

**Urgensi Desain *Collaborative Governance* dalam Pemilu dan Pilkada
(Studi Kasus Malpraktik Elektoral Tahapan Pencalonan Pemilu DPRD Provinsi
NTT dan Pilkada Sabu Raijua)**

***The Urgency of Collaborative Governance Design in Elections and Pilkada
(Case Study of Electoral Malpractice Stages of Nomination for Election of
DPRD Province of NTT and Election of Regional Head of Sabu Raijua)***

Silvester Sili Teka

Bawaslu Provinsi Nusa Tenggara Timur
Jalan El Tari 1 Nomor 21, Kecamatan Oebobo, Kota Kupang, Nusa Tenggara Timur.

E-mail:
silvesterst20@gmail.com

Abstract

This paper offers collaborative governance as a concept of strengthening collaboration between institutions in the implementation of elections and local elections, namely by examining the phenomenon of electoral malpractice cases in the nomination stages in the 2019 NTT Provincial DPRD Election and the 2020 Sabu Raijua Regent and Deputy Regent Election. This study uses qualitative research methods descriptive with analysis techniques and data collection based on primary data and secondary data and literature study. The study results based on the case studies in this paper found that the concept of collaborative governance was able to overcome the weakness of the rules and the limitations of the authority of the election organizers at the election and regional head elections. This is evidenced by the potential for electoral malpractice in the nomination stage, which lies in the weakness of the rules for the verification mechanism for only administrative candidate requirements, so they are prone to be manipulated by candidates. At the same time, it is known that the validity and correctness of candidate requirements documents is the domain of authority of institutions outside the Organizing Institution Election (LPP). Therefore, collaboration and synergy between election organizers and stakeholders are needed based on collaborative governance to prevent electoral malpractice. The collaborative governance approach encourages collaborative problem solving involving stakeholders based on mutual trust and commitment and is oriented towards consensus. The cycle of collaborative governance that must be passed is face-to-face dialogue, trust-building, commitment to the process, shared understanding, and intermediate outcomes. Furthermore, legal norms are needed to regulate inter-institutional cooperation for election organizers to strengthen collaborative governance.

Keywords: *collaborative governance; electoral malpractice; election, nomination stage*

Abstrak

Tulisan ini menawarkan *collaborative governance* sebagai sebuah konsep penguatan kolaborasi antar lembaga dalam penyelenggaraan pemilu dan pilkada yakni dengan mengkaji fenomena kasus malpraktik elektoral tahapan pencalonan pada Pemilu DPRD Provinsi NTT Tahun 2019 dan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Sabu Raijua Tahun 2020. Studi ini menggunakan metode penelitian kualitatif-deskriptif dengan teknik analisis dan pengumpulan data berdasarkan data primer dan data sekunder serta studi kepustakaan. Hasil kajian berdasarkan studi kasus dalam tulisan ini menemukan bahwa konsep *collaborative governance* mampu mengatasi kelemahan aturan dan keterbatasan kewenangan

penyelenggara pemilu pada tahapan pemilu dan pilkada. Hal tersebut dibuktikan dengan adanya celah potensi malpraktik elektoral tahapan pencalonan yang terletak pada kelemahan aturan mekanisme verifikasi syarat calon yang hanya bersifat administratif sehingga rawan untuk dimanipulasi oleh calon, sementara itu diketahui bahwa keabsahan dan kebenaran dokumen persyaratan calon merupakan domain kewenangan Lembaga lembaga diluar Lembaga Penyelenggara Pemilu (LPP). Maka dibutuhkan kolaborasi dan sinergi antara penyelenggara Pemilu dengan para pemangku kepentingan berlandaskan konsep *collaborative governance* guna mencegah malpraktik elektoral. Pendekatan *collaborative governance* mendorong pemecahan masalah secara kolektif melibatkan pemangku kepentingan berbasis kepercayaan dan komitmen bersama serta berorientasi pada konsensus. Siklus *collaborative governance* yang mesti dilalui yakni dialog tatap muka (*face to face dialogue*), membangun kepercayaan (*trust-building*), komitmen terhadap proses (*commitment to process*), berbagai pemahaman (*shared understanding*), dan hasil sementara (*intermediate outcomes*). Selanjutnya dibutuhkan norma hukum yang mengatur jalinan kerjasama antar lembaga bagi penyelenggara pemilu agar memperkuat *collaborative governance*.

Kata Kunci: *collaborative governance*; malpraktik elektoral; pemilu; tahapan pencalonan

1. Pendahuluan

Perhelatan pemilihan umum (Pemilu) dan pemilihan kepala daerah (Pilkada) menjadi domain Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), beserta partai politik dan pasangan calon selaku peserta (Nengsih et al., 2019). Pandangan tersebut dari aspek regulasi tentu tidak salah namun realita dilapangan menunjukkan bahwa penyelenggaraan dan pengaturan teknisnya pada masing-masing tahapan bersinggungan dengan ragam instansi/lembaga yang memiliki otoritas terkait. Sehingga penyelenggara pemilu perlu berkomunikasi dan berkoordinasi dengan para stakeholder untuk menyatukan pandangan bersama terkait pelaksanaan pemilu dan tahapannya. KPU dan Bawaslu perlu mengedepankan fungsi hubungan antar lembaga sehingga upaya kolaboratif dapat berjalan. Kerjasama yang dihasilkan bertujuan membantu upaya penyelesaian masalah dan pencapaian tujuan bersama dalam mewujudkan pemilu/pilkada yang demokratis (Ansell & Gash, 2008).

Selain partisipasi masyarakat sipil, secara normatif keterlibatan institusi negara/pemerintah berkonsekuensi secara langsung dan tidak langsung terhadap urusan tahapan elektoral. Sebagai contoh pada tahapan pemutakhiran data pemilih. Tahapan tersebut berkaitan dengan kebenaran identitas kependudukan yang berhubungan dengan otoritas Kementerian Dalam Negeri dalam hal ini Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Selain itu, peran lembaga media konvensional dan non konvensional serta lembaga pengawas media seperti Komisi Penyiaran Indonesia dan Dewan Pers sangat dibutuhkan. Tak hanya itu, Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), Kepolisian dan Kejaksaan turut berperan pada kasus pelanggaran netralitas ASN dan pidana pemilu (Subkhi, 2020). Dengan demikian, KPU dan Bawaslu dalam proses menjalankan tugas dan fungsinya harus berkoordinasi dengan instansi-instansi tersebut. Tahapan pencalonan terkhusus pada sub tahapan verifikasi syarat calon dimana segala dokumen persyaratannya merupakan otoritas lembaga-lembaga di

luar penyelenggara pemilu. Dokumentasi tersebut tak luput dari potensi kecurangan dan manipulasi dari segi keaslian dan keabsahannya (Indrayana, 2019).

Kasus yang mencuat terdapat di Provinsi Nusa Tenggara Timur yakni pada Pemilu Legislatif 2019 dan Pilkada 2020 lalu. Pada pemilu 2019 kasus pidana terkait pencalonan menimpa calon anggota DPRD Provinsi NTT atas nama Noni. A. Nope yang terbukti melakukan pemalsuan dokumen syarat calon (Amir, 2021). Pelaku diketahui masih berstatus sebagai Aparatur Sipil Negara ketika mencalonkan diri melalui jalur Partai Politik. Dokumen yang dipalsukan berupa identitas Kartu Tanda Kependudukan/KTP-el. Kasus ini menurut Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu Pasal 520 dikategorikan sebagai tindak pidana Pemilu dan terancam hukuman pidana penjara. Sedangkan pada pilkada 2020 terdapat kasus yang sempat menjadi polemic di level nasional yaitu kasus dwi kewarganegaraan calon Bupati terpilih Sabu Raijua, yakni Orient Patriot Riwu Kore (Erwanti, 2021). Melansir dari Erwanti (2021), Orient terbukti menyanggah kewarganegaraan Amerika Serikat. Kasus tersebut terungkap setelah seluruh tahapan pilkada berakhir. Polemik tersebut pada akhirnya disidangkan di Mahkamah Konstitusi (MK) dengan hasil putusan yakni didiskualifikasinya pasangan calon Orient Patriot Riwu Kore dan Tobias Uly (Amir, 2021). Dua kasus tersebut menunjukkan dimensi tahapan pemilu/pilkada yang sangat kompleks dan mencakup aspek-aspek diluar bidang kepemiluan itu sendiri. Dalam kasus ini

yaitu terkait kependudukan dan kewarganegaraan yang bukan domain kewenangan penyelenggara pemilu melainkan lembaga-lembaga negara yang berwenang (Charity, 2016).

Memupuk koordinasi dan kolaborasi efektif dengan berbagai lembaga hingga membuahkan hasil bukan merupakan hal mudah, apalagi jika terdesak oleh waktu. Tak jarang terjadi stagnasi akibat tidak adanya *feedback* dari instansi mitra, hingga timbul konflik sektoral (Islamy, 2018). Fenomena ini merupakan tantangan bagi penyelenggara pemilu untuk menemukan solusi atau pendekatan hubungan antar lembaga yang berorientasi konsensus. Pelibatan para pemangku kepentingan secara aktif membutuhkan pendekatan *governance* yang progresif terkait kolaborasi para pemangku kepentingan yakni *collaborative governance*.

Tulisan ini mengusulkan pentingnya penguatan hubungan antar lembaga melalui konsep *collaborative governance* dengan berbagai mitra lembaga terkait pada setiap tahapan pemilu/pilkada, yang secara khusus membahas tahapan pencalonan dengan mendasari pada kasus malpraktik pencalonan yang terjadi di provinsi NTT yakni pada pemilu anggota DPRD provinsi tahun 2019 dan pilkada Sabu Raijua Tahun 2020. Pada kasus diatas penulis melihat adanya celah malpraktik pada prosedur/petunjuk teknis verifikasi syarat calon yang berkaitan dengan banyak lembaga. Sehingga dalam mencegah potensi malpraktik tersebut penulis memandang pentingnya *collaborative governance* guna memperkuat relasi dan sinergisitas KPU-Bawaslu dengan stakeholder dan lembaga terkait.

Konsep *collaborative governance* dinilai sangat relevan untuk menggambarkan kolaborasi dan kerjasama yang harus dilakukan penyelenggara pemilu pada tahapan pencalonan pemilu/pilkada . Akan diuraikan pula analisis upaya koordinasi antar lembaga yang dilakukan Bawaslu Sabu Raijua pada kasus dimaksud. Pada bagian akhir akan dijelaskan urgensi akan norma hukum pengaturan kerjasama penyelenggara pemilu dengan lembaga-lembaga terkait untuk memperkuat koordinasi kelembagaan. Upaya kolaborasi dengan segala pemangku kepentingan kini mesti dipandang serius dari berbagai perspektif tidak hanya secara administrasi pemerintahan yang terkesan kaku dan normatif, maka dari itu *collaborative governance* perlu diadopsi guna menutupi celah-celah potensi kecurangan pada prosedur tahapan yang dinilai rawan (Karim, 2020). Sebelumnya akan digambarkan fenomena kasus yang menjadi kajian dalam tulisan ini sebagai landasan akan perlunya *collaborative governance* dalam penyelenggaraan pemilu dan pilkada.

Pada kasus pidana pemalsuan dokumen Caleg DPRD NTT Pada Pemilu 2019 bernama Noni Abe Nope (N.A.N) diketahui melalui putusan Pengadilan Negeri So'e nomor: 61/Pid.Sus/2019/PN Soe tanggal 19 Agustus 2019. Dalam putusan tersebut yang bersangkutan terbukti memalsukan dokumen Kartu Identitas Penduduk (KTP) elektronik dimana pada kolom status pekerjaan tertulis pensiunan PNS. Sebelum mendaftarkan diri di KPU Provinsi NTT, pelaku mengurus perubahan status e-KTP

di Disdukcapil Kabupaten Timor Tengah Selatan terkait status pekerjaan yang semula PNS menjadi pensiunan PNS tanpa melampirkan Surat Keputusan (SK) Pensiun. Padahal saat mendaftar di KPU Provinsi NTT pada Juli 2018 pelaku masih berstatus PNS aktif di Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) Provinsi NTT.

Mekanisme verifikasi oleh KPU NTT dilakukan satu kali, karena verifikasi tahap kedua dilakukan bagi calon yang dokumennya belum lengkap. Verifikasi hanya bersifat administrasi bukan faktual. Dokumen N.A.N tersebut dilampirkan sebagai syarat calon anggota DPRD Provinsi NTT di Dapil 8 dikarenakan memenuhi kelengkapan dan keabsahan dokumen syarat calon saat tahapan pengajuan bakal calon dan verifikasi, maka KPU NTT menyatakan yang bersangkutan memenuhi syarat sehingga masuk dalam Daftar Calon Sementara (DCS). DCS yang diumumkan kepada publik melalui media kemudian ditetapkan dalam Daftar Calon Tetap (DCT) pada tanggal 18 September 2018.

Pada bulan Januari 2019 BKKBN Provinsi NTT mendatangi Kantor KPU NTT untuk melakukan klarifikasi atas pencalonan pegawainya atas nama N.A.N. Setelah mengetahui hal itu, KPU NTT meminta petunjuk dari KPU RI yang kemudian dibalas melalui surat yang menyatakan bahwa yang bersangkutan tidak memenuhi syarat (TMS). KPU NTT menindaklanjuti dengan menyatakan bahwa N.A.N tidak memenuhi syarat (TMS) dan menginstruksikannya kepada seluruh jajaran hingga ke tingkat KPPS. KPU kemudian berkoordinasi dengan Bawaslu

Provinsi NTT dan diproses melalui Sentra Gakkumdu. Hingga berlanjut ke pengadilan Negeri So'e (Tambun, 2021).

Kronologi kasus dwi kewarganegaraan calon Bupati Terpilih Sabu Raijua Orient Riwu Kore berawal pada September 2020 (Pradana Jaa, 2021). Kala itu, Orient menyertakan KTP yang menyatakan bahwa dia Warga Negara Indonesia (WNI). Pada saat itu kabar bahwa Orient berkewarganegaraan Amerika Serikat (AS) telah beredar. Merespon isu tersebut, Bawaslu kabupaten Sabu Raijua melakukan beberapa langkah penelusuran yakni dengan mengoptimalkan hubungan kelembagaan dengan beberapa instansi terkait. Mengutip Ernawati (2021), sebagai langkah awal, pada 5 September 2020 Bawaslu Sabu Raijua menyurati KPU Sabu Raijua untuk membuktikan keabsahan dokumen syarat calon dan pasangan calon Bupati Sabu Raijua. Pada saat yang bersamaan Bawaslu Sabu Raijua mengirimkan surat kepada Kepala Kantor Imigrasi Provinsi Nusa Tenggara Timur guna meminta data kewarganegaraan bakal pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Sabu Raijua. Kantor Imigrasi Kelas I TPI Kupang memberikan balasan Pada 10 September 2020. Balasan surat tersebut yakni menyatakan bahwa calon Bupati dan Wakil Bupati Sabu Raijua adalah warga negara Indonesia. Akan tetapi, pada 15 September 2020 Kantor Imigrasi Kelas I TPI menarik kembali surat tersebut.

Bawaslu juga mengirimkan surat kepada Kedutaan Besar Amerika Serikat pada 10 September 2020. Surat tersebut berisi perihal kerjasama kepada pihak Kedutaan Besar Amerika Serikat untuk memverifikasi status kewarganegaraan

Orient. Proses selanjutnya yakni surat tersebut ditujukan kepada Direktorat Lalu Lintas Keimigrasian. Akan tetapi pada saat itu belum mendapat jawaban. Kemudian Bawaslu Sabu Raijua kembali mengirimkan surat kepada KPU Sabu Raijua perihal rekomendasi penelusuran keabsahan dokumen KTP-El. Hal tersebut lalu ditindaklanjuti KPU Sabu Raijua pada 16 September 2020. Pada saat itu KPU Sabu Raijua dengan melakukan klarifikasi kepada Kepala Disdukcapil Kota Kupang. KPU Sabu Raijua lalu membalas surat tersebut pada 21 September 2020. Surat tersebut menyatakan proses pengurusan KTP-el Orient P. Riwu Kore sesuai prosedur yang ada (Pradana Jaa, 2021).

Sebagaimana mengutip Pradana (2021), Bawaslu Sabu Raijua menyurati Kedutaan Besar Amerika Serikat pada 15 September 2020. Surat tersebut berisikan perihal permohonan informasi data kewarganegaraan Orient. Akan tetapi, sampai pada penetapan calon terpilih belum ada tanggapan. Proses selanjutnya kemudian dilakukan oleh Bawaslu Sabu Raijua pada 16 September 2020. Pada tanggal tersebut Bawaslu Sabu Raijua mengirimkan surat kepada Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum Kementerian Hukum dan HAM. Surat tersebut berisikan perihal permohonan informasi data Kewarganegaraan. Bawaslu Sabu Raijua turut mengirimkan surat kepada Direktorat Lalulintas Keimigrasian RI. Surat tersebut berisikan perihal permintaan bantuan memverifikasi kembali status kewarganegaraan Orient serta keterangan status kewarganegaraan yang bersangkutan (Bawaslu.go.id, 2021).

Bawaslu Sabu Raijua pada 21 Oktober 2020 kembali mengirimkan surat kepada Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum Kementerian Hukum dan HAM. Surat tersebut berisikan perihal Kerjasama pengecekan status kewarganegaraan. Akan tetapi pada saat itu belum ada jawaban (Pradana Jaa, 2021). Bawaslu Sabu Raijua pada 18 November 2020 kembali mengirimkan surat ke Direktur Sistem Teknologi Informasi Keimigrasian. Kendati demikian masih nihil hasilnya. Ketua Bawaslu Sabu Raijua Yudi H.R Tagi Huma melakukan percakapan via email pada 9 Januari 2021 kepada Kedutaan Besar Amerika Serikat. E-mail tersebut bersikan permohonan penjelasan terkait surat Bawaslu Sabu Raijua menyangkut data kewarganegaraan Orient P. Riwu Kore. Barulah pada 22 Januari 2021 Kedutaan Besar Amerika Serikat menjawab e-mail Ketua Bawaslu Sabu Raijua yang menginformasikan bahwa Orient P. Riwu Kore adalah berkewarganegaraan Amerika Serikat .

Pada 1 Februari 2021 Kedutaan Besar Amerika Serikat menjawab surat Bawaslu Sabu Raijua dengan mengirimkan email secara langsung kepada Ketua Bawaslu Sabu Raijua. Surat tersebut menyebutkan bahwa Orient merupakan warga Amerika Serikat. Bawaslu Sabu Raijua kemudian memberitahukan hal ini kepada KPU Sabu Raijua dan Bawaslu Provinsi NTT. Sementara itu pada tingkat instansi pusat, pada 1 Februari 2021 Bawaslu RI mengirimkan surat Sekretariat Jenderal Kementerian Luar Negeri, Dirjen Protokol dan Konsuler, Dirjen Amerika Serikat dan Eropa perihal permintaan bantuan Kementerian Luar Negeri Indonesia. Surat

tersebut ditujukan untuk memvalidasi informasi terkait keabsahan surat dari Kedutaan Besar Amerika Serikat (Pradana Jaa, 2021) .

Kementerian Luar Negeri RI kemudian memberikan surat balasan pada 10 Februari 2021 yang menyatakan bahwa Orient merupakan warga negara asing. Berangkat dari hal tersebut, Bawaslu menghimbau Kementerian Dalam Negeri agar tidak melantik Orient menjadi kepala daerah. Kementerian Dalam Negeri pada akhirnya meminta kepada Kementerian Hukum dan HAM selaku otoritas yang berwenang untuk menentukan status Orient. Selanjutnya pada 16 Februari 2021 LSM Aliansi Masyarakat Peduli Sabu Raijua dan paslon pilkada Sabu Raijua Nikodemus Rihi-Yohanis Uli serta pasangan Takem Radja Pono dan Herman Hegi Radja Haba mengajukan gugatan terkait kasus Orient ke Mahkamah Konstitusi (Charity, 2016). Ujung dari polemik ini dimana pada 15 April 2021 MK mendiskualifikasi Orient P. Riwu Kore dan Tobias Uli karena Orient terbukti sebagai warga negara AS dan memerintahkan KPU Sabu Raijua untuk menggelar pemungutan suara ulang dengan dua pasangan calon dalam waktu 60 hari sejak putusan dibacakan.

Percontohan dua kasus tersebut selain mengindikasikan urgensi akan kolaborasi lintas lembaga/instansi, juga memiliki perbedaan dari aspek sejauh mana kasus itu mempengaruhi jalannya tahapan. Pada kasus Caleg DPRD NTT diketahui adanya laporan dari instansi tempat yang bersangkutan bekerja sebagai PNS aktif ketika tahapan pemilu masih berlangsung namun KPU telah menetapkan Daftar Calon Tetap (DCT). Sehingga kasus itu

dapat ditangani dengan adanya pengumuman dan pemberitahuan kepada pemilih bahwa yang bersangkutan tidak memenuhi syarat sebagai caleg. Sementara itu, kasus Sabu Raijua merupakan kasus pencalonan yang diketahui pasca penetapan hasil rekapitulasi suara dan penetapan calon Bupati dan wakil Bupati terpilih, maka penanganannya sempat menimbulkan kebuntuan karena belum ada jalur hukum yang pasti dan belum diatur oleh Undang-Undang Pilkada. Penulis melihat kasus pertama dan kedua sama-sama menjadi praktik buruk karena belum mencerminkan adanya kolaborasi dan pelanggaran yang terjadi disebabkan minimnya kolaborasi dan sinergi lintas lembaga (Surbakti et al., 2014). Pada kasus pertama memang menunjukkan keaktifan dari instansi terkait yakni adanya konfirmasi dari BKKBN kepada KPU NTT namun tidak didahului kolaborasi yang telah disetujui dan disepakati bersama, lalu penanganannya yang akhirnya ditemukan tindakan manipulasi dokumen persyaratan. Maka kedua kasus ini sangat representatif menjadi dasar dan alasan kuat agar konsep *collaborative governance* dipraktekkan oleh penyelenggara pemilu dan seluruh stakeholder.

2. Metode Penelitian

Penulis menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif dengan fokus penelitian pada kerangka *collaborative governance* dalam urusan pemilu/pilkada yang akan diterapkan sebagai upaya pencegahan dan penanganan setiap potensi malpraktik elektoral. Jenis penelitian merupakan studi kasus yaitu kasus malpraktik pencalonan

Pemilu Anggota DPRD Provinsi NTT tahun 2019 dan Pilkada Sabu Raijua Tahun 2020. Dua kasus ini dipilih sebagai contoh persoalan malpraktik elektoral dalam tahapan verifikasi syarat calon yang pola penanganannya melibatkan sejumlah lembaga diluar penyelenggara pemilu sehingga pendekatan *collaborative governance* sangat dibutuhkan. Studi kasus bertujuan untuk menemukan makna, menyelidiki proses, dan memperoleh pengertian dan pemahaman yang mendalam dari situasi yang ada (Emzir, 2016).

Sejalan dengan penelitian kualitatif yang cenderung fokus pada sebuah kasus atau beberapa kasus, sehingga kasus menjadi unit analisis yang akan diuraikan dengan jelas. Pengumpulan data dilakukan melalui data primer yaitu wawancara mendalam dengan pihak terkait yaitu Ketua Bawaslu Kabupaten Sabu Raijua Yudi Tagi Huma. Kemudian juga data-data sekunder serta studi kepustakaan yakni buku-buku, jurnal ilmiah tentang *collaborative governance*, dokumen tentang kasus yang diangkat, hasil penelitian serta data-data publikasi milik instansi pemerintah yang relevan dengan isu penelitian. Data-data yang dikumpulkan bersifat empiris dan sebelumnya telah dipelajari lalu dikontekstualisasikan dengan permasalahan penelitian. Setelah data-data terkumpul, maka penulis melakukan analisis dan interpretasi data berdasarkan sudut pandang teoritis dan konseptual yang diambil yakni *collaborative governance* dan malpraktik elektoral. Sudut pandang yang diambil penulis sebelumnya melihat kesesuaian teori/konsep dengan topik permasalahan

sehingga memudahkan interpretasi data secara deskriptif.

3. Perspektif Teori

3.1 *Collaborative Governance*

Model manajerial pembuatan kebijakan seringkali menggunakan *governance* sebagai landasan utamanya. Istilah *governance* secara kelembagaan meliputi tiga domain yakni negara, swasta (sektor privat), dan masyarakat dimana ketiganya saling berinteraksi menjalankan fungsinya masing-masing (Sedarmayanti & Aziz, 2020). Dari penjelasan tersebut maka *governance* telah mengandung elemen interaksi, kolaborasi, dan relasi yang saling terkait. Tetapi seiring berkembangnya waktu, *governance* memiliki perluasan makna seperti definisi publik yang semakin beragam dimana publik telah mencakup bermacam-macam institusi dan organisasi bersamaan dengan masalah-masalah yang semakin kompleks dan membutuhkan kolaborasi dengan aktor eksternal lainnya. *collaborative governance* muncul sebagai strategi tata kelola pemerintahan yang menjelaskan lebih detail dan komprehensif bagaimana kolaborasi dibentuk dan dijalankan oleh masing-masing aktor untuk menetapkan sebuah kebijakan publik dalam kerangka pemecahan masalah tertentu.

Menurut Ansell dan Gash, istilah *collaborative governance* lebih merujuk pada manajemen. Sebab, makna *governance* lebih luas serta mencakup penataan berbagai aspek. Sedangkan *collaborative* menunjukkan sisi deliberative. Selain itu, *collaborative* juga memiliki makna berorientasi konsensus dalam pengambilan keputusan (Islamy, 2018). *Collaborative governance* adalah

jenis *governance* yang mendorong upaya bersama dari pemangku kepentingan dan non-state untuk bekerja sama mengatasi masalah-masalah yang kompleks melalui pengambilan keputusan secara kolektif dan implementatif (Islamy, 2018)

Islamy (2018) menambahkan bahwa upaya kolaborasi muncul sebagai pendekatan untuk mencapai tujuan secara fleksibel. Cara yang dilakukan yakni dengan pencapaian tujuan yang lebih kreatif. Waktu yang dibutuhkan juga lebih singkat jika dibandingkan dengan organisasi bila bekerja secara mandiri. Oleh karena itu, makna pemerintahan kolaboratif adalah medel pengambilan keputusan yang dibuat secara kolektif (Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012; Islamy, 2018).

Governance dalam lingkup literatur administrasi publik acap kali digunakan untuk menjelaskan keterkaitan antar organisasi. Bahwa *governance* tidak hanya dilihat sebagai pelibatan lembaga semata, melainkan konektivitas berbagai organisasi untuk melaksanakan tujuan-tujuan publik. Salah satu asumsi yang mendasarinya bahwa jika tujuan organisasi sulit tercapai secara mandiri maka diperlukan kolaborasi antar organisasi untuk bekerjasama untuk mencapai tujuan tersebut.

Konsep kolaborasi dalam teori organisasi dapat ditelaah lebih dalam melalui pendekatan *interorganizational theory*. Beberapa dimensinya antara lain Aktor yaitu organisasi sebagai salah satu bagian dari networks, kemudian proses yakni interaksi interorganisasi tempat sumber daya dipertukarkan antarorganisasi. Ketiga, keputusan yang adalah hasil negosiasi antar organisasi, tujuan keberlanjutan aliran sumber daya

yang dibutuhkan untuk bertahan hidup. Keempat, power yang sejatinya tidak ada pemusatan otoritas dan tergantung pada sumber daya. Kelima, informasi/nilai-nilai yang diartikan sebagai power atau sumber daya yang dimiliki oleh aktor yang berbeda (Islamy, 2018).

Proses *collaborative governance* dilukiskan sebagai tahap pengembangan kesepakatan yang menjelaskan bagaimana fase-fase program kolaborasi dilaksanakan mulai dari fase pranegosiasi, fase negosiasi, sampai pada implementasi program. Pencapaian hasil dari kolaborasi ditentukan pada bagaimana siklus kolaborasi itu berjalan sejak memulai komunikasi, membangun kepercayaan, komitmen, berbagai pemahaman sampai pada hasil yang ingin dicapai (Ansell & Gash, 2008). Proses kolaborasi yang akan digunakan dalam tulisan ini yakni model Ansell dan Gash. Ada sejumlah siklus yang dikemukakan oleh Ansell dan Gash. Pertama siklus tatap muka (*face to face dialog*). Siklus tatap muka merupakan fase negosiasi dengan keyakinan terhadap sebuah kepercayaan. Kedua, membangun kepercayaan (*trust Building*). Ketiga, komitmen terhadap proses (*commitment to process*). Hal tersebut dapat dilihat dengan adanya saling ketergantungan, rasa memiliki terhadap proses dan keterbukaan (Ansell & Gash, 2008). Keempat, berbagi pemahaman (*shared understanding*), merupakan kesamaan persepsi terhadap masalah yang dihadapi. Sekaligus juga proses identifikasi terhadap nilai-nilai bersama. Terakhir, siklus sementara (*intermediate outcomes*). Siklus ini direfleksikan dengan cara melihat dan

mencari fakta secara bersama (Ansell & Gash, 2008).

Disisi lain International IDEA telah memberikan pedoman menyangkut beberapa hal yang diperlukan penyelenggara pemilu dalam menjaga relasi dengan para pemangku kepentingan. Menurut Alan Wall (2016), terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan yakni yaitu *pertama* memelihara komunikasi yang terbuka dan dua arah. *Kedua*, bersikap sensitif terhadap kebutuhan dan persoalan pemangku kepentingan. *Ketiga*, benar-benar mempertimbangkan masukan dari pemangku kepentingan ketika akan membuat keputusan. *Keempat*, memperlakukan para pemangku kepentingan secara setara, sehingga tidak ada pihak yang dirugikan atau diuntungkan oleh aktivitas Lembaga Penyelenggara Pemilu. *Kelima*, bertindak secara transparan, dimana rapat-rapat LPP bersifat terbuka dan dapat dikritisi dan ditindaklanjuti. *Keenam*, menjaga standar etis yang tinggi. *Ketujuh*, menghargai hak asasi, imparialitas, dan kepedulian dalam berinteraksi dengan pemangku kepentingan. *Kedelapan*, mencari solusi paling berimbang untuk menyelesaikan konflik antara kebutuhan anggota dan staf LPP dengan pemangku kepentingan.

Kerja penyelenggara pemilu dalam hal ini bersifat aktif bergerak dan bersungguh-sungguh berkomunikasi dengan para mitra lembaga. Setelah komunikasi terbangun penting bagi penyelenggara pemilu melakukan *maintenance* dengan berpedoman pada hal-hal diatas agar mereka menjadi mitra strategis guna memperlancar aktivitas kepemiluan ketika dibutuhkan saat tahapan berjalan.

3.2 Malpraktik Elektoral

Karim (2020) dalam *policy brief* Mencegah Electoral Malpractice dalam Penundaan Pilkada 2020 menjelaskan konsepsi mengenai malpraktik elektoral. Malpraktik pemilu sendiri merupakan manipulasi yang terjadi dalam keseluruhan rangkaian proses penyelenggaraan pemilu. Hal tersebut dilakukan untuk kepentingan individu dan atau partai politik dengan mengabaikan kepentingan umum. Birch dalam Karim (2020) mendefinisikan malpraktik pemilu sebagai tindakan yang dilakukan oleh peserta pemilu untuk memanipulasi proses dan hasil pemilu. Adapun cara melakukannya yakni dengan membuat tekanan di tingkat penyelenggara pemilu.

Pintor dalam Karim (2020) mengartikan malpraktik pemilu sebagai tindakan pelanggaran terhadap integritas pemilu. Upaya tersebut dilakukan baik disengaja maupun tidak sengaja, serta legal maupun illegal. Menurut Pintor dalam Karim (2020), kecurangan pemilu merupakan bentuk malpraktik pemilu yang paling krusial. Sebab, tindakan tersebut telah melanggar prosedur dan mengubah hasil pemilu. Sedangkan Chad Vickery dan Erica Shein menjelaskan malpraktik pemilu dengan membedakan sifat dan aktor (Vickery dan Shein dalam Karim, 2020). Pelanggaran dalam proses penyelenggaraan pemilu yang bersifat tidak sadar atau tidak sengaja misalnya

yakni berupa kelalaian, ceroboh, tidak teliti, kelelahan atau kekurangan sumber daya. Bentuk lainnya yakni ketidakmampuan penyelenggara dan pelaksana pemilu. Sementara pelanggaran yang dilakukan secara sadar atau disengaja yakni dilakukan oleh partai dan aparaturnya, kandidat atau simpatisan (Vickery dan Shein dalam Karim, 2020).

4. Hasil dan Pembahasan

4.1 Celah Malpraktik Pada Prosedur Verifikasi Syarat calon: Perlunya *collaborative governance*

Ketentuan teknis verifikasi syarat calon anggota legislatif dan pasangan calon pilkada KPU dan jajarannya merujuk pada Keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) nomor: 876/PL.01.4-Kpt/06/KPU/VII/2018, dan Keputusan KPU nomor: 394/PL.02.2-Kpt/06/KPU/VIII/2020. Pada aturan diatas mekanisme verifikasi yang dilakukan hanya sebatas penelitian administrasi yakni berupa kelengkapan, kesesuaian format/isi/substansi dokumen dengan format pada aturan yang ada. Indikator keabsahan pun dilihat dari kecocokan pada data di dokumen dan legalisasi berupa tandatangan dan materai serta cap basah dari instansi yang berwenang bagi dokumen tertentu. Sehingga data yang tertera pada dokumen yang diteliti tidak perlu lagi ditelusuri kebenarannya secara prosedur pada lembaga yang menerbitkan dokumen tersebut.

Tabel 1. Indikator Keabsahan Syarat calon

No	Persyaratan Calon	Dokumen Persyaratan Calon	Indikator Keabsahan
1.	Fotokopi KTP Elektronik	a. Kewarganegaraan	a. Bakal calon adalah benar Warga Negara Indonesia
		b. Usia	b. Sejak penetapan pasangan calon, Bakal Calon berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk Calon Gubernur dan Wakil Gubernur dan 25 (dua puluh lima) tahun untuk calon Bupati dan Wakil Bupati atau Calon Walikota dan Wakil Walikota
		c. Kepemilikan E-KTP	c. Fotokopi KTP Elektronik sesuai dengan dokumen persyaratan lainnya

Sumber: Keputusan KPU Nomor:394/PL.02.2-Kpt/06/KPU/VIII/2020

Ketiadaan verifikasi faktual kepada otoritas instansi penerbit dokumen syarat calon dapat dimanfaatkan untuk upaya kecurangan seperti pemalsuan dokumen, hingga tindakan maladministrasi terkait keabsahan dokumen akibat kelemahan aturan yang sulit diketahui. Pada titik inilah kolaborasi dengan lembaga-lembaga terkait merupakan keniscayaan sebagai langkah pencegahan pelanggaran. Meskipun pada pasal 49 dan 50 UU Pilkada dinyatakan KPU provinsi dan KPU Kabupaten/kota dapat melakukan klarifikasi kepada instansi yang berwenang dan menerima masukan masyarakat, namun dibutuhkan kolaborasi dan kerjasama antar lembaga yang dibentuk dan dibina sejak dini oleh KPU-Bawaslu dan jajarannya. Selain itu, diperlukan informasi sebagai pemicu awal untuk memulai langkah tersebut. Dalam hal ini peran masyarakat sangat penting membantu penyelenggara pemilu dalam menyingkap kebenaran suatu permasalahan tidak hanya saat pencalonan namun juga seluruh tahapan yang ada.

KPU diharapkan konsisten menjalankan keterbukaan informasi sebagai wujud akuntabilitas dan pelibatan

masyarakat secara aktif. Sebagaimana Bawaslu memiliki andil penting untuk menelusuri kebenaran suatu problematika tahapan pemilu yang dianggap meresahkan dan mengancam jalannya proses elektoral. Sensitivitas pengawas pemilu pada setiap informasi/kabar menyangkut permasalahan pemilu/pilkada sangat krusial dalam mendukung tugas dan tanggung jawab pengawasan guna memastikan pelaksanaan tahapan baik secara administrasi maupun substansi sesuai dengan aturan hukum. Sehingga mekanisme kolaborasi antar lembaga dalam perspektif *collaborative governance* harus diimplementasikan.

Hubungan sinergis KPU-Bawaslu dengan para lembaga terkait perlu dirawat untuk menghasilkan kolaborasi nyata melalui penggunaan kapasitas dan sumber daya masing-masing, untuk mendorong terciptanya kebijakan dan pelayanan yang profesional dalam penyelenggaraan tahapan. Dengan desain kolaborasi dimaksud maka celah malpraktik dapat dicegah. Mencermati deskripsi kasus diatas maka diketahui malpraktik elektoral eligibilitas calon dilakukan oleh kandidat/calon secara sadar dan sengaja

hingga menyebabkan terganggunya penyelenggaraan pemilu/pilkada. Tindakan tersebut sejalan dengan definisi malpraktik pemilu ala Pintor, Vickery dan Shein, dimana kandidat dimaksud telah melakukan manipulasi persyaratan calon terkait status pekerjaan dan kewarganegaraan secara sengaja saat proses pendaftaran calon pada pemilu dan pilkada. Modus malpraktiknya pun terjadi diluar ranah penyelenggara pemilu karena menjadi domain instansi yang berwenang membuat dokumen tersebut.

Jika ditelisik lebih jauh aksi manipulatif kandidat N.A.N bermula dari proses pengerjaan perubahan data status pekerjaan pada dokumen e-KTP menjadi pensiunan PNS di Disdukcapil Kabupaten TTS, yang prosedurnya tanpa dilengkapi data dukung SK Pensiun sebagai ASN. Fakta itu jelas sangat sulit untuk diketahui oleh KPU dan Bawaslu. Kasus Sabu Raijua berkaitan dengan celah regulasi sistemik berkaitan pencatatan status kewarganegaraan yang bersifat pasif. Pasif dalam artian perubahan status kewarganegaraan harus menunggu adanya laporan, disisi lain Undang-Undang Kewarganegaraan mengatakan seseorang kehilangan status WNI nya jika memperoleh identitas kewarganegaraan lain atas kemauannya sendiri. Orient sendiri tidak pernah melaporkan kepada pemerintah soal dirinya menerima kewarganegaraan AS maka dirinya tetap tercatat sebagai WNI dalam basis data kependudukan maupun data imigrasi. Akibatnya, Orient mampu maju sebagai calon Bupati Sabu Raijua pada Pilkada 2020. Baik kasus pertama maupun kedua belum memperlihatkan adanya kolaborasi

dari berbagai lembaga yang ada. Dampak yang ditimbulkan meskipun berbeda tetap tidak menunjukkan *collaborative governance* yang secara praktik memiliki beberapa fase pembentukan kolaborasi serta *output* dan *outcome* nyata dari kolaborasi yang telah diinisiasi dan disepakati.

4.2 Upaya Koordinasi Antar Lembaga Bawaslu Sabu Raijua: Analisis Perspektif Administrasi Pemerintahan, Wacana Menuju *collaborative governance*

Melihat malpraktik elektoral dengan pendekatan dua kasus diatas mensinyalir sebuah langkah progresif pada tahapan verifikasi syarat calon. Langkah ini menjadi ranah penyelenggara pemilu baik pelaksana teknis (KPU) dan pengawas (Bawaslu). Keduanya tentu tidak akan mengambil tindakan diluar koridor kewenangan yang diberikan Undang-Undang. Tugas KPU berikut sebagai verifikator dan Bawaslu sebagai pengawas perlu menyadari pentingnya bersinergi dengan para pemangku kepentingan. Sebagai Lembaga negara non struktural yang menjalankan fungsi pemerintahan di bidang kepemiluan, KPU dan Bawaslu dapat melakukan tindakan administratif melalui koordinasi lintas Lembaga yang memiliki otoritas terkait untuk memecahkan suatu persoalan pada tahapan pemilu. Pada titik ini relasi antara KPU dan Bawaslu di daerah sangat menentukan jalannya kolaborasi dengan para stakeholder.

Fokus KPU melakukan verifikasi dari segi administratif-prosedural dapat bersinergi dengan Bawaslu yang bertugas mengawasi pelaksanaannya dari segi

substansifnya. Koordinasi tersebut melalui forum-forum formal atau non formal untuk menyamakan persepsi terhadap suatu masalah perihal syarat calon maupun pencalonan. Salah satu permasalahan koordinasi dan sinergi antar lembaga ialah kuatnya ego sektoral. Ego sektoral sendiri merupakan mentalitas atau pola pikir sempit yang cenderung mengutamakan kepentingan instansinya dan memandang sektor/instansi lain tidak lebih penting. Hal ini disebabkan kewenangan dan fungsi yang tumpang tindih di beberapa lembaga dan penanganan suatu urusan pemerintahan yang melibatkan banyak lembaga. Ego sektoral sendiri sering terlihat dari keengganan sebuah instansi membagikan informasi kepada instansi lain. Faktor ego sektoral juga dapat menyebabkan tidak adanya pertukaran informasi antar lembaga (Perpusnas, 2020). Dibutuhkan mekanisme kolaborasi dan sinergi yang lebih efektif dan efisien melalui komunikasi yang dibangun dan dipelihara secara konsisten.

Dengan contoh kasus Sabu Raijua, ditemukan upaya pencegahan Bawaslu Sabu Raijua yang berkoordinasi dengan beberapa instansi yang berwenang untuk mengecek kebenaran status kewarganegaraan Calon Bupati Terpilih Orient P. Riwu Kore. Namun tidak semua lembaga merespon surat Bawaslu Sabu Raijua sehingga menyebabkan kebuntuan informasi yang dibutuhkan. Respon dari lembaga terkait yakni Kedubes AS justru diberikan ketika seluruh tahapan pilkada usai yang kemudian menyebabkan problematika hukum yang belum pernah ditemui sebelumnya. Informasi penting tersebut yang pada akhirnya mengungkap

kebenaran status kewarganegaraan yang bersangkutan.

Pasca diketahuinya kasus dwi kewarganegaraan itu pemerintah dan penyelenggara pemilu dengan sigap melakukan rapat koordinasi antara Kemendagri, KPU, Bawaslu, Dirjen Dukcapil dan Kapolda NTT guna membahas persoalan tersebut pada 4 Februari 2021. Selanjutnya Kemendagri segera berkoordinasi dengan Kemenkumham khususnya Ditjen Imigrasi agar melakukan kajian terkait status kewarganegaraan Orient (Erwanti, 2021). Namun hingga akhir Februari tidak ada keputusan pasti dari Kemenkumham menyangkut status dari Orient.

Upaya koordinasi dan kerjasama antar lembaga pemerintahan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan. Pada pasal 34 ayat (4) disebutkan penyelenggaraan pemerintahan yang melibatkan kewenangan lintas badan dan/atau pejabat pemerintahan dilaksanakan melalui kerja sama antar Badan dan/atau pejabat pemerintahan yang terlibat, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan. Kerja sama tersebut dalam UU administrasi pemerintahan disebut dengan bantuan kedinasan yang didefinisikan sebagai kerja sama antar lintas badan/pejabat pemerintahan untuk kelancaran pelayanan administrasi pemerintahan di suatu instansi pemerintah yang membutuhkan.

Perihal bantuan kedinasan diatur selanjutnya pada pasal 35 yang menyatakan badan dan/atau pejabat pemerintahan dapat memberikan bantuan kedinasan kepada badan dan/atau pejabat

pemerintahan yang meminta dengan syarat-syarat tertentu. Syarat pertama adalah keputusan dan atau tindakan tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh badan/pejabat yang meminta bantuan. Kedua, penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh Badan/pejabat pemerintahan karena kurangnya tenaga dan fasilitas yang dimiliki Badan/pejabat pemerintahan. Ketiga, badan/pejabat pemerintahan tidak memiliki pengetahuan dan kemampuan untuk melaksanakannya sendiri. Keempat, apabila untuk menetapkan keputusan dan melakukan kegiatan pelayanan publik, badan/pejabat pemerintahan membutuhkan surat keterangan dan berbagai dokumen yang diperlukan dari badan/pejabat pemerintahan lainnya. Kelima, jika penyelenggaraan pemerintahan hanya dapat dilaksanakan dengan biaya peralatan, dan fasilitas yang besar dan tidak mampu ditanggung sendiri oleh badan/pejabat pemerintahan tersebut.

Di pasal 36 badan/pejabat pemerintahan dapat menolak memberikan bantuan kedinasan apabila mempengaruhi kinerja badan pemberi bantuan, surat keterangan/dokumen menurut aturan bersifat rahasia, dan ketentuan perundang-undangan tidak memperbolehkan pemberian bantuan. Badan/pejabat pemerintahan yang menolak harus memberikan alasan penolakan secara tertulis. Lalu pada ayat 3 berbunyi jika bantuan kedinasan diperlukan dalam keadaan darurat, maka badan/pejabat pemerintahan wajib memberikan bantuan kedinasan.

Berdasarkan ulasan pasal-pasal diatas diketahui bahwa kerja sama dan koordinasi lintas lembaga publik sesungguhnya telah memiliki payung hukum dengan jelas dalam Undang-Undang. Langkah Bawaslu Sabu Rajua setidaknya mencerminkan tindakan administrasi pemerintahan guna kelancaran pelayanan administrasi pilkada dalam hal tahapan verifikasi syarat calon. Tetapi otoritas yang dituju dan dimohonkan untuk memberikan bantuan kedinasan berupa informasi tidak serta merta memberikan.

Seperti dijelaskan pada pasal 36 ayat 3 bahwa dalam keadaan darurat badan/pejabat pemerintahan wajib memberikan bantuan kedinasan. Meski tidak dijelaskan lebih lanjut mengenai keadaan darurat yang dimaksud, kondisi ini bisa dikategorikan keadaan darurat karena dimohonkan saat tahapan pilkada berlangsung dimana setiap tahapan memiliki tenggat waktu yang terus berlanjut ke tahapan berikutnya bersamaan konsekuensi hukumnya.

Perlu disadari pilkada sendiri merupakan mekanisme ketatanegaraan menyangkut sirkulasi pejabat publik yang menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah terkhusus pelayanan publik yang dilaksanakan secara periodik. Maka tentu siklus tahapan didalamnya mencakup urusan-urusan administrasi membutuhkan kecepatan dan ketepatan secara proses maupun substansi. Hal ini dimaksudkan agar kepala daerah definitif dapat segera terpilih dan menyelenggarakan pemerintahan (Indrayana, 2019).

Setelah melihat konsep koordinasi antar lembaga dari perspektif administrasi pemerintahan maka dibutuhkan sudut

pandang baru strategi penguatan koordinasi kelembagaan dengan lebih jauh berdialog menyatukan pemahaman bersama dalam melihat suatu persoalan. Peran masyarakat perlu diperhatikan untuk memberikan kontribusi dalam pelaksanaan tahapan pemilu. Guna mengoptimalkan ketentuan kerjasama lintas Lembaga yang telah difasilitasi Undang-Undang maka diperlukan pemahaman konseptual dan praktis. Salah satu konsep yang menjadi landasan kolaborasi kelembagaan untuk menetapkan suatu kebijakan dan mengatasi suatu permasalahan sosial/hukum ialah *collaborative governance*.

5. Desain *collaborative governance* Dalam Penyelenggaraan Tahapan Pencalonan Pemilu/Pilkada

Berkaca pada deskripsi kasus di awal maka akan digambarkan upaya kolaborasi dengan ragam instansi yang memiliki kewenangan terkait. Dinamika kelembagaan dalam pemilu tentu dimulai dari hubungan harmonis antara KPU dan Bawaslu dari berbagai tingkatan dalam menyikapi suatu kasus. Setelah memiliki pemahaman yang sama maka koordinasi harus dilakukan kepada Lembaga lain yang mempunyai otoritas menyangkut

persyaratan tahapan pencalonan. Proses kolaborasi harus melalui beberapa fase untuk menumbuhkan jejaring koordinatif antar Lembaga. Usaha untuk menjalin kesepakatan dalam proses tersebut diawali dari pra-negosiasi, negosiasi, sampai pada implementasi kebijakan. Keberhasilan kolaborasi sangat tergantung pada bagaimana Lembaga membangun komunikasi, kepercayaan dan komitmen dan berbagi pemahaman perihal tujuan yang ingin dicapai.

Penulis sendiri melihat perlunya fase perencanaan diawal melalui penjajakan mitra lembaga atau identifikasi sasaran lembaga/instansi yang akan dituju untuk diajak berkolaborasi. Fase ini tentu melihat dari tahapan pemilu/pilkada secara komprehensif dari segi mekanika prosedurnya dan kerawanan-kerawanan yang bertautan dengan kewenangan suatu lembaga. Sebagai contoh verifikasi syarat calon Gubernur/Wakil Gubernur atau Walikota/Wakil Walikota dan Bupati/wakil Bupati. Jika melihat syarat-syarat calon yang ada dapat diketahui lembaga mana saja yang akan terlibat. Penulis mencoba mengidentifikasi Lembaga mana saja yang terlibat pada tahapan verifikasi syarat calon yang akan dituangkan pada tabel berikut.

Tabel 2. Jejaring Mitra Lembaga Kolaborasi pada Tahapan Pencalonan

No	Nama Dokumen	Materi Penelitian	Lembaga Terkait yang berwenang terhadap Pengesahan dan Penerbitan dokumen
1	Fotokopi Ijazah/Surat Tanda Tamat Belajar (STTB) yang telah dilegalisasi oleh Instansi yang berwenang	a. Legalisasi Ijazah b. Nama Bakal Calon di Ijazah c. Masa Berlaku Ijazah	a) Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan b) Sekolah/Universitas yang bersangkutan
2	Fotokopi KTP Elektronik	a. Kewarganegaraan b. Usia	a) Kementerian Hukum dan Ham dan (Ditjen Imigrasi, Ditjen

		c. Kepemilikan Elektronik KTP	Administrasi Hukum Umum) b) Kementerian Dalam Negeri (Ditjen Kependudukan dan Pencatatan Sipil beserta jajaran Disdukcapil daerah)
3	Hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter yang terdiri dari dokter, ahli psikologi, dan Badan Narkotika Nasional (BNN).	Hasil Pemeriksaan Kesehatan	a) Rumah Sakit Umum Daerah b) Badan Narkotika Nasional
4	Surat keterangan tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap	a. Nama pada surat keterangan b. Instansi yang mengeluarkan surat keterangan c. Informasi yang tercantum dalam surat keterangan	Pengadilan Negeri Setempat
5	Surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK) yang menerangkan bakal calon pernah/tidak pernah melakukan perbuatan tercela.	a. Nama pada SKCK b. Masa berlaku c. Instansi yang mengeluarkan SKCK d. Tujuan pembuatan SKCK	Kepolisian Daerah sesuai tingkatan
6	Surat tanda terima penyerahan laporan harta kekayaan penyelenggara negara	a. Nama pada tanda terima b. Instansi yang mengeluarkan tanda terima c. Informasi yang tercantum dalam tanda	Komisi Pemberantasan Korupsi
7	Surat keterangan tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung Jawabnya yang merugikan keuangan negara dari pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi tempat tinggal Calon	a. Nama pada surat keterangan b. Instansi yang mengeluarkan surat keterangan c. Informasi yang tercantum dalam surat keterangan	Pengadilan Negeri Setempat
8	Surat keterangan Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dari pengadilan niaga atau pengadilan tinggi yang wilayah hukumnya meliputi tempat tinggal calon	a. Nama pada surat keterangan b. Instansi yang mengeluarkan surat keterangan c. Informasi yang tercantum dalam surat keterangan	a) Pengadilan Negeri b) Pengadilan Niaga (sesuai wilayah hukum tempat tinggal Calon)

9	Fotokopi kartu Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atas nama calon	Nama pada Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP)	Direktorat Jenderal Pajak
10	Tanda terima penyampaian surat pemberitahuan tahunan pajak penghasilan wajib pajak orang pribadi atas nama bakal calon untuk masa 5 (lima) tahun terakhir atau sejak calon menjadi wajib pajak	a. Nama dan Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) yang tercantum dalam tanda terima b. Masa penyampaian Surat Pemberitahuan (SPT) Tahunan pajak penghasilan wajib pajak	Direktorat Jenderal Pajak
11	Tanda bukti tidak mempunyai tunggakan pajak	a. Nama dan Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) yang tercantum dalam tanda terima b. Instansi yang mengeluarkan surat keterangan c. Informasi yang tercantum dalam tanda bukti/surat keterangan	Direktorat Jenderal Pajak
12	I. Keputusan pemberhentian sebagai pejabat Gubernur, pejabat Bupati, atau pejabat Walikota, II. Formulir Model BB.1-KWK, III. Formulir Model BB.2-KWK (Daftar Riwayat Hidup) IV. Formulir Model BB.3-KWK (bagi pejabat atau pegawai BUMN/BUMD) V. Surat pengajuan pengunduran diri VI. Tanda terima dari pejabat yang berwenang atas penyerahan surat pengunduran diri atau pernyataan berhenti. VII. Surat keterangan bahwa pengunduran diri sedang diproses oleh pejabat yang berwenang, bagi Bakal Calon yang berstatus sebagai Pejabat, anggota DPR, DPD, DPRD, anggota TNI/POLRI, PNS, Kepala Desa dan Perangkat Desa, dan Pejabat atau Pegawai BMUN /BUMD.	a. Nama bakal calon yang tercantum dalam keputusan pemberhentian surat pengajuan pengunduran diri, dan tanda terima dari pejabat yang berwenang, serta surat keterangan b. Instansi yang Menerbitkan Keputusan pemberhentian, tanda terima, serta surat keterangan c. Substansi informasi dalam Keputusan Pemberhentian d. Substansi dari surat pengajuan pengunduran diri, dan tanda terima dari pejabat yang berwenang, serta surat keterangan e. Substansi pada Formulir Model BB.1-KWK f. Tanda Tangan Bakal Calon	a) Kementerian Dalam Negeri b) Pemerintah Daerah c) DPR, DPD dan DPRD d) BUMN/BUMD terkait e) Kepolisian RI f) Kepolisian Daerah g) Partai Politik

Setelah mengidentifikasi Lembaga-lembaga terkait pada tahapan verifikasi syarat dukungan calon, LPP segera

membangun komunikasi dan jejaring kelembagaan. Namun perlu ditegaskan kembali bahwa relasi KPU dan Bawaslu

sangat menentukan untuk berkolaborasi dengan instansi diluar pemilu. KPU dan Bawaslu harus menyatukan pemahaman terkait permasalahan yang dihadapi sehingga ketika menjalin komunikasi dengan instansi lain fokus penanganan masalah tidak terbelah. Jika keduanya memiliki pandangan berbeda dan cenderung berselisih paham maka pencapaian solusi tentu terhambat sehingga ego sektoral pada masing-masing Lembaga harus dikesampingkan. KPU maupun Bawaslu harus duduk bersama dan melandaskan pada aturan hukum dan prinsip/asas pemilu hingga tercapainya satu pemahaman. Merujuk pada Ansel dan Gash maka uraian ini selanjutnya akan menggunakan pendekatan *collaborative governance* yang harus dilakukan penyelenggara pemilu lewat proses dan siklus kolaborasi berdasarkan analisis kasus Noni Nope dan Orient P. Riwu Kore.

5.1 Face to Face Dialog

Komunikasi terbuka dan dua arah sangat penting bagi mencapai kesepakatan bersama untuk menyelesaikan problematika yang kompleks seperti pemilu. Negosiasi yang melibatkan instansi/lembaga dengan kewenangan besar sangat membutuhkan komunikasi yang baik dan berkelanjutan. Bentuk komunikasi negosiasi tersebut dilakukan dengan melakukan interaksi tatap muka (*face to face*). Interaksi dalam bingkai dialog tatap muka diyakini memiliki dampak signifikan guna membangun komitmen dan kepercayaan dalam proses kolaborasi. Dialog sangat krusial dalam mengidentifikasi masalah yang ada lalu menentukan kesepakatan bersama. Pembahasannya lebih bersifat intim untuk

saling meyakini akan betapa pentingnya proses kolaborasi dilakukan. *face to face* dialog diwujudkan dalam forum resmi secara rutin maupun insidental sesuai dengan urgensi masalah dan kewenangan masing-masing lembaga. *leading sector* dari dialog ini adalah KPU dan Bawaslu yang menginisiasi pertemuan dengan lembaga terkait. Pada konteks lembaga pemerintah, seperti yang sudah dibahas sebelumnya bahwa mekanisme kerjasama sudah memiliki legalitas dalam UU Administrasi Pemerintahan dengan istilah bantuan kedinasan sehingga secara hukum sangat lumrah dilakukan.

KPU dan Bawaslu selama ini telah menjalankan fungsi itu yang menghasilkan nota Kesepahaman atau Memorandum of Understanding (MoU), Memorandum of Agreement (MoA) perjanjian kerjasama hingga peraturan bersama. Namun tak jarang ditemukan di lapangan bahwa masih terdapat perbedaan pandangan. Sehingga dialog perlu dilakukan secara intensif dan berkala bahkan sampai dengan membuat suatu petunjuk teknis bersama. Perbedaan yang acapkali terjadi antar Bawaslu dan KPU dalam memaknai aturan hukum yang ada. Ironisnya, keduanya adalah penyelenggara pemilu yang seharusnya memiliki intensitas dialog yang lebih tinggi. Hal ini mencerminkan bahwa resiko yang sama dapat terjadi dengan lembaga lain maka jalinan yang dibentuk harus dirawat dengan baik melalui transparansi, perlakuan setara, menjaga standar etika, dan sensitif terhadap kebutuhan dan masukan para pemangku kepentingan.

Secara teknis dialog tatap muka sendiri bisa diawali dengan audiensi dengan para pemangku kepentingan oleh para

pimpinan LPP, yang selanjutnya disepakati dengan penyusunan MoU. Memperhatikan kelembagaan yang berjenjang dari pusat ke daerah maka kolaborasi dapat dimulai di tingkat pusat dengan lembaga induk kementerian/lembaga negara non kementerian lainnya sembari menyepakati jangkauan kerjasama sampai ke level daerah. KPU RI dan Bawaslu RI sebagai pelopor penguatan hubungan antar lembaga di aras pusat dengan melibatkan jajarannya sampai ke tingkat Kabupaten/kota. Dengan kata lain, LPP pusat harus bisa mengajak stakeholder agar memperluas lingkup kerjasama sampai ke tingkat kelembagaan Kabupaten/kota. Cakupan kerjasama dimaksud memungkinkan konektivitas LPP di daerah (KPU/Bawaslu Provinsi-Kabupaten/kota) dengan unit/komponen lembaga pemangku kepentingan yang memiliki otoritas terkait.

Pada kasus Orient, Bawaslu Sabu Raijua kewalahan menyurati berbagai lembaga baik di level pusat hingga ke unit-unit lembaga tersebut. Diketahui sebanyak enam kali Bawaslu Sabu Raijua menyurati kemenkumham dan jajarannya namun tidak direspon (Antara, 2021). Menjadi pertanyaan apakah Bawaslu Sabu Raijua di level kabupaten tidak memiliki kapasitas untuk berkoordinasi dengan lembaga-lembaga tersebut? Sebagai lembaga yang bersifat tetap/permanen menurut Undang-Undang 7 Tahun 2017 sudah sewajarnya Bawaslu Sabu Raijua mampu melakukan langkah kelembagaan dengan bersurat resmi dengan unit-unit instansi pemerintah yang berwenang. Bahkan Ketua Bawaslu Sabu Raijua sempat mengirimkan surat secara langsung dengan

mendatangi kantor Direktur Sistem dan Teknologi Informasi Keimigrasian (Dirsisdik) Kemenkumham pada November 2020 dan mengunjungi langsung kantor Kedutaan Besar Amerika Serikat di Jakarta pada Januari 2021. Usaha ketua Bawaslu Sabu Raijua ini akhirnya menemui titik terang karena surat itu dibalas oleh Kedubes AS pada Februari 2021 yang menerangkan bahwa Orient adalah Warga Negara AS.

Belajar dari pengalaman ini maka aksi progresif manajemen jaringan dengan stakeholder perlu ditegaskan dari lembaga tingkat pusat. Berbeda dengan kasus Noni Nope dimana instansi BKKBN NTT dengan sigap melakukan klarifikasi kepada KPU NTT meski telah melewati jadwal hingga ditetapkannya DCT. Tindakan ini patut diapresiasi dan menjadi pembelajaran akan perlunya dialog tatap muka lebih mendalam. Jika di tingkat daerah KPU dan Bawaslu kesulitan menjajaki lembaga/perangkat daerah lantaran jumlahnya yang banyak dalam mengatasi persoalan keterlibatan ASN aktif. Maka LPP harus menyasar lembaga yang berwenang dalam manajemen kepegawaian ASN yakni Badan Kepegawaian Negara (BKN) dan Badan Kepegawaian Daerah (BKD).

Dialog yang dilakukan nantinya akan membuahkan kesepahaman bersama dengan wujud konkret berupa sistem satu data melingkupi akses informasi data ASN milik BKN/BKD yang terintegrasi dengan data calon peserta pemilu/pilkada pada Sistem Informasi Pencalonan (SILON).

Merujuk pada kasus diatas LPP juga dituntut berdialog lebih mendalam dengan Partai Politik. Parpol seyogyanya menjadi filter awal para calon agar memenuhi syarat fundamental dan prosedural yang

ada. Sebagai entitas politik mewakili kepentingan rakyat berkewajiban melakukan pendidikan politik dan kaderisasi bagi para calon pemimpin. Interaksi tatap muka dapat dilakukan berulang kali dalam memaknai bersama aturan yang ada khususnya tahapan pencalonan. LPP tidak saja mengadakan forum resmi seperti Rapat Kerja atau Rapat Koordinasi tetapi melakukan audiensi berkala dengan pimpinan partai politik di pusat dan daerah. Tidak saja ketika tahapan sudah berjalan namun saat persiapan penyelenggaraan jauh-jauh hari audiensi sudah dilaksanakan dan dilanjutkan pada penyusunan nota kesepahaman atau pakta integritas.

5.2 Membangun Kepercayaan antar Aktor Kolaborasi

Kerja keras LPP tidak sampai pada dialog tatap muka saja melainkan berorientasi membangun kepercayaan antar aktor. Fase membangun kepercayaan ini melekat pada fase sebelumnya yaitu dialog tatap muka dengan tingkatan lebih jauh mencapai komitmen jangka panjang (Islamy, 2018). Proses pada fase ini tentu membutuhkan proses dan waktu yang panjang. Dari segi bidang kolaborasi yang ditangani yakni pemilu/pilkada, Kepercayaan antar aktor seharusnya dapat dipupuk secara berkelanjutan karena tersedianya waktu untuk berproses. Pemilu/pilkada adalah pesta demokrasi lima tahunan dan menjadi perhelatan wajib bagi sebuah negara demokrasi. Dengan kepastian waktu dan *timeline*, LPP harus konsisten berdialog dengan para pemangku kepentingan.

Penyelenggara Pemilu dalam dua kasus ini sedari awal belum menumbuhkan

jejaring kuat diantara para aktor terlibat sehingga upaya membangun kepercayaan belum dapat dilakukan. Karena itu fase ini menjadi catatan penting bagi KPU dan Bawaslu untuk lebih *aware* untuk menjalin rasa percaya dengan pemangku kepentingan lainnya. Salah satu parameter agar kepercayaan dapat terbangun adalah kesamaan norma/aturan dan budaya lembaga. Layaknya lembaga pemerintahan di Indonesia, budaya birokrasi antar lembaga seharusnya memiliki kesamaan berdasarkan arahan, visi/misi Presiden Republik Indonesia.

Budaya birokrasi berintegritas, pelayanan publik yang optimal dan pencapaian tujuan sesuai tugas, pokok, dan fungsi adalah pengetahuan dasar setiap lembaga. Pemilu sebagai sarana perwujudan HAM dan episentrum pelayanan publik yang nyata dan melibatkan ragam badan/lembaga pemerintahan sudah pasti bertautan baik secara langsung dan tidak langsung pada budaya dan norma lembaga. Fokus LPP untuk menumbuhkan kepercayaan antar aktor ketika berdialog adalah menekankan domain kewenangan yang dimiliki dan urgensinya terhadap pelaksanaan prosedur pemilu. Bahwa kewenangan yang dimiliki lembaga tersebut adalah aktualisasi dari norma dan budaya lembaga serta bersifat strategis bagi suksesnya pemilu di tahapan tertentu.

Kepercayaan antar aktor akan bertumbuh dengan komunikasi yang mempertegas kewenangan masing-masing lembaga. Berkaca pada kasus Orient misalnya, KPU dan Bawaslu harus meneguhkan kewenangan kementerian, Kemenlu, dan Kemendagri

dalam menentukan status kewarganegaraan dan kependudukan seorang calon. Disitu dinyatakan bahwa kewenangan mereka sangat strategis dalam mencapai solusi atas berbagai potensi masalah yang bisa muncul. Kepercayaan antara KPU dan Bawaslu lebih dulu dibina sebagai satu kesatuan penyelenggara pemilu lalu bersama-sama membangun kepercayaan dengan instansi lainnya.

5.3 Membangun Komitmen antar Aktor Kolaborasi

Komitmen sebagai wujud nyata dari proses kolaborasi harus sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai. Komitmen dalam penyelenggaraan tahapan pemilu dimana para instansi terkait mendukung LPP dalam bentuk pernyataan tertulis yang menyatakan akan membantu sesuai kebutuhan dalam tahapan pemilu/pilkada. LPP menindaklanjuti pertemuan dan dialog yang telah dilakukan dengan mengikrarkan komitmen mereka dalam bentuk nota kesepahaman atau perjanjian Kerjasama. Dalam berkomitmen aktor kolaborasi harus mengetahui keuntungan apa yang mereka dapatkan. Kolaborasi yang dilandaskan kemudian memiliki nilai manfaat pada seluruh aktor yang terlibat. Pada konteks tahapan pemilu, Lembaga diluar LPP yang mendukung melalui informasi yang diminta tentu mendapatkan kepercayaan publik akan kinerja dan support dalam penyelenggaraan pemilu. Kredibilitas instansi tersebut tidak saja diakui oleh publik tetapi juga oleh atasan instansi.

Meski tidak membidangi urusan pelaksanaan pemilu, instansi atau lembaga terkait memiliki andil melaksanakan tugas

dan kewenangannya sesuai peraturan perundang-undangan yang berimplikasi tidak langsung pada tahapan pemilu. Implikasi itu memiliki konsekuensi terhadap tugas dan fungsi instansi yang dipertaruhkan di muka publik dan atasannya. Sehingga selaku badan/pejabat pemerintahan sudah sepatutnya ikut mendukung pemilu sebagai salah satu siklus penting penyelenggaraan roda pemerintahan. Maka komitmen yang dibangun dilandaskan pada kesadaran untuk mensukseskan segala bentuk bidang kerja pemerintah. Dari kesadaran tersebut rasa saling membutuhkan dan ketergantungan harus bertumbuh sebagai dasar berkomitmen.

Jika sudah adanya rasa saling ketergantungan antar stakeholder maka kolaborasi akan mudah dibangun dan dipertahankan bila dibina terus menerus secara berkala. Komitmen menghendaki adanya forum baik bersifat formal maupun non formal dan juga bentuk Kerjasama yang ajeg untuk terus merevitalisasi kesamaan misi, visi, tujuan bersama dalam hal ini kelancaran pemilu dan pilkada. Nota kesepahaman atau perjanjian Kerjasama yang sudah berakhir masa berlakunya tentu dapat diperbaharui agar komitmen tetap terjaga dan terwujud Ketika tahapan pemilu berlangsung.

5.4 Berbagi Pemahaman tentang Visi Misi dan Permasalahan

Poin penting kolaborasi berikutnya perihal pemahaman bersama tentang bidang permasalahan yang akan dihadapi. Lebih jauh pemahaman juga menyangkut misi, visi, dan kesamaan tujuan bersama hingga ideologi bersama (Islamy, 2018). Kolaborasi pada tataran ini menunjukkan

kapabilitas masing-masing aktor untuk mengelola dan menyelesaikan masalah yang ada. Peran LPP sekali lagi menjadi *guiding actor* untuk menyelaraskan nilai-nilai inti seperti prinsip pemilu demokratis dan regulasi teknis tahapan yang ada. Penyelarasan juga dilakukan pada potensi permasalahan yang ada dan akar masalah yang sedang terjadi. Konteks berbagi pemahaman ini hulunya berada antara KPU dan Bawaslu baik di pusat dan daerah dalam menafsirkan suatu aturan dan problematika. Dinamika persoalan Bupati terpilih Sabu Raijua tahun 2020 misalnya menunjukkan ketidaksepahaman kedua Lembaga ini. Dimulai dari aksi bersurat oleh Bawaslu Sabu Raijua ke KPU Sabu Raijua mengenai keabsahan status kewarganegaraan hingga dua kali yakni pada 5 September 2020 dan 10 September 2020 yang baru kemudian ditindaklanjuti oleh KPU Sabu Raijua. Jika keduanya memiliki pemahaman bersama mengenai urgensi masalah dualisme kewarganegaraan ini maka Bawaslu Sabu Raijua tidak perlu sampai dua kali bersurat.

Perbedaan pemahaman kembali terlihat ketika langkah KPU Sabu Raijua menindaklanjuti surat Bawaslu Sabu Raijua dengan melakukan klarifikasi kepada Disdukcapil Kota Kupang. Penulis berpendapat KPU Sabu Raijua seharusnya menelusuri status Kewarganegaraan kepada Direktorat Lalulintas Imigrasi/kantor Imigrasi setempat atau jika perlu sampai ke Kedubes AS. Hal ini menunjukkan tidak adanya koordinasi efektif antar penyelenggara pemilu. Jika kedua lembaga ini mempunyai pemahaman yang sama mengenai fokus masalah dan penanganannya tentu

penelusuran KPU Sabu Raijua ditujukan pada Lembaga berwenang menyangkut status kewarganegaraan seseorang. Masalah pilkada Sabu Raijua tahun 2020 lalu menjadi momentum pembenahan relasi KPU dan Bawaslu daerah terutama dalam hal menyamakan pemahaman, visi dan misi. Tingkatan ini lebih jauh dari sekedar dialog karena membutuhkan pendalaman konteks regulasi dan masalah.

Proses serupa diterapkan pada instansi terkait diluar LPP yang telah direncanakan sebelumnya. Cara ini cenderung lebih berat karena LPP harus melakukan *sharing* pengertian dan pemahaman, visi dan misi tentang bagaimana mewujudkan pemilu berasaskan luberjurdil yang dimaksud Undang-Undang lalu berikutnya diarahkan pada potensi atau inti masalah yang sedang terjadi. Tahap ini juga menitikberatkan pada kapasitas masing-masing aktor beserta perannya dalam tahapan pemilu.

5.5 Intermediate Outcome

Upaya Kolaborasi akan semakin konkrit ketika adanya "*Small wins*" dari proses kolaborasi yang dilakukan. *Small Wins* merupakan cita-cita dan kemenangan jangka pendek yang ingin dicapai dalam program kerjasama dan kolaborasi tersebut (Islamy, 2018). Capaian ini tentu akan sulit terlaksana jika tidak seimbangnnya pengetahuan dan tingkat pemahaman para aktor. Pada fase ini hasil antara atau *Intermediate outcome* merupakan hasil dari kegiatan usaha yang dapat diidentifikasi dan diukur dalam waktu dekat, dan merupakan indikator hasil jangka panjang (Islamy, 2018).

Menurut Ansell and Gash (2008) menjelaskan jika komitmen jangka Panjang

dalam membangun kepercayaan itu penting maka hasil tengah *Intermediate outcome* yang menghasilkan *small wins* menjadi sangat penting. Apabila aktor tidak mampu mengantisipasi *small wins* maka kolaborasi lebih baik tidak dilakukan (Islamy, 2018).

Dalam menetapkan kesuksesan sederhana dalam konteks penyelenggaraan pemilu, maka *intermediate outcomes* minimal dicapai melalui kesepahaman bersama antar aktor yang dibuktikan dari tanggapan dan keaktifan para aktor dalam menghadapi suatu persoalan, khususnya koordinasi dengan penyelenggara pemilu selaku aktor utama. Penetapan kesuksesan jangka pendek atau hasil tengah ini dilakukan oleh penyelenggara pemilu yang disosialisasikan saat fase awal kolaborasi berdasarkan perencanaan yang matang (Albab, 2018).

Capaian jangka pendek harus ditargetkan oleh LPP dengan wujud konkret suatu kerjasama, tidak hanya MoU atau perjanjian tetapi bentuk nyata yang menggambarkan bagaimana mekanisme kerjasama tersebut. Seperti halnya masalah Noni. Nope dan Orient P. Riwu Kore yang berhubungan dengan kependudukan yakni Disdukcapil dan juga Kewarganegaraan yakni Ditjen Imigrasi dan Kemenlu. Maka perlu diinisiasi sistem data terintegrasi antara LPP dengan Disdukcapil dan Ditjen Imigrasi maupun Kemenlu yang fokus pada tahapan pencalonan dengan aturan limitasi akses beserta sistem keamanannya (Encep Sujana et al., 2021). Sistem data ini diperuntukkan untuk menjaring data setiap bakal calon atau pasangan calon yang mendaftar.

6. Norma Hukum Pengaturan Jalinan Kerjasama Penyelenggara Pemilu dengan Stakeholder

Guna memperkuat hubungan kerjasama antar Lembaga maka dibutuhkan aturan hukum yang kuat mengatur baik secara umum dan khusus terkait pola hubungan dengan Lembaga lain. Landasan hukum bagi desain *collaborative governance* akan membantu pencapaian tujuan bersama atau pembuatan kebijakan publik. Dalam lingkup regulasi LPP telah diatur peraturan internal menyangkut Kerjasama dengan Lembaga atau stakeholder eksternal. Salah satunya Peraturan Bawaslu nomor 28 Tahun 2009 tentang Pedoman Kerjasama Pengawasan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah Wakil Kepala Daerah. Namun peraturan internal LPP tidak saja cukup karena mengatur sebatas tata cara bagaimana LPP menjalin Kerjasama dengan Lembaga lain. Aturan itu tidak mengikat Lembaga lain untuk wajib berkontribusi dalam kerjasama terkait tahapan pemilu/pilkada.

Pengaturan kerjasama harus ditegaskan dalam norma setingkat Undang-Undang dalam hal ini Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Pilkada. Aturan itu tertuang dalam bab khusus dan dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa LPP bekerjasama dengan lembaga pemerintah dan perangkat daerah lalu pasal selanjutnya berbunyi bahwa tata cara hubungan antar Lembaga LPP diatur secara teknis dan rigid pada Peraturan Pemerintah (PP). Peraturan Pemerintah tentang tata cara hubungan antar Lembaga KPU dan Bawaslu memuat nama-nama Lembaga pemerintah

atau perangkat daerah apa saja yang menjadi mitra/stakeholder pada setiap tahapan yang ada yang menjadi domain penyelenggara pemilu tanpa terkecuali.

Dijelaskan pula dalam pasal-pasal berikutnya mengenai bidang kerjasama dan kompetensi masing-masing Lembaga terhadap penyelenggaraan tahapan. Penegasan lainnya adalah perihal batas waktu setiap tahapan yang merujuk pada Peraturan KPU. Dimana para stakeholder haruslah kooperatif dalam merespon segala bentuk bantuan yang dimohonkan kerjasamanya oleh LPP dan tidak boleh melebihi batas waktu tahapan. Jika mitra Lembaga tidak kooperatif dalam memberikan bantuan kepada LPP maka dapat dikenai sanksi administratif.

Dapat pula diatur Kerjasama LPP dengan Lembaga asing di luar negeri yang sekiranya mampu membantu LPP untuk berinovasi dalam pelaksanaan maupun pengawasan kepemiluan. Apabila LPP memiliki keterbatasan untuk berinovasi dan tidak terdapat lembaga pemerintah/non pemerintah yang berkompeten untuk itu maka sangat dimungkinkan LPP menggandeng pihak asing yang kompeten. Kolaborasi dan sinergi dengan berbagai pihak yang memiliki kapasitas dan kapabilitas untuk memberikan sumbangsih bagi pelaksanaan pemilu di Indonesia harus diakomodir dalam peraturan perundang-undangan.

Peraturan Pemerintah tersebut juga mengatur ruang penyelesaian perselisihan hukum akibat ketidaksamaan visi dalam kerjasamanya. Prinsip kerjasama yang dianut dalam PP juga dapat mengadopsi pedoman Kerjasama International IDEA kemudian disesuaikan dengan asas

demokrasi elektoral di Indonesia. Hal-hal lain seperti bentuk kerjasama, mekanisme, lalu Jangka waktu pengakhiran dan perpanjangan kerjasama hingga pembinaan dan pengawasannya dapat dituangkan lebih lanjut pada nota kesepahaman atau perjanjian kerjasama. Maksud dan tujuan penormaan kerjasama kelembagaan LPP di level Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah adalah agar pola hubungan yang dibangun tidak hanya terbatas pada nota kesepahaman, namun lebih jauh mengikat secara hukum mitra lembaga dan stakeholder terkait agar bersama-sama mensukseskan setiap tahapan pemilu/pilkada. Peraturan Pemerintah sebagai operasionalisasi undang-undang dan secara hierarkis memiliki kedudukan hukum di bawah undang-undang semakin memperjelas upaya kerjasama LPP dan meneguhkan pola kesederajatan hubungan dengan para mitra stakeholder.

7. Kesimpulan

Dari pengalaman dua kasus diatas dapat disimpulkan bahwa kolaborasi antar lembaga sangat penting menunjang tugas dan fungsi penyelenggara pemilu. Praktek *collaborative governance* mampu menjadi perspektif baru LPP untuk konektivitas dan berjejaring. Leading agentnya jelas merupakan KPU dan Bawaslu di seluruh tingkatan. *Collaborative governance* mampu menampilkan optimisme akan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan yang juga bersanding dengan teknologi informasi.

Contoh malpraktik elektoral yang sudah terjadi pada tahapan pencalonan menegaskan kerja LPP tidak boleh hanya terpaku pada aturan teknis. Namun

mampu berinovasi lebih jauh menutupi segala kekurangan dan keterbatasan yang ada. Ruang-ruang kosong dalam regulasi yang sangat rawan menimbulkan pelanggaran seperti pada tahapan pencalonan harus diisi dengan pengintegrasian upaya bersama dengan instansi lain yang mempunyai kewenangan terkait.

Proses dari *collaborative governance* tidak semata-mata menjadi perspektif konseptual yang harus dimiliki penyelenggara pemilu tetapi harus diperkuat dalam regulasi pemilu dan pilkada yang ajeg. Aturan kerjasama antar lembaga yang sudah ada melalui UU Administrasi pemerintahan perlu dimaknai secara kontekstual dengan mekanisme dan prosedur kerja yang substansial. Pemaknaan aturan itu diekspresikan dengan sudut pandang *collaborative governance*. Tantangan ego sektoral masih menjadi momok menakutkan bagi kolaborasi antar lembaga saat ajang elektoral, sehingga *collaborative governance* harus segera diakomodir dalam Undang-Undang Pemilu dan Pilkada kemudian pada Peraturan Pemerintah secara khusus mengatur kerjasama antar lembaga LPP. Norma hukum akan mendorong fase awal kerjasama hingga alur kerjasama antara LPP dengan mitra terkait. Pemilu dan Pilkada dewasa ini harus dipandang tidak saja menjadi domain KPU, Bawaslu dan DKPP melainkan domain banyak lembaga pemerintah dan lembaga masyarakat serta publik secara keseluruhan.

DAFTAR PUSTAKA

- Albab, A. U. (2018). Problem Kewenangan Mahkamah Konstitusi Memutus Perselisihan Hasil Pilkada. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 48(3), 542. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol48.no3.1745>
- Amir, I. (2021). Disqualification of the Candidate Pair for the Elected Regional Head of Sabu Raijua Regency. *Al-Bayyinah Jurnal Hukum Islam*, 5(2), 196–213. <https://doi.org/10.35673/al-bayyinah.v4i2.1830>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Antara. (2021). 6 Kali Bawaslu Menyurati Kemenkumham Soal Status Orient Riwu Kore Tak Direspon. Tempo.Co. <https://nasional.tempo.co/read/1429885/6-kali-bawaslu-menyurati-kemenkumham-soal-status-orient-riwu-kore-tak-direspon>
- Charity, M. L. (2016). Urgensi Pengaturan Kewarganegaraan Ganda Bagi Diaspora Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, 13(4), 809–827.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Emzir. (2016). *Metodologi Penelitian Kualitatif: Analisis Data*. Rajawali Pres.
- Encep Sujana, Saktinegara, Y. D., Perkututo, H., Ahmad, R. L. G., & Sartono. (2021). Status Kewarganegaraan Ganda dalam Pencalonan Bupati Ditinjau dari Perspektif Hukum Kewarganegaraan (Analisa Putusan Nomor 135/PHP.BUP-XIX-2021). *Jurnal IKAMAKUM*, 1(2), 705–725. <http://openjournal.unpam.ac.id/index.php/IKAMAKUM/article/view/15520>
- Erwanti, M. O. (2021). Besok, Kemendagri-KPU-Bawaslu Rapat Bahas Status WN AS Orient P Riwu Kore. *Detik.Com*.
- Indrayana, D. (2019). *Strategi Memenangkan Sengketa Pemilu di Mahkamah Konstitusi*. Kompas.
- Islamy, L. O. S. (2018). *Collaborative Governance Konsep Dan Aplikasi*. Deepublish.
- Karim, A. G. (2020). Mencegah Electoral Malpractice dalam Penundaan Pilkada 2020 (Issue April). <https://polgov.fisipol.ugm.ac.id/riset/policy-brief-mencegah-electoral-malpractice-dalam-penundaan-pilkada-2020>
- Nengsih, N. S., Akmal, M., Khairi, M., Abid, M. F., & Solihin, M. (2019). Integritas KPU dan Pemilihan Umum. *Jurnal Stisipol Raja Haji*, 1(1), 51–61. <https://journal.stisipolrajahaji.ac.id/index.php/jisipol/article/view/5>
- Pradana Jaa. (2021). Kronologi Keabsahan Dokumen Dugaan Pelanggaran Calon Bupati Sabu Raijua Orient P. Riwu Kore Kewarganegaraan AS. *Bawaslu.Go.Id*.
- Sedarmayanti, & Aziz. (2020). *DINAMIKA GOVERNANCE DI ERA REVOLUSI INDUSTRI 4.0*. Refika.

- Subkhi, M. I. (2020). Redesain Pendaftaran Pemilih Pasca Pemilu 2019. *Jurnal Penelitian Politik*, 16(2), 137. <https://doi.org/10.14203/jpp.v16i2.797>
- Surbakti, R., Karim, A. G., Nugroho, K., Sujito, A., & Fitrianto, H. (2014). *Integritas Pemilu 2014: Kajian Pelanggaran, Kekerasan, dan Penyalahgunaan Uang pada Pemilu 2014*. Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.
- Tambun, L. T. (2021). *Besok, Kemdagri, KPU, dan Bawaslu Gelar Rapat Bahas Status WN Orien P Riwu Kore*. BeritaSatu.Com. <https://www.beritasatu.com/politik/727845/besok-kemdagri-kpu-dan-bawaslu-gelar-rapat-bahas-status-wn-orien-p-riwu-kore>