormati</li> <li>• Sulit mencapai konsensus</li> <li>• Kesatuan LPP dapat terancam akibat konflik antar partai politik</li> </ul>
<b>Kepakaran</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keanggotaan imparial dan netral dapat meningkatkan kredibilitas lembaga</li> <li>• Lebih mudah menolak tekanan politik</li> <li>• Anggota lebih profesional</li> <li>• Anggota memiliki berbagai macam bidang keahlian</li> <li>• Dapat meningkatkan profil lembaga jika anggota merupakan tokoh terkenal di masyarakat</li> <li>• Anggota mungkin memiliki jejaring profesional yang luas dan menguntungkan lembaga</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para anggota kurang waspada terhadap faktor-faktor politis</li> <li>• Aktor politik akan memiliki akses yang minim terhadap aktivitas LPP</li> <li>• Mungkin tidak memiliki jejaring dengan para pemangku kepentingan</li> <li>• Mungkin akan ada konflik kesetiaan antara LPP dengan organisasi/lembaga asal anggota</li> <li>• Pakar terbaik mungkin tidak bersedia menjabat</li> <li>• Akan sulit menemukan anggota non-partisan pada periode transisi demokrasi</li> </ul>

	Kelebihan	Kekurangan
<b>Kombinasi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lebih seimbang antara aspek politis dan teknis</li> <li>• Dapat meningkatkan partisipasi, dan anggota pakar dapat mencegah tindakan-tindakan partisan</li> <li>• LPP menjadi lebih transparan bagi aktor politik dan sekaligus memiliki kredibilitas profesional</li> <li>• LPP memiliki input yang bersifat profesional maupun politis</li> <li>• Memiliki jejaring kepada pemangku kepentingan maupun jejaring profesional</li> <li>• Memiliki kapasitas politik dan profesional sekaligus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anggota dari partai dan pakar mungkin masing-masing memiliki agenda yang berbeda</li> <li>• LPP mungkin akan mengalami kebocoran informasi di antara anggota-anggotanya</li> <li>• Akan sulit diterapkan jika semua partai dan elemen profesional memiliki perwakilannya masing-masing</li> <li>• Akan mengurangi kredibilitas jika ada partai yang tidak terlibat</li> <li>• Sulit mencapai konsensus</li> <li>• Para pakar mungkin enggan bekerja sama dengan para politisi</li> </ul>

165. Di sisi lain, di negara-negara dengan jadwal pemilu yang tetap dan LPP-nya hanya memiliki sedikit tanggung jawab di antara periode pemilu, maka anggota LPP sebaiknya direkrut secara paruh-waktu. Contoh negara yang menerapkan pendekatan ini adalah Armenia, Kamboja, Jamaika, Jepang, Malta, dan Senegal. Di Ghana dan Mongolia, anggota LPP dipekerjakan paruh waktu, sedangkan ketua dan wakil ketuanya bekerja penuh-waktu. Di Guyana, semua anggota bekerja paruh-waktu kecuali ketua. Dimungkinkan juga para anggota LPP dipekerjakan paruh-waktu selama periode non-pemilu tetapi dipekerjakan secara penuh-waktu selama periode pemilu.

166. Keuntungan dari mempekerjakan anggota LPP secara penuh-waktu harus dikomparasi dengan ongkos yang harus dibayar untuk mempekerjakan mereka hingga pemilu selanjutnya. Hal tersebut juga berpotensi menimbulkan konflik antara anggota senior dengan anggota yang dikontrak penuh-waktu, terlebih lagi apabila anggota senior menilai kehadiran anggota penuh-waktu sebagai hambatan bagi implementasi kebijakan.

## Berapa Jumlah Anggota LPP?

167. Undang-undang pemilu di masing-masing negara biasanya sudah mengatur berapa jumlah anggota yang harus dimiliki oleh LPP. Tetapi, jika suatu negara menggunakan pendekatan multipartai yang ditentukan melalui jumlah representasi partai di parlemen, maka akan nyaris mustahil menentukan jumlah spesifik anggota yang harus dimiliki LPP karena jumlahnya akan berbeda-beda tiap periode.

168. Jumlah anggota LPP berbeda-beda di tiap negara di dunia, dan sama sekali tidak berkorelasi dengan luas sebuah negara. Contohnya adalah negara kecil Lesotho yang LPP-nya memiliki tiga anggota, sedangkan Nigeria, sebuah negara yang lebih besar, memiliki 13 anggota. Akan tetapi, Kanada, meskipun luas negaranya sangat besar, dan India, yang memiliki sekitar 600 juta pemilih, masing-masing hanya memiliki satu dan tiga anggota. Jumlah anggota yang besar akan meningkatkan representasi, sedangkan jumlah anggota yang kecil akan mempermudah proses pengambilan keputusan.

169. LPP yang memiliki anggota berasal dari partai politik cenderung memiliki jumlah yang lebih besar untuk mengakomodasi semua perwakilan partai yang ada, sedangkan LPP yang berisi para pakar jumlahnya cenderung lebih kecil.

170. Di Kroasia, LPP yang biasanya berisi hakim dan pengacara akan ditambah jumlah anggotanya selama periode pemilu dengan perwakilan dari partai pemerintah dan oposisi. Di setiap daerah pemilihan juga didirikan cabang-cabang LPP daerah.

171. Memiliki anggota dengan jumlah ganjil akan mempermudah proses voting berbasis suara mayoritas.

172. Undang-undang pemilu di Kroasia, Jamaika, dan Meksiko mengizinkan LPP untuk menunjuk anggota alternatif atau anggota deputi. Fungsi dari anggota alternatif ini adalah untuk menggantikan anggota reguler.

**Tabel 8: Jumlah Anggota LPP di Sejumlah Negara Sejak Tahun 2005**

Jumlah anggota di LPP berbasis multipartai	
21	Republik Demokratik Kongo
19	Mozambique
15	Mali dan Tajikistan
11	Liechtenstein
9	Kolombia, Malta, dan Latvia
7	Guyana, Somalia, dan Rwanda
3	Honduras dan Santa Lucia
Jumlah anggota di LPP berbasis kepakaran	
15	Ukraina
9	Irak dan Palestina
8	Guinea-Bissau
7	Filipina, Turki, dan Uganda
6	Andorra
5	Kamboja, Fiji, Sierra Leone, dan Venezuela
1	Kanada, Papua New Guinea, dan Seychelles

## Periode Jabatan Anggota LPP Permanen

173. Di banyak negara, para anggota LPP permanen memiliki masa jabatan yang telah ditentukan: sebagai contoh, pada akhir tahun 2005, masa jabatan di Pakistan adalah tiga tahun; empat tahun di Republik Dominika, Honduras, Jamaika, Latvia, dan Palau; lima tahun di Bosnia & Herzegovina, Fiji, dan

Trinidad & Tobago; enam tahun di Georgia dan Turki; tujuh tahun di Meksiko, Afrika Selatan, Uganda, dan Ukraina; delapan tahun di Rumania; dan sepuluh tahun di Botswana (lihat bab Lampiran A). Beberapa LPP menyesuaikan masa jabatan anggota-anggota mereka dengan masa jabatan legislatif. Di Botswana, LPP memiliki sekretariat permanen, tetapi anggota LPP hanya beroperasi pada periode pemilu dan menjabat selama dua masa jabatan berturut-turut (atau sama dengan sepuluh tahun).

174. Anggota LPP di Kanada, Ghana, Malaysia, dan Polandia, tidak memiliki masa jabatan yang spesifik. Hal ini berarti para anggota LPP menjabat selama mungkin sampai mereka pensiun, dipecat, atau mengundurkan diri. Di Ghana, ketua LPP menjabat terus hingga berusia 70 tahun, sementara di Kanada dan Malaysia usia pensiun adalah 65 tahun. Anggota LPP di India memiliki masa jabatan selama enam tahun atau maksimal hingga berusia 65 tahun.

175. Keuntungan dari pembatasan periode masa jabatan adalah regenerasi ide-ide baru. Tetapi, di sisi lain, regenerasi juga dapat mengakibatkan terputusnya konsistensi pengalaman lembaga, terutama jika masa jabatan anggota LPP berbarengan dengan periode pemilu. Banyak negara yang undang-undang pemilunya memperbolehkan perpanjangan masa jabatan selama ada persetujuan dari otoritas yang berwenang. Afrika Selatan membatasi masa jabatan anggota LPP hanya pada dua periode, sedangkan Rusia dan Pakistan tidak membatasi masa jabatan anggota LPP.

176. Di Afrika Selatan, masa jabatan anggota LPP disusun secara berjenjang. Penunjukan anggota baru dilakukan dalam periode tujuh tahun dan masa jabatan tersebut tidak boleh menggunakan sisa masa jabatan dari anggota yang lain. Di Kosta Rika, satu dari tiga anggota reguler dan dua dari enam anggota deputy dipilih setiap dua tahun sekali. Tetapi di Namibia, anggota LPP memiliki masa jabatan tetap selama lima tahun dan jika ada anggota yang keluar, penggantinya hanya memperoleh sisa masa jabatan dari anggota yang ia gantikan.

177. Penetapan masa jabatan berjenjang dapat membuat pengalaman lembaga lebih mudah ditransfer antar generasi, serta membuat suksesi kepemimpinan lebih mulus. Jika tidak berjenjang, penunjukan anggota baru harus dilakukan jauh setelah pelaksanaan pemilu agar para anggota lama dapat menyelesaikan laporan evaluasi mereka, dan juga jauh sebelum pelaksanaan pemilu berikutnya agar para anggota baru dapat menyesuaikan diri dengan tanggung jawab mereka sebelum pemilu dimulai. Hal ini biasanya berada di tengah-tengah periode antar-pemilu.

## **Perekrutan dan Penunjukan Anggota LPP**

178. Proses penunjukan anggota LPP biasanya diatur dalam undang-undang pemilu, begitu pula dengan proses perekrutan dan pemilihan anggota baru. Penunjukan resmi biasanya dilakukan oleh kepala negara, lembaga yudisial, lembaga eksekutif, atau partai politik, dan dapat bersifat konsultatif atau

unilateral. Proses rekrutmen dapat dilakukan melalui rekrutmen tertutup atau mengumumkannya lewat iklan, menggunakan uji publik untuk kompetensi dan integritas, atau melalui *pooling* sebanyak mungkin kandidat atau hanya mengambil sejumlah kandidat yang benar-benar dibutuhkan. Proses rekrutmen sebaiknya bersifat terbuka jika keanggotaan LPP berbasisan kepakaran ketimbang jika berbasisan multipartai.

### **Rekrutmen Melalui Iklan Terbuka**

179. Di negara-negara seperti Irak, Namibia, dan Afrika Selatan, anggota LPP yang berbasisan kepakaran biasanya direkrut melalui iklan terbuka dan para kandidat dapat mengajukan diri secara langsung; di Irak dan Afrika Selatan para kandidat ini juga harus dinominasikan oleh anggota masyarakat. Surat lamaran diterima dan diseleksi oleh lembaga independen (misalnya: komite pemilihan yudisial di Namibia dan komite legislatif di Afrika Selatan). Nama-nama yang lolos seleksi diserahkan kepada kepala negara untuk persetujuan dan penunjukkan. Di Botswana, semua surat lamaran yang masuk diterima oleh sekretariat LPP dan diteruskan kepada konferensi partai-partai politik yang akan menominasikan 15 nama untuk disetujui oleh Komisi Pelayanan Yudisial. Komisi ini kemudian akan memilih lima anggota LPP beserta ketuanya (yang merupakan hakim di Pengadilan Tinggi) dan para deputi atau wakil anggota (yang berasal dari kalangan profesional/pengacara).

180. Meskipun mekanisme rekrutmen melalui iklan terbuka dapat meningkatkan kuantitas dan kompetensi para pelamar, tetapi tetap tidak menjamin bahwa pelamar yang terpilih adalah orang yang tepat. Terutama jika mekanisme seleksi didominasi oleh satu kelompok tertentu, kandidat yang kompeten bisa tidak terpilih jika tidak disukai oleh kelompok tersebut.

**Tabel 9: Beberapa Keuntungan dan Kerugian Menggunakan Rekrutmen Iklan Terbuka**

Keuntungan	Kerugian
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meningkatkan transparansi</li> <li>• Meningkatkan jumlah kandidat yang prospektif</li> <li>• Proses pemilihan berdasarkan kompetensi</li> <li>• Meningkatkan inklusivitas karena mengizinkan semua pemangku kepentingan untuk mengajukan kandidat masing-masing</li> <li>• Ada mekanisme koreksi karena pelaksana nominasi, seleksi, dan penunjukkan dapat dilakukan oleh lembaga yang berbeda-beda</li> <li>• Membuka kesempatan bagi kandidat yang berada di luar kekuasaan elit.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tokoh profesional terkemuka mungkin enggan mengikuti prosedur uji publik</li> <li>• Orang-orang takut untuk melamar karena jika tidak terpilih, semua orang akan tahu</li> <li>• Biaya pengiklanan dan proses seleksi</li> <li>• Membutuhkan waktu lama</li> <li>• Membutuhkan pengawasan terhadap komite pemilihan</li> <li>• Rekrutmen terbuka mungkin saja hanya digunakan sebagai kedok untuk menutupi fakta bahwa partai politik yang berkuasa menentukan hasil rekrutmen anggota LPP</li> </ul>

### **Perekrutan Anggota LPP Melalui Persetujuan Kepala Negara atau Rekomendasi Legislatif**

181. Di negara-negara lain, proses pemilihan anggota LPP berbasis kepakaran dapat dilakukan oleh kepala negara, yang bertugas memberikan daftar nama kandidat kepada legislatif untuk persetujuan. Contohnya adalah di Kenya

dan Sierra Leone. Dengan melibatkan legislatif, termasuk di dalamnya partai-partai oposisi, dapat meningkatkan dukungan multipartai terhadap anggota yang terpilih. Sebagai contoh, di Indonesia, presiden menyusun daftar nama-nama kandidat sebanyak dua kali lipat dari yang dibutuhkan, kemudian menyerahkan daftar nama tersebut ke legislatif. Lembaga legislatif kemudian melakukan proses seleksi secara tulisan maupun lisan (*fit and proper test*) kepada masing-masing kandidat dan menyerahkan hasilnya kembali kepada presiden untuk penunjukan resmi. Di Ukraina, lembaga legislatif menyerahkan daftar nama kandidat kepada presiden, nama-nama yang dipilih presiden kemudian diserahkan kembali kepada legislatif untuk persetujuan.

182. Di negara-negara persemakmuran, seperti Fiji, Santa Lucia, dan Trinidad & Tobago, anggota LPP dipilih oleh kepala negara berdasarkan saran dari perdana menteri dan konsultasi dengan pihak oposisi. Di Papua New Guinea, terdapat Komite Pemilihan Komisi Pemilu yang terdiri dari perdana menteri, pemimpin oposisi, ketua Komite Parlemerter, dan ketua Komisi Pelayanan Publik.

183. Pembagian wewenang penunjukan anggota LPP antara pemerintah eksekutif dan legislatif dapat meningkatkan mekanisme koreksi atau *check and balances*. Jika proses penunjukan hanya dilakukan oleh salah satu lembaga (biasanya eksekutif), hasil dari penunjukan tersebut, meskipun para anggota terpilih merupakan orang-orang yang benar-benar berintegritas, akan dilihat oleh masyarakat sebagai pion-pion bagi kekuasaan pemerintah.

184. Bahkan apabila proses penunjukan sudah dilakukan secara seimbang oleh eksekutif dan legislatif, masyarakat tetap akan curiga apabila kedua lembaga pemerintahan tersebut dikuasai oleh satu partai politik yang sama, atau apabila lembaga eksekutif terlalu mendominasi legislatif. Di dalam situasi semacam itu, syarat minimal persetujuan oleh dua pertiga anggota legislatif dapat menjadi solusi, karena dapat memberikan partai-partai kecil dan minoritas hak veto: hal ini terjadi di Meksiko, Nigeria, Uruguay, dan Yaman.

### **Penunjukan Secara Unilateral oleh Satu Lembaga Pemerintahan**

185. Jika penunjukan anggota LPP dilakukan secara unilateral, misalnya oleh kepala negara, maka penunjukan tersebut tidak memerlukan persetujuan dan konsultasi dari pihak lain, seperti legislatif, partai politik, atau masyarakat sipil. Jika kepala negara menerima masukan dan melakukan konsultasi – di mana hal ini sering terjadi – biasanya dilakukan secara informal dan tidak mengikat. Di negara-negara seperti India, Malaysia, Senegal, dan Zambia, kepala negara menunjuk anggota LPP secara unilateral. Penunjukan secara unilateral kerap dikritik karena dianggap mendorong pemerintah untuk hanya memilih orang-orang yang mereka sukai saja dan tidak bersifat imparisial.

186. Di negara-negara lain, seperti Kosta Rika, Pengadilan Tinggi secara unilateral menunjuk anggota LPP. Penunjukan ini berdasarkan dua pertiga suara dari hakim-hakim di Pengadilan Tinggi.

### ***Keterlibatan Aktor-aktor Lain dalam Penunjukan Anggota LPP***

187. Salah satu pendekatan alternatif untuk mengerem pengaruh pemerintah eksekutif di dalam proses penunjukan anggota LPP adalah dengan melibatkan aktor-aktor yudisial dan non-pemerintah di dalam proses nominasi dan seleksi kandidat. Di Botswana, Komisi Pelayanan Yudisial bertanggung jawab melaksanakan penunjukan, sementara di Burkina Faso dan Guatemala, organisasi masyarakat sipil, akademisi, atau praktisi hukum memegang peranan penting dalam penunjukan anggota LPP.

### **Kualifikasi**

188. Pertimbangan untuk mengatur kualifikasi minimal yang dibutuhkan untuk menjadi anggota LPP ke dalam undang-undang pemilu sangat bergantung dari apakah LPP yang bersangkutan berbasis kepakaran atau multipartai. Dalam konteks LPP multipartai, partai politik biasanya menggunakan kriteria mereka sendiri dalam memilih anggota yang akan dikirimkan sebagai representasi di LPP, misalnya senioritas, keanggotaan, atau pertimbangan profesional.

189. Tetapi ada juga kasus di mana undang-undang pemilu mengatur sejumlah kualifikasi anggota LPP di dalam konteks multipartai, misalnya aturan bahwa anggota LPP tidak boleh aktivitas partai atau sedang menjabat jabatan politik. Di Mozambique, misalnya, para anggota LPP multipartai diharapkan merupakan orang memiliki kualifikasi profesional, integritas, independen, dan imparsial. Ini berarti partai politik wajib mencalonkan kandidat yang memenuhi kualitas non-partisan dan independen. Pada banyak kasus, kandidat yang memenuhi persyaratan tersebut umumnya berasal dari masyarakat sipil ketimbang dari partai politik.

190. Di dalam konteks LPP berbasis kepakaran, undang-undang pemilu biasanya menjabarkan dengan detail kualifikasi yang harus dipenuhi sebagai anggota LPP – seperti di Indonesia dan Meksiko. Selain itu, undang-undang pemilu juga dapat menggunakan definisi fungsi dan tanggung jawab LPP sebagai patokan kualifikasi bagi anggota LPP.

191. Adalah hal yang wajar apabila banyak pihak berharap anggota LPP memiliki kompetensi profesional dan memiliki netralitas politik. Di sejumlah negara, salah satu bentuk kualifikasi adalah latar belakang pendidikan legal/hukum dan pengalaman kerja, khususnya bagi posisi ketua yang harus diisi oleh hakim (di Slovenia) atau hakim/mantan hakim (di Australia). Di Rusia, anggota LPP harus memiliki gelar pendidikan bidang hukum atau pendidikan hukum tingkat universitas. Di Lithuania dan Thailand, anggota LPP setidaknya harus memiliki pendidikan di universitas.

192. Beberapa kualifikasi formal lain untuk anggota LPP mencakup soal kependudukan dan usia. Di Sierra Leone dan Thailand, individu yang tidak tercatat sebagai penduduk resmi dilarang menjadi anggota LPP. Di Nigeria, anggota LPP minimal harus berumur 25 tahun.

193. Metode atau bentuk penunjukan anggota LPP dapat mempengaruhi tipe kepribadian anggota-anggota yang terpilih, sehingga terkadang menimbulkan praktik diskriminasi terhadap beberapa kelompok di dalam masyarakat. Misalnya, di Indonesia pada tahun 2001, penunjukan anggota LPP didominasi oleh kandidat yang berasal dari kalangan akademis. Proses penunjukan yang terbuka juga tidak menjamin hasil yang independen dan terbuka pula. Misalnya di undang-undang pemilu di Azerbaijan mewajibkan penunjukan anggota LPP untuk melalui persetujuan legislatif dan presiden. Tetapi pada tahun 1999 partai presiden menguasai mayoritas legislatif sehingga hasil penunjukan tidak benar-benar partisan dan sangat dipengaruhi oleh kekuasaan pemerintah.

**Tabel 10: Kualifikasi Anggota LPP yang Diatur dalam Undang-undang di Tiga Negara Demokrasi Baru dan Berbasis Kepakaran**

	Indonesia	Meksiko	Yaman
<b>Imparsialitas</b>	Ya	Tidak	Ya
<b>Integritas dan sikap adil</b>	Ya	Tidak	Ya
<b>Identitas kewargaan</b>	Ya	Ya, sejak lahir	Ya, sejak lahir
<b>Usia minimal</b>	Tidak ada	30	35
<b>Kualifikasi profesional</b>	Tidak ada	Ijasah	Ijasah perguruan tinggi atau yang ekuivalen
<b>Pengetahuan kepemiluan</b>	Ya	Ya	Kompetensi dan pengalaman yang relevan
<b>Sehat jasmani dan rohani</b>	Ya	Ya	Tidak
<b>Tidak aktif secara politik</b>	Bukan petugas partai	Tidak pernah menjadi ketua partai, baik tingkat nasional maupun cabang. Tidak pernah menjadi kandidat pemilu dalam 5 tahun terakhir.	Harus non-aktif dari afiliasi partai selama menjabat anggota LPP
<b>Terdaftar sebagai pemilih</b>	Ya	Ya	Tidak
<b>Wajib sedang menjabat di posisi lain</b>	Tidak	Tidak	Tidak

	Indonesia	Meksiko	Yaman
<b>Larangan untuk menjabat di posisi lain</b>	Tidak boleh bekerja sebagai pegawai sipil atau pejabat publik	Selama setahun terakhir tidak boleh menjabat sebagai sekretaris negara bagian atau jaksa umum. Tidak boleh menjabat sebagai sekretaris atau ketua di lembaga negara, menjadi gubernur, atau sekretaris negara.	Tidak
<b>Karakter</b>	Memiliki karakter baik dan tidak pernah menjadi terpidana dalam kasus kriminal apapun	Memiliki karakter baik dan tidak pernah menjadi terpidana dalam kasus kriminal apapun	Harus memiliki karakter dan perilaku baik. Tidak pernah terlibat kasus kriminal yang berkaitan dengan pemilu, atau melanggar kode etik dan menjaga profesionalitas
<b>Domisili dalam negeri</b>	Saat ini	2 tahun terakhir	Tidak ada

194. Meskipun sejumlah undang-undang pemilu menyatakan anggota LPP untuk pernah bekerja di bidang pekerjaan tertentu (misalnya profesi hakim di Kosta Rika, atau praktisi hukum di Kroasia), tetapi di beberapa negara ada juga yang menyatakan latar belakang profesi yang beragam. Jika disyaratkan undang-undang, memang profesi yang paling banyak disebut adalah profesi legal/hukum. Di dunia korporasi, perusahaan sebesar dan sekompleks LPP hampir tidak mungkin hanya memiliki dewan pimpinan yang hanya memiliki sedikit latar profesi.

195. Di sejumlah negara, undang-undang pemilu juga menyebut tipe orang-orang yang tidak boleh ditunjuk sebagai anggota LPP. Pada kasus LPP Model Independen atau Model Kombinasi komponen independen, bentuk formal ketidakbolehan sebagai anggota LPP biasanya berkaitan dengan posisi atau jabatan publik lain – misalnya anggota tidak boleh menjadi anggota/bekas anggota/petugas partai politik, atau anggota parlemen, atau menjabat jabatan publik di lembaga pemerintah. Berbagai bentuk larangan lain, misalnya alasan kesehatan, biasanya digunakan sebagai bentuk diskriminasi.

## Masa Jabatan dan Kepastian Posisi bagi Anggota LPP

196. Di negara-negara di mana anggota LPP-nya menjabat secara purnawaktu, berbagai detail mengenai pekerjaan, khususnya soal gaji dan tunjangan, biasanya diatur di dalam undang-undang atau berdasarkan keputusan kepala negara setelah melalui proses konsultasi dengan lembaga-lembaga lain, seperti legislatif, kementerian, atau bendahara negara (kementerian keuangan). Gaji dan tunjangan yang diterima oleh anggota LPP mungkin dapat setara dengan staf senior di lembaga yudikatif atau lembaga-lembaga lainnya.

197. Di negara-negara di mana anggota LPP-nya bekerja secara paruh-waktu, biasanya mereka menerima honor berdasarkan kehadiran, seperti dipraktikkan di Botswana. Beberapa negara lain (misalnya Namibia) memberikan juga honor bulanan meski bukan pada periode pemilu. Honor-honor ini diatur oleh pemerintah berdasarkan kebijakan dan peraturan yang ada.

198. Di Lesotho, Nigeria, Britania Raya, dan beberapa negara Kepulauan Karibia, gaji para anggota LPP diambil langsung dari Kas Negara (Consolidated Fund). Hal ini memberikan kepastian gaji dan tunjangan bagi para anggota LPP dan dapat meningkatkan independensi mereka dalam bekerja.

199. Kepastian serta jaminan posisi pekerjaan bagi para anggota LPP dari segala bentuk kerugian profesional – seperti pemotongan gaji, pemecatan, pengurangan tunjangan, dan lain sebagainya – dapat membuat mereka bekerja secara lebih imparial, profesional, dan tidak takut untuk melawan segala bentuk tekanan politik. Anggota LPP seringkali tidak berani mengambil keputusan yang tidak populer atau tidak sesuai dengan keinginan pemerintah eksekutif/legislatif jika mereka selalu merasa terancam akan diberhentikan dan dimiskinkan secara semena-mena.

200. Di banyak negara, kepastian jabatan bagi para anggota LPP diatur secara sama dengan para staf yudikatif: mereka hanya dapat diberhentikan atas alasan kelakuan buruk, atau ketidakmampuan bekerja secara mental maupun fisik. Hal ini, misalnya, berlaku di India, di mana meskipun perilaku buruk sudah terbukti, tetapi tetap masih memerlukan persetujuan minimal dua-pertiga anggota parlemen untuk dapat memberhentikan anggota LPP. Perlindungan dari pengurangan gaji dan pemecatan secara semena-mena juga bisa dijamin oleh undang-undang, sebagaimana di Kanada. Di beberapa negara lain, seperti Tanzania dan Zambia, presiden dapat memberhentikan anggota LPP karena berbagai sebab, seperti alasan kebangkrutan. Dan di kedua negara tersebut pemberhentian anggota LPP tidak memerlukan persetujuan dari lembaga lain seperti legislatif atau parlemen.

201. Memberikan jaminan dan perlindungan posisi kepada para anggota LPP di dalam LPP berbasis multi-partai merupakan persoalan yang kompleks. Jika partai memiliki wewenang untuk menunjuk dan mencabut perwakilan mereka di LPP, maka partai berhak mengganti anggota LPP wakil mereka kapanpun mereka mau, seperti di Meksiko. Di Georgia, undang-undang mewajibkan para anggota LPP tetap independen dari partai yang mereka wakili dan mereka tidak memiliki tanggung jawab apapun terhadap partai politik. Segala bentuk intervensi dari partai politik terhadap anggota LPP sangat dilarang dan dapat dijatuhi hukuman pidana.

## **Sumpah Jabatan**

202. Di sejumlah negara, seperti di Indonesia dan Lithuania, anggota LPP diwajibkan untuk mengambil sumpah jabatan sebelum menjabat. Sumpah jabatan ini dapat dipandu oleh pejabat senior lembaga pemerintah, misalnya

ketua atau deputy Seimas (lembaga legislatif di Lithuania). Sumpah jabatan mengikat para anggota LPP untuk menjunjung tinggi konstitusi dan undang-undang. Teks atau isi sumpah dapat dibuat secara sederhana seperti di Slovakia atau panjang dan detail seperti di Indonesia. Isi sumpah jabatan juga dapat merujuk pada undang-undang atau peraturan tertentu yang mengatur soal konflik kepentingan yang mungkin dihadapi oleh anggota LPP.

## Regulasi Internal

203. Secara umum, sebuah LPP membutuhkan regulasi internal agar dapat menjalankan pekerjaannya dengan baik. Regulasi internal ini dapat mencakup isu administratif, finansial, atau isu-isu teknis seperti keamanan, komunikasi media, prosedur rapat, keanggotaan, kontrol logistik, pengadaan, pencairan dana, atau manajemen dokumen. Regulasi-regulasi ini akan menjadi lebih efektif apabila disetujui atau dibuat oleh semua anggota LPP.

204. LPP dapat mendelegasikan sebagian wewenang untuk membuat regulasi-regulasi internal minor kepada staf dan anggota sekretariat LPP. Pendekatan semacam ini dapat meningkatkan kepatuhan terhadap regulasi internal yang dibuat. Sanksi yang jelas dan tegas terhadap pelanggaran regulasi internal juga dibutuhkan. Prosedur penegakan regulasi harus bersifat total dan terbuka, serta harus mengikuti prinsip-prinsip keadilan yang disepakati bersama. Di dalam LPP Model Pemerintahan, regulasi internal bisa berupa regulasi pelayanan publik yang telah ada sebelumnya; tetapi regulasi tersebut tetap dapat dimodifikasi sesuai keperluan operasional LPP.

## Proses Pengambilan Keputusan

205. Metode pengambilan keputusan LPP dapat berbeda-beda tergantung dari model penyelenggaraan pemilu, kultur pengambilan keputusan di negara masing-masing, serta peraturan di dalam undang-undang. Dalam konteks Model Pemerintahan, LPP umumnya tidak memiliki anggota dan keputusan diambil langsung oleh pemerintah eksekutif: peran LPP Model Pemerintahan lebih condong sebagai pemberi masukan ketimbang pengambil keputusan. Tetapi, wewenang pengambilan keputusan dapat didelegasikan oleh pemerintah kepada ketua LPP.

206. Sedangkan di dalam konteks LPP Independen dan komponen independen di dalam LPP Kombinasi, undang-undang pemilu dapat memainkan peran penting dalam prosedur pengambilan keputusan LPP, misalnya dalam hal pemilihan ketua, wewenang pengambilan keputusan bagi ketua atau anggota di dalam rapat pleno, ketentuan voting internal, peran ketua di dalam voting internal, dan lain sebagainya.

207. Meskipun beberapa aspek pengambilan keputusan dapat diatur oleh undang-undang pemilu, tetapi detail proses pengambilan keputusan itu sendiri biasanya ditentukan oleh prosedur administratif yang dibuat oleh para anggota LPP. Prosedur administratif ini dapat mencakup berbagai hal, seperti:

- peran ketua;
- wewenang pengambilan keputusan dan mekanisme delegasi wewenang tersebut;
- metode rapat;
- frekuensi rapat;
- agenda rapat;
- proses pengambilan keputusan – proposal, peraturan diskusi, dan tipe voting;
- kehadiran saat rapat dan kuorum;
- hak dan peran para staf LPP pada saat rapat; kebijakan mengundang orang luar saat rapat;
- notulensi;
- metode menerbitkan kebijakan dan peraturan;
- metode penengguhan dan perubahan peraturan; dan
- detail mengenai konferensi media.

208. Pada banyak kasus, kuorum ditentukan sebanyak 50 persen dari total anggota dan keputusan diambil oleh mayoritas anggota yang hadir. Tetapi, di Lithuania, keputusan LPP harus diambil berdasarkan konsensus. Di Bulgaria, anggota yang hadir dalam rapat dilarang untuk abstain dalam voting. Di Georgia, setiap anggota yang memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*) memiliki hak untuk menjelaskan argumen mereka dalam bentuk tertulis dan dilampirkan ke dalam notulensi rapat; tetapi, anggota tersebut tidak diperkenankan menghalang-halangi implementasi keputusan yang sudah diambil.

## Rapat Anggota

209. Undang-undang pemilu, atau regulasi internal LPP, memerlukan semacam persetujuan pengambilan keputusan terkait berbagai isu – seperti soal regulasi tambahan, pengesahan hasil pemilu, penunjukan staf baru, atau keputusan-keputusan yang berkaitan dengan hak para pemangku kepentingan. Rapat reguler antar anggota LPP juga dapat membantu mengembangkan arah kebijakan, evaluasi performa, serta memperjelas panduan bagi para staf sekretariat.

210. Anggota LPP yang direkrut purna-waktu dapat hadir setiap hari untuk memberikan arahan kepada para staf, sedangkan anggota paruh-waktu mungkin hanya perlu bertemu beberapa kali untuk membicarakan berbagai kebijakan dan aktivitas lembaga. Di luar periode pemilu, anggota purna-waktu dapat melakukan rapat seminggu sekali. Anggota yang paruh-waktu bisa bertemu lebih jarang, mungkin sebulan sekali. Pada saat puncak periode pemilu, rapat anggota dapat dilaksanakan lebih sering; anggota purna-waktu mungkin perlu melakukan rapat tiap hari. Biasanya pula, notulensi rapat anggota LPP ditandatangani oleh ketua dan sekretaris, atau dalam konteks LPP multi-partai

ditandatangani oleh semua anggota LPP untuk menjamin otentisitas.

### **Rapat Terbuka atau Tertutup**

211. Rapat LPP yang terbuka bagi publik dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada LPP. Jika rapat LPP diwajibkan terbuka oleh undang-undang, maka penting bagi LPP untuk mempublikasi tanggal pelaksanaan rapat. Setiap keputusan penting yang diambil dalam rapat juga mesti dipublikasi. LPP juga harus bekerja sama dengan polisi untuk menjamin keamanan dan kelancaran protokol saat rapat. Di Hungaria dan Lithuania, undang-undang menjamin rapat LPP agar terbuka bagi publik, dan di Lithuania, anggota masyarakat diijinkan untuk merekam rapat LPP selama tidak mengganggu jalannya rapat tersebut.

212. Di sisi lain, di Afrika Selatan dan Zambia, rapat LPP bersifat tertutup bagi siapapun yang non-anggota, kecuali jika diundang secara khusus. Rapat tertutup dapat mendorong para peserta rapat untuk mendiskusikan berbagai hal secara lebih terbuka, terutama isu-isu yang sensitif, dan mereka juga tidak perlu merasa takut dihakimi oleh publik terkait opini-opini mereka di dalam rapat. Tetapi, rapat tertutup mengurangi tingkat transparansi proses pengambilan keputusan LPP dan dapat meningkatkan kecurigaan publik. Rapat tertutup harus selalu diikuti oleh publikasi atau konferensi pers mengenai proses deliberasi dan hasil yang diambil di dalam rapat – sebagaimana dipraktikkan di Jamaika. LPP juga dapat mengunggah notulensi dan hasil rapat di ruang publik atau situs resmi LPP agar masyarakat dapat mengetahui hal-ihwal yang terjadi di dalam rapat.

### **Anggota Komite**

213. Untuk LPP yang jumlah anggotanya relatif besar, akan sangat menguntungkan jika mereka membentuk komite untuk mengawasi aktivitas dan kerja lembaga. Di negara-negara seperti Indonesia, Kenya, dan Namibia, pembentukan komite terbukti meningkatkan spesialisasi dan konsentrasi anggota LPP terhadap tugas-tugas utama mereka. Membentuk komite juga bisa menjadi cara untuk mendistribusikan beban kerja pengawasan secara efektif pada periode puncak pemilu. Pada beberapa kasus, komite LPP memiliki wewenang untuk mengkooptasi staf non-anggota, seperti para pakar dari luar lembaga atau staf sekretariat. Di Kenya, LPP telah membentuk komite-komite seperti: keuangan, administrasi, donasi asing, pengembangan, seksi umum, logistik, reformasi legal dan elektoral, dan komputer.

214. Beberapa LPP juga ada yang membentuk kelompok kecil yang terdiri dari para anggota yang disebut sebagai biro, yang berinteraksi dengan sekretariat LPP atas nama seluruh anggota. Ketika anggota LPP harus terlibat dalam aktivitas harian, seperti di Indonesia pada tahun 2004, mengalokasikan tugas dan tanggung jawab dengan pendekatan ini dapat memperjelas tanggung jawab kerja dan komunikasi dengan sekretariat lembaga. Pendekatan semacam ini juga dipakai oleh para anggota LPP di Thailand.

## Relasi Anggota dengan Sekretariat

215. Jika menggunakan Model Independen atau Kombinasi, relasi antara anggota LPP dengan sekretariat menjadi sangat penting. Peran yang pantas bagi masing-masing anggota LPP dapat berbeda-beda. LPP yang terdiri dari anggota paruh-waktu akan cenderung lebih lepas dalam hal kebijakan dan pengawasan, sementara anggota purna-waktu akan terlibat lebih langsung. Anggota-anggota di dalam komponen independen dalam LPP Model Kombinasi akan cenderung lebih tidak terlibat dalam isu-isu administratif, tetapi akan lebih terlibat dalam soal integritas dan kontrol kualitas. Di dalam konteks negara-negara yang sedang dalam masa transisi demokrasi, para anggota di dalam LPP Model Independen dan Kombinasi mungkin akan lebih bijak jika menerapkan manajemen operasional yang terbuka untuk meningkatkan kredibilitas proses elektoral di mata publik. Di sejumlah negara, seperti Yaman, anggota LPP dapat diberikan tanggung jawab sebagai kepala departemen di dalam sekretariat.

216. Beberapa elemen yang dapat meningkatkan relasi kerja yang efektif antara anggota LPP dan sekretariat di antaranya adalah penjelasan yang jelas mengenai pembagian wewenang dan tugas antara anggota dan sekretariat, hierarki otoritas yang jelas antara anggota dan sekretariat, dan penunjukkan SDM yang kompeten yang dapat meningkatkan respek antara anggota dan sekretariat. Rasa percaya antara anggota dan sekretariat sangat penting, oleh karena itu menjadi wajib bagi kedua pihak untuk saling mempercayakan akuntabilitas lembaga secara internal, dan sebisa mungkin tidak melaporkan aktivitas LPP kepada pihak-pihak eksternal. Jika menggunakan Model Independen atau Kombinasi, ada baiknya LPP membentuk satu departemen khusus untuk membuat laporan aktivitas lembaga.

217. Kehadiran kepala sekretariat atau perwakilannya di dalam rapat pleno LPP sebagai pembicara atau tamu (seperti di Indonesia), atau sebagai anggota non-voting (seperti di Jamaika), atau sebagai anggota LPP dengan hak penuh (seperti di Australia), dapat mempererat relasi antara anggota dengan sekretariat, serta dapat memperkaya rapat dengan berbagai rekomendasi praktis mengenai operasional lembaga.

## Ikhtisar Bab

- LPP yang bersifat independen dapat ditemukan pada Model Independen dan Model Kombinasi dan dipandu oleh 'dewan' anggota LPP. Dengan beberapa pengecualian, LPP dengan Model Pemerintahan atau komponen pemerintah dalam Model Kombinasi tidak memiliki anggota, hanya staf sekretariat.
- Tidak ada jumlah ideal anggota di dalam suatu LPP, serta tidak ada patokan pasti apakah perekrutan purna-waktu atau paruh-waktu yang lebih baik. Kedua hal tersebut sangat ditentukan oleh ukuran suatu negara, jumlah populasi, konteks ekonomi dan geopolitik, wewenang dan fungsi LPP di masing-masing negara, serta model LPP yang digunakan.

- Anggota LPP memerlukan kejelasan status agar dapat disegani oleh berbagai lembaga lain di pemerintahan. Mereka juga memerlukan jaminan dan kejelasan karir agar dapat bekerja dengan baik dan tidak takut terhadap tekanan politik.
- LPP Independen dapat memiliki keanggotaan yang bersifat multipartai – di mana anggotanya berasal dari partai politik – atau berbasis kepakaran – di mana anggota ditunjuk berdasarkan keahlian dan kemampuan profesional mereka – atau berbasis kombinasi – anggota berasal dari partai politik dan kaum profesional. Tipe keanggotaan yang terbaik bagi suatu negara sangat bergantung pada konteks politik dan tahapan perkembangan demokrasi.
- Masa jabatan yang tetap dan terjadwal dapat meningkatkan kepercayaan diri lembaga dan memperlancar proses regenerasi. Metode penetapan masa jabatan berjenjang dapat meminimalisir konflik dan mempertahankan 'memori' lembaga.
- Proses seleksi LPP dapat dilakukan dengan proses rekrutmen terbuka dan mengurutkan para kandidat berdasarkan uji kelayakan dan kepatutan. Salah satu prosedur yang paling sering digunakan adalah dengan menerima rekomendasi pencalonan dari pemerintah. Rekomendasi ini bisa berasal dari lembaga eksekutif atau yudikatif kemudian disetujui oleh legislatif atau sebaliknya.
- Undang-undang pemilu biasanya menjabarkan kualifikasi pemilihan anggota LPP, misalnya persyaratan kewarganegaraan, reputasi sosial, imparialitas, kualifikasi profesional, dan pengetahuan teknis. Persyaratan lainnya termasuk usia, kesehatan, jabatan publik saat ini, dan domisili.
- Anggota LPP wajib menerapkan mekanisme pengambilan keputusan dan manajemen yang cocok dengan kultur dan tipe LPP bersangkutan. Mereka juga harus mengadopsi mekanisme dan regulasi internal yang menjamin transparansi proses pengambilan keputusan. Sangat dianjurkan bagi LPP untuk membentuk sejumlah sub-komite yang menangani berbagai aspek penyelenggaraan pemilu secara khusus.
- Rapat LPP bisa bersifat terbuka atau tertutup. Rapat terbuka dapat meningkatkan kepercayaan publik terhadap LPP, sedangkan rapat tertutup dapat mendorong peserta rapat untuk mendiskusikan berbagai hal secara lebih terbuka, termasuk hal-hal sensitif.
- Relasi yang baik antara anggota LPP dengan sekretariat sangat penting bagi efektivitas kerja lembaga.

# Irak: Desain Kelembagaan Internasional

Jarrett Blanc

## Latar Belakang Historis

Komisi Pemilu Independen Irak (IECI) dibentuk melalui Peraturan Otoritas Koalisi Darurat (Coalition Provisional Authority, CPA) No. 92 tanggal 31 Mei 2004 dan diberdayakan sebagai 'otoritas elektoral eksklusif di seluruh Irak selama Periode Transisi'. IECI dibentuk sebagai 'lembaga pemerintah yang independen dan otonom, non-partisan, netral, dan profesional' yang diberi mandat untuk 'mengorganisir, mengawasi, melaksanakan, dan mengimplementasikan semua pemilu yang diatur oleh Undang-undang Pemerintah Irak untuk Periode Transisi (Transitional Administrative Law, TAL). Di mana ini mencakup:

- pemilu untuk Majelis Transisional Nasional (TNA), Majelis Nasional Kelompok Kurdi (KNA), dan dewan pemerintah, yang dilaksanakan pada 30 Januari 2005;
- referendum untuk membentuk rancangan konstitusi (yang akan disusun oleh TNA), yang akan dilaksanakan pada 15 Oktober 2005; dan
- pemilihan umum di bawah konstitusi baru yang akan dilaksanakan pada 15 Desember 2005.

## Kerangka Legal

Kerangka legal pemilu di Irak dibentuk berdasarkan perintah yang dikeluarkan oleh CPA. Kerangka legal di sini mencakup soal sistem representasi, peraturan mengenai partai politik, dan pembentukan otoritas kepemiluan yang independen. Perintah CPA merupakan hasil diskusi internal antara kelompok politik arus utama yang dimoderasi oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan disetujui oleh Dewan Pemerintahan Interim dan CPA. Komponen-komponen utama dari kerangka legal pemilu di Irak adalah:

- TAL, yang mendeskripsikan pemilu yang diperlukan untuk proses transisi dan menjamin hak-hak fundamental, termasuk definisi kewarganegaraan dan hak

politik (misalnya kebebasan berbicara dan berkelompok);

- Perintah CPA no. 92, yang membentuk IECEI dan dewan hakim yang bertugas untuk menampung gugatan terhadap keputusan-keputusan IECEI;
- Perintah CPA no. 96 tanggal 15 Juni 2004, termasuk undang-undang pemilu transisional yang mengatur soal sistem representasi dan persyaratan pemilih untuk pemilu TNA;
- sebuah undang-undang dari pemerintah interim yang mengatur soal sistem representasi untuk pemilu dewan pemerintahan dan sebuah amandemen terhadap undang-undang pemilu KNA yang diadopsi oleh KNA sebelumnya, sehingga undang-undang tersebut menjadi lebih konsisten dengan undang-undang lainnya, terutama dalam hal sistem representasi, persyaratan kandidat, dan persyaratan pemilih;
- Perintah CPA no. 97 tanggal 15 Juni 2004, termasuk undang-undang partai politik transisional; dan
- 17 regulasi yang diadopsi oleh IECEI terkait isu pelanggaran pemilu, pemantauan, pemungutan suara, dan penghitungan suara.

Mengingat Perintah CPA no. 96 hanya berlaku untuk pemilu TNA 30 Januari 2005, kerangka legal ini kemudian diperluas oleh TNA agar dapat menjadi panduan legal untuk referendum dan pemilihan umum. TNA mengadopsi sebuah undang-undang mengenai 'proses referendum', yang mencakup bentuk pertanyaan referendum, kriteria kelayakan, dan interpretasi terhadap konstitusi TAL. Upaya interpretasi ini terbilang kontroversial karena dapat membuat proses pengubahan konstitusi menjadi sulit. Interpretasi ini kemudian diubah berdasarkan keputusan TNA. Sebuah undang-undang pemilu kemudian diadopsi pada tanggal 12 September 2005 untuk pemilihan umum tanggal 15 Desember 2005. Undang-undang tersebut mengatur sistem representasi, kriteria pemilih, kriteria kandidat, dan pembatasan aktivitas kampanye bagi lembaga legislatif yang baru, Dewan Perwakilan.

Meskipun Perintah CPA no. 92 masih berlaku sebagai dasar legal bagi kerja kepemiluan IECEI, undang-undang pemilu yang baru tidak secara spesifik mengkonfirmasi peran IECEI. Hal ini membuat IECEI memiliki 'hak untuk mengeluarkan regulasi dan perintah yang diperlukan untuk implementasi undang-undang tersebut'.

## Struktur IECEI

IECEI memiliki dua komponen utama. Dewan Komisioner yang mengepalai IECEI dan Administrasi Elektoral yang mengimplementasikan operasi pemilu di bawah otoritas Dewan Komisioner. Sebagai tambahan, terdapat juga Panel Elektoral Transisional yang terdiri dari tiga hakim untuk menampung gugatan terhadap keputusan-keputusan IECEI.

Dewan Komisioner memiliki tujuh anggota dengan hak voting dan satu ketua pelaksana pemilu (Chief Electoral Officer, CEO) yang tidak memiliki hak voting. Semua anggota dipilih setelah melalui proses pencalonan publik yang kemudian diikuti oleh proses seleksi dan interview yang dilaksanakan oleh PBB. Hampir 1900 warga Irak dicalonkan untuk mengisi jabatan tersebut pada bulan April dan Mei 2004 meskipun

kondisi negara yang tidak stabil. Pencalonan diterima dari para warga yang berasal dari 18 provinsi, dan ada sejumlah 111 perempuan yang dinominasikan. Sebagai tambahan, seorang pakar pemilu internasional ditunjuk oleh PBB untuk bekerja sebagai anggota dewan tanpa hak voting. Departemen sekretariat dan audit melapor secara langsung kepada Dewan Komisioner.

Dewan Elektoral dikomandoi oleh CEO dan memiliki sebuah kantor pusat tingkat nasional serta beberapa kantor cabang di daerah. Kantor pusat nasional memiliki divisi administrasi, keuangan, komunikasi publik, pengembangan sumber daya, dan operasi. Terdapat beberapa kantor cabang di wilayah Kurdi, satu kantor di masing-masing 18 provinsi (dan dua kantor di Baghdad), dan masing-masing satu di 542 distrik. Masing-masing kantor cabang di tiap distrik bertanggung jawab menyelenggarakan sekitar 10 Tempat Pemungutan Suara (TPS) di mana masing-masingnya menampung sekitar 3000 pemilih. Terkait situasi keamanan yang tidak menentu, tidak semua kantor cabang Dewan Elektoral di tingkat provinsi dan distrik digunakan secara penuh-waktu, sehingga menuntut IECI untuk mengalokasikan sumber daya dan staf mereka seoptimal mungkin.

Para staf Administrasi Elektoral dipilih melalui sebuah proses perekrutan yang kompetitif, di mana para anggota Dewan Komisioner ikut terlibat dalam penunjukkan staf senior seperti kepala departemen dan staf pemilu provinsi. Staf IECI adalah orang-orang yang profesional dan non-partisan, tetapi di dalam periode transisi status profesional mereka sebagai pegawai sipil menjadi tidak jelas.

Padatnya jadwal pemilu membuat para staf IECI hanya memiliki sedikit kesempatan untuk mengembangkan karir profesional mereka. Kebanyakan dari mereka mempelajari pekerjaan mereka sambil bekerja, sambil terkadang diberikan sedikit pelatihan jika memungkinkan.

Panel Elektoral Transisional dibentuk melalui Perintah CP no. 92. Panel ini terdiri dari tiga orang hakim yang ditunjuk oleh Mahkamah Tinggi untuk menampung gugatan terhadap keputusan-keputusan IECI. Yurisdiksi panel ini terbatas pada keputusan final yang dikeluarkan oleh Dewan Komisioner yang dinilai 'arbitrer, inkonsisten, melampaui kewenangan, atau diambil berdasarkan niat buruk'. Sebagai tambahan, panel ini harus bekerja sesuai dengan jadwal pemilu yang begitu ketat agar tidak mengganggu proses pemilu. Gugatan panel tidak bisa digugat balik di lembaga yudisial manapun.

## **Wewenang dan Fungsi**

Kerangka legal pemilu di Irak memberikan otoritas yang sangat luas kepada IECI – sesuatu yang tidak biasa bagi negara-negara berdemokrasi mapan atau sedang berada di dalam periode transisi, namun dinilai wajar di negara-negara konflik atau pasca-konflik. Berdasarkan Perintah CPA no. 92, 'Komisi diberikan wewenang untuk melakukan semua hal yang dianggap perlu, selama tidak melanggar hak-hak dasar yang dijamin oleh TAL, untuk mengawasi dan melaksanakan pemilu yang kredibel di seluruh Irak'. Perintah ini juga menjabarkan sejumlah fungsi-fungsi IECI:

- untuk menentukan, membuat, mengembangkan, mengesahkan, dan memelihara data registrasi pemilu;

- membantu meningkatkan dukungan sosial dan kepercayaan terhadap proses pemilihan di Irak;
- meregulasi dan melaksanakan proses registrasi dan sertifikasi partai politik;
- meregulasi dan melaksanakan proses registrasi dan sertifikasi kandidat pemilu;
- mengakreditasi lembaga pemantau atau pihak-pihak yang terlibat dalam aktivitas pemantauan pemilu di Irak;
- melaksanakan penghitungan dan tabulasi suara;
- menyelesaikan perkara dan gugatan pemilihan; dan
- melakukan sertifikasi hasil pemilu.

Regulasi IECI yang dikeluarkan untuk setiap fungsi-fungsi di atas ditujukan untuk meregulasi persoalan-persoalan yang, jika dilihat dari konteks non-pemilu, dapat diatur melalui undang-undang ketimbang regulasi. Meskipun IECI tidak bertanggung jawab langsung terhadap lembaga negara lainnya, namun pada praktiknya IECI menginterpretasikan otoritas yang diberikan seketat mungkin, dan terkadang masih meminta rekomendasi dan panduan legislatif kepada otoritas lain jika diperlukan.

Karena sistem representasi yang digunakan pada pemilu 30 Januari 2005 tidak memerlukan proses penetapan wilayah pemilihan atau alokasi pembagian kursi, maka tanggung jawab ini tidak dibebankan kepada IECI atau lembaga pemerintah manapun. Pemilu 30 Januari 2005 menggunakan sistem representasi proporsional dalam satu wilayah pemilihan nasional, sehingga bagi TNA pada saat itu, seluruh wilayah Irak merupakan satu wilayah pemilihan; bagi KNA seluruh wilayah Kurdistan merupakan satu wilayah pemilihan; dan bagi masing-masing pemerintahan provinsi, seluruh wilayah provinsi merupakan bagian dari wilayah pemilihan. Pada pemilu tanggal 15 Desember 2005, Majelis Perwakilan menggunakan sistem representasi proporsional di dalam sejumlah wilayah pemilihan. Undang-undang pemilu yang ada saat itu mendefinisikan wilayah pemilihan sebagai wilayah provinsi, sehingga tidak perlu ada proses penetapan batas wilayah pemilihan. Meskipun begitu, IECI mendapatkan tugas untuk menentukan alokasi pembagian kursi di antara wilayah pemilihan berdasarkan data sensus penduduk dan sistem Kuota.

IECI tidak memiliki otoritas untuk meregulasi aktivitas media tetapi mereka berkoordinasi dengan Komisi Nasional untuk Komunikasi dan Media Irak terkait regulasi aktivitas kampanye. Begitu juga: meskipun IECI memiliki wewenang untuk menerbitkan regulasi transparansi pendanaan politik, tetapi pada saat itu IECI tidak menerbitkan regulasi apapun.

## Pendanaan

Mengingat otoritasnya yang sangat luas, dan untuk memastikan independensi lembaga, Pemerintah CPA no. 92 memberikan wewenang kontrol yang sangat besar kepada IECI untuk menyelenggarakan pendanaannya sendiri:

Pemerintah Irak wajib memastikan bahwa Komisi mendapatkan semua sumber daya

yang mereka perlukan untuk melaksanakan pemilu di Periode Transisi. Kendati demikian, Komisi diijinkan untuk mencari bantuan finansial kepada komunitas internasional secara mandiri. Semua sumber daya komisi wajib dikelola sendiri oleh komisi bersangkutan. CEO bertanggung jawab penuh terhadap proses pembukuan dari sumber daya-sumber daya tersebut.

Meskipun pemerintah Irak pada saat itu sedang mengalami persoalan finansial, namun IECEI tetap mendapatkan semua dukungan finansial yang mereka minta dari pemerintahan interim, selain juga dari para donatur internasional, sebelum pelaksanaan pemilu 30 Januari 2005; IECEI juga kerap menerima bantuan finansial selama berlangsungnya proses pemilu. IECEI membentuk departemen audit internal yang melapor langsung kepada Dewan Komisioner agar dapat melaksanakan aktivitas finansial mereka secara transparan.

Di samping uang, IECEI juga menerima bantuan material dalam bentuk lain dari pemerintah Irak dan lembaga donor. Misalnya data dari Kementerian Perdagangan yang nantinya digunakan untuk membuat data registrasi pemilu sementara; gedung dan berbagai fasilitas lain dari menteri perdagangan dan pendidikan; bantuan keamanan dari angkatan bersenjata Irak dan Angkatan Bersenjata Multi-Nasional PBB; serta berbagai bantuan teknis dari pihak komunitas internasional.

## **Masa Depan IECEI**

Pelaksanaan pemilu Irak di masa depan saat ini telah menjadi tanggung jawab Majelis Nasional yang terpilih pada Desember 2005. IECEI telah berhasil memulai sebuah konsep pelaksanaan pemilu yang independen. Sebuah survei yang dilaksanakan oleh International Republican Institute (IRI) pada Februari dan Maret 2005 mengungkapkan bahwa 72 persen warga Irak percaya bahwa pemilu 30 Januari 2005 telah dilaksanakan secara adil dan bebas, dan jawaban mereka terhadap berbagai aspek kerja IECEI juga memuaskan.

Diskusi yang terjadi di dalam tubuh TNA mengenai isu konstitusional dan legislatif membuka kemungkinan dibentuknya sebuah lembaga penyelenggara pemilu yang independen dan permanen sebagai penerus IECEI. Lembaga baru ini akan membutuhkan kerangka legal yang lebih luas, serta berbagai pengembangan kelembagaan dan profesional bagi para staf dan anggota-anggotanya.

# Senegal: Peningkatan Independensi Lembaga Melalui Model Kombinasi

Claude Kabemba dan Andrew Ellis

Senegal telah melaksanakan pemilu seara reguler sejak kemerdekaannya pada tahun 1960. Sejak tahun 1960 hingga 1998, semua pemilu dikelola dan diawasi pelaksanaannya oleh Kementerian Dalam Negeri. Meskipun sistem multipartai telah diterapkan sejak 1974, namun sama sekali tidak ada pergantian tampuk kekuasaan hingga tahun 2000. Mayoritas hasil pemilu digugat, dan kontestasi politik mencapai titik yang berbahaya pada tahun 1988. Di tengah tekanan publik, pemerintah, bersama dengan pihak oposisi, menyusun sebuah Undang-Undang Pemilu baru, yang kemudian disahkan oleh Parlemen pada tahun 1992. Namun, undang-undang ini merupakan sekedar instrumen politik ketimbang instrumen legal dan teknis. Undang-undang tersebut, misalnya, tidak mendefinisikan dengan jelas mekanisme pengambilan keputusan atau penyelesaian sengketa pemilu. Oleh sebab itu sangat sulit mengimplementasikan isinya karena sangat terbuka terhadap berbagai interpretasi dari berbagai pihak yang berbeda. Pada akhirnya, terlepas dari opini berbagai politisi yang menyatakan undang-undang tersebut baik bagi negara, undang-undang baru ini gagal menyelesaikan berbagai persoalan dan ketegangan terkait pemilu di Senegal. Pada tahun 1996, partai-partai oposisi mulai meminta pemerintah untuk mulai mendirikan sebuah komisi penyelenggara pemilu yang independen.

Pada tahun 1998, atas tekanan dari pihak oposisi, Presiden Abdou Diouf mulai menerapkan perubahan struktur penyelenggaraan pemilu dengan membentuk dua lembaga terpisah, Direktorat Umum untuk Pemilu (DGE) dan Observatorium Pemilu Nasional (ONEL). Onel merupakan lembaga independen temporer yang berfungsi hanya pada periode awal di tiap-tiap tahun pemilu. ONEL memiliki sembilan anggota yang dipilih karena integritas moral yang tinggi, dinominasikan oleh presiden setelah melalui sejumlah konsultasi dengan berbagai kelompok seperti organisasi HAM, asosiasi advokat, asosiasi pers, dan pihak universitas. Dengan cara ini, menurut salah seorang pemimpin kelompok oposisi, pertama kalinya dalam 40 tahun seluruh kelompok politik di Senegal dapat berkompetisi di dalam pemilu dengan kesempatan menang yang setara.

Partai Sosialis Senegal (Parti socialiste du Sènegal, PSS), yang telah berkuasa selama lebih dari 40 tahun, akhirnya kalah setelah Presiden Abdou Diouf dikalahkan oleh Abdoulaye Wade dari Partai Demokratik Senegal (Parti démocratique Sènegalais, PDS). Pada pemilu tersebut, Presiden Diouf menunjuk seorang mantan petinggi militer sebagai ketua ONEL. Pilihan ini diambil karena militer dan polisi di Senegal tidak memiliki hak pilih, serta untuk meminimalisir kritik dari pihak oposisi. Terlepas dari independensi ONEL, masyarakat merasa khawatir terhadap kedekatan lembaga tersebut dengan pemerintah dan partai politik, dan banyak kelompok sipil menuntut pemerintah untuk segera membentuk lembaga tunggal yang independen untuk menyelenggarakan pemilu.

Melalui diskusi dan negosiasi antara berbagai pemangku kepentingan, sebuah komisi yang dikepalai oleh profesor perguruan tinggi membuat sebuah laporan kepada presiden yang menawarkan rekomendasi untuk mengganti ONEL dengan sebuah lembaga baru, Komisi Pemilu Nasional dan Otonom (Commission Electorale Nationale Autonome, CENA), yang terdiri dari pegawai sipil, akademisi, dan orang-orang dari organisasi masyarakat sipil. Majelis Nasional pada Mei 2005 secara konsensus mengesahkan sebuah undang-undang sebagai dasar berdirinya CENA. Wewenang CENA jauh lebih luas daripada ONEL, karena lembaga baru ini memiliki tugas untuk mengontrol dan mengawasi proses registrasi dan pemilu. Tetapi, pilihan terhadap ke-12 anggota CENA, yang dipilih berdasarkan independensi dan integritas moral, dan disumpah oleh Majelis Konstitusional pada Juli 2005, menjadi kontroversial. Ketua CENA, seorang pensiunan hakim, banyak digugat karena aktivitas politik salah seorang anggota keluarganya. Partai oposisi mengajukan gugatan kepada Majelis Konstitusional, namun kemudian ditolak.

Hingga Desember 2005, CENA berhasil membentuk beberapa lembaga setingkat departemen, yakni komisi departemen pemilu otonom (Commissions électorales départementales autonomes, CEDA). Di tahun 2006, lembaga ini meluncurkan mekanisme registrasi baru untuk mempermudah mendapatkan data populasi dan kepemiluan, salah satunya dengan menerbitkan kartu biometrik bagi sekitar 3 juta warga Senegal.

## **Kerangka Legislatif dan Struktur Kelembagaan**

Konstitusi dan Undang-Undang Pemilu tahun 1992 menyediakan kerangka legislatif bagi pelaksanaan pemilu di Senegal. Keduanya menjelaskan bagaimana pemilu harus dikelola dan siapa yang menyelenggarakannya, mulai dari menentukan daerah pemilihan, registrasi pemilih, hingga mengimplementasikan dan mengawasi jalannya pemilu. Kode Pemilu tahun 2005 mendefinisikan wewenang dan fungsi dari CENA.

DGE merupakan struktur permanen. Lembaga ini merupakan sebuah departemen di bawah Kementerian Dalam Negeri dan bertanggung jawab penuh kepada menteri dalam negeri. DGE beroperasi sebagaimana layaknya departemen pemerintahan.

DGE bertanggung jawab menyelenggarakan pelaksanaan pemilu nasional dan lokal, serta referendum. Selain itu, fungsi-fungsi DGE adalah:

- menyelenggarakan proses registrasi pemilih;
- mengorganisir dan mendistribusikan kartu pemilih;
- mencetak surat suara;
- melakukan tabulasi suara;
- mendukung layanan keamanan kepiluan;
- mendesain, memelihara, menggunakan, dan mengarsip dokumen kepiluan;
- memberikan pelatihan kepada petugas pemilu, personel yudikatif, dan anggota-anggota terpilih;
- mendukung lembaga yudikatif dalam melakukan fungsi-fungsi kepiluannya;
- memberikan edukasi kepada masyarakat sipil;
- mengoptimalkan penggunaan Teknologi Informasi untuk memenuhi kebutuhan; dan
- menyusun dan mengimplementasikan anggaran pelaksanaan pemilu.

DGE memiliki dua direktorat utama, satu direktorat untuk menangani proses registrasi pemilih dan pelaksanaan pemilu, dan satunya lagi untuk memberikan pelatihan dan pendidikan bagi masyarakat.

## **Wewenang, Fungsi, Pendanaan, dan Akuntabilitas**

Kementerian Dalam Negeri melalui DGE bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan dan pelaksanaan pemilu, dan bertanggung jawab penuh terhadap menteri dalam negeri. Peran dari CENA adalah mengontrol dan mengawasi seluruh pelaksanaan pemilu. CENA harus menjamin bahwa semua pemangku kepentingan, termasuk pemerintah dan partai politik, mematuhi semua peraturan dan regulasi kepiluan.

Baik CENA dan DGE dibiayai oleh pemerintah. Anggaran DGE berasal dari Kementerian Dalam Negeri, sedangkan anggaran CENA ditentukan melalui voting oleh Parlemen.

# Afghanistan: Evolusi Lembaga Penyelenggara Pemilu

Reginald Austin

Meskipun Kerajaan Afghanistan telah menyelenggarakan pemilu sejak 1960-an, tetapi pada tahun 1977 setelah kudeta 1973, dan selama masa pendudukan Uni Soviet sejak tahun 1979, Afghanistan tidak pernah mengenyam pemilu dengan standar internasional. Masyarakat Afghanistan mempertahankan tradisi memilih pemimpin berdasarkan kesukuan dan klan Shura. Seorang akademisi pernah mengatakan bahwa masyarakat Afghanistan menganggap proses memilih pemimpin melalui surat suara di dalam bilik yang tertutup terkesan 'licik' atau 'tidak jujur', dan mereka lebih suka metode yang 'terus terang' seperti mengangkat tangan di hadapan sebuah forum. Selama periode pendudukan Soviet, Afghanistan mulai mengadopsi hak-hak universal, seperti hak pilih bagi perempuan, meskipun hal tersebut dianggap kontroversial secara kultural. Selama 25 tahun periode peperangan, kekuasaan diperebutkan melalui moncong senapan ketimbang surat suara.

Setelah runtuhnya kekuasaan Taliban di penghujung tahun 2001, kelompok anti-Taliban Afghanistan mengadakan pertemuan di Bonn untuk membicarakan prospek demokratisasi dan pemerintahan yang stabil. Kesepakatan Bonn pada Desember 2001 mulai memperkenalkan kedaulatan Afghanistan, terlepas dari fakta bahwa pada saat itu Afghanistan merupakan sebuah 'negara gagal' akibat perang yang tidak berkesudahan antara Taliban dan Al Qaeda, serta fakta bahwa banyak wilayah di Afghanistan di luar Kabul pada saat itu masih dikuasai oleh kelompok-kelompok bersenjata yang berbeda-beda.

Kesepakatan Bonn memberikan mandat kepada Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk mengambil langkah awal menuju demokratisasi – yakni registrasi pemilih untuk pemilu tahun 2004. PBB melaksanakan mandat ini pada Februari 2003. Pada praktiknya, struktur pelaksanaan pemilunya sangat kacau. Secara formal, pemerintah berdaulat Afghanistan seharusnya bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemilu, tetapi pada saat itu tidak ada LPP. Waktu itu juga tidak ada kerangka legal yang menjadi dasar bagi pelaksanaan pemilu.

## Evolusi LPP

Evolusi LPP di Afghanistan merupakan sebuah proses kompleks yang memiliki lima fase yang berlangsung selama tiga tahun.

- Lembaga pertama yang diberikan tugas sebagai LPP merupakan murni lembaga PBB yang dibentuk pada tahun 2003 – Komponen Pemilu PBB untuk Misi Bantuan di Afghanistan (Electoral Component of UNAMA).
- Pada pertengahan tahun 2003 sebuah Lembaga Penyelenggara Pemilu Gabungan Sementara (JEMB) dibentuk, yang terdiri dari anggota asli Afghanistan dan pihak internasional. Lembaga ini tidak memiliki kapasitas operasional yang memadai dan sepenuhnya bergantung pada berbagai bantuan dari PBB dan komunitas internasional. Tugas utama JEMB adalah melakukan pengawasan terhadap kerja Komponen Pemilu UNAMA.
- Pada awal tahun 2004 Komponen Pemilu UNAMA ditransformasi menjadi lembaga konsultasi bagi Sekretariat JEMB yang dipimpin oleh orang-orang Afghanistan. Organisasi ini menyelesaikan proses persiapan dan pelaksanaan pemilu presidensial tahun 2004 dengan baik.
- Pada awal tahun 2005 seluruh komisioner JEMB diganti dengan warga negara Afghanistan, termasuk anggota-anggota internasionalnya. JEMB masih merupakan lembaga interim. Sekretariatnya digantikan oleh Komponen Pemilu yang ditunjuk oleh UNAMA dan dikelola oleh kelompok internasional. Organisasi ini bertugas menyelenggarakan pemilu parlementer tahun 2005.
- Akhirnya, di akhir tahun 2005, JEMB digantikan oleh Komisi Pemilu Independen (Independent Election Commission, IEC), meskipun lembaga ini masih mempertahankan sejumlah anggota-anggota JEMB. IEC memiliki sekretariat yang dikelola oleh warga Afghanistan. Sejumlah ketentuan dibuat untuk para konsultan internasional yang bekerja untuk IEC dan Sekretariat.

## Kerangka Legal

Evolusi LPP di Afghanistan masih berlangsung. Kesepakatan Bonn memang menyebut peran PBB, namun kesepakatan tersebut pada hakekatnya bersifat domestik dan politis. Kesepakatan Bonn tidak bersifat mengikat secara internasional dan legal. Jadi, baik pemilu presidensial 2004 maupun pemilu parlementer 2005 bukan merupakan pemilu yang dilaksanakan oleh PBB dengan aturan-aturannya. Satu-satunya otoritas legal pada saat itu adalah Negara Islam Afghanistan Transisional (TISA).

Sebuah dekrit tanggal 26 Juli 2003 menjadi dasar dibentuknya Komisi Pemilu Afghan Interim (IAEC) dan JEMB. Sebelumnya, ketiadaan lembaga domestik mengimplikasikan bahwa proses registrasi pemilih dan rancangan anggaran pemilu di Afghanistan merupakan hasil kerja PBB dan berdasarkan standar dan skala program milik PBB. Akibatnya, rancangan biaya 130 juta dollar AS (USD) sempat membuat pemerintah TISA, para donor, dan PBB sendiri geger. IAEC kemudian segera dibentuk, terutama untuk memperkerjakan pegawai-pegawai lokal dengan standar honor domestik. Kebijakan ini kemudian menghemat anggaran biaya hingga 30 juta USD. Meskipun begitu, rancangan anggaran kedua yang diselesaikan pada bulan Agustus

untuk pemilu bulan Oktober 2003 gagal direalisasi karena kekurangan dana, dan kemudian diputuskan bahwa pengurangan anggaran membuat proses penyelenggaraan pemilu baru bisa dimulai Desember 2003. Hal ini berdasarkan dekrit November 2003 mengenai Registrasi Pemilih untuk Pemilu 2004.

Pada akhir Desember 2003, konstitusi baru Afghanistan diundangkan, dan di dalamnya banyak terdapat sejumlah ketentuan yang signifikan mengenai kepemiluan.

Agar dapat mengimplementasikan pemilu di Afghanistan dengan konkret, dan untuk menekankan pembangunan kapasitas nasional sebagai bagian integral dari proses tersebut, dekrit 18 November 2004 mengenai Elemen-elemen Pelaksanaan Pemilu selama Periode Transisi membuat sebuah struktur kelembagaan dan penyelenggaraan yang baru. Para personel Komponen Pemilu UNAMA dijadikan 'konsultan teknis' bagi direktur Sekretariat JEMB yang baru beserta jajaran manajernya pada tingkat pusat dan provinsi.

Pada tanggal 27 Mei 2004 Kabinet Afghan pada akhirnya mengeluarkan surat keputusan yang mengesahkan Undang-Undang Pemilu yang baru. Pemilu presidensial akan dilaksanakan pada 9 Oktober 2004.

Pada 21 Januari 2005, seluruh jajaran IAEC digantikan oleh para komisioner yang ditunjuk melalui dekrit presiden. Kemudian pemerintah mengadopsi amandemen terhadap Undang-Undang Pemilu pada Mei 2005. Bersama dengan dekrit mengenai Dasar-dasar Pelaksanaan Pemilu selama Periode Transisi, undang-undang tersebut sukses membawa perubahan signifikan. Khususnya pengembalian kontrol kepada PBB terhadap pemilu parlementer tahun 2005, dengan memasang kembali ketua komponen pemilu UNAMA yang bertanggung jawab langsung kepada JEMB.

Di bawah Undang-Undang Pemilu Mei 2005, periode transisi berakhir 30 hari setelah pemilu parlementer, yang dilaksanakan pada 9 Oktober 2005. Dengan selesainya pemilu ini, JEMB telah memenuhi tugas dan kewajibannya, dan mengembalikan tugas dan kewajiban tersebut kepada IEC dan Sekretariat. Anggota-anggota IEC mulai direkrut secara profesional dengan masa jabatan tetap selama tiga tahun.

## **Isu-isu Kelembagaan dan Operasional**

JEMB mengepalai sistem penyelenggaraan pemilu presidensial 2004 dan pemilu parlementer 2005, dengan mengawasi kinerja Sekretariat. Untuk pemilu presidensial, Sekretariat diketuai oleh direktur warga Afghanistan. Untuk pemilu parlementer, Sekretariat diketuai oleh CEO, yang ditunjuk oleh Wakil Khusus Sekjen PBB (SRSG).

Struktur operasional yang kompleks yang digunakan untuk pemilu presidensial 2004 digunakan kembali pada pemilu parlementer 2005. Tugas-tugas praktis JEMB, misalnya yang berkaitan dengan rekrutmen dan pembayaran honor staf atau pengembangan dan pengadaan infrastruktur, sangat bergantung pada Departemen Pelayanan Proyek PBB (UNOPS). JEMB beserta Sekretariatnya tidak memiliki kapasitas untuk melaksanakan tugas-tugas semacam itu. Hingga Desember 2004, UNDP masih menyediakan bantuan finansial, akuntansi, dan manajemen personel untuk JEMB, Sekretariat, dan Komponen Pemilu UNAMA.

Meskipun JEMB telah menjadi lembaga independen, mereka masih mempertimbangkan dan mendengarkan rekomendasi dan opini dari pemerintah dan SRSG. Para anggota internasional, yang ditunjuk oleh SRSG, seringkali memberikan arahan dan keputusan langsung dari SRSG sendiri. Oleh sebab itu prinsip independensi nyaris tidak ditegakkan selama pelaksanaan pemilu presidensial.

Sebelum pemilu presiden 2004, Sekretariat JEMB dan Komponen PBB merespon isu keamanan dengan mengambil inisiatif membentuk Unit Keamanan. Hal ini merupakan hal yang tidak biasa dilakukan oleh penyelenggara pemilu, tetapi dapat mempererat relasi penyelenggara dengan pihak Koalisi, angkatan bersejata Afghanistan, dan pasukan keamanan internasional (ISAF).

Untuk pemilu presiden, sebuah struktur terpisah dibentuk untuk menangani persoalan registrasi pemilih di luar negeri dan imigran Afghanistan di Pakistan dan Iran. JEMB mendelegasikan tugas ini kepada IOM, satu-satunya lembaga yang dinilai berpengalaman melakukan tugas-tugas tersebut.

## Wewenang dan Fungsi

JEMB memiliki wewenang dan fungsi standar sebuah LPP: menyiapkan dan melaksanakan proses registrasi pemilih, pencalonan dan seleksi kandidat (sebuah tugas yang kompleks secara politik), melakukan pemungutan suara, menghitung suara yang masuk, dan mengumumkan hasil pemilu. Kementerian Dalam Negeri, bukan JEMB, yang bertanggung jawab untuk membagi wilayah pemilihan, tetapi JEMB bertanggung jawab menentukan alokasi pembagian kursi di tiap-tiap provinsi berdasarkan data yang diterima dari Kementerian Dalam Negeri. Hal ini termasuk menentukan kuota kursi untuk kandidat perempuan.

Sebuah Komisi Media dibentuk untuk menjamin akses yang luas dan merata bagi media massa, dan komisi ini melaksanakan tugas mereka dengan sangat efektif. Sebagai respon dari banyaknya komentar dan keluhan pada pemilu presidensial 2004, Undang-Undang Pemilu 2005 membentuk Komisi Keluhan.

## Pendanaan

Sebagaimana telah disebut sebelumnya, pemilu presiden dan parlemen Afghanistan pada tahun 2004 dan 2005 banyak dibantu oleh kontribusi donatur internasional. UNAMA bukan organisasi yang bertugas menjaga perdamaian, sehingga PBB tidak menyediakan dana khusus untuk lembaga tersebut. Sebuah Kelompok Strategi Pasca-Pemilu bentukan PBB, UNDP, dan JEMB mengeluarkan rekomendasi yang menyatakan bahwa IEC sebaiknya dibiayai oleh negara dan diberikan wewenang menyelenggarakan pendanaan mereka sendiri secara independen. Undang-undang yang menjadi dasar pembentukan IEC tidak menyediakan mekanisme pembiayaan pelaksanaan pemilu di masa-masa yang akan datang. Hanya ada pernyataan kebijakan yang menunjukkan bahwa pembiayaan akan disediakan oleh pemerintah. Mengingat masih banyaknya staf berhonor tinggi dari LPP bentukan Kesepakatan Bonn yang didanai oleh komunitas internasional, kemungkinan besar IEC akan menuntut standar honor yang lebih rendah, dan kemungkinan pula mereka akan banyak disandung oleh persoalan konsistensi kelembagaan. Pada tahun 2006, berbagai NGO seperti International Foundation for

Election System (IFES), National Democratic Institute (NDI), dan Asia Foundation, menyatakan siap melanjutkan kontribusi mereka sebagai konsultan internasional bagi IEC, namun tentu IEC tidak bisa mengandalkan komitmen NGO-NGO tersebut selamanya.

## **Profesionalisme**

Berbagai upaya khusus dilakukan selama periode 2003/2004 untuk memberikan para anggota IAEC pelatihan dan kesempatan untuk mengamati kerja rekan-rekan mereka yang lebih senior. Setelah penunjukkan direktur JEMB yang baru pada 2004, para manajer keturunan asli Afghanistan pada tingkat nasional dan provinsi ditunjuk sebagai partner bagi para staf Komponen Pemilu PBB yang telah ada sebelumnya. Hal ini dilakukan untuk menginisiasi mereka kepada tugas-tugas kepemiluan, serta kepada standar penyelenggaraan pemilu internasional. Keputusan pemerintah untuk kembali kepada sistem penyelenggaraan milik PBB untuk pelaksanaan pemilu parlementer 2005 mengakhiri praktik inisiasi semacam itu. Konsekuensinya, dibutuhkan sebuah program pengembangan kapasitas agar Afghanistan dapat memiliki lembaga pemilu yang profesional. Meskipun begitu, para pekerja pemilu Afghanistan yang diberi tugas kepemiluan umumnya memiliki pemahaman dan komitmen profesional yang sangat baik.

## **Relasi dengan Lembaga-lembaga Lainnya**

Periode transisi ditandai oleh semakin intensnya interaksi dan ketergantungan lembaga pemilu di Afghanistan dengan organisasi-organisasi lain, baik internasional maupun domestik. Banyak organisasi internasional yang membantu proses transisi tersebut, di antaranya: Uni Eropa, Organisasi untuk Keamanan dan Kerja Sama di Eropa (OSCE), IFES, National Democratic Institute (NDI), IRI, dan Asia Foundation. Perwakilan para lembaga donor merupakan tamu rutin yang kerap hadir di Sekretariat JEMB.

## **Keberlangsungan dan Konsistensi**

Masyarakat Afghanistan yang terlibat dalam proses transisi demokrasi, termasuk pemerintah, menunjukkan komitmen yang serius terhadap konsep LPP yang independen. Hadirnya IAEC sebagai lembaga interim dapat dibaca sebagai “pelanggaran” atas komitmen tersebut atau justru sebagai upaya percobaan serius sebelum benar-benar membentuk LPP independen yang lebih permanen. Komisi Pemilu India dapat menjadi contoh yang baik bagi pembentukan LPP di Afghanistan. Isu pendanaan mungkin akan menjadi ganjalan bagi keberlangsungan dan konsistensi LPP di Afghanistan, apalagi jika masih menggunakan sistem pemilu yang sekarang.

## **Reformasi Kepemiluan**

JEMB, dengan Sekretariat dan staf nasional dan internasionalnya, memainkan peran yang penting dalam menyiapkan dan merumuskan Undang-Undang Pemilu dan dekrit-dekrit lainnya yang berkaitan. Peran ini kemudian diserahkan kepada IEC melalui Undang-Undang Pemilu tahun 2005. Jika IEC ingin memainkan peran yang lebih struktural di masa depan, mereka harus segera menginstitutionalisasi ketetapan-ketetapan tersebut.



**BAB 5**

BAB 5

# Perencanaan dan Implementasi Aktivitas LPP

## Sekretariat LPP

218. Sekretariat LPP merupakan komponen implementasi kebijakan di semua model LPP. Di dalam LPP Model Pemerintahan, sekretariat hampir selalu adalah LPP itu sendiri, dan terkadang membantu proses pengambilan keputusan di bawah arahan kementerian yang bersangkutan. Di dalam Model Independen, sekretariat LPP biasanya ditempatkan di bawah jajaran anggota LPP yang bertugas mengambil keputusan, serta dibentuk sebagai wadah bagi para personel yang bertugas untuk mengimplementasikan kebijakan LPP. Di dalam Model Kombinasi, sekretariat biasanya adalah LPP komponen pemerintahan, yang bertugas melakukan implementasi. Tetapi LPP komponen independen juga biasanya memiliki sekretariatnya sendiri untuk mengurus soal-soal administratif.

219. Di dalam LPP Model Independen, baik keanggotaan dan sekretariat LPP biasanya bersifat independen secara struktural. Sebaliknya, di dalam Model Pemerintahan, keanggotaan (jika ada) dan sekretariat LPP biasanya menjadi bagian dari pemerintahan eksekutif. Di dalam Model Kombinasi, proses pembuatan keputusan biasanya terpisah dari pemerintah eksekutif, sementara proses implementasi menjadi bagian dari pemerintah eksekutif, di mana biasanya di bawah kementerian, seperti misalnya Kementerian Dalam Negeri atau Kementerian Hukum.

**Tabel 11: Level Pengambilan Keputusan dan Implementasi di dalam Tiga Model LPP**

	Model Independen	Model Kombinasi	Model Pemerintahan
Pengambilan Keputusan	Independen/terpisah dari pemerintah eksekutif	Independen/terpisah dari pemerintah eksekutif	Bagian dari atau di bawah pemerintah eksekutif
Implementasi	Independen/terpisah dari pemerintah eksekutif	Bagian dari atau di bawah pemerintah eksekutif	Bagian dari atau di bawah pemerintah eksekutif

220. Para staf yang bekerja di sekretariat LPP dalam Model Pemerintahan atau komponen pemerintahan dalam Model Kombinasi dapat berupa staf yang direkrut secara temporer saja, di mana mereka bekerja untuk bidang lain ketika tidak sedang dalam musim pemilu. Sedangkan di dalam Model Independen, sekretariat biasanya diketuai oleh seorang staf purna-waktu, dan disebut sebagai *chief executive officer* (Zambia), direktur pemilu (Tanzania), sekretaris-jenderal (Burkina Faso), *chief electoral officer* (Aghanistan), atau sekretaris LPP (Macedonia). Di Australia, pejabat yang mengetuai sekretariat disebut komisioner pemilu, dan juga merupakan anggota LPP yang terdiri dari tiga orang anggota.

## **Sekretariat LPP dan Pelayanan Publik**

221. Prosedur penunjukan sekretariat LPP dapat berbeda-beda di tiap negara. Di negara-negara yang menggunakan Model Pemerintahan dan Kombinasi, pemilu diimplementasikan oleh eksekutif melalui kementerian atau pemerintah daerah. Para staf sekretariat biasanya merupakan pegawai pemerintah, ditunjuk oleh pejabat eksekutif melalui peraturan dan regulasi yang sama dengan regulasi yang mengatur penunjukan pelayanan publik. Peraturan yang sama juga mengatur soal rotasi kerja, pelatihan, dan pemecatan staf sekretariat. Undang-undang pemilu biasanya tidak mengatur soal ini.

222. Pegawai pemerintah yang ditunjuk sebagai staf sekretariat LPP dapat bekerja secara purna-waktu, sebagaimana di Republik Ceko, Yunani, Maroko, dan Norwegia. Di sisi lain, mereka juga dapat dipekerjakan secara interim selama masa pemilu dan di-nonaktifkan ketika berada di luar periode pemilu. Para staf ini dikirim ke berbagai kantor cabang sekretariat untuk melakukan berbagai macam tugas, misalnya penetapan wilayah pemilihan, registrasi pemilih, memberikan edukasi dan pendidikan bagi pemilih, registrasi partai dan kandidat politik, pemungutan suara, dan penghitungan suara. Mekanisme seperti ini, misalnya, dipakai di negara-negara seperti Bermuda, Siprus, dan Republik Irlandia.

223. Untuk LPP yang menggunakan Model Independen, para staf sekretariat bekerja secara langsung di bawah para petinggi LPP dan ditunjuk langsung pula oleh para petinggi LPP berdasarkan struktur dan persyaratan yang ditentukan sendiri oleh LPP (seperti di Kamboja), sementara di beberapa negara lain, para staf merupakan pegawai pemerintah yang honor dan gaji kepemiluan mereka dibayar berdasarkan regulasi pelayanan publik. Bahkan jika staf sekretariat diambil dari pegawai negeri, proses penunjukan dan rekrutmen tetap berdasarkan ketentuan undang-undang pemilu yang berlaku.

224. Keleluasaan LPP untuk merekrut dan memecat staf dapat menjadi indikasi seberapa independen LPP tersebut dari kekuasaan pemerintah. Contoh LPP yang dapat merekrut dan memecat staf mereka dengan leluasa misalnya ada di negara India, Meksiko, Afrika Selatan, dan Uruguay.

225. Di negara-negara lain, seperti di Antigua dan Barbuda, Botswana, Tanzania, dan Yemen, ketua sekretariat, yang juga merupakan petinggi LPP, ditunjuk oleh

presiden. Sebuah kajian eksternal mengenai pemilu tahun 2004 di Botswana mengungkapkan bahwa wewenang untuk menunjuk ketua sekretariat dan LPP sebaiknya diberikan kepada LPP itu sendiri, bukan kepada presiden.

226. Di Georgia, semua staf LPP merupakan pegawai pemerintah. Di Namibia, staf LPP juga merupakan pegawai pemerintah kecuali sang ketua. Pemerintah menyetujui semua penunjukan staf dan pekerja LPP harus berdasarkan ketentuan yang ada di dalam regulasi mengenai pelayanan publik. LPP memiliki wewenang untuk mengatur soal gaji atau honor para pekerja temporer, misalnya petugas TPS, meskipun pertama-tama harus mendapatkan persetujuan terlebih dulu dari Kementerian Keuangan. Di Kanada dan Kenya, para manajer pemilu di tingkat distrik atau daerah ditunjuk oleh pemerintah, bukan LPP itu sendiri. Praktik ini dinilai oleh banyak pihak sebagai salah satu bentuk kelemahan penyelenggaraan pemilu, khususnya di Kanada (lihat Studi Kasus).

**Tabel 12: Berbagai Keuntungan dan Kerugian Menggunakan Pegawai Pemerintah sebagai Staf LPP**

Keuntungan	Kerugian
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jika pelayanan publik suatu negara memiliki tradisi imparisialitas, maka menggunakan pegawai pemerintah dapat meningkatkan profesionalisme.</li> <li>• Pengetahuan teknis para pegawai mengenai administrasi publik dapat menghemat anggaran pelatihan</li> <li>• Mungkin memiliki jejaring dengan orang-orang pemerintahan yang dapat membantu aktivitas kepemiluan (misalnya: pengadaan barang, pemanfaatan fasilitas negara, dsb).</li> <li>• Memiliki jalur karir yang jelas, meskipun tidak bekerja untuk LPP</li> <li>• Lebih efisien dan fleksibel (dapat disesuaikan dengan kebutuhan lembaga)</li> <li>• Dapat bersifat berkelanjutan dalam hal penempatan dan pembelajaran lembaga</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dapat dianggap tidak netral dan berpihak, sehingga menurunkan kredibilitas lembaga</li> <li>• Mungkin tidak memiliki pengetahuan teknis mengenai kepemiluan</li> <li>• Mungkin tidak terbiasa dengan jadwal kerja kepemiluan yang padat dan berat</li> <li>• Dapat dipindahtugaskan secara mendadak, sehingga berakibat pada hilangnya pengetahuan teknis</li> <li>• Standar gaji mungkin tidak cukup untuk memotivasi kerja dan kesetiaan pada lembaga</li> <li>• Sering mengambil kerja sampingan akibat gaji yang rendah, sehingga mempengaruhi performa dan komitmen di saat-saat kritis.</li> </ul>

227. Aspek paling penting untuk dipertimbangkan ketika memutuskan untuk menggunakan pegawai pemerintah sebagai staf sekretariat LPP adalah netralitas politik dan tingkat kompetensi. Pegawai pemerintah kerap dipersepsi sebagai kaki-tangan pemerintah, di mana mereka sangat bergantung terkait soal pekerjaan, promosi jabatan, dan gaji, sehingga dapat mempengaruhi kredibilitas LPP sebagai lembaga independen. LPP yang kuat dan independen dalam Model Independen atau Kombinasi dapat menghalau persepsi demikian.

228. Di banyak negara, pegawai pemerintah sebagian besar kurang terlatih atau, karena jarang berhubungan dengan kerja pemilu atau karena kebijakan rotasi kerja, tidak memiliki kemampuan teknis untuk melaksanakan tugas-tugas kepemiluan. Salah satu cara untuk mengatasi hal ini adalah mengkombinasi

komposisi staf antara pegawai pemerintah dengan perekrutan eksternal, atau dengan menggunakan jasa konsultan profesional. Di sejumlah negara, termasuk di Indonesia, LPP terbukti sukses memperkerjakan konsultan dan kontraktor untuk meningkatkan pengetahuan para staf terkait tugas-tugas yang berhubungan dengan Teknologi Informasi.

## **Membentuk Struktur Sekretariat**

229. Model LPP apapun yang digunakan, pembatasan anggaran dapat menghadirkan sejumlah hambatan bagi LPP untuk menentukan jumlah dan tipe posisi jabatan yang ingin mereka bentuk. LPP yang menggunakan Model Independen yang memiliki wewenang lebih luas untuk merekrut dan memecat staf mereka sebaiknya diberikan pula wewenang untuk menentukan struktur sekretariat mereka secara mandiri. Tetapi, pada praktiknya, kebanyakan undang-undang atau regulasi pemerintah sudah lebih dulu menentukan elemen-elemen kunci di dalam struktur organisasi sebuah LPP, seperti posisi eksekutif senior atau divisi/departemen fungsional tertentu.

230. Semua LPP yang terlalu bergantung pada pegawai pemerintah untuk mengisi stafnya akan menjadi tidak fleksibel ketika ingin menentukan struktur organisasi mereka sendiri. Undang-undang dan regulasi yang berlaku mengenai pelayanan publik mungkin akan menuntut persetujuan terlebih dahulu dari sebuah lembaga pusat terkait pembentukan struktur lembaga-lembaga lain, atau akan melarang perekrutan staf non-pegawai pemerintah. LPP yang menggunakan Model Pemerintahan atau Kombinasi, di mana aktivitas keduanya masuk ke dalam domain pelayanan publik, akan menghadapi lebih banyak hambatan dan rintangan, karena tidak saja mereka harus mematuhi struktur organisasi yang telah ada, tetapi juga mereka wajib melanjutkan tugas-tugas yang telah dikerjakan oleh otoritas sebelumnya. LPP yang menggunakan Model Independen yang memiliki kontrol lebih terhadap staf-staf mereka akan lebih baik diberikan fleksibilitas dalam menentukan struktur organisasi mereka sendiri.

231. ‘Pengembangan’ merupakan kata kunci bagi struktur organisasi LPP. Merancang struktur awal merupakan langkah pertama yang harus diambil, tetapi tantangan utamanya terletak pada pemeliharaan dan peremajaan struktur organisasi yang mampu beradaptasi dengan evolusi kerangka legal yang berlaku, kemajuan teknologi komunikasi dan informasi, serta perubahan ekspektasi para pemangku kepentingan. Fleksibilitas lembaga untuk memenuhi semua tuntutan tersebut akan menjadi jauh lebih sulit apabila struktur organisasi LPP lebih banyak didikte oleh regulasi dan undang-undang yang dibuat oleh lembaga lain selain LPP itu sendiri, atau ketika struktur dan aspek personalia LPP lebih banyak dipengaruhi oleh peraturan-peraturan mengenai pelayanan publik. Meskipun perubahan yang terlampau sering juga tidak baik, melakukan kajian dan evaluasi di tiap akhir masa pemilu, serta memberikan LPP wewenang untuk melakukan reformasi struktural, akan dapat meningkatkan efektivitas penyelenggaraan kepemiluan.

## Bagan Struktur Organisasi

232. Menentukan relasi kerja internal menuntut LPP untuk membuat sebuah bagan struktur organisasi (organogram) yang dapat membantu perencanaan integral, implementasi, dan kontrol manajemen yang efektif. Contoh organogram dari Afrika Selatan, Afghanistan, Selandia Baru, Papua New Guinea, dan Kosta Rika, dapat dilihat pada Gambar 3 hingga 7.

233. LPP dapat membuat program-programnya sendiri apabila memiliki seorang pakar dalam hal ini. Atau, LPP dapat menyewa konsultan, organisasi lain, atau LPP dari negara lain untuk membantu mereka mengembangkan struktur organisasi. Sangat penting bagi LPP atau konsultan mereka untuk berkonsultasi secara intens agar dapat meningkatkan keterlibatan para pemangku kepentingan di dalam aktivitas operasional mereka. Keterlibatan pemangku kepentingan dapat menjadi jaminan bahwa LPP yang bersangkutan mempertimbangkan ekspektasi pihak-pihak eksternal, ketimbang hanya memenuhi kebutuhan internal mereka saja, ketika mengembangkan atau mengevaluasi struktur organisasi.

234. Jumlah posisi kerja yang harus diisi, level senioritas, dan relasi manajemen harus ditentukan berdasarkan kebutuhan lembaga untuk dapat menjalankan wewenangnya dengan efektif. Idealnya, struktur organisasi sebaiknya dibentuk berdasarkan tujuan dan fungsi lembaga ketimbang berdasarkan komposisi staf yang dimiliki, meskipun pendekatan semacam ini mungkin akan menyulitkan bagi LPP yang sangat mengandalkan rekrutmen staf yang berasal dari sektor pelayanan publik (pegawai pemerintah).

235. Kontinuitas kerja kepemiluan merupakan pertimbangan penting yang harus diperhatikan dalam membuat bagan struktur organisasi. Waktu implementasi fungsi LPP mungkin akan menjadi lebih penting ketimbang fungsi itu sendiri. LPP memiliki tugas administratif, evaluasi, serta perencanaan dan persiapan pemilu, di mana banyak pihak menganggap tugas-tugas tersebut membutuhkan penempatan staf yang bersifat permanen. LPP juga memiliki wewenang dan fungsi implementasi yang sifatnya berkelanjutan, seperti registrasi pemilih, registrasi partai politik, pengawasan anggaran, dan pemberian informasi dan pendidikan bagi pemilih. Bahkan jika sebuah LPP hanya memiliki sedikit fungsi yang bersifat berkelanjutan, akan tetap lebih menguntungkan apabila LPP memiliki sebuah tim kerja yang bersifat permanen di semua lini kerja mereka, sehingga puncak aktivitas kepemiluan dapat ditangani dengan baik.

236. Menciptakan terlalu banyak posisi/departemen di dalam bagan organisasi LPP dapat mengundang kritik dan cibiran dari masyarakat, khususnya di periode non-pemilu di mana masyarakat tidak dapat melihat apa saja yang dikerjakan oleh para staf LPP. Sebaliknya, membuat struktur yang terlampau langsing mungkin dapat meningkatkan efektivitas di periode non-pemilu, tetapi jelas akan menghambat kemajuan dan kontinuitas kerja LPP. Sebelum membuat struktur yang 'ramping', LPP harus mengevaluasi dan mengkaji ketersediaan staf tambahan untuk musim sibuk serta kapasitas lembaga untuk menyediakan

pelatihan bagi para staf baru. Dalam hal ini, LPP yang menggunakan Model Pemerintahan dan Kombinasi yang memiliki keleluasaan untuk menggunakan tenaga pegawai pemerintah untuk mengantisipasi musim-musim sibuk, sebaiknya ditempatkan sebagai lembaga yang beroperasi secara berkelanjutan untuk meningkatkan efektivitas.

---

Kuantitas dan kualitas penunjukan staf LPP seharusnya sesuai dengan hasil dan output yang direncanakan dalam perencanaan strategis.

---

### ***Bagaimana Membangun Bagan Organisasi***

237. Untuk membuat bagan organisasi, LPP perlu mengidentifikasi:

- a. wewenang, fungsi, dan tugas yang diamanatkan kerangka legal LPP;
- b. waktu implementasi tugas-tugas tersebut;
- c. jumlah staf permanen yang dibutuhkan untuk melaksanakan tugas dan fungsi tersebut;
- d. Tingkat kualifikasi dan pengalaman yang dibutuhkan untuk melaksanakan tugas dan fungsi tersebut;
- e. hierarki manajemen LPP – siapa bertanggung jawab kepada siapa; dan
- f. relasi antar lapisan LPP, termasuk kebutuhan membentuk posisi permanen atau temporer di daerah, dan hierarki akuntabilitas di antara cabang-cabang LPP di daerah dengan pusat.

### **Membuat Model Struktur Sekretariat**

238. Struktur LPP harus cukup matang untuk dapat menangani berbagai persoalan faktual di lapangan. Terlepas dari banyaknya kemungkinan bentuk struktur organisasi yang ada, ada beberapa konsep umum yang harus diperhatikan ketika membentuk struktur sekretariat LPP:

- a. Struktur yang lebih rata (memiliki lebih sedikit tingkatan) dapat mempercepat implementasi aktivitas secara lebih efektif, dan mengurangi inefisiensi yang ditimbulkan dari struktur organisasi yang terlalu rumit
- b. Struktur akan lebih efektif jika memiliki keterkaitan langsung dengan perencanaan strategis LPP.
- c. Struktur yang berfokus pada pelayanan bagi pemangku kepentingan akan lebih baik ketimbang struktur yang berfokus pada fungsi-fungsi internal.
- d. Struktur harus dapat memfasilitasi komunikasi internal LPP, baik secara horizontal maupun vertikal.
- e. Setiap unit organisasi di dalam struktur perlu ditambahkan dengan

ekspektasi output yang dituntut kepada masing-masing unit.

- f. Struktur harus meningkatkan keterlibatan aspek pendanaan dan personel.
- g. Sebuah unit audit internal, yang dapat memintasi struktur sekretariat dan melapor langsung kepada ketua sekretariat atau anggota LPP, dapat meningkatkan integritas lembaga.

239. LPP yang terdesentralisasi perlu membuat struktur akuntabilitas bagi kantor-kantor cabang di daerah. Apakah mereka melapor langsung kepada anggota LPP atau kepada ketua sekretariat tingkat nasional, sebagaimana yang kerap dilakukan di banyak negara? Situasinya akan semakin kompleks ketika kerangka legal yang berlaku menuntut bahwa harus ada anggota LPP dan cabang sekretariat di tingkat regiona/daerah. Hal ini, misalnya terjadi di Indonesia, di mana anggota LPP di suatu daerah melapor langsung kepada ketua LPP di tingkatan wilayah yang lebih tinggi, dan sekretariat LPP di suatu daerah juga melapor langsung kepada ketua sekretariat LPP di tingkatan wilayah yang lebih tinggi. Kerangka akuntabilitas yang kompleks semacam ini dapat membingungkan para staf dan personel di masing-masing lembaga.

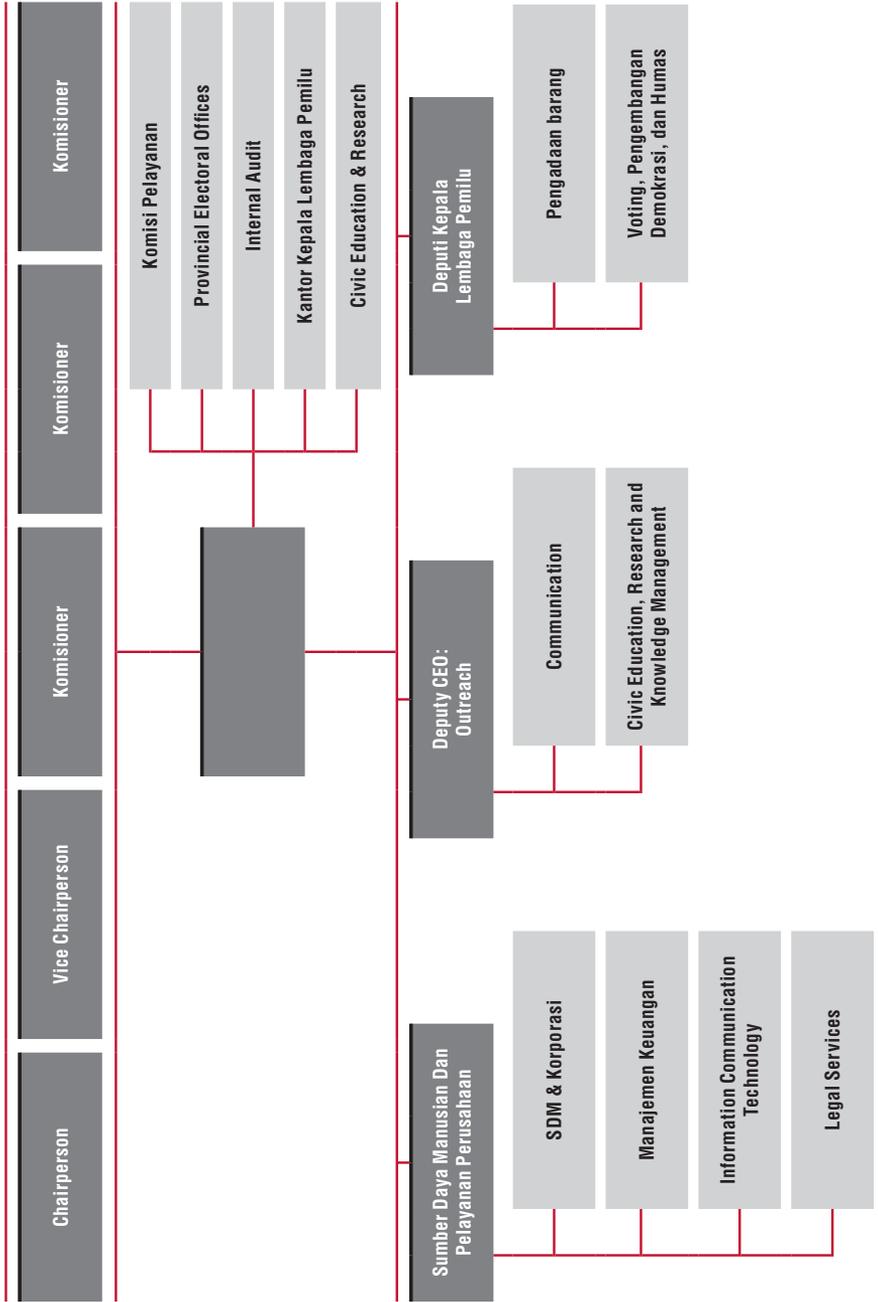
240. Beberapa LPP dibagi ke dalam dua divisi utama:

- a. divisi operasional, mencakup subdivisi-subdivisi seperti registrasi pemilih, penetapan wilayah pemilihan, pemungutan dan penghitungan suara, registrasi partai dan kandidat, pelatihan dan pengembangan kapabilitas, informasi dan publikasi, urusan hukum ; dan
- b. divisi korporat, yang mencakup subdivisi-subdivisi seperti manajemen finansial, manajemen SDM, manajemen pengetahuan, dan manajemen IT.

241. Tetapi, ada beberapa fungsi yang tidak betul-betul cocok untuk dimasukkan ke dalam salah satu divisi di atas – misalnya relasi dengan pemangku kepentingan, relasi internasional, dan subdivisi dukungan bagi anggota-anggota LPP – yang sebaiknya ditempatkan bersama dengan ketua sekretariat. Ada baiknya subdivisi audit dan evaluasi bertanggung jawab langsung kepada ketua atau anggota LPP (di dalam Model Independen atau komponen independen dalam Model Kombinasi) atau *chief executive officer* (di dalam Model Pemerintahan atau komponen pemerintahan di dalam Model Kombinasi).

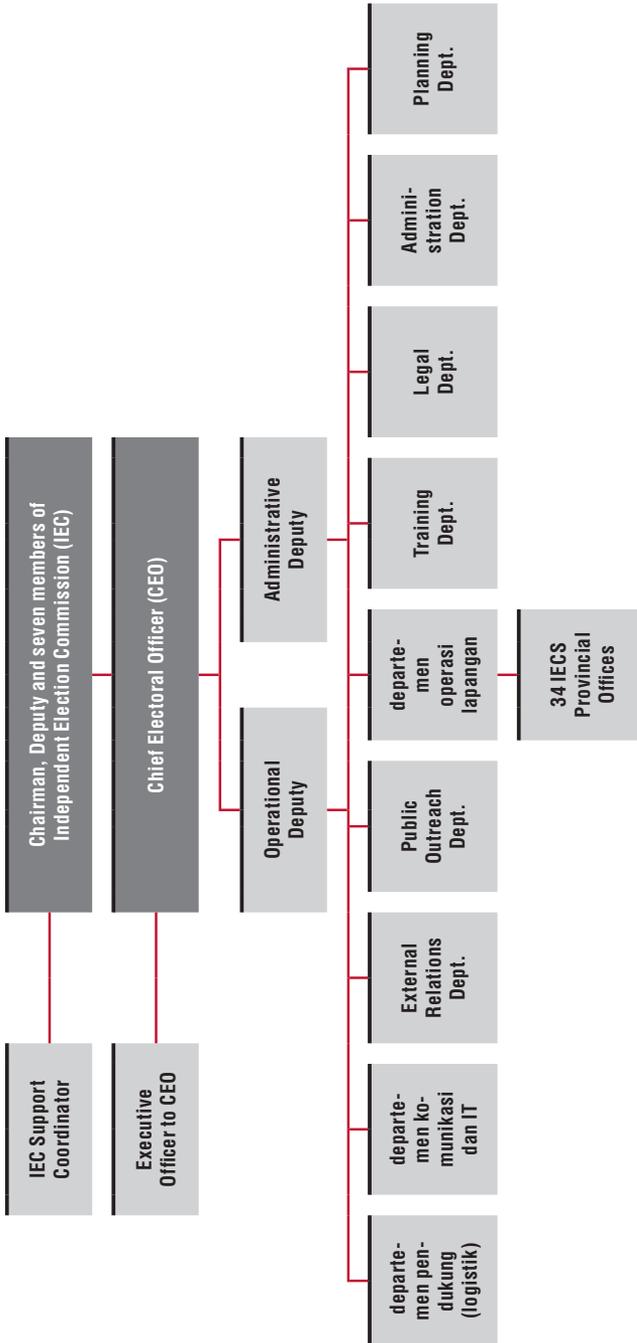
242. Pembagian dua divisi seperti di atas mungkin tidak akan selalu cocok untuk beberapa situasi dan konteks kepemiluan tertentu. Ada banyak jenis struktur organisasi yang dianggap cocok bagi LPP-LPP tertentu, sebagaimana dapat dilihat pada bab Studi Kasus. Pemilihan struktur yang paling tepat harus dibuat oleh LPP yang bersangkutan dengan mempertimbangkan konteks, fungsi, prioritas, dan strategi masing-masing LPP.

**Gambar 3: Struktur Organisasi Komisi Pemilu Independen Afrika Selatan (dibaharui dari edisi 2014)**



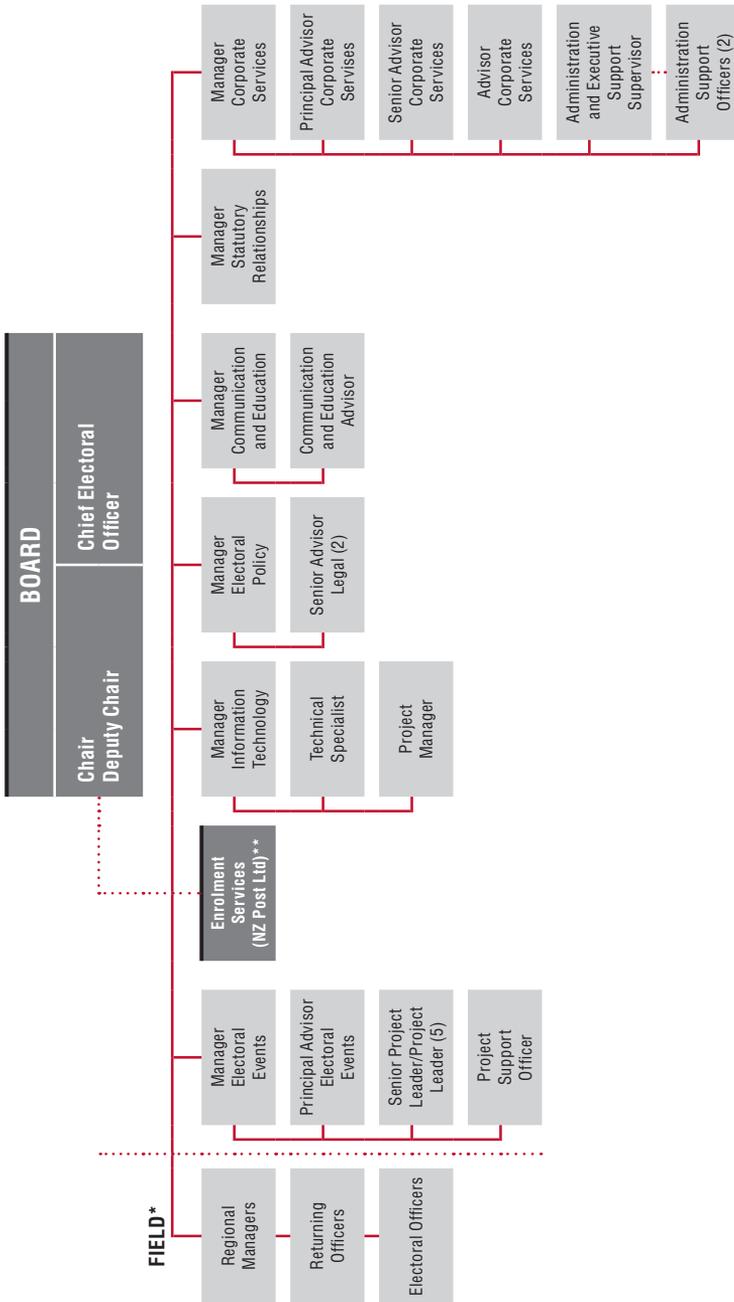
*Sumber:* Situs resmi Komisi Pemilu Independen Afrika Selatan (<<http://www.elections.org.za/organizational.asp>>).

**Gambar 4: Struktur Organisasi LPP Afghanistan**



**Sumber:** Website Komisi Pemilihan Umum Independen Afghanistan, <<http://iec.org.af/2012-05-29-07-06-38/iec-structure>>, diakses 12 Agustus 2014.

**Gambar 5: Struktur Organisasi Lembaga Pemilu Selandia Baru**

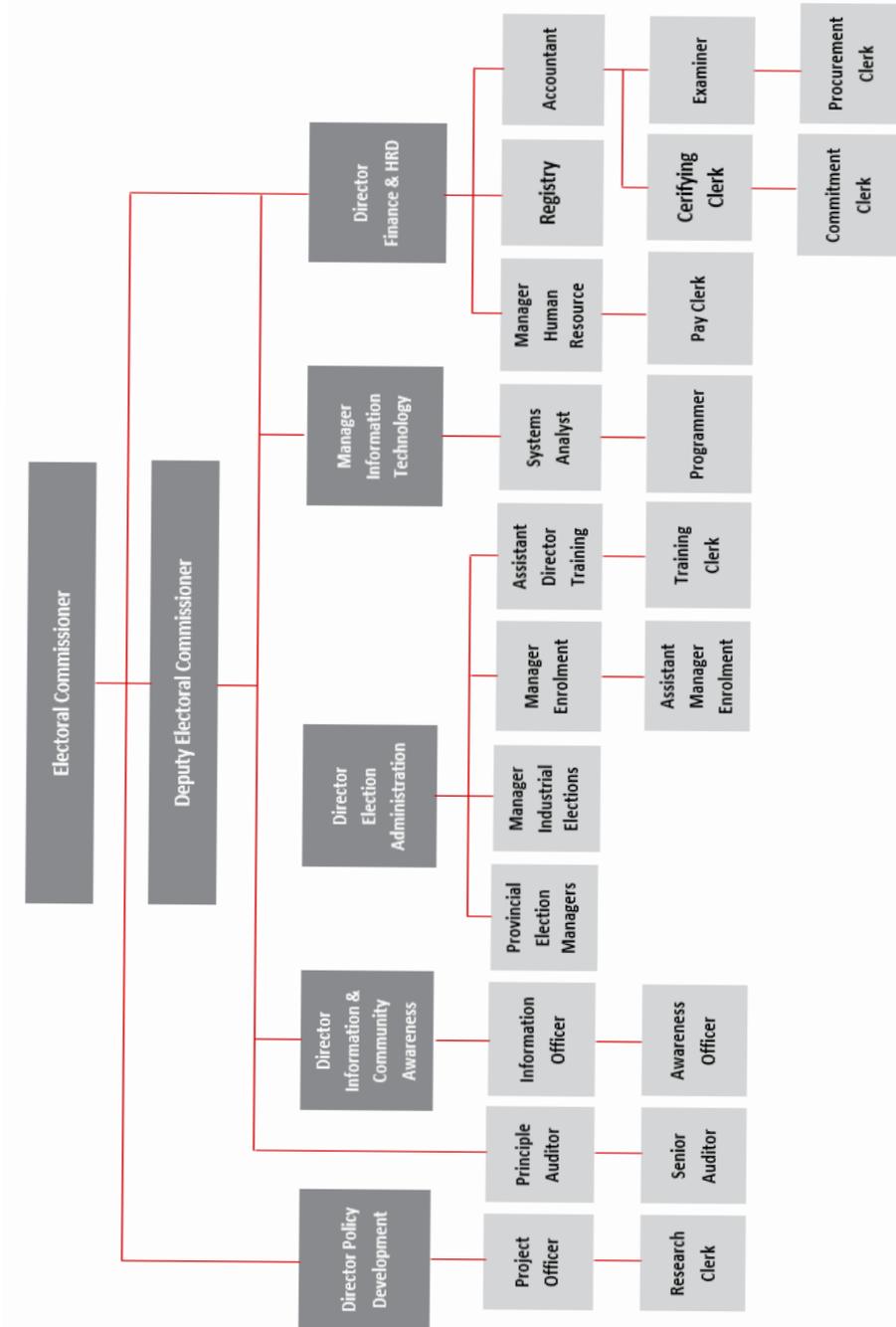


\* Temporary field staff include five regional managers, one returning officer per electorate and approximately 18,000 electoral officials.

\*\* NZ Post has been contracted to fulfil the statutory responsibility for enrolment under delegation from the Electoral Commission.

**Sumber:** Komisi Pemilihan Umum Selandia Baru, 2013. <[http://www.elections.org.nz/sites/default/files/bulk-upload/documents/electoral\\_commission\\_annual\\_report\\_2013.pdf](http://www.elections.org.nz/sites/default/files/bulk-upload/documents/electoral_commission_annual_report_2013.pdf)>, diakses tanggal 12 Agustus 2014.

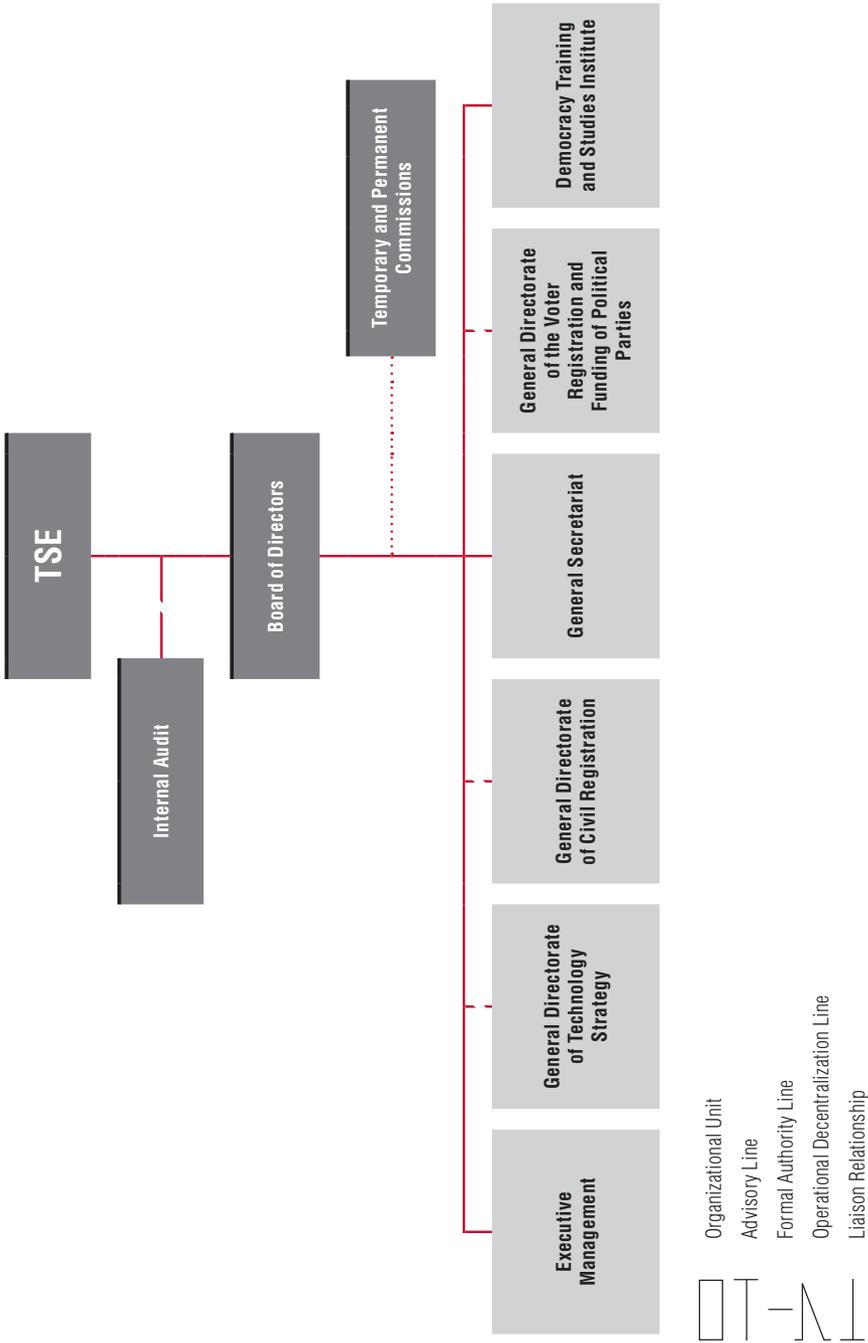
Gambar 6: Struktur Organisasi Komisi Pemilu Papua New Guinea



Sumber: Komisi Pemilihan Umum Papua Nugini.

<<http://www.pngec.gov.pg>>

**Gambar 7: Struktur Organisasi Manajemen Pemilu Kosta Rika**



## Perencanaan Strategis

243. Membuat rencana strategis merupakan langkah awal agar LPP dapat mencapai target-target kerja yang didelegasikan kepada mereka. Rencana strategis merupakan alat manajemen di mana keputusan-keputusan fundamental di dalam aktivitas LPP diambil – rencana dan prioritas operasional, alokasi sumber daya, dan standar pelayanan. Rencana strategis dapat menjadi sebuah cetak biru bagi penguatan, integrasi, dan peningkatan pelayanan dan kelembagaan. Dengan demikian, perencanaan strategis dapat membantu LPP untuk memahami dan bekerja di dalam situasi dan kondisi yang terus berubah.

244. Rencana strategis juga dapat menjadi dokumen publik yang menunjukkan kinerja, aktivitas, dan visi-misi LPP. Selain menjadi ‘peta’ yang dapat memandu dan memotivasi aktivitas LPP dalam periode-periode tertentu, rencana strategis juga dapat menjadi penanda bagi para pemangku kepentingan untuk mengukur performa LPP.

---

LPP tanpa perencanaan strategis itu seperti pilot tanpa kompas.

---

245. Perencanaan strategis yang efektif biasanya menjabarkan visi LPP sebagai lembaga yang terbuka, demokratis, dan akuntabel. Selain itu, rencana strategis juga harus konsisten dengan wewenang LPP dan terimplementasi dalam konstitusi dan undang-undang pemilu. Ia juga harus mempertimbangkan semua faktor yang dapat mempengaruhi performa lembaga, seperti peraturan-peraturan legal, perkembangan teknologi, potensi konflik, partisipasi para pemangku kepentingan, apatisme pemilih, dan relasi lembaga dengan pemerintah.

246. Adalah praktik yang tidak wajar apabila sebuah rencana strategis LPP digunakan untuk lebih dari satu siklus pemilu, karena evaluasi dan kajian performa pasca-pemilu biasanya akan menghasilkan sejumlah perubahan signifikan bagi lingkup kerja lembaga secara keseluruhan. Rencana strategis bukanlah sebuah dokumen yang ditulis dengan besi: rencana strategis hanya merupakan panduan praktis bagi LPP, dan harus dapat berubah jika kondisi dan situasinya memaksa demikian.

247. Elemen-elemen dasar di dalam perencanaan strategis, yang kemudian dapat dielaborasi lebih jauh atau dikurangi di dalam rencana final, antara lain:

- a. visi – cita-cita lembaga;
- b. tujuan, target, atau misi – fokus fundamental dari lembaga;
- c. nilai-nilai – konsep etis yang menjadi dasar aktivitas LPP, misalnya imparialitas, akuntabilitas, independensi, profesioalisme, efektivitas, kewajaran, dan pelayanan;
- d. hasil dan area fokus – hal-hal apa saja yang ingin dicapai LPP;
- e. hasil-hasil kunci – dampak yang diinginkan LPP terhadap lingkungan sekitarnya;

- f. indikator – target-target terukur yang dapat membantu LPP untuk menilai sebagai jauh mereka mencapai hasil-hasil yang diinginkan;
- g. data LPP – pembuatan, struktur, dan komposisi LPP; dan
- h. strategi manajemen performa – bagaimana lembaga akan meningkatkan performa individual, kelompok, dan organisasi dalam cara yang holistik, sistematis, dan berkelanjutan.

Gambar 8 adalah contoh rencana strategis yang sukses dikembangkan oleh LPP di Australia.

248. analisis *strength* (kekuatan), *weakness* (kelemahan), *opportunities* (kesempatan), *threats* (ancaman), atau analisis SWOT, dapat membantu LPP dalam mengembangkan rencana strategis. Mengidentifikasi elemen-elemen kontekstual yang menjadi dasar pembuatan perencanaan strategis sangat diperlukan agar lembaga dapat membuat penilaian dengan benar. Konteks di sini dapat berupa tingkat partisipasi para pemangku kepentingan, ketersediaan infrastruktur, serta kualitas dan jam terbang para staf yang direkrut. Beberapa negara mungkin akan menghadapi konteks yang tidak dimiliki oleh negara lain, seperti upaya lembaga untuk menanggulangi dampak penyakit HIV/AIDS terhadap para stafnya.

249. Sangat penting bagi LPP untuk selalu berkonsultasi dengan para pemangku kepentingan selama proses pembuatan, pengawasan, dan evaluasi rencana strategis. Hal ini dapat meningkatkan kesadaran dan apresiasi pemangku kepentingan terhadap kinerja dan tantangan yang dihadapi oleh LPP, serta dapat meningkatkan kepercayaan mereka terhadap proses kepemiluan secara keseluruhan. Di sisi lain, LPP juga akan semakin memahami ekspektasi dan keinginan para pemangku kepentingan.

## Rencana Operasional

250. Konsep operasional dapat memberikan kerangka kerja bagi rencana operasional di bawah rencana strategis. Sangat penting bagi LPP untuk mengintegrasikan konsep operasional dengan siklus pemilu dan menghubungkan rencana operasional dengan masing-masing fase di dalam siklus tersebut. Konsep operasional harus memperhatikan konteks kerangka legal, serta lingkup dan proses kepemiluan yang berlaku. Konsep operasional juga harus mempertimbangkan setiap hambatan atau persoalan yang akan dihadapi oleh rencana-rencana LPP, dan harus berisikap realistis ketika membuat asumsi mengenai berbagai isu seperti keamanan dan stabilitas, dan berbagai situasi lain yang dapat mempengaruhi persiapan serta pelaksanaan pemilu. LPP juga mesti menekankan pentingnya partisipasi para pemangku kepentingan dalam menentukan konsep operasional.

251. Agar dapat membuat perencanaan yang detail dan proses administrasi yang efektif, konsep operasional sebaiknya membagi seluruh proses kepemiluan ke dalam beberapa fase, sebagai contoh: pembuatan kerangka legal dan administratif; persiapan registrasi pemilih; pelaksanaan registrasi pemilih;

persiapan pemungutan dan penghitungan suara; registrasi kandidat; kampanye; pemungutan suara; penghitungan suara dan pengumuman hasil pemilu; dan aktivitas-aktivitas pasca-pemilu. Setiap aktivitas operasional sebaiknya dilakukan untuk mencapai target-target yang telah ditentukan di dalam rencana strategis.

252. Rencana operasional akan menjadi lebih efektif apabila para staf yang mengimplementasikan aktivitas operasional ikut terlibat dalam proses perumusan rencana tersebut. Rencana operasional sebaiknya dibuat untuk memenuhi target operasional dalam setahun atau lebih lama, dan dapat dipecah ke dalam segmen-segmen per semester, per catur wulan, perbulan, atau perminggu, sambil terus memperhatikan ketersediaan sumber daya dan tenggat waktu yang tersedia. Rencana operasional bagi masing-masing aktivitas LPP dapat dibagi ke dalam beberapa divisi berdasarkan beban kerja, dan dapat diharmonisasi melalui sebuah komite yang terdiri dari para staf senior, dan mungkin dengan melibatkan anggota LPP. Persetujuan formal dari anggota LPP dapat meningkatkan signifikansi rencana operasional di dalam lembaga. Rencana divisional harus dipecah ke dalam unit-unit kerja yang lebih kecil agar memudahkan mekanisme pengawasan staf dan kinerja.

### Gambar 8: Ikhtisar Rencana Korporat Komisi Pemilu Australia (AEC), 2006-2007

<b>Tujuan Kami</b>	Tujuan kami adalah membantu masyarakat memilih siapa yang akan merepresentasikan mereka di Parlemen Australia. Kami melakukan ini dengan cara menyediakan layanan pemiluan yang imparisial dan mudah diakses.
<b>Target Kami</b>	Target kami adalah menjadi organisasi yang dikenal karena mampu menyelenggarakan dan memberikan pelayanan pemiluan yang baik.
<b>Nilai yang Kami Anut</b>	Nilai-nilai yang kami anut merefleksikan harapan warga Australia kepada kami, yakni: <ul style="list-style-type: none"> <li>• kami melaksanakan aktivitas kami dengan adil dan imparisial;</li> <li>• menjunjung tinggi integritas dan perilaku etis;</li> <li>• mematuhi dan menjunjung tinggi supremasi hukum;</li> <li>• terbuka, transparan, dan akuntabel;</li> <li>• menghormati dan mendengarkan klien dan para pemangku kepentingan; dan</li> <li>• melayani warga Australian dan Parlemen Federal.</li> </ul>
<b>Lingku- ngan Kerja Kami</b>	Kemampuan memahami dan merespon perubahan lingkungan eksternal dan ekspektasi pemangku kepentingan akan sangat mempengaruhi kualitas kinerja kami di masa depan. Bagi kami, aspek-aspek kunci yang perlu diperhatikan adalah: <ul style="list-style-type: none"> <li>• perubahan dan kemajemukan kebutuhan dan ekspektasi para klien dan pemangku kepentingan terhadap pelayanan yang diberikan oleh AEC;</li> <li>• Tantangan geografis dalam upaya distribusi sumber daya dan pelayanan di tiap kantor cabang di tingkat nasional, negara bagian, dan daerah;</li> <li>• meningkatkan fokus pada program dan pelayanan melalui kerja sama dengan organisasi lain dan pemerintah;</li> <li>• permintaan bantuan aktivitas pemiluan dan dukungan untuk mengembangkan demokrasi di luar negeri;</li> <li>• perubahan dan kemajuan teknologi informasi dan kesempatan yang dihadirkan dari kemajuan tersebut terhadap peningkatan kualitas pelayanan pemiluan;</li> <li>• perubahan perundang-undangan;</li> <li>• ekspektasi pemerintah bahwa semua lembaga negara harus melakukan efisiensi melalui pelaksanaan aktivitas yang lebih cerdas.</li> </ul>

<b>Hasil yang Ingin Kami Capai</b>	<p>AEC didanai untuk mencapai tiga hasil yang spesifik:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Registrasi pemilu yang efektif Warga Australia memiliki mekanisme registrasi pemilu yang menjamin hak-hak kepemilikan mereka dan menjadi dasar bagi perencanaan dan redistribusi pemilu.</li> <li>2. Sistem kepemilikan yang imparial dan independen Para pemangku kepentingan dan klien memiliki akses terhadap pelayanan kepemilikan yang imparial dan independen; dan</li> <li>3. Penyebaran informasi yang efektif Masyarakat Australia memiliki informasi yang baik dan lengkap terkait pemilu.</li> </ol>
<b>Aktivitas Kami</b>	<p>Untuk mencapai hasil-hasil tersebut, AEC memiliki berbagai aktivitas inti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• melaksanakan pemilu;</li> <li>• menyelenggarakan registrasi pemilu, yang digunakan oleh semua lembaga pemerintah di tiap tingkatan;</li> <li>• memberikan edukasi dan informasi kepada masyarakat mengenai pemilu;</li> <li>• melakukan riset, serta memberikan rekomendasi dan bantuan terkait isu-isu pemilu;</li> <li>• memberikan asistensi kepemilikan dan referendum di luar negeri;</li> <li>• menyelenggarakan pendanaan pemilu, transparansi pendanaan, dan registrasi partai politik; dan</li> <li>• menangani redistribusi kepemilikan.</li> </ul>
<b>Hasil-hasil Kunci yang Ingin Kami Capai</b>	<p>Di dalam setiap aktivitas, kami berfokus meningkatkan kinerja dan pelayanan kami di dalam empat area kunci:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• interaksi dengan klien dan para pemangku kepentingan, serta memahami dan mengakomodasi keinginan mereka;</li> <li>• penyampaian pelayanan dan produksi;</li> <li>• memfasilitasi masyarakat; dan</li> <li>• manajemen pendanaan, resiko, dan informasi yang akuntabel.</li> </ul>
<b>Indikator Kinerja Kami</b>	<p>Kami akan mengukur kinerja kami terkait hasil yang dicapai menggunakan indikator yang terdapat di dalam Pencatatan Anggaran Pendanaan dan Administrasi dan rencana aktivitas. Beberapa indikator kuncinya antara lain:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• akurasi dan penyelesaian registrasi pemilu;</li> <li>• seberapa besar akses para pemilih terhadap pelaksanaan pemilu yang imparial dan independen; dan</li> <li>• tingkat kepuasan klien dan pemangku kepentingan.</li> </ul>

Sumber: Disarikan dari Australian Election Commission, 'Corporate Plan 2006-2007' (<[http://www.aec.gov.au/\\_content/what/publications/aec\\_corp\\_plan060630.pdf](http://www.aec.gov.au/_content/what/publications/aec_corp_plan060630.pdf)>).

## Kalender Pemilu

253. Tujuan utama dari dibuatnya kalender pemilu adalah untuk membantu LPP melakukan aktivitas mereka sesuai jadwal dan memenuhi tenggat waktu yang diharapkan. Kalender pemilu juga dapat menjadi sumber informasi bagi publik, partai politik, dan media terkait tanggal-tanggal penting di dalam proses pelaksanaan pemilu, sehingga dapat meningkatkan transparansi dan memberikan citra yang positif di mata publik.

254. Kalender pemilu berisi informasi terkait durasi dan rangkaian aktivitas LPP. Sebuah LPP dapat membuat kalender dengan detail yang berbeda-beda untuk penggunaan internal dan untuk para pemangku kepentingan. Contohnya, kalender untuk penggunaan internal sebaiknya menunjukkan tanggal-tanggal seperti, misalnya, tenggat penyelesaian pencetakan formulir pemilu. Sedangkan

kalender untuk para pemangku kepentingan, seperti partai politik, hanya perlu menunjukkan tanggal-tanggal penting yang berhubungan dengan kepentingan mereka – seperti tenggat registrasi pemilih dan kandidat, periode kampanye, hari pemungutan suara, penghitungan suara, dan pengumuman hasil pemilu.

255. Sebuah ikhtisar kalender sepanjang satu halaman, sebagaimana dapat dilihat pada Gambar 9 dan 10, akan sangat membantu pihak media untuk memahami proses pemilu secara keseluruhan. Sebaliknya, kalender pemilu yang terlalu detail dan berhalaman-halaman malah akan membingungkan mereka. Akan tetapi, jika isu keamanan tidak menjadi penghalang, tidak ada alasan bagi LPP untuk tidak mengizinkan para pemangku kepentingan seperti partai politik, kandidat, staf pemilu, lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan yayasan donor, untuk mendapatkan kalender pemilu internal LPP, jika mereka memintanya.

256. Piranti lunak penyelenggaraan proyek kerja akan sangat membantu LPP dalam membuat kalender pemilu yang komprehensif dengan target capaian, kerangka waktu, tanggung jawab kerja, dan keterkaitan antar aktivitas. Kalender semacam ini dapat menjadi rencana operasi pemilu yang lengkap, kemudian disebarkan kepada semua staf dan pemangku kepentingan sebagai alat untuk menyelenggarakan kinerja dan sumber informasi.

257. Kalender pemilu akan sangat berguna dalam proses pengadaan logistik seperti kertas suara dan material registrasi. Selain itu, kalender pemilu juga berguna di negara-negara seperti Kenya dan Nigeria, di mana partai politik harus mengadakan pemilu internal terlebih dahulu untuk menentukan kandidat yang diusung, sehingga mereka harus menyamakan aktivitas internal partai dengan jadwal kepemiluan.

258. Evaluasi yang detail dan mendalam terhadap kalender pemilu di setiap habis masa pemilu akan dapat membantu LPP untuk mengidentifikasi alokasi waktu atau tugas yang tidak tepat, sehingga LPP dapat menentukan perubahan struktural apa yang diperlukan agar dapat meningkatkan kinerja pelaksanaan pemilu.

**Gambar 9: Kalender Pemilu untuk Pemilu Presiden dan Parlemen 2006 di Republik Demokratik Kongo**

#	Tanggal mulai	Tenggat	Jumlah hari*	Aktivitas	Referensi
1	9 Maret		1	Pengumuman awal pemilu	
2	9 Maret		1	Publikasi prosedur dan keputusan pembukaan pendaftaran pencalonan	CEI
3	10 Maret	18 Juli	141	Pendidikan pemilih	CEI

<b>Nominasi kandidat</b>					
<b>4</b>	10 Maret	23 Maret	14	Registrasi pencalonan untuk pemilu presiden dan parlemen di CEI	Undang-undang Pemilu (UUP) Pasal 104, 121
<b>5</b>	24 Maret	26 Maret	3	Evaluasi pencalonan untuk pemilu presiden dan pengumuman hasil pencalonan di CEI	UUP Pasal 25, 106
<b>6</b>	24 Maret	30 Maret	7	Evaluasi pencalonan untuk pemilu parlemen dan pengumuman hasil pencalonan di CEI	UUP Pasal 25, 106
<b>7</b>	27 Maret	28 Maret	2	Penyerahan gugatan kepada Mahkamah Tinggi terkait keputusan CEI terkait pencalonan di pemilu presidensial	UUP Pasal 25, 107
<b>8</b>	27 Maret	1 April	6	Penyerahan gugatan kepada Mahkamah Tinggi terkait keputusan CEI terkait pencalonan di pemilu parlemen	UUP Pasal 25, 107
<b>9</b>	29 Maret	4 April	7	Pembacaan keputusan Mahkamah Tinggi terkait gugatan pencalonan pemilu presidensial	UUP Pasal 25, 107
<b>10</b>	2 April	8 April	7	Pembacaan keputusan Mahkamah Tinggi terkait gugatan pencalonan pemilu parlemen	UUP Pasal 25, 107
<b>11</b>	5 April		1	Publikasi daftar kandidat presiden final	UUP Pasal 27, 108
<b>12</b>	9 April		1	Publikasi daftar kandidat parlemen final	UUP Pasal 27, 108
<b>13</b>	10 April	30 April	21	Registrasi pencalonan untuk pemilu provinsi di CEI	CEI
<b>14</b>	1 Mei	17 Mei	17	Evaluasi dan proses pengajuan gugatan terhadap keputusan pencalonan di pemilu provinsi	UUP Pasal 27 E.L.
<b>Periode kampanye</b>					
<b>15</b>	18 Mei	16 Juni	30	Kampanye pemilu untuk babak pertama pemilu presiden dan parlemen	UUP Pasal 28, 110, 125
<b>Persiapan pemungutan suara</b>					
<b>16</b>	10 April	16 Juni	68	Rekrutmen, pelatihan, dan penempatan staf TPS	CEI
<b>17</b>	9 April	18 Mei	40	Produksi, pencetakan, pengumpulan, dan distribusi kertas suara	CEI

18	13 Mei	17 Juni	36	Distribusi logistik pemungutan suara ke TPS-TPS, termasuk surat suara dan registrasi pemilu	CEI
<b>Akreditasi perwakilan partai dan pemantau pemilu</b>					
19	Tenggat: 11 Juni			Penyerahan daftar perwakilan partai ke CEI	UUP Pasal 37, 39
20	Tenggat: 16 Juni		5	Akreditasi perwakilan partai di CEI	UUP Pasal 39
21	Tenggat: 3 Juni			Penyerahan aplikasi pemantauan di CEI	UUP 43
22	Tenggat: 10 Juni		7	Akreditasi pemantau oleh CEI (dalam waktu 7 hari setelah penyerahan aplikasi)	UUP 43
<b>Pemungutan suara, penghitungan, dan pengumuman hasil</b>					
23	18 Juni			Hari pemungutan suara babak pertama pemilu presiden dan parlemen	CEI
24	19 Juni	3 Juli	14	Hasil provinsi untuk pemilu presiden babak pertama	UUP Pasal 71
25	4 Juli	13 Juli	10	Penyelesaian sidang gugatan terhadap hasil pemilu di Mahkamah Tinggi	UUP Pasal 73, 74
26	14 Juli			Pengumuman hasil pemilu presiden babak pertama	UUP Pasal 75
27	19 Juni	18 Juli		Hasil provinsi untuk pemilu parlemen**	UUP Pasal 71

Catatan: CEI = Commission Electoral Indépendent (Komisi Pemilu Independen)

\* Jumlah hari termasuk hari pertama dimulai dan terakhir

\*\* Tidak ada detail lebih lanjut

Sumber: Komisi Pemilu Independen Republik Demokratik Kongo (<<http://www.cei-rdc.cd>>).

### Gambar 10: Kalender Pemilu Presiden, Portugal 2006

	Rujukan hukum*
Tanggal pemilu sebagaimana diumumkan presiden	Pasal 11
<b>Pencalonan kandidat</b>	
Penyerahan daftar kandidat kepada TC & pengumuman daftar kandidat awal	Pasal 14
Evaluasi keputusan pencalonan dan kelayakan kandidat	Pasal 93 UU 28/82
Pengajuan gugatan terhadap keputusan TC terkait pencalonan	Pasal 94 UU 28/82
Keputusan final dari TC	Pasal 94 UU 28/82
<b>Pembentukan TPS, presentasi perwakilan dan penunjukan staf TPS</b>	

Wali kota membuat distribusi TPS dan mengkomunikasikannya dengan dewan provinsi	Pasal 31
Pengumuman hari, waktu, dan tempat pembentukan panitia TPS	Pasal 34
Penunjukan staf TPS	Pasal 38
Penerbitan akreditasi staf TPS, untuk dikirim ke GC/MR dan dewan provinsi	Pasal 38
<b>Kampanye pemilu</b>	
Periode pelarangan aktivitas kampanye, baik langsung maupun tidak langsung, melalui media komersial	Pasal 63
Komunikasi melalui stasiun TV dan radio publik maupun swasta berdasarkan alokasi waktu yang telah ditetapkan	Pasal 52
Dewan provinsi membentuk dan mengumumkan lokasi pemberitahuan-pemberitahuan resmi	Pasal 56
CNE mendistribusikan alokasi waktu iklan kampanye kepada semua kandidat	Pasal 53
Periode kampanye pemilu	Pasal 44
Hari terakhir publikasi survey atau jajak pendapat	Pasal 10 UU 10/2000
Presentasi laporan pertanggungjawaban kampanye dan laporan finansial	Pasal 27 UU 19/2003
<b>Pemungutan suara awal: militer, polisi, narapidana, pasien rumah sakit, dsb.</b>	
Presiden CM mengirim dokumentasi yang diperlukan kepada pemilih	Pasal 70
Pemungutan suara awal di rumah sakit dan penjara, pada waktu dan tanggal yang telah ditentukan	Pasal 70
Pemungutan suara awal bagi pemilih di dalam maupun luar negeri	Pasal 70
<b>Pemungutan suara, penghitungan suara, dan pengumuman hasil</b>	
Presiden CM menyerahkan materi pemilu kepada ketua AV/SV	Pasal 42 & 43
Tenggat waktu bagi pembatalan kandidat	Pasal 29
Hari pemungutan suara – dari 08:00 hingga 19:00	Pasal 12, 23, 32, & 80
Penghitungan suara	Pasal 90 hingga 95
Penghitungan pada tingkat distrik dan provinsi, dan pengumuman dan publikasi hasil	Pasal 97 & 102
Penghitungan di Mahkamah Konstitusi, pengumuman dan publikasi hasil	Pasal 105 & 109
Pembuatan tabel hasil oleh CNE dan publikasi tabel di terbitan resmi CNE	Pasal 111
Pemungutan suara babak kedua	Pasal 11 & 12

\*UU Dekrit 319-A/76 3 Mei dan berbagai regulasi komplementer lain

AV/SV: Panitia TPS – GC/MR: Gubernur Sipil/Menteri Nasional – CM: Dewan Kota – CNE:

Komisi Pemilu Nasional – TC: Mahkamah Konstitusi

	2005		2006	
	November	Desember	Januari	Februari
	10			
		23		
		26		
		30		
		18		
			7	
			7	
			17	
			22	
			3	
			4	
			6	
			8	
			20	
			22	
			8	
			9	12
			10	12
			19	
			18	
			22	
			22	
			23	28
			30	
				11



# Yaman: LPP Independen yang Sedang Muncul ke Permukaan

Ayman Ayoub

Republik Yaman terbentuk sebagai hasil reunifikasi pada tanggal 22 Mei 1990 antara Republik Arab Yaman di utara dan Republik Sosialis Yaman di selatan. Setelah konstitusi baru disahkan melalui referendum pada Mei 1991, Republik Yaman mulai menyelenggarakan pemilu parlemen pada 1993, 1997, dan 2003. Sedangkan pemilu presiden pertama mulai dilaksanakan pada 23 September 1999. Selain itu, Republik Yaman juga beberapa kali melaksanakan referendum untuk melakukan amandemen konstitusi, dan pemilihan kepala daerah (pilkada) pertama kali dilaksanakan secara serentak pada 28 February 2001. Pada bulan Agustus 1992, Komisi Pemilu Tinggi (Supreme Elections Commission, SEC) dengan 17 anggota mulai dibentuk oleh Majelis Presidensial. Komisi tersebut kemudian digantikan dengan komisi yang berisi tujuh orang anggota pada Juli 1993, dan kemudian sebuah SEC baru yang lebih segar dan berisi tujuh anggota dewan mulai dibentuk oleh presiden pada November 1997, di mana daftar calon anggotanya merupakan hasil rekomendasi Parlemen. Mekanisme yang sama juga digunakan untuk menunjuk anggota LPP yang lebih permanen, Komisi Tertinggi untuk Pemilu dan Referendum (Supreme Commission for Elections and Referendums, SCER), pada bulan Desember 2001.

## Kerangka Legislatif

Konstitusi Republik Yaman memberikan detail mengenai syarat dan ketentuan memilih dan dipilih dalam pemilu. Kerangka legal untuk pemilu utamanya berdasarkan Undang-Undang Pemilu no. 13 November 2001. Undang-undang ini menggantikan UU no. 27 tahun 1996 yang tadinya menggantikan undang-undang pemilu reunifikasi bentukan tahun 1992. Undang-undang terbaru ini mencakup detail-detail penting mengenai pembentukan, tanggung jawab, serta operasi kerja SCER, juga detail mengenai independensi dan otonomi finansial/administratif lembaga tersebut. Selain itu ada beberapa undang-undang dan regulasi sekunder yang dibuat berdasarkan proposal yang disusun oleh SCER sendiri untuk melengkapi kerangka legal kepemiluan di Yaman.

## Struktur Lembaga

Sebagai otoritas pemilu yang eksklusif, SCER memegang tanggung jawab penuh terhadap pelaksanaan pemilu. Dewan pimpinan SCER terdiri dari seorang ketua dan seorang deputi (wakil) yang dipilih oleh par komisioner. Komisioner SCER sendiri dipilih oleh presiden berdasarkan daftar berisi 15 nama yang diajukan oleh mayoritas dua-pertiga anggota Parlemen, untuk masa jabatan selama enam tahun. Seorang sekretaris jenderal, yang menjadi ketua pelaksana pemilu (CEO), juga dipilih oleh presiden berdasarkan daftar berisi tiga nama yang diajukan oleh SCER. Komisioner menunjuk komite pengawas untuk 20 provinsi, komite utama untuk 301 konstituen parlementer, dan komite inti untuk 326 distrik. SCER membentuk komite ad hoc untuk melaksanakan registrasi pemilih, pemungutan suara, dan penghitungan suara. Administrasi pemilu diketuai oleh CEO dan dilaksanakan oleh Kantor Pemilu Nasional dan cabang-cabangnya di tiap provinsi.

## Wewenang dan Tanggung Jawab SCER

SCER ditugasi untuk melakukan organisasi, penyelenggaraan, dan pengawasan semua pemilu. Tanggung jawab SCER di antaranya:

- menerbitkan regulasi dan prosedur untuk pengorganisasian dan pelaksanaan pemilu, termasuk regulasi bagi peliputan media;
- menentukan daerah pemilihan untuk parlemen dan membaginya dalam TPS-TPS, dengan cara prinsip-prinsip kesetaraan penduduk dan pertimbangan sosial dan geografis lainnya;
- mengorganisir dan melaksanakan semua aktivitas operasional pemilu, termasuk pencalonan, pemungutan suara, penghitungan suara, dan pengumuman hasil pemilu;
- melaksanakan pemilu tunda atau pemilu sela jika diperlukan, serta menganulir hasil pemilu jika kondisi memaksa demikian;
- meregistrasi logo partai politik dan kandidat independen; dan
- mengajukan proposal amandemen terhadap undang-undang pemilu, serta menerbitkan regulasi sekunder yang dibutuhkan.

## Pendanaan

SCER menyiapkan sendiri anggaran yang mereka butuhkan, yang nantinya akan dimasukkan ke anggaran pemerintah sebagai satu item khusus. SCER bertanggung jawab penuh terhadap penyelenggaraan dana mereka sendiri melalui pembukuan yang independen. SCER juga menyiapkan anggaran-anggaran yang spesifik bagi tiap-tiap pemilu, yang didanai secara penuh oleh pemerintah. Pencairan dana yang cepat, tepat waktu, dan selalu mencukupi merupakan salah satu ciri-ciri pelaksanaan pemilu di Yaman. Meskipun begitu, bantuan donatur masih sangat diperlukan agar SCER dapat mengimplementasikan teknologi baru, serta untuk melakukan aktivitas pengembangan kapasitas lembaga dan kesadaran publik.

## Akuntabilitas

Undang-undang pemilu yang ada di Republik Yaman tidak menjelaskan secara spesifik akuntabilitas SCER. Prosedur pemilihan dan penunjukan anggota-anggotanya mengimplikasikan bahwa SCER seharusnya bertanggung jawab baik terhadap pemerintah eksekutif dan legislatif sekaligus. Terlepas dari wewenang pengawasan yang dimiliki Parlemen baru-baru ini, penyelenggaraan pemilu di Yaman masih membutuhkan regulasi yang lebih spesifik sebagai basis mekanisme pengawasan yang lebih spesifik terhadap SCER.

## Profesionalisme Petugas Pemilu

Meskipun pelaksanaan pemilu di Yaman masih memiliki sejarah yang singkat, SCER memiliki akumulasi pengalaman dalam melaksanakan komponen-komponen kunci kepiluan pada level pusat. Tetapi, hubungan profesionalisme antara lembaga di pusat dengan di daerah masih kurang konsolidasi: hal ini dapat menjadi fokus penguatan lembaga di masa depan. Pada level yang lebih terdesentralisasi, SCER masih belum berhasil membangun kelompok personel yang permanen dan kompeten. Untuk implementasi aktivitas operasional di lapangan, SCER lebih banyak mengandalkan staf-staf temporer, biasanya para guru, yang memiliki posisi sebagai pegawai sipil. Dengan bantuan para donor, upaya pengembangan sumber daya manusia dan pembangunan kapasitas lembaga tetap dapat menjadi agenda utama SCER.

## Relasi dengan Partai Politik, Pemangku Kepentingan, Media, dan Lembaga Lainnya

Pada pemilu parlementer tahun 2003, SCER melakukan berbagai upaya untuk membuat kinerja dan proses pemilu yang mereka selenggarakan menjadi lebih transparan. Berbagai konsultasi dengan para pemangku kepentingan dilakukan untuk merumuskan dan menerapkan Kode Etik Partai Politik. Meskipun begitu, pihak oposisi tetap mengkritik kurangnya komunikasi dari SCER dan kedekatan lembaga tersebut dengan partai pemerintah, yang tentu saja dapat mengurangi independensi lembaga.

Terlepas dari tingginya tuntutan masyarakat agar rapat SCER terbuka untuk publik, SCER melakukan rapat-rapat mereka secara tertutup. Namun, SCER beberapa kali mengundang perwakilan masyarakat dan pemangku kepentingan lain di dalam rapat-rapat khusus untuk mendiskusikan berbagai isu penting.

SCER berhasil membangun relasi yang cukup menjanjikan dengan kelompok masyarakat sipil (LSM) melalui berbagai inisiatif kerja sama, tetapi hal ini tetap belum mengubah sikap banyak LSM terhadap SCER yang cenderung campur-aduk. Relasi baik antara SCER dengan pemerintah eksekutif dan legislatif semakin diperkuat dengan adanya intervensi lembaga donor yang kerap membantu proses demokratisasi di Yaman.

Kantor media milik pemerintah berada di bawah kontrol SCER selama periode pemilu, sebagai bentuk implementasi regulasi penggunaan media selama periode kampanye pemilu. Kepemilikan media swasta di Yaman masih sangat rendah dan terbatas hanya pada media cetak (yang juga berada di bawah kontrol regulasi SCER). Kinerja SCER dalam memastikan akses media yang merata kepada semua pemangku kepentingan perlu

lebih ditingkatkan. Perlu berbagai pendekatan untuk menyeimbangkan kecenderungan SCER dalam merilis informasi secara lamban, selektif, dan terlambat.

## **Manajemen Reformasi Kepemiluan**

SCER merupakan aktor utama dalam upaya reformasi elektoral di Yaman. Sebuah Proyek Asistensi Elektoral yang dibentuk oleh PBB, dengan berbagai kontribusi dari sejumlah lembaga dan yayasan donor lain, turut membantu SCER dalam melakukan evaluasi pemilihan dan melaksanakan berbagai reformasi yang diperlukan. Salah satu elemen kunci dari proyek bantuan ini adalah pendekatannya yang bersifat inklusif dan konsultatif.

Stabilitas finansial pemilihan dan SCER sebagai lembaga permanen selama ini dapat dipenuhi melalui sumber daya-sumber daya lokal. Meskipun begitu, pemilu perlu dibuat lebih efisien, terutama dengan mendesentralisasi struktur organisasi agar pengeluaran lebih rasional. Bantuan donor tetap diperlukan, terutama untuk melakukan pengembangan kapasitas dan implementasi teknologi baru. Selain desentralisasi dan modernisasi, SCER juga perlu melakukan evaluasi secara berkala untuk menjaga keberlanjutan kinerja.

Yaman semakin maju dalam hal konsolidasi lembaga pemerintah yang responsif dan demokratis. SCER dapat mengambil peran kunci dalam upaya stabilisasi kondisi politik di dalam negeri yang terkadang mengalami guncangan. Kekuatan utama lembaga ini terletak pada kemampuannya melaksanakan pemilu yang kredibel sebagaimana diinginkan oleh para pemangku kepentingan. Hambatan utama yang dihadapi adalah kurangnya tenaga profesional, terutama di level manajemen tingkat menengah, struktur yang belum sepenuhnya terdesentralisasi, dan perlunya reformasi elektoral untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan dan pelaksanaan. Adanya upaya keras dari pihak donor untuk memperkuat konsolidasi kapabilitas SCER, dan adanya niat baik dari pihak pejabat lokal untuk memaksimalkan bantuan donor tersebut, merupakan pertanda baik bahwa hambatan-hambatan sebagaimana disebut di atas akan dapat segera teratasi.

# Mozambik: Sebuah Kebutuhan untuk Depolitisasi

Margot Gould dan Johan Lindroth

Mozambik, negara bekas koloni Portugis, meraih kemerdekaan pada tahun 1975. Perjuangan kemerdekaan di Mozambik dipimpin oleh Garda Pembebasan Mozambik (Frente de Libertação de Moçambique, Frelimo), yang kemudian meraih kekuasaan pada periode pasca-koloni dan mendirikan pemerintahan sosialis berpartai tunggal dengan ekonomi terpusat. Pada tahun 1976, sekelompok tentara pemberontak yang dikenal sebagai Perlawanan Nasional Mozambik memulai agresi militer terhadap pemerintahan Frelimo. Hasilnya adalah perang saudara selama 16 tahun yang menyengsarakan negara. Pada tahun 1992, setelah proses negosiasi yang berlarut-larut, kedua pihak yang berperang mendeklarasikan masa damai dan menandatangani Perjanjian Perdamaian Umum. Salah satu aspek penting dari kesepakatan damai tersebut adalah perjanjian untuk melaksanakan pemilu multipartai pada tahun 1993.

Setelah perjanjian damai, Renamo mentransformasikan diri menjadi partai politik dan sejumlah partai politik lain juga bermunculan. Tahun 1994, dengan stabilitas sosial dan politik yang dijaga berkat kehadiran Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan terlambat selama setahun, Mozambik akhirnya melaksanakan pemilu nasional dan presidensial pertama mereka. Di antara tahun 1994 hingga 2005, telah dilaksanakan empat pemilu di Mozambik – dua pemilihan kepala daerah di tahun 1998 dan 2003, dan dua pemilu nasional dan presidensial di tahun 1999 dan 2004.

## Kerangka Legal Penyelenggaraan Pemilu

Kerangka legal penyelenggaraan pemilu di Mozambik berasal dari (a) konstitusi tahun 2004 (sebagaimana disahkan oleh Parlemen pada 16 November 2004) yang meletakkan dasar sistem pemilu yang digunakan dan struktur penyelenggaraan pemilu, dan (b) sejumlah undang-undang pemilu yang mengatur berbagai ketentuan dan prinsip pelaksanaan dan penyelenggaraan pemilu, misalnya UU no. 18/2002 mengenai registrasi pemilih, UU no. 19/2002 mengenai pilkada, UU no. 20/2002 yang menjadi dasar pembentukan Komisi Pemilu Nasional (CNE), dan UU no. 70/2004 mengenai pemilu presiden dan parlemen.

Konstitusi Mozambik menyatakan bahwa negara menggunakan sistem presidensial yang dipimpin oleh seorang presiden yang dipilih langsung oleh rakyat dan sebuah parlemen yang terdiri dari 250 orang deputi yang dipilih berdasarkan sistem representasi proporsional. Konstitusi Mozambik juga menyebut bahwa pelaksanaan pemilu dikelola oleh CNE. Selain itu, di konstitusi juga menyebut pembentukan Dewan Konstitusional, yang terdiri dari enam orang anggota yang dipilih oleh Parlemen dan satu orang ketua yang dipilih oleh presiden. Peran Dewan Konstitusional di dalam proses pemilu adalah untuk menentukan kelayakan calon kandidat presiden, memutuskan perkara dan gugatan kepemiluan, dan mengesahkan hasil pemilu.

## **Struktur Lembaga**

Mozambik memiliki struktur penyelenggaraan pemilu ganda, di mana terdapat CNE sebagai lembaga pengawas yang terdiri dari perwakilan partai politik, dan Sekretariat Teknis untuk Administrasi Pemilu (Secretariado Técnico da Administração Eleitoral, STAE) yang bertanggung jawab terhadap implementasi dan pelaksanaan pemilu dan terdiri dari para staf dan pekerja profesional.

CNE, yang beroperasi sebagai lembaga permanen sejak tahun 2003, terdiri dari 19 anggota, termasuk satu orang ketua dan dua orang wakil. Ketua CNE dipilih berdasarkan pencalonan yang disetujui oleh berbagai organisasi masyarakat sipil, dan ditunjuk oleh presiden. Anggota lainnya diusung oleh partai politik sesuai dengan jumlah kursi yang mereka miliki di Majelis Nasional. Selain itu, pemerintah juga menunjuk satu orang anggota Parlemen yang berhak mengikuti semua rapat terbuka CNE, namun tidak memiliki hak voting. Masa jabatan anggota CNE adalah lima tahun.

Di dalam kerjanya, CNE dibantu oleh komisi elektoral yang ada di provinsi dan distrik, yang juga beroperasi sebagai kantor cabang CNE di daerah. Tidak seperti CNE, komisi-komisi ini adalah lembaga temporer yang hanya aktif selama periode pemilu saja. Komisi pemilu provinsi ada di setiap sepuluh provinsi yang tersebar di Mozambik dan di ibu kota negara, Maputo. Masing-masing komisi memiliki sembilan anggota yang dipilih dengan cara yang sama dengan pemilihan anggota CNE, termasuk satu orang ketua dan dua orang wakil. Sedangkan komisi pemilu distrik memiliki jumlah anggota dan komposisi yang sama dengan komisi pemilu provinsi.

Lembaga sayap CNE yang bertugas melakukan implementasi pemilu adalah lembaga permanen, yakni STAE, Lembaga ini adalah lembaga administratif yang bekerja di bawah supervisi CNE, dan bertanggung jawab terhadap semua aktivitas yang terkait dengan proses pemilu. STAE didirikan di tingkat nasional, provinsi, dan distrik. Meskipun begitu, hanya STAE tingkat nasional dan provinsi saja yang berbentuk lembaga permanen, sedangkan STAE tingkat distrik hanya beroperasi selama periode pemilu.

STAE diketuai oleh seorang direktur jenderal yang dipilih melalui mekanisme seleksi yang kompetitif dan ditunjuk oleh Majelis Menteri. Selama periode pemilu, dua deputi direktur ditunjuk oleh partai politik yang ada di Parlemen – satu deputi mewakili partai berkuasa Frelino dan satu deputi lagi mewakili partai oposisi Renamo. Mekanisme ini juga dilakukan pada tingkat provinsi dan distrik. Direktur jenderal STAE dan deputi direktur nasional merupakan anggota permanen CNE yang tidak

memiliki hak voting. Selama periode pemilu, di samping dua deputy direktur, partai politik yang ada di Parlemen, berdasarkan jumlah kursi yang mereka miliki, menunjuk sembilan perwakilan mereka ke departemen-departemen yang ada di STAE tingkat nasional, lima perwakilan di masing-masing STAE provinsi, dan tiga perwakilan di STAE tingkat distrik.

## **Wewenang dan Fungsi**

Dua lembaga penyelenggara pemilu di atas memiliki wewenang dan fungsi masing-masing. Meskipun UU no. 20/2002 menyatakan bahwa CNE bertanggung jawab terhadap manajemen dan pengawasan pemilu, referendum, dan registrasi nasional, pada praktiknya CNE hanya bertindak sebagai pengawas, sedangkan pelaksanaannya adalah STAE.

CNE memiliki tiga peran utama – peran etis, peran legal, dan peran teknis. Peran etis CNE adalah menjamin terlaksananya pemilu dan referendum yang bebas, adil, dan transparan. Namun terlepas dari mandat tersebut, pada praktiknya CNE merupakan lembaga yang sangat dipolitisir di mana para perwakilan partai yang ada di dalamnya masing-masing memperjuangkan kepentingan partai mereka sendiri.

Peran legal CNE berfokus pada peran CNE sebagai lembaga arbitrase pelanggaran, gugatan, dan sengketa pemilu. Selain itu, peran legal juga mengimplikasikan bahwa CNE memiliki wewenang untuk menerbitkan regulasi yang mengatur soal pemantau pemilu, media, dan distribusi sumber daya negara kepada partai politik.

Sedangkan peran teknis CNE mencakup peran pengawasan proses registrasi dan pendidikan pemilih, pengesahan kode etik pemilu, menjamin keamanan dan kerahasiaan suara, mengatur ketentuan subsidi partai, dan menghitung suara yang masuk pada tingkat provinsi dan nasional.

STAE bertanggung jawab mengimplementasikan semua tugas terkait pengorganisasian pemilu dan referendum. Hal ini mencakup melaksanakan pendidikan bagi pemilih; melaksanakan registrasi pemilih; merekrut dan melatih staf untuk registrasi pemilih, pemungutan suara, dan penghitungan suara; serta melaksanakan pemungutan suara dan penghitungan suara.

## **Pendanaan**

Aktivitas penyelenggaraan pemilu di Mozambik didanai oleh pemerintah, termasuk semua aktivitas bersama antara CNE dan STAE, di dalam dua anggaran yang terpisah: satu anggaran untuk membiayai aktivitas kelembagaan dan birokrasi kedua lembaga, dan satu anggaran lain untuk membiayai ongkos yang timbul selama periode pemilu.

Mozambik sangat bergantung pada bantuan lembaga donor internasional untuk membiayai ongkos pelaksanaan pemilu mereka, di mana lebih dari 60 persen anggaran pemilu didanai oleh kontribusi lembaga donor.

## **Akuntabilitas**

Kedua LPP di Mozambik (CNE dan STAE) memiliki dua prosedur akuntabilitas yang

terpisah, prosedur pertama untuk mempertanggungjawabkan aktivitas dan biaya yang digunakan untuk urusan kelembagaan dan birokrasi kedua lembaga, dan prosedur satu lagi untuk mempertanggungjawabkan aktivitas dan biaya yang muncul selama pelaksanaan pemilu.

Setiap tahunnya, CNE dan STAE diwajibkan untuk menyerahkan rencana dan anggaran tahunan kepada pemerintah (melalui Kementerian Keuangan) untuk disetujui. Pencairan dana untuk anggaran tersebut dilakukan setiap empat bulan, dan harus didahului oleh penyerahan laporan dan pencatatan keuangan catur wulan sebelumnya.

Sedangkan anggaran pemilu disiapkan oleh CNE dan STAE dan diserahkan (oleh CNE) kepada pemerintah (melalui Kementerian Keuangan) untuk disetujui. Di setiap akhir masa pemilu, CNE dan STAE diwajibkan untuk menyerahkan laporan keuangan dan aktivitas mereka yang telah diaudit kepada pemerintah melalui Kementerian Keuangan. Dan karena tingginya kontribusi lembaga donor terhadap pelaksanaan pemilu di Mozambik, laporan ini juga dikirimkan kepada lembaga donor.

## **Relasi dengan Partai Politik, Media, dan Lembaga Lainnya**

Relasi CNE dan STAE dengan partai politik berbeda-beda. Partai berkuasa, Frelimo, karena dominasinya di dalam struktur pemilu, memiliki relasi yang sangat baik dengan LPP. Sebaliknya, partai oposisi, Renamo, memandang CNE dan STAE dengan kecurigaan bahwa keduanya memiliki bias tertentu terhadap partai berkuasa, meskipun Renamo memiliki perwakilan di CNE & STAE dan sudah menjadi ketentuan umum bahwa partai politik ikut mengawasi aspek-aspek pelaksanaan kepemiluan oleh STAE. Partai-partai yang tidak memiliki perwakilan di dalam struktur LPP di Mozambik cenderung merasa aspirasi mereka dimarjinalisasi oleh kedua partai dominan (Frelimo dan Renamo).

Relasi CNE dengan media relatif baik, terutama dengan stasiun radio milik negara, Radio Mozambique – satu-satunya media yang menjangkau seluruh negeri, dan menjadi sumber informasi satu-satunya bagi masyarakat di daerah pinggiran.

Pemantau dari pihak domestik maupun internasional sama-sama diijinkan untuk mengawasi dan memantau proses pemilu di Mozambik, dan regulasi yang mengatur soal aktivitas dan akreditasi pemantauan disusun dan diterbitkan oleh CNE. Meskipun relasi antara CNE dengan pihak pemantau dapat dibilang cukup baik, namun banyak pihak menilai CNE sebetulnya agak enggan menerapkan prinsip transparansi secara utuh terhadap aspek-aspek penyelenggaraan pemilu mereka.

## **Manajemen Reformasi Pemilu**

Patut dicatat bahwa Mozambik secara rutin mengevaluasi undang-undang pemilu mereka secara menyeluruh maupun hanya sebagian semenjak pertama kali mengadakan pemilu pada tahun 1994. Tetapi, administrasi pemilu di Mozambik nyaris tidak terlibat di dalam proses tersebut, yang dikelola sepenuhnya oleh sebuah komite parlementer ad hoc yang terdiri dari perwakilan partai berkuasa dan oposisi.

## Keberlanjutan

Salah satu ancaman terbesar bagi keberlanjutan penyelenggaraan pemilu di Mozambik adalah ongkos struktur administrasi yang melampaui besar. Dengan adanya komisi pemilu di tingkat nasional, provinsi, dan distrik, jumlah komisioner yang ada di seluruh negeri mencapai 1600 orang. Perwakilan partai di STAE juga semakin menambah gemuk struktur administrasi LPP, yang berarti semakin bertambahnya ongkos yang harus dibayar.

## Kesempatan dan Hambatan

Salah satu hambatan terbesar terhadap penyelenggaraan pemilu yang independen dan imparial di Mozambik adalah soal politisasi lembaga penyelenggara pemilu. Adanya perwakilan partai politik di komisi pemilu dan STAE memang akan meningkatkan kepercayaan partai oposisi terhadap proses pemilu secara keseluruhan, tetapi, karena alokasi perwakilan tersebut ditentukan oleh jumlah kursi di Parlemen, maka sudah tentu partai berkuasa Frelino akan mendominasi keterwakilan di LPP. Meskipun keanggotaan LPP berbasis partai politik memiliki keunggulan di mana keputusan masing-masing partai akan mempengaruhi tindakan partai lain, pengalaman di Mozambik menunjukkan kelemahan sistem tersebut ketika ada satu partai yang terlalu mendominasi untuk sekian waktu yang lama.

Adanya keterwakilan partai politik di LPP justru seringkali membuat para perwakilan tersebut bertindak atas kepentingan dan agenda partai mereka ketimbang sebagai komisioner yang imparial. Dampak dari politisasi ini adalah menurunnya sikap imparialitas demi agenda-agenda politik jangka pendek. Selain itu, karena CNE hanya terdiri dari anggota-anggota yang berasal dari partai politik yang memiliki kursi di Parlemen, hanya ada dua partai besar yang mendominasi proses pengambilan keputusan dan sangat merugikan partai-partai kecil.

CNE baru menjadi lembaga permanen sejak tahun 2003, sehingga masih memiliki kekurangan teknis dan rendahnya profesionalisme sebagai warisan lembaga sebelumnya yang bersifat temporer. Persoalan yang sama masih juga dialami oleh komisi-komisi pemilu di tingkat provinsi dan distrik. Pengadaan pelatihan bagi para komisioner dianggap sebagai faktor penting bagi perbaikan penyelenggaraan pemilu di masa depan.

**BAB 6**

BAB 6

# Pengembangan Penyelenggaraan Pemilu yang Profesional

## Apa itu Penyelenggara Pemilu yang Profesional?

259. Kepatuhan terhadap kerangka legislatif, termasuk semua regulasi, prosedur, dan pedoman pemilu, merupakan prasyarat yang harus dipenuhi untuk memiliki LPP yang profesional. Istilah ‘penyelenggara pemilu profesional’ mengimplikasikan seseorang yang tidak hanya memiliki kualifikasi teknis dan manajerial belaka. Selain kedua kualifikasi tersebut, penyelenggara pemilu yang profesional juga harus memiliki:

- a. pemahaman strategis untuk penguatan demokrasi;
- b. komitmen terhadap prinsip-prinsip yang merupakan fondasi bagi pelaksanaan pemilu yang baik; dan
- c. komitmen untuk memberikan pelayanan yang terbaik bagi semua pemangku kepentingan.

260. 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, yakni:

- a. *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;
- b. *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

kepentingan secara adil dan dalam sikap yang non-partisan;

- c. *independensi*, yakni kemampuan untuk bekerja tanpa pengaruh dari atau di bawah pihak-pihak luar, seperti pemerintah atau partai berkuasa;
- d. *transparansi*, merujuk pada kemampuan LPP untuk terbuka dan jujur, serta ketersediaan akses informasi yang berguna dan penting bagi para pemangku kepentingan;
- e. *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;
- f. *berorientasi pada pelayanan*, menjamin bahwa semua aktivitas LPP ditujukan untuk memberikan pelayanan terbaik bagi pemangku kepentingan, dan terutama pemilih; dan
- g. *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.

Kesemua prinsip-prinsip di atas merupakan prasyarat bagi pelayanan pemilu yang profesional.

261. Terlepas dari seberapa besar komitmen mereka terhadap pemilu, kebanyakan anggota LPP belum memiliki pengalaman memimpin dan menyelenggarakan proses kepemiluan ketika menjabat. Oleh sebab itu pengembangan profesionalitas bagi anggota LPP sangat esensial untuk menjaga dan meningkatkan performa LPP yang berkualitas.

---

Sebagaimana dikatakan ketua pelaksana pemilu di Ghana, banyak orang di dalam masyarakat tidak tahu bagaimana proses penyelenggaraan pemilu sesungguhnya, dan kemungkinan besar mereka mencari tahu melalui sekretaris LPP, supir, atau staf sekuriti yang mereka kenal di departemen operasional. Oleh sebab itu wajib bagi LPP untuk menjamin bahwa semua staf mereka mengerti pemahaman mendasar mengenai misi dan prinsip-prinsip sebuah LPP.

---

262. Kapasitas LPP untuk melaksanakan tanggung jawab dan fungsi-fungsi mereka sangat bergantung pada kapasitas dan performa staf-staf sekretariat. Kapasitas staf LPP dapat ditingkatkan melalui strategi rekrutmen yang tepat dan program-program pelatihan bagi staf permanen maupun temporer. Kebanyakan isu yang dihadapi LPP terkait persoalan ini akan mirip-mirip bagi LPP yang menggunakan Model Independen, Pemerintahan, maupun Kombinasi, meskipun isu-isu tersebut dapat muncul dalam berbagai bentuk.

263. Keresahan publik terhadap profesionalisme LPP dapat berujung pada tuntutan reformasi lembaga (lihat Studi Kasus di Senegal dan Zimbabwe). Tetapi, LPP dengan etos kerja dan nilai-nilai yang kuat akan dapat melaksanakan pemilu yang dapat diterima semua pihak, meskipun LPP tersebut sedang berada pada proses pengembangan staf dan kelembagaan, misalnya seperti di Yaman (lihat Studi Kasus).

### **Penggunaan Pegawai Pemerintah sebagai Staf Sekretariat**

264. Banyak LPP di berbagai negara mengandalkan tenaga pegawai pemerintah sebagai staf sekretariat mereka. Dan hal ini akan menjadi wajib apabila LPP yang bersangkutan menggunakan model penyelenggaraan Pemerintahan. LPP dengan Model Independen juga mungkin akan kesulitan memberikan staf-staf mereka prospek karis yang panjang dan jelas, terutama karena sedikitnya jumlah posisi/jabatan yang bersifat non-spesialis, sehingga akan lebih efektif apabila memanfaatkan tenaga pegawai pemerintahan. Menggunakan pegawai pemerintah sama sekali tidak berarti menghalang-halangi perkembangan sifat profesionalisme di dalam lembaga. Contohnya adalah Komisi Pemilu di India, yang mengajak sejumlah besar pegawai pemerintah untuk membantu persiapan pelaksanaan pemilu, dan berhasil menjalankan sistem penyelenggaraan pemilu yang profesional. Akan sangat baik apabila pemerintah mengizinkan LPP untuk membuat peraturan mereka sendiri untuk mengatur kinerja staf sekretariat yang berasal dari pegawai pemerintahan. Peraturan-peraturan ini dapat berupa larangan pemindahan/transfer pegawai pada periode tertentu, atau dapat juga berupa kondisi pelayanan yang dinilai cocok dengan tekanan kerja yang tinggi pada masa-masa pemilu.

265. Bagaimanapun, LPP pada satu titik akan harus menghadapi mobilitas/ perpindahan para staf pegawai pemerintahan. Para staf yang telah mendapatkan pengalaman kerja menangani pelaksanaan pemilu akan dipindahkan ke lembaga pemerintahan lain, sehingga menyebabkan adanya kekosongan dan jeda kompetensi antar generasi staf. Bagi para staf pegawai pemerintahan di dalam LPP Model Pemerintahan atau Kombinasi yang masih bertugas, akan ada periode antar pemilu di mana pekerjaan mereka akan berbeda 180° dari pekerjaan pada masa-masa pemilu. Oleh sebab itu LPP perlu mengadakan berbagai pelatihan untuk menyegarkan kembali pengetahuan para staf, atau menyimpan arsip pelaksanaan pemilu-pemilu sebelumnya untuk menjaga keberlanjutan profesionalisme lembaga.

### **Staf Permanen dan Temporer**

266. Tidak ada LPP di dunia yang benar-benar sanggup memperkerjakan semua staf TPS secara permanen (yang di negara-negara seperti Indonesia jumlahnya mencapai lebih dari 4 juta staf). Pertimbangan efisiensi dapat membuat LPP tidak merekrut staf di level daerah secara permanen, apalagi jika mereka hanya aktif selama periode pemilu saja. Untuk kebanyakan LPP yang menggunakan Model Pemerintahan atau Kombinasi, struktur manajemen yang digunakan biasanya berbasis pada perekrutan temporer atau mengambil dari lembaga pemerintahan lain. Staf temporer sekretariat LPP biasanya tidak direkrut jauh-

jauh hari sebelum pemilu, dan mereka juga tidak tetap berada di dalam struktur kelembagaan lama setelah pemilu selesai.

267. Masing-masing LPP perlu membuat strategi khusus untuk meningkatkan efektivitas penggunaan staf temporer mereka. Strategi ini dapat berupa penentuan waktu perekrutan; berbagai pendekatan yang dapat menjamin ketersediaan staf temporer berpengalaman; ketersediaan akses dan kontak dengan para staf permanen, seperti database informasi kontak, newsletter, acara reuni, atau pelatihan rutin. Pendekatan-pendekatan semacam ini sangat berguna bagi negara-negara yang tidak memiliki interval masa pemilu yang tetap.

268. Tetapi pendekatan sebagaimana di atas tidak cocok diterapkan di negara-negara seperti Meksiko, misalnya, di mana rekrutan staf TPS dilakukan melalui proses pengundian (lotere). Di dalam konteks semacam itu, aspek yang penting dilakukan adalah penentuan waktu rekrutmen, dan dana yang besar untuk perekrutan dan pelatihan.

### **Syarat-syarat Perekrutan: Khusus-LPP atau dari Pegawai Pemerintahan**

269. Para staf LPP di dalam Model Pemerintahan dan Kombinasi, atau bahkan di dalam LPP Model Independen yang menggunakan pegawai pemerintah, biasanya dipekerjakan dengan persyaratan yang sama dengan yang berlaku terhadap pegawai pemerintah di lembaga lain. Di Portugal regulasi pelayanan publik memberikan fleksibilitas yang cukup luas bagi LPP dalam memperkerjakan staf-stafnya. Misalnya, mereka memberikan honor tambahan bagi para staf yang bekerja lembur pada puncak-puncak masa pelaksanaan pemilu.

270. Di dalam LPP yang menggunakan Model Independen, di mana mereka memiliki kuasa penuh terkait penyelenggaraan pegawainya, gaji dan persyaratan kerja para staf sekretariat senior biasanya disamakan dengan gaji dan persyaratan kerja pegawai pemerintahan senior di lembaga lain. Di Rumania, staf LPP dipekerjakan di atas kontrak dengan persyaratan yang sama dengan para staf di lembaga legislatif. Gaji dan kontrak yang lebih baik ketimbang yang dimiliki oleh pegawai pemerintah dapat menjadi insentif yang baik untuk menarik minat para calon staf berkualitas, dan dapat juga menjadi kompensasi bagi jam kerja yang panjang di puncak-puncak masa pelaksanaan pemilu. Tetapi, pembayaran gaji yang terlalu tinggi untuk para staf dan personel LPP independen di periode-periode non-pemilu menunjukkan betapa tidak efisiennya model penyelenggaraan Independen.

271. Ketika pemerintah ingin mengurangi jumlah pegawai di dalam sebuah lembaga negara melalui undang-undang, LPP (seperti, misalnya, di Hungaria) seringkali memanfaatkan jasa pekerja eksternal, khususnya untuk tugas-tugas teknis dan konsultatif, dengan bayaran yang jauh lebih tinggi ketimbang pegawai pemerintah, namun LPP tidak perlu membayar berbagai benefit lain seperti uang pensiun dan jaminan sosial. Hal ini dapat menimbulkan kegelisahan di antara para staf LPP yang merasa posisi mereka terancam atau menyadari bahwa gaji

mereka dibayar lebih rendah ketimbang staf non-pemerintah. Keadaan semacam ini dapat mempengaruhi stabilitas operasi lembaga.

## Uang Pensiun

272. Banyak LPP yang menggunakan regulasi pelayanan publik sebagai standar penetapan uang pensiun bagi para stafnya, dan hal ini sangat wajar dilakukan apabila staf sekretariat mereka merupakan pegawai pemerintah. Pendekatan ini lebih efisien dan lebih terjamin.

273. Meskipun begitu, pendekatan di atas dapat menimbulkan kecurigaan, terutama bagi LPP yang menggunakan Model Independen, tentang seberapa independen LPP dalam relasinya dengan pemerintah. Di Kanada, paket pensiun bagi staf LPP dapat diatur berdasarkan regulasi pelayanan publik tanpa harus mengurangi independensi LPP. Di Romania, pengaturan uang pensiun staf LPP disamakan dengan pengaturan uang pensiun staf lembaga legislatif. Di sisi lain, di Lesotho, pengaturan uang pensiun staf LPP menggunakan regulasi pelayanan publik benar-benar menimbulkan kecurigaan masyarakat bahwa LPP bekerja secara tidak independen dari pengaruh pemerintah. Beberapa LPP di negara lain, seperti di Botswana dan Liberia, memiliki skema pensiun mereka sendiri.

## Pola Karir Staf Pemilu Profesional

274. Sebuah LPP dapat membuka kesempatan karir bagi para staf profesional dengan cara memprioritaskan pelamar kerja internal lembaga yang telah memenuhi berbagai persyaratan dan kualifikasi profesional untuk mengisi jabatan yang lowong. Pada kasus negara-negara besar seperti India, Meksiko, atau Nigeria, pembukaan lowongan kerja juga dilakukan oleh LPP tingkat daerah.

## Prosedur Rekrutmen Staf LPP

275. LPP dapat menggunakan berbagai metode untuk merekrut staf mereka. LPP yang menggunakan Model Pemerintahan dan Kombinasi kemungkinan besar tidak bisa dengan bebas menentukan prosedur rekrutmen mereka sendiri. Di Indonesia, LPP mungkin harus cukup puas dengan staf sekretariat yang dialokasikan khusus oleh pemerintah kepada mereka.

276. Praktik rekrutmen paling baik adalah dengan menyelenggarakan proses rekrutmen secara terbuka, sebagaimana di Georgia dan Palestina, yakni dengan mengiklankan lowongan kerja secara luas beserta detail kualifikasi yang dibutuhkan. Hal ini juga mungkin dilakukan meskipun staf LPP yang dicari terdiri dari pegawai pemerintah, sebagaimana dilakukan di Australia. Namun rekrutmen terbuka akan lebih sulit dilakukan apabila sekretariat LPP pemerintahan memiliki fungsi-fungsi kepemiluan paruh-waktu atau periode yang tetap, serta apabila kriteria teknis kepemiluan bukan menjadi kualifikasi utama yang dicari dalam proses rekrutmen.

277. Sebagai lembaga yang harus menjadi teladan dalam hal kesetaraan dan demokratisasi, LPP harus menerapkan kebijakan kesetaraan gender dalam merekrut stafnya, salah satunya adalah dengan meningkatkan jumlah staf perempuan di dalam lembaga. Kaum perempuan harus mendapatkan kesempatan yang setara dengan laki-laki dalam proses rekrutmen, pelatihan, promosi jabatan, dan berbagai benefit finansial lainnya. Hal ini menuntun LPP untuk menerapkan proses rekrutmen dan pelatihan yang sensitif gender untuk menjamin bahwa semua staf memiliki kesadaran dan komitmen untuk mewujudkan kondisi kesetaraan gender. Berbagai tradisi dan adat-istiadat lokal, seperti adanya tuntutan untuk memisahkan bilik suara di TPS berdasarkan jenis kelamin, akan sangat mempengaruhi detail implementasi kesetaraan gender.

278. Implementasi kesetaraan gender di dalam sekretariat LPP permanen yang telah mapan mungkin akan membutuhkan waktu yang lama dan pertimbangan matang terkait proses perekrutan staf baru. Meskipun hal ini tidak berlaku bagi sekretariat LPP yang baru dibentuk, isu kesetaraan gender akan dapat dengan mudah diabaikan dibalik tuntutan untuk mengisi jabatan staf sekretariat dalam waktu singkat, sebagaimana terjadi di Afrika Selatan.

279. Beberapa negara ada yang meminta bantuan partai politik untuk memberikan rekomendasi terkait rekrutmen staf sekretariat LPP. Di AS, adalah praktik yang lumrah bagi kandidat partai untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemilu, khususnya pada level daerah. Sekretariat LPP di Mozambik terdiri dari staf nasional, provinsi, dan distrik yang ditunjuk oleh partai-partai yang ada di legislatif sebagai perwakilan mereka di dalam tubuh kelembagaan LPP.

280. Salah satu tugas rekrutmen paling besar adalah proses rekrutmen staf jangka-pendek, terutama petugas TPS. Di Hungaria, pemerintah daerah yang bertugas merekrut petugas TPS. LPP di Namibia dan Afrika Selatan meminta kementerian negara untuk menyetujui kontrak kerja jangka pendek staf-staf yang dipilih oleh LPP. Di daerah pinggiran Afrika Selatan, para pemimpin tradisional lokal bertugas untuk mengumpulkan pemuda-pemuda pengangguran, yang nantinya akan diwawancara oleh LPP untuk menilai kelayakan mereka sebagai petugas TPS. Selain itu LPP juga kerap merekrut petugas TPS dari perusahaan dan organisasi masyarakat.

281. Di Uruguay, beberapa pegawai pemerintah dapat dikenakan kewajiban untuk bekerja sebagai staf pemilu; di Meksiko dan Spanyol, kewajiban ini bahkan bisa diberikan kepada para pemilih. Di Meksiko, undang-undang pemilu mewajibkan LPP untuk mengadakan pengundian dua-tahap untuk merekrut petugas TPS dari masyarakat. Mereka yang terpilih akan dilatih, dan, setelah berbagai proses pertimbangan, mereka akan dialokasikan ke TPS-TPS tertentu berdasarkan tingkat pendidikan mereka. Seseorang yang terpilih namun menolak untuk bertugas sebagai staf TPS tanpa alasan yang kuat akan menerima sanksi.

282. Proses seleksi kandidat staf permanen ataupun temporer merupakan komponen penting yang dapat meningkatkan transparansi proses rekrutmen di

LPP. Proses seleksi diperlukan untuk menjamin bahwa staf-staf yang direkrut memenuhi kualifikasi, berkarakter baik, tidak partisan, dan sebagainya. Proses seleksi sebaiknya dilakukan secara sederhana, cepat, dan berada di bawah kontrol LPP ketimbang partai politik (sebagaimana di AS) atau organisasi-organisasi lain.

## Prosedur Penunjukan Staf Sekretariat LPP

283. Salah satu pertimbangan utama dalam menunjuk staf sekretariat LPP adalah membuat prosedur seleksi yang adil sehingga dapat terpilih kandidat-kandidat yang paling cocok. Sebuah LPP biasanya mendelegasikan wewenang penunjukan staf baru kepada kepala sekretariat atau salah satu anggotanya, yang kemudian mendelegasikan kembali wewenang tersebut kepada staf sekretariat yang lain. Pada beberapa kasus, wewenang penunjukan diberikan hanya kepada kepala sekretariat, seperti di Botswana. Seringkali pula penunjukan staf temporer untuk registrasi pemilih dan TPS dilakukan oleh komite khusus pada level distrik atau daerah.

284. Akan sangat baik apabila staf LPP diwajibkan untuk menandatangani kode etik lembaga sebagai persyaratan kerja di LPP. Akan sangat baik pula apabila LPP mengumumkan kepada publik mengenai perekrutan staf senior di surat kabar atau media massa lain. Untuk mempercepat proses integrasi staf baru di dalam LPP, maka penting bagi LPP untuk membentuk suatu program orientasi komprehensif yang wajib diikuti oleh semua staf baru di minggu pertamanya bekerja.

285. Di beberapa negara, seperti Meksiko, LPP memiliki wewenang penuh untuk merekrut atau memecat staf-stafnya. Undang-undang pemilu di negara tersebut mewajibkan semua petugas manajerial, pengawasan, dan teknis di dalam LPP untuk bergabung sebagai anggota Lembaga Pemilu Profesional, yakni lembaga pelayanan publik yang khusus menangani isu-isu kepilwaan. Masyarakat dapat menjadi anggota sementara Lembaga Pemilu Profesional dengan mengikuti kelas-kelas pelatihan, memenangkan berbagai kontes atau perlombaan, atau jika berhasil lulus ujian masuk. Keanggotaan penuh hanya bisa didapatkan setelah mengikuti proses evaluasi kinerja tahunan, mengikuti pelatihan tingkat lanjut, atau ikut terlibat penyelenggaraan pelaksanaan pemilu. Rekrutmen awal pada tahun 1992 dilakukan melalui kampanye media berskala nasional.

## Pelatihan dan Pengembangan Kapasitas

286. Salah satu pilar profesionalisme penyelenggara pemilu adalah adanya pelatihan dan program pengembangan kapasitas bagi staf inti LPP (jika ada), staf temporer untuk tugas-tugas khusus, serta staf lapangan yang bertugas untuk melaksanakan tugas-tugas berskala besar seperti pemungutan suara, referendum, atau registrasi pemilih dengan metode sensus. Prinsip-prinsip pelaksanaan pemilu yang baik, seperti imparisialitas, transparansi, kerahasiaan suara, kesetaraan akses, akuntabilitas, dan efisiensi, harus menjadi dasar bagi pelaksanaan pelatihan staf LPP. Pelatihan dan pengembangan kapasitas staf LPP merupakan suatu aktivitas yang berkelanjutan. Berbagai perubahan prosedur dan

teknologi, serta jangka waktu yang panjang di antara pemilu, mengimplikasikan bahwa seorang staf yang paling berpengalaman pun tidak bisa semata-mata mengandalkan pengalaman untuk melaksanakan tugasnya dengan baik.

287. Oleh karena hasil dari pelatihan dan pengembangan kapasitas staf LPP tidak dapat segera terlihat hasilnya, tidak seperti penyediaan kotak dan surat suara, maka LPP mungkin akan mengalami kesulitan meyakinkan pemerintah untuk menyetujui anggaran pelaksanaan pelatihan tersebut. Unit yang menyelenggarakan pelatihan dan pengembangan karakter juga harus ditempatkan di dalam posisi yang cukup senior di dalam struktur kelembagaan LPP agar isu ini mendapat prioritas yang tinggi, termasuk dalam hal pendanaan.

---

Sebagaimana dikatakan kepala pelaksana pemilu di Kanada, para pemilih menuntut standar pelayanan yang sama dari 190.000 staf yang ada di LPP, tak peduli apakah staf itu merupakan pegawai tetap atau pegawai temporer yang hanya menerima pelatihan selama dua jam.

---

## **Pengembangan Organisasi dan Staf untuk Staf Permanen**

288. Pengembangan organisasi dan staf (POS) untuk para staf LPP merujuk pada proses pengembangan kapasitas dan kompetensi jangka panjang, sambil mempertimbangkan juga pengembangan karir staf bersangkutan. POS bertujuan untuk menyatukan misi-misi LPP dan kompetensi yang dibutuhkan untuk mencapainya dengan pengembangan karir dan personal dari para stafnya. POS yang aktif akan berkontribusi positif terhadap keberlanjutan LPP sebagai sebuah lembaga.

289. Sangat penting bagi LPP untuk memiliki strategi jangka-pendek dan jangka-panjang untuk memenuhi kebutuhan POS mereka. POS membutuhkan satu alokasi anggaran khusus, terutama agar LPP dapat memprioritaskan pelatihan dan pengembangan kapasitas mereka. Contohnya, LPP Rusia memutuskan bahwa pelatihan untuk staf-staf inti mereka memiliki prioritas lebih tinggi ketimbang pelatihan staf-staf TPS.

290. POS sebaiknya dilakukan berdasarkan hasil evaluasi kebutuhan lembaga, yang dapat dilakukan sendiri oleh LPP atau dengan menyewa lembaga asesor atau konsultan eksternal. Evaluasi kebutuhan ini harus mengidentifikasi semua tugas-tugas LPP, membandingkan tugas-tugas ini dengan kompetensi para staf, kemudian menunjukkan celah di antara keduanya – dari situ baru bisa ditentukan kurikulum dan metodologi pelatihan macam apa yang dibutuhkan sebuah LPP. Program POS dilakukan agar masing-masing anggota LPP dapat melaksanakan tugas mereka dengan efektivitas dan profesionalisme yang maksimal.

291. Tergantung dari analisa kebutuhan, aspek-aspek yang dapat dijangkau oleh POS antara lain adalah:

- a. pengembangan kompetensi dasar, contohnya:
  - i. komunikasi tertulis dan verbal;
  - ii. kreativitas, inovasi, dan kemandirian kerja;
  - iii. kerja sama kelompok;
  - iv. pola pikir strategis dan kritis, serta pemecahan masalah;
  - v. manajemen diri;
  - vi. kemampuan menyelesaikan konflik;
  - vii. manajemen proyek;
  - viii. penggunaan teknologi;
  - ix. kemampuan kepemimpinan, manajemen, mengajar, dan pengawasan; dan/atau
- b. pengembangan kemampuan teknis yang sesuai dengan unit kerja yang spesifik.

292. Aktivitas pengembangan staf dapat dilakukan dalam berbagai bentuk, misalnya pelatihan informal jangka-pendek dalam bentuk rapat dan evaluasi staf, retreat dan seminar, aktivitas mentoring oleh staf senior, atau pelatihan formal jangka-panjang dalam bentuk kuliah singkat atau kelas akademik. Komunikasi horizontal dan vertikal di dalam LPP tidak hanya akan sangat berkontribusi besar terhadap proses pengembangan staf, tetapi juga dapat mempertajam fokus organisasi dan peningkatan performa staf.

### ***Memanfaatkan Pengalaman Internasional***

293. Melalui kerja sama bilateral atau multilateral, banyak LPP yang dapat mengirimkan staf mereka untuk mengamati dan memantau penyelenggaraan pemilu di luar negeri, atau mendapatkan pelatihan dari staf LPP luar negeri. Hal ini merupakan cara yang cepat dan murah untuk mendapatkan ide dan pengetahuan baru mengenai cara penyelenggaraan pemilu yang baik. Selain itu, asosiasi LPP regional dapat memfasilitasi pertukaran informasi dan pelatihan penyelenggaraan kepemiluan (lihat juga Bab 11).

294. Penasehat atau konsultan internasional dapat membantu LPP untuk memecahkan berbagai persoalan spesifik, misalnya untuk merekomendasikan para anggota dan staf LPP bagaimana menjaga agar kinerja mereka tetap sesuai dengan standar internasional, atau untuk meningkatkan kemampuan LPP dalam aspek pemecahan masalah. Konsultan internasional biasanya adalah para spesialis di dalam bidang kepemiluan tertentu atau seorang manajer kepemiluan yang disegani. Akan tetapi, proyek LPP yang menggunakan jasa konsultan internasional harus distrukturasi sedemikian rupa untuk menjamin berlangsungnya transfer pengetahuan melalui proses mentoring, agar pencapaian proyek tersebut tidak hanya menjadi milik sang konsultan.

## **Mentoring**

295. Pendekatan mentoring untuk mengembangkan profesionalitas staf LPP tidak hanya dapat digunakan melalui jasa konsultan internasional, tetapi baik juga digunakan secara internal oleh LPP. Agar dapat sukses, setiap aktivitas mentoring harus memiliki persyaratan dan tujuan yang jelas. Program mentoring juga dapat membantu LPP mewujudkan prinsip kesetaraan – yakni dengan meningkatkan jumlah staf perempuan yang kompeten dan dapat memegang jabatan manajerial yang tinggi. Selain mentoring internal, LPP juga dapat menyelenggarakan pelatihan dengan mengundang mentor dari lembaga pemerintah lain atau bahkan dari lembaga swasta.

## **Kuliah atau Pendidikan Formal bagi Staf**

296. Besar kemungkinan staf LPP akan dipersepsikan lebih profesional apabila mereka mendapatkan gelar akademik (master atau doktoral) di dalam bidang kepemiluan atau pemerintahan. Banyak institusi pendidikan tinggi yang menawarkan pendidikan formal dalam kedua bidang tersebut. Pelopornya adalah Universitas Amerika (AS), Universitas Griffith (Australia), dan Universitas Paris II (Perancis). Universitas Calgary di Kanada bahkan memberikan pelatihan formal mengenai penyelenggaraan kepemiluan.

297. Banyak lembaga bantuan pemilu internasional juga memberikan pelatihan profesional bagi para penyelenggara pemilu, misalnya BEAT (Basic Election Administration Training) yang pernah diselenggarakan oleh IFES di Nigeria dan Sierra Leone.

298. Salah satu pelatihan paling komprehensif bagi penyelenggara pemilu adalah Building Resources in Democracy, Governance and Elections (BRIDGE), yang merupakan program kerja sama antara International IDEA, Divisi Perbantuan Pemilu PBB, dan Komisi Pemilu Australia. Semua pelatihan BRIDGE diberikan oleh para fasilitator yang terakreditasi. Konten pelatihan BRIDGE terdiri dari satu modul tersendiri, sehingga pelatihan tersebut dapat disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing LPP. Semua modul pelatihan BRIDGE tersedia dalam bahasa Inggris, namun sebagian ada yang tersedia dalam bahasa Arab, Perancis, Portugis, dan Rusia. Penyelenggara berencana untuk menambahkan bahasa Spanyol.

299. Di Britania Raya, Asosiasi Penyelenggara Pemilu (Association of Election Administration, AEA) menyelenggarakan pelatihan rutin bagi para penyelenggara pemilu. LPP (otoritas lokal) di Britania Raya biasanya meminta semua kandidat yang akan bekerja sebagai penyelenggara pemilu untuk memiliki sertifikat AEA. LPP di Afrika Selatan juga memiliki program pelatihan bagi para praktisi, juga mekanisme akreditasi bagi para manajer pemilu yang kompeten. LPP di Bangladesh memiliki Lembaga Pelatihan Nasional di Dhaka, yang bertugas memberikan pelatihan dan pendidikan bagi para staf pemilu di semua tingkatan, baik secara tatap muka maupun elektronik. Di Meksiko, semua anggota LPP harus menjalani proses seleksi, administrasi, dan pelatihan yang ketat sebelum bisa benar-benar diterima sebagai anggota LPP.

### Kotak 3: Beberapa Langkah Penting untuk Mengembangkan Penyelenggaraan Pemilu sebagai Profesi

- a Memberikan pelatihan dan kualifikasi formal;
- b membangun sebuah lembaga penyelenggara pemilu yang profesional dan berkelanjutan untuk menjaga dan meningkatkan profesionalitas para penyelenggara dan meregulasi perilaku etis mereka;
- c membangun jejaring dengan para ahli dan pakar yang dapat dimintai bantuan dan pendapat mereka terkait pekerjaan kepemiluan; dan
- d membangun jalur karir dan pekerjaan yang jelas bagi para penyelenggara.

## Pelatihan Operasional

### *Metode Pelatihan*

300. Pelatihan yang intensif bagi para staf sebelum penyelenggaraan pemilu merupakan elemen penting bagi kualitas kinerja dan pelayanan pemilu. Memberikan pelayanan kepemiluan berkualitas, yang didasarkan pada prinsip integritas dan pelayanan, harus menjadi pesan utama yang disampaikan dalam setiap pelatihan staf LPP. Penting bagi LPP untuk membuat suatu basis data mengenai staf-staf temporer yang pernah mengikuti pelatihan dan berkinerja baik agar dapat dihubungi kembali di masa depan jika tenaga mereka diperlukan.

301. Pengalaman menunjukkan bahwa akan lebih efektif untuk fokus pada pelatihan staf-staf temporer agar mereka dapat memenuhi tanggung jawab spesifik mereka dengan baik. Pelatihan untuk tugas-tugas seperti registrasi pemilih, pemungutan suara, dan penghitungan suara, akan lebih efektif apabila dilaksanakan dalam bentuk simulasi praktis. Evaluasi di setiap akhir sesi pelatihan oleh para peserta akan semakin meningkatkan performa pelatihan.

### *Pelatihan Berantai*

302. Pelatihan berantai adalah jenis pelatihan di mana seorang pelatih/fasilitator melatih sekelompok peserta, di mana pada gilirannya, para peserta pelatihan ini akan melatih rekan-rekan mereka yang lain di jabatan yang lebih rendah. Pola ini diulangi kembali hingga semua staf di dalam lembaga mendapatkan pelatihan yang dibutuhkan. Pelatihan berantai sangat efisien dan tidak memakan waktu banyak, sehingga kerap digunakan oleh banyak LPP, baik yang baru terbentuk maupun yang telah mapan. Pelatihan semacam ini efektif untuk tugas-tugas kepemiluan yang akan dikerjakan oleh staf dalam jumlah besar, atau tugas-tugas yang akan dilaksanakan dalam skala geografis yang luas – misalnya registrasi pemilih dan pemungutan suara. Para pelatih di dalam pelatihan berantai dapat diambil dari staf internal LPP sendiri atau memanfaatkan jasa fasilitator eksternal – misalnya pelatih profesional, akademisi, atau tokoh masyarakat sipil yang disegani. Mengkombinasikan pelatih internal dan eksternal dapat

meningkatkan kepercayaan para pemangku kepentingan dan keberlanjutan program pelatihan itu sendiri.

303. Pelatihan berantai akan lebih efektif apabila jeda waktu antara pelatihan yang satu dan lainnya dipersingkat, dan apabila pelatihan di level yang paling akhir, misalnya pelatihan staf TPS, dilaksanakan hanya beberapa hari sebelum pelaksanaan pemilu yang sesungguhnya untuk meminimalisir kemungkinan para peserta melupakan materi pelatihan yang telah disampaikan. Menggunakan pendekatan semacam ini mengimplikasikan bahwa para pelatih atau fasilitator harus memastikan bahwa sebagian besar peserta memahami materi dan metodologi pelatihan yang disampaikan. Sedikit saja kesalahpahaman pada pelatihan di level atas akan berakibat buruk bagi proses pelatihan-pelatihan selanjutnya. Selain itu diperlukan juga proses kontrol kualitas pelatihan – misalnya dengan membatasi jumlah tingkatan dalam suatu rantai pelatihan, atau melakukan pemantauan langsung di dalam pelatihan yang sedang berlangsung – akan dapat menjamin bahwa semua pelatihan dilaksanakan dengan akurat dan konsisten.

### ***Pelatihan Mobile***

304. Alternatif lain dari pelatihan berantai adalah pelatihan yang difasilitasi oleh sekelompok pelatih yang secara *mobile* melatih semua staf LPP di setiap tingkat jabatan yang ada. Metode ini memiliki keunggulan bahwa materi pelatihan akan disampaikan secara akurat dan lengkap oleh sekelompok pelatih yang kompeten. Akan tetapi, pelatihan semacam ini akan memakan waktu lebih banyak, karena kelompok pelatih tersebut harus melatih semua staf LPP di seluruh negeri. Meskipun pendekatan ini akan efektif di negara-negara kecil, tetapi tentu tidak akan efektif di negara-negara yang luas. Jika pelatihan dilakukan jauh-jauh hari sebelum pemilu dilaksanakan, ada kemungkinan para staf dan penyelenggara yang dilatih paling awal akan sudah melupakan materi pelatihan pada saat implementasi.

### ***Pelatihan Simultan***

305. Alternatif lain dari pelatihan berantai adalah pelatihan simultan, di mana semua staf temporer dilatih pada satu hari yang sama, atau dalam beberapa rangkaian hari. Metode ini bisa digunakan apabila LPP hanya memiliki sedikit waktu untuk menyiapkan pelaksanaan pemilu, atau ketika pelatihan dalam skala besar dapat membantu meningkatkan citra LPP di mata masyarakat atau untuk meningkatkan minat masyarakat terhadap proses kepemiluan, sebagaimana dilakukan di Kamboja pada tahun 1993. Tetapi, pendekatan ini akan sangat membutuhkan banyak pelatih yang kompeten yang kemungkinan besar harus direkrut secara eksternal, membutuhkan perencanaan yang intensif, dan akan sangat mahal. Menggunakan teknologi video untuk membantu melatih para staf temporer memahami perubahan atau pembaruan prosedur pemilu semenjak pelaksanaan pemilu yang terakhir juga dapat dilakukan di dalam aktivitas pelatihan simultan.

## Materi Pelatihan

### Instruksi

306. Instruksi dalam bentuk daftar aktivitas atau panduan sederhana kerap digunakan untuk melengkapi pelatihan berantai di dalam beberapa tingkatan, misalnya pelatihan untuk petugas keamanan TPS, petugas TPS, dan petugas penghitungan suara. Contohnya pernah dilakukan di negara-negara seperti Kepulauan Solomon pada tahun 2001, Yaman di tahun 2003, dan materi instruksinya dapat diakses dalam bentuk elektronik.

### Panduan Pelatihan

307. Kebanyakan LPP mengandalkan panduan pelatihan dalam memberikan pelatihan kepada petugas pemilu. Panduan yang akurat, mudah digunakan, ditulis dengan baik, dan mudah dipahami merupakan elemen paling penting dalam aktivitas pelatihan. Akan sangat efektif bagi penyelenggara pelatihan untuk menyiapkan beberapa panduan yang berbeda berdasarkan kategori kerja para staf dan kebutuhannya, di mana di dalamnya disisipkan daftar tugas dan pertanyaan yang harus dijawab untuk menguji pengetahuan peserta. Materi panduan dapat disediakan dalam bentuk *soft copy* yang nantinya bisa dengan mudah dicetak. Penyelenggara pelatihan sebaiknya mencetak banyak panduan agar peserta dapat membawa pulang beberapa di antaranya sesuai pelatihan. Di Hungaria, LPP menggunakan berbagai fasilitas elektronik untuk menyelenggarakan pelatihan, termasuk buku panduan elektronik dan ujian elektronik.

308. LPP juga sebaiknya mempertimbangkan memberikan panduan proses pemilu kepada para pemangku kepentingan, seperti partai dan kandidat politik, agen partai, media massa, dan pemantau pemilu. Semakin baik pemahaman pemangku kepentingan terhadap proses pemilu secara keseluruhan, maka akan semakin mudah kerja LPP ke depannya.

### Simulasi dan Video

309. Simulasi proses pemilu, seperti pelaksanaan registrasi pemilih, pemungutan suara, dan penghitungan suara, merupakan salah satu metode pelatihan yang populer. Simulasi dan berbagai metode interaktif lain dianggap sebagai metode yang efektif untuk melatih staf-staf temporer dan akan sangat berguna untuk menyetipkan metode semacam ini di dalam program pelatihan LPP.

310. Penggunaan video dan media grafis juga menjadi metode yang semakin populer di kalangan fasilitator pemilu saat ini. Media video dan grafis sebaiknya digunakan sebagai pendukung aktivitas pelatihan, bukan menjadi media sentral pelatihan itu sendiri. Video akan lebih efektif apabila dibuat secara ringkas dan dibagi ke dalam beberapa segmen yang mengilustrasikan berbagai aktivitas kerja yang spesifik. Sebelum memutuskan untuk menggunakan media video, LPP harus memastikan bahwa mereka memiliki fasilitas dan sumber daya yang dibutuhkan.

## Faktor-faktor yang Dapat Menghambat Profesionalisme LPP

311. Ada sejumlah persoalan yang harus diatasi oleh LPP agar dapat menjadi profesional. Beberapa persoalan tersebut dapat berasal dari dalam tubuh LPP itu sendiri, seperti persoalan perilaku, perencanaan, atau penentuan skala prioritas. Beberapa persoalan lain dapat berasal dari luar LPP, termasuk di antaranya:

- *Situasi politik* dapat sangat mempengaruhi kredibilitas dan legitimasi pemilu yang diselenggarakan LPP. Di dalam masyarakat yang dihantui ketakutan politik, di mana kerap terjadi intimidasi dan kekerasan, masyarakatnya tidak menghormati supremasi hukum, atau di mana pemerintah tidak transparan dan akuntabel, maka akan sangat sulit bagi LPP untuk melaksanakan pemilu yang kredibel. Meskipun begitu, LPP yang profesional tetap bisa bekerja keras di dalam situasi semacam itu untuk menunjukkan komitmen mereka terhadap prinsip-prinsip etis pemilu, sehingga pada gilirannya menumbuhkan kepercayaan publik terhadap proses pemilu secara keseluruhan. Contoh-contoh LPP yang berhasil memberikan hasil kerja yang baik di bawah tekanan situasi politik yang sulit di antaranya adalah LPP Afghanistan (2004), Irak (Januari 2005), Mozabik (1994), Nikaragua (1990), Palestina (2006), dan Afrika Selatan (1994).
- *Kerangka legal yang baik* merupakan aspek paling esensial dalam merencanakan dan melaksanakan pemilu serta meningkatkan profesionalisme LPP. Jika kerangka legal buruk, maka LPP akan mengalami kesulitan menyelenggarakan pemilu yang dapat diterima oleh para pemangku kepentingan, dan oleh sebab itu akan tampak tidak profesional. Untuk menghindari gonjang-ganjing politik dan berbagai ketidakpastian lain yang dapat mengganggu jalannya pemilu, maka segala perubahan atau amandemen kerangka legal sebaiknya segera difinalisasi jauh-jauh hari sebelum pelaksanaan pemilu dimulai. Hal ini dapat membantu LPP untuk mensosialisasikan perubahan-perubahan tersebut kepada pemangku kepentingan, membuat berbagai modifikasi yang diperlukan, serta melatih para staf mereka. Hal ini juga dapat memberikan kesempatan yang lebih besar bagi partai dan kandidat di pemilu untuk menyesuaikan diri dan beradaptasi. Sayangnya, berdasarkan pengalaman banyak LPP di dunia, terutama di negara-negara yang baru mengalami transisi demokrasi, perubahan kerangka legal di menit-menit terakhir adalah fenomena yang lumrah dan sering terjadi.
- *Lemahnya aspek kontinuitas* akan sangat mengganggu profesionalisme LPP, terutama bila LPP tersebut merupakan lembaga temporer. Tidak seperti LPP permanen yang memiliki banyak waktu dan sumber daya untuk melatih personel mereka di periode non-pemilu, LPP temporer hanya memiliki waktu kerja yang sangat sedikit – pada banyak kasus tidak lebih dari 90 hari – sehingga membuat mereka tidak memiliki kesempatan untuk melakukan pelatihan dan pengembangan kapasitas. Kebergantungan LPP temporer terhadap tenaga pegawai pemerintah juga dapat mengganggu proses profesionalisme LPP, terutama karena lembaga

asal para pegawai ini belum tentu mengirim pegawai yang sama untuk pelaksanaan pemilu di masa depan.

- *Keterlambatan penerimaan dana operasional* juga dapat mengganggu profesionalisme LPP. Beberapa LPP, terutama di negara-negara demokrasi muda, kerap mengalami kesulitan menerima pencairan dana yang mereka butuhkan. Bahkan ketika dana akhirnya diterima, hal itu biasanya sudah sangat terlambat untuk dapat digunakan sebagai dana penyelenggaraan pelatihan staf, khususnya staf-staf temporer. Pencairan dana juga terkadang disertai oleh berbagai persyaratan yang dapat membatasi ruang gerak LPP dalam beraktivitas.

## Ikhtisar Bab

- Anggota LPP yang profesional membutuhkan kompetensi teknis dan, lebih penting lagi, komitmen terhadap prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilu, yakni integritas, imparialitas, independensi, transparansi, efisiensi, dan orientasi terhadap pelayanan.
- Penggunaan pegawai pemerintah di dalam sekretariat LPP dapat memberikan keuntungan berupa staf yang berpengalaman dalam melakukan kerja di dalam sektor publik, tetapi hal ini dapat mengganggu proses profesionalisasi LPP, khususnya LPP yang menggunakan Model Pemerintahan, di mana kerja kepemiluan bukan menjadi keahlian staf LPP. LPP yang memiliki kebebasan lebih untuk merekrut personel mereka dan tidak terikat pada peraturan mengenai kepegawaian publik mungkin memiliki kesempatan lebih besar untuk mendapatkan staf yang berkualitas. Kejelasan karir dan status kepegawaian di dalam LPP akan sangat membantu proses profesionalisasi personel di dalam tubuh LPP.
- Kebutuhan akan staf di dalam tubuh LPP memiliki siklus tertentu, di mana LPP tidak akan dapat memperkerjakan semua staf mereka sebagai staf permanen di seluruh masa kerjanya. Masing-masing LPP harus dapat merancang strategi yang paling efektif untuk memanfaatkan tenaga temporer, misalnya dengan mengatur jadwal perekrutan sedemikian rupa, menyediakan insentif dan pelatihan, serta membuat mekanisme tertentu untuk menjaga kontak dengan para staf temporer.
- Proses rekrutmen yang adil dan akuntabel – yakni proses rekrutmen yang bersifat terbuka, berdasarkan meritokrasi, dan sensitif gender – merupakan tanggung jawab yang harus dipenuhi LPP sebagai lembaga yang diharapkan menjadi contoh kesetaraan dan profesionalisme di dalam sektor publik.
- Investasi dalam bentuk pelatihan staf dan pengembangan kapasitas personel merupakan aspek penting dalam meningkatkan efektivitas LPP secara keseluruhan. Pelatihan staf dapat dilaksanakan dalam bentuk kursus internal, kerja sama profesional, menerapkan kualifikasi akademik, serta proses mentoring atau transfer pengetahuan oleh staf

senior atau konsultan profesional. Pelatihan bisa juga dilakukan dengan memanfaatkan kurikulum semacam BRIDGE yang dikembangkan oleh International IDEA, Komisi Pemilu Australia, dan Divisi Bantuan Pemilu PBB.

- Pelatihan operasional, khususnya untuk staf temporer, akan lebih efektif apabila berfokus pada proses teknis yang spesifik, serta dilaksanakan dalam bentuk simulasi, disertai dengan materi simulasi yang baik seperti ketersediaan panduan dan daftar aktivitas, petunjuk/instruksi, media audio-visual, serta evaluasi pelatihan yang ketat dan efektif.
- LPP biasanya perlu menyediakan pelatihan operasional secara cepat bagi para staf temporer dalam jumlah besar. Pelatihan mobile akan memakan waktu yang relatif panjang, sedangkan pelatihan simultan dapat menampung peserta pelatihan dalam jumlah besar. Pelatihan berantai lebih sering digunakan, meskipun metode ini membutuhkan jadwal ketat dan mekanisme evaluasi yang baik untuk menjamin bahwa informasi dan pengetahuan yang disampaikan benar-benar sampai kepada semua staf secara akurat dan tepat waktu.
- LPP harus dapat mengatasi berbagai pengaruh negatif terhadap profesionalisasi mereka, seperti situasi sosial-politik, kerangka legal yang buruk, persoalan kontinuitas dalam LPP temporer, serta persoalan pendanaan.

# Swedia: Model Pemerintahan dalam Bentuk, Model Independen dalam Praktik: Sistem Penyelenggaraan Pemilu yang Terdesentralisasi

Maria Gratschew

## Struktur Lembaga

LPP Swedia adalah sebuah lembaga terdesentralisasi yang dibagi berdasarkan tiga tingkat yang terpisah satu sama lain – pusat, regional, dan daerah. Struktur LPP ini mirip dan berkorespondensi dengan struktur pemerintahan Swedia secara keseluruhan.

Pemerintah lokal (*kommun*) adalah LPP lokal, bertanggung jawab untuk merekrut dan melatih petugas TPS, serta menyiapkan dan memasang segala peralatan dan materi yang diperlukan untuk melaksanakan pemungutan dan penghitungan suara tahap pertama di TPS. LPP regional, yakni Dewan Pemerintahan Provinsi (*Länsstyrelsen*), bertanggung jawab melaksanakan penghitungan suara tahap kedua dari seluruh wilayah, yang dilaksanakan di pusat penghitungan suara, serta bertanggung jawab pula untuk mengumumkan hasil penghitungan suara tersebut kepada dewan provinsi dan majelis kota madya. Sedangkan LPP pusat, yakni Komisi Pemilu (*Valmyndigheten*), memiliki berbagai tanggung jawab, di antaranya melakukan registrasi partai politik, registrasi nama-nama petugas partai, memberikan pendidikan bagi pemilih, mendesain dan memproduksi kertas suara, serta menentukan alokasi pembagian kursi di seluruh wilayah pemilihan. LPP pusat juga bertugas untuk mendeklarasikan hasil pemilu kepada Parlemen Nasional (*Riksdag*) dan Parlemen Uni Eropa.

Tugas yang dibebankan kepada LPP daerah dan regional tidak diinstruksikan langsung oleh LPP pusat, tetapi berdasarkan legalitas yang ada di dalam undang-undang dan produk hukum yang menjadi konstitusi mereka – yakni Undang-Undang Pemilu beserta regulasi yang menyertainya.

LPP pusat sendiri tidak sepenuhnya independen dari pemerintah eksekutif: mereka diwajibkan untuk melapor dan, pada beberapa kasus, juga diharapkan untuk berkonsultasi dengan Kementerian Hukum. Struktur lembaga publik di Swedia didesain sedemikian rupa sehingga semua kerja pemerintahan akan berada di bawah kementerian, meskipun pekerjaan tersebut tidak selalu memerlukan pengawasan

langsung dari kementerian yang bersangkutan. Satu-satunya korespondensi paling utama dan penting antara lembaga negara dengan kementerian yang menaunginya adalah kewajiban untuk menyerahkan laporan tahunan, yang pada gilirannya akan menjadi basis bagi proses audit yang dilakukan oleh Auditor Negara (Riksrevisionen). LPP pusat memiliki tanggung jawab penuh terkait implementasi Undang-Undang Pemilu, tetapi tidak memiliki wewenang untuk membuat kebijakan.

LPP daerah memiliki relasi akuntabilitas dengan pemerintah kota madya, yang merupakan jabatan yang dipilih melalui pemilu. LPP daerah dan regional yang menerima dana dari LPP pusat untuk melaksanakan pemungutan suara di lembaga-lembaga 'khusus' (misalnya rumah sakit dan penjara) harus membuat laporan khusus terkait hal ini kepada LPP pusat.

Direktur atau ketua LPP pusat, atau Komisi Pemilu, ditunjuk langsung oleh pemerintah. LPP pusat merupakan organisasi kecil yang hanya memiliki tidak lebih dari 13 pegawai purna-waktu. Konsultan eksternal biasanya hanya direkrut untuk menangani pekerjaan teknis dan komunikasi Website. Kinerja LPP pusat berada di bawah pengawasan Dewan Pemilu, sebuah lembaga dengan lima orang anggota yang bertugas untuk memberikan rekomendasi kepada LPP pusat tetapi tidak terlibat secara langsung dengan pekerjaan harian LPP. Di Swedia terdapat 21 LPP regional (masing-masing satu di 21 pemerintahan provinsi yang ada di Swedia) dan 290 LPP daerah (masing-masing satu di 290 distrik/kota madya yang ada di Swedia).

Sebuah dewan yang berisi delapan anggota, yakni Dewan Evaluasi Pemilu, akan segera dibentuk oleh Parlemen setelah pemilu selesai dilaksanakan. Semua sengketa dan konflik pemilu dikelola oleh dewan ini, dan keputusan dewan ini bersifat final.

Masyarakat asli Swedia, yakni suku Sami, memilih anggota untuk parlemen regional mereka sendiri. Proses pemilihan ini dikelola oleh LPP regional bersama dengan LPP pusat dan petinggi suku Sami, sebagaimana diatur oleh undang-undang mengenai parlemen suku Sami.

## **Latar Belakang Historis**

Selama separuh pertama Abad 20, pemilu di Swedia dikelola dan dilaksanakan oleh pemerintah lokal dan regional di bawah pengawasan Kementerian Dalam Negeri. Pada saat itu penyelenggara pemilu hanya memiliki sedikit staf, dan mayoritas dari mereka memiliki pekerjaan lain. Data kependudukan, yang akan digunakan sebagai data registrasi pemilih, dibuat oleh Dewan Pencatatan Kependudukan dan Pengumpulan Pajak (Centrala Folkbokföring och Uppbördsnämnden). Ketika tugas pencatatan kependudukan sipil mulai diserahkan kepada Lembaga Pajak Nasional (Skatteverket) yang baru dibentuk pada tahun 1971, maka akan lebih praktis pula apabila pemerintah menyerahkan tugas penyelenggaraan pemilu kepada lembaga yang tersentralisasi pula. Hal ini semakin diperluas oleh diubahnya sistem pemilu, di mana sebuah distrik nasional dibentuk untuk alokasi sejumlah kursi di parlemen, sehingga menyulitkan pemerintah dan penyelenggara pemilu regional saat itu untuk mengalokasikan kursi untuk Parlemen Nasional.

Setelah hampir 30 tahun berfungsi sebagai sebuah departemen kecil di dalam Lembaga Pajak Nasional, pada akhir dekade 1990-an para staf Departemen Pemilu menggelar diskusi untuk mengubah struktur penyelenggaraan pemilu. Ada tiga alasan untuk melakukan perubahan tersebut. Pertama, Departemen Pemilu bekerja di bawah otoritas dan regulasi Lembaga Pajak Nasional, sehingga tidak memiliki kinerja yang independen, cepat, dan mahir sebagaimana diharapkan masyarakat. Kedua, dengan berkembangnya teknologi dan penggunaan internet dan Website, Departemen Pemilu merasa perlu membangun sendiri website dan teknologi informasi mereka sendiri. Ketiga, para staf berpendapat bahwa isu penyelenggaraan pemilu merupakan sebuah isu tersendiri yang harus ditangani oleh lembaga yang terpisah dan otonom.

Sistem penyelenggaraan pemilu di Swedia diubah oleh Parlemen Swedia pada bulan Januari 2001, setelah proses deliberasi, konsultasi, dan pertimbangan yang panjang oleh lembaga-lembaga yang berkepentingan. LPP pusat dibentuk dan mulai beroperasi secara penuh pada bulan Juli 2001, dan pemilu pertama yang diselenggarakan lembaga ini adalah pemilu parlementer tahun 2002. Pendeknya, struktur penyelenggaraan pemilu di Swedia berganti dari sistem desentralisasi di awal Abad 20 menjadi sistem tersentralisasi, dan menjadi lembaga yang independen meskipun masih berada di bawah otoritas kementerian negara.

Komisi Pemilu di Swedia percaya bahwa perubahan sistem dan struktur pada tahun 2001 tersebut membuat kerja mereka menjadi lebih mudah, dan membuat peran LPP daerah dan regional menjadi lebih menonjol. Meskipun begitu, ada beberapa kerugian yang dialami LPP akibat perubahan tersebut, salah satunya adalah kehilangan segala fasilitas dan bantuan ahli yang ada di Lembaga Pajak Nasional. LPP baru Swedia dituntut untuk merekrut dan membangun sendiri kapasitas dan kompetensi mereka terkait proses pengadaan publik dan teknologi informasi.

## Kerangka Legal

Tidak ada ketentuan dan peraturan apapun mengenai LPP di konstitusi negara Swedia. Peraturan mengenai LPP mulai disebut dalam Undang-Undang Pemilu (Vallag 1997:157, bab 1, bagian 15, 16, dan 17), yang menyatakan bahwa harus ada LPP di tingkat pusat, regional, dan daerah. Namun, regulasi ini tidak menyebut apakah lembaga-lembaga tersebut harus bersifat independen atau berafiliasi dengan lembaga negara lain yang sudah ada sebelumnya. Undang-undang tersebut hanya menyebut bahwa pemerintahlah yang memutuskan lembaga mana yang harus membentuk LPP pusat. Parlemen Swedia, melalui keputusan untuk membentuk sebuah LPP terpisah pada tahun 2001, sudah melaksanakan hal tersebut. (Semenjak berdirinya Komisi Pemilu, ketentuan untuk membentuk lembaga pemerintahan baru mulai berubah. Saat ini wewenang untuk melakukan hal tersebut berada di tangan pemerintah eksekutif.)

Konstitusi Swedia memberikan garis besar mengenai prinsip kesetaraan dan universalitas hak bersuara, periode pemilu, pemilihan kepala daerah, Dewan Evaluasi Pemilu, dan sistem pemilu yang digunakan. Sedangkan Undang-Undang Pemilu menjabarkan tugas-tugas yang diemban oleh:

- LPP daerah, regional, dan pusat;
- petugas TPS; dan
- Dewan Evaluasi Pemilu.
- Undang-Undang Pemilu juga menjabarkan pembagian tugas antar LPP, serta mendefinisikan berbagai ketentuan terkait aktivitas sebagai berikut:
  - penentuan wilayah pemilihan;
  - prosedur registrasi partai dan kandidat politik;
  - desain dan produksi kertas suara;
  - prosedur pemungutan suara, termasuk pemungutan suara awal, pemungutan suara untuk pemilih yang sedang berhalangan, dan pemungutan suara di lembaga khusus (seperti penjara atau rumah sakit);
  - penghitungan suara dan alokasi kursi;
  - pemilihan pengganti kandidat atau pejabat lain jika terjadi pemecatan atau kematian;
  - prosedur gugatan hasil pemilu;
  - hak pilih; dan
  - peraturan-peraturan khusus untuk pemilihan anggota Parlemen Uni Eropa (Swedia telah meratifikasi regulasi-regulasi pemilihan umum Parlemen Uni Eropa ke dalam Undang-Undang Pemilu di dalam negeri).

## Pendanaan

LPP pusat meminta dana tahunan mereka kepada Kementerian Hukum. Kementerian Hukum kemudian menerima dana ini dari Kementerian Keuangan, sesuai dengan keputusan Parlemen mengenai proposal anggaran oleh pemerintah. LPP di Swedia biasanya selalu menerima dana dalam jumlah yang mereka minta.

LPP regional menerima pendanaan mereka dari dua sumber: anggaran umumnya sendiri sebagai Dewan Pemerintahan Provinsi, yang digunakan untuk membayar gaji pegawai dan kebutuhan kantor, serta anggaran dari LPP pusat, yang digunakan untuk membiayai aktivitas yang berkaitan dengan pelaksanaan pemilu. Secara rata-rata, LPP regional menerima sekitar 0,30 euro (EUR) dari LPP pusat per pemilih di wilayahnya masing-masing, tergantung dari tipe pemilu yang dilaksanakan. Dana dari LPP pusat ini hanya diberikan selama periode pemilu saja.

Pendanaan untuk LPP daerah berbeda dengan skema pendanaan LPP di dua tingkat yang lain, karena pemerintah kota madya menerima dana dari pemerintah untuk semua program kerja mereka, termasuk pekerjaan terkait aktivitas LPP tingkat daerah. Anggaran tahunan kota madya ditentukan oleh Majelis Kota Madya. Pos-pos pengeluaran yang ada di dalam anggaran tersebut mencakup pengeluaran untuk melaksanakan pemilu dan referendum. Satu pengecualian adalah pengeluaran untuk melaksanakan pemilu di lembaga-lembaga khusus (seperti penjara atau rumah sakit); dana untuk melaksanakan pemilu semacam ini diminta langsung kepada LPP pusat.

Beberapa pemerintahan kota madya biasanya tidak suka harus membiayai pelaksanaan pemilu selain untuk perwakilan di dalam pemilu daerah distrik – contohnya referendum nasional atau pemilu untuk Parlemen Uni Eropa – karena anggaran mereka seharusnya bersifat 'lokal' dan tidak untuk membiayai aktivitas berskala nasional. Tetapi, sejak 2006 pemerintahan kota madya semakin meningkatkan tanggung jawab mereka terhadap pelaksanaan pemilu awal untuk semua tipe pemilu dan referendum nasional, yang pada hakekatnya akan menambah biaya finansial yang harus mereka tanggung.

Biaya untuk melaksanakan pemilu berkualitas biasanya tercermin dalam anggaran LPP. LPP lokal dan regional membentuk bagian dari rezim penyelenggara pemilu di Swedia, sedangkan LPP pusat dibentuk dengan status otoritas yang terpisah, dan sumber daya finansial tampak terjamin.

## Profesionalisme

Penyelenggara pemilu di Swedia tidak memiliki program edukasi atau kursus yang resmi bagi pegawai-pegawainya. Pelatihan untuk para staf dilakukan secara internal. LPP pusat biasanya memberikan pelatihan terkait isu pengadaan barang publik, karena salah satu tugas mereka adalah menyelenggarakan penyediaan logistik dan materi pelaksanaan pemilu seperti kertas suara, pengiklanan, serta penyediaan informasi publik. LPP pusat telah memberikan pelatihan bagi para staf LPP regional sejak dekade 1970-an, dan baru-baru ini juga memberikan pelatihan kepada para staf di Parlemen Sami.

Staf Komisi Pemilu di Swedia bisa dibagi ke dalam tiga kategori – staf teknis, staf ahli, dan staf pendukung. Meskipun memori kelembagaan tetap terjaga ketika semua staf pemilu ditransfer ke dalam LPP pusat di tahun 2001, LPP pusat kerap mengalami berbagai persoalan yang sering menghantui organisasi kecil, seperti masa pensiun pegawai-pegawai kunci yang berbarengan atau kesulitan mengikuti perkembangan teknologi.

Meskipun ada kewajiban untuk mengumumkan pembukaan lowongan pekerjaan secara publik, pada praktiknya para staf di LPP pusat kebanyakan direkrut dari LPP regional dan daerah. Karena LPP daerah bertanggung jawab untuk merekrut petugas TPS, mereka harus menyelenggarakan rekrutmen dan pelatihan besar-besaran sebelum pemilu dimulai. Proses rekrutmen berbeda-beda di tiap kota madya: beberapa merekrut dari partai politik dan beberapa kota madya lain merekrut dari non-partai, beberapa yang lain mencoba kombinasi antara keduanya.

Pada level regional, hanya antara satu sampai tiga staf saja yang bertanggung jawab menyelenggarakan pemilu, sedangkan pada kesempatan lain mereka memiliki tugas lain sebagai dewan pemerintah provinsi. Untuk memenuhi tugas penghitungan suara tahap final, LPP regional merekrut staf temporer untuk melaksanakan tugas tersebut.

## Relasi dengan Lembaga Lainnya

Relasi dan kerja sama dengan lembaga lain merupakan kunci bagi kinerja LPP pusat. Karena Lembaga Pajak Nasional bertugas untuk melakukan pencatatan sipil dan kepemiluan, LPP pusat terus melakukan kerja sama dengan mereka secara

berkelanjutan. Lembaga Statistik Pusat (Statistiska Centralbyrån) kerap menyediakan data survey untuk kepentingan-kepentingan kepemiluan, sementara Komisi Pemilu menyerahkan hasil pemilu kepada Lembaga Statistik Pusat untuk dipublikasi. Lembaga negara yang bertugas menangani isu perumahan dan properti membantu Komisi Pemilu menyediakan data untuk proses penetapan wilayah pemilihan. Para diplomat Swedia di luar negeri juga kerap memberikan bantuan, karena salah satu fungsi mereka adalah menyelenggarakan pemilu luar negeri. Kementerian Hukum merupakan partner penting bagi LPP pusat, dan para staf dan personel kedua lembaga memiliki relasi yang baik dan kerap melakukan kontak.

## **Penyelenggaraan Reformasi Kepemiluan**

Situasi politik di Swedia relatif stabil. Hasil pemilu dan kinerja LPP jarang sekali dikritisi atau digugat, dan rekomendasi dari LPP diterima dengan sikap hormat.

Meskipun begitu, LPP pusat dapat memberikan masukan terkait perubahan dan perbaikan perundang-undangan pemilu kepada Kementerian Hukum, dan mereka memang kerap melakukan hal tersebut. Ada beberapa kasus yang menunjukkan peran LPP pusat sebagai katalis reformasi kepemiluan, sedangkan pada kesempatan lain mereka hanya berperan sebagai partisipan, atau sekedar memberikan ide dan masukan kepada Kementerian Hukum terkait isu-isu penting. Jika ada keputusan yang kontroversial, para komite, politisi, dan pejabat LPP dan pemerintah berupaya mencapai kesepakatan melalui jalur konsultasi, bukan melalui pemungutan suara.

# Jepang: Penyelenggaraan Pemilu Model Kombinasi untuk Sistem Pemilu Paralel Kombinasi

Kaz Kuroda dan Maiko Shimizu

Konstitusi Jepang mengadopsi demokrasi representatif dan menjamin hak memilih, kesetaraan hak memilih, dan kerahasiaan suara bagi warganya. Di dalamnya juga terdapat bagian mengenai Hak dan Kewajiban Masyarakat yang menyebut soal prinsip-prinsip sistem pemilu, yang berlaku untuk pemilihan anggota *Kokkai* (lembaga legislatif bikameral yang terdiri dari Dewan Perwakilan dan Dewan Penasehat) dan pemilihan kepala dan perwakilan daerah.

Hak memilih dijamin oleh konstitusi bagi semua warga Jepang yang berusia 20 tahun atau lebih. Praktis sejak 1945 tidak ada diskriminasi hak pilih atas alasan gender, ras, status sosial, kekayaan, atau jumlah pajak yang dibayar. Regulasi jumlah minimal pajak yang harus dibayarkan sebagai prasyarat memilih di pemilu yang ada di dalam konstitusi periode Meiji telah sepenuhnya dihapus sejak tahun 1925, dan sejak 1945 setelah Perang Dunia II, perempuan akhirnya memiliki hak pilih.

Undang-Undang Pemilu Jabatan Publik mengaktualisasi prinsip-prinsip yang terkandung di dalam konstitusi terkait dengan implementasi pemilu di tingkat nasional maupun daerah. Sebelumnya, Jepang tidak memiliki perundang-undangan penyelenggaraan pemilu yang disatukan. Masing-masing pemilu, baik di tingkat nasional maupun daerah, dilaksanakan berdasarkan perundang-undangan yang terpisah (Undang-Undang Pemilu Majelis Rendah, Undang-Undang Pemilu Majelis Tinggi, dan Undang-Undang Otonomi Daerah untuk pelaksanaan pemilu di tingkat daerah). Pada tahun 1950, semua undang-undang ini dikonsolidasi ke dalam Undang-Undang Pemilu Jabatan Publik.

## Struktur Kelembagaan

Jenis-jenis, tanggung jawab, dan komposisi LPP di Jepang adalah sebagai berikut.

Tanggung jawab *Majelis Penyelenggaraan Pemilu Pusat* berkaitan dengan pelaksanaan pemilihan anggota Dewan Perwakilan dengan menggunakan elemen representasi proporsional dari sistem pemilu Paralel Kombinasi, dan pemilihan anggota Dewan

Penasehat dengan elemen representasi proporsional dari sistem pemilu yang sama. Majelis Penyelenggaraan Pemilu Pusat adalah sebuah lembaga independen, terdiri dari lima orang anggota yang dipilih oleh perdana menteri berdasarkan rekomendasi Kokkai. Masa jabatannya adalah tiga tahun.

*Komite penyelenggara pemilu prefektur* memiliki tanggung jawab yang berkaitan dengan pemilihan anggota Dewan Perwakilan dari wilayah pemilihan berkeanggotaan tunggal, pemilihan anggota Dewan Penasehat, pemilihan gubernur, dan pemilihan anggota majelis prefektur. Komite penyelenggara pemilu prefektur terdiri dari empat orang anggota yang dipilih oleh majelis prefektur. Masa jabatannya adalah empat tahun.

*Komite penyelenggara pemilu kota madya* memiliki tanggung jawab yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah kota madya dan anggota majelis kota madya. Mereka memiliki empat orang anggota yang dipilih oleh majelis kota madya. Masa jabatannya adalah empat tahun.

Setiap prefektur dan kota madya di Jepang membentuk komite penyelenggara pemilu seperti di atas sebagai salah satu dari komite-komite administratif pemerintah daerah. Selain komite penyelenggara pemilu, pemerintah daerah di Jepang juga membentuk komite untuk pendidikan, keamanan publik, pekerjaan umum, dan pertanian.

Selain itu, komite penyelenggaraan pemilu juga dibentuk di sebuah divisi khusus di dalam pemerintahan metropolitan Tokyo dan di dalam divisi administratif di 12 kota.

Komite-komite ini bertanggung jawab penuh terhadap penyelenggaraan fungsi-fungsi kelembagaan mereka. Pemerintah daerah di Jepang berdasar pada sistem presidensial, di mana gubernur, wali kota, dan dewan penasehat dipilih secara langsung, dan bekerja di atas prinsip pemisahan kekuasaan dan mekanisme *check and balances* untuk menjamin pemerintahan daerah yang demokratis. Oleh sebab itu pemerintahan daerah terdiri dari lembaga eksekutif dan legislatif. Lembaga legislatif berfungsi untuk menentukan anggaran daerah, mengesahkan undang-undang daerah, dan membuat berbagai kebijakan publik. Sedangkan lembaga legislatif berfungsi untuk mengimplementasikan kebijakan yang dibuat oleh legislatif. Lembaga eksekutif adalah gubernur, wali kota, beserta komite-komite eksekutif mereka. Untuk menghindari konsentrasi kekuasaan hanya pada satu lembaga, pemerintah eksekutif membentuk berbagai komite administratif yang bersifat independen dari gubernur atau wali kota, contohnya adalah komite pendidikan, komite keselamatan publik, dan komite pemilu.

Pemerintah daerah diharapkan dapat menyelenggarakan aspek finansial mereka secara mandiri, dan sumber-sumber pemasukan bagi pemerintah daerah mendapatkan jaminan dengan berbagai cara. Sumber pemasukan utama adalah pajak daerah, pajak alokasi daerah, hibah pemerintah, dan pinjaman daerah. Pasal 7 dari Undang-undang Pajak Alokasi Daerah menyatakan bahwa anggaran finansial pemerintah daerah ditentukan oleh Kabinet, diserahkan kepada Kokkai untuk kemudian dipublikasi. Hal ini untuk memastikan bahwa pemerintah daerah memiliki dana yang cukup untuk dapat melakukan tugas dan fungsi mereka dengan baik. Jika pemasukan pemerintah daerah tidak mencukupi, pemerintah pusat dapat mempertimbangkan amandemen terhadap sistem perpajakan daerah, meningkatkan alokasi pajak daerah, atau berbagai

inisiatif lain. Hal ini juga dapat mempermudah pemerintah daerah untuk menyesuaikan kebijakan ekonomi dan fiskal mereka dengan kebijakan pemerintah pusat.

Sebuah sistem registrasi penduduk juga dibuat untuk mengidentifikasi secara akurat penduduk-penduduk yang ada di dalam yurisdiksi pemerintah daerah. Data registrasi tersebut berisi konsolidasi catatan semua penduduk di dalam sebuah komunitas daerah, sehingga bisa menjadi basis data untuk registrasi pemilih dalam pemilu. Basis data tersebut juga dapat mempermudah prosedur notifikasi untuk asuransi kesehatan nasional, perpajakan, pendidikan wajib, dan sebagainya.

## Rekomendasi dan Nasehat Teknis

Di dalam melaksanakan tugasnya, LPP di Jepang memiliki berbagai sumber rekomendasi dan nasehat teknis.

Majelis Penyelenggaraan Pemilu Pusat adalah pihak yang memberikan nasehat teknis, rekomendasi, dan arahan manajerial terkait pelaksanaan pemilihan anggota Dewan Perwakilan dan Dewan Penasehat berdasarkan sistem representasi proporsional kepada komite pemilu prefektur dan kota madya.

Menteri pelayanan publik, menteri dalam negeri, dan menteri telekomunikasi juga diberdayakan berdasarkan Undang-Undang Otonomi Daerah untuk memberikan nasehat dan rekomendasi kepada komite penyelenggara pemilu prefektur dan kota madya terkait pelaksanaan pemilihan anggota Dewan Representatif di dalam wilayah pemilihan berkeanggotaan tunggal, dan juga pemilihan anggota Dewan penasehat.

Komite penyelenggaraan pemilu prefektur juga kerap memberikan nasehat dan rekomendasi teknis kepada komite penyelenggaraan pemilu kota madya.

## Efisiensi dan Biaya Penghitungan Suara

Salah satu karakteristik penyelenggaraan dan pelaksanaan pemilu di Jepang adalah orientasi mereka kepada profesionalisme dan komitmen terhadap peningkatan efisiensi, khususnya terkait pelaksanaan penghitungan suara.

Ada dua alasan utama mengapa komisi pemilu Jepang berupaya mereduksi waktu pelaksanaan penghitungan suara. Pertama adalah perpanjangan waktu pembukaan TPS, dari pukul 6 menjadi pukul 8. Karena gaji pegawai lebih tinggi di malam hari ketimbang siang hari, biaya pelaksanaan akan meningkat ketika waktu pembukaan TPS diperpanjang, sehingga komisi pemilu berupaya mempercepat pelaksanaan penghitungan suara.

Alasan kedua adalah tekanan media massa: pers dan media menuntut percepatan pengumuman hasil pemilu di hari pemungutan suara dilaksanakan. Hal ini kemudian berujung pada kompetisi antar komisi pemilu untuk mereduksi waktu pelaksanaan penghitungan suara di kantor masing-masing. Beberapa komisi pemilu ada yang mengumumkan estimasi proses penghitungan suara di wilayah masing-masing. Beberapa komisi pemilu yang lain mulai menerapkan teknologi penghitungan suara elektronik, tetapi karena tingginya kompleksitas, biaya, dan resiko keamanan,

penggunaan teknologi semacam ini menjadi kurang populer. Untuk semakin mereduksi ongkos pelaksanaan penghitungan suara, beberapa komisi pemilu, seperti di Yokohama, memutuskan untuk melaksanakan penghitungan suara satu hari setelah pemungutan suara, meskipun dengan begitu mereka menjadi lebih terlambat mengumumkan hasil pemilu kepada publik.



# BAB 7

BAB 7

# Pendanaan LPP

## Berbagai Persoalan Umum Terkait Pendanaan LPP

312. Pendanaan untuk melaksanakan pemilu mungkin terkesan sangat besar, dan harus bersaing dengan berbagai pos-pos pendanaan vital lainnya seperti pertahanan, kesehatan, dan pendidikan, yang dapat menghasilkan imbal-balik politik yang lebih besar. Ketidacukupan atau keterlambatan pencairan dana pelaksanaan pemilu dapat terjadi karena pemerintah tidak memiliki dana yang cukup atau tidak bisa menjamin kecepatan pencairan dana yang telah disetujui.

313. Kebutuhan dana LPP sangat bergantung pada siklus pemilu dan tingkatannya dapat berbeda-beda antara periode pemilu dan non-pemilu. Faktor-faktor signifikan lainnya termasuk model penyelenggaraan pemilu yang digunakan, prosedur pemilu yang digunakan, serta frekuensi pelaksanaan pemilu. LPP sering dicibir karena kerap membeli berbagai peralatan canggih, namun tidak pernah bisa menggunakannya secara efektif. Di beberapa negara, LPP juga kerap dituduh memproduksi materi dan logistik pemilu (seperti kertas suara) jauh lebih banyak dari yang dibutuhkan. LPP yang menggunakan Model Independen juga sering melahirkan persepsi di masyarakat bahwa LPP tersebut tidak berada di bawah pengawasan dan kontrol pemerintah dalam hal pengeluaran finansial.

314. Banyak LPP, seperti di Afghanistan, Kamboja, Haiti, Indonesia, Irak, dan Liberia, mengandalkan bantuan finansial dari lembaga donor internasional untuk mencukupi kebutuhan finansial mereka. Terlepas dari berbagai persoalan sustainabilitas yang mungkin muncul (lihat Bab 10), adanya persyaratan yang diminta lembaga donor kepada LPP, ditambah lagi permintaan dan persyaratan dari pemerintah, dapat menyulitkan LPP untuk mempertanggungjawabkan semua dana yang mereka terima secara tepat waktu.

315. LPP saat ini kerap menghadapi persoalan terkait kapan waktu yang tepat untuk mengeluarkan biaya lebih untuk menerapkan teknologi baru, khususnya

untuk menunjang aktivitas seperti registrasi pemilih, pemungutan suara, dan penghitungan suara. Meningkatnya perhatian publik terhadap akses pemilu – seperti ketersediaan TPS bergerak, fasilitas bagi pemilih yang tidak bisa hadir secara fisik, fasilitas bagi para penyandang disabilitas, dan fasilitas multibahasa – juga memiliki implikasi-implikasi pendanaan yang tidak sederhana. Di banyak negara maju, kecenderungan pemerintah untuk merampingkan sektor publik semakin membuat pendanaan LPP, khususnya untuk gaji pegawai, menjadi semakin tidak pasti.

## **Biaya Pemilu Apa Saja yang Perlu Didanai?**

316. Pendanaan pemilu merujuk pada anggaran pemilu atau biaya yang harus dikeluarkan suatu negara atas berbagai aktivitas LPP atau lembaga lain yang bertujuan untuk mengorganisir dan melaksanakan proses pemilihan. Beberapa pos biaya akan lebih mudah diidentifikasi sebagai biaya pemilu; sedangkan beberapa pos pembiayaan lainnya akan lebih sulit karena dapat dikategorikan sebagai anggaran pelayanan publik pemerintah. Perbandingan biaya pemilu antara negara sulit dilakukan, terutama karena berbagai pos pembiayaan yang berbeda dapat dikategorikan berbeda pula menggunakan model penyelenggaraan yang berbeda-beda. Program Pembangunan PBB (United Nations Development Programme, UNDP) dan Biaya Registrasi dan Pemilu (Cost of Registration and Elections, CORE) yang disponsori IFES membagi biaya pemilu ke dalam tiga kategori:

- a. *biaya inti* (atau biaya langsung) – yakni biaya-biaya yang secara rutin diasosiasikan dengan implementasi proses pemilu di dalam kondisi pemilihan yang stabil;
- b. *biaya sebaran* (atau biaya tidak langsung) – yakni biaya-biaya pemilu yang tidak bisa dipisahkan dari anggaran lembaga-lembaga lain yang membantu implementasi proses pemilihan; dan
- c. *biaya integritas* – yakni biaya yang muncul untuk menjamin keamanan, integritas, netralitas politik, dan kesetaraan arena politik.

317. Biaya integritas biasanya disponsori dari luar LPP, yakni dari komunitas dan yayasan donor: contohnya adalah pendanaan untuk proses registrasi data dan aktivitas produksi di dalam pemilu transisional di Afghanistan dan Irak. Biaya-biaya semacam itu biasanya tidak dimasukkan di dalam analisa anggaran LPP, meskipun semuanya berkaitan dengan fungsi-fungsi dan wewenang LPP. Menurut Proyek CORE, biaya inti biasanya lebih tinggi di negara-negara berdemokrasi mapan, karena konsolidasi demokrasi cenderung akan mengurangi biaya integritas dan meningkatkan biaya inti. Peningkatan biaya inti adalah akibat adanya tuntutan meningkatkan partisipasi melalui peningkatan operasi pemilihan yang lebih mudah diakses, serta dari penggunaan teknologi baru untuk melaksanakan registrasi pemilih, pemungutan suara, dan transmisi hasil pemilu.

318. Proyek CORE juga menunjukkan bahwa biaya sebaran cenderung lebih tinggi di negara-negara maju, terutama di Eropa Barat, di mana proses pemilu

mayoritas diimplementasi oleh LPP Model Pemerintahan atau Kombinasi, dan banyak lembaga pemerintah yang terlibat dalam pelaksanaan pemilihan. Di mana, misalnya, lembaga pencatatan kependudukan sipil bertanggung jawab untuk menyediakan data registrasi, sebagaimana dilakukan di Hungaria dan Norwegia, akan timbul biaya-biaya yang sulit dipisahkan dari biaya pencatatan kependudukan secara keseluruhan. Bahkan jika pemerintah misalnya memiliki kebijakan untuk mengembalikan biaya yang tidak teralokasi dengan benar, jumlah biaya yang sesungguhnya mungkin tidak akan pernah benar-benar diketahui.

319. LPP yang menggunakan Model Independen akan cenderung memiliki tanggung jawab tersendiri untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemilihan mereka, sehingga memiliki biaya langsung yang lebih mudah diidentifikasi dan jumlah biaya sebaran yang lebih sedikit ketimbang LPP dalam Model Pemerintahan atau Kombinasi. Jumlah biaya yang telah lebih dulu teridentifikasi dapat memberikan kesan yang salah bahwa biaya aktualnya terlihat lebih tinggi.

**Tabel 13: Atribut dan Contoh Biaya Inti, Biaya Sebaran, dan Biaya Integritas**

	Biaya Inti	Biaya Sebaran	Biaya Integritas
<b>Atribut</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Biaya-biaya dasar dari pelaksanaan pemilu</li> <li>• Biasanya mudah diidentifikasi di dalam anggaran LPP atau lembaga lain yang melaksanakan pemilu</li> <li>• Akan sulit dikuantifikasi dan dipisah-pisah apabila harus dibagi kepada dua lembaga yang berbeda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Biaya yang timbul dari bantuan pemilihan yang diberikan oleh lembaga lain</li> <li>• Mungkin akan sulit untuk memisahkan biaya yang berkaitan dengan pemilu</li> <li>• Akan sulit dikuantifikasi karena akan dimasukkan ke dalam anggaran umum beberapa lembaga yang berbeda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Biaya tambahan untuk menjamin integritas proses pemilihan</li> <li>• Biasanya mudah diidentifikasi di dalam anggaran LPP atau lembaga lain yang bertanggung jawab melaksanakan pemilu</li> <li>• Akan sulit dikuantifikasi apabila harus dibagi ke dalam beberapa lembaga yang berbeda</li> <li>• Sangat relevan untuk pelaksanaan pemilu di wilayah konflik atau negara yang demokrasinya baru berkembang</li> </ul>
<b>Contoh</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Biaya untuk melaksanakan registrasi pemilih, informasi pemilih, pencetakan surat suara, pemungutan suara, penghitungan suara, dan pengumuman hasil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bantuan keamanan oleh lembaga kepolisian</li> <li>• Data pemilih yang disediakan oleh lembaga registrasi kependudukan</li> <li>• Bantuan logistik dari pemerintah, misalnya alat transportasi atau gedung kantor</li> <li>• Sistem statistik terkomputerisasi</li> <li>• Gaji untuk petugas TPS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Biaya untuk menyediakan tinta yang sulit untuk dihapus, kotak suara yang sulit dirusak, proses registrasi pemilih oleh pihak eksternal, serta kertas khusus untuk mencetak kertas suara</li> <li>• Biaya untuk misi penjaga perdamaian di daerah konflik</li> <li>• Subsidi kampanye untuk partai dan media monitoring</li> </ul>

## **Siapa yang Mendanai LPP dan Bagaimana?**

### ***Dana Publik atau Subsidi Pemerintah***

320. Pelaksanaan pemilu adalah salah satu fungsi utama dari pemerintahan demokratis. Oleh sebab itu pemerintah masih menjadi sumber pendanaan utama LPP. Anggaran pemilu selalu menjadi anggaran terkonsolidasi nasional di setiap negara. Meskipun begitu, perbedaan penggunaan model LPP dapat mempengaruhi bagaimana LPP menerima dana konsolidasi pemerintah melalui metode dan rute yang berbeda pula.

### ***Metode Pencairan Dana Publik***

321. Pendanaan untuk LPP Model Independen, seperti di Kosta Rika, Ghana, dan Namibia, merupakan suatu pos tersendiri di dalam anggaran nasional, yang diberikan secara langsung kepada LPP oleh Kementerian Keuangan. Di negara lainnya, anggaran untuk LPP diberikan oleh kementerian-kementerian lain, seperti Kementerian Dalam Negeri di Afrika Selatan dan Kementerian Hukum di India.

322. Anggaran untuk LPP Model Pemerintahan biasanya dijadikan satu dengan anggaran kementerian yang bertugas untuk melaksanakan proses pemilu, seperti di Denmark dan Singapura. Sedangkan di dalam Model Kombinasi, anggaran untuk LPP komponen independen biasanya disalurkan lewat sebuah kementerian penghubung, seperti Menteri Dalam Negeri di Perancis. Di Senegal, pelaksanaan dan penyelenggaraan pemilu oleh Direktorat Pemilu di dalam Kementerian Dalam Negeri didanai melalui kementerian tersebut. Tetapi, semenjak dibentuknya LPP independen Komisi Pemilu Otonom Nasional, pendanaan pemilu di negara ini memicu banyak polemik.

### ***Persetujuan Proposal Anggaran LPP***

323. Adalah praktik yang lumrah bagi LPP untuk menyerahkan proposal anggaran mereka kepada Kementerian Keuangan untuk disetujui, meskipun ada juga beberapa LPP yang menyerahkan proposal secara langsung kepada lembaga legislatif atau komite dari lembaga legislatif. Di sejumlah negara, seperti Kosta Rika, lembaga legislatif tidak memiliki wewenang untuk mengubah atau menolak proposal anggaran LPP (lihat Studi Kasus). Di negara-negara lain, seperti di Nigeria dan Seychelles, komponen gaji dan upah pegawai di dalam proposal anggaran LPP tidak dapat diubah oleh pemerintah dan lembaga eksekutif lainnya.

324. Di Kanada, anggaran LPP memiliki dua bagian utama – anggaran rutin yang terdiri dari biaya-biaya seperti gaji pegawai; dan biaya pemilu, yang terdiri dari biaya pelaksanaan pemilu atau referendum. Anggaran rutin dapat diubah-ubah oleh pemerintah, sedangkan anggaran pemilu tidak. LPP menyerahkan estimasi anggaran pemilu tahunan mereka kepada pemerintah, tetapi diperbolehkan menggunakan uang lebih banyak dari estimasi tersebut. Setelah pemilu berhasil dilaksanakan, LPP mempertanggungjawabkan seluruh pengeluaran tersebut kepada sebuah komite dari lembaga legislatif.

### **Anggaran Pemilu Terintegrasi atau Terdistribusi**

325. Anggaran pemilu dapat menjadi sebuah pos anggaran tersendiri di dalam anggaran nasional, atau bisa juga terdiri dari banyak komponen yang tersebar ke anggaran berbagai lembaga pemerintah. Masing-masing pemerintah nasional, regional, dan daerah dapat menyediakan dana bagi LPP. Di negara kesatuan Republik Indonesia, anggaran nasional sepenuhnya membiayai LPP untuk melaksanakan pemilu presidensial dan pemilu legislatif tingkat nasional dan regional, sedangkan pemerintah daerah yang membiayai pelaksanaan pemilihan kepala daerah (gubernur dan bupati/wali kota). Pendekatan semacam itu sering dipakai di negara-negara federal. Pendanaan untuk LPP di Bosnia & Herzegovina diberikan oleh pemerintah di empat tingkatan; alokasi kontribusi masing-masing tingkatan berbeda tergantung jenis pemilu apa yang akan diselenggarakan. Di India dan Meksiko, pemerintah pusat mendanai LPP untuk melaksanakan pemilu nasional, tetapi pemerintah daerah memberikan kontribusi dana apabila pemilu mereka berbarengan dengan pemilu nasional. Di Britania Raya, biaya pelaksanaan pemilu didanai oleh pemerintah daerah dan akan diganti kembali oleh pemerintah pusat berdasarkan skala yang telah ditetapkan.

### **Pendanaan dari Lembaga Donor**

326. Beberapa negara yang baru bangkit dari konflik sangat mengandalkan bantuan lembaga donor, misalnya PBB atau lembaga lain, untuk mendanai seluruh atau sebagian biaya pelaksanaan pemilu mereka. Contohnya adalah Kamboja (1993), Mozambik (1994), Bosnia dan Herzegovina (1996), Timor Timur (2000), Sierra Leone (2002), Afghanistan (2004), Irak (2005), dan Palestina (2005–2006). Pada pemilu pasca-konflik, bantuan dari donor dapat menjadi sangat esensial, terutama apabila kehancuran institusi pemerintahnya membuat mereka tidak mampu melakukan penggalangan dana apapun.

327. Bantuan dari PBB, Komisi Eropa, dan United States Agency for International Development (USAID), dan berbagai lembaga donor lain telah memberikan kontribusi yang besar terhadap pendanaan pelaksanaan pemilu di banyak negara. Ada pula tren regional: misalnya Afrika Selatan dan negara SADC lainnya yang kerap memberikan bantuan kepemiluan kepada LPP di negara-negara anggota SADC yang memerlukan; juga organisasi OAS yang memberikan bantuan kepemiluan kepada negara-negara seperti Haiti.

328. Di negara-negara yang sedang berkembang seperti Albania, Indonesia, Lesotho, dan Palestina, bantuan internasional sangat penting agar mereka dapat melaksanakan pemilu yang sesuai dengan standar internasional. Bantuan donor juga mungkin diperlukan agar partai oposisi dapat bersaing secara lebih setara di dalam pemilu melawan partai-partai berkuasa. Di negara-negara yang ingin meningkatkan mutu pelaksanaan pemilu mereka, seperti Papua New Guinea, kapasitas dan kesadaran institusional mereka secara umum mungkin belum siap menghadapi berbagai biaya pemilu yang efeknya tidak langsung terasa – seperti biaya untuk pelatihan dan edukasi pegawai. Bahkan di negara-negara yang demokrasinya relatif sudah mapan, proyek-proyek penting seperti pengolahan data dan komunikasi masih memerlukan bantuan lembaga donor. Beberapa

negara berkembang terlalu mengandalkan lembaga donor untuk mendanai biaya inti mereka. Persoalan sustainabilitas yang muncul dari sini akan dibahas pada Bab 10.

329. Ketersediaan dana dari lembaga donor sangat dipengaruhi oleh siklus pendanaan mereka sendiri, yang mungkin bisa tidak cocok dengan waktu pelaksanaan pemilu suatu negara. Bantuan donot biasanya disalurkan langsung kepada LPP atau melalui kementerian negara. Menyalurkan dana bantuan secara langsung kepada LPP memiliki keuntungan kecepatan waktu pencairan dana dan kemudahan pertanggungjawaban. Di Kamboja dan Yaman, LPP memiliki akun khusus di Bendahara Negara yang dibuat khusus untuk menampung dana bantuan pemilu dari berbagai sumber. Permintaan khusus lembaga donoro terkait pencatatan dana bantuan akan menyulitkan LPP dalam membuat dan menyerahkan laporan pertanggungjawaban. Di sisi lain, adanya permintaan khusus dari lembaga donor terkait pencatatan keuangan dapat mendorong LPP untuk semakin memperbaiki sistem akuntabilitas finansial mereka.

330. Kontrol pemerintah terhadap dana bantuan dari lembaga donor dapat menjadi isu yang kontroversial. Menyalurkan dana bantuan kepada LPP melalui kementerian negara dapat mengakibatkan keterlambatan atau penyalahgunaan dana tersebut akibat perilaku korupsi, meskipun pemerintah kemudian dapat mengatakan bahwa hal tersebut dilakukan untuk memenuhi berbagai prioritas pemerintah. Membentuk mekanisme komite pengarah yang terdiri dari perwakilan donor, LPP, dan pemerintah, dapat menjadi solusi yang efektif untuk menghindari duplikasi pendanaan. Penggunaan bantuan formal maupun informal dari lembaga seperti UNDP untuk mengkoordinasi semua pendanaan dari lembaga donor juga efektif. Di Indonesia pada tahun 2004, sejumlah besar dana bantuan pemilu dari berbagai lembaga donor disalurkan melalui dana perwalian UNDP di bawah prioritas yang dibentuk oleh LPP.

331. LPP harus berhati-hati dan harus dapat memastikan bahwa dana bantuan dari donor benar-benar digunakan untuk memenuhi semua kebutuhan mereka, dan bukan malah digunakan untuk memenuhi kepentingan para konsultan atau penyedia peralatan yang disediakan oleh lembaga donor. Bantuan teknis yang disediakan oleh lembaga donor sebaiknya juga memasukkan komponen pelatihan dan transfer pengetahuan kepada para staf LPP agar mereka dapat menjadi lebih otonom dan mandiri pada pelaksanaan pemilu-pemilu berikutnya. Lembaga donor dapat memlih untuk secara langsung mengontrak penyedia barang/jasa atau konsultan untuk LPP, yang dapat meningkatkan kecurigaan masyarakat lokal terhadap campur tangan pihak asing. Atau lembaga donor dapat meminta LPP untuk membeli sistem, peralatan, atau materi logistik lainnya langsung dari perusahaan penyedia yang ada di negara asal lembaga donor tersebut. Pengalaman menunjukkan bahwa praktik semacam ini, sebagaimana dilakukan untuk pengadaan alat-alat registrasi pemilih di pemilu Timor Timur tahun 2000, mungkin tidak cocok diterapkan di lingkungan dan situasi masyarakat tertentu.

**Tabel 14: Beberapa Keuntungan dan Kerugian Pendanaan Lembaga Donor Internasional terhadap Pelaksanaan Pemilu**

Keuntungan	Kerugian
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dapat menjamin pemilu dapat dilaksanakan dengan lancar</li> <li>• Dapat meningkatkan standar penyelenggaraan pemilu</li> <li>• Dapat meningkatkan kebebasan dan kesetaraan proses pemilu</li> <li>• Proses pelatihan dan transfer pengetahuan dapat memberikan perbaikan yang berkelanjutan bagi proses pemilu</li> <li>• Dana bantuan donor dapat menutup celah-celah finansial di dalam anggaran LPP</li> <li>• Dapat membantu meningkatkan mutu pelayanan dan kredibilitas LPP melalui pengadaan alat teknologi</li> <li>• Dapat mendorong LPP untuk meningkatkan proses anggaran dan akuntansi mereka</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dapat membuat LPP menjadi tergantung pada bantuan dana asing</li> <li>• Dapat mendorong LPP untuk melaksanakan pemilu yang boros dan tidak berkelanjutan</li> <li>• Jika tidak terkoordinasi dengan baik, dapat menyebabkan duplikasi pendanaan</li> <li>• Dapat membuat LPP berkonsentrasi pada aktivitas pencitraan yang merugikan aktivitas yang lebih esensial</li> <li>• Tidak ada jaminan pendanaan yang cukup akan diterima tepat waktu</li> <li>• Berbagai solusi teknis eksternal yang tidak efektif dan tidak cocok dapat dipaksakan kepada LPP</li> <li>• Dapat menyulitkan proses pencatatan jika pendanaan berasal dari berbagai donor yang berbeda</li> </ul>

### Sumber-sumber Pendanaan Lain

332. LPP juga kerap menerima pemasukan dana dalam bentuk iuran pencalonan, deposit kandidat, atau uang denda yang dibayarkan partai atau kandidat yang melanggar peraturan. Sangat penting bagi LPP untuk mencatat pemasukan-pemasukan ini dengan cermat dan seksama.

333. LPP juga kerap menerima donasi atau bantuan berupa barang atau jasa (bantuan non-tunai) dari korporasi, pengusaha, dan filantropis. Contohnya adalah LPP di Afrika Selatan dan Namibia yang bekerja sama dengan para pengusaha untuk mendirikan pusat penghitungan suara, sementara LPP di Botswana bekerja sama dengan banyak perusahaan untuk melaksanakan program informasi pemilu bagi para pemilih. LPP perlu berhati-hati agar segala bentuk bantuan dari sektor bisnis tidak akan mempengaruhi kejujuran, imparialitas, dan kredibilitas lembaga.

334. Beberapa LPP, seperti di Australia, berhasil menggalang dana melalui proses administrasi pemilu mengatasnamakan berbagai lembaga seperti asosiasi para profesional atau serikat perdagangan. Sementara di negara lain, seperti di Hungaria dan Zambia, LPP mendapatkan dana dengan menerapkan biaya untuk ongkos pencetakan data registrasi pemilu yang didistribusikan kepada semua partai politik dan pemangku kepentingan lain, dan mereka juga terkadang menerapkan biaya untuk berbagai publikasi lainnya.

### Metode Formulasi Anggaran LPP

335. Ada dua pendekatan utama untuk memformulasi anggaran LPP: *baseline* (atau *inkremental*) dan *zero base*:

- a. pendekatan baseline menggunakan alokasi anggaran periode sebelumnya dan menyesuaikan alokasi anggaran tersebut untuk periode yang akan datang. Pendekatan ini cocok digunakan untuk penyelenggaraan pemilu yang sudah mapan dan stabil, ketimbang penyelenggaraan yang bersifat dinamik; sementara itu
- b. pendekatan zero base memperlakukan masing-masing periode anggaran sebagai sebuah permulaan baru, sehingga LPP perlu membuat estimasi biaya yang diperlukan untuk mewujudkan rencana strategis periode tersebut.

336. Pendekatan zero base memahami bahwa selalu ada perubahan situasi dan keadaan pendanaan dari periode ke periode lainnya. Pendanaan pada periode sebelumnya bukanlah faktor yang relevan. Anggaran dibuat berdasarkan rencana strategis dengan membagi dan memisah-misahkan biaya yang dibutuhkan untuk masing-masing poin rencana yang ingin diwujudkan pada periode saat itu.

337. Pendekatan LPP dalam memformulasikan anggaran mereka dapat mencerminkan bagaimana kondisi sektor publik di negara bersangkutan, terutama jika anggaran tersebut terikat oleh peraturan atau regulasi keuangan sektor publik. Banyak LPP masih menggunakan pendekatan baseline untuk menyiapkan anggaran mereka. Ada beberapa alasan mengapa pendekatan ini tidak efektif dan bahkan tidak cocok diterapkan oleh LPP:

- a. Aktivitas dan program LPP dapat berbeda-beda dari tahun ke tahun, tergantung dari siklus pemilu di suatu negara, besaran dana yang digunakan LPP pada suatu periode tidak serta-merta dapat digunakan sebagai dasar estimasi anggaran di periode berikutnya.
- b. Menggunakan anggaran pemilu dari periode tiga, empat, atau bahkan lima tahun yang lalu menandung resiko bahwa berbagai perubahan kondisi, kemajuan teknologi, dan inflasi yang terjadi selama itu tidak mendapat perhatian lebih baik.
- c. Perubahan proses kepemiluan menciptakan berbagai aktivitas dan biaya baru yang tidak bisa diestimasi berdasarkan kebutuhan-kebutuhan sebelumnya.
- d. Kemungkinan besar akan selalu ada variasi biaya dari tahun ke tahun akibat meningkatnya penggunaan teknologi jenis baru di dalam berbagai aktivitas LPP, seperti registrasi pemilih, komunikasi informasi dan sistem manajemen, pemungutan suara, atau pengumuman hasil pemilu. Akibat penggunaan teknologi, metode kerja LPP juga berubah, sehingga menyebabkan naik atau turunnya biaya di berbagai aspek kerja LPP.

338. Jika LPP menggunakan pendekatan baseline, mereka akan mengalami kesulitan memenuhi tuntutan tata penyelenggaraan pemerintahan yang baik, akuntabilitas, dan sustainabilitas yang terus berubah. LPP perlu menjustifikasi apa yang ingin mereka capai dari seluruh dana yang mereka terima, dan perlu menunjukkan bahwa jumlah dana yang mereka minta memang pantas untuk diberikan.

339. Metode zero base mendorong LPP untuk melakukan pendekatan ‘program’ atau ‘kinerja’ kepada anggaran lembaga, di mana biaya aktivitas LPP dipisahkan, sehingga pembuatan anggaran berdasarkan target apa yang ingin dicapai oleh aktivitas-aktivitas tersebut, sebagaimana dilakukan oleh LPP di Australia. Oleh sebab itu, ketimbang memilah-milah anggaran berdasarkan kategori umum ‘personalia’, ‘transportasi’, ‘keamanan’, ‘biaya operasional’, dan sebagainya, yang akan menyulitkan LPP untuk menentukan biaya aktual dari pelayanan yang mereka berikan, akan lebih baik apabila anggaran LPP diatribusikan berdasarkan program kerja atau proyek yang akan dilakukan – seperti pencetakan kertas suara, pelatihan staf, atau program edukasi pemilih dan partai politik.

340. Metode zero base dapat meningkatkan akuntabilitas penggunaan dana LPP, serta dapat membantu LPP memberikan pelayanan pemilu yang efektif. Metode ini mendorong setiap divisi kerja yang ada di dalam LPP memiliki rencana kerja yang terkoneksi dengan tujuan-tujuan strategis, di mana tujuan-tujuan ini memiliki penjelasan detail mengenai hasil yang ingin dicapai beserta indikator-indikatornya. Masing-masing rencana kerja berupaya mewujudkan berbagai misi tertentu yang akan berkontribusi pada pencapaian lembaga secara keseluruhan, dan masing-masing rencana kerja tersebut juga memiliki struktur anggarannya masing-masing. Pendekatan seperti ini memudahkan LPP untuk menentukan seberapa efektif penggunaan dana terhadap pencapaian lembaga, serta memudahkan untuk menentukan di aspek mana dana harus dikurangi atau malah ditambah.

### ***Proses Formulasi dan Persetujuan Anggaran***

341. Pembentukan anggaran lembaga dimulai dengan masing-masing divisi kerja membuat proposal anggaran untuk rencana kerja mereka. Proposal ini harus dapat menunjukkan sumber-sumber pendanaan yang dibutuhkan, bagaimana aktivitas divisi dapat memenuhi target yang ditetapkan, serta indikator kinerja. Begitu rencana aktivitas kerja sudah disetujui pada level divisi, anggaran divisional ini akan dievaluasi, biasanya oleh sebuah komite yang terdiri dari beberapa manajer senior dan diketuai oleh kepala sekretariat bagian akuntansi LPP, untuk menjamin bahwa proposal anggaran masih realistis dan sesuai dengan prioritas dan tujuan-tujuan strategis LPP. Kepala sekretariat LPP kemudian menyatukan dan memfinalisasi keseluruhan estimasi anggaran LPP: di dalam LPP Model Independen, anggaran keseluruhan ini harus disetujui terlebih dahulu oleh ketua LPP. Sedangkan di dalam Model Pemerintahan, persetujuan ini diberikan oleh menteri yang kementeriannya menaungi keberadaan LPP.

342. Langkah selanjutnya adalah kepala sekretariat atau ketua LPP meneruskan anggaran tersebut kepada kementerian yang berkepentingan. Di negara-negara di mana kementerian ini diwajibkan untuk memberikan persetujuan anggaran, biasanya diselenggarakan rapat dengar pendapat. Di India, LPP dan Kementerian Keuangan berdiskusi bersama untuk memfinalisasi anggaran LPP, meskipun pada praktiknya kementerian tersebut sudah hampir pasti akan menyetujuinya. LPP di Afrika Selatan menyerahkan proposal anggaran mereka kepada lembaga

legislatif melalui Kementerian Dalam Negeri, meskipun kementerian ini tidak memiliki wewenang untuk mengubah-ubah proposal LPP. Meskipun begitu, Kementerian Keuangan dapat mengurangi jumlah anggaran – sebagaimana terjadi pada 1999, yang membuat ketua LPP mengundurkan diri sebagai bentuk protes. LPP yang proposal anggarannya tidak boleh diubah-ubah baik oleh lembaga legislatif maupun eksekutif di antaranya adalah LPP di Kosta Rika dan Ghana. Adalah praktik yang lumrah bagi Kementerian Keuangan untuk memasukkan proposal anggaran LPP ke dalam anggaran nasional negara untuk ditabulasi meskipun anggaran tersebut belum mendapatkan persetujuan legislatif. Proposal anggaran LPP dapat dipresentasikan oleh seorang anggota legislatif, atau sering juga seorang menteri yang mewakili LPP.

### ***Ketersediaan Dana Anggaran***

343. Praktik yang lumrah di banyak negara adalah Bendahara Negara mencairkan seluruh dana anggaran kepada LPP dalam satu kali pembayaran (*lump sum*) setelah legislatif telah memberikan persetujuan mereka. Cara ini biasanya digunakan di negara-negara di mana LPP-nya memiliki otonomi sendiri terhadap keuangan mereka, atau memiliki rekening bank mereka sendiri, seperti di Gambia dan Makedonia. Pada beberapa kasus, dana LPP disimpan dan dikelola oleh Kementerian Keuangan, di mana LPP harus membuat permohonan terlebih dahulu untuk menggunakan uang tersebut untuk berbagai keperluan, biasanya diberikan dalam bentuk cek. LPP yang menggunakan cara ini misalnya LPP di Botswana dan Namibia. Beberapa LPP di negara lain dapat membebaskan pengeluaran mereka secara langsung ke bendahara negara, seperti di Barbados, meskipun akan ada banyak hambatan legal dan administratif yang signifikan apabila cara ini ingin diimplementasikan di negara-negara lain. Di dalam LPP Model Pemerintahan atau Kombinasi, dana untuk pelaksanaan pemilu biasanya dirilis kepada kementerian yang menaungi LPP dan dicairkan pula kepada kementerian tersebut, atau dicairkan langsung melalui bendahara negara.

344. LPP cenderung lebih sering menggunakan cek dan transfer antar rekening untuk pembayaran-pembayaran besar, meskipun terkadang pembayaran tunai masih digunakan untuk melakukan pembayaran gaji pegawai temporer di wilayah pasca-konflik di mana sistem perbankan tidak berfungsi, seperti terjadi di Republik Demokratik Kongo. Di Kamboja, gaji pegawai dilakukan secara tunai sementara transaksi-transaksi lain dilakukan melalui transfer antar rekening atau cek. LPP-LPP di negara lain, seperti misalnya di Australia, membatasi transaksi tunai hanya pada transaksi-transaksi kecil.

### ***Pengendalian Dana LPP***

345. Kebanyakan negara berkembang sering gagal membiayai proses pelaksanaan pemilu mereka secara cukup dan tepat waktu. Jika pengeluaran dan arus kas LPP dikontrol oleh kementerian dan regulasi pemerintah, maka akan sangat mungkin pencairan dana kepada LPP akan terlambat.

346. Keterlambatan pencairan dana LPP dapat mengakibatkan persoalan besar

di dalam penyelenggaraan pemilihan. Hal ini berarti akan ada keputusan-keputusan vital yang tertunda pelaksanaannya, atau LPP tidak akan punya cukup waktu untuk melaksanakan proses tender yang bersih untuk menyediakan materi dan logistik berkualitas. Keterlambatan pembayaran kepada pemasok dapat mengakibatkan arus ketersediaan barang menjadi terganggu di saat-saat genting dalam proses pemilu. Keterlambatan pembayaran gaji pegawai, sebagaimana pernah terjadi di Kamerun, juga akan mengganggu jalannya proses pemilu. Maka, ada baiknya LPP dan pemerintah membuat semacam perjanjian atau *memorandum* terkait pengaturan pencairan dana LPP.

347. Di Rusia, LPP diperbolehkan menerima dana dari sektor swasta apabila terjadi keterlambatan pencairan dana dari negara. LPP di Georgia memiliki prosedur untuk memastikan pencairan dana dari negara tepat waktu: yakni menggugat pemerintah ke Mahkamah Agung jika terjadi keterlambatan pembayaran.

348. Kontrol keuangan LPP oleh kementerian dapat menimbulkan persepsi bahwa aktivitas LPP dikontrol oleh negara, yang pada gilirannya dapat mengancam kredibilitas LPP. Bahkan apabila LPP secara konstitusional berdiri secara independen dari pemerintah, menghubungkan keuangan LPP dengan sistem keuangan pemerintah dapat membatasi otonomi LPP sebagai lembaga.

349. Memberikan LPP kontrol penuh terhadap keuangan mereka sendiri dapat meningkatkan kredibilitas LPP sebagai lembaga independen, dan akan mempercepat proses transaksi atau pencairan. Tetapi, hal ini juga akan menambah beban kontrol kepada LPP untuk dapat memastikan bahwa semua transaksi keuangan dilakukan dengan benar, tepat waktu, dan mengikuti prosedur yang baik. Sebelum menyerahkan kontrol penuh keuangan kepada LPP, harus ada kepastian bahwa LPP memiliki sumber daya, kemampuan, dan sistem kendali yang cukup untuk menyelenggarakan sendiri keuangan mereka. Sistem akuntabilitas yang kuat – selalu diaudit baik secara internal maupun eksternal dan melapor kepada para pemangku kepentingan seperti komite legislatif – merupakan aspek yang esensial.

### **Kebijakan dan Prosedur Pengadaan Barang/Jasa**

350. LPP Model Pemerintahan dan Kombinasi seringkali terikat oleh regulasi pengadaan barang/jasa publik milik pemerintah. Sedangkan LPP Model Independen, atau komponen independen LPP di dalam Model Kombinasi, dapat terikat oleh berbagai persyaratan pengadaan barang oleh pemerintah (misalnya syarat kepatutan dan efektivitas), atau mereka dapat menentukan sendiri kebijakan dan prosedur pengadaan barang untuk pelaksanaan pemilu. Di Portugal, LPP Model Pemerintahan, Sekretariat Teknis untuk Isu Proses Pemilu (STAPE) harus mengikuti prosedur pengadaan barang/jasa yang diatur pemerintah, namun mereka mendapatkan dispensasi khusus untuk pembelian-pembelian yang bersifat darurat dan penting.

351. Beberapa LPP ada yang diharuskan melakukan pengadaan barang/jasa melalui lembaga milik pemerintah. Pada beberapa kasus, akibat kompleksnya

proses pengadaan barang/jasa, akan lebih efektif bagi LPP untuk melakukan hal tersebut ketimbang harus melakukan pengadaan barang/jasa secara internal. Di negara-negara lain di mana LPP harus menggunakan lembaga pengadaan barang/jasa publik milik pemerintah dalam skala besar, seperti di Namibia, LPP boleh mendapatkan persetujuan pengadaan pasca-transaksi atau mendapatkan pengecualian dari berbagai peraturan pemerintah untuk beberapa pembelian tertentu. Meskipun begitu, praktik semacam ini dinilai tidak cocok dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dan efisiensi.

352. Lembaga pengadaan barang/jasa pemerintah berskala besar mungkin tidak efektif bagi proses pengadaan barang/jasa yang akan dilakukan LPP, karena birokrasi pemerintah pada umumnya tidak bisa bekerja secara cepat dan memiliki alur kerja yang bertentangan dengan kepentingan LPP untuk mendapatkan barang/jasa dengan cepat. Sebagai hasilnya, banyak LPP yang membentuk sendiri dewan internal untuk proses pengadaan barang/jasa secara independen, sebagaimana dilakukan LPP di Palestina dan Trinidad & Tobago. Jika LPP memiliki dewan pengadaan barang/jasa mereka sendiri, kontrol internal terhadap waktu dan keputusan pengadaan barang/jasa akan meningkat, tetapi akuntabilitasnya sepenuhnya menjadi beban LPP.

353. Kritik dan persepsi publik terhadap proses pengadaan barang/jasa LPP dapat menjadi cerminan paling praktis untuk menilai kredibilitas LPP secara keseluruhan. LPP perlu memastikan bahwa proses pengadaan barang/jasa yang mereka lakukan bersifat transparan, sesuai standar kelayakan, bersifat netral, kompetitif, objektif, dan terbebas dari segala bentuk tindakan korupsi. Sebelum menyerahkan kontrol pengadaan barang/jasa sepenuhnya pada LPP, perlu dipastikan bahwa LPP memiliki sumber daya, kemampuan, dan sistem kontrol yang baik, termasuk kode etik dan ketentuan mengenai konflik kepentingan.

354. Pengadaan barang/jasa yang penting membutuhkan prosedur pengecekan dan evaluasi yang matang, serta mekanisme kontrol yang cukup ketat untuk menghadapi berbagai kondisi ketidakpastian seperti keterlambatan pengambilan keputusan atau pencairan dana. LPP dapat merampingkan prosedur pengadaan barang/jasa mereka tanpa harus mengkompromikan integritas lembaga apabila sejak awal sudah menetapkan pra-kualifikasi bagi pemasok yang akan mengikuti tender pengadaan barang/jasa untuk pelaksanaan pemilu. Pra-kualifikasi yang ditetapkan, tentu saja, harus transparan dan seketat prosedur pengadaan itu sendiri. Akan lebih baik apabila mewajibkan para peserta tender untuk mematuhi kode etik LPP.

355. LPP harus memastikan sejak awal bahwa proses pengadaan barang, khususnya barang teknologi tinggi, dapat sesuai dengan permintaan dan kebutuhan lembaga, bukan malah menjadikannya kesempatan bagi pemasok yang ingin 'cuci gudang', uji coba produk baru, atau menjual barang mewah yang biaya perawatannya mahal dan memerlukan transaksi lanjutan. Menemukan konsultan sistem IT yang benar-benar independen dapat menjadi sulit, dan para anggota dan staf LPP mungkin tidak memiliki pengetahuan teknis untuk menganalisa proposal semua vendor dengan tepat. LPP harus menjelaskan sejak

awal hasil-hasil apa saja yang diharapkan dari pembelian sistem IT, kemudian uji kompetensi para vendor jauh-jauh hari sebelum memulai fase pemilu untuk memastikan bahwa para vendor akan dapat memenuhi capaian yang diinginkan lembaga.

## Kontrol Finansial

356. Ada empat tahapan standar kontrol finansial dalam manajemen keuangan LPP – proses penyetujuan pengeluaran dan pembelian, pengawasan internal, evaluasi internal, dan evaluasi eksternal. Keempat aktivitas kontrol ini sangat penting untuk menjamin bahwa semua kesalahan diperbaiki dan tindakan korup atau ilegal dapat dicegah. Tahapan dasarnya adalah proses penyetujuan pembelanjaan dan pengeluaran. Wewenang untuk melaksanakan tahapan ini bisa didelegasikan kepada staf sekretariat yang cukup senior. Aspek penting dari proses penyetujuan ini adalah pembagian wewenang. Contohnya adalah dengan mewajibkan bahwa pengeluaran dan pembelanjaan lembaga harus mendapatkan persetujuan dari berbagai pihak:

- a. divisi operasional yang menuntut adanya komitmen penyelesaian finansial;
- b. divisi kontrol finansial yang memeriksa apakah pengeluaran dan pembelanjaan finansial sesuai dengan kebijakan strategis lembaga; dan
- c. divisi pencairan dana finansial yang memberikan persetujuan untuk pembelanjaan atau pengeluaran finansial.

357. Pengawasan internal dilakukan oleh staf LPP yang bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan sumber daya finansial lembaga di setiap tingkatan. Ini mencakup kepala divisi yang bertanggung jawab untuk mengawasi dan mengevaluasi kinerja para staf, serta menyelenggarakan anggaran divisi mereka. Aktivitas pengawasan finansial secara keseluruhan menjadi tanggung jawab divisi ini, biasanya divisi keuangan, yang bertanggung jawab menyelenggarakan pengeluaran dan transaksi keuangan LPP melalui pencatatan di buku besar, jurnal, dan akun sementara. Divisi ini biasanya mengontrol seluruh anggaran lembaga dan membuat laporan finansial, termasuk proyeksi kas dan kredit.

358. Beberapa LPP memiliki subkomite khusus untuk menangani isu keuangan, di mana subkomite ini dapat memberikan saran atau rekomendasi kepada sekretariat, memberikan persetujuan terhadap proposal anggaran, atau menunjuk auditor eksternal. Contohnya, tugas-tugas ini merupakan tanggung jawab Komite Keuangan, Perencanaan, dan Logistik di dalam LPP Kenya. Di Palestina dan Kepulauan Solomon, pengeluaran keuangan yang melebihi suatu jumlah tertentu harus disetujui terlebih dahulu melalui sebuah rapat. Hal ini bisa menjadi mekanisme kontrol finansial yang bagus, tetapi kinerja LPP akan terhambat apabila batasan jumlah pengeluarannya terlalu kecil.

359. LPP juga sebaiknya memiliki auditor internal, yakni anggota sekretariat yang bertugas memastikan kesesuaian dan regularitas finansial LPP dengan kebijakan strategisnya. Untuk menjaga independensi audit internal, sebaiknya auditor internal bertanggung jawab dan melapor langsung kepada anggota LPP

atau ketua sekretariat ketimbang harus melalui divisi tertentu. Meskipun tugas utama auditor internal adalah untuk memberikan jaminan mengenai akurasi dan integritas penyelenggaraan keuangan LPP, tetapi auditor internal juga dapat berperan besar dalam proses perbaikan dan evaluasi lembaga. Misalnya mereka dapat memberikan rekomendasi mengenai sistem audit yang lebih baik, terutama yang menggunakan teknologi baru, serta dapat mendorong terjadinya perubahan melalui laporan evaluasi mengenai proses operasional lembaga.

360. Proses kontrol finansial juga perlu melibatkan auditor eksternal. Jasa auditor eksternal biasanya dibutuhkan setidaknya setahun sekali atau sehabis penyelenggaraan peristiwa pemilihan yang besar. Proses audit di dalam LPP Model pemerintahan atau Kombinasi bisa jadi tidak dilakukan secara terpisah, tetapi digabung dengan proses audit kementerian tempat LPP bernaung sekaligus. Audit eksternal dapat dilakukan oleh lembaga audit pemerintah (jika ada) atau dengan menyewa jasa audit swasta, di mana mereka nantinya akan menganalisa dan mengevaluasi semua transaksi LPP dalam suatu periode untuk melihat apakah ada ketidakwajaran, serta mengidentifikasi hal-hal yang masih perlu diperbaiki di dalam aspek penyelenggaraan keuangan LPP.

361. Tahap akhir dari kontrol finansial adalah menyerahkan semua laporan keuangan yang telah diaudit kepada lembaga negara, misalnya ke lembaga legislatif sebagaimana di Guyana dan Nigeria. Mekanisme akuntabilitas LPP terkait hal ini akan dibahas lebih lanjut pada Bab 9.

## **Manajemen Aset**

362. Aset yang dipegang LPP merupakan properti publik, oleh sebab itu LPP memiliki tanggung jawab untuk memelihara dan menjaga nilai properti tersebut melalui penyelenggaraan aset yang baik. Hal ini perlu ditegaskan sejak awal di dalam struktur dan deskripsi kerja LPP. Tidak hanya itu, lembaga donor pun pasti ingin memastikan bahwa LPP memiliki kapasitas untuk menyelenggarakan aset yang mereka sumbangkan kepada LPP.

363. Salah satu kontrol aset paling sederhana dan mendasar adalah dengan memberikan nomor identifikasi LPP kepada setiap barang atau aset di dalam lembaga, membuat database registrasi aset, memastikan untuk selalu mencatat transfer aset, melakukan pemeriksaan aset-aset secara reguler, mengevaluasi, dan menjatuhkan sanksi bagi setiap pelanggaran dan ketidakwajaran dalam penggunaan aset. Pemeriksaan aset setidaknya harus dilakukan setahun sekali. Data registrasi aset harus menyimpan semua data-data yang relevan, termasuk nama, nomor seri aset, tanggal dan biaya pembelian, lokasi aset, nilai depresiasi, nilai wajar, tanggal pemeriksaan terakhir, dan tanggal kadaluarsa.

364. Ketika membeli aset, LPP harus memiliki konsep yang jelas mengenai siklus penggunaan aset tersebut. Waktu pembelian merupakan aspek penting yang harus dipertimbangkan untuk menjamin efisiensi dan ketersediaan aset pada saat pelaksanaan pemilu, dan LPP juga harus memperhatikan tanggal produksi, biaya penyimpanan, dan fasilitas distribusi. Misalnya, LPP Kanada selalu menyimpan persediaan kertas surat suara dalam jumlah yang cukup

untuk melaksanakan satu kali pemilu nasional, karena pemilu di Kanada bisa dilaksanakan sewaktu-waktu.

## Manajemen Dokumentasi

365. Membuat arsip merupakan langkah penting untuk menyimpan memori kelembagaan LPP, serta untuk memastikan bahwa materi referensi akan selalu tersedia kapanpun dibutuhkan. Kebijakan pengarsipan mesti mempertimbangkan aspek keamanan dokumen, struktur dan lokasi arsip *hard-copy* maupun elektronik (termasuk kebijakan soal *back-up* dokumen), pemeliharaan, aspek *on-site* dan *off-site*, serta aspek kadaluarsa dan pembuangan dokumen yang sudah tidak terpakai. Rencana pengarsipan dan pembuangan dokumen-dokumen secara rapih merupakan aktivitas yang penting, dan LPP juga harus dapat memastikan bahwa dokumen-dokumen yang masih dapat digunakan untuk proses hukum maupun riset di masa depan benar-benar terpelihara dengan baik. LPP juga sebaiknya mempertimbangkan metode pembuangan arsip-arsip yang ramah lingkungan.

## Prinsip-prinsip Manajemen Finansial LPP

366. Berbagai proses manajemen keuangan LPP, seperti penganggaran, pengadaan barang/jasa, penyetujuan pengeluaran, pelaporan, dan auditing, biasanya diatur dalam undang-undang, kode etik akuntansi dan finansial, atau regulasi milik LPP atau pemerintah. Kerangka legal yang jelas akan membuat penyelenggaraan keuangan LPP menjadi lebih pasti, konsisten, dan mendorong tata kelola keuangan yang baik di dalam lembaga. Selain kerangka legal, ada beberapa prinsip fundamental yang menjadi basis bagi kebijakan dan prosedur keuangan LPP.

### Transparansi

367. Transparansi keuangan LPP akan meningkatkan kesadaran publik terhadap LPP terkait struktur, program, kebijakan, tantangan, dan kapasitas LPP. Transparansi keuangan dapat meningkatkan tata kelola yang baik dan mencegah praktik korupsi. Jika ada kecurigaan terhadap praktik korupsi dan kecurangan, LPP dapat dengan mudah menjaga kredibilitas mereka dengan mengekspos secara terang-terangan, ketimbang menyembunyikan, praktik-praktik semacam itu, sekaligus memastikan keselamatan dan keamanan sang *whistle-blower*.

368. Penerapan prinsip transparansi di dalam proses persiapan, justifikasi, dan persetujuan anggaran pemilu akan meningkatkan kepercayaan publik terhadap manajemen LPP. Proses evaluasi dan akuntabilitas publik yang ketat melalui lembaga legislatif juga dapat menjadi kesempatan bagi LPP untuk menunjukkan kepada masyarakat komitmen mereka kepada integritas finansial. Akan sangat baik bagi LPP untuk menerapkan prinsip transparansi dalam proses pengadaan barang/jasa, khususnya apabila proses tersebut harus dilaksanakan dengan cepat akibat tenggat waktu pelaksanaan pemilu.

369. LPP sebaiknya segera mempublikasi hasil audit terhadap kondisi finansial

lembaga kepada publik. Cara paling fundamental bagi LPP untuk meningkatkan transparansi finansial mereka adalah dengan mempublikasi laporan keuangan mereka secara rutin, serta menyerahkan laporan tersebut kepada lembaga legislatif dan pemangku kepentingan lain, seperti partai politik dan masyarakat umum.

### ***Efisiensi dan Efektivitas***

370. Sebagai salah satu lembaga yang memegang uang dari pemerintah, LPP memiliki tanggung jawab untuk menyelenggarakan keuangan serta sumber daya lainnya dengan efektif dan efisien. Cara-cara untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas di antaranya adalah dengan menerapkan pendekatan berbasis-hasil, melakukan monitoring pegawai secara rutin, dan mengaudit catatan-catatan finansial secara rutin pula. Pada gilirannya, hal ini akan dapat meningkatkan kepercayaan publik terhadap kinerja LPP.

### ***Integritas***

371. Komitmen semua anggota dan staf LPP terhadap integritas diri masing-masing pada akhirnya akan menjadi dasar bagi integritas LPP secara keseluruhan. Integritas di dalam manajemen keuangan mencakup tidak saja perilaku dalam melaksanakan transaksi keuangan, tetapi juga isu-isu lain seperti penghargaan terhadap properti intelektual. Pengembangan sistem manajemen keuangan terintegrasi dengan pencatatan yang jelas akan membuat berbagai pelanggaran dan tindakan curang dapat dideteksi dan dilaporkan dengan cepat. Kode etik dan kebijakan yang kuat mengenai potensi konflik kepentingan juga dapat meningkatkan integritas. Sementara itu, ketegasan dalam menjatuhkan sanksi bagi para pelanggar regulasi dan kode etik juga akan meningkatkan kepercayaan publik terhadap kinerja LPP.

## **Ikhtisar Bab**

- Perkembangan teknologi dan tingginya permintaan terhadap pelaksanaan pemilu yang berintegritas dan mudah diakses membuat permintaan terhadap pendanaan pemilu juga semakin meningkat, dan ini berarti juga meningkatnya ketergantungan beberapa negara kepada lembaga donor. Kebutuhan pendanaan LPP dapat berbeda-beda setiap tahun, sehingga perlu ada estimasi anggaran berdasarkan hasil-hasil yang strategis.
- Proyek Cost of Registration and Elections (CORE) yang diinisiasi oleh UNDP dan IFES membagi biaya pemilu menjadi tiga:
  - a) biaya inti – biaya pemilu ‘normal’ yang dapat langsung diatribusikan;
  - b) biaya sebaran – biaya yang tersembunyi di dalam anggaran organisasi selain LPP; dan
  - c) biaya integritas – biaya yang dibutuhkan untuk menjaga integritas pelaksanaan pemilu.

- Biaya pemilu diukur melalui berbagai pendekatan dan situasi yang berbeda-beda di tiap negara, sehingga membuat perbandingan antar negara menjadi sulit.
- Dana pemerintah untuk pemilu dapat bersumber dari satu atau lebih sumber pendanaan dan dapat disalurkan untuk satu atau lebih institusi pemilu. Pada banyak kasus, anggaran pemilu yang dibuat LPP harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari lembaga legislatif dan dananya dicairkan melalui kementerian negara, meskipun hal ini dapat mempengaruhi kemampuan LPP untuk beraktivitas secara cepat dan independen.
- Di negara-negara berkembang, sebagian besar dana pemilu berasal dari lembaga donor. Meskipun lembaga donor memiliki dampak positif terhadap aspek teknis dan integritas kepemiluan, dana dari lembaga donor harus ditargetkan secara seksama kepada program-program prioritas LPP saja, harus ada koordinasi yang harmonis antara lembaga donor dengan negara penerima, harus dapat meningkatkan kemandirian yang sustainabel ketimbang ketergantungan terus-menerus, dan harus dapat dikondisikan agar LPP dapat menggunakan dana tersebut secara efektif dan efisien.
- LPP dapat memformulasikan anggaran mereka menggunakan metode baseline (berdasarkan anggaran tahun sebelumnya) atau metode zero base (berdasarkan kebutuhan dan aktivitas yang akan dilakukan di masa depan). Metode zero base mungkin awalnya sulit dilakukan karena membutuhkan kemampuan teknis dan upaya lebih besar, tetapi metode ini lebih efektif menghubungkan aktivitas dan program LPP secara lebih akuntabel terhadap rencana strategis LPP.
- Memberikan LPP kewenangan penuh untuk mengontrol pengeluaran dan transaksi finansial mereka secara mandiri dapat meningkatkan kredibilitas dan ketepatan waktu pencairan dana pemilu. Tetapi, LPP kemudian juga harus memiliki mekanisme kontrol finansial yang ketat untuk menghindari terjadinya kesalahan dan tindak kecurangan.
- Di dalam kasus-kasus yang besar dan kompleks, ada baiknya LPP menggunakan jasa lembaga pengadaan barang/jasa milik pemerintah. Meskipun begitu, pada banyak kasus, LPP akan lebih mudah memenuhi target pengadaan barang/jasa apabila mereka memiliki wewenang untuk menyelenggarakan pengadaan secara independen, terutama apabila LPP itu memiliki sumber daya, kompetensi, dan mekanisme kontrol yang baik untuk menjamin integritas dan keabsahan proses pengadaan. Mekanisme kontrol yang diperlukan di antaranya adalah pencegahan konflik kepentingan dan penerapan kode etik, serta jaminan bahwa proses pengadaan tidak dikontrol oleh keinginan sang pemasok.
- LPP perlu membentuk mekanisme kontrol finansial bertingkat, misalnya dengan menyebarkan tugas penyetujuan pengadaan barang/jasa dan pencairan dana, pengawasan internal, serta audit reguler secara internal maupun eksternal.

- LPP menggunakan aset publik dan bertanggung jawab terhadap penggunaan, penyimpanan, pemeliharaan, dan pembuangan aset-aset tersebut setelah lewat masa kadaluarsa. Sistem Manajemen aset yang profesional, termasuk registrasi aset secara reguler dan sistem pengarsipan yang dapat melindungi memori kelembagaan, sangat penting dan dibutuhkan.
- Manajemen keuangan LPP harus mematuhi prinsip transparansi, efisiensi, efektivitas, dan integritas.

# India: Pengejawantahan LPP Independen

Vijay Patidar dan Ajay Jha

Komisi Pemilu India (ECI) dikenal luas sebagai contoh LPP yang menggunakan Model Independen. Bahkan LPP di India lebih pantas dideskripsikan sebagai LPP yang ‘terlampau’ independen. Pada tahun 1948–1949, para pendiri bangsa India, berdebat mengenai posisi komisi pemilu di dalam Majelis Konstituten, berkesimpulan bahwa lembaga yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan pemilu di India haruslah lembaga yang terpisah dari lembaga pemerintah apapun, dan bahwa lembaga ini harus memiliki otonomi finansial dan administratif yang luas di dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Berbagai kombinasi dari pasal 324 Konstitusi India, dukungan lembaga yudikatif, dukungan pers, opini publik, dan sikap independen dari para individu-individu yang terpilih untuk memimpin LPP, menjadikan ECI sebagai lembaga negara dengan reputasi paling independen sebagaimana saat ini.

## Kerangka Legislatif

Selain berbagai peraturan konstitusional dasar, ada dua kerangka dasar yang menjadi basis legal bagi pemilu di India. Keduanya dikenal sebagai Undang-undang Perwakilan Rakyat: yang pertama disahkan pada 1950 dan yang kedua pada 1951. UU yang pertama memberikan dasar legal bagi elemen-elemen dasar kepiluan, seperti alokasi kursi di lembaga legislatif, pembagian wilayah pemilihan, serta persiapan registrasi pemilu. UU yang kedua menyediakan dasar bagi pelaksanaan pemilu itu sendiri. Termasuk di antaranya regulasi mengenai kualifikasi peserta pemilu, registrasi partai politik, serta prosedur penyelesaian sengketa pemilu.

Begitu kerangka pemilu sudah siap untuk dijalankan, proses kepiluan itu sendiri kemudian dikelola dan diawasi oleh ECI, tidak ada pengadilan atau hukum apapun yang dapat menghentikan proses tersebut. Hanya setelah seluruh proses pemilu selesai dilaksanakan para peserta dan masyarakat dapat mengirim gugatan kepada Pengadilan Tinggi. ECI sendiri yang akan menginvestigasi setiap gugatan atau potensi terjadinya kecurangan atau pelanggaran undang-undang pemilu. Prosedur ini untuk memastikan bahwa proses pemilu akan dapat diselesaikan sesuai jadwal, tanpa harus diseret-seret ke dalam proses sidang di pengadilan.

Untuk menyokong berbagai peraturan yang ada di dalam kedua undang-undang tersebut, ada instruksi detail yang terkandung di dalam Peraturan Registrasi Pemilu 1960 dan Peraturan Pelaksanaan Pemilu 1961, misalnya peraturan mengenai formulir yang harus digunakan dalam pemungutan dan penghitungan suara.

ECI, setelah melalui proses konsultasi dengan partai politik, juga membuat sebuah kode etik. Kode etik ini tidak memiliki kekuatan legal, namun memiliki daya legitimasi berdasarkan hasil konsensus partai politik. Hal ini dibuat untuk mencegah partai berkuasa menyalahgunakan fasilitas negara, supaya arena kompetisi pemilu menjadi lebih adil dan setara. ECI selalu sukses menegakkan kode etik tersebut dan mengendalikan perilaku partai politik selama periode pemilu. Beberapa kali ECI pernah menunda pelaksanaan pemilu di suatu wilayah pemilihan akibat pelanggaran yang berat terhadap kode etik pemilu.

## Struktur Lembaga

India adalah pemerintahan federal dengan 28 negara bagian dan 5 wilayah perserikatan. Pada tingkat nasional, Parlemen Perserikatan memiliki dua lembaga, majelis rendah, Lok Sabha, dan majelis tinggi, Rajya Sabha. Selain itu, masing-masing negara bagian memiliki setidaknya satu majelis terpilih, Majelis Legislatif, dan beberapa negara bagian yang lebih luas memiliki satu majelis tambahan, Dewan Legislatif. Konstitusi India mempercayakan tanggung jawab pelaksanaan pemilu semua lembaga legislatif ini, baik pada tingkat federal (nasional) maupun negara bagian, kepada komisi pemilu nasional.

Pada tahun 1992, melalui amandemen konstitusi ke-73, India memperkenalkan pemerintahan tingkat ketiga – pemerintah distrik (panchayats), yang sebetulnya adalah pemerintahan daerah yang otonom. Pelaksanaan pemilu panchayats dipercayakan kepada komisi pemilu negara bagian, yang merupakan sebuah lembaga yang terpisah.

Pada awalnya, hanya ada satu kepala komisioner pemilu. Namun, kompleks dan besarnya tugas yang diemban komisi pemilu membuat pemerintah memutuskan untuk mengujicoba ECI dengan tiga anggota inti pada 1989, dan kemudian mengesahkannya pada 1993 dan seterusnya. Presiden memilih langsung kepala komisioner pemilu dan para komisioner pemilu. Mereka menjabat selama enam tahun atau hingga berusia 65 tahun, tergantung mana yang lebih dulu. Para komisioner memiliki status dan gaji yang sama dengan para hakim di Mahkamah Agung India. Kepala komisioner pemilu hanya dapat diberhentikan melalui mekanisme pemakzulan oleh Parlemen. Pemakzulan sendiri hanya dapat dilakukan untuk dua alasan – tindakan tidak terpuji dan ketidakmampuan bekerja – dan harus melalui prosedur ketat sebagaimana *impeachment* untuk hakim-hakim di Mahkamah Agung dan pengadilan tinggi lain. Komisioner pemilu yang lain tidak bisa diberhentikan sewenang-wenang tanpa adanya rekomendasi dari kepala komisioner.

ECI memiliki wewenang penuh terhadap semua fasilitas dan infrastruktur pemilu, meskipun para pegawai dan staf pelaksanaan pemilu bukan merupakan milik ECI. India memang memiliki tradisi pelayanan sipil yang netral. Pejabat pemilu kunci pada tingkat negara bagian adalah ketua pelaksana pemilu negara bagian, yang dipilih oleh ECI berdasarkan daftar nama pegawai sipil yang dibuat oleh pemerintah negara bagian.

Kepala pelaksana pemilu negara bagian tidak dapat dipecat tanpa ada persetujuan ECI pada tingkat nasional.

Tetapi, aktivitas utama di India terjadi di sekitar 500 distrik, dengan rata-rata 1,3 juta pemilih terdaftar di setiap distrik. Lembaga kehakiman distrik (atau disebut juga sebagai komisioner deputy di India) – sebuah lembaga yang didirikan oleh Inggris – memainkan peran sentral untuk ECI. Sebagai pelaksana pemilu di tingkat distrik, lembaga kehakiman distrik merupakan pemimpin tim kerja pemilu di setiap distrik dan subdistrik. Para staf tim kerja ini secara legal dianggap sebagai tenaga perbantuan bagi ECI dan diawasi dan dikelola langsung oleh ECI selama proses pelaksanaan pemilu berlangsung.

Selain 5 juta petugas TPS di sekitar 700.000 TPS di India, ECI juga diberikan tenaga petugas senior untuk bekerja sebagai pengawas pemilu. Oleh sebab itu ECI memiliki banyak tenaga pengawas pemilu berpengalaman tanpa harus merekrut mereka secara permanen atau bahkan menggaji mereka. Dasar legal untuk hal ini tercantum di dalam Undang-undang Perwakilan Rakyat 1951 hasil amandemen tahun 1989. Maka, secara undang-undang, petugas pengawas ini merupakan pegawai pemerintah (federal ataupun negara bagian) dan diberi wewenang penuh untuk menghentikan proses penghitungan suara jika mereka merasa telah terjadi kecurangan dan malpraktik. Tetapi, mereka harus segera melapor kepada ECI dan mengikuti perintah yang ditetapkan ECI. Pada praktiknya, ECI juga kerap memberikan mereka wewenang intervensi di dalam berbagai proses lain, terutama soal penggunaan tenaga keamanan dari lembaga kepolisian di hari pemilihan, penempatan TPS di wilayah miskin, serta keputusan untuk melaksanakan pemungutan suara ulang jika terjadi kasus kekerasan, kecurangan, dan sebagainya. Pada akhirnya, lembaga pengawas menjadi sebuah alat yang sangat kuat bagi ECI untuk menegakkan regulasi pemilu di lapangan, di mana mereka bertindak sebagai mata dan telinga komisi dan berhasil membuktikan bahwa lembaga pengawasan merupakan elemen penting dalam menjaga independensi rezim pemilu di India.

## Wewenang dan Fungsi

ECI memiliki fungsi rutin, seperti registrasi pemilih, menyebarkan dan melatih petugas pemilu, mencetak kertas suara, melaksanakan pemungutan suara, melaksanakan penghitungan suara, dan mengumumkan hasil pemilu. Selain itu, ECI juga bertugas mengalokasikan waktu tayang subsidi iklan bagi partai politik di berbagai media elektronik milik pemerintah.

ECI tidak memiliki tanggung jawab untuk menentukan batas-batas wilayah pemilihan: konstitusi menyediakan komisi tersendiri untuk tugas tersebut, yakni Komisi Pembatasan Wilayah, yang diketuai oleh seorang hakim dari Mahkamah Agung. Satu anggota komisioner pemilu dinominasikan untuk menjadi anggota di dalam komisi tersebut. Meskipun begitu, karena ECI memiliki memori kelembagaan dan menyediakan dukungan sekretarial, ECI tetap dianggap berperan cukup besar dalam proses penentuan wilayah pemilihan.

ECI juga bertindak sebagai pengawas semua pengeluaran finansial pemilu. Salah satu tugasnya adalah menunjuk sejumlah pengawas finansial yang akan memonitor dari dekat pengeluaran kampanye para kandidat selama periode pemilu. Hal ini berhasil

mengurangi jumlah transaksi politik ilegal di dalam pelaksanaan pemilu di India.

ECI juga memiliki wewenang untuk melaksanakan pemungutan suara ulang apabila ditemukan ketidakwajaran atau pelanggaran. Selain itu ECI juga bisa menunda pelaksanaan pemungutan suara hingga beberapa hari.

Ketentuan dan regulasi yang mengatur partai politik baru diperkenalkan di India pada 1989, memberikan wewenang pada ECI untuk melakukan registrasi bagi partai politik di India. Pada awalnya, prosedur registrasi partai politik di India cukup longgar. Perkumpulan atau organisasi apapun yang ingin membentuk diri menjadi partai politik cukup mengisi formulir beserta beberapa informasi lain. Hal ini mendorong banyak pihak untuk mendaftarkan partai politik yang hanya aktif di dalam lemari dokumentasi ECI. Untuk mengurangi hal ini dan memfasilitasi pendaftaran partai-partai yang serius, regulasi registrasi diperketat, di antaranya mewajibkan partai untuk memaksa minimal 100 anggotanya untuk menyerahkan detail-detail penting registrasi pemilih mereka dan bersumpah bahwa mereka tidak menjadi anggota di partai lain. ECI juga menetapkan biaya 10.000 rupee (INR) untuk setiap partai yang ingin diregistrasi.

## **Pendanaan**

Salah satu karakteristik independensi ECI adalah ketiadaan hambatan atau persoalan mengenai pendanaan. Dengan jumlah staf sekitar 300 orang di tingkat federal, ECI didanai oleh pemerintah melalui Dana Konsolidasi (anggaran nasional). Dana ini digunakan untuk menggaji staf, operasi teknis, dan berbagai pengeluaran kantor seperti pembelian mesin voting elektronik. Akan tetapi, beban pengeluaran pemilu paling besar ditanggung oleh pemerintah negara bagian – di antaranya untuk membayar gaji staf di tingkat negara bagian dan distrik, mencetak dan mendistribusikan kertas suara, mempersiapkan dan mencetak dokumen registrasi pemilu, pengadaan logistik, pelatihan, pembayaran gaji untuk petugas pemilu dan tenaga keamanan, dan berbagai pengeluaran terkait aktivitas pengawasan. Kemudian ada juga biaya iklan kampanye di media elektronik sebagai bentuk subsidi negara kepada partai politik. Besarnya wewenang dan otonomi ECI yang diberikan oleh konstitusi berdampak pada besarnya biaya pemilu yang harus ditanggung oleh negara.

ECI wajib menjalani proses audit oleh Lembaga Audit dan Kontrol Umum dan hasilnya akan dipresentasikan kepada Parlemen. Hal ini menjamin akuntabilitas finansial ECI.

## **Reformasi Kepemiluan**

Meskipun tidak ada prosedur formal untuk reformasi kepemiluan, ECI memiliki beberapa peran terkait hal ini. ECI, misalnya, telah membuat berbagai proposal reformasi kepemiluan yang dikirimkan secara langsung kepada Kementerian Hukum dan Perundang-undangan dan Perdana Menteri. Beberapa kali, untuk menambah daya tekanan kepada pemerintah dan menghidupkan debat di masyarakat, proposal-proposal tersebut juga didiskusikan di media-media massa. Pendekatan lain adalah dengan membuat pertemuan dengan partai-partai politik untuk membentuk suatu konsensus. Kode etik yang berlaku saat ini merupakan hasil dari pertemuan semacam itu. Beberapa inisiatif reformasi juga pernah dilakukan melalui litigasi publik, di

mana sebuah organisasi sipil (LSM) atau individu tertentu menggugat suatu persoalan pemilihan di dalam pengadilan Mahkamah Agung atau pengadilan tinggi lainnya.

## Modernisasi Prosedur Pemilu

Komisi Pemilu, setelah berbagai keraguan dan pertimbangan, akhirnya berhasil dan sukses menerapkan teknologi informasi untuk menangani pelaksanaan pemilu di India yang skalanya yang sangat besar. Masing-masing pemilih terdaftar diberikan tanda pengenal yang membuat mereka dapat memberikan suara mereka secara bebas, dan pada saat yang bersamaan dapat mencegah kecurangan administrasi dan voting ganda. Salinan registrasi pemilu tersedia dalam format CD-ROM bagi partai politik untuk digunakan sebagai dasar pengecekan dan keperluan-keperluan lain di hari pemilihan. Penggunaan teknologi mesin hitung elektronik di lebih dari 400 pusat penghitungan suara membuat hasil pemilu dapat diperoleh secara instan.

Inovasi penerapan teknologi lainnya adalah penggunaan mesin voting elektronik (EVM) di semua TPS yang ada di seluruh India. Meskipun pada awalnya partai politik menolak penggunaan alat ini karena takut terhadap kecurangan dan berbagai kesalahan teknis akibat ketidaktahuan para pemilih, ECI tetap aktif mempromosikan penggunaan EVM. Penggunaan EVM di semua TPS pada pemilu tahun 2004 membuat hasil pemilu dapat segera tersedia hanya beberapa jam saja setelah proses penghitungan suara dimulai.

# Bosnia & Herzegovina: Contoh Sukses Model Independen

Domenico Tuccinardi

Penandatanganan Kerangka Perjanjian Umum untuk Perdamaian (General Framework Agreement for Peace, GFAP, atau dikenal juga sebagai Perjanjian Dayton) di Paris pada 14 Desember 1995 mengakhiri empat tahun perang saudara di bekas wilayah Republik Federal Yugoslavia, Bosnia dan Herzegovina. GFAP mengakui kedaulatan Bosnia dan Herzegovina (BiH) sebagai negara parlementer yang terdiri dari dua entitas utama, Federasi Bosnia dan Herzegovina dan Republik Srpska. Bab Lampiran III di dalam GFAP memberikan wewenang kepada Organisasi untuk Keamanan dan Kerja Sama Eropa (OSCE) untuk mengorganisir dan melaksanakan pemilu di tahun 1996 dan membentuk Komisi Pemilu Sementara (Provisional Election Commission, PEC) yang independen. PEC didirikan sebagai lembaga otonom yang berisi tujuh orang anggota komisioner nasional, tetapi wewenang untuk mengambil keputusan final berada di tangan ketua OSCE untuk BiH dalam kapasitasnya sebagai ketua PEC. PEC, yang dimandatkan oleh OSCE untuk beroperasi dengan basis peraturan dan regulasi sementara, menyelenggarakan enam penyelenggaraan pemilu pertama di negara tersebut hingga tahun 2000.

## Kerangka Legislatif

Undang-undang pemilu yang disahkan oleh Parlemen pada 23 Agustus 2001 pada akhirnya membuat perundang-undangan pemilu di BiH berada di bawah naungan hukum dan konstitusi negara secara sah. Akan tetapi, kerangka legal negara BiH yang unik dan transisional masih diregulasi oleh struktur supranasional yang puncaknya adalah GFAP, di mana konstitusi BiH hanyalah bagian integral dari perjanjian tersebut (Lampiran IV GFAP). Dengan struktur seperti ini, otoritas tertinggi masih berada pada komunitas internasional, terutama terkait soal representasi, yakni tokoh-tokoh internasional yang ditugaskan untuk mengawasi, mengkoordinir, dan memfasilitasi implementasi aspek-aspek kependudukan dari GFAP. Pengesahan Undang-undang Pemilu di BiH menutup proses selama empat tahun yang penuh perdebatan dan masalah yang diawasi oleh Lembaga Representasi Tinggi (Office of the High Representative, OHR) dan OSCE. Secara kebetulan, undang-undang tersebut adalah produk legislasi pertama yang disahkan oleh Parlemen BiH melalui prosedur yang wajar dan tidak dipaksa oleh representasi tinggi. Undang-undang tersebut kemudian menjadi dasar

pembentukan LPP pusat yang independen, dan pada November 2001 Komisi Pemilu (Election Commission, EC) pertama berhasil dibentuk.

Undang-undang Pemilu memberikan dasar legal bagi semua elemen pelaksanaan pemilu yang demokratis di BiH, meskipun sistem pemilu yang digunakan tergolong kompleks. Ada lima sistem perwakilan yang berbeda digunakan untuk masing-masing lima level pemerintahan di negara tersebut (ini mencakup Brcko di mana sebuah rezim khusus, di bawah Republik Bosnia dan Herzegovina, dibentuk) dan ada sistem kuota untuk menjamin keterwakilan semua kelompok etnis di semua lembaga pemerintahan.

## Struktur Kelembagaan

EC terdiri dari tujuh orang anggota, dengan dua perwakilan dari masing-masing tiga kelompok etnis yang ada di BiH (Bosniak, Croat, dan Serb) dan satu perwakilan untuk kelompok 'yang Lain'. Anggota EC menjabat selama lima tahun, dapat diperpanjang untuk kedua kali, dan jabatan ketua digilir ke masing-masing anggotanya setiap 15 bulan sekali. EC dibantu oleh sebuah Sekretariat, diketuai oleh seorang sekretaris jenderal yang juga merupakan ketua pelaksanaan pemilu (chief executive officer, CEO). Sekretariat terdiri dari enam divisi, dan memiliki sekitar 40 staf permanen. Setelah penunjukkan EC, OSCE memindahtugaskan staf-staf nasional mereka yang paling berpengalaman ke Sekretariat. Sejak awal tahun 2003, semua staf EC digaji oleh negara.

Undang-undang Pemilu juga memberikan dasar bagi dibentuknya Dewan Sengketa dan Gugatan Pemilu (Election Complaints and Appeals Council, ECAC), yang memiliki wewenang untuk memutus perkara pelanggaran peraturan kampanye atau berbagai ketidakwajaran dalam pendanaan kampanye. ECAC terdiri dari lima orang anggota – masing-masing satu perwakilan dari setiap tiga kelompok etnis mayoritas BiH, satu perwakilan 'yang Lain', dan satu perwakilan EC. EC bertugas mengevaluasi semua keputusan ECAC dan Sekretariat EC bertugas untuk menyokong kinerja ECAC.

Pada level dua entitas yang membentuk negara bagian Bosnia, baru-baru ini dibentuk dua komisi pemilu. Selain itu, di dalam Federasi Bosnia dan Herzegovina, masing-masing pemerintah daerah menunjuk komisi pemilu mereka sendiri. Tetapi, peran para komisi daerah ini relatif marjinal dan terbatas pada aktivitas pengawasan saja.

Terakhir, komisi pemilu kota madya (municipal election commissions, MECs) memiliki fungsi untuk mengorganisir aktivitas pemilu, termasuk registrasi pemilih, di dalam wilayah yurisdiksi mereka.

## Wewenang dan Fungsi

EC diberikan wewenang untuk menerbitkan regulasi terkait semua aspek proses kepemiluan, termasuk soal pemeliharaan dan pembaruan data registrasi pemilu, pelaksanaan registrasi partai dan kandidat, dan pelaksanaan pemilu di semua tingkatan pemerintah, dari nasional hingga kota madya. Lebih penting lagi, EC memiliki wewenang untuk mengkoordinir, mengawasi, dan meregulasi semua aktivitas komisi pemilu yang lain. EC sejauh ini berhasil membuktikan diri sebagai lembaga pemerintah yang betul-betul independen, dan berhasil memperoleh otoritas yang lebih tinggi ketimbang yang telah direncanakan sebelumnya.

EC juga diberi wewenang untuk mengaudit keuangan partai politik tidak hanya pada periode kampanye saja, dan EC juga punya wewenang untuk menginvestigasi pejabat publik, menjatuhkan sanksi, dan memecat mereka apabila terbukti memiliki konflik kepentingan.

## **Pendanaan**

EC didanai oleh anggaran pemerintah nasional, negara bagian, daerah, dan kota madya. Alokasi pendanaan yang diberikan oleh masing-masing pemerintahan tersebut berbeda-beda tergantung jenis pemilu yang diselenggarakan. Tidak ada peraturan yang jelas tentang bagaimana mekanisme pencairan dana harus dilakukan, dan hal ini kerap menjadi sumber perdebatan dan konflik. Hingga hari ini, pendanaan penuh kepada EC hanya sering terjadi apabila ada tekanan dari kelompok pengawas internasional di BiH. Mengingat kuatnya keterlibatan pihak asing di dalam pemilu BiH pada masa transisi, masih terdapat minimnya apresiasi, terutama di tingkat kota madya, bahwa pemilu merupakan persoalan internal yang harus dibiayai penuh oleh pemerintah wilayah bersangkutan.

## **Akuntabilitas**

EC bertanggung jawab langsung kepada Parlemen, di mana mereka harus menyerahkan laporan aktivitas tahunan mereka kepada Parlemen. Prosedur tender, pengadaan barang/jasa, dan pendanaan harus dilaksanakan sesuai dengan perundang-undangan nasional. Komisi Audit Negara juga mengaudit keuangan EC secara reguler.

## **Profesionalisme**

Program OSCE yang tergolong sukses untuk merelokasi staf pemilu nasional mereka ke EC semakin memfasilitasi pertukaran dan transfer informasi yang berperan besar atas mulusnya pelaksanaan pemilu tahun 2002. Tetapi, kurangnya kebijakan dan peraturan mengenai transisi kepegawaian membuat banyak staf berpengalaman EC mulai meninggalkan lembaga pada tahun 2005. Prosedur rekrutmen dan pelatihan yang disediakan Lembaga Pelayanan Sipil terbukti sangat bertele-tele dan ketinggalan jaman, dan sama sekali tidak menjamin standar profesionalisme yang ketat.

Pada level kota madya, ada persoalan serius terkait sulitnya menjaga kualifikasi dan independensi anggota MECs.

## **Relasi dengan Media**

EC memiliki relasi yang sangat baik dengan media. Sesi rapat dan pertemuan selalu terbuka terhadap awak media dan kelompok pemantau, dan selalu disertai dengan *press release*. Lembaga Komisi Regulasi (the Commission Regulatory Agency, CRA), lembaga yang bertanggung jawab meregulasi tindak-tanduk media di BiH, memiliki yurisdiksi terhadap semua pelanggaran ke pemilu yang dilakukan oleh media massa, tetapi EC tetap memiliki wewenang untuk menerbitkan regulasi yang mengatur pemberitaan media selama periode pemilu. Kedua lembaga tersebut kerap menyelenggarakan rapat koordinasi secara rutin dan transparan.

## Relasi dengan Lembaga Lainnya

Pembentukan EC yang independen dan sustainabel merupakan sebuah proses panjang dan kompleks yang dirancang oleh kelompok pengawas internasional. Ada persepsi bahwa EC merupakan lembaga ‘bentukan asing’, ditambah lagi fakta bahwa EC dituntut untuk dapat segera beroperasi kurang dari setahun semenjak didirikan, memunculkan berbagai kritik dan boikot kecil dari beberapa lembaga negara lain dan sejumlah kementerian. Tetapi EC menghadapi tantangan tersebut dengan antusias dan penuh energi, dan berhasil menarik simpati dari semua pemangku kepentingan, terutama partai politik.

## Manajemen Reformasi Kepemiluan

EC tidak memiliki wewenang untuk mengamandemen Undang-undang Pemilu, tetapi mereka dapat memberikan rekomendasi dan ikut menyusun rancangan amandemen untuk evaluasi di parlemen serta mempromosikan penyusunan kelompok kerja ad hoc yang akan mereformasi pemilu di pemerintahan. Meski banyak aktor politik yang keberatan dengan formula kompleks yang digunakan saat ini untuk mengubah suara menjadi kursi, namun tidak ada satupun dari mereka yang dapat mengajukan sistem representasi baru yang dapat diterima oleh semua kelompok yang ada di Parlemen serta memberikan jaminan dan perlindungan hak yang setara kepada semua kelompok etnis.

## Keberlanjutan

Pencapaian besar pertama EC adalah berhasil menurunkan biaya pemilu menjadi sangat terjangkau. Meskipun begitu, masih terdapat minimnya apresiasi terhadap tantangan-tantangan yang harus dihadapi EC terkait persoalan pemilu secara umum beserta kompleksitasnya. Hal ini tercermin dari keengganan pemerintah untuk memberikan pendanaan pemilu kepada EC secara tepat waktu dan sesuai permintaan.

EC sendiri sudah membuktikan diri sebagai aset penting bagi sistem pemerintahan di BiH, dan kerap menjadi contoh bagaimana lembaga yang berisi orang dari berbagai etnis dapat bekerja secara imparisial melayani berbagai kepentingan kelompok yang ada di seluruh negeri. Meskipun begitu, EC tetaplah sebuah institusi muda yang masih membutuhkan dukungan dan bantuan komunitas internasional untuk menjaga independensi dan imparisialitas mereka.

Salah satu persoalan keberlanjutan yang dihadapi EC adalah sulitnya merekrut dan mempertahankan personel yang berkualitas dan berpengalaman. Banyak prosedur yang dilakukan EC terlalu bergantung pada solusi-solusi IT yang kompleks. Meskipun hal tersebut benar-benar diperlukan untuk merasionalisasi biaya operasional, tetapi lembaga tetap memerlukan keahlian teknis yang saat ini tidak dimiliki EC. Untuk menjaga dan meningkatkan kualifikasi dan netralitas para profesional IT, EC perlu diberikan kebebasan lebih untuk memilih sendiri profil para profesional yang dibutuhkan, dan EC juga perlu memberikan gaji yang lebih kompetitif. Jika tidak begitu, EC akan mengalami penurunan standar profesionalisme yang selama ini menjadikan EC sebagai institusi teladan yang dihormati institusi-institusi lain.

Persoalan penting lain yang harus dihadapi adalah terkait relasi antara EC dan MECs.

Upaya depolitisasi dan profesionalisasi MECs sejauh ini tidak berhasil. Hal ini sebetulnya bisa diselesaikan dengan menempatkan MECs langsung di bawah garis komandi EC, di mana EC memiliki wewenang untuk memecat anggota MECs yang dinilai tidak kompeten dan bias. Di dalam kerangka seperti ini, komisi pemilu perantara yang lain akan tetap memainkan peran mereka sebagai pengawas dan pemantau proses pemilu.





**BAB 8**

BAB 8

# Relasi dengan Para Pemangku Kepentingan

## Siapa Pemangku Kepentingan dan Apa Peran Mereka dalam Proses Pemilu?

372. Para pemangku kepentingan adalah setiap individu, kelompok, dan organisasi yang memiliki kepentingan atau ‘saham’ dalam kerja operasional LPP. Pemangku kepentingan dapat diklasifikasi menjadi pemangku kepentingan utama, yakni pihak-pihak yang mempengaruhi atau terpengaruh secara langsung oleh aktivitas, kebijakan, dan kinerja LPP, dan pemangku kepentingan sekunder, yakni orang-orang yang hanya memiliki keterkaitan lebih longgar terhadap aktivitas LPP. Dialog yang tulus dan terbuka dengan para pemangku kepentingan dapat meningkatkan kepercayaan terhadap proses kepemiluan dan aktivitas LPP secara keseluruhan.

## Pemangku Kepentingan Utama

373. Pemangku kepentingan utama mencakup pihak-pihak seperti:

- a. partai dan kandidat politik;
- b. staf LPP;
- c. pemerintah eksekutif;
- d. lembaga legislatif;
- e. lembaga resolusi sengketa pemilu;
- f. lembaga yudikatif;
- g. lembaga pengawas dan kelompok pemantau pemilu, baik domestik maupun internasional;
- h. pers atau media;
- i. para pemilih dan calon pemilih;

- j. organisasi masyarakat sipil atau LSM; dan
- k. lembaga donor.

### **Partai dan Kandidat Politik**

374. Partai dan kandidat politik merupakan salah satu pemangku kepentingan kunci yang kebutuhan dan kepentingannya harus dipertimbangkan oleh LPP dalam mendesain dan mengimplementasikan kebijakan dan aktivitas pemilu. Kecuali LPP memiliki relasi yang baik dengan partai politik, kebijakan dan aktivitas LPP akan selalu mengundang kritik. Jika ada perwakilan partai politik yang ditunjuk sebagai anggota tetap LPP, seperti di Georgia, atau sebagai anggota tanpa hak voting, seperti di Meksiko, maka LPP sebetulnya sudah memiliki modal struktur komunikasi yang baik dengan partai politik.

375. Partai dan kandidat politik akan cenderung lebih mempercayai LPP yang menerapkan kebijakan pintu-terbuka kepada mereka, yang memperlakukan partai dan kandidat politik dengan penuh hormat, imparial, adil, serta mendengarkan opini dan masukan dengan sungguh-sungguh. Sangat penting bagi LPP untuk memastikan bahwa partai dan kandidat politik merasa diperlakukan secara setara dan diberikan kesempatan dan informasi yang berimbang satu sama lain. Menyelenggarakan rapat atau pertemuan rutin – minimal satu bulan sekali atau bahkan lebih sering pada periode pemilu – dapat menjadi wadah komunikasi dua arah dan dapat meningkatkan penerimaan partai dan kandidat terhadap jadwal, proses, dan hasil pemilu yang diberikan oleh LPP.

376. LPP di negara-negara seperti Kanada, Republik Demokratik Kongo, Ghana, Lesotho, dan Afrika Selatan memiliki kerangka komunikasi semacam itu. Di Afrika Selatan, undang-undang mewajibkan LPP untuk menyediakan komite komunikasi partai politik di setiap tingkat pemerintahan, dari tingkat nasional hingga daerah, dan di Meksiko ada anggota LPP yang berasal dari partai politik meskipun tidak memiliki hak voting. Negara-negara lain, seperti Liberia di tahun 2005, membentuk struktur konsultatif meskipun undang-undang tidak mewajibkannya. Sangat disarankan bagi LPP untuk bertemu dan berdiskusi dengan semua partai politik secara bersamaan, tidak sendiri-sendiri. Notulensi hasil pertemuan tersebut harus tersedia bagi semua partai politik, entah mereka hadir dalam pertemuan atau tidak.

377. Selain berdiskusi dan rapat bersama, LPP juga dapat meningkatkan relasi mereka dengan partai politik dengan mengundang perwakilan partai ke acara-acara LPP. Misalnya mengundang perwakilan partai melakukan kunjungan ke berbagai fasilitas LPP, partisipasi di dalam seminar, melakukan wawancara media bersama-sama, atau menyelenggarakan debat publik. Kesempatan untuk berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan ini harus diberikan secara setara kepada semua partai dan kandidat.

378. Partai politik sebaiknya dilibatkan dalam konsultasi strategis dan evaluasi kinerja LPP. Sebagai salah satu pemangku kepentingan kunci, gagasan dan opini dari partai dan kandidat politik merupakan masukan yang sangat penting untuk

dapat meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilu yang dilaksanakan LPP. Setelah selesainya suatu tahapan pemilihan, ada baiknya LPP melibatkan partai politik dalam proses konsultasi dengan para pemangku kepentingan tentang bagaimana meningkatkan kerangka kerja pemilihan, dan mempertimbangkan masukan-masukan yang diberikan di dalam proposal yang akan digunakan untuk mereformasi proses pemilihan.

### **Staf LPP**

379. Aset terpenting dari suatu organisasi adalah sumber daya manusianya – staf permanen dan temporer, serta pegawai kontrak. Kecuali jika LPP menjaga dan merespon kepentingan dan kebutuhan-kebutuhan staf mereka, maka besar kemungkinan LPP akan gagal menyelenggarakan pemilu dengan baik. Staf yang tidak setia terhadap prinsip-prinsip kerja LPP dapat mengganggu kinerja lembaga. Mereka dapat dengan mudah disuap oleh para pemasok yang ingin memenangkan proses tender atau oleh para politisi yang ingin memenangkan pemilu. Staf dan pegawai yang tidak bahagia dapat melakukan aksi protes atau mogok kerja, yang pada gilirannya juga akan mengganggu proses pemilu.

380. LPP tidak dapat mengasumsikan bahwa staf dan pekerja mereka akan bersikap setia dan bekerja keras secara otomatis: sikap setia dan profesionalisme harus dibangun dan dipelihara. LPP wajib memperlakukan semua pegawai mereka dengan jujur dan adil; memberikan gaji dan tunjangan yang kompetitif; memperhatikan prospek karir para pegawai; mengapresiasi pencapaian-pencapaian yang diberikan pegawai; menyediakan lingkungan kerja yang aman dan nyaman; menjamin kesetaraan kesempatan; membangun kultur gotong-royong, kerja sama, dan kepercayaan; memberikan pelatihan dan seminar untuk mengasah kemampuan pegawai; dan melibatkan pegawai dalam proses perencanaan dan pengorganisasian kerja.

---

LPP harus berupaya untuk menunjang staf-staf mereka, menanamkan nilai-nilai profesionalisme, dan merespon setiap kebutuhan dan masukan mereka.

---

381. LPP yang menggunakan Model Pemerintahan dan LPP-LPP yang menggunakan tenaga pegawai pemerintah terkadang harus terikat dengan regulasi atau peraturan pelayanan publik yang dapat menghambat gerak LPP untuk menangani persoalan-persoalan terkait staf-staf mereka dengan leluasa. Di dalam LPP semacam itu, relasi lembaga dengan para staf biasanya sangat bergantung pada pendekatan manajemen yang digunakan LPP ketimbang ketersediaan berbagai tunjangan dan fasilitas materil.

### **Pemerintah Eksekutif**

382. Ada banyak alasan bagi LPP untuk menjaga dan meningkatkan relasi baik dengan pemerintah eksekutif. Salah satunya: Kementerian Keuangan seringkali menjadi pihak yang bertanggung jawab terhadap ketersediaan anggaran LPP.

LPP yang menggunakan Model Pemerintahan harus bekerja dibawah koordinasi suatu kementerian tertentu dan harus pula menjaga hubungan baik dengan pemerintah daerah yang bertugas melaksanakan pemilu di daerah. Pada banyak kasus, LPP akan banyak bergantung pada kementerian negara untuk berbagai macam hal, seperti fasilitas transportasi, logistik pemilu di TPS, atau bantuan tenaga staf sementara yang bertugas sebagai petugas pemilu. Persetujuan dari lembaga pengadaan barang publik atau lembaga lisensi impor juga penting dalam proses pengadaan barang atau jasa dari luar negeri. LPP juga akan diaudit secara reguler oleh lembaga audit negara, dan mungkin juga perlu berhubungan dengan para anggota ombudsman atau lembaga pemberantasan korupsi. LPP juga memerlukan bantuan tenaga kepolisian, dan di beberapa negara bahkan terkadang memerlukan tenaga militer, untuk pengamanan jalannya proses pemilu.

383. Kerja sama dan koordinasi dapat ditingkatkan apabila LPP terus menginformasikan dan berkonsultasi secara rutin dengan lembaga pemerintah dan kementerian negara terkait aktivitas dan layanan yang diberikan lembaga. Akan sangat berguna apabila ada kelompok kerja permanen atau komite komunikasi yang melibatkan LPP dan pemerintah di mana LPP dapat mengandalkan komite tersebut untuk ketersediaan sumber daya untuk pelaksanaan kegiatan pemilu. Bagi LPP Independen, kementerian negara, seperti Kementerian Dalam Negeri atau Kementerian Hukum, dapat menjadi 'juru bicara' LPP ketika harus berhadapan dengan Kabinet atau Legislatif, seperti di Kanada.

384. Sangat penting bagi LPP untuk menjaga komunikasi yang baik dengan departemen atau kementerian mana pun yang bertanggung jawab terhadap penyediaan anggaran lembaga, terutama untuk menjamin bahwa kementerian tersebut tahu dan memahami program-program dan jadwal kerja LPP yang membutuhkan ketersediaan dana dengan cepat. Untuk itu, penting bagi Kementerian Keuangan dan Bendahara Negara untuk mengetahui sistem kontrol dan pelaporan keuangan yang digunakan oleh LPP.

385. LPP dapat melakukan panggilan resmi kepada para petinggi pemerintah, termasuk kepala negara, untuk meningkatkan kesadaran pemerintah terhadap program dan tantangan yang dihadapi oleh LPP, dan hal ini dapat meningkatkan profil dan kredibilitas lembaga di mata pemerintah eksekutif sebagai pemangku kepentingan.

### **Lembaga Legislatif**

386. LPP membutuhkan akses ke lembaga legislatif untuk memastikan bahwa kebutuhan dan kepentingan mereka benar-benar dipertimbangkan dalam proses pembentukan kerangka legal dan alokasi sumber daya pelaksanaan pemilu, serta untuk mendapatkan *feedback* terkait kinerja mereka dari para pemangku kepentingan. Hal ini bisa dilakukan apabila LPP memiliki medium komunikasi khusus dengan lembaga legislatif: misalnya seperti di Australia di mana terdapat komite komunikasi khusus di dalam parlemen, sementara di Namibia LPP memiliki kontak dengan juru bicara legislatif. Di Kepulauan Solomon juru bicara

legislatif juga menjabat sebagai ketua LPP.

387. Lembaga legislatif biasanya adalah lembaga yang bertugas untuk membuat undang-undang, termasuk undang-undang pemilu, dan terkadang lembaga legislatif juga bertugas mengesahkan berbagai urusan pelayanan publik, misalnya anggaran LPP. Di banyak negara, LPP diwajibkan oleh undang-undang atau konsensus bersama untuk menyerahkan laporan pertanggungjawaban tahunan mereka kepada lembaga legislatif. Menjaga relasi baik dengan lembaga legislatif akan menguntungkan bagi LPP, karena setiap laporan dan proposal lembaga akan diperiksa oleh lembaga legislatif yang benar-benar memahami pekerjaan dan kesulitan-kesulitan yang dihadapi LPP.

388. Di Kosta Rika dan Uruguay, LPP memiliki wewenang untuk melakukan amandemen terhadap undang-undang pemilu di dalam agenda lembaga legislatif. Kanada dan Palestina merupakan contoh negara di mana LPP diperbolehkan memberikan rekomendasi terkait amandemen undang-undang pemilu, di mana di negara-negara lain hal ini hanya dapat dilakukan melalui kementerian atau departemen pemerintah yang mewakili LPP. Memberikan rekomendasi terkait amandemen undang-undang pemilu juga merupakan salah satu fungsi Komisi Pemilu di Britania Raya, yang tidak memiliki tanggung jawab untuk mengorganisir pelaksanaan pemilu – meskipun bertindak sebagai LPP pada pelaksanaan referendum (lihat Studi Kasus). LPP dapat memainkan peran yang relatif penting dalam proses perumusan kerangka legal pemilu di negara-negara demokrasi yang baru berkembang. Sangat disarankan bagi LPP untuk menjaga relasi baik dengan lembaga legislatif untuk mempermudah aktivitas reformasi kepemiluan dan memberkan kesadaran kepada lembaga legislatif pentingnya pengesahan amandemen undang-undang pemilu jauh-jauh hari agar LPP dapat melakukan persiapan-persiapan khusus. Ada sejumlah contoh di mana penundaan pengesahan undang-undang dapat mempengaruhi kinerja penyelenggaraan pemilu, seperti terjadi di Malawi tahun 1997, yang timbul akibat kurangnya pemahaman dan kerja sama antara lembaga legislatif, LPP, dan kepala negara.

### ***Lembaga Resolusi Sengketa Pemilu***

389. LPP mungkin akan sering berurusan dengan lembaga resolusi sengketa pemilu yang memiliki wewenang untuk memutus perkara terkait aktivitas kepemiluan, konflik antara LPP dengan pemangku kepentingan, legalitas dari kontek regulasi LPP, atau gugatan terhadap hasil pemilu. Lembaga ini dapat berupa badan yudikatif, kuasi-yudikatif, atau lembaga non-formal. Keputusan-keputusan lembaga ini akan dapat mempengaruhi aktivitas LPP dan persepsi publik terhadap LPP.

390. Sikap terbuka terhadap lembaga ini – yakni dengan terus menginformasikan aktivitas dan keputusan internal LPP melalui rapat bersama, mengirimkan publikasi internal LPP, dan mengundang mereka untuk melakukan inspeksi – dapat membantu menjaga dan meningkatkan relasi dengan mereka. Tetapi pendekatan ini harus dilakukan tanpa harus terlihat bahwa LPP

ingin mempengaruhi independensi lembaga resolusi sengketa pemilu dalam mengambil keputusan.

391. Sangat penting bagi LPP untuk bersikap profesional dan kooperatif di dalam proses investigasi yang dilakukan oleh lembaga resolusi sengketa pemilu. Akan sangat sulit menjaga hubungan baik dengan lembaga ini apabila LPP menghalang-halangi proses investigasi atau melakukan lobi politik untuk melemahkan lembaga tersebut.

### **Lembaga Yudikatif**

392. Akan ada beberapa komponen sistem yudisial yang berhubungan dengan aktivitas LPP. Misalnya, LPP akan membutuhkan bantuan polisi dan jaksa agung untuk menginvestigasi pelanggaran pemilu, atau bahkan mungkin LPP itu sendiri yang harus mempertanggungjawabkan beberapa aktivitasnya dihadapan pengadilan. Anggota dan staf LPP dapat menjadi subjek proses investigasi atau litigasi, dan kebijakan yang diambil LPP dapat digugat di pengadilan. Sebagaimana dengan lembaga resolusi sengketa pemilu, sangat disarankan bagi LPP untuk bersifat terbuka dan kooperatif dalam menghadapi investigasi lembaga yudisial.

### **Lembaga Pengawas dan Kelompok Pemantau Pemilu**

393. Sangat penting bagi LPP untuk menjalin dan menjaga hubungan baik dengan kelompok pemantau pemilu. Lembaga pengawas pemilu (yang memiliki wewenang untuk mengintervensi dan menghentikan proses pemilu apabila terjadi kecurangan) dan kelompok pemantau domestik maupun internasional (yang tidak memiliki wewenang untuk menghentikan proses pemilu, tetapi wajib melaporkan segala bentuk kecurangan yang ditemukan) memainkan peran yang sangat penting di dalam proses kepemiluan. LPP perlu menerapkan prosedur akreditasi yang sederhana dan mekanisme akreditasi yang efektif dan efisien.

394. LPP dapat mengorganisir dan/atau berpartisipasi di dalam rapat persiapan kelompok pemantau pra-pemilu, beberapa minggu sebelum pelaksanaan pemungutan suara, untuk para pemantau jangka panjang (*longer term observer*) rencana kerja pemantauan. Beberapa pertemuan lanjutan dapat diselenggarakan beberapa hari sebelum hari pemungutan suara, atau kapanpun kelompok pemantau, baik domestik maupun internasional, sudah siap mengirim anggotanya ke lapangan. Adalah praktik yang lumrah bagi LPP untuk mengundang perwakilan dari partai politik dan masyarakat sipil untuk menghadiri rapat pemantauan agar mereka dapat mempelajari persiapan LPP terhadap pelaksanaan pemilu. Fasilitas pemantauan (*observers kit*) yang disediakan LPP juga akan sangat membantu pemantau dalam memahami kerangka kerja dan proses operasional pemilu.

### **Media**

395. Media, baik cetak maupun elektronik, milik pemerintah maupun swasta,

dapat menjadi mitra kunci bagi LPP dalam upaya penyampaian informasi kepada publik mengenai wewenang dan aktivitas lembaga, serta menyampaikan informasi dan edukasi kepada pemilih mengenai pemilu dan demokrasi. Orang-orang yang membaca surat kabar, menonton televisi, dan mendengarkan radio biasanya cenderung mengulang apa yang mereka baca/tonton/dengar kepada orang lain.

396. LPP memerlukan strategi relasi yang dapat meningkatkan komunikasi positif dengan pihak media dan memastikan bahwa pihak media memiliki akses yang akurat terhadap informasi kepeiluan – termasuk hal-hal seperti aktivitas LPP. Jika LPP tidak berupaya membangun relasi yang transparan dengan media, maka ada kemungkinan media massa akan mempublikasi informasi-informasi kepeiluan yang kurang akurat yang dapat mengancam kredibilitas lembaga.

397. Elemen-elemen penting dalam mengimplementasikan strategi relasi media:

- a. mengidentifikasi media-media yang relevan beserta liputan mereka;
- b. mengidentifikasi tokoh-tokoh penting di dunia pers yang dapat menjamin akurasi dan efektivitas penyampaian informasi;
- c. bersifat proaktif dan transparan dalam merilis informasi kepada media;
- d. memastikan bahwa informasi yang diberikan kepada media jelas dan mudah dimengerti;
- e. membuat tabel waktu dan jadwal perilsan informasi kepeiluan;
- f. menunjuk satu orang juru bicara LPP dan satu orang juru kontak untuk mempermudah komunikasi antara lembaga dan media; dan
- g. membuat *media centre* di dalam LPP.

398. Berbagai aktivitas yang dapat membantu relasi LPP dengan media:

- a. memfasilitasi program pelatihan untuk jurnalis;
- b. merilis *press release* mengenai isu-isu kepeiluan secara rutin;
- c. mengorganisir jumpa pers secara rutin;
- d. memiliki seorang juru kontak dan juru bicara yang mudah diakses;
- e. menyiapkan panduan liputan media di setiap aktivitas pemilu;
- f. menyelenggarakan rapat pengarahan terkait isu-isu teknis kepeiluan bagi media; dan
- g. membuat data pemilu menjadi lebih mudah diakses oleh media;

399. Konferensi pers baiknya dilakukan setiap seminggu sekali di masa-masa pemilu, dan lebih dari sekali jika ada dibutuhkan. Sangat disarankan agar LPP merekrut staf secara purna-waktu sebagai pihak yang bertanggung jawab untuk relasi dengan media, dan sebaiknya staf ini memiliki latar belakang jurnalisme

atau dihormati di kalangan pekerja media.

400. LPP juga mungkin perlu berhubungan dengan media untuk urusan komersial, misalnya iklan pemilu, atau untuk urusan regulasi, jika LPP memiliki wewenang untuk meregulasi iklan kampanye di media. Menjaga profesionalisme dan kejujuran di dalam relasi dengan media akan membantu menciptakan atmosfer terhadap peliputan pihak media.

### **Para Pemilih**

401. LPP utamanya dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada para pemilih – bukan hanya para pemilih yang sudah boleh memilih, tetapi juga kepada para calon-calon pemilih. Mengingat banyaknya tugas yang harus dilakukan LPP kepada para pemilih, LPP harus terus memberikan informasi mengenai aktivitas dan program-program mereka kepada para pemilih. Merupakan sebuah kesalahan apabila LPP berasumsi bahwa mereka hanya perlu melayani partai politik, LSM, legislatif, dan pemerintah eksekutif dengan baik karena kesemuanya adalah perwakilan dari para pemilih.

402. LPP akan sangat diuntungkan dengan adanya saluran komunikasi langsung dengan para pemilih. Hal ini bisa dilakukan dengan cara layanan via telepon; membuat pusat informasi atau kotak saran di tempat ramai seperti pasar, pusat perbelanjaan, atau stasiun; dan menyelenggarakan acara televisi atau radio, atau pertemuan akbar di balai kota yang mengundang para tokoh dan anggota LPP. Mempublikasi daftar kontak LPP secara rutin juga dapat membantu komunikasi dengan para pemilih. Di India, LPP mempublikasi direktori kontak secara detail di dalam website mereka karena diamanatkan oleh undang-undang mengenai keterbukaan informasi (the Right to Information Act), dan staf senior pada level negara bagian ditunjuk sebagai petugas yang bertanggung jawab terhadap informasi publik. Selama pelaksanaan pemilu nasional tahun 2006 di Fiji, LPP mendistribusikan survei tingkat kepuasan pemilih di beberapa TPS untuk melihat respon dan kepuasan pemilih terhadap pelaksanaan pemilu.

403. Sangat penting bagi LPP untuk segera merespon secara akurat semua pertanyaan dan respon yang didapat dari masyarakat. Respon yang terlambat, atau bahkan ketiadaan respon sama sekali, memberikan kesan kepada masyarakat bahwa LPP merupakan lembaga yang tidak memiliki niat baik untuk memberikan pelayanan kepada para pemilih. LPP juga harus mengeluarkan upaya ekstra untuk memberikan pelayanan dan informasi kepada kelompok marjinal seperti para difabel, orang-orang buta aksara, dan warga di wilayah terpencil.

404. LPP dapat menggunakan pihak media untuk memberikan informasi dan mengedukasi para pemilih mengenai pemilu, atau untuk melaksanakan program-program publisitas lembaga – seperti informasi audio-visual atau situs web yang diperbaharui secara berkala – untuk semakin mendekatkan para pemilih dengan aktivitas mereka. LPP di Australia mempublikasi *newsletter* kepada para pemangku kepentingan dalam format hard- dan soft-copy. Akan

sangat berguna apabila LPP membentuk suatu unit profesional khusus yang menangani relasi media dan informasi bagi pemilih.

### **Organisasi Masyarakat Sipil**

405. Organisasi masyarakat sipil (atau dikenal juga sebagai lembaga swadaya masyarakat atau LSM) merupakan organisasi yang menangani berbagai macam hal – seperti konsolidasi demokrasi, pemberdayaan perempuan, upaya reformasi, hak asasi, pendidikan masyarakat, tata pemerintahan, dan hak-hak masyarakat difabel – dan mereka memiliki saham dan kepentingan dalam aktivitas yang dilakukan LPP. Konsultasi rutin dengan organisasi ini, sebagaimana dilakukan di Republik Demokratik Kongo, Ghana, dan Afrika Selatan, dapat menjadi wadah komunikasi langsung bagi LPP untuk mendapatkan saran dan rekomendasi terkait program dan kebutuhan lembaga. LPP juga dapat membangun relasi positif dengan LSM dengan cara menjadikan mereka sebagai mitra kerja dalam mengimplementasikan aktivitas-aktivitas kepemiluan, misalnya menyelenggarakan pelatihan bagi staf-staf temporer LPP, atau melaksanakan pendidikan pemilu dan penyebaran informasi bagi pemilih.

### **Lembaga Donor**

406. Peran penting yang dimainkan oleh lembaga donor di dalam proses pembangunan demokrasi dan proses pemilu membuat mereka menjadi mitra yang sangat berharga bagi LPP. Dana dari lembaga donor dapat langsung diterima oleh LPP, atau disalurkan lewat lembaga negara, seperti kementerian. Bantuan donor dapat dilakukan berdasarkan perjanjian bilateral (dua pihak), atau bantuan dari banyak donor dapat disalurkan melalui satu kanal khusus seperti Trust Fund PBB (seperti di Indonesia tahun 2004 dan Liberia pada akhir tahun 2004) Basket Fund PBB (seperti di Haiti, Tanzania, dan Yaman). Di semua kasus, LPP harus memenuhi semua persyaratan yang ditetapkan oleh lembaga donor dengan efisien dan tepat waktu, seperti kejelasan anggaran, implementasi proyek, pelaporan aktivitas dan keuangan, serta kerja sama dari LPP untuk memperbolehkan lembaga donor melakukan inspeksi terhadap aktivitas kelembagaan LPP. Rapat dan acara pertemuan dengan lembaga donor dapat menjadi kesempatan bagi LPP untuk melaporkan kemajuan kinerja lembaga dalam menggunakan dana bantuan dari lembaga donor. Lembaga donor akan sangat senang apabila LPP menyebut atau mengapresiasi peran lembaga donor di hadapan publik dalam acara-acara besar seperti publikasi atau diskusi publik.

### **Pemangku Kepentingan Sekunder**

407. Pemangku kepentingan sekunder dari aktivitas LPP dapat bermacam-macam pihak. Tapi ketiga pihak di bawah ini penting untuk diberikan penekanan:

- a. Pemasok barang/jasa (*supplier*);
- b. masyarakat luas; dan
- c. jejaring regional dan internasional.

### ***Pemasok Barang/Jasa***

408. LPP mengandalkan jasa perusahaan pemasok untuk penyediaan barang-barang seperti teknologi, perlengkapan pemilu, kendaraan, materi pemilu, dan jasa-jasa seperti konsultasi, kebersihan, dan transportasi. Kecuali LPP menjaga hubungan baik dengan para pemasok, performa dan kinerja LPP dapat terganggu oleh pemasok yang gagal memenuhi kebutuhan tepat waktu atau tidak menyediakan barang/jasa sesuai standar.

409. Untuk menjaga relasi baik dengan pemasok, LPP harus menjaga transparansi, profesionalisme, dan efisiensi dalam proses negosiasi pengadaan barang dan jasa; beritahu para pemasok mengenai nilai-nilai yang dipegang oleh LPP, seperti integritas, kehormatan, profesionalisme, dan efisiensi; bayar pemasok tepat waktu; dan bentuk forum komunikasi dengan para pemasok untuk mediskusikan berbagai persoalan beserta solusi-solusinya.

### ***Masyarakat Luas***

410. Masyarakat umum juga merupakan pemangku kepentingan dari LPP. Sebagai organisasi yang berperan penting dalam konsolidasi demokrasi dan tata pemerintahan yang baik, LPP memiliki tanggung jawab untuk menjadi korporasi masyarakat. Di dalam aktivitasnya, LPP harus mempertimbangkan kesejahteraan dan keamanan masyarakat, juga pertimbangan lingkungan. Di dalam relasi kerja eksternal dan internalnya, LPP harus menjadi contoh baik bagi nilai-nilai yang diembannya, seperti proses pengambilan keputusan yang demokratis; penghormatan terhadap supremasi hukum; praktik-praktik yang non-diskriminatif; kejujuran dan anti-korupsi; transparansi; aksesibilitas terhadap semua kelompok sosial, termasuk yang termajinalkan seperti penyandang difabel, buta aksara, atau warga wilayah terpencil; serta dukungan terhadap keseimbangan gender. LPP juga dapat melakukan berbagai aktivitas sosial dengan memberikan kembali kemampuan, pengetahuan, dan sumber daya lain yang mereka punya kepada masyarakat.

### ***Jejaring Regional dan Internasional***

411. LPP memiliki pemangku kepentingan yang tidak berkontribusi dan menerima hasil kerja LPP secara langsung, tetapi mereka memiliki kepentingan terhadap kebijakan dan program LPP. Keterhubungan LPP dengan komunitas internasional menjadi semakin kuat akibat semakin banyaknya program kerja sama internasional dalam konsolidasi demokrasi dan kepemiluan. Membangun relasi dengan jejaring pemilu regional dan internasional dapat membuka banyak kesempatan bagi LPP untuk mengikuti berbagai workshop dan konferensi reguler untuk mendiskusikan program kerja sama (lihat Bab 11). Di antaranya adalah program pertukaran informasi dan pengetahuan di dalam suatu proses evaluasi.

412. Instrumen regional dan internasional merupakan tolak ukur paling umum digunakan untuk menilai kualitas pelaksanaan pemilu dan sering digunakan oleh kelompok pemantau. Contoh instrumen internasional adalah Deklarasi

Global Prinsip-prinsip dan Kode Etik untuk Pemantau Pemilu Internasional yang dirumuskan oleh PBB beberapa organisasi global dan regional lainnya pada Oktober 2005. LPP yang ingin mempertahankan reputasi dan kredibilitas mereka harus menyesuaikan praktik dan ektivitas mereka dengan nilai-nilai dan prinsip-prinsip internasional, serta harus menyadari tren global yang sedang terjadi di dalam diskursus penyelenggaraan pemilu.

## Menjaga Relasi dengan Pemangku Kepentingan

413. Sangat penting bagi LPP untuk memelihara dan merawat relasi dekat dengan para pemangku kepentingan agar mereka tetap terus mendukung kebijakan dan program LPP dan meningkatkan kepercayaan mereka terhadap aktivitas LPP. Jika LPP tidak melakukan hal tersebut, besar kemungkinan akan ada kesalahpahaman dan kecurigaan dari para pemangku kepentingan terhadap aktivitas LPP. Hal ini pada akhirnya akan menurunkan kepercayaan publik terhadap LPP dan proses pemilu secara keseluruhan.

414. Seperti sebuah perusahaan, LPP perlu melakukan aktivitas konsultatif untuk mengenal ‘target pasar’ mereka, yakni harapan-harapan dan keinginan para pemangku kepentingan. Tetapi konsultasi saja tidak cukup. LPP juga perlu membangun kultur kerja yang responsif terhadap harapan-harapan dan keinginan tersebut. Hal ini akan meningkatkan dukungan dan persepsi masyarakat terhadap kebijakan dan aktivitas LPP, serta memperkuat kredibilitas lembaga. Misalnya, LPP bisa saja sukses menyelenggarakan pemilu yang secara teknis berintegritas dan tanpa cacat, tetapi jika para pemangku kepentingan tidak dilibatkan di dalam proses tersebut, akan muncul kecurigaan dan berakibat pada ditolaknya hasil pemilu yang sudah diselenggarakan.

415. Kombinasi kekuasaan, pengaruh, dan kepentingan para pemangku kepentingan dapat dirujuk sebagai *nilai pemangku kepentingan* di dalam kebijakan dan kegiatan LPP. Nilai pemangku kepentingan merupakan basis bagi LPP untuk mengembangkan rencana strategis untuk meningkatkan kualitas relasi dengan para pemangku kepentingan. Sebagai contoh, partai politik merupakan pemangku kepentingan dengan nilai kepentingan yang sangat tinggi di dalam pemilu. Jika sebuah partai politik besar menolak hasil pemilu karena tidak percaya dengan kerja LPP dalam melaksanakan proses pemilu, maka LPP akan mendapat serangan dari masyarakat. Oleh sebab itu relasi dengan partai politik sangat penting untuk dijaga dengan serius oleh LPP. LPP tidak perlu terlalu fokus menjaga relasi dengan para pemangku kepentingan dengan nilai kepentingan yang tergolong rendah terhadap aktivitas lembaga.

416. Strategi LPP dalam merespon pemangku kepentingan juga sebaiknya disesuaikan dengan perilaku pemangku kepentingan itu sendiri terhadap LPP. Misalnya, jika seorang pemangku kepentingan bersikap suportif terhadap kebijakan-kebijakan LPP, maka ada baiknya LPP lebih sering melibatkan pemangku kepentingan tersebut di dalam aktivitas-aktivitas lembaga. Tetapi patut diingat bahwa hal ini sebaiknya tidak dilakukan apabila keterlibatan pemangku kepentingan tersebut dapat mengganggu independensi LPP. Jika kepentingan suatu pemangku kepentingan tergolong kecil, LPP harus tetap memonitor dan menginformasikan semua aktivitas lembaga kepada mereka,

namun tidak perlu menginvestasikan terlalu banyak tenaga untuk melibatkan mereka di dalam aktivitas-aktivitas LPP. Jika ada pemangku kepentingan yang bersikap tidak suportif, ada baiknya LPP menganalisa intensi dan reaksi pemangku kepentingan tersebut terhadap aktivitas LPP, kemudian membuat suatu strategi inklusif bagi sang pemangku kepentingan dan sekaligus strategi defensif apabila yang pertama gagal.

417. Ada beberapa tindakan yang dapat dilakukan LPP untuk menjaga relasi baik dengan para pemangku kepentingan. Di antaranya:

- a. memelihara komunikasi yang terbuka dan dua arah;
- b. bersikap sensitif terhadap kebutuhan dan persoalan pemangku kepentingan;
- c. benar-benar mempertimbangkan masukan dari pemangku kepentingan ketika akan membuat keputusan;
- d. memperlakukan para pemangku kepentingan secara setara, sehingga tidak ada pihak yang dirugikan atau diuntungkan oleh aktivitas LPP;
- e. bertindak secara transparan, di mana rapat-rapat LPP bersifat terbuka dan dapat dikritisi dan ditindaklanjuti;
- f. menjaga standar etis yang tinggi, menghargai hak asasi, imparialitas, dan kepedulian dalam berinteraksi dengan pemangku kepentingan; dan
- g. segera mencari solusi paling berimbang untuk menyelesaikan konflik antara kebutuhan anggota dan staf LPP dengan pemangku kepentingan.

418. Cara paling murah dan efisien untuk meningkatkan kesadaran dan kesetiaan pemangku kepentingan terhadap aktivitas LPP adalah dengan terus melakukan dialog dan komunikasi yang terbuka. Hal ini bisa dilakukan dengan membagikan laporan tahunan seperti laporan aktivitas, laporan hasil pemilu, laporan keuangan, dan *newsletter*, serta dengan menyelenggarakan pertemuan reguler yang mengundang seluruh pemangku kepentingan.

## **Bagaimana Menghadapi Pemangku Kepentingan yang ‘Sulit’**

419. Tidak semua pemangku kepentingan akan bersikap baik terhadap LPP. Beberapa mungkin akan bersikap menyulitkan atas alasan-alasan yang dapat dibenarkan, seperti ketidakbecusan LPP dalam memperlakukan mereka dengan adil, penuh hormat, dan imparial. Tetapi akan ada juga pemangku kepentingan yang menyulitkan karena alasan personal, kesalahpahaman di masa lalu, atau mencari-cari keuntungan politis. Banyak kasus di mana para kandidat dan partai politik mengancam akan memboikot atau mundur dari proses kepemiluan karena menganggap LPP tidak becus dan bersikap tidak netral, atau sekedar mencari-cari kambing hitam atas kekalahan mereka di pemilu. Hal ini bisa disebabkan karena LPP benar-benar gagal menjalankan mandatnya untuk bersikap adil dan imparial, atau karena kesalahan lembaga lain yang berada di luar wewenang LPP, atau juga karena kurangnya dukungan publik terhadap

partai dan kandidat politik yang bersangkutan.

420. Jika upaya mengajak kerja sama sudah gagal, LPP dapat memutuskan untuk menghadapi pemangku kepentingan yang sulit secara langsung atau tidak langsung, dan apakah akan bersikap ofensif atau defensif. Jika sebuah partai kecil dengan sedikit pendukung menyatakan akan memboikot penyelenggaraan pemilu, LPP dapat memutuskan untuk mengevaluasi ulang posisi mereka dan mengawasi situasi yang berkembang. Jika yang mengajukan boikot adalah partai besar dan berpengaruh, LPP dapat meminta bantuan mediasi dari pihak ketiga. Ada baiknya LPP membawa perselisihan dengan pemangku kepentingan ke lembaga pengadilan apabila perselisihan tersebut berasal dari perbedaan interpretasi undang-undang.

421. Suatu struktur kelembagaan khusus untuk hubungan dan komunikasi dengan pemangku kepentingan seperti LSM, pemasok, lembaga legislatif, atau partai politik, dapat membantu dalam upaya penyelesaian konflik antara LPP dengan pemangku kepentingan. Jika mayoritas kelompok di dalam struktur tersebut mendukung kebijakan dan aktivitas LPP, maka pemangku kepentingan yang 'sulit' akan cenderung diam. Di sisi lain, jika mayoritas kelompok di dalam struktur hubungan tersebut justru mendukung sikap keras si pemangku kepentingan yang sulit, maka LPP dapat menilai secara objektif bahwa ada yang bermasalah dengan kinerja dan performa mereka – sehingga kemudian dapat mengubah dan memperbaikinya kebijakan dan keputusan yang menjadi persoalan.

422. Jika konflik antara LPP dengan pemangku kepentingan yang sulit sudah benar-benar tidak bisa lagi diselesaikan, LPP dapat mengambil strategi untuk menjadi defensif. *Press release* dan penampilan juru bicara LPP di media massa dapat menjadi kesempatan untuk mengklarifikasi posisi lembaga yang sebenarnya, sehingga masyarakat dapat memahami persepektif LPP terhadap konflik yang berkembang. Sebaiknya LPP terus menekankan kesamaan-kesamaan pandangan dengan pihak lawan, ketimbang hanya memperuncing perbedaan, untuk menunjukkan kepada publik bahwa LPP dapat bekerja sama dengan pihak paling menyulitkan sekalipun.

423. Dengan memastikan bahwa semua tindak-tanduk LPP selalu berlandaskan pada prinsip-prinsip transparansi, imparialitas, kehormatan, integritas, profesionalisme, pelayanan, dan efisiensi, LPP sebetulnya sudah membangun pertahanan yang baik terhadap serangan pihak-pihak lawan.

## Ikhtisar Bab

- Pemangku kepentingan LPP adalah pihak-pihak yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh keputusan yang diambil LPP, dan LPP bertanggung jawab terhadap mereka. Pemangku kepentingan utama mencakup berbagai lembaga seperti lembaga legislatif, partai politik, pemerintah eksekutif, staf LPP, para pemilih, media, LSM, lembaga yudikatif, kelompok pemantau,

dan lembaga donor. Pemangku kepentingan sekunder mencakup para pemasok dan anggota masyarakat pada umumnya.

- LPP wajib memperlakukan semua pemangku kepentingan dengan adil dan menjaga komunikasi dua arah. Metodenya bisa dengan mengadakan rapat konsultasi untuk mendiskusikan kebijakan, *media briefing*, pelibatan pemangku kepentingan di dalam aktivitas dan pelatihan, dan mendistribusikan berbagai laporan lembaga secara luas.
- Program komunikasi dan konsultasi yang diadakan LPP dapat digunakan untuk membahas berbagai isu seperti rencana strategis, proses dan jadwal pemilu, reformasi kepemiluan, pendidikan bagi pemilih, dan penyebaran informasi pemilu. Sikap transparan, profesional, dan kehandalan di dalam proses komunikasi dengan pemangku kepentingan dapat meningkatkan kepercayaan publik terhadap LPP dan proses pemilu secara keseluruhan.
- LPP harus bersikap sensitif terhadap semua kebutuhan dan ekspektasi para pemangku kepentingan. Relasi yang baik dengan pemangku kepentingan membutuhkan penyelenggaraan aktif dari LPP itu sendiri untuk meningkatkan kehendak baik dan kredibilitas LPP. Fokus dan perhatian yang diberikan LPP kepada pemangku kepentingan sebaiknya disesuaikan dengan signifikansi dan tinggi/rendahnya nilai kepentingan sang pemangku kepentingan.
- Seberapa bagus pun kinerja suatu LPP, pada akhirnya mereka harus berhadapan dengan pemangku kepentingan yang 'sulit'. LPP dapat memutuskan untuk menghadapi pemangku kepentingan semacam ini secara langsung – misalnya dengan membentuk komunikasi yang diisi oleh para pemangku kepentingan – atau secara tidak langsung – menggunakan bantuan mediasi dari lembaga lain seperti lembaga pengadilan apabila sumber konflik berasal dari perbedaan penafsiran undang-undang.
- LPP dapat memutuskan untuk bersikap defensif untuk menjaga reputasi baik mereka, melalui penampilan di media dan berbagai wadah publisitas lain untuk menjelaskan posisi mereka di dalam konflik dengan pemangku kepentingan. Pertahanan terbaik bagi sebuah LPP adalah kesetiaan terhadap prinsip profesionalisme, integritas, transparansi, imparialitas, dan pelayanan.

# Fiji: Sebuah Sistem Baru di Bawah Tekanan

Bill Gray

Fiji menjadi bangsa merdeka pada 1970, dengan seorang gubernur jenderal sebagai kepala negara, parlemen bikameral, dan sistem pemilu yang menitikberatkan pada keberadaan suku asli masyarakat Fiji. Sejak kemerdekaannya, Fiji telah menikmati sekitar 17 tahun stabilitas politik dan konstitusional. Tetapi, setelah terjadi dua kali kudeta militer pada 1987, Fiji stabilitas itu kemudian mengalami guncangan, dengan adanya keseimbangan kekuatan politik antara suku asli Fiji dan Indo-Fiji menjadi tema sentral dalam peristiwa yang kemudian berujung pada dirumuskannya dua konstitusi alternatif – pertama, di tahun 1990, di mana Fiji mendeklarasikan diri sebagai republik, memutus ikatan mereka dengan pemerintah monarki Inggris, dan yang kedua adalah konstitusi yang digunakan saat ini sebagai dasar Republik Kepulauan Fiji, yang disahkan oleh Parlemen pada tahun 1997.

Pemilu dilaksanakan pada tahun 1999 berdasarkan peraturan yang berasal dari konstitusi 1997, di mana terdapat perubahan sistem pemilihan First Past the Post (FPTP) menjadi Alternative Vote (AV), yang menghasilkan perdana menteri pertama yang tidak berasal dari suku asli Fiji.

Pada Mei tahun 2000, terjadi lagi sebuah kudeta, yang diikuti oleh sebuah periode ketidakpastian politik yang berujung pada sebuah sidang pengadilan di tahun 2001. Pengadilan tersebut memutuskan bahwa pemerintahan interim bersifat ilegal dan konstitusi tahun 1997 merupakan hukum tertinggi bagi Fiji.

Masyarakat Fiji kemudian melaksanakan pemilu nasional pada bulan Agustus-September 2001.

## Kerangka Legislatif

Kerangka legal bagi penyelenggaraan dan penyelenggaraan pemilu di Fiji terdiri dari konstitusi 1997, Undang-undang Pemilu 1998 (dengan sejumlah amandemen) dan Regulasi Pemilu (Prosedur Penghitungan Suara) 1999.

Konstitusi 1997 menyatakan bahwa Parlemen terdiri dari seorang presiden eksekutif dan dua majelis. Majelis Tinggi, yakni Senat, terdiri dari 32 anggota terpilih. Sedangkan Majelis Representatif memiliki 71 anggota terpilih dengan masa jabatan lima tahun. Dari 71 kursi, 25 di antaranya merupakan kursi *terbuka*, di mana kandidat dan pemilihnya berasal dari kelompok etnis *apa pun*, dan 46 kursi sisanya merupakan kursi *komunal*, yakni kursi yang disediakan khusus untuk kandidat dan pemilih yang berasal dari etnis tertentu. Terdapat 23 kursi komunal untuk suku asli Fiji, 19 untuk Indo-Fiji, satu kursi untuk Rotuman, dan tiga kursi untuk elektor 'umum' (ras lain-lain).

Registrasi dan memilih di dalam pemilu bersifat wajib, dengan usia minimal pemilih adalah 21 tahun.

Konstitusi 1997 juga memberikan dasar bagi dibentuknya Komisi Penetapan Batas Pemilihan (Constituency Boundaries Commission, CBC), Komisi Pemilu, dan supervisor pemilu.

## Struktur Lembaga

Komisi Pemilu terdiri dari seorang ketua dan empat anggota. Ketua dipilih oleh presiden, di mana sang kandidat harus memiliki kualifikasi menjadi seorang hakim. Sedangkan empat anggota lainnya dipilih oleh presiden berdasarkan rekomendasi perdana menteri yang telah berkonsultasi dengan para pemimpin kubu oposisi. Independensi komisi dijamin oleh konstitusi, di mana komisi didirikan tidak berada di bawah direksi atau kontrol lembaga lainnya.

CBC terdiri dari seorang ketua dan dua orang anggota. Ketua CBC ditunjuk oleh presiden dan harus memiliki kualifikasi sebagai hakim. Dua orang anggota lainnya ditunjuk oleh presiden, satu berdasarkan rekomendasi perdana menteri dan satunya lagi berdasarkan rekomendasi pemimpin oposisi.

Supervisor pemilu, yang ditunjuk oleh Komisi Lembaga Konstitusi (Constitutional Offices Commission, COC), bertanggung jawab terhadap persoalan manajerial harian pemilu, dan berada di bawah arahan Komisi Pemilu. Anggota supervisor pemilu harus memiliki kualifikasi sebagai jaksa atau pengacara di Fiji. Para supervisor memiliki masa jabatan selama lima tahun (dan dapat ditunjuk untuk kedua kalinya) dan hanya dapat diberhentikan oleh alasan-alasan yang sudah ditetapkan oleh konstitusi.

## Wewenang dan Fungsi

CBC diberikan wewenang untuk menentukan batas-batas wilayah pemilihan untuk kursi komunal dan terbuka di Majelis Representatif sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan di dalam konstitusi.

Undang-undang Pemilu 1998, bersama dengan beberapa regulasi lain yang relevan, menjabarkan wewenang yang dimiliki Komisi Pemilu dan para supervisor pemilu, serta menjelaskan detail-detail penyelenggaraan pemilu. Hal ini mencakup persiapan dan pemeliharaan data registrasi pemilu; pelaksanaan pemilu (pemungutan suara dan penghitungan suara); penanganan pelanggaran pemilu; dan penyelesaian sengketa pemilu oleh Pengadilan Sengketa Pemilu.

Komisi pemilu secara umum bertanggung jawab terhadap registrasi dan pelaksanaan pemilu, dan diberikan wewenang untuk membuat regulasi yang berkaitan dengan isu-isu ke pemilu seperti registrasi pemilih, registrasi partai dan kandidat politik, dan penjatuhan sanksi bagi pelanggar regulasi.

Supervisor pemilu bertugas untuk melaksanakan registrasi pemilih (pada pemilu tahun 2001 terdapat 468.630 pemilih) dan pelaksanaan pemilu Majelis Representatif dan pemilu-pemilu lainnya sebagaimana ditentukan oleh Parlemen, berdasarkan arahan dari Komisi Pemilu. Para supervisor wajib melaksanakan semua aktivitas yang diperlukan untuk mendorong para warga yang memenuhi syarat untuk mendaftar di wilayah pemilihannya masing-masing; mempublikasikan data registrasi pemilu minimal setahun sekali; memelihara data registrasi pemilih; melaksanakan pemilu sesuai aturan undang-undang; serta menunjuk staf registrasi dan ke pemilu.

## Pendanaan

Estimasi pengeluaran pemilu disiapkan oleh supervisor pemilu setiap tahunnya dan diserahkan melalui Komisi Pemilu ke Parlemen untuk disetujui. Meskipun relatif tidak ada kesulitan dalam pencairan dana dari Parlemen kepada Komisi Pemilu dan supervisor pemilu untuk melaksanakan tugasnya, tetapi pendanaan pelaksanaan pemilu di Fiji sangat bergantung pada lembaga donor internasional.

## Akuntabilitas

Komisi Pemilu wajib menyerahkan laporan tahunan yang menjelaskan aktivitas dan kinerja mereka selama setahun kepada presiden, serta menyerahkan salinannya kepada dua majelis yang ada di Parlemen. Komisi Pemilu dan CBC, sebagaimana berbagai lembaga pemerintah lain, wajib melaporkan pertanggungjawaban mereka kepada Parlemen, sedangkan supervisor pemilu hanya wajib mempertanggungjawabkan kinerja mereka kepada Komisi Pemilu.

## Profesionalisme Staf Pemilu

Supervisor pemilu terdiri dari lima staf permanen yang, selama pelaksanaan pemilu tahun 2001, dibantu oleh sekitar 14.000 staf temporer yang sebagian besar diambil dari pegawai pemerintah. Meskipun kinerja dan imparialitas para petugas pemilu banyak dipuji oleh kelompok pemantau internasional, penggunaan sistem pemilihan AV yang cukup kompleks membuat banyak petugas pemilu dan berbagai pemangku kepentingan seperti partai politik memerlukan edukasi dan pelatihan lebih lanjut. Para petugas pemilu wajib mematuhi kode etik khusus ke pemilu.

## Relasi dengan Media dan Lembaga-lembaga Lainnya

Media (radio, televisi, dan media cetak) di Fiji tidak mengalami sensor dan dinilai oleh banyak kelompok pemantau internasional pada penyelenggaraan pemilu 2001 sudah cukup matang dan berimbang dalam menyajikan liputan dan analisa pemilu. Karena media memainkan peran penting dalam menyampaikan informasi ke pemilu kepada masyarakat, supervisor dan Komisi Pemilu menjaga hubungan yang terbuka dengan media.

Ada sekitar 30 partai yang terdaftar di dalam data supervisor pemilu dan, meskipun beberapa partai memiliki ketidaksetujuan dengan supervisor, mereka pada umumnya telah membangun sebuah relasi yang cukup efektif. Relasi dengan organisasi masyarakat sipil, lembaga donor internasional, dan kelompok pemantau selama ini cukup positif dan produktif, sehingga dapat menjadi dasar bagi analisa reformasi kepemiluan.

## **Manajemen Reformasi Kepemiluan**

Pasca-pemilu 2001, kelompok pemantau internasional dan Forum Konstitusional Masyarakat Fiji menemukan berbagai persoalan di dalam pelaksanaan pemilu dan membuat sejumlah rekomendasi yang dibutuhkan untuk reformasi kepemiluan. Supervisor pemilu dan Komisi Pemilu telah berjanji akan mempertimbangkan rekomendasi tersebut untuk meningkatkan sistem pemilu dan pelaksanaannya. Untuk perubahan-perubahan yang membutuhkan persetujuan legislatif, rekomendasi akan diwakili oleh Komisi Pemilu kepada Parlemen untuk dipertimbangkan.

Tidak diragukan lagi bahwa Komisi Pemilu, CBC, dan supervisor pemilu akan tetap memainkan peran sentral dalam penyelenggaraan dan pelaksanaan sistem pemilu di Fiji. Ukuran lembaga yang terbatas, adanya jaminan konstitusional, dan banyaknya akses terhadap bantuan dana dari lembaga donor internasional, membuat ketiga lembaga tersebut memiliki sustainabilitas yang tinggi, meskipun kesemuanya masih membutuhkan banyak tambahan tenaga staf dan pelatihan profesional.

Lembaga supervisor pemilu, khususnya, menghadapi tantangan berat agar dapat menjadi pelaksana sistem pemilu yang kredibel dan imparial di Fiji. Kabinet pemerintahan di Fiji menyetujui untuk merestrukturisasi lembaga tersebut dengan penambahan staf pada periode sebelum pemilu tahun 2006.

# Uruguay: Pengadilan Pemilu – Cabang Keempat dari Pemerintah?

Sara Staino

Republik Oriental Uruguay meraih kemerdekaan pada 1825 dan, terpengaruh oleh model republik ala Swiss, membentuk sebuah kombinasi kuasi-presidensialisme dan sistem multipartai di awal Abad ke-20. Dengan pengecualian periode peralihan militer pada 1973 hingga 1984, Uruguay telah melaksanakan pemilu multipartai selama lebih dari satu abad.

Undang-undang Pemilu 1924 menjadi penanda awal dimulainya lembaga penyelenggara pemilu yang otonom dan independen. Selama hampir seabad berada di bawah kekuasaan pemerintah eksekutif, pemilu dan berbagai persoalan pemilu lainnya akhirnya diserahkan kepada lembaga Pengadilan Pemilu (*Corte Electoral*) yang bertanggung jawab melaksanakan penyelenggaraan pemilu. Pada 1934 keberadaan dan wewenang Pengadilan Pemilu diberi landasan konstitusional.

## Struktur Lembaga

Pengadilan Pemilu terdiri dari sembilan anggota yang dipilih oleh dua majelis yang ada di Parlemen. Lima anggota di antaranya merupakan anggota imparisial, yang dipilih berdasarkan latar belakang profesional mereka, dan dipilih oleh dua-pertiga (mayoritas) suara di parlemen; sedangkan empat anggota sisanya merupakan perwakilan dari partai-partai besar, dipilih berdasarkan jumlah suara proporsional anggota masing-masing partai yang ada di legislatif. Berdasarkan konstitusi 1952, kandidat dengan jumlah suara paling tinggi di antara lima anggota imparisial yang ada harus ditunjuk sebagai presiden Pengadilan Pemilu.

Di bawah Pengadilan Pemilu terdapat 19 anggota permanen dari dewan kepemiluan (*juntas electorales*) – masing-masing satu di dalam 19 provinsi yang ada di Uruguay, Lembaga Pemilu Nasional (*Oficina Nacional Electoral*), yang bertindak sebagai sekretariat bagi Pengadilan Pemilu, dan 19 lembaga pemilu regional, masing-masing satu untuk 19 provinsi. Anggota-anggota untuk lembaga yang berada di level yang lebih rendah dipilih berdasarkan suara populer, sehingga struktur partai politik di Parlemen dapat terwakili dengan baik di seluruh lembaga pemilu di setiap tingkatan pemerintahan.

Dewan pemilu bertanggung jawab untuk melaksanakan pemilu pada level provinsi. Mereka mengawasi detail-detail pelaksanaan di TPS, menjaga dan memelihara arsip pemilu provinsi, memastikan bahwa undang-undang dan prosedur pemilu dipatuhi, serta mengumumkan hasil pemilu di level daerah dan provinsi. Dewan pemilu bertanggung jawab langsung kepada Pengadilan Pemilu.

Tugas utama dari lembaga pemilu adalah memfasilitasi kerja Pengadilan Pemilu dan dewan pemilu. Lembaga Pemilu Nasional di Montevideo biasanya menangani berbagai urusan administratif pengadilan, seperti personel, akuntansi, dan pendanaan. Lembaga ini juga bertanggung jawab menyelenggarakan Arsip Pemilu Nasional. Lembaga Pemilu Nasional berfungsi sebagai divisi teknis, mengepalai 19 lembaga pemilu provinsi, dan melapor langsung kepada Pengadilan Pemilu.

## **Wewenang dan Fungsi**

Pasal 278 dari konstitusi 1934 menyatakan bahwa Pengadilan Pemilu memiliki wewenang untuk:

- melaksanakan pemilu beserta seluruh prosedur-prosedurnya;
- menjadi lembaga pemimpin dalam penyelenggaraan, konsultasi, dan pendanaan bagi organ-organ kepemiluan pemerintah; dan
- menyelesaikan sengketa dan konflik, serta berperan sebagai pengadilan tinggi bagi penyelesaian sengketa pemilu.

Oleh sebab itu wewenang Pengadilan Pemilu mencakup berbagai fungsi. Mereka tidak hanya bertindak sebagai penyelenggara pemilu, tetapi juga bertanggung jawab terhadap pelaksanaan registrasi pemilih dan mendistribusikan kartu pemilih kepada semua warga yang memenuhi syarat; Pengadilan Pemilu juga menjadi lembaga pengadilan tertinggi khusus untuk isu-isu kepemiluan sehingga mereka juga wajib mengadili dan memutus sengketa dan konflik pemilu. Dengan voting afirmatif sebesar enam dari sembilan anggotanya, di mana tiga di antaranya harus berasal dari anggota netral, Pengadilan Pemilu memiliki otoritas untuk menginvestigasi hasil dari pemilu dan referendum, untuk menolak hasil pemilu dan referendum kemudian menganulirnya, serta melaksanakan pemeriksaan ulang terhadap surat suara.

Lebih jauh, Pengadilan Pemilu juga memiliki otoritas untuk menerbitkan regulasi administratif dan yurisdiktif, dan tidak ada satu pun dari regulasi tersebut yang boleh direvisi atau diubah-ubah oleh pemerintah, baik eksekutif maupun legislatif. Hal ini merupakan otoritas eksklusif yang tidak dimiliki oleh lembaga-lembaga pemerintahan lain di Uruguay: sebagaimana Dr. Carlos A. Urruty Navatta, presiden Pengadilan Pemilu, katakan, 'Pengadilan Pemilu ... memiliki kualitas yang dibutuhkan untuk membentuk pemerintahan karena lembaga ini dibentuk oleh konstitusi, kompetensi lembaga ini didirikan di atas konstitusi, dan keputusan yang diambil lembaga ini tidak bisa diganggu-gugat'.

Tanggung jawab lain yang harus dilaksanakan oleh Pengadilan Pemilu adalah melaksanakan dan mengawasi pemilu internal partai politik, pemilu universitas,

registrasi pemilih, kandidat, dan partai politik, melakukan pemeliharaan terhadap data registrasi pemilu, menerbitkan kartu pemilih, dan mengumumkan hasil pemilu. Pengadilan Pemilu tidak begitu berperan dalam memberikan pendidikan dan informasi bagi pemilih, tetapi di sisi lain lembaga ini kerap memberikan materi pemilu secara gratis dan menyediakan bantuan berupa asistensi bagi pemilu di sekolah untuk tujuan edukasi.

## Pendanaan

Aktivitas Pengadilan Pemilu didanai oleh anggaran negara; anggaran lembaga disusun oleh Pengadilan Pemilu sendiri dan diserahkan kepada pemerintah eksekutif untuk dikomentari. Parlemen kemudian memutuskan berdasarkan suara mayoritas apakah akan menyetujui skema anggaran Pengadilan Pemilu atau justru menyetujui perubahan dan koreksi yang diberikan oleh pemerintah eksekutif. Dana yang diberikan tidak diberikan untuk keperluan-keperluan spesifik, tetapi Pengadilan Pemilu diberikan kebebasan bagaimana menggunakan dana tersebut secara efektif.

## Akuntabilitas

Tidak ada akuntabilitas khusus bagi Pengadilan Pemilu. Sebagai lembaga yang memiliki karakteristik yang sama dengan pemerintah eksekutif, legislatif, dan yudikatif, Pengadilan Pemilu tidak wajib untuk melaporkan aktivitas dan kinerja mereka kepada siapapun. Pada praktiknya, mereka bertanggung jawab terhadap masyarakat, yang diwakili oleh empat anggota mereka yang berasal dari partai politik. Tetapi LPP memiliki akuntabilitas finansial melalui proses audit eksternal, dan setiap tahun hasil audit tersebut diserahkan kepada Majelis Akuntansi Nasional.

## Profesionalisme Staf dan Petugas Pemilu

Staf permanen penyelenggara pemilu berjumlah 1.003 orang, di mana 668 di antaranya bekerja pada level pusat dan 335 sisanya bekerja pada level provinsi. Pada hari pemungutan suara, jumlah petugas pemilu akan bertambah untuk bekerja pada TPS-TPS. Semua pegawai pemerintah diwajibkan oleh undang-undang untuk membantu penyelenggara pemilu selama periode pemilu dan referendum. Pada permulaan tahun pemilu, Pengadilan Pemilu akan membuat estimasi jumlah personel ekstra yang dibutuhkan pada hari pemungutan suara. Jika jumlah pegawai negeri tidak mencukupi, petugas TPS dapat merekrut warga setempat untuk membantu proses pemungutan suara. Setiap petugas baru akan mendapatkan pelatihan dan instruksi. Petugas pemilu di Uruguay pada umumnya memiliki kompetensi yang baik. Tetapi, Pengadilan Pemilu tetap berusaha meningkatkan kemampuan teknis para staf mereka dengan memastikan bahwa kenaikan jabatan hanya akan diberikan berdasarkan pada kapasitas profesional belaka. Pada setiap periode pemilu, Pengadilan Pemilu akan memberikan pelatihan khusus bagi semua staf di semua tingkatan.

## Relasi dengan Media dan Lembaga-lembaga Lainnya

Pengadilan Pemilu memiliki relasi yang cukup luas dengan lembaga lain. Relasi kelembagaan paling utama adalah dengan partai politik, di mana kedua pihak saling berkomunikasi secara reguler, dan dengan Parlemen dan pemerintah eksekutif untuk membahas persoalan pendanaan, perundang-undangan pemilu, keamanan, transportasi,

dan berbagai aspek logistik pemilu lainnya. Relasi Pengadilan Pemilu dengan media bersifat cair: pihak media sudah secara otomatis memainkan peran sebagai sumber informasi kepiluan bagi masyarakat. Pengadilan Pemilu tidak memiliki relasi yang cukup luas dengan lembaga internasional dan sedikit sekali menerima bantuan dari komunitas internasional.

Pengadilan Pemilu berdiri dengan kokoh di dalam sistem demokrasi Uruguay dan sudah seperti itu sejak menjadi lembaga independen pada tahun 1924. Karena aspek independensi, profesionalisme, dan sifat inklusifnya terhadap partai politik, Pengadilan Pemilu merupakan salah satu lembaga pemerintah yang sangat dihormati di Uruguay. Bahkan pada periode transisi militer di tahun 1970-an, ketika hampir semua institusi politik dikuasai oleh pihak militer, Pengadilan Pemilu tetap independen dan keputusan-keputusannya dihormati. Contoh klasik adalah referendum untuk reformasi konstitusional terhadap rezim otokratik militer yang dilaksanakan pada 1980, di mana Pengadilan Pemilu mengumumkan bahwa masyarakat Uruguay memilih untuk tidak melanjutkan pemerintahan militer, pihak militer menghormati keputusan tersebut dan mundur dari Parlemen. Ini adalah momen titik balik bagi Uruguay dan akhir bagi rezim militer di negara tersebut. Tidak ada keraguan bahwa Pengadilan Pemilu merupakan lembaga demokratis yang memiliki arti penting bagi masyarakat Uruguay.

Meskipun begitu, sebagaimana lembaga pemerintahan lainnya, Pengadilan Pemilu mengalami kekurangan akses bantuan teknologi, dan mereka mungkin perlu memodernisasi dan mengkomputerisasi beberapa aspek penyelenggaraan mereka agar dapat menjadi lebih efektif dan efisien. Selama ini, proses registrasi dan penerbitan kartu pemilih secara manual masih dapat dilakukan karena jumlah populasi yang relatif kecil, tetapi, jika dilihat dari sisi efektivitas dan efisiensi, proses tersebut sudah dapat dikatakan 'rawan'.





# **BAB 9**

BAB 9



# Evaluasi Kinerja LPP

## Mengapa Akuntabilitas LPP Penting?

424. Akuntabilitas berarti LPP bertanggung jawab terhadap aktivitasnya sendiri, dan wajib menyerahkan laporan kepada para pemangku kepentingan dan masyarakat bahwa aktivitas mereka benar-benar efektif dan memenuhi persyaratan legal, etis, dan finansial. Prinsip akuntabilitas mengimplikasikan bahwa LPP harus menyediakan informasi yang bersifat publik terkait kebijakan yang diambil, hasil yang ingin dicapai, kinerja lembaga, serta jumlah sumber daya yang dimiliki, termasuk dana pemerintah atau subsidi negara.

425. Akuntabilitas memiliki sejumlah dampak positif bagi LPP. Salah satunya adalah meningkatkan transparansi lembaga dan menyokong prinsip tata pemerintahan yang baik. Akuntabilitas juga dapat membantu meningkatkan kepercayaan publik dan pemangku kepentingan penting, khususnya partai politik dan kementerian negara. Kurangnya akuntabilitas di dalam LPP dapat mengakibatkan munculnya berbagai kecurigaan.

## Prinsip-prinsip dan Praktik Terbaik bagi Akuntabilitas LPP

426. Akuntabilitas finansial yang dibahas pada Bab 7 berlaku bagi akuntabilitas LPP secara umum. Transparansi dan integritas merupakan dua elemen penting bagi akuntabilitas LPP. Transparansi dapat meningkatkan kepercayaan publik, serta dapat mencegah munculnya tuduhan-tuduhan liar terhadap kinerja LPP.

427. LPP perlu memastikan bahwa mereka memiliki kontrol integritas terhadap informasi yang mereka rilis kepada pemangku kepentingan. Diseminasi informasi yang tidak akurat, entah sengaja atau tidak disengaja, dapat mencederai kredibilitas dan kepercayaan publik terhadap LPP. Bagaimana publik akan percaya terhadap LPP apabila lembaga ini kedapatan menyebarkan informasi yang tidak akurat?

## **Akuntabilitas terhadap Pemangku Kepentingan**

428. LPP memiliki akuntabilitas informal dan formal terhadap pemangku kepentingan dan, melalui para pemangku kepentingan tersebut, masyarakat. Akuntabilitas LPP memiliki tiga wujud:

- a. *konsultasi dan komunikasi (informal)* melalui kontak reguler dengan para pemangku kepentingan utama, metode kerja transparan, dan prosedur pelaporan rutin;
- b. *akuntabilitas kinerja (formal)* melalui penyerahan laporan aktivitas tahunan, atau setiap habis melaksanakan tahapan pemilu penting, serta melakukan audit dan evaluasi kinerja, kepada legislatif, pemerintah eksekutif, dan pemangku kepentingan lainnya; dan
- c. *akuntabilitas finansial (formal)* di mana LPP menyerahkan laporan keuangan dan hasil audit kepada pemerintah eksekutif dan legislatif untuk menjelaskan bagaimana penggunaan dana pemerintah yang sudah dipercayakan kepada LPP.

## **Konsultasi dan Komunikasi**

429. Konsultasi dengan pemangku kepentingan secara rutin dapat meningkatkan kesadaran para pemangku kepentingan terhadap kinerja LPP dan dapat menjadi peluang bagi mereka untuk memberikan rekomendasi dan evaluasi kepada LPP. Konsultasi ini dapat bersifat rutin atau acak, wajib atau sukarela, terstruktur atau informal. Pembahasan mengenai komunikasi antara LPP dengan pemangku kepentingan ini dibahas lebih detail di Bab 8.

## **Akuntabilitas Kinerja**

430. LPP bertanggung jawab untuk mengambil keputusan organisasi dan memastikan bahwa keputusan tersebut diimplementasi dengan baik. Akuntabilitasnya adalah:

- a. penyelenggaraan pemilu beserta fungsi-fungsinya;
- b. kepatuhan lembaga terhadap undang-undang dan regulasi pemilu; dan
- c. memberikan pelayanan kepiluan berkualitas baik kepada para pemilih dan pemangku kepentingan lainnya.

## **Mekanisme untuk akuntabilitas kinerja dapat bersifat internal atau eksternal.**

### ***Akuntabilitas Kinerja Internal***

431. Akuntabilitas kinerja internal merupakan mekanisme akuntabilitas di mana:

- a. struktur organisasi yang lebih rendah bertanggung jawab langsung kepada struktur yang lebih tinggi; dan
- b. para staf dengan tanggung jawab manajerial melakukan evaluasi dan

penilaian kinerja, serta mengambil tindakan korektif terhadap aktivitas-aktivitas yang tidak memenuhi standar atau target yang telah ditetapkan.

Salah satu tanggung jawab utama para staf manajerial di dalam LPP adalah memastikan bahwa kinerja para staf LPP dapat memenuhi standar kualitas yang tinggi, serta memenuhi standar dan target yang telah ditetapkan di dalam rencana kerja strategis organisasi.

432. LPP juga dapat menggunakan fungsi audit internal untuk menjaga akuntabilitas internal. Dulunya, audit internal hanya digunakan untuk memonitor kepatuhan para personel terhadap peraturan dan regulasi internal, khususnya dalam hal finansial dan administrasi, tetapi akhir-akhir ini semakin sering LPP yang menggunakan audit internal untuk meningkatkan kinerja dan efektivitas lembaga.

433. Akuntabilitas kinerja internal juga mengimplikasikan bahwa staf senior LPP wajib menyerahkan laporan kinerja lembaga secara rutin untuk evaluasi dan bahan pertimbangan pengambilan keputusan di masa datang. LPP juga dapat meniru pendekatan yang banyak dipakai perusahaan komersil dalam mengevaluasi kinerja ketua sekretariat mereka.

### ***Akuntabilitas Kinerja Eksternal***

434. Jenis akuntabilitas LPP lain adalah akuntabilitas eksternal, di mana LPP bertanggung jawab atau melapor kepada badan legislatif atau pemerintah eksekutif. LPP di negara-negara seperti Kamboja, Ghana, Georgia, Honduras, Lestotho, dan Rusia menyerahkan laporan mereka secara langsung kepada lembaga legislatif. Sedangkan negara-negara yang LPP-nya melapor langsung kepada presiden di antaranya adalah Fiji dan Zambia. Di Zambia, presiden wajib mentabulasi laporan LPP dihadapan legislatif maksimal tujuh hari setelah menerima laporan tersebut.

435. Beberapa negara mewajibkan LPP mereka untuk membuat laporan kinerja dan audit finansial setiap tahunnya, contohnya adalah Bosnia & Herzegovina, Ekuador, Namibia, Afrika Selatan, dan Zambia. Di Bolivia, LPP wajib menyerahkan laporan tahunan dan laporan evaluasi pasca-pemilu mereka kepada legislatif. LPP di Afrika Selatan juga wajib menjalani mekanisme akuntabilitas yang ketat. Mereka wajib menyerahkan laporan aktivitas (termasuk laporan keuangan yang telah diaudit) kepada legislatif, baik secara rutin per tahun ataupun pasca-pemilu, serta juga harus mempublikasi laporan kesiapan untuk pelaksanaan pemilu berikutnya. Presiden juga dapat meminta laporan khusus terkait aspek-aspek kepemiluan yang spesifik. Di AS (lihat Studi Kasus), LPP di pemerintahan daerah memiliki akuntabilitas terhadap komunitas mereka, pejabat negara bagian, dan pengadilan.

436. Di negara-negara seperti Kosta Rika, Nigeria, Uruguay, dan Yaman, LPP tidak memiliki akuntabilitas formal terkait kinerja mereka. Di Kosta Rika dan Nigeria terdapat komite legislatif yang khusus bertugas mengawasi aktivitas LPP.

LPP di Uruguay memiliki akuntabilitas finansial melalui proses audit eksternal terhadap laporan keuangan mereka, tetapi tidak terhadap aspek kinerja secara umum. Di Palestina, meskipun tidak ada kewajiban legal bagi LPP untuk membuat laporan kepada pemerintah dan legislatif, LPP tetap mempublikasi laporan pasca-pemilu yang disirkulasi di antara lembaga pemerintah eksekutif, legislatif, partai politik, dan masyarakat pada umumnya.

437. Laporan kinerja LPP biasanya bersifat deskriptif dan analitis, menjabarkan tantangan-tantangan yang dihadapi LPP, termasuk soal pendanaan dan reformasi kerangka legal kepemiluan yang dapat meningkatkan efektivitas kinerja LPP. Karena laporan ini diserahkan kepada lembaga legislatif dan akan mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah, sangat penting bagi LPP untuk membuat laporan tersebut dengan jelas, komprehensif, dan menarik bagi para pembuat undang-undang.

438. Laporan LPP juga sebaiknya disirkulasi kepada para pemangku kepentingan secara proaktif, seperti partai politik, kementerian, lembaga donor, organisasi masyarakat sipil, lembaga pendidikan, komunitas bisnis, dan anggota masyarakat umum. Laporan dapat dipublikasi secara murah lewat CD-ROM (format digital) atau lewat situs resmi LPP. Mengirimkan salinan laporan kepada lembaga riset internasional dapat menjadi ajang promosi terhadap eksistensi LPP di komunitas internasional, termasuk tantangan yang dihadapi dan bantuan-bantuan internasional yang dibutuhkan.

## **Akuntabilitas Finansial**

439. LPP memiliki tanggung jawab untuk mempergunakan sumber daya finansial yang mereka terima secara efektif untuk melaksanakan misi-misi startegis mereka. Aspek akuntabilitas finansial:

- a. penggunaan sumber daya secara efektif dan efisien;
- b. mematuhi semua undang-undang dan regulasi terkait; dan
- c. melakukan praktik finansial yang etis.

440. Akuntabilitas finansial biasanya memiliki basis legal di dalam undang-undang, seperti di Lesotho, atau di dalam persyaratan legal untuk lembaga sektor publik. Banyak LPP, seperti di Liberia, memperlakukan kerangka legal tersebut sebagai persyaratan minimal dan memberikan laporan finansial yang lebih lengkap dan detil ketimbang yang telah diwajibkan.

441. Sebagaimana akuntabilitas kinerja, akuntabilitas finansial memiliki dua komponen, internal dan eksternal.

### **Akuntabilitas Finansial Internal**

442. Mekanisme akuntabilitas finansial internal merupakan prosedur untuk meningkatkan kontrol terhadap sumber daya finansial lembaga. Hal ini dapat diwujudkan melalui:

- a. membentuk subkomite khusus untuk mengawasi aktivitas finansial;
- b. membuat struktur pelaporan finansial formal antara sekretariat LPP dengan anggota LPP (atau dengan lembaga kementerian yang menaungi LPP pada Model Pemerintahan atau Kombinasi);
- c. menggunakan formulasi anggaran berbasis kinerja untuk menjamin bahwa setiap pengeluaran yang dilakukan sesuai dengan rencana organisasi; dan
- d. melakukan audit internal untuk memonitor dan mengevaluasi prosedur penyelenggaraan finansial LPP beserta implementasinya.

443. Jika LPP tidak bisa menunjukkan bahwa kontrol akuntabilitas finansial internal mereka dapat meningkatkan efektivitas dan kewajaran penyelenggaraan finansial, maka akuntabilitas finansial eksternalnya nanti akan terasa lebih sukar. Hal ini dapat membawa efek negatif bagi otonomi finansial LPP dan independensi lembaga.

### **Akuntabilitas Finansial Eksternal**

444. Mekanisme akuntabilitas finansial eksternal utamanya terdiri dari proses audit eksternal terhadap aktivitas dan laporan keuangan LPP. Berbagai audit eksternal tambahan juga terkadang dilakukan untuk berbagai sistem finansial yang spesifik (seperti pembayaran gaji), atau jika terdapat kecurigaan dan tuduhan praktik korupsi di dalam tubuh organisasi LPP. Pada kasus tuduhan korupsi, lembaga anti-korupsi milik pemerintah mungkin akan terlibat di dalam proses audit eksternal.

445. Audit eksternal bagi LPP biasanya dilakukan oleh lembaga audit pemerintah, seperti Komisi Audit Nasional di Bosnia & Herzegovina atau auditor umum di Kanada, Honduras, dan Panama. Di Rumania dan Turki, audit eksternal dilakukan oleh Majelis Audit yang bertanggung jawab kepada legislatif. Di Portugal, LPP (menggunakan Model Pemerintahan) diaudit oleh Kementerian Keuangan dan Majelis Audit. Di negara-negara seperti Lesotho dan Zambia, audit eksternal LPP dilakukan oleh perusahaan auditor swasta, sementara di Rusia, audit eksternal dilakukan oleh Departemen Akuntansi di dalam Dewan Pemerintahan Federal. Di Peru, proses audit terhadap keuangan LPP tidak boleh dilakukan lebih dari tiga bulan setelah pelaksanaan pemilu.

446. LPP biasanya menyertakan hasil audit di dalam laporan tahunan yang wajib mereka serahkan kepada legislatif atau pemangku kepentingan lain. Contohnya, di Kamerun, laporan keuangan yang telah diaudit akan ditabulasi di legislatif, sementara audit terhadap laporan kinerja LPP langsung diserahkan kepada presiden.

447. Evaluasi terhadap laporan keuangan LPP oleh sebuah komite legislatif, sering disebut sebagai Komite Pertanggungjawaban Publik, dapat menjadi tolak-ukur yang baik untuk melihat integritas finansial LPP. Kerangka kerja proses evaluasi tersebut harus dapat memastikan bahwa LPP diwawancara dengan adil, bukan untuk disudutkan secara politik. Jika auditor menemukan kejanggalan atau praktik finansial yang buruk, pejabat senior LPP dapat dipanggil untuk

menjelaskan duduk perkara dan solusi yang dapat diberikan.

## **Pertanggungjawaban untuk Penggunaan Sistem Berbasis-teknologi**

448. Meningkatnya penggunaan sistem berbasis-komputer untuk pelaksanaan dan penyelenggaraan pemilu menciptakan tantangan-tantangan baru bagi akuntabilitas LPP. Terlepas dari isu sustainabilitas (yang dibahas di Bab 10), kepercayaan publik terhadap akurasi dan keamanan sistem semacam ini masih perlu ditingkatkan.

449. Ketiadaan bukti fisik di dalam sistem komputer, kurangnya transparansi dan pemahaman masyarakat terhadap program komputer, dan tingginya resiko intervensi terhadap data, merupakan beberapa hal yang kerap disebarluaskan oleh media sebagai ‘worms’, virus, dan peretas. Semua hal ini dapat mempengaruhi kredibilitas LPP yang sangat mengandalkan sistem komputer untuk melaksanakan tugas-tugas penting seperti registrasi pemilih, pemungutan suara, dan penghitungan suara, kecuali implementasinya bersifat akuntabel.

450. Masih terdapat perdebatan panjang mengenai tingkat keandalan dan keamanan sistem berbasis-komputer untuk melaksanakan pemungutan dan penghitungan suara. Di luar isu teknis, di AS perdebatan ini juga menyentuh soal preferensi dan netralitas politik para pemasok barang teknologi. Beberapa media di AS melaporkan adanya persoalan integritas di dalam sistem e-voting yang dipakai pada pemilu di AS, misalnya soal teknologi ‘layar sentuh’ *direct recording electronic* pada kasus pemilu di Maryland pada tahun 2004, yang semakin meningkatkan tekanan kepada LPP untuk mengevaluasi akuntabilitas penggunaan teknologi komputer. Persoalan ini berujung pada laporan Komisi Baker-Carter di tahun 2005 yang dibentuk untuk menangani persoalan e-voting secara lebih mendalam.

451. Langkah-langkah yang harus diambil LPP untuk memastikan integritas penggunaan sistem berbasis-komputer:

- a. melakukan uji coba yang ketat sebelum mengimplementasikan teknologi elektronik, dan mempublikasikan hasil uji coba tersebut kepada pemangku kepentingan;
- b. menggunakan sistem dan aplikasi *open-source*, untuk meningkatkan transparansi terhadap sistem yang digunakan;
- c. membuat program komputer versi uji coba yang dapat dikomentari oleh masyarakat luas. Contohnya, Komisi Pemilu di Australia menampilkan kode untuk sistem e-voting dan e-counting mereka di situs resmi Komisi, kemudian mengundang semua pakar IT di seluruh negeri untuk memberikan komentar dan saran.
- d. menyimpan salinan kode untuk masing-masing sistem komputer di sebuah *server* terpisah, kemudian secara reguler membandingkan salinan kode ini dengan sistem yang sedang digunakan oleh LPP, agar dapat segera diketahui jika ada perubahan-perubahan mencurigakan;

- e. mengaudit sistem komputer secara reguler, khususnya terhadap aspek keamanan;
- f. memastikan bahwa semua sistem komputer akan menghasilkan jejak audit fisik yang nantinya dapat digunakan untuk memverifikasi sistem, sebagaimana disarankan di AS; dan
- g. memastikan adanya sistem cadangan (*back-up*) sebagai mekanisme pengamanan jika terjadi kegagalan sistemik.

### Mekanisme Evaluasi LPP

452. Untuk memenuhi standar akuntabilitas eksternal dan internal, LPP membutuhkan mekanisme yang dapat mengevaluasi aktivitas mereka, serta dapat menjamin efektivitas, kualitas, dan integritas penyelenggaraan finansial kepada para pemangku kepentingan. Mekanisme ini mencakup proses kontrol kualitas internal, auditing, evaluasi, penelaahan sejawat, dan pengawasan eksternal.

### Kontrol Kualitas Internal

453. Program penjaminan kualitas internal merupakan langkah awal untuk memastikan bahwa LPP dapat memenuhi standar pelayanan dan efektivitas yang memadai. Beberapa komponen program penjaminan kualitas internal antara lain:

- a. konsultasi dengan para pemangku kepentingan terkait sistem dan metode baru;
- b. mengimplementasikan proses pengembangan dan desain yang dievaluasi secara formal;
- c. melakukan uji coba dengan ketat;
- d. mengadakan program pelatihan komprehensif;
- e. memastikan bahwa semua staf memenuhi kualifikasi profesionalitas;
- f. melakukan program pengawasan pasca-implementasi secara formal; dan
- g. proses pelaporan dan resolusi yang matang.

Ada baiknya LPP mengikuti pedoman dan standar yang ditetapkan Organisasi Standarisasi Internasional (International Organization for Standardization, ISO).

### Proses Audit LPP

454. Sebuah proses audit akan memeriksa dan mengevaluasi aktivitas LPP secara kritis, terutama di dalam parameter rencana-rencana strategis yang telah ditetapkan oleh LPP itu sendiri. Audit secara reguler merupakan elemen paling esensial untuk memastikan akuntabilitas LPP. Belakangan ini, konsep audit tidak hanya berkaitan dengan aktivitas finansial lembaga pemerintah, tetapi juga mencakup efektivitas, metodologi operasi, dan kualitas kinerja lembaga dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

455. Sebagaimana akuntabilitas kinerja dan finansial LPP, proses audit LPP juga dapat dibagi ke dalam dua kategori dasar:

- a. *audit kinerja* – fokus kepada efektivitas dan efisiensi aktivitas LPP
- b. *audit finansial* – fokus kepada pemeriksaan catatan akuntansi LPP dan membandingkannya dengan standar akuntansi secara umum, untuk mengevaluasi efisiensi dan kewajaran finansial LPP.

456. Proses audit dapat dikategorikan ke dalam salah satu dari dua kategori di atas atau justru merupakan kombinasi dari keduanya. Audit dapat dilaksanakan secara menyeluruh – memeriksa kinerja dan transaksi keuangan LPP – atau dibatasi hanya pada aktivitas atau sistem kerja tertentu saja.

457. Apapun jenis auditnya, proses audit dilakukan berdasarkan standar auditing profesional. Laporan audit, yang biasanya akan dibuka kepada publik, akan menunjukkan hal ini atau paling tidak menjelaskan mengapa standar tersebut tidak bisa diaplikasikan, atau menjustifikasi standar dan metodologi yang digunakan. Investigasi dan laporan audit dapat membantu mengidentifikasi praktik-praktik keuangan yang ditemukan; mengevaluasi kontrol manajemen operasional dan finansial; mengidentifikasi berbagai pelanggaran regulasi; perbaikan pencatatan semenjak proses audit sebelumnya; serta mengevaluasi kelayakan metode dan sistem yang digunakan untuk mencapai target-target organisasi.

458. Laporan audit yang profesional selalu bersifat objektif, faktual, akurat, menyeluruh, adil, dan menekankan pencapaian-pencapaian positif sekaligus menunjukkan kesalahan-kesalahan LPP. Sebaiknya auditor mendiskusikan temuan-temuan dan rekomendasi dengan LPP, memberikan waktu yang cukup bagi LPP untuk merespon temuan-temuan tersebut, dan benar-benar mempertimbangkan masukan dari LPP sebelum benar-benar memfinalisasi dan mempublikasi laporan audit.

### **Audit Kinerja**

459. Audit kinerja merupakan pemeriksaan yang objektif, independen, dan sistematis terhadap aktivitas dan sistem manajemen LPP untuk mengevaluasi seberapa efektif dan efisien LPP menggunakan sumber daya yang mereka miliki. Audit kinerja dapat dilaksanakan sendiri secara internal oleh LPP, atau secara eksternal. Audit kinerja bisa dilakukan secara menyeluruh atau hanya berfokus pada program dan aktivitas-aktivitas tertentu saja. Audit kinerja mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan di dalam aktivitas LPP, serta memberikan rekomendasi yang sesuai. Audit kinerja merupakan mekanisme yang penting untuk meningkatkan penyelenggaraan pemilu, tata kelola lembaga yang baik, akuntabilitas, dan integritas.

### **Metodologi dan Lingkup Audit Kinerja**

460. Audit kinerja mencakup pemeriksaan internal – yakni evaluasi terhadap kebijakan dan catatan-catatan LPP, serta wawancara dengan anggota-anggota

LPP yang relevan – dan pemeriksaan eksternal – wawancara dengan para pemangku kepentingan dan evaluasi terhadap pemberitaan media dan laporan-laporan lain terkait aktivitas LPP untuk mendapatkan gambaran mengenai persepsi masyarakat mengenai kinerja LPP. Audit ini biasanya dilakukan dengan analisa *cost-benefit* dan efektivitas kerja, serta menggunakan indikator performa – yang diambil dari target-target yang ada di rencana strategis LPP, jika memungkinkan – atau standar pelayanan yang dirumuskan oleh LPP sendiri atau para pemangku kepentingan, untuk mengevaluasi kinerja LPP relatif terhadap target-target objektifnya.

461. Komponen-komponen audit kinerja biasanya mencakup hal-hal berikut:

- a. wawancara dengan pemangku kepentingan utama, seperti partai politik, pemilih, anggota legislatif, LSM, organisasi pers, kementerian dan lembaga pemerintah lainnya, serta pemasok. Wawancara ini bisa dilakukan melalui konsultasi bersama dengan para pemangku kepentingan di sebuah seminar atau diskusi publik;
- b. wawancara dengan anggota LPP, staf sekretariat, atau juga staf temporer dan pekerja kontrak yang terlibat dalam aktivitas yang sedang diaudit;
- c. analisa terhadap rencana strategis LPP, struktur manajemen, kebijakan-kebijakan yang diambil, rencana operasional, pembagian kerja, dan implementasi dari aktivitas-aktivitas tersebut; dan
- d. evaluasi terhadap berbagai instrumen hukum seperti undang-undang dasar, undang-undang, regulasi, keputusan pengadilan, kode etik, serta pemeriksaan terhadap data komputer, laporan-laporan, prosedur, dokumen panduan, pedoman kerja, dan berbagai catatan-catatan penting lainnya.

462. Kriteria-kriteria dan persoalan yang dievaluasi oleh proses audit tergantung pada aktivitas LPP yang akan diaudit. Sebagai contoh, audit kinerja terhadap LPP dapat menggunakan kriteria desain dan daftar persoalan sebagaimana di dalam Tabel 15.

**Tabel 15: Audit Kinerja Pemilu: Kriteria dan Persoalan-persoalan**

Kriteria Audit Kinerja Pemilu	Persoalan-persoalan Audit Kinerja Pemilu
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persiapan dan desain pemilu: logika dan penyelesaian rencana pemilu</li> <li>• Efisiensi: rasio biaya-output dan kualitas hasil kinerja</li> <li>• Efektivitas: kontribusi yang diberikan oleh LPP terhadap target-target pemilu</li> <li>• Dampak: efek dari pelaksanaan pemilu oleh LPP terhadap demokrasi dan stabilitas negara</li> <li>• Sustainability: kemampuan untuk mempertahankan berbagai keuntungan dan benefit dari pelaksanaan pemilu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kelayakan standar regulasi, kebijakan, prosedur, dan kinerja LPP dalam mencapai target-target kerjanya</li> <li>• Kelayakan struktur dan kultur LPP dalam memberikan pelayanan pemilu sesuai dengan standar yang telah ditetapkan</li> <li>• Tingkat kepatuhan LPP terhadap kerangka legal pemilu dan regulasi serta prosedur internalnya sendiri</li> <li>• Tingkat konflik dan duplikasi di dalam aktivitas pemilu LPP, dan antara pemilu dan program-program LPP yang lain</li> <li>• Dampak sistem pemilu terhadap sistem dan prosedur LPP</li> <li>• Efektivitas dan sustainability penggunaan teknologi di dalam pelaksanaan pemilu</li> <li>• Tingkat pengetahuan kepemiluan di antara anggota dan staf pemilu, serta dampak aktivitas pelatihan terhadap hal ini</li> <li>• Dampak dari aktivitas diseminasi informasi LPP</li> <li>• Efektivitas jalinan relasi LPP dengan organisasi lain dalam perannya di dalam isu kepemiluan</li> <li>• Kinerja LPP dalam mengimplementasi proses pemilu</li> <li>• Akuntabilitas LPP terhadap pemangku kepentingan</li> </ul>

### Hasil Audit Kinerja

463. Hasil dari audit kinerja biasanya memasukkan informasi terkait aktivitas atau proses yang telah diaudit, dan memberikan rekomendasi yang ditujukan untuk membantu LPP dan lembaga pengawas untuk meningkatkan pelayanan mereka kepada pemangku kepentingan.

**Tabel 16: Contoh Temuan dan Rekomendasi Audit Kinerja**

Temuan	Rekomendasi
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kekuatan dan kelemahan sistem manajemen dan tim manajemen LPP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Metode untuk meningkatkan sistem manajemen, operasional, dan finansial, serta prosedur untuk meningkatkan kinerja LPP untuk mencapai target</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kekuatan dan kelemahan metode yang digunakan untuk mengimplementasi aktivitas dan proses yang relevan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Metode untuk dapat menggunakan sumber daya secara lebih efisien, namun tetap memberikan kualitas pelayanan yang diharapkan</li> <li>• Metode untuk dapat menggunakan sumber daya secara lebih efisien, mengurangi rasio biaya-output</li> <li>• Metode untuk meningkatkan efektivitas LPP dengan mencapai target rencana, standar kinerja, dan level pelayanan secara lebih baik,</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hambatan-hambatan yang dapat mempengaruhi kemampuan LPP dalam mencapai target di dalam aktivitas yang sedang diaudit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perubahan-perubahan terhadap lingkungan eksternal LPP yang dapat membantu LPP dalam mencapai target dan meningkatkan pelayanan, serta sustainability jangka panjang</li> </ul>

Temuan	Rekomendasi
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penilaian terhadap tingkat pencapaian suatu aktivitas atau program dalam relasinya dengan target lembaga, level kinerja, dan standar pelayanan yang dirumuskan oleh LPP dan dituntut oleh lembaga</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peningkatan terhadap kerangka kerja dan hasil rencana, standar kinerja, dan level pelayanan yang dapat membantu LPP dalam memenuhi capaian dan meningkatkan pelayanan kepada para pemangku kepentingan</li> <li>• Perubahan-perubahan yang dapat meningkatkan akuntabilitas dan transparansi LPP, dan untuk meningkatkan kepercayaan publik terhadap lembaga</li> </ul>

464. Audit kinerja dapat memberikan dampak yang sangat luas, baik terhadap LPP sendiri ataupun terhadap pemangku kepentingan. Misalnya: penghematan sumber daya, peningkatan efisiensi, penguatan kebijakan dan praktik manajemen, peningkatan kualitas pelayanan, dan pemahaman yang lebih baik terhadap akuntabilitas.

### **Audit Finansial**

465. Audit keuangan internal di LPP merupakan mekanisme pengecekan internal terakhir yang dilakukan untuk meningkatkan integritas dan 'kebersihan' finansial lembaga. Sedangkan audit keuangan eksternal LPP dilakukan untuk mengevaluasi praktik dan kondisi keuangan LPP agar didapatkan sebuah opini yang independen terhadap keutuhan, kepatuhan, integritas, dan akurasi finansial lembaga yang bersangkutan. Kebanyakan LPP di dunia diwajibkan untuk menyiapkan dan menyerahkan laporan atau catatan finansial mereka yang telah diaudit, yang dihubungkan dengan pencapaian dan aktivitas dari rencana kerja tahunan lembaga. Laporan tersebut akan menunjukkan seberapa besar kontribusi negara dan sumber-sumber pendanaan eksternal lain dan seberapa besar yang telah digunakan oleh LPP.

466. Pelaksanaan pemilu akan menimbulkan banyak transaksi finansial dari berbagai aktivitas seperti pengadaan suplai barang/jasa dan rekrutmen staf tambahan dalam jumlah besar. Banyak LPP memiliki staf-staf daerah dalam jumlah yang relatif cukup besar, termasuk ribuan pekerja temporer, kemudian harus mengadakan pembelian peralatan bernilai jutaan dolar dalam waktu yang relatif singkat. Kondisi ini sangat memungkinkan terjadinya penyalahgunaan dana dan berbagai pelanggaran finansial jika tidak dijaga dengan baik.

467. Audit finansial bertujuan untuk memberikan semacam jaminan bahwa laporan finansial LPP benar-benar merepresentasikan kondisi keuangan lembaga dengan benar, serta sesuai dengan prinsip-prinsip akuntansi dan standar finansial yang berlaku. Proses audit biasanya berupaya untuk menilai apakah semua transaksi finansial yang dilakukan lembaga sudah mengikuti kriteria finansial yang ada di dalam regulasi internal LPP atau regulasi keuangan sektor publik yang ditegakkan pemerintah. Audit finansial juga menyediakan opini apakah struktur kontrol keuangan internal LPP telah didesain dan diimplementasikan dengan baik untuk menjamin akurasi dan integritas manajemen finansial dan dapat mencegah tindakan kecurangan.

468. Audit finansial biasanya meliputi aspek-aspek di bawah ini:

- a. laporan dan informasi keuangan (seperti pendapatan dan pengeluaran, kasbon, tanda terima pencairan dana, dan daftar aset);
- b. permintaan anggaran dan variasi antara estimasi dan kinerja keuangan aktual;
- c. kepatuhan terhadap undang-undang dan regulasi, terutama dalam hal pengadaan barang/jasa, akuntansi, pelaporan kontrak dan hibah, serta pencegahan tindakan korupsi; dan
- d. kontrol internal terhadap dana, aset, dan pelaporan.

### **Evaluasi Program oleh LPP**

469. Evaluasi program merupakan cara lain yang kerap digunakan untuk membantu LPP meningkatkan akuntabilitas lembaga. Batasan antara audit kinerja dengan evaluasi program memang kabur. Keduanya memberikan analisa objektif dan independen terhadap cara-cara yang dapat digunakan LPP untuk dapat menggunakan sumber daya secara lebih baik. Audit kinerja biasanya akan lebih fokus kepada aspek ekonomis, efisiensi, dan efektivitas kinerja LPP dalam kaitannya dengan target-target yang ada di dalam rencana strategis. Evaluasi program biasanya diawali dengan mempertanyakan apakah kerangka kerja kepemiluan, serta target-target strategis yang disepakati, benar-benar sesuai dengan kebutuhan para pemangku kepentingan.

470. Pertanyaan-pertanyaan kunci di dalam evaluasi program LPP:

- a. Apakah kerangka kerja aktivitas dan target-target LPP sudah sesuai dengan kebutuhan dan target-target para pemangku kepentingan?
- b. Apakah layanan yang diberikan LPP diperlukan?
- c. Apakah layanan yang diberikan LPP dapat diberikan secara lebih efektif?
- d. Apa dampak jangka panjang dan jangka pendek dari pelayanan yang diberikan?

471. Evaluasi program merupakan aktivitas yang lebih berfokus pada hasil, dan menjadi respon terhadap siklus perencanaan strategis LPP. Konsentrasi evaluasi program adalah pada bagaimana LPP melayani para pemangku kepentingan, termasuk apakah evaluasi kebutuhan yang menjadi dasar aktivitas dan strategi LPP masih valid. Karena berfokus pada pemangku kepentingan, evaluasi program berkonsentrasi pada bagaimana mendapatkan pandangan dan ekspektasi para pemangku kepentingan terhadap kinerja dan kelayakan pelayanan LPP. Di dalam sebuah masyarakat yang memiliki kerangka legal dan teknologi kepemiluan yang dinamis, evaluasi program akan sangat membantu LPP dalam mengidentifikasi area-area aktivitas yang tidak lagi efektif dalam memenuhi kebutuhan pemangku kepentingan. Evaluasi program bertujuan untuk mengkaji kembali apakah pelayanan spesifik yang diberikan LPP masih dibutuhkan, atau apakah ada lembaga-lembaga lain yang akan lebih strategis untuk diberikan dana aktivitas kepemiluan, misalnya pelaksanaan edukasi

pemilih, ketimbang jika diberikan kepada LPP.

## Evaluasi Pasca-pemilu

472. Evaluasi pasca-pemilu merupakan metode yang kerap digunakan LPP untuk menilai kelayakan struktur legal dan manajemen pelaksanaan pemilu, dan untuk menilai kinerja mereka sendiri dalam memberikan pelayanan kepemiluan yang kredibel. Penilaian ini bersifat komplementer terhadap audit finansial dan audit kinerja. Negara-negara yang mewajibkan penyerahan laporan kinerja setiap selesai pelaksanaan pemilu di antaranya adalah Botswana dan Georgia. LPP di Botswana mengajak sejumlah pakar pemilu untuk mengevaluasi kinerja mereka selama masa pelaksanaan pemilu nasional tahun 2004. Hasil dari evaluasi ini menghasilkan sejumlah rekomendasi kunci yang memiliki dampak signifikan, termasuk rekomendasi untuk mengamandemen undang-undang dasar dan berbagai regulasi kepemiluan.

**Tabel 17: Evaluasi Pasca-pemilu 2004 di Botswana: Kerangka Acuan**

<b>Kerangka Legal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengevaluasi relevansi, kecukupan, dan efektivitas kerangka legal yang digunakan untuk memandu Independent Electoral Commission (IEC) dalam mengeksekusi wewenang mereka (Undang-undang Pemilu dan Konstitusi)</li> <li>• Mengevaluasi kejelasan kerangka legal pemilu dengan penekanan khusus terhadap wewenang Komisi</li> <li>• Mengevaluasi kecukupan fungsi-fungsi IEC dan sekretariatnya sebagaimana tercantum dalam Konstitusi</li> <li>• Mengeksplorasi kebutuhan terhadap undang-undang yang spesifik terkait fungsi-fungsi, tenaga kerja, dan berbagai isu legal lainnya</li> <li>• Menawarkan reformasi terhadap kerangka legal yang ada saat itu</li> </ul>
<b>Kerangka Operasional (Eksekusi Wewenang)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengevaluasi kesiapan IEC untuk Pemilu 2004</li> <li>• Mengevaluasi apakah IEC telah mematuhi kerangka legal yang ada dalam persiapan Pemilu 2004</li> <li>• Mengevaluasi kecukupan dan efektivitas Program Edukasi Sipil dan Pemilih yang dilaksanakan oleh IEC</li> <li>• Mengevaluasi efektivitas IEC dalam persiapan Pemilu 2004 serta mengidentifikasi persoalan dan kelemahan yang aktual maupun yang dipersepsikan</li> <li>• Mengevaluasi relasi Komisi dengan para pemangku kepentingan. Evaluasi ini harus memprioritaskan relasi Komisi dengan pemerintah eksekutif agar dapat menghasilkan rekomendasi yang efektif dalam meningkatkan akuntabilitas dan transparansi IEC, tetapi sekaligus mempertahankan independensinya</li> <li>• Mengevaluasi cara-cara terbaik untuk meningkatkan komunikasi yang baik antara Komisi dengan Sekretariat</li> </ul>
<b>Penunjukan Komisi dan Berbagai Isu Personel Lainnya</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengevaluasi prosedur penunjukan anggota Komisi dan Sekretariat serta menawarkan perbaikan jika dibutuhkan</li> <li>• Mengevaluasi kompetensi staf-staf di dalam Komisi</li> <li>• Mengidentifikasi kelemahan internal dan menawarkan intervensi positif</li> <li>• Mengevaluasi kemungkinan untuk memberikan anggota Komisi untuk merekrut, mendisiplinkan, dan memecat staf di semua tingkatan, termasuk Sekretaris</li> </ul>
<b>Pendanaan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengevaluasi kecukupan dana IEC dan efektivitas mekanisme pendanaan yang ada saat ini</li> </ul>
<b>Independensi IEC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengevaluasi sampai tahap mana IEC telah dan seharusnya independen</li> <li>• Menawarkan sebuah parameter untuk mengukur independensi IEC</li> <li>• Menyarankan kanal pelaporan untuk IEC</li> </ul>

<b>Evaluasi Terhadap Kinerja di Masa Datang</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mencari cara untuk menginstitutionalisasi evaluasi kinerja sebagai bagian resmi dari aktivitas rutin pasca-pemilu di IEC</li> </ul>
<b>Isu-isu Lainnya</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengevaluasi relevansi dan kecukupan rencana strategis IEC saat ini dan menawarkan perbaikannya</li> <li>• Isu-isu terkait kesetaraan gender dan pemilu, termasuk pengarusutamaan gender di dalam IEC</li> </ul>

*Sumber:* Diambil dari Dundas, Carl W., Maundeni, Zibani dan Balule T., 'Final Report: Audit of the Independent Electoral Commission's (IEC) Preparedness to Conduct Legitimate and Credible Elections in October 2004. Report of a Team of Consultants Appointed to Audit the Operation of the 2004 Elections in Botswana', (tidak ada tahun terbit dan nama penerbit), Desember 2004.

473. Laporan evaluasi pasca-pemilu digunakan untuk menganalisis apa-apa saja yang berfungsi dengan baik, apa yang tidak, dan mengapa. Laporan dapat mencakup semua aspek dari sistem, proses, dan manajemen pemilu, dan akan lebih baik apabila didasarkan pada pengalaman langsung para analis di dalam proses pelaksanaan pemilu, bukan hanya sekedar pembacaan atas catatan pemeriksaan. Aktivitas pemungutan suara, penghitungan suara, perilaku pemilih, dan respon dari pemangku kepentingan terhadap kebijakan LPP merupakan variabel-variabel penting di dalam pemeriksaan evaluasi pasca-pemilu. Evaluasi pasca-pemilu juga dapat mencakup persoalan bagaimana proses pendanaan LPP dapat membantu atau menghalang-halangi sustainabilitas LPP. Laporan evaluasi tersebut dapat menjadi acuan pemeriksaan kekuatan dan kelemahan LPP dan kerangka kepemiluan, sehingga bisa dibuat rekomendasi untuk memperbaiki kekurangan. Hasil evaluasi harus dijadikan bahan diskusi untuk reformasi kepemiluan dan pengembangan prosedural LPP di dalam keseluruhan siklus pemilu.

474. Pendekatan ganda evaluasi kebutuhan pra-pemilu dan evaluasi kinerja pasca-pemilu dapat membantu LPP untuk mengidentifikasi tingkat sustainabilitas pemilu yang bebas dan adil yang dapat diwujudkan untuk jangka waktu yang lama.

**Tabel 18: Daftar Siklus Evaluasi LPP Pasca-pemilu**

<b>Tanggung Jawab</b>	<b>Tindakan</b>
<b>Manajemen LPP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sebelum periode pemilu dimulai, kembangkan lingkup dan kerangka acuan evaluasi setelah konsultasi dengan pemangku kepentingan, dan tunjuk manajer LPP dan tim evaluator, atau konsultan eksternal (jika diperlukan), untuk melaksanakan evaluasi</li> <li>• Jelaskan kepada para staf maksud dan tujuan evaluasi</li> </ul>

<b>Tim Evaluator</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kembangkan rencana dan jadwal pengumpulan informasi selama dan setelah pelaksanaan, analisis, dan pelaporan pemilu</li> <li>• Kaji ulang kerangka dokumentasi proses pemilu yang relevan – seperti kerangka legal, kebijakan dan prosedur LPP, dan dokumen-dokumen relevan yang dikeluarkan oleh lembaga lain</li> <li>• Selama periode pemilu, saksi proses pemilu mewawancarai pemangku kepentingan eksternal dan staf LPP, untuk mengumpulkan data-data mengenai kinerja kepemiluan</li> <li>• Selenggarakan wawancara atau seminar untuk mengetahui pandangan pemangku kepentingan terhadap kinerja penyelenggaraan pemilu</li> <li>• Kumpulkan data selama periode pemilu untuk melengkapi data yang telah dimiliki, terutama dalam soal sengketa hasil pemilu</li> <li>• Analisa data dan buat draf laporan evaluasi</li> </ul>
<b>Manajemen LPP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kaji kembali dan respon draf laporan evaluasi</li> </ul>
<b>Tim Evaluator</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buat draf laporan evaluasi final berdasarkan respon dari manajemen LPP</li> </ul>
<b>Manajemen LPP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentasikan laporan evaluasi kepada pemangku kepentingan</li> <li>• Diskusikan rekomendasi reformasi di dalam laporan evaluasi dengan para staf</li> <li>• Advokasikan usulan reformasi yang ada di dalam laporan evaluasi kepada para pemangku kepentingan, khususnya pemerintah eksekutif dan legislatif</li> <li>• Kembangkan kebijakan dan prosedur baru berdasarkan temuan dan rekomendasi yang ada di dalam laporan</li> <li>• Dalam konsultasi dengan pemangku kepentingan, kembangkan lingkup dan kerangka acuan untuk evaluasi pemilu selanjutnya, sambil menaruh fokus pada persoalan-persoalan yang ada di dalam pelaksanaan pemilu sebelumnya</li> </ul>

## Penelaahan Sejawat

475. Penelaahan sejawat dapat menjadi wadah bagi para pakar pemilu berpengalaman untuk menyumbangkan pengetahuan mereka bagi mekanisme evaluasi internal dan eksternal. Memberdayakan staf lapangan LPP dari satu wilayah geografis untuk membantu audit atau evaluasi di wilayah geografis yang lain, sebagaimana dipraktikkan oleh LPP Australia di awal dekade 1990-an, akan sangat menguntungkan bagi LPP. Cabang LPP di daerah yang sedang diaudit cenderung akan lebih mendengarkan masukan dan rekomendasi dari sesama pekerja LPP yang lebih berpengalaman, dan pihak auditor maupun pihak yang diaudit akan sama-sama dapat menambah pengetahuan mereka melalui pertukaran ide. Keuntungan yang sama juga bisa didapatkan LPP dengan merekrut pakar pemilu profesional, baik dari dalam negeri ataupun luar negeri, sebagai bagian dari tim evaluasi LPP.

## Persoalan-persoalan Pengawasan Eksternal

476. Pengawasan eksternal terhadap LPP merupakan salah satu bagian dari akuntabilitas lembaga, dan dapat diimplementasikan melalui berbagai mekanisme seperti audit atau evaluasi eksternal, evaluasi aktivitas LPP oleh lembaga *ad hoc* atau lembaga khusus lainnya, dan evaluasi oleh komite lembaga legislatif (komite audit atau komite pelayanan publik).

477. Jika lembaga eksternal yang berwenang untuk mengawasi aktivitas LPP tidak independen, mereka dapat menjadi target intervensi yang dapat mempengaruhi lingkup atau metodologi pengawasan. Akan ada upaya mengubah atau mempengaruhi laporan pengawasan. Beberapa hambatan yang akan dialami lembaga pengawas di antaranya adalah restriksi dalam kerangka acuan, jangka waktu investigasi, akses informasi, atau minimnya dana atau sumber daya lain untuk melaksanakan pengawasan dengan baik. Sebagai contoh, lembaga pengawas pemilu di Indonesia, Panwas, merupakan lembaga yang bertanggung jawab untuk mengawasi pemilu sekaligus lembaga pertama yang menerima dan menangani sengketa pemilu. Meskipun diharapkan dapat menjadi lembaga yang independen, pada praktiknya Panwas ditunjuk dan didanai oleh LPP. Konflik yang terjadi di tahun 2004 antara Panwas dan LPP terkait protes Panwas terhadap keputusan LPP berujung pada penerbitan regulasi LPP yang menghapuskan semua peran Panwas di dalam sengketa yang melibatkan LPP.

478. Lembaga pengawas membutuhkan kebebasan untuk memeriksa dokumen, memverifikasi transaksi pengadaan barang yang menggunakan uang negara, dan mewawancarai anggota, staf, dan pejabat-pejabat LPP. Kebebasan untuk melakukan semua itu akan lebih terjamin apabila dimasukkan ke dalam kerangka legal kepemiluan. Jika tidak, LPP dapat meningkatkan kredibilitas mereka dengan mengizinkan lembaga pengawas melakukan semua itu. Lembaga pengawas biasanya diberikan otoritas untuk mendapatkan surat pemeriksaan dari pengadilan untuk memaksa LPP dan lembaga lainnya menunjukkan dokumen-dokumen tertentu. Pada kasus di mana lembaga pengawas diberikan wewenang investigatif, mereka biasanya diperbolehkan mengambil surat kesaksian di bawah sumpah.

479. Agar efektif, aktivitas pengawasan juga harus menjadi subjek kontrol kualitas yang ketat agar tetap profesional, imparial, dan akurat. Jumlah staf yang kompeten dan memahami kerangka legal, operasional, dan finansial juga harus mencukupi agar dapat memudahkan proses pengawasan. Temuan-temuan yang ditemukan lembaga pengawas harus objektif dan ditujukan untuk meningkatkan pelayanan LPP.

## **Ikhtisar Bab**

- Akuntabilitas terhadap para pemangku kepentingan dapat membantu meningkatkan transparansi dan tata kelola LPP, dan membawa pengaruh positif bagi persepsi publik terhadap profesionalisme dan imparialitas LPP.
- Akuntabilitas 'informal' melalui komunikasi rutin dengan pemangku kepentingan, dan akuntabilitas formal kinerja dan finansial, merupakan pendekatan komplementer dan penting untuk memastikan bahwa aktivitas LPP akuntabel terhadap undang-undang dan peraturan hukum yang berlaku, standar finansial, integritas operasional, dan pelayanan yang berfokus pada pemangku kepentingan.

- Akuntabilitas kinerja bersifat internal dan informal. Akuntabilitas internal mencakup pengawasan manajemen dan pelaksanaan audit internal untuk memeriksa persoalan-persoalan terkait kinerja lembaga. Akuntabilitas eksternal mencakup evaluasi eksternal dan kewajiban untuk menyerahkan laporan pertanggungjawaban kinerja kepada pemangku kepentingan seperti legislatif. Mendistribusikan laporan tersebut secara luas dapat meningkatkan kesadaran para pemangku kepentingan terhadap tantangan dan pencapaian-pencapaian LPP.
- LPP juga memiliki akuntabilitas finansial secara internal dan eksternal. Akuntabilitas internal mencakup membuat laporan finansial, mekanisme kontrol, dan melakukan audit internal. Akuntabilitas eksternal mencakup audit eksternal, menyerahkan laporan finansial yang telah diaudit kepada para pemangku kepentingan seperti legislatif dan lembaga donor, dan evaluasi oleh lembaga-lembaga terkait.
- Penggunaan sistem berbasis teknologi, terutama untuk aktivitas pemungutan suara dan penghitungan suara, bisa memberikan beban akuntabilitas baru bagi LPP, karena sistem ini mungkin tidak sepenuhnya transparan atau mudah dipahami oleh pemangku kepentingan. Jaminan kualitas dan integritas, serta bukti transaksi, merupakan hal yang wajib diperhatikan.
- Untuk meyakinkan pemangku kepentingan terhadap efektivitas dan kewajaran kinerja lembaga, LPP dapat menggunakan berbagai macam pendekatan seperti pra-implementasi, kontrol kualitas, pelaksanaan audit, evaluasi, dan pengawasan eksternal. Aktivitas penelaahan sejawat dapat menambah kredibilitas terhadap hasil temuan dan rekomendasi audit.
- Evaluasi merupakan analisis kerangka kepemiluan secara menyeluruh, sedangkan audit merupakan metode yang digunakan untuk menganalisis/mengevaluasi isu-isu spesifik di dalam kerangka tersebut. Evaluasi dapat menjadi panduan bagi audit, tetapi audit tidak bisa menjadi memandu aktivitas evaluasi.
- Audit kinerja dan finansial dapat mengidentifikasi hal-hal baik yang sudah dilakukan LPP, mendeteksi dan mencegah korupsi dan malpraktik, serta mengidentifikasi bagaimana LPP dapat meningkatkan metode dalam mematuhi syarat-syarat atau regulasi finansial, dan meningkatkan kinerja operasional dan integritas lembaga dalam mencapai tujuan-tujuan yang ditetapkan di dalam rencana strategis lembaga.
- Audit kinerja mengevaluasi efektivitas dan efisiensi aktivitas LPP, dan dapat membawa dampak yang signifikan terhadap kualitas pelayanan, efektivitas penggunaan sumber daya, dan penguatan manajemen kepemiluan. Sedangkan dampak audit finansial adalah peningkatan kontrol finansial internal, serta peningkatan kepatuhan lembaga terhadap peraturan-peraturan yang relevan dan penggunaan sumber daya finansial yang lebih efisien.
- Selain audit, LPP dapat melakukan evaluasi program terhadap aktivitas-

aktivitas spesifik yang dilakukan. Evaluasi program tidak hanya memeriksa seberapa baik LPP melaksanakan rencana-rencana mereka, dan apakah tujuan-tujuan objektif LPP sudah sesuai dengan kebutuhan para pemangku kepentingan. Evaluasi program juga berguna untuk menilai bagaimana aktivitas-aktivitas LPP dapat ditingkatkan untuk memenuhi kebutuhan tersebut secara lebih efektif dan efisien. Evaluasi program merupakan metode yang berguna bagi LPP untuk menjawab tantangan dinamika lingkup kepemiluan yang terus berubah.

- Evaluasi pasca-pemilu yang terencana dengan baik akan sangat berguna bagi LPP. Rekomendasi-rekomendasi yang dihasilkan dari evaluasi ini dapat menjadi masukan penting bagi reformasi kebijakan dan prosedural LPP, serta proses advokasi reformasi tersebut, di seluruh siklus pemilu.
- Pengawasan eksternal yang independen terhadap LPP dapat dilakukan melalui audit atau evaluasi eksternal, misalnya oleh sebuah komite khusus dari legislatif, atau oleh sebuah lembaga ad hoc yang ditunjuk secara khusus. Agar dapat efektif, lembaga pengawas ini memerlukan akses yang luas terhadap semua materi dan personel yang relevan, independensi yang baik, kultur imparialitas dan profesionalisme, dan kontrol kualitas yang ketat.

# Pemilu dan Teknologi

Sean Dunne

### Sistem Teknologi dan Pemilu

Semenjak 20 tahun terakhir, para penyelenggara pemilu telah mengadopsi dua macam teknologi di dalam proses kepemiluan: sistem basis data (untuk membantu sistem registrasi pemilih) dan sistem informasi geografis (SIG, untuk penentuan wilayah pemilihan dan perencanaan logistik). Patut dicatat bahwa, meskipun keduanya memberikan keuntungan berupa peningkatan efisiensi dan efektivitas terhadap proses kepemiluan, teknologi-teknologi ini diambil dari bidang lain, di mana teknologinya telah melalui proses pengembangan dan pengujian yang sangat lama. Sebagai perbandingan, teknologi voting elektronik (e-voting) merupakan teknologi baru dan hanya digunakan di dalam bidang administrasi pemilu publik dan privat.

Di dalam sistem yang sepenuhnya menggunakan teknologi e-voting, proses identifikasi pemilih, pemungutan suara, penghitungan suara, dan pemindahan data semuanya dilakukan melalui peralatan elektronik dan digital tanpa intervensi manusia. Pada kenyataannya, tidak ada satu pun negara di dunia yang telah mengadopsi modernisasi semacam itu untuk administrasi pemilu tingkat nasional. Tetapi, telah banyak negara yang mengkombinasikan proses manual dengan teknologi elektronik (sistem hibrida) dan terbukti efisien dan efektif. Sistem hibrida ini dipengaruhi oleh berbagai faktor, dan memiliki karakteristik unik di masing-masing negara.

Salah satu basis untuk mengkomparasi derajat otomatisasi di dalam sistem yang berbeda adalah *'trusted code base'* (TCB). TCB merujuk pada jumlah kode komputer yang dibutuhkan untuk menyokong sebuah sistem tertentu. Sederhananya, semakin banyak kode komputer yang diperlukan oleh sebuah sistem, maka sistem tersebut dinilai semakin kompleks dan rentan terhadap manipulasi atau kesalahan yang disengaja maupun tidak disengaja. Aspek kepercayaan atau kehandalan di dalam TCB merujuk pada seberapa banyak dan seberapa lama kode komputer tersebut telah diuji dan dikembangkan sehingga bisa diterima sebagai kode yang akurat dan terpercaya.

Sistem berbasis internet – yakni yang terkoneksi dengan World Wide Web – membawa persoalan baru terkait keamanan. Isu keamanan ini biasanya berkaitan dengan tingkat keterpaparan sistem terhadap ancaman eksternal yang tidak diketahui yang memiliki kapabilitas ancaman yang tidak diketahui pula. Ancaman ini tidak hanya datang dari aktor-aktor nasional, tetapi juga, mengingat sifatnya yang mengkoneksi jaringan di seluruh dunia (*online*), pemerintah asing dan para peretas internasional. Sistem berbasis internet memiliki derajat penggunaan kode paling besar. Terlebih lagi, karena sistem ini berkomunikasi satu sama lain melalui *router* publik, maka beberapa basis kode di dalamnya tidak bisa dikategorikan sebagai basis kode yang terpercaya.

Dua jenis teknologi yang digunakan dalam aktivitas pemungutan suara adalah pencatatan elektronik langsung (DRE) dan pemindaian optik.

DRE merupakan sistem yang membuat para pemilih bisa memasukkan pilihan mereka secara langsung ke dalam sistem, biasanya melalui alat seperti layar sentuh atau *keypad*, dan pilihan tersebut akan secara otomatis ditabulasi oleh sistem. Sistem ini bisa digabungkan dengan sebuah sub-sistem yang dapat mengintegrasikan kartu pemilih, yang memiliki semacam kepingan magnet atau barcode yang dapat diidentifikasi melalui *keypad*. Sistem DRE memiliki derajat penggunaan kode menengah hingga tinggi.

Teknologi pemindaian optik menggunakan proses pemindaian kertas suara, di mana pilihan para pemilih sudah ditandai dengan tanda lingkaran, oval, atau persegi, dengan menggunakan pensil atau pulpen. Sistem ini tidak hanya sering digunakan di dalam bidang administrasi pemilihan. Di beberapa negara teknologi ini juga digunakan pada ujian sekolah atau tes masuk perguruan tinggi untuk membantu para peserta menjawab soal pilihan ganda. Derajat TCB untuk teknologi pemindaian optik tergolong rendah jika dibandingkan dengan metode-metode lain.

## **Pemungutan Suara Elektronik (E-voting)**

Ada beberapa tantangan bagi LPP yang ingin menilai untung-rugi dari implementasi sistem voting elektronik. Pada permulaannya, tantangan-tantangan ini mencakup pengadaan sumber daya yang dibutuhkan untuk mengontrol dan menyelenggarakan proses evaluasi dan pengembangan teknologi secara efektif, serta mendapatkan mandat yang jelas dari pemerintah kepada satu lembaga untuk bertanggung jawab menyelenggarakan proses tersebut. Tantangan yang kedua ini tergolong cukup penting, karena kompetisi antara vendor-vendor swasta dapat berujung pada langkah-langkah bisnis yang dapat terbilang agresif.

Tergantung pada situasi dan kondisi di masing-masing negara, penerapan voting elektronik membutuhkan sejumlah amandemen atau perubahan di beberapa area (beberapa di antaranya mungkin berada di luar yurisdiksi LPP), termasuk undang-undang pemilu; peraturan pengajuan bukti (bagaimana bukti dapat dihadirkan di hadapan lembaga yudisial); kapasitas investigatif; regulasi dan prosedur penyelesaian sengketa; struktur, personalia, dan kompetensi inti dari para otoritas pemilu; proses registrasi pemilih; proses registrasi partai/kandidat; pelatihan petugas pemilu; regulasi untuk kelompok pemantau; serta regulasi untuk tabulasi dan pengumuman hasil pemilu. Lebih jauh lagi, penerapan sistem voting elektronik juga memerlukan komitmen

untuk terus melakukan program konsultasi (dengan partai politik dan masyarakat sipil) dan proses pendidikan pemilih yang cukup luas.

Oleh karena itu, penerapan pemungutan suara elektronik biasanya juga dipandang sebagai sebuah proses reformasi kepemiluan besar-besaran. Pada kasus-kasus di mana penerapannya sukses, biasanya hal tersebut merupakan hasil dari sebuah proses gradual, di mana telah dilaksanakan program uji coba dan perbaikan beberapa kali, sehingga para kandidat/partai politik, para pemilih, dan otoritas pemilu dapat beradaptasi dengan teknologi baru yang diterapkan. Pendekatan gradual semacam ini membuat sistem penerapan teknologi dapat diperbaiki secara progresif dan dapat dihentikan sewaktu-waktu apabila terhadap berbagai kesulitan dan hambatan.

Ada berbagai klaim terkait penerapan pemungutan suara elektronik, misalnya klaim bahwa penerapan voting elektronik dapat meningkatkan jumlah pemilih dan meningkatkan keamanan. Pada kenyataannya, hanya ada sedikit penelitian empiris yang mempelajari dampak penerapan pemungutan suara elektronik terhadap proses pemilu dan aktivitas politik lain yang menyertainya. Terlebih lagi, hanya ada sedikit bukti empiris yang menunjukkan bahwa penerapan teknologi dapat membawa dampak yang sama antara negara satu dengan negara lainnya. Maka, sebagaimana reformasi proses kepemiluan pada umumnya, nilai dan keuntungan penerapan e-voting harus diukur berdasarkan kondisi dan situasi di masing-masing negara.

Tetapi, secara umum, beberapa keuntungan dari penerapan e-voting dapat disimpulkan sebagai berikut:

- Secara simbolis, penerapan e-voting dapat diasosiasikan dengan tingkat modernitas suatu negara.
- E-voting membuat 'kertas' suara lebih mudah tersedia di TPS dan dapat meminimalisir berbagai kesulitan distribusi logistik.
- Dapat mencegah para pemilih untuk merusak 'kertas' suara atau menyerahkan 'kertas' suara yang tidak valid, entah disengaja atau tidak.
- E-voting dapat melampirkan foto kandidat di dalam 'kertas' suara dengan biaya minimal (foto kandidat dapat membantu pemilih yang buta aksara).
- Dapat mempercepat proses tabulasi suara, sehingga sudah dapat tersedia beberapa menit setelah proses pemungutan suara.
- Dapat mencegah kemungkinan terjadinya kesalahan atau kecurangan yang sering terjadi pada proses pemungutan suara manual.
- Dapat memberikan independensi lebih besar kepada pemilih buta aksara atau penyandang disabilitas di dalam bilik suara.

## **Persoalan-persoalan Utama**

### ***Evaluasi dan Pengembangan Sistem***

Salah satu keputusan penting yang harus diambil penyelenggara pemilu terkait penerapan teknologi pemilu adalah apakah mereka akan menggunakan sistem jadi

atau memilih mengembangkan sistem dari nol. Menggunakan sistem yang sudah jadi memerlukan perubahan-perubahan besar di dalam sistem pemilihan. Sebaliknya, sistem yang dibangun dari nol akan lebih mudah diintegrasikan dengan sistem pemilihan yang sudah ada. Tetapi, sistem yang dibangun dari awal membutuhkan proses yang lebih lama dan akan banyak mengalami persoalan.

Sejak pemilu presidensial tahun 2000 di AS, ada banyak vendor swasta yang menyediakan sistem e-voting siap-pakai. Hal ini kemudian semakin distimulasi oleh disahkannya undang-undang Help America Vote Act (HAVA), yang memakan biaya 3,8 milyar dolar AS sebagai biaya peningkatan teknologi voting di pemilu AS. Sistem teknologi ini biasanya disediakan oleh vendor kepada penyelenggara pemilu sebagai sebuah solusi 'siap-pakai'. Meskipun begitu, beberapa di antaranya dapat dikustomisasi sampai derajat tertentu dengan cara memodifikais peranti lunak yang mengoperasikan sistem tersebut.

Sebaliknya, di Brazil, penerapan e-voting merupakan sebuah proses yang berlangsung bertahun-tahun dan mengalami berbagai perkembangan berdasarkan permintaan dan syarat yang diajukan oleh otoritas pemilu federal. Disokong oleh berbagai bidang pemerintahan yang lain, otoritas pemilu menerbitkan tawaran pengajuan proposal kepada vendor swasta untuk mendesain dan memproduksi mesin e-voting. Vendor-vendor tersebut kemudian dipilih melalui proses seleksi dan analisa yang kompetitif.

### **Total Biaya**

Salah satu klaim mengenai penerapan e-voting adalah soal efisiensi biaya. Tetapi, perkembangan sistem tradisional dalam bidang komputasi menunjukkan bahwa investasi modal awal untuk membeli sebuah sistem dapat hanya mencapai 25 persen dari total biaya sistem selama masa penggunaannya. Biaya-biaya berikutnya yang harus diperhatikan adalah biaya untuk melaksanakan pendidikan pemilih, perawatan, perbaikan, penyimpanan, pemrograman ulang, peningkatan dan pembaruan, rekrutmen staf, audit dan verifikasi, pelatihan staf TPS, dan pergantian peralatan. Juga – tergantung pada sifat solusi elektronik yang dipilih beserta masa penggunaannya – sistem yang dipakai harus aman dari perkembangan dan kemajuan teknologi lainnya. Hal ini dapat menyebabkan batasan masa penggunaan terhadap teknologi-teknologi tertentu, antara hanya 10 hingga 12 tahun masa penggunaan, di mana setelah itu perlu dipasang sebuah sistem teknologi baru.

### **Keamanan**

Salah satu perdebatan sentral mengenai penerapan e-voting adalah soal keamanan dan tingkat kerentanan kode program yang digunakan sistem e-voting, sebagaimana telah dibahas di atas di bagian TCB. Sangat disarankan bagi otoritas pemilu untuk mendapatkan hak kepemilikan (memiliki akses dan kontrol penuh) terhadap kode induk yang digunakan untuk mesin e-voting yang digunakan. Biasanya ada dua kode induk yang digunakan: kode untuk sistem operasi dan peranti lunak aplikasi (yakni program yang digunakan). Untuk memastikan kepemilikan kode induk, maka sistem operasi yang banyak digunakan adalah sistem operasi *open-source*, seperti BeOS atau Linux. Sistem operasi lain yang tidak dapat diinspeksi dan dikustomisasi karena isu hak cipta maka tidak bisa dinilai sebagai sistem yang 'terpercaya' dalam konteks ini.

Proses automasi proses pemungutan suara melalui penerapan teknologi dapat membawa berbagai jenis ancaman keamanan, misalnya kemungkinan sistem diutak-atik oleh petugas pemilu. Tetapi, patut disadari bahwa, meskipun efektif melenyapkan berbagai kerentanan kecurangan, penerapan teknologi juga menciptakan berbagai kerentanan baru. Hal ini terutama sangat terasa apabila sistem yang digunakan sangat tersentralisasi sekaligus bersifat jejaring. Pada kasus-kasus semacam ini, kerentanan terhadap kecurangan internal semakin besar dan dampaknya bisa sangat signifikan. Oleh sebab itu penerapan teknologi membutuhkan sebuah prosedur evaluasi dan koreksi baru di dalam internal administrasi LPP.

### **Audit dan Verifikasi**

Untuk memastikan bahwa peralatan voting dipercaya oleh para pemilih, dibutuhkan proses audit yang terbuka. Proses audit dapat dilakukan sebelum, selama, dan setelah pemungutan suara. Bagaimana pendekatan dan metode audit yang akan digunakan merupakan keputusan kunci yang harus diambil LPP. Pada akhirnya, tujuan dari proses audit adalah untuk menjamin LPP itu sendiri, peserta pemilu, dan para pemilih bahwa sistem teknologi yang digunakan akurat dan aman. Di sejumlah negara, otoritas pemilu atau vendor mengunggah kode induk sistem yang digunakan ke internet agar masyarakat bisa menilai kehandalan peranti lunak yang digunakan. Untuk aspek audit dan pemeriksaan ini, ada beberapa opsi yang bisa digunakan:

- LPP memelihara unit internal demi tujuan audit;
- melibatkan pihak ketiga yang dipercaya, misalnya organisasi internasional multilateral;
- menggunakan jasa kontraktor independen untuk aktivitas audit;
- menggunakan verifikasi terbuka, di mana sistem dibuat agar mudah diakses oleh partai politik, kelompok pemantau, dan masyarakat sipil untuk menguji dan mengaudit operasional sistem; dan/atau
- meminta lembaga negara lain untuk melaksanakan audit.

Terkait dengan proses audit, ada kekhawatiran mengenai sulitnya memverifikasi tabulasi yang dilakukan melalui sistem voting DRE. Tanpa adanya bukti fisik, setiap kesalahan atau kecurangan yang terjadi di dalam sistem DRE tidak akan mudah untuk diverifikasi. Kekhawatiran ini merupakan inti dari perdebatan mengenai 'bukti fisik' yang melingkupi penerapan e-voting. Salah satu solusi yang sering digunakan adalah memodifikasi DRE untuk dapat mencetak kertas tanda bukti pemilihan yang nanti harus dimasukkan ke dalam sebuah kotak oleh para pemilih. Dalam jangka pendek hal ini dapat menjadi solusi untuk meningkatkan kepercayaan pemilih; tetapi, dalam jangka panjang, banyak pihak akan protes bahwa pada akhirnya sistem DRE semata-mata hanya digunakan untuk menggantikan pulpen. Pendekatan lain adalah dengan menggunakan tiga atau lebih sistem tabulasi independen yang berbeda. Ketiga hasil tabulasi yang berbeda ini nantinya akan dikomparasi. Lebih jauh, prosedur pemungutan suara reguler dapat dilakukan jika ada keberatan terhadap hasil penghitungan mesin dan tidak ada penyelesaian terkait keberatan tersebut.

## ***Penyelesaian Sengketa***

Salah satu dampak dari penerapan e-voting adalah adanya perubahan dalam mekanisme penyelesaian sengketa pemilu. Tantangan yang muncul dalam hal ini adalah soal pengamanan bukti-bukti dan mekanisme evaluasi dan resolusi. Di sejumlah negara, di mana sengketa pemilu ditangani oleh sistem yudisial, persoalan-persoalan tersebut biasanya diatur oleh regulasi khusus, yang membutuhkan amandemen oleh legislatif. Juga, agar investigasi berjalan efektif, dibutuhkan personel terlatih di dalam LPP atau lembaga penegak hukum negara. Pada permulaannya, peraturan yang ada untuk pengadaan bukti elektronik atau digital perlu dievaluasi terlebih dahulu untuk menentukan apakah dibutuhkan suatu pendekatan atau amandemen khusus.

## ***Keterhubungan dengan Sistem Registrasi Pemilu***

Kolaborasi antara sistem e-voting dengan mekanisme verifikasi identitas pemilih merupakan salah satu persoalan utama dalam hal penerapan teknologi dalam pemilu. Sebagaimana telah disebut sebelumnya, kebanyakan sistem e-voting merupakan kombinasi hibrida antara proses manual dan otomatis. Pada banyak kasus, proses identifikasi pemilih masih menggunakan pendekatan manual. Untuk mengintegrasikan kedua sistem tersebut, biasanya dibutuhkan peningkatan teknologi sistem registrasi pemilih agar dapat 'dikaitkan' dengan sistem e-voting. Juga, salah satu faktor utama dalam proses integrasi ini adalah apakah para pemilih dialokasikan secara khusus ke TPS-TPS tertentu.

## ***Transfer Hasil Penghitungan Suara***

Di dalam sistem komunikasi yang aman, informasi yang ingin ditransmisikan harus dikirimkan melalui tiga medium yang berbeda, contohnya: lewat internet (pesan terenkripsi), faksimili, dan pos. Jika ada perubahan informasi selama proses pengiriman lewat satu medium, ketika direkonsiliasi dengan dua media lain, setiap kesalahan dan perubahan informasi dapat segera dideteksi dan dikoreksi. Salah satu keuntungan dari sistem e-voting adalah hasil tabulasi suara telah otomatis tersedia dalam format digital. Oleh sebab itu hasil tabulasinya dapat dengan mudah ditransfer lewat internet, dicetak ke dalam faksimili, dan, jika tersedia, dapat dikirimkan secara fisik.

## ***Kontrak dengan Penyedia Jasa Eksternal***

Dalam mempertimbangkan untuk menggunakan teknologi e-voting, LPP mesti menentukan apakah sistem tersebut akan dipelihara secara internal, menggunakan sumber daya lembaga negara lain, atau menyewa tenaga jasa eksternal. Jika LPP memutuskan untuk menginternalisasi proses tersebut, maka harus ada perubahan besar-besaran terhadap struktur, personalia, dan fungsi-fungsi otoritas pemilu. Salah satu kekhawatiran mendasar terhadap aspek ini adalah soal rekrutmen dan pengembangan staf-staf berkompentensi tinggi yang suatu hari dapat meninggalkan lembaga untuk bekerja pada perusahaan swasta setelah sekian lama dilatih dan mendapatkan pengalaman yang dibutuhkan. Jika LPP memilih untuk menggunakan tenaga penyedia jasa eksternal, harus ada kontrak jelas yang menjelaskan tindakan apa yang harus diambil jika perusahaan jatuh bangkrut, meningkatkan biaya pelayanan secara sepihak, atau diakuisisi oleh kompetitor. Juga, jika dimungkinkan, kontrak juga sebaiknya mewajibkan penyedia jasa untuk memberikan pelatihan kepada petugas

pemilu selama masa pemeliharaan dan operasional sistem yang akan digunakan.

### **Transparansi dan Pemantauan**

Salah satu dampak penerapan sistem e-voting adalah kurangnya transparansi bagi kelompok pemantau pemilu. Tanpa teknik yang invasif, proses e-voting dapat tampak menjadi proses yang tertutup bagi kelompok pemantau, sehingga kerap menimbulkan kritisme. Persoalan ini bisa diatasi dengan memberikan izin kepada kelompok pemantau untuk melakukan audit independen terhadap sistem e-voting yang digunakan sebelum dan sesudah pemungutan suara. Atau: LPP dapat memberikan laporan audit independen kepada kelompok pemantau. Di sejumlah negara, isu transparansi ini kerap dijadikan alasan untuk kembali menggunakan sistem manual.

### **Jeda Generasi**

Teknologi kerap diasosiasikan dengan berbagai divisi sosial. Biasanya, penerimaan terhadap penerapan teknologi kerap diasosiasikan dengan kelompok demografi yang berbasis-urban, kelompok makmur, dan anak muda. Melalui tingginya tingkat keterpaparan teknologi, kelompok demografi ini dianggap akan lebih mahir dan mudah beradaptasi dengan penerapan sistem e-voting. Pada beberapa kasus, paradigma ini dapat berujung pada tuduhan bahwa penerapan e-voting hanya akan menguntungkan partai-partai yang banyak didukung oleh anak muda. Meskipun hanya ada sedikit penelitian yang membuktikan korelasi tersebut, banyak partai politik yang kemudian menuding bahwa terdapat bias atau kepentingan kelompok tertentu dari proposal penerapan sistem e-voting. Persoalan ini sebagiannya dapat diatasi dengan meyakinkan partai-partai tersebut bahwa kampanye pendidikan pemilih yang intens didesain dan diimplementasikan agar semua kelompok demografis pemilih dapat beradaptasi terhadap teknologi e-voting. Di sejumlah negara, pendekatan ini dilakukan dengan cara menggunakan mesin e-voting untuk melaksanakan pemilu privat yang diselenggarakan oleh kelompok sosial atau olah raga.

### **Rekomendasi**

Sebagaimana di dalam proses reformasi elektoral mana pun, penerapan teknologi e-voting harus dipertimbangkan sebagai sebuah isu yang sensitif dan harus dibicarakan melalui proses politik dan konsultasi, serta pencapaian konsensus. Adanya karakteristik unik di masing-masing negara mengimplikasikan bahwa otoritas pemilu harus mempertimbangkan konteks politik, historis, kultural, dan religius sebelum memutuskan soal penggunaan teknologi pemilu. Dalam situasi semacam itu, keputusan mengenai penerapan teknologi pemilu tidak bisa diambil berdasarkan proses pengambilan keputusan yang terisolasi, tetapi harus diambil berdasarkan dampaknya terhadap keseluruhan kredibilitas proses pemilu.

Untuk itu, perlu ada kejelasan definisi mengenai persoalan-persoalan yang coba diatasi melalui penerapan teknologi e-voting. Jika sudah didefinisikan dengan jelas, tugas berikutnya adalah menjabarkan spesifikasi sistem yang ingin diterapkan untuk mengatasi persoalan-persoalan tersebut. Setelah itu, otoritas pemilu dapat mempertimbangkan alternatif solusi-solusi yang ditawarkan oleh pihak vendor. Di dalam skenario semacam ini, pembuat sistem e-voting dapat diundang untuk mendemonstrasikan sistem mereka

di hadapan otoritas pemilu, partai politik, dan perwakilan masyarakat sipil. Sangat penting bagi otoritas pemilu untuk menetapkan standar kualifikasi yang diinginkan sebelum pihak vendor mendemonstrasikan sistem mereka, agar otoritas pemilu dapat mengevaluasi kelayakan sistem tersebut. Berdasarkan evaluasi tersebut, otoritas pemilu kemudian dapat memutuskan untuk mengadopsi sistem yang sudah jadi atau memulai sistem yang dimulai dari nol, atau bahkan membatalkan rencana untuk menerapkan sistem e-voting sama sekali.

Sangat disarankan bahwa:

- Sistem yang dipilih harus memenuhi standar kebutuhan dan memiliki TCB paling kecil.
- LPP harus mendapatkan hak milik kode induk dari sistem yang digunakan.
- Setiap sistem yang digunakan harus dinilai berdasarkan proyeksi total biaya operasional yang harus dikeluarkan selama masa operasional yang telah disepakati.
- Proses pemeliharaan dan operasional sistem harus dipastikan untuk tetap efisien dari aspek biaya.
- Proses implementasi teknologi pemilu harus dilakukan secara terencana dan bertahap.

## **Kesimpulan**

Salah satu tolak ukur kesuksesan proses pemilu adalah tingkat kepercayaan dan penerimaan dari para peserta pemilu bahwa proses yang berjalan akan memberikan hasil yang adil dan akurat. Oleh sebab itu, sumber daya yang cukup dan wewenang yang jelas bagi LPP untuk menyelenggarakan dan mengontrol proses pemilu merupakan hal yang esensial. Lebih jauh, pengalaman menunjukkan bahwa proses integrasi dan sosialisasi sistem teknologi ke dalam proses pemilu sama pentingnya dengan peran teknologi itu sendiri dalam menyukseskan implementasi sistem teknologi ke dalam proses pemilu.

# Vanuatu: Limitasi atas Independensi LPP

Jeannette Bolenga

## Latar Belakang

Republik Vanuatu memiliki konstitusi ala Westminster dan memiliki 52 anggota Parlemen unikameral yang dipilih melalui sistem pemilu Single Non-Transferable Vote (SNTV). Setara dengan Parlemen, ada juga 22 anggota terpilih di dalam Majelis Nasional Malvatumauri yang memiliki peran sebagai penasehat dalam isu-isu yang berkaitan dengan nilai-nilai, adat, dan tradisi suku pribumi Melanesian. Lembaga ini tidak memiliki anggota perempuan, meskipun di Vanuatu banyak terdapat pemimpin perempuan di berbagai komunitas.

Komisi Pemilu di Vanuatu memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan pemilu parlementer, provinsi, dan kota madya, serta memiliki peran pengawasan terhadap pemilu Malvatumauri. Enam provinsi dan dua kota madya yang ada di Vanuatu dibagi ke dalam enam wilayah pemilihan beranggota-tunggal dan 11 wilayah beranggota-jamak, di mana kesemuanya terdapat 309 Tempat Pemungutan Suara (TPS). Ada kesenjangan yang cukup parah antar wilayah pemilihan dalam hal jumlah populasi, sumber daya, dan karakteristik geografi. Dari total populasi sebesar 205.754 pada Juli 2005, sebanyak 133.497 di antaranya terdaftar sebagai pemilih di dalam pemilu.

Tingkat keterpilihan-kembali para petahana di dalam pemilu parlementer cukup tinggi. Ada beberapa anggota Parlemen yang bertahan di posisi mereka semenjak pemilu pertama tahun 1979, yang diselenggarakan untuk kemerdekaan negara di tahun 1980. Pernah ada empat perempuan yang terpilih sebagai anggota Parlemen, dua di antaranya terpilih pada tahun 2004.

Secara historis, pemilu pertama untuk pemilihan dewan kota Port Vila dan Luganville diselenggarakan pada bulan Agustus 1975, diikuti oleh pemilu Majelis Representatif pada November 1975, yang menggantikan Majelis Penasehat Negara. Kesetaraan hak pilih diraih pada 29 November 1979: pasal 4(2) di dalam konstitusi memberikan jaminan kesetaraan hak pilih bagi semua warga negara yang telah mencapai usia 18.

Seorang pemilih dapat berpartisipasi sebagai peserta pemilu ketika mencapai usia 25 tahun. Pemilu pada 7 Juli 2004 merupakan pemilu ketujuh yang diselenggarakan Komisi Pemilu, yang didirikan melalui konstitusi pada hari kemerdekaan 30 Juli 1980.

Ada dua jenis pemungutan suara, pemungutan suara biasa dan diwakilkan. Pemilih yang ingin diwakilkan harus memberitahu petugas dan mendaftarkan diri paling lambat 72 jam sebelum hari pemungutan suara. Masing-masing pemilih dapat menjadi wakil bagi pemilih lain yang tidak bisa hadir dalam pemungutan suara biasa.

## **Kerangka Kelembagaan, Wewenang, dan Fungsi**

Konstitusi 1980, yang ditandatangani pada 5 Oktober 1979, dan Undang-undang Perwakilan Rakyat 1982 (CAP 146) memberikan dasar legal bagi segala aspek penyelenggaraan demokrasi, pemilu, dan lembaga-lembaga yang menyertainya. Pasal 20 di dalam konstitusi menjelaskan garis besar wewenang dan fungsi Komisi Pemilu untuk mengawasi pelaksanaan registrasi pemilih dan pemilu parlementer, pemilu Majelis Nasional Malvatumauri, pemilu provinsi, dan kota madya; mengumumkan hasil pemilu; meningkatkan kesadaran publik melalui penyebaran informasi dan edukasi pemilih; memberikan saran kebijakan kepada Menteri Dalam Negeri, pemerintah, Parlemen, dan berbagai departemen dan lembaga lainnya; serta melakukan riset mengenai isu-isu kepemiluan. Komisi Pemilu memiliki wewenang untuk membatalkan keputusan ketua petugas pemilu (KPP) atau menolak gugatan pemilih terkait persoalan registrasi; mendeklarasikan nama-nama kandidat; mendeklarasikan kandidat terpilih; mendeklarasikan suara tidak sah pada saat penghitungan suara; mendeklarasikan penghitungan suara ulang; dan membuat persiapan yang diperlukan untuk melaksanakan registrasi pemilih dan pemilu. Komisi Pemilu memiliki satu orang ketua dan dua orang anggota yang dipilih oleh presiden untuk masa jabatan selama lima tahun berdasarkan rekomendasi Komisi Pelayanan Yudisial (KPY). Semua anggota merupakan laki-laki hingga tahun 1998 ketika ada seorang perempuan yang terpilih. Setiap anggota menerima gaji yang disediakan oleh Parlemen berdasarkan Anggaran Lembaga Pemilu.

Komisi Pemilu dibantu oleh sebuah sekretariat, yang disebut sebagai Kantor Pemilu, yang diketuai oleh KPP. Menurut Pasal 19 konstitusi, KPP dan semua petugas pemilu lainnya merupakan pegawai negara. Tugas dan tanggung jawab mereka diatur di dalam konstitusi dan Undang-undang Perwakilan Rakyat. Kapasitas staf selalu terdiri dari KPP, seorang penghimpun, seorang asisten penghimpun, dan seorang asisten sekretariat. Meskipun jabatan-jabatan tersebut permanen, KPP terdahulu menduduki jabatan tersebut secara temporer selama enam tahun (1997-2003). Pejabat KPP dan asisten sekretariat saat ini merupakan staf permanen, sementara penghimpun dan asistennya ditunjuk sejak 1 January 1999.

berdasarkan pasal 4(3) konstitusi, partai politik bebas untuk dibentuk dan berkontestasi di pemilu. Partai tidak wajib melakukan registrasi dan tidak ada ketentuan legal yang mengatur registrasi partai politik, meskipun KPP memiliki data dan menyelenggarakan registrasi. Beberapa partai politik memilih untuk mendaftarkan diri melalui Undang-undang Organisasi Sosial, dan di pemilu tahun 2004, hanya lima dari 17 partai peserta yang terdaftar. Para kandidat di pemilu parlemen, provinsi, kota madya, dan

Malvatumaori disahkan oleh komisi berdasarkan instrumen legal.

Untuk registrasi pemilih, KPP menunjuk petugas eksekutif provinsi dan kota madya sebagai petugas registrasi (PR), yang melalui struktur administratifnya menunjuk sekretaris majelis daerah (SMD). SMD sendiri menunjuk beberapa asisten untuk melaksanakan registrasi. PR dan asisten mereka mendapatkan gaji per jam yang dibayarkan oleh Kantor Pemilu. Dengan begini, Komisi Pemilu dengan KPP-nya dapat mengawasi pelaksanaan registrasi dan pemilu dari jauh secara lebih efektif. Registrasi pemilih memakan waktu enam bulan sebelum data registrasi untuk masing-masing wilayah pemungutan suara dibentuk oleh KPP pada tanggal 1 Juli setiap tahunnya, sebagaimana diatur pada bagian 20(2) CAP 146. Kelayakan untuk memilih dan registrasi tidak bersifat otomatis. Masing-masing pemilih harus dapat menghadirkan setidaknya dua saksi untuk mengkonfirmasi kelayakan mereka sebagai pemilih di wilayah tempat tinggal masing-masing kepada PR. Daftar pemilih sementara disusun sekitar pertengahan Mei dan dikirimkan ke semua kantor wilayah provinsi, kota madya, dan daerah untuk diinspeksi selama tidak lebih dari 14 hari, dan harus diselesaikan semua paling lambat tanggal 15 Juni setiap tahunnya (CAP 146, bagian 16(2)(c)). Pemilih diberikan kesempatan untuk memeriksa daftar pemilih sementara, membuat petisi kepada KPP atas penghapusan sepihak, dan/atau mengajukan gugatan terhadap keputusan Komisi Pemilu. Registrasi dan pemungutan suara tidak wajib alias sukarela.

Berdasarkan konstitusi, Komisi Pemilu adalah lembaga independen. Tidak mudah bagi pemerintah untuk mendikte dan membubarkan lembaga tersebut sebagaimana dengan lembaga-lembaga lain. Secara legal, komisioner bekerja secara independen dari pemerintah. Meskipun begitu, terdapat limitasi yang sangat besar terhadap independensi tersebut, yang disebabkan oleh persoalan akses pendanaan dan penunjukkan serta penghentian petugas pemilu. Pemerintah dapat mengganggu netralitas Komisi Pemilu melalui lembaga kementerian, atau secara langsung menghalang-halangi kerja operasional Komisi, misalnya lewat proses penganggaran dana. Kompleksitas dan saling tumpang-tindih proses pelaporan juga berdampak pada niat baik Komisi Pemilu dan KPP dalam upaya memastikan efektivitas penyelenggaraan pemilu (lihat sub-bab mengenai akuntabilitas di bawah).

## Pendanaan

Komisi Pemilu dan Kantor Pemilu didanai melalui pemberian tahunan oleh Parlemen. Persyaratan dan prosedur pemberian dana diatur di bawah Undang-undang Regulasi Finansial Pemerintah Vanuatu. Meskipun dana yang diberikan relatif besar pada periode penyelenggaraan pemilu, tetapi dana tersebut tidak pernah cukup membiayai keseluruhan penyelenggaraan pemilu. Sebagaimana pernah diungkap oleh kelompok Pemantau Pemilu Vanuatu di dalam laporan mereka tahun 2002, Komisi Pemilu benar-benar kekurangan sumber daya dan pendanaan untuk dapat melaksanakan edukasi pemilih mengenai hak-hak sipil dan demokrasi mereka.

Ada juga tradisi pendanaan dari lembaga donor untuk membiayai beberapa aspek dari proses pemilu. Pada pemilu tahun 2002, Uni Eropa membantu pembiayaan pencetakan kertas suara hingga 10 juta vatu (VUV) karena anggaran awal sebesar 40 juta VUV dikurangi oleh Komite Anggaran Kementerian (KAK) menjadi 30 juta

dan kemudian hanya disetujui 25 juta VUV oleh Parlemen. Pada tahun 1998, Komisi Pemilu menjalin kerja sama dengan Wan Smol Bag Theatre untuk memproduksi dan menyelenggarakan Drama Pemilu di seluruh sekolah dan desa di Vanuatu, dibiayai oleh Pemerintah Inggris. Drama tersebut diproduksi setelah proses konsultasi dengan KPP dan kerja sama dengan Kantor Pemilu.

## **Akuntabilitas**

Dalam hal akuntabilitas finansial, KPP bertanggung jawab terhadap Kementerian Dalam Negeri, Komite Anggaran Kementerian, dan Parlemen, sebagaimana diatur dalam Undang-undang Regulasi Finansial Pemerintah Vanuatu. Sebagai pegawai sipil, KPP juga bertanggung jawab terhadap Komisi Pelayanan Publik. Oleh sebab itu ada tumpang-tindih jalur pertanggungjawaban dan pelaporan. KPP melapor pada Komisi Pemilu, Komisi Pelayanan Publik, dan kepada menteri dan direktur-jenderal Kementerian Dalam Negeri. Desain akuntabilitas seperti ini membawa dampak negatif jangka panjang terhadap penguatan dan pengembangan kapasitas lembaga karena dapat memunculkan kebingungan, konflik, duplikasi keputusan, dan intervensi politik.

## **Profesionalisme Petugas Pemilu**

Petugas pemilu merupakan pegawai sipil yang kompeten sebelum ditunjuk sebagai petugas pemilu. Profesionalisme biasanya didapatkan melalui proses kerja. Petugas pemilu memperoleh kompetensi dan peningkatan kinerja sebagai hasil dari pemahaman terhadap konstitusi dan undang-undang pemilu, serta dari hasil praktik dan mengerjakan langsung kewajiban registrasi dan pemungutan suara.

## **Rekrutmen dan Pelatihan Petugas TPS**

Petugas pemilu untuk masing-masing provinsi dan kota madya ditunjuk langsung oleh KPP, dan para petugas pemilu ini pada gilirannya akan menunjuk orang-orang yang akan bertugas sebagai petugas TPS di masing-masing wilayah pemilihan. Rekrutmen petugas TPS bersifat sukarela, dan diiklankan kepada seluruh masyarakat lewat radio dan surat kabar nasional, dan dikonfirmasi setelah mengikuti sesi pelatihan setengah hari mengenai pelaksanaan pemungutan suara beserta peraturan-peraturannya. Tim pemungutan suara terdiri dari satu orang ketua tim dan dua orang staf. Merekrut guru atau ketua komunitas masyarakat sebagai petugas TPS dapat meningkatkan ketertarikan publik terhadap proses pemilu. Tetapi, pada praktiknya rekrutmen petugas TPS biasanya mengikuti arahan partai politik yang berkuasa di wilayah pemilihan yang bersangkutan, dan banyak keluhan terkait kurangnya independensi, transparansi, dan akuntabilitas dalam proses perekrutan. Tetapi Kantor Pemilu saat ini sedang mengembangkan sistem perekrutan yang lebih independen dan transparan.

## **Relasi dengan Media**

Hampir tidak ada pengakuan formal mengenai peran media sebagai sebuah forum yang dapat memberikan kontribusi positif terhadap penyelenggaraan pemilu, pendidikan pemilih, dan penyelenggaraan pemilu yang kredibel. Radio merupakan media utama yang digunakan untuk mengkomunikasikan dan mendiseminasi informasi kepemiluan. Akses terhadap surat kabar dan televisi terbatas hanya kepada masyarakat urban di Port Vila dan Luganville di mana proporsi orang-orang yang berpendidikan dan melek

huruf lebih tinggi. Tetapi, lebih dari 80 persen populasi Vanuatu tinggal di wilayah rural, dan mekanisme yang digunakan masyarakat suku asli untuk mentransmisikan informasi pemilu dan kampanye terbukti jauh lebih efektif ketimbang fasilitas-fasilitas negara.

Para politisi dan kandidat memiliki kesempatan yang sama untuk menggunakan media massa. Tetapi, hanya politisi dan kandidat yang mampu membayar biaya iklan saja yang dapat memanfaatkan kesempatan tersebut dengan baik. Hingga saat ini, belum ada riset yang membuktikan tuduhan yang beredar bahwa liputan media bersifat bias dan tidak seimbang.

Pada hari pemungutan suara, hanya orang-orang yang menerima akreditasi dari KPP yang boleh masuk ke dalam TPS. Pihak media – sebagaimana kelompok pemantau domestik dan internasional – baru diperbolehkan mengamati proses penghitungan suara pertama kali pada pemilu 2 Mei 2002.

## Relasi dengan Lembaga Lainnya

Komisi Pemilu memiliki relasi yang baik dengan lembaga negara lain dan organisasi masyarakat sipil. Meskipun begitu, tetap tidak mudah mengajak kerja sama lembaga lain di dalam inisiatif pengembangan kepemiluan, bahkan jika lembaga tersebut memang memiliki tanggung jawab terhadap tugas-tugas kepemiluan tertentu; sebagai contoh, Kementerian Pendidikan tidak dapat mengembangkan suatu kurikulum yang baik untuk anak-anak dan para siswa di sekolah menengah. Hal ini bisa jadi disebabkan oleh kurangnya pemahaman kementerian tersebut bahwa mereka memiliki tanggung jawab bersama dengan Komisi Pemilu, untuk meningkatkan edukasi masyarakat mengenai pemilu.

Meskipun begitu Komisi Pemilu berhasil menjalin berbagai relasi positif beberapa tahun belakangan. Misalnya, di tengah ketiadaan program edukasi pemilih yang konsisten, partai politik, LSM-LSM, para kandidat, dan pemilih mengambil alih sendiri tanggung jawab mengedukasi anggota-anggota dan keluarga mereka, dan LPP telah menjalin kerja sama dengan berbagai pemangku kepentingan terkait inisiatif tersebut.

Pada tahun 1998, Lembaga Ombudsman menerbitkan pernyataan resmi mengenai kebebasan berserikat, bersuara dan berpendapat, mendukung HAM dan demokrasi, dalam kaitannya dengan berbagai kekhawatiran para pemimpin komunitas, partai politik, dan kandidat di beberapa wilayah mengenai pembatasan-pembatasan dalam aktivitas kampanye.

Transparency International (TI) Vanuatu dan Komisi Pemilu bekerja sama dengan kelompok pemantau pemilu internasional dan domestik selama periode pemilu tahun 2002. Sejak tahun 2003, melalui pendanaan Uni Eropa, TI Vanuatu telah menjalin kerja sama dengan lembaga pemerintah dan LSM dalam membuat kurikulum untuk meningkatkan kesadaran masyarakat. Pada tahun 2004, Koalisi Advokasi Kebijakan Pendidikan Vanuatu (VEPAC sebuah koalisi antara berbagai LSM dan individu yang ingin mendorong perubahan di dalam kebijakan edukasi negara untuk memenuhi semua kebutuhan pendidikan bagi semua anggota masyarakat) menginisiasi

dan menyelenggarakan Forum Edukasi di mana partai dan kandidat politik mempresentasikan rancangan kebijakan mereka soal pendidikan kepada masyarakat. Acara ini diselenggarakan di Port Vila.

## **Keberlanjutan LPP**

Hanya ada sedikit upaya untuk menjamin sustainabilitas LPP. Nyaris tidak ada kehendak politik yang cukup kuat, dan anggaran untuk sebuah reformasi dan pengembangan jangka panjang, meskipun angkanya realistis, tidak pernah disetujui. Kultur politik di Vanuatu sering dikritik karena para politisinya hanya sigap bernegosiasi mengenai anggaran pemilu apabila penambahan anggaran tersebut dapat meningkatkan karir politik mereka. Pembangunan kapasitas dalam hal menetapkan prioritas lembaga, pelatihan, mentoring, dan evaluasi kerap terhalang oleh persoalan kurangnya dana dan SDM yang terlatih. Vanuatu membutuhkan sebuah restrukturisasi Komisi Pemilu permanen, dengan wewenang dan sumber daya manusia dan finansial yang cukup untuk melaksanakan reformasi dan penguatan penyelenggaraan pemilu.

## **Penyelenggaraan Reformasi Kepemiluan**

Tidak ada reformasi kepemiluan besar yang terjadi selama 25 tahun terakhir, meskipun Komisi Pemilu sudah beberapa kali menawarkan proposal reformasi untuk meningkatkan pelayanan, imparialitas, transparansi, akurasi, dan profesionalisme dalam penyelenggaraan pemilu. Tetapi kehendak politik dari pihak pemerintah dan Parlemen masih kurang.

Sebagai contoh, pemerintah sulit sekali menyediakan dana yang dibutuhkan untuk menerapkan sistem registrasi pemilih terkomputerisasi – sebuah inisiatif dari European Community (EC) tahun 1990 untuk meningkatkan sistem registrasi pemilih dan pemeliharaan data registrasi pemilu. Proyek tersebut sudah masuk ke dalam anggaran pemilu yang dibuat Kantor Pemilu sejak 1997, dan setiap tahunnya selalu ditolak oleh pemerintah.

Dalam sejarahnya, Vanuatu memiliki data registrasi pemilu yang terus menggelembung sejak 1970-an, yakni ketika data registrasi tersebut mulai dikompilasikan di dalam administrasi Kondominium untuk pemilu kota madya, pemilu Majelis Representatif pada 1975, dan persiapan pemilu 1979. Data registrasi ini terus bertambah setelah kemerdekaan negara pada 1980 dan baru diperbaharui pada 1983. Sebagai persiapan pemilu 1987, data tersebut kembali diperbaharui pada 1985 dan 1986, dan terus diperbaharui setiap tahun hingga pemilu tahun 1991. Pada tahun 1992, prosedur registrasi baru diterapkan demi menyukseskan program komputerisasi registrasi pemilu. Sistem registrasi pemilu Vanuatu telah dieksploitasi sedemikian rupa pada periode kolonial hingga tahun 1991 – dan eksploitasi ini terus berlanjut hingga saat ini di era perpecahan partai politik dan fraksi – dengan tujuan untuk mempertahankan kursi para politisi di Parlemen.

Tiga hari setelah pemilu pada tanggal 7 Juli 2004, kotak dan kertas suara di dua wilayah pemilihan (Tanna dan Kepulauan Selatan Lainnya) dicuri, di bawah pengawalan polisi, di bandara Tanna dan kemudian dikubur oleh para pendukung dua orang kandidat yang kalah. Kejadian ini kerap diasosiasikan dengan anomali registrasi pemilih

berganda dan eksploitasi sistem pemungutan suara oleh perwakilan.

Sistem yang terkomputerisasi dapat meningkatkan keringkasan dan akurasi data registrasi pemilu, di mana masing-masing pemilih hanya perlu teregistrasi satu kali. Sistem terkomputerisasi juga dapat mencegah eksploitasi pemungutan suara yang diwakilkan, dan pemerintah dapat menekan dan menghemat biaya pencetakan kertas suara yang di dalam SNTV terkenal cukup mahal. Alasan lain untuk menerapkan sistem yang terkomputerisasi adalah untuk meningkatkan jumlah pemilih pada hari pemilihan di area-area urban seperti Port Vila dan Luganville. Pemerintah tadinya akan menerapkan sebuah sistem yang mirip dengan sistem penggajian terkomputerisasi yang banyak dipakai lembaga pemerintah, tetapi dananya kemudian dialihkan untuk program lain. Sejak saat itu, meskipun Komite Anggaran Kementerian telah menyatakan pentingnya penerapan sistem baru di dalam pemilu Vanuatu, penerapannya terus ditangguhkan oleh Parlemen setiap tahunnya.

Oleh sebab itu, banyak persoalan mengenai kredibilitas yang terus menghantui pelaksanaan pemilu Vanuatu di tahun 2006.

# Nigeria: Perlunya Modernisasi

Carl Dundas

Nigeria merdeka dari pemerintah kolonial Inggris pada bulan Oktober 1960. Pemilu pertama pasca-kemerdekaan dilaksanakan pada 1964 dan pemerintahan hasil dari pemilu tersebut bertahan hingga Januari 1966. Antara 1966 hingga 1998 ada tujuh rezim militer dan dua pemerintahan demokratis yang pernah berkuasa di Nigeria.

Setelah kemerdekaan, Nigeria pernah memiliki beberapa komisi pemilu. Komisi Pemilu Nasional pada awal tahun 1990-an digantikan oleh Komisi Pemilu Nasional Nigeria, yang kemudian digantikan oleh Komisi Pemilu Nasional Independen (INEC) pada tahun 1998. INEC diberikan tanggung jawab untuk membuat perencanaan dan pelaksanaan pemilu nasional.

Konstitusi 1999 dan Undang-undang Pemilu 2002 menjadi dasar kerangka legal kepemiluan di Nigeria. Konstitusi Nigeria memiliki peraturan yang menjadi dasar pembentukan INEC dan mahkamah pemilu, serta peraturan untuk pembagian wilayah pemilihan dan registrasi partai politik.

## Struktur Kelembagaan

Nigeria menggunakan sistem pemerintahan federal yang memiliki beberapa tingkatan yurisdiksi, sehingga ada beberapa tingkatan pemilu – pemilu presidensial; pemilu federal untuk memilih anggota Senat dan Parlemen; pemilu negara bagian untuk memilih gubernur dan legislatif negara bagian; serta pemilihan kepala daerah. INEC bertanggung jawab terhadap semua pemilu kecuali pilkada. Lembaga ini terdiri dari seorang ketua dan 12 orang anggota. Ketua dan anggota-anggota INEC ditunjuk oleh presiden, berdasarkan hasil konsultasi dengan Majelis Negara Bagian, dan penunjukkan harus melalui konfirmasi Senat.

## Wewenang dan Fungsi

Wewenang dan fungsi utama INEC adalah untuk mengorganisir, melaksanakan, dan mengawasi semua pemilu pada level federal dan negara bagian, dan melaksanakan

registrasi partai politik sesuai dengan ketentuan konstitusi dan Undang-undang Pemilu. INEC juga bertanggung jawab untuk menentukan pembagian wilayah pemilihan.

## Pendanaan

Ada dua masalah utama mengenai pendanaan INEC – penyutujuan belanja pemilu dan ketepatan waktu pencairan dana. Gaji dan uang saku para komisioner dibebankan langsung kepada Kas Negara, tetapi biaya pelaksanaan pemilu tidak. Oleh karena itu INEC harus ikut mengantri persetujuan Kementerian Keuangan dan Bendahara sebagaimana lembaga-lembaga negara lainnya. Pencairan dana pelaksanaan pemilu di Nigeria tidak pernah tepat waktu, dan hal ini mempengaruhi kepercayaan publik terhadap sistem pemilu di Nigeria. Keterlambatan proses registrasi pemilih pada tahun 2000 dituding sebagai akibat dari kurangnya pendanaan negara.

## Akuntabilitas

Skema legislatif untuk pemilu di Nigeria tidak secara eksplisit mengatur soal akuntabilitas INEC, tetapi ada mekanisme pengawasan di dalam Majelis Nasional dalam bentuk komite-komite di dalam Senat dan Parlemen yang khusus menangani soal-soal kepemiluan. Tetapi mekanisme semacam ini ternyata tidak mencukupi untuk memastikan pelaporan efektif dari INEC dan akuntabilitas lembaga secara penuh.

## Profesionalisme Petugas Pemilu

INEC, yang baru didirikan tahun 1998, hanya mewarisi pengalaman mengorganisir pemilu secara tambal-sulam dari lembaga-lembaga penyelenggara pemilu sebelumnya. Terlebih lagi, INEC belum merekrut petugas pemilu yang memiliki level kompetensi yang sesuai dengan standar modern; kebanyakan petugas pemilu merupakan pegawai negeri sipil yang bekerja sesuai dengan standar pegawai negeri, termasuk kultur dan etos kerjanya. Sekitar 500.000 petugas temporer dibutuhkan untuk pelaksanaan masing-masing pemilu. Saat ini ada sekitar 2.000 staf di kantor pusat, dan lebih dari 6.000 staf permanen di seluruh negara bagian.

## Relasi dengan Partai Politik, Media, dan Lembaga Lainnya

Relasi antara INEC dengan partai oposisi terbilang buruk. Salah satu kemungkinan sebabnya adalah kurangnya transparansi dari pihak INEC. Hal ini semakin diperburuk dengan lemahnya program relasi publik yang diusung lembaga dan seringnya lembaga bekerja melewati batas waktu yang ditentukan, misalnya dalam melaksanakan registrasi pemilih dan kelengkapan data registrasi, di mana hal ini merupakan akibat dari pencairan dana yang terlambat dari pemerintah kepada INEC.

INEC memiliki kerangka regulasi yang mengatur peliputan media selama masa kampanye. Undang-undang pemilu menyatakan bahwa INEC diperbolehkan membuat regulasi dan peraturan kampanye terhadap kandidat dan partai politik pengusungnya (bagian 29), tetapi undang-undang yang sama juga menjadi dasar legal bagi INEC untuk membuat peraturan bagi media cetak maupun elektronik, yang jika tidak dipatuhi akan berujung pada hukuman yang berat.

Relasi antara INEC dengan lembaga-lembaga pemangku kepentingan bermacam-

macam. Relasi INEC dengan partai berkuasa, pemerintah, dan lembaga eksekutif, misalnya, dinilai terlalu dekat dan dapat mengurangi independensi INEC. Relasi INEC dengan lembaga legislatif, meskipun cukup baik, tetapi tidak cukup untuk meraih dukungan untuk mengesahkan reformasi kepemiluan yang disodorkan INEC pada tahun 2002. Pendapat kelompok masyarakat sipil terhadap INEC juga bermacam-macam.

## **Manajemen Reformasi Elektoral**

Terkaitnya derasnya kritik terhadap penyelenggaraan dan pelaksanaan pemilu tahun 2003, INEC meluncurkan inisiatif untuk melakukan berbagai diskusi dan seminar dengan para pemangku kepentingan terkait reformasi elektoral. Pada awal Juli 2003, INEC mengundang Sekretariat Persemakmuran, IFES, dan Divisi Perbantuan Pemilu PBB untuk melakukan evaluasi terhadap pemilu Nigeria dan membuat rekomendasi untuk reformasi pemilu.

Nigeria memiliki potensi untuk menyelenggarakan dan melaksanakan pemilu dengan sumber daya mereka sendiri, meskipun saat ini mereka mendapatkan bantuan yang sangat besar dari berbagai lembaga donor bilateral dan internasional. Ada sebuah kebutuhan untuk membuat pelaksanaan pemilu menjadi lebih efisien – sebagaimana ditekankan oleh Presiden Nigeria pada sebuah seminar pemilu di kantor pusat INEC pada Desember 2003. Ada sebuah kebutuhan modernisasi pada berbagai aspek organisasi dan penyelenggaraan pemilu di Nigeria, baik di level pusat INEC maupun di kantor-kantor cabangnya di negara bagian.

Pemilu 2003 merupakan pemilu paling sukses di Nigeria karena berhasil menempatkan pemerintahan sipil setelah pemerintahan sipil sebelumnya. Salah satu persoalan terbesar dalam mengorganisir pemilu multipartai di Nigeria adalah kurangnya modernisasi dalam praktik manajemen. Persoalan lain adalah kurangnya profesionalisme petugas pemilu. Terakhir adalah persoalan sulitnya mendapatkan persetujuan anggaran dan pencairan dana dari pemerintah yang selalu terlambat.



10

**BAB 10**

BAB 10

# LPP yang Berkelanjutan

## Apa itu Keberlanjutan?

480. Terlepas dari aksioma bahwa ‘kita tidak bisa menaruh harga terhadap demokrasi’, upaya membuat pemilu demokratis menjadi lebih berkelanjutan merupakan sebuah prinsip yang harus dipegang oleh semua LPP. Kebutuhan untuk mereduksi biaya pelaksanaan pemilu bermula dari naiknya biaya logistik barang dan jasa yang dipakai dalam pelaksanaan pemilu – termasuk penerapan teknologi baru, merosotnya anggaran sektor publik, meningkatnya frekuensi pemilu pemilu di berbagai level institusi politik, serta semakin kerasnya kompetisi di antara negara-negara miskin untuk mendapatkan bantuan dana dari lembaga donor internasional. Euforia yang menyelimuti suksesnya pemilu transisional tetap harus diimbangi oleh kesadaran bahwa pemilu-pemilu berikutnya mungkin tidak akan memiliki sumber daya finansial yang sama dengan pemilu transisional saat ini.

481. Dalam konteks pemilu, sifat keberlanjutan merujuk pada kebijakan dan praktik pemilu yang efektif dan realistis dalam aspek pembiayaan, serta dapat memenuhi kebutuhan para pemangku kepentingan terhadap proses kepemiluan baik saat ini maupun di masa depan. Sifat keberlanjutan berupaya untuk meminimalisir ketergantungan terhadap input dan sumber daya eksternal. Keberlanjutan LPP tidak hanya berkaitan dengan aspek finansial belaka; tetapi juga menyangkut aspek sosial dan politik dari aktivitas pemilu. Sebagai contoh, sebuah negara miskin pasca-konflik dapat menggunakan sistem dan prosedur pemilu mahal yang, dalam perspektif ekonomi, tidak memenuhi kaedah sifat berkelanjutan, tetapi jika dilihat dari perspektif politik sistem dan prosedur tersebut mungkin sangat penting untuk membangun rasa percaya pemangku kepentingan serta dapat mempertahankan perdamaian dan stabilitas negara bersangkutan. Ada sejumlah elemen-elemen dasar bagi keberlanjutan LPP.

- a. Sebuah LPP memiliki *keberlanjutan institusional* jika struktur dan proses kelebagaannya memungkinkan LPP tersebut untuk memenuhi mandat dan tanggung jawabnya dalam jangka panjang – yakni lebih dari beberapa

kali periode pemilu. Keberlanjutan jenis ini merujuk pada kecukupan atau kelayakan kerangka elektoral yang ada – konstitusi, undang-undang dan regulasi pemilu, serta berbagai kebijakan dan administrasi lainnya – agar LPP dapat melakukan kerja mereka secara lebih efektif dan efisien.

- b. Sebuah LPP memiliki *keberlanjutan finansial dan ekonomi* apabila kondisi dan jumlah pendanaan dan belanja lembaganya cukup untuk dapat melaksanakan mandat dan tanggung jawab lembaga dengan baik.
- c. Sebuah LPP memiliki *keberlanjutan SDM* apabila mereka memiliki jumlah staf kompeten yang cukup untuk dapat mengimplementasikan sistem dan prosedur yang diinginkan lembaga.
- d. Berbagai bentuk keberlanjutan lainnya adalah sosio-politik dan lingkungan kerja, sebagai contoh: seberapa jauh kebijakan dan praktik yang diambil LPP dapat meningkatkan kesetaraan dan inklusifitas sosial-politik, serta meminimalisir konflik.

## **Mengapa Keberlanjutan LPP Penting?**

482. Kebijakan dan aktivitas LPP yang dapat meningkatkan keberlanjutan lembaga pada gilirannya akan dapat meningkatkan kepercayaan pemangku kepentingan terhadap proses pemilu dan LPP itu sendiri. Sebagai contoh, pemerintah dan lembaga donor tentu ingin melihat bahwa dana yang mereka berikan kepada LPP benar-benar digunakan secara efektif, dan ada peningkatan kapasitas lembaga untuk dapat mengurangi ketergantungan terhadap intervensi dan masukan dari pihak eksternal, terutama lembaga donor. Pemangku kepentingan lain seperti partai politik dan masyarakat pada umumnya juga tentu ingin melihat seberapa jauh tingkat keberlanjutan LPP agar integritas pemilu dan partisipasi politik masyarakat dapat ditingkatkan.

483. Tantangan keberlanjutan LPP akan lebih terasa di negara-negara demokrasi baru, yakni yang masih sangat bergantung pada bantuan lembaga donor. Berbagai kesulitan ekonomi dan politik dapat mencegah negara-negara ini untuk mendanai pemilu mereka secara mandiri. Di dalam pemilu transisional, biaya integritas untuk membangun kepercayaan publik seperti aktivitas menjaga keamanan dan perdamaian, edukasi dan informasi pemilih, serta aktivitas pemantauan dan pengawasan, mungkin dinilai tidak akan berkelanjutan secara finansial, dan oleh sebab itu kerap dibiayai oleh bantuan lembaga donor.

484. Bantuan lembaga internasional untuk pemilu kedua dan ketiga di dalam negara demokrasi baru mungkin tidak akan membawa hasil yang seefektif dan seefisien sebagaimana pada pemilu transisional pertama, meskipun berbagai tantangan dan ancaman yang ada pada pemilu pertama sudah akan jauh berkurang. Karena agenda politik internasional yang terus bergerak dan dinamis, ada kemungkinan lembaga donor akan mengurangi minat mereka dan pendanaan tidak dilanjutkan.

485. Dua tantangan paling awal adalah transfer kekuasaan dari LPP internasional kepada LPP yang sepenuhnya lokal (nasional), seperti terjadi di Kamboja dan

Timor Timur, dan menentukan bagaimana cara terbaik untuk memastikan keberlanjutan LPP yang baru berdiri, sebagaimana di Afghanistan, Bosnia & Herzegovina, dan Irak.

## Penilaian dan Evaluasi Kebutuhan

486. Keberlanjutan LPP dapat dilihat melalui penilaian dan evaluasi kebutuhan yang ketat, di mana sebuah negara mengumpulkan sendiri informasi mengenai kapabilitas penyelenggaraan dan finansial pemilu, serta sumber daya manusia dan teknologi yang dibutuhkan untuk mengorganisir dan melaksanakan pemilu yang bebas dan adil. Proses penilaian dapat dilakukan oleh LPP yang bersangkutan, tetapi akan lebih kredibel apabila dilakukan oleh lembaga audit independen atau lembaga non-pemerintah (NGO). Lembaga donor biasanya memasukkan aktivitas penilaian di dalam program bantuan mereka.

487. Penilaian dan evaluasi kebutuhan dapat digunakan untuk mengidentifikasi elemen-elemen keberlanjutan LPP dalam tiga tingkatan:

- a. *level sistem;*
- b. *level organisasi; dan*
- c. *level individual.*

Hal ini biasanya berdasarkan analisa pakar terhadap lingkungan kerja pemilu, dan mencakup analisa terhadap kekuatan, kelemahan, kesempatan, serta ancaman yang dimiliki lembaga.

488. Penilaian kebutuhan *level sistem* mencakup berbagai isu terkait kerangka institusional dan legal di wilayah pemilihan tertentu, untuk menentukan seberapa jauh kedua hal tersebut mempengaruhi keberlanjutan LPP. Hal ini mencakup evaluasi terhadap semua bagian dari kerangka legal dan kebijakan yang relevan dengan pelaksanaan pemilu, juga terhadap fungsi LPP dan relasi dengan pemangku kepentingan yang diatur oleh kerangka legal tersebut. Instrumen legal yang dievaluasi adalah konstitusi (undang-undang dasar), undang-undang yang berkaitan langsung dengan pemilu, dan undang-undang partai politik serta undang-undang lain yang berkaitan dengan kerangka kelembagaan; regulasi pengganti; dan kebijakan-kebijakan administratif. Proses penilaian juga mungkin harus mencakup beberapa bagian kerangka legal yang secara tidak langsung relevan dengan pemilu, seperti undang-undang kewarganegaraan, hukum pidana, undang-undang serta kebijakan ketenagakerjaan sektor publik, atau peraturan pemerintah mengenai pengadaan barang dan jasa. Proses penilaian juga bisa mencakup hubungan dan relasi LPP dengan lembaga lain, seperti kementerian tempat LPP bernaung, serta asosiasi lokal maupun internasional, juga lembaga-lembaga yang berperan sebagai jejaring dukungan dan sumber daya.

489. Pada *level organisasi*, penilaian kebutuhan diarahkan pada kultur strategi dan manajemen LPP, juga aspek-aspek seperti proses perencanaan, pembuatan

keputusan, dan implementasi; struktur manajemen lembaga; pembagian peran dan tanggung jawab; komunikasi dan kerja sama; serta standar pelaporan keuangan dan kinerja staf. Hal ini bisa membantu LPP dalam mengkalkulasi jumlah sumber daya yang dibutuhkan untuk mengorganisir pelaksanaan pemilu. LPP kemudian dapat menentukan berapa porsi dana yang mereka butuhkan dari anggaran nasional, dan berapa banyak dana dari sumber-sumber lain (jika diperlukan). Proses ini juga dapat menunjukkan berapa banyak bantuan teknis yang dibutuhkan LPP.

490. Pada *level individual*, penilaian kebutuhan mencakup berbagai aspek seperti kompetensi para staf, kemungkinan untuk melakukan pengembangan staf, serta kesetiaan para staf terhadap misi dan visi LPP.

491. Jika LPP sudah memiliki catatan dan data dari proses penilaian dan evaluasi kebutuhan dari beberapa periode, maka akan mulai terlihat gambaran besar terkait kapasitas lembaga yang sesungguhnya, dan catatan-catatan ini dapat tetap dievaluasi secara lebih akurat agar lebih sesuai dengan tingkat keberlanjutan lembaga.

## **Keberlanjutan Kepemiluan dan Bantuan Donor**

492. Bantuan donor dapat meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilu, dan pada beberapa kasus bantuan donor dapat bersifat genting dan perlu. Tetapi, bagi banyak LPP, bantuan donor dapat membawa berbagai implikasi bagi keberlanjutan pelaksanaan pemilu yang bebas dan adil (lihat Studi Kasus Afghanistan, Bosnia dan Herzegovina, Fiji, Lesotho, Mozambique, Nigeria, dan Yaman).

493. Meskipun bantuan donor dapat berupa kontribusi anggaran dan bantuan teknis, seperti peralatan teknologi, banyak lembaga donor yang enggan membantu LPP dalam memenuhi anggaran rutin mereka, seperti gaji karyawan, biaya sewa kantor dan furnitur, dan beberapa pos-pos non-teknis seperti kendaraan bermotor dan bensin.

494. Bantuan donor biasanya dibarengi dengan persyaratan bahwa lembaga penerima harus membeli barang atau jasa dari negara-negara yang menjadi pertimbangan donor. Seringkali hal ini menyebabkan tingginya ongkos pelaksanaan pemilu karena barang atau jasa dari vendor asing bisa lebih mahal ketimbang vendor lokal.

495. Di beberapa situasi pasca-konflik, seperti di Bosnia & Herzegovina, Republik Demokratik Kongo, Haiti, dan Liberia, bantuan donor dapat mendominasi seluruh biaya pelaksanaan pemilu. Pada kasus-kasus semacam ini, pelaksanaan pemilu selanjutnya biasanya tidak akan menerima jumlah dana yang sama besar dengan pemilu transisional pertama, dan oleh sebab itu kualitas pemilunya juga berbeda, sehingga menimbulkan berbagai ketidakpuasan dari pihak masyarakat. Hal ini menimbulkan persoalan tentang bagaimana membangun struktur transisional yang dapat digunakan oleh pihak berwenang secara berkelanjutan, serta membangun keahlian yang dibutuhkan untuk menghasilkan sumber

daya finansial untuk pelaksanaan pemilu di masa depan. Di beberapa situasi pasca-konflik lainnya, dukungan pihak eksternal sangat vital, tetapi hal tersebut mungkin dipandang tidak cocok secara politik dan ekonomi bagi pihak asing untuk mengemban tanggung jawab penyelenggaraan dan pelaksanaan pemilu transisional: contohnya adalah Afghanistan dan Irak. LPP-LPP di negara-negara gagal juga membutuhkan bantuan berbagai lembaga donor internasional; dan terkadang PBB memang berperan sebagai koordinator, seperti di Liberia pada tahun 2004-05.

496. Pihak donor memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa bantuan pemilu yang mereka berikan benar-benar efektif dan meningkatkan keberlanjutan LPP. Beberapa isu kunci yang harus diperhatikan lembaga donor terkait hal ini adalah:

- a. koordinasi bantuan dengan LPP dan lembaga donor lain;
- b. membuat perencanaan bantuan agar lebih sinkron dengan kebutuhan LPP;
- c. kepatutan atau kelayakan bantuan yang diberikan terhadap lingkungan kerja LPP;
- d. memberikan pelatihan bagi LPP dan staf-stafnya;
- e. melibatkan staf LPP di dalam program-program yang didanai lembaga donor; dan
- f. biaya jangka panjang dari sistem/program yang diusulkan oleh lembaga donor.

497. CORE Project mengungkapkan bahwa Kamboja, yang pada tahun 1993 mengandalkan bantuan donor untuk sekitar 80 persen biaya pemilunya, berhasil mengurangi ketergantungan terhadap donor hingga 50 persen pada pelaksanaan pemilu tahun 2003. Meskipun proses transfer ilmu dan pengetahuan kepada petugas pemilu lokal sangat penting selama periode pemilu transisional, tetapi pada praktiknya jarang ada lembaga donor yang dapat melakukan hal ini dengan baik, oleh sebab itu pengembangan kapasitas lembaga akan tetap menjadi kebutuhan yang berkelanjutan dalam pemilu-pemilu pasca-transisi. Di dalam konteks negara pasca-konflik, bantuan-bantuan pihak eksternal pada awalnya sangat penting untuk menjaga demokrasi dan stabilitas, tetapi, kecuali jika memang tersedia bantuan donor hingga jangka waktu menengah untuk terus mengembangkan kapabilitas LPP, proses pemilu dan demokrasi di negara-negara semacam ini pasti akan mengalami kemunduran.

498. Penerapan teknologi dapat meningkatkan kualitas proses pemilu, terutama apabila terdapat banyak data yang harus diproses secara cepat, seperti misalnya di dalam proses pembentukan wilayah pemilihan, registrasi pemilih, pemungutan suara, dan penghitungan suara. Saat ini mulai banyak LPP yang menggunakan metode pemungutan dan penghitungan suara elektronik. Bahkan untuk LPP yang sudah mandiri seperti di Kosta Rika, mereka tetap memerlukan bantuan pihak luar untuk mulai menerapkan penggunaan teknologi pemilu (lihat Studi

Kasus). Tetapi, patut diingat pula bahwa penerapan teknologi pemilu juga menimbulkan dampak finansial jangka panjang bagi LPP, misalnya untuk biaya perawatan atau untuk membayar lisensi penggunaan piranti lunak. Menggunakan teknologi pemilu yang didanai oleh lembaga donor akan dapat menimbulkan tuntutan politik untuk terus mengandalkan teknologi pemilu dari pihak eksternal, sebagaimana terjadi pada proses registrasi pemilih di Haiti. Oleh sebab itu ada perbedaan pendapat mengenai tingkat keberlanjutan pendanaan bagi penerapan sistem terkomputerisasi, internet, jasa komunikasi, dan berbagai teknologi lainnya seperti mesin pemindaian atau biometrik untuk registrasi pemilih. Aspek-aspek yang harus diperhatikan oleh LPP dan lembaga donor antara lain:

- a. biaya dan keuntungan finansial, sosial, dan politik komparatif dari penggunaan bantuan lembaga donor untuk penerapan teknologi pemilu ketimbang menggunakan bantuan tersebut untuk aktivitas lain;
- b. usia penggunaan teknologi yang bersangkutan: apakah teknologi tersebut harus segera diganti pada pelaksanaan pemilu berikutnya atukah dapat digunakan hingga beberapa puluh tahun ke depan?;
- c. kapasitas perawatan teknologi yang digunakan. Jika LPP tidak memiliki kapasitas finansial dan teknis untuk memelihara teknologi yang diberikan donor, atau jika tidak ada transfer ilmu dan pengetahuan bagi para petugas lokal untuk memelihara teknologi setelah pakar internasional pergi, maka menerapkan teknologi pemilu dapat menjadi beban finansial yang sangat mahal;
- d. potensi untuk menghibahkan teknologi pemilu kepada pemerintah atau organisasi lain setelah selesainya pelaksanaan pemilu, atau meminjamkan teknologi tersebut untuk keperluan pelaksanaan pemilu di negara lain; dan
- e. pelatihan bagi para petugas pemilu temporer dalam menggunakan teknologi pemilu yang disediakan oleh lembaga donor, sehingga hasil pelatihan tersebut dapat ditransfer ke dalam lingkungan kerja pasca-pemilu.

## **Praktik-praktik yang Dapat Meningkatkan Keberlanjutan**

499. Efektivitas biaya – yakni kemampuan untuk memberikan pelayanan terbaik dengan ongkos sesedikit mungkin – merupakan tolak ukur utama dalam menilai keberlanjutan LPP, ketimbang hanya melihat biaya yang rendah saja. LPP tidak bisa memkompromikan standar pelayanan mereka hanya demi penghematan. Pendekatan yang dipakai suatu negara untuk menekan biaya pelaksanaan pemilu belum tentu cocok diterapkan di negara lain karena adanya perbedaan konteks legal, politik, dan sosio-ekonomi. Meskipun kebijakan untuk hanya memiliki satu orang anggota LPP dapat secara efektif menekan biaya pemilu, di India ide ini banyak diprotes karena tidak kondusif untuk proses pengambilan keputusan yang adil, sehingga kemudian India memutuskan untuk memiliki tiga orang anggota LPP pada tahun 1993. Oleh sebab itu sangat tidak mungkin untuk memberikan sebuah solusi yang terlampau detail yang dapat digunakan untuk meningkatkan keberlanjutan LPP di semua negara, meskipun kita bisa menarik beberapa garis besarnya. Penghematan biaya pemilu

dapat dilakukan dengan melaksanakan pemilu semua tingkatan pada satu hari yang sama. Tetapi, dampak politis dari keputusan menerapkan pemilu serentak atau berjenjang berarti bahwa pertimbangan keberlanjutan politik berada di atas pertimbangan finansial.

## Personalia dan Keberlanjutan LPP

500. Kpegawiaan atau personalia dapat menjadi proporsi biaya yang sangat besar bagi LPP, tetapi juga merupakan aset yang terpenting. Biaya inti LPP dapat ditekan dengan melakukan rasionalisasi struktur, misalnya dengan mengurangi jumlah anggota LPP atau jabatan di dalam sekretariat. LPP Kamboja dan Afrika Selatan melakukan rasionalisasi masing-masing pada tahun 1999 dan 2002. LPP dapat menjaga efektivitas kinerja dengan hanya memiliki sedikit staf inti, tetapi dibantu oleh staf-staf lapangan yang direkrut secara temporer. LPP-LPP berukuran kecil seperti di Fiji (lihat Studi Kasus) membuktikan bahwa staf-staf inti dapat saja berjumlah sedikit tetapi tetap dapat melaksanakan fungsi dan tugas lembaga dengan baik. Ada berbagai pendekatan manajerial, seperti evaluasi penugasan, yang dapat digunakan LPP untuk menentukan seberapa banyak jumlah staf minimal agar dapat menjalankan fungsi-fungsi kelembagaan. LPP kemudian perlu untuk melakukan perekrutan staf tambahan demi menjaga efisiensi dan efektivitas kinerja. Mendirikan LPP temporer, ketimbang LPP permanen, juga dapat membantu keberlanjutan finansial.

501. Akan tetapi, keberlanjutan politik dan operasional dari penggunaan pendekatan berbasis personalia perlu dipertimbangkan matang-matang. Sebagai contoh, penghematan besar-besaran dapat dilakukan di dalam LPP Model Pemerintahan, atau di LPP yang diberikan wewenang untuk merekrut pegawai negeri atau staf sukarela untuk bekerja bersama LPP (seperti di India) selama periode pelaksanaan pemilu. Tetapi, pendekatan perekrutan staf semacam ini juga dapat membawa dampak negatif terhadap kinerja dan kepercayaan publik terhadap LPP, sehingga berpengaruh juga terhadap aspek keberlanjutan politis dari proses pemilu. Menemukan formula yang tepat akan tidak mudah.

502. Ketidakmampuan LPP untuk mendapatkan staf yang berpengalaman dapat membawa dampak negatif terhadap keberlanjutan LPP. Staf yang berpengalaman, termasuk para petugas TPS temporer, menyimpan memori kelembagaan LPP – yakni pengetahuan dan pengalaman mengenai hal-hal apa saja yang berfungsi dan tidak berfungsi dengan baik, yang dapat ditransfer kepada staf baru dan pemangku kepentingan. Pemeliharaan memori kelembagaan membutuhkan perencanaan yang matang, sambil menggunakan berbagai pendekatan seperti skema insentif, pelatihan dan program-program pengembangan profesionalitas (lihat Bab 6), dan prosedur kenaikan pangkat. Mekanisme evaluasi untuk staf-staf yang berhenti bekerja dapat digunakan untuk mengidentifikasi tingkat kepuasan bekerja di dalam lembaga. LPP dapat meningkatkan keberlanjutan kinerja lembaga meski ditinggalkan oleh staf-staf kunci mereka dengan membuat sebuah perencanaan terkait perubahan personalia, termasuk rencana proses perekrutan, program mentoring staf-staf junior, dan membuat arsip catatan-catatan kelembagaan.

## Materi Pemilu

503. Kebijakan yang baik untuk mengatur soal pengadaan materi pemilu harus didasarkan pada analisa kebutuhan yang ketat sehingga dapat berkontribusi terhadap keberlanjutan operasional LPP. Sebelum melakukan pengadaan, LPP perlu mempertimbangkan berbagai opsi yang paling cocok, setelah melakukan investigasi terhadap berbagai isu-isu seperti:

- a. kebutuhan – keuntungan apa yang akan dibawa oleh materi pemilu yang akan dibeli terhadap proses kepemiluan;
- b. sumber lokal atau internasional – persoalan-persoalan seperti biaya, kontrol, waktu produksi, kualitas, kepastian pengiriman, pemeliharaan, dan ketersediaan materi cadangan;
- c. kualitas – persoalan-persoalan seperti biaya, kondisi dan persyaratan penggunaan materi pemilu, standar integritas lembaga, dan keawetan materi pemilu;
- d. kuantitas penggunaan (sekali pakai atau berkali-kali) – persoalan-persoalan seperti biaya penyimpanan, dampak lingkungan, metode pembuangan atau daur-ulang, atau kemungkinan untuk menghibahkan materi tersebut kepada organisasi lain;
- e. kompleksitas – persoalan-persoalan seperti tingkat pengetahuan pengguna, pelatihan penggunaan, serta kapasitas lembaga untuk memelihara materi tersebut;
- f. kuantitas materi – persoalan-persoalan seperti biaya per unit, waktu produksi, serta kebutuhan ruang untuk penyimpanan;
- g. distribusi – persoalan-persoalan seperti biaya dan waktu distribusi;
- h. penyimpanan dan pengarsipan – persoalan-persoalan seperti biaya, aksesibilitas, sentralisasi atau desentralisasi gudang, metode perlindungan aset dan penghitungan penyusutan; dan
- i. pembuangan – persoalan-persoalan seperti dampak lingkungan, nilai akhir materi, serta keamanan.

504. LPP memiliki tanggung jawab kepada masyarakat untuk mempertimbangkan—tidak hanya keberlanjutan ekonomi dari materi yang mereka beli, tetapi juga dampak lingkungan dan sosial yang ditimbulkan. Analisa siklus usia materi, yang menilai biaya dan dampak ekonomi, lingkungan, dan sosial suatu materi semenjak diproduksi hingga habis masa pakai, dapat membantu LPP untuk membuat keputusan materi pemilu macam apa yang ingin digunakan. Analisa semacam ini mengevaluasi semua dampak penggunaan materi pemilu, tidak hanya yang berkaitan dengan proses produksi, tetapi juga kemungkinan untuk dipakai kembali, dampak penyimpanan dan proses distribusi terhadap kondisi materi tersebut, dan biaya ekologis serta kemungkinan untuk daur ulang.

505. LPP dapat meningkatkan keberlanjutan finansial dengan menentukan

secara ketat tipe-tipe materi pemilu apa saja yang mereka butuhkan, kemudian menerapkan kontrol yang baik terhadap kuantitas materi yang diproduksi. Negara-negara seperti Kamboja berhasil menekan ongkos produksi secara efektif dengan tidak mencetak kartu pemilih khusus. Kontrol audit yang ketat terhadap pencetakan surat suara dan berbagai formulir lain yang dibutuhkan juga dapat membantu LPP untuk menekan biaya produksi.

506. Materi-materi pemilu berbiaya rendah mungkin bukan merupakan pilihan yang tepat bagi negara-negara demokrasi baru, karena kurangnya kepercayaan publik terhadap kemampuan LPP untuk mencegah terjadinya kecurangan seandainya materi tersebut digunakan. Sebagai contoh, LPP dapat saja mencetak kertas suara menggunakan jasa percetakan di luar negeri karena partai oposisi merasa keberatan jika kertas suara harus dicetak oleh pemerintah atau penyedia jasa lokal. Di sisi lain, ada negara seperti Indonesia yang undang-undangnya mewajibkan pencetakan surat suara harus dilakukan di dalam negeri, sedangkan LPP di Australia, Kanada, dan Afrika Selatan menggunakan materi rendah-biaya untuk membuat kotak suara dan bilik suara, dan di Nikaragua kotak suara dibuat oleh penyedia jasa lokal, tanpa adanya dampak negatif terhadap keamanan suara pemilih. Penggunaan materi berbiaya-rendah sangat tergantung pada implementasi LPP terhadap mekanisme kontrol manajemen keamanan.

507. Banyak LPP yang mencoba mereduksi ongkos produksi materi pemilu dengan cara membagi beban biaya tersebut kepada LPP-LPP cabang di bawahnya. Sebagai contoh, LPP Ghana membebaskan biaya pencetakan surat suara kepada masing-masing LPP di wilayah yang bersangkutan selama tahun 2003 dan 2004. LPP di Afrika Selatan menyediakan jasa profesional dan peralatan komputer bagi LPP-LPP lain di wilayah Afrika. Pembagian beban ongkos produksi juga bisa dilakukan antara LPP dengan lembaga pemerintah lain, seperti kementerian atau pemerintah daerah, untuk membiayai hal-hal seperti transportasi, logistik, data statistik, dan berbagai jasa profesional lainnya.

508. Pengalaman dari dekade 1990-an di negara-negara seperti Kamboja dan Indonesia membuktikan bahwa proses pengembalian materi-materi dan peralatan pemilu (seperti kendaraan bermotor, telepon seluler, komputer, dan kotak suara) kerap kali diabaikan, sehingga menimbulkan berbagai kerusakan dan berbagai kerugian lain. Banyak kerugian LPP timbul akibat hal seperti ini, dan akibatnya LPP dapat kehilangan kepercayaan dari para donor. Prosedur manajemen aset yang berkelanjutan dan efektif (lihat Bab 7) dapat mencegah hal tersebut.

## **Dampak Struktural dan Teknologis dari Keberlanjutan LPP**

### ***Sistem Pemilu***

509. Masing-masing tipe sistem pemilu memiliki kekurangan dan dampak negatifnya masing-masing terhadap persoalan keberlanjutan LPP. Tipe sistem pemilu yang digunakan akan memiliki dampak yang signifikan terhadap proses penentuan wilayah pemilihan dan registrasi pemilih, penyebaran informasi dan edukasi pemilih, produksi dan desain kertas suara, jumlah hari pemungutan

suara, dan kebutuhan terhadap adanya pemilu-sela. Topik ini dibahas secara lebih mendetail di dalam buku *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook* yang diterbitkan pada tahun 2005. Sebagai contoh, sistem yang berbasis wilayah pemilihan yang kecil, membutuhkan proses penentuan batas wilayah pemilihan yang spesifik, surat suara yang terpisah untuk masing-masing wilayah, presisi yang tinggi dalam proses registrasi pemilih dan pencegahan kecurangan, dan struktur administratif yang mampu menangani masing-masing wilayah sebagai sebuah unit yang otonom, akan memakan biaya yang sangat besar. Di sisi lain, sistem yang berbasis wilayah pemilihan yang besar dengan jumlah kursi majemuk memerlukan sistem penghitungan suara yang kompleks dan mahal, sulit untuk dikelola secara akurat dan transparan, serta menimbulkan biaya transportasi dan logistik yang tinggi. Para pendukung masing-masing sistem pemilu akan mengajukan keunggulan dari masing-masing sistem terhadap keberlanjutan LPP, dan masing-masing klaim tersebut harus diteliti dan diperiksa kesesuaiannya dengan kondisi di masing-masing negara.

### **Penetapan Batas Wilayah Pemilihan**

510. Frekuensi dan bentuk proses penetapan batas wilayah pemilihan dapat dievaluasi untuk meningkatkan keberlanjutan lembaga. Memberikan tanggung jawab untuk melaksanakan proses tersebut kepada LPP dapat memangkas biaya yang timbul apabila dilakukan oleh sebuah lembaga terpisah. Di sisi lain, jika pemerintah telah memiliki data pemetaan untuk berbagai tujuan, maka LPP sebetulnya tidak perlu untuk melakukan proses penetapan batas wilayah. Database pemetaan wilayah dan populasi elektronik yang sederhana, serta perampingan periode dan proses evaluasi, dapat memangkas biaya aktivitas penetapan batas wilayah pemilihan. Menerapkan sistem wilayah pemilihan berkursi majemuk berdasarkan wilayah pemerintahan yang telah ada dapat memangkas biaya secara signifikan. Akan tetapi, proses penetapan wilayah pemilihan merupakan isu yang sensitif secara politik, sehingga perlu diimplementasi dengan cara yang berkelanjutan secara politik pula.

### **Registrasi Pemilih**

511. Biaya pengumpulan dan penyimpanan data registrasi pemilu sangat dipengaruhi oleh sistem dan komponen yang digunakan. Metode pengumpulan data juga akan mempengaruhi biaya dan akurasi data yang didapat – sehingga mempengaruhi juga aspek politik – dari proses registrasi pemilih. Sebagai contoh, data dapat dikumpulkan secara manual atau diambil berdasarkan database yang sudah ada; proses registrasi dapat bersifat berkelanjutan atau dilakukan dengan praktik ala sensus nasional sebelum pemilu dimulai; proses registrasi dapat dilakukan dengan cara LPP menghampiri pemilih atau pemilih yang menghampiri LPP; LPP dapat menerbitkan kartu pemilih khusus atau tidak sama sekali; dan LPP dapat memberikan ruang bagi para pemilih untuk menggugat proses registrasi. Penggunaan teknologi di dalam proses registrasi – misalnya untuk menyimpan data identitas pemilih seperti sidik jari atau pasfoto, pemindaian barcode dokumen, pembaruan data registrasi, atau untuk pembuatan database registrasi pemilu, misalnya – juga dapat membawa dampak yang signifikan terhadap biaya pemilu.

512. Mempertahankan proses registrasi pemilih yang akurat merupakan aktivitas yang tidak murah. Masing-masing LPP perlu menentukan data-data registrasi mana saja yang diperlukan dan mana-mana saja yang berulang dan perlu dihapus, sehingga dapat menekan ongkos pemilu. Membandingkan data registrasi pemilu dengan database dari lembaga pemerintah lain dapat membantu LPP untuk memperbaharui data secara lebih efektif, meski mungkin dapat menimbulkan persoalan mengenai kerahasiaan data warga. Jika data registrasi pemilu dapat diambil dari database pemerintah nasional, seperti di Senegal dan Swedia, atau jika data tersebut sudah terkomputerisasi, ongkos pelaksanaan registrasi dapat dipangkas secara signifikan. Pelaksanaan registrasi pemilih yang berkelanjutan dalam jangka panjang dapat menghemat biaya.

### **Proses Pemungutan Suara**

513. Persiapan dan pelaksanaan pemungutan suara di dalam pemilu atau referendum merupakan sebuah peristiwa penting bagi negara manapun, sehingga membutuhkan anggaran yang sangat besar agar dapat dilaksanakan dengan baik. LPP perlu melakukan estimasi dan evaluasi yang mendalam terkait jumlah TPS dan seberapa banyak staf dan materi pemilu yang dibutuhkan agar dapat memangkas biaya pemungutan suara. Jika LPP dapat menjamin keamanan, integritas, dan efektivitas pemungutan suara, maka TPS-TPS di wilayah padat penduduk dapat dijadikan satu, sehingga biaya dapat ditekan. Meningkatkan alokasi kewajiban para staf, tata letak TPS, dan pelatihan petugas pemilu, akan dapat membantu LPP untuk mengurangi rasio antara jumlah petugas TPS dengan pemilih tanpa menurunkan standar kualitas pelayanan. Negara-negara yang melaksanakan pemungutan suara selama dua hari atau lebih juga dapat mempertimbangkan untuk membuka TPS lebih lama dalam satu hari untuk memangkas biaya. Namun, perlu diingat bahwa pengurangan jumlah hari atau jam buka TPS jangan sampai menyulitkan para pemilih yang memiliki waktu kerja yang tidak sama dengan waktu buka TPS-TPS.

514. Meningkatkan akses dan fasilitas bagi pemilih, misalnya dengan menyediakan pemungutan suara lewat pos (seperti di Australia dan Spanyol) pemungutan suara di luar negeri, serta pelaksanaan pemungutan suara di institusi-institusi khusus seperti penjara, kapal laut, dan rumah sakit, dapat membuat ongkos pelaksanaan pemungutan suara menjadi membengkak. Aktivitas semacam ini, terutama jika melibatkan para pemilih imigran dalam jumlah besar – seperti di Afghanistan, Bosnia & Herzegovina, dan Irak – dapat menjadi beban bagi keberlanjutan finansial LPP. Namun, setiap peningkatan biaya pemilu harus dipertimbangkan terhadap tanggung jawab sosial dan legitimasi politik yang didapat.

515. Pelatihan staf LPP bisa menjadi sangat mahal, dan seringkali pemerintah dan LPP melihat pos anggaran pelatihan staf sebagai pos anggaran yang dapat dipangkas dengan mudah. Namun, pada kenyataannya, kurangnya pelatihan staf dapat berakibat pada membengkaknya ongkos finansial dan politik akibat kinerja staf pemilu yang buruk – dan mungkin juga mempengaruhi kredibilitas proses pemilu secara keseluruhan – serta membawa dampak jangka panjang

terhadap reputasi dan keberlanjutan LPP.

## **Proses Pemungutan dan Penghitungan Suara Otomatis**

516. Ada berbagai peralatan otomasi yang diklaim dapat meningkatkan metode pemungutan suara dan memangkas biaya pemilu, khususnya biaya gaji staf pemilu. Peralatan-peralatan ini juga diklaim mampu memberikan derajat akurasi yang tinggi serta kebal terhadap berbagai upaya kecurangan dan malpraktik. Bahkan banyak di antara peralatan tersebut yang sudah dapat memberikan dokumentasi bukti-bukti untuk keperluan audit. Peralatan-peralatan ini mencakup Mesin Pemungutan Suara Elektronik (EVMs) yang sudah dipakai di negara-negara seperti Australia, Belgia, Brazil, Amerika Serikat, dan Venezuela selama beberapa tahun belakangan, dan baru-baru ini mulai diterapkan di seluruh wilayah India. Meski belum pernah ada analisa yang terpercaya terkait efisiensi biaya yang ditimbulkan akibat pemakaian EVMs, tetapi bukti-bukti menunjukkan bahwa penerapan EVMs memang dapat mengurangi biaya pelaksanaan pemungutan suara dalam jangka panjang, khususnya aspek biaya yang terkait dengan pencetakan dan penyimpanan surat suara dan proses penghitungan suara. Penggunaan alat pemindaian optik (*optical mark reading*, OMR) untuk penghitungan suara juga merupakan salah satu cara yang dapat meningkatkan akurasi dan efektivitas waktu, dan sekaligus menjamin keberadaan surat suara secara fisik jika diperlukan untuk keperluan persidangan sengketa pasca-pemilu.

517. Sangat penting untuk membandingkan penerapan teknologi terhadap tingkat kepercayaan publik terhadap proses pemilu, melibatkan pemangku kepentingan dalam upaya uji coba implementasi teknologi pemilu, serta memperoleh persetujuan dari pemangku kepentingan terhadap penerapan teknologi bersangkutan. Akibat kurangnya transparansi, penggunaan EVMs dapat menimbulkan rasa ketidakpercayaan dari berbagai pihak karena teknologi semacam itu dapat dengan mudah dimanipulasi. Hal ini tidak mengejutkan, mengingat seringnya terdapat laporan dan keluhan terkait kesalahan pencatatan suara yang dilakukan melalui EVMs di pemilu Amerika Serikat.

518. Akurasi dan integritas hasil kerja mesin-mesin ini hanya akan sebaik perusahaan dan orang-orang yang mendesain, memprogram, menguji, dan memeliharanya. Ada berbagai cara untuk memperkenalkan metode EVMs yang dapat meningkatkan integritas, efektivitas, dan efisiensi proses pemilu – dengan syarat LPP tetap melakukan kontrol dan akuntabilitas sebagaimana dijelaskan pada Bab 9. Rekomendasi Dewan Eropa 2004/11 terkait standar legal, operasional, dan teknis e-voting dapat memberikan detail penjelasan mengenai mekanisme kontrol yang dibutuhkan.

519. Sangat tidak bijak bagi negara-negara miskin untuk menggunakan teknologi pemilu yang terlalu canggih sementara pemerintah mereka gagal mengayomi dan memberi makan rakyatnya. Penggunaan teknologi pemilu seperti kartu registrasi pemilih digital, registrasi terkomputerisasi, dan e-voting sebaiknya dipertimbangkan berdasarkan prioritas nasional, dan jangan sampai mendahului kebutuhan-kebutuhan seperti kesehatan dan pendidikan.

Teknologi pemilu dapat menjadi lebih berkelanjutan jika dapat digunakan untuk fungsi-fungsi lain yang bersifat terus-menerus. Penerapannya juga harus mempertimbangkan tidak hanya aspek biaya saat ini, tetapi juga biaya di masa depan dan ketersediaan sumber daya manusia yang mampu merawatnya. Penilaian keberlanjutan teknologi pemilu memang harus mempertimbangkan konsekuensi jangka-panjang.

520. Proses penghitungan suara merupakan salah satu proses yang paling sering dijadikan target penerapan teknologi terkomputerisasi di banyak negara, dan memang banyak mesin penghitungan yang tidak hanya digunakan untuk menghitung, tetapi sekaligus menyimpan suara para pemilih. Kekurangan teknologi ini adalah ketiadaan transparansi, kecuali jika mesin yang digunakan mampu menghasilkan bukti-bukti fisik untuk proses audit. Proses penghitungan suara sering dianggap sebagai salah satu mata rantai terlemah dalam proses pemilu, dan harus selalu dilakukan secara transparan dan terbuka oleh staf-staf yang terlatih.

521. Perlunya transparansi dan keterbukaan di setiap tahap penghitungan dan tabulasi suara dapat membatasi upaya penghematan yang dapat dilakukan terhadap proses penghitungan suara manual. Para pemangku kepentingan di dalam pemilu Persekutuan di Zanzibar (Tanzania) pada tahun 1995 dan 2000 mengeluhkan berbagai peristiwa yang terjadi pada fase penghitungan suara yang berdampak pada hasil pemilu dan mencederai prinsip transparansi seluruh proses penghitungan. Kasus-kasus ini mencakup kejadian di mana ada perubahan hasil yang dibuat oleh pihak-pihak tertentu terhadap penghitungan suara sebelum angka-angka tersebut diumumkan oleh pihak TPS. Partai oposisi meyakini bahwa intervensi tersebut mempengaruhi hasil akhir pemilu.

## Ikhtisar Bab

- Selalu ada tuntutan kepada LPP untuk terus meningkatkan kapasitas dan kinerja mereka agar menjadi lebih efektif dan efisien.
- Konsep keberlanjutan merujuk pada kebijakan dan praktik LPP yang biayanya efisien dan realistis, serta memenuhi semua kebutuhan para pemangku kepentingan di dalam proses pemilu, baik saat ini maupun di masa depan. Keberlanjutan ini merupakan salah satu tantangan besar bagi negara-negara demokrasi baru.
- LPP perlu terus menysasar pada peningkatan keberlanjutan finansial, ekonomi, kelembagaan, sosio-politik, dan lingkungan di semua aktivitas-aktivitasnya, untuk meningkatkan kepercayaan para pemangku kepentingan terhadap proses pemilihan dan untuk memastikan keberlangsungan hidup lembaga – meski hal ini tidak berarti bahwa LPP harus memiliki struktur yang permanen.
- Elemen utama dari keberlanjutan LPP adalah keberlanjutan kelembagaan, finansial dan ekonomi, serta sumber daya manusia.

- Gambaran yang komprehensif mengenai keberlanjutan dan kapasitas LPP hanya mungkin didapat jika ada evaluasi yang akurat terhadap semua elemen-elemen utama keberlanjutan LPP.
- Adanya penilaian dan evaluasi kebutuhan sistem, organisasi, dan individual akan sangat memudahkan LPP untuk mengidentifikasi isu-isu terkait keberlanjutan.
- Khusus di negara-negara demokrasi baru, tingkat bantuan dan komitmen lembaga donor dapat membawa dampak yang sangat besar bagi keberlanjutan LPP. Bantuan donor memiliki dampak yang positif maupun negatif. Bantuan donor, misalnya, dapat meningkatkan kualitas pemilu, tetapi pengaruh lembaga donor dan ketergantungan LPP terhadap bantuan lembaga donor dapat berdampak buruk terhadap keberlanjutan kinerja LPP.
- Lembaga donot memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa bantuan yang mereka berikan benar-benar efektif meningkatkan keberlanjutan LPP, contohnya, melalui koordinasi terhadap kebutuhan LPP dan transfer skil dan pengetahuan.
- Teknologi pemilu akan sangat menggiurkan bagi LPP, dan seringkali dinilai sangat menarik di mata lembaga donor, tetapi LPP tetap perlu membuat keputusan yang objektif terkait kegunaan dan dampak jangka panjang penerapan teknologi pemilu terhadap keberlanjutan LPP. Seberapa intens penggunaan teknologi pemilu oleh LPP harus ditentukan berdasarkan seberapa banyak bantuan sumber daya yang diberikan oleh pemerintah dan keuntungan-keuntungan apa saja yang akan didapat dari penerapan teknologi tersebut.
- Upaya meningkatkan keberlanjutan lembaga akan membawa dampak pada pilihan suatu negara terhadap sistem pemilu yang digunakan, serta terhadap kerangka dan prosedur proses-proses kepemiluan seperti penetapan batas wilayah pemilihan, registrasi pemilih, pemungutan suara, penghitungan suara, dan tabulasi suara. LPP perlu mempertimbangkan dengan hati-hati tingkat integritas dan penerapan teknologi yang dibutuhkan untuk melaksanakan prosedur-prosedur tersebut, dan dampak yang ditimbulkan terhadap keberlanjutan finansial dan sosio-politik.
- Sumber daya manusia beserta pengetahuan dan pengalaman yang dimilikinya merupakan aset LPP yang paling penting. Investasi terhadap pengembangan dan pelatihan SDM, serta upaya untuk memelihara memori kelembagaan, merupakan elemen yang esensial dalam meningkatkan keberlanjutan LPP.
- Hal-hal lain yang dapat berkontribusi terhadap keberlanjutan LPP: desain materi pemilu yang efektif, proses pengadaan dan kebijakan manajemen yang berdasarkan pada analisa kebutuhan dan efektivitas biaya, serta adanya upaya evaluasi terhadap siklus penggunaan materi pemilu.

# Lesotho: Membangun Reputasi

Carl Dundas

Lesotho memperoleh kemerdekaannya pada tahun 1966. Pada pemilu pasca-kemerdekaan di tahun 1970, Partai Kongres Batusoland memenangi pemilu, tetapi partai yang berkuasa saat itu, Partai Nasional Basotho (PNB), menganulir hasil pemilu tersebut dan mengumumkan kondisi darurat negara. Rezim militer mengambil alih kepemimpinan negara pada 1986 dan berkuasa hingga 1993, ketika demokrasi multipartai kembali mekar di Lesotho.

Pemilu yang dilaksanakan pada tahun 1993 merupakan pemilu transisional, menandai berakhirnya rezim militer dan dimulainya restorasi sistem pemerintahan demokratis.

Pemilu multipartai kedua di Lesotho dilaksanakan pada tahun 1998, setelah negara tersebut mengalami sebuah periode pergolakan singkat yang mengancam kelangsungan demokrasi muda di negara tersebut.

Konstitusi negara di amandemen pada tahun 2001 agar dapat menerapkan sistem pemilu Mixed-Member Proportional (MMP). Jumlah kursi di Majelis Nasional dinaikkan dari 80 menjadi 120: 80 diantaranya disediakan untuk anggota yang berasal dari daerah pemilihan tunggal, sedangkan 40 sisanya untuk anggota yang berasal dari wilayah berbasis sistem perwakilan proporsional.

Sebelum pemilu 1993, pemilu diselenggarakan oleh para pegawai negeri di bawah pengawasan kementerian pemerintah. Ketentuan di dalam konstitusi negara dan Undang-undang Pemilu Majelis Nasional tahun 1992 menjadi dasar bagi pembentukan Komisi Pemilu Independen (Independent Electoral Commission, IEC) Lesotho. Pasal 66 di dalam konstitusi hasil amandemen mengatur soal komposisi, fungsi, dan independensi IEC, serta pendanaannya.

Kerangka institusional LPP di Lesotho berpusat di IEC. IEC sendiri adalah lembaga tersentralisasi yang terdiri dari 3 orang anggota dan 237 staf reguler. Selama periode pemilu, IEC bisa merekrut hingga 27.276 staf temporer dari seluruh negeri.

## **Wewenang dan Fungsi**

Konstitusi negara Lesotho memberikan tanggung jawab yang sangat luas kepada IEC untuk melaksanakan semua kegiatan yang berkaitan dengan pengorganisasian dan implementasi pemilu Majelis Nasional, pemilu daerah, dan referendum.

IEC juga diberikan wewenang untuk terus mengevaluasi dan mengkaji perundang-undangan dan berbagai hal lain yang berkaitan dengan pemilu dan referendum, untuk kemudian membuat rekomendasi terkait hal tersebut. IEC juga memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan tugas-tugas pengorganisasian dan implementasi proses pemilihan, seperti registrasi pemilih, pelaksanaan riset, dan penetapan batas wilayah pemilihan. IEC memiliki mekanisme untuk melaksanakan proses tender mereka sendiri, dan diberikan mandat oleh pemerintah untuk bekerja sama dengan lembaga donor internasional.

## **Pendanaan dan Akuntabilitas**

Pemerintah memenuhi pendanaan IEC, yang semua pengeluarannya, termasuk semua biaya pelaksanaan pemilu, langsung dibebankan kepada Kas negara. Anggaran disiapkan oleh IEC dan diserahkan, melalui Kementerian Keuangan, kepada Parlemen untuk disetujui. Akan tetapi, meskipun memiliki kerangka legal yang sudah jelas, pada praktiknya hanya biaya untuk keperluan-keperluan pelaksanaan pemilu saja yang benar-benar dibantu dengan baik oleh Kementerian Keuangan; sedangkan anggaran untuk biaya operasional lembaga IEC kerap diproses secara lamban.

Undang-undang pemilu di Lesotho juga mengatur soal akuntabilitas LPP terkait aktivitas pemilihan dan finansial LPP. Dalam jangka waktu tertentu, IEC diwajibkan untuk menyerahkan laporan-laporan tahunan mereka kepada Parlemen melalui kementerian yang bertanggung jawab terhadap persoalan undang-undang dan konstitusi, baik itu laporan aktivitas, fungsi-fungsi lembaga, dan laporan keuangan yang telah diaudit.

## **Profesionalisme Petugas Pemilu**

Aspek profesionalisme petugas pemilu IEC terus mengalami evaluasi, dan ada upaya yang signifikan untuk terus meningkatkan profesionalisme tersebut. Asal-usul dan kultur kerja mayoritas staf IEC berasal dari kepegawaian sipil. IEC diwajibkan untuk berkonsultasi dengan Komisi Pelayanan Publik untuk rekrutmen pegawai dan dapat meminta kementerian terkait untuk mentransfer tenaga kerja ke dalam lembaga. Sebuah proses reformasi berkelanjutan di dalam struktur manajemen dan personalia akan memudahkan LPP untuk mengidentifikasi adanya kelebihan tenaga kerja dan meningkatkan produktifitas para staf-staf yang terlatih.

## **Relasi dengan Partai Politik**

IEC memiliki relasi yang tidak mudah dengan partai oposisi sejak pelaksanaan pemilu 1993, terutama karena kurangnya proporsi antara jumlah suara yang diterima oleh partai-partai dengan jumlah kursi yang didapat. Pihak oposisi tidak menerima hasil pemilu, dan mereka percaya bahwa sistem pemilihan di Lesotho sangat korup. Ketika hasil pemilu 1998 lagi-lagi memenangkan partai berkuasa, terjadi sebuah konflik terbuka. Hal ini berujung pada dibentuknya pemerintahan transisional dan Otoritas

Politik Interim, yang bertugas untuk mengumpulkan semua partai politik untuk bekerja sama mereformasi pemilu dengan IEC.

Sebelum pemilu 2002, dengan bantuan Otoritas Politik Interim, IEC memainkan peran penting dalam mereformasi konstitusi dan Undang-undang Pemilu Majelis Nasional untuk menerapkan sistem pemilu MPP dan mengimplementasi berbagai perubahan penting lain, seperti proses penentuan batas wilayah pemilihan dan registrasi pemilih. Hal ini kemudian berujung pada peningkatan kualitas pelayanan pemilu pada tahun 2002.

## Relasi dengan Media dan Lembaga Lainnya

Relasi IEC dengan media selama ini baik. Kantor media milik pemerintah sering bekerja sama dengan IEC untuk melakukan aktivitas pengawasan, untuk memastikan bahwa peliputan media meng-*cover* kegiatan kampanye semua partai politik. IEC bertanggung jawab untuk mengalokasikan durasi tayang iklan kampanye untuk masing-masing partai politik.

Relasi IEC dengan organisasi masyarakat sipil, lembaga donor, dan kelompok pemantau sangat baik semenjak IEC dibentuk.

Meskipun relasi IEC dengan pemerintah selama ini baik, tetapi IEC tetap belum bisa beroperasi secara independen sebagai LPP. Banyak pihak dan para legislator yang tidak menganggap IEC sebagai sebuah lembaga independen, terutama karena status pegawai negeri para staf-nya dan persoalan terkait pencairan pendanaan yang kerap terjadi.

IEC merupakan salah satu LPP yang memiliki skema legislasi kepeiluan yang paling komprehensif dan terkini di antara negara-negara Persemakmuran lain. Dua persoalan utama yang masih mengganjal IEC adalah kurangnya kontrol yang dimiliki dalam hal perekrutan dan pengawasan staf-staf pemilu, serta upaya untuk mengoptimisasi dana yang diberikan pemerintah melalui Kas Negara.

# Pemilu AS: Desentralisasi Hingga Disfungsional

Robert A. Pastor

Meskipun merupakan sebuah republik konstitusional tertua di dunia, dan negara di mana pemilu sudah dilaksanakan sejak Inggris mendirikan koloni di awal abad ke-17, Amerika Serikat (AS) tidak memiliki lembaga nasional khusus untuk melaksanakan pemilu. Terlebih lagi, undang-undang pertama yang secara khusus mengatur soal administrasi pemilu baru disahkan Kongres pada tahun 2002, lebih dari 200 tahun setelah konstitusi AS diresmikan. Penyelenggaraan pemilu di AS sangat terdesentralisasi dibandingkan dengan negara-negara lain di dunia. Ada sekitar 13.000 entitas lokal yang berbeda terlibat dalam pelaksanaan pemilu. Secara teori, masing-masing dari lima puluh negara bagian di AS bertanggung jawab terhadap pengawasan atau supervisi pelaksanaan pemilu, tetapi hanya sedikit pemerintah negara bagian yang memiliki otoritas lebih besar daripada entitas lokal tersebut. Pemerintah federal justru merupakan pihak yang paling kecil keterlibatannya dalam pelaksanaan pemilu.

## Latar Belakang Historis

Konstitusi AS yang disahkan pada tahun 1787 menjadi dasar pembentukan Electoral College yang bertugas sebagai penengah antara para pemilih dengan pilihan final mereka mengenai presiden dan wakil presiden. Sistem ini merupakan sebuah ide yang progresif pada abad ke-18, tetapi semakin dirasa sebagai anomali di abad ke-21 seperti sekarang.

Konstitusi AS nyaris tidak menyebut soal penyelenggaraan pemilu kecuali bahwa masing-masing negara bagian bertanggung jawab untuk menentukan prosedur memilih para elektor untuk Electoral College. Seiring berjalannya waktu, masing-masing negara bagian mendistribusikan tanggung jawab penyelenggaraan pemilu ke tingkat lokal karena kebanyakan pemilu merupakan prosedur untuk memilih pejabat publik lokal, dan pemilu nasional berlangsung pada waktu yang bersamaan. Pemerintah daerah (distrik) dan kota melaksanakan registrasi pemilih, mendesain kertas suara, membeli mesin pemungutan suara, dan melatih para petugas pemilu. Hanya sedikit pemerintah negara bagian yang memiliki anggaran untuk membantu otoritas lokal, dan oleh sebab

itu mereka nyaris tidak memiliki wewenang terhadap pelaksanaan pemilu.

Satu-satunya pemilu tingkat nasional yang dilaksanakan di AS dijalankan oleh Electoral College, di mana para elektor ditunjuk oleh para kandidat dan kemudian dipilih oleh para pemilih dari masing-masing negara bagian, untuk kemudian memilih presiden. Meskipun warga AS melakukan pemungutan suara untuk empat jabatan nasional (presiden, wakil presiden, senator, dan anggota kongres), secara teknis pemilu tersebut dan pemilu-pemilu lainnya menjadi tanggung jawab negara bagian. Namun, pada praktiknya, semua pemilu tersebut dilaksanakan oleh 13.000 distrik dan kota, dan setiap otoritas pemilu di level pemerintahan tersebut dipilih dan diganti melalui berbagai cara. Kebanyakan petugas pemilu ditunjuk oleh wali kota, yang terpilih melalui pemilu tingkat daerah; sebagian yang lain ditunjuk oleh partai politik; sedangkan sisanya diambil dari pegawai negeri sipil. Pendekatan ini menjelaskan mengapa penyelenggaraan pemilu di AS memiliki prosedur administratif dan teknis yang sangat luas.

Hingga akhir abad ke-19, pemungutan suara dilakukan dengan cara partai politik menyerahkan kertas suara kepada pemilih individual. Prosedur ini rentan terhadap praktik pembelian suara, dan di tahun 1880-an pemerintah secara perlahan mulai mengadopsi surat suara rahasia ala Australia, di mana nama-nama kandidat disajikan dalam satu halaman kertas, dan para pemilih dapat memilih kandidat pilihan mereka di dalam ruang yang tertutup.

Meskipun pemerintah telah menerapkan reformasi sistem pendanaan kampanye selama Periode Progresif di awal Abad ke-20, pemilu dan politik di AS masih sangat dipengaruhi oleh kekuatan uang. Undang-undang negara bagian meregulasi pendanaan kampanye pada pemilu tingkat negara bagian dan daerah, tetapi pendanaan kampanye pada tingkat federal mengalami reformasi besar-besaran melalui pengesahan Undang-undang Pendanaan Kampanye 1974 setelah terjadinya skandal Watergate.

Pada pemilu presiden tahun 2000, kandidat yang kalah, Albert Gore, memenangi suara populer (*popular vote*) tetapi kalah di negara bagian Florida dengan selisih hanya 537 suara, sehingga gagal memenangi pemilu presidensial secara keseluruhan. Gugatan terkait penghitungan suara ulang pada akhirnya ditentukan oleh voting tunggal di Pengadilan Tinggi. Banyak lembaga dan organisasi, baik swasta maupun negara, yang belajar dari pengalaman tersebut, dan sebagai hasilnya, Kongress mengesahkan undang-undang pertama yang mengatur soal penyelenggaraan pemilu di AS, yang dinamakan Help America Vote Act 2002 (HAVA).

## Kerangka Legislatif

Ketentuan legal bagi hampir semua pemilu diatur di dalam undang-undang yang disahkan oleh masing-masing dari 50 negara bagian. HAVA merupakan satu-satunya undang-undang nasional yang mengatur soal penyelenggaraan pemilu (kecuali untuk undang-undang hak sipil yang menjamin bahwa kelompok Afro-Amerika dan kaum minoritas lain tetap terjaga hak pilihnya). Undang-undang tersebut menetapkan standar nasional untuk proses pemungutan suara, tetapi dapat menjadi relatif apabila negara bagian memutuskan untuk menerima pendanaan yang disediakan oleh Komisi Pembantu

Pemilu (EAC), yang juga didirikan berdasarkan HAVA. Berdasarkan distribusi dana dan syarat-syarat yang dibuat pemerintah negara bagian agar dapat memenuhi standar nasional dan mengimplementasikan sistem registrasi terkomputerisasi, undang-undang baru tersebut bertujuan untuk membantu mengembalikan otoritas negara bagian dalam pelaksanaan pemilu dan uniformitas pelaksanaan tersebut pada level nasional. Negara-negara bagian diberikan mandat untuk patuh terhadap undang-undang tersebut sejak 1 Januari 2006, meskipun hingga saat ini masih terdapat ganjalan. Sangat jelas bahwa undang-undang tersebut tidak memberikan dasar yang jelas bagi keseragaman nasional atau cukup memberikan wewenang bagi EAC untuk memastikan bahwa semua negara bagian benar-benar melindungi hak pilih setiap warganya. Sebuah komisi untuk Reformasi Pemilu Federal, yang diketuai oleh Jimmy Carter dan James A. Barker, dan diorganisir oleh Pusat untuk Demokrasi dan Manajemen Pemilu Universitas Amerika, membuat 87 rekomendasi untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang masih tersisa dalam laporan lembaga, dan dipublikasi pada 19 September 2005.

## **Struktur Kelembagaan**

EAC didirikan berdasarkan Bagian II HAVA (UU Publik no. 107-252). EAC terdiri dari empat orang anggota, dua anggota dinominasikan oleh Partai Republik dan dua lagi dinominasikan oleh Partai Demokrat. (Komisi Pemilu Federal (Federal Election Commission, FEC) juga sama, tetapi tanggung jawab FEC terbatas hanya pada pengawasan undang-undang pendanaan kampanye).

EAC pada dasarnya bukan sebuah lembaga penyelenggara pemilu tetapi sebuah mekanisme untuk mentransfer dana dari pemerintah federal ke pemerintah negara bagian untuk membeli peralatan pemungutan suara dan registrasi kepemiluan. Struktur kelembagaan yang bertanggung jawab untuk menyelenggarakan pemilu tetap berada pada level negara bagian dan daerah. Di mayoritas negara bagian, sekretaris negara bagian secara teknis merupakan pihak yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan pemilu, tetapi dewan pemilu di tingkat distrik dan kota adalah LPP; merekalah yang secara aktual menyelenggarakan pemilu. Sekretaris negara bagian dipilih melalui pemilu dan biasanya merupakan politisi yang memiliki ambisi untuk jabatan politik di level yang lebih tinggi. Petugas pemilu di negara bagian dan daerah biasanya ditunjuk oleh partai politik, meskipun terkadang dapat juga berasal dari pegawai pemerintah atau ditunjuk oleh pejabat daerah.

## **Wewenang dan Fungsi EAC, Sekretaris Negara Bagian, dan Petugas Pemilu Daerah**

Tujuan dibentuknya EAC adalah sebagai pusat informasi pemilu, menjadi pengawas pengujian, sertifikasi, de-sertifikasi, re-sertifikasi perangkat keras dan perangkat lunak dari sistem voting yang akan digunakan, serta untuk memberikan bantuan dan bimbingan kepemiluan. Setiap keputusan EAC memerlukan persetujuan dari tiga orang anggota, tetapi wewenang regulatoris mereka sangat dibatasi. EAC tidak bisa, misalnya, 'membuat peraturan, regulasi, atau tindakan-tindakan lain' yang membatasi negara bagian dan wilayah daerah.

Tiga belas ribu distrik dan kota tetap menyelenggarakan setiap tahap di dalam proses kepemiluan. Seiring berjalannya waktu, ketika HAVA diimplementasikan, diharapkan

bahwa pemerintah federal akan memiliki lebih banyak wewenang untuk menerapkan peraturan yang seragam kepada semua 50 negara bagian, tetapi undang-undang yang ada saat ini tidak cukup kuat untuk memberikan wewenang semacam itu.

## **Pendanaan dan Akuntabilitas**

Hingga HAVA disahkan, pemerintah federal tidak mengeluarkan uang sesenpun untuk pemilu, dan pemerintah negara bagian hanya mengeluarkan sedikit uang. Pada hakekatnya, pendanaan pemilu utamanya berasal dari pemerintah daerah.

Dengan disahkannya HAVA, pemerintah federal telah mentransfer hampir 3 juta dollar AS antara tahun 2003 dan 2005 kepada negara bagian untuk membeli mesin dan peralatan baru, termasuk alat-alat untuk komputerisasi registrasi. Sayangnya, EAC, yang bertugas mentransfer dana tersebut kepada negara bagian, adalah sebuah institusi yang lemah, di mana mereka hanya menerima kurang dari 2 juta dollar AS untuk biaya operasional mereka di tahun pertamanya, 2004.

EAC (sebagaimana FEC) memiliki garis akuntabilitas kepada Kongres, pemerintah eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan pemerintah daerah bertanggung jawab terhadap warganya, pemerintah negara bagian, dan yudikatif.

## **Profesionalisme Petugas Pemilu**

Sepanjang sejarah AS, petugas pemilu dipandang sebagai tugas patronase yang diberikan oleh partai politik berkuasa. Hingga derajat tertentu, hal ini tidak berubah hingga sekarang. Pada level daerah, ada kesulitan untuk merekrut petugas temporer, sehingga seringkali pemerintah harus memperkerjakan orang-orang tua yang mengalami kesulitan bekerja seharian di bawah tekanan. Pada pemilu presidensial tahun 2000, ada sekitar 100 juta orang memilih di 200.000 TPS. Ini berarti dibutuhkan sekitar 1,4 juta petugas pemilu, yang hanya sedikit mendapatkan pelatihan, dan diawasi oleh sekitar 20.000 administrator pemilu. Oleh sebab itu tingkat profesionalisme di antara petugas pemilu di AS bervariasi.

## **Kekuatan dan Kelemahan Penyelenggaraan Pemilu di AS**

Baik kekuatan maupun kelemahan sistem penyelenggaraan pemilu di AS berada pada aspek desentralisasinya. Akibat dari desentralisasi ini adalah penyelenggara pemilu di AS sangat otonom, tetapi tidak ada keseragaman. Kebanyakan warga AS lebih fokus pada hasil pemilu ketimbang prosesnya, tetapi terkadang hasil akhir pemilu yang ketat dan tipis memaksa mereka untuk fokus pada proses. Seiring berjalannya waktu, jika muncul banyak komplain dari warga, pemerintah federal perlu untuk meningkatkan tingkat keseragaman peraturan pemilu, dan negara bagian perlu untuk mengambil kembali kuasa mereka dari pemerintah daerah, dimulai dari proses registrasi dan identifikasi pemilih.

# BAB 11

BAB 11

# Jejaring LPP

## Apa itu Jejaring Kepemiluan dan Mengapa Penting?

522. Proses globalisasi telah membawa begitu banyak perubahan dinamis dan cepat terhadap manajemen organisasi, termasuk penyelenggaraan pemilihan, dan perubahan-perubahan tersebut senyatanya telah memengaruhi LPP untuk meninggalkan pendekatan hierarkis dan cara-cara lama lainnya. Baik pada tingkat regional maupun nasional, semakin banyak praktisi pemilihan yang bekerja sama membangun jejaring untuk mencari solusi terhadap persoalan-persoalan bersama dan membangun inovasi melalui pertukaran ide-ide, informasi, dan pengalaman.

523. Jejaring pemilihan dapat membantu proses pengembangan kapasitas di antara para manajer pemilu dan dapat menjadi sebuah forum untuk mendiskusikan berbagai persoalan seperti independensi LPP, pendanaan, atau penerapan teknologi pemilihan. Para manajer pemilu tidak lagi perlu bekerja dalam isolasi tanpa adanya bantuan eksternal untuk meningkatkan pengetahuan dan kemampuan diri masing-masing.

---

Jejaring pemilihan sangat penting untuk membantu para manajer pemilu dalam beradaptasi dengan perubahan konteks dan lingkungan pemilihan di wilayahnya masing-masing.

---

## Jejaring Pemilu Nasional

524. Di Britania Raya, terdapat jejaring pemilihan, yakni Asosiasi Administrator Pemilu (AEA), yang menjadi wadah berkumpulnya para pejabat dan petugas pemilu senior. AEA mengadakan pelatihan dan seminar rutin untuk para penyelenggara dan petugas pemilu, selain juga berperan sebagai pelindung bagi kepentingan-kepentingan para penyelenggara pemilu dan sebagai pusat jejaring sumber daya dan keahlian anggota-anggotanya. Selain itu AEA mengadakan

ujian kualifikasi, yang kelulusannya menjadi persyaratan wajib bagi orang-orang yang ingin bekerja di bidang yang berkaitan dengan pemilihan di Britania Raya.

525. Di Amerika Serikat, Asosiasi Direktur Pemilu Nasional dan Asosiasi Sekretaris Negara Bagian Nasional menjadi forum bagi para manajer pemilu untuk bertukar pendapat dan meningkatkan kapabilitas dan performa lembaga masing-masing. Di lain pihak, Asosiasi Juru Tulis, Pencatat, Petugas Pemilu, dan Bendahara Internasional (IACREOT) mengadakan pelatihan pemilihan rutin bagi para anggotanya, serta berbagai pameran dan bursa perdagangan alat-alat dan logistik pemilihan. Asosiasi Juru Tulis dan Pencatat Nasional (NACRC), Pusat Pemilu, dan Asosiasi Distrik Nasional juga mengorganisir berbagai acara dan kegiatan untuk para petugas pemilu di daerah.

526. Di Australia, Dewan Pemilu Australia, sebuah forum konsultatif yang terdiri dari para komisioner pemilu negara bagian dan ketua pelaksanaan pemilu, mengadakan pertemuan secara rutin. Misi utama mereka adalah memastikan kualitas data registrasi semua pelaksanaan pemilu di Australia dan meningkatkan penyelenggaraan pemilu secara umum. Asosiasi Petugas Pemilu Bosnia & Herzegovina terdiri dari para petugas pemilu di tiga wilayah Bosnia dan Herzegovina untuk mengadakan seminar, konferensi, dan berbagai aktivitas konsultatif lain untuk meningkatkan transparansi, keterbukaan, dan nilai-nilai demokrasi dalam pelaksanaan pemilu.

## **Jejaring LPP Regional**

527. Selama periode 1980-an dan 1990-an, terjadi intensifikasi kerja sama antar LPP pada level regional, dan banyak asosiasi regional yang dibentuk untuk memfasilitasi dan mempertahankan relasi kerja sama antar negara. Namun, tujuan utama dari dibentuknya asosiasi pemilu regional yang pertama di dekade 1980-an adalah untuk membentuk kerangka kerja umum mengenai tujuan-tujuan besar yang ingin dicapai tanpa adanya komitmen-komitmen spesifik. Asosiasi Lembaga Pemilu Amerika Tengah dan Karibia (atau dikenal juga sebagai Protokol Tikal), yang dibentuk di Guatemala pada tahun 1985, merupakan sebuah lembaga perwakilan yang didesain untuk melakukan kerja sama, pertukaran informasi, dan memfasilitasi konsultasi. Rekomendasi yang dikeluarkan asosiasi ini tidak mengikat bagi para anggota-anggotanya. Asosiasi Organisasi Pemilu Amerika Selatan (Protokol Quito) dibentuk pada 1989 dengan tujuan dan visi-misi yang sama dengan Protokol Tikal.

528. Persatuan Organisasi Pemilu Inter-Amerika (UNIORE) dibentuk pada 1991 untuk meningkatkan kerja sama antara organisasi dan asosiasi pemilu yang ada di dalam protokol Tikal dan Quito. Organisasi ini memperluas cakupan kerja sama yang dapat dilakukan oleh anggota-anggotanya. Pusat Pengembangan dan Bantuan Pemilu (CAPEL) yang berbasis di Kosta Rika dan dibentuk pada 1983 bertindak sebagai sekretariat eksekutif bagi jaringan tersebut.

529. Meskipun elemen-elemen seperti pertukaran informasi, kerja sama, dan konsultasi masih terdapat di dalam visi-misi asosiasi-asosiasi yang dibentuk

pada dekade 1990-an, tetapi ada fokus lain yang menjadi perhatian, yakni peningkatan pelaksanaan pemilu yang bebas dan adil, independensi dan imparialitas LPP, dan prosedur kepemiluan yang transparan. Tujuan-tujuan yang lebih spesifik ditetapkan, seperti upaya kerja sama meningkatkan kualitas undang-undang dan praktik kepemiluan; peningkatan partisipasi masyarakat, kontestan politik, dan organisasi non-pemerintah di dalam proses pemilu; dan pembentukan pusat sumber daya riset dan informasi. Asosiasi-asosiasi ini juga memberikan penekanan yang cukup besar untuk pengembangan profesionalitas petugas pemilu yang berintegritas, memiliki orientasi pelayanan publik yang kuat, memiliki pengetahuan dan pengalaman di dalam proses kepemiluan, dan komitmen yang tinggi terhadap nilai-nilai demokratis.

530. Asosiasi-asosiasi yang mengadopsi aspek-aspek baru ini di antaranya:

- Asosiasi Pekerja Pemilu Eropa Tengah dan Timur (ACEEEO), dibentuk pada tahun 1991;
- Asosiasi Otoritas Pemilu Afrika (AAEA), dibentuk pada tahun 1997;
- Asosiasi Otoritas Pemilu Asia (AAEA), dibentuk pada tahun 1997; dan
- Asosiasi Organisasi Pemilu Karibia (ACEO), dibentuk pada tahun 1998.

531. Beberapa organisasi lain yang dibentuk pada waktu yang hampir bersamaan adalah Jaringan Administrator Pemilu Kepulauan Pasifik, Australia, Selandia Baru (PIANZEA) dan Forum Komisi Pemilu (ECF) yang berada di bawah SADC.

532. Meskipun mandat atau wewenang di antara jejaring ini berbeda-beda, pada dasarnya mereka sama-sama berupaya meningkatkan kebebasan arus informasi bagi para praktisi pemilu dan menyediakan bantuan kepemiluan kepada para anggotanya. Sebagai contoh, misi CAPEL adalah untuk memberikan rekomendasi teknis kepemiluan, meningkatkan kebebasan dan keadilan dalam pemilu multipartai, dan meningkatkan nilai-nilai demokrasi di dalam pelaksanaan pemilu yang non-diskriminatif. Untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut, CAPEL harus:

- a. membentuk dan mempertahankan kelompok penasehat untuk membantu pemerintah dan lembaga publik dalam melaksanakan proses pemilu yang lebih baik;
- b. menghadirkan pemantau pemilu, berdasarkan permintaan negara anggota;
- c. mengorganisir program riset mengenai pemilu, studi perundang-undangan komparatif, transisi demokrasi, dan penguatan sistem demokrasi di benua Amerika;
- d. mengorganisir pertemuan/konferensi regional dan internasional untuk meningkatkan pengetahuan pemilu, baik secara teoritis maupun praktis, dan untuk mengevaluasi kondisi serta prospek pelaksanaan pemilu dan

dampaknya terhadap demokrasi suatu negara;

- e. mengorganisir pelaksanaan pelatihan dan seminar bagi pekerja pemilu di wilayah; dan
- f. memberikan informasi yang mutakhir terkait hasil pemilu di benua Amerika, membuat perpustakaan khusus mengenai pemilu, serta menyiapkan, mempublikasi, dan mendistribusikan berbagai materi mengenai pemilu yang bebas dan demokratis.

533. Potensi benefit yang bisa didapatkan melalui kerja sama regional sangat banyak. LPP yang baru berdiri, misalnya, dapat mencari dukungan dan pengalaman dari LPP-LPP yang telah mapan, meningkatkan kapasitas lembaga lewat pertukaran pegawai, dan dapat meminjam materi-materi pemilu dalam waktu yang mepet. Adanya standar bersama terkait pelaksanaan pemilu yang bebas dan adil serta terhadap kualitas pelayanan kepemiluan akan membawa efek yang positif terhadap penerimaan pihak yang kalah terhadap hasil pemilu.

534. Upaya mengembangkan jejaring LPP biasanya terhadap oleh dua persoalan – kurangnya sumber daya untuk ikut berpartisipasi di dalam kegiatan jaringan dan kekhawatiran akan kehilangan independensi. Beberapa LPP merasa akan mencederai independensi lembaga mereka sendiri apabila harus meminta dana pemerintah untuk dapat ikut serta dalam kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan jaringan. Kurangnya sumber daya juga dapat dialami oleh jejaring asosiasi itu sendiri, yang seringkali harus mengandalkan pendanaan dari pihak eksternal.

## **Jejaring Pemilu Global**

535. Semakin banyaknya asosiasi pemilu regional dan semakin meningkatnya internasionalisasi pemilu melalui advokasi standar pemilu demokratis internasional membuat banyak pihak mendorong pembentukan sebuah forum global untuk mendiskusikan kolaborasi LPP dari seluruh dunia. Konferensi Jaringan Organisator Pemilu Global (GEO Network), yang pertama kali dilaksanakan di Ottawa pada April 1999, merupakan pertemuan level global pertama yang dihadiri oleh asosiasi-asosiasi pekerja pemilu dari seluruh dunia. Konferensi ini memiliki beberapa tujuan:

- a. menyediakan wadah dan kesempatan bagi berbagai asosiasi pekerja pemilu untuk menjalin kekerabatan satu sama lain di dalam sebuah jejaring profesional tingkat global;
- b. memberikan model organisasional dan programatik untuk upaya kolaborasi dan kerja sama di antara para anggota atau dengan para pendukung proyek-proyek kepemiluan pemerintah;
- c. menjadi sebuah forum untuk mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan kepemiluan yang dapat dikembangkan sesuai kebutuhan yang dimaksud; dan
- d. untuk mengidentifikasi agenda bersama untuk semua lembaga penyelenggara pemilu di seluruh dunia.

536. Jejaring Pengetahuan Pemilu ACE (<<http://www.aceproject.org>>), yang merupakan kelanjutan dan transformasi dari Proyek Administrasi dan Biaya Pemilu (Administration and Cost of Elections Project atau ACE Project), adalah hasil upaya kolaborasi antara International IDEA, EISA, Elections Canada, Institut Pemilu Federal Meksiko, IFES, Departemen Isu-isu Ekonomi dan Sosial PBB (UNDESA), dan UNDP. Jejaring Pengetahuan Pemilu ACE merupakan layanan pengetahuan daring yang menyediakan berbagai informasi komprehensif dan otoritatif mengenai pemilu, mempromosikan jejaring di antara para profesional pemilu, dan meningkatkan kapasitas pelayanan kepemiluan. Layanan ini memberikan informasi mengenai hampir segala aspek kepemiluan, dengan penekanan pada isu-isu seperti biaya, keberlanjutan, profesionalisme, dan kepercayaan terhadap proses pemilu secara keseluruhan. Komponen jejaring dari proyek ini, yakni Jejaring Praktisi ACE, menyediakan akses kepada para pakar kepemiluan dari seluruh dunia untuk, di antaranya, memberikan saran dan rekomendasi secara daring kepada seluruh pengguna layanan ACE. Layanan ini juga mendorong para pakar untuk berkolaborasi mencari solusi bagi persoalan dan tantangan yang dihadapi bersama, serta untuk menghasilkan, membagikan, dan mengaplikasikan pengetahuan mereka, membangun sebuah standar metode yang dapat dipakai bersama, dan meningkatkan profesionalisme pihak-pihak yang terlibat langsung dalam pelaksanaan pemilu yang kredibel, berkelanjutan, damai, dan efisien.

537. Operasi praktis terbaik yang dapat dilakukan jejaring global adalah promosi pengetahuan dan pengalaman yang didapatkan ketika suatu negara mengembangkan prosedur pemilu, melaksanakan kerja sama riset mengenai berbagai persoalan dan isu kepemiluan yang penting, dan mempromosikan diskusi internasional mengenai isu-isu pemilu demi meningkatkan nilai-nilai dan tata kelola demokratis. Jejaring global juga sebaiknya berperan sebagai pihak yang mendorong dan memfasilitasi publikasi materi-materi kepemiluan oleh asosiasi-asosiasi regional dan mempromosikan pertukaran keahlian dan spesialisasi teknis.

538. Berbagai isu kepemiluan dapat ditangani lebih baik jika dibawa pada level global, kemudian menyiapkan mekanisme adaptasi implementasinya di level regional dan nasional. Isu-isu ini diantaranya adalah soal efektivitas biaya di dalam penyelenggaraan pemilu, prinsip-prinsip dan standar penyelenggaraan pemilu, efektivitas dan pengadaan teknologi pemilu baru, kerangka legislatif untuk pelaksanaan pemilu dan referendum, dan mekanisme untuk penyelesaian sengketa pemilu.

## Jaringan Bantuan Pemilu

539. Di berbagai belahan dunia, jejaring bantuan pemilu di level nasional maupun regional telah banyak dibentuk, terdiri dari berbagai organisasi masyarakat sipil, seperti kelompok pro-demokrasi, organisasi media, organisasi HAM, organisasi perempuan, kelompok agama, dan berbagai organisasi berbasis komunitas lainnya. Sebagian contohnya adalah Jaringan Bantuan Pemilu Zimbabwe (ZESN) dan Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR) di

Indonesia pada level nasional, dan Asian Network for Free Elections (ANFREL) dan Jaringan Bantuan Pemilu SADC pada level regional. Meski banyak jaringan yang lebih berfokus pada aktivitas monitoring dan pemantauan, tetapi ada juga beberapa organisasi yang membantu LPP dalam melakukan riset kepiluan, pelatihan, pendidikan pemilih, dan penyebaran informasi. Jaringan bantuan pemilu dapat menjadi mitra yang strategis bagi LPP, terutama karena mereka biasanya memiliki jejaring dan akses terhadap komunitas dan pendanaan – terutama pendanaan dari pihak donor di negara demokrasi berkembang – untuk mengasah kemampuan dan kinerja LPP serta untuk memperlancar arus informasi dari dan ke LPP.

## **Ikhstisar Bab**

- Jejaring pemilu dapat meningkatkan pertukaran informasi dan proses pemilu secara keseluruhan, serta dapat menjadi wadah bagi LPP untuk berbagi pengalaman dan pengetahuan.
- Asosiasi penyelenggara pemilu nasional, seperti di Bosnia dan Herzegovina, Britania Raya, dan AS, dapat memainkan peran penting di dalam proses pengembangan profesionalisme, pertukaran informasi, dan sebagai kelompok lobi dalam upaya reformasi kepiluan.
- Jejaring LPP di level regional dapat menjadi wadah bagi LPP-LPP untuk membantu satu sama lain dengan cara saling berbagi pengalaman dan belajar dari LPP yang telah mapan, pertukaran pegawai, melakukan riset dan penyebaran informasi, serta pertukaran peralatan atau teknologi.
- Jejaring pemilu global, seperti GEO Network, menyediakan kesempatan kolaboratif bagi LPP-LPP dan asosiasi pemilu untuk saling berbagi pengetahuan dan meningkatkan tata kelola kepiluan.
- Jaringan bantuan pemilu berbasis komunitas dapat membantu LPP mendapatkan sumber daya tambahan untuk melakukan berbagai aktivitas seperti pelatihan, pendidikan pemilih, penyebaran informasi, dan menerima informasi.

# Kamboja: Ketegangan di Sekitar Komite Pemilu Nasional

Peter Bartu

Berdasarkan Kesepakatan Damai Paris 1991, pada bulan Mei 1993 PBB, melalui Otoritas Transisional PBB di Kamboja (UNTAC), mengorganisir dan mengadministrasi pemilu multipartai yang bebas, adil, dan demokratis pertama di Kamboja. Pemilu ini dinodai oleh berbagai peristiwa intimidasi politik yang berujung pada ratusan kasus pembunuhan. Partai Rakyat Kamboja (Cambodian People's Party, CPP), yang menguasai politik di Kamboja sejak tentara Vietnam berhasil menumpas rezim Khmer Merah pada tahun 1979, pada awalnya menolak hasil pemilu tersebut, tetapi kemudian membentuk koalisi pemerintahan dengan para royalis Funcinpec (Persatuan Garda untuk Kamboja Independen, Netral, Damai, dan Kooperatif). Peristiwa ini diikuti oleh upaya pemisahan diri yang gagal dari para anggota senior CPP, setelah Raja Sihanouk memediasi kesepakatan di antara kedua partai untuk saling membagi pemerintahan secara adil dan merata.

Konstitusi yang disahkan pada 24 September 1993 menyatakan bahwa pemilu Majelis Nasional dilaksanakan setiap lima tahun sekali.

Pada bulan Juli 1997 koalisi CPP dengan Funcinpec retak di tengah-tengah konfrontasi bersenjata antara unit militer masing-masing partai. Atas dorongan dunia internasional, CPP mulai melaksanakan persiapan pemilu Majelis Nasional, yang kemudian jadi dilaksanakan pada bulan Juli 1998 – pemilu multipartai pertama yang dilaksanakan oleh warga Kamboja setelah lebih dari 30 tahun.

Pada bulan Januari 1998 Komite Pemilu Nasional (NEC) didirikan, yang berbasis di Kementerian Dalam Negeri. Sebelas orang ditunjuk sebagai anggota NEC: seorang ketua, wakil ketua, dua anggota independen, masing-masing satu orang sebagai perwakilan partai politik yang ada di Majelis Nasional, dua orang dari Kementerian

Dalam Negeri, dan satu perwakilan dari kelompok masyarakat sipil. Proses penunjukan anggota NEC diwarnai dengan lobi-lobi politik karena banyak partai yang berusaha mengisi jabatan anggota independen dan perwakilan sipil dengan orang-orang pilihan mereka.

Pada bulan Mei 1998 Dewan Konstitusional dibentuk. Selain bertugas untuk membentuk undang-undang konstitusional, Dewan Konstitusional juga berperan sebagai ujung tombak penyelesaian sengketa pemilu.

Pemilu 1998 dinilai sukses secara teknis dan logistik, meskipun Funcinpec dan Partai Sam Rainsy (yang berdiri setelah memisahkan diri dengan Funcinpec) menolak hasil pemilu karena formula yang digunakan untuk menentukan alokasi kursi di Majelis Nasional tidak ditulis dengan jelas di dalam peraturan legal dan pernah diubah di tengah-tengah proses pemilu untuk memberi keuntungan bagi CPP. CPP memenangkan kursi mayoritas. Demonstrasi massa sebagai bentuk protes terhadap hasil pemilu terjadi pada bulan September 1998, dan setelah tiga bulan lagi-lagi terbentuk sebuah koalisi pemerintahan. Koalisi ini kemudian memerintah selama satu periode pemerintahan (5 tahun) secara penuh.

Pada bulan Februari 2002, pemilu multipartai pertama kali dilaksanakan untuk 1.621 dewan komune – unit pemerintahan terkecil di Kamboja.

Pemilu Majelis Nasional 2003 sempat menghasilkan kebuntuan politik karena CPP tidak mendapatkan dua-pertiga mayoritas suara sebagaimana disyaratkan undang-undang untuk menjadi partai berkuasa, dan Funcinpec dan Partai Sam Rainsy lagi-lagi menolak hasil pemilu. Akhirnya, setelah 11 bulan lamanya, CPP dan Funcinpec kembali membentuk koalisi pemerintahan.

## **Kerangka Legislatif**

Undang-undang Pemilu dan Undang-undang Partai Politik pada awalnya dirumuskan dan disahkan oleh Majelis Nasional antara bulan Oktober dan Desember 1997, di tengah absennya para petinggi Funcinpec dan Partai Sam Rainsy. Pada Mei 1998 sebuah amandemen penting dibuat agar proses penghitungan suara dapat dilakukan di level komune, bukan sekedar dilakukan di TPS, agar kerahasiaan dan informasi pemungutan suara dapat lebih terjamin.

Setelah pelaksanaan pemilu komune pada Februari 2002, pada tanggal 21 Agustus 2002 pemerintah mengesahkan Amandemen terhadap Undang-undang Pemilu Majelis Nasional, sehingga terdapat beberapa perubahan terkait penyelenggaraan pemilu di Kamboja. Perubahan-perubahan tersebut antara lain:

- penerapan proses registrasi pemilu permanen, yang dilaksanakan pada bulan Oktober hingga Desember setiap tahunnya, dilakukan di kantor komune, dan dikerjakan oleh staf-staf komune;
- perubahan komposisi NEC dari 11 anggota menjadi lima orang anggota yang lebih netral dan apolitis; kelima anggota ini memulai tanggung jawab mereka pada 30 Oktober 2002;
- prosedur baru untuk penunjukan anggota komite pemilu provinsi (PEC) dan komite pemilu komune (CEC);
- memberikan akses penggunaan media milik pemerintah secara merata kepada semua partai politik untuk aktivitas kampanye; dan

- penerapan alokasi kursi berdasarkan sistem *proportional representation* (PR) oleh provinsi/konstituensi.

Undang-undang tersebut juga mengatur soal ketentuan transisional yang menyatakan bahwa bahwa proses penghitungan suara sejak tahun 2008 harus dilakukan di TPS-TPS (mengingat untuk tahun 2003 penghitungan suara untuk pemilu Majelis Nasional masih dilaksanakan di level CEC).

## Struktur Kelembagaan

NEC memiliki komite permanen yang terdiri dari lima orang – satu ketua, satu wakil ketua, dan tiga anggota tetap. Para anggota ini dipilih oleh Kementerian Dalam Negeri berdasarkan pertimbangan netralitas, kemudian harus disetujui oleh Dewan Kementerian dan diratifikasi oleh Majelis Nasional. Komite permanen ini disokong oleh Sekretariat Umum yang memiliki lima departemen: operasi, administrasi, finansial, pelatihan dan informasi publik, dan legal. Selama dan menjelang periode pemilu, NEC memperkerjakan 460 staf, di mana 167 di antaranya adalah staf teknologi informasi (TI).

Untuk pemilu 2003, NEC memiliki 24 komite PEC, 1.621 komite CEC, dan 12.826 komite TPS (PSC), dan kesemuanya direkrut secara temporer. Total jumlah staf pemilu pada fase pemungutan dan penghitungan suara di pemilu Majelis Nasional dapat mencapai 73.539.

## Wewenang dan Fungsi

NEC bertanggung jawab terhadap proses perencanaan, pengorganisasian, dan penyelenggaraan pemilu. Tugas-tugas kuncinya antara lain:

- mempublikasi jadwal dan tabel waktu pemilu;
- menunjuk anggota PEC, CEC, dan PSC;
- menetapkan area TPS dan batasan-batasannya;
- melakukan proses registrasi partai politik dan nominasi kandidat untuk Majelis Nasional;
- mengawasi dan memfasilitasi organisasi kampanye pemilu;
- mengorganisir dan menyelenggarakan pemungutan dan penghitungan suara, serta menentukan dan mengumumkan hasil pemilu;
- melakukan audit pemasukan dan belanja kandidat dan partai politik selama masa kampanye pemilu;
- memberikan dan memastikan akses penggunaan media yang merata bagi semua kandidat; dan
- memutus kasus sengketa dan keberatan terhadap proses kepemiluan, kecuali apabila keberatan tersebut berada di dalam wilayah yurisdiksi pengadilan.

Wewenang untuk menentukan jumlah dan alokasi kursi provinsi/kota madya di

Majelis Nasional berada di tangan komite khusus Dewan Menteri, yang bertemu tiap tahun ketiga dari masa jabatan legislatif. Komite ini terdiri dari para perwakilan partai politik yang ada di Majelis Nasional; dua perwakilan Kementerian Dalam Negeri; dan direktur Lembaga Statistik Nasional. Setelah jumlah kursi yang akan dialokasikan sudah ditentukan, komite khusus ini dapat merekomendasikan pengalokasian tersebut ke provinsi manapun, tergantung pertimbangan geografis, sosial, dan ekonomi.

## **Pendanaan dan Keberlanjutan**

NEC didanai oleh pemerintah, lembaga donor asing, organisasi internasional, sumbangan warga, dan organisasi non-pemerintah. Kecuali untuk pendanaan asing, semua dana untuk pelaksanaan pemilu disimpan ke dalam sebuah akun khusus di dalam Perbendaharaan Negara yang bernama Akun Dana Perwalian Pemilu. Pendanaan dari lembaga donor merupakan pemasukan dana yang cukup besar selama beberapa tahun, namun, dengan suksesnya pelaksanaan pemilu berturut-turut, jumlah bantuan donor semakin berkurang dan digantikan oleh kontribusi pemerintah.

Total pengeluaran UNTAC yang bertanggung jawab melaksanakan persiapan dan implementasi pemilu 1993 di Kamboja mencapai sekitar 2 juta dollar AS (USD). Total pengeluaran di masa depan memang jauh lebih tinggi dari ini: biaya pelaksanaan pemilu nasional 1998 mencapai 24 juta USD, pemilu komune 2002 mencapai 15 juta USD, dan pemilu nasional 2003 mencapai 12 juta USD – di mana hanya sekitar 6 juta saja yang berasal dari bantuan lembaga donor. Terdapat kemajuan besar di dalam penyelenggaraan pemilu di Kamboja yang membuatnya menjadi lebih berkelanjutan secara finansial.

Penurunan biaya pemilu antara tahun 2002 dan 2003 sebagian besar merupakan dampak dari keputusan untuk mengganti mekanisme registrasi pemilih yang dilakukan langsung oleh otoritas pemilu nasional menjadi mekanisme registrasi yang dilaksanakan oleh otoritas pemilu komune dengan data register pemilu permanen. Meskipun keputusan ini terbukti meningkatkan keberlanjutan, tetapi tetap memiliki kekurangan. Salah satunya adalah persepsi publik bahwa staf komune masih memiliki keterkaitan yang kuat dengan partai pemerintah dan oleh sebab itu dinilai kurang independen, akibatnya banyak keraguan mengenai integritas pelaksana pemilu.

## **Akuntabilitas**

Berdasarkan undang-undang, Majelis Nasional mendelegasikan wewenang kepada NEC untuk mengorganisir dan menyelenggarakan pemilu sebagai lembaga yang independen dan imparial, dengan hak penuh untuk mengaplikasikan kompetensi mereka untuk memastikan bahwa pelaksanaan pemilu berjalan bebas, adil, dan transparan. Penyelenggaraan finansial dilakukan berdasarkan prosedur dan ketentuan Kementerian Ekonomi dan Keuangan dan juga berdasarkan pedoman lembaga donor khususnya.

## **Relasi dengan Partai Politik**

Dibandingkan dengan pemilu 1998, NEC lebih terorganisir secara lebih baik, lebih aksesibel, dan lebih transparan, serta kewajiban dan tugas-tugas NEC lebih dinyatakan

dengan jelas di dalam undang-undang dan regulasi yang berlaku. NEC juga lebih responsif terhadap kebutuhan semua partai politik dengan melakukan rapat rutin di semua tingkatan. Tentu saja NEC masih banyak menerima kritikan, terutama karena mereka masih harus mengandalkan staf komune (yang berada di bawah Kementerian Dalam Negeri) untuk melakukan proses registrasi pemilih. NEC sekarang harus berkonsultasi dengan Kementerian Dalam Negeri ketika mendelegasikan wewenang pelaksanaan registrasi pemilih kepada komune. Selain itu NEC juga harus menyediakan pelatihan, pengembangan kapasitas, penyediaan fasilitas, logistik dan material, dan bantuan anggaran. Akan tetapi, tanggung jawab final terhadap pelaksanaan registrasi pemilu tetap berada di tangan NEC. Proses penyelesaian sengketa dan gugatan pemilu yang final menjadi tanggung jawab Dewan Konstitusional.

## Relasi dengan Media

Menurut undang-undang pemilu yang berlaku, semua media, termasuk kantor media cetak, televisi, dan radio yang dikelola oleh negara, wajib memberikan akses gratis bagi NEC untuk mempublikasikan informasi kepemiluan dan pendidikan bagi pemilih. Pada praktiknya, banyak kantor media privat maupun publik di Kamboja yang dikuasai oleh CPP, sehingga mereka lebih condong membuat pemberitaan yang menguntungkan CPP.

NEC memiliki departemen media dan website resmi, dan mereka juga secara rutin melakukan pertukaran dan koordinasi informasi kepemiluan di semua tingkatan dengan media, partai politik, dan para kandidat.

## Relasi dengan Lembaga Lainnya

Sejak 1998, tiga LSM kunci – Koalisi untuk Pemilu Bebas dan Adil (COFFEL), Komite untuk Pemilu Bebas dan Adil di Kamboja (COMFREL), dan Komite Netral dan Imparsial untuk Pemilu yang Bebas dan Adil di Kamboja (NICFEC) – memimpin advokasi masyarakat sipil terhadap kerangka legal dan konstitusional pemilu melalui upaya konsultasi publik yang ekstensif, melakukan program kerja sama advokasi dan rapat rutin dengan NEC selama 2004.

LSM lainnya, Institut Sumber Daya Pengembangan Kamboja (CDRI), menginisiasi sebuah seri pertemuan bulanan selama empat tahun di tahun 1999 yang dikenal dengan nama Komite Pencegahan Konflik Pemilu Kamboja (COPCEL). Pertemuan-pertemuan ini mempertemukan para pemangku kepentingan kunci, partai politik, dan NEC untuk mendiskusikan berbagai isu dan potensi konflik di dalam pemilu komune dan Majelis Nasional.

International Republican Institute (IRI) dan National Democratic Institute (NDI), bersama dengan Asia Foundation, memainkan peran penting dalam meningkatkan akses informasi dan platform politik kepada para pemilih. Di tahun 2003, NEC bekerja sama dengan NDI dalam merumuskan sebuah kode etik politik yang ditandatangani oleh para pemimpin 18 partai politik.

Program Pembangunan PBB (UNDP) juga memainkan peran sebagai koordinator bantuan lembaga donor, sebagaimana juga Uni Eropa. Kedua organisasi ini juga

membantu NEC dengan menyediakan sejumlah tenaga ahli.

## **Manajemen Reformasi Kepemiluan**

Salah satu konsekuensi dari kebuntuan politik yang terjadi setelah pemilu Majelis Nasional 2003 adalah mencuatnya perdebatan mengenai reformasi politik. Partai Sam Rainsy dan Funcinpec sama-sama ingin memasukkan kembali perwakilan-perwakilan partai politik ke dalam keanggotaan NEC. Keduanya juga ingin memastikan kehadiran perwakilan partai politik di semua tingkatan penyelenggaraan pemilu karena hanya dengan cara inilah imparialitas pemilu dapat dijaga. Akan tetapi, setelah terbentuknya koalisi CPP/Funcinpec di tahun 2004, tidak ada tindak lanjut terkait gagasan tersebut.

Sejak 1993, pemilu telah menjadi aktivitas yang familier di Kamboja. Dua pemilu Majelis Nasional di tahun 1998 dan 2003 dan satu putaran pemilu daerah di tahun 2002 berhasil dilaksanakan dengan kompetensi logistik dan teknis yang tinggi. Biaya pelaksanaan pemilu semakin turun seiring dengan semakin tingginya kompetensi teknis para penyelenggara. Meskipun begitu, di setiap pelaksanaan pemilu, termasuk pemilu 1993 yang disponsori UNTAC, pihak-pihak yang kalah selalu memprotes dan menolak hasil pemilu yang sah. Hal ini berujung pada upaya pemisahan diri (1993), kasus kekerasan dan kebuntuan politik (1998), dan kebuntuan politik selama 11 bulan sebelum pemerintahan dapat kembali berjalan (2003/2004). Persoalan-persoalan yang masih terjadi di dalam proses pemilu Kamboja di antaranya adalah kasus-kasus kekerasan politik, akses penggunaan media massa yang tidak merata bagi partai oposisi, dan adanya persepsi bias CPP terkait akses informasi pemilih. Isu kunci untuk pemilu di masa depan, mengingat adanya ketidaksetaraan antara partai oposisi dengan partai berkuasa CPP, adalah memastikan bahwa partai politik (berkuasa) dan pemerintahan merupakan dua entitas yang terpisah dalam proses penyelenggaraan pemilu.

Tantangan-tantangan di masa depan berkisar di antara upaya membangun penerimaan dan konsensus komunitas politik Kamboja terhadap NEC dan proses pemilu secara keseluruhan, dan juga upaya institusionalisasi NEC sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang imparial dan kompeten secara teknis. Ini berarti harus ada upaya untuk membuka ruang perdebatan dan pertukaran gagasan mengenai isu-isu kepemiluan, dan khususnya mengenai persoalan manajemen dan pelaksanaan proses registrasi pemilih yang melibatkan NEC, pemerintahan komune, dan Kementerian Dalam Negeri. Ketidakseimbangan antara partai politik dengan dominasi CPP juga perlu dikelola di masa depan ketika proses penghitungan suara dilaksanakan di TPS-TPS dan bukan di pemerintahan komune seperti sekarang.

# Kenya: Kompromi Independensi LPP

Shumbana Karume

Pada 1963, konstitusi negara Kenya yang baru saja memperoleh kemerdekaan menjadi dasar pembentukan sebuah komisi pemilu otonom dengan mandat, di antaranya, untuk melaksanakan registrasi pemilih, melaksanakan pemilu, dan menetapkan wilayah pemilihan pemilu parlementer. Inilah upaya tertinggi pemerintah untuk menginstitutionalisasi Komisi Pemilu Kenya (ECK). Hingga tahun 1991, proses pemilu parlementer dan daerah berada di bawah kontrol supervisor pemilu, sebuah jabatan yang berada di dalam departemen kejaksaan agung. Akan tetapi, terlepas dari tanggung jawab ECK untuk pelaksanaan berbagai pemilu berdasarkan konstitusi, antara tahun 1963 hingga 1991 ECK hanya menjalankan satu fungsi – yakni mengkaji dan menetapkan batas-batas wilayah pemilihan.

Konstitusi di Kenya diamandemen pada 1991 untuk menerapkan sistem multipartai, dan untuk mengubah struktur dan tanggung jawab ECK. Ada sebelas komisioner yang ditunjuk langsung oleh presiden. Tetapi angka ini kemudian dinaikkan menjadi 12 pada tahun 1993. ECK diberikan wewenang eksklusif untuk menyelenggarakan pelaksanaan pemilu nasional dan lokal, termasuk proses registrasi pemilih, nominasi kandidat, dan pendidikan pemilih.

Meskipun reformasi tersebut membawa perubahan besar terhadap peran ECK, partai oposisi tetap merasa keberatan dengan komposisinya: kesemua anggota ECK ditunjuk langsung oleh presiden. Setelah berdirinya Kelompok Parlementer Antar-Partai (IPPG) pada tahun 1997, partai oposisi akhirnya mendapatkan ruang representasi di dalam ECK melalui penambahan jumlah anggota ECK sebesar 10 orang. IPPG juga melakukan kajian dan rekomendasi undang-undang yang membuat ECK menjadi lebih independen sebagai lembaga. Berdasarkan konstitusi, ECK tidak sepatutnya menerima arahan dan instruksi dari pihak dan otoritas manapun, tetapi pada praktiknya mereka kerap mengalami kesulitan mewujudkan independensi ini di lapangan.

## **Kerangka Legislatif**

ECK diatur oleh konstitusi negara, Majelis Nasional November 1997, dan Undang-undang Pemilu Presidensial. Undang-undang Amandemen Konstitusi no. 17/1990 menegaskan kembali posisi ECK dan mengatur soal jabatan dan fungsi-fungsinya. Undang-undang tersebut juga menjamin status independen ECK, meskipun ada pengecualian yang dibuat melalui amandemen konstitusi tahun 1997, di mana parlemen memiliki wewenang untuk membuat undang-undang yang dapat meregulasi aktivitas ECK. Di antara isu-isu besar yang diatur oleh undang-undang tersebut adalah soal registrasi pemilih, pencalonan dan kampanye, dan perekrutan staf ECK, termasuk kode etik yang menyertai kinerja staf. Selain itu, undang-undang tersebut juga memberikan wewenang kepada ECK untuk membuat regulasinya sendiri terkait proses kepemiluan.

Sebuah Kode Etik Pemilu dibuat pada tahun 1997. Wewenang konstitusional ECK kemudian disokong lebih jauh oleh Undang-undang Pelanggaran Pemilu 1998, yang didesain untuk mencegah pelanggaran dan praktik-praktik ilegal dalam pemilu. Undang-undang ini (pasal 8) memberikan wewenang kepada ECK untuk menjatuhkan sanksi dan hukuman kepada partai, kandidat, beserta pendukungnya yang telah melakukan pelanggaran terhadap Kode Etik Pemilu 1997.

## **Struktur Kelembagaan**

Pada penghujung tahun 2005, ECK memiliki 22 komisioner, termasuk satu orang ketua dan wakil ketua, yang ditunjuk oleh presiden untuk masa jabatan lima tahun. Para komisioner ini dapat menjabat kembali untuk kedua kalinya dan posisi mereka dijamin berdasarkan jaminan dan prosedur khusus. Mereka hanya dapat dipecat atau diberhentikan oleh sebuah majelis yang ditunjuk oleh presiden. Selama periode pemilu ECK akan merekrut staf temporer untuk membantu mereka melakukan kerja-kerja administratif. Staf temporer ini mencakup petugas pemilu, koordinator lapangan, kepala staf, petugas registrasi, dan juru tulis.

Untuk tujuan administratif, ECK dibantu oleh sebuah Sekretariat dan koordinator pemilu distrik (DEC) di level daerah. DEC, yang ditunjuk oleh presiden, mengepalai kantor pemilu di level distrik dan tanggung jawab mereka mencakup menjaga dan mengamankan aset-aset, peralatan, dan properti-properti ECK lainnya; mengotorisasi pengeluaran dan akuntansi finansial ECK; dan menyediakan pasokan logistik pemilu di level distrik. Sekretariat ECK diketuai oleh seorang sekretaris jenderal yang dibantu oleh seorang sekretaris deputy administratif dan beberapa kepada departemen.

## **Wewenang dan Fungsi**

Wewenang dan fungsi ECK termasuk penetapan batas-batas wilayah pemilihan, registrasi pemilih, dan melaksanakan pemilu lokal dan nasional. Lebih jauh, undang-undang juga memberikan mandat kepada ECK untuk melaksanakan registrasi kandidat untuk pemilu parlementer dan daerah, serta menentukan kelayakan para kandidat tersebut untuk berkompetisi dalam pemilu. ECK juga bertanggung jawab terhadap pendidikan pemilih.

## Pendanaan

ECK didanai oleh pemerintah. ECK menyerahkan rancangan anggaran mereka melalui Kementerian Keuangan kepada Parlemen untuk persetujuan. ECK tidak memiliki kontrol terhadap pencairan dana anggaran pemilu, dan mereka mengandalkan DEC untuk menyelenggarakan keuangan pemilu di level distrik/daerah. Menurut ECK, mekanisme semacam itu tidak memuaskan, kurang efisien, dan mencederai independensi lembaga, mengingat DEC ditunjuk langsung oleh presiden. Selain itu, alokasi pendanaan biasanya tidak mencukupi, dan ECK diperlakukan seperti sebuah departemen pemerintah, sehingga memaksa mereka untuk mengandalkan bantuan dana dari lembaga donor. Kinerja ECK juga kerap terganggu oleh keterlambatan pencairan dana dan pengiriman uang. Hal ini jelas-jelas mengganggu rencana kerja ECK, dan pada beberapa kasus ECK terpaksa mengabaikan hak-hak beberapa komunitas karena ketidakmampuan untuk memfasilitasi partisipasi mereka di dalam pemilu karena kekurangan dana.

## Profesionalisme

Profesionalisme ECK kerap mendapat kritikan di masa lalu. Khususnya antara tahun 1991 dan 1997, imej ECK dinodai oleh reputasi mengenai inkompetensi dan ketidakmampuan bersikap imparisial. Peningkatan profesionalitas baru terlihat pada pemilu 2002, di mana banyak kelompok pemantau pemilu mencatat bahwa terjadi peningkatan profesionalisme dan kredibilitas ketua dan komisioner ECK dibandingkan dengan pemilu-pemilu sebelumnya. Akan tetapi, banyak juga kelompok pemantau yang menyatakan bahwa ECK masih kekurangan tenaga dan staf yang kompeten sehingga perlu menerapkan program pengembangan SDM yang baik. Kelompok pemantau juga merekomendasikan program rekrutmen staf yang transparan. Di penghujung tahun 2005, para staf komisi masih belum memiliki kontrak kerja yang baik. Proses rekrutmen dan pembaruan status kepegawaian juga bermasalah.

## Relasi dengan Media dan Lembaga Lainnya

Korporasi Penyiaran Kenya (Kenya Broadcasting Corporation, KBC) diberikan mandat oleh Undang-undang Korporasi Penyiaran Kenya untuk memberikan peliputan dan pemberitaan yang berimbang terhadap semua partai politik. Undang-undang ini juga memberikan wewenang kepada ECK untuk mengalokasikan waktu tayang iklan kampanye semua partai politik secara merata berdasarkan hasil konsultasi dengan KBC. Meskipun begitu, ECK tidak diperkenankan untuk mengintervensi isi atau konten dari peliputan dan pemberitaan media, meskipun pemberitaan tersebut mungkin dinilai terlalu partisan. Relasi ECK dengan media mengalami peningkatan selama pelaksanaan pemilu 2002. Pada saat itu, untuk pertama kalinya ECK membuat sebuah *media center* sebagai pusat diseminasi informasi kepiluan kepada para awak media.

ECK juga telah banyak melakukan upaya untuk meningkatkan relasi mereka dengan partai politik, polisi, dan organisasi masyarakat sipil, khususnya organisasi keagamaan. Komite perdamaian yang dibentuk di setiap distrik tidak hanya berhasil meningkatkan relasi ECK dengan para pemangku kepentingan kunci, tetapi juga kapasitas mereka dalam menegakkan Kode Etik Pemilu. Sebagai hasilnya, ada sejumlah kandidat yang

dipanggil dan didenda karena melanggar berbagai ketentuan di dalam undang-undang pemilu. Komite perdamaian juga bertindak sebagai lembaga manajemen konflik dan menguatkan komunikasi serta manajemen konflik antara ECK dengan mitra-mitranya.

## **Akuntabilitas**

ECK diwajibkan untuk memantau semua regulasi finansial dan prosedur akuntansi terkait manajemen dan pencairan dana mereka. ECK juga harus mempertanggungjawabkan penyelenggaraan dana mereka kepada Komite Akuntansi Parlemen.

## **Manajemen Reformasi Kepemiluan**

ECK diberikan wewenang oleh Majelis Nasional dan Undang-undang Pemilu Presidensial (pasal 34) untuk membuat regulasi terkait proses kepemiluan. Sebelum 2002, ECK membuat regulasi baru untuk meningkatkan kredibilitas proses pemilu, yang kemudian disetujui oleh Majelis Nasional pada bulan Oktober 2002. Perubahan besar yang dihasilkan di antaranya adalah sistem registrasi pemilih yang berkelanjutan dan proses penghitungan suara dilakukan di TPS.

ECK juga memainkan peran penting di dalam berbagai upaya reformasi seperti Evaluasi Konstitusional. Proposal perubahan konstitusi ini kemungkinan besar akan semakin meningkatkan kredibilitas proses kepemiluan karena di dalamnya terdapat upaya untuk menguatkan kelembagaan ECK.

Selama bertahun-tahun, kemampuan ECK untuk menyelenggarakan pemilu secara efisien dan imparsiil kerap menjadi sasaran skeptisisme banyak pihak. Tantangan terbesar ECK adalah menghalau skeptisisme ini dan meraih kepercayaan publik sebagai komisi yang memiliki kemampuan dan profesionalisme untuk melaksanakan pemilu yang kredibel. Untuk dapat mencapai tujuan ini, ada dua isu yang harus diselesaikan – yakni mekanisme kontrol terhadap proses rekrutmen dan supervisi staf, dan mekanisme kontrol terhadap pendanaan pemilu. ECK sendiri sudah memberikan rekomendasi kepada pemerintah bahwa sebaiknya dana pelaksanaan pemilu diberikan langsung dari APBN.



# 12

## **BAB 12**

BAB 12

# Reformasi Proses Pemilu

## Apa itu Reformasi Pemilu?

540. 'Reformasi pemilu' merupakan istilah umum yang digunakan untuk merujuk berbagai upaya dan aktivitas, seperti misalnya meningkatkan responsivitas pelaksana pemilu terhadap keinginan dan harapan-harapan masyarakat. Akan tetapi, tidak semua perubahan kepemiluan dapat dikategorikan sebagai reformasi pemilu. Perubahan di dalam pemilu hanya dapat dikatakan sebagai reformasi pemilu apabila dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas proses pemilu, misalnya untuk meningkatkan imparisialitas, inklusivitas, transparansi, integritas, dan akurasi. Perubahan-perubahan pemilu yang bersifat acak dan terlampau sering, meski dapat juga disebut sebagai reformasi pemilu, akan membuat bingung para pemilih sehingga tujuan-tujuan reformasinya tidak tercapai. Perubahan yang terlalu sering juga akan berdampak buruk terhadap aspek keberlanjutan LPP.

541. Reformasi pemilu biasanya hanya akan disadari oleh masyarakat apabila perubahan yang dibawa berkaitan dengan aspek keterwakilan, seperti sistem pemilu, meskipun sesungguhnya konsep reformasi pemilu merupakan sebuah konsep yang lebih luas dari ini. Setidaknya ada tiga area reformasi kepemiluan, di mana LPP dan para pemangku kepentingan memiliki peran yang berbeda-beda di masing-masing area tersebut:

- a. *legal* – mencakup amandemen konstitusi, undang-undang pemilu, dan/ atau regulasi-regulasi terkait untuk meningkatkan integritas, relevansi, dan kelayakan kerangka legal yang digunakan LPP untuk melakukan aktivitasnya. Reformasi legal juga dapat mencakup reformasi kelembagaan dari LPP itu sendiri;
- b. *administratif* – perubahan-perubahan strategi struktur, kebijakan, prosedur, dan inovasi teknis yang dapat membuat kinerja dan aktivitas LPP menjadi lebih efisien, efektif, dan berkelanjutan. Contohnya adalah

perubahan kebijakan dan prosedur pengadaan barang/jasa atau prosedur perekrutan staf (misalnya menerapkan kebijakan keseimbangan proporsi gender); membuat informasi menjadi lebih aksesibel terhadap kelompok minoritas, seperti perempuan, masyarakat di daerah terpencil, dan orang-orang dengan disabilitas; atau menerapkan teknologi baru untuk melakukan pemungutan suara, registrasi pemilih, atau pengadaan logistik; atau

- c. *politis* – perubahan di dalam lingkungan politik tempat LPP bekerja, misalnya dengan memberikan otoritas yang lebih luas atau memberikan kerangka legal yang lebih efektif dan transparan untuk pendanaan dan akuntabilitas LPP.

542. Sejak pertengahan 1980-an, terjadi perubahan struktural dan prosedural yang signifikan terkait pelaksanaan pemilu di seluruh dunia, seperti semakin banyaknya jumlah LPP yang independen dan permanen, dan semakin tingginya tingkat penggunaan teknologi untuk melaksanakan berbagai aktivitas pemilu. Reformasi pemilu biasanya menjadi satu paket dengan upaya demokratisasi secara umum. Akan tetapi, ada banyak juga negara-negara yang merasa cukup puas dengan pelaksanaan pemilu mereka tetapi tetap melakukan reformasi besar-besaran: sebagai contoh, pembentukan LPP independen dan pemberian akses pemungutan suara yang lebih besar di Australia pada tahun 1984; pembentukan LPP independen dan penerapan sistem pemilu yang sama sekali berbeda dengan sistem pemilu sebelumnya di Selandia Baru pada tahun 1993; dan perubahan di Swedia baru-baru ini untuk membentuk penyelenggaraan pemilu yang independen (lihat Studi Kasus).

543. Adanya internalisasi kerangka dan administrasi pemilu terus membuat negara-negara berada di bawah tekanan untuk melaksanakan reformasi kepemiluan. Perkembangan mutakhir terkait standar pemilu ‘bebas dan adil’ dan dirumuskannya standar administrasi pemilu baik di tingkat global maupun regional telah menjadi tolak ukur untuk menilai proses dan penyelenggaraan pemilu di masing-masing negara.

544. Reformasi pemilu dapat dipicu oleh kegagalan LPP dalam melaksanakan proses pemilu yang layak atau dapat juga berasal dari sengketa hasil yang tidak selesai-selesai. Sebuah negara juga dapat melaksanakan reformasi pemilu karena tingginya ketergantungan terhadap bantuan lembaga donor internasional, seperti di Liberia. Konstrains finansial yang menuntut LPP untuk menggunakan sumber daya finansial mereka secara lebih efektif dan berkelanjutan juga memiliki dampak yang signifikan terhadap keputusan pelaksanaan reformasi pemilu.

545. Semakin banyaknya pemantauan pemilu independen yang dilakukan oleh pakar dan partai politik telah menghasilkan berbagai dokumentasi evaluasi dan rekomendasi reformasi, seperti yang terjadi pasca-pemilu 2003 di Nigeria. Masyarakat sipil dan media juga semakin sadar terhadap hak-hak dan standar kepemiluan. Bantuan teknis dan aktivitas pemantauan yang dilakukan organisasi internasional di negara-negara demokrasi berkembang juga membawa dampak

yang signifikan terhadap kedewasaan demokrasi negara yang bersangkutan.

546. Meski banyak inisiatif reformasi pemilu berasal dari pemerintah, pada beberapa kasus, sebagai respon atas tuntutan masyarakat, LPP juga menjadi pemicu dan motivator terjadinya reformasi pemilu. Semakin tingginya tingkat akuntabilitas dan transparansi LPP – yang pada hakekatnya juga merupakan sebuah bentuk reformasi kepemiluan – dapat membawa efek domino terhadap reformasi-reformasi kepemiluan di aspek lainnya. Materi-materi pendukung untuk upaya reformasi pemilu dapat berasal dari proses audit, dan juga dari aktivitas advokasi yang dilakukan oleh organisasi masyarakat sipil dan pemangku kepentingan lainnya.

### LPP-LPP Gagal

547. Banyak LPP yang sudah terbukti gagal dalam menjalankan mandat sesuai dengan standar regional maupun internasional. Tidak ada data komprehensif mengenai penyebab kegagalan tersebut. Sejumlah riset terhadap masing-masing LPP mencatat beberapa penyebab internal, di antaranya:

- a. kurangnya kepercayaan pemangku kepentingan terhadap LPP;
- b. adanya pengaruh pemerintah dan/atau politik terhadap keputusan yang diambil LPP;
- c. adanya unsur partisan di dalam tindakan LPP atau anggota-anggotanya;
- d. kurangnya profesionalisme LPP; dan
- e. inkompetensi LPP atau kurangnya sumber daya finansial.

548. Di beberapa kasus, kegagalan LPP disebabkan oleh faktor-faktor di luar kendali LPP itu sendiri, misalnya: harus mengimplementasikan sistem pemilu yang membawa hasil yang tidak dapat diterima oleh para pemangku kepentingan, seperti di Lesotho pada 1990-an. Bisa juga disebabkan oleh kerangka legal yang kurang baik. Di Liberia dan Zimbabwe pada akhir dekade 1990-an dan awal 2000-an, kegagalan LPP untuk melaksanakan pemilu yang sesuai standar lebih banyak disebabkan oleh sistem politik yang ada di negara yang bersangkutan.

549. Kecuali jika kegagalan LPP disebabkan oleh sistem perpolitikan yang buruk, maka reformasi pemilu – baik reformasi terhadap LPP itu sendiri atau terhadap kerangka pemilu secara keseluruhan – menjadi satu-satunya solusi untuk menyelamatkan pemilu-pemilu di masa depan dari kegagalan. Contoh yang paling kentara adalah yang dilakukan oleh Meksiko dan Afrika Selatan pada dekade 1990-an.

### Peran LPP dalam Reformasi Pemilu

550. Meski LPP memiliki peran kunci di dalam setiap upaya reformasi pemilu, tetapi mungkin LPP tidak akan bisa melaksanakan reformasi tanpa adanya dukungan dan bantuan dari para pemangku kepentingan – khususnya pemerintah, legislatif, dan partai politik. Inilah alasan mengapa LPP harus

menjaga relasi yang baik dengan para pemangku kepentingan (lihat Bab 8).

551. LPP hanya dapat melakukan reformasi legal di dalam batas-batas perundang-undangan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah dan lembaga legislatif. Akan tetapi, LPP tetap memiliki peran riset, evaluasi, dan advokasi reformasi pemilihan, yang standar dan panduan teknisnya dapat dibaca di dalam buku *International Electoral Standards: Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections*. Reformasi legal pemilihan dapat didorong dengan dibentuknya sebuah lembaga permanen khusus di dalam legislatif yang bertugas untuk memonitor aktivitas pemilu dan merekomendasikan aspek-aspek pemilu yang dapat direformasi. Efektivitas reformasi pemilu juga akan sangat dipengaruhi oleh pendekatan multipartai di dalam legislatif yang memprioritaskan prinsip-prinsip etis pemilu ketimbang sekedar keuntungan politis semata.

552. LPP akan memiliki kontrol yang lebih baik untuk melaksanakan *reformasi administratif*, serta dapat mengimplementasikannya secara efektif, jika LPP tersebut secara formal menerapkan proses evaluasi dan reformasi yang berkelanjutan di dalam kebijakan manajerial mereka. Akan tetapi, reformasi legal dan reformasi administratif perlu untuk disinkronisasi agar dampak perubahannya lebih efektif. Di India, misalnya, meski LPP telah memodernisasi prosedur pemilu mereka secara ekstensif, tetapi perangkat pemilihan masih belum direformasi (lihat Studi Kasus).

---

Kecuali LPP tetap melakukan proses evaluasi terhadap strategi, kebijakan, prosedur, dan kinerja administrasi mereka, efektivitas lembaga akan menurun, karena mereka tidak memiliki mekanisme untuk menghadapi perubahan dari sisi legal, pemangku kepentingan, teknologi, finansial, dan sosial.

---

553. Isu reformasi *politis dan legal* terkait proses pemilu seringkali diasosiasikan satu sama lain. Di sisi reformasi legal, LPP tidak mengontrol reformasi politis, meskipun lagi-lagi mereka memiliki peran riset dan advokasi, dan mendapatkan banyak dukungan dari para pemangku kepentingan kunci.

554. Langkah-langkah kunci yang harus dipertimbangkan setiap LPP yang ingin melakukan reformasi pemilu di antaranya:

- a. memberikan tanggung jawab kepada anggota/staf spesifik untuk pengembangan, advokasi, dan implementasi reformasi pemilu;
- b. implementasi proses yang efektif, termasuk melakukan evaluasi dan audit pasca-pemilu, untuk evaluasi kerangka pemilu dan implementasi proses pemilu;
- c. berkonsultasi dengan para pemangku kepentingan untuk mengetahui opini mereka terkait proyek reformasi dan sekaligus menggalang dukungan dari mereka;
- d. membuat pengajuan kepada pemerintah dan legislatif terkait rencana

- reformasi pemilu;
- e. mempublikasi program reformasi pemilu melalui media dan jejaring pemangku kepentingan;
  - f. membuat strategi implementasi reformasi; dan
  - g. mengevaluasi dampak dari reformasi yang ingin dijalankan.

## Lingkup Reformasi Pemilu

555. Salah satu area yang signifikan untuk direformasi adalah struktur *lembaga* yang terlibat dalam proses penyelenggaraan pemilu. Pada aspek ini, reformasi dapat meningkatkan independensi LPP – misalnya menggunakan penyelenggaraan Model Independen seperti diterapkan di Indonesia, Meksiko, Nigeria, Rumania, dan Afrika Selatan. Tanggung jawab kepemiluan juga dapat dialihugaskan kepada lembaga-lembaga yang sudah atau atau baru dibentuk untuk meningkatkan kualitas kinerja kepemiluan – seperti di Selandia Baru, Swedia, dan Britania Raya. Pada beberapa kasus, seperti di Swedia, rekomendasi untuk melakukan reformasi penyelenggaraan pemilu diinisiasi oleh LPP sendiri. Pada kasus lainnya, seperti di Selandia Baru dan Britania Raya, reformasi pemilu diinisiasi oleh pemerintah eksekutif. Tekanan dari masyarakat sipil dan organisasi internasional juga dapat menjadi pemicu upaya reformasi pemilu, seperti di Georgia dan Liberia.

556. Reformasi terhadap *proses pemilu*, seperti penerapan sistem pemilu baru, dapat membawa dampak yang besar terhadap strategi, kebijakan, dan prosedur LPP. Reformasi proses kepemiluan ini dapat ditargetkan kepada isu-isu kunci seperti tingkat partisipasi dan representasi, penetapan batas wilayah pemilihan, registrasi pemilih, registrasi dan pengawasan partai politik, dan meningkatkan integritas pemilu. Reformasi ini juga dapat ditargetkan kepada aspek teknis atau teknologi yang spesifik, seperti proses pengadaan barang/jasa atau rekrutmen staf, sistem registrasi pemilih, atau sistem dan metode pemungutan dan penghitungan suara. Selain itu juga reformasi proses pemilu dapat ditargetkan terhadap kebijakan sosial seperti meningkatkan kesetaraan gender dalam keterwakilan, meningkatkan akses pemilu kepada kelompok marjinal, atau meningkatkan representasi staf LPP.

557. Reformasi sistem pemilu, seperti dilakukan di Fiji (lihat Studi Kasus), Indonesia, Lesotho (lihat Studi Kasus), Liberia, dan Selandia Baru, merupakan salah satu reformasi pemilu yang memiliki dampak sangat besar bagi penyelenggaraan pemilu. Reformasi sistem pemilu biasanya berawal dari kebutuhan fungsional, misalnya ada persepsi ‘ketidakadilan’ dalam sistem representasi, inefektivitas pemerintahan, dan keterlambatan respon pemerintah. Pada tahun 2003, Indonesia mengubah sistem pemilu mereka dari sistem representasi proporsional daftar calon tertutup di wilayah pemilihan yang luas menjadi sistem representasi proporsional dengan daftar calon terbuka di wilayah pemilihan kecil, untuk memperkuat keterhubungan antara pemilih dengan anggota parlemen, sambil tetap mempertahankan sifat konsensus dari tata pemerintahan Indonesia. Reformasi sistem pemilu menaruh beban tanggung

jawab informasi kepada LPP, dan menuntut LPP untuk menerapkan metode baru untuk melakukan penetapan batas wilayah pemilihan, pemungutan suara, dan penghitungan suara.

558. LPP dapat memainkan peran penting dalam reformasi proses *penentuan batas wilayah pemilihan* – seperti misalnya melakukan advokasi proses penentuan batas wilayah pemilihan yang lebih transparan dan adil; memberikan opini atau rekomendasi ahli terkait isu-isu penetapan batas wilayah pemilihan; dan memberikan kepastian bahwa mereka melaksanakan tugas penetapan batas wilayah pemilihan secara imparial, adil, dan berintegritas. Banyak dari reformasi proses penetapan batas wilayah pemilihan berujung pada penerapan sistem distrik multi-anggota, karena sistem ini (yang biasanya berdasarkan sistem representasi proporsional) membuat batasan wilayah pemilihan tidak begitu berpengaruh terhadap hasil akhir pemilu. Beberapa reformasi lainnya berujung pada penerapan sistem satu suara, satu orang, satu nilai (OPOPOV). Sedangkan ada upaya reformasi yang berupaya menjadikan proses penentuan batasan wilayah pemilihan menjadi lebih transparan dan objektif, misalnya: mengurangi peran legislatif di dalam proses tersebut; membentuk sebuah lembaga khusus untuk melakukan proses penetapan batasan wilayah pemilihan; dan melaksanakan proses dengar pendapat dan evaluasi independen terhadap proses tersebut.

559. *Proses registrasi pemilih* juga banyak menarik upaya dari banyak pihak untuk melakukan modernisasi, baik di negara-negara demokrasi berkembang maupun yang telah mapan. Proses registrasi pemilih menentukan siapa-siapa saja yang berhak memilih di pemilu, dan oleh sebab itu merupakan elemen penting bagi pelaksanaan pemilu yang adil. Sebagaimana akan terlihat sebelum hari pemungutan suara, dan kerap berada di luar jangkauan pengamatan kelompok pemantau (terutama bila data registrasi pemilih diambil dari data registrasi kependudukan sipil), integritas internal dari sistem registrasi pemilih harus relatif tinggi. Reformasi biasanya dilakukan untuk meningkatkan efisiensi dan integritas dari proses registrasi tersebut.

560. Banyak LPP telah mengimplementasikan berbagai sistem untuk meningkatkan inklusivitas, keadilan, akurasi, dan transparansi proses registrasi pemilih, misalnya dengan selalu memperbaharui data registrasi secara berkala, menyediakan registrasi khusus untuk pemilih sementara atau berpindah-pindah, serta memberikan jaminan dari penolakan atau penghapusan sepihak dari proses registrasi. LPP dan lembaga-lembaga lain yang bertanggung jawab terhadap data registrasi pemilih biasanya meningkatkan integritas proses registrasi pemilih dengan cara memperbaiki metode pengecekan dan identifikasi pemilih, mengurangi waktu pemrosesan data, dan menerapkan teknologi terbaru. LPP perlu memastikan bahwa teknologi yang digunakan untuk proses registrasi pemilih telah mendapatkan kepercayaan publik dan berkelanjutan, khususnya di negara demokrasi berkembang di mana LPP belum memiliki struktur finansial yang pasti dan berkelanjutan.

561. Telah banyak dilakukan reformasi terhadap peran LPP di dalam *pengawasan dan regulasi aktivitas partai politik*. Beberapa dari reformasi tersebut merupakan konsekuensi dari reformasi perundang-undangan yang dimaksudkan untuk membuat arena kompetisi pemilu menjadi lebih seimbang – sebagai contoh: reformasi terhadap administrasi pendanaan negara terhadap kegiatan kampanye partai atau kandidat, serta syarat atau kualifikasi partai dan kandidat untuk dapat berkompetisi dalam pemilu. Beberapa reformasi lainnya ditargetkan untuk meningkatkan aktivitas pengawasan keuangan kampanye dan demokrasi internal partai – seperti proses pemilihan kandidat yang akan diusung partai. Reformasi untuk menyeimbangkan arena kompetisi di dalam pemilu juga telah membuat LPP menjadi bertanggung jawab untuk menyelenggarakan dan mengawasi alokasi durasi penayangan iklan politik di media massa secara merata kepada seluruh peserta pemilu.

562. Saat ini ada banyak LPP yang mulai menerapkan *metode pemungutan suara baru*. Brazil dan India, misalnya, mulai menggunakan mesin e-voting untuk menggantikan pemungutan suara secara manual. Berbagai macam persoalan terkait penerapan mesin e-voting di dalam pemilu telah dibahas di Bab 10 dan Studi Kasus mengenai Teknologi Informasi.

563. Telah ada banyak upaya untuk *memperluas partisipasi pemilu*. Misalnya membuka akses registrasi pemilu kepada warga negara yang sedang berada di luar negeri, berpindah-pindah tempat tinggal, dan para tahanan di penjara. Akses terhadap TPS juga kerap diperluas bagi orang-orang yang tidak bisa hadir dengan menyediakan ruang untuk diwakili atau voting melalui surat, selain itu juga diberikan akses yang luas kepada para imigran, penyandang disabilitas, warga manula, masyarakat pedalaman, serta orang-orang yang sedang ada di rumah sakit dan penjara. LPP harus merespon tuntutan reformasi ini dengan menyediakan akses-akses tambahan, tetapi juga harus mempertahankan integritas terhadap proses registrasi, pemungutan suara, dan penghitungan suara.

564. Reformasi akses kepemiluan telah banyak diupayakan di banyak negara untuk menyediakan akses yang adil kepada kelompok marjinal dan perempuan. LPP dapat meningkatkan akses yang adil dengan menerapkan prinsip tersebut di dalam struktur personalia mereka, misalnya dengan menyeimbangkan komposisi gender di antara para petugas pemilu, serta dengan menggunakan program pengembangan profesionalitas untuk menjamin karir staf perempuan di dalam manajemen lembaga.

#### **Kotak 4: Reformasi Proses dan Penyelenggaraan Pemilu di Rumania**

Pada bulan maret 2005, Otoritas Pemilu Permanen menyerahkan laporan pelaksanaan pemilu presiden dan parlementer 2004 kepada Parlemen. Laporan ini mencakup sejumlah rekomendasi untuk meningkatkan perundang-undangan pemilu berdasarkan pengalaman dari pelaksanaan pemilu tersebut. Rekomendasi-rekomendasi tersebut adalah:

- a. mengkodifikasi semua undang-undang dan regulasi yang relevan terhadap persoalan pemilu ke dalam satu undang-undang pemilu yang terkonsolidasi, untuk menjamin koherensi dan kejelasan;
- b. membuat Kode Etik untuk Partai Politik yang berpartisipasi dalam kampanye pemilu;
- c. melakukan evaluasi terhadap kerangka normatif yang ada saat ini untuk menjamin partisipasi aktif dari kelompok pemantau, media, dan organisasi masyarakat sipil di dalam proses pemilu;
- d. melakukan harmonisasi regulasi terkait proses penyelesaian sengketa pemilu, dan memperjelas berbagai ketentuan terkait pelanggaran pemilu, terutama soal besaran sanksi dan siapa yang berhak menjatuhkan sanksi tersebut;
- e. menyatukan penyelenggaraan pemilu ke dalam satu institusi khusus yang dibentuk secara khusus untuk melakukan pekerjaan tersebut, mengganti kerangka legal yang ada saat ini karena terlalu kompleks sebagai dasar penyelenggaraan pemilu, lebih banyak melibatkan institusi dengan peran yang berbeda-beda: termasuk Otoritas Pemilu Permanen, Biro Pemilu Pusat, lembaga kementerian, Institut Statistik Nasional, Pengadilan Tinggi Kasasi dan Keadilan, dan Mahkamah Konstitusi;
- f. sebisa mungkin hindari melakukan amandemen undang-undang pemilu sebelum periode pemilu, kecuali jika benar-benar dibutuhkan untuk mengoreksi kecacatan legal yang serius;
- g. lakukan uji coba terhadap berbagai alternatif metode pemungutan suara (e-voting, pemungutan suara lewat surat, dsb.) untuk meningkatkan jumlah partisipasi pemilih;
- h. memulai inisiatif informasi publik dan pendidikan pemilih oleh Otoritas Pemilu Permanen untuk meningkatkan pengetahuan pemilih terhadap proses pemilu dan mendorong partisipasi mereka, dengan target spesifik para siswa, anak-anak muda, kaum minoritas, dan penyandang disabilitas, serta mendorong keterlibatan kelompok perempuan di dalam kehidupan politik; dan
- i. melakukan program pelatihan yang layak bagi para petugas TPS agar mereka terbiasa dan mengetahui detail-detil perundang-undangan pemilu dan prosedur pemungutan suara.

Rekomendasi-rekomendasi ini akan dievaluasi dan dinilai oleh Parlemen, pemerintah eksekutif, organisasi masyarakat sipil, dan partai politik untuk mencari kesepakatan dan konsensus sebelum dikonversi menjadi undang-undang. Pada bulan Mei 2006, pemerintah membentuk sebuah komisi khusus di dalam Parlemen untuk membuat Kode Etik Pemilu. Meskipun pada kenyataannya Otoritas Pemilu Permanen tidak memiliki wewenang legal untuk membuat undang-undang, tetapi mereka tetap diundang oleh komisi tersebut untuk berpartisipasi dan mempresentasikan rekomendasi-rekomendasi di atas.

*Sumber:* Otoritas Pemilu Permanen Rumania (<<http://www.roaep.ro>>).

## Menyelenggarakan Perubahan Pemilu

565. Kebutuhan-kebutuhan untuk penyelenggaraan perubahan pemilu sangat bergantung pada seberapa intens reformasi yang dilakukan dan berapa banyak proses kepemiluan yang ada. Sebagai contoh, perubahan model LPP – misalnya dari Model Pemerintahan menjadi Model Independen – membutuhkan perencanaan yang matang untuk menjamin proses transisi yang mulus dan agar kompetensi dan memori lembaga dapat ditransfer dengan baik. Sangat penting bagi perubahan terhadap struktur dan kerangka kerja pemilu telah disepakati jauh-jauh hari sebelum periode pemilu agar LPP dapat melakukan persiapan yang matang.

566. Jika perubahan dilakukan terhadap aspek personalia (staf), maka sebaiknya LPP menunjuk seorang manajer atau komunikator yang berpengalaman untuk mengawasi dan mengimplementasi perubahan tersebut. Mengubah struktur organisasi dan peran masing-masing staf di dalam struktur tersebut kemungkinan akan menimbulkan friksi dan ketegangan. Transparansi, kejujuran, konsultasi yang serius, komunikasi, dan keterbukaan merupakan hal-hal yang esensial dalam menyelenggarakan personel melalui perubahan pemilu. Soal waktu pelaksanaan perubahan juga penting. Banyak staf LPP yang memiliki kemampuan dan pengetahuan yang sulit digantikan pada masa-masa mendekati pelaksanaan pemilu. Keterlibatan anggota LPP dalam menyelenggarakan perubahan menunjukkan komitmen LPP terhadap reformasi kepemiluan.

567. Reformasi di bidang teknis kepemiluan mungkin akan membutuhkan tenaga ahli atau pakar yang memiliki spesialisasi di bidang yang bersangkutan. Dalam mengimplementasi reformasi teknis, LPP perlu terus memastikan bahwa prosedur dan sistem baru yang diterapkan sudah benar dan diimplementasikan secara benar pula. Proses evaluasi dan uji coba yang ketat merupakan dua hal yang sangat penting. Proses penyelenggaraan perubahan pemilu juga perlu memasukkan indikator-indikator sebagai bahan evaluasi reformasi yang sudah diterapkan, serta menetapkan standar akuntabilitas yang jelas sebagai dasar pelaporan dan peningkatan kinerja apabila beberapa indikator tidak tercapai.

## **Ikhtisar Bab**

- Reformasi pemilu merupakan perubahan-perubahan yang ditargetkan untuk meningkatkan implementasi prinsip-prinsip kepeiluan yang sudah dijelaskan pada Bab 1 buku ini.
- Reformasi pemilu dapat ditujukan pada kerangka legal pemilu – termasuk perundang-undangan terkait kelembagaan LPP – administrasi dan aspek teknis dari penyelenggaraan pemilu, dan konteks politik dari aktivitas pemilu.
- Tidak ada satupun aspek kepeiluan, baik itu kerangka kerja, sistem, kelembagaan, perencanaan, manajemen, atau operasional, yang kebal terhadap reformasi dan modernisasi. LPP perlu memiliki strategi yang jelas untuk mengembangkan dan merespon tantangan jaman melalui upaya reformasi.
- LPP memiliki peran yang vital sebagai pihak yang mengadvokasi reformasi pemilu secara umum, sebagai pelaksana reformasi kelembagaan, dan sebagai pelaksana reformasi administratif dan teknis.
- Reformasi pemilu perlu dikelola secara hati-hati untuk memastikan bahwa upaya reformasi tersebut dapat mencapai tujuan awalnya tanpa membuat bingung para pemilih dan hanya menimbulkan sedikit gangguan terhadap administrasi pemilu secara keseluruhan.



# Survei Global: Lembaga Penyelenggara Pemilu di 214 Negara dan Wilayah

Klasifikasi di dalam bab lampiran ini berdasarkan legalitas dan struktur kelembagaan di masing-masing negara saat pada tahun 2006. Tabel ini tidak memberikan penilaian evaluatif terhadap kinerja dan independensi LPP yang disebut. Jumlah anggota LPP tidak mencakup anggota cadangan/pengganti (jika ada).

### Catatan untuk tabel dibawah ini:

- 1 Di awal tahun 2006 ada sebuah rancangan konstitusi yang sedang menunggu untuk diratifikasi.
- 2 Jabatan ketua dirotasi di antara sesama anggota tiap 15 bulan sekali.
- 3 Nama resmi di PBB adalah Myanmar.
- 4 Menurut UU Pemilu 2005, LPP masih harus dibentuk, dengan detail-detail pembentukan ditulis di undang-undang terpisah.
- 5 Pada bulan Februari 2006, pemerintah berjanji untuk membentuk lembaga independen yang baru. Hingga Juni 2006, belum diambil keputusan kapan lembaga independen ini akan dibentuk dan apa namanya. Implikasi dari dibentuknya lembaga ini adalah upaya pengorganisasian pemilu tidak lagi menjadi tanggung jawab Kementerian Administrasi Teritorial dan Desentralisasi dan Observatorium Pemilu Nasional akan dihilangkan.
- 6 Sejak setahun sebelum pelaksanaan pemilu presidensial dan legislatif dan hingga 6 bulan setelah pelaksanaannya, anggota LPP ditambahkan lima orang untuk mencakupkan 6 orang anggota pengganti.
- 7 Masa jabatan ketua dan wakil ketua dibatasi hanya untuk 1 kali pelaksanaan pemilu saja. Sedangkan 2 orang pelapor, sekretaris jenderal, dan direktur statistik menjabat permanen.

- 8 Legislatif memilih anggota biasa dari daftar yang dicalonkan presiden.
- 9 Dirotasi setiap tahun di antara anggota LPP.
- 10 Dua anggota dipilih oleh perdana menteri dan kelompok oposisi dan memiliki masa jabatan selama 18 bulan. Sedangkan tiga lainnya dipilih oleh dua calon yang terpilih tadi, untuk masa jabatan selama 4 tahun.
- 11 Ketua, wakil ketua, sekretaris, sejumlah anggota.
- 12 Dipilih oleh mayoritas atau dua-pertiga anggota Majelis Deputi.
- 13 Sembilan anggota plus satu perwakilan dari masing-masing partai yang menominasikan kandidat.
- 14 Masyarakat sipil hanya menominasikan kandidat untuk jabatan ketua komisi.
- 15 Jabatan ketua komisioner dan komisioner tambahan dianggap perlu.
- 16 Dirotasi setiap dua tahun di antara anggota.
- 17 Dirotasi setiap tahun di antara anggota.
- 18 Kontes terbuka dengan kriteria tertentu dilaksanakan oleh divisi khusus di lembaga yudikatif.
- 19 Termasuk presiden dan wakil presiden dari Otoritas Pemilu Permanen.
- 20 Ketua dipilih oleh 7 hakim anggota Biro.
- 21 Enam anggota dan maksimal tiga perwakilan dari daftar pemilih.
- 22 Pencatat komisi dipilih oleh pemerintah.
- 23 Pendirian komisi independen disetujui di dalam amandemen konstitusi sebelum 2002, tetapi belum diimplementasikan.
- 24 Ini merupakan jumlah anggota di tahun 2005, meskipun tidak tertulis di dalam undang-undang.
- 25 Penunjukan staf TPS dibuat oleh Komisi Pelayanan Negara Selandia Baru. Arah kebijakan berasal dari Administrator Tokelau, yang merupakan jabatan senior di dalam Kementerian Relasi dan Perdagangan Luar Negeri Selandia Baru.
- 26 Peraturan ini terkait dengan referendum 2006 mengenai determinasi diri. Peraturan-peraturan lainnya tetap bersifat transisional.
- 27 Perundang-undangan dan regulasi dirumuskan oleh pemerintah. Untuk referendum, hanya Model Independen yang digunakan (lihat Studi Kasus).
- 28 Komite Majelis Nasional memiliki peran pengawasan yang tidak jelas terhadap pelaksanaan pemilu

‘N’: Tidak ada pelaksanaan pemilu nasional.

## Urutan Negara Mengikuti Susunan Alfabet Dalam Bahasa Inggris

Negara/Teritori	Model Penyelenggaraan	Nama LPP	Jumlah anggota
<b>Afghanistan</b>	Independen	Komisi Pemilu Independen	8
<b>Albania</b>	Independen	Komisi Pemilu Pusat	7
<b>Algeria</b>	Pemerintahan	Kementerian Dalam Negeri	Tak ada data
<b>Andorra</b>	Kombinasi	Pemerintah Pusat dan Komune	Tak ada data
		Dewan Pemilu	6
<b>Angola</b>	Independen	Komisi Pemilu Nasional	11
<b>Anguilla</b>	Pemerintahan	Supervisor Pemilu	Tak ada data
<b>Antigua &amp; Barbuda</b>	Independen	Komisi Pemilu	5
<b>Argentina</b>	Kombinasi	Kementerian Dalam Negeri	Tak ada data
		Dewan Pemilu Nasional	3
<b>Armenia</b>	Independen	Komisi Pemilu Pusat	8
<b>Aruba</b>	Pemerintahan	Dewan Pemilu Pusat	Tak ada data
<b>Australia</b>	Independen	Komisi Pemilu	3
<b>Austria</b>	Pemerintahan	Kementerian Dalam Negeri	Tak ada data
<b>Azerbaijan</b>	Independen	Komisi Pemilu Pusat	18
<b>Bahamas</b>	Independen	Komisioner Parlementer	1
<b>Bahrain</b>	Pemerintahan	Kementerian Hukum dan Keislaman	Tak ada data
<b>Bangladesh</b>	Independen	Komisi Pemilu	5
<b>Barbados</b>	Independen	Komisi Pemilu dan Batasan Wilayah	5
<b>Belarus</b>	Independen	Komisi Pusat untuk Pemilu	12
<b>Belgia</b>	Pemerintahan	Kementerian Dalam Negeri	Tak ada data
<b>Belize</b>	Kombinasi	Kementerian Pelayanan Publik – Departemen Pemilu dan Pembatasan Wilayah	Tak ada data
		Komisi Pemilu dan Batasan Wilayah	5
<b>Benin</b>	Independen	Sekretariat Administrasi Permanen	4
		Komisi Pemilu Otonom Nasional	25
<b>Bermuda</b>	Pemerintahan	Registrasi Parlementer	Tak ada data

Masa jabatan	Penyeleksi	Penunjuk	Basis keanggotaan
3 tahun	Presiden setelah konsultasi dengan pakar	Presiden	Kepakaran
7 tahun	"Partai politik, legislatif, Konferensi Yudikatif Nasional"	LPP	Kombinasi
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
4 tahun	"Yudikatif, legislatif"	Yudikatif	Kepakaran
Tidak spesifik	"Partai politik, legislatif"	LPP	Kombinasi
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
5 tahun	"Pemerintah dan oposisi, setelah konsultasi dengan gubernur-jenderal"	Perdana menteri	Partai politik
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
5 tahun	Yudikatif	Yudikatif	Kepakaran
4 tahun	"Partai politik, presiden"	LPP	Partai politik
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Tidak lebih dari 7 tahun	"Hakim ketua Mahkamah Federal, pemerintah"	Gubernur-jenderal	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
6 tahun	Partai politik	Mayoritas partai di legislatif	Kombinasi
Tidak spesifik	"Pemerintah, pemimpin oposisi"	Gubernur-jenderal	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
5 tahun	Presiden	Presiden	Kepakaran
5 tahun	"Perdana menteri, oposisi"	Gubernur-jenderal	Kepakaran
5 tahun	"Presiden, legislatif"	Presiden dengan persetujuan legislatif	Partai politik
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
5 tahun	"Perdana menteri, pemimpin oposisi"	Perdana menteri	Partai politik
5 tahun	Majelis Nasional masyarakat sipil	Pegawai sipil senior (pensiunan)	Kepakaran
Hanya saat periode pemilu saja	"Legislatif, presiden, yudikatif, Komisi HAM"	LPP	Kombinasi
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data

Negara/Teritori	Model Penyelenggaraan	Nama LPP	Jumlah anggota
<b>Bhutan<sup>1</sup></b>	Independen	Komisi Pemilu	3
<b>Bolivia</b>	Independen	Majelis Pemilu Nasional	5
<b>Bosnia &amp; Herzegovina<sup>2</sup></b>	Independen	Komisi Pemilu	7
<b>Botswana</b>	Independen	Komisi Pemilu Independen	7
<b>Brazil</b>	Independen	Mahkamah Agung Kepemiluan	7
<b>Virgin Britania Raya, Kepulauan</b>	Pemerintahan	Lembaga Supervisi Pemilu	Tak ada data
<b>Brunei Darussalam</b>	'N'		
<b>Bulgaria</b>	Independen	Komisi Pemilu Pusat	Tidak lebih dari 25
<b>Burkina Faso</b>	Independen	Komisi Pemilu Nasional Independen	15
<b>Burma<sup>3</sup></b>	'N'		
<b>Burundi</b>	Kombinasi	Kementerian Dalam Negeri	Tak ada data
		Komisi Pemilu Nasional Independen	Tidak spesifik
<b>Kamboja</b>	Independen	Komite Pemilu Nasional	5
<b>Kamerun</b>	Kombinasi <sup>5</sup>	Kementerian Administrasi Teritori dan Desentralisasi	Tak ada data
		Observatorium Pemilu Nasional	12
<b>Kanada</b>	Independen	Kantor Pemilu Pusat	1
<b>Tanjung Verde</b>	Kombinasi	Pelayanan Pusat untuk Pemilu	Tak ada data
		Komisi Pemilu Nasional	5
<b>Cayman, Kepulauan</b>	Pemerintahan	Supervisor Pemilu	Tak ada data
<b>Afrika Tengah, Republik</b>	Kombinasi	Kementerian Administrasi Teritori	Tak ada data
		Komisi Pemilu Independen Gabungan	30
<b>Chad</b>	Kombinasi	Kementerian Dalam Negeri	Tak ada data
		Komisi Pemilu Nasional Independen	31
		Majelis Konstitusi	9

Masa jabatan	Penyeleksi	Penunjuk	Basis keanggotaan
"5 tahun, atau ketika mencapai usia 65"	Tidak spesifik	Monarki	Kepakaran
4 tahun	"Presiden, legislatif"	LPP	Kepakaran
5 tahun	Legislatif	LPP	Kepakaran
10 tahun	"Komisi Yudisial, partai politik"	Komisi Yudisial	Kombinasi
2 tahun	"Presiden, yudikatif"	LPP	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
4 tahun	"Parlemen, presiden, partai politik"	"Parlemen, presiden, partai politik"	Kombinasi
5 tahun	"Masyarakat sipil, partai berkuasa, oposisi"	Masyarakat sipil	Kombinasi
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Tidak spesifik	Tidak spesifik	Tidak spesifik	Tidak spesifik
Tidak spesifik	Diajukan presiden disetujui oleh legislatif	"Monarki, berdasarkan proposal pemerintah dan legislatif"	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
3 tahun	"Partai politik, masyarakat sipil"	Presiden	Kepakaran
hingga berusia 65	Legislatif	Tak ada data	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
6 tahun	Legislatif	LPP	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Tidak spesifik	"Presiden, oposisi, masyarakat sipil, eksekutif"	Presiden	Kombinasi
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Hanya saat periode pemilu saja	"Partai politik, masyarakat sipil"	Presiden	Kombinasi
9 tahun	"Presiden, legislatif"	LPP	Kepakaran

Negara/Teritori	Model Penyelenggaraan	Nama LPP	Jumlah anggota
<b>Chili</b>	Independen	Pelayanan Pemilu	1
<b>China</b>	'N'		
<b>Kolombia</b>	Independen	Majelis Pemilu Nasional	9
<b>Komoro</b>	Independen	Komisi Pemilu dan Akreditasi Nasional Independen	27
<b>Kongo (Brazzaville), Republik</b>	Kombinasi	Kementerian Dalam Negeri	Tak ada data
		Komisi Nasional untuk Penyelenggaraan Pemilu	9
<b>Kongo, Republik Demokratik</b>	Independen	Komisi Pemilu Independen	21
<b>Cook, Kepulauan</b>	Pemerintahan	Kementerian Hukum	Tak ada data
<b>Kosta Rika</b>	Independen	Mahkamah Agung Kepemiluan	36
<b>Pantai Gading</b>	Kombinasi	Kementerian Dalam Negeri dan Desentralisasi	Tak ada data
		Komisi Pemilu Independen	31
<b>Kroasia</b>	Independen	Komisi Pemilu Negara	5
<b>Kuba</b>	Kombinasi	Pemerintah Pusat dan Daerah	Tak ada data
		Komisi Pemilu Nasional	17
<b>Cyprus</b>	Pemerintahan	Pelayanan Pemilu Pusat	Tak ada data
<b>Cyprus (Utara)</b>	Pemerintahan	Kementerian Dalam Negeri – Pelayanan Pemilu	Tak ada data
<b>Ceko, Republik</b>	Pemerintahan	Komisi Pemilu Negara	Tak ada data
<b>Denmark</b>	Pemerintahan	Kementerian Dalam Negeri – Unit Pemilu	Tak ada data
<b>Djibouti</b>	Kombinasi	Kementerian Desentralisasi Dalam Negeri	Tak ada data
		Komisi Pemilu Nasional Independen	13
<b>Dominika</b>	Independen	Komisi Pemilu	5
<b>Dominika, Republik</b>	Independen	Dewan Nasional untuk Pemilu	9
<b>Ekuador</b>	Independen	Mahkamah Agung Kepemiluan	7
<b>Mesir</b>	Pemerintahan	Kementerian Dalam Negeri	Tak ada data
<b>El Salvador</b>	Independen	Mahkamah Agung Kepemiluan	5
<b>Guinea Khatulistiwa</b>	Kombinasi	Kementerian Dalam Negeri	Tak ada data

Masa jabatan	Penyeleksi	Penunjuk	Basis keanggotaan
Tidak spesifik	Presiden dengan persetujuan senat	Tak ada data	Kepakaran
4 tahun	Legislatif	Tidak spesifik	Partai politik
Tidak spesifik	"Partai politik, masyarakat sipil"	Presiden	Kombinasi
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Tidak spesifik	"Pemerintah, partai politik, masyarakat sipil"	Pemerintah	Kombinasi
Transisional	"Partai politik, representasi dari Inter-Congolese Dialogue"	Elemen sipil dari Inter-Congolese Dialogue	Partai politik
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
6 tahun	Mahkamah Agung	LPP	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
6 tahun	"Partai politik, masyarakat sipil, eksekutif, yudikatif"	Presiden	Kombinasi
Hanya saat periode pemilu saja	Hakim Mahkamah Agung dan pengacara-pengacara terkemuka	Ketua Mahkamah Agung (ex officio)	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Hanya saat periode pemilu saja	Majelis Negara (eksekutif)	Majelis Negara (eksekutif)	Partai politik
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
5 tahun	"Presiden, eksekutif, legislatif, partai politik, masyarakat sipil"	Presiden	Kepakaran
5 tahun	Presiden	"Presiden, setelah konsultasi dengan LPP"	Kombinasi
4 tahun	Legislatif	Senat	Kepakaran
10 tahun	Partai politik	LPP	Kombinasi
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
5 tahun	"Legislatif, yudikatif"	Legislatif	Kombinasi
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data

Negara/Teritori	Model Penyelenggaraan	Nama LPP	Jumlah anggota
		Dewan Pemilu Pusat	Tidak kurang dari 13
<b>Eritrea</b>	Independen	Komisi Pemilu	5
<b>Estonia</b>	Independen	Komite Pemilu Nasional	7
<b>Ethiopia</b>	Independen	Dewan Pemilu Nasional	7
<b>Falkland, Kepulauan</b>	Pemerintahan	Lembaga Registrasi Umum	Tak ada data
<b>Fiji</b>	Independen	Komisi Pemilu	5
<b>Finlandia</b>	Pemerintahan	Kementerian Hukum – Unit Pemilu	Tak ada data
<b>Perancis</b>	Kombinasi	Kementerian Dalam Negeri – Biro Pemilu	Tak ada data
		Majelis Konstitusi	9
<b>Gabon</b>	Kombinasi	Kementerian Dalam Negeri	Tak ada data
		Biro Komisi Pemilu Nasional	7
<b>Gambia</b>	Independen	Komisi Pemilu Independen	5
<b>Georgia</b>	Independen	Komisi Pemilu Pusat	7
<b>Jerman</b>	Pemerintahan	Kementerian Dalam Negeri	Tak ada data
<b>Ghana</b>	Independen	Komisi Pemilu	7
<b>Gibraltar</b>	Pemerintahan	Kantor Pemilu	Tak ada data
<b>Yunani</b>	Pemerintahan	“Kementerian Dalam Negeri, Administrasi Publik, dan Desentralisasi”	Tak ada data
<b>Grenada</b>	Pemerintahan	Supervisor Pemilu	Tak ada data
<b>Guatemala</b>	Independen	Mahkamah Agung Kepemiluan	5
<b>Guernsey</b>	Independen	Kantor Pemilu Distrik	satu per distrik
<b>Guinea (Conakry)</b>	Independen	Komisi Pemilu Otonom Nasional	22
<b>Guinea-Bissau</b>	Independen	Komisi Pemilu Nasional	8
<b>Guyana</b>	Independen	Komisi Pemilu	7
<b>Haiti</b>	Independen	Majelis Pemilu Permanen	9
<b>Holy See (Kota Vatican)</b>	‘N’		

Masa jabatan	Penyeleksi	Penunjuk	Basis keanggotaan
Hanya saat periode pemilu saja	"Partai politik, pemerintah, yudikatif"	LPP	Kombinasi
Tidak spesifik	"Presiden, legislatif"	Presiden	Partai politik
4 tahun	Yudikatif	LPP	Kepakaran
6 tahun	Perdana menteri	Legislatif	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
5 tahun	"Perdana menteri, oposisi"	Presiden	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
9 tahun	"Presiden, majelis nasional, dan senat"	Presiden	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Hanya saat periode pemilu saja dan permanen <sup>7</sup>	"Partai politik, eksekutif, yudikatif"	Majelis Konstitusi	Kombinasi
7 tahun	"Komisi Yudisial, Komisi Pelayanan Publik"	Presiden	Kepakaran
6 tahun	Legislatif <sup>8</sup>	Presiden	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Tidak terbatas	Majelis Negara (eksekutif)	Presiden	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
6 tahun	Komisi khusus pakar hukum	Rektor Universitas San Carlos Guatemala	Kepakaran
Hanya saat periode pemilu saja	Yudikatif	Tak ada data	Kepakaran
5 tahun	Presiden	LPP	Kombinasi
4 tahun	Presiden	Presiden	Kepakaran
Tidak spesifik	"presiden, oposisi"	Presiden	Partai politik
9 tahun	"Mahkamah Agung, eksekutif, Majelis Nasional"	LPP	Kepakaran

Negara/Teritori	Model Penyelenggaraan	Nama LPP	Jumlah anggota
<b>Honduras</b>	Independen	Mahkamah Agung Kepemiluan	36
<b>Hungaria</b>	Kombinasi	Kementerian Dalam Negeri – Kantor Pemilu Nasional	Tak ada data
		Komite Pemilu Nasional	5
<b>Islandia</b>	Kombinasi	Kementerian Hukum dan Eklesiastika	Tak ada data
		Dewan Pemilu Nasional	5
<b>India</b>	Independen	Komisi Pemilu	3
<b>Indonesia</b>	Independen	Komisi Pemilihan Umum	Tidak lebih dari 11
<b>Iran, Republik Islam</b>	Pemerintahan	Kementerian Dalam Negeri – Dewan Eksekutif Pemilu	Tak ada data
<b>Irak</b>	Independen	Komisi Pemilu Independen	9
<b>Irlandia, Republik</b>	Pemerintahan	“Departemen Lingkungan, Warisan Negara, dan Pemerintah Daerah”	Tak ada data
<b>Israel</b>	Independen	Komite Pemilu Pusat	Tidak lebih dari 31
<b>Italia</b>	Pemerintahan	Kementerian Dalam Negeri – Direktur Pusat Pelayanan Pemilu	Tak ada data
<b>Jamaika</b>	Independen	Komite Penasehat Pemilu	5
		Direktur Pemilu	1
<b>Jepang</b>	Kombinasi	Kementerian Dalam Negeri dan Komunikasi – Divisi Pemilu	Tak ada data
		Majelis Manajemen Pemilu Pusat	5
<b>Jersey</b>	Independen	Kantor Pemilu Paroki	Masing-masing satu untuk tiap paroki
<b>Yordania</b>	Pemerintahan	Kementerian Dalam Negeri	Tak ada data
<b>Kazakhstan</b>	Independen	Komite Pemilu Pusat	3+11
<b>Kenya</b>	Independen	Komisi Pemilu	22
<b>Kiribati</b>	Independen	Komisi Pemilu	3 sampai 5
<b>Korea, Republik Rakyat Demokratik</b>	Pemerintahan	Tidak ada data	Tak ada data
<b>Korea, Republik</b>	Independen	Komisi Pemilu Nasional	9
<b>Kuwait</b>	Pemerintahan	Kementerian Dalam Negeri	Tak ada data

Masa jabatan	Penyeleksi	Penunjuk	Basis keanggotaan
4 tahun	Legislatif	LPP9	Partai politik
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
4 tahun	Partai politik	LPP	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
4 tahun	Legislatif	LPP	Kepakaran
6 tahun atau mencapai usia 65	Presiden	Presiden	Kepakaran
5 tahun	Legislatif	LPP	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Transisional	Seleksi PBB	LPP	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
4 tahun	"Partai politik, yudikatif"	Mahkamah Agung	Partai politik
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
18 bulan – 4 tahun10	"Perdana menteri, oposisi, nominasi dari LPP10"	LPP	Kombinasi
Tak terbatas	Gubernur-jenderal	Tak ada data	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
3 tahun	Legislatif	LPP	Kepakaran
Hanya saat periode pemilu saja	Yudikatif	Tak ada data	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
5 tahun	"Presiden, setelah konsultasi dengan partai politik"	Parlemen	Kombinasi
5 tahun	"Presiden, partai politik"	Presiden	Kombinasi
5 tahun	Pemerintah	Presiden	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
6 tahun	"Presiden, majelis nasional, hakim agung"	Hakim agung	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data

Negara/Teritori	Model Penyelenggaraan	Nama LPP	Jumlah anggota
<b>Kyrgyzstan</b>	Independen	Komisi Pusat untuk Pemilu dan Pelaksanaan Referendum	13
<b>Lao, Republik Rakyat Demokratik</b>	Kombinasi	Kementerian Dalam Negeri	Tak ada data
		Komite Pemilu Nasional	17
<b>Latvia</b>	Independen	Komisi Pemilu Pusat	9
<b>Lebanon</b>	Pemerintahan	Kementerian Dalam Negeri	Tak ada data
<b>Lesotho</b>	Independen	Komisi Pemilu Independen	3
<b>Liberia</b>	Independen	Komisi Pemilu Nasional	7
<b>Libya, Arab Jamahiriya</b>	'N'		
<b>Liechtenstein</b>	Independen	Komisi Pemilu	11
<b>Lithuania</b>	Independen	Komite Pemilu Pusat	15
<b>Luksemburg</b>	Pemerintahan	Komisi Pemungutan Suara	Tak ada data
<b>Makedonia, Bekas Republik Yugoslavia</b>	Independen	Komisi Pemilu Negara	Tidak kurang dari 9
<b>Madagaskar</b>	Kombinasi	Kementerian Dalam Negeri dan Reformasi Administratif	Tak ada data
		Komisi Penasehat Pemilu Nasional	7
<b>Malawi</b>	Independen	Komisi Pemilu	7
<b>Malaysia</b>	Independen	Komisi Pemilu	7
<b>Maladewa</b>	Kombinasi	Kantor Komisioner Pemilu	Tak ada data
		Komite Pemilu	5
<b>Mali</b>	Kombinasi	Kementerian Administrasi Teritori	Tak ada data
		Komisi Pemilu Nasional Independen	15
		Mahkamah Konstitusi	9
<b>Malta</b>	Independen	Komisi Pemilu	9
<b>Man, Kepulauan</b>	Pemerintahan	Kantor Sekretariat Pusat	Tak ada data
<b>Marshall, Kepulauan</b>	Pemerintahan	Kementerian Dalam Negeri	Tak ada data
<b>Mauritania</b>	Independen	Komisi Pemilu Nasional Independen	15
<b>Mauritius</b>	Independen	Komisioner Pemilu	1

Masa jabatan	Penyeleksi	Penunjuk	Basis keanggotaan
5 tahun	"Legislatif, presiden"	Presiden dengan persetujuan legislatif	Tidak spesifik
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
4 tahun	Majelis Nasional	Tidak spesifik	Kepakaran
4 tahun	"Legislatif, partai politik di parlemen"	Legislatif	Partai politik
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
5 tahun	Partai politik	Monarki	Kepakaran
7 tahun	Presiden dengan persetujuan senat	Presiden dengan persetujuan legislatif	Kepakaran
4 tahun	Partai politik	Pemerintah	Partai politik
4 tahun	Legislatif	Legislatif	Kombinasi
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
5 tahun	"Presiden, partai politik, yudikatif"	Presiden	Kombinasi
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
5 tahun	"Eksekutif, presiden, yudikatif, masyarakat sipil"	LPP	Kepakaran
4 tahun	Partai politik	Komisi Yudisial	Kombinasi
hingga berusia 65	Monarki setelah konsultasi dengan Conference of Rulers	Monarki	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Tidak spesifik	Presiden	Tidak spesifik	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Tak terbatas	"Presiden, partai politik, masyarakat sipil"	Presiden	Partai politik
7 tahun	"Presiden, legislatif, dan Mahkamah Agung"	LPP	Kepakaran
3 tahun	Partai politik	Presiden	Partai politik
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Transisional	"Pemerintah, partai politik, masyarakat sipil"	"Pemerintah, partai politik, dan masyarakat sipil"	Kepakaran
Tak terbatas	Komisi Legal dan Yudikatif	Tak ada data	Kepakaran

<b>Negara/Teritori</b>	<b>Model Penyelenggaraan</b>	<b>Nama LPP</b>	<b>Jumlah anggota</b>
		Komisi Pengawas Pemilu	Ketua dan hingga 7 anggota
<b>Meksiko</b>	Independen	Lembaga Pemilu Federal	9
<b>Mikronesia, Negara Federasi</b>	Pemerintahan	Direktur Pemilu Nasional	Tak ada data
<b>Moldova, Republik</b>	Independen	Komisi Pemilu Pusat	9
<b>Monako</b>	Kombinasi	Kota Madya	Tak ada data
		Komisi Pemilu	6
<b>Mongolia</b>	Independen	Komisi Pemilihan Umum	9
<b>Montenegro</b>	Independen	Komisi Pemilu Republik	913
<b>Montserrat</b>	Pemerintahan	Departemen Administrasi	Tak ada data
<b>Maroko</b>	Pemerintahan	Kementerian Dalam Negeri	Tak ada data
<b>Mozambique</b>	Independen	Sekretariat Teknis untuk Administrasi Pemilu	Tak ada data
		Komisi Pemilu Nasional	19
<b>Namibia</b>	Independen	Komisi Pemilu	5
<b>Nauru</b>	Pemerintahan	Panitera Majelis Legislatif	Tak ada data
<b>Nepal</b>	Independen	Komisi Pemilu	Tidak spesifik <sup>15</sup>
<b>Belanda</b>	Kombinasi	Kementerian Dalam Negeri dan Relasi Kerajaan	Tak ada data
		Dewan Pemilu	7
<b>Antillen Belanda</b>	Pemerintahan	Lembaga Pemilu Pusat	Tak ada data
<b>Selandia Baru</b>	Pemerintahan	Kementerian Hukum	Tak ada data
<b>Nikaragua</b>	Independen	Mahkamah Agung Kepemiluan	7
<b>Niger</b>	Independen	Komisi Pemilu Nasional Independen	30
<b>Nigeria</b>	Independen	Komisi Pemilu Nasional Independen	13
<b>Niue</b>	Pemerintahan	Kantor Pemilu Pusat	Tak ada data
<b>Norwegia</b>	Pemerintahan	Kementerian Pemerintahan dan Pembangunan Daerah	Tak ada data
<b>Oman</b>	Pemerintahan	Kementerian Dalam Negeri	Tak ada data

Masa jabatan	Penyeleksi	Penunjuk	Basis keanggotaan
5 tahun	"Presiden, setelah konsultasi dengan perdana menteri dan pemimpin oposisi"	Presiden	Kepakaran
7 tahun	Legislatif	Legislatif <sup>12</sup>	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
5 tahun	"Presiden, legislatif, eksekutif"	LPP	Kombinasi
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Hanya saat periode pemilu saja	Partai politik	Wali kota adalah ketua ex officio	Kombinasi
6 tahun	"Legislatif, yudikatif, presiden"	Legislatif	Kepakaran
4 tahun	"Legislatif, partai politik"	LPP	Kombinasi
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
5 tahun	"Partai politik, masyarakat sipil <sup>14</sup> "	"LPP, berdasarkan pencalonan dari masyarakat sipil"	Partai politik
5 tahun	Komite Yudisial	LPP	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
6 tahun atau mencapai usia 65	Majelis Konstitusi	Monarki	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
4 tahun	Monarki	Monarki	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
5 tahun	Legislatif	LPP	Kepakaran
Hanya saat periode pemilu saja	"Partai politik, masyarakat sipil, pemerintah"	Presiden	Kombinasi
5 tahun	"Presiden, senat, Dewan Negara"	Presiden	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data

Negara/Teritori	Model Penyelenggaraan	Nama LPP	Jumlah anggota
<b>Pakistan</b>	Independen	Komisi Pemilu	5
<b>Palau</b>	Independen	Komisi Pemilu	5
<b>Palestina</b>	Independen	Komisi Pemilu Pusat	9
<b>Panama</b>	Independen	Mahkamah Pemilu	3
<b>Papua New Guinea</b>	Independen	Komisi Pemilu	1
<b>Paraguay</b>	Independen	Mahkamah Agung Kepemiluan	3
<b>Peru</b>	Independen	Mahkamah Pemilu Nasional	5
		Lembaga Nasional untuk Proses Kepemiluan	1
<b>Filipina</b>	Independen	Komisi untuk Pemilu	7
<b>Pitcairn, Kepulauan</b>	Pemerintahan	Sekretariat Wali Kota dan Kepulauan	Tak ada data
<b>Polandia</b>	Independen	Komisi Pemilu Nasional	9
<b>Portugal</b>	Kombinasi	Kementerian Administrasi Internal – Sekretariat Teknis untuk Proses Kepemiluan (STAPE)	Tak ada data
		Komisi Pemilu Nasional	9
<b>Qatar</b>	'N'		
<b>Rumania</b>	Independen	Otoritas Pemilu Permanen	3
		Biro Pemilu Pusat	25 <sup>19</sup>
<b>Rusia, Federasi</b>	Independen	Komisi Pemilu Pusat	15
<b>Rwanda</b>	Independen	Komisi Pemilu Nasional	7
<b>Saint Helena</b>	Pemerintahan	Sekretariat Pusat	Tak ada data
<b>Saint Kitts dan Nevis</b>	Independen	Komisi Pemilu	3
<b>Saint Lucia</b>	Independen	Komisi Pemilu	3
<b>Saint Vincent dan Grenadines</b>	Independen	Supervisor Pemilu	1
<b>Samoa</b>	Independen	Komisioner Pemilu	1
<b>San Marino</b>	Pemerintahan	Kementerian Dalam Negeri	Tak ada data
<b>São Tomé dan Príncipe</b>	Pemerintahan	Kabinet Teknis Kepemiluan	Tak ada data
<b>Arab Saudi</b>	'N'		

Masa jabatan	Penyeleksi	Penunjuk	Basis keanggotaan
3 tahun	"Presiden, Hakim Agung, Ketua Komisioner Pemilu"	Presiden	Kepakaran
4 tahun	Presiden	Komisi Pemilu (LPP)	Kepakaran
4 tahun	Presiden	Presiden	Kepakaran
10 tahun	"Eksekutif, yudikatif, legislatif"	LPP <sup>16</sup>	Kepakaran
6 tahun	"Perdana menteri, pemimpin oposisi, dan ketua Komisi Pelayanan Publik"	Tak ada data	Kepakaran
5 tahun	Yudikatif	LPP <sup>17</sup>	Kepakaran
4 tahun	Yudikatif	Yudikatif	Kepakaran
4 tahun	Yudikatif <sup>18</sup>	Tak ada data	Kepakaran
7 tahun	Presiden	Presiden dengan persetujuan LPP	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Tidak spesifik	Yudikatif	LPP	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
4 tahun	"Yudikatif, legislatif, pemerintah"	Yudikatif	Kepakaran
8 tahun	"Legislatif, presiden, perdana menteri"	Legislatif	Kepakaran
Hanya saat periode pemilu saja	"Mahkamah Kasasi, partai politik"	LPP <sup>20</sup>	Kombinasi
4 tahun	"Partai politik, legislatif, presiden"	LPP	Kombinasi
3 tahun	"Partai politik, masyarakat sipil"	Majelis Nasional	Partai politik
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Tidak spesifik	"Perdana menteri, pemimpin oposisi"	Gubernur-jenderal	Kepakaran
5 tahun	"Perdana menteri, pemimpin oposisi"	Gubernur-jenderal	Partai politik
Tak terbatas	Komisi Pelayanan Publik	Tak ada data	Kepakaran
3 tahun	Pemerintah	Tak ada data	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data

Negara/Teritori	Model Penyelenggaraan	Nama LPP	Jumlah anggota
<b>Senegal</b>	Kombinasi	Kementerian Dalam Negeri – Direktorat Jenderal Pemilu	Tak ada data
		Komisi Pemilu Nasional Otonom	12
<b>Serbia</b>	Independen	Komisi Pemilu Republik	6 <sup>21</sup>
<b>Seychelles</b>	Independen	Kantor Komisiner Pemilu	1
<b>Sierra Leone</b>	Independen	Komite Pemilu Nasional	5
<b>Singapura</b>	Pemerintahan	Kantor Perdana Menteri – Departemen Pemilu	Tak ada data
<b>Slovakia</b>	Kombinasi	Kementerian Dalam Negeri	Tak ada data
		Komisi Pemilu Pusat	5
<b>Slovenia</b>	Independen	Komisi Pemilu Republik	11
<b>Solomon, Kepulauan</b>	Independen	Komisi Pemilu	3
<b>Somalia</b>	Independen	Komisi Pemilu Nasional	7
<b>Afrika Selatan</b>	Independen	Komisi Pemilu Independen	5
<b>Spanyol</b>	Kombinasi	Kementerian Dalam Negeri	Tak ada data
		Dewan Pemilu Pusat	13
<b>Sri Lanka</b>	Pemerintahan <sup>23</sup>	Departemen Pemilu	Tak ada data
<b>Sudan</b>	Independen	Komisi Pemilihan Umum	3
<b>Suriname</b>	Independen	Otoritas Polling Pusat	11 <sup>24</sup>
		Dewan Pemilu Independen	7
<b>Swaziland</b>	Independen	Komisi Pemilu dan Batasan Wilayah	5
<b>Swedia</b>	Pemerintahan	Otoritas Pemilu	Tak ada data
<b>Swiss</b>	Pemerintahan	Kantor Kanselir Federal – Seksi Hak-hak Politik	Tak ada data
<b>Syria, Republik Arab</b>	Pemerintahan	Kementerian Dalam Negeri	Tak ada data
<b>Taiwan</b>	Independen	Komisi Pemilu Pusat	11 hingga 19
<b>Tajikistan</b>	Independen	Komisi Pusat untuk Pemilu dan Referendum	15
<b>Tanzania, Republik Kesatuan</b>	Independen	Komisi Pemilu Nasional	7
<b>Thailand</b>	Independen	Komisi Pemilu	5
<b>Timor Leste</b>	Kombinasi	"Kementerian Dalam Negeri, Sekretariat Teknis untuk Administrasi Pemilu"	Tak ada data

Masa jabatan	Penyeleksi	Penunjuk	Basis keanggotaan
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
6 tahun	"Partai politik, masyarakat sipil, pemerintah"	Presiden	Kepakaran
4 tahun	"Legislatif, partai politik"	LPP	Kombinasi
7 tahun	Otoritas Penunjukan Konstitusional	Tak ada data	Kepakaran
5 tahun	"Partai politik, legislatif"	LPP	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Hanya saat periode pemilu saja	"Partai politik, pemerintah <sup>22</sup> "	LPP	Partai politik
4 tahun	Legislatif	Legislatif	Kombinasi
4 tahun	Gubernur-jenderal berdasarkan nasehat dari Komisi Yudikatif dan Pelayanan Publik	Juru bicara Parlemen adalah ketua ex officio	Kepakaran
5 tahun	"Presiden, legislatif"	Presiden	Partai politik
7 tahun	Legislatif	Presiden	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
4 tahun	"Majelis Tinggi di Yudikatif, partai politik"	LPP	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Tidak spesifik	Presiden dengan persetujuan Dewan Nasional	Presiden	Kepakaran
Tidak spesifik	Presiden	Presiden	Kepakaran
6 tahun	Presiden	Presiden	Kepakaran
12 tahun	Monarki	Monarki	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
3 tahun	Perdana menteri	Presiden	Kombinasi
5 tahun	Presiden	Legislatif	Partai politik
5 tahun	Presiden	Presiden	Kepakaran
7 tahun	Senat	Monarki	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data

Negara/Teritori	Model Penyelenggaraan	Nama LPP	Jumlah anggota
		Komisi Pemilu Nasional	13
<b>Togo</b>	Kombinasi	Kementerian Dalam Negeri – Sekretariat Administratif Permanen	Tak ada data
		Komisi Pemilu Nasional Independen	9
<b>Tokelau</b>	Kombinasi	"Direktur Pelayanan Bantuan, Pelayanan Publik Tokelau <sup>25</sup> "	Tak ada data
		Komisi Referendum <sup>26</sup>	9
<b>Tonga</b>	Pemerintahan	Supervisor Pemilu	Tak ada data
<b>Trinidad dan Tobago</b>	Independen	Komisi Pemilu dan Pembatasan Wilayah	5
<b>Tunisia</b>	Pemerintahan	Kementerian Dalam Negeri	Tak ada data
<b>Turki</b>	Independen	Mahkamah Agung Kepemiluan	7
<b>Turkmenistan</b>	Independen	Komisi Pusat untuk Pelaksanaan Pemilu dan Referendum	Tidak spesifik
<b>Turks dan Kepulauan Caicos</b>	Pemerintahan	Supervisor Pemilu	Tak ada data
<b>Tuvalu</b>	Pemerintahan	Kementerian Dalam Negeri	Tak ada data
<b>Uganda</b>	Independen	Komisi Pemilu	7
<b>Ukraina</b>	Independen	Komisi Pemilu Pusat	15
<b>Uni Emirat Arab</b>	'N'		
<b>Britania Raya dan Irlandia Utara</b>	Pemerintahan	Otoritas daerah <sup>27</sup>	Tak ada data
<b>Amerika Serikat</b>	Pemerintahan	Otoritas daerah	Tak ada data
<b>Uruguay</b>	Independen	Mahkamah Pemilu	9
<b>Uzbekistan</b>	Independen	Komisi Pemilu Pusat	15
<b>Vanuatu</b>	Independen	Komisi Pemilu	3
		Lembaga Pemilu Pusat	1
<b>Venezuela</b>	Independen	Majelis Pemilu Nasional	5
<b>Vietnam</b>	Pemerintahan <sup>28</sup>	Majelis Pemilu	Tak ada data
<b>Yaman</b>	Independen	Komisi Tinggi untuk Pemilu dan Referendum	9
<b>Zambia</b>	Independen	Komisi Pemilu	5

Masa jabatan	Penyeleksi	Penunjuk	Basis keanggotaan
Hanya saat periode pemilu saja	Pemerintah	LPP	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Tidak spesifik	"Presiden mahkamah agung, pemerintah, oposisi"	Presiden Mahkamah Agung adalah ketua ex officio	Partai politik
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Hanya saat periode pemilu saja	Faipule (ketua) dan dua lainnya dari masing-masing desa	Tidak spesifik	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
5 tahun	"Perdana menteri, oposisi"	Presiden	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
6 tahun	Yudikatif	LPP	Kepakaran
Hanya saat periode pemilu saja	Legislatif	Legislatif	Partai politik
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
7 tahun	Legislatif	"Presiden, legislatif"	Kepakaran
7 tahun	Presiden	LPP	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
5 tahun	"Partai politik, legislatif"	Legislatif	Kombinasi
5 tahun	Legislatif	LPP	Partai politik
5 tahun	Komisi Yudisial	Presiden	Kepakaran
Tak terbatas	Komisi Pelayanan Publik	Tak ada data	Kepakaran
7 tahun	Legislatif setelah pencalonan dari masyarakat sipil	LPP	Kepakaran
Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data	Tak ada data
6 tahun	Legislatif	LPP	Kepakaran
Tidak lebih dari 7 tahun	Presiden	Presiden	Kepakaran

## Lampiran B

# Glosarium

**Administrasi pemilu** – Pendekatan-pendekatan yang diperlukan untuk melaksanakan atau mengimplementasi aspek-aspek dalam *proses pemilu*

**Administrator pemilu** – Seseorang yang mengarahkan, mengelola, dan/atau mengimplementasi operasional harian LPP

**Aktivitas pemilu** – Tugas atau pekerjaan pemilu yang diserahkan kepada satu orang atau lebih. Di dalam perencanaan operasional beberapa LPP, terma ‘aktivitas’ biasanya disamakan dengan terma ‘tugas’

**Akuntabilitas eksternal** – Persyaratan dan/atau metode pelaporan operasional atau aktivitas LPP kepada *pemangku kepentingan* eksternal atau otoritas konstitusional

**Akuntabilitas internal** – Mekanisme di mana jajaran bawah di dalam suatu organisasi melapor atau bertanggung jawab terhadap jajaran yang lebih tinggi

**Akuntabilitas kinerja** – Metode yang digunakan organisasi untuk mempertanggungjawabkan kinerja mereka, baik secara eksternal maupun internal, dalam mencapai tujuan-tujuan strategis mereka dalam bingkai undang-undang dan regulasi

**Analisis tugas** – Analisis terhadap sumber daya yang dibutuhkan untuk mengimplementasi tugas-tugas spesifik untuk memenuhi parameter-parameter tertentu, seperti waktu dan kualitas

**Anggaran (elektoral)** – Sebuah dokumen yang berisi ikhtisar dari item-item pengeluaran dan pendapatan dari suatu aktivitas yang dilakukan oleh suatu organisasi, untuk suatu periode tertentu di masa depan

**Anggaran inkremental** – Lihat *Baseline budget*

**Anggota (LPP)** – Seseorang yang ditunjuk atau dipilih untuk bekerja pada lembaga atau komite yang mengatur pelaksanaan pemilu dan implementasi wewenang dan fungsi LPP

**Anggota non-partisan** – Anggota LPP yang ditunjuk selain dari perwakilan partai politik

**Audit eksternal** – Proses audit terhadap catatan finansial atau aktivitas operasional oleh seseorang atau lembaga yang berada di luar struktur organisasi yang sedang diaudit

**Audit internal** – Sebuah proses audit yang dilakukan oleh atau atas nama organisasi untuk melakukan kontrol internal. Terma ini juga digunakan untuk menyebut sebuah unit di dalam organisasi yang bertanggung jawab untuk melakukan audit internal

**Audit keuangan** – Pemeriksaan independen terhadap pencatatan akuntansi LPP untuk

menentukan apakah pencatatan tersebut telah dilaksanakan sesuai dengan standar dan regulasi yang berlaku

**Baseline budget** – Sebuah metode formulasi anggaran di mana alokasi pendanaan di periode sebelumnya dipakai dan disesuaikan untuk menjadi dasar estimasi anggaran periode saat ini. Disebut juga *incremental budget*

**Biaya integritas** – Biaya-biaya yang dibutuhkan untuk menjaga keamanan, integritas, netralitas politik, dan kesetaraan di dalam *proses pemilu*. Biaya ini biasanya sangat penting di negara-negara pasca-konflik dan demokrasi yang baru berkembang

**Biaya inti** – Biaya-biaya yang diasosiasikan dengan implementasi *proses pemilu*. Mencakup biaya pelaksanaan pendaftaran pemilih, *penetapan batas daerah pemilihan*, pemungutan suara, penghitungan suara, transmisi hasil penghitungan, dan informasi pemilih. Kadang-kadang disebut juga *biaya langsung*

**Biaya langsung** – Lihat *biaya inti*

**Biaya sebaran** – Biaya pemilu yang tidak bisa dipisahkan dari anggaran umum lembaga yang membantu implementasi *proses pemilu*. Kadang-kadang disebut sebagai *biaya tidak langsung*

**Biaya tidak langsung** – Lihat *biaya sebaran*

**Daftar pemilih** – Lihat *data pemilih*

**Daftar terbuka** – Salah satu varian *Perwakilan Proporsional Berbasis-daftar* di mana para pemilih dapat partai politik atau nama kandidat di dalam daftar calon yang diserahkan oleh partai

**Daftar tertutup** – Salah satu bentuk *Daftar Perwakilan Proporsional* di mana pemilih hanya memilih partai politik atau kelompok politik, dan tidak bisa memilih kandidat yang diusung oleh partai

**Dana kas negara** – Uang negara yang dikelola oleh Bendahara negara. Pengeluaran-pengeluaran yang dibebankan langsung kepada dana kas negara tidak dapat diubah-ubah atau ditunda-tunda oleh kementerian negara

**Data pemilih** – Data orang-orang yang terdaftar sebagai orang yang layak memilih dalam pemilu. Di beberapa negara disebut sebagai daftar pemilih atau *electoral roll*

**Data penduduk** – Sebuah master database yang berisi informasi yang dikumpulkan oleh infrastruktur administratif di suatu negara dari berbagai sumber dan mencakup informasi-informasi seperti nama, gender, usia, status perkawinan, dan alamat seluruh warga masyarakat. *Data pemilih* dan berbagai dokumen lain dapat menggunakan data penduduk sebagai basis jika diperlukan

**Dana perwalian** – Mekanisme untuk mengagregasi kontribusi individual ke dalam satu kolam pendanaan tunggal, dipegang dan diadministrasi oleh sebuah organisasi eksternal (misalnya UNDP) sebagai dana bantuan bagi *proses pemilu*

**Deklarasi hasil** – Pengumuman resmi baik dalam bentuk oral maupun tertulis terkait hasil pemilu. Deklarasi hasil dapat berisi jumlah suara yang diterima masing-masing kandidat atau partai politik, serta kandidat atau partai mana saja yang berhak mendapatkan kursi di parlemen sesuai dengan ketentuan undang-undang; atau jumlah suara yang tercatat untuk masing-masing pilihan yang disodorkan dalam *instrumen demokrasi langsung*

**Dewan konstitusional** – Sebuah istilah untuk lembaga tinggi yang mengurus isu-isu konstitusional dan berbagai isu lain, yang dapat merupakan bagian dari lembaga yudikatif atau merupakan lembaga terpisah yang dipercaya untuk mengadili konstitusionalitas undang-undang dan berbagai tugas lain, termasuk tugas-tugas yang berkaitan dengan proses pemilu

**Distrik** – Di dalam buku ini dimaksudkan sebagai *daerah pemilihan*

**Distrik majemuk** – Sebuah *daerah pemilihan* di mana ada lebih dari satu perwakilan/

representatif yang dipilih untuk menjabat di legislatif

**Distrik pemilihan** – Area geografis di dalam suatu negara atau daerah yang ditujukan untuk tujuan pemilihan. Lihat juga *konstituensi*

**Distrik pemungutan suara** – Sebuah daerah di mana semua pemilih dialokasikan untuk memberikan suara mereka di satu TPS tertentu

**Distrik tunggal** – Sebuah *daerah pemilihan* di mana hanya ada satu anggota yang terpilih ke dalam lembaga legislatif atau lembaga lainnya

**Evaluasi** – Penilaian atau *assessment* independen terhadap relevansi tujuan-tujuan strategis organisasi dengan kebutuhan para pemangku kepentingan, juga penilaian terhadap efektivitas dan efisiensi organisasi dalam memenuhi kebutuhan tersebut

**Evaluasi kebutuhan** – Sebuah metode untuk menilai keberlanjutan kelembagaan, di mana sebuah organisasi menganalisis kapabilitas dan sumber daya finansial, teknologi, dan manusia yang mereka miliki untuk mengorganisir dan melaksanakan aktivitas-aktivitas mereka

**Evaluasi kinerja** – Evaluasi objektif terhadap patokan kemajuan yang diharapkan dari kinerja para pegawai

**Evaluasi pasca-pemilu** – *Evaluasi* retrospektif terhadap pelaksanaan *proses pemilu*, atau sebagian komponen dari proses tersebut, yang diselesaikan setelah *periode pemilu*

**Informasi pemilih** – Program jangka pendek yang fokus pada informasi pemilu yang spesifik, yang bertujuan untuk memberikan informasi faktual yang relevan mengenai *proses pemilu* kepada pemilih

**Inisiatif sipil** – Sebuah *instrumen demokrasi langsung* di mana sekelompok masyarakat menginisiasi suara para pemilih melalui sebuah proposal. Proposal tersebut dapat, misalnya, mengamandemen konstitusi, atau mengadopsi, mencabut, atau mengamandemen undang-undang yang berlaku

**Instrumen demokrasi langsung** – Sebuah instrumen yang memberikan warga hak untuk terlibat dalam proses pembuatan keputusan politik. Instrumen ini ada tiga bentuk: *referendum*; *inisiatif warga*; atau *recall vote*

**Jaringan pemilu (internasional atau regional)** – Mekanisme formal maupun informal di mana LPP-LPP dari berbagai negara dapat berbagi pengetahuan, kepakaran, dan/atau sumber daya lainnya

**Jejak audit** – Sebuah rangkaian pencatatan yang disimpan untuk melacak aktivitas, misalnya: pergerakan dan jumlah materi pemilu, *tabulasi* hasil pemilu, perubahan terhadap data di komputer, catatan finansial, dan catatan kebijakan

**Jejak audit tertulis** – Sebuah *jejak audit* yang tersimpan dalam bentuk tertulis atau tercetak dan tidak hanya tersimpan sebagai catatan elektronik

**Kalender (elektoral)** – Sebuah dokumen yang berisi rangkaian tugas/pekerjaan, tanggal-tanggalnya, serta batas akhir penyelesaiannya selama fase perencanaan, implementasi, dan penyelesaian penyelenggaraan pemilu

**Kampanye (elektoral)** – Aktivitas politik yang mencakup pertemuan, pawai, pidato, parade, iklan di media massa, debat publik, dan berbagai *event* media lainnya yang didesain untuk menginformasikan pemilih atau mengumpulkan dukungan bagi kandidat atau partai politik di dalam pemilu atau untuk mempromosikan pilihan yang tersedia bagi pemilih di dalam *instrumen demokrasi langsung*

**Kandidat** – Seseorang yang dinominasikan untuk berkontestasi di dalam pemilu, bisa lewat partai politik atau jalur perseorangan (independen)

**Kandidat independen** – Kandidat pemilu yang tidak dinominasikan oleh partai politik

**Kartu pendaftaran pemilih** – Kartu yang diterbitkan untuk mengidentifikasi orang-orang yang terdaftar sebagai pemilih sesuai dengan ketentuan *undang-undang pemilu*

**Keanggotaan berjenjang** – Sebuah sistem di mana para anggota LPP tidak ditunjuk secara bersamaan dan masa jabatan mereka tidak berakhir berbarengan, biasanya digunakan untuk menjamin kontinuitas kinerja LPP

**Kementerian penengah** – Bagi LPP independen di bawah Model Independen atau Model Campuran, kementerian penengah adalah kementerian yang berguna bagi LPP untuk menyalurkan pandangan dan perwakilan mereka kepada pemerintah, dan sebaliknya

**Kepastian jabatan** – Upaya hukum untuk melindungi anggota dan/atau staf LPP dari pemecatan semena-mena atau berbagai perubahan kontrak kerja tanpa ada proses yang adil

**Kerangka hukum** – Sekumpulan elemen struktur hukum yang mendefinisikan atau mempengaruhi *proses pemilu*, di mana elemen utamanya adalah konstitusi, undang-undang pemilu, berbagai peraturan lain yang mempengaruhi proses pemilihan, seperti undang-undang partai politik dan undang-undang struktur legislatif, peraturan dan *regulasi* subsidi, dan kode etik

**Ketua** – Seseorang yang mengepalai LPP independen di dalam *Model Independen* atau *Model Campuran*. Nama jabatannya biasa disebut sebagai *komisioner kepala* atau *presiden LPP*

**Klaim (elektoral)** – Komplain atau gugatan yang diajukan oleh berbagai aktor pemilu untuk menggugat prosedur resolusi *proses pemilu* terkait keputusan dan tindakan pengelola pemilu atau peserta lain di dalam *proses pemilu*. Lihat juga *penyelesaian sengketa pemilu*

**Kode Etik** – Seperangkat aturan perilaku untuk anggota atau staf LPP, atau untuk partai politik, terkait partisipasi mereka di dalam *proses pemilu*

**Komisioner** – Istilah yang digunakan untuk menyebut seorang anggota *komisi pemilu*. Terkadang kata ini digunakan hanya untuk menyebut ketua LPP, dan ada pula beberapa negara yang menggunakan kata ini untuk merujuk pada staf senior sekretariat pemilu. Lihat *anggota (LPP)*

**Komisioner Kepala** – Lihat *Ketua*

**Komisi pemilu** – Nama LPP independen di dalam *Model Independen* atau komponen independen di dalam *Model Campuran*.

**Komisi Pemilu Nasional** – Nama lembaga yang biasa digunakan untuk menyebut LPP independen dengan *Model Independen* atau *Model Campuran*, dengan yurisdiksi mencakup seluruh teritori suatu negara

**Komunikasi horizontal** – Lintasan informasi, komunikasi, atau instruksi antara berbagai komponen di dalam organisasi yang berada di dalam tingkat hierarki yang sama

**Komunikasi vertikal** – Penyaluran informasi, komunikasi, atau instruksi di dalam organisasi di antara dua atau lebih unit di level hierarki yang berbeda

**Konstituensi** – Sinonim untuk *daerah pemilihan*, umumnya digunakan di negara-negara anglofonik. Lihat *distrik pemilihan*.

**Kualifikasi mayoritas** – Persyaratan mayoritas di mana sebuah undang-undang baru dapat disahkan apabila mendapatkan dukungan dari 50 persen plus 1 – misalnya 2/3 atau 3/4

**Lembaga audit pemerintah** – Lembaga pemerintah yang melakukan proses *audit eksternal* untuk memeriksa transaksi keuangan dan aktivitas operasional dari lembaga sektor publik lain

**Lembaga donor** – Negara atau organisasi interperintah atau non-pemerintah yang memberikan bantuan berupa uang, barang/jasa, atau bantuan teknis bagi *proses pemilu* di suatu negara

**Lembaga pengawas** – Sebuah lembaga yang diberikan tugas untuk memastikan bahwa *proses*

*pemilu* dilakukan dengan benar sesuai peraturan yang ada di dalam kerangka hukum

**Lembaga penyelenggara pemilu (LPP)** – LPP adalah organisasi atau lembaga yang dibentuk secara khusus untuk, dan memiliki tanggung jawab untuk, mengelola beberapa atau semua elemen-elemen esensial (atau inti) dari penyelenggaraan pemilu dan *instrumen demokrasi langsung*. Elemen-elemen esensial (atau inti) ini mencakup penentuan siapa-siapa saja yang layak untuk memilih, menerima dan memvalidasi pencalonan para peserta pemilu (partai politik dan/atau kandidat), melaksanakan pemungutan suara, penghitungan suara, dan tabulasi suara

**Lembaga supra-nasional** – Organisasi yang dibentuk oleh sejumlah negara melalui sebuah perjanjian di mana wewenang dipegang oleh pejabat-pejabat independen terpilih atau oleh perwakilan yang dipilih oleh legislatif atau masyarakat di negara-negara anggota

**LPP berbasis-kepakaran** – LPP independen yang menggunakan *Model Independen* atau *Model Campuran* di mana semua anggotanya dipilih karena kepakaran, reputasi, dan posisi mereka di dalam masyarakat. Disebut juga sebagai *LPP non-partisan*

**LPP berbasis partai politik** – Lihat *LPP multi-partai*

**LPP Campuran** – LPP independen yang menggunakan *Model Independen* atau *Model Campuran* di mana para anggotanya terdiri dari para pakar non-partisan dan perwakilan dari partai politik. Lihat *LPP berbasis kepakaran* dan *LPP berbasis multipartai*

**LPP daerah** – LPP yang dibentuk pada level sub-nasional, misalnya LPP provinsi, LPP regional, LPP distrik, atau LPP komune

**LPP keanggotaan tunggal** – Sebuah LPP di mana wewenang dan tanggung jawab untuk mengimplementasikan mandat LPP diserahkan oleh kerangka hukum kepada satu orang saja

**LPP multi-partai** – LPP yang anggota-anggotanya berasal dari partai politik

**LPP paruh-waktu** – Sebuah LPP yang semua atau mayoritas anggotanya bekerja paruh-waktu selama masa jabatan mereka

**LPP permanen** – Sebuah LPP yang memiliki eksistensi berkelanjutan di seluruh *siklus pemilu* dan mengurus persoalan pemilu baik pada saat *periode pemilu* maupun di antaranya

**LPP purna-waktu** – Sebuah LPP di mana semua atau mayoritas anggotanya bekerja secara purna-waktu selama masa jabatan mereka

**LPP regional** – *Lembaga penyelenggara pemilu* di tingkat sub-nasional

**LPP subsider** – LPP yang tidak menanggung tanggung jawab utama dalam proses organisasi pemilu di suatu negara, dan tugasnya hanya membantu LPP utama dan mengimplementasi tugas-tugas kepiluan di level lokal atau daerah

**LPP temporer** – LPP yang berfungsi hanya pada periode waktu tertentu, terutama pada *periode pemilu*

**LPP terdesentralisasi** – Sebuah model *pengelolaan pemilu* di mana wewenang untuk melaksanakan dan mengimplementasikan proses pemilu dan/atau aspek-aspeknya didelegasikan oleh LPP tingkat nasional kepada cabang-cabangnya di level sub-nasional

**LPP tersentralisasi** – Sebuah struktur organisasi LPP, biasanya digunakan di dalam negeri yang memiliki konstitusi kesatuan, di mana wewenang untuk melaksanakan dan mengimplementasikan seluruh aspek proses kepiluan sepenuhnya berada di tangan LPP tingkat nasional

**LPP transisional** – LPP yang dibentuk secara temporer untuk memfasilitasi pelaksanaan pemilu transisional. LPP ini biasanya dibentuk dibawah asuhan komunitas internasional, seperti PBB, dan dapat terdiri dari para anggota yang berlatar belakang pakar internasional

**Mahkamah pemilu** – Lembaga yudisial atau lainnya yang bertugas untuk mendengar dan mengadili sengketa-sengketa pemilu. Di Amerika Latin, tugas ini biasanya diemban oleh LPP.

Lihat juga *pengadilan pemilu*

**Manajemen pemilu Model Independen** – Model pengelolaan pemilu di mana pemilu diorganisir dan dikelola oleh LPP yang independen secara institusional dan otonom dari pemerintahan eksekutif, dan memiliki dan mengelola anggaran mereka sendiri

**Manajemen Pemilu Model Campuran** – Sebuah model pengelolaan pemilu dengan struktur ganda di mana LPP kebijakan, pengawasan, dan atau pemantauan yang independen dari pemerintahan eksekutif (seperti LPP di dalam Model Independen atau Campuran) dan implementasi LPP yang berada di bawah departemen negara atau pemerintah daerah (seperti LPP di dalam Model Pemerintahan)

**Manajemen Pemilu Model Pemerintahan** – Model pengelolaan pemilu di mana pemilu diorganisir dan dikelola oleh pemerintah eksekutif melalui sebuah kementerian, seperti Kementerian Dalam Negeri, dan/atau pemerintah daerah

**Manajemen pemilu** – Proses eksekusi aktivitas, tugas, dan fungsi-fungsi *administrasi pemilu*

**Masa jabatan** – Periode waktu seorang anggota organisasi bekerja atau mengabdikan setelah pemilu atau penunjukan

**Memori lembaga** – Kemampuan organisasi untuk menyimpan pemahaman, kepakaran, dan catatan-catatan fisik untuk dapat diakses dan digunakan kembali di masa depan atau setelah terjadi pergantian personel besar-besaran

**Negara bagian** – Di dalam konteks negara federal, merujuk pada unit sub-nasional suatu negara. Di dalam konteks lembaga supra-nasional atau organisasi antar-pemerintah, istilah ini merujuk pada negara-negara yang diterima secara penuh sebagai anggota

**Nominasi kandidat** – Proses di mana partai politik/organisasi dan/atau kandidat perseorangan mengumumkan dan menyerahkan proposal mereka untuk berkompetisi dalam pemilu, di mana harus memenuhi berbagai kualifikasi yang tercantum di dalam undang-undang

**Otoritas lokal** – Lembaga yang didirikan sebagai perpanjangan tangan pemerintah legislatif/eksekutif di level sub-nasional di bawah provinsi, region, atau sejenisnya

**Otoritas pencalonan** – Sebuah lembaga yang memajukan kandidat untuk pemilu, pemilihan, atau penunjukan ke sebuah lembaga atau jabatan

**Pegawai negeri sipil** – Para pekerja di kementerian atau departemen pemerintahan pusat maupun daerah, di mana status kepegawaian mereka diatur oleh satu prosedur, kondisi, dan persyaratan tertentu yang dirumuskan oleh pemerintah

**Pegawai sipil** – Pekerja di dalam organisasi yang pendanaan utamanya berasal dari kas negara

**Pejabat pemilu utama** – Nama jabatan yang digunakan untuk seseorang yang mengetuai *sekretariat* LPP. Nama lain yang sering digunakan antara lain adalah ketua eksekutif, direktur pemilu, *sekretaris-jenderal* dan sekretaris LPP. Jika LPP menggunakan Model Independen, pejabat pemilu utama biasanya juga merupakan anggota LPP

**Pelatihan berantai** – Sebuah metode pelatihan di mana sebuah grup inti menerima pelatihan, untuk kemudian mereka harus meneruskan materi pelatihan yang mereka dapatkan kepada rekan-rekan kerja di level bawah. Rekan-rekan kerja di level kedua ini nantinya harus meneruskan materi pelatihan kepada rekan-rekan berikutnya di level bawahnya lagi, dan begitu seterusnya hingga seluruh staf menerima pelatihan

**Pemangku kepentingan** – Individu-individu, kelompok, atau lembaga yang memiliki kepentingan atau ‘saham’ di dalam aktivitas operasi sebuah organisasi dan/atau mempengaruhi atau dipengaruhi oleh aktivitas, kebijakan, dan praktik organisasi

**Pemantau** – Seseorang yang terakreditasi untuk menjadi saksi dan menilai *proses pemilu*, tetapi dilarang untuk melakukan intervensi. Lihat *pemantau domestik* dan *pemantau internasional*

**Pemantau domestik** – Individu atau representasi organisasi yang telah diotorisasi atau

diakreditasi untuk memantau dan mengevaluasi kinerja proses pemilu di negara mereka sendiri

**Pemantau internasional** – Perwakilan dari organisasi, asosiasi, pemerintah, atau lembaga profesional internasional yang terotorisasi atau terakreditasi untuk memantau dan mengevaluasi persiapan atau pelaksanaan *proses pemilu* di suatu negara

**Pemantauan pemilu** – Sebuah proses di mana para pemantau pemilu diijinkan untuk mengakses *proses pemilu*, dan mengevaluasi, menilai, dan melaporkan bagaimana kepatuhan pelaksanaan *proses pemilu* dengan perangkat hukum yang berlaku dan standar-standar internasional dan regional

**Pemberhentian arbiter** – Proses pemberhentian atau pemecatan staf tanpa alasan dan prosedur yang jelas

**Pemilih** – Seseorang yang memberikan suara mereka di dalam pemilu atau *instrumen demokrasi langsung*

**Pemilihan umum** – Pemilihan di mana semua kursi jabatan majelis di level nasional diperebutkan dan diisi secara simultan

**Pemilu pasca-transisi** – Pemilu kedua yang dilaksanakan di suatu negara setelah sebuah pemilu awal – sehabis negara tersebut mengalami masa-masa pemerintahan diktatorial atau perang, misalnya – yang menandai dimulainya era demokratisasi di dalam pemilu

**Pemilu primary** – Mekanisme pemilihan publik di mana partai politik memilih kandidat mereka untuk *proses pemilu* yang akan datang

**Pemilu-sela** – Pemilu yang dilaksanakan untuk memilih pejabat yang akan mengisi suatu jabatan kosong di luar periode pemilu reguler

**Pemungutan suara khusus** – Prosedur atau fasilitas bagi pemilih yang tidak bisa melakukan prosedur pemungutan suara atau mengakses *TPS*

**Pendaftaran partai dan kandidat politik** – Penerimaan aplikasi atau pendaftaran kepersertaan pemilu dari partai atau kandidat politik yang memenuhi kriteria

**Pendaftaran partai politik** – Penyusunan daftar partai politik yang memenuhi kualifikasi yang ditentukan oleh hukum dan peraturan perundang-undangan sehingga memungkinkannya memiliki hak untuk mengajukan kandidat di dalam pemilu

**Pendaftaran pemilih** – Proses memasukkan nama-nama pemilih yang memenuhi syarat dan berbagai informasi relevan lainnya ke dalam data registrasi atau daftar pemilih

**Pendidikan kewargaan** – Sebuah program pendidikan atau penyebaran informasi yang didesain untuk meningkatkan pemahaman dan pengetahuan warga terkait hak-hak dan tanggung jawabnya.

**Pendidikan pemilih** – Proses peningkatan kesadaran masyarakat terhadap *proses pemilu* dan prosedur pendaftaran pemilih, pemungutan suara, dan berbagai elemen lain dalam *proses pemilu*

**Penetapan batas daerah pemilihan** – Proses penentuan batas-batas konstituensi atau daerah pemilihan; aktivitas ini mencakup proses pembagian wilayah negara ke dalam sejumlah daerah pemilihan dan berapa jumlah kursi atau perwakilan serta jumlah TPS. Kadang-kadang disebut juga sebagai *districting* atau penetapan batas daerah pemilihan

**Pengadilan pemilu** – Lembaga pengadilan di mana para aktor pemilu dapat menggugat validitas pemilu, atau menggugat perilaku kandidat, partai politik, atau LPP. Lihat juga *mahkamah pemilu*

**Penggabungan hasil** – Proses penggabungan hasil penghitungan suara dari berbagai TPS atau daerah pemilihan menjadi satu hasil. Dikenal juga sebagai proses *tabulasi*

**Pengumuman hasil** – Lihat *Deklarasi hasil*

**Penyelesaian sengketa pemilu** – Proses pengadilan dan penyelesaian komplain, tuntutan, klaim, atau gugatan terhadap *proses pemilu*

**Peraturan keuangan** – Peraturan-peraturan di bawah perundang-undangan yang seringkali dibuat oleh *lembaga pengelola pemilu* atau kementerian yang bertanggung jawab mengurus soal manajemen finansial sektor publik, yang mengatur soal manajemen keuangan

**Peraturan pemilu** – Peraturan subsider bagi legislasi yang telah dibuat, seringkali dirumuskan dan dibuat oleh LPP atau kementerian tempat bernaung LPP, melalui wewenang yang diberikan oleh *undang-undang pemilu* yang mengatur aspek-aspek organisasi dan administrasi pemilu

**Peraturan subsider** – Peraturan-peraturan yang konsisten dengan, dan dibuat berdasarkan wewenang yang diberikan oleh, undang-undang, di mana regulasi ini memberikan aspek-aspek detail dalam implementasinya

**Periode pemilu** – Bagian sentral dari siklus pemilu yang mencakup fase implementasi, biasanya dimulai saat petugas pemilu mengumumkan dimulainya pemungutan suara dan diakhiri dengan pengumuman hasil pemilu

**Periode pasca-pemilu** – Salah satu dari tiga periode di dalam *siklus pemilu*, di mana dilakukan audit dan *evaluasi*, juga dilakukan pengembangan perundang-undangan, regulasi, dan administrasi

**Periode pra-pemilu** – Salah satu dari tiga periode di dalam *siklus pemilu*, di mana dilakukan perencanaan dan persiapan pelaksanaan pemilu, dan juga dilakukan pengkajian ulang terhadap peraturan hukum dan prosedur

**Pemilihan umum** atau *instrumen demokrasi langsung*

**Perundang-undangan sekunder** – Lihat *peraturan subsider*

**Perwakilan Proporsional** – Sebuah sistem pemilu yang berdasarkan pada prinsip pemerataan jumlah suara yang didapatkan partai menjadi sejumlah kursi di suatu lembaga. Lihat *Perwakilan Proporsional Berbasis-daftar*

**Perwakilan Proporsional Berbasis-daftar** – Sebuah sistem di mana masing-masing partai menyerahkan daftar kandidat untuk suatu *daerah pemilihan*, pemilih memilih partai, dan partai kemudian menerima sejumlah kursi sesuai proporsi jumlah suara yang mereka terima. Kandidat yang menang diambil dari dalam daftar yang telah diserahkan. Daftar ini kerap disebut ‘Daftar Representasi’. Varian dari sistem ini di antaranya adalah sistem ‘daftar tertutup’, di mana pemilih hanya memilih partai politik, dan sistem ‘daftar terbuka’ di mana pemilih dapat memilih partai atau nama kandidat di dalam partai tersebut

**Petugas TPS** – Staf yang bekerja dalam administrasi sebuah *TPS* di hari pemungutan suara. Petugas TPS dapat berasal dari LPP atau direkrut secara eksternal

**Presiden LPP** – Di beberapa negara digunakan sebagai nama jabatan ketua LPP

**Proses pemilu** – Rangkaian fase di dalam proses persiapan dan pelaksanaan pemilu atau *instrumen demokrasi langsung*. *Proses pemilu* biasanya mencakup proses pemberlakuan undang-undang pemilu, pendaftaran pemilih, pencalonan kandidat/partai politik, kampanye, pemungutan suara, penghitungan suara, *tabulasi* suara, penyelesaian sengketa, dan pengumuman hasil pemilu

**Proses seleksi** – Mekanisme, prosedur, dan persyaratan penunjukan dan/atau perekrutan anggota staf sekretariat LPP

**Proses seleksi** – Sebuah proses di mana dilakukan pengecekan untuk memverifikasi bahwa kandidat yang akan dipilih sebagai *anggota* LPP atau staf LPP telah memenuhi syarat dan kualifikasi yang berlaku

**Recall** – Sebuah *instrumen demokrasi langsung* di mana masyarakat menuntut voting untuk menentukan apakah seorang pejabat publik harus dicopot dari jabatannya sebelum masa

jabatannya selesai

**Referendum** – Sebuah *instrumen demokrasi langsung* di mana masyarakat melakukan voting terkait isu kebijakan publik seperti amandemen undang-undang dasar atau konstitusi. Hasil referendum dapat bersifat mengikat atau konsultatif

**Rencana operasional** – Sebuah rencana yang mendefinisikan tanggung jawab dan periode waktu bagi semua aktivitas yang harus dilakukan untuk memenuhi tujuan-tujuan strategis organisasi

**Rencana strategis** – Dokumen yang digunakan oleh sebuah organisasi untuk menyatakan visi, misi, nilai-nilai organisasi, prioritas, dan tujuan-tujuan organisasi berdasarkan struktur dan anggarannya

**Sekretariat** – Struktur di bawah level pengambil keputusan di dalam LPP *Model Independen* dan *Model Campuran*, yang terdiri dari para pejabat LPP yang bertugas untuk mengimplementasikan kebijakan. Di dalam *Model Pemerintahan*, sekretariat biasanya merupakan komponen satu-satunya dari LPP, dan pada beberapa kasus memiliki fungsi pembuatan kebijakan

**Sekretaris-jenderal** – Terma yang biasa digunakan untuk merujuk kepala sekretariat LPP, yang dapat berasal dari anggota LPP atau dari pihak eksternal

**Sertifikasi hasil** – Konfirmasi resmi terhadap hasil pemilu

**Siklus pemilu** – Rangkaian fase di dalam proses persiapan, implementasi, dan evaluasi pemilu atau *instrumen demokrasi langsung*, dilihat sebagai satu aktivitas pemilu di dalam rangkaian yang berkelanjutan. Selain fase-fase di dalam *proses pemilu*, siklus pemilu juga mencakup aktivitas pra-pemilu seperti evaluasi undang-undang dan peraturan dan proses registrasi pemilu, juga aktivitas pasca-pemilu seperti evaluasi dan/atau audit, memelihara memori lembaga, konsultasi, dan perencanaan untuk *proses pemilu* yang akan datang

**Simbol partai** – Gambar identifikasi atau simbol yang dipakai oleh partai atau kandidat sesuai dengan ketentuan *undang-undang pemilu*

**Sistem mayoritas sederhana** – Mekanisme mayoritas di mana *kandidat* pemenang di dalam pemilu (atau pilihan yang menang di dalam *instrumen demokrasi langsung*) adalah kandidat yang mendapatkan suara paling banyak

**Sistem pemilu** – Seperangkat peraturan atau prosedur yang menjadi dasar bagi proses pemungutan suara dan pengubahan suara menjadi kursi bagi partai politik dan kandidat di lembaga legislatif

**Standar kinerja** – Sebuah patokan kinerja yang ingin dicapai, tanpa penjabaran detail tentang bagaimana mencapainya

**Standing order** – Sekumpulan peraturan yang diterapkan oleh suatu organisasi untuk meregulasi struktur dan prosedur internalnya

**Tabulasi** – Proses kompilasi atau penggabungan hasil penghitungan suara di dalam *proses pemilu*. Disebut juga sebagai *amalgamasi hasil*

**TPS** – Sebuah tempat yang disediakan untuk pemungutan suara dan dikelola oleh *petugas TPS*

**Undang-undang pemilu terkonsolidasi** – Sebuah produk perundang-undangan yang menghimpun semua undang-undang yang berkaitan dengan proses pemilu di suatu negara, kadang-kadang disebut juga sebagai kodifikasi undang-undang pemilu

**Undang-undang pemilu** – Satu atau lebih produk legislasi yang mengatur seluruh aspek dari proses pemilihan institusi politik yang dirumuskan di dalam konstitusi atau kerangka kelembagaan suatu negara

**Voting Absen** – Sebuah mekanisme pemungutan suara di mana para pemilih dapat melakukan pemberian suara mereka tanpa hadir di TPS

**Voting elektronik** – Berbagai metode pemungutan suara yang menggunakan alat-alat elektronik, termasuk mesin voting (*e-voting*), internet, telepon, telepon seluler, atau televisi digital. Seringkali hanya disebut sebagai *e-voting* saja

**Voting eksternal** – Mekanisme di mana pemilih yang sedang tidak berada di dalam negeri difasilitasi untuk memilih, disebut juga voting luar negeri

**Voting via pos** – Mekanisme pemungutan suara di mana para pemilih mengisi surat suara mereka dan mengirimkannya kepada petugas pemilu melalui pos

**Yurisdiksi** – Merujuk pada lingkup geografis dari implementasi wewenang dan pembuatan keputusan suatu organisasi

**Zero base budget** – Metode formulasi anggaran yang memperlakukan setiap periode pendanaan organisasi sebagai permulaan baru, dan mengestimasi dana yang dibutuhkan untuk mencapai hasil-hasil yang diinginkan untuk periode tersebut. Lihat juga *baseline budget*

## Lampiran C

# Bacaan Lebih Lanjut

- Association of Asian Election Authorities (AAEA) General Assembly, 'Transparency in Election Management, 2005', Taipei: AAEA, 2005
- ACE Electoral Knowledge Network, <<http://www.aceproject.org>>
- Baxter, Joe, 'Techniques for Effective Election Management', *Elections: Perspectives on Establishing Democratic Practices*. Makalah dipresentasikan pada African Election Administrators Colloquium, Victoria Falls, Zimbabwe, 15–18 November 1994 (New York: United Nations Department for Development Support and Management Services, 1997), <<http://www.aceproject.org/ero-en/topics/electoral-management/techniques%20to%20effective%20election%20management.pdf/view>>
- Boda, Michael D. (ed.), 'Revisiting Free and Fair Elections: An International Round Table on Election Standards Organized by the Inter-Parliamentary Union, Geneva, November 2004', Jenewa, IPU, 2005, <[http://www.ipu.org/PDF/publications/ffelections\\_en.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/ffelections_en.pdf)>
- del Castillo, Pilar and Zovatto, Daniel (eds), *La Financiación de la Política en Iberoamérica* [Pendanaan Politik di Amerika Latin] (San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL), 1998)
- Choe, Yonhyok, *How to Manage Free and Fair Elections: A Comparison of Korea, Sweden and the United Kingdom* (Gothenburg: University of Gothenburg, 1997)
- dan Darnolf, Staffan, 'Evaluating the Structure and Functional Role of Election Administration in Contemporary Democracies', pertemuan tahunan ke-95 American Political Science Association (APSA), Atlanta, Georgia, 2–5 September 1999
- Dundas, Carl W., *Compendium of Election Laws, Practices and Cases of Selected Commonwealth Countries*, 2 volume (London: Commonwealth Secretariat, 1998)

- *Dimensions of Free and Fair Elections: Frameworks, Integrity, Transparency, Attributes, and Monitoring* (London: Commonwealth Secretariat, 1994)
  - (ed.), *Discussion of Election Issues in Commonwealth Africa: Selected Papers* (London: Commonwealth Secretariat, 1998)
  - *Election Management Bodies: Constitutive Instruments* (London: Commonwealth Secretariat, 1999)
  - ‘Let’s Talk About Elections’, dalam Workshop Gaborone mengenai Pelatihan Manajemen Pemilu, Gaborone, Botswana, 18–29 Maret 1996 (London: Commonwealth Secretariat, 1997)
  - *Organising Free and Fair Elections at Cost-Effective Levels* (London: Commonwealth Secretariat, 1993)
- Electoral Institute of Southern Africa (EISA), ‘Promoting Principles for Election Management, Monitoring, and Observation in the SADC Region: As adopted on 6 November 2003 at the Kopanong Hotel and Conference Centre, Benoni, Johannesburg’, Johannesburg, EISA, 2004, <<http://www.eisa.org.za/PDF/pemmo.pdf>>
- Elklit, Jørgen, ‘Electoral Institutional Change and Democratization: You Can Lead a Horse to Water, But You Can’t Make It Drink’, *Democratization*, 6/4 (winter 1999/2000), h. 28–51
- and Reynolds, Andrew, ‘The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Research Agenda’, Working Paper no. 281, Kellogg Institute, Notre Dame, Ind., 2000
  - and Reynolds, Andrew, ‘Judging Elections and Election Management Quality by Process’, *Representation*, 41/3 (2005), h. 189–207
  - and Reynolds, Andrew, ‘Analysing the Impact of Election Administration on Democratic Politics’, *Representation*, 38/1 (2001), h. 3–10
- Ernst & Ernst, *Election Administration, Volume I: Planning Elections* (Washington, DC: National Clearinghouse on Election Administration, 1979)
- *Election Administration, Volume II: Managing Elections* (Washington, DC: National Clearinghouse on Election Administration, 1979)
  - *Election Administration, Volume III: Costing Elections* (Washington, DC: National Clearinghouse on Election Administration, 1979)
- European Commission for Democracy through Law, Second European Conference of Election Management Bodies: Strasbourg, 10–11 February 2005 (Strasbourg: European Commission, 2005), <[http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-EL\(2005\)049-bil.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-EL(2005)049-bil.pdf)>
- Goodwin-Gill, Guy S., *Codes of Conduct for Elections* (Geneva: Inter-Parliamentary Union, 1998)
- *Free and Fair Elections: International Law and Practice*, new, expanded edn (Geneva: InterParliamentary Union, 2006), <<http://www.ipu.org/PDF/publications/Free&Fair06-e.pdf>>

- Harris, Peter, 'Building an Electoral Administration', dalam Peter Harris dan Ben Reilly (ed), *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators* (Stockholm: International IDEA, 1998), h. 308–19, <[http://www.idea.int/publications/democracy\\_and\\_deep\\_rooted\\_conflict/#toc](http://www.idea.int/publications/democracy_and_deep_rooted_conflict/#toc)>
- International Foundation for Election Systems (IFES), *Models of Election Commissions in Africa* (Washington, DC: IFES, 1995)
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *Code of Conduct for the Ethical and Professional Administration of Elections* (Stockholm: International IDEA, 1997), <[http://www.idea.int/publications/conduct\\_admin/index.cfm](http://www.idea.int/publications/conduct_admin/index.cfm)>
- *International Electoral Standards: Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections* (Stockholm: International IDEA, 2002), <<http://www.idea.int/publications/ies/index.cfm>>
- Kaplan, Constance Andrew, *A Guide to Transparency in Election Administration* (Washington, DC: International Foundation for Election Systems (IFES), 1997), <[http://www.aceproject.org/ero-en/topics/voter-registration/vrx\\_o005.pdf/view](http://www.aceproject.org/ero-en/topics/voter-registration/vrx_o005.pdf/view)>
- Kumar, Krishna (ed.), *Postconflict Elections, Democratization and International Assistance* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1998)
- Laanela, Therese, 'Crafting Sustainable Election Processes in New Democracies', *Representation*, 36/4 (1999), h. 284–93
- Lasham, Charles dan Smith, George, dalam Nigel Buttler (ed.), *The Electoral Administrator's Manual* (Crayford: Shaw & Sons Ltd, 1992)
- Lehoucq, Fabrice E., 'Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization', *International Political Science Review*, 23/1 (2002), h. 29–46
- Lijphart, Arend, 'Advances in the Comparative Study of Electoral Systems', *World Politics*, XXXVI/3 (1984), h. 424–36
- López Pintor, Rafael, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance* (New York: UNDP, 2000), <<http://www.undp.org/governance/docs/Elections-Pub-EMBbook.pdf>>
- Merloe, Patrick, *Democratic Elections: Human Rights, Public Confidence and the 'Level Playing Field'* (Washington, DC: National Democratic Institute for International Affairs, 1997)
- Mozaffar, Shaheen, 'Patterns of Electoral Governance in Africa's Emerging Democracies', *International Political Science Review*, 23/1 (2002), h. 85–101
- dan Schedler, Andreas, 'The Comparative Study of Electoral Governance: Introduction', *International Political Science Review*, 23/1 (2002), h. 5–27
- Neufeld, Harry, 'Computerizing Electoral Administration: Part One', *Elections Today*, Mei 1995, h. 18–21
- 'Computerizing Electoral Administration: Part Two', *Elections Today*, Oktober 1995, pp. 22–23

- Pastor, Robert A., 'A Brief History of Election Commissions', dalam A. Schedler, L. Diamond dan M. F. Plattner (ed.), *The Self-Restraining State* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1999)
- 'The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research', *Democratization*, 6/4 (winter 1999/2000), h. 1–27
- Reynolds, Andrew, Reilly, Ben dan Ellis, Andrew, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook* (Stockholm: International IDEA, 2005), <[http://www.idea.int/publications/esd/upload/ESD\\_full\\_with%20final%20changes%20inserted.pdf](http://www.idea.int/publications/esd/upload/ESD_full_with%20final%20changes%20inserted.pdf)>
- Research Institute of Social Sciences, 'Election Administration in a Comparative Perspective', *Journal of Behavioral and Social Sciences*, 37 (1992), h. 1–227
- United Nations Development Programme (UNDP), *Getting to the Core: A Global Survey on the Cost of Registration and Elections* (New York: UNDP Bureau for Development Policy; IFES, Center for Transitional and Post-Conflict Governance, 2005), <[http://content.undp.org/go/cms-service/stream/asset/?asset\\_id=472992](http://content.undp.org/go/cms-service/stream/asset/?asset_id=472992)>

## Lampiran D

# Situs-situs Resmi LPP

Semua website yang ada di dalam daftar ini diujicoba dan masih operasional pada bulan Juli 2006. Daftar ini dibuat sekomprensif mungkin, tetapi tidak ada jaminan bahwa semua website yang ada di dalamnya masih berfungsi pada saat itu.

Untuk LPP yang menggunakan Model Pemerintahan atau Model Kombinasi, alamat website yang ditunjukkan adalah alamat website kementerian yang memberikan tautan paling jelas kepada isu-isu kepemiluan.

Daftar ini tidak memasukkan website dari lembaga publik atau privat lain yang memiliki materi-materi administrasi kepemiluan.

Negara	Nama LPP	Website
<b>Afghanistan</b>	Komisi Pemilu Independen	<a href="http://www.jemb.org">www.jemb.org</a>
<b>Albania</b>	Komisi Pemilu Pusat	<a href="http://www.cec.org.al">www.cec.org.al</a>
<b>Andorra</b>	1. Pemerintahan dan komune pusat 2. Dewan Pemilu	<a href="http://www.eleccions.ad">www.eleccions.ad</a>
<b>Anguilla</b>	Supervisor Pemilu	<a href="http://www.gov.ai/elections">www.gov.ai/elections</a>
<b>Antigua dan Barbuda</b>	Komisi Pemilu	<a href="http://www.antiguaelections.com">www.antiguaelections.com</a>
<b>Argentina</b>	Kementerian Dalam Negeri	<a href="http://www.mininterior.gov.ar/elecciones">www.mininterior.gov.ar/elecciones</a>
<b>Armenia</b>	Komisi Pemilu Pusat	<a href="http://www.elections.am">www.elections.am</a>
<b>Australia</b>	Komisi Pemilu	<a href="http://www.aec.gov.au">www.aec.gov.au</a>
<b>Austria</b>	Kementerian Dalam Negeri	<a href="http://www.bmi.gv.at/wahlen">www.bmi.gv.at/wahlen</a>

Negara	Nama LPP	Website
<b>Azerbaijan</b>	Komisi Pemilu Pusat	<a href="http://www.cec.gov.az">www.cec.gov.az</a>
<b>Bahrain</b>	Kementerian Hukum dan Islamiyah	<a href="http://www.bahrain.gov.bh">www.bahrain.gov.bh</a>
<b>Bangladesh</b>	Komisi Pemilu Bangladesh	<a href="http://www.ecs.gov.bd">www.ecs.gov.bd</a>
<b>Belgia</b>	Kementerian Dalam Negeri	<a href="http://www.ibz.fgov.be/code/fr/loc/instit.htm">www.ibz.fgov.be/code/fr/loc/instit.htm</a>
<b>Belize</b>	Kementerian Layanan Publik, Departemen Pemilu dan Batasan Wilayah	<a href="http://www.belize-elections.org">www.belize-elections.org</a>
<b>Benin</b>	Komisi Pemilu Otonom Nasional	<a href="http://www.cena.bj">www.cena.bj</a>
<b>Bermuda</b>	Registrasi Parlementer	<a href="http://bermuda.election.bm">http://bermuda.election.bm</a>
<b>Bolivia</b>	Majelis Pemilu Nasional	<a href="http://www.cne.org.bo">www.cne.org.bo</a>
<b>Bosnia &amp; Herzegovina</b>	Komisi Pemilu	<a href="http://www.izbori.ba">www.izbori.ba</a>
<b>Botswana</b>	Komisi Pemilu Independen	<a href="http://www.iec.gov.bw">www.iec.gov.bw</a>
<b>Brazil</b>	Majelis Tinggi Kepemiluan	<a href="http://www.tse.gov.br">www.tse.gov.br</a>
<b>Burkina Faso</b>	Komisi Pemilu Independen Nasional	<a href="http://www.ceni.bf">www.ceni.bf</a>
<b>Kamboja</b>	Komite Pemilu Nasional	<a href="http://www.neceselect.org.kh">www.neceselect.org.kh</a>
<b>Kamerun</b>	Observatori Pemilu Nasional	<a href="http://www.onelcam.org">www.onelcam.org</a>
<b>Kanada</b>	Lembaga Pemilu Pusat	<a href="http://www.elections.ca">www.elections.ca</a>
<b>Tanjung Verde</b>	Komisi Pemilu Nasional	<a href="http://www.cne.cv">www.cne.cv</a>
<b>Cayman, Kepulauan</b>	Supervisor Pemilu	<a href="http://www.electionsoffice.ky">www.electionsoffice.ky</a>
<b>Chile</b>	Layanan Kepemiluan	<a href="http://www.servel.cl/SERVEL/index.aspx?channel=5">www.servel.cl/SERVEL/index.aspx?channel=5</a>
<b>Kolombia</b>	Majelis Pemilu Nasional	<a href="http://www.registraduria.gov.co">www.registraduria.gov.co</a>
<b>Kongo, Republik Demokratik (Kinshasa)</b>	Komisi Pemilu Independen	<a href="http://www.cei-rdc.cd">http://www.cei-rdc.cd</a>
<b>Kosta Rika</b>	Mahkamah Pemilu Agung	<a href="http://www.tse.go.cr">www.tse.go.cr</a>
<b>Kroasia</b>	Komisi Pemilu Negara	<a href="http://www.izbori.hr">www.izbori.hr</a>
<b>Cyprus</b>	Pelayanan Pemilu Pusat	<a href="http://moi.gov.cy/content.php?id=160">http://moi.gov.cy/content.php?id=160</a>
<b>Denmark</b>	Kementerian Dalam Negeri, Unit Kepemiluan	<a href="http://www.im.dk/Index/mainstart.asp?o=25&amp;n=0&amp;s=5">www.im.dk/Index/mainstart.asp?o=25&amp;n=0&amp;s=5</a>
<b>Djibouti</b>	Kementerian Dalam Negeri dan Desentralisasi	<a href="http://www.elec.dj">www.elec.dj</a>

<b>Negara</b>	<b>Nama LPP</b>	<b>Website</b>
<b>Dominika, Republik</b>	Dewan Nasional Kepemiluan	<a href="http://www.jce.do">www.jce.do</a>
<b>Ekuador</b>	Mahkamah Agung Pemilu	<a href="http://www.tse.gov.ec">www.tse.gov.ec</a>
<b>Estonia</b>	Komite Pemilu Nasional	<a href="http://www.vvk.ee">www.vvk.ee</a>
<b>Ethiopia</b>	Dewan Pemilu Nasional	<a href="http://www.electionsethiopia.org">www.electionsethiopia.org</a>
<b>Fiji</b>	Komisi Pemilu	<a href="http://www.elections.gov.fj">www.elections.gov.fj</a>
<b>Finlandia</b>	Kementerian Hukum, Unit Kepemiluan	<a href="http://www.vaalit.fi/14173.htm">www.vaalit.fi/14173.htm</a>
<b>Perancis</b>	1. Kementerian Dalam Negeri 2. Mahkamah Konstitusi	1. <a href="http://www.interieur.gouv.fr">www.interieur.gouv.fr</a> 2. <a href="http://www.conseil-constitutionnel.fr/divers/plan.htm">www.conseil-constitutionnel.fr/divers/plan.htm</a>
<b>Gambia</b>	Komisi Pemilu Independen	<a href="http://www.iec.gm">www.iec.gm</a>
<b>Georgia</b>	Komisi Pemilu Pusat	<a href="http://www.cec.gov.ge">www.cec.gov.ge</a>
<b>Jerman</b>	Kementerian Dalam Negeri	<a href="http://www.bundeswahlleiter.de">www.bundeswahlleiter.de</a>
<b>Yunani</b>	Kementerian Dalam Negeri, Administrasi Publik dan Desentralisasi	<a href="http://www.ypes.gr">www.ypes.gr</a>
<b>Guatemala</b>	Mahkamah Agung Kepemiluan	<a href="http://www.tse.org.gt">www.tse.org.gt</a>
<b>Guyana</b>	Komisi Pemilu	<a href="http://www.sdn.org.gy/elections">www.sdn.org.gy/elections</a>
<b>Haiti</b>	Majelis Pemilu Permanen	<a href="http://www.cep-ht.org">www.cep-ht.org</a>
<b>Honduras</b>	Mahkamah Agung Kepemiluan	<a href="http://www.tse.hn">www.tse.hn</a>
<b>Hungaria</b>	Kementerian Dalam Negeri – Departemen Pemilu Nasional	<a href="http://www.registrationshu.org">www.registrationshu.org</a> ; <a href="http://www.valasztas.hu/main_hu.html">www.valasztas.hu/main_hu.html</a>
<b>Islandia</b>	Kementerian Hukum dan Eklesiastikal	<a href="http://www.kosning2003.is/web/English">www.kosning2003.is/web/English</a>
<b>India</b>	Komisi Pemilu	<a href="http://www.eci.gov.in">www.eci.gov.in</a>
<b>Indonesia</b>	Komisi Pemilihan Umum	<a href="http://www.kpu.go.id">www.kpu.go.id</a>
<b>Iran</b>	Kementerian Dalam Negeri: Dewan Eksekutif Pemilu	<a href="http://www.moi.ir">www.moi.ir</a>
<b>Irak</b>	Komisi Pemilu Independen	<a href="http://www.ieciraq.org/English/Frameset_english.htm">www.ieciraq.org/English/Frameset_english.htm</a>
<b>Irlandia, Republik</b>	Departemen Lingkungan, Warisan, dan Pemerintahan Daerah	<a href="http://www.environ.ie/DOEI/DOEIPol.nsf/wwwNavView/wwwElections?OpenDocument&amp;Lang=en">http://www.environ.ie/DOEI/DOEIPol.nsf/wwwNavView/wwwElections?OpenDocument&amp;Lang=en</a>
<b>Israel</b>	Komite Pemilu Pusat	<a href="http://www.knesset.gov.il/elections17/eng/cec/CecAboutGeneral_eng.htm">www.knesset.gov.il/elections17/eng/cec/CecAboutGeneral_eng.htm</a>
<b>Italia</b>	Kementerian Dalam Negeri, Direksi Pusat Pelayanan Kepemiluan	<a href="http://www.elezioni.interno.it/ind_conspopo.htm">www.elezioni.interno.it/ind_conspopo.htm</a>

<b>Negara</b>	<b>Nama LPP</b>	<b>Website</b>
<b>Jamaika</b>	Direktur Kepemiluan	<a href="http://www.eoj.com.jm">www.eoj.com.jm</a>
<b>Jepang</b>	Kementerian Dalam Negeri dan Komunikasi – Divisi Pemilu	<a href="http://www.soumu.go.jp/english/c-gyousei/index.html">www.soumu.go.jp/english/c-gyousei/index.html</a>
<b>Jordania</b>	Kementerian Dalam Negeri	<a href="http://www.moi.gov.jo">www.moi.gov.jo</a>
<b>Kazakhstan</b>	Komite Pemilu Pusat	<a href="http://election.kz/portal/page?_pageid=73,1&amp;_dad=portal&amp;_schema=PORTAL">http://election.kz/portal/page?_pageid=73,1&amp;_dad=portal&amp;_schema=PORTAL</a>
<b>Kenya</b>	Komisi Pemilu	<a href="http://www.eck.or.ke">www.eck.or.ke</a>
<b>Korea, Republik</b>	Komisi Pemilu Nasional	<a href="http://www.nec.go.kr">www.nec.go.kr</a>
<b>Kuwait</b>	Kementerian Dalam Negeri	<a href="http://eservices1.moi.gov.kw/elections/mainmenu.nsf">http://eservices1.moi.gov.kw/elections/mainmenu.nsf</a>
<b>Latvia</b>	Komisi Pemilu Pusat	<a href="http://web.cvk.lv/pub/public/">http://web.cvk.lv/pub/public/</a>
<b>Lebanon</b>	Kementerian Dalam Negeri	<a href="http://www.moim.gov.lb">www.moim.gov.lb</a>
<b>Liberia</b>	Komisi Pemilu Nasional	<a href="http://www.necliberia.org">www.necliberia.org</a>
<b>Liechtenstein</b>	Komisi Pemilu	<a href="http://www.llv.li/amtstellen/llv-rk-amtsgeschaefewahlen_und_abstimmungen.htm">www.llv.li/amtstellen/llv-rk-amtsgeschaefewahlen_und_abstimmungen.htm</a>
<b>Lithuania</b>	Komite Pemilu Pusat	<a href="http://www.vrk.lt">www.vrk.lt</a>
<b>Luksemburg</b>	Komisi Voting	<a href="http://www.elections.public.lu">www.elections.public.lu</a>
<b>Macedonia</b>	Komisi Pemilu Negara	<a href="http://www.izbori.gov.mk">www.izbori.gov.mk</a>
<b>Malawi</b>	Komisi Pemilu	<a href="http://www.sdn.org.mw/~solomon/mec/index.htm">www.sdn.org.mw/~solomon/mec/index.htm</a>
<b>Malaysia</b>	Komisi Pemilu	<a href="http://www.spr.gov.my">www.spr.gov.my</a>
<b>Mali</b>	Kementerian Administrasi Teritorial	<a href="http://www.matcl.gov.ml">www.matcl.gov.ml</a>
<b>Malta</b>	Komisi Pemilu	<a href="http://www.electoral.gov.mt">www.electoral.gov.mt</a>
<b>Man, Kepulauan</b>	Kantor Sekretariat Pusat	<a href="http://www.gov.im/cso/election">www.gov.im/cso/election</a>
<b>Mauritius</b>	Lembaga Komisioner Pemilu	<a href="http://www.gov.mu/portal/site/eco">www.gov.mu/portal/site/eco</a>
<b>Meksiko</b>	Institut Pemilu Federal	<a href="http://www.ife.org.mx">www.ife.org.mx</a>
<b>Mongolia</b>	Komisi Pemilihan Umum	<a href="http://www.gec.gov.mn">www.gec.gov.mn</a>
<b>Namibia</b>	Komisi Pemilu Namibia	<a href="http://www.ecn.gov.na">www.ecn.gov.na</a>
<b>Nepal</b>	Komisi Pemilu	<a href="http://www.election-commission.org.np">www.election-commission.org.np</a>
<b>Belanda</b>	Dewan Pemilu	<a href="http://www.kiesraad.nl">www.kiesraad.nl</a>
<b>Antillen Belanda</b>	Departemen Pemilu Pusat	<a href="http://www.registrosivil.an">www.registrosivil.an</a>

<b>Negara</b>	<b>Nama LPP</b>	<b>Website</b>
<b>Selandia Baru</b>	Kementerian Hukum	<a href="http://www.elections.govt.nz">www.elections.govt.nz</a>
<b>Nikaragua</b>	Mahkamah Agung Kepemiluan	<a href="http://www.cse.gob.ni">www.cse.gob.ni</a>
<b>Nigeria</b>	Komisi Pemilu Nasional Independen	<a href="http://www.inecnigeria.org">www.inecnigeria.org</a>
<b>Norwegia</b>	Kementerian Pemerintahan Daerah dan Pembangunan Regional	<a href="http://www.odin.dep.no/krd">www.odin.dep.no/krd</a>
<b>Pakistan</b>	Komisi Pemilu	<a href="http://www.ecp.gov.pk">www.ecp.gov.pk</a>
<b>Palestina</b>	Komisi Pemilu Pusat	<a href="http://www.elections.ps">www.elections.ps</a>
<b>Panama</b>	Majelis Pemilu	<a href="http://www.tribunal-electoral.gob.pa">www.tribunal-electoral.gob.pa</a>
<b>Papua New Guinea</b>	Komisi Pemilu	<a href="http://www.pngec.gov.pg">www.pngec.gov.pg</a>
<b>Paraguay</b>	Mahkamah Agung Kehakiman Pemilu	<a href="http://www.tsje.gov.py">www.tsje.gov.py</a>
<b>Peru</b>	1. Mahkamah Pemilu Nasional 2. Departemen Nasional untuk Proses Kepemiluan	<a href="http://www.jne.gob.pe">www.jne.gob.pe</a>
<b>Filipina</b>	Komisi untuk Pemilu	<a href="http://www.comelec.gov.ph">www.comelec.gov.ph</a>
<b>Polandia</b>	Komisi Pemilu Nasional	<a href="http://www.pkw.gov.pl">www.pkw.gov.pl</a>
<b>Portugal</b>	1. Kementerian Administrasi Internal – STAPE 2. Biro Pemilu Pusat	1. <a href="http://www.stape.pt">www.stape.pt</a> 2. <a href="http://www.cne.pt">www.cne.pt</a>
<b>Rumania</b>	1. Otoritas Pemilu Permanen 2. Biro Pemilu Pusat	1. <a href="http://www.roaep.ro">www.roaep.ro</a> 2. <a href="http://www.bec2004.ro">www.bec2004.ro</a>
<b>Rusia, Federasi</b>	Komisi Pemilu Pusat	<a href="http://www.cikrf.ru">www.cikrf.ru</a>
<b>Rwanda</b>	Komisi Pemilu Nasional	<a href="http://www.comelena.gov.rw">www.comelena.gov.rw</a>
<b>Santa Lucia</b>	Komisi Pemilu	<a href="http://www.stlucia.gov.lc/agencies/electoral.htm">www.stlucia.gov.lc/agencies/electoral.htm</a>
<b>San Marino</b>	Kementerian Dalam Negeri	<a href="http://www.elezioni.sm/src/elezioni">www.elezioni.sm/src/elezioni</a>
<b>Serbia</b>	Komisi Pemilu Republik	<a href="http://www.rik.parlament.sr.gov.yu">www.rik.parlament.sr.gov.yu</a>
<b>Singapura</b>	Departemen Pemilu	<a href="http://www.elections.gov.sg">www.elections.gov.sg</a>
<b>Slovakia</b>	Kementerian Dalam Negeri	<a href="http://www.civil.gov.sk">www.civil.gov.sk</a>
<b>Slovenia</b>	Komisi Pemilu Republik	<a href="http://www.sigov.si/elections/rvk.html">www.sigov.si/elections/rvk.html</a>
<b>Afrika Selatan</b>	Komisi Pemilu Independen	<a href="http://www.elections.org.za">www.elections.org.za</a>
<b>Spanyol</b>	1. Kementerian Dalam Negeri 2. Dewan Pemilu Pusat	1. <a href="http://www.mir.es/DGPI">www.mir.es/DGPI</a> 2. <a href="http://www.congreso.es">www.congreso.es</a>
<b>Sri Lanka</b>	Departemen Pemilu	<a href="http://www.slections.gov.lk">www.slections.gov.lk</a>

<b>Negara</b>	<b>Nama LPP</b>	<b>Website</b>
<b>Swedia</b>	Otoritas Pemilu	<a href="http://www.val.se">www.val.se</a>
<b>Swiss</b>	Seksi Hak-hak Politik dalam Kanselir Federal	<a href="http://www.admin.ch">www.admin.ch</a>
<b>Taiwan</b>	Komisi Pemilu Pusat	<a href="http://www.cec.gov.tw">www.cec.gov.tw</a>
<b>Thailand</b>	Komisi Pemilu	<a href="http://www.ect.go.th/english">www.ect.go.th/english</a>
<b>Uganda</b>	Komisi Pemilu	<a href="http://www.ec.or.ug/">www.ec.or.ug/</a>
<b>Ukraina</b>	Komisi Pemilu Pusat	<a href="http://www.cvk.gov.ua">www.cvk.gov.ua</a>
<b>Britania Raya</b>	Pemerintah Daerah*	<a href="http://www.electoralcommission.gov.uk">www.electoralcommission.gov.uk</a>
<b>Amerika Serikat</b>	Pemerintah Daerah*	<a href="http://www.fec.gov">www.fec.gov</a>
<b>Uruguay</b>	Majelis Pemilu	<a href="http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/hgxpp001.aspx">www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/hgxpp001.aspx</a>
<b>Venezuela</b>	Majelis Pemilu Nasional	<a href="http://www.cne.gov.ve">www.cne.gov.ve</a>
<b>Yaman</b>	Komisi Tinggi untuk Pemilu dan Referendum	<a href="http://www.scer.org.ye">www.scer.org.ye</a>
<b>Zambia</b>	Komisi Pemilu	<a href="http://www.elections.org.zm">www.elections.org.zm</a>

\* Komisi Pemilu di Britania Raya tidak bertanggung jawab mengorganisir pemilu, hanya referendum. Komisi Pemilu Federal di AS tidak bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemilu.

## Lampiran E

# Situs-situs Resmi LPP Regional

ACEEEO	Association of Central and Eastern European Electoral Officials <a href="http://www.aceeeo.org/">http://www.aceeeo.org/</a>
CAPEL	Centre for Electoral Promotion and Assistance <a href="http://www.iidh.ed.cr/capel/">http://www.iidh.ed.cr/capel/</a>
PIANZEA	Pacific Islands, Australia, New Zealand Electoral Administrators Network <a href="http://aec.gov.au/_content/how/international/pianzea/network.htm">http://aec.gov.au/_content/how/international/pianzea/network.htm</a>
SADC ECF	Southern African Development Community Electoral Commissions' Forum <a href="http://www.sadc-ecf.org/">http://www.sadc-ecf.org/</a>
UNIORE	The Inter-American Union of Electoral Organisations <a href="http://www.iidh.ed.cr/capel/uniore.htm">http://www.iidh.ed.cr/capel/uniore.htm</a>

# Tentang Para Penulis

**Alan Wall** memiliki pengalaman yang merentang sepanjang 20 tahun sebagai pakar penyelenggaraan pemilu dan penasehat di bidang demokrasi. Dari tahun 1984 hingga 1994, Alan menjabat sebagai manajer senior di dalam Komisi Pemilu Australia. Setelah itu, Alan bekerja sebagai manajer proyek-proyek IFES di Azerbaijan pada tahun 1999 dan di Indonesia sejak tahun 2000 hingga 2004, selain pernah juga menjadi staf senior PBB di Slavonia Timur pada tahun 1996 dan di Nigeria pada tahun 1998, dan juga menjadi penasehat pemerintah Afrika Selatan untuk pelaksanaan pemilihan kepala daerah tahun 1995. Selama tahun 2005 hingga 2006 Alan menjadi direktur program bantuan pilkada Democracy International di Indonesia. Alan juga merupakan salah satu penulis utama untuk ACE (Administration and Cost of Elections) Project.

**Sara Staino** adalah konsultan untuk Program Proses Pemilu di International IDEA sejak tahun 2004. Sebagai konsultan, Sara memiliki beberapa tanggung jawab, di antaranya adalah mewakili IDEA di dalam Komite Manajemen ACE Project, mengkonseptualisasi dan mengimplementasi Jaringan Pakar Pemilu ACE; menjadi penulis utama bagi *ACE Encyclopaedia* terkait topik 'Manajemen Pemilu'; dan sebagai Manajer Proyek IDEA mengenai proses Evaluasi ACE. Selain mengabdikan diri di IDEA, Sara juga bekerja sebagai dosen ilmu politik di Universitas Örebro, Swedia. Sara juga pernah berpartisipasi sebagai pemantau pemilu dan Ketua Deputy komisi TPS untuk pelaksanaan pemilu di Swedia. Sara adalah lulusan Universitas Örebro, Swedia, jurusan Ilmu Politik.

**Joram Rukambe** adalah Manajer Program International IDEA wilayah Afrika, yang berbasis di Pretoria, Afrika Selatan. Sebelum bertugas di wilayah Afrika, Joram bekerja sebagai Staf Program Senior untuk divisi Proses Pemilu International IDEA selama dua tahun. Joram adalah mantan Direktur Pemilu dan Ketua Eksekutif Komisi Pemilu Namibia dari tahun 1998 hingga 2003, pernah bekerja sebagai pemantau pemilu, konsultan, dan penasehat teknis di Afrika, dan telah menerbitkan berbagai publikasi mengenai penyelenggaraan pemilu, khususnya di wilayah Afrika Selatan. Joram memiliki gelar MA dalam

bidang media dan kajian budaya dari Universitas Kwa-Zulu Natal, Afrika Selatan, dan gelar sarjana (*undergraduate*) dalam bidang administrasi publik dan pembangunan dari Universitas Fort Hare, Afrika Selatan.

**Carl W. Dundas** adalah mantan Direktur Pemilu di Jamaika (1979–1980) dan mantan Penasehat (Legal) Khusus di Sekretariat Persemakmuran, dengan tanggung jawab untuk memberikan asistensi teknis ke pemilu (1990–2001). Carl telah menjadi konsultan pemilu sejak 2001, spesialisasi di bidang modernisasi lembaga penyelenggara pemilu (LPP), skema perundang-undangan pemilu, dan penetapan batas wilayah pemilihan. Carl juga pernah menjadi Konsultan Pemilu untuk Komisi Eropa di Liberia (Juli 2004—Oktober 2005) Carl adalah seorang advokat (Gray's Inn) dan memiliki gelar Master of Law (Magister Hukum) dari Universitas London, Britania Raya.

**Andrew Ellis** saat ini menjabat sebagai ketua Tim Proses Pemilu IDEA Pusat di Stockholm. Andrew memiliki pengalaman yang luas sebagai penasehat teknis terkait isu-isu pemilu dan kelembagaan di negara-negara transisi demokrasi. Andrew pernah bekerja sebagai penasehat senior untuk National Democratic Institute (NDI) di Indonesia sejak tahun 1999 hingga 2003, bekerja sama dengan para anggota legislatif Indonesia untuk melakukan amandemen dan reformasi undang-undang pemilu dan politik, serta dengan berbagai organisasi non-pemerintah (NGO) dan komentator-komentator politik. Selain itu, Andrew juga pernah ditugasi sebagai Ketua Penasehat Teknis untuk Komisi Pemilu Palestina di bawah Komisi Eropa untuk membantu persiapan pelaksanaan pemilu demokratis pertama Palestina pada tahun 1996, juga membantu proses desain dan perencanaan program perbantuan pemilu untuk pemilu Kamboja tahun 1998. Andrew adalah salah satu penulis buku *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*.

**Ayman Ayoub** memiliki spesialisasi dalam program bantuan pembangunan, termasuk dalam isu reformasi pemilu, legal, dan yudisial. Ayman adalah seorang pengacara Spanyol yang memiliki darah keturunan Syria. Selama lebih dari 14 tahun Ayman berfokus pada upaya perbantuan profesional bagi proses demokratisasi di negara-negara transisi dan pasca-konflik, seperti di wilayah Timur Tengah, Afrika Barat, Eropa Timur, dan Asia Tenggara, bekerja untuk Komisi Eropa, PBB, dan berbagai organisasi lainnya. Ayman bergabung bersama IDEA sebagai Staf Program Senior pada bulan Oktober 2005.

## Para Penulis Studi Kasus

**Reginald Austin** pernah bekerja pada Komisi Penetapan Batas Wilayah Pemilihan Pemilu Zimbabwe dan Dewan Namibia untuk Sekretariat Persemakmuran dan Pusat Riset dan Dokumentasi Afrika Selatan (Southern African Research and Documentation Centre, SARDC) di Zimbabwe, sebagai penasehat terkait isu transisi dan pemilu multi-partai pasca-konflik di Mozambique dan Angola. Pada tahun 1992 Reg terpilih sebagai Ketua Divisi Pemilu pada Otoritas Transisional PBB untuk Kamboja (UNTAC). Reg juga menjadi ketua Misi Pemantauan Afrika Selatan PBB (UNOMSA) pada tahun 1994 dan Misi Perbantuan PBB di Afghanistan (UNAMA) pada tahun 2003–2004. Reg juga pernah menjadi

Direktur Divisi Konstitusi dan Legal pada Sekretariat Persemakmuran dari tahun 1994 hingga 1998, dan setelahnya, hingga tahun 2003, menjadi direktur program pemilu dan Afrika IDEA. Sejak tahun 2005 Reg bekerja sebagai konsultan independen.

**Peter Bartu** adalah mantan penasehat politik bagi Perwakilan Khusus Sekretaris Jenderal PBB, Terje Roed Larsen, di dalam Proses Perdamaian Timur Tengah dari tahun 2001 hingga 2003. Peter juga pernah bekerja bagi PBB di Timor Timur (1999) dan Kamboja (1991–1993), juga untuk Departemen Perdana Menteri Australia dan Departemen Luar Negeri dan Perdagangan Australia. Saat ini Peter bekerja meneliti aspek pihak-ketiga dalam proses penarikan pasukan bersenjata Israel dari Palestina.

**Jarrett Blanc** pernah menjadi manajer program asistensi teknis pemilu IFES yang bernama Pusat untuk Pemerintahan Transisional dan Pasca-Konflik (Centre for Transitional and Post-Conflict Governance) di Irak dan Palestina. Jarrett memiliki pengalaman yang luas terkait isu pemilu dan transisi politik pasca-konflik di Afghanistan, Kosovo, Nepal, dan negara-negara transisi lainnya. Jarrett pernah mempresentasikan makalahnya mengenai penyelenggaraan pemilu pada Konferensi Dimensi Kemanusiaan yang diselenggarakan oleh Organisasi untuk Keamanan dan Kerja Sama Eropa (OSCE), Biro untuk Lembaga Demokratis dan Hak Asasi Manusia (ODIHR), dan berbagai konferensi lainnya, dan kemudian diterbitkan juga oleh *New York Times*. Jarrett menyandang gelar akademik dari Universitas Harvard, AS, dalam bidang Ilmu Politik.

**Jeannette Bolenga** adalah peneliti Kajian Pemilu pada Institut Studi Tingkat Lanjut Pembangunan dan Pemerintahan, Universitas South Pacific. Jeannette menyandang gelar master (MA) dalam bidang administrasi pembangunan dari Pusat Studi Pembangunan Nasional, Universitas Nasional Australia (ANU). Beliau pernah menjabat sebagai Ketua Pelaksana Pemilu pada Lembaga Pemilu Vanuatu dari tahun 1997 hingga 2003, di mana beliau bertanggung untuk melaksanakan pengawasan pelaksanaan registrasi pemilih dan pemilu parlementer, dewan provinsi dan kota madya, dan Dewan Nasional untuk Malvatumauri. Selain itu, beliau juga bertanggung jawab memberikan pelatihan bagi petugas pemilu dan TPS, membuat materi dan program edukasi pemilih, dan juga memberikan edukasi pemilih bagi siswa sekolah dan berbagai komunitas. Jeannette juga adalah mantan Direktur-Jenderal Pelaksana di Kementerian Dalam Negeri pada tahun 2001. Sebelumnya beliau pernah menjadi penasehat kebijakan bagi menteri dalam negeri, telekomunikasi, dan meteorologi dari tahun 1986 hingga 1993. Selain itu Jeannette adalah seorang aktivitas masyarakat sipil dan pemimpin berbagai organisasi kemasyarakatan.

**Sean Dunne** memiliki gelar sarjana (Bachelor's degree) dalam bidang teknologi informasi dari Universitas Queensland Pusat, Australia, dan gelar magister (Master's degree) dalam bidang ilmu politik dari Universitas New York, AS. Sejak Desember 1999, Sean menjabat sebagai Kepala Operasi pada Divisi Perbantuan PBB. Tanggung jawab beliau adalah mengawasi dan memastikan konsistensi proyek-proyek lapangan PBB pada level global.

**Margot Gould** adalah seorang ilmuwan politik yang bekerja pada Program Afrika milik International IDEA untuk mempromosikan demokrasi. Margot bergabung bersama IDEA tahun 2000 dan telah bekerja menangani berbagai isu terkait wilayah Afrika Barat dan Selatan, termasuk soal proses pemilu dan demokrasi pada tingkat daerah. Sejak tahun 2002 beliau memfokuskan diri pada isu pembangunan kapasitas dan profesionalisme bagi para pekerja dan penyelenggara pemilu, telah mengawasi sebuah proyek di Mozambique selama tiga tahun, dan juga telah mengorganisir berbagai pelatihan di wilayah Afrika Barat dan Selatan. Margot telah berpartisipasi di dalam tiga misi pengawasan pemilu di Mozambique dan Ethiopia.

**Ron Gould** secara resmi telah pensiun, tetapi masih sangat aktif terlibat dalam berbagai aktivitas kepemiluan internasional dan berkeliling ke seluruh dunia, berpartisipasi dalam program asistensi dan bantuan pemilu di berbagai negara seperti Namibia, Venezuela, dan Bosnia. Ron pernah menjadi Asisten Ketua Pelaksana Pemilu Kanada selama 20 tahun dari tahun 1981. Sebelum bekerja untuk Elections Canada, Ron bekerja sebagai pegawai negeri sipil pada komisi urusan wilayah Utara, sumber daya nasional, transportasi, keamanan nasional, kependudukan, dan pelayanan publik. Beliau merupakan salah satu pakar yang paling disegani dalam hal organisasi dan penyelenggaraan pemilu dan telah terlibat dalam lebih dari 100 tugas kepemiluan di lebih dari 50 negara yang berbeda. Ron Gould dianugerahi gelar kehormatan (Order of Canada) pada tahun 1997.

**Maria Gratschew** adalah lulusan Universitas Uppsala, Swedia, dan bergabung dengan IDEA sebagai Manajer Proyek Tingkat Partisipasi Pemilih pada tahun 1999. Bidang spesialisasi Maria adalah pada isu tingkat partisipasi pemilih, administrasi pemilu, voting eksternal, dan voting wajib. Bersama Rafael López Pintor, Maria adalah penulis utama dan penyunting buku *Voter Turnout since 1945: A Global Report* (2002) dan *Voter Turnout in Western Europe: A Regional Report* (2004).

**Bill Gray** adalah mantan Komisioner Pemilu Australia (1995–2000) dan mantan ketua Dewan Pemilu Australia (1995–1997 dan 1997-1999), dan pernah mewakili Australia di dalam Dewan IDEA. Bill juga pernah menjadi pengawas pemilu untuk Sekretariat Persemakmuran di negara-negara seperti Afrika Selatan, Lesotho, Trinidad & Tobago, dan Zimbabwe. Setelah pensiun pada tahun 2000, Bill mendirikan sebuah lembaga konsultan yang bekerja untuk memberikan saran dan rekomendasi terkait isu-isu seperti jejaring internasional LPP dan pembentukan Komisi Pemilu yang independen di wilayah utara Australia. Bill Gray dianugerahi gelar kehormatan (Order of Australia) pada tahun 1992.

**Ellie Greenwood** pernah bekerja untuk Komisi Pemilu Britania Raya selama empat tahun, membantu mendesain dan mendirikan organisasi tersebut yang resmi terbentuk pada tahun 2000. Selama bekerja untuk Komisi Pemilu Britania Raya, Ellie berfokus pada upaya penyusunan dan implementasi perundang-undangan keuangan politik, serta undang-undang untuk meningkatkan

partisipasi politik. Saat ini Ellie bekerja sebagai konsultan manajemen, yang memiliki spesialisasi pada peningkatan efisiensi dan kualitas pelayanan otoritas pemilu lokal di Inggris.

**Rubén Hernández Valle** adalah profesor hukum konstitusi negara di Universitas Kosta Rika, dan seorang profesor doktor pada Universitas Siena, Italia. Berkat pengalamannya yang panjang di dunia akademik, Ruben pernah beberapa kali menjadi profesor tamu di berbagai universitas, termasuk di Duquesne (Pennsylvania, AS), Católica (Buenos Aires, Argentina), dan San Marcos (Lima, Peru). Pengalamannya di bidang yudisial membuatnya dipercaya sebagai hakim pengganti di Mahkamah Tinggi Kosta Rika. Rubén telah menulis berbagai publikasi terkait tema konstitusi, yudisial, hukum, dan berbagai tema legal lainnya.

**Pedro J. Hernando** adalah profesor bidang hukum pemilu, parlemen, dan konstitusi di Universitas Cantabria, Spanyol, sejak 1991. Beliau juga menjadi profesor tamu di Universitas Bologna dan Liberia Università Internazionale degli Studi Sociali (LUISS) di Universitas Roma. Beliau telah menulis lebih dari 30 artikel untuk berbagai publikasi dan jurnal dalam bidang pemilu dan penyusunan undang-undang. Setelah mendirikan ASMENTIC, sebuah lembaga konsultasi dalam bidang hukum dan teknologi, pada tahun 1998 Pedro ditunjuk sebagai Penasehat bagi Presiden Parlemen Cantabria di Spanyol dan sejak 2003 menjabat sebagai Ketua Kabinet Dewan Pekerjaan Publik dan Perumahan di pemerintahan daerah Cantabria.

**Ajay Jha** adalah anggota Pelayanan Administrasi India, pelayanan publik senior di India, dengan pengalaman dan kepakaran yang luas dalam penyelenggaraan pemilu, baik di tingkat nasional maupun daerah. Ajay pernah menjabat sebagai Deputy Komisioner Pemilu pada Komisi Pemilu India selama enam tahun (1999–2005) dan mengetuai tim yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan pemilu parlemen nasional tahun 2004 yang menggunakan teknologi mesin e-voting di seluruh TPS-nya. Setelah menangani pelaksanaan dua pemilu parlemen nasional dan beberapa pemilu daerah, Ajay saat ini menjadi peneliti sejarah kelembagaan Komisi Pemilu India di Institut Administrasi Publik, New Delhi.

**Claude Kademba** saat ini menjabat sebagai manajer kepala riset di Program Kajian Masyarakat, Kebudayaan, dan Identitas pada Dewan Kajian Ilmu Kemanusiaan Afrika Selatan. Claude memiliki gelar master (MA) dalam bidang hubungan internasional dari Universitas Witwatersrand, Afrika Selatan, dan merupakan kandidat doktor (PhD) di dalam bidang dan di universitas yang sama. Sebelumnya Claude pernah bekerja di Electoral Institute of Southern Africa (EISA) sebagai manajer program riset dan pada Pusat Studi Kebijakan dan Bank Pembangunan Afrika Selatan. Claude juga pernah bekerja sebagai konsultan untuk berbagai organisasi internasional seperti Oxfam, Komisi untuk Imigran PBB, Norwegian's People Aid, dan African Union. Minat utama Claude mencakup isu-isu seperti demokratisasi dan pemerintahan, politik pemilu, partisipasi masyarakat, konflik, media, partai politik, masyarakat sipil, dan kebijakan sosial.

**Shumbana Karume** adalah seorang pakar politik pemilu dengan minat khusus terhadap isu demokrasi elektoral, integrasi regional, dan berbagai isu lain terkait pemerintahan dan demokrasi di wilayah Komunitas Pembangunan Afrika Bagian Selatan (Southern Africa Development Community, SADC). Sebelumnya Shumbana pernah bekerja untuk bidang tersebut pada EISA di Johannesburg, Afrika Selatan, SARDC, dan PBB. Beliau juga pernah menjadi pemantau pemilu di wilayah selatan Afrika dan wilayah lain, menakup negar-negara seperti Swaziland, Afrika Selatan, Namibia, dan Kenya. Shumbana telah menerbitkan sejumlah laporan riset terkait isu demokrasi elektoral di wilayah Selatan Afrika. Beliau menyandang gelar Master's degree dalam bidang ekonomi dan politik pembangunan dari Universitas Colombia, AS.

**Kaz Kuroda** telah terlibat dalam aktivitas kepemiluan sejak tahun 1992. Kaz pernah bekerja sebagai penasehat, pengawas senior, staf pemilu, dan koordinator lapangan di Kamboja, Afrika Selatan, Mozambique, Tanzania, Pakistan, Indonesia, Timor Timur, dan Bosnia & Herzegovina. Sebelumnya, Kaz pernah terlibat dalam upaya implementasi program bantuan bilateral yang dilakukan oleh JICA (Japan International Cooperation Agency) terkait aspek teknis, finansial, dan pemantauan internasional. Pada tahun 2006 Kaz bekerja pada sebuah program bantuan pemilu di Aceh, Indonesia.

**Johan Lindroth** bekerja untuk Tim Proses Pemilu di IDEA pada tahun 2004 dan 2005. Johan adalah lulusan Universitas Uppsala, Swedia, dalam bidang politik komparatif, yang kuliahnya dilaksanakan di Uppsala dan Argentina (Universidad del Salvador). Sebelumnya Johan pernah bekerja untuk Kedutaan Besar Uruguay untuk Swedia dan di Universitas Bergen, Norwegia. Saat ini Johan bekerja sebagai konsultan.

**Belinda Musanhu** adalah ahli sosiologi politik yang telah bekerja di bidang pemilu, demokrasi, dan pemerintahan sejak tahun 1999. Dari tahun 2000 hingga 2003 Belinda bekerja untuk Lembaga Pengawasan dan Pemantauan Pemilu di Zimbabwe Election Support Network (ZESN). Pada 2004 Belinda bergabung bersama EISA di mana beliau fokus pada isu peningkatan dan penyebaran Prinsip-prinsip Manajemen, Pengawasan, dan Pemantauan Pemilu di wilayah SADC. Selain itu Belinda juga memberikan bantuan teknis kepada kelompok pemantau domestik di wilayah SADC dan menjadi koordinator bagi misi-misi pemantauan yang dilakukan oleh EISA. Belinda lulus dari Universitas Zimbabwe dengan gelar dalam bidang politik dan pemerintahan, dan juga dalam bidang sosiologi.

**Robert A. Pastor** adalah Wakil-Presiden dari departemen Urusan Luar Negeri, Profesor dalam bidang Hubungan Internasional, dan Direktur dari Pusat Manajemen Demokrasi dan Pemilu di Universitas Amerika. Sejak tahun 1985 hingga September 2002 Robert menjabat sebagai profesor di Universitas Emory, AS, dan juga menjadi peneliti dan salah satu pendiri dari Pusat Penelitian Carter untuk Amerika Latin dan Demokrasi, di mana Robert mengorganisir berbagai aktivitas pemantauan pemilu di lebih dari 30 negara. Robert merupakan mantan penasehat isu keamanan nasional di Amerika Latin sejak tahun 1977 hingga

1981, seorang Profesor Fulbright di Meksiko, dan profesor tamu di Universitas Harvard, AS, di mana beliau mendapatkan gelar PhD-nya. Saat ini Robert menjabat sebagai Direktur Eksekutif Komisi Carter-Barker untuk Reformasi Pemilu Federal dan juga merupakan penulis dan penyunting 16 buah buku.

**Vijay Patidar** adalah anggota Pelayanan Administrasi India, pelayanan publik senior di India, dan memfokuskan diri pada isu pemilu di tingkat nasional dan provinsi, baik di India maupun internasional. Vijay pernah menjabat sebagai ketua lembaga pemilu gabungan di Madhya Pradesh, pernah menjadi konsultan pemilu di empat misi perdamaian PBB, dan ketua Tim Pemilu di International IDEA.

**Robert Patterson** adalah mantan ketua lembaga pemilu (1990–2002) di British Columbia, Kanada. Robert juga pernah menjabat sebagai anggota Komisi Penetapan Batas Wilayah Pemilihan Provinsi (1998–1999). Saat ini Robert bekerja sebagai konsultan penyelenggaraan pemilu yang pernah bekerja di Papua New Guinea, Liberia, Georgia, Ukraina, dan Palestina.

**Maiko Shimizu** saat ini sedang mengambil studi Master dalam bidang studi internasional (perdamaian dan resolusi konflik) di Universitas Queensland, Australia, melalui Beasiswa Rotary World Peace. Sebelum mengambil studi di Australia, Maiko pernah bekerja sebagai pemantau di Pakistan (2002), Indonesia (2004), dan Taiwan (2004) dengan Asian Network for Free Elections (ANFREL) dan sebuah organisasi non-pemerintah (NGO) Jepang, InterBand. Maiko juga pernah menjadi koordinator misi pemantauan di Kamboja (2003) dan Indonesia (2004) untuk InterBand. Dari tahun 2003 hingga 2004, Maiko bekerja sebagai peneliti NGO di Kementerian Luar Negeri Jepang, dan sejak November 2005 beliau membantu proyek Penyelesaian Sengketa Pemilu milik International IDEA.

**Domenico Tuccinardi** adalah pakar pemilu yang telah bekerja di bidang manajemen pemilu dan pemerintahan selama sepuluh tahun di Eropa Timur, Timur Tengah, Asia, dan Afrika. Domenico pernah menjadi direktur program registrasi eksternal dan pemungutan suara untuk Misi OSCE di Bosnia antara tahun 1999 dan 2000. Sebagai Deputy Direktur Pemilu ISCE di Bosnia pada tahun 2001, Domenico berperan dalam mendesain upaya transfer kekuasaan penyelenggaraan pemilu kepada Komisi Pemilu Bosnia yang baru dibentuk. Domenico juga mengetuai proyek Uni Eropa dalam membantu pelaksanaan pemilu transisional di Irak pada tahun 2005 dan menjadi Deputy Ketua Pemantau untuk Misi Pemantauan Uni Eropa di Venezuela pada tahun 2005. Baru-baru ini Domenico menjadi Penasehat Khusus Uni Eropa di dalam Komisi Referendum untuk kemerdekaan Montenegro. Domenico menyandang gelar dalam bidang hukum dan gelar Magister (MA) dalam bidang hukum internasional.

**Kåre Vollan** bekerja sebagai seorang konsultan. Dari Mei 1999 hingga November 2000 Kåre menjabat Deputy Ketua untuk Misi OSCE di Bosnia & Herzegovina yang bertanggung jawab untuk melaksanakan dua pemilu yang berlangsung pada tahun 2000. Antara tahun 1996 hingga 2005 Kåre mengetuai

11 misi pemantauan OSCE/ODIHR, tahun 1995–1996 beliau mengetuai misi pemantauan pemerintah Norwegia untuk pemilu Palestina, dan pada tahun 2002 beliau mengetuai misi pemantauan di Zimbabwe. Dari tahun 2003 hingga 2006 Kåre menerbitkan opini mengenai undang-undang pemilu untuk Komisi Venesia di Dewan Eropa. Kåre, yang menyandang gelar MSc dalam bidang matematika dari Universitas Oslo, Norwegia, telah menerbitkan sejumlah artikel terkait isu-isu kepemiluan.

# Ucapan Terima Kasih

Buku ini tidak akan pernah selesai tanpa kontribusi dari berbagai pihak dan organisasi. Kami mengucapkan rasa terima kasih yang terdalam kepada semua pakar, praktisi, dan mitra kerja di seluruh dunia yang telah membagikan pengetahuan, wawasan, dan berbagai data penting lainnya.

Terima kasih secara khusus kami ucapkan kepada Rafael López Pintor, yang karya dan ide-ide awalnya menjadi basis bagi penulisan buku ini.

Selain para penulis bab-bab Studi Kasus di dalam buku ini, kami juga ingin mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang secara aktif telah membantu penulis dalam proses penulisan buku ini: Samuel Abad, Noufal Abboud, Brad Adams, Kwadwo Afari-Gyan, Ileana Cristina Aguilar, Armineh Arakelian, Keith Archer, Erika Beckman, John Bellamy, Virginia Beramendi-Heine, Hanna Berheim, Fransesca Binda, Sarah Birch, Michael Boda, Nadja Braun, Ingrid Bäckström-Vose, Johan Carlberg, Nicholas Cottrell, Indraneel Datra, Kinga Dolina, Linda Ederberg, Jørgen Elklit, Monika Ericson, Elena Findley-de Regt, Jeff Fischer, Karen Fogg, Mileydi Fougstedt, Tashina Giroud, James Gomez, Shri N. Gopaldaswami, Paul Guerin, Lisa Hagman, Abdalla Hamdok, Marie Hohwú-Christiansen, Vasile Jirjea, Samuel Jones, Denis Kadima, Sakuntala Kadirgamar-Rajasingham, Ray Kennedy, Jean-Pierre Kingsley, Tibor Csaba Kovacs, Irena Kravos, Lotta Lann, Stina Larserud, Agustin Loada, Jocelyn Lucas, Paddy McGuire, Domingos Magalhães, Michael Meadowcroft, Gerald Mitchell, Isabel Morales Bautista, Kenneth Mpyisi, Carlos Navarro, Sa Ngidi, Pippa Norris, Bernard Owen, Therese Pearce Laanela, Jörgen Persson, Melanie Reid, Maria Rodriguez-McKey, Rafael Roncagliolo, Kristen Sample, Alan Smith, Scott Smith, Richard Soudriette, Antonio Spinelli, Jonathan Stonestreet, Markku Suksi, Kate Sullivan, Zsolt Szolnoki, Rein Taagepera, Rita Taphorn, Dalavieng Thiladej, Judy Thompson, Ilona Tip, Maja Tjernström, Andrew Trawen, Dieudonné Tshiyoyo, Malcolm Turner-Kerr, Felix Ulloa, Carlos A. Urruty Navatta, Stef Vandeginste, Danville Walker, Bénédicte Walter, Bob Worcester, Alex Yurin, Hjalti Zóphóníasson, Daniel Zovatto, dan Istvan Zsuffa.

Terima kasih juga kepada Eve Johansson atas kerja penyuntingannya yang sangat profesional, juga kepada Nadia Handal Zander, Manajer Publikasi IDEA, dan Anh Dung Nguyen, Staf Publikasi IDEA, atas bantuannya yang sangat berharga.

# Tentang International IDEA

## Mendukung Demokratisasi di Seluruh Dunia

Dibentuk pada tahun 1995, International Institute for Democracy and Electoral Assistance – IDEA – merupakan sebuah organisasi antar-pemerintah yang mendukung proses demokrasi yang berkelanjutan. International IDEA bekerja dalam skala global, meskipun saat ini berfokus pada wilayah Afrika, Timur Tengah, Amerika Latin, dan Asia Selatan, untuk meningkatkan desain dan efektivitas institusi demokrasi, dan memperkuat proses demokrasi. Untuk itu, IDEA:

- menyediakan sebuah forum bagi para peneliti, pembuat kebijakan, aktivis, dan media massa untuk mendiskusikan prinsip-prinsip demokrasi;
- menyatukan antara riset dengan pengalaman di lapangan, mengembangkan metodologi, dan memberikan pelatihan untuk meningkatkan proses demokrasi; dan
- mempromosikan transparansi, akuntabilitas, dan efisiensi dalam menyelenggarakan pemilu.

## Aktivitas utama International IDEA mencakup:

*Pembangunan demokrasi dan manajemen konflik.* Fokus IDEA di dalam bidang ini adalah pembentukan konstitusi, rekonsiliasi, pengupayaan dialog inklusif, dan keamanan. Target utamanya adalah masyarakat yang sedang mengalami masa transisi, terutama dari wilayah yang mengalami konflik kekerasan dan memiliki pemerintahan yang lemah.

*Proses pemilu,* termasuk menjamin penyelenggaraan yang profesional, independensi pemilu, penerapan sistem pemilu, peningkatan akses, dan membangun kepercayaan publik. IDEA juga mengembangkan modul dan materi pelatihan khusus bagi para petugas pemilu, serta menyediakan data dan analisa komparatif terkait aspek politis dan teknis dari proses desain, organisasi, dan implementasi pemilu.

*Partai politik*, kesetaraan politik dan hak untuk berpartisipasi di dalamnya (termasuk bagi kelompok perempuan). Aktivitas IDEA mencakup melakukan evaluasi terhadap regulasi eksternal partai, pendanaan publik, manajemen, dan relasinya dengan masyarakat. IDEA juga berupaya mengidentifikasi cara-cara untuk meningkatkan komitmen partai terhadap politik yang inklusif, terutama terkait dengan isu keterwakilan perempuan di dalam politik, misalnya dengan memberikan mendorong penerapan kuota gender.

## **Keanggotaan**

Keanggotaan IDEA terbuka bagi pihak pemerintah. Saat ini IDEA memiliki 24 negara anggota: Australia, Barbados, Belgia, Botswana, Kanada, Tanjung Verde, Chili, Kosta Rika, Denmark, Finlandia, Jerman, India, Mauritius, Meksiko, Namibia, Belanda, Norwegia, Peru, Portugal, Afrika Selatan, Spanyol, Swedia, Swiss, dan Uruguay. Jepang memiliki status sebagai negara pemantau.

## **International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA)**

Strömsborg, SE-103 34 Stockholm, Swedia

Tel: +46-8-698-3700; Fax: +46-8-20-24-22

E-mail: [info@idea.int](mailto:info@idea.int)

<<http://www.idea.int>>

Membangun kepercayaan dan profesionalisme dalam penyelenggaraan proses pemilu tetap menjadi suatu tantangan besar bagi lembaga penyelenggara pemilu (LPP). Banyak LPP menghadapi pertanyaan-pertanyaan mengenai desain yang mendasar ketika mereka berupaya untuk bekerja lebih baik: bagaimana seharusnya lembaga penyelenggara pemilu dibentuk untuk memastikan bahwa mereka dapat bertindak secara independen? Bagaimana lembaga penyelenggara pemilu berhubungan dengan para pemangku kepentingan seperti media, partai politik, dan donor? Bagaimana lembaga penyelenggara pemilu dapat menilai kinerja mereka dan menggunakan pengalaman untuk membangun pemilu yang berkelanjutan?

Desain Penyelenggaraan Pemilu: Buku Pedoman Internasional IDEA ditulis bagi para penyelenggara pemilu dan pihak lainnya yang terlibat dalam pembangunan penyelenggaraan pemilu yang profesional, berkelanjutan dan hemat biaya yang dapat menghasilkan pemilu yang bebas, jujur dan kredibel. Buku ini merupakan studi komparatif yang menyajikan praktik-praktik yang baik dan kecakapan teknis dari seluruh dunia mengenai keuangan, struktur dan evaluasi lembaga penyelenggara pemilu.