

Penguatan Ekosistem Keterbukaan Data Pemilu

Policy Brief

Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)

April, 2021

Pengantar

Keterbukaan informasi pemilu menjadi salah satu faktor penting dalam penyelenggaraan pemilu yang demokratis. Ketika peserta pemilu dan pemilih diberikan informasi dan data mengenai segala proses dan hasil pemilu, mereka cenderung menerima keputusan tersebut. Prinsip keterbukaan mampu menopang integritas proses dan hasil pemilu. Setiap proses pemilu dapat dinikmati dan dikawal secara kasat mata. Bahkan, publik dapat mencatat atau merekam kembali setiap data dan informasi yang terlihat, untuk disajikan kembali dengan tampilan yang lebih kreatif dan memikat. Membuka data dan informasi pemilu semakin memperkuat legitimasi proses dan hasil pemilu.

Keterbukaan informasi pemilu di Indonesia mulai mencuat ke publik pada Pemilu 2014. Dari sebelas kali pemilu yang pernah digelar di Indonesia, baru pada Pemilu 2014 data-data pemilu lebih terbuka. Data-data pemilu—yang dalam beberapa pemilu sebelumnya tak mudah diakses, atau hanya dibuka sebagian, atau datanya dibuka mengikuti tahapan saja dan tak bisa diakses setiap saat—pada Pemilu 2014 bak digelontorkan kepada publik. Komisi Pemilihan Umum (KPU) periode 2012–2017 yang menyelenggarakan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden 2014 membuka hampir semua data pemilu kepada publik.

Pada Pemilu 2014, keterbukaan informasi pemilu menyolok karena KPU mengunggah riwayat hidup (*curriculum vitae*) calon anggota legislatif (caleg), membuka fasilitas pengecekan data pemilih lewat portal Sistem Informasi Data Pemilih (Sidalih), serta memindai dan mengunggah formulir hasil penghitungan suara di tingkat Tempat Pemungutan Suara (TPS) atau yang dikenal dengan Formulir C1.

KPU juga menyediakan data-data tersebut dalam format data terbuka. Menurut Open Knowledge International, ada tiga ciri kunci keterbukaan data. Pertama, ketersediaan dan akses: data harus tersedia secara keseluruhan dan mudah diunduh di internet. Data juga harus tersedia dalam bentuk yang mudah dan dapat dimodifikasi. Kedua, penggunaan kembali dan redistribusi: data harus disediakan dengan ketentuan yang memungkinkan pengguna menggunakan kembali dan mendistribusikan data tersebut termasuk penggabungan dengan set data lain. Data harus dapat dibaca oleh mesin. Ketiga, partisipasi universal: setiap orang harus dapat menggunakan, menggunakan kembali, dan mendistribusikan kembali—tidak ada diskriminasi terhadap orang atau kelompok tertentu dan juga batasan penggunaan untuk tujuan tertentu—misalnya hanya untuk tujuan pendidikan.

Namun, pada Pemilu 2019, KPU tidak merilis data dalam format data terbuka. Transisi kepemimpinan KPU belum mampu melanjutkan inisiatif baik yang sudah dimulai pada Pemilu 2014. Karena hal tersebut, Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) dan organisasi masyarakat sipil lain mesti mengumpulkan data-data pemilu secara manual dari sistem informasi yang digunakan KPU. Setelah itu, data yang sudah dikumpulkan perlu dibersihkan dan dihubungkan dengan set data lain karena data tersebut sangat berserak dan tidak terstandarisasi. Barulah data-data ini bisa didigitalisasi menjadi Application Programming Interface (API) yang menjadi bahan baku pembuatan platform berbasis web Pintar Memilih yang dikelola Perludem.

Keterbukaan data pemilu Indonesia telah dikenal baik di komunitas pemilu dunia, tetapi setelah Pemilu 2014 belum tampak ada terobosan baru yang dilakukan KPU. Perencanaan pengembangan lebih lanjut yang tidak memadai dan juga kebergantungan pada kepemimpinan individu telah membuat program keterbukaan data pemilu berjalan tidak berkelanjutan.

Pengembangan Ekosistem Keterbukaan Data

Pendekatan pengembang ekosistem sangat relevan dalam merancang strategi keberlanjutan program keterbukaan data pemilu. Pendekatan ini didasarkan pada premis bahwa mencapai dan mempertahankan hasil suatu program bergantung pada kontribusi dari banyak hal yang saling berkait. Membangun kapasitas aktor tunggal atau memperkuat hubungan tunggal tidak akan cukup.

Penggunaan pendekatan ekosistem telah menunjukkan program data terbuka lebih berkelanjutan dan berdampak tinggi. Melalui pendekatan ekosistem, program data terbuka tidak hanya menyediakan dan meluncurkan portal data terbuka tetapi juga menyiapkan kerangka kebijakan/hukum, kesiapan kelembagaan, peningkatan kapasitas, pelibatan warga negara, pembiayaan inovasi, dan infrastruktur teknologi. Secara lebih rinci, ada delapan elemen kunci yang harus dipetakan untuk mengembangkan program data terbuka yang sukses. Delapan elemen kunci itu adalah kepemimpinan dan komitmen politik; kerangka hukum; kemampuan kelembagaan; ketersediaan dan tata kelola data; keterlibatan masyarakat; dukungan anggaran; pengelolaan permintaan dari publik; serta infrastruktur teknologi.

1. Kepemimpinan dan Komitmen Politik

Penggunaan teknologi dan keterbukaan data pemilu adalah disrupsi yang bisa mengacaukan atau mengubah hukum, institusi, dan budaya. Perubahan ini dapat berdampak pada *stakeholder* di dalam lembaga penyelenggara pemilu (kesekretariatan, sesama anggota penyelenggara pemilu, dll) ataupun di luar lembaga penyelenggara pemilu (partai politik, kandidat, dan pemilih). Aktor dengan kepemimpinan yang kuat dan fokus sangat dibutuhkan untuk mengatasi penolakan-penolakan dan menjelaskan insentif apa yang bisa didapat oleh aktor-aktor di lingkup pemilu tersebut.

Komitmen pimpinan ini diwujudkan melalui pembentukan regulasi, pembentukan struktur, monitoring-evaluasi, peningkatan kapasitas, pengalokasian anggaran, membangun hubungan

dengan pegawai hingga struktur paling bawah, dan membangun keterlibatan dengan masyarakat sipil.

Penilaian terhadap kepemimpinan dan komitmen politik berfokus pada tiga masalah inti: (i) apakah penyelenggara pemilu (KPU, Bawaslu, dan DKPP) serta pembuat undang-undang (DPR dan Kemendagri) memiliki komitmen politik yang diungkapkan secara terbuka mengenai penggunaan teknologi dan keterbukaan data pemilu; (ii) apakah ada dukungan bagi lembaga-lembaga pemilik data utama; dan (iii) apakah konteks politik yang lebih luas membantu implementasi penguatan ekosistem keterbukaan data pemilu.

Secara umum, komitmen KPU mendorong transparansi bisa dibagi menjadi dua dimensi besar. Pertama, KPU menerapkan transparansi internal dalam pembuatan kebijakan dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan. Kedua, KPU menerapkan transparansi dalam melaksanakan tahapan-tahapan pemilu.

Transparansi dalam melaksanakan tahapan-tahapan pemilu ditempuh KPU dengan membuka informasi yang mencakup verifikasi peserta pemilu dan kandidasi, daftar pemilih, dana kampanye, serta proses penghitungan dan rekapitulasi suara. KPU menggunakan sistem informasi daring untuk menyediakan informasi tersebut bagi publik. Beberapa sistem tersebut di antaranya adalah Sidalih (Sistem Informasi Daftar Pemilih), Silon (Sistem Informasi Pencalonan), Sipol (Sistem Informasi Partai Politik), Situng (Sistem Informasi Perhitungan), dan portal daring terpusat infopemilu.kpu.go.id yang memuat informasi publik dari sistem-sistem tersebut.

Dalam konteks politik yang lebih luas, KPU terlibat dalam kokreasi penyusunan rencana aksi nasional keterbukaan pemerintah Indonesia. Rencana aksi KPU tahun 2018-2020 adalah Integrasi data untuk peningkatan keterbukaan dalam penyelenggaraan pemilu dan pilkada. KPU kembali terlibat dalam penyusunan rencana aksi tahun 2020-2022. Rencana aksi tersebut adalah penguatan ekosistem keterbukaan data pemilu untuk meningkatkan akuntabilitas penyelenggaraan pemilu.

2. Kerangka Hukum

Keberlanjutan dan keberhasilan jangka panjang penggunaan teknologi dan keterbukaan data di Pemilu bergantung pada adanya kerangka hukum. Identifikasi kerangka hukum berkenaan dengan keterbukaan informasi publik, perlindungan data pribadi, dan regulasi lain yang relevan diperlukan untuk melihat hambatan aktual dan strategi perubahannya. Penilaian terhadap kerangka hukum berfokus pada penilaian terhadap ketersediaan regulasi dan implementasi regulasi tersebut.

Undang-undang No. 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU 14/2008) menjadi pijakan awal keterbukaan informasi publik di Indonesia. Ada beberapa pemikiran yang mendasari penerbitan UU 14/2008 tersebut. Pertama, memperoleh informasi merupakan hak asasi manusia. Kedua, keterbukaan informasi juga merupakan sarana dalam mengoptimalkan pengawasan publik terhadap penyelenggaraan negara dan segala sesuatu yang berakibat pada

kepentingan publik. Ketiga, untuk memberikan kepastian hukum bagi masyarakat dalam memperoleh informasi.

UU 14/2008 telah mengatur pengelolaan informasi publik secara rigid—tentang apa dan bagaimana informasi harus disajikan oleh penyelenggara negara agar dapat diketahui oleh masyarakat luas. Pemberlakuan UU 14/2008 merupakan salah satu isu krusial yang penting dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Sebagaimana institusi pemerintah lain, penyelenggara pemilu juga harus melaksanakan UU 14/2008.

Mengacu pada peraturan tersebut, KPU menetapkan pedoman pengelolaan informasi publik melalui Peraturan KPU No. 1 Tahun 2015 tentang Pengelolaan dan Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Komisi Pemilihan Umum (PKPU 1/2015). PKPU 1/2015 mengatur ketentuan umum; asas dan tujuan dalam layanan informasi publik; hak dan kewajiban pemohon informasi publik, hak dan kewajiban KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota; klasifikasi informasi publik yang mencakup informasi yang wajib diumumkan secara berkala, informasi yang wajib diumumkan secara serta merta, informasi yang wajib tersedia setiap saat; informasi yang dikecualikan, kategori informasi yang dikecualikan, tata cara pengecualian informasi publik, jangka waktu informasi publik yang dikecualikan; pejabat pengelola informasi dan dokumentasi (PPID), pengangkatan dan struktur pejabat pengelola informasi dan dokumentasi, tugas dan fungsi PPID; tata cara layanan informasi publik; keberatan; pelaporan; formulir layanan informasi publik, dan ketentuan lainnya.

Sementara di Undang-undang Pemilu, belum ada ketentuan terperinci yang mengatur tentang keterbukaan informasi pemilu. Hanya ada satu pasal di Undang-undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU 7/2017) yang secara umum mengatur keterbukaan informasi pemilu. Pasal 14 huruf c UU 7/2017 menyebutkan bahwa KPU berkewajiban menyampaikan seluruh informasi penyelenggaraan pemilu kepada masyarakat.

3. Kemampuan Institusional

Selain pemimpin yang mempunyai komitmen politik, aktor pada *middle management* atau para pejabat kesekretariatan di lembaga penyelenggara pemilu juga memegang peranan penting. Aktor-aktor di lembaga penyelenggara pemilu ini yang akan memegang dan mengelola tahapan pemilu yang menggunakan teknologi serta merilis data dari teknologi yang digunakan dengan proses yang transparan, aman, dan jelas. Untuk menjalankan kewenangan ini dengan baik, aktor-aktor di institusi ini mesti memahami teknologi dan mempunyai kemampuan teknis tentang data dan pengelolaannya.

Penilaian kemampuan dan kesiapan kelembagaan berfokus pada tiga masalah inti: (i) kesiapan dari kesekretariatan dengan bobot politik dan kompetensi yang memadai untuk memimpin program yang berkaitan dengan teknologi dan keterbukaan data pemilu; (ii) rekam jejak mekanisme koordinasi antarunit kerja terkait pengelolaan data; dan (iii) keberadaan dan efektivitas unit kerja dalam lembaga penyelenggara pemilu yang bertanggung jawab untuk keputusan strategis dan manajemen TIK.

Penerapan UU 14/2008 yang sedang dijalankan sebagai basis keterbukaan pemilu diharapkan bisa menjadi landasan yang kokoh dalam menerapkan transparansi. KPU setidaknya diharapkan mampu memilah antara informasi terbuka dan informasi yang dikecualikan, mempunyai perangkat atau infrastruktur untuk melaksanakan keterbukaan, dan juga SDM yang mumpuni.

4. Ketersediaan dan Manajemen/Tata Kelola Data

Implementasi keterbukaan data di pemilu akan lebih efektif jika telah ada inisiatif penggunaan teknologi yang mempunyai prosedur standar dalam digitalisasi dan tata kelola data pemilu. Praktik pengelolaan informasi yang baik di dalam lembaga penyelenggara pemilu dapat mempermudah untuk mengidentifikasi langkah yang perlu dilakukan untuk merilisnya sebagai data terbuka.

Data kunci yang sudah tersedia juga perlu diidentifikasi sudah seberapa terbuka apa untuk menentukan langkah apa yang perlu dilakukan untuk merilis kembali data dan informasi pemilu tersebut menjadi format data terbuka.

Penilaian mengenai manajemen atau tata kelola data berfokus pada tiga masalah utama: (i) bagaimana dan di mana data pemilu disimpan; (ii) visibilitas kepemilikan data; dan (iii) ketersediaan prosedur pengelolaan data.

Jika mengacu pada PKPU 1/2015, KPU sebagai badan publik wajib menyediakan, memberikan, dan/atau menerbitkan atau mengumumkan informasi publik yang berada di bawah kewenangannya. Informasi yang dimaksud dikategorikan menjadi empat. Pertama, informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala. Kedua, informasi yang wajib diumumkan serta merta. Ketiga, informasi yang wajib tersedia setiap saat. Keempat, informasi yang dikecualikan.

Informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala meliputi beberapa informasi antara lain, pertama, profil kelembagaan yang sekurang-kurangnya terdiri atas informasi tentang kedudukan atau domisili beserta alamat lengkap, ruang lingkup kegiatan, maksud dan tujuan, tugas dan fungsi KPU dan sekretariat di berbagai tingkatan serta struktur organisasi, gambaran umum setiap satuan kerja, serta profil singkat pejabat struktural yang meliputi nama, nomor telepon, alamat unit/satuan kerja, latar belakang pendidikan, dan penghargaan yang pernah diterima;

Kedua, ringkasan Informasi tentang program dan/atau kegiatan yang sedang dijalankan dalam lingkup KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Ketiga, ringkasan informasi tentang kinerja dalam lingkup KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota berupa Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) dan Penetapan Kinerja (TAPKIN). Keempat ringkasan laporan keuangan yang sudah diaudit. Kelima, ringkasan laporan akses informasi publik. Keenam, informasi tentang peraturan, keputusan, dan/atau kebijakan yang mengikat dan/atau berdampak bagi publik yang dikeluarkan oleh KPU. Keenam, standar operasional prosedur tentang pelayanan Informasi di lingkungan KPU.

Informasi yang wajib diumumkan secara serta merta meliputi peraturan, keputusan, dan kebijakan yang dikeluarkan oleh KPU serta putusan lembaga peradilan terkait dengan proses dan hasil pemilu. Sementara informasi yang wajib tersedia setiap saat meliputi informasi mengenai daftar informasi publik; informasi tentang peraturan, keputusan, dan/atau kebijakan KPU; informasi tentang organisasi, administrasi, kepegawaian, dan keuangan.

Sementara informasi yang dikecualikan meliputi informasi publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada pemohon informasi publik dapat menimbulkan hal-hal tertentu. Hal-hal tersebut adalah menghambat proses penegakan hukum, mengungkap rahasia pribadi, dan mengungkap rahasia jabatan. Informasi yang dikecualikan juga mencakup memorandum atau surat-surat antar KPU atau intra-KPU yang menurut sifatnya dirahasiakan kecuali atas putusan Komisi Informasi atau pengadilan; dan/atau informasi yang tidak boleh diungkapkan berdasarkan Undang-undang. Pembukaan Informasi yang dilakukan dengan cara mengajukan permintaan izin kepada Presiden.

5. Keterlibatan Masyarakat

Selain membuka data, pemangku kebijakan juga perlu menciptakan ekosistem keterbukaan data dengan melibatkan publik. Penyelenggara pemilu perlu bermitra secara luas dengan berbagai pemangku kepentingan. Beberapa pengalaman praktik terbaik telah menunjukkan bahwa inisiatif teknologi dan keterbukaan data pemilu lebih berkelanjutan dan berdampak tinggi ketika ada upaya untuk meningkatkan kapasitas publik/*intermediaries* agar keterlibatannya dalam mengelola atau mengonsumsi data pemilu bisa optimal.

Penilaian soal keterlibatan masyarakat berfokus pada: (i) rekam jejak pelibatan masyarakat oleh penyelenggara pemilu; (ii) promosi penyelenggara pemilu untuk menggunakan kembali datanya; keberadaan *intermediaries* potensial yang mampu menerjemahkan data pemilu menjadi informasi yang bermakna bagi publik;

Penyelenggara pemilu mesti memiliki strategi untuk melibatkan publik luas agar menggunakan data yang tersedia. Sebagai contoh, publikasi hasil pemilu secara *real-time* memungkinkan warga untuk membandingkan hasil resmi dengan hasil independen yang dilakukan berbagai kalangan dalam beberapa jam saja setelah pemilu dilangsungkan. Di Indonesia, inisiatif API (Application Programming Interface) Pemilu, sebuah platform yang menyediakan data-data pemilu dalam format data terbuka digagas oleh masyarakat sipil. Dalam format data terbuka, para IT Programmer dan web developer dapat lebih bebas dan mudah menggunakannya untuk membuat berbagai aplikasi alat bantu sosialisasi kepemiluan berbasis platform sistem operasi Android, iOS, Windows, atau website.

API Pemilu ini juga menjadi bahan baku dari platform-platform yang dapat membantu pemilih dengan menyediakan bekal informasi memadai tentang teknis pemilu dan riwayat hidup calon anggota legislatif. Platform ini telah membantu penyajian info-info pemilu Indonesia (yang di antaranya terdiri atas tiga ratus lebih kandidat yang memperebutkan dua puluh ribuan kursi di dua ribuan daerah pemilihan) dalam format yang lebih sederhana dan interaktif sehingga lebih memudahkan pemilih.

6. Dukungan Anggaran

Pengembangan teknologi dan ekosistem keterbukaan data pemilu mesti mengidentifikasi kemungkinan-kemungkinan sumber dana yang tersedia dari donor, sektor privat, maupun pemerintah. Selain mengidentifikasi sumber dana, penyelenggara pemilu juga diharapkan memiliki mekanisme pendanaan untuk inovasi teknologi di pemilu, infrastruktur teknologi, dan peningkatan kapasitas bagi internal penyelenggara pemilu.

Penilaian mengenai dukungan anggaran berfokus pada tiga isu utama: (i) keberadaan sumber daya dan personel; (ii) ketersediaan dana untuk infrastruktur dan pelatihan TIK yang diperlukan; dan (iii) rekam jejak penyelenggara pemilu dalam berinvestasi dalam inovasi.

7. Pengelolaan Permintaan Publik

Kebutuhan yang kuat akan data pemilu dari sisi permintaan (*demand*) penting untuk menciptakan dan mempertahankan tekanan pada pemerintah untuk merilis data pemilu dalam format data terbuka. Data pemilu yang diubah menjadi layanan yang bernilai secara ekonomi atau sosial bagi warga negara juga dapat menunjukkan kebutuhan akan data pemilu dalam format data terbuka. Permintaan publik ini bisa datang dari masyarakat sipil, sektor swasta, organisasi internasional, donor, dan publik secara umum.

Penilaian tentang pengelolaan permintaan publik berfokus pada dua masalah inti: (i) permintaan data dari masyarakat sipil, sektor swasta, komunitas akademik, media, dan (ii) keberadaan mekanisme untuk menerima dan menanggapi permintaan data.

Memenuhi permintaan publik untuk menyediakan data pemilu dalam format data terbuka memiliki banyak manfaat. Ketersediaan data tersebut berguna bagi berbagai kalangan untuk mengakses ke informasi terperinci yang sama dengan yang tersedia bagi pemangku kepentingan. Dengan demikian, data terbuka memungkinkan semua kalangan mengikuti dan memahami proses dan hasil pemilu dan dapat memungkinkan pemilu berjalan lebih inklusif, transparan, dan tepercaya.

8. Infrastruktur Teknologi

Keterbukaan data di pemilu juga bergantung pada infrastruktur teknologi dan komunikasi yang tersedia secara nasional serta kemampuan teknologi di antara para pemangku kebijakan, *intermediaries*, dan publik secara umum.

Dalam pengembangan ekosistem keterbukaan informasi pemilu ini, penyelenggara pemilu diharapkan mampu membuat langkah-langkah yang tersusun dan terencana dengan target yang terukur. Penyelenggara pemilu perlu menyusun peta jalan transparansi dan tata kelola data dan informasi pemilu.

Pemilu Indonesia perlu sentuhan teknologi untuk mengelola data dan informasi pemilu. Pemilu Indonesia sangat besar dan rumit. Pemilu di negara ini adalah pemilu satu hari terbesar di

dunia, dengan sistem pemilu yang juga rumit. Kolaborasi teknologi dan pemilu akan mampu menyederhanakan kerumitan tersebut.

Bibliography

Arbain. (2019, December 18). *Refleksi Advokasi Keterbukaan Informasi*. Retrieved February 15, 2021, from Arbain.id: <https://arbain.id/2019/12/18/238-refleksi-advokasi-keterbukaan-informasi/>

Carolan, L., & Wolf, P. (2017, January 1). *Open Data in Electoral Administration*. Retrieved March 17, 2020, from International IDEA: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/open-data-in-electoral-administration.pdf>

Husein, H. (2015, December 1). *API Pemilu Menuju Smart Election*. Retrieved March 15, 2020, from Perludem: <http://perludem.org/2016/02/02/51/>

National Democratic Institute. (2014, December 1). *Key Election Process Categories*. Retrieved March 17, 2020, from Open Election Data Initiative: <https://openelectiondata.net/en/guide/key-categories/>

Sekretariat Open Government Indonesia. (2018, December 1). *Rencana Aksi Keterbukaan Pemerintah Indonesia 2018-202*. Retrieved February 15, 2021, from Open Government Indonesia: https://ogi.bappenas.go.id/admin/haloadmin/renaksi/Renaksi_OGI_2018-2020_bhs_compressed.pdf

Sekretariat Open Government Indonesia. (2020, December 1). *Rencana Aksi Nasional Keterbukaan Pemerintah Indonesia 2020-2022*. Retrieved February 15, 2021, from Open Government Indonesia: https://ogi.bappenas.go.id/admin/haloadmin/renaksi/RAN%20OGI%20&%20OPI%202020-2022_Bahasa.pdf

Wisanggeni, H., & Setiawaty, D. (2015, October 1). *API Pemilu: Sebuah Perjalanan Menyalakan Harapan*. Retrieved February 15, 2021, from Perludem: <http://perludem.org/2015/09/28/api-pemilu-sebuah-perjalanan-menyalakan-harapan/>

World Bank. (2015, April 30). *Open Govenrment Data Toolkit*. Retrieved March 17, 2020, from World Bank: <http://opendatatoolkit.worldbank.org/en/index.html>