

GOOD ELECTORAL GOVERNANCE



Sebuah Pemikiran Kritis
Hingga Praksis

Dr. Agus, M. Si.

Dr. Agus, M. Si.

GOOD ELECTORAL GOVERNANCE
Sebuah Pemikiran Kritis Hingga Praksis



Pemilu merupakan ilmu terapan multi-disipliner, meliputi kajian tentang sistem Pemilu, tata kelola Pemilu, keadilan Pemilu, dan perilaku Pemilu. Kajian tentang tata kelola Pemilu masih terbatas jumlahnya terlebih pada ilmu administrasi publik, sebab Pemilu identik sebagai kajian ilmu politik.

Buku ini menawarkan pendekatan good electoral governance sebagai model tata kelola Pemilu kontekstual yang merupakan integrasi dan interkoneksi ilmu administrasi publik dan ilmu politik. Melalui paradigma Governance yang sudah mapan dalam ilmu administrasi publik dan konsep Election yang sudah mapan dalam ilmu politik, buku ini menawarkan tiga dimensi tata kelola Pemilu, yaitu: dimensi kelembagaan governance, dimensi proses governance, dan dimensi nilai governance.

Perpaduan tiga dimensi governance yang melahirkan pendekatan good electoral governance merupakan kekuatan analisa. Paparan data empirik dari hasil penelitian dan perenungan yang panjang terhadap pengalaman Pemilu 2019 disajikan secara baik sebagai basis argumentasi menjawab sekaligus mengantisipasi permasalahan Pemilu di masa mendatang.

Latar belakang penulis sebagai penyelenggara Pemilu di KPU sejak 2003 hingga 2016 dan Tim Pemeriksa Daerah (TPD) sejak 2019 hingga 2021 ditambah pengalaman sebagai pengajar mata kuliah Tata Kelola Pemilu di UIN Mataram berkontribusi dalam memperkaya hasanah keilmuan Pemilu yang disajikan. Oleh karenanya, buku ini layak dibaca oleh mahasiswa, dosen Pemilu, pekerja Pemilu (KPU, Bawaslu, dan DKPP), politisi, NGO, pemerintah, dan semua stakeholders Pemilu.



UIN MATARAM PRESS
GEDUNG RESEARCH CENTER LT 1 KAMPUS II UIN MATARAM
Jl. GAJAH MADA NO. 100 JEMPONG BARU KOTA MATARAM



GOOD ELECTORAL GOVERNANCE

SEBUAH PEMIKIRAN KRITIS
HINGGA PRAKSIS

Dr. Agus, M. Si



GOOD ELECTORAL GOVERNANCE
SEBUAH PEMIKIRAN KRITIS HINGGA PRAKSI

Penulis:

Dr. Agus, M. Si.

ISBN 978-623-8497-10-2

Editor:

Dr. Nikmatullah, S.Ag., M.A.

Layout:

Tim UIN Mataram Press

Desain Sampul:

Tim Creative UIN Mataram Press

Penerbit:

UIN Mataram Press

Redaksi:

Kampus II UIN Mataram (Gedung Research Center Lt. 1)

Jl. Gajah Mada No. 100 Jempong Baru

Kota Mataram – NTB 83116

Fax. (0370) 625337 Telp. 087753236499

Email: uinmatarampress@gmail.com

Distribusi:

CV. Pustaka Egaliter (Penerbit & Percetakan)

Anggota IKAPI (No. 184/DIY/2023)

E-mail: pustakaegaliter@gmail.com

<https://pustakaegaliter.com/>

Cetakan Pertama, Desember 2023

Hak cipta dilindungi undang-undang

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan
dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit.

KATA PENGANTAR REKTOR

Perguruan Tinggi Keagamaan Islam Negeri

Praktik demokrasi di Indonesia memperlihatkan geliatnya sejak memasuki era reformasi tanggal 21 Mei tahun 1998. Pelbagai kebijakan dimaksudkan guna mendorong daya bangkit demokrasi, seperti pemberian otonomi kepada daerah, penguatan fungsi legislatif, kebebasan mendirikan partai politik dan reformasi sistem Pemilu.

Khusus tentang reformasi sistem Pemilu, dikonstruksi di atas spirit kebebasan, kesetaraan, dan legitimasi. Spirit ini menghasilkan reformasi undang-undang Pemilu yang memudahkan masyarakat mendirikan partai politik dan mendekatkan pemilih dengan kandidat. Perwujudannya yakni Pemilu 1999 diikuti begitu banyak partai politik bahkan sejak Pemilu 2004 terjadi perubahan sistem pemilu yang semula proporsional tertutup menjadi proporsional terbuka. Lebih dari itu, presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat yang sebelumnya pemilihan presiden melalui parlemen. Satu tahun kemudian, tepatnya tahun 2005, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Daerah.

Melalui sistem pemilu proporsional terbuka dan pemilihan presiden hingga kepala daerah langsung, diharapkan rakyat bergeser posisi yang semula tidak lebih sebagai objek menjadi subjek demokrasi. Selain itu, hasil pemilu lebih objektif dan pasca Pemilu peluang campur tangan partai dalam kebijakan publik berkurang.

Harapan besar tersebut sayangnya belum seutuhnya terwujud. Reformasi kelembagaan politik yang telah dipilih dipandang terlalu liberal, menyebabkan stabilitas politik dan pemerintahan cukup terganggu. Sistem proporsional terbuka dan pemilihan kepala daerah langsung dipandang memiliki cacat bawaan yakni rendahnya kewibawaan pimpinan partai, konflik internal partai yang sulit dikendalikan, dan gagalnya partai dalam pelaksanaan fungsi kaderisasi.

Sejumlah sarjana ilmu politik dan pemerintahan mulai buka suara merekomendasikan agar Pemilu kembali ke sistem proporsional tertutup, meskipun tidak merekomendasikan presiden dan kepala daerah dipilih legislatif. Bahkan sejumlah survei menyebutkan Indonesia mengalami apa yang disebut demokrasi yang cacat (*flawed democracy*). Mundurnya kualitas demokrasi ditengarai karena rendahnya kualitas proses Pemilu, partisipasi politik, dan budaya politik. Lebih dari itu, publik masih disuguhkan oleh fenomena *baad governance* atau tata kelola pemerintahan dilakukan dengan cara kurang baik, seperti maraknya korupsi.

Buku yang ditulis saudara Agus ini layak dibaca oleh seluruh penyelenggara Pemilu dan *stakeholder* Pemilu, mengingat buku ini membahas secara utuh tentang tata kelola Pemilu yang *good governance* atau disebutkan oleh penulis sebagai konsep *good electoral governance*. Konsep ini merupakan diterminasi baru dalam studi ilmu kepemiluan yang dihasilkan melalui penelitian panjang dalam studi program doktor saudara Agus di salah satu perguruan tinggi ternama di Indonesia. Pengalaman saudara sebagai penyelenggara Pemilu selama belasan tahun dan mengampu mata kuliah tata kelola Pemilu pada Program Studi Pemikiran Politik Islam Fakultas Ushuluddin dan Studi Agama Perguruan Tinggi Keagamaan Islam Negeri, berkontribusi memperkaya khasanah teoritis dan praksis dalam buku ini.

Selaku Rektor Agama Perguruan Tinggi Keagamaan Islam Negeri dan sahabat yang sudah lama mengenal gaya pemikiran penulis, saya menyampaikan terima kasih kepada saudara Agus yang terus berkarya untuk institusi dan negara. Saya merekomendasikan buku ini dibaca oleh penyelenggara Pemilu, pemerintah, politisi, dosen, peneliti dan mahasiswa.

Mataram, Desember 2023
Rektor,

Prof. Dr. Masnun Tahir,
M.Ag

PENGANTAR PENULIS

Puji dan syukur ke hadirat Allah SWT penulis sampaikan, karena atas berkat dan rahmatNya, buku dengan judul ***Good Electoral Governance Sebuah Pemikiran Kritis Hingga Praksis*** sudah ada di hadapan pembaca. Buku ini hadir guna menjawab keresahan penstudi, akademisi, mahasiswa, dan praktisi Pemilu tentang berbagai permasalahan tata kelola Pemilu di Indonesia, sekaligus menjawab diskursus tentang apakah administrasi publik dapat mengkaji persoalan kepemiluan.

Keresahan yang melatarbelakangi kelahiran buku ini adalah munculnya gejala kompleksitas pengelolaan Pemilu yang merupakan tantangan sejumlah negara demokrasi sejak tahun 1980, dan menjadi karakteristik Pemilu Indonesia pasca Orde-Baru. Seluruh negara demokrasi, tidak terkecuali Indonesia menghadapi problema pada implementasi sistem multi-partai, sistem proporsionalitas terbuka, dan sistem Pemilu serentak sebagai tantangan tata kelola Pemilu yang tidak mudah dilalui. Tantangan ini membutuhkan penerapan konsep *good electoral governance* melalui pendekatan *collaborative governance* yang menjelaskan tentang penerapan nilai-nilai pemerintahan yang baik melalui kolaborasi penyelenggara Pemilu dengan *stakeholders* Pemilu.

Buku ini disusun dari eksplorasi terhadap data-data Pemilu 2019 yang diperoleh melalui penelitian disertasi penulis di Program Doktor Administrasi Publik Universitas Diponegoro Semarang. Proposisi yang melatarbalakangnya adalah Pemilu 2019 merupakan transisi menuju skema keserentakan nasional, dalam desain kebijakan tata kelola Pemilu Indonesia puncaknya pada Pemilu 2024. Oleh karena sistem dan penyelenggara Pemilu

2019 sama dengan Pemilu 2024, maka Pemilu 2019 merupakan guru terbaik bagi tata kelola Pemilu 2024.

Kebaruan sekaligus keunggulan buku ini terletak pada integrasi dan interkoneksi paradigma *Governance* dalam studi ilmu Administrasi Publik dengan teori *Electoral Governance* dalam studi Ilmu Politik yang diramu menjadi konsep *Good Electoral Governance* sebagai tawaran model pengelolaan Pemilu kontekstual. Konsep *Good Electoral Governance* merupakan kebutuhan tata kelola Pemilu masa depan disebabkan penyelenggaraan Pemilu memerlukan kepercayaan publik (*public trust*).

Sudah barang tentu buku ini masih banyak kekurangan, masukan dan saran pembaca yang budiman dan amat sangat terpelajar memberi kontribusi bagi penyempurnaan penulisan berikutnya.

Mataram, Desember 2023

Penulis,

Dr. Agus, M.Si

DAFTAR ISI

Kata Pengantar Rektor Universitas Islam Negeri Mataram.....	iii
Pengantar Penulis.....	vii
Daftar Isi.....	ix
Daftar Tabel.....	xi
Daftar Gambar.....	xiii
Daftar Grafik.....	xiv
BAB I URGENSI GOOD ELECTORAL GOVERNANCE.....	1
BAB II ADMINISTRASI PUBLIK.....	15
A. Konsep Administrasi Publik.....	15
B. Peran dan Pekerjaan Administrasi Publik.....	18
C. Kebijakan Publik dan Manajemen Publik.....	20
D. Paradigma Administrasi Publik.....	26
BAB III GOVERNANCE.....	31
A. Definisi Governance.....	31
B. Perbedaan Governance dan Government.....	36
C. Model Pelaksanaan Governance.....	39
BAB IV COLLABORATIVE GOVERNANCE.....	45
A. Definisi Collaborative Governance.....	45
B. Model Collaborative Governance.....	47
BAB V PEMILIHAN UMUM.....	61
A. Definisi Pemilu.....	61
B. Fungsi Pemilu.....	64
C. Unsur-Unsur Pemilu.....	66
BAB VI ELECTORAL GOVERNANCE DAN GOOD GOVERNANCE.....	77
A. Definisi Electoral Governance.....	77
B. Good Governance.....	83

C. Good Electoral Governance	88
D. Lembaga Penyelenggara Pemilu.....	90
E. Model Pemangku Kepentingan Penyelenggara Pemilu.....	97
F. Lembaga Penyelenggara Pemilu di Indonesia	102
BAB VII ELECTORAL GOVERNANCE	
DALAM PRAKTIK	105
A. Sejarah Penyelenggaraan Pemilu.....	105
B. Penyelenggaraan Pemilu.....	108
C. Pengawasan Pemilu	114
BAB VIII GOOD ELECTORAL GOVERNANCE	
DALAM PRAKTIK	129
A. Dimensi Kelembagaan Governance Pemilu.....	129
B. Dimensi Proses Governance Pemilu	152
C. Dimensi Nilai Governance Pemilu	161
BAB IX FAKTOR BERPENGARUH DALAM GOOD ELECTORAL GOVERNANCE.....	189
A. Faktor Pendukung.....	189
B. Faktor Penghambat	194
BAB X MODEL GOOD ELECTORAL GOVERNANCE KONTEKSTUAL.....	201
BAB XI PENUTUP.....	207
DAFTAR PUSTAKA.....	211
GLOSSARY	234
INDEKS	237
BIODATA PENULIS.....	241

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Indeks Demokrasi Asia dan Australasia.....	3
Tabel 2.1 Definisi Kebijakan Publik	22
Tabel 2.2 Perbedaan Manajemen Publik dan Privat	26
Tabel 2.3 Paradigma Administrasi Publik	27
Tabel 3.1 Perbedaan <i>Government</i> dan <i>Governance Model</i> Schwab dan Kubler (2001).....	36
Tabel 3.2 Perbedaan <i>Government</i> dan <i>Governance Model</i> Moenek dan Suwanda.....	38
Tabel 4.1 Pergeseran Model Aktor Kolaborasi dalam Studi Administrasi Publik	57
Tabel 6.1 Dimensi Electoral Governance	82
Tabel 6.2 Definisi <i>Good Governance</i>	84
Tabel 6.3 Karakteristik Model LPP	95
Tabel 6.4 Modifikasi Model LPP Berdasarkan di Indonesia	102
Tabel 7.1 Sejarah Tata Kelola Pemilu di Indonesia	106
Tabel 7.2 Hasil Pengawasan Pemutakhiran Daftar Pemilih.....	115
Tabel 7.3 Hasil Analisis Daftar Pemilih Ganda.....	116
Tabel 7.4 Hasil Pengawasan Verifikasi Elemen Data Anomali....	117
Tabel 7.5 Hasil Pengawasan Pengadaan dan Distribusi Logistik	121
Tabel 7.6 Fokus Pengawasan Pemungutan Suara di Bawaslu	125
Tabel 7.7 Rekapitulasi Hasil Pengawasan Pemungutan Suara.....	126

Tabel 7.8 Temuan dan Rekomendasi Pengawasan Pemungutan dan Penghitungan Suara	127
Tabel 8.1 Pemetaan Pemangku Kepentingan dalam Tata Kelola Pemilu	143
Tabel 8.2 Peran LPP dalam Penyelenggaraan Pemilu	146
Tabel 8.3 Bentuk Partisipasi Pemilu.....	176
Tabel 8.4 Partisipasi Pemilih Pemilu DPRD Kabupaten dan Kota	177
Tabel 8.5 Partisipasi Pemilih Pemilu 2004-2019 di Provinsi NTB.....	178
Tabel 8.6 Indeks Demokrasi NTB Pada Aspek Hak-Hak Politik & Lembaga Demokrasi 2018-2019.....	181
Tabel 9.1 Pelanggaran Etika Penyelenggara Pemilu 2019 Provinsi NTB	198

DAFTAR GAMBAR

Gambar 3.1 Model Pelaksanaan Governance.....	43
Gambar 4.1 Model Collaborative Governance Kontingensi.....	50
Gambar 4.2 Model Collaborative Governance Regime (CGR)	54
Gambar 4.3 Model Struktur dan Fungsi Kolaborasi Polisentrisitas.....	55
Gambar 6.1 Model Tiga Dimensi <i>Good Governance</i>	87
Gambar 6.2 Model Lembaga Penyelenggara Pemilu	95
Gambar 7.1 Pengelolaan Logistik Pemilu	124
Gambar 8.1 Kolaborasi KPU dan Masyarakat Adat.....	134
Gambar 8.2 Model <i>Hepta-Helix</i> Kelembagaan <i>Electoral Governance</i>	142
Gambar 8.3 Sistem Informasi Partai Politik (Sipol).....	163
Gambar 8.4 Sistem informasi penghitungan suara (Situng).....	165
Gambar 10.1 Model <i>Good Electoral Governance</i> Kontekstual.....	206

DAFTAR GRAFIK

Grafik 7.1 Perbandingan Pengguna Hak Pilih Berdasarkan Jenis Pemilihan	113
Grafik 7.2 Rekapitulasi Pelanggaran Pidana Kampanye.....	119
Grafik 7.3 Rekapitulasi Hasil Pengawasan Pelanggaran Administrasi Kampanye	120

BAB I

URGENSI GOOD ELECTORAL GOVERNANCE

Studi perihal pemilihan umum (Pemilu) terus berkembang mengikuti dinamika politik dan demokrasi. Selain kajian tentang sistem Pemilu (*electoral system*) dan keadilan Pemilu (*electoral justice*), bagian yang menarik perhatian penstudi dan praktisi Pemilu yakni tata kelola Pemilu atau *electoral governance*. Perhatian terhadap tema tata kelola Pemilu sudah berkembang sejak tahun 1980 seiring tantangan di banyak negara terhadap bagaimana menghadirkan Pemilu berintegritas dan dipercaya peserta, kandidat maupun pemilih. Tantangan ini semakin berat dalam sistem Pemilu proporsional dengan multi-partai politik, terlebih bagi negara-negara yang pemilunya dilaksanakan melalui cara proporsional daftar terbuka. Dalam hasanah ilmu kepemiluan yang dimaksud sistem proporsional terbuka adalah sistem dimana pemilih memberikan suara dengan memberikan tanda pada gambar partai politik atau nama kandidat, sehingga dalam surat suara terdapat nomor, gambar partai dan nama kandidat.

Tata kelola Pemilu yang mempraktikkan prinsip *good governance*, dalam diskusi di halaman berikutnya buku ini disebut pendekatan *good electoral governance* dan didefinisikan sebagai tata kelola Pemilu yang menerapkan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, meliputi: penegakan hukum; transparansi; akses terhadap semua kelompok; partisipasi; akuntabilitas; independensi penyelenggara; imparzialità; integritas; efisiensi; profesionalisme; dan orientasi pada pelayanan kepada pemilih maupun peserta Pemilu dimana pelaksanaannya berbasis

kolaborasi seluruh *stakeholder* Pemilu. Konsep ini penting dalam penyelenggaraan Pemilu modern, sebab penyelenggaraan Pemilu membutuhkan kepercayaan publik (*public trust*).

Hubungan pendekatan *good electoral governance* dengan kepercayaan publik terhadap Pemilu adalah *good electoral governance* meningkatkan kualitas proses Pemilu (*electoral process*) dan mewujudkan Pemilu berintegritas baik integritas penyelenggara, peserta, pemilih, dan integritas hasil Pemilu (Mozaffar dan Schedler, 2002). Integritas Pemilu melahirkan legitimasi politik pemerintah terpilih dan akuntabilitas penyelenggara Pemilu. Akhirnya *good electoral governance* membentuk persepsi positif publik sebagai indikator kepercayaan publik terhadap Pemilu.

Sejumlah penelitian menunjukkan ada negara yang berhasil menerapkan konsep *good electoral governance* sehingga persepsi publik menjadi positif sebagaimana Pemilu di Afrika. (Kerr, 2013) dan Pemilu di Amerika Serikat (Bowler, et.al.,2015). Meskipun demikian, ada pula negara yang gagal menyebabkan kepercayaan publik terhadap Pemilu rendah. Fenomena ini ditemukan di Kenya dan Nigeria. Kasus kecurangan penyelenggaraan Pemilu menyebabkan Kenya gagal mewujudkan *good electoral governance* sebagai arah reformasi Pemilu tahun 2017 di negara tersebut. Arah reformasi Pemilu di Kenya berfokus pada prinsip penegakan hukum, transparansi, akuntabilitas, dan inklusifitas. Padahal, prinsip-prinsip tersebut tertuang dalam undang-undang Pemilu Kenya (Wamlawa & Muchemi, 2017). Pemilu di Nigeria bahkan diwarnai korupsi di bawah pengaruh elit pemerintahan (Sule, et.al.,2018).

Data-data di atas menandakan kualitas proses Pemilu (*electoral process*) di sejumlah negara sudah lama menjadi keprihatinan sarjana dan praktisi Pemilu. Keresahan mereka dapat diterima, sebab kualitas proses Pemilu tidak hanya berkepentingan langsung bagi peserta Pemilu, lebih dari itu menyumbang terhadap kualitas demokrasi suatu negara.

Argumentasi ini diperkuat oleh survei *Economist Intelligence Unit* (EIU), dalam judul *Democracy Index 2021 The China challenge*, New York NY, United States¹ yang menggambarkan posisi indeks proses Pemilu Indonesia masih rendah dibandingkan sejumlah negara lain, dimana Indonesia berada pada nilai 7,92, di bawah India. Padahal negara-negara lain seperti New Zealand, Taiwan, dan Australia memiliki nilai 10,00, yang lain berada pada nilai di atas 9, kecuali India 8,67 (lihat Tabel).

Tabel 1.1 Indeks Demokrasi Asia dan Australasia

	Overall score	Global Rank	Regional rank	I Electoral process and pluralism	II Functioning of government	III Political participation	IV Political culture	V Civil liberties	Regime type
New Zealand	9.37	2	1	10.00	8.93	9.44	8.75	9.71	Full democracy
Taiwan	8.99	8	2	10.00	9.64	7.78	8.13	9.41	Full democracy
Australia	8.90	9=	3	10.00	8.57	7.78	8.75	9.41	Full democracy
South Korea	8.16	16	4	9.58	8.57	7.22	7.50	7.94	Full democracy
Japan	8.15	17	5	9.17	8.57	6.67	8.13	8.24	Full democracy
Malaysia	7.24	39	6	9.58	7.86	7.22	6.25	5.29	Flawed democracy
Timor-Leste	7.06	43	7	9.58	5.93	5.56	6.88	7.35	Flawed democracy
India	6.91	46	8	8.67	7.50	7.22	5.00	6.18	Flawed democracy
Indonesia	6.71	52	9	7.92	7.86	7.22	4.38	6.18	Flawed democracy
Philippines	6.62	54	10	9.17	5.00	7.78	4.38	6.76	Flawed democracy

Sumber: Economist Intelligence Unit (EIU). 2021

Tabel di atas memperlihatkan rendahnya indeks proses Pemilu berkontribusi terhadap indeks demokrasi dan status rezim demokrasi suatu negara. Indonesia menduduki peringkat ke-52 dunia dalam Indeks Demokrasi dengan nilai 6,71, merupakan angka terendah dalam kurun waktu 14 tahun terakhir.² Terjadi pergeseran status rezim demokrasi Indonesia, yang semula

¹ Lihat *The State of Democracy Around The World*, <https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/eiu-democracy-index>

² Lihat Indeks Demokrasi Indonesia Catat Skor Terendah dalam Sejarah, <https://www.dw.com/id/indeks-demokrasi-indonesia-catat-skor-terendah-dalam-sejarah/a-56448378>

demokrasi elektoral menjadi demokrasi yang cacat (*flawed democracy*).³ Memang harus diakui bahwa pandemi *corona virus disease-19* (COVID-19) memberikan dampak kepada demokrasi di dunia, namun Indonesia merupakan negara yang paling terdampak demokrasi akibat covid-19.

Indeks proses Pemilu yang kurang baik disebabkan kompleksitas tata kelola yang mulai terasa sejak Pemilu 2019. Kompleksitas Pemilu disebabkan dua aspek. *Pertama*, Pemilu 2019 menggunakan sistem proporsional daftar terbuka, menyebabkan kandidat tidak hanya berkompetisi dengan antar partai politik, tetapi di internal partai politik. Kisruh dalam Pemilu tidak hanya antar partai politik, melainkan juga di internal partai politik, sebab cara konversi suara menjadi kursi diberikan kepada kandidat yang memperoleh suara terbanyak setelah partai politik bersangkutan memperoleh kursi.

Sistem proporsional memiliki spirit bahwa bahwa partai-partai harus diwakili dalam sebuah parlemen dengan proporsi yang setara dengan proporsi perolehan suara mereka dalam pemilu (Heywood, 2014). Sistem ini dapat dilaksanakan dengan tiga cara yakni proporsional daftar tertutup, proporsional daftar terbuka, dan proporsional daftar bebas.

Cara pertama yaitu pemilih hanya disajikan gambar partai politik dalam surat suara dan memilih gambar partai politik. Kandidat yang dinyatakan sebagai pemenang adalah kandidat yang berdasarkan daftar kandidat yang ditentukan oleh partai politik. Kelebihannya, sistem ini cukup efisien dalam tata kelola dan memberi kewibawaan pimpinan partai, anggota parlemen terpilih juga menjadi lebih loyal kepada partai. Kelemahannya, mengurangi tingkat legitimasi politik kandidat terpilih, pemilih hanya sebagai objek politik tidak sebagai subjek, kemungkinan

³ Lihat Lihat Dua Tahun Terakhir Indeks demokrasi Indonesia Alami Penurunan <https://www.unpad.ac.id/2022/01/dua-tahun-terakhir-demokrasi-indonesia-alami-penurunan/>

pemilih “memilih kucing dalam karung” sebagaimana masa Orde Baru terulang kembali, serta loyalitas anggota parlemen kepada pemilih rendah.

Cara kedua yaitu pemilih memilih partai sekaligus kandidat yang mereka suka dan inginkan untuk mengisi kursi yang dimenangkan oleh partai politik peserta pemilu. Dalam surat suara tersedia gambar partai politik, nomor urut partai politik, nomor urut dan nama kandidat. Kelebihannya, lebih mendekatkan hubungan emosional antara kandidat dan pemilih, legitimasi politik anggota parlemen tinggi, loyalitas anggota parlemen tinggi terhadap pemilih, lebih mampu membangun kesetaraan pertarungan antar kandidat termasuk antara kandidat laki-laki dan perempuan, mengurangi arogansi pimpinan partai politik. Kelemahannya, loyalitas anggota parlemen terhadap pimpinan partai politik lemah, potensi politik uang oleh kandidat kepada pemilih tinggi, potensi kecurangan pemilu tinggi, dan menyebabkan pemilu berbiaya tinggi bagi kandidat.

Cara ketiga yaitu partai dan tiap-tiap kandidat ditampilkan secara terpisah dalam surat suara. Biasanya dalam surat suara hanya tersedia nomor urut dan gambar partai politik, sedangkan nama kandidat ditempelkan di tempat pemungutan suara (TPS). Kelebihannya, surat suara menjadi ramping terkadang dipandang sebagai solusi dalam Pemilu dengan sistem multi-partai gemuk, namun efisiensi ini masih diperdebatkan sebab penyelenggara Pemilu masih harus mengeluarkan anggaran untuk membuat daftar nama kandidat di setiap TPS. Kelemahannya, sistem ini lebih rumit sehingga jarang dipraktikkan.

Kedua, Pemilu 2019 merupakan pertama kalinya Pemilu digelar dengan skema serentak eksekutif dan legislatif untuk lima jenis pemilihan, meliputi; pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan DPRD Kabupaten dan Kota, serta

Presiden dan Wakil Presiden (Nuryanti, dalam Hanafi, 2020:71). Implikasi skema Pemilu serentak yakni semakin beratnya beban kerja penyelenggara. Dalil ini didukung oleh dokumen KPU RI menyebutkan akibat beban kerja yang demikian berat, berdampak pada meninggalnya 894 orang petugas Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) dan 5.175 petugas mengalami sakit.⁴ Data ini belum ditambah dengan jumlah anggota KPU, anggota Bawaslu, anggota POLRI/TNI, dan masyarakat sipil yang sakit dan meninggal dunia akibat kelelahan.

Pemilu serentak menyebabkan kompleksitas yang berlipat ganda, sebab, Pemilu merupakan kerja negara paling kolosal, dimana jumlah orang yang terlibat sangat besar. Jumlah pemilih secara nasional pada Pemilu 2019 sebanyak 192.866.254 orang. Jajaran penyelenggara yang terlibat terdiri dari KPU, Bawaslu, dan DKPP sebanyak 8.695.087 orang (Sekretariat KPU RI, Bawaslu RI, dan DKPP RI, 2019). Memperhatikan jumlah tersebut, tidak berlebihan menyebutkan lembaga penyelenggara Pemilu (LPP) merupakan satu-satunya institusi publik di Indonesia yang mengurus orang dengan jumlah paling besar. Lebih dari itu, hasil kerja LPP yakni tentang pengesahan administrasi terhadap siapa yang menjadi pemimpin pemerintahan di eksekutif maupun legislatif.

Pemberian solusi atas problem Pemilu di atas membutuhkan perspektif ilmu administrasi publik, namun masih terbatas sarjana yang membahas Pemilu dari perspektif tersebut. Umumnya para sarjana memahami kajian Pemilu merupakan ranah ilmu politik. Padahal melalui paradigma *governance*, administrasi publik telah menyediakan dua konsep yang sudah mapan dan dapat dipergunakan untuk menjelaskan pengelolaan Pemilu, yakni konsep *collaborative governance* dan *good governance*. Konsep *collaborative governance* membantu menjelaskan

⁴ Lihat Refleksi Pemilu 2019, KPU : Beban Kerja Panitia Terlalu Berat, <https://nasional.okezone.com/read/2020/>

kelembagaan *governance* Pemilu dan proses *governance* Pemilu, sedangkan *good governance* membantu menjelaskan nilai *governance* Pemilu. Apabila kedua konsep ini diterapkan dalam kebijakan pengelolaan Pemilu, maka dapat melahirkan sebuah *policy impact* yakni tata kelola Pemilu terbuka, inklusif, partisipatif, akuntabel, dan ramah kearifan lokal. Merujuk runutan berfikir di atas, maka konsep *collaborative governance* dan *good governance* sebaiknya dipraktikkan secara terintegrasi dalam kajian tata kelola Pemilu.

Praktiknya, aktor LPP tidak selalu dapat menjaga hubungan baik dengan *stakeholder* dan mempraktikkan secara sungguh-sungguh *good electoral governance*. Sebaliknya banyak *stakeholder* yang belum melaksanakan perannya secara maksimal. Fenomena ini terlihat dalam sejumlah kasus, seperti kolaborasi LPP dengan *Non-Organization Government* (NGO) untuk program sosialisasi Pemilu dan pendidikan pemilih. Kolaborasi ini bertujuan menginternalisasikan nilai-nilai Pemilu yang jujur di masyarakat, tetapi hasilnya belum maksimal yang ditunjukkan sebagian besar perilaku pemilih justru lebih permisif daripada kontraktif dalam praktik politik uang (Sardini, 2020). Peran NGO seharusnya sebagai pemantau Pemilu agar penyelenggaraan Pemilu tetap pada jalur yang benar semakin menipis (Sardini, 2020).

Kolaborasi LPP dengan *stakeholder* yang belum maksimal terlihat pula dalam penyelenggaraan tahapan pemutakhiran data pemilih. LPP membangun kolaborasi dengan pemerintah, namun kenyataannya, data pemilih dalam Pemilu 2019 masih terdapat permasalahan, seperti rendahnya akurasi Data Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4) yang tersedia di Dinas Dukcapil menyebabkan akurasi daftar pemilih tetap (DPT) Pemilu 2019 kurang baik. Rendahnya akurasi DPT terlihat dari tingginya pemilih ganda atau kesalahan identitas pemilih dalam bentuk tidak sesuainya nomor induk kependudukan (NIK), nama dan alamat pemilih.

Kolaborasi LPP dengan *stakeholder* diselenggarakan pula dalam pendaftaran partai politik dan pencalonan, pengadaan dan distribusi logistik Pemilu, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara. Kenyataannya, dalam penyelenggaraan tahapan pencalonan masih terdapat pelanggaran administrasi seperti adanya calon anggota DPRD berstatus Aparatur Sipil Negara (ASN) dan perangkat desa. Padahal undang-undang Pemilu melarang keduanya untuk menjadi calon anggota DPRD.

Partai Politik merupakan aktor *stakeholder* primer dalam pengelolaan Pemilu. Peran Partai Politik salah satunya menyediakan saksi dalam penyelenggaraan tahapan pemungutan dan penghitungan suara. Nyatanya, beberapa Partai Politik tidak menyediakan saksi di TPS, sementara pendapat, aduan atau keluhan saksi partai politik yang ada dalam penghitungan dan rekapitulasi tidak selalu cepat mendapat respon LPP, menyebabkan konflik dalam rekapitulasi di tingkat TPS, PPK, hingga kerusuhan massa di tingkat rekapitulasi KPU Kabupaten atau Kota.

Struktur dan fungsi LPP yang semakin diperkuat dalam Pemilu 2019 dibandingkan Pemilu sebelumnya, nyatanya juga belum efektif menerapkan *good electoral governance* dalam kolaborasi pengelolaan Pemilu dengan *stakeholder*. Berbagai program transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas telah diterapkan, namun belum efektif menciptakan kepercayaan *stakeholder* terhadap hasil Pemilu dan penyelenggara Pemilu. Fenomena ini diperlihatkan oleh masih banyaknya kasus pelanggaran kode etik penyelenggara (Sardini, 2020). Pola pelanggaran kode etik penyelenggara yang paling merugikan *stakeholder* partai politik, kandidat, dan pemilih adalah perubahan suara dalam formulir rekapitulasi hasil Pemilu.

Belum efektifnya praktik *good electoral governance* menimbulkan sejumlah dampak. Selain soal resesi demokrasi, buruknya administrasi Pemilu yang ditandai oleh tingginya

pelanggaran administrasi Pemilu. Belum diterapkannya *good electoral governance* secara menyeluruh juga berdampak terhadap buruknya citra LPP yang ditandai oleh terungkapnya pelanggaran etika penyelenggara Pemilu oleh LPP.

Praktik *good electoral governance* yang belum sempurna berpotensi pula menyebabkan terjadinya tindak pidana dalam Pemilu, penghitungan, rekapitulasi, atau pemungutan suara ulang, bahkan pemilihan ulang. Pengulangan tahapan-tahapan ini menimbulkan penambahan biaya yang dikeluarkan negara dan menciptakan instabilitas politik. Sejumlah kekerasan politik yang mewarnai momentum Pemilu selama ini disumbang oleh belum maksimalnya praktik *good electoral governance*. Sementara *good electoral governance* dapat menjadi nutrisi bagi terbangunnya tata kelola Pemilu demokratis.

Seluruh permasalahan di atas dapat dihindari apabila LPP menggunakan ilmu pengetahuan Administrasi Publik secara baik dalam pengelolaan Pemilu. Secara umum studi ilmu Administrasi Publik telah menyediakan tiga kategori *stakeholder*, yakni *stakeholder* primer, sekunder, dan kunci. Studi tata Kelola Pemilu juga mengenal konsep hubungan LPP dengan *stakeholder* Pemilu dengan dua kategori, yaitu *stakeholder* utama dan *stakeholder* sekunder. Khazanah studi tata kelola Pemilu menyebutkan kualitas tata kelola Pemilu akan terbangun baik hanya apabila LPP mampu menjaga relasi dengan *stakeholder*, kemudian *stakeholder* mendukung kebijakan dan program LPP, bercerita yang baik kepada publik tentang LPP, dan pada akhirnya terbangun kepercayaan publik terhadap penyelenggara dan penyelenggaraan Pemilu (Wall, et.al, 2006). Demikian penjelasan tentang *electoral governance*, berikutnya perlu dijelaskan tentang *collaborative governance*.

Kajian terbaru tentang *collaborative governance* dalam studi administrasi publik merekomendasikan model *hexa-helix*. Kajian mengenai *hexa-helix* dilakukan Rachim dalam kasus manajemen

pengelolaan dataran banjir Danau Tempe (Rachim, et.al.,2020). Melalui metode penelitian campuran kualitatif dan kuantitatif, Rachim merekomendasikan meningkatkan model *penta-helix* pada penelitian sebelumnya menjadi *hexa-helix* dengan menambahkan satu aktor yaitu komunitas yang terkena dampak. Melalui konsep *hexa-helix* peta pemangku kepentingan dalam kasus manajemen pengelolaan dataran banjir Danau Tempe meliputi; (1) pemerintah; (2) dunia usaha; (3) universitas; (4) LSM; (5) media massa, dan; (6) masyarakat yang terkena dampak.

Adapun kajian tentang tata kelola Pemilu berkembang dalam dua isu, kelembagaan penyelenggara dan *good governance*. Isu pertama misalnya diteliti oleh Rosas (2010); Kerr (2011); Olanyi (2012). Temuan penelitian mereka menunjukkan dari tiga model lembaga penyelenggara Pemilu yang dipraktikkan di dunia, yaitu model independen, model pemerintah, dan model campuran independen dan pemerintah, Model yang meningkatkan kualitas penyelenggaraan Pemilu dan akuntabilitas penyelenggaraan Pemilu yaitu model independen (Wall, et.,al, 2006:5-7)

Good governance dalam penyelenggaraan Pemilu berkembang pada dua isu yaitu kinerja dan akuntabilitas penyelenggara Pemilu. Beberapa kajian menemukan kinerja lembaga penyelenggara dalam penyelenggaraan Pemilu berkorelasi dalam membentuk persepsi positif publik tentang Pemilu sebagaimana terjadi pada kasus Pemilu di Afrika dan Amerika (Kerr, (2013); Bowler (2015).

Sedangkan akuntabilitas Pemilu dipengaruhi dua faktor, yaitu internal dan eksternal organisasi lembaga penyelenggara. Faktor internal yaitu: adanya komitmen komisioner untuk membangun akuntabilitas; pemahaman sekretariat tentang administrasi keuangan yang baik; dan efektivitas pengawasan internal organisasi. Faktor eksternal yaitu: kejelasan undang-undang Pemilu; dukungan LSM; dan pendampingan Badan Pemeriksa Keuangan Pemerintah (BPKP) (Novianti, et.al., 2015),

dan; (Tanamah, et.al, 2019). Faktor penghambat akuntabilitas yakni rendahnya integritas yang ditunjukkan oleh perilaku kecurangan Pemilu yang dilakukan oleh jajaran penyelenggara dalam bentuk manipulasi daftar pemilih dan suara sebagaimana fenomena Pemilu Nigeria (Kwaghga, 2013), dan; (Sule, et.al.,2018).

Belum terlaksananya integritas Pemilu disebabkan tiga faktor yaitu kompleksitas Pemilu, tingginya standar akuntabilitas yang ditetapkan undang-undang, dan rendahnya komitmen jajaran penyelenggara dalam melaksanakan integritas Pemilu, sebagaimana fenomena pengelolaan Pemilu Inggris (Clark, 2015) dan Pemilu di Kenya (Wamlawa dan Muchemi, 2017). Kompleksitas dan tingginya standar akuntabilitas Pemilu yang diminta undang-undang Pemilu menyebabkan rendahnya kinerja administrasi Pemilu. Dampak ikutannya persepsi publik terhadap Pemilu tidak adil semakin menguat sebagaimana kasus Pemilu di Amerika Serikat (Bowler, et.al.,2015).

Sejumlah studi tentang *electoral governance* dan *collaborative governance* di atas sangat menginspirasi dan berkontribusi membedah khasanah ilmu kepemiluan. Namun belum ada yang secara spesifik membahas praktik penerapan tata kelola pemerintahan yang baik dalam pengelolaan Pemilu melalui pendekatan *collaborative governance*. Padahal sejak berkembangnya paradigma *governance* dalam studi Administrasi Publik, administrator publik tidak lagi bisa bekerja sendiri dalam mewujudkan layanan publik yang baik, melainkan bersama-sama dengan *stakeholder*.

Kebijakan pengelolaan Pemilu di Indonesia sesungguhnya telah berparadigma *governance*, terlihat dari metode penyelenggaraan Pemilu berbasis partisipasi masyarakat yang direpresentasikan melalui pelibatan *stakeholders* dan *good governance* sebagaimana diatur dalam pasal 448 dan pasal 3 Undang-Undang

Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

Bertumpu pada perkembangan paradigma Administrasi Publik, hasil studi terdahulu, sejumlah konsep, data, dan kebijakan pengelolaan Pemilu di Indonesia, pertanyaan yang didiskusikan dalam buku ini adalah bagaimana praktik *good electoral governance* di Indonesia dan bagaimana model yang tepat untuk tata kelola Pemilu kontekstual?

Pertanyaan di atas penting baik dari alasan pemikiran kritis maupun praksis. Urgensinya bagi pemikiran kritis yakni *good electoral governance* merupakan pendekatan baru bagi tata kelola Pemilu kontekstual dan sesuai perkembangan zaman. Konsep ini relevan untuk pengelolaan Pemilu yang kompleks seperti Indonesia. Urgensinya dari dimensi praksis yakni, Pemilu 2019 dipastikan sama dengan kompleksitas Pemilu 2024 bahkan boleh jadi lebih kompleks, sebab kerangka hukum Pemilu 2019 masih sama dengan Pemilu 2024.⁵ Sistem Pemilu dan LPP yang mengerjakan Pemilu 2019 juga sama dengan Pemilu 2024.

Kesamaan kompleksitas Pemilu 2019 dengan 2024 sudah barang tentu memiliki potensi permasalahan yang sama dalam tata kelolanya. Maka, pengalaman pengelolaan Pemilu 2019 yang disajikan dalam buku ini disusun untuk merumuskan model *good electoral governance* bagi kebutuhan pengelolaan Pemilu kontekstual. Berbasis pada argumentasi di atas, buku ini relevan dibaca oleh mahasiswa, peneliti Pemilu, penyelenggara dan pembuat undang-undang.

Dalam memperkuat basis teoritik sebagai bangunan argumentasi, buku ini memberi penjelasan dari paparan administrasi publik, *governance*, *collaborative governance*, pemilihan umum dan *electoral governance*. Selanjutnya dipaparkan *electoral*

⁵ Lihat Kerangka hukum pemilu 2024 tak jauh beda dengan aturan Pemilu 2019 <https://www.antarane.ws.com/berita/2616849/kerangka-hukum-pemilu-2024-tak-jauh->

governance dalam praktik, *good electoral governance* dalam praktik, dan faktor berpengaruh guna menemukan model *good electoral governance* sebagai tawaran. Diskusi ditutup dengan catatan kritis dan praktis sebagai perenungan.*****

BAB II

ADMINISTRASI PUBLIK

Administrasi publik (*public administration*) pada dasarnya telah dipraktikkan sejak umat manusia bersosialisasi, berinteraksi, membangun hubungan-hubungan sosial, dan menjalani hidup melalui kerja sama. Dalam wilayah Indonesia, bukti administrasi publik telah dipraktikkan sejak lama ditunjukkan dengan adanya pembangunan sejumlah candi-candi besar seperti Candi Borobudur yang dikenal sebagai keajaiban dunia. Sudah barang tentu penataan batu-batu besar hingga nampak dalam susunan yang rapi dan indah terwujud melalui kerjasama banyak orang. Kerjasama lebih dari satu orang guna mencapai tujuan bersama merupakan batasan tentang administrasi publik yang paling sederhana.

Bab ini membahas tentang konsep dasar administrasi publik hingga paradigma administrasi. Tujuannya sebagai pendekatan keilmuan dalam membaca praktik *good electoral governance* di bab-bab selanjutnya.

A. Konsep Administrasi Publik

Pemahaman tentang administrasi publik ditelusuri dari makna kata “administrasi”. Kata “administrasi” memiliki arti “mengelola” atau “menggerakkan”. Tentu saja yang dikelola adalah sumber daya organisasi, agar organisasi mampu mencapai tujuannya. Pengertian administrasi dapat pula di telisik dari makna kata administrasi yang mencakup empat asal kata: (1) “*administer*”, artinya pembantu, abdi, kaki tangan, penganut; (2) “*administration*”, artinya pemberian bantuan, pemeliharaan, perlakuan, pelaksanaan, pimpinan, pemerintahan, pengelolaan;

(3) “*administro*”, artinya membantu, mengabdikan, memelihara, menguruskan; (4) “*administrator*”, artinya pengurus, pengelola, pemimpin (Silalahi, 2009). Administrasi juga berasal dari kata “*administrare*” berarti melayani (Thoha, 1983).

Pemahaman terhadap makna kata administrasi di atas membantu perumusan definisi administrasi sebagai proses pengelolaan sumber daya organisasi guna mencapai tujuan. Sumber daya yang dimaksud tidak lain mencakup kewenangan, sumber daya manusia (SDM), sumber daya alam (SDA) sarana, prasarana, keuangan dan jaringan kerja organisasi. Administrasi juga didefinisikan sebagai segala macam proses kerjasama yang dilakukan oleh lebih dari satu orang, didasarkan pada rasionalitas tertentu, dan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama (Siagian, 2008).

Merujuk definisi di atas, dapat diidentifikasi unsur-unsur yang harus ada dalam administrasi, meliputi: (1) proses; (2) kerjasama; (3) adanya dua orang manusia atau lebih; (4) ada tujuan; dan (5) memiliki rasionalitas tertentu. Proses, merujuk pada pentahapan penyelesaian suatu pekerjaan dalam mencapai tujuan. Kerjasama merujuk pada fakta bahwa orang tidak bisa bekerja sendiri, setiap individu membutuhkan individu yang lain. Bentuk kerjasama dalam administrasi ditunjukkan oleh adanya lebih dari satu orang. Tidaklah dapat disebut sebagai administrasi apabila suatu pekerjaan hanya dilaksanakan oleh satu orang. Tujuan dalam administrasi merujuk pada adanya kesepakatan di antara orang-orang yang melakukan kerjasama terhadap apa yang ingin mereka capai. Rasionalitas diartikan sebagai keinginan-keinginan yang terbentuk dari kebutuhan orang-orang yang melakukan kerjasama. Pada prinsipnya setiap orang yang terlibat dalam kerjasama memiliki sejumlah keinginan, dan keinginan yang sama atau berbeda dapat menjadi penguat proses kerjasama.

Sifat dasar manusia sebagai makhluk sosial menyebabkan manusia pada dasarnya tidak bisa terlepas dari administrasi,

karena manusia tidak bisa hidup sendiri. Sifat tersebut sekaligus mengharuskannya selalu melakukan hubungan sosial dengan manusia lainnya, membentuk kelompok, berorganisasi, dan akhirnya di dalam organisasi terjadi jalinan kerjasama untuk mencapai tujuan bersama. Sebagaimana digambarkan oleh Aristoteles, manusia merupakan *zoon politicon* yang selalu ingin bergabung bersama manusia lainnya (Sughanda, 1992:5).

Administrasi publik mengalami tiga fase orientasi studi; *Administration of Public* sebagai fase pertama, *Administration for Public* sebagai fase kedua, dan *Administration by Public* sebagai fase ketiga (Keban, 2008:4-5). Konsep *Administration of Public* menjelaskan tentang bagaimana pemerintah berperan sebagai agen tunggal yang paling berkuasa dalam membuat pengaturan, seperti membuat undang-undang atau peraturan pemerintah, selalu berinisiatif dalam mengambil langkah-langkah prakarsa, sambil mengasumsikan masyarakat merupakan pihak yang pasif, kurang mampu, dan harus tunduk pada kebijakan pemerintah.

Konsep *Administration for Public*, menunjuk pada konteks penjelasan yang lebih maju tentang peran pemerintah. Pada fase ini, pemerintah dipandang lebih berperan dalam mengemban misi pemberian pelayanan publik (*service provider*). Pada fase ini, pemerintah dituntut lebih cepat tanggap terhadap kebutuhan masyarakat dan memikirkan tentang cara terbaik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Konsep *Administration by Public*, merupakan fase perkembangan administrasi publik yang menjelaskan peran pemerintah sebagai agen yang berorientasi pada pemberdayaan masyarakat, lebih mengutamakan kemandirian dan kemampuan masyarakat, dan pada arena itu pemerintah lebih memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam urusan kepublikan, sedangkan peran pemerintah tidak lebih dari sebagai fasilitator atas aktualisasi potensi-potensi yang dimiliki masyarakat. Peran pemerintah adalah sebagai “*empowerment*”, yaitu

pemerintah memfasilitasi masyarakat agar masyarakat mampu menjalani kehidupannya secara mandiri tanpa harus bergantung kepada pemerintah.

Ilmu administrasi publik terus berkembang dan menjadi semakin kokoh. Administrasi publik memiliki sejumlah unsur dan dimensi. Unsur-unsur administrasi publik yakni manajemen publik, organisasi publik, komunikasi publik, informasi pemerintahan, kepegawaian, pembekalan, dan humas pemerintah (Syafie, Tandjung, dan Modeong,1999:49-62).

Senada dengan pemikiran di atas, dimensi administrasi publik ada enam meliputi: kebijakan; struktur organisasi; manajemen; etika; lingkungan; dan akuntabilitas kinerja (Keban, 2008:11-12). Kebijakan dimaknai sebagai perumusan dan penetapan tujuan negara yang disertai dengan cara mencapai tujuan dimaksud. Struktur organisasi berkenaan dengan bagaimana membagi habis wewenang, tugas atau pekerjaan organisasi kedalam bagian-bagian. Manajemen berkenaan dengan bagaimana implementasi suatu perencanaan atau kebijakan yang telah ditetapkan oleh negara.

Etika merupakan pedoman moral sebagai landasan bertindak seseorang dalam menjalankan profesi seperti administrasi publik (Kumorotomo, 2011:9). Dimensi lingkungan berkenaan dengan suasana atau kejadian-kejadian di luar organisasi publik namun ikut mempengaruhi dimensi kebijakan, struktur organisasi, manajemen, dan etika. Pada akhirnya seluruh dimensi pertama hingga kelima bertujuan untuk membangun kinerja administrator sebagai dimensi keenam.

B. Peran dan Pekerjaan Administrasi Publik

Pertanyaan yang muncul setelah orang memahami definisi administrasi publik adalah apa peran atau pekerjaan administrasi publik. Pertanyaan ini wajar, sebab hingga saat ini debat tentang batasan administrasi publik dan politik belum selesai. Harus

diakui dikalangan ilmu-ilmu sosial debat ini masih dalam dua kubu yakni kelompok yang menyatakan administrasi publik adalah ilmu politik sebab aktivitas administrasi publik tidak terlepas dari aktivitas politik. Sebaliknya kelompok kedua menyatakan administrasi publik memiliki garis demarkasi yang jelas dengan politik. Apabila politik berperan pada ranah kebijakan publik, maka administrasi publik bekerja setelah kebijakan publik ditetapkan. Apabila politik bekerja pada proses pemilu, maka administrasi publik bekerja setelah pemerintah hasil pemilu disahkan.

Dengan mengikuti penjelasan di atas, sesungguhnya administrasi publik memiliki dua peran yakni melaksanakan kebijakan publik dan memberikan pelayanan publik. Kedua peran di atas identik dengan manajemen publik yang harus dijalankan secara profesional, imparial dari intervensi politik, dan berintegritas. Guna mewujudkan sosok administrasi publik di atas, maka administrasi publik harus dibebaskan dari politik, dilaksanakan oleh orang-orang terlatih dan memiliki kompetensi spesifik.

Pemisahan administrasi publik dan politik bukanlah pekerjaan sederhana. Praktik dilapangan menunjukkan kerja administrasi publik terkadang melampaui kewenangannya, dimana administrator publik terlibat dalam diplomasi dan komunikasi politik dengan partai politik, organisasi masyarakat, dan kelompok kepentingan maupun kelompok penekan agar rencana kebijakan publik yang disusun dapat menjadi kebijakan. Memang benar bahwa dalam konstitusi Indonesia pembuat kebijakan publik adalah parlemen yang merupakan aktor partai politik, namun rancangan kebijakan baik di pusat dalam bentuk rancangan undang-undang hingga daerah dalam bentuk rancangan peraturan daerah datangnya dari administrasi publik. Sangat sedikit rancangan kebijakan publik yang berasal dari hak inisiatif anggota parlemen. Dengan demikian, administrasi publik

masih memiliki dua peran kebijakan publik dan manajemen publik,

C. Kebijakan Publik dan Manajemen Publik

Posisi kebijakan dalam administrasi publik diumpamakan seperti otak yang memutuskan apa yang akan dikerjakan oleh organ tubuh lainnya, sebab melalui kebijakan publik segala aktivitas kehidupan bernegara dan bermasyarakat mulai dilakukan oleh birokrasi bersama swasta dan masyarakat (Muyyadi, 2016).

Manajemen publik dalam perumpamaan tersebut berada pada posisi sebagai pengendali dan penggerak seluruh sub-organ tubuh dalam melaksanakan apa yang diinginkan oleh otak. Maka segera setelah dilantik sebagai otak, sosok otak harus sudah memikirkan apa yang hendak dilakukan oleh organ dibawahnya. Dalam konteks pemerintahan, perumpamaan otak merupakan kepala eksekutif, sedangkan organ merupakan pelaksana dari kebijakan kepala eksekutif, yakni birokrasi.

Dua istilah yang sering dipersamakan maksudnya oleh kebanyakan orang yaitu kebijakan dan kebijaksanaan. Perlu digarisbawahi bahwa kebijakan tidak sama dengan kebijaksanaan. Kebijakan merupakan keputusan yang diambil melalui serangkaian pertimbangan sejumlah alternatif berdasarkan prinsip perundang-undangan dengan kewenangan. Sedangkan kebijaksanaan merupakan keputusan yang terkait dengan perasaan iba, prihatin, ingin membantu sehingga memperbolehkan sesuatu yang kadang-kadang dilarang oleh perundang-undangan.

Sebagai ilustrasi, dalam kasus korupsi Gubernur Papua Lukas Enembe yang telah ditetapkan sebagai tersangka oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Berdasarkan perundang-undangan dan kewenangan yang telah dimandatkan oleh undang-undang seharusnya pimpinan KPK langsung memerintahkan penahanan Lukas Enembe. Setelah kebijakan ini ditetapkan,

maka organ-organ negara seperti POLRI pasti akan melaksanakan kebijakan tersebut. Namun, penundaan penahanan Lukas Enembe boleh jadi karena ada kebijaksanaan dari pimpinan KPK, misalnya karena Lukas Enembe dalam keadaan sakit.

Dalam sistem administrasi publik, perilaku pimpinan KPK di atas tentu saja dapat merusak kewibawaan negara, sebab pimpinan KPK dipandang tidak bisa melaksanakan kewenangan yang telah diberikan oleh undang-undang. Jadi dalam sistem administrasi publik, kebijaksanaan dapat menjadi faktor penghambat kebijakan, sebaliknya dalam derajat tertentu kebijakan dapat menghilangkan rasa kebijaksanaan seorang administrator publik. Dialektika antara kebijakan dan kebijaksanaan merupakan tantangan yang tidak mudah dihadapi seorang administrator publik, tidak terkecuali sosok administrator Pemilu.

Pertanyaan selanjutnya apa itu kebijakan publik dan manajemen publik? Dalam ilmu administrasi publik dikenal dua pendekatan yaitu *kontinentalis* dan *anglo-saxonis*. Pendekatan pertama mempersamakan kebijakan publik dengan hukum, sebab pendekatan ini mengatakan kebijakan publik merupakan turunan dari hukum. Sedangkan pendekatan kedua memandang kebijakan publik merupakan turunan dari politik dan demokrasi. Pendekatan ini menegaskan kebijakan publik merupakan hasil dari interaksi antara negara dan publik (Nugroho, 2008).

Kelompok kontinentalis menempatkan posisi hukum sebagai bentuk dari kebijakan publik, baik dalam bentuk produk maupun wujud. Kebijakan publik dapat berupa hukum atau konvensi, kesepakatan, bahkan dalam tingkat tertentu kebijakan publik dapat berupa ucapan lisan atau perilaku seorang pejabat publik. Rezim pemerintahan yang sedang berkuasa seringkali membuat kebijakan publik dalam bentuk kata-kata lisan di rumah makan atau ketika di wawancara oleh wartawan.

Kelemahan pendekatan kontinentalis yakni dalam proses pembuatan kebijakan publik tidak selalu ada partisipasi masyarakat, padahal filosofi kebijakan publik adalah untuk memenuhi kebutuhan publik. Dampaknya tidak jarang kebijakan publik ditolak kehadirannya oleh masyarakat. Sejumlah undang-undang di Indonesia menunjukkan betapa kebijakan publik tidak lebih sebagai produk dari eksekutif dan legislatif dengan meniadakan keberadaan publik dalam prosesnya.

Sebaliknya pendekatan *anglo-saxonist* memandang kebijakan publik sebagai keputusan pemerintah yang lahir dari proses demokratis. Gagasan dari *anglo-saxonist* adalah semua orang mempunyai hak dan kebebasan yang sama (egaliter). Semua individu memiliki kedudukan yang sama bahkan individu dan negara berada pada posisi setara dalam proses pembuatan kebijakan publik. Hak warga negara dijamin dan tidak pernah dikooptasi oleh negara. Menurut catatan Nugroho, fenomena ini ditemukan di Amerika Serikat yang berbeda dengan karakter kebijakan di negara-negara Eropa kontinental seperti Amerika Selatan. Pertanyaan dasarnya apa definisi kebijakan public itu? Nugroho menjelaskan definisi kebijakan publik menurut sejumlah ahli sebagaimana disajikan dalam tabel di bawah ini.

Tabel 2.1 Definisi Kebijakan Publik

Ahli	Definisi
Harold Leswell & Abraham Kaplan (1970)	Program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktik-praktik tertentu
David Easton (1965)	Akibat aktivitas pemerintah
Carl I. Friedrich (1963)	Serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada. Tujuannya untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu
Riant Nugroho (2008)	Keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan. Perkataan lainnya

	kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju pada masyarakat yang dicita-citakan.
--	---

Sumber: Nugroho R, (2008)

Pendapat para ahli di atas tidak seragam melainkan beragam, disebabkan oleh masing-masing ahli mempunyai latar belakang yang berbeda-beda. Meskipun demikian, perlu dibatasi makna kebijakan publik yang lebih komprehensif, sebagai berikut:

“kebijakan publik adalah program pemerintah yang diusulkan oleh individu, kelompok, atau pemerintah dengan maksud merubah kehidupan publik menjadi lebih baik berdasarkan permasalahan yang dirasakan masyarakat masa awal untuk memasuki masa transisi menuju kondisi yang dicita-citakan”

Rumusan di atas menandakan kebijakan publik lebih dekat dengan strategi dibandingkan politis. Maka konsep kebijakan publik merupakan strategi yang memiliki serangkaian tahapan, meliputi: ada kondisi awal yaitu serangkaian masalah; yang perlu penyelesaian, masuk pada masa transisi yaitu pra-kondisi untuk menuju; tahapan kondisi yang dicita-citakan. Misalnya dalam konstitusi Indonesia dijelaskan cita-cita Indonesia adalah mencapai masyarakat yang adil dan makmur, maka kebijakan publik terlebih dahulu mengidentifikasi masalah yang perlu diselesaikan, seperti ketimpangan sosial dan ekonomi, perlakuan hukum yang tidak setara antar warga negara, dan angka kemiskinan tinggi. Permasalahan ini perlu dibuatkan pra-kondisi yaitu reformasi politik, hukum, dan ekonomi. Transisi masa reformasi dimaksudkan tidak lain adalah mencapai tujuan konstitusional di atas.

Kebijakan public memiliki empat unsur, yaitu; adanya tuntutan kebijakan (*policy demands*); keputusan-keputusan kebijakan (*policy decisions*); pernyataan-pernyataan kebijakan (*policy*

statement); dan dampak-dampak kebijakan (*policy outcomes*) (Winarno, 2016).

Policy demands, merupakan tuntutan dari berbagai aktor yang ditujukan kepada pejabat pemerintah, berupa desakan agar pejabat pemerintah mengambil keputusan tertentu. Misalnya, dua pekan terakhir muncul tuntutan PDIP dan PBB agar sistem Pemilu proporsional terbuka diganti dengan sistem proporsional tertutup, sementara partai lain menuntut agar tetap menggunakan sistem proporsional terbuka.

Policy decisions, merupakan keputusan yang dibuat pejabat pemerintah berupa pengesahan atau penetapan keputusan berdasarkan berbagai tuntutan yang berkembang dari sejumlah aktor. Pengesahan ini menjadi pedoman dalam implementasi kebijakan. Misalnya pemerintah menetapkan revisi undang-undang Pemilu dengan melakukan perubahan sistem proporsional terbuka menjadi tertutup, maka penyelenggara dan peserta Pemilu berpedoman pada *policy legal* tersebut.

Policy statement, merupakan pernyataan resmi atau disebut artikulasi kebijakan publik. Misalnya pemerintah menjelaskan maksud dari revisi undang-undang Pemilu di atas melalui pernyataan atau pidato pejabat pemerintah yang pada pokoknya menjelaskan apa maksud dari kebijakan tersebut dan apa yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan kebijakan tersebut.

Policy outcomes, merupakan manfaat nyata dari kebijakan publik yang diambil pemerintah. *Policy outcomes* dapat berbentuk positif disebut *policy impact* dan dapat berbentuk negatif disebut *policy effect*. Misalnya setelah dipraktikkannya sistem Pemilu proporsional tertutup, biaya Pemilu lebih efisien, ini disebut *policy impact*. Meskipun demikian, sistem proporsional tertutup menyebabkan pemilih tidak mengenal wakil mereka, menyebabkan apatisme politik semakin tinggi, ini disebut sebagai *policy effect*.

Manajemen publik merupakan studi interdisipliner yang berusaha memasukkan aspek-aspek umum organisasi dan fungsi dasar manajemen dalam organisasi publik atau organisasi pemerintah (Keban, 2008:92); dan Nurman (2015:11). Norman ikut mendefinisikan manajemen publik sebagai manajemen instansi pemerintah. Sedangkan Keban, menyebutkan manajemen publik merupakan kajian administrasi publik yang diinisiasi oleh Woodrow Wilson tahun 1887, dimana fokusnya pada memperbaiki fungsi eksekutif dalam tubuh pemerintahan dengan mengikuti orientasi sektor bisnis.

Kedua perspektif di atas menggambarkan empat prinsip administrasi publik yang menjadi fokus manajemen publik, yakni; pemerintah sebagai setting utama organisasi, fungsi eksekutif sebagai fokus utama, pencarian prinsip-prinsip manajemen yang lebih efektif, dan metode perbandingan sebagai metode studi dan pengembangan.

Perkembangan selanjutnya menjelaskan dalam studi administrasi publik, publik bukan hanya dipahami sebagai institusi pemerintah, melainkan harus dipahami sebagai urusan dan kepentingan publik (Dwiyanto, 2020:50). Implikasinya bagi pemahaman di atas adalah manajemen publik tidak lagi hanya sebagai manajemen lembaga pemerintah, melainkan semua institusi yang bersentuhan dengan urusan dan kepentingan publik. Lokus manajemen publik kemudian diperluas tidak hanya eksekutif, legislatif, dan yudikatif, tetapi semua organisasi yang mengelola urusan dan kepentingan publik, termasuk komisi independen negara, seperti KPU dan Bawaslu.

Ada dua cara melihat konsepsi manajemen publik yakni melalui perbandingannya dengan manajemen privat dan melalui perhatian terhadap lokus (objek matria) dan fokus (objek formal) kajian manajemen publik. Meskipun objek materia manajemen publik pada semua organisasi yang memiliki urusan dengan publik, tetap manajemen publik memiliki perbedaan dengan

manajemen sektor privat pada objek forma sebagaimana tabel di bawah ini.

Tabel 2.2 Perbedaan Manajemen Publik dan Privat

No	Dimensi	Perbedaan	
		Manajemen Publik	Manajemen Privat
1	Goals	Umum, jarang ditinjau kembali/diubah, kompleks, saling bertentangan, dirumuskan oleh lembaga politik, tujuannya kolektif/politik	Profit oriented (ekspansi, dominasi pasar, reputasi bisnis)
2	Akuntabilitas	Bertanggungjawab kepada publik yang dilayani	Bertanggung Jawab terhadap tindakan yang diambil, penggunaan sumber daya, penyediaan barang dan jasa kepada pemegang saham, pekerja, supplier dan customer
3	Struktur	Delegasi wewenang dan diskresi dibatasi, hierarkis, mekanistik	Fleksibel

Sumber: Farhham and Horton, dalam Keban (2004)

Manajemen publik memiliki fokus kajian pada proses pengaturan yang berhubungan dengan perbaikan kinerja instansi pemerintah, hubungan organisasi pemerintah dengan lingkungan eksternal, dan cara mencapai misi organisasi (Nurman, 2015:13). Dengan demikian, objek forma manajemen publik pada strategi yang seharusnya dilakukan instansi pemerintah atau nonpemerintah. Tujuannya untuk menyelesaikan masalah yang ada di lingkungan eksternal dengan sumber daya dan kewenangan yang dimiliki dalam internal organisasi. Sedangkan kerja manajemen publik dimulai setelah kebijakan publik ditetapkan

D. Paradigma Administrasi Publik

Paradigma merupakan pandangan mendasar dari suatu disiplin ilmu tentang apa yang menjadi pokok persoalan (*subject*

matter) yang semestinya dipelajari suatu ilmu bersangkutan (Ritzer, 2002:6). Administrasi publik sebagai disiplin ilmu memiliki perjalanan paradigma yang cukup panjang dan memiliki multi-paradigma. Dalam perkembangannya, administrasi publik telah mengalami 6 fase paradigma (lihat tabel).

Tabel 2.3 Paradigma Administrasi Publik

Taha-pan	Nama Paradigma	Tahun	Gagasan
I	Dikotomi politik & administrasi	1900-1926	Ada garis demarkasi yang tegas antara politik dan administrasi negara. Politik berkenaan dengan pembuatan keputusan negara, sedangkan administrasi negara berkenaan dengan pelaksanaan keputusan negara. Tujuan administrasi negara adalah pencapaian efektivitas dan efisiensi. Untuk mencapai tujuan tersebut, administrasi negara memerlukan: <ol style="list-style-type: none"> 1. Pemisahan politik dan administrasi 2. Mendekatkan administrasi negara dengan swasta; 3. Meningkatkan efisiensi dalam urusan sehari-hari; 4. Meningkatkan efisiensi Pegawai Negeri Sipil melalui pelatihan dan penilaian berdasarkan prestasi.
II	Prinsip-prinsip administrasi	1927-1937	Mengadopsi manajemen dalam studi administrasi negara. Agar terbangun efisiensi dan efektivitas pemerintahan, diperlukan tujuh prinsip administrasi, yakni; perencanaan, pengorganisasian, kepegawaian, pengarahan, koordinasi, pelaporan, dan penganggaran
III	Administrasi negara sebagai ilmu politik	1950-1970	Di dalam dunia pemerintahan yang sebenarnya, politik dan administrasi merupakan dua hal yang tidak dapat terpisahkan. Politik mencakup proses pembuatan kebijakan, dimana administrasi negara terlibat didalamnya hingga implementasi dari kebijakan tersebut. Pada periode ini administrasi publik adalah usaha pembangunan kelembagaan, birokrasi, nasionalisasi, pengembangan kapasitas organisasi, pembangunan nasional dan ekonomi, sehingga produk akhirnya adalah penobatan negara kesejahteraan.

Taha-pan	Nama Paradigma	Tahun	Gagasan
IV	Administrasi negara sebagai administrasi	1956-1970	Prinsip-prinsip manajemen perlu dikembalikan sebagai pendekatan administrasi publik, seperti perilaku organisasi dan penerapan teknologi modern.
V	Administrasi negara sebagai administrasi negara	1970-1990	Melakukan perubahan dari administrasi negara tradisional ke <i>new public management</i> (NPM). Tujuannya untuk mengatasi masalah inefisiensi dalam praktik administrasi publik tradisional dengan berusaha mengintegrasikan teori ekonomi dan teknik manajemen sektor swasta. Paradigma ini sekaligus memberi jalan bagi kemunculan paradigma <i>governance</i> .
VI	<i>Governance</i>	1990-sekarang	Tujuan pelaksanaan kekuasaan atau otoritas oleh para pemimpin politik atau pemegang kekuasaan adalah untuk kesejahteraan warga negara atau rakyat. Oleh karena tujuannya besar, maka memerlukan keterlibatan multi-aktor (<i>stakeholder</i>)

Sumber: Henry (2007); dan Ikeanyibe (et.al,2019)

Tabel di atas menjelaskan administrasi publik telah mengalami enam fase perkembangan paradigma. *Pertama*, dikotomi politik dan administrasi. Paradigma ini berkembang tahun 1900-1926. Menurut paradigma ini ada garis demarkasi yang tegas antara politik dan administrasi negara. Politik berkenaan dengan pembuatan keputusan negara, sedangkan administrasi negara berkenaan dengan pelaksanaan keputusan negara. Tujuan administrasi negara adalah pencapaian efektivitas dan efisiensi. Untuk mencapai tujuan tersebut, administrasi negara memerlukan: (1) pemisahan politik dan administrasi; (2) mendekatkan administrasi negara dengan swasta; (3) meningkatkan efisiensi dalam urusan sehari-hari; (4) meningkatkan efisiensi Pegawai Negeri Sipil melalui pelatihan dan penilaian berdasarkan prestasi.

Kedua prinsip-prinsip administrasi, berkembang tahun 1927-1937. Paradigma ini berpandangan bahwa agar terbangun efisiensi dan efektivitas pemerintahan, diperlukan tujuh prinsip

administrasi, yakni; perencanaan, pengorganisasian, kepegawaian, pengarahan, koordinasi, pelaporan, dan penganggaran. Dengan demikian, paradigma prinsip-prinsip administrasi mengadopsi manajemen, atau setidaknya dipengaruhi oleh manajemen.

Ketiga, administrasi negara sebagai ilmu politik, berkembang tahun 1950-1970. Menurut paradigma ini bahwa dalam dunia pemerintahan yang sebenarnya, politik dan administrasi merupakan dua hal yang tidak dapat terpisahkan. Politik mencakup proses pembuatan kebijakan, dimana administrasi negara terlibat didalamnya hingga implementasi dari kebijakan tersebut. Pada periode ini administrasi publik adalah usaha pembangunan kelembagaan, birokrasi, nasionalisasi, pengembangan kapasitas organisasi, pembangunan nasional dan ekonomi, sehingga produk akhirnya adalah penobatan negara kesejahteraan.

Keempat, administrasi negara sebagai administrasi, berkembang tahun 1956-1970. Paradigma ini menyebutkan bahwa prinsip-prinsip manajemen perlu dikembalikan sebagai pendekatan administrasi publik, seperti perilaku organisasi dan penerapan teknologi modern. *Kelima*, administrasi negara sebagai administrasi negara, berkembang tahun 1970-1990. Paradigma ini berusaha melakukan perubahan dari administrasi negara tradisional ke *new public management* (NPM). Tujuannya untuk mengatasi masalah inefisiensi dalam praktik administrasi publik tradisional dengan berusaha mengintegrasikan teori ekonomi dan teknik manajemen sektor swasta. Paradigma ini sekaligus memberi jalan bagi kemunculan paradigma *governance*

Keenam governance, berkembang tahun 1990-an sampai sekarang. Paradigma ini menyatakan tujuan pelaksanaan kekuasaan atau otoritas oleh para pemimpin politik adalah untuk kesejahteraan warga negara atau rakyat. Oleh karena tujuannya besar, maka memerlukan keterlibatan multi-aktor sebagai pemangku kepentingan (*stakeholder*)

Kajian tata kelola Pemilu merupakan studi administrasi publik dengan menggunakan paradigma *governance* atau paradigma terakhir dalam fase sejarah paradigma administrasi publik. Relevansinya, kebijakan Pemilu yang tertuang dalam undang-undang Pemilu di Indonesia menyebutkan Pemilu dilaksanakan melalui dua cara yaitu penerapan nilai-nilai pemerintahan yang baik (*good electoral governance*) dan partisipasi masyarakat (*collaborative governance*). Kedua cara tersebut merupakan cara pelaksanaan paradigma *governance*. Berpijak dari hal tersebut, perlu kajian mendalam tentang bagaimana praktik *governance* dalam tata kelola Pemilu.*****

BAB III

GOVERNANCE

Tata kelola (*governance*) sejak dua dekade terakhir sedang berada di puncak kejayaan. Dinamika global yang ditandai semakin banyaknya negara penganut demokrasi menjadi lahan subur tumbuh kembangnya *governance* sebagai pendekatan baru pemerintahan (*new government*). Ajaran *governance* menjelaskan urusan publik tidak lagi ansih menjadi urusan pemerintah, melainkan menjadi urusan banyak aktor. Seiring perkembangan demokrasi, organisasi publik dan organisasi non-publik terus bersaing dalam menyelesaikan masalah-masalah publik. Hingga era ini muncul situasi dimana secara fungsional perbedaan organisasi publik dan organisasi non-publik semakin tipis. Organisasi non-publik ikut berperan dalam penyediaan layanan publik, sementara organisasi publik didorong bekerja dengan spirit yang ada dan sudah mengakar kuat dalam organisasi non-publik.

Dalam situasi demikian, peran pemerintah semakin kecil, dimana pemerintah berperan tidak lebih dari sebagai regulator, fasilitator, dan pemberdayaan. Hasanah ilmu administrasi publik menyebutnya sebagai *Administration by Public* sebagaimana telah dijelaskan pada bab sebelumnya. Bab ini menjelaskan tentang konsep *governance* dan model pelaksanaan *governance*.

A. Definisi Governance

Sejarah konsep *governance* berasal dari pemikiran para sarjana Afrika yang diilhami keresahan mereka tentang krisis pemerintahan Afrika. Para sarjana Afrika memahami *governance* sebagai pola hubungan antara negara dan masyarakat dalam

bingkai demokrasi dan kebijakan inklusif. Sejalan dengan hal tersebut, konsep *governance* berfungsi sebagai pembeda dengan *government*, kemudian *governance* mulai dipopulerkan oleh Bank Dunia tahun 1989 (Pratikno, 2005:231-248).

Paradigma *governance* mengakar sejak reformasi sektor publik di Amerika Serikat dan Inggris. Gerakan reformasi pemerintahan di bawah pimpinan mantan Presiden Amerika Serikat Ronald Reagan dan Perdana Menteri Inggris Margaret Thatcher. Kedua negara ini berhasil menderegulasi kegiatan pemerintahan ke organisasi swasta sejak tahun 1980-an (Ruhanen, et.al.,2010:4-16).

Paradigma *governance* menggeser cara berpikir tata kelola pemerintahan dari pemerintah ke pemerintahan (*government to governance*) (Gong, et.al.,2017:155-159); dan (Karlsson, 2015). Pandangan tersebut didukung oleh Anssel dan Torfing (2016). Intinya semua ahli tersebut sepakat bahwa munculnya *governance* menandakan melemahnya pandangan yang berpusat pada negara (*government*). Konsep *government* menekankan tanggungjawab kebijakan dan manajemen publik serba negara, sedangkan konsep *governance* menekankan distribusi tanggungjawab pada kemitraan organisasi pemerintah dengan organisasi non-pemerintah.

Rumusan definisi tentang *governance* masih beragam, ditentukan oleh objek kajian para sarjana. Salah satunya menyebutkan *governance* sebagai kemampuan pemerintah untuk membuat dan menegakkan aturan, dan untuk memberikan layanan publik (Fukuyama, 2013:350). Fukuyama menghubungkan *governance* dengan kinerja lembaga. Ia menjelaskan, *governance* adalah tentang kinerja agen (*steward*) dalam menjalankan keinginan publik (*principal*). Dalam kasus tata Kelola Pemilu, tentu saja LPP merupakan *steward*, sedangkan sebagai *principal* yaitu peserta Pemilu dan pemilih. Maka, tata kelola Pemilu berkenaan dengan bagaimana LPP sebagai *agen* dalam

menerjemahkan keinginan peserta Pemilu dan pemilih sebagai *principal*.

Bank Dunia mendefinisikan *governance* sebagai cara pelaksanaan kekuasaan dalam pengelolaan sumber daya yang dimiliki negara untuk pembangunan. Disitir dari Dwiyanto (2006:175) UNDP mengemukakan *governance* sebagai usaha mengatasi tantangan yang dihadapi masyarakat melalui kolaborasi pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil disebut *triple-helix*. Definisi yang lebih operasional menyebutkan, *governance* sebagai proses pengorganisasian untuk pencapaian pelaksanaan kebijakan negara secara luas oleh segenap komponen negara (Setiyono, 2014:18). Definisi tersebut memberi makna bahwa *governance* sebagai distribusi peran sebanyak-banyaknya aktor dalam penyelenggaraan fungsi kebijakan negara. Konsep Setiyono diperkuat oleh Addink yang menyebutkan *governance* sebagai penggunaan otoritas secara kolaboratif dalam pengalokasian sumber daya negara serta aktivitas masyarakat (Addink, 2017:1-32).

Sementara itu Fredericson menggambarkan *governance* dalam konteks administrasi publik dengan empat istilah.

Pertama, *governance* menggambarkan bersatunya sejumlah organisasi baik itu organisasi publik, organisasi privat, non-governance organization (NGO), dan sebagainya. Aktor-aktor tersebut Bersama-sama dalam sebuah jejaring baik lokal, nasional, bahkan global. Karena itu kemudian pengertian *governance* merujuk pada konsep networking dari sejumlah entitas yang terhimpun dan otonom. Mereka bertemu untuk melakukan perembungan, merekonsiliasi kepentingan, sehingga dicapai tujuan secara kolektif atau Bersama-sama.

Kedua, *governance* sebagai tempat berhimpunnya berbagai kemajemukan perilaku bahkan disebut sebagai hiper majemuk (partai politik, badan-badan legislatif, badan-badan eksekutif dan divisinya, kelompok kepentingan, dan masyarakat) untuk

membangun sebuah kolaborasi yang baik dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan. Dengan begitu pusat kekuasaan tidak lagi terfokus pada satu aktor yaitu pemerintah, tetapi menyebar kepada aktor-aktor lainnya.

Ketiga, *governance* berpautan dengan kecenderungan kekinian dalam pengelolaan berbagai urusan publik, dimana terdapat jejaring kerjasama antara beberapa organisasi yang terikat secara organisasional dalam implementasi kebijakan. Dalam makna lebih luas, *governance* merupakan jaringan kinerja diantara organisasi-organisasi lintas vertikal dan horizontal untuk mengatasi masalah-masalah public tertentu.

Keempat, terminologi *governance* dalam konteks administrasi public kental dengan nilai-nilai kepublikan. *Governance* menyiratkan hal yang sangat penting. *Governance* menyiratkan suatu yang lebih bermartabat dan positif untuk mencapai tujuan publik. Sementara terminologi *government*, aspek kolaborasi relatif direndahkan, disepelekan dan cenderung mencerminkan sesuatu yang lamban dan kurang inovatif. *Governance* dipandang lebih responsif dan bahkan lebih baik dari segalanya (Mulyadi & Gedeona, 2017).

Berpijak dari seluruh pandangan para ahli di atas, dapat dirumuskan definisi *governance* sebagai usaha suatu atau beberapa organisasi publik mencapai tujuan publik melalui kebijakan dan manajemen publik melalui pendekatan kolaborasi sebanyak-banyaknya aktor sebagai *stakeholder (network)*. Dengan demikian, *governance* menuntut organisasi publik tidak bekerja sendiri, melainkan bersama-sama dengan sebanyak mungkin *stakeholder*.

Menurut paradigma *governance*, makna pemerintahan sebagai interaksi secara total antara organisasi publik dan organisasi non-publik dalam usaha memecahkan masalah-masalah sosial, politik, ekonomi, dan sebagainya (Paanaker, et.al,2010). Fungsi *governing* secara bersama-sama oleh pemerintah dan institusi yang lain, bahkan institusi non-pemerintah dapat menjadi pemegang peran

dominan (Dwiyanto, 2008:77); (Astuti, et,at., 2020:30). Paradigma ini berpengaruh terhadap dinamika dan struktur negara yang semakin lues dalam merespon dan memenuhi kebutuhan atau aspirasi publik (Karllson, 2015:24).

Dengan mengikuti pemikiran di atas, *governance* berhasil mengekspansi administrasi publik dari yang semula hanya diartikan sebagai hubungan struktural antara aktor yang ada dalam *mainstream* negara (eksekutif, legislative, dan yudikatif) menjadi hubungan antara aktor negara dengan organisasi non-negara dan hubungan antara aktor non-negara dengan aktor non-negara lainnya dalam mencapai tujuan publik. Implikasinya, subyek administrasi publik bukan hanya organisasi publik melainkan termasuk organisasi non-publik.

Letak kelebihanya yang menempatkan organisasi non-publik sebagai subyek administrasi publik, menyebabkan *governance* hadir sebagai *mainstreaming issue* hingga saat ini (Syakrani dan Syakrani, 2009:121). Paradigma *governance* terus berkembang, tidak hanya digunakan pada sektor publik, tetapi berkembang pula di sektor swasta. Pesatnya perkembangan *governance* karena tujuannya untuk memastikan suatu organisasi mendapatkan pola hasil yang baik dan bermanfaat, melalui pengurusan, pengelolaan, pengarahannya, pembinaan, penyelenggaraan, dan pemerintahan (Sedarmayanti, 2010:273).

Tidak berlebihan kemudian para sarjana memprediksi penyelenggaraan pemerintahan yang menonjol di masa depan sebagai paradigma tata kelola pemerintahan kontemporer adalah paradigma *governance*. Kondisi ini didorong oleh berkembangnya gerakan demokratisasi, hak asasi manusia, kepastian hukum dan keadilan, independensi lembaga peradilan, semakin kuatnya fungsi DPR dalam memperjuangkan kepentingan rakyat, dan pemerintah berperan sebagai pelayan publik (Banga, 2018:164).

B. Perbedaan Governance dan Government

Schwab dan Kubler menggambarkan perbedaan *government* dan *governance* ke dalam empat dimensi, yaitu; aktor, fungsi, struktur, dan distribusi kekuasaan (2001:9).

**Tabel 3.1 Perbedaan *Government* dan *Governance*
Model Schwab dan Kubler (2001)**

<i>Government</i>	Dimensi	<i>Governance</i>
Peserta sangat terbatas jumlahnya, umumnya adalah lembaga-lembaga pemerintah	AKTOR	Jumlah peserta sangat besar terdiri atas aktor publik dan non-publik
Sedikit/jarangnya konsultasi Tidak ada kerjasama dalam pembuatan/pelaksanaan kebijakan Isu kebijakan menjadi luas	FUNGSI	Lebih banyak konsultasi Adanya kemungkinan kerjasama dalam pembuatan/pelaksanaan kebijakan Isu kebijakan menjadi sempit
Batas-batas yang tertutup Batas-batas berdasarkan kewilayahan (territori) Keanggotaan yang tidak sukarela	STRUKTUR	Batas-batas yang sangat sukarela Batas-batas berdasarkan fungsi (fungsional) Keanggotaan secara sukarela
Otonomi yang besar dari negara terhadap masyarakat (organisasi dikendalikan/dominasi negara) Tidak ada dominasi terhadap kepentingan masyarakat oleh negara Tidak ada keseimbangan/simbiosis antar aktor	DISTRIBUSI KEKUASAAN	Otonomi yang rendah dari negara terhadap masyarakat (organisasi mandiri) Kepentingan masyarakat diakomodir oleh negara Adanya keseimbangan atau simbiosis antar aktor

Sumber: Schwab dan Kubler (2001: 9)

Tabel di atas memperlihatkan gagasan Schwab dan Kubler dalam melihat perbedaan *government* dan *governance* melalui tiga dimensi, sebagai berikut:

1. Aktor

Aktor *government* sangat terbatas jumlahnya, umumnya adalah lembaga-lembaga pemerintah. Pada sisi yang lain aktor

governance jumlahnya sangat besar terdiri atas sektor publik dan non-publik. Doktrin *governance* adalah semakin banyak aktor yang terlibat dalam kebijakan publik, kualitas kebijakan publik semakin baik.

2. Fungsi.

Konsekuensi dari sedikitnya aktor, maka fungsi aktor dalam *government* terbatas yang ditandai oleh sedikitnya konsultasi publik, tidak adanya kerjasama dalam pembuatan atau pelaksanaan kebijakan publik yang berkonsekuensi terbatasnya isu kebijakan publik. Berbeda dengan *government*, pada *governance* lebih banyak dilakukan konsultasi publik, semakin terbukanya kemungkinan kerjasama dalam pembuatan atau pelaksanaan kebijakan publik, dan isu kebijakan menjadi sempit.

3. Struktur

Sifat struktur dalam *government* adalah menguatnya batas-batas yang tertutup, batas-batas berdasarkan kewilayahan (teritori), dan keanggotaan yang tidak bersifat sukarela. *Governance*, pada sisi yang lain memiliki sifat batas-batas yang sangat terbuka, batas-batas dibuat berdasarkan fungsi (fungsional), dan keanggotaan bersifat sukarela.

4. Distribusi kekuasaan

Government memiliki ciri; seluruh proses kebijakan publik dikendalikan atau didominasi oleh negara sehingga tidak ada distribusi bagi peran masyarakat., Konsekuensinya tidak ada akomodasi terhadap kepentingan masyarakat, dan tidak ada keseimbangan atau simbiosis antar negara. *Governance* pada sisi yang lain membuka peran selebar-lebarnya atau otonomi seluas-luasnya bagi masyarakat, karena itulah kepentingan masyarakat diakomodir oleh negara, dan adanya keseimbangan atau simbiosis antar aktor.

Perbedaan konsep *government* dan *governance* terus dikembangkan oleh para sarjana. Schwab dan Kubler

membedakan keduanya dengan menyatakan *government* memiliki arti sebagai lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan dalam suatu negara, daerah, atau desa, sedangkan *governance* merupakan proses pengurusan, pengelolaan, pengarahan, pembinaan, dan penyelenggaraan (Moenek dan Suwanda, 2019:56). Lebih rinci perbedaan keduanya oleh Moenek dan Suwanda digambarkan sebagaimana tabel 3.2

Tabel 3.2 Perbedaan *Government* dan *Governance* Model Moenek dan Suwanda

No	Unsur Perbandingan	Government	Governance
1.	Pengertian	<ul style="list-style-type: none"> ● Proses administrasi oleh institusi yang berwenang ● Lembaga yang menyelenggarakan pemerintahan 	<ul style="list-style-type: none"> ● Manajemen penyelenggaraan pemerintahan ● Pengelolaan penyelenggaraan pemerintahan ● Kepemerintahan
2.	Sifat hubungan	Hierarkis, dalam arti yang memerintah berada di atas, sedangkan warga negara yang diperintah ada di bawah	Hierarkis dalam arti ada kesetaraan dan hanya berbeda dalam fungsi
3.	Komponen yang terlibat	Subyek hanya ada satu yakni institusi pemerintah	Ada multi-aktor yakni pemerintah, swasta, masyarakat, media massa, dan perguruan tinggi.

Sumber: Moenek dan Suwanda, 2019; Susanto (2019)

Tabel di atas memperlihatkan, *governance* merupakan konsep inklusif, sedangkan *government* lebih eksklusif karena pemerintah cenderung menutup diri, menjaga jarak dengan warga negara, bahkan pada titik tertentu cenderung diktator dalam perumusan dan implementasi kebijakan publik. Paradigma *governance* membuka diri, tidak menjaga jarak dengan warga negara dan

menyerahkan implementasi kebijakan dalam bidang politik, ekonomi, dan sosial kepada organisasi non-pemerintah.

C. Model Pelaksanaan Governance

Model merupakan pengejawantahan dari sesuatu yang lain, secara khusus dirancang untuk tujuan tertentu (Wahab, 2014:154). Pemikiran Dwiyanto (2018) tentang model tiga dimensi *governance* yang ditambahkan oleh Ikeanyibe (et.al. 2017) tentang empat cara pelaksanaan *governance* sangat relevan dalam menjelaskan perihal tata kelola Pemilu.

Dwiyanto (2018:61-65) memperkenalkan tiga dimensi *governance*; kelembagaan, nilai, dan proses. Penjelasan masing-masing dimensi *governance* tersebut sebagai berikut;

a. Dimensi Kelembagaan

Inti dari dimensi kelembagaan dalam studi *governance* menekankan pada sistem administrasi yang melibatkan banyak pelaku (*multi-stakeholder*), baik dari organisasi publik maupun organisasi non-publik (Dwiyanto, 2018:61). Dimensi kelembagaan sekaligus menjadi letak perbedaan antara administrasi publik konvensional dengan *governance*. Administrasi publik konvensional meletakkan birokrasi pemerintah sebagai lokus utamanya. Seiring perkembangan demokrasi, pelayanan publik tidak selalu menjadi domain birokrasi pemerintahan tetapi dapat dilakukan oleh berbagai organisasi non-publik. Pandangan Dwiyanto sejalan dengan pemikiran Freeman yang menggambarkan model manajemen yang sehat adalah apabila organisasi menaruh perhatian terhadap sebanyak-banyaknya *stakeholder* (Freeman, 1983)

b. Dimensi Nilai

Nilai merupakan konsepsi yang dimiliki oleh seseorang, organisasi, atau institusi yang berkaitan dengan cara melakukan tindakan guna mencapai tujuan. Umumnya nilai dipahami sebagai sesuatu yang dianggap baik dan benar oleh masyarakat

di suatu tempat, sehingga dijadikan sebagai ukuran-ukuran dalam menetapkan suatu keputusan atau tindakan (Prasetyo dan Muhammad, 2020: 21). Nilai dapat pula dimaknai sebagai deskripsi tentang kondisi yang diinginkan atau yang seharusnya dimiliki oleh seseorang, organisasi, atau institusi (Dwiyanto, 2020:73). Dwiyanto menghubungkan konsep nilai dalam memahami nilai administrasi publik sebagai kondisi yang diinginkan atau melekat dalam institusi publik ketika institusi publik tersebut mengambil keputusan ataupun melaksanakan kebijakan.

Unsur-unsur nilai dalam konsep *governance* terbagi menjadi dua, yaitu nilai yang mengatur tentang penggunaan kekuasaan negara dan nilai yang mengatur tentang interaksi antara negara dan warganya. Unsur pertama, berkenaan dengan nilai-nilai yang dijadikan dasar dalam proses kebijakan dan implementasinya. Unsur yang kedua mengatur tentang hak prerogatif warga negara yang harus dipenuhi oleh negara, dan kewajiban warga masyarakat dan negara (Dwiyanto, 2020:85).

Dimensi nilai dalam *governance* memfokuskan studi pada nilai-nilai apa yang menjadi dasar kerja administrasi publik. Dimensi nilai banyak dibahas oleh penstudi *governance*, karena prinsip yang utama di dalam paradigma *governance* adalah kebijakan dan manajemen publik merupakan aktivitas sarat nilai (Wahab, 2014:109). Kemunculan awal teori-teori organisasi publik klasik menempatkan efisiensi dan efektivitas sebagai nilai dasar yang harus diprioritaskan. Efisiensi menjadi episentrum manajemen publik klasik dan karena itu sebagian besar studi manajemen publik klasik memfokuskan kajiannya pada ketercapaian efisiensi. Doktrin yang demikian kuat mengabaikan peran nilai-nilai lainnya yang boleh jadi lebih efektif dalam pencapaian tujuan kebijakan publik. *Good*

governance merupakan nilai yang menjadi dasar kerja administrasi publik dalam mengelola urusan publik.

c. Dimensi proses

Dimensi ini menempatkan bagaimana berbagai *stakeholder* atau aktor administrasi publik melakukan proses kolaborasi dan memberi respon terhadap berbagai masalah publik yang muncul di lingkungannya. Proses merupakan tahapan-tahapan yang dilalui dalam kolaborasi. Tahapan-tahapan dalam kerja kolaborasi dijelaskan pada bagian tentang model *collaborative governance*.

Studi lain menambahkan, *governance* dilaksanakan dalam empat cara, yaitu: (1) pemerintah sebagai pemerintahan (*governance as government*); (2) tata kelola yang baik (*good governance*); (3) *governance as good enough governance*; dan (4) kolaborasi, kemitraan, dan jaringan (*collaborative, partnership, network governance*) Ikeanyibe (et.al. 2017). Keempat cara pelaksanaan tersebut sebagai berikut:

a. Pemerintah sebagai pemerintahan (*governance as government*).

Merupakan konsep yang menjelaskan pemerintah sebagai aktor yang menjalankan pemerintahan. Doktrin dari model ini adalah tidak ada pemerintahan tanpa pemerintah. Meskipun keberadaan masyarakat sipil dan aktor ketiga sudah ada, bahkan sudah dikenal sejak administrasi konvensional, namun keberadaan aktor-aktor tersebut tidak bisa menggantikan peran pemerintah. Minimal pemerintah berperan mengintegrasikan peran aktor-aktor lain dalam mencapai tujuan pemerintahan.

b. Tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Merupakan pemerintahan yang berorientasi pada "layanan publik yang efisien, sistem peradilan yang dapat diandalkan, dan administrasi yang bertanggung jawab kepada publiknya. Model ini tidak menafikkan peran aktor non-publik, tetapi berpegang pada prinsip bahwa meskipun keterlibatan pemangku kepentingan diperlukan dalam pemerintahan, tetapi

peran mereka untuk bertindak demi kepentingan publik melalui kepemimpinan yang efektif dan visioner, integritas, transparansi dan akuntabilitas sangat diperlukan.

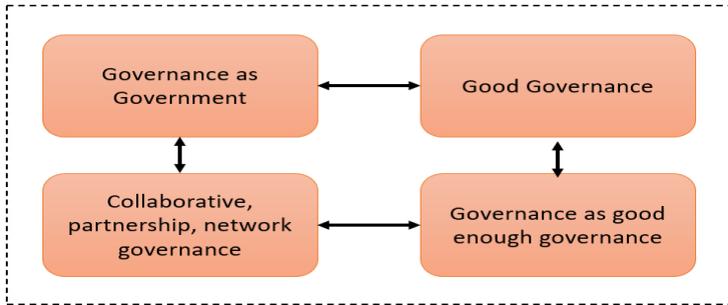
- c. Pemerintahan sebagai pemerintahan yang cukup baik (*governance as good enough governance*).

Model ini diperkenalkan oleh Merilee Grindle dalam makalah yang disampaikan di Bank Dunia tahun 2002. Grindle menyebutkan model ini sebagai alternatif menjawab kesulitan *good governance* dalam mencapai prinsip-prinsip tata kelola yang baik di negara-negara berkembang. Grindle berpandangan popularitas gagasan *good governance* telah jauh melampaui kapasitasnya, karena mendapatkan tata kelola yang baik membutuhkan perbaikan yang menyentuh hampir pada semua aspek sektor publik, mulai dari regulasi hingga organisasi yang mengelola sistem administrasi publik, bahkan budaya dan integritas politisi serta birokrasi pemerintahan. Konsep *governance as good enough governance* hadir sebagai alternatif dengan menawarkan sebuah kondisi kerja pemerintahan yang minimal ada keterlibatan masyarakat sipil dalam proses kebijakan dan manajemen publik.

- d. Pemerintahan sebagai kolaborasi atau partnership (*collaborative governance*). Model *collaborative governance* merupakan model baru dalam pelaksanaan paradigma *Governance*. Model ini didefinisikan Anssel dan Gash (2007) sebagai pengaturan di mana satu atau lebih badan publik secara langsung melibatkan pemangku kepentingan non-organisasi publik dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang formal, berorientasi pada konsensus, dan musyawarah, serta bertujuan membuat atau melaksanakan kebijakan publik secara bersama-sama. Prinsip utamanya adalah bahwa pekerjaan pemerintah, baik dalam hal perumusan kebijakan, implementasi, pemberian layanan, di berbagai tingkat global, nasional atau regional harus menjadi produk kemitraan inklusif antara pemerintah, sektor

swasta dan masyarakat sipil. Penjelasan di atas diringkas melalui gambar di bawah ini.

Gambar 3.1 Model Pelaksanaan Governance



Sumber: Ikeanyibe, Ori, dan Okoye (2017)

Model pelaksanaan *governance* di atas membantu dalam menjelaskan dua tahapan. *Pertama*, menjelaskan model kelembagaan dalam penyelenggaraan Pemilu yang dijelaskan melalui teori *collaborative governance*. *Kedua*, membantu dalam menganalisis praktik *good electoral governance* dalam kolaborasi penyelenggaraan Pemilu yang dijelaskan melalui integrasi teori *electoral governance* dan *good governance* yang kemudian melahirkan konsep *good electoral governance*.*****

BAB IV

COLLABORATIVE GOVERNANCE

Tata kelola kolaborasi (*collaborative governance*) merupakan konsep yang banyak dikumandangkan dalam administrasi publik modern. Kolaborasi hadir sebagai kata yang paling banyak diucapkan saat ini oleh pejabat publik dalam menjelaskan manajemen kerja mereka. Meskipun demikian, praktik *collaborative governance* masih jauh panggang dari api. Tidak sedikit pejabat publik mengklaim manajemen kebijakannya kolaboratif, padahal praktiknya hanya sekedar kerja bersama dengan beberapa organisasi. Pertanyaannya, apa dan bagaimana cara kerja *collaborative governance*. Bab ini berusaha menyajikan diskursus tersebut.

A. Definisi Collaborative Governance

Kehadiran konsep *collaborative governance* dalam manajemen publik sebagai respon terhadap kegagalan manajemen publik yang tidak mampu menunjukkan hasil yang hendak dicapai, dan tingginya biaya yang harus dikeluarkan negara (Rahayu, et.al.,2020:122). Kegagalan manajemen publik dalam menunjukkan hasil yang baik, disebabkan kebutuhan masyarakat yang multi-kompleks dan multidimensional, sementara sumber daya yang tersedia dalam institusi sangat terbatas dan kewenangan yang dimiliki institusi sangat kecil (Dwiyanto, 2020:404).

Konsep manajemen kolaboratif merupakan sintesa terhadap manajemen birokrasi Weberian yang menempatkan pemerintah mendominasi seluruh urusan publik (Brans dan Rossbach 1997:417-439). Manajemen Weberian yang

konvensional dinilai sudah tidak tepat dalam menjawab tuntutan publik di tengah arus globalisasi seperti isu demokrasi. Solusi yang diajukan yaitu penerapan manajemen melalui konsep *collaborative governance* yang mendorong keterlibatan pemangku kepentingan (Brans dan Rossbach 1997:417-439). Dwiyanto (2020:405) menambahkan manajemen kolaboratif merupakan praktik manajemen publik yang menghargai keragaman kepentingan kelompok, berbasis pada jaringan dan tujuan bersama.

Collaborative governance didefinisikan sebagai “tata kelola pemerintahan di mana satu atau lebih badan publik melibatkan *multi-stakeholder* non-organisasi publik dalam kebijakan publik, yang dilaksanakan secara formal, berorientasi konsensus, dan musyawarah” (Ansell dan Gash, 2007). Merujuk definisi tersebut, dirumuskan ciri-ciri dari *collaborative governance*, sebagai berikut:

- a) Tersedianya forum yang diprakarsai oleh badan publik;
- b) Peserta dalam forum termasuk aktor-aktor non-publik;
- c) Seluruh anggota dalam forum terlibat dalam proses kebijakan;
- d) Forum tersebut terorganisir secara formal, dimana pertemuan anggota forum dilakukan secara bersama-sama;
- e) Forum tersebut bertujuan membuat kebijakan atas kesepakatan bersama, dimana forum tersebut berorientasi pada konsensus;
- f) Menyetujui keberlanjutan kebijakan yang berbasis pembelajaran dan evaluasi.

Ansell dan Torfing (2016) menambahkan *collaborative governance* memiliki banyak aktor potensial yang barangkali tidak terlihat secara formal dalam struktur kebijakan, tetapi memiliki peran strategis. Misalnya, komunitas-komunitas lokal yang selama ini terisolasi, tetapi pada dasarnya memiliki peran penting dalam inovasi kebijakan publik. Pelaksanaan konsep *collaborative*

governance menurut Ansel dan Torfing, memiliki tiga faktor pendukung:

1. Jaringan mitra.

Jaringan mitra dalam kolaborasi akan mewakili kepentingan yang beragam. Idealnya individu yang membentuk kolaborasi harus berbeda-beda sehingga hasilnya akan menciptakan keseimbangan pluralisme secara geografis, budaya, politik, dan integrasi antar *stakeholder*. Persyaratan ini sesuai dengan tujuan pemerintahan kolaboratif, yaitu menangani masalah melalui keterlibatan semua segmen publik.

2. Wewenang dan otonomi.

Aktor yang terlibat dalam kolaborasi sebagai satu kesatuan, idealnya memiliki otonomi dan wewenang untuk memutuskan dan bertindak atau menjalankan pemerintahan.

3. Pendekatan berbasis masalah.

Terlepas dari asal-usul organisasi, aktor yang terlibat dalam kolaborasi harus tetap didorong untuk membuat kebijakan berbasis masalah. Untuk mendukung hal tersebut, setiap *stakeholder* didorong untuk mengidentifikasi dan mendiagnosis masalah sesuai peran dan representasi masing-masing *stakeholder*.

B. Model Collaborative Governance

Seiring perkembangan dan dinamika tuntutan lingkungan kajian *collaborative governance* memiliki sejumlah model, seperti model kontingensi (Ansel dan Gash, 2007), model *collaborative governance regime* (CGR) (Emerson. et,al. 2011), dan model polisentris (Wang, 2014).

1. Model *Collaborative Governance* Kontingensi

Ansel dan Gash (2007) menjelaskan melalui penelitiannya terhadap 137 kasus, dan dikembangkan menjadi model, kemudian mengujinya. Model tersebut digunakan untuk melihat faktor-faktor kontingensi yang mendorong atau

menghambat proses kolaborasi. Model tersebut mengembangkan tiga faktor kritis yang menentukan keberhasilan proses kolaborasi, yaitu;

- a. Kondisi awal, terdiri dari kepercayaan, konflik, dan modal sosial yang menjadi pendukung atau penghambat kolaborasi.

Kondisi awal merupakan kondisi yang menggambarkan kondisi sebelum atau pada saat kolaborasi dilaksanakan. Kondisi ini dapat menjadi pendukung atau penghambat pelaksanaan kolaborasi. Keadaan yang dapat diidentifikasi dalam kondisi awal sebagai berikut;

- 1) Keseimbangan antara pengaruh atau kekuasaan, sumber daya, dan pengetahuan *stakeholder*;
- 2) Sejarah hubungan masa lalu antar *stakeholder*, seperti kerjasama atau konflik;
- 3) Bentuk dorongan dan kendala *stakeholder* dalam ikut berpartisipasi dalam kolaborasi .

- b. Desain kelembagaan, terdiri dari penyusunan aturan-aturan dalam proses kolaborasi.

Desain kelembagaan merupakan aktivitas membuat aturan dalam pelaksanaan kolaborasi. Tahapan ini memiliki peran penting karena aturan pelaksanaan merupakan dasar hukum atau legitimasi sekaligus menggambarkan tentang prosedur kolaborasi, seperti bagaimana forum dibentuk, dan bagaimana nilai-nilai seperti partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas dalam pelaksanaan kolaborasi.

- c. Kepemimpinan proses kolaborasi. Permasalahan serius yang sering dihadapi dalam kolaborasi adalah tentang dari mana pelaksanaan kolaborasi dimulai. Ansell dan Gash (2007) mengidentifikasi proses kolaborasi melalui lima tahapan:

- 1) Dialog tatap muka (*face-to-face dialogue*)

Dialog antar *stakeholder* merupakan proses awal yang bertujuan menghasilkan kesepakatan bersama (konsensus). Tujuan lain dari dialog tatap muka untuk mengidentifikasi peluang dengan narasi saling menguntungkan di antara *stakeholder* jika kolaborasi dapat dibangun

2) Membangun kepercayaan (*trust building*)

Terbangunnya saling kepercayaan di antara *stakeholder* tidak dapat dipisahkan dari dialog. Kolaborasi akan efektif apabila telah terbangunnya saling kepercayaan di antara *stakeholder*. Meskipun demikian, proses membangun kepercayaan merupakan proses panjang dan membutuhkan komitmen yang tinggi, sehingga proses membangun kepercayaan dapat dilakukan selama proses pelaksanaan kolaborasi berlangsung.

3) Komitmen dalam proses kolaborasi (*commitment to process*)

Komitmen di antara *stakeholder* akan didorong oleh kondisi saling ketergantungan yang tinggi dan komitmen yang kuat untuk melakukan kolaborasi. Anssel dan Gash menekankan bahwa kolaborasi bukanlah kesepakatan satu kali, tetapi merupakan kegiatan kerjasama yang berkelanjutan dan saling menguntungkan.

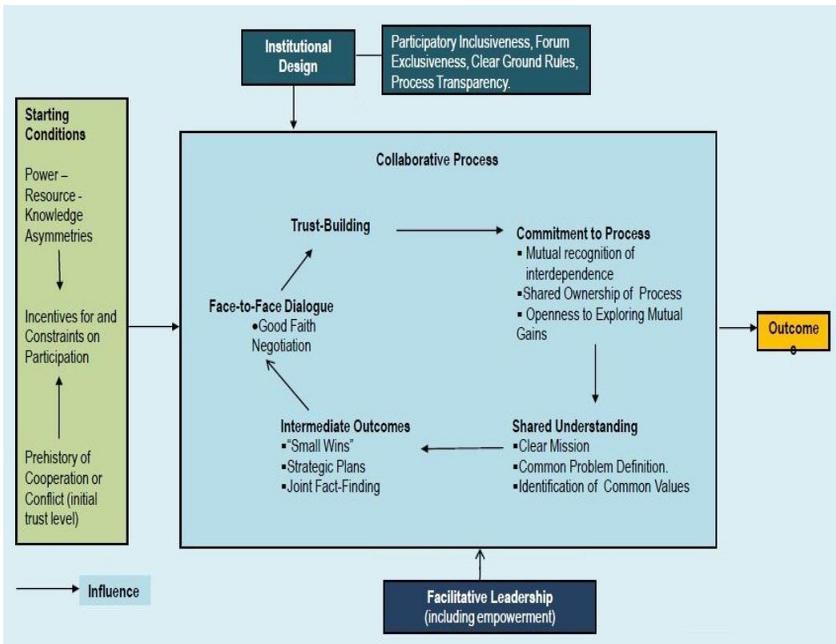
4) Pemahaman bersama (*shared understanding*)

Melalui proses dialog, saling percaya, dan komitmen bersama, para *stakeholder* diharapkan memiliki pemahaman yang sama tentang apa yang akan dicapai dalam kegiatan kolaborasi. Pemahaman bersama dapat berupa kejelasan tujuan bersama, pemahaman terhadap definisi masalah yang dihadapi bersama, dan nilai yang akan dicapai dalam berkolaborasi.

5) Hasil antara (*intermediate outcomes*)

Biasanya kolaborasi akan berlanjut apabila masing-masing *stakeholders* memperoleh hasil dan keuntungan dari kolaborasi yang dilakukan. Hasil sementara atau hasil pertengahan dapat menjadi pendorong untuk melahirkan kepercayaan dan komitmen kuat dari *stakeholders* untuk melanjutkan kolaborasi (lihat Gambar).

Gambar 4.1 Model Collaborative Governance Kontingensi



Sumber : Ansell dan Gash (2007)

2. Model *Collaborative Governance Regime*

Emerson, Nabatchi, dan Balogh (Emerson. et.al. 2011) memperkenalkan model *collaborative governance* yang dikenal dengan *Collaborative Governance Regime* (CGR) Model ini menjelaskan tiga proses kolaborasi; dinamika kolaborasi, tindakan kolaborasi, dan dampak serta adaptasi kolaborasi.

a. Dinamika Kolaborasi (*Collaborative Dynamic*)

Dinamika kolaborasi merupakan proses penting dari pelaksanaan kolaborasi. Dinamika akan mengungkap beberapa informasi, seperti tergeraknya prinsip-prinsip kolaborasi, motivasi bersama, dan kapasitas tindakan bersama.

b. Tergeraknya prinsip-prinsip kolaborasi (*principle engagement*)

Prinsip bersama dalam kolaborasi dapat digerakkan melalui dialog tatap muka dan pemanfaatan teknologi. Melalui dialog tatap muka dapat diperoleh penegasan tentang tujuan bersama dan pembentukan prinsip-prinsip bersama. Hasil dari dialog tatap muka adalah penyatuan prinsip bersama di antara *stakeholders* dalam kolaborasi. Terdapat tiga komponen dalam penggerakan prinsip bersama:

1. Pengungkapan

Merupakan proses mengungkap kepentingan, nilai-nilai *stakeholder*, dan upaya konstruksi kepentingan bersama. Cara pengungkapan melalui analisis terhadap pertanyaan tentang mengapa aktor tersebut bergabung ke dalam kolaborasi.

2. Deliberasi

Diskusi bersama, kebebasan berpendapat termasuk menyatakan ketidaksetujuan, dan diskresi merupakan cara efektif untuk membangun deliberasi.

3. Determinasi

Determinasi merupakan proses melakukan penetapan bersama terhadap tujuan kolaborasi. Terdapat dua jenis determinasi, yaitu primer dan substantif. Determinasi primer merujuk pada pembuatan keputusan prosedural menyangkut teknis kolaborasi, penetapan agenda, jadwal pertemuan, dan kelompok kerja. Determinasi substantif merupakan pembentukan kesepakatan bersama, rekomendasi final, dan tindakan kolaborasi kedepan.

c. Motivasi bersama (*shared motivation*)

Motivasi bersama berkenaan dengan penguatan siklus yang terdiri dari elemen kepercayaan bersama, pemahaman

bersama, legitimasi internal, dan komitmen. Terdapat tiga komponen dalam motivasi bersama:

1. Kepercayaan bersama

Kepercayaan bersama di antara *stakeholder* merupakan kebutuhan utama pelaksanaan kolaborasi. Diperlukan interaksi, dialog, dan saling bertukar pandangan secara terus-menerus untuk mendapatkan kepercayaan bersama, karena biasanya *stakeholder* berasal dari lingkungan dan budaya yang beragam. Sifat saling ketergantungan di antara *stakeholder* dan pengalaman melakukan kolaborasi dengan aktor lain dapat pula menjadi faktor yang mendukung terbangunnya kepercayaan bersama.

2. Pemahaman bersama

Merupakan kondisi dimana sesama aktor yang terlibat kolaborasi saling mengerti dan memahami perbedaan. Pemahaman bersama akan memberi pengaruh terhadap kualitas interaksi interpersonal individu dan organisasi. Melalui proses dalam pelaksanaan kolaborasi, biasanya pemahaman bersama akan terbentuk secara alamiah.

3. Legitimasi internal

Merupakan kondisi dimana aktor yang terlibat dalam kolaborasi saling memberikan pengakuan tentang kredibilitas mereka dalam menjalankan peran masing-masing.

d. Kapasitas tindakan bersama (*capacity for join action*)

Merupakan kondisi dimana berbagai hasil dan elemen-elemen lintas fungsional menghasilkan tindakan yang efektif karena adanya kapasitas yang memadai dari para *stakeholder*. Ada empat elemen kapasitas tindakan bersama, sebagai berikut:

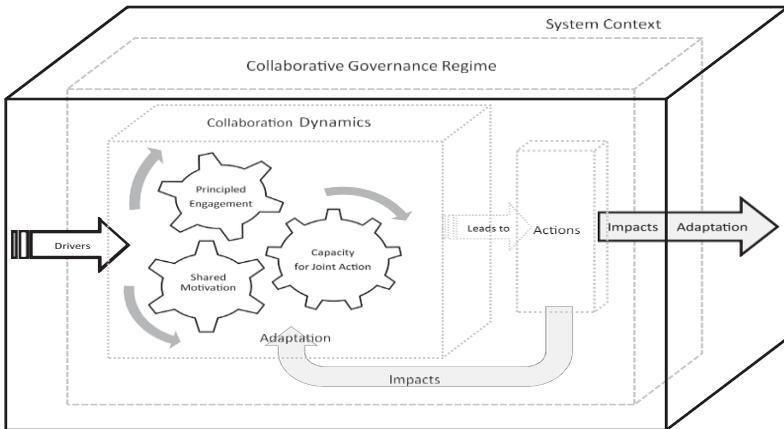
1) Prosedur dan kesepakatan bersama

Elemen ini mencakup; aturan-aturan umum, protokol kegiatan, petunjuk teknis, yang semuanya disusun dan ditetapkan melalui kesepakatan bersama

- 2) **Kepemimpinan**
Elemen ini memiliki tujuh peran dalam kolaborasi; (1) sebagai aktor yang menggali dukungan untuk kolaborasi; (2) menginisiasi pertemuan; (3) fasilitator dan moderator; (4) representasi dari aktor dan kolaborasi secara keseluruhan; (5) distributor pengetahuan; (6) mendorong penggunaan teknologi dalam kolaborasi; dan (7) melakukan advokasi pada publik.
- 3) **Pengetahuan**
Merupakan informasi yang diolah menjadi pemahaman para *stakeholder* sebagai referensi mereka dalam pelaksanaan kolaborasi. Biasanya, pengetahuan yang tidak terdistribusi dengan baik dapat membingungkan *stakeholder* dalam kolaborasi. Media untuk distribusi pengetahuan dapat dipilih melalui pertemuan bersama, dialog, dan pemanfaatan teknologi informasi. Bentuknya dapat berupa capaian hasil masing-masing *stakeholder*, dan diskusi pembuatan keputusan bersama.
- 4) **Sumber daya**
Termasuk dalam sumber daya kolaborasi yaitu; (1) pendanaan; (2) pembagian waktu dan peran; (3) dukungan teknis; (4) saling melakukan pendampingan; (5) keahlian analisis kolaborasi; (6) implementator lapangan; dan (7) kebutuhan ahli
- 5) **Tindakan kolaborasi**
Tindakan kolaborasi dapat dalam berbagai bentuk, seperti; kegiatan, event, diskusi, dan bentuk-bentuk lainnya sesuai tipologi kebijakan atau program yang dilaksanakan melalui kolaborasi. Hasil dari tindakan kolaborasi adalah dampak sementara yang nantinya mengarah kembali pada dinamika kolaborasi, dan dampak jangka panjang.
- 6) **Dampak dan adaptasi kolaborasi**

Merupakan dampak sementara yang dihasilkan selama proses kolaborasi. Ada tiga jenis dampak, yaitu yang diharapkan, tidak diharapkan, dan tidak terduga. Dampak yang diharapkan merupakan hasil positif yang terus berlangsung dan memberikan semangat pada semua *stakeholders*. Dampak yang tidak diharapkan merupakan kendala-kendala dalam pelaksanaan kolaborasi. Dampak tidak terduga merupakan dampak yang muncul secara langsung maupun tidak langsung pada proses kolaborasi. Adaptasi berkenaan dengan bagaimana kolaborasi menyikapi umpan balik dari masing-masing *stakeholders*. Adaptasi yang baik adalah yang dapat dilakukan oleh seluruh *stakeholders* dimana tidak ada pengaruh kepentingan organisasi di atas kolaborasi (lihat Gambar)

Gambar 4.2 Model Collaborative Governance Regime (CGR)



Sumber : Emerson, Nabatchi, dan Balogh (et,al.2011)

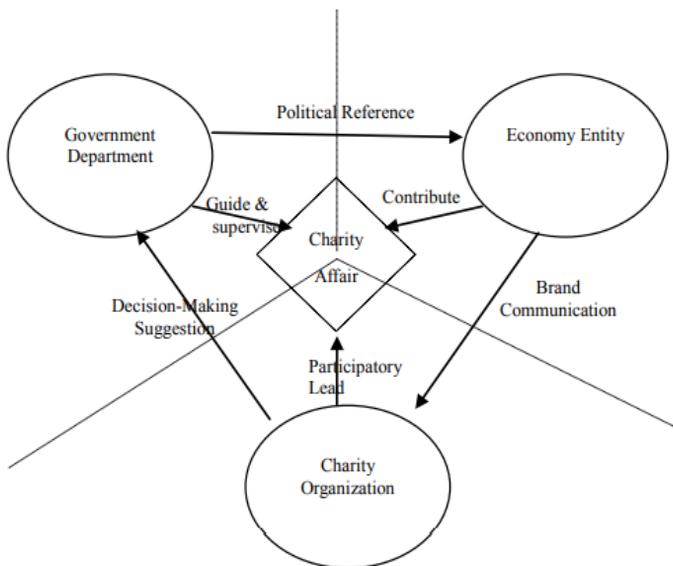
2. Model Shilong Wang (2014)

Wang mengembangkan model kolaborasi `polisentris` dalam mengkaji kebijakan organisasi non-pemerintah. Tata kelola kebijakan model `polisentris` merupakan kebijakan publik yang menyerap kekuatan sosial untuk berpartisipasi dalam proses kebijakan melalui pengaturan kelembagaan yang efektif dan

menghindari kegagalan pemerintah yang telah dipraktikkan di bawah sistem birokrasi tradisional. (Wang, 2014). Model ini telah menjadi produk “revolusi pemerintahan” yang muncul sejak tahun 1970-an dan 1980-an.

Teori tersebut dimaksudkan untuk merealisasikan diversifikasi penyediaan pelayanan publik, yaitu kerjasama kolaboratif tiga aktor, pemerintah, pasar, dan masyarakat. Wang menggarisbawahi pemerintahan kolaboratif sebagai kolaborasi dan kerjasama antara departemen pemerintah, entitas ekonomi atau swasta, *non-organization government* (NGO), atau antara pemerintah dengan dua aktor lainnya yang disebut sebagai model *triple-helix*, dimana masing-masing struktur memiliki peran (lihat Gambar).

Gambar 4.3 Model Struktur dan Fungsi Kolaborasi Polisentrisitas



Sumber: Wang, 2014

Gambar di atas menjelaskan tiga *stakeholder* yang terlibat dalam konsep *collaborative governance* dengan peran sebagai berikut:

1. Departemen pemerintah (*government department*), berperan mengembangkan kebijakan sebagai referensi yang relevan, dan memimpin entitas ekonomi pasar untuk berpartisipasi dalam kebijakan publik.
2. Entitas ekonomi atau swasta (*economy entity*) berperan secara efektif berpartisipasi dalam urusan kebijakan, menyiarkan merek perusahaan kepada publik, dan memperluas aktivitas ekonomi masyarakat.
3. NGO (*charity organization*) berperan mendorong berbagai kekuatan sosial untuk berpartisipasi secara bersama. Mereka juga memberikan saran dan solusi kebijakan secara profesional dan terarah kepada departemen pemerintah untuk membuat kebijakan yang relevan. Pada sisi yang lain mereka juga berperan menarik dan mendorong seluruh entitas ekonomi berpartisipasi dalam kegiatan publik.

Berpijak dari model *triple-helix*, McAdam dan Debackere (2017) mengembangkan model *Quadruple Helix* dengan menambahkan pengguna inovasi berbasis masyarakat. Pencarian model helik-helik lainnya terus berkembang menjadi Pentahelix yang meliputi; *Academic, Business, Community, Government*, dan *Media*, atau dikenal sebagai ABCGM (Warsono, et.al., 2019: 7); Yuningsih (2019;84-93); Yunas (2019:37-46), dan; (Halibas, et.al.,2017). Halibas memiliki terminologi yang berbeda dalam menjelaskan model aktor *Pentahelix*, yaitu; (1) akademisi (*academe*); (2) pemerintah (*public*); (3) industri (*private*); (4) Lembaga Swadaya Masyarakat (*civil society*), dan; (5) wirausaha sosial (*social entrepreneurs*). Rachim menemukan tambahan satu aktor yaitu komunitas yang terdampak (*affected community* yang disebut sebagai *Hexa Helix* (Rachim, et.al., 2020).

**Tabel 4.1 Pergeseran Model Aktor Kolaborasi
dalam Studi Administrasi Publik**

<i>Triple-Helix (Wang, 2014)</i>	<i>Qudran-Helix (MacAdam, 2017)</i>	<i>Penta-Helix (Warsono, 2019); Yuningsih (2019), Yunas (2019), Halibas (2017)</i>	<i>Hexa-Helix (Rochim, 2020)</i>
Pemerintah (<i>Government</i>)	Pemerintah	Pemerintah (<i>Government</i>)	Pemerintah (<i>Government</i>)
Bisnis (<i>Business</i>)	Bisnis	Dunia Usaha (<i>Business</i>)	Dunia Usaha (<i>Business</i>)
Akademisi (<i>Academic</i>)	Organisasi Non-Pemerintah/ <i>Civil Society</i>	Akademisi (<i>Academic</i>)	Akademisi (<i>Academic</i>)
-	Pengguna inovasi berbasis masyarakat	Organisasi Non-Pemerintah/ <i>Civil Society</i>	Organisasi Non-Pemerintah/ <i>Civil Society</i>
-	-	Media Massa (<i>Mass Media</i>)	Media Massa (<i>Mass Media</i>)
			Komunitas yang terdampak (<i>Affected Community</i>)

Sumber: diolah dari berbagai sumber

Batasan konsep dari masing-masing aktor pemangku kepentingan dalam studi *collaborative governance* dijelaskan sebagai berikut:

1. Pemerintah

Istilah pemerintah dalam pengertian organ (alat) dibedakan menjadi dua, yaitu pemerintah dalam arti sempit dan dalam arti luas. Pemerintah dalam arti sempit merujuk pada kekuasaan eksekutif sebagaimana disebutkan dalam UUD 1945 yaitu Presiden yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri-menteri, UUD 1950 yaitu Presiden, Wakil Presiden bersama-sama dengan menteri-menteri, atau sebelumnya menurut Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) 1949, yaitu Presiden bersama menteri-menteri (Kansil dan Kansil, 2008:17).

Pemerintah dalam arti luas merupakan semua organ negara yang dirinci dalam UUD 1945 meliputi lima kekuasaan, sebagai berikut:

- a. Kekuasaan legislatif, yaitu kekuasaan membentuk undang-undang, dilakukan oleh DPR;
- b. Kekuasaan eksekutif, yaitu kekuasaan menjalankan perundang-undangan negara, dilakukan oleh Presiden dibantu Wakil Presiden dan menteri-menteri;
- c. Kekuasaan konsultatif, yaitu kekuasaan memberikan pertimbangan kenegaraan kepada pemerintah yang dilakukan oleh Dewan Pertimbangan Agung yang telah dihapus dalam amandemen UUD 1945 tahun 2004;
- d. Kekuasaan mengadakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara, dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan Negara;
- e. Kekuasaan yudikatif, yaitu kekuasaan yang menjalankan peradilan guna menegakkan hukum dan peradilan. (Kansil dan Kansil, 2008:57)

2. Dunia Usaha

Dunia usaha merupakan pelaku usaha yang terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Peran dunia usaha menyediakan investasi, menyediakan lapangan kerja dan mempercepat pertumbuhan ekonomi.

3. *Non Government Organization* (NGOs)

Ada banyak istilah yang digunakan untuk menjelaskan aktor ini, yang dalam administrasi publik didefinisikan sebagai organisasi non-pemerintah atau masyarakat madani, yaitu organisasi yang didirikan oleh perorangan atau kelompok secara sukarela dalam memberikan pelayanan publik tanpa bertujuan memperoleh keuntungan finansial dari kegiatannya (Astuti, at.el.,2020:98). Penjelasan lainnya menyebutkan NGO merupakan organisasi yang dibentuk oleh kalangan yang bersifat mandiri (Gaffar, 1999:200).

Merujuk definisi yang dikemukakan para ahli di atas, dapat diidentifikasi ciri-ciri NGO, sebagai berikut:

- a. Organisasi non-pemerintah;
 - b. Didirikan oleh perorangan atau kelompok;
 - c. Sifat pendiriannya sukarela;
 - d. Tidak berorientasi profit;
 - e. Independen.
4. Media Massa

Studi administrasi publik memperluas makna media massa dalam praktik *collaborative governance* sebagai semua media baik media elektronik maupun cetak, dan media lainnya seperti media sosial yang berperan menyampaikan informasi kepada masyarakat (Astuti, et.al., 2020:97).

5. Perguruan Tinggi

Perguruan Tinggi merupakan lembaga yang berperan dalam menyediakan ahli atau kepakaran yang dapat disumbangkan untuk kebijakan publik yang berkelanjutan (Yuningsih, et.al,2019).

6. Komunitas yang terdampak

Komunitas terdampak dalam kajian Rachim didefinisikan sebagai masyarakat yang terdampak dari suatu manajemen kebijakan. Mereka meyakini peran komunitas terdampak dalam manajemen banjir sangat strategis karena komunitas terdampak dapat beradaptasi dengan fenomena banjir. Peran tersebut tidak terbaca melalui model *penta-helix*. Karena itu mereka menambahkan satu aktor dalam kajian *collaborative governance*, yaitu komunitas terdampak yang tidak lain adalah kelompok masyarakat yang terdampak langsung dari suatu kebijakan publik.

Analisis pemetaan dan peran *stakeholder* LPP dalam dalam buku ini merujuk pada model *stakeholder* Pemilu yang dikemukakan oleh Alan Wall (2006). Model *stakeholder* Pemilu tersebut dijelaskan pada bagian *Electoral Governance*.*****

BAB V

PEMILIHAN UMUM

“Pemilu mengingatkan kita tidak hanya hak, tetapi tanggung jawab kewarganegaraan dalam demokrasi”.

-Robert F. Kennedy-

Statemen Kennedy di atas memberikan pesan bahwa berpelemlu bukan hanya soal pemberian suara kepada elit untuk menjalankan pemerintahan sebagai wakil rakyat, apalagi sebagai pesta demokrasi sebagaimana dipahami kebanyakan orang Indonesia. Namun, Pemilu merupakan panggung atraksi tentang bagaimana individu dalam sebuah bangsa memperlihatkan kedewasaannya, berbeda pilihan dengan cara jujur dan saling menghormati dalam sebuah pluralisme, sebab Pemilu ada karena adanya keberagaman bukan keseragaman. Bab ini mendiskusikan tentang definisi, fungsi, dan unsur Pemilu. Penyajian diskusi dalam bab ini menjadi batu loncatan dalam diskusi bab-bab selanjutnya.

A. Definisi Pemilu

Banyak sarjana telah memberikan batasan tentang definisi Pemilu. Misalnya, Pemilu merupakan lambang sekaligus tolok ukur dari peradaban demokrasi suatu negara. Hasil Pemilu yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan, kejujuran, kebebasan, dan partisipasi mencerminkan kualitas demokrasi suatu negara (Budiardjo, 2008). Senada dengan definisi tersebut, Pemilu diakui secara global sebagai sebuah arena untuk

membentuk demokrasi perwakilan serta menggelar pergantian pemerintahan secara berkala dan damai (Eko, dalam Dirdjasonjata dan Kana, 2006).

Senada dengan pandangan Eko, Pemilu juga dimaknai sebagai sarana sirkulasi politik dari yang lama kepada yang baru secara elegan, dimana rakyat terlibat di dalam seluruh proses secara langsung (Rahayu, 2003). Pemilu juga didefinisikan sebagai arena kompetisi elit yang memenuhi syarat sebagai peserta Pemilu untuk memperebutkan jabatan-jabatan politik berdasarkan pilihan masyarakat yang telah memenuhi syarat sebagai pemilih (Pamungkas, 2009).

Pandangan Pamungkas menunjukkan posisi Pemilu dalam perspektif demokrasi minimalis sebagai sebuah arena yang mewadahi kompetisi atau kontestasi antar aktor politik untuk meraih kekuasaan melalui partisipasi masyarakat, bahkan dalam model demokrasi minimalis Pemilu mewujudkan menjadi liberalisasi hak-hak sipil dan politik warga negara.

Dengan diksi yang berbeda ahli lain menjelaskan Pemilu sebagai cara atau mekanisme mengisi jabatan publik melalui perlombaan untuk memperoleh dukungan rakyat (Heywood, 2014). Pemilu merupakan praktik politik yang memungkinkan terbentuknya pemerintahan perwakilan (*representative government*), sekaligus tempat bagi individu untuk berinteraksi dan melakukan kontrak sosial dengan peserta Pemilu (Labolo & Ilham, 2015).

Konstitusi setiap negara mendefinisikan Pemilu secara berbeda. Dalam ketentuan pasal 22E Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa Pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam setiap lima tahun sekali. Cara pelaksanaan Pemilu dalam ketentuan tersebut menjadi asas sebagai pedoman tata kelola Pemilu di Indonesia.

Definisi masing-masing asas Pemilu dijelaskan sebagai berikut:

Asas Langsung, memiliki makna bahwa rakyat mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya, menurut hati nuraninya tanpa perantara dan tanpa tingkatan. **Asas umum**, bahwa pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan minimum dalam usia 17 tahun atau belum berumur 17 tahun tetapi sudah/pernah kawin berhak ikut memilih dalam pemilihan. Sedangkan untuk dapat dipilih diatur berdasarkan jenis pemilihan. Misalnya untuk calon anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota telah berumur 21 tahun atau lebih. Sedangkan untuk calon kepala daerah dan wakil kepala daerah berusia sekurang-kurangnya 30 tahun. **Asas bebas**, bahwa setiap warga negara yang berhak memilih dalam menggunakan haknya dijamin keamanannya untuk melakukan pemilihan sesuai dengan hati nuraninya tanpa adanya pengaruh, tekanan atau paksaan dari siapapun dengan cara apapun. **Asas rahasia** bahwa pilihan pemilih dijamin oleh peraturan dan tidak akan diketahui oleh pihak siapapun dengan jalan apapun, dan siapa pun yang dipilihnya. **Asas jujur** artinya, dalam penyelenggaraan pemilu, penyelenggara, pemerintah dan partai politik peserta pemilu, pengawas dan pemantau pemilu, termasuk pemilih serta semua stakeholder harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. **Asas adil** maksudnya dalam penyelenggaraan pemilu, setiap pemilih dan partai politik peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kekurangan pihak manapun (Agus, 2018).

Bertumpu pada sejumlah batasan di atas dapat dirumuskan definisi Pemilu sebagai media yang disediakan negara untuk pelaksanaan sirkulasi kepemimpinan politik melalui partisipasi masyarakat yang memenuhi syarat untuk secara langsung menentukan pilihannya sebagai pemilih, dalam memilih elit politik sebagai peserta, sebagai wujud pelaksanaan demokrasi sesuai dengan sistem Pemilu dalam regulasi, dan difasilitasi oleh penyelenggara Pemilu dengan berpedoman pada asas Pemilu yang diatur dalam konstitusi suatu negara.

Merujuk definisi di atas, dapat dirumuskan ciri-ciri suatu Pemilu, sebagai berikut: (1) media sirkulasi kepemimpinan politik;

(2) partisipasi masyarakat untuk memilih dan dipilih; dan (3) adanya sistem Pemilu yang diatur dalam undang-undang;

B. Fungsi Pemilu

Merujuk kesimpulan tentang batasan makna Pemilu di atas, fungsi Pemilu dapat dirumuskan sebagai berikut: (a) media dalam mengisi jabatan pemerintahan secara langsung oleh pemilih; (b) media pemilih dalam mengevaluasi pemerintah; (c) barometer legitimasi politik terhadap pemerintah; (d) sarana rekrutmen politik; dan (e) media bagi pemerintah dalam mempertajam tuntutan/kehendak pemilih.

Pemilu sebagai media dalam mengisi jabatan pemerintahan secara langsung oleh pemilih, dimaksudkan sebagai Pemilu menjadi sarana pelaksanaan demokrasi yang paling nyata. Demokrasi umumnya dimaknai sebagai pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Konsep ini menandakan dalam ajaran demokrasi, pemilik daulat adalah pemilih. Salah satu urusan penting dimana pemilih harus menentukan sendiri kedaulatannya adalah dalam pengisian jabatan pemerintahan.

Pemilu melalui pemberian suara di tempat pemungutan suara merupakan bentuk paling nyata pemilih melaksanakan kedaulatannya, sebab di dalam bilik suara pemilih akan memutuskan sendiri siapa yang dipercaya sebagai pemimpin dan wakil mereka selama lima tahun.

Pemilu berfungsi sebagai media pemilih dalam mengevaluasi pemerintah, maksudnya adalah dalam penyelenggaraan Pemilu pemilih menjadi hakim yang merdeka untuk memutuskan nasib pemerintah. Atas hasil evaluasi terhadap kinerja pemerintah yang sedang berkuasa, pemilih memutuskan apakah pemerintah akan diberikan penghargaan melalui dipilih kembali, atau pemerintah akan mendapatkan hukuman dengan cara pemilih berpindah ke lain hati alias memilih orang atau partai yang lain. Kinerja dan konsistensi

pemerintah dalam menepati janji politik pada Pemilu sebelumnya menjadi bahan bagi pemilih membuat keputusan di bilik suara. Begitu besarnya kekuasaan pemilih dalam Pemilu, menempatkan posisi Pemilu dapat sebagai tempat penghukuman pemerintah yang berkinerja buruk selama pemerintahannya. Bahkan pemilu dapat menjatuhkan pemerintahan diktator.

Pemilu berfungsi sebagai barometer legitimasi politik terhadap pemerintah, maksudnya adalah hasil Pemilu memberi ukuran tentang seberapa besar pemilih mendukung pemerintah terpilih. Jumlah dukungan pemilih yang terlihat dari hasil Pemilu menandakan tingkat legitimasi politik pemerintah terpilih. Sebagai ilustrasi jika ada 3 kandidat kepala daerah, kandidat A memperoleh suara 70 %, kandidat B memperoleh 15 % dan kandidat C memperoleh suara 15 %, menjadikan kandidat A ditetapkan sebagai calon terpilih, maka legitimasi politik kandidat A tinggi, sebab hanya 30 % dari pemilih yang tidak memilih kandidat A sedangkan 70 % pemilih memilihnya.

Pemilu berfungsi sebagai sarana rekrutmen politik, maksudnya adalah Pemilu menjadi media bagi pemilih dalam menyeleksi secara langsung calon pemimpin pemerintahan. Tentu saja dalam perundang-undangan di Indonesia konsep ini berlaku setelah partai politik melaksanakan rekrutmen kandidat dan didaftarkan kepada KPU. Dalam sistem Pemilu yang dianut Indonesia, seluruh calon wakil dan calon pemimpin pemerintahan direkrut melalui partai politik, kecuali DPD. Meskipun dalam pemilihan kepala daerah mengenal calon perseorangan, namun prakteknya peran partai politik masih lebih dominan.

Pemilu berfungsi sebagai media bagi pemerintah dalam mempertajam tuntutan/kehendak pemilih, maksudnya adalah dalam Pemilu pemerintah yang mencalonkan kembali dirinya sebagai peserta Pemilu (*incumbent*) memiliki kesempatan untuk mengevaluasi tuntutan yang menjadi kehendak pemilih. Selama

lima tahun masa pemerintahan, boleh jadi tuntutan pemilih mengalami perubahan seiring dengan kebutuhan yang mereka rasakan. *Incumbent* dapat membuat perubahan atau pengembangan terhadap visi, misi, dan program kerja yang ditawarkan kepada pemilih dibandingkan Pemilu sebelumnya.

C. Unsur-Unsur Pemilu

Bertumpu pada definisi dan fungsi Pemilu di atas, dirumuskan unsur-unsur Pemilu sebagai berikut:

1. Sistem pemilu

Sistem Pemilu adalah serangkaian aturan yang mengikat seluruh pelaksanaan tahapan Pemilu (Heywood, 2014). Sistem Pemilu juga didefinisikan sebagai cara mengkonversi suara menjadi kursi (International IDEA, 2006). Sistem Pemilu ditetapkan oleh pemerintah dalam bentuk undang-undang Pemilu.

Terdapat banyak jenis sistem pemilu yang dikaji dalam ilmu politik, namun jika disederhanakan menjadi dua rumpun yakni; *single member constituency* dan *multi-member constituency*. Yang pertama, merupakan sistem pemilu dengan prinsip satu daerah pemilihan memilih satu wakil, biasanya disebut sistem distrik. Yang kedua, merupakan sistem pemilu dengan prinsip satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil, biasanya di sebut sistem perwakilan berimbang atau sistem proporsional.

Budiardjo membagi dua rumpun sistem pemilu di atas menjadi beberapa varian. *single-member constituency*, dibagi menjadi tiga varian, yakni; (1) *Block Vote* (BV); (2) *Alternative Vote* (AV); (3) *Two-Round System* (TRS) atau sistem dua putaran. Sedangkan *multi member constituency*, terdiri dari empat varian, yakni; (1) Sistem Paralel; (2) *Limited Vote* (LV); (3) *Single Non-Transferable Vote* (SNTV); (4) *Mixed Member Proportional* (MMP); (5) *Single Transferable Vote* (STV).

Masing-masing sistem Pemilu di atas telah dijelaskan dengan banyak cara oleh sejumlah ilmuwan. Namun penjelasan sederhananya yakni, pada sistem distrik, satu wilayah kecil (yaitu distrik pemilihan) dalam bahasa yang sering digunakan masyarakat Indonesia Daerah Pemilihan (Dapil), memilih satu wakil tunggal (*single-member constituency*) atas dasar suara terbanyak. Misalnya, di Provinsi X ada 10 kursi DPRD. Maka Dapil Provinsi X di bagi menjadi 10. Jika peserta pemilunya ada 5 partai politik, kemudian di Dapil I partai A mendapat 200 suara; B mendapat 199 suara, C mendapat 170 suara, D mendapat 160 suara, dan E mendapat 100 suara, maka kursi Dapil I diberikan kepada partai A.

Contoh di atas memperlihatkan satu Dapil hanya berhak atas satu kursi, dan kontestan yang memperoleh suara terbanyak menjadi pemenang tunggal. Konsep ini disebut oleh Budiardjo sebagai *the first past the post* (FPTP). Jadi pemenangnya hanya satu, meskipun selisih suara sangat kecil. Konsekuensinya, suara yang mendukung partai B, C, D, dan E dalam kontestasi di atas menjadi hilang (*wasted*). Adapun pada sistem proporsional, satu wilayah besar (yaitu Dapil) memilih beberapa wakil (*multi-member constituency*).

Menurut Andrew Heywood, prinsip dari sistem proporsional adalah bahwa partai-partai harus diwakili dalam sebuah parlemen dengan proporsi yang setara dengan proporsi perolehan suara mereka dalam pemilu. Dengan demikian, perbedaan pokok antara kedua sistem ini adalah terletak pada cara menghitung perolehan suara menjadi kursi, atau dikenal dengan cara mengkonversi suara rakyat menjadi kursi di parlemen.

Sebagai ilustrasi dapat diperhatikan contoh kasus sebagai berikut;

sebutlah hipotesis Provinsi X terdapat 10 Dapil. Jumlah kursi 10 dan jumlah pemilih 100.000. Setelah dihitung perolehan suara

masing-masing partai yakni: A mendapat 60%; B mendapat 30%; C mendapat 10%. Maka jika menggunakan sistem proporsional, konversi suara menjadi kursi sebagai berikut; A mendapat 6 kursi, B mendapat 3 kursi, C mendapatkan 1 kursi. Dengan demikian tidak ada suara yang hilang sebagaimana yang terjadi pada Sistem Distrik.

Kedua sistem pemilu di atas memiliki kelebihan dan kelemahan. Labolo dan Ilham menjelaskan, secara umum kelebihan sistem distrik, sebagai berikut;

1. Aspek tingkat proporsionalitas perwakilan
Dari aspek ini, sistem distrik memiliki kelemahan terjadinya disproportionalitas suara pemilih dengan perolehan kursi di lembaga perwakilan
2. Aspek kepartaian:
 - a. Sistem distrik memperkuat ke arah terbentuknya sistem dua partai.
 - b. Mendorong terciptanya integrasi partai politik, karena kursi yang diperebutkan dalam distrik hanya ada satu
 - c. Adanya *distortion effect* menguntungkan partai besar karena dapat meraih suara dari pemilih-pemilih lain sehingga memperoleh kedudukan mayoritas
3. Lembaga perwakilan dan efektivitas pemerintahan:
 - a. Mudahnya bagi partai untuk mencapai kedudukan mayoritas pada parlemen, karena partai tidak harus mengadakan koalisi dengan partai lain
 - b. Dengan sedikitnya jumlah partai yang berkuasa, akan menciptakan stabilitas pemerintahan
4. Teknis penyelenggaraan, sistem distrik sederhana dan mudah untuk diselenggarakan

Meskipun, sistem distrik memiliki sejumlah kelebihan, tetapi sistem ini memiliki sejumlah kelemahan, sebagai berikut;

1. Aspek tingkat proporsionalitas:

- a. Sistem distrik menyebabkan terjadinya disproportionalitas yang tinggi, disebabkan oleh banyaknya suara yang hilang sehingga partai minoritas tidak mendapatkan kursi;
 - b. Sistem ini kurang representatif karena calon yang kalah tidak mendapatkan kesempatan untuk mendapatkan kursi;
 - c. Dalam masyarakat yang plural, sistem distrik kurang efektif. Sistem ini memang dirancang untuk diterapkan pada wilayah yang terpadu secara ideologi dan etnis, sedangkan pada wilayah yang kemajemukannya tinggi sistem distrik sulit untuk dilakukan
 - d. Disproporsionalitas juga menyebabkan kesenjangan antara jumlah suara yang diperoleh dari masyarakat dengan jumlah kursi yang diperoleh atas parlemen
2. Sistem kepartaian
 - a. Sistem distrik memiliki resiko menyingkirkan partai kecil dan kelompok minoritas;
 - b. Sistem distrik mendorong tumbuhnya partai politik berdasarkan etnis, suku, agama, dan wilayah, sehingga memicu perpecahan dan konflik
 3. Lembaga perwakilan dan efektivitas pemerintahan Sistem distrik mendorong wakil untuk lebih mengutamakan kepentingan distriknya daripada kepentingan nasional
 4. Hubungan wakil terpilih dan konstituen. Pada aspek ini tidak ada kelemahan dari sistem distrik
 5. Penyelenggaraan Tingginya peluang untuk memanipulasi batasan pemilu dengan memberikan kesempatan kepada partai politik untuk membagi distrik secara tidak adil.

Sistem proporsional juga memiliki sejumlah kelebihan dan kelemahan. Adapun kelebihan sistem proporsional, sebagai berikut;

1. Aspek tingkat proporsionalitas perwakilan
 - a. Sistem proporsional lebih representatif karena setiap suara ikut diperhitungkan, sehingga tidak ada suara yang hilang.

Sistem ini cenderung menghasilkan komposisi pada parlemen yang mewakili komposisi para pemilihnya. Efeknya akan menghilangkan kesenjangan antara suara nasional dengan jumlah kursi parlemen

- b. Sistem proporsional memungkinkan terpilihnya wakil dari kelompok minoritas
 - c. Sistem proporsional mendorong partai untuk mengajukan daftar calon yang inklusif dan secara komunal berbeda-beda
2. Sistem kepartaian
- Ditinjau dari sistem kepartaian, sistem proporsionalitas memungkinkan partai minoritas untuk memperoleh kursi di parlemen
3. Lembaga perwakilan
- Sistem proporsionalitas memberi ruang bagi diwakilinya golongan kecil di parlemen.

Sedangkan kelemahan sistem proporsional dapat dilihat sebagai berikut.

1. Aspek tingkat proporsionalitas perwakilan
- Tidak ada kelemahan dalam aspek ini karena tingkat proporsionalitas perolehan suara dan perolehan kursi pada sistem ini lebih baik dibanding sistem distrik.
2. Sistem kepartaian
 - a. Ada kecenderungan untuk membuat suatu sistem multi partai karena peluang untuk mendapatkan kursi sangat besar
 - b. Memancing partai-partai untuk memfragmentasikan diri dengan membentuk partai-partai baru
 - c. Diberlakukannya sistem daftar pada sistem proporsional ini memberikan peluang kepada pimpinan partai politik untuk menempatkan kroninya pada urutan teratas
 3. Lembaga perwakilan dan efektivitas pemerintahan:
 - a. Pada sistem ini partai politik sulit untuk memperoleh suara mayoritas di parlemen

- b. Dengan tidak adanya partai yang memperoleh suara mayoritas absolute sehingga menolng terbentuknya koalisi koalisi yang dapat menimbulkan instabilitas pemerintahan

4. Hubungan wakil terpilih dan konstituen

Hubungan antara wakil terpilih dengan konstituen cenderung menjadi renggang karena dua hal. *Pertama*, wilayah pemilihannya lebih besar. *Kedua*, dominasi peranan partai dalam meraih kemenangan lebih besar dari peran individual. Akibatnya, wakil terpilih terdorong untuk memperhatikan kepentingan partai

5. Penyelenggaraan

Sistem proporsional lebih sulit untuk dipahami dan diselenggarakan. Dalam hasanah ilmu tata kelola Pemilu, sistem proporsional dapat dilaksanakan melalui tiga cara.

Cara pertama sistem proporsional tertutup, yaitu pemilih hanya disajikan gambar partai politik dalam surat suara dan memilih gambar partai politik. Kandidat yang dinyatakan sebagai pemenang adalah kandidat yang berdasarkan daftar kandidat yang ditentukan oleh partai politik. Kelebihannya, sistem ini cukup efisien dalam tata kelola dan memberi kewibawaan pimpinan partai, anggota parlemen terpilih juga menjadi lebih loyal kepada partai. Kelemahannya, mengurangi tingkat legitimasi politik kandidat terpilih, pemilih hanya sebagai objek politik tidak sebagai subjek, kemungkinan pemilih “memilih kucing dalam karung” sebagaimana masa Orde Baru terulang kembali, serta loyalitas anggota parlemen kepada pemilih rendah.

Cara kedua sistem proporsional terbuka, yaitu pemilih memilih partai sekaligus kandidat yang mereka suka dan inginkan untuk mengisi kursi yang dimenangkan oleh partai politik peserta pemilu. Dalam surat suara tersedia gambar partai politik, nomor urut partai politik, nomor urut dan nama kandidat. Kelebihannya,

lebih mendekatkan hubungan emosional antara kandidat dan pemilih, legitimasi politik anggota parlemen tinggi, loyalitas anggota parlemen tinggi terhadap pemilih, lebih mampu membangun kesetaraan pertarungan antar kandidat termasuk antara kandidat laki-laki dan perempuan, mengurangi arogansi pimpinan partai politik. Kelemahannya, loyalitas anggota parlemen terhadap pimpinan partai politik lemah, potensi politik uang oleh kandidat kepada pemilih tinggi, potensi kecurangan pemilu tinggi, dan menyebabkan pemilu berbiaya tinggi bagi kandidat.

Cara ketiga sistem proporsional bebas, yaitu partai dan tiap-tiap kandidat ditampilkan secara terpisah dalam surat suara. Biasanya dalam surat suara hanya tersedia nomor urut dan gambar partai politik, sedangkan nama kandidat ditempelkan di tempat pemungutan suara (TPS). Kelebihannya, surat suara menjadi ramping terkadang dipandang sebagai solusi dalam Pemilu dengan sistem multi-partai gemuk, namun efisiensi ini masih diperdebatkan sebab penyelenggara Pemilu masih harus mengeluarkan anggaran untuk membuat daftar nama kandidat di setiap TPS. Kelemahannya, sistem ini lebih rumit sehingga jarang dipraktikkan.

Demikianlah tiga kelompok rumpun sistem Pemilu dan tiga acara pelaksanaan Pemilu proporsional untuk pemilihan anggota parlemen. Khasanah ilmu tata kelola Pemilu juga mengenal 5 (lima) jenis sistem untuk pemilihan Gubernur dan Walikota, yaitu: (1) *first past the post system*; (2) *preferential voting system*; (3) *electoral college system*; (4) *two round system* atau *run-off system*; dan (5) sistem (pemilihan Presiden) Nigeria (Prihatmoko, 2005).

- a. ***First past the post system***, peserta pemilihan yang memperoleh suara terbanyak otomatis memenangkan pemilihan dan berhak menempati posisi jabatan dalam objek pemilihan. Sistem ini dikenal dengan nama sistem mayoritas

- sederhana (*simple majority*) karena suara terbanyak dinyatakan sebagai pemenang.
- b. **Preferential voting system**, sering disebut *appraisal voting* merupakan sistem dengan cara kerja paling rumit. Pemilih memberikan peringkat pertama, kedua, ketiga, dan seterusnya terhadap masing-masing peserta pemilihan. Peserta akan otomatis memenangkan pemilihan dan dilantik jika perolehan suaranya mencapai peringkat pertama terbesar
 - c. **Two round system**, sesuai namanya sistem dua ronde/putaran, adalah pemilihan dilakukan dengan dua putaran apabila tidak ada peserta pemilihan yang memperoleh mayoritas absolut (lebih dari 50%) dari total jumlah suara putaran pertama. Putaran kedua hanya diikuti oleh peserta yang memperoleh suara terbanyak satu dan dua.
 - d. **Electoral college system**, adalah sistem pemilihan dengan cara setiap daerah pemilihan/wilayah administrasi/distrik, diberi alokasi atau bobot suara sesuai dengan jumlah penduduk agar terbangun *equal population*. Pemenang di setiap Dapil berhak memperoleh keseluruhan suara dewan pemilih di Dapil bersangkutan. Peserta yang memperoleh suara dewan pemilih terbesar menjadi pemenang.
 - e. **Sistem pemilihan Presiden Nigeria** atau biasa disebut sistem Nigeria, adalah sistem pemilihan dimana peserta pemilihan dinyatakan sebagai pemenang apabila meraih suara mayoritas sederhana (suara terbanyak di antara peserta pemilihan yang lain) dan minimum 25 % dari sedikitnya dua pertiga dari daerah pemilihan.

2. Penyelenggara pemilu

Penyelenggara pemilu adalah organisasi atau lembaga yang memiliki tujuan, dan bertanggung jawab secara legal, untuk menyelenggarakan sebagian atau semua elemen yang esensial untuk menyelenggarakan pemilu atau instrumen pelaksanaan demokrasi langsung lainnya – seperti referendum dan

pemungutan suara ulang – jika instrumen-instrumen tersebut merupakan bagian dari kerangka kerja yang bersifat legal. Adapun penjelasan lebih lengkap tentang penyelenggara Pemilu diuraikan pada bab enam.

3. Pemilih

Indikator utama sebuah tata kelola Pemilu demokratis adalah terbukanya akses bagi setiap warga negara untuk memilih dan dipilih. Prinsip ini dikenal dengan nama hak pilih universal (*universal suffrage*). Dalam menjamin prinsip tersebut, negara-negara demokrasi melaksanakan pemutakhiran daftar pemilih secara berkala, dengan tujuan sebagai berikut:

a. Sumber legitimasi penggunaan hak pilih;

Meskipun pelaksanaan Pemilu merupakan perwujudan kedaulatan masyarakat, namun di sejumlah negara tidak semua warga negara dapat menggunakan hak pilihnya. Ada sejumlah negara mensyaratkan warga negara yang dapat menggunakan hak pilihnya adalah yang terdaftar dalam daftar pemilih. Dalam regulasi yang demikian, maka pendaftaran pemilih merupakan proses pemberian legitimasi penggunaan hak pilih.

Permasalahannya, seringkali warga negara luput dimasukkan dalam daftar pemilih oleh penyelenggara. Dalam membangun spirit penyelamatan hak pilih, biasanya penyelenggara memberikan kesempatan bagi masyarakat yang tidak terdaftar dalam daftar pemilih menggunakan hak pilihnya setelah seluruh pemilih dalam daftar pemilih selesai menggunakan hak pilihnya. Ketentuan ini diadopsi dalam tata kelola Pemilu di Indonesia.

b. Seleksi dan pengamanan hak pilih

Dalam sistem Pemilu proporsional terbuka dengan konversi suara menjadi kursi berdasarkan suara terbanyak berlaku prinsip satu orang, satu pilihan, satu nilai (*one man, one person, one value*). Namun beberapa kelompok warga negara terkadang tidak diperbolehkan memilih dan dipilih. Misalnya di

Indonesia menghilangkan hak memilih dan dipilih bagi anggota TNI/POLRI. Sistem yang demikian menyebabkan perubahan administrasi pemilih cukup tinggi. Maka dalam menyeleksi sekaligus mengamankan hak memilih masyarakat, diperlukan pemutakhiran daftar pemilih.

- c. Sumber kontrol dan pertanggungjawaban keuangan dan logistik Pemilu

Prinsip utama pembiayaan Pemilu dan pengelolaan logistik adalah efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas. Pendaftaran pemilih merupakan proses untuk mendapatkan kepastian jumlah pemilih sebagai basis perencanaan anggaran dan pengadaan logistik Pemilu. Biasanya daftar pemilih yang kurang valid, menyebabkan terjadinya kekurangan atau kelebihan logistik Pemilu.

4. Peserta Pemilu

Peserta Pemilu merupakan partai politik dan kandidat yang telah ditetapkan oleh badan penyelenggara menjadi kontestan Pemilu. Undang-undang Pemilu di Indonesia mendefinisikan peserta Pemilu untuk Pemilu nasional adalah partai politik untuk pemilu anggota DPR, anggota DPRD provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota, perseorangan untuk pemilu anggota DPD, dan pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik untuk pemilu presiden-dan Wakil Presiden. Sedangkan peserta Pemilu untuk pemilihan kepala daerah adalah Calon Gubernur dan wakil Gubernur, Calon Bupati dan Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Wakil Walikota yang diusulkan partai atau gabungan partai politik, atau perseorangan yang mendaftar atau didaftarkan di KPU sesuai tingkatan pemilihan*****

BAB VI

ELECTORAL GOVERNANCE DAN GOOD GOVERNANCE

Electoral merupakan sudi tertua dalam ilmu politik, demikian halnya *good governance* merupakan studi paling populer dalam ilmu administrasi publik. Permasalahannya belum ada ilmuwan politik atau administrasi publik yang melakukan integrasi dan interkoneksi kedua konsep tersebut dalam satu kajian.

Dalam sisi yang lain, tata kelola Pemilu (*electoral governance*) memiliki makna yang tipis dengan *good governance*. Indikator *electoral governance* umumnya disusun mengikuti indikator *good governance*. Namun indikator *good governance* lebih utuh dibandingkan indikator *electoral governance*. Bab ini membahas secara utuh konsep *electoral governance* dan *good governance*, sehingga bab ini menyajikan dua konsep di atas sebagai pintu masuk dalam membahas *good electoral governance* pada bab berikutnya.

A. Definisi Electoral Governance

Pemilu sebagai pusat politik kompetitif di era politik modern memerlukan penerapan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik dalam manajemen penyelenggaraannya (Unufe dan Joseph, 2019:12-23). Urgensinya untuk menghadirkan tatanan Pemilu demokratis dan dipercaya publik. Hubungan integral antara penyelenggaraan Pemilu yang baik dan proses demokrasi di sebut *electoral governance* (Torres dan Diaz, 2014;33-46).

Dengan begitu, *electoral governance* dipahami sebagai instrumen untuk mengukur penilaian apakah penyelenggaraan

Pemilu suatu negara berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*). Dalil yang dikembangkan adalah penyelenggaraan Pemilu yang *good governance* menjamin integritas proses tahapan, integritas hasil Pemilu, dan integritas para penyelenggara Pemilu (Mozaffar dan Schedler, 2002).

Apabila ditinjau dari cara kerja LPP, indikator untuk mengukur *good electoral governance* meliputi; independensi, imparialitas, integritas, transparansi, efisiensi, profesionalitas, dan orientasi pelayanan (Wall, et.al.,2006).

a. Independensi

Nilai independensi penyelenggara memiliki dua dimensi yaitu independensi struktural dan independensi sikap. Independensi struktural merupakan independensi institusi yaitu penyelenggara Pemilu dibebaskan dari intervensi pemerintah dan partai politik. Independensi sikap merupakan independensi yang dimiliki semua anggota dan pegawai penyelenggara Pemilu terlepas dari model penyelenggara Pemilu yang diterapkan negara. Independensi struktural dapat ditemukan dalam konstitusi atau undang-undang Pemilu. Dalam membangun Pemilu demokratis, tidak hanya dibutuhkan independensi struktural, lebih dari itu diperlukan independensi sikap, yaitu semua personal penyelenggara harus terbebas dari intervensi kekuatan politik manapun.

Wall menyebutkan agar negara mampu menghadirkan penyelenggara Pemilu yang memiliki independensi, dapat dilakukan dengan cara merekrut tokoh publik yang disegani dan dikenal luas, serta tidak memiliki bias terhadap partai politik. Negara-negara yang menerapkan model ini adalah Burkina Faso, Mozambique dan Irlandia Utara. Metodenya pemimpin-pemimpin masyarakat sipil diangkat menjadi ketua penyelenggara Pemilu dengan kriteria; memiliki integritas dan tidak bersedia dididik secara politis Presiden diberikan kewenangan penuh

untuk mengangkat ketua penyelenggara Pemilu tanpa melalui pemilihan ataupun persetujuan oleh parlemen.

Model di atas dapat memperkecil ruang politisasi penyelenggara oleh banyak partai politik. Meskipun demikian, kelemahannya apabila yang dipilih bukan tokoh-tokoh nasional yang teruji integritasnya, penyelenggara Pemilu dikuasai oleh partai politik pemerintah. Dampak ikutannya melahirkan oligarki Pemilu. Tidak ada bedanya kemudian dengan posisi pemerintah sebagai penyelenggara Pemilu, sebab penyelenggara merupakan perpanjangan tangan pemerintah yang berkuasa.

b. Imparsialitas

Tata kelola Pemilu yang baik adalah apabila penyelenggara Pemilu memperlakukan peserta Pemilu secara merata, adil, dan setara, tanpa sedikitpun memberikan keuntungan bagi kelompok-kelompok tertentu. Cara membangun imparsialitas penyelenggara Pemilu melalui rekrutmen anggota penyelenggara dari pakar non-partisan sebagai anggota penyelenggara. Alasannya karena sangat sulit bagi penyelenggara Pemilu dapat menjadi imparsial apabila anggota penyelenggara Pemilu berasal dari unsur partai politik, kecuali di negara-negara yang telah memiliki tradisi imparsialitas yang sangat kuat.

c. Integritas

Integritas merupakan kejujuran penyelenggara, peserta, dan pemilih dalam melaksanakan seluruh tahapan Pemilu. Penyelenggara merupakan aktor utama dalam upaya menjaga integritas dan kemandirian proses Pemilu. Ada dua persyaratan kelembagaan penyelenggara untuk membangun integritas Pemilu yaitu independensi lembaga dan pemberian wewenang penuh kepada lembaga terhadap elemen-elemen esensial dari proses Pemilu. Undang-undang Pemilu disebut menciptakan integritas Pemilu apabila memberikan wewenang yang cukup dan jelas untuk menindak semua aktor yang mengancam integritas Pemilu.

d. Transparansi

Transparansi dalam hal operasional pelaksanaan tahapan dan anggaran dapat menjadi dasar bagi masyarakat yang ingin mendapatkan akses informasi dan performa penyelenggara Pemilu. Ada dua instrumen untuk membantu terbangunnya transparansi penyelenggara Pemilu: (1) adanya undang-undang Pemilu yang mewajibkan secara formal penyelenggara Pemilu melaporkan setiap kegiatannya kepada publik; dan (2) adanya kebijakan internal yang dimiliki penyelenggara Pemilu, misalnya secara rutin membuat *press release*, melakukan konsultasi publik, dan memanfaatkan *website* lembaga untuk mempublikasikan segala aktivitas organisasi.

e. Efisiensi

Merupakan penggunaan anggaran penyelenggaraan Pemilu secara bijaksana dan bermanfaat. Kemajuan teknologi informasi dan tuntutan terhadap aktivitas berbiaya tinggi, seperti pendidikan pemilih dan diseminasi informasi, penyelenggara Pemilu harus dilaksanakan dengan ekstra hati-hati sejak dari menyusun program kerja dan anggaran dengan memperhatikan aspek keberlanjutan, efisien, berintegritas, dan modern.

Digitalisasi pelaksanaan seluruh tahapan merupakan cara terbaik menghasilkan efisiensi Pemilu. Rekrutmen anggota penyelenggara baik yang permanen maupun pekerja temporer atau staf *ad hoc* dengan menggunakan tata kelola berbasis digitalisasi sejak pendaftaran, ujian tertulis, hingga pengumuman hasil, tidak hanya efisien bagi negara, melainkan juga efisien bagi peserta seleksi.

f. Profesionalisme

Penyelenggaraan seluruh tahapan Pemilu secara teliti, akurat, dan dukungan anggota staf yang kompeten, merupakan elemen kunci dalam membangun kredibilitas Pemilu. Sebagai usaha mewujudkan hal tersebut, penyelenggara Pemilu harus menjamin setiap personil mereka, dimulai dari anggota penyelenggara Pemilu, staf inti, maupun pekerja temporer,

merupakan pekerja terlatih dan memiliki kompetensi teknis yang dibutuhkan untuk melaksanakan Pemilu dengan standar profesional yang tinggi. Sikap dan perilaku setiap anggota dan staf sekretariat, dan pegawai temporer merupakan persyaratan yang tidak kalah pentingnya.

Adanya pegawai sekretariat dan pegawai temporer yang tidak profesional menjadi beban institusi penyelenggara. Beberapa kasus ketidakcermatan pegawai temporer dalam mengisi rekapitulasi hasil pemilu sering berujung pada aksi demonstrasi protes hasil Pemilu, sengketa di pengadilan, bahkan pemberhentian anggota penyelenggara permanen. Fenomena ini mewarnai hampir seluruh momentum Pemilu Indonesia di semua daerah.

g. Orientasi Pelayanan

Mengembangkan dan mempublikasikan standar pelayanan penyelenggara Pemilu merupakan hal yang harus dilakukan oleh penyelenggara Pemilu untuk menciptakan kepercayaan publik. Sejumlah negara mengatur standar dalam pelayanan melalui undang-undang Pemilu, seperti terkait tenggat waktu pengumuman hasil Pemilu, proses kompilasi data Pemilu, atau proses distribusi informasi di lokasi pemilihan. Model ini diterapkan di Kanada.

Prinsip orientasi pelayanan dalam tata kelola Pemilu menjadi prinsip Pemilu di Indonesia, dimana Undang-undang Pemilu mengatur penyelenggaraan Pemilu berbasis pada ketetapan tahapan dan jadwal. Demikian halnya kebijakan KPU dalam peraturan tentang jadwal tahapan Pemilu mengatur pelaksanaan berbasis pada tahapan yang rigid. Setiap tahapan memiliki batas waktu pelaksanaan, dan semua penyelenggara dan peserta Pemilu terikat oleh aturan tersebut.

Sumbangan pemikiran Wall di atas membantu dalam memahami Pemilu dari perspektif demokrasi normatif, yang tidak lain adalah sesuatu yang secara idil hendaknya dilakukan oleh

penyelenggara negara (Gaffar, 2006:3). Tentu saja yang dibutuhkan bukan hanya demokrasi normatif, tetapi juga praktik demokrasi empirik (*procedural democracy*) yaitu sistem politik yang didalamnya penyelenggara Pemilu memberikan ruang gerak yang cukup bagi warga masyarakat untuk melakukan partisipasi guna memformulasikan preferensi politik mereka dalam kebijakan Pemilu (Gaffar, 2006:5).

Permasalahannya adalah model yang digagas para sarjana di atas dan berlaku secara umum dalam studi Pemilu hingga saat ini memperlihatkan indikator *electoral governance* terlalu sederhana. Masih perlu perluasan model *electoral governance* dengan mengadopsi konsep *good governance* secara utuh. Namun sebelumnya, perlu dijelaskan terlebih dahulu tentang dimensi *electoral governance*.

Studi tentang *electoral governance* dibagi menjadi dua level, yakni berkaitan dengan kompetisi Pemilu disebut sebagai sistem Pemilu, dan berkaitan dengan pengorganisasian penyelenggaraan Pemilu disebut sebagai administrasi Pemilu atau manajemen Pemilu (lihat tabel).

Tabel 6.1 Dimensi Electoral Governance

No	Level Electoral Governance	Sublevel Electoral Governance
1.	Kompetisi (Sistem Pemilu)	<ul style="list-style-type: none"> a. Pembagian daerah pemilihan b. Alokasi kursi dalam setiap daerah pemilihan c. Sistem penyuaaraan d. Sistem konversi suara menjadi kursi
2.	Pengorganisasian (Administrasi Pemilu)	<ul style="list-style-type: none"> a. Perencanaan, anggaran, dan jadwal b. Pendaftaran dan verifikasi partai c. Pendaftaran pemilih d. Pendaftaran dan verifikasi calon e. Pemantauan f. Pengawasan g. Pemungutan dan penghitungan suara h. Rekapitulasi hasil Pemilu

No	Level Electoral Governance	Sublevel Electoral Governance
		i. Penetapan hasil Pemilu

Sumber : Torres dan Diaz (2014)

Tabel di atas membantu penegasan terhadap perbedaan antara sistem Pemilu dan administrasi Pemilu. Sistem Pemilu merupakan wilayah kompetisi, seperti pembagian daerah pemilihan, alokasi kursi, sistem penyuaaran, hingga cara konversi suara menjadi kursi. Selama ini pemahaman yang berkembang bahwa sistem Pemilu hanya sebagai cara mengkonversi suara menjadi kursi dalam suatu Pemilu (Reynolds, et.al., 2005).

Adapun administrasi Pemilu merupakan pengelolaan penyelenggaraan tahapan Pemilu, seperti: perencanaan, anggaran dan jadwal; sosialisasi dan informasi Pemilu; pembentukan badan penyelenggara; pendaftaran dan verifikasi partai; pendaftaran pemilih; pendaftaran dan verifikasi calon; pemantauan; pengawasan; pemungutan dan penghitungan suara; rekapitulasi hasil Pemilu; dan penetapan hasil Pemilu. Administrasi pemilu juga mencakup pengawasan masing-masing tahapan di atas guna memastikan bahwa seluruh tahapan pemilu dilaksanakan sesuai aturan main dalam undang-undang pemilu.

B. Good Governance

Good governance secara luas dimaknai sebagai pembuatan dan pelaksanaan kebijakan yang berpedoman pada sistem hukum, penghormatan terhadap hak warga negara, penggunaan sumber daya secara efisien, dan jauh dari korupsi lainnya (Kwaghg, 2013: 45-49), dan; (Peters, 2010: 84-97). Bank Dunia selaku inisiator

mendefinisikan *good governance* adalah perbaikan kapasitas pemerintahan (Guy, 2010:84-97).

Penambahan kata *good* dalam *governance* sehingga menjadi *good governance* memiliki makna, tata kelola pemerintahan pada semua tingkatan dari pemerintahan nasional, provinsi, kabupaten atau kota, dan desa termasuk semua lembaga-lembaga negara harus dikelola (*governed*) dengan prosedur yang layak (*proper procedures*) (Ali, 2013:305). Ketatakelolaan pemerintahan yang baik merupakan tata pemerintahan yang mempraktekkan profesionalisme, akuntabilitas, transparansi, demokrasi, efisiensi, efektivitas, penegakan hukum, dan semua hal yang dapat diterima oleh semua masyarakat (Santoso, 2017: 131). Konsep *good governance* kemudian dikemukakan oleh berbagai institusi sebagaimana tabel di bawah ini.

Tabel 6.2 Definisi *Good Governance*

Institusi	Definisi <i>Good Governance</i>
World Bank	Tata kelola pemerintahan yang menerapkan secara konsisten; akuntabilitas, penegakan hukum, transparansi, stabilitas, efektivitas, pengendalian korupsi
African Development Bank	Tata kelola pemerintahan yang menerapkan nilai; akuntabilitas, transparansi, pemberantasan korupsi, partisipasi pemangku kepentingan, penegakan hukum dan keadilan
Asian Development Bank (ADB)	Tata kelola pemerintahan yang baik pada prinsipnya berfokus pada bagaimana menerapkan manajemen yang efektif yang didukung oleh perilaku pemerintah yang benar-benar melaksanakan janjinya kepada rakyat. Ada empat elemen dasar tata kelola pemerintahan yang baik; yakni; akuntabilitas, partisipasi, prediktabilitas, dan transparansi.
International Monetary Fund (IMF)	Tata kelola pemerintahan yang baik adalah tata Kelola pemerintahan yang transparan dan efektif dalam mengelola sumber daya publik
United Nation	Tata kelola pemerintahan yang baik berkaitan dengan keterbukaan informasi publik, kepastian hukum, perilaku bebas korupsi, dan akuntabilitas lembaga publik, termasuk Parlemen dan Lembaga Pemilu,
United Nation	Tata kelola pemerintahan yang baik adalah pengelolaan

Institusi	Definisi <i>Good Governance</i>
Program (UNDP)	pemerintahan yang partisipatif, inklusif, dan membuka diri terhadap masukan dan saran semua orang
United States (USAID)	Tata kelola pemerintahan yang baik adalah pengelolaan pemerintahan yang demokratis, partisipatif, mendorong peran masyarakat sipil, adanya persaingan yang bebas, hadirnya media yang independent, dan keadilan.

Sumber: Xiuling Zhang, 2019

Tahun 1997 UNDP mengidentifikasi sepuluh indikator *good governance* meliputi: partisipasi, kepastian hukum, transparansi, konsensus, responsiveness, kesetaraan, efektivitas, efisiensi, akuntabilitas, visi strategis. Rauhanen menelusuri dimensi *good governance* melalui 53 artikel sejak tahun 1990 hingga 2009. Jumlah dimensi *governance* yang berhasil diidentifikasi sebanyak 72, selanjutnya dirampingkan menjadi 40 karena banyak yang penyebutannya berbeda tetapi memiliki makna yang sama. Dirampingkan kembali menjadi 9, yaitu; (1) partisipasi masyarakat; (2) orientasi konsensus; (3) visi strategis; (4) responsif terhadap *stakeholder*; (5) efektivitas; (6) efisiensi; (7) akuntabilitas publik dan *stakeholder*; (8) transparansi, dan; (9) penegakan hukum.

Seluruh penjelasan di atas mengandung makna *electoral governance* merupakan penerapan konsep *governance* dalam tiga dimensi yakni; dimensi kelembagaan, dimensi nilai, dan dimensi proses (Dwiyanto,2018:61-65). Pelibatan multi-aktor pada praktek *electoral governance* dalam penjelasan Torres dan Diaz sama dengan dimensi *governance* tentang kelembagaan menurut penjelasan Dwiyanto. Penerapan hukum Pemilu pada konsep *electoral governance* dari Torres dan Diaz sama dengan dimensi *governance* tentang nilai dalam penjelasan Dwiyanto, dan cara otoritas Pemilu menerapkan *electoral governance* dalam penjelasan Torres dan Diaz sama dengan dimensi proses *governance* model Dwiyanto.

Electoral governance sebagai penerapan nilai *governance* terlihat dari kesamaan nilai-nilai *electoral governance* dalam pandangan Wall (et.al.,2006) dan nilai-nilai *governance* yang dijelaskan Addink (2017); Rauhanen (et, al.,2010); Ansell & Torfing (2016); World Bank (1997; UNDP (1997); dan ketentuan pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Wall menjelaskan tujuh prinsip *electoral governance* meliputi independensi, imparialitas, integritas, transparansi, efisiensi, profesionalisme, dan pelayanan.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum menyebutkan sebelas nilai: mandiri, jujur, adil, berkepastian hukum, tertib, terbuka, proporsional, professional, akuntabel, efektif, dan efisien. Rauhanen menyebutkan tujuh nilai yaitu responsif, penegakan hukum, akuntabilitas publik, transparansi, efisiensi, dan efektivitas. Ansell & Torfing (2016): menyebutkan lima nilai *governance*: daya tanggap, keadilan proses, penegakan hukum, transparansi, stabilitas.

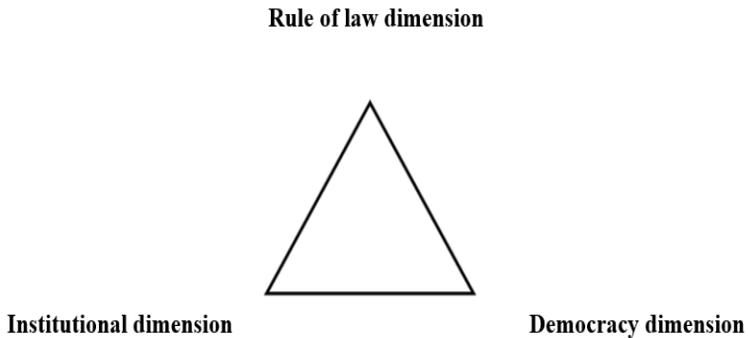
Bertumpu pada penjelasan penjelasan di atas disimpulkan hanya enam dimensi yang paling sering digunakan dalam studi *good governance* yaitu; (1) akuntabilitas; (2) transparansi; (3) partisipasi; (4) struktur; (5) efektivitas, dan; (6) kekuasaan (Ruhanen, et.al, 2010:1-16). Sedangkan *World Bank* (1997) mengidentifikasi lima indikator, yaitu: transparansi, integritas, akuntabilitas, tanggungjawab, dan partisipasi.

Penjelasan di atas membantu identifikasi indikator *good governance* menjadi 13 indikator, sebagai berikut: (1) profesionalisme; (2) akuntabilitas; (3) transparansi; (4) demokrasi; (5) efisiensi; (6) efektivitas; (7) penegakan hukum; (8) partisipasi masyarakat; (9) orientasi konsensus; (10) visi strategis; (11) responsif; (12) integritas; (13) kesetaraan.

Tiga belas indikator *good governance* di atas, oleh Addink disederhanakan menjadi tiga dimensi, yaitu: *rule of law dimension*; *democracy dimension*; dan *institutional dimension*. Ketiga dimensi

tersebut oleh Addink disebut sebagai nilai *governance* (Addink, 2017).

Gambar 6.1 Model Tiga Dimensi *Good Governance*



Sumber : Addink (2017)

Ketiga dimensi *good governance* sebagaimana gambar di atas memiliki sejumlah indikator dengan rinciannya sebagai berikut:

1. Dimensi penegakan hukum (*rule of law dimension*):
 - a) Penegakan hak asasi manusia
 - b) Aksesibilitas kelompok
2. Dimensi demokrasi (*democracy dimension*):
 - a) Transparansi
 - b) Partisipasi
3. Dimensi institusi (*institutional dimension*):
 - a) Efektivitas
 - b) Efisiensi
 - c) Profesionalisme
 - d) Akuntabilitas

Ketiga dimensi *good governance* di atas, dalam studi administrasi publik disebut sebagai nilai-nilai publik, yaitu nilai-nilai atau kondisi yang melekat pada institusi publik dan nilai bersama suatu komunitas dalam mengambil keputusan dan melakukan tindakan (Dwiyanto, 2020:73). Perspektif pertama menjelaskan tentang bagaimana seharusnya institusi publik bekerja untuk memenuhi kebutuhan dan keinginan publik.

Perspektif kedua, menjelaskan bagaimana nilai-nilai yang dimiliki suatu komunitas pada wilayah tertentu diadopsi oleh institusi publik dalam memenuhi kebutuhan dan keinginan publik. Dengan demikian Dwiyanto menegaskan konsep *good governance* tidak hanya ansih soal nilai konvensional, melainkan dapat pula berasal dari nilai-nilai lokal yang sudah mapan dan berkembang di masyarakat.

C. Good Electoral Governance

Melalui bantuan konsep dan model *electoral governance* dari Wall (et.al.,2006) dan *good governance* dari Andink (2017) yang selanjutnya dilengkapi oleh pandangan Sedarmayanti (2010), dapat disederhanakan penjelasan *indikator good governance* dalam tata kelola Pemilu (*good electoral governance*) yang paling utama yaitu transparansi Pemilu, aksesibilitas Pemilu, partisipasi Pemilu, profesionalisme penyelenggara Pemilu, dan akuntabilitas Pemilu. Berikut penjelasannya;

a) Transparansi Pemilu

Transparansi (keterbukaan) memiliki tiga aspek; (a) adanya kebijakan terbuka terhadap pengawasan; (b) adanya akses informasi sehingga masyarakat dapat menjangkau setiap segi kebijakan; dan (c) berlakunya prinsip *check and balance* antar lembaga eksekutif dan legislatif atau badan pengawasan (Sedarmayanti, 2010). Transparansi merupakan standar paling dasar dalam tata kelola pemilu. Transparansi pengelolaan Pemilu merupakan kewajiban LPP melaporkan setiap kegiatannya kepada *stakeholder* dan publik. Berbagai cara yang dapat dilakukan LPP dalam membangun transparansi Pemilu kepada *stakeholder*, seperti menyediakan sistem informasi Pemilu, secara rutin membuat *press release*, dan secara rutin melakukan konsultasi dengan *stakeholder* (Wall, et.al.,2006).

b) Aksesibilitas Pemilu;

Seluruh kelompok masyarakat sebaiknya diberi kemudahan dan fasilitas dalam memperoleh akses pemilu, salah satunya adalah kelompok disabilitas. Akses kelompok disabilitas merupakan kewajiban LPP dalam memberikan akses informasi Pemilu, Berbagai akses yang mesti disediakan kepada kelompok disabilitas seperti kesempatan menjadi calon anggota DPR, DPD, dan DPRD, serta kesempatan sebagai penyelenggara Pemilu. Batasan-batasan ini pada dasarnya telah diatur dalam ketentuan pasal 5 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu. Bentuk perluasan akses disabilitas dalam pengelolaan Pemilu oleh LPP seperti membuat TPS akses disabilitas, menyediakan layanan pemungutan suara bergerak, dan menyediakan fasilitas khusus seperti surat suara *braille* (Wall, et.al, 2006).

c) Partisipasi Pemilu;

Secara umum partisipasi merupakan proses melibatkan masyarakat terutama aspirasinya dalam pengambilan kebijakan atau formulasi rencana yang dibuat organisasi, juga dilihat dalam keterlibatan masyarakat dalam implementasi berbagai kebijakan organisasi, termasuk pengawasan dan evaluasi (Sedarmayanti, 2010). Secara spesifik partisipasi dalam tata kelola Pemilu merupakan kewajiban LPP membuka partisipasi yang luas kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses Pemilu, seperti mendiskusikan Pemilu, memeriksa namanya dalam daftar pemilih, dan ikut dalam memberikan suara di TPS (Wall, et.al.,2006). Mengikuti kedua pemikiran di atas, partisipasi tata kelola Pemilu adalah proses dimana LPP melibatkan masyarakat dalam formulasi, implementasi, hingga evaluasi dan pelaporan kebijakan tahapan-tahapan Pemilu. Masyarakat tentu saja dapat direpresentasikan oleh *stakeholder* Pemilu.

d) Profesionalisme Penyelenggara Pemilu;

Profesionalisme LPP dalam penyelenggaraan Pemilu diukur melalui sejumlah komponen, seperti; ketelitian dan akurasi kerja staf LPP, adanya staf inti maupun staf temporer yang terlatih dan memiliki kompetensi dalam melaksanakan pekerjaan, integritas staf inti maupun staf temporer (Wall, et.al.,2006).

e) Akuntabilitas Pemilu;

Secara umum akuntabilitas publik yaitu pengembangan rasa tanggung jawab pengambil keputusan organisasi kepada *stakeholder* (Sedarmayanti, 2010). Lebih spesifik, akuntabilitas pemilu dimaknai sebagai LPP bertanggung jawab terhadap pekerjaannya sendiri dan wajib menyampaikan laporan kerjanya kepada *stakeholder*. Cara menyampaikan laporan kerja LPP kepada *stakeholder* antara lain; (1) melaksanakan rapat terbuka setiap tahapan Pemilu bersama *stakeholder*; (2) menyampaikan hasil kerja melalui sistem informasi Pemilu; (3) menyampaikan pengumuman hasil kerja melalui media massa (Wall, et.al.,2006). Akuntabilitas Pemilu lanjut Wall memiliki sejumlah dampak positif seperti meningkatnya indek demokrasi dan mengurangi sengketa Pemilu antara LPP dan *stakeholder*, dan terbangunnya kepercayaan *stakeholder* terhadap penyelenggara dan penyelenggaraan Pemilu.

Terlaksananya prinsip-prinsip *good electoral governance* di atas hanya akan berhasil apabila didukung oleh peran lembaga penyelenggara Pemilu (LPP). Oleh karena itu diperlukan penjelasan lebih lanjut mengenai model LPP yang dipandang efektif mengawal konsep *good electoral governance*.

D. Lembaga Penyelenggara Pemilu

Torres dan Diaz, membagi dua pendekatan kajian *electoral governance*. *Pertama*, pendekatan badan Pemilu, yaitu pendekatan yang mengkaji model dan peran badan penyelenggara Pemilu

sebagai lembaga yang diberikan fungsi khusus menyelenggarakan Pemilu. *Kedua*, pendekatan pada tahapan penyelenggaraan Pemilu, yaitu pendekatan yang menjelaskan *electoral governance* mencakup tiga kegiatan:

1. Pemberlakuan aturan atau undang-undang Pemilu, merupakan otoritas legislatif, prosesnya politis, dan hasilnya adalah sistem Pemilu yang tertuang dalam undang-undang Pemilu;
2. Implementasi undang-undang Pemilu, merupakan otoritas badan penyelenggara Pemilu, prosesnya pengorganisasian penyelenggaraan tahapan, hasilnya efektivitas penyelenggaraan tahapan Pemilu;
3. Penyelesaian sengketa Pemilu, merupakan otoritas lembaga yudisial, prosesnya peradilan Pemilu atau mediasi sengketa Pemilu, dan hasilnya keadilan Pemilu

Studi LPP dikemukakan oleh sejumlah sarjana. Olaniyi (2017:1-10) menyebutkan pada umumnya penyelenggara Pemilu merupakan institusi yang diberi tugas khusus untuk mengatur dan menyelenggarakan kebijakan Pemilu di suatu negara. Wewenang dan fungsi LPP umumnya yaitu membuat peraturan dan regulasi teknis yang mengikat semua peserta Pemilu, pemilih dan semua *stakeholder* Pemilu, tentu saja syaratnya adalah peraturan dan regulasi teknis yang dibuat LPP konsisten dengan undang-undang Pemilu (Wall, et.al.,2006).

Sejumlah negara memiliki aturan yang berbeda meskipun ada yang sama tentang wewenang dan fungsi LPP dalam pembuatan peraturan dan regulasi teknis. Beberapa negara seperti Kamerun, Kanada, Filipina, dan Romania mewajibkan rancangan peraturan dan regulasi teknis yang disusun LPP diuji terlebih dahulu oleh pengadilan tinggi, sebab peraturan dan regulasi teknis tersebut harus sesuai dengan konstitusi dan undang-undang (Wall, et.al., 2006).

Ada pula negara-negara yang wewenang LPP mereka sangat kuat mencakup wewenang yang bersifat eksekutif (melaksanakan

undang-undang Pemilu), legislatif (menetapkan regulasi Pemilu), dan yudikatif (mengadili sengketa Pemilu). Tujuan dibentuk LPP dengan wewenang yang kuat adalah untuk mengimbangi kekuasaan eksekutif yang mendominasi kekuasaan yang lain. Model ini diterapkan di Amerika Latin. Sedangkan di Indonesia, rancangan peraturan dan regulasi teknis Pemilu harus dikonsultasikan oleh LPP kepada DPR-RI. Namun makna konsultasi bukan berarti rancangan peraturan dan regulasi teknis Pemilu harus atas persetujuan DPR RI. Posisi konsultasi tidak lebih dari fungsi koordinatif.

Kewenangan LPP di Indonesia memang tidak penuh, ada beberapa wewenang yang didistribusikan kepada lembaga lain. Dalam pemutakhiran daftar pemilih, sumber data yang dipergunakan LPP adalah data kependudukan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Demikian halnya dengan sengketa Pemilu. Dalam sengketa hasil diberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi. Dalam sengketa tata usaha negara seperti sengketa keabsahan persyaratan administrasi kandidat diberikan kewenangan kepada pengadilan tata usaha negara (PTUN). Sedangkan dalam sengketa administrasi diberikan kepada Bawaslu dan sengketa kode etik penyelenggara didistribusikan kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Indonesia belum memiliki satu peradilan khusus Pemilu, selain menyebabkan tumpang tindih putusan antara lembaga peradilan satu dengan lainnya, model peradilan Pemilu menyebar tidak memberi kepastian hukum yang merupakan unsur penting dalam Pemilu demokratis.

Penyelenggara Pemilu juga didefinisikan sebagai institusi yang bertanggungjawab atas kegiatan Pemilu dengan tugas utamanya yakni; (1) menerima dan memverifikasi, serta menetapkan calon peserta Pemilu; (2) melakukan pemungutan suara; (3) menghitung suara, dan; (4) mentabulasi suara (Caat, et.al, 2014: 5).

Beberapa istilah yang merujuk pada nama badan penyelenggara Pemilu yakni *Election Commission (EC)*, *Department of Election (DE)*, *Electoral Council (EC)*, dan *Electoral Board (EB)*. Meskipun namanya berbeda, akan tetapi fungsi utamanya adalah sama yakni menyelenggarakan administrasi Pemilu (Wall, et.al., 2006).

Peran penyelenggara Pemilu antara negara yang satu dengan yang lain bisa saja berbeda. Nigeria sebagai salah satu negara yang menerapkan Pemilu sebagai mekanisme berdemokrasi memberikan dua kekuasaan kepada penyelenggara Pemilu, yakni; (1) mengatur, melaksanakan, dan mengawasi semua pemilihan; dan (2) melakukan pemutakhiran terhadap data pemilih. Setelah menyelesaikan perencanaan, penyelenggara Pemilu selanjutnya mengkoordinasikan, melaksanakan, mengendalikan, mengawasi selanjutnya melaporkan hasil penghitungan suara (Wall, et.al., 2006).

Terdapat tiga model badan penyelenggara Pemilu yang diterapkan di dunia, yakni: model mandiri atau independen (*the independent model of electoral management*); model pemerintah (*the government model of electoral management*); dan model kombinasi atau campuran (*the mixed model of electoral management*), Wall, dkk (Wall, et.al, 2006:5-7).

1. Model Mandiri (*The Independent Model of Electoral Management*).

Model mandiri mempunyai karakteristik sebagai berikut; (1) memiliki dan menyelenggarakan dananya sendiri; (2) tidak bertanggung jawab pada kementerian; (3) lebih memiliki otonomi dan akuntabilitas fungsional; (4) anggotanya terdiri dari orang-orang yang berada di luar lembaga eksekutif.

Negara yang menggunakan penyelenggara Pemilu model mandiri, yakni; Australia, Bosnia dan Herzegovina, Kanada, Kosta Rika, Georgia, India, Indonesia, Liberia, Nigeria, Polandia, Afrika Selatan, Thailand, dan Uruguay. Model mandiri terbagi menjadi dua pola, yakni; (1) penyelenggara Pemilu bertanggung

jawab terhadap hal-hal yang berkaitan dengan pengambilan kebijakan kepemiluan, dan; (2) penyelenggara Pemilu bertanggung jawab terhadap implementasi proses Pemilu.

2. Model Pemerintah (*The Government Model of Electoral Management*)

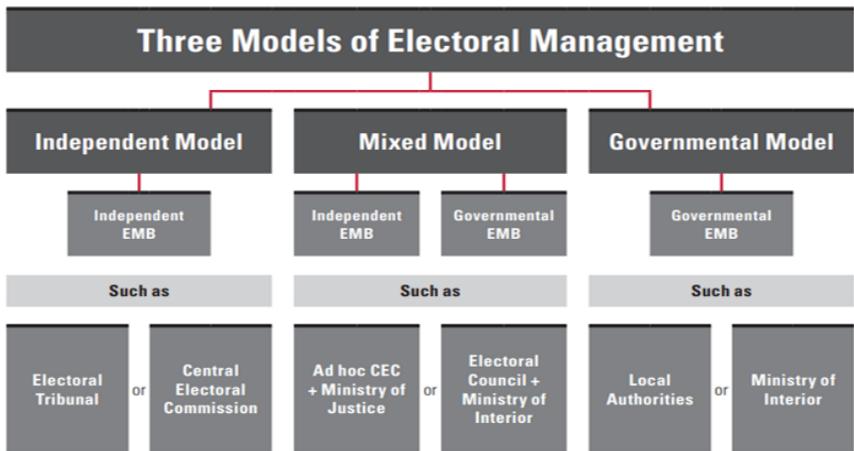
Berbeda dengan model mandiri, model pemerintah memperlihatkan penyelenggara Pemilu dikelola dan diorganisir oleh lembaga eksekutif negara melalui sebuah kementerian, misalnya melalui Menteri Dalam Negeri atau melalui Pemerintah Daerah (Pemda). Biasanya untuk Pemilu tingkat nasional dipimpin oleh seorang Menteri dan bertanggung jawab langsung kepada kabinet. Penyelenggara Pemilu model pemerintah tidak memiliki anggota, dan dana penyelenggaraan menjadi tanggung jawab Kementerian dan Pemerintah Daerah. Negara yang menggunakan model pemerintah yakni; Denmark, Selandia Baru, Singapura, Swiss, Tunisia, Britania Raya, dan Amerika Serikat.

Dalam sejarah Pemilu Indonesia *government model* pernah diterapkan pada masa pemerintahan Orde Baru. Dampaknya, hasil Pemilu kurang mendapatkan kepercayaan publik karena partai politik pemerintah merupakan peserta Pemilu. Sebagai pemenang dalam setiap Pemilu sudah dapat dipastikan partai politik pemerintah menjadi pemenang Pemilu, sebab kemenangan partai pemerintah ditopang oleh kecurangan penyelenggara Pemilu. Posisi partai politik yang lain tidak lebih kecuali sebagai “penggemar ritual demokrasi”. Kekalahan partai politik lain tidak hanya dalam pemungutan suara, lebih dari itu partai politik lain hanya sebagai penggemar di dalam pengambilan kebijakan di parlemen, sebab suara partai politik pemerintah masih harus didukung oleh suara fraksi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) dan fraksi utusan daerah yang semuanya tidak duduk melalui hasil pemilihan, melainkan ditunjuk presiden.

3. Model Campuran (*The Mixed Model of Electoral Management*).

Model penyelenggara Pemilu campuran merujuk pada model penyelenggara Pemilu yang mengkombinasikan model mandiri dan pemerintah. Penyelenggara Pemilu mandiri bertugas mengurus kebijakan dan pengawasan, sebagaimana model badan mandiri, kemudian terdapat badan yang bertugas melakukan implementasi proses Pemilu yang berada di bawah departemen negara dan Pemda. Negara-negara yang menggunakan model campuran yakni; Perancis, Jepang, Spanyol, dan Afrika Barat.

Gambar 6.2 Model Lembaga Penyelenggara Pemilu



Sumber : Wall (et.al.,2006); dan International IDEA, 2012

Model independen dan pemerintah memiliki perbedaan, dan model campuran mengkombinasi model independen dan campuran dengan membagi dua entitas penyelenggara Pemilu yaitu komponen independen dan komponen pemerintah. Wall menjelaskan perbedaan tersebut berdasarkan tujuh aspek sebagaimana tabel di bawah ini.

Tabel 6.3 Karakteristik Model LPP

Aspek Model & Komponen PP	Model Independen	Model Pemerintah	Model Kombinasi	
			Komponen Independen	Komponen Pemerintah
	PP Independen	PP Pemerintah	PP Komponen Independen	PP Komponen Pemerintah

Aspek Model & Komponen	Model Independen	Model Pemerintah	Model Kombinasi	
			Komponen Independen	Komponen Pemerintah
Pengaturan Lembaga	Secara kelembagaan independen dari pemerintahan eksekutif	Berada di bawah departemen negara atau pemerintah daerah	Secara kelembagaan independen dari pemerintahan eksekutif	Berada di bawah departemen negara atau pemerintah daerah
Implementasi	Bertanggung jawab terhadap implementasi Pemilu	Implementasi berdasarkan arahan badan eksekutif	Memiliki otonomi untuk mengawasi dan memonitor	Implementasi berdasarkan arahan badan eksekutif, dan pengawasan pada beberapa kasus penetapan kebijakan oleh komponen independent
Akuntabilitas	Tidak wajib memberikan laporan kepada badan eksekutif, tetapi pada beberapa kasus ada yang melaporkan kepada badan legislatif, yudikatif, atau kepala pemerintahan	Bertanggung jawab terhadap badan eksekutif	Tidak melapor pada badan eksekutif	Bertanggung jawab penuh kepada badan eksekutif
Wewenang	Memiliki wewenang penuh	Wewenang terbatas pada fungsi implementasi	Pada banyak kasus memiliki wewenang penuh	Wewenang terbatas pada fungsi implementasi
Komposisi	Anggota terdiri dari orang-orang non-eksekutif	Dipimpin oleh menteri atau pejabat publik lainnya. Pada beberapa kasus tidak memiliki anggota hanya secretariat	Anggota terdiri dari orang-orang non-eksekutif	Dipimpin oleh menteri atau pejabat publik lainnya. Tidak memiliki anggota hanya memiliki secretariat
Masa Jabatan	Ada pembagian jabatan yang jelas, tetapi tidak memiliki masa	Tidak ada jabatan karena pada banyak kasus tidak	Ada pembagian jabatan yang jelas, tetapi tidak memiliki masa	Tidak memiliki masa jabatan yang tetap

Aspek Model & Kompo	Model Independen	Model Pemerintah	Model Kombinasi	
			Komponen Independen	Komponen Pemerintah
	jabatan yang tetap	memiliki anggota. Staf kesekretariatan diisi oleh PNS yang tidak memiliki pembagian jabatan jelas	jabatan yang tetap	
Anggaran	Berwenang untuk menyelenggarakan keuangan sendiri terlepas dari kontrol pemerintah	Anggaran LPP merupakan bagian dari anggaran kementerian atau pemerintah daerah	Memiliki alokasi anggaran sendiri	Anggaran LPP merupakan bagian dari anggaran kementerian atau pemerintah daerah

Sumber: Wall, Ellis, Ayaub, Dundas, Rukambe, dan Staina (dalam International IDEA,2006:5-7)

Agar penyelenggaraan Pemilu lebih berkualitas, idealnya penyelenggara Pemilu dibentuk secara permanen bukan *ad hoc*, sebab penyelenggara Pemilu yang bersifat permanen lebih murah dan lebih mampu menciptakan administrator Pemilu yang profesional. Namun, meskipun badan pemilu permanen dan menggunakan model independen, hubungan kerja dengan pemangku kepentingan tidak boleh diabaikan. Kolaborasi badan penyelenggara pemilu dan pemangku kepentingan dalam kadar tertentu menjadi faktor utama kinerja badan penyelenggara dalam menyelenggarakan tahapan-tahapan pemilu. (Lusy, 2016:51). Selanjutnya, perlu didiskusikan tentang model pemangku kepentingan badan penyelenggara pemilu.

E. Model Pemangku Kepentingan Penyelenggara Pemilu

Pemangku kepentingan didefinisikan sebagai pihak-pihak yang dipengaruhi oleh kebijakan, pihak yang dapat mempengaruhi kebijakan, dan pihak yang memiliki sumber daya

dan wewenang untuk melaksanakan kebijakan (Sufianti, 2011). Pemangku kepentingan dapat pula dimaknai sebagai pihak dari dalam atau luar organisasi yang berkepentingan terhadap kinerja organisasi sehingga tercipta tata kelola pemerintahan yang baik.⁶ Grimble dan Wellard (1997) mengidentifikasi tiga kategori pemangku kepentingan, sebagai berikut:

1. *Stakeholder* primer, yaitu kelompok *stakeholder* yang memiliki kepentingan secara langsung dengan kebijakan. Karena kepentingannya langsung, mereka harus ditempatkan sebagai penentu dalam proses pengambilan kebijakan. *Stakeholder* primer ini merupakan lembaga yang bertanggung jawab terhadap kebijakan;
2. *Stakeholder* pendukung (sekunder), yakni *stakeholder* yang tidak memiliki kepentingan secara langsung terhadap kebijakan, tetapi mereka memiliki kepedulian untuk menyuarakan dan mengadvokasi kepentingan masyarakat, seperti kelompok NGO, media massa, dan perguruan tinggi;
3. *Stakeholder* kunci, yaitu kelompok *stakeholder* yang memiliki kewenangan secara legal dalam pengambilan kebijakan, seperti pemerintah

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2011, membagi pemangku kepentingan menjadi dua, yakni pemangku kepentingan internal dan pemangku kepentingan eksternal. Pemangku kepentingan internal merupakan khalayak atau publik yang menjadi bagian dari kegiatan organisasi atau instansi pemerintah. Pemangku kepentingan eksternal merupakan publik yang berada di luar organisasi atau instansi yang harus diberi informasi agar dapat membina hubungan dengan baik.

⁶ Lihat Nur Hidayat Sardini dalam Peranan Sektor Sipil Dalam Melanjutkan Agenda Reformasi Pemilu/Pilkada, diskusi virtual dalam rangka pergantian pengurus Perludem, Kamis 20 Agustus 2020,

Merujuk pemikiran Grimble dan Wellard, pemangku kepentingan LPP dalam tata kelola Pemilu didefinisikan sebagai individu atau organisasi yang memiliki kepentingan, pengaruh, terpengaruh, atau kontributif terhadap kebijakan maupun kerja operasional LPP. Rumusan ini didukung oleh pandangan yang menyatakan ada dua kelompok pemangku kepentingan LPP, yakni pemangku kepentingan primer dan pemangku kepentingan sekunder. Pemangku kepentingan primer yaitu aktor-aktor yang berpengaruh atau berpengaruh langsung, karena itu mereka memiliki keterkaitan langsung dengan kebijakan LPP. Pemangku kepentingan sekunder yaitu aktor-aktor yang hanya memiliki keterkaitan lebih longgar dengan kebijakan LPP (Wall, et.al.,2006 :221).

Kelompok pemangku kepentingan primer, terdiri dari: partai politik, kandidat, dan pemilih. Partai politik, kandidat, dan pemilih merupakan pemangku kepentingan yang kepentingannya harus direspon cepat oleh LPP dalam membuat kebijakan, karena ketiga aktor ini merupakan pemangku kepentingan yang terdampak langsung atas kebijakan LPP. Ketidakpercayaan partai politik, kandidat, dan pemilih terhadap kebijakan LPP dapat menimbulkan konflik dan rendahnya akuntabilitas hasil Pemilu.

Pentingnya posisi partai politik, kandidat dan pemilih menyebabkan beberapa negara seperti Kanada, Republik Demokratik Kongo, dan Afrika Selatan mengatur kewajiban LPP untuk menyediakan kanal komunikasi di masing-masing tingkatan administrasi Pemilu dari tingkat nasional hingga daerah. Kewajiban LPP tersebut diatur dalam undang-undang Pemilu negara mereka.

Wall menggagas beberapa metode yang dapat dilakukan LPP dalam membangun relasi dengan partai politik, kandidat dan pemilih, seperti membentuk struktur konsultatif seperti yang dipraktikkan di Liberia, mengundang perwakilan mereka di acara-acara yang difasilitasi oleh LPP, atau LPP melakukan kunjungan

ke partai politik, kandidat dan komunitas-komunitas pemilih. Prinsip yang menjadi pedoman LPP dalam membangun hubungan dengan pemangku kepentingan adalah semua layanan diberikan secara setara kepada semua pemangku kepentingan, termasuk partai politik, kandidat dan pemilih (Wall, et.,al, 2006).

Staf LPP yaitu seluruh jajaran LPP yang bertugas mengoperasionalkan kerja-kerja LPP. Profesionalisme kerja staf merupakan faktor penentu akuntabilitas LPP dalam penyelenggaraan Pemilu. Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Kode Etik Dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum mendefinisikan profesionalisme sebagai penyelenggara Pemilu memahami wewenang dan kewajiban dengan didukung keahlian atas dasar pengetahuan, keterampilan, dan wawasan luas.

Staf LPP juga perlu diperhatikan dalam pengambilan kebijakan tata kelola Pemilu. Wall menyebutkan staf yang tidak loyal pada prinsip-prinsip kerja LPP, seperti transparansi, kemandirian, kejujuran, kepastian hukum, efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas, dapat mengganggu kinerja LPP. Staf yang tidak menginternalisasikan prinsip-prinsip kerja LPP dapat dengan mudah disuap oleh peserta Pemilu atau pemodal yang memiliki kepentingan untuk memenangkan peserta Pemilu (Wall, et.al., 2006). Konflik kepentingan antara staf dalam kelembagaan LPP merupakan salah satu yang berpotensi mengganggu profesionalisme institusi LPP. Atas asas kehati-hatian, LPP sebaiknya tidak memperbolehkan hubungan keluarga dalam suatu LPP.

Pemerintah merupakan *stakeholder* yang memfasilitasi LPP dalam penyelenggaraan tahapan Pemilu, seperti menyediakan anggaran, perkantoran, staf, data penduduk, serta menciptakan masyarakat yang kondusif selama proses Pemilu. Wall menyarankan LPP penting terus melakukan koordinasi dengan

pemerintah untuk tujuan kelancaran penyelenggaraan Pemilu. Melalui koordinasi secara berkelanjutan, pemerintah mengetahui program dan jadwal kerja LPP dan dapat memberikan dukungan terhadap pelaksanaan program dan jadwal kerja LPP (Wall,et.al, 2006). LPP membutuhkan sejumlah aktor yudisial untuk pengamanan Pemilu dan penanganan tindak pidana Pemilu.

Informasi Pemilu kepada publik merupakan kerja LPP dalam bidang sosialisasi penyelenggaraan tahapan. Demokrasi yang semakin menguat menempatkan media massa sebagai pilar penting menyediakan wadah interaksi publik dan penyelenggara urusan publik. Upaya LPP dalam menyampaikan informasi Pemilu kepada publik menjadi alasan media massa sebagai mitra utama LPP.

Fungsi NGO sebagai pilar demokrasi diantaranya yaitu menangani konsolidasi demokrasi, pemberdayaan perempuan, advokasi hak-hak politik masyarakat termasuk hak-hak kelompok disabilitas, serta pendidikan politik. LPP dapat menjadikan NGO sebagai mitra kerja dalam aktivitas penyelenggaraan Pemilu.

Pemangku kepentingan sekunder terdiri dari: pemasok barang (dunia usaha); dan masyarakat. Penyelenggaraan suatu Pemilu terlebih pada negara-negara yang menyelenggarakan Pemilu secara manual, membutuhkan logistik yang cukup, seperti kecukupan surat suara, kotak dan bilik suara, alat pemberian suara, tanda pernah atau sudah memberikan suara, dan berbagai logistik lainnya. Produksi dan distribusi logistik di atas tidak dapat dilakukan sendiri oleh LPP. Kelancaran produksi dan distribusi logistik memerlukan kemitraan LPP dengan dunia usaha. Kinerja LPP dalam penyelenggaraan Pemilu di samping dipengaruhi oleh performa LPP, juga disebabkan oleh kegagalan dunia usaha dalam memasok logistik Pemilu, baik ketepatan waktu, jumlah, dan kualitas.

LPP memiliki tanggung jawab untuk mendorong masyarakat mempraktikkan tata pemerintahan yang baik dalam

berpemilu, seperti kejujuran. Tanggung jawab ini tidak bisa dilaksanakan sendiri oleh LPP, melainkan bermitra dengan masyarakat seperti komunitas adat komunitas hobi, dan ulama. Peran komunitas-komunitas tersebut membantu LPP dalam menginternalisasikan nilai-nilai pemerintahan yang baik dalam berpemilu dapat diwujudkan manakala yang disebut pendidikan pemilih didesain secara berkelanjutan.

F. Lembaga Penyelenggara Pemilu di Indonesia

Model lembaga penyelenggara Pemilu (LPP) mandiri diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang dimodifikasi dari model penyelenggara Pemilu mandiri dari Wall (2006).

Tabel 6.4 Modifikasi Model LPP Berdasarkan di Indonesia

Ciri LPP Mandiri Model Wall (2006)	Modifikasi Model dalam Undang-Undang Pemilu
Memiliki dan menyelenggarakan dananya sendiri	Memiliki dan menyelenggarakan dananya sendiri, tetapi akuntabilitas penggunaan keuangan melalui audit BPK
Tidak bertanggung jawab pada kementerian	Tidak bertanggungjawab kepada kementerian, tetapi dalam menyusun peraturan teknis, LPP nasional wajib berkonsultasi pada legislatif
Lebih memiliki otonomi dan akuntabilitas fungsional	Tidak ada modifikasi
Anggotanya terdiri dari orang-orang yang berada di luar lembaga eksekutif	Anggotanya terdiri dari orang-orang di luar legislatif dan tidak menjadi anggota partai politik minimal setelah 5 tahun .

Sumber : UU 7/2017, diolah

Kebijakan model LPP mandiri yang digunakan Indonesia, mendistribusikan kekuasaan LPP kedalam tiga bagian. *Pertama*, fungsi pengorganisasian penyelenggaraan tahapan Pemilu, pembuatan peraturan pelaksanaan setiap tahapan sesuai undang-undang Pemilu, dan penyusunan anggaran, yang pembebanannya

ditugaskan kepada KPU. *Kedua*, tugas pencegahan, penindakan pelanggaran, dan pengawasan pelaksanaan tahapan Pemilu diberikan kepada Bawaslu. *Ketiga*, fungsi penegakan kode etik bagi penyelenggara Pemilu diberikan kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Khusus untuk DKPP struktur organisasinya tidak bersifat permanen sampai daerah, namun dalam membantu pelaksanaan tugas DKPP dapat dibentuk Tim Pemeriksa Daerah (TPD) yang bersifat *ad hoc*.

Anggota LPP berasal dari luar lembaga legislatif, tetapi pegawai sekretariat LPP berasal dari pegawai pemerintah atau Aparatur Sipil Negara (ASN). Tujuannya untuk menjaga keberlanjutan pengarsipan dan dokumen kepemiluan, serta akuntabilitas administrasi keuangan.

Sejak tahun 2004, kriteria LPP dapat dijelaskan dalam tujuh aspek. *Pertama*, pengaturan KPU, Bawaslu dan DKPP independen dari eksekutif, tetapi dalam pembuatan regulasi pelaksanaan Pemilu KPU RI harus berkonsultasi dengan DPR RI. *Kedua*, pada aspek implementasi Pemilu, bertanggung jawab terhadap teknis pelaksanaan tahapan Pemilu dari perencanaan anggaran dan jadwal hingga penetapan hasil Pemilu. *Ketiga*, pada aspek akuntabilitas, memberikan laporan pelaksanaan Pemilu kepada eksekutif. *Keempat*, LPP memiliki wewenang penuh terhadap penyelenggaraan tahapan Pemilu. *Kelima*, komposisi anggota terdiri dari orang-orang independen dan imparisial. *Kelima*, masa jabatan anggota penyelenggara Pemilu lima tahun dan dapat dipilih kembali satu periode. *Keenam*, berwenang untuk menyelenggarakan keuangan sendiri terlepas dari kontrol pemerintah, tetapi penggunaan anggaran wajib di audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Semua kriteria tersebut memperkuat model badan penyelenggara Pemilu independen yang dikemukakan Wall (2006); Surbaki dan Nugroho (2015).

Dalam pemilu 2019 penguatan kelembagaan LPP semakin memperlihatkan kemajuan yang ditunjukkan dari dua dimensi

yaitu struktural dan fungsional. Dimensi struktural mempermanenkan struktur Bawaslu hingga kabupaten dan kota. Dimensi fungsional, Bawaslu sebagai penjamin kualitas Pemilu dan DKPP sebagai penjaga prinsip kemandirian, integritas, kredibilitas jajaran KPU maupun Bawaslu semakin diperkuat.

Sebelum Pemilu 2019, fungsi antara LPP tidak berimbang. Kedudukan KPU sebagai satu-satunya LPP sangat kuat, sedangkan struktur dan fungsi Panitia Pengawas Pemilu sangat lemah. Demikian halnya dengan struktur dan fungsi lembaga penegak kode etik. Kondisi ini kurang mendukung terbangunnya integritas Pemilu karena peran publik dalam pengawasan Pemilu masih terbatas. Alasan penguatan struktur dan fungsi Bawaslu yaitu menghadirkan Pemilu yang berintegritas dan menumbuhkan kepercayaan publik.*****

BAB VII

ELECTORAL GOVERNANCE

DALAM PRAKTIK

Bab ini mendeskripsikan dua unsur *electoral governance* dalam praktik, yakni penyelenggaraan tahapan Pemilu dan pengawasan penyelenggaraan tahapan Pemilu. Penyelenggaraan tahapan Pemilu merupakan studi pengorganisasian pelaksanaan tahapan-tahapan yang telah diatur dalam undang-undang Pemilu. Sedangkan pengawasan Pemilu merupakan studi pengendalian kualitas penyelenggaraan tahapan Pemilu. Sebelum pembahasan kedua unsur tersebut, terlebih dahulu dibahas sejarah penyelenggaraan Pemilu di Indonesia.

A. Sejarah Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia

Sejak merdeka tahun 1945 Indonesia telah menyelenggarakan 12 kali Pemilu, meliputi 1 kali Pemilu masa Orde Lama yaitu tahun 1955, 6 kali masa Orde Baru tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997 dan 6 kali masa Orde Reformasi tahun 1999, 2004, 2009, 2014, 2019, dimana Pemilu 2024 merupakan Pemilu ke 6 di era Orde Reformasi. Selain Pemilu nasional, Indonesia juga telah menyelenggarakan Pemilu lokal yakni Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung oleh rakyat sejak tahun 2005, 2010, 2015, dan 2020.

Selama masa Pemilu Indonesia mengalami tata kelola yang sangat bervariasi disebabkan oleh dasar hukum tata kelola yang terus mengalami perubahan. Komponen paling dominan mengalami perubahan dalam setiap rezim Pemilu yaitu sistem,

penyelenggara, penetapan, dan sengketa Pemilu, sebagaimana terlihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 7.1 Sejarah Tata Kelola Pemilu di Indonesia

Tahun Pemilu	Dasar	Sistem	Penyelenggara	Penetapan	Sengketa
1955	UU 7/1953	Proporsional daftar terbuka	Panitia Pemilihan Indonesia ditunjuk Presiden	PPI	Sengketa pidana
1971	UU 15/1969	Proporsional daftar tertutup	Pemerintah, Presiden membentuk Lembaga Pemilihan Umum (LPU)	LPU	Pelanggaran pidana
1977	UU 15/1969 jo UU 5/1975	Proporsional daftar tertutup	Pemerintah, Presiden membentuk LPU	PPI	Pelanggaran pidana Keberatan penempatan
1982	UU 15/1969 jo UU 2/1980	Proporsional daftar tertutup	Pemerintah, Presiden membentuk LPU Terdapat Panwas	PPI	Pelanggaran pidana Keberatan penempatan
1987	UU 15/1969 jo UU 1/1985	Proporsional daftar tertutup	Pemerintah, Presiden membentuk LPU Terdapat Panwas	PPI	Pelanggaran pidana Keberatan penempatan
1992	UU 15/1969 jo UU 1/1985	Proporsional daftar tertutup	Pemerintah, Presiden membentuk LPU Terdapat Panwas	PPI	Pelanggaran pidana Keberatan penempatan

Tahun Pemilu	Dasar	Sistem	Penyelenggara	Penetapan	Sengketa
1997	UU 15/1969 jo UU 1/1985	Proporsional daftar tertutup	Pemerintah, Presiden membentuk LPU Terdapat Panwas	PPI	Pelanggaran pidana Keberatan penempatan
1999	UU 3/1999	Proporsional daftar tertutup	KPU Panwas	KPU (Presiden)	Pelanggaran pidana
2004	UU 12/2003 UU 23/2003	Proporsional daftar terbuka (DPR, DPRD) Distrik Berwakil Banyak (DPD)	KPU Panwas	KPU	Pelanggaran pidana Pelanggaran administrasi Pelanggaran hasil
2009	UU 10/2008 UU 42/2008	Proporsional daftar terbuka (DPR, DPRD) Distrik Berwakil Banyak (DPD)	KPU Panwas	KPU	Pelanggaran pidana Pelanggaran administrasi Pelanggaran hasil
2014	UU 8/2012 UU 15/2011	Proporsional daftar terbuka (DPR, DPRD) Distrik Berwakil Banyak (DPD)	KPU Bawaslu	KPU	Pelanggaran pidana Pelanggaran administrasi Pelanggaran hasil
2019	UU 7 /2017	Proporsional daftar terbuka	KPU Bawaslu	KPU	Pelanggaran pidana Pelanggaran

Tahun Pemilu	Dasar	Sistem	Penyelenggara	Penetapan	Sengketa
		(DPR, DPRD) Distrik Berwakil Banyak (DPD)			an administrasi Pelanggaran hasil
2024	UU 7/207	Proporsional daftar terbuka (DPR, DPRD) Distrik Berwakil Banyak (DPD)	KPU Bawaslu	KPU	Pelanggaran pidana Pelanggaran administrasi Pelanggaran hasil

Sumber: diolah dari perundang-undangan Pemilu

B. Penyelenggaraan Pemilu

Undang-undang Pemilu menyebutkan sebelas tahapan, namun dalam diskusi ini dibatasi pada empat tahapan sebagai sampel untuk menggambarkan praktik tata kelola Pemilu. yakni: pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih; kampanye; logistik Pemilu; dan pemungutan termasuk didalamnya penghitungan suara

1. Pemutakhiran dan Penyusunan Daftar Pemilih

Pemutakhiran data pemilih merupakan tahapan penting dari penyelenggaraan Pemilu, karena daftar pemilih memberikan legitimasi bagi masyarakat untuk memilih sebagaimana disebutkan kebijakan undang-undang Pemilu dan Peraturan KPU Nomor 11 Tahun 2018 Tentang Penyusunan Daftar Pemilih. Inti kebijakan tersebut menyatakan, warga negara memiliki hak memilih apabila berusia 17 tahun pada hari pemungutan suara atau sudah pernah kawin, dan di daftar dalam daftar pemilih oleh penyelenggara Pemilu. Dengan demikian, pada prinsipnya warga

negara yang boleh menggunakan hak pilihnya adalah yang terdaftar dalam daftar pemilih, sehingga daftar pemilih merupakan basis legitimasi hukum hak pilih warga negara.

Daftar pemilih juga berfungsi sebagai dasar perencanaan, pengadaan, dan distribusi logistik Pemilu, khususnya pembagian tempat pemungutan suara, pengadaan kotak suara, bilik suara, dan surat suara. Fungsi lain dari daftar pemilih sebagai dasar pertimbangan bagi kandidat dalam melakukan kampanye dan analisa kekuatan elektoral mereka.

Syarat untuk di daftar dalam daftar pemilih yaitu memiliki kartu tanda penduduk atau KTP-elektronik (e-KTP), dan apabila tidak memiliki e-KTP dapat menggunakan surat keterangan yang diterbitkan oleh dinas yang menyelenggarakan urusan kependudukan dan catatan sipil. Sumber data untuk pemutakhiran data pemilih yaitu data penduduk potensial pemilih pemilu (DP4) yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah.

2. Kampanye

Pelaksanaan kampanye sebagai media memperkenalkan visi, misi, dan program partai politik dan para kandidat kepada publik dilaksanakan sekitar 8 bulan, misalnya dalam kasus Pemilu 2019 masa kampanye dari tanggal 23 September 2018 hingga 13 April 2019, atau sejak partai politik ditetapkan sebagai peserta Pemilu hingga tiga hari sebelum hari pemungutan suara. Bentuk kampanye yang dipilih peserta Pemilu meliputi kampanye rapat umum, kampanye dialogis, dan kampanye melalui media. Jenis kampanye yang paling banyak digunakan oleh peserta Pemilu yaitu kampanye melalui media sosial. Jenis kampanye melalui media sosial bahkan merupakan cara baru dalam pemilu 2019 yang belum terlalu banyak diminati pada Pemilu sebelumnya. Model kampanye melalui media sosial bahkan dapat menjadi model kampanye masa depan seiring kemajuan teknologi informasi.

3. Logistik Pemilu

Kualitas penyelenggaraan Pemilu didukung oleh ketersediaan logistik yang tepat jenis, tepat jumlah, dan tepat kualitas. Jenis logistik yang diadakan antara lain; surat suara, formulir, sampul, serta alat kelengkapan pemungutan suara. Masih banyak jenis logistik yang lain, dimana pengadaannya dibagi kepada KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten dan Kota.

Mekanisme pengadaan logistik Pemilu sama dengan mekanisme pengadaan barang dan jasa publik lainnya, melalui tender dan penunjukan langsung. Tender dilaksanakan untuk logistik yang nilainya di atas Rp.200.000.000, sedangkan penunjukan langsung dilaksanakan untuk pengadaan logistik yang nilainya di bawah Rp.200.000.000. Tender dilaksanakan melalui Unit Layanan Pengadaan (ULP) di Pemerintah Daerah Provinsi untuk logistik yang diadakan di KPU Provinsi dan ULP Kabupaten/Kota untuk logistik yang diadakan di KPU Kabupaten/Kota, melalui tahapan sebagai berikut:

a. Perencanaan

Perencanaan logistik dilakukan melalui rapat bersama dengan Sekretariat KPU Kabupaten dan Kota dengan tujuan: (1) terbangunnya pemahaman yang sama tentang desain pengadaan dan pendistribusian logistik; (2) mendapatkan data yang riil sebagai basis perencanaan; dan (3) memperoleh informasi yang cukup tentang kebutuhan dan anggaran. Kriteria yang digunakan dalam perencanaan logistik Pemilu meliputi: (1) tepat jenis yaitu logistik yang direncanakan sesuai perundang-undangan Pemilu; (2) tepat jumlah, yaitu sesuai dengan jumlah yang dibutuhkan; (3) tepat kualitas, yaitu logistik yang direncanakan memiliki kualitas yang baik; (4) tepat waktu, yaitu pengadaan dan pendistribusian logistik Pemilu harus memiliki kesamaan waktu dengan tahapan Pemilu, dan; (5) hemat anggaran, yaitu anggaran yang

direncanakan harus efisien dengan tetap mengutamakan prinsip kualitas dan kuantitas.

a. Pemetaan

Pemetaan merupakan tahapan identifikasi kebutuhan logistik Pemilu dengan melibatkan jajaran KPU kabupaten dan kota. Hasil pemetaan mengidentifikasi logistik yang dibutuhkan meliputi; surat suara, tinta, dan segel, sampul, tanda pengenal petugas TPS, karet, lem, kantong plastik, ballpoint, gembok, spidol, formulir, stiker kotak suara, tali pengikat, alat bantu tuna netra, daftar nama partai politik yang dilengkapi nama calon, dan salinan daftar pemilih.

b. Pengadaan

Pengadaan logistik dibagi menjadi tiga, yakni: logistik yang diadakan oleh KPU RI, diadakan oleh KPU provinsi, dan diadakan oleh KPU kabupaten dan kota. Pembagian jenis logistik yang diadakan oleh masing-masing satuan kerja dihitung berdasarkan tingkat resiko, keamanan, kerahasiaan, dan efektivitas pengendalian. Surat suara dan formulir C1 berhologram yang memiliki tingkat kerahasiaan tinggi diadakan oleh KPU RI. Sedangkan formulir-formulir pendukung seperti sampul dan daftar calon untuk pemilihan tingkat daerah diadakan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten maupun KPU Kota.

d. Pendistribusian

Pendistribusian logistik dilakukan melalui tiga pola, yaitu; logistik yang diadakan oleh KPU RI didistribusikan dari rekanan kepada KPU Kabupaten dan Kota, logistik yang diadakan oleh KPU Provinsi dari rekanan ke KPU Provinsi dan diteruskan oleh KPU Provinsi ke KPU Kabupaten dan KPU Kota. Logistik yang diadakan oleh KPU Kabupaten atau KPU Kota dari rekanan ke KPU Kabupaten atau KPU Kota. Seluruh logistik yang telah terkumpul di kabupaten atau kota didistribusikan ke PPS, dan oleh PPS didistribusikan ke TPS

satu hari sebelum hari pemungutan suara. Jadi anggota KPPS sudah mulai bekerja sejak H-1 hari pemungutan suara (*polling day*).

4. Pemungutan dan Penghitungan Suara

Pemungutan dan penghitungan suara merupakan tahapan akhir dalam desain tata kelola penyelenggaraan Pemilu 2019. Besarnya porsi tahapan ini bagi kepentingan peserta Pemilu dan pemilih, menyebabkan tahapan pemungutan suara merupakan tahapan yang paling diingat oleh publik, bahkan publik memahami Pemilu sebagai pemungutan suara untuk memilih parlemen dan pemimpin pemerintahan.

Pemungutan suara dilaksanakan melalui dua tahapan, yaitu persiapan dan pelaksanaan. Persiapan terdiri dari penyiapan TPS, pemberitahuan hari dan tempat pemungutan suara kepada pemilih yang dikenal sebagai undangan memilih, penyampaian salinan daftar pemilih oleh KPU Kabupaten atau KPU Kota kepada PPS untuk diteruskan kepada KPPS. Pelaksanaan pemungutan suara merupakan pelayanan KPPS kepada pemilih dalam menggunakan hak pilih mereka di bilik suara.

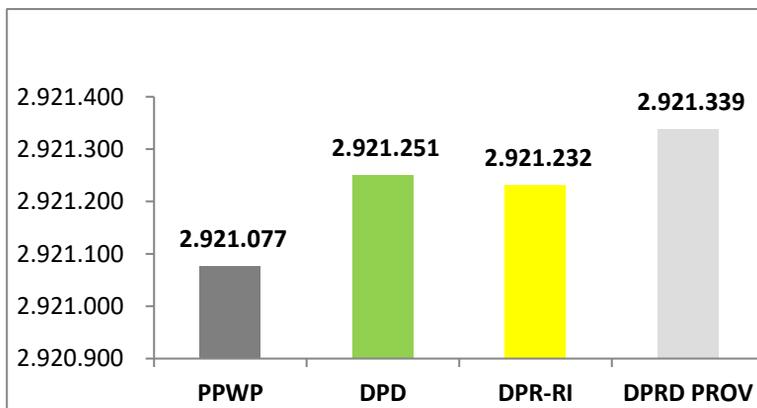
Penyelenggara Pemilu memberikan afirmatif layanan kepada pemilih disabilitas dalam dua bentuk, penyediaan surat suara khusus tunanetra, dan penyediaan petugas untuk membantu pemilih tunanetra dalam pemberian suara apabila pemilih tunanetra tersebut memintanya. Afirmatif pelayanan ini dimaksudkan untuk menjamin terlaksananya hak politik yang sama kepada setiap warga negara. Kebijakan ini sekaligus menandakan telah dipraktikkannya konsep pelayanan publik inklusif dalam tata kelola Pemilu di Indonesia.

Penghitungan suara dilakukan di tingkat TPS oleh petugas KPPS dihadiri oleh saksi partai politik dan pengawas TPS. Penghitungan suara dilaksanakan secara berurutan mulai dari presiden dan wakil presiden, DPR, DPD, DPRD provinsi, dan terakhir adalah DPRD kabupaten atau kota. Waktu penghitungan

suara dimulai setelah jam 13.00 dan berakhir hingga seluruh suara selesai dihitung dan diadministrasikan melalui pencatatan dalam formulir C1, serta ditandatangani oleh KPPS bersama saksi partai politik.

Anomali seringkali terjadi pada tahapan penghitungan suara. Anomali penghitungan suara misalnya ditunjukkan dalam kasus Pemilu 2019 di Provinsi NTB. Setelah penghitungan suara, terlihat ada perbedaan pengguna hak pilih pada masing-masing jenis pemilihan (lihat Grafik).

Grafik 7.1 Perbandingan Pengguna Hak Pilih Berdasarkan Jenis Pemilihan



Sumber: Sekretariat Bawaslu Provinsi NTB, 2019

Grafik di atas menjelaskan terdapat perbedaan penggunaan hak pilih di setiap jenis pemilihan, jika dibandingkan jumlah pengguna hak pilih pada jenis pemilihan DPRD Provinsi paling tinggi, yaitu 2.921.339 pemilih, diikuti oleh jumlah orang yang memilih calon anggota DPD sebanyak 2.921.251 orang, dan DPR RI sebanyak 2.921.232. Jenis suara Presiden dan Wakil Presiden merupakan yang paling rendah dengan jumlah pengguna hak pilih sebanyak 2.921.077 orang. Data ini memperlihatkan tidak semua orang memilih kelima jenis pemilihan yang disediakan.

Pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara juga tidak selalu berjalan baik, yang ditunjukkan oleh adanya

pemungutan suara ulang (PSU). Biasanya PSU disebabkan sejumlah faktor sebagai berikut:

- a. Pemungutan suara tidak dilakukan sesuai mekanisme yang di atur dalam petunjuk pelaksanaan;
- b. WNI tidak terdaftar dalam daftar pemilih yang tidak memiliki KTP diberikan hak untuk memilih;
- c. Pembukaan kotak suara tidak dilakukan menurut tata cara yang diatur dalam petunjuk pelaksanaan;
- d. Pemilih menggunakan hak pilih tidak sesuai dengan alamat dalam e-KTP dan tidak terdaftar dalam DPT maupun DPTb;
- e. Surat suara sudah tercoblos;
- f. Terdapat orang yang menggunakan nama orang lain untuk memilih;
- g. Pemilih memberikan suaranya lebih dari satu kali

Tingginya kasus PSU menandakan tata kelola Pemilu belum sepenuhnya dapat melaksanakan prinsip-prinsip *good electoral governance*. Adanya PSU selain menimbulkan pembiayaan tambahan yang artinya kurang efisien, juga menimbulkan ketidakpastian hukum dan politik, sebab bisa saja terjadi perubahan perolehan suara dan perubahan perolehan kursi partai politik akibat PSU. Maka sebaiknya dalam tata kelola Pemilu yang *good electoral governance*, aspek pencegahan pelanggaran yang berpotensi menimbulkan PSU ditegakkan oleh pengawas Pemilu.

C. Pengawasan Pemilu

Pengawasan penyelenggaraan Pemilu merupakan bagian penting dari usaha menjaga kualitas Pemilu. Bagian ini mendeskripsikan kerja Bawaslu dalam pengawasan Pemilu dengan menggunakan kasus di Provinsi NTB sebagai contoh praktik pengawasan Pemilu. Tahapan yang digunakan sebagai sampel yakni pengawasan tahapan pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih, pelaksanaan kampanye, pengadaan dan distribusi logistik, dan pemungutan suara.

1. Pengawasan Pemutakhiran data Pemilih dan Penyusunan Daftar Pemilih

Masyarakat yang tidak terdaftar dalam daftar pemilih, mengalami hambatan karena meskipun mereka bisa memilih, tetapi pemberian hak untuk memilih setelah seluruh masyarakat yang terdaftar selesai menggunakan hak pilihnya. Mekanisme ini menyebabkan masyarakat yang tidak terdaftar dalam daftar pemilih cenderung tidak datang ke TPS atau datang tetapi pulang sebelum memberikan suara. Dalam administrasi Pemilu mereka disebut sebagai golongan putih (golput) alias masyarakat tidak memilih.

Dua permasalahan yang menjadi temuan Bawaslu Provinsi NTB dalam penyelenggaraan pemutakhiran data pemilih, yaitu administrasi kependudukan dan kecermatan penyelenggara. Administrasi kependudukan memiliki masalah pada dua komponen yakni akurasi NIK dan nama pemilih. Sedangkan dimensi kecermatan penyelenggara Pemilu, meliputi; pemilih tidak memenuhi syarat (TMS) sebagaimana disebutkan dalam Peraturan KPU Nomor 37 Tahun 2018 tetapi masuk dalam daftar pemilih tetap (DPT), sebaliknya pemilih yang memenuhi syarat tidak masuk DPT, pemilih ganda, fiktif, dan meninggal dunia, serta warga negara asing (WNA) masuk dalam DPT (lihat Tabel).

Tabel 7.2 Hasil Pengawasan Pemutakhiran Daftar Pemilih

Temuan	Rekomendasi	Tindak Lanjut Rekomendasi
1. Warga negara asing (WNA) masuk DPT	1. WNA agar dikeluarkan dari DPT	1. WNA telah di hapus dari DPT
2. Pemilih yang MS tetapi tidak masuk dalam DPT	2. Pemilih ganda meninggal dunia, pindah domisili di hapus melalui cara koordinasi dengan Dinas Dukcapil	2. Pemilih ganda, meninggal dunia, dan pindah domisili telah dilakukan verifikasi faktual
3. Pemilih ganda, pindah domisili, meninggal dunia, masih dalam DPT	3. Pemilih salah identitas agar KPU melakukan perbaikan terhadap elemen identitas	3. Pemilih TMS telah dihapus dari DPT
4. Terdapat NIK dan nama salah dalam DPT		4. Ada 2 pemilih MS di Kabupaten Lombok Utara tidak dapat dimasukkan dalam DPT karena identitas tidak jelas
5. Terdapat WNA masuk DPT		5. Data DPHTB-3 yang salah tidak dihapus oleh KPU, tetapi hanya diberikan tanda
6. Masyarakat dalam Lapas tidak masuk DPK		
7. Terdapat pemilih fiktif		

Sumber: Sekretariat Bawaslu, 2019

Tabel di atas memperlihatkan permasalahan yang belum mampu diselesaikan oleh KPU Provinsi NTB yakni adanya pemilih ganda. Jumlah DPT ganda sebanyak 37.840, yang mampu dihapus sebanyak 5.865 pemilih dan dilakukan perbaikan elemen data sebanyak 8.545 dan perbaikan elemen data yang dilakukan terhadap elemen data pemilih di luar dari DPT ganda sebanyak 7.232, sisa ganda dalam DPT yang tidak dapat dihapus sebanyak 23.420 (lihat Tabel).

Tabel 7.3 Hasil Analisis Daftar Pemilih Ganda

No	Kab/Kota	Pemilih Ganda			Jumlah DPT Ganda	Jumlah yang Dihapus	Jumlah Sisa Ganda
		Antar Provinsi	Antar Kab/Kota	Dalam Kab/Kota			
1	Kota Mataram	230	1.784	22	2.036	423	1.613
2	Lombok Utara	0	355	351	706	149	557
3	Lombok Barat	0	717	16.201	16.928	1.132	9.989
4	Lombok Tengah	0	1.742	34	1.776	1.277	499
5	Lombok Timur	0	56	1.996	2.052	374	1.678
6	Sumbawa Barat	0	553	454	1.007	203	1.267
7	Sumbawa	0	1.281	430	1.711	444	804
8	Dompu	0	462	6.656	7.118	226	5.704
9	Bima	2.698	432	18	3.148	1.574	14
10	Kota Bima	0	1.356	2	1.358	63	1.295
	Total	2.928	8.738	26.164	37.840	5.865	23.420

Sumber: Sekretariat Bawaslu Provinsi NTB, 2019

Tabel di atas menjelaskan, dari total pemilih ganda sebesar 23.420 orang, daerah yang memiliki kegandaan pemilih tertinggi yaitu Kabupaten Lombok Barat sebesar 9.989 orang, diikuti oleh Kabupaten Dompu 5.704 orang, dan Kabupaten Lombok Timur sebesar 1.678 orang. Daerah yang memiliki kegandaan terendah yaitu Kabupaten Bima sebanyak 14, diikuti Kabupaten Lombok Tengah sebanyak 499 orang, dan Kabupaten Lombok Utara sebanyak 557 orang.

Data lain yang dipandang masih anomali yakni kesalahan NIK dan nama pemilih dalam DPT. Jumlah data anomali yang ditemukan sebesar 19.186 orang. Dari jumlah tersebut, terdapat nama yang sesuai antara nama dalam DPT dengan e-KTP dan terdapat juga yang tidak sesuai, sedangkan terhadap NIK yang tidak wajar Bawaslu Provinsi menemukan bahwa NIK tersebut sesuai dengan e-KTP yang ada pada pemilih, akan tetapi berbeda susunannya dengan ketentuan tata cara pemberian NIK yang terdiri dari kode provinsi, kode kabupaten, kode kecamatan, kode desa/kelurahan, tanggal, bulan, tahun lahir dan nomor urut dalam satu desa/kelurahan (lihat Tabel).

Tabel 7.4 Hasil Pengawasan Verifikasi Elemen Data Anomali

No	Kab/Kota	Perbaikan Pada Nama	Perbaikan Pada NIK Tidak Wajar	Perbaikan Pada Tgl Lahir Tidak Lengkap	Perbaikan Pada Umur	Perbaikan Pada Alamat Tidak Lengkap	Jumlah
1	KOTA MATARAM	8	1.395	47	185	20	1.655
2	LOMBOK UTARA	2	256	5	176	64	503
3	LOMBOK BARAT	27	3.670	54	967	6	4.724
4	LOMBOK TENGAH	108	1.722	27	1.164	88	3.109
5	LOMBOK TIMUR	108	1.325	21	1.156	2	2.623
6	SUMBAWA BARAT	-	323	2	66	1	392
7	SUMBAWA	9	1.098	9	272	30	1.418
8	DOMPU	5	1.042	6	199	53	1.305
9	BIMA	9	1.238	52	620	692	2.611
10	KOTA BIMA	6	405	77	81	277	846
	TOTAL	282	12.474	300	4.886	1.233	19.186

Sumber: Sekretariat Bawaslu Provinsi NTB, 2019

Tabel di atas memperlihatkan jumlah pemilih dalam DPT yang anomali paling tinggi terdapat di Kabupaten Lombok Barat sebanyak 4.724 orang, diikuti Kabupaten Lombok Tengah sebanyak 3.109 orang, dan Kabupaten Lombok Timur sebanyak 2.623 orang. Data anomali terendah ada di Kabupaten Sumbawa Barat sebanyak 392 orang, diikuti oleh Kabupaten Lombok Utara sebanyak 503 orang, dan Kota Bima sebanyak 846 orang.

2. Pengawasan Kampanye

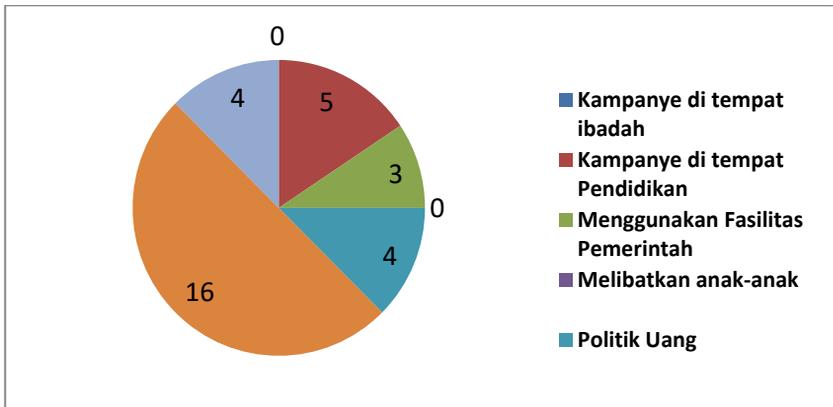
Pengawasan kampanye merujuk pada Peraturan Bawaslu Nomor 28 Tahun 2018 Tentang Pengawasan Kampanye Pemilu. Peraturan tersebut memfokuskan pelaksanaan pengawasan kampanye pada 10 bentuk; (a) pendaftaran pelaksana dan tim kampanye; (b) materi dan metode kampanye; (c) kampanye yang dilarang; (d) kampanye di luar jadwal; (e) pemberitaan, penyiaran iklan, dan media massa; (f) pihak yang dilarang terlibat kampanye; (g) politik uang; (h) pemasangan alat peraga kampanye (APK) dan bahan kampanye (BK); (i) koordinasi dan konsolidasi dengan pemangku kepentingan, dan; (j) pengawasan langsung, investigasi, dan pengawasan partisipatif. Terdapat 12 kerawanan pelanggaran kampanye yang berhasil dipetakan melalui Indeks Kerawanan Pemilu (IKP), sebagai berikut

- a. Kampanye di luar jadwal/tempat yang telah ditentukan;
- b. Pendaftaran dan pengumuman nama pelaksana dan tim kampanye;
- c. Kampanye di tempat ibadah, tempat pendidikan, atau di fasilitas milik negara;
- d. Kampanye tanpa adanya surat ijin kampanye, surat tanda terima pemberitahuan (STTP);
- e. Netralitas ASN, pejabat negara, Anggota TNI/Polri, anak-anak, dan pihak yang dilarang berkampanye;
- f. Praktik politik uang;
- g. Politisasi SARA atau penyebaran *hoax* yang menguntungkan atau merugikan peserta pemilu lain;
- h. Ijin cuti kampanye pejabat negara/perangkat daerah/desa;
- i. Berkampanye di media massa (media elektronik, cetak, dan daring) tidak mengikuti ketentuan/penyiaran yang telah ditetapkan;
- j. Berkampanye di masa tenang;
- k. Penurunan atribut, APK dan BK di masa tenang; dan

1. Kampanye terselubung (aktivitas sosial/keagamaan, acara kenegaraan, kunjungan kerja/peresmian proyek), ucapan selamat atau rapat-rapat.

Dari identifikasi kerawanan pelanggaran kampanye dan bentuk-bentuk pelanggaran yang diawasi berdasarkan Peraturan Bawaslu Nomor 28 Tahun 2018, temuan pengawasan menunjukkan pelanggaran terhadap larangan kampanye sebagai komponen yang paling banyak dilanggar oleh peserta Pemilu, diikuti politik uang dan melibatkan pihak yang dilarang (ASN, pejabat BUMN/BUMD, perangkat desa). Bentuk pelanggaran paling rendah adalah menggunakan fasilitas pemerintah.

Grafik 7.2 Rekapitulasi Pelanggaran Pidana Kampanye



Sumber: Sekretariat Bawaslu Bawaslu Provinsi NTB, 2019

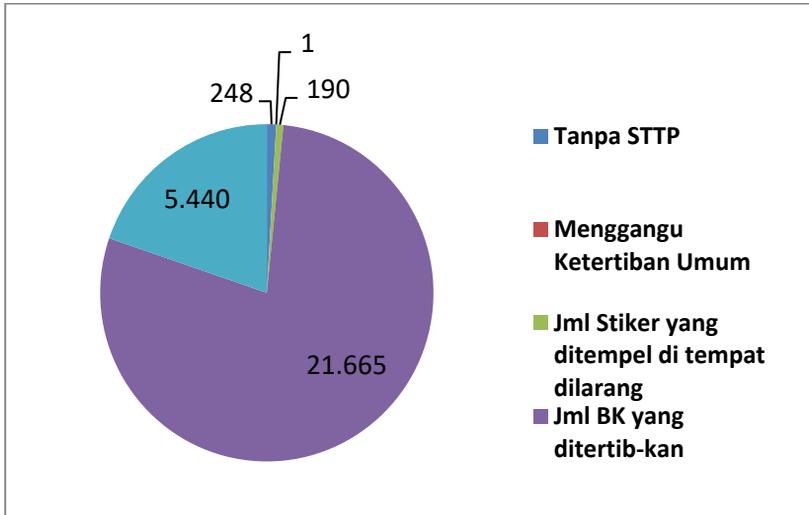
Grafik di atas memperlihatkan pelanggaran pidana kampanye dalam penyelenggaraan Pemilu 2019 di Provinsi NTB meliputi tujuh komponen;

- a. Kampanye di tempat ibadah;
- b. Kampanye di tempat pendidikan;
- c. Menggunakan fasilitas pemerintah;
- d. Melibatkan anak-anak;
- e. Politik uang;
- f. Pelanggaran terhadap larangan kampanye;

g. Melibatkan pihak yang dilarang

Hasil pengawasan penyelenggaraan kampanye menunjukkan penyebaran bahan kampanye yang tidak sesuai dengan ketentuan undang-undang merupakan jenis pelanggaran yang paling banyak terjadi mencapai 21.665 kasus pelanggaran.

Grafik 7.3 Rekapitulasi Hasil Pengawasan Pelanggaran Administrasi Kampanye



Sumber: Sekretariat Bawaslu Provinsi NTB, 2019

3. Pengawasan Logistik Pemilu

Keterpenuhiannya logistik merupakan persyaratan penting bagi penyelenggaraan Pemilu yang efektif, terlebih karena pemungutan suara dilaksanakan dalam satu hari secara manual. Ketidacukupan logistik dapat menimbulkan kekecewaan peserta Pemilu bahkan ancaman kehilangan hak pilih warga negara, dan berujung pada konflik. Relevansi logistik dengan efektivitas penyelenggaraan Pemilu menjadi alasan Bawaslu Provinsi NTB melakukan pemetaan kerawanan pelanggaran logistik Pemilu, sebagai berikut:

- a. Penentuan standar dan spesifikasi, penentuan jumlah kebutuhan, dan proses pengadaan atau lelang perlengkapan Pemilu;
- b. Kepatuhan kewajiban, larangan dan administrasi perusahaan pemenang lelang dalam pengadaan sesuai perundang-undangan;
- c. Akses keluar-masuk gudang produksi perusahaan pengadaan perlengkapan;
- d. Kelebihan dan kekurangan jumlah dan jenis perlengkapan; dan
- e. Pengamanan pendistribusian perlengkapan dan gudang penyimpanan perlengkapan selama 24 jam.

Adapun hasil pengawasan jajaran Bawaslu Provinsi NTB terhadap pengadaan dan pendistribusian logistik Pemilu sebagaimana terlihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 7.5 Hasil Pengawasan Pengadaan dan Distribusi Logistik

Temuan	Rekomendasi	Tindak Lanjut Rekomendasi
1. Terdapat kekurangan jumlah surat suara dan perlengkapan dukungan lainnya saat pendistribusian oleh KPU Provinsi ke KPU Kabupaten/Kota;	1. Penambahan atau penggantian surat suara dan perlengkapan dukungan lainnya, agar tidak mengalami kekurangan pada saat hari pemilihan;	1. Untuk kekurangan surat suara dan perlengkapan pendukung lainnya, KPU menginstruksikan pengiriman kekurangan perlengkapan kepada perusahaan pengadaan perlengkapan;
2. Beberapa gudang penyimpanan KPU di kecamatan mengalami kebocoran dan lembab sehingga harus dipindahkan;	2. Kerusakan, kekurangan, dan kelebihan perlengkapan dicatat dan disimpan (dipisahkan) dengan baik, agar tidak tercampur dan disalahgunakan;	2. Pengecekan dan pengepakan perlengkapan tetap dilakukan oleh PPS dan PPK dibantu relawan;
3. Setelah disortir banyak ditemukan perlengkapan pemungutan dan penghitungan suara yang mengalami kerusakan, misalnya surat suara basah, robek, bercak tinta;	3. Pendistribusian perlengkapan agar dapat dipercepat untuk dilakukan pengecekan dan pengepakan secara maksimal;	3. Pendistribusian perlengkapan sudah dilengkapi penutup, agar tidak terkena cuaca hujan;
4. Pelipatan surat suara dan pengepakan melibatkan	4. Pendistribusian perlengkapan harus	4. Pendistribusian

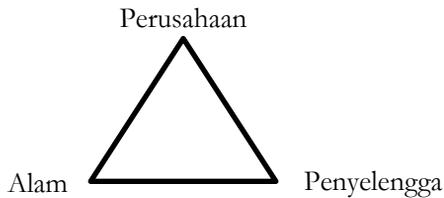
Temuan	Rekomendasi	Tindak Lanjut Rekomendasi
<p>relawan peserta Pemilu;</p> <p>5. Pendistribusian perlengkapan terlambat, sehingga pengecekan dan pengepakan perlengkapan tidak maksimal;</p> <p>6. Pendistribusian ke kelurahan/desa terkendala cuaca hujan dan medan yang sulit dijangkau, sehingga terjadi kerusakan;</p> <p>7. Banyak logistik pemilu yang tidak tepat prosedur, tidak tepat jumlah dan tidak tepat jenis;</p> <p>8. Beberapa pendistribusian logistik tidak tepat sasaran, baik dari percetakan ke gudang maupun dari KPU Kabupaten/Kota ke kecamatan/TPS;</p> <p>9. Adanya surat suara atau logistik lainnya yang tertukar, antar daerah pemilihan, antar-TPS atau antar kelurahan;</p> <p>10. Sulitnya meminta petugas penyortiran dan pelipatan untuk membuka lebih dahulu surat suara sebelum dilipat, KPU sudah menyampaikan SOP namun petugas tetap saja bekerja tidak sesuai SOP;</p> <p>11. Terjadi insiden jatuhnya logistik di Kecamatan Pekat saat penarikan kembali logistik dari Kecamatan Pekat menuju KPU Kabupaten Dompu, dari insiden</p>	<p>memastikan bahwa kondisi cuaca dalam keadaan aman, agar meminimalisir kerusakan;</p> <p>5. Pengawasan harus dilakukan 24 jam terhadap gudang penyimpanan perlengkapan KPU agar perlengkapan tidak berkurang, hilang, atau berubah;</p> <p>6. Meminta KPU Provinsi NTB membuat Berita Acara dan berkoordinasi dengan KPU RI mengenai surat suara milik Kabupaten/Kota Bima, menuliskan di dalam Berita Acara sesuai dengan jumlah kotak yang diterima dan menginformasikan kepada perusahaan pengadaan untuk mengirimkan sisanya bersamaan dengan surat suara selanjutnya;</p> <p>7. Kotak suara yang mengalami kerusakan sebanyak 22 buah di Kabupaten Lombok Tengah Untuk segera diganti;</p> <p>8. Terhadap kotak suara yang tertukar antar dapil, Bawaslu Kabupaten Lombok Tengah merekomendasikan untuk segera ditukar sesuai Dapilnya;</p> <p>9. Terhadap kotak suara yang belum tersegel,</p>	<p>dilakukan segera setelah pengecekan dan pengepakan selesai;</p> <p>5. Terhadap perlengkapan pemungutan dan penghitungan suara yang mengalami kerusakan/cacat atau kelebihan, dilakukan pencatatan dan dibuatkan Berita Acara;</p> <p>6. KPU Provinsi NTB membuat Berita Acara dan menyerahkan kotak surat ke Kabupaten/Kota Bima;</p> <p>7. Koordinasi dengan KPU Provinsi NTB agar memberikan perhatian khusus pada kegiatan distribusi logistik ke PPK, PPS dan TPS untuk menghindari terulangnya kotak suara tertukar di kecamatan lain;</p> <p>8. KPU Kabupaten/Kota memberikan pelindung kotak suara, supaya tidak basah ketika didistribusikan;</p> <p>9. Dua truk logistik diturunkan dan diperiksa kembali oleh KPU untuk memastikan kondisinya baik;</p> <p>10. KPU Provinsi memerintahkan untuk mengganti/menjemur</p>

Temuan	Rekomendasi	Tindak Lanjut Rekomendasi
<p>tersebut terdapat 2 (dua) kotak suara yang rusak;</p> <p>12. Terdapat kotak suara yang belum tersegel ketika sampai di TPS;</p> <p>13. Kotak suara tertukar di Kecamatan Lembar dengan Kecamatan Sekotong, Batu Layar, Kediri dan Gunungsari;</p> <p>14. Kotak suara rusak karena hujan di Kecamatan Sekotong, Batu Layar, dan Gunungsari; dan</p> <p>15. Dua truk logistik tidak diberikan ijin untuk mendistribusikan ke Kecamatan Narmada karena belum memiliki ijin kelayakan jalan</p>	<p>Bawaslu Kabupaten Lombok Tengah merekomendasikan agar segera dilakukan penyegelan; dan</p> <p>10. Terhadap tempat penyimpanan logistik yang mengalami kebocoran, Bawaslu Kabupaten Lombok Tengah Merekomendasikan agar dipindahkan ke tempat yang aman</p>	<p>kotak suara yang rusak atau basah setelah sampai di desa/kelurahan; dan</p> <p>11. KPU meminta bantuan kepada pihak Kepolisian untuk pengamanan penggantian logistik yang rusak setelah sampai di desa/kelurahan.</p>

Sumber : Sekretariat Bawaslu, 2019

Tabel di atas memperlihatkan permasalahan pengelolaan dan pendistribusian logistik Pemilu disebabkan dua faktor. *Pertama*, kelalaian perusahaan rekanan, yaitu kurangnya kecermatan perusahaan dalam mencetak jumlah kebutuhan logistik. Faktor ini terlihat dari kekurangan jumlah surat suara dan perlengkapan dukungan lainnya yang diketahui setelah pendistribusian oleh KPU Provinsi ke KPU Kabupaten/Kota. *Kedua*, penyelenggara Pemilu, yaitu permasalahan yang disebabkan oleh kurang cermatnya KPU Kabupaten/Kota dalam pengelolaan logistik, seperti: hasil sortir tidak akurat, tertukarnya kotak suara; distribusi tidak tepat prosedur, jumlah, dan sasaran, serta pelibatan relawan peserta Pemilu sebagai tenaga pelipatan surat suara. *Ketiga*, faktor alam, yaitu kerusakan logistik yang disebabkan oleh cuaca, seperti hujan, kebocoran tempat penyimpanan logistik di kecamatan.

Gambar 7.1 Pengelolaan Logistik Pemilu



Sumber: Bawaslu Provinsi NTB, 2019 diolah

4. Pengawasan Pemungutan, Penghitungan dan Rekapitulasi Suara

Kebijakan pengawasan pemungutan dan penghitungan suara yang dilakukan oleh Bawaslu Provinsi NTB berpedoman pada Peraturan Bawaslu RI Nomor 1 tahun 2019, khususnya Pasal 2 ayat (2) tentang Pengawasan Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilu. Bertumpu pada kebijakan tersebut, Bawaslu Provinsi NTB memetakan beberapa kerawanan pelanggaran, yaitu:

- a. Kampanye pada hari pemungutan suara;
- b. Akurasi data dan penggunaan hak pilih;
- c. Ketersediaan perlengkapan dan dukungan perlengkapan lainnya dalam pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara;
- d. Kepatuhan KPPS dalam menjalankan tata cara pemungutan dan penghitungan suara sesuai dengan ketentuan perundang-undangan;
- e. Mobilisasi massa pemilih di TPS tertentu; dan
- f. “Serangan fajar” atau praktik politik uang.

Implementasi pengawasan pemungutan dan penghitungan suara difokuskan pada TPS, petugas KPPS, peserta Pemilu, pemilih dan pemungutan suara. Komponen yang diawasi dari masing-masing fokus tersebut (lihat Tabel)

Tabel 7.6 Fokus Pengawasan Pemungutan Suara di Bawaslu

No.	Fokus	Komponen yang diawasi
1.	TPS	<ul style="list-style-type: none"> ● Menyusun pemetaan TPS rawan; ● Pendirian lokasi TPS tidak berdekatan dengan rumah/posko peserta pemilu/tim kampanye/relawan; ● TPS didirikan di tempat yang mudah dijangkau oleh pemilih disabilitas, tidak berbatu/berundak tanahnya, tidak berumput tebal, tidak berpasir, tidak terhalang parit/got; ● Pendirian TPS pada hari pemungutan suara, selain alasan bencana alam; ● TPS yang tidak dijaga oleh pihak keamanan; ● TPS yang dibuka lebih pada pukul 07.00 waktu setempat
2.	Petugas KPPS	<ul style="list-style-type: none"> ● SK pengangkatan petugas KPPS; ● Pengucapan sumpah/janji petugas KPPS; ● Netralitas petugas KPPS; ● DPT, DPTb dan DPK harus dipasang oleh petugas KPPS di TPS; ● KPPS tidak memanfaatkan kelebihan surat suara untuk kepentingan tertentu; ● Pencatatan, penandatanganan, dan pembagian formulir, salinan formulir, dan Berita Acara hasil penghitungan suara; ● Petugas KPPS tidak melakukan penghitungan di tempat terbuka/terang/dengan suara jelas; ● Penyevelan dan penyerahan kotak suara oleh KPPS kepada PPS
3.	Peserta Pemilu	<ul style="list-style-type: none"> ● Kelengkapan saksi partai politik ● Penggunaan simbol atau atribut partai politik
4.	Pemilih dan Pemungutan Suara	<ul style="list-style-type: none"> ● Jumlah pengguna hak pilih; ● Jumlah surat suara sah dan tidak sah; ● Surat pernyataan pendamping pemilih disabilitas; ● Ketepatan waktu pelaksanaan pemungutan suara; ● Manipulasi perolehan suara

Sumber : Sekretariat Bawaslu Provinsi NTB, 2019, diolah

Merujuk pada fokus dan komponen-komponen pengawasan di atas, Bawaslu Provinsi NTB menemukan permasalahan dalam penyelenggaraan pemungutan suara Pemilu 2019 yang intinya

menunjukkan bahwa masih terdapat beberapa pelanggaran dalam penyelenggaraan pemungutan suara Pemilu 2019 sebagaimana terlihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 7.7 Rekapitulasi Hasil Pengawasan Pemungutan Suara

No	Peristiwa	Jumlah	Lokasi
1.	Surat suara kurang	20	6 di Kota Mataram; 4 di Lombok Barat; 1 di Lombok Tengah; 1 di Lombok Utara; 1 di Lombok Timur; 2 di Sumbawa Barat; 1 di Dompu; 4 di Kota Bima
2.	Suara tertukar	14	3 di Kota Mataram; 4 di Lombok Barat; 1 di Lombok Tengah; 1 di Lombok Timur; 1 di Sumbawa Barat; 1 di Dompu; 3 di Kota Bima
3.	Surat suara tercoblos	12	2 di Kota Mataram; 1 di Lombok Barat; 4 di Lombok Tengah; 2 di Lombok Timur; 1 di Sumbawa Barat; 1 di Dompu; 1 di Kota Bima
4.	Surat suara rusak	14	1 di Kota Mataram; 1 di Lombok Tengah; 10 di Lombok Timur; 1 di Kota Bima
5.	Pemilih DPK tidak sesuai prosedur	9	3 di Kota Mataram; 1 di Lombok Timur; 1 di Kota Bima; 1 di Dompu; 1 di Lombok Utara; 2 di Bima
6.	Pemilih membawa pulang surat suara	1	Di Sumbawa
7.	Pemilih tidak bersedia memilih	1	Di Lombok Timur

Sumber: Sekretariat Bawaslu Provinsi Nusa Tenggara Barat, 2019

Pelanggaran lain yang ditemukan yaitu: penyebaran undangan memilih (formulir C-6) kepada pemilih ganda; pemilih dalam DPT tidak mendapatkan C-6; DPTb dan DPK melebihi yang telah ditetapkan; jumlah suara dalam formulir C1 berbeda

dengan C1 plano; pemilih menggunakan suara lebih dari satu kali, dan; jumlah surat suara dalam berita acara tidak sama dengan jumlah surat suara yang tersedia (lihat Tabel).

Tabel 7.8 Temuan dan Rekomendasi Pengawasan Pemungutan dan Penghitungan Suara

Temuan	Rekomendasi	Tindak Lanjut Rekomendasi
<ol style="list-style-type: none"> 1. Pemilih menggunakan hak pilihnya lebih dari 1 kali; 2. Surat suara yang sudah tercablos; 3. Pemilih tidak terdaftar di DPT dan DPTb, namun dapat mencoblos; 4. Pemilih E-KTP luar domisili TPS, tetapi dapat mencoblos; 5. Penggunaan Formulir C6 milik pemilih di luar negeri; 6. Pelanggaran administrasi pemilu oleh petugas KPPS yang prosedur pemungutan suara tidak sesuai dengan ketentuan; 7. Terdapat C1 Plano yang diduga formulir palsu dan telah beredar; 8. Ketidakkonsistenan pencatatan perolehan suara calon TMS atau meninggal dunia, sehingga terjadi perbedaan perolehan suara; 9. Perbedaan/perubahan jumlah akhir pemilih DPTb dan DPK; 10. Kesalahan penginputan perolehan suara; 11. Pemilih memilih TPS terdekat yang tidak sesuai dengan formulir C6; 12. Terdapat ±200 orang tidak dapat menggunakan hak pilihnya di RS; 13. Formulir C1 atau C1 Plano tidak dipasang di tempat 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pemungutan Suara Ulang dan Pemungutan Suara Lanjutan; 2. Pencermatan ulang terhadap dokumen pemungutan, penghitungan dan rekapitulasi suara asli milik KPU; 3. Pencatatan perolehan suara calon TMS/ telah meninggal harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan; 4. Penyelesaian Form DB2 (keberatan saksi/kejadian khusus) sebelum melanjutkan ke tahap perolehan suara dengan membuat Berita Acara tersendiri; 5. Pembukaan kotak suara yang terindikasi dugaan pelanggaran; 6. Pemilih yang mencoblos lebih dari 1 (satu) kali, masuk dalam proses Sentra Gakkumdu dengan bukti-bukti yang lengkap; 7. Penelusuran sebab kesalahan penginputan data hingga ke TPS; 8. Merekap data dengan akurat terkait jumlah pemilih DPTb dan 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sebanyak 19 TPS melaksanakan PSU dan 2 TPS dilakukan PSL; 2. Menyardingkan dan memeriksa dokumen asli KPU dengan dokumen lain yang beredar; 3. Terkait pemilih di Rumah Sakit, KPU tidak bisa memenuhi karena keterbatasan surat suara yang habis; 4. Berdasarkan SE KPU Nomor 31 tahun 2019, “Bagi caleg yang dinyatakan sebagai TMS dan meninggal dunia, perolehan suaranya dinyatakan sah masuk ke suara partai politik”, maka suara calon sah dan bergeser ke suara partai. Pernyataan tersebut diperkuat dengan PKPU Nomor 4 tahun 2019 Pasal 55 tentang Rekapitulasi Suara. 5. KPU Provinsi NTB mengutus Kabag Hukum dan Teknis untuk mendampingi pengecekan ulang (sinkronisasi data) DB2 di level kabupaten/kota.

Temuan	Rekomendasi	Tindak Lanjut Rekomendasi
umum untuk diketahui oleh para saksi parpol dan masyarakat.	DPK; 9. Pemilih di RS harus terfasilitasi dengan baik; dan 10. Keberatan dari saksi parpol untuk terlebih dahulu dijelaskan terkait indikasi kecurangan di beberapa TPS.	

Sumber : Sekretariat Bawaslu, 2019

Seluruh penjelasan di atas menunjukkan bahwa meskipun penyelenggaraan Pemilu secara umum berjalan sesuai perencanaan yang dimaksudkan dalam undang-undang Pemilu dan regulasi teknis yang dikeluarkan KPU, namun terdapat sejumlah pelanggaran yang ditemukan oleh jajaran Bawaslu. Pelanggaran tersebut hanya dapat diminimalisir apabila tata kelola Pemilu mempraktikkan konsep *good electoral governance* secara utuh. Pertanyaan selanjutnya apa dan bagaimana praktik dari konsep *good electoral governance*?*****

BAB VIII

GOOD ELECTORAL GOVERNANCE DALAM PRAKTIK

Merujuk model tiga dimensi *governance* (Dwiyanto, 2018:61-65) sebagaimana penjelasan bab sebelumnya, praktik *good electoral governance* dimaknai sebagai tata kelola Pemilu yang dipraktikkan melalui memiliki tiga dimensi yakni kelembagaan *governance*, proses *governance*, dan nilai *governance*. Kelembagaan *governance* merupakan tata kelola Pemilu berbasis kolaborasi multi-pemangku kepentingan. Proses *governance* merupakan tahapan-tahapan yang dilalui dalam kolaborasi penyelenggaraan Pemilu. Sedangkan nilai *governance* merupakan tata Kelola Pemilu yang menerapkan tiga dimensi nilai pemerintahan yang baik, meliputi dimensi penegakan hukum, dimensi demokrasi, dan dimensi institusi Bab ini menyajikan praktik *good electoral governance* dengan mengambil kasus tata kelola Pemilu 2019 di Provinsi NTB.

A. Dimensi Kelembagaan Governance Pemilu

Perkembangan studi administrasi publik menunjukkan inti dari dimensi kelembagaan dalam paradigma *governance* menekankan sistem administrasi yang melibatkan banyak pemangku kepentingan (*multi-stakeholder*), baik dari organisasi publik maupun organisasi non-publik (Dwiyanto, 2018). Pelibatan *multi-stakeholder* dalam manajemen dan kebijakan publik dijelaskan melalui pendekatan *collaborative governance* yang digagas Ansell dan Gash sebagaimana sudah dijelaskan dalam bab empat.

Pendekatan *collaborative governance* yang menempatkan *stakeholder* memiliki peran penting dalam praktik *good governance*, tentu saja tidak terkecuali bagi pelaksanaan pendekatan *good electoral governance*, karena keterlibatan *stakeholder* dalam tata kelola Pemilu menggambarkan transparansi, akses kelompok, partisipasi, dan berakhir pada akuntabilitas Pemilu. *Stakeholder* didefinisikan sebagai pihak-pihak yang dipengaruhi oleh kebijakan, pihak yang dapat mempengaruhi kebijakan, dan pihak yang memiliki sumber daya dan wewenang untuk melaksanakan kebijakan Pemilu (Sufianti, 2011). Sedangkan *stakeholder* LPP didefinisikan sebagai individu atau organisasi yang memiliki kepentingan, pengaruh, terpengaruh, atau kontributif terhadap kebijakan maupun kerja operasional LPP (Wall, et.al.,2006 :221)

Tata kelola Pemilu 2019 di Provinsi NTB sudah menerapkan pendekatan *collaborative governance*, Setidaknya terdapat tiga alasan penerapakan pendekatan *collaborative governance* dalam tata kelola Pemilu: (1) LPP memiliki keterbatasan kewenangan dalam mendukung pelaksanaan beberapa tahapan Pemilu dimana beberapa kewenangan tersebut ada pada *stakeholder* Pemilu yang lain. Sebut saja misalnya dalam pemutakhiran daftar pemilih LPP harus menggunakan data agregat kependudukan dimana penyediaan data tersebut ada pada kewenangan pemerintah; (2) Pemilu 2019 merupakan momentum konsolidasi demokrasi yang tidak dapat diwujudkan sendiri oleh LPP; (3) sosialisasi dan pendidikan pemilih hanya dapat dilaksanakan secara massif apabila melibatkan semua *stakeholder*.

Pengorganisasian tahapan-tahapan Pemilu yang diselenggarakan melalui praktik kolaborasi yakni; (1) sosialisasi Pemilu dan pendidikan pemilih, melibatkan NGO, media massa, pemerintah, dan perguruan tinggi; (2) pemutakhiran data pemilih melibatkan Dinas Dukcapil dan partai politik; (3) verifikasi partai politik dan pencalonan melibatkan Dinas Dukcapil, Badan Keskabpoldagri, RSUD, RSJ, Dinas Pendidikan dan

Kebudayaan dan partai politik; (4) fasilitasi kampanye melibatkan jajaran POLDA NTB, Polisi Pamong Praja, KPID, dan akuntan publik; (5) pengadaan dan distribusi logistik, melibatkan dunia usaha dan pemerintah daerah; (6) pemungutan suara melibatkan partai politik, kandidat dan jajaran POLDA NTB. Pengawasan dan pengendalian penyelenggaraan tahapan Pemilu berkolaborasi dengan aktor masyarakat adat, KASN, pemerintah daerah, media massa, dan relawan Pemilu. Berikut ini dijelaskan *stakeholder* dalam penyelenggaraan tahapan-tahapan Pemilu.

1. *Stakeholder* Sosialisasi dan Pendidikan Pemilih

Sosialisasi dan pendidikan pemilih memiliki hubungan saling terkait, meskipun ada perbedaan ontologis. Sosialisasi adalah proses menyampaikan informasi tentang tahapan dan program penyelenggaraan Pemilu. Sedangkan pendidikan pemilih adalah proses menyampaikan informasi kepada pemilih untuk meningkatkan pengetahuan, pemahaman, dan kesadaran pemilih tentang Pemilu.

Meskipun keduanya memiliki ontologi yang berbeda, tetapi secara aksiologis memiliki tujuan yang sama yaitu menyebarkan informasi Pemilu, meningkatkan pemahaman dan kesadaran masyarakat tentang Pemilu, dan meningkatkan partisipasi sekaligus kualitas partisipasi masyarakat dalam menggunakan hak pilihnya.⁷

Pengelolaan program sosialisasi dan pendidikan pemilih dilaksanakan melalui metode kolaborasi antara LPP dengan *stakeholder* Pemilu, yaitu NGO, media massa, pemerintah, dan perguruan tinggi. Adapun aktor NGO yang dilibatkan sebagai *stakeholder* dengan aktor dan peran sebagai berikut:

⁷ Peraturan KPU RI.Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Sosialisasi, Pendidikan Pemilih, dan Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemilu.

a. Ormas keagamaan

Dengan tidak bermaksud mengecilkan peran ormas lainnya, ormas keagamaan merupakan yang dominan dalam sejarah Pemilu di NTB. Dua ormas Islam yang cukup kuat pengaruhnya yaitu Nahdlatul Ulama (NU) dan Nahdlatul Wathan (NW). Keduanya merupakan ormas Islam yang memiliki akar sejarah dan pengaruh kuat dalam politik Suku Sasak di pulau Lombok. Kedua ormas Islam di atas memiliki jamaah masyarakat tradisional dengan karakteristik loyalitas tinggi terhadap figur, yaitu Tuan Guru yang merupakan penyebutan terhadap ulama dalam tradisi masyarakat Sasak.

Tuan Guru merupakan tokoh masyarakat yang riil, menyebabkan Tuan Guru memiliki nilai publik strategis di NTB. Meskipun Tuan Guru merupakan aktor yang bersifat individual atau personal, tetapi karena Tuan Guru memiliki kelebihan-kelebihan khusus dibanding masyarakat kebanyakan, dan bernaung di bawah ormas Islam, menyebabkan Tuan Guru memiliki karismatik yang tinggi di hadapan masyarakat. Kesetiaan masyarakat terhadap Tuan Guru merupakan determinasi batin.

Karismatik yang dimiliki Tuan Guru dan aktivitas Tuan Guru dalam pengajian-pengajian yang membuatnya sering bertemu langsung dengan masyarakat menjadi alasan jajaran KPU Provinsi NTB membangun kolaborasi dengan Tuan Guru dalam pelaksanaan sosialisasi Pemilu.

Dengan demikian, Tuan Guru merupakan komunikator yang efektif bagi jajaran KPU dalam penyelenggaraan tahapan sosialisasi Pemilu masih relevan hingga saat ini. Bahasa yang digunakan Tuan Guru merupakan bahasa yang mudah dipahami pemilih segmen keagamaan menjadikan efektivitas peran Tuan Guru sebagai komunikator sosialisasi Pemilu. Peran jajaran KPU adalah memfasilitasi Tuan Guru melalui penyediaan kisi-kisi pesan sosialisasi Pemilu berbasis keagamaan.

b. Komunitas perempuan

Upaya meningkatkan partisipasi perempuan dalam Pemilu dilakukan melalui kolaborasi LPP dengan LSM perempuan. Salah satunya adalah kolaborasi KPU Provinsi NTB dengan LSM Wanita Syarikat Islam (WSI), suatu NGO yang memiliki konsentrasi pada pemberdayaan perempuan. Program kerja yang dikolaborasikan yaitu sosialisasi Pemilu dan pendidikan pemilih bagi komunitas perempuan yang diselenggarakan di Kantor KPU Provinsi NTB. Penelusuran terhadap dokumen laporan Pemilu 2019 di KPU Provinsi NTB, menemukan bahwa informasi tentang identifikasi hasil kerja kolaborasi WSI dan KPU Provinsi NTB, sebagai berikut: (1) tersebarnya informasi, jadwal, dan tahapan Pemilu pada segmen pemilih perempuan; (2) meningkatkan partisipasi perempuan dalam Pemilu; (3) tersampainya informasi publik terkait dengan Pemilu pada segmen perempuan; dan (4) terwujudnya suasana Pemilu yang aman, damai, tertib, dan lancar.

c. Komunitas penyandang disabilitas

Komunitas penyandang disabilitas merupakan kelompok sasaran program kerja KPU dalam penyelenggaraan sosialisasi Pemilu. Efektivitas layanan terhadap penyandang disabilitas di dukung oleh tersedianya buku pedoman teknis pelaksanaan sosialisasi bagi disabilitas yang ditetapkan KPU RI. Berpedoman pada buku tersebut, KPU di daerah memberikan pelatihan tata cara pelaksanaan Pemilu kepada perwakilan komunitas disabilitas, dan perwakilan komunitas meneruskan kepada anggota komunitas mereka.

d. Komunitas masyarakat adat dan budaya

Komunitas masyarakat adat dan budaya merupakan aktor berbasis kearifan lokal. Fungsinya menjaga keberlangsungan nilai-nilai sosial yang sudah mapan dalam tradisi masyarakat. Biasanya komunitas ini eksis di daerah-daerah pedesaan dan pedalaman yang jauh dari pusat informasi. Berdasarkan karakteristik

tersebut, tujuan kolaborasi KPU dengan masyarakat adat yaitu membangun efektivitas akses informasi Pemilu bagi komunitas masyarakat adat dan budaya.

Gambar 8.1 Kolaborasi KPU dan Masyarakat Adat



Sumber: Dokumen Sekretariat KPU Prov.NTB. 2019

Melihat penjelasan di atas, aktor *stakeholder* yang dominan memberikan peran dalam sosialisasi Pemilu dan pendidikan pemilih yaitu NGO, karena *stakeholder* ini memiliki kepentingan dalam mengedukasi masyarakat agar dapat menggunakan hak-hak politiknya dalam proses Pemilu. Peran aktor NGO dalam sosialisasi Pemilu dan pendidikan pemilih sebagai komunikator LPP dalam penyampaian informasi Pemilu kepada pemilih. NGO yang terdiri dari ormas keagamaan, komunitas perempuan, komunitas penyandang disabilitas, komunitas masyarakat adat dan budaya, menjadi komunikator sosialisasi Pemilu di masing-masing anggota komunitasnya. Misalnya, ormas keagamaan melalui peran Tuan Guru menyampaikan informasi Pemilu kepada pemilih segmentasi keagamaan, Masih dalam satu ruang lingkup dengan Tuan Guru pondok pesantren menjadi lembaga yang efektif untuk pendidikan bagi segmentasi pemilih pemula.

Peran komunitas perempuan seperti LSM yang memiliki konsentrasi pada advokasi kesetaraan gender penting dalam mendukung *impak* kebijakan *affirmative action* kuota 30 %

perempuan dalam daftar calon dan kepengurusan partai politik. Kelemahannya, LPP belum memiliki desain yang efektif dalam pelaksanaan kolaborasi dengan komunitas perempuan, menyebabkan selain terbatasnya frekuensi kegiatan kolaborasi, juga belum berdampak pada keterpilihan perempuan dalam lembaga legislatif. Jumlah anggota legislatif perempuan di DPRD Provinsi NTB hanya 1 dari 65 kursi (0,5%). Padahal jumlah pemilih perempuan sebanyak 1.818.115 orang (51 %) dan laki-laki 1.769.926 orang (49 %) dari total DPT 3.586.041 orang.⁸

Akses informasi Pemilu bagi penyandang disabilitas dilaksanakan melalui kolaborasi LPP dengan komunitas penyandang disabilitas. KPU Provinsi NTB menyediakan pedoman teknis sosialisasi bagi disabilitas. Selain itu, KPU Provinsi NTB merekrut perwakilan dari komunitas disabilitas menjadi komunikator sosialisasi Pemilu. KPU Provinsi NTB juga memberi kesempatan bagi penyandang disabilitas sebagai anggota PPK, PPS, dan KPPS.

Jajaran KPU Provinsi NTB memperluas akses informasi Pemilu melalui peran masyarakat adat dan budaya. Manfaat menggunakan peran lembaga adat dalam sosialisasi Pemilu adalah efektivitas penegakan hukum Pemilu. Fenomena ini didukung oleh kondisi masyarakat adat yang masih memiliki tradisi dan nilai perilaku yang melarang anggotanya melakukan kecurangan dalam segala profesi, termasuk nilai kejujuran.

Ormas keagamaan, komunitas perempuan, komunitas penyandang disabilitas, serta komunitas masyarakat adat dan budaya dikelompokkan sebagai aktor NGO dengan alasan bahwa aktor-aktor tersebut memiliki ciri yang sama dengan ciri NGO dalam definisi yang dikemukakan Afan Gaffar, yaitu organisasi non-pemerintah, didirikan oleh perorangan atau kelompok, sifat

⁸ Lihat : Grafika Electoral Infografis Pemilu Tahun 2019 di Provinsi NTB, KPU Provinsi NTB

pendirian sukarela, tidak berorientasi profit, dan independen (Gaffar, 1999).

Stakeholder selanjutnya yang memiliki peran penting adalah media massa yang berfungsi menyampaikan informasi Pemilu. Perbedaannya dengan NGO adalah jika NGO melaksanakan perannya secara sukarela dengan kepentingan advokasi hak-hak politik masyarakat, maka media massa selain memiliki kepentingan menyampaikan informasi kepada masyarakat juga memiliki kepentingan bisnis yang berorientasi keuntungan. Salah satu metode yang diterapkan media massa yakni menyediakan kolom informasi Pemilu, seperti Lombok Post menyediakan kolom politika dan RRI menyediakan program dialog publik dan siaran Pemilu. Sudah barang tentu masih banyak metode yang lain, seperti dialog interaktif, dialog publik, dan siaran langsung peristiwa Pemilu di hari pemungutan suara. Meskipun demikian, media massa belum maksimal dalam pencegahan isu-isu politisasi suku, agama, dan ras (SARA) tidak terkecuali berita *boax*, dimana kedua isu tersebut berkembang dalam Pemilu 2019.

Perguruan tinggi mendukung sosialisasi Pemilu dan pendidikan pemilih di lingkungannya sendiri. Peran perguruan tinggi tidak seluas peran NGO dan media massa. Kepentingan perguruan tinggi lebih sempit, meskipun menjaga Pemilu berjalan demokratis, tetapi ruang lingkupnya masih terbatas pada internal kampus. Adapun *stakeholder* pemerintah terbatas pada dukungan pendidikan politik karena sudah merupakan tugas dan fungsi pokok yang melekat pada Badan Kesbangpoldagri.

2. *Stakeholder* Pemutakhiran Daftar Pemilih

Penyelenggaraan tahapan pemutakhiran data pemilih dilaksanakan melalui kolaborasi LPP dengan Dinas Dukcapil dan partai politik. Dinas Dukcapil sesuai kewenangannya menyediakan data kependudukan sebagai basis LPP dalam pemutakhiran data pemilih. Dinas Dukcapil hanya bertanggung jawab terhadap akurasi data kependudukan, tetapi tidak

bertanggung jawab terhadap akurasi daftar pemilih. Aktor yang bertanggung jawab terhadap akurasi daftar pemilih adalah jajaran KPU, karena data kependudukan dari Dukcapil hanya sebagai basis untuk melaksanakan kajian dan pencocokan kepada pemilih. Hasil pencocokan dan kajian lapangan sebagai dasar LPP memutuskan daftar pemilih tetap setelah meminta pencermatan dan tanggapan dari partai politik.

Koreksi daftar pemilih hanya muncul dari jajaran Bawaslu dalam bentuk data pemilih ganda, yang idealnya koreksi tersebut muncul dari partai politik dan masyarakat. Absennya peran partai politik dalam pencermatan dan memberikan tanggapan tentang daftar pemilih kepada jajaran KPU menandakan kolaborasi LPP dengan partai politik dalam penyelenggaraan tahapan Pemilu masih didominasi oleh peran LPP. Padahal norma Pemilu di pasal 28 ayat (3) dan pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu memberikan peran kepada pengawas Pemilu partai politik, dan masyarakat untuk menyampaikan tanggapan kepada jajaran KPU sesuai tingkatannya. Masukan dan rekomendasi jajaran Bawaslu wajib dilaksanakan oleh jajaran KPU

LPP idealnya membangun kolaborasi dengan aktor perguruan tinggi, karena perguruan tinggi memiliki mahasiswa yang berasal dari luar daerah. Setidaknya, LPP memberikan informasi kepada perguruan tinggi tentang bagaimana mekanisme masyarakat pindah memilih, apakah mahasiswa yang berasal dari luar daerah dapat memilih di lingkungan kos mereka, dan prosedurnya bagaimana. Informasi ini dibutuhkan oleh aktor *stakeholder* perguruan tinggi. Data nama dan asal mahasiswa yang dimiliki perguruan tinggi juga menjadi referensi LPP dalam mendesain kebijakan pemutakhiran daftar pemilih.

3. Stakeholder Verifikasi Partai Politik dan Pencalonan

Penyelenggaraan tahapan verifikasi partai politik dan pencalonan melalui kolaborasi LPP dengan partai politik, Dinas

Dukcapil, RSUD, RSJ, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, serta POLDA NTB. Peran jajaran KPU Provinsi dalam pencalonan yakni memberikan penjelasan kepada partai politik tentang; (1) teknis pencalonan kepada partai politik; (2) keterpenuhan minimal 30 % perempuan; (3) memfasilitasi partai politik dalam pembuatan surat keterangan berkelakuan baik dengan jajaran POLDA NTB; (4) melatih dan mendampingi tim penghubung partai politik dalam aplikasi sistem informasi pendaftaran partai politik atau Sipol dan sistem informasi pencalonan atau Silon.

Peran partai politik yaitu rekrutmen dan pendaftaran kandidat kepada jajaran KPU. Norma Pemilu menyebutkan dalam rekrutmen kandidat partai politik melaksanakannya secara demokratis, meskipun metode demokrasinya diserahkan pada mekanisme yang ada dalam AD/ART partai politik. Semangat ketentuan ini adalah menyediakan ruang partisipasi bagi masyarakat dalam rekrutmen kandidat di tingkat partai. Permasalahannya, praktik rekrutmen kandidat oleh partai masih jauh dari prinsip transparansi dan partisipasi. Partai politik belum terbuka dalam pengisian kandidat. Metode rekrutmen kandidat bersifat otoritarian. Meskipun ada partai politik yang membuka diri tetapi sifatnya terbatas, hanya dalam bentuk sosialisasi kepada ormas, media massa, dan perguruan tinggi.

LPP membuka ruang partisipasi masyarakat melalui pengumuman daftar calon sementara pada Silon dan pengumuman melalui media massa. Tujuannya untuk mendapatkan tanggapan masyarakat tentang kandidat yang didaftarkan oleh partai politik, khususnya terkait persyaratan administrasi kandidat. Metode ini belum efektif karena masyarakat sendiri tidak aktif dalam memberikan tanggapan, yang seharusnya dapat direpresentasikan oleh peran NGO. Kelemahannya, dalam penyelenggaraan Pemilu 2019 di Provinsi NTB tidak ada NGO yang berperan sebagai pemantau Pemilu,

sementara kesadaran masyarakat untuk memantau dan mengawasi Pemilu belum tumbuh.

4. Stakeholder Kampanye

Penyelenggaraan kampanye sebagai tahapan yang bersifat pengerahan massa oleh peserta Pemilu diselenggarakan melalui kolaborasi LPP dengan POLDA NTB, Satuan Polisi Pamong Praja, Dinas Perhubungan, Partai Politik, Akuntan Publik, dan KPID Provinsi NTB. Peran jajaran POLDA ada dua macam yakni menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat selama kampanye berlangsung dan penanganan tindak pidana Pemilu. Konflik peran muncul ketika POLDA harus menghadapi pilihan memprioritaskan salah satu peran tersebut. Kasus pelanggaran tindak pidana Pemilu yang diajukan oleh jajaran Bawaslu kepada gabungan penegakan hukum terpadu atau Gakumdo masih sedikit yang diproses, karena jajaran POLDA NTB mengedepankan menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat. Gakumdo sendiri merupakan gabungan dari unsur POLDA, Kejaksaan dan Bawaslu. Fenomena ini disebabkan kolaborasi jajaran Bawaslu Provinsi NTB, jajaran POLDA NTB, dan jajaran Kejaksaan Tinggi NTB belum memiliki pemahaman bersama tentang standar prosedur operasional pemeriksaan tindak pidana Pemilu.

Pemahaman bersama antara LPP dan Satuan Polisi Pamong Praja tentang tata cara penertiban pemasangan alat peraga kampanye belum ada, menyebabkan ada kesan lempar tanggung jawab antara jajaran KPU, jajaran Bawaslu dan Satuan Polisi Pamong Praja. Jajaran Satuan Polisi Pamong Praja memiliki keterbatasan anggaran dalam pelaksanaan penertiban alat peraga kampanye, sedangkan jajaran Bawaslu hanya memiliki kewenangan dalam memberikan rekomendasi penertiban, jajaran KPU Provinsi NTB meneruskan rekomendasi Bawaslu Provinsi NTB kepada peserta Pemilu. Ketidadaan pemahaman bersama ini menyebabkan kolaborasi aktor *stakeholder* belum berjalan efektif.

Peran komisi penyiaran independen daerah atau Komisi Penyiaran Independen Daerah (KPID) dalam pengawasan pemberitaan, penyiaran dan iklan kampanye terbatas pada pengawasan terhadap media penyiaran. Sementara kemajuan teknologi informasi menyebabkan peserta Pemilu lebih banyak menggunakan media sosial dan media cetak dibandingkan media penyiaran. KPID tidak dapat menjangkau frekuensi kampanye di luar media penyiaran. Fenomena ini disebabkan kolaborasi antara LPP dan media massa dalam pengelolaan kampanye belum berbasis perkembangan media massa, sedangkan undang-undang Pemilu dan Peraturan KPU belum adaptif.

Kolaborasi juga belum efektif dalam pembagian peran pada tahapan audit dana kampanye. Pelaksanaan audit dana kampanye seharusnya menjadi instrumen pengawasan pelaksanaan kampanye untuk menciptakan keadilan Pemilu. Aktor LPP yang memiliki wewenang melaksanakan pengawasan adalah jajaran Bawaslu, tetapi audit dana kampanye difasilitasi oleh jajaran KPU. Pembagian peran ini belum efektif mengetahui kedalaman jumlah dan penggunaan dana kampanye peserta Pemilu, karena peran audit tidak bersinergi dengan peran pengawasan kampanye.

Kinerja LPP dalam penyelenggaraan Pemilu tidak terlepas dari dukungan dunia usaha. Namun dalam pelaksanaannya, ada kesulitan jajaran KPU dalam pengendalian pengadaan dan distribusi logistik Pemilu yang dilaksanakan melalui unit layanan pengadaan (ULP) di Pemerintah Daerah. Beberapa perusahaan terlambat mengirim logistik menyebabkan penambahan biaya distribusi karena waktu yang terbatas. Masalah tersebut selain menyebabkan layanan pemungutan suara terganggu, juga menurunkan akuntabilitas pengelolaan keuangan. LPP belum membangun pola kolaborasi dengan ULP tentang pengadaan logistik Pemilu. Idealnya, kolaborasi pengadaan logistik Pemilu bukan antara LPP dengan dunia usaha, tetapi antara LPP dengan ULP Pemerintah Daerah.

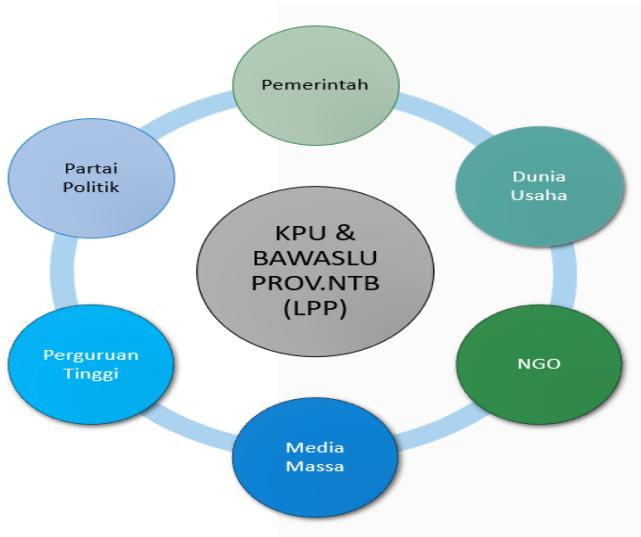
5. Stakeholder Pemungutan dan Penghitungan Suara

Pemungutan dan penghitungan suara sebagai tahapan hilir yang melibatkan banyak orang dan instansi membutuhkan kolaborasi LPP dan *stakeholder* Pemilu secara keseluruhan. Praktikanya, LPP hanya memberi fokus kolaborasi dengan jajaran POLDA NTB dan partai politik. Aktor *stakeholder* lain seperti NGO, perguruan tinggi, dan media massa sebetulnya memiliki peran strategis dalam mendukung penyelenggaraan pemungutan suara.

Bawaslu Provinsi NTB memang merekrut relawan pengawasan yang ditugaskan di setiap TPS dari segmentasi *stakeholder* NGO dan perguruan tinggi. Praktikanya, secara kelembagaan LPP belum membangun kolaborasi yang lebih efektif mendukung *good electoral governance*. Perguruan Tinggi bisa di ajak kolaborasi untuk menyediakan tenaga KPPS, karena Perguruan Tinggi memiliki mahasiswa. Kolaborasi LPP dengan perguruan tinggi dalam pemungutan suara dapat mendukung penghitungan dan rekapitulasi suara yang berintegritas. Sedangkan NGO selayaknya di dorong perannya sebagai pemantau Pemilu di hari pemungutan suara, rekapitulasi hasil hingga penetapan calon terpilih.

Identifikasi aktor *stakeholder* di atas menunjukkan ditemukannya pemetaan pemangku kepentingan (*stakeholders mapping*) kebijakan tata kelola Pemilu kedalam tujuh *stakeholder*: pemerintah (*government*); dunia usaha (*business world*); organisasi non-pemerintah (*non-organization government/NGOs*); media massa (*mass media*); perguruan tinggi/universitas (*university*); partai politik (*political party*), dan; lembaga penyelenggara Pemilu (*electoral management bodies/EMBs*). Pemetaan ini mengembangkan model pelaksanaan konsep *collaborative governance* sebelumnya sebagaimana konsep *hexa-helix* yang dihasilkan Rachim dalam kasus manajemen pengelolaan dataran banjir Danau Tempe (Rachim, et.al.,2020).

Gambar 8.2 Model *Hepta-Helix* Kelembagaan *Electoral Governance*



Sumber: Analisa Konsep *Hepta-Helix*, 2022

Merujuk konsep Grimble dan Wellard (1997); demikian halnya dengan gagasan Wall (2006), pemetaan pemangku kepentingan dalam tata kelola Pemilu dikelompokkan menjadi tiga kategori, yakni: *stakeholder* primer, sekunder, dan kunci. *Stakeholder* primer yakni LPP dan partai politik, karena LPP merupakan lembaga yang bertanggung jawab terhadap kebijakan, sedangkan partai politik merupakan kelompok yang terdampak langsung atas kebijakan yang dikeluarkan oleh LPP.

Stakeholder kunci, yakni aktor pemerintah, karena mereka memiliki kewenangan legal terhadap dukungan kebijakan LPP. Kelompok *stakeholder* sekunder, terdiri dari; (1) NGO; (2) media massa; dan (3) perguruan tinggi, karena mereka memiliki kepentingan tidak langsung, tetapi mereka memiliki kepedulian dalam menyuarakan aspirasi masyarakat dan memberikan informasi serta advokasi terhadap hak-hak politik masyarakat dalam Pemilu.

Merujuk Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2011, maka pemetaan pemangku kepentingan dalam tata kelola Pemilu, yakni *stakeholder* internal dan *stakeholder* eksternal. *Stakeholder* internal merupakan khalayak atau publik yang menjadi bagian dari kegiatan organisasi, yakni LPP yang meliputi jajaran KPU dan jajaran Bawaslu. serta instansi pemerintah. *Stakeholder* eksternal merupakan publik yang berada di luar organisasi atau instansi yang harus diberi informasi agar dapat membina hubungan dengan baik, yakni; partai politik, dunia usaha, NGO, media massa, dan perguruan tinggi.

Tabel 8.1 Pemetaan Pemangku Kepentingan dalam Tata Kelola Pemilu

Stakeholders	Organisasi	Peran	Kelompok Kategori
LPP	1. Jajaran KPU 2. Jajaran Bawaslu	<p>Pengorganisasian penyelenggaraan Pemilu:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Menjabarkan program dan melaksanakan anggaran; b. Mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan tahapan penyelenggaraan Pemilu; c. Menerima daftar pemilih dari KPU Kabupaten/kota; d. Memutakhirkan data pemilih; e. Merekapitulasi hasil penghitungan suara; f. Membuat berita acara penghitungan suara; g. Mengumumkan calon terpilih; h. Melaksanakan putusan Bawaslu; i. Menyosialisasikan penyelenggaraan Pemilu; j. Melakukan evaluasi dan pembuatan laporan <p>Pengendalian Pemilu:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran dan sengketa proses Pemilu; b. Mengawasi tahapan pelaksanaan Pemilu; 	Primer

		<ul style="list-style-type: none"> c. Mencegah terjadinya praktik politik uang; d. Mengawasi netralitas semua pihak yang dilarang; e. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip; f. Mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu; g. Mengevaluasi pengawasan Pemilu 	
Pemerintah	<ul style="list-style-type: none"> 1. Dinas Dukcapil 2. Badan Kesbangpolda 3. RSUD 4. RSJ 5. Polisi Pamong Praja 6. Dinas Perhubungan KPID 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Menyediakan data kependudukan; 2. Pendidikan politik; 3. Sosialisasi tahapan Pemilu; 4. Pengamanan Pemilu; 5. Menyediakan pegawai Sekretariat LPP; 6. Pemeriksaan kesehatan jasmani dan rohani calon DPRD; 7. Fasilitasi tempat/lokasi kampanye; 8. Penertiban alat peraga kampanye; 9. Pengawasan penyiaran kampanye; 10. Menyediakan staf dan kantor LPP 11. Fasilitasi penyimpanan dan keamanan logistik Pemilu 	Kunci
Dunia Usaha	<ul style="list-style-type: none"> 1. PT.Pura Barutama 2. UD.Yudistira 3. PT.Temprina Media Grafika 4. CV.Delina 5. CV.Arya Duta 6. Akuntan Publik 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Dimensi pengelolaan Pemilu; produksi logistik Pemilu, meliputi: kotak suara, bilik suara, surat suara, sampul, alat coblos dan alas coblos, ATK pemungutan suara; 2. Dimensi ekonomi; menyediakan lapangan kerja dalam industri Pemilu. 	Sekunder
NGO	<ul style="list-style-type: none"> 1. Ormas keagamaan 2. Komunitas perempuan 3. Komunitas penyandang disabilitas 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Pendidikan pemilih; 2. Sosialisasi Pemilu 3. Internalisasi nilai Pemilu berintegritas bagi masyarakat; 4. Pengawasan Pemilu partisipatif; 5. Peningkatan kesadaran hak politik perempuan; 6. Partisipasi penyandang disabilitas; 7. Pengawasan Pemilu berbasis adat 	Sekunder
Media massa	<ul style="list-style-type: none"> 1. TV9 2. BimaTV 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Informasi pelaksanaan tahapan Pemilu; 	Sekunder

	<ol style="list-style-type: none"> 3. RRI 4. GlobalFM 5. Media Lombok 6. Lombok Post 7. iNesTV 8. LombokTV 9. SesamboTV 10. Radar Mandalika 11. Radar Lombok 12. Garda Asakota 13. Mataramnews.co.id 14. antaraNTB.com 15. matanusantara.com 16. lombokjurnal.com 17. suaraNTB.com 18. detikNTB.com 19. hariannusa.com 20. Lombok.today.com 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Pendidikan politik; 3. Iklan Pemilu; 4. Iklan kampanye; 5. Informasi visi, misi dan profil partai politik dan kandidat 	
Perguruan Tinggi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perguruan Tinggi Negeri 2. Perguruan Tinggi Swasta 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Memberikan konsultasi dan bimbingan peraturan teknis pelaksanaan Pemilu; 2. Penelitian pelaksanaan Pemilu; 3. Sosialisasi Pemilu; 4. Pendidikan Politik 	Sekunder
Partai Politik	<ol style="list-style-type: none"> 1. PKB 2. Gerindra 3. PDIP 4. Golkar 5. Nasdem 6. Demokrat 7. Gerakan Perubahan Indonesia 8. Berkarya 9. PKS 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pendidikan politik; 2. Komunikasi politik; 3. Memeriksa, mengusulkan perbaikan, menyetujui atau menolak daftar pemilih tetap; 4. Rekrutmen calon anggota DPRD; 5. Melaksanakan kampanye; 6. Menyediakan saksi pemungutan, penghitungan dan rekapitulasi suara 	Primer

10. Nasional Demokrat		
11. PPP		
12. PSI		
13. PAN		
14. Hanura		
15. PBB		
16. PPI		

Sumber : diolah penulis 2022

Peran LPP sebagai *stakeholder* primer yakni bertanggung jawab terhadap pengorganisaian dan pengendalian penyelenggaraan tahapan Pemilu. Pengorganisasian penyelenggaraan tahapan Pemilu merupakan fungsi jajaran KPU, sedangkan pengendalian penyelenggaraan tahapan Pemilu merupakan peran jajaran Bawaslu (lihat Tabel)

Tabel 8.2 Peran LPP dalam Penyelenggaraan Pemilu

No.	Tahapan	Peran Jajaran KPU	Peran Jajaran Bawaslu
1.	Sosialisasi & pendidikan pemilih	Perencanaan, anggaran, dan regulasi teknis pedoman sosialisasi dan pendidikan pemilih	Pengawasan penyelenggaraan sosialisasi dan pendidikan pemilih
2.	Pemutakhiran data pemilih	<ul style="list-style-type: none"> ● Menyediakan pedoman teknis ● Mengundang Bawaslu Provinsi NTB, Dinas Dukcapil Provinsi NTB, dan Partai Politik untuk penjelasan teknis pemutakhiran data pemilih; ● Melaksanakan koordinasi dengan stakeholder; ● Melaksanakan supervisi dan monitoring jajaran kerja dalam pemutakhiran data pemilih 	Melakukan pengawasan terhadap proses pemutakhiran data pemilih
3.	Verifikasi partai politik dan pencalonan anggota	<ul style="list-style-type: none"> ● Verifikasi administrasi kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPRD; 	Pengawasan terhadap pelaksanaan verifikasi kelengkapan administrasi bakal calon DPD dan

No.	Tahapan	Peran Jaringan KPU	Peran Jaringan Bawaslu
	DPRD	<ul style="list-style-type: none"> ● Pemeriksaan keterpenuhan paling sedikit 30 % perempuan dalam daftar calon DPRD dengan skala setiap 3 orang bakal calon harus terdapat 1 bakal calon perempuan. 	DPRD
4.	Pelaksanaan kampanye	<ul style="list-style-type: none"> ● Koordinasi dengan <i>stakeholder</i>; ● Pengadaan dan pendistribusian APK; ● Penetapan dan distribusi jadwal serta lokasi kampanye rapat umum; ● Penunjukan akuntan publik 	<ul style="list-style-type: none"> ● Pengawasan pelaksanaan kampanye; ● Rekomendasi temuan pelanggaran kampanye.
5.	Pengadaan & distribusi logistik	<ul style="list-style-type: none"> ● Menyediakan pedoman teknis dan penetapan badan usaha mitra; ● Menetapkan spek, jenis, dan jumlah kebutuhan logistik; ● Menetapkan anggaran pengadaan dan distribusi logistik 	Mengawasi produksi dan distribusi logistic
6.	Pemungutan dan penghitungan suara	Memberikan pelayanan pemungutan, suara, melaksanakan penghitungan dan rekapitulasi suara, penetapan hasil, dan penetapan calon terpilih.	Mengawasi rangkaian proses pemungutan dan penghitungan serta rekapitulasi hasil

Sumber : diolah penulis, 2022

Besarnya kewenangan yang diberikan dan posisinya dalam sistem ketatanegaraan yang bersifat independen menjadi alasan Asshiddiqie (dalam Saihu, et.al,201: v) menyatakan LPP sebagai cabang kekuasaan keempat yang disebut sebagai “*Quadru-Politica*”, dengan penjelasan sebagai berikut;

1. Cabang kekuasaan legislatif memiliki kewenangan menyusun dan menetapkan kebijakan umum negara dan pemerintahan atau undang-undang;

2. Cabang kekuasaan eksekutif melaksanakan kebijakan negara dengan menjalankan roda pemerintahan;
3. Cabang kekuasaan yudikatif menilai atau menguji kebijakan dan implementasinya melalui proses peradilan;
4. Cabang kekuasaan LPP menyelenggarakan Pemilu untuk mengisi jabatan legislatif dan eksekutif

Pandangan di atas menegaskan dalam tata kelola Pemilu LPP bukan merupakan aktor pemerintah, melainkan aktor independen, karena LPP merupakan lembaga yang kewenangannya khusus dalam memproses pengisian jabatan legislatif dan eksekutif melalui Pemilu. Posisi LPP sebagai aktor independen yang berada di luar pemerintah menjadi pemahaman umum di jajaran LPP yang menyatakan bahwa tata kelola Pemilu memang mengadopsi konsep *collaborative governance*, tetapi dalam implementasinya harus tetap menjaga konsistensi pasal 22E Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Aktor strategis lainnya yang merupakan pemangku kepentingan dalam tata kelola Pemilu yaitu partai politik. Peran partai politik yakni; (1) pendidikan politik; (2) komunikasi politik; (3) memeriksa, mengusulkan perbaikan, menyetujui atau menolak daftar pemilih tetap; (4) rekrutmen calon anggota DPRD; (5) melaksanakan kampanye; dan (6) menyediakan saksi pemungutan, penghitungan dan rekapitulasi suara.

Diskusi di atas mengembangkan model *hexa-helix* dalam kajian Rachim (et.al, 2020) yang tidak memasukkan aktor partai politik. Diskusi ini sekaligus memperkuat konsep Grimble dan Wellard (1997) termasuk Wall (2006) yang menjelaskan tentang *stakeholder* primer sebagai *stakeholder* yang terdampak langsung atas kebijakan publik. Dalam kebijakan tata kelola Pemilu partai politik merupakan *stakeholder* yang terdampak langsung atas kebijakan LPP.

Pemerintah merupakan *stakeholder* kunci yang berperan memfasilitasi LPP dalam operasional kerja, seperti menyediakan data penduduk bagi jajaran KPU Provinsi, menyediakan staf bagi jajaran Bawaslu, dan menciptakan masyarakat yang kondusif selama proses Pemilu melalui peran jajaran POLDA NTB, Polisi Pamong Praja, dan Badan Kesbangpoldagri Provinsi NTB.

Stakeholder sekunder yakni; dunia usaha, NGO, media massa, dan perguruan tinggi. Konsep *collaborative governance* menempatkan peran *stakeholder* dunia usaha adalah secara efektif berpartisipasi dalam urusan kebijakan, menyiarkan merek perusahaan kepada publik, dan memperluas aktivitas ekonomi masyarakat (Wang, 2014). Hasil kajian dalam buku ini mengklaim bahwa peran dunia usaha dalam pengelolaan Pemilu menyangkut dua dimensi, yakni; (1) dimensi pengelolaan Pemilu yaitu produksi logistik Pemilu, meliputi: kotak suara, bilik suara, surat suara, sampul, alat coblos dan alas coblos, alat tulis kantor (ATK) pemungutan suara; (2) dimensi ekonomi yakni; menyediakan lapangan kerja dalam industri Pemilu.

Penjelasan di atas memperluas konsep *stakeholder* LPP yang dikembangkan Wall (2006) yang menyebutkan peran dunia usaha dalam pengelolaan Pemilu yaitu menyediakan teknologi Pemilu, perlengkapan Pemilu, transportasi, dan konsultasi. Solusi ini memperkuat temuan Rachim (2020) yang menyebutkan peran dunia usaha dalam kolaborasi yakni; (1) investasi; (2) menyediakan lapangan kerja; dan (3) mempercepat pertumbuhan ekonomi.

Peran *stakeholder* NGO yaitu mendorong berbagai kekuatan sosial untuk berpartisipasi secara bersama-sama. Mereka juga memberikan saran dan solusi kebijakan secara profesional dan terarah kepada departemen pemerintah untuk membuat kebijakan yang relevan. Selain itu, mereka berperan menarik dan mendorong seluruh entitas ekonomi berpartisipasi dalam kegiatan publik. Kajian ini menunjukkan peran *stakeholder* (NGO)

dalam pengelolaan Pemilu yakni; (1) pendidikan pemilih; (2) sosialisasi Pemilu; (3) internalisasi nilai Pemilu berintegritas bagi masyarakat; (4) pengawasan Pemilu partisipatif; (5) peningkatan kesadaran hak politik perempuan; (6) partisipasi penyandang disabilitas; dan (7) pengawasan Pemilu berbasis adat.

Temuan di atas sejalan dengan pandangan Wall (2006) yang menyebutkan peran NGO dalam pengelolaan Pemilu yakni menangani konsolidasi demokrasi, pemberdayaan perempuan, advokasi hak-hak politik masyarakat termasuk hak disabilitas, dan pendidikan pemilih.

Peran media massa dalam pengelolaan Pemilu yakni; (1) informasi pelaksanaan tahapan Pemilu; (2) pendidikan politik; (3) iklan Pemilu; (4) iklan kampanye; dan (5) informasi visi, misi dan profil partai politik dan kandidat. Temuan ini memperkuat studi administrasi publik yang menjelaskan makna media massa dalam praktik *collaborative governance* sebagai semua media baik media elektronik maupun cetak, dan media lainnya seperti media sosial berperan menyampaikan informasi kepada masyarakat (Astuti, et.al., 2020:97). Peran media sebagaimana penjelasan di atas memperkuat pandangan Wall (2006) yang menyebutkan media cetak maupun elektronik, milik pemerintah maupun swasta menjadi mitra bagi LPP dalam penyampaian informasi Pemilu.

Peran perguruan tinggi dalam pengelolaan Pemilu yakni; (1) memberikan konsultasi dan bimbingan peraturan teknis pelaksanaan Pemilu; (2) penelitian pelaksanaan Pemilu; (3) sosialisasi Pemilu; dan (4) pendidikan Politik. Temuan ini memperkuat fungsi aktor perguruan tinggi dalam konsep *collaborative governance* yakni lembaga yang berperan menyediakan ahli atau kepakaran yang dapat disumbangkan untuk kebijakan publik secara berkelanjutan (Yuniningsih, et.al,2019). Temuan ini menyempurnakan konsep *stakeholder* LPP dari Wall (2006) karena Wall tidak memasukkan aktor perguruan tinggi dalam *stakeholders* LPP.

Kelemahannya adalah belum disusunnya pemetaan pemangku kepentingan Pemilu untuk keperluan penerapan konsep *collaborative governance*. Padahal tahapan ini penting agar LPP sebagai penanggung jawab Pemilu dapat mengidentifikasi peran *stakeholder* secara berkelanjutan dalam menerapkan konsep *collaborative governance*.

Inti dari model kelembagaan *governance* Pemilu adalah suatu model kelembagaan dalam pengelolaan Pemilu yang mempraktikkan pendekatan *collaborative governance*, yaitu tata kelola dimana LPP melibatkan *multi-stakeholder* sebagai mitra kolaborasi dalam pengelolaan tahapan Pemilu.

Kemandirian LPP memang menyumbang kinerja organisasi sebagaimana hasil kajian Rosas (2010), Kerr (2011), dan Olanyi (2012) yang pada pokoknya menyebutkan bahwa kemandirian LPP dalam menyelenggarakan Pemilu merupakan faktor penting dalam membangun kepercayaan publik terhadap Pemilu, maka negara-negara demokrasi baru cenderung memilih model penyelenggara Pemilu mandiri atau independen dibandingkan model pemerintah dan campuran.

Meskipun demikian, dukungan *stakeholder* dalam menyelenggarakan Pemilu juga kontributif mendukung kinerja LPP. Menguatnya gelombang demokrasi yang semakin menuntut setiap orang dan organisasi untuk mendapatkan akses berpartisipasi dalam proses Pemilu, menyebabkan LPP tidak menjadi lembaga eksklusif dalam manajemen Pemilu, melainkan membuka diri dan berkolaborasi dengan *multi-stakeholder*. Hanya saja pendekatan kolaboratif dalam manajemen Pemilu perlu kehati-hatian. Maka prinsip penggunaan pendekatan kolaboratif adalah kolaborasi tidak boleh mengganggu kemandirian LPP dalam pengambilan keputusan. Fungsi *stakeholder* dalam kolaborasi sebagai dukungan manajemen, tetapi tidak boleh dilibatkan dalam pengambilan keputusan. Maksud dari prinsip ini

tidak lain adalah menjaga independensi LPP sebagai persyaratan yang harus ada dalam tata kelola Pemilu demokratis.

B. Dimensi Proses Governance Pemilu

Dimensi proses dalam administrasi publik menempatkan bagaimana berbagai *stakeholder* atau aktor melakukan proses kolaborasi dan memberi respon terhadap berbagai masalah publik yang muncul di lingkungannya. Proses merupakan tahapan-tahapan yang dilalui dalam kolaborasi (Dwiyanto, 2018).

Kolaborasi *stakeholder* dalam penyelenggaraan tahapan Pemilu dilaksanakan melalui empat siklus, yaitu; dialog tatap muka (*face to face dialogue*), membangun kepercayaan (*trust building*), komitmen terhadap proses kolaborasi (*commitment to process*), dan hasil antara (*intermediate outcomes*).

1. Dialog Tatap Muka (*face to face dialogue*)

Media yang digunakan oleh LPP dalam melaksanakan dialog tatap muka, yakni *focus group discussion* (FGD), rapat dengar pendapat (RDP), dan diskusi informal. Dalam penjelasan tentang siklus proses *collaborative governance*, dialog tatap muka merupakan proses awal yang bertujuan menghasilkan kesepakatan bersama (Anssel dan Gash, 2007).

Dalam praktik kolaborasi tata kelola Pemilu, dialog tatap muka tidak untuk mendapatkan kesepakatan bersama antara LPP dengan *stakeholder*, melainkan merupakan wadah bagi LPP untuk mendapatkan informasi, pandangan akademik, dan pengalaman praksis dari *stakeholder* Pemilu tentang kebutuhan-kebutuhan dalam penyelenggaraan Pemilu, baik berdasarkan pengalaman selama penyelenggaraan Pemilu sebelumnya maupun isu-isu yang berkembang selama proses penyelenggaraan Pemilu yang sedang berjalan. Informasi yang terhimpun dari hasil dialog tatap muka digunakan selanjutnya menjadi referensi LPP dalam pengambilan keputusan (*decision-making*). Jadi dalam praktik *collaborative governance* sebagai pendekatan pengelolaan Pemilu, pengambilan

keputusan tidak diambil secara konsensus antara LPP dan *stakeholder*, akan tetapi pengambilan keputusan merupakan domain LPP.

Pelibatan para aktor dalam dialog tatap muka disesuaikan dengan tingkat kebutuhan penyelenggaraan tahapan dan bidang tugas *stakeholder*. Tahapan-tahapan penting dalam tata kelola Pemilu yang diprioritaskan didahului dengan dialog tatap muka yaitu penyusunan regulasi teknis Pemilu, pemutakhiran daftar pemilih, pendaftaran partai politik sebagai peserta Pemilu, pencalonan, kampanye dan pemungutan suara. *Stakeholder* yang terlibat dalam dialog tatap muka diidentifikasi sesuai kebutuhan pelaksanaan tahapan. Misalnya penyelenggaraan tahapan pemutakhiran data pemilih, yang dihadirkan yaitu pemerintah daerah, diwakili Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, partai politik, Camat, Lurah atau Kepala Desa, dan peserta Pemilu.

Pola dialog yang demikian dalam kenyataannya belum efektif, sebab tidak selalu merepresentasikan beberapa *stakeholder* lain yang memiliki peran strategis. Misalnya, untuk membahas pemutakhiran data pemilih, terdapat beberapa *stakeholder* yang memiliki data dan informasi tentang pemilih pemula, seperti TNI dan POLRI. Kedua institusi ini memiliki anggota yang baru pensiun atau akan pensiun menjelang hari pemungutan suara, dan istri prajurit atau suami prajurit yang berstatus sipil. Sudah barang tentu sesuai ketentuan undang-undang Pemilu, pensiunan TNI dan POLRI memiliki hak untuk memilih dan dipilih dalam Pemilu.

Kanwil Kementerian Agama maupun Dinas Pendidikan dan Kebudayaan juga memiliki pemilih yang berusia 17 tahun atau sudah pernah kawin terhitung pada hari pemungutan suara. Perhatian terhadap pemilih berusia 17 tahun ini memiliki relevansi dengan pelaksanaan pasal 198 Undang-Undang 7 Tahun 2017 yang mengatur tentang syarat warga negara di daftar sebagai

pemilih, salah satunya adalah berusia 17 tahun atau sudah/pernah kawin pada hari pemungutan suara.

Lembaga-lembaga lain yang dihuni oleh pemilih marginal atau memiliki anggota dengan kategori kebutuhan khusus, seperti panti sosial, organisasi penyandang disabilitas, dan Lembaga Pemasyarakatan (LP) belum dilibatkan dalam dialog pemutakhiran data pemilih. Sementara banyak warga negara yang tinggal di panti sosial, para penyandang disabilitas dan penghuni LP sering terlupakan dalam pendataan pemilih. Padahal mereka memiliki hak politik yang sama dengan warga negara lainnya. Tugas negara dalam hal ini adalah LPP memberikan layanan dalam pelaksanaan hak politik setiap warga negara tanpa diskriminatif. Fungsi LPP dalam memberi layanan Pemilu mendukung penjelasan Wall (2006). Ia menyatakan tugas LPP yaitu memberikan layanan Pemilu kepada pemilih dan peserta Pemilu, serta semua *stakeholder* Pemilu.

Cara melaksanakan dialog dalam proses kolaborasi tidak baku, dapat dipraktikkan melalui cara-cara formal, seperti; FGD, dialog publik, dan rapat dengar pendapat (RDP). Dapat pula dilaksanakan melalui cara-cara informal, seperti kunjungan kerja ke *stakeholder*. Cara informal seringkali lebih efektif untuk mendapatkan tujuan dari dialog tatap muka dalam proses kolaborasi, yaitu mengidentifikasi peluang dan narasi yang bersifat saling menguntungkan antara LPP dengan *stakeholder*. Tujuan dialog tatap muka yang dipraktikkan LPP dalam penyelenggaraan Pemilu sebagaimana diskusi di atas memperkuat teori kolaborasi model kolaborasi kontingensi yang dikembangkan Ansell dan Gash (2007).

Meskipun proses kolaborasi penyelenggaraan tahapan Pemilu di bangun melalui dialog tatap muka, namun pelaksanaannya belum efektif mencapai tujuan, karena dialog tatap muka lebih dominan pada informasi satu arah dari KPU

kepada *stakeholder* Pemilu, di samping itu, komitmen *stakeholder* untuk mengikuti proses dialog juga belum baik,

Undangan dialog yang diselenggarakan oleh LPP, belum dipandang sebagai tahapan penting oleh *stakeholder*. Fenomena ini terlihat dari sejumlah *stakeholder* hanya mengirim pegawai yang tidak memiliki kewenangan dalam mengambil kebijakan. Pengiriman pegawai yang bukan pengambil kebijakan dalam instansinya sebagai peserta dialog yang diselenggarakan LPP, menyebabkan tidak tersampainya dengan maksimal informasi dari LPP maupun aktor-aktor kolaboratif. Rendahnya komitmen *stakeholder* dalam mengikuti proses dialog tatap muka berdampak pada belum maksimalnya hasil pelaksanaan program yang dikolaborasikan.

Sebaliknya, narasi-narasi informasi yang disampaikan sebagai harapan *stakeholder* dalam dialog tidak seluruhnya dapat dipenuhi, karena sifat hierarki organisasi LPP, yaitu pengambilan keputusan ada di otoritas KPU RI. Kecilnya kewenangan LPP di daerah dalam tata kelola Pemilu, menyebabkan aspirasi *stakeholder* yang disampaikan dalam tahap dialog tidak selalu keluar menjadi kebijakan di tingkat provinsi, menyebabkan *stakeholder* memandang dialog sebagai tahapan seremonial yang tidak tuntas.

Sifat hierarki organisasi yang dirancang dalam kebijakan LPP sebagaimana penjelasan di atas, dimaksudkan untuk menjaga kemandirian LPP. Sejumlah negara yang menjaga kemandirian LPP memang mampu meningkatkan kepercayaan publik terhadap Pemilu sebagaimana ditunjukkan oleh Rossas (2010), termasuk Lundstedt dan Amanda (2020).

Fakta lain yang layak dikritisi adalah tentang kelemahan sifat organisasi sentralisasi dalam kelembagaan LPP menyebabkan LPP kurang peka terhadap kebutuhan-kebutuhan *stakeholder* tingkat lokal. Implikasi selanjutnya, menghambat inovasi LPP di daerah dalam mengakomodir keinginan *stakeholder* lokal yang disampaikan dalam dialog tatap muka. Kondisi ini

menyebabkan terganggunya kinerja LPP di daerah dalam praktik kolaborasi. Temuan ini memperkuat kajian terdahulu terhadap Pemilu Nigeria yang merekomendasikan kinerja LPP perlu didukung oleh sifat organisasi yang desentralistik, bukan sentralistik (Olaniyi, 2017).

Bertumpu pada penjelasan di atas, dialog tatap muka antara LPP dan *stakeholder* sebagai tahapan awal proses kolaborasi, belum efektif disebabkan tiga faktor. *Pertama*, pola dialog bersifat komunikasi satu arah, yaitu penyampaian informasi dari LPP kepada *stakeholder*. *Kedua*, rendahnya komitmen *stakeholder* dalam mengikuti dialog. *Ketiga*, sifat hierarki organisasi mengkonstruksi manajemen sentralistik yang berdampak pada kurangnya responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan *stakeholder* di tingkat lokal.

2. Membangun Kepercayaan

Membangun kepercayaan (*trust building*) merupakan proses sangat penting dan membutuhkan waktu panjang dalam konsep *collaborative governance* (Ansel dan Gash, 2007). Membangun kepercayaan terbentuk melalui pengalaman kolaborasi sebelumnya sebagai kondisi awal (Ansel dan Gash, 2007). Bagaimana LPP membangun dialog dengan *stakeholder* membentuk kepercayaan para *stakeholder* terhadap kolaborasi yang diinisiasi LPP dalam pengelolaan penyelenggaraan Pemilu.

Faktor lain yang membentuk saling kepercayaan *stakeholder* dalam melaksanakan kolaborasi adalah keberlanjutan program kerja. Kolaborasi LPP dengan *stakeholder* belum sepenuhnya memiliki keberlanjutan. Program-program yang disepakati dalam kolaborasi cenderung berhenti setelah tahapan Pemilu berakhir, kecuali untuk kolaborasi LPP dan perguruan tinggi. Dampaknya, kolaborasi yang terbangun belum efektif mendukung keberlanjutan Pemilu berikutnya.

Program kerja yang dapat dilaksanakan secara berkelanjutan dengan mitra kolaborasi yakni pendidikan pemilih dan pemutakhiran data pemilih berkelanjutan. Sebelum Pemilu 2019,

pemutakhiran data pemilih berhenti seiring selesainya tahapan Pemilu diselenggarakan. Sementara data kependudukan terus mengalami perubahan disebabkan angka kelahiran, kematian, perpindahan, perkawinan, dan pertambahan usia. LPP dapat melaksanakan kolaborasi berkelanjutan dengan Dinas Dukcapil, Kantor Urusan Agama (KUA), termasuk TNI dan POLRI untuk program pemutakhiran data pemilih berkelanjutan.

Keberlanjutan kolaborasi juga dapat dilaksanakan antara LPP dengan pemerintah, NGO, dan media massa, untuk mendukung program pendidikan pemilih di masa non-tahapan Pemilu. Program pendidikan pemilih merupakan tugas yang dimandatkan oleh undang-undang Pemilu kepada jajaran KPU dari pusat hingga daerah. Pendidikan pemilih yang dituntut harus menysasar ke semua segmentasi pemilih tentu saja memerlukan keterlibatan *stakeholder*, karena masing-masing *stakeholder* memiliki anggota dan memiliki kepentingan terhadap isu-isu tentang Pemilu.

Keberlanjutan program-program yang disepakati dalam kolaborasi sebelumnya ikut berkontribusi membangun kepercayaan *stakeholder* terhadap LPP. Informasi ini sejalan dengan pandangan Ansell dan Gash (2007) yang menegaskan proses membangun kepercayaan merupakan proses panjang dan membutuhkan komitmen yang tinggi. Mereka kemudian mengusulkan, proses membangun kepercayaan bisa dilaksanakan sembari pelaksanaan kolaborasi berlangsung.

3. Komitmen Terhadap Proses

Konsep *collaborative governance* tentang komitmen terhadap proses kolaborasi pada dasarnya dimanifestasikan melalui adanya naskah kerjasama antara dua atau lebih aktor kolaboratif sebagaimana definisi *collaborative governance* yang dikemukakan Ansell dan Gash (2007) sebagai “tata kelola pemerintahan dimana satu atau lebih badan publik melibatkan multi-pemangku kepentingan non-organisasi publik, yang dilaksanakan secara

formal, berorientasi konsensus, dan musyawarah”. Manifestasi dari metode formal dalam pandangan di atas adalah tersedianya dokumen naskah kerjasama sebagai administrasi kegiatan.

Dari delapan naskah perjanjian kerjasama LPP dan *stakeholder* yang ditemukan dalam dokumen di KPU Provinsi NTB menunjukkan bahwa LPP hanya melaksanakan komitmen kolaborasi dengan *stakeholder* perguruan tinggi, pemerintah, dan NGO. *Stakeholder* lain seperti media massa, dunia usaha, dan partai politik belum memiliki naskah kerjasama, menyebabkan kinerja dan keberlanjutan kolaborasi tidak terukur.

Kelemahan lainnya, naskah kerjasama yang ada hanya untuk mendukung penyelenggaraan tahapan Pemilu yang sedang berjalan. Implikasinya, pelaksanaan program kerja LPP di luar tahapan Pemilu tidak terikat oleh naskah kerjasama tersebut. Implikasi ikutannya keberlanjutan kolaborasi tidak maksimal di masa non-tahapan Pemilu. Sementara ada banyak aktor sebagai *stakeholder* yang memiliki potensi mendukung kerja-kerja LPP di luar masa tahapan Pemilu.

Alasan lain pentingnya naskah kerjasama bagi proses kolaborasi dalam pengelolaan Pemilu adalah di dalam naskah tersebut dijelaskan tentang pengungkapan komitmen para pihak yang berkolaborasi dalam melaksanakan kolaborasi, visi bersama, bidang kerja yang akan dikolaborasikan, masa atau lamanya kolaborasi, dan hak serta kewajiban para pihak dalam kolaborasi. Tidak berlebihan Ansell dan Gash (2007) menyebutkan pentingnya komitmen dalam kolaborasi untuk memotivasi para aktor terlibat atau berpartisipasi dalam semua proses kolaborasi. Melalui komitmen, lanjut Ansell dan Gash, para aktor yang berkolaborasi dapat diminta pertanggungjawabannya.

Meskipun tidak semua kerja kolaboratif memiliki naskah kerjasama secara formal, praktik kolaborasi para aktor pada realitasnya didasarkan pada visi bersama yang kongkrit. Kolaborasi jajaran KPU dengan pemerintah yang diwakili oleh

Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dalam penyelenggaraan pemutakhiran data pemilih misalnya, visi bersamanya adalah terwujudnya DPT yang memiliki akurasi lebih baik dari Pemilu sebelumnya. Demikian halnya, kolaborasi jajaran KPU dengan NGO, perguruan tinggi, dan media massa dalam sosialisasi dan pendidikan pemilih, dibangun atas visi bersama untuk mencapai penguatan kelembagaan demokrasi elektoral.

Ada banyak hal yang perlu dikembangkan dalam tahapan komitmen terhadap proses. Mengingat sifat organisasi LPP yang hierarkis, ada sejumlah pekerjaan penyelenggaraan tahapan Pemilu yang memerlukan komitmen secara nasional agar dapat diimplementasikan di daerah. Misalnya, dalam mendukung pemutakhiran data pemilih berkelanjutan, KPU RI membangun naskah kerjasama dengan Kementerian Dalam Negeri tentang integrasi SIAK dan SIDALIH. Naskah kerjasama ini membantu dalam efektivitas pemutakhiran data pemilih berkelanjutan oleh LPP di daerah.

4. Pemahaman Bersama

Pemahaman bersama antar aktor yang melaksanakan kerjasama merupakan persyaratan utama terhadap adanya kerjasama dua atau lebih aktor untuk kerja administrasi publik. Proses dalam tahapan kolaborasi seperti dialog tatap muka, membangun kepercayaan, dan komitmen, merupakan proses administrasi yang idealnya dilalui oleh semua aktor kolaboratif.

Pemahaman bersama merupakan langkah penting dalam model kolaborasi Anssel dan Gash (2007) karena didalamnya mencakup tiga komponen, yaitu; nilai bersama, strategi bersama, dan definisi masalah bersama. Konsep kolaborasi yang dikembangkan Anssel dan Gash menunjukkan bahwa tahapan kolaborasi tidak berhenti sampai terbangunnya komitmen melalui naskah kerjasama. Duduk bersama membahas nilai atau visi, strategi, dan masalah yang perlu dipecahkan sehingga diperlukannya kolaborasi, merupakan tahapan kolaborasi yang

penting untuk memastikan kolaborasi dijalankan dan berkelanjutan.

Permasalahannya adalah kolaborasi penyelenggaraan tahapan Pemilu sebagaimana temuan di Provinsi NTB belum diproses melalui tahapan pemahaman bersama *stakeholder*. Meskipun jajaran KPU mengklaim kegiatan diskusi publik, rapat dengar pendapat (RDP), dan *focus group discussion* (FGD) yang sering dilakukannya bersama *stakeholder* sebagai media untuk membangun pemahaman bersama, namun nyatanya kegiatan-kegiatan tersebut belum efektif. Dalam pelaksanaan pemahaman bersama, sebaiknya diinisiasi oleh LPP.

5. Hasil Antara

Anssel dan Gash (2007) menegaskan, biasanya kolaborasi berlanjut apabila masing-masing *stakeholder* memperoleh hasil dan keuntungan dari kolaborasi yang dilaksanakan. Hasil sementara atau dikenal sebagai hasil antara menjadi pendorong bagi aktor kolaboratif untuk melanjutkan kolaborasi. Pandangan Anssel dan Gash sejalan dengan unsur kelima dari administrasi yaitu adanya rasionalitas (Siagian, 2008). Sebagaimana dijelaskan Siagian di muka, unsur-unsur administrasi publik mencakup proses, kerjasama, adanya dua orang atau lebih, adanya tujuan, dan memiliki rasionalitas.

Hasil antara yang diperoleh dari proses kolaborasi penyelenggaraan Pemilu sebagaimana pengalaman praksis di Provinsi NTB sebagai berikut;

- a) efektivitas pencapaian tujuan penyelenggaraan masing-masing tahapan Pemilu.
- b) sarana pembelajaran bersama (*knowledge sharing*) antar lembaga yang terlibat kolaborasi.
- c) Terbangunnya kepercayaan publik terhadap Pemilu.
- d) efisiensi pembiayaan tata kelola Pemilu.

Penjelasan di atas menunjukkan hasil kolaborasi masih dominan menguntungkan aktor LPP. *Stakeholder* lain yang secara

berkelanjutan mendapatkan keuntungan adalah perguruan tinggi. Bentuk keuntungan yang diperoleh perguruan tinggi yaitu LPP beserta seluruh informasi Pemilu di dalamnya menjadi tempat bagi mahasiswa dan dosen dalam mempelajari Pemilu.

Aktor-aktor lain menggunakan LPP sebagai sumber informasi Pemilu hanya pada waktu penyelenggaraan Pemilu berlangsung. Media massa misalnya, menjadikan LPP sebagai pusat informasi Pemilu selama proses Pemilu berlangsung

Bertumpu pada pembahasan di atas, terdapat satu tahapan dari model Anssel dan Gash yang belum dilaksanakan yaitu pemahaman bersama. Padahal dalam model kolaborasi Anssel dan Gash lima tahapan tersebut merupakan satu rangkaian siklus yang tidak terpisahkan. Dialog tatap muka menghasilkan saling kepercayaan antara *stakeholder*, selanjutnya saling percaya terimplementasi melalui komitmen untuk melaksanakan kolaborasi. Setelah komitmen dibangun diperlukan pemahaman bersama. Kesamaan pemahaman menghasilkan indikator-indikator hasil antara yang ditargetkan. Apabila hasil antara tidak sesuai harapan aktor sebagai *stakeholder*, maka kembali dilaksanakan dialog tatap, dan seterusnya.

C. Dimensi Nilai Governance Pemilu

Dimensi nilai *governance* dalam tata kelola Pemilu tidak lain adalah penerapan nilai-nilai pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan tahapan Pemilu (Mozaffar & Schedler, 2002). Pendekatan ini memiliki relevansi terhadap keberhasilan penerapan *collaborative governance* (Anssel & Gash, 2007) yaitu pengelolaan Pemilu melalui pelibatan *stakeholder*.

Bagian ini menjelaskan praktik *good electoral governance* dalam kolaborasi penyelenggaraan Pemilu 2019 di Provinsi NTB. Selanjutnya ditunjukkan bahwa ada empat nilai *electoral governance* yang diterapkan LPP dalam kolaborasi penyelenggaraan Pemilu

dengan *stakeholder*, yakni; transparansi, akses kelompok disabilitas, partisipasi, dan akuntabilitas.

a. Transparansi Pemilu

Nilai transparansi dalam kolaborasi LPP dengan *stakeholder* disediakan melalui dua kanal, yaitu sistem informasi Pemilu dan keterbukaan informasi publik.

1. Sistem Informasi Pemilu

Sistem informasi Pemilu merupakan perangkat layanan Pemilu yang disediakan KPU untuk membuka akses *stakeholder* terhadap penyelenggaraan masing-masing tahapan Pemilu. Sistem informasi Pemilu berbasis teknologi informasi dan dikelola secara sentralistik oleh KPU RI serta dilaksanakan oleh jajaran KPU di daerah.

Sejumlah sistem informasi Pemilu yang diaplikasikan pada Pemilu 2019, meliputi; (a) sistem informasi partai politik (Sipol); (b) sistem informasi data pemilih (Sidalih); (c) sistem informasi pencalonan (Silon); (d) sistem informasi logistik (Silog), dan; (e) sistem informasi penghitungan dan perolehan suara (Sidalih).

Sipol, merupakan aplikasi yang bertujuan membantu efektivitas kerja bagi jajaran KPU dan memudahkan akses bagi partai politik untuk melihat persyaratan administrasi yang sudah dikumpulkan dan belum lengkap selama proses pendaftaran dan verifikasi partai politik berlangsung

Terdapat dua keunggulan aplikasi Sipol, sebagai berikut; (1) memberikan pelayanan kepada partai politik untuk mengisi data kepengurusan dan anggota, serta mempermudah jajaran KPU dalam melakukan verifikasi; dan (2) melalui aplikasi Sipol terbangun akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat, serta mengontrol kerja jajaran KPU. Selain partai politik, masyarakat juga dapat membuka akses Sipol.

Gambar 8.3 Sistem Informasi Partai Politik (Sipol)



Sumber: dokumen Sekretariat KPU Provinsi NTB, 2019

Sidalih, merupakan aplikasi yang digunakan jajaran KPU untuk menyusun dan memutakhirkan daftar pemilih. Sistem ini dikembangkan oleh KPU RI tahun 2011 untuk menjawab carut-marut persoalan daftar pemilih pada penyelenggaraan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden tahun 2009.

Kondisi daftar pemilih pada saat itu adalah KPU tidak memiliki basis data yang terpusat, menggunakan lebih dari 80.000 berkas *spreadsheet* yang dijalankan dengan menggunakan aplikasi yang tidak memiliki kemampuan integrasi dengan basis data yang terpusat. Kondisi ini menyebabkan proses pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih sulit terkontrol. Sidalih hadir menjadi pendekatan baru membuat basis data secara terpusat dan membangun aplikasi yang memiliki kemampuan integrasi dengan basis data tersebut.

Sidalih dirancang untuk tujuan sebagai berikut: (1) membuat daftar pemilih yang akurat, komprehensif, dan terkini (*up-to-date*); (2) membantu kerja PPS, PPK, dan KPU dalam mengalokasikan pemilih kedalam TPS, sehingga tidak perlu dilakukan secara manual; (3) membantu PPS dalam menyusun TPS secara komputerisasi; (4) mempublikasikan daftar pemilih

secara *online* di laman sesuai tingkatannya; (5) melalui fitur monitoring yang disediakan Sidalih, membantu KPU dalam memantau proses penyusunan daftar pemilih oleh PPS dan PPK di wilayah kerjanya, karena Sidalih mendeteksi elemen-elemen data pemilih yang belum lengkap, seperti data ganda, nomor induk kependudukan (NIK) tidak akurat dan lain-lain; (6) *stakeholder* Pemilu dapat memeriksa namanya dan konstituennya dalam daftar pemilih secara *on line*.

Silon, merupakan sistem informasi yang dirancang untuk memberi rasa aman pada para kandidat, bahwa daftar calon yang diajukan partai politik diadministrasikan secara baik, transparan, dan semua kandidat memperoleh informasi yang mudah dan akurat tentang proses pemeriksaan persyaratan administrasi pencalonan. Cara kerja Silon yakni masing-masing peserta pemilu baik partai politik dan calon anggota DPD menginput data administrasi seluruh calon anggota DPRD Provinsi dan calon anggota DPD ke dalam aplikasi Silon. Selain itu, Silon juga mendukung kerja jajaran KPU, partai politik, serta calon DPD dalam proses pendaftaran dan verifikasi kelengkapan pemenuhan persyaratan pengajuan bakal calon dan keabsahan pemenuhan persyaratan bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten dan Kota, serta calon DPD.

Keunggulan Silon adalah LPP dan peserta Pemilu dapat memantau pemenuhan syarat pencalonan dan mendeteksi potensi pelanggaran dalam proses pencalonan, seperti analisa kegandaan dukungan calon DPD oleh jajaran KPU, partai politik dan calon DPD. Kendala pelaksanaannya yaitu operator Silon partai politik kurang menguasai aplikasi dan kurang teliti dalam menginput data, menyebabkan banyaknya data calon anggota DPRD yang keliru diinput.

Silog, dibangun untuk dua tujuan; (1) membantu KPU dalam melakukan monitoring dan supervisi pengadaan hingga distribusi logistik Pemilu, dan; (2) membuka akses bagi

masyarakat untuk memantau proses pengadaan dan pendistribusian logistik Pemilu.

Aplikasi Silog berbasis pada *website*, dimana KPU Provinsi NTB dan KPU Kabupaten termasuk Kota memiliki akses untuk memberikan informasi tentang proses pengadaan dan distribusi logistik. Aplikasi Silog sudah di bangun menjelang Pemilu 2009 melalui kolaborasi KPU RI dengan Institut Teknologi Bandung (ITB) dan Kemitraan untuk Reformasi Pemerintahan (*Partnership for Governance Reform*). Dalam Penyelenggaraan Pemilu 2009, implementasi Silog belum optimal, menyebabkan Silog mendapat pembaruan pada Pemilu 2014 dan 2019, serta diaplikasikan untuk Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota tahun 2020.

Situng, merupakan sistem informasi yang dirancang untuk memberikan akses secara cepat terhadap hasil Pemilu berdasarkan hasil penghitungan dari TPS. Situng dirancang sebagai usaha KPU RI dalam mengurangi kecurangan penghitungan suara.

Gambar 8.4 Sistem informasi penghitungan suara (Situng)



Sumber: Dokumen Sekretariat KPU Provinsi NTB, 2019

Penelusuran terhadap dokumen KPU Provinsi NTB menemukan informasi bahwa Situng merupakan perangkat yang

digunakan untuk melakukan pindai (*scan*) dokumen rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di semua tingkatan badan penyelenggara, dari tingkat TPS, PPK, Kabupaten atau Kota, dan Provinsi untuk diumumkan di laman *website* KPU.

Penelusuran terhadap dokumen KPU di tahun 2021 menemukan informasi bahwa Situng memiliki sejumlah keunggulan, sebagai berikut; (1) memantau proses hitung cepat dan rekap hasil penghitungan perolehan suara di KPU Kabupaten dan Kota; (2) mempercepat proses penyampaian informasi hasil rekapitulasi penghitungan perolehan suara; (3) publikasi di Situng dapat digunakan sebagai bukti perkara dalam proses sengketa di Mahkamah Konstitusi, dan; (4) dapat menjadi alat proses pelaksanaan rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara. Akhirnya secara umum Situng merupakan instrumen KPU dalam membangun akuntabilitas penghitungan suara.

Meskipun demikian, Situng memiliki kelemahan, yakni; (1) petugas kesulitan melakukan pengumpulan C1 dari seluruh TPS dalam waktu yang cepat; dan; (2) jaringan internet yang tidak stabil sering menyebabkan pengiriman hasil entri dan pindai dari Situng desktop ke Situng web terkadang mengalami kegagalan (Dokumen Bagian Humas KPU Provinsi NTB, 2021).

Seluruh sistem informasi Pemilu di bangun dengan tujuan memberikan transparansi pengelolaan penyelenggaraan Pemilu kepada *stakeholder* dan masyarakat. *Stakeholder* Pemilu seperti pemerintah, dunia usaha, NGO, media massa, perguruan tinggi, dan partai politik, dimudahkan mendapatkan informasi melalui ketersediaan sistem informasi Pemilu. Empat manfaat sistem informasi Pemilu 2019 bagi *stakeholder* yang dikembangkan LPP, sebagai berikut;

- a) meningkatkan efektivitas, efisiensi, kecepatan proses dan kualitas layanan kepada *stakeholder* Pemilu;
- b) meningkatkan transparansi dalam setiap proses tahapan Pemilu kepada *stakeholder*;

- c) menghasilkan data mutakhir dan berkualitas yang dapat diakses dan dipergunakan oleh semua *stakeholder* untuk berbagai keperluan serta;
- d) mempermudah aktor partai politik dan kandidat dalam pengecekan kegunaan terhadap data pemilih, data calon, data anggota partai politik, serta data dukungan calon perseorangan (calon DPD).

Seluruh manfaat di atas diterima oleh *stakeholder* Pemilu, baik secara langsung ataupun tidak langsung. Berpijak dari informasi tersebut, diskusi ini memperkuat pergeseran pendekatan administrasi negara ke administrasi publik dalam tata kelola Pemilu. Pendekatan administrasi negara berorientasi pada kepentingan negara, sementara pendekatan administrasi publik adalah *customers oriented* atau *customer's approach* (Utomo, 2006:7). *Stakeholder* Pemilu sudah barang tentu merepresentasikan *customer's* dalam tata kelola Pemilu.

Hasil di atas sekaligus mengembangkan temuan Tanamah, Hastari, dan Tanaem, dalam kajiannya tentang efektivitas aplikasi SILON pada Pemilu 2019. Adapun temuan mereka menyatakan SILON KPU berkontribusi secara efektif membangun tatanan integritas, efektivitas, dan transparansi Pemilu tahun 2019 (Tanamah, et.al.,2019).

Permasalahannya adalah sistem informasi yang dikembangkan LPP dalam Pemilu 2019 belum berfungsi optimal. Penyebabnya terkendala sumber daya manusia (SDM) operator di internal LPP baik kuantitas maupun kompetensi. Kondisi tersebut menyebabkan input data dalam sistem informasi kurang akurat. Misalnya terlihat dari sistem informasi penghitungan suara (Situng), sebagai berikut:

- a) Operator kesulitan melakukan pengumpulan data C1 dari seluruh TPS untuk di input kedalam aplikasi Situng, disebabkan keterlambatan dari tingkat KPPS;

- b) Operator kurang akurat dalam input data C1 ke dalam aplikasi karena keterbatasan jumlah SDM dan kompetensi SDM;
- c) Jaringan internet di NTB belum stabil, menyebabkan pengiriman hasil entri dan pendai dari Situng desktop ke Situng Web terkadang mengalami kegagalan.

Masalah yang sama terlihat pada pelaksanaan Silon. Operator peserta Pemilu baik partai politik dan calon DPD kurang menguasai aplikasi, dan kurang cermat dalam input data, menyebabkan banyak data calon DPRD dan calon DPD mengalami kesalahan input. Memang LPP menyediakan staf untuk memberikan pelatihan dan pendampingan bagi operator Silon dari partai politik, tetapi yang diberikan oleh LPP kepada operator Silon peserta Pemilu belum optimal dan pergantian operator secara berulang kali menjadi penyebab penguasaan operator terhadap cara kerja Silon kurang baik.

2. Keterbukaan informasi publik

Keterbukaan informasi publik di jajaran KPU merupakan usaha organisasi dalam mengelola transparansi Pemilu melalui keterbukaan informasi publik sebagaimana diatur dalam undang-undang Pemilu maupun undang-undang keterbukaan informasi Publik. Usaha tersebut berhasil, terlihat dari predikat KPU Provinsi NTB sebagai badan publik informatif yang dinobatkan oleh Komisi Informasi (KI) Provinsi NTB sejak tahun 2017 hingga 2020. Sebagaimana dijelaskan oleh Ketua KI Provinsi NTB bahwa setiap tahun KI Provinsi NTB melakukan evaluasi tentang layanan informasi publik pada seluruh badan publik di NTB, dengan tiga kategori; (1) kategori instansi vertikal; (2) kategori organisasi perangkat daerah Provinsi NTB, dan; (3) kategori partai politik. Sejak tahun 2017 hingga 2020 KPU Provinsi NTB merupakan badan publik kategori vertikal yang memiliki predikat informatif.

Data dan informasi tentang layanan informasi publik sebagai cara pelaksanaan transparansi Pemilu di KPU

memperkuat penerapan konsep *administration for public* (Keban, 2008:4-5), yang tidak lain adalah KPU sebagai administrator utama Pemilu mengedepankan peran dalam mengembangkan misi pemberian pelayanan publik (*service providers*) sebagai bentuk responsivitasnya dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat tentang informasi Pemilu.

Prinsip seluruh aplikasi yang di bangun LPP bertujuan memberikan akses kepada *stakeholder* dalam penyelenggaraan masing-masing tahapan sebagai implementasi komitmen LPP dalam membangun kepuasan *stakeholder* Pemilu. Kebutuhan *stakeholder* terhadap akses informasi Pemilu memerlukan kanal dimana sistem informasi Pemilu dan keterbukaan informasi publik merupakan kanal yang efektif dalam menyediakan informasi tersebut.

Sistem informasi Pemilu dan keterbukaan informasi publik dalam praktik nilai transparansi pengelolaan Pemilu di atas mendukung pandangan Ansell dan Torfing (2016) yang menjelaskan transparansi dalam studi *governance* dilaksanakan dalam bentuk disediakannya sistem informasi publik atau bentuk-bentuk lain yang pada intinya dapat membuka akses informasi publik dan pelayanan publik yang menjangkau seluruh *stakeholder* secara adil atau setara.

2). Akses Kelompok Disabilitas

Kajian disabilitas sebagai sebuah konsep yang diartikan sebagai manusia yang memiliki kemampuan berbeda, memiliki tiga aspek, sebagai berikut:

- a) Orang yang memiliki keterbatasan, maka tugas administrasi publik adalah membangun kemandirian mereka;
- b) Lingkungannya, termasuk peraturan-peraturan pemerintah mengenai aksesibilitas. Kewajiban administrasi publik adalah membuat fasilitas yang mudah diakses dan peraturan-peraturan yang inklusif terhadap penyandang disabilitas;

- c) Perubahan perilaku masyarakat, yaitu mereka yang memandang penyandang disabilitas sebagai orang-orang yang subordinat yang tidak sama haknya seperti masyarakat secara umum, Tugas administrasi publik adalah memberikan sosialisasi pada masyarakat terhadap kesetaraan hak penyandang disabilitas dalam pelayanan publik (Haryanto dan Iriyanto, 2021).

Pengelolaan Pemilu yang akses penyandang disabilitas berkenaan dengan aspek kedua, yaitu menunjuk pada kewajiban LPP selaku administrator Pemilu membuat fasilitas yang ramah akses penyandang disabilitas dalam seluruh layanan tahapan Pemilu

Dalam dimensi kebijakan pengelolaan Pemilu 2019 telah melaksanakan prinsip-prinsip Pemilu akses disabilitas, namun menghadapi kendala implementasi, sebagai berikut;

- a. KPU hanya menyediakan surat suara *braille* untuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, serta calon anggota DPD, tidak menyediakan surat suara *braille* untuk pemilihan anggota DPR.RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten dan Kota;
- b. Badan *ad hoc* belum mampu menerjemahkan maksud dari pelayanan Pemilu inklusi. Temuan terhadap adanya TPS yang dibangun tidak berbasis TPS akses, seperti TPS dibuat di atas tanah yang rata, tidak bertangga, dan berbatu. Nyatanya masih ada TPS yang tidak memenuhi kriteria tersebut. Anggota KPPS membangun TPS di tempat yang bertangga dan berbatu, sehingga menyebabkan komunitas pemilih disabilitas mengalami kesulitan dalam memberikan suaranya. Petugas KPPS juga belum memahami prinsip dasar layanan penyandang disabilitas dalam pemungutan suara, seperti tidak boleh menyulitkan pemilih penyandang disabilitas dalam menggunakan hak pilihnya. Maka dalam implementasi layanan disabilitas di tahapan pemungutan suara kriteria utamanya ada

dua yaitu TPS tidak bertangga dan surat suara *braille* tersedia untuk semua jenis pemilihan.

- c. Fasilitas dan akses yang diberikan secara khusus kepada masyarakat penyandang disabilitas belum disosialisasikan secara efektif kepada aktor *stakeholder* komunitas disabilitas. Akibatnya angka partisipasi masyarakat disabilitas dalam pemungutan suara masih rendah terlihat dari banyak surat suara *braille* tidak terpakai;
- d. Pemilih penyandang disabilitas mengalami kesulitan datang ke TPS karena keterbatasan fisik.

Keharusan LPP untuk memberikan kemudahan akses disabilitas dalam Pemilu sudah berkembang sejak tahun 2002 dengan dikeluarkannya Undang-Undang Internasional mengenai hak-hak kepeiluan bagi orang-orang dengan status disabilitas (Wall, et.al.,2006). Merujuk konsep dari Wall, akses kepeiluan bagi disabilitas, dimulai sejak registrasi pemilih yang di Indonesia dikenal sebagai pemutakhiran data pemilih. Pada tahapan ini LPP menyediakan formulir khusus yang menerangkan status disabilitas yang disandang pemilih. Fasilitas pemungutan suara khusus di TPS, seperti logistik khusus akses, baik bilik suara, kotak suara, maupun surat suara yang ramah pemilih disabilitas.

Standar layanan lain yang perlu disediakan LPP yakni menyediakan materi sosialisasi pemilu ramah terhadap penyandang tuna netra dan tuna rungu, menyediakan asistensi kepada penyandang disabilitas apabila diperlukan, termasuk menyediakan akses khusus bagi perempuan hamil, termasuk pemilih lansia, selama periode registrasi Pemilu dan pemungutan suara (Wall, et.al.,2006).

Standar layanan disabilitas dalam Pemilu di atas belum maksimal disediakan LPP. Fenomena ini nampak dari formulir khusus tentang status disabilitas sudah disediakan dalam tahapan pemutakhiran data pemilih, namun fasilitas khusus yang disediakan selama pemungutan suara di TPS belum maksimal.

Misalnya saja tidak disediakannya surat suara *braille* untuk jenis pemilihan DPR RI dan DPRD. Materi sosialisasi Pemilu ramah penyandang disabilitas juga masih terbatas. Meskipun demikian, LPP menyediakan asistensi khusus pada saat pemungutan suara bagi penyandang disabilitas yang membutuhkan pendampingan, yakni petugas KPPS.

b. Partisipasi Pemilu

LPP memiliki kewajiban membuka partisipasi yang luas kepada *stakeholder* dan masyarakat untuk terlibat dalam proses Pemilu, seperti mendiskusikan Pemilu, memeriksa namanya dalam daftar pemilih, dan ikut dalam memberikan suaranya di TPS (Wall, et.al.,2006). Pendekatan yang diterapkan jajaran LPP dalam membangun partisipasi Pemilu sebagaimana konsep Wall melalui tujuh program, sebagai berikut:

1) Program Gerakan Melindungi Hak Pilih

Gerakan melindungi hak pilih (GMHP) merupakan strategi partisipasi Pemilu pada tahapan pemutakhiran data pemilih dalam bentuk jajaran KPU menyediakan aplikasi bagi masyarakat dan *stakeholder* Pemilu untuk memeriksa nama pemilih melalui aplikasi, yaitu <http://lindungibakpilihmu.kpu.go.id>. Strategi ini memiliki tujuan membangun efektivitas dan efisiensi layanan pemutakhiran data Pemilu kepada *stakeholder*.

Kelemahannya, implementasi GMHP belum banyak diketahui *stakeholder*. Penyebabnya adalah dalam implementasi GMHP jajaran KPU hanya berkolaborasi dengan Pemerintah Daerah. Aktor-aktor *stakeholder* Pemilu yang lain, seperti NGO, dunia usaha, media massa, perguruan tinggi, dan partai politik belum dilibatkan dalam sosialisasi GMHP. Sementara aktor-aktor *stakeholder* lainnya memiliki kepentingan langsung dalam memeriksa nama pemilih.

Partai politik memiliki kepentingan dalam memeriksa konstituen mereka untuk memastikan apakah sudah terdaftar dalam daftar pemilih atau belum. Demikian halnya dengan media

massa dapat menyampaikan informasi GMHP kepada masyarakat. NGO dapat melakukan advokasi (pendampingan) publik dengan memanfaatkan GMHP. Perguruan Tinggi sebagai institusi yang memiliki banyak pemilih pemula dapat menggunakan GMHP dalam mendorong mahasiswa dan civitas akademika untuk memeriksa namanya dalam daftar pemilih. Demikian halnya dengan dunia usaha yang memiliki karyawan dengan kesibukan kerja tinggi dapat memanfaatkan GMHP dalam memeriksa nama mereka dalam daftar pemilih.

2) Sosialisasi dan pendidikan pemilih berbasis keluarga

Sosialisasi dan pendidikan pemilih berbasis keluarga atau rumah tangga memang memiliki tujuan ideal, yakni menggunakan keluarga sebagai media internalisasi nilai-nilai integritas Pemilu, karena keluarga mensosialisasikan nilai-nilai kejuruan bagi anggotanya. Namun, tujuan program ini melampaui kapasitas KPU Provinsi untuk melaksanakannya, KPU Provinsi NTB belum memiliki desain implementasi yang terukur, menyebabkan jajaran staf KPU Provinsi NTB mengalami kesulitan dalam tahapan implementasi.

Program sosialisasi dan pendidikan pemilih berbasis keluarga juga belum memiliki kejelasan tentang aktor *stakeholder* mana yang memiliki peran dalam implementasinya, menyebabkan KPU Provinsi NTB hanya menggunakan Relawan Demokrasi sebagai mitra kolaborasi pelaksanaan program tersebut. Sementara aktor Relawan Demokrasi yang direkrut oleh KPU Provinsi NTB belum merepresentasikan segmen pemilih berbasis keluarga. Implikasinya, program sosialisasi dan pendidikan pemilih berbasis keluarga belum diimplementasikan.

3) Relawan demokrasi

Relawan Demokrasi (RELASI) merupakan program yang lebih menggambarkan kolaborasi LPP dengan *stakeholder*, karena RELASI merepresentasikan masyarakat dalam segmentasi-segmentasi pemilih, seperti pemilih pemula, pemilih marginal,

pemilih perempuan, dan pemilih disabilitas. Perwakilan *stakeholders* ini di rekrut dan diberikan pelatihan Pemilu oleh KPU Provinsi NTB, selanjutnya perwakilan *stakeholder* tersebut mensosialisasikan Pemilu kepada komunitas masing-masing. Melalui program RELASI memang memberikan akses yang setara tentang informasi Pemilu kepada segmentasi pemilih yang majemuk mengenai mengapa harus berpartisipasi dalam Pemilu, dan bagaimana cara menggunakan hak-hak mereka dalam Pemilu.

4) Sekolah kader pengawas Pemilu

Sekolah kader pengawas Pemilu (SKPP) merupakan program Bawaslu Provinsi NTB dalam membangun pengawasan partisipatif, yang tidak lain adalah pengawasan Pemilu melalui peran *stakeholder* dari aktor perguruan tinggi, NGO dan komunitas perempuan. Model program SKPP dari Bawaslu sama dengan model RELASI yang dikembangkan oleh jajaran KPU Provinsi NTB.

Perbedaannya dengan RELASI, jika RELASI berperan dalam melaksanakan sosialisasi Pemilu dan bekerja sebelum masa tenang, maka SKPP berperan dalam pengawasan pemungutan dan penghitungan suara di hari pemungutan suara dan bekerja sejak masa tenang atau sejak tiga hari sebelum hari pemungutan suara sampai dengan hari pemungutan suara. Hasil kerja pengawasan partisipatif oleh aktor-aktor SKPP disampaikan kepada Bawaslu Provinsi NTB secara *online* dan dipergunakan oleh Bawaslu Provinsi dalam pencegahan dan penindakan pelanggaran Pemilu.

5) Pemberdayaan masyarakat adat

Pengawasan berbasis masyarakat adat merupakan program pengawasan Pemilu melalui kolaborasi Bawaslu dengan masyarakat adat, khususnya masyarakat adat Bayan Beleq yang merupakan salah satu desa adat di Kabupaten Lombok Utara. Melalui peran masyarakat adat di bentuk suatu implantasi hukum

Pemilu, yaitu penggunaan hukum adat dalam pencegahan dan penindakan pelanggaran Pemilu.

Program implantasi hukum adat dalam Pemilu dilatarbelakangi adanya kesadaran Bawaslu terhadap sejumlah keterbatasan yang diberikan oleh undang-undang Pemilu dalam pencegahan dan penindakan pelanggaran Pemilu. Hukum adat dalam bentuk *aweq-aweq* desa lebih efektif dalam pencegahan pelanggaran Pemilu karena *aweq-aweq* desa dibuat bersama oleh masyarakat adat, dan sanksi terhadap pelanggarnya juga merupakan sanksi adat. *Anek-awek* desa adalah peraturan adat yang dibuat masyarakat desa adat sebagai pedoman kehidupan bersama.

Diskursus di atas menegaskan bahwa tata kelola Pemilu dilaksanakan dengan nilai-nilai partisipasi. Permasalahannya adalah seluruh program partisipasi di atas didesain hanya dalam masa tahapan Pemilu. Sementara partisipasi masyarakat dalam Pemilu tidak hanya diukur dari jumlah orang yang datang memilih di TPS, tetapi juga tentang kualitas pilihan dan kemampuan menggunakan surat suara sehingga jumlah surat suara tidak sah dapat dikurangi. Partisipasi masyarakat semakin memiliki urgensi karena Pemilu bukan hanya soal pemungutan suara di hari pemungutan suara, melainkan Pemilu merupakan tahapan yang bersiklus sejak dari perencanaan, sosialisasi Pemilu, pemutakhiran daftar pemilih, verifikasi partai politik dan pencalonan, kampanye, dan pemungutan suara. Seharusnya partisipasi Pemilu yang didesain LPP berbasis pada partisipasi berkelanjutan sesuai tahapan-tahapan Pemilu di atas.

Penjelasan ini memperkuat konsep partisipasi Pemilu yang dicetuskan sejumlah sarjana dengan menegaskan bahwa partisipasi masyarakat dalam Pemilu tidak hanya dalam bentuk masyarakat datang ke TPS untuk memberikan suaranya, tetapi lebih dari itu mencakup keterlibatan masyarakat secara berkesinambungan dalam tahapan-tahapan Pemilu, sejak

sosialisasi dan pendidikan pemilih, pemutakhiran data pemilih, verifikasi partai politik dan pencalonan, kampanye, pemungutan suara dan penghitungan suara (Agustyati, et.al.,2015). Surbakti dan Supryanto (2013) mengidentifikasi 10 bentuk partisipasi dalam Pemilu (lihat Tabel)

Tabel 8.3 Bentuk Partisipasi Pemilu

No	Bentuk Partisipasi Pemilu
1.	Melaksanakan sosialisasi Pemilu
2.	Melaksanakan pendidikan pemilih
3.	Memilih partai politik, calon, atau pasangan calon
4.	Memberikan suara sebagai pemilih
5.	Menulis atau menyiarkan berita tentang Pemilu
6.	Mendukung peserta Pemilu tertentu
7.	Mengorganisasikan warga negara lain untuk mendukung atau menyatakan keberatan terhadap alternatif yang ditawarkan LPP
8.	Menyampaikan hasil pemantauan, pengaduan, atau pengawasan Pemilu
9.	Melakukan survey dan menyebarluaskan hasil survey tentang persepsi pemilih
10.	Melaksanakan dan menyebarluaskan hasil penghitungan cepat Pemilu (Quick Count)

Sumber :Surbakti & Supryanto, 2013 : 12-13

Tabel di atas memperlihatkan ada banyak bentuk partisipasi Pemilu, seperti terlibat membantu LPP dalam melaksanakan sosialisasi Pemilu termasuk pendidikan pemilih, memilih partai politik, calon, atau pasangan calon, menulis atau menyiarkan berita tentang Pemilu, mendukung peserta Pemilu tertentu, mengkritisi kebijakan LPP, menyampaikan hasil pemantauan, pengaduan dan pengawasan Pemilu, melakukan survei hasil Pemilu, dan melakukan penghitungan cepat hasil Pemilu. Adapun ikut memberikan suara pada hari pemungutan suara, merupakan bentuk partisipasi paling minimal.

Dilihat dari partisipasi jenis terakhir, maka dalam kasus Pemilu 2019 di Provinsi NTB memperlihatkan ada peningkatan

partisipasi pemilih menjadi 82,75 % untuk tingkat DPRD Provinsi. Bahkan partisipasi pemilih di tingkat DPRD Kabupaten dan Kota untuk beberapa wilayah sangat tinggi, sebagaimana ditunjukkan tabel di bawah ini.

Tabel 8.4 Partisipasi Pemilih Pemilu DPRD Kabupaten dan Kota

No	Kabupaten/Kota	Persentase (%) Partisipasi Pemilih
1.	Lombok Barat	86,44
2.	Lombok Utara	79,62
3.	Lombok Tengah	79,79
4.	Lombok Timur	80,08
5.	Sumbawa Barat	89,77
6.	Sumbawa	84,89
7.	Dompu	89,39
8.	Bima	79,31
9.	Kota Mataram	85,38
10	Kota Bima	85,45

Sumber: Grafika Electoral KPU Provinsi NTB, 2019 :102

Partisipasi pemilih dalam Pemilu 2019 di Provinsi NTB berada di atas rata-rata partisipasi nasional. Ada kabupaten yang memiliki angka partisipasi sangat tinggi, seperti Kabupaten Sumbawa Barat sebesar 89,77 %. Berbeda sedikit dengan Kabupaten Sumbawa Barat, Kabupaten Dompu memiliki angka partisipasi pemilih sebesar 89,39 %. Memang ada kabupaten yang cukup rendah yaitu Kabupaten Bima sebesar 79,31 %, Lombok Utara sebesar 79,62 % dan Lombok Tengah 79,79 %. Namun, secara kumulatif di tingkat Provinsi NTB, angka partisipasi pemilih 82,91 % untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta 82, 75 % untuk Pemilu DPRD Provinsi.

Dibandingkan dengan Pemilu tahun 2009 dan 2014, partisipasi pemilih Pemilu 2019 menunjukkan angka yang paling tinggi. Pemilu 2009 mencapai 74,99 %, naik pada Pemilu 2014

menjadi 77,32 %, dan 2019 menjadi 82,75 %. Meskipun belum setara dengan partisipasi pada Pemilu 2004 yang berada pada posisi 85,37 %, namun Pemilu 2019 telah menunjukkan peningkatan (lihat Tabel).

Tabel 8.5 Partisipasi Pemilih Pemilu 2004-2019 di Provinsi NTB

Tahun Pemilu	Pemilih terdaftar	Pengguna hak pilih	Tidak menggunakan hak pilih	Presentasi partisipasi
2004	2.605.653	2.224.379	381.274	85,37
2009	3.139.376	2.354.271	785.105	74,99
2014	3.569.540	2.760.082	809.458	77,32
2019	3.667.253	3.034.763	632.490	82,75

Sumber : Sekretariat KPU Provinsi NTB, 2021

Seluruh penjelasan di atas menegaskan partisipasi Pemilu terbagi dalam dua tahapan, yaitu partisipasi dalam proses penyelenggaraan Pemilu dan partisipasi di hari pemungutan suara. Partisipasi dalam proses Pemilu terlihat dari; keterlibatan masyarakat dalam sosialisasi dan pendidikan pemilih; keterlibatan masyarakat sebagai relawan demokrasi; keterlibatan masyarakat dalam pengawasan partisipatif; keterlibatan masyarakat dalam sekolah kader pengawasan Pemilu, dan keterlibatan masyarakat dalam pengaduan pelanggaran Pemilu melalui posko pengaduan pelanggaran Pemilu. Muara dari partisipasi proses Pemilu adalah partisipasi masyarakat untuk memilih di hari pemungutan suara.

d. Akuntabilitas

Studi pemerintahan saat ini mengenal dua dimensi akuntabilitas, yakni akuntabilitas normatif (*ex-post facto accountability*) dan akuntabilitas positif (*ex-ante accountability*). Dimensi pertama pada prinsipnya mengharuskan pejabat dan lembaga publik bertanggung jawab atas kewenangan yang ada pada mereka (*answering for the use of authority*) melalui norma hukum, *monitoring system*, mekanisme anggaran, dan juga Pemilu. Proses akuntabilitas memerlukan mekanisme penilaian (*appraisal*)

mechanism) melalui lembaga publik lain yang independen yang diberikan hak untuk memeriksa setiap lembaga publik berkaitan dengan kinerja yang dilakukan institusi publik bersangkutan (Setiyono,2014).

Sedangkan dimensi kedua pada prinsipnya mengharuskan pejabat publik atau lembaga publik untuk selalu merepresentasikan keinginan rakyat dalam setiap pelaksanaan kebijakan yang mereka ambil. Pejabat publik harus selalu mengkonsultasikan secara terus-menerus setiap tindakan pada publik, memberikan alternatif pilihan, memberikan penjelasan dan informasi yang lengkap, serta menyediakan mekanisme bagi publik untuk memberikan saran atau mengecek kualitas kebijakan para pejabat serta merevisinya apabila dipandang perlu (Setiyono,2014).

Merujuk model akuntabilitas di atas, penulis menggunakan konsep akuntabilitas normatif dan positif, yaitu LPP bertanggung jawab terhadap pekerjaannya sendiri dan wajib menyampaikan laporan kerjanya kepada *stakeholder*. Cara menyampaikan laporan kerja LPP kepada *stakeholder* antara lain; (1) melaksanakan rapat terbuka setiap tahapan Pemilu bersama *stakeholder*; (2) menyampaikan hasil kerja melalui sistem informasi Pemilu, dan; (3) menyampaikan pengumuman hasil kerja melalui media massa (Wall, et.al.,2006). Akuntabilitas Pemilu lanjut Wall memiliki dampak terhadap terbangunnya kepercayaan *stakeholder* terhadap penyelenggara dan penyelenggaraan Pemilu yang ditandai oleh meningkatnya indeks demokrasi dan menurunnya sengketa Pemilu antara LPP dan *stakeholder*.

Kajian dalam buku ini memperlihatkan akuntabilitas kerja LPP kepada *stakeholder* Pemilu dalam penyelenggaraan Pemilu 2019 dilaksanakan melalui empat cara, yakni; (a) rapat koordinasi; (b) rapat pleno terbuka setiap tahapan Pemilu bersama *stakeholder*; (c) menyampaikan hasil kerja melalui sistem informasi Pemilu; (d) menyampaikan pengumuman hasil kerja melalui media massa

Keempat cara pelaksanaan akuntabilitas di atas memang efektif sebagai akuntabilitas dalam penyelenggaraan tahapan pemungutan dan penghitungan suara yang ditunjukkan oleh ditolaknya seluruh permohonan pemohon dalam sengketa Pemilu di Mahkamah Konstitusi. Namun belum efektif dilihat dari penilaian lembaga lain (dimensi akuntabilitas normatif), seperti nilai indeks demokrasi Provinsi NTB yang dikeluarkan Badan Pusat Statistik (BPS) dan data pelanggaran administrasi Pemilu yang dikeluarkan Bawaslu Provinsi NTB.

1) Indeks Demokrasi Provinsi NTB

Merujuk dokumen tentang indeks demokrasi Provinsi NTB memperlihatkan akuntabilitas tata kelola Pemilu dalam beberapa indikator mengalami penurunan pada Pemilu 2019. Nilai hak memilih dan dipilih yang merupakan prinsip utama dalam tata kelola Pemilu demokratis, mengalami penurunan dari 96,15 poin pada Pilkada 2018 menjadi 94,87 poin pada Pemilu 2019.

Penurunan nilai di atas menandakan akuntabilitas tata kelola Pemilu 2019 belum baik dalam menjamin hak memilih dan dipilih warga negara. Spekulasi lainnya adalah LPP belum maksimal melaksanakan fungsi pemutakhiran data pemilih untuk menjamin hak setiap warga negara dalam memilih. LPP juga belum maksimal dalam pelaksanaan fungsi verifikasi persyaratan calon peserta Pemilu untuk menjamin hak warga negara dipilih. Data tersebut sekaligus menandakan kolaborasi LPP dengan Dinas Dukcapil Provinsi NTB dalam proses pemutakhiran data pemilih, dan kolaborasi LPP dengan partai politik dalam verifikasi partai politik hingga pencalonan DPRD belum maksimal mencapai prinsip akuntabilitas dalam kolaborasi penyelenggaraan Pemilu.

Nilai persentasi perempuan terpilih mengalami penurunan, dari 30,77 poin pada tahun 2018 menjadi 5,13 poin tahun 2019, dimana dari 65 kursi DPRD Provinsi NTB hanya 1 perempuan. Sedangkan pada pemilihan kepala daerah tahun 2018 terdapat

kandidat perempuan yang terpilih seperti Wakil Gubernur Provinsi NTB, Wakil Bupati Lombok Barat, dan Bupati di Kota Bima. Data ini menjelaskan belum efektifnya hasil kolaborasi LPP dengan NGO perempuan dalam sosialisasi dan pendidikan pemilih berbasis Perempuan. Penyebabnya norma Pemilu mengatur isi materi sosialisasi dan pendidikan pemilih tidak boleh mengarahkan pemilih untuk memilih perempuan dalam rangka melaksanakan asas Pemilu, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan berkala.

Nilai keberpihakan KPU di daerah dalam penyelenggaraan Pemilu yang menggambarkan independensi LPP mengalami penurunan dari 100,00 poin pada Pilkada 2018 menjadi 93,67 poin pada Pemilu 2019. Kondisi yang sama juga terlihat pada kecurangan dalam pemungutan suara. Dalam Pilkada 2018 nilai kecurangan pemungutan suara 100,00 poin yang artinya kejujuran dan integritas jajaran LPP sangat baik. Tetapi pada Pemilu 2019 menurun menjadi 93,67 poin yang artinya kejujuran dan integritas jajaran LPP mengalami penurunan (Sumber: BPS, 2020).

Tabel 8.6 Indeks Demokrasi NTB Pada Aspek Hak-Hak Politik & Lembaga Demokrasi 2018-2019

No.	Variabel	Tahun	
		2018	2019
1.	Hak-hak Politik	62,08	66,14
	Hak memilih atau dipilih	96,15	94,87
	Kurang fasilitas sehingga penyandang cacat tidak dapat menggunakan hak pilih	60,00	97,45
	Kualitas daftar pemilih tetap (DPT)	75,98	77,10
	Voter turnout	77,32	82,77
	Presentase perempuan terpilih total anggota DPRD Propinsi	30,77	5,13
	Demonstrasi/mogok yang bersifat kekerasan	0,00	13,04
	Pengaduan masyarakat mengenai penyelenggaraan pemerintahan	100,00	100,00
2.	Lembaga Demokrasi	86,11	91,16
	Keberpihakan KPUD dalam penyelenggaraan Pemilu	100,00	77,27

No.	Variabel	Tahun	
		2018	2019
	Kecurangan dalam penghitungan suara	100,00	93,67
	Alokasi anggaran pendidikan dan kesehatan	83,20	89,33
	Perda yang merupakan inisiatif DPRD	50,00	42,86
	Rekomendasi DPRD kepada Eksekutif	50,00	100,00
	Kegiatan kaderisasi yang dilakukan partai peserta Pemilu	85,71	100,00
	Presentase perempuan pengurus partai politik	100,00	100,00
	Kebijakan pejabat Pemda yang dinyatakan bersalah oleh PTUN	73,68	76,32
	Upaya penyediaan informasi APBD oleh Pemda	75,00	91,66
	Keputusan hukum yang kontroversial	100,00	100,00
	Penghentian penyidikan yang kontroversial oleh jaksa/polisi	100,00	100,00

Sumber: BPS Nusa Tenggara Barat, 3 Agustus 2020

2) Sengketa Hasil Pemilu di Mahkamah Konstitusi

Sengketa hasil Pemilu di Mahkamah Konstitusi (MK) merupakan pertanda keberterimaan atau ketidakberterimaan *stakeholder* khususnya aktor partai politik terhadap hasil Pemilu yang diproduksi LPP. Melalui parameter sengketa hasil Pemilu di MK dapat dijelaskan bahwa keberterimaan partai politik dan calon anggota DPD terhadap hasil Pemilu 2019 di Provinsi NTB kurang baik sebagai pertanda kepercayaan partai politik dan kandidat terhadap kinerja LPP belum maksimal.

Terdapat sembilan sengketa Pemilu yang diajukan peserta Pemilu kepada MK. Namun sembilan permohonan menunjukkan tidak ada satu pun permohonan pemohon dikabulkan oleh MK. Ditolaknya permohonan pemohon oleh MK disebabkan ketidakmampuan pemohon di dalam melengkapi bukti-bukti atas dalil yang disengketakan. Memang betul bahwa peserta Pemilu memiliki keterbatasan waktu untuk mengumpulkan bukti sekaligus keterbatasan akses untuk mendapatkan data dan bukti dari LPP. Kondisi ini menjadi salah satu hambatan mendapatkan keadilan Pemilu.

Data di atas menunjukkan bahwa meskipun sejumlah partai politik seperti PBB, Partai Gerindra, PDIP, Partai Golkar, Partai Nasdem, Partai Berkarya, dan Partai Demokrat belum menerima sepenuhnya hasil kerja LPP, namun MK menolak permohonan partai politik tersebut. Putusan MK menandakan secara hukum, akuntabilitas LPP dalam penyelenggaraan pemungutan dan penghitungan suara sudah baik.

3) Pelanggaran administrasi Pemilu yang dilaporkan di Bawaslu Provinsi NTB

Pelanggaran administrasi Pemilu dalam penyelenggaraan Pemilu 2019 di Provinsi NTB masih terjadi sebagai pertanda akuntabilitas dalam kolaborasi beberapa tahapan penyelenggaraan Pemilu belum baik. Pengelolaan logistik Pemilu merupakan yang paling banyak mengalami pelanggaran administrasi, meliputi; (a) kekurangan surat suara; (b) kebocoran gudang penyimpanan logistik di kecamatan; (c) pelibatan relawan peserta Pemilu dalam pelipatan surat suara dan pengepakan; (d) distribusi tidak tepat prosedur, tidak tepat jumlah, dan tidak tepat jenis; (e) tertukarnya surat suara antar daerah pemilihan; dan (f) kotak suara rusak karena terkena hujan dan tidak tersegel

Pemutakhiran daftar pemilih merupakan tahapan ketiga yang memiliki pelanggaran administrasi Pemilu cukup tinggi. Pemutakhiran daftar pemilih merupakan tahapan Pemilu paling menentukan karena menyangkut keselamatan terhadap kedaulatan rakyat dalam memilih pemimpin politik dan pemerintahan. Ketika masyarakat tidak terdaftar dalam daftar pemilih, mereka berpotensi kehilangan hak pilihnya. Nyatanya, dalam kasus Pemilu 2019 di Provinsi NTB masih terdapat permasalahan sebagai berikut:

- a. Terdapat pemilih tidak memenuhi syarat sebagai pemilih, tetapi masuk dalam daftar pemilih tetap, sebaliknya beberapa pemilih yang memenuhi syarat sebagai pemilih tidak masuk dalam DPT;

- b. Adanya pemilih ganda, yaitu pemilih yang terdaftar lebih dari satu kali;
- c. Rendahnya akurasi identitas pemilih, seperti nomor induk kependudukan, nama, dan alamat;
- d. Terdapat warga negara asing masuk dalam daftar pemilih tetap, dan;
- e. Adanya pemilih fiktif, yaitu orang yang terdaftar dalam daftar pemilih tetap namun keberadaannya tidak ditemukan.

Kampanye merupakan tahapan yang memiliki pelanggaran administrasi Pemilu keempat. Pelanggaran administrasi Pemilu pada tahapan kampanye menggambarkan kinerja LPP dalam memfasilitasi kampanye dan pencegahan pelanggaran, sekaligus menggambarkan kurang patuhnya peserta Pemilu terhadap regulasi kampanye. Akuntabilitas terhadap LPP dan peserta Pemilu terlihat dari bentuk-bentuk pelanggaran sebagai berikut:

- a. KPU Provinsi NTB terlambat dalam menyerahkan alat peraga kampanye (APK) kepada partai politik;
- b. Pemasangan alat peraga kampanye di tempat yang dilarang seperti jalan protokol, tempat pendidikan, dan tempat ibadah, dan;
- c. Keterlibatan anak-anak, aparatur sipil negara (ASN), pejabat daerah, dan perangkat desa dalam kampanye.

Pelanggaran administrasi Pemilu paling kecil terjadi pada tahapan pencalonan, yang meliputi dua bentuk; (1) ditemukannya calon anggota legislatif dalam daftar calon tetap (DCT) berstatus ASN, dan; (2) ditemukannya calon anggota legislatif berstatus sebagai perangkat desa. Kedua bentuk pelanggaran ini menandakan kurang cermatnya jajaran KPU Provinsi NTB dalam melakukan verifikasi persyaratan calon anggota legislatif dan belum maksimalnya peran jajaran Bawaslu Provinsi NTB dalam melakukan fungsi pengawasan. Seharusnya penilaian tentang persyaratan sudah dicermati oleh KPU dan Bawaslu sejak pendaftaran hingga pleno penetapan daftar calon tetap (DCT).

Akuntabilitas Pemilu 2019 di Provinsi NTB kurang baik yang ditunjukkan oleh kasus-kasus pemungutan suara ulang (PSU) dan pemungutan suara lanjutan (PSL) yang meliputi 21 kasus, yakni: 2 PSU di Kabupaten Lombok Tengah; 3 PSU dan 1 PSL di Mataram; 3 PSU di Lombok Utara; 1 PSU di Lombok Timur; 2 PSU di Kota Bima; 2 PSU di Sumbawa; 1 PSU di Dompu; 4 PSU di Bima; 1 PSL di Sumbawa Barat (Bawaslu Provinsi NTB, 2019). Pengulangan Pemilu dalam kasus-kasus di atas sudah barang tentu memberi implikasi pada penambahan biaya Pemilu yang dikeluarkan negara sekaligus menunjukkan ketidakpastian hasil Pemilu.

Norma pemilu yang berlaku di Indonesia memang mengatur tentang PSU dan PSL, sebab Indonesia tidak mengenal penundaan Pemilu. Tidak dikenalnya penundaan Pemilu dimaksudkan agar sirkulasi kepemimpinan politik berkala setiap lima tahunan. Sedangkan pengaturan PSU dimaksudkan untuk menjamin penyelenggaraan Pemilu berjalan secara jujur. PSU diatur dalam ketentuan pasal 372 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Sedangkan PSU disinonimkan apabila ada lebih dari satu pemilih menggunakan suara lebih dari satu kali atau terdapat pelanggaran seperti adanya pengarahan pemilih untuk memilih kandidat tertentu.

Indonesia juga mengenal konsep pemilu lanjutan dan Pemilu susulan. Namun pelaksanaannya lebih hati-hati daripada PSU. Untuk dapat dilaksanakannya Pemilu lanjutan dan Pemilu susulan harus memenuhi kriteria yang menunjukkan terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya yang mengakibatkan sebagian tahapan penyelenggaraan Pemilu tidak dapat dilaksanakan. Penetapan Pemilu lanjutan dan Pemilu susulan merupakan kewenangan KPU pada masing-masing tingkatan. Namun apabila terjadi kasus lebih dari 50 % jumlah pemilih terdaftar secara nasional tidak dapat

menggunakan hak pilihnya, maka penetapan Pemilu lanjutan dan Pemilu susulan dilakukan oleh keputusan Presiden.

Terlepas dari ketatnya pengaturan PSU, PSL dan Pemilu lanjutan dalam norma Pemilu, penjelasan di atas menguatkan penelitian terhadap Pemilu di Amerika Serikat, yang pada intinya menyimpulkan bahwa persepsi positif dan keberterimaan *stakeholder* terhadap hasil Pemilu hanya akan terbangun apabila kinerja administrator Pemilu dalam penyelenggaraan tahapan Pemilu baik (Bowler, et al.,2015). Kajian ini sekaligus menguatkan konsep akuntabilitas LPP terhadap *stakeholder* Pemilu yang dikembangkan oleh Wall (2006).

Akhirnya seluruh penjelasan di atas menandakan tiga dimensi *good governance* dari Addink (2017) yang dipraktikkan dalam kolaborasi penyelenggaraan Pemilu 2019 di Provinsi NTB, yakni *rule of law dimension*, *democracy dimension*, dan *institutional dimension*.

Rule of law dimension difokuskan pada aksesibilitas kelompok disabilitas dalam penyelenggaraan Pemilu melalui penyediaan fasilitas layanan Pemilu terhadap komunitas disabilitas. Fasilitas yang disediakan yaitu surat suara *braille* dan tempat pemungutan suara (TPS) akses, serta pemberian akses bagi penyandang disabilitas sebagai penyelenggara Pemilu di tingkat badan *adbock*. Untuk mensosialisasikan informasi tentang akses kelompok disabilitas, LPP berkolaborasi dengan komunitas disabilitas.

Democracy dimension difokuskan pada transparansi Pemilu dan partisipasi. Indikator transparansi dilaksanakan melalui dua metode, yaitu sistem informasi Pemilu dan keterbukaan informasi publik. Sistem informasi Pemilu disediakan untuk memberikan akses informasi kepada *stakeholder* Pemilu terhadap masing-masing penyelenggaraan tahapan Pemilu. LPP menyediakan sistem informasi untuk setiap tahapan Pemilu, seperti Sidalih untuk penyelenggaraan tahapan pemutakhiran data pemilih, Sipol untuk penyelenggaraan tahapan pendaftaran dan verifikasi Partai

Politik, Silon untuk penyelenggaraan tahapan pencalonan, Silog untuk penyelenggaraan tahapan pengadaan dan distribusi logistik, dan Situng untuk penyelenggaraan tahapan penghitungan suara. Bahkan LPP juga menyediakan sistem informasi Pemilu untuk non-tahapan Pemilu, seperti sistem informasi partisipasi masyarakat (Siparmas) untuk penyelenggaraan tahapan sosialisasi, pendidikan pemilih dan partisipasi masyarakat yang diselenggarakan melalui kolaborasi dengan *stakeholders* Pemilu.

Keterbukaan informasi publik dilaksanakan melalui penguatan peran pejabat pengelola informasi dan dokumen (PPID) dalam memberikan informasi Pemilu kepada *stakeholders* Pemilu baik sebagai perorangan maupun lembaga atau institusi. Pelaksanaan keterbukaan informasi publik di LPP sebagai pertanda, LPP mengedepankan peran dalam mengembangkan misi pemberian pelayanan publik (*service providers*) sebagai bentuk responsivitasnya dalam pemenuhan kebutuhan *stakeholder* tentang informasi Pemilu.

Partisipasi dilaksanakan melalui berbagai program, seperti: gerakan melindungi hak pilih; sosialisasi dan pendidikan pemilih berbasis keluarga; relawan demokrasi; sekolah kader pengawas Pemilu, dan; pengawasan berbasis masyarakat adat. Program-program partisipasi masyarakat di atas melibatkan *stakeholder*, meskipun pada sejumlah program keterlibatan *stakeholder* masih terbatas, seperti program gerakan melindungi hak pilih sebagai program penting bagi semua *stakeholder* hanya melibatkan aktor pemerintah.

Akses kelompok disabilitas, partisipasi dan transparansi Pemilu, pada akhirnya merupakan cara untuk melaksanakan *institutional dimension* khususnya pada nilai akuntabilitas penyelenggaraan Pemilu, yaitu keberterimaan *stakeholder* Pemilu terhadap proses dan hasil Pemilu sebagaimana digambarkan oleh Addink (2017). Meskipun demikian pelaksanaan nilai akuntabilitas belum maksimal yang ditandai menurunnya IDI

Provinsi NTB dan laporan pelanggaran administrasi Pemilu yang dilaporkan peserta Pemilu kepada Bawaslu Provinsi NTB.

Meskipun demikian, informasi di atas menguatkan hasil penelitian Tanamah, Hastari, dan Tanaem (2019) yang menyimpulkan SILON KPU berkontribusi secara efektif membangun tatanan integritas, efektivitas dan transparansi Pemilu 2019. Selain itu mengkonstruksi penelitian Tanamah, Hastari, dan Tanaem dengan temuan transparansi dan partisipasi belum maksimal melahirkan akuntabilitas Pemilu. Diskusi ini sekaligus mengembangkan hasil penelitian Novianti, Suryono, dan Hanafi (2015) yang menyebutkan, akuntabilitas KPU Kabupaten dalam penyelenggaraan Pemilukada cukup baik, karena didukung oleh *stakeholder*. Dengan demikian, membangun akuntabilitas dalam tata kelola Pemilu hanya akan berhasil apabila dipraktikkannya nilai-nilai transparansi, akses kelompok, partisipasi, dan akuntabilitas dalam kolaborasi penyelenggaraan Pemilu sekaligus menggunakan *local genius* yang tersedia.*****

BAB IX

FAKTOR BERPENGARUH DALAM GOOD ELECTORAL GOVERNANCE

Penjelasan seluruh bab di atas menunjukkan manajemen penyelenggaraan Pemilu di Indonesia menerapkan pendekatan *good electoral governance* yang meliputi dimensi kelembagaan, proses, dan nilai *governance*. Manajemen pemilu yang demikian memiliki urgensi guna menjawab tantangan tata kelola Pemilu kontekstual yang membutuhkan kepercayaan publik. Namun demikian, praktik manajemen Pemilu melalui pendekatan *good electoral governance* selayaknya memperhatikan sejumlah faktor pendukung dan penghambat. Bab ini menyajikannya secara komprehensif.

A. Faktor Pendukung

Faktor pendukung praktik *good electoral governance*, yaitu; sejarah kolaborasi, kepercayaan *stakeholder* terhadap LPP, kualitas personil penyelenggara, jejaring kerja LPP, sarana dan prasarana, serta kepemimpinan kolaboratif.

a) Sejarah kolaborasi

Sejarah kolaborasi memberikan pengalaman tentang manfaat yang diperoleh masing-masing aktor sebagai *stakeholder* selama proses kolaborasi berjalan. Berdasarkan penelusuran terhadap sejarah kolaborasi *stakeholder* ditemukan manfaat yang diperoleh masing-masing aktor sebagai *stakeholder*. Pemerintah mendapatkan manfaat dalam bentuk stabilitas politik selama penyelenggaraan Pemilu berlangsung. Kolaborasi dengan LPP mempermudah kedua aktor bertukar informasi tentang situasi

Pemilu dan ketertiban masyarakat. Sedangkan LPP mendapatkan dukungan dalam bentuk fasilitasi penyelenggaraan tahapan.

Dunia usaha mendapatkan keuntungan ekonomi dari pengadaan dan distribusi logistik Pemilu dan LPP mendapat manfaat dalam bentuk tersedianya logistik Pemilu tepat jumlah dan tepat waktu sesuai jadwal tahapan Pemilu. NGO mendapatkan kesempatan memberi kontribusi terhadap pengembangan demokrasi dan membuka akses informasi Pemilu bagi komunitasnya. Media massa mendapatkan akses informasi Pemilu untuk diinformasikan kepada publik. Sedangkan LPP mendapatkan manfaat efektivitas sosialisasi, informasi Pemilu dan pendidikan pemilih. Perguruan tinggi mendapatkan manfaat efektivitas dalam pelaksanaan tri dharma perguruan tinggi, sedangkan LPP mendapatkan manfaat dalam memperbanyak literasi Pemilu, sosialisasi dan pendidikan pemilih. Partai Politik mendapatkan manfaat efektivitas kerja politik dalam Pemilu sejak pendaftaran, pencalonan, kampanye hingga pemungutan dan penghitungan suara. Sedangkan LPP mendapatkan manfaat pelaksanaan layanan Pemilu kepada *providers*.

Manfaat yang dirasakan masing-masing aktor *stakeholder* di atas memberi motivasi bagi *stakeholder* dalam membangun kolaborasi penyelenggaraan Pemilu berikutnya. Manfaat yang diperoleh *stakeholder* dalam kolaborasi juga memacu keinginan *stakeholder* melanjutkan program kolaborasi. Dengan demikian, keberlanjutan kolaborasi dalam pengelolaan Pemilu berbasis pada rasionalitas manfaat yang diperoleh *stakeholder*.

b) Kepercayaan

Kepercayaan *stakeholder* terhadap LPP dalam penyelenggaraan Pemilu terbentuk melalui proses panjang, yakni melalui adanya manfaat, dan pengalaman yang diperoleh *stakeholder* selama kolaborasi berlangsung, dan dialog LPP dengan *stakeholder* selama kolaborasi berlangsung. Manfaat positif dan pengalaman menarik yang diperoleh *stakeholder* membentuk cara

berpikir *stakeholder* tentang LPP dan penyelenggaraan Pemilu. Citra LPP di hadapan *stakeholder* Pemilu ditentukan oleh bagaimana LPP memperlakukan *stakeholder* selama proses kolaborasi dan bagaimana LPP membangun dialog selama proses kolaborasi berlangsung.

Praktik kolaborasi LPP dan *stakeholder* dalam penyelenggaraan Pemilu yang sudah terbangun sejak tahun 2004 memberi manfaat dan pengalaman bagi *stakeholder*. Keduanya merupakan faktor yang membentuk cara berpikir positif dan akhirnya menimbulkan kepercayaan *stakeholder* kepada LPP. Manfaat dan pengalaman selama kolaborasi berlangsung juga membentuk kepercayaan LPP terhadap *stakeholder*. Data di atas memperkuat model kolaborasi Ansel dan Gash (2007) yang menyebutkan terbangunnya saling percaya di antara *stakeholder* merupakan hasil dari proses dialog. Data ini sekaligus memperkuat model kolaborasi dari Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2011) yang menyatakan kepercayaan di antara *stakeholder* merupakan kebutuhan utama pelaksanaan kolaborasi.

c) Jejaring kerja LPP

Sifat kolaborasi yang melibatkan *multi-stakeholder* membutuhkan jaringan kerja organisasi yang direpresentasikan oleh jaringan kerja para fungsionaris LPP. Latar belakang fungsionaris LPP yang berasal dari berbagai organisasi masyarakat sipil, seperti NGO, perguruan tinggi, dan media massa mendukung kerja-kerja LPP khususnya dalam penyelenggaraan sosialisasi Pemilu dan pendidikan pemilih.

Fungsionaris LPP yang berasal dari NGO memiliki jaringan kerja dengan ormas keagamaan, ormas pemuda, ormas perempuan, komunitas disabilitas, kelompok hobi, dan pemerintah. Fungsionaris yang berasal dari perguruan tinggi memiliki jaringan kerja dengan aktor *stakeholder* perguruan tinggi, demikian halnya fungsionaris yang berasal dari media massa memiliki jaringan kerja dengan aktor *stakeholder* media massa.

Jaringan kerja fungsionaris LPP di atas memberi pengaruh pula terhadap pengambilan keputusan LPP tentang program sosialisasi dan pendidikan pemilih, sekaligus mitra kerja kolaborasi, seperti pemilihan NGO, perguruan tinggi dan media massa.

Data di atas sekaligus menunjukkan bahwa dalam pengelolaan penyelenggaraan tahapan Pemilu, LPP berusaha membuat rencana melalui hasil konsultasi dengan komunitas jejaring fungsionaris LPP. Informasi yang diperoleh dari jaringan fungsionaris LPP membentuk keputusan tentang pengelolaan Pemilu. Jaringan kerja fungsionaris LPP dengan begitu memberi dampak positif (*impack*) pada terbukanya relasi aktor lokal dalam pengelolaan Pemilu, seperti komunitas masyarakat adat yang sebelumnya tidak dipandang penting, namun dalam penyelenggaraan Pemilu 2019 justru memiliki peran strategis dalam internalisasi nilai-nilai Pemilu berintegritas.

Penjelasan di atas memperkuat pandangan Parsons (2005) yang menyebutkan pelibatan jaringan dalam kebijakan publik memungkinkan aktor *stakeholder* lokal lebih berkembang karena aktor *stakeholder* memiliki sumber daya penting yang dapat dipertukarkan dengan sumber daya pembuat kebijakan melalui relasi antara pembuat kebijakan dan *stakeholder*. Kasus yang sama muncul dalam pengelolaan Pemilu, dimana aktor *stakeholder* lokal dapat mempertukarkan sumber daya dengan LPP untuk penyelenggaraan sosialisasi Pemilu, pendidikan pemilih, dan pengawasan Pemilu.

d) Sarana dan prasarana

Terdapat empat sarana dan prasarana yang mendukung praktik *good electoral governance*, yaitu; (1) Rumah Pintar Pemilu Digital; (2) Bioskop mini “Hatta X-55”; (3) Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumen (PPID), dan; (4) *Website* KPU.

Sayangnya seluruh sarana dan prasarana di atas, lebih dominan dimanfaatkan oleh *stakeholder* dari media massa dan perguruan tinggi. Media massa memanfaatkan sarana dan

prasarana di atas untuk mengambil berita. Sedangkan perguruan tinggi memanfaatkan sarana dan prasarana di atas untuk keperluan pengajaran dan penelitian. Dalam perspektif dimensi pengajaran, perguruan tinggi memanfaatkan sarana dan prasarana di atas untuk keperluan praktikum atau praktik kuliah lapangan (PKL) mahasiswa. Dimensi penelitian dimanfaatkan sebagai sarana dan prasarana dosen maupun mahasiswa dalam penelitian

e) Kepemimpinan

Karakteristik tata kelola Pemilu yang berkaitan langsung dengan proses demokrasi membutuhkan hadirnya kepemimpinan penyelenggara yang berorientasi pada pola kepemimpinan kolaboratif dan kepemimpinan pelayanan. Pada bagian faktor-faktor keberhasilan kolaborasi menunjukkan pola kepemimpinan yang dipraktikkan oleh fungsionaris LPP, memiliki ciri; mendengarkan, empati, bujukan atau persuasi, konseptualisasi, kemampuan melayani, dan membangun masyarakat.

Ditemukannya kepemimpinan sebagai faktor keberhasilan praktik *good electoral governance* dalam kolaborasi penyelenggaraan Pemilu 2019 mendukung teori Ansel dan Gash (2007) yang menjelaskan bahwa kehadiran kepemimpinan yang mampu menengahi konflik antar *stakeholder* sangat diperlukan dalam proses kolaborasi. Peran kepemimpinan yang demikian tidak harus hanya datang dari LPP. Konsep *collaborative governance* dari Ansel dan Gash (2007) menegaskan, kepemimpinan dalam kolaborasi dapat berasal dari semua *stakeholder* yang terlibat dalam kolaborasi.

Idealnya dalam praktik kolaborasi terdapat 7 (tujuh) peran kepemimpinan yang mendukung proses kolaborasi meliputi: (a) sebagai aktor yang menggali dukungan untuk kolaborasi; (b) menginisiasi pertemuan; (c) fasilitator dan moderator; (d) representator dari aktor yang berkolaborasi secara keseluruhan; (e) distributor pengetahuan; (f) mendorong penggunaan

teknologi dalam kolaborasi, dan; (g) melakukan advokasi pada publik (Emerson, et.al.,2011)

Pandangan Emerson di atas, membantu menjelaskan bahwa proses kolaborasi dalam penyelenggaraan Pemilu 2019 didukung oleh faktor kepemimpinan dari fungsionaris LPP. Fungsionaris LPP yang bersumber dari masyarakat sipil dengan berbagai elemen mempermudah mereka menggali dukungan *stakeholder*, berperan sebagai fasilitator dan moderator dalam pertemuan-pertemuan dengan *stakeholder*, distributor pengetahuan tentang kepemiluan, dan mendorong penggunaan teknologi dalam kolaborasi.

Demikianlah identifikasi faktor pendukung *good electoral governance* dalam penyelenggaraan Pemilu. Sebaiknya perlu penambahan satu lagi faktor pendukung yakni forum dialog *stakeholder* Pemilu (FSP). Tujuannya untuk memudahkan komunikasi dan koordinasi semua aktor sebagai *stakeholder* dalam kolaborasi.

B. Faktor Penghambat

Faktor penghambat praktik *good electoral governance* dalam penyelenggaraan Pemilu, yaitu; regulasi teknis, inovasi, politik, dan integritas badan penyelenggara *adbock*.

1. Regulasi teknis

Ketersediaan regulasi teknis memberi kepastian hukum terhadap model kolaborasi penyelenggaraan Pemilu, sekaligus sebagai implementasi dari ketentuan pasal 448 Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017. Regulasi teknis tentang kolaborasi dalam penyelenggaraan tahapan Pemilu juga menghindari LPP melanggar perundang-undangan Pemilu dalam praktik tata kelola Pemilu kolaboratif.

Kajian dalam diskusi ini menunjukkan kolaborasi LPP dengan *stakeholder* Pemilu hanya memiliki peraturan teknis dalam kolaborasi dengan relawan demokrasi. Sedangkan kolaborasi

dengan *stakeholder* lainnya seperti aktor pemerintah, dunia usaha, NGO, media massa, perguruan tinggi, dan partai politik, belum dilengkapi peraturan teknis pelaksanaan. Ketiadaan peraturan teknis menyebabkan rasa khawatir dan rendahnya motivasi LPP dalam memperbanyak aktor kolaborasi.

Saat ini jajaran KPU sudah memiliki peluang untuk menyusun regulasi teknis pelaksanaan dalam kolaborasi dengan *stakeholders* sesuai kebutuhan. Ketentuan pasal 57 ayat (2) Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2020 yang menjelaskan tentang tata cara KPU hingga daerah dalam penyelenggaraan Pemilu melalui kelompok kerja yang terdiri dari tiga unsur, yaitu anggota KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten atau Kota, pejabat dan personil Sekretariat, dan pihak lain yang dianggap perlu. Penyebutan pihak lain yang diperlukan dalam ketentuan tersebut tidak lain dimaksudkan merujuk pada aktor *stakeholder*. Melalui pengaturan tersebut, jajaran KPU dapat memasukkan semua aktor sebagai *stakeholder* Pemilu menjadi anggota kelompok kerja (Pokja) dalam penyelenggaraan tahapan Pemilu, sudah barang tentu sesuai kebutuhan. Penyelenggaraan pemutakhiran data pemilih dapat memasukkan pejabat Dinas Dukcapil, demikian halnya untuk pendidikan pemilih dapat memasukkan aktor perguruan tinggi, aktor NGO, dan media massa.

2. Inovasi LPP

Pengelolaan penyelenggaraan Pemilu melalui pendekatan *good electoral governance* memiliki implikasi terhadap kecukupan pembiayaan untuk mendukung kerja *stakeholder* dalam pelaksanaan program. Tuntutan pengelolaan Pemilu berbasis *good electoral governance* adalah tersedianya anggaran yang memadai, dan hal ini merupakan tantangan bagi jajaran LPP.

Kondisi di atas memerlukan inovasi LPP dalam menemukan format baru kolaborasi LPP dengan *stakeholder* Pemilu yang tidak hanya nilai akses kelompok, transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas. Ada banyak potensi sumber daya

lokal yang dapat dikembangkan sebagai mitra kolaborasi dalam membangun *good electoral governance*, yaitu pondok pesantren, dewan masjid, kesenian tradisional, dan perguruan tinggi. Peran pondok pesantren, dewan masjid, dan kesenian tradisional dapat dikembangkan dalam program sosialisasi Pemilu dan pendidikan pemilih. Peran perguruan tinggi dapat dikembangkan dalam program kuliah kerja nyata (KKN) tematik tentang Pemilu hingga menjadikan mahasiswa dari perguruan tinggi sebagai petugas badan penyelenggara *ad hoc*. Pelibatan mahasiswa sebagai badan penyelenggara *ad hoc*, selain lebih efisien juga mendapatkan tenaga yang profesional dan berintegritas sehingga dapat mengurangi praktik maladministrasi Pemilu di tingkat badan *ad hoc*.

3. Politik

Pemilu demokratis mensyaratkan hadirnya LPP yang bersifat independen sebagaimana disebutkan dalam pasal 3 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Implementasi pasal 3 yaitu kode etik LPP yang mengatur independensi fungsionaris dan staf LPP sebagai etika kerja. Kode etik LPP mendefinisikan independensi sebagai kewajiban penyelenggara Pemilu bebas dari campur tangan dan pengaruh siapapun yang mempunyai kepentingan atas perbuatan, tindakan dan keputusan yang diambil oleh penyelenggara Pemilu (Pasal 6 Ayat (2) Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017).

Sementara keterbatasan kewenangan dan sumber daya yang dimiliki, mengharuskan LPP berkolaborasi dengan *multi-stakeholders* dalam pengelolaan penyelenggaraan Pemilu. Kekhawatiran fungsionaris LPP melanggar kode etik dan intervensi politik *stakeholders* Pemilu terhadap keputusan LPP, menjadi faktor penghambat penerapan pendekatan kolaborasi dalam pengelolaan penyelenggaraan Pemilu 2019 di Provinsi NTB.

Intervensi politik *stakeholder* Pemilu sulit dihindari terutama jika kolaborasi di bangun dalam ketergantungan LPP terhadap

sumber daya yang dimiliki *stakeholder*. Fasilitas kerja yang diberikan Kepala Daerah terhadap LPP misalnya, dapat mempengaruhi independensi LPP dalam pengambilan keputusan. Intervensi politik Kepala Daerah semakin terbuka ketika Kepala Daerah merupakan pimpinan partai politik di daerah bersangkutan. Fenomena perubahan suara antar partai politik yang muncul di Kabupaten Lombok Tengah menunjukkan intervensi kepala daerah terhadap keputusan KPU Kabupaten dalam kerja rekapitulasi suara masih terjadi.

Demikian halnya kolaborasi LPP dengan partai politik dalam program pendidikan pemilih, dapat dimanfaatkan oleh partai politik untuk melaksanakan kampanye terselubung. Aktor *stakeholder* NGO juga merupakan organisasi yang banyak melaksanakan hubungan-hubungan politik dengan partai politik. Keterlibatan NGO dalam kolaborasi berpotensi menimbulkan intervensi politik kepada LPP sepanjang kolaborasi berlangsung. Intervensi politik dari *stakeholder* di atas dapat menyebabkan rendahnya kepercayaan *stakeholder* terhadap LPP dan kredibilitas pemerintah terpilih.

4. Profesionalisme

Tahapan pemungutan suara yang satu rangkaian dengan penghitungan suara di hari pemungutan suara (*polling day*) merupakan tahapan puncak dari pengelolaan penyelenggaraan Pemilu (Surbakti, et.al, 2011). Rendahnya indeks demokrasi Provinsi NTB khususnya pada indikator yang terkait langsung dengan Pemilu, pelanggaran administrasi Pemilu hingga pemungutan suara ulang, pemungutan suara lanjutan, dan berujung pada dipermasalahkannya etik penyelenggara oleh peserta Pemilu, menandakan belum baiknya profesionalisme dan integritas LPP dalam pelaksanaan tahapan penghitungan dan rekapitulasi hasil Pemilu. Fenomena ini misalnya ditunjukkan oleh kasus di Kabupaten Lombok Tengah dan Kabupaten Lombok Timur. KPU Kabupaten dan PPK hingga KPPS dalam

rangkaian pemungutan dan penghitungan suara. Dua diantara beberapa kasus pelanggaran etika penyelenggara Pemilu dalam Pemilu 2019 di Provinsi NTB yang menunjukkan belum baiknya profesionalisme penyelenggara sebagaimana ditunjukkan tabel di bawah ini.

Tabel 9.1 Pelanggaran Etika Penyelenggara Pemilu 2019 Provinsi NTB

Kabupaten	Deskripsi Kasus	Sanksi
Lombok Tengah	Putusan BAWASLU RI tanggal 18 Juni 2019 memerintahkan kepada KPU Kabupaten Lombok Tengah untuk memerintahkan PPK Pujut membetulkan rekapitulasi hasil Pemilu karena terjadi perubahan suara yang dilakukan oleh PPK Pujut terhadap Partai Nasdem yaitu penambahan 55 suara di 3 TPS dan pengurangan 19 suara di TPS yang lain. Atas perintah tersebut KPU Kabupaten Lombok Tengah melakukan pembedulan sendiri dengan alasan masa kerja PPK sudah habis, pembedulan tersebut tidak dilakukan melalui pleno terbuka yang seharusnya dihadiri oleh BAWASLU Kabupaten dan saksi Partai Politik. Berita acara pembedulan tidak diberikan kepada BAWASLU Kabupaten dan saksi Partai Politik, melainkan hanya diberikan kepada BAWASLU RI. DKPP RI berpandangan KPU Kabupaten Lombok Tengah tidak memberikan akses dan pelayanan kepada pemangku kepentingan utama Pemilu yaitu BAWASLU Kabupaten dan Partai Politik untuk mendapatkan data dan informasi hasil Pemilu.	<ul style="list-style-type: none"> • Pemberhentian jabatan Ketua KPU Kabupaten Lombok Tengah; • Peringatan keras dan pemberhentian dari jabatan Koordinator Divisi pada 1 orang anggota KPU; • Peringatan keras kepada 3 orang anggota KPU Kabupaten Lombok Tengah
Lombok Timur	Ada permintaan informasi publik yang diajukan oleh Lembaga Bantuan Hukum (LBH) LENKA Lombok Timur tentang daftar Pemilih di TPS Pemilu 2019 yang tercantum dalam model form.C7-KPU dan daftar pemilih tambahan yang tercantum dalam model form C5-KPU. KPU Lombok Timur tidak memberikan data tersebut dengan alasan surat permohonan LBH-LENKA Lombok Timur tidak memiliki nomor dan tanggal	Peringatan kepada Ketua dan Anggota KPU Kabupaten Lombok Timur

Kabupaten	Deskripsi Kasus	Sanksi
	surat. KPU Lombok Timur mengkonsultasikan permasalahan tersebut kepada KPU provinsi, namun dijawab oleh KPU provinsi jika KPU provinsi sedang melaksanakan rapat koordinasi nasional di Jakarta. Akhirnya batas waktu pemberian informasi atau tindak lanjut permohonan informasi publik melewati sepuluh hari sebagaimana di atur dalam undang-undang keterbukaan informasi publik. Cara kerja administrasi Pemilu oleh KPU Kabupaten Lombok Timur dipandang oleh DKPP Republik Indonesia melanggar prinsip transparansi dan profesionalitas	

Sumber: Putusan putusan DKPP No. 289-PKE-DKPP/IX/2019 dan putusan DKPP Nomor 30-PKE-DKPP/III/2020

Polling day merupakan tahapan paling menentukan akuntabilitas proses dan hasil Pemilu. Undang-undang Pemilu telah mengatur tentang prinsip transparansi kerja LPP di-*polling day*. Akan tetapi, kajian ini menunjukkan akuntabilitas tata kelola Pemilu belum didukung perilaku administrator Pemilu untuk mewujudkan transparansi dalam pengelolaan Pemilu.

Layanan penghitungan dan rekapitulasi hasil Pemilu diwarnai kecurangan LPP dari tingkat PPK hingga KPU Kabupaten. Modus kecurangan yakni memformulasikan keseimbangan angka-angka dalam formulir rekapitulasi suara, yang menerangkan tentang data pemilih dan pengguna hak pilih, meliputi informasi sebagai berikut;

1. Data pemilih:
 - a. Jumlah pemilih dalam daftar pemilih tetap (DPT)
 - b. Jumlah pemilih dalam daftar pemilih tambahan (DPTb)
 - c. Jumlah pemilih dalam daftar pemilih khusus (DPK)
 - d. Jumlah pemilih (A + B + C)
2. Data pengguna hak pilih:
 - a. Jumlah pengguna hak pilih dalam DPT
 - b. Jumlah pengguna hak pilih dalam DPTb

- c. Jumlah pengguna hak pilih dalam DPK
- d. Jumlah pengguna hak pilih (A + B + C)

Perilaku administrator Pemilu di atas berdampak pada kondisi psikologis peserta Pemilu yang tidak merasakan kenyamanan dalam berpolitis. Temuan ini memperkuat pandangan Wall yang menyebutkan ketiadaan profesionalisme penyelenggara berdampak pada kurangnya kepercayaan partai politik, kandidat dan pemilih terhadap penyelenggaraan Pemilu (Wall, et.al.,2006). Sementara kurangnya kepercayaan partai politik, kandidat dan pemilih terhadap Pemilu mendelegitimasi hasil Pemilu.

Intinya, seluruh penjelasan di atas menandakan ada fenomena rendahnya loyalitas staf penyelenggara Pemilu terhadap prinsip-prinsip kerja LPP. Menurut Wall, prinsip-prinsip kerja LPP meliputi transparansi, kemandirian, kejujuran, efisiensi, kepastian hukum, akuntabilitas, dan orientasi pada pelayanan. Rendahnya loyalitas staf LPP terhadap prinsip-prinsip kerja LPP yang disebut integritas penyelenggara menyebabkan LPP mudah diintervensi oleh peserta Pemilu (Wall, et.al.,2006).

Meskipun demikian, di tengah tata kelola Pemilu yang kompleks seperti dalam penyelenggaraan Pemilu 2019 di Provinsi NTB, profesionalisme LPP tidak berdiri sendiri. Dua faktor yang mempengaruhinya, yakni internal organisasi dan eksternal organisasi. Internal organisasi yakni; (1) kejujuran jajaran LPP dalam pelaksanaan rekapitulasi; (2) kecermatan LPP dalam pelaksanaan rekapitulasi; (3) rumitnya formulir rekapitulasi; dan (4) tidak adanya deteksi dini terhadap permasalahan. Faktor eksternal yakni; (1) intervensi pemerintah; dan (2) hasrat politik partai politik dan kandidat untuk berkuasa kembali.*****

BAB X

MODEL GOOD ELECTORAL GOVERNANCE KONTEKSTUAL

Berdasarkan seluruh pemikiran kritis hingga praksis di dalam bab I hingga bab IX, bab ini membahas model rekomendasi kebijakan tata kelola Pemilu dengan pendekatan *good electoral governance* yang secara umum dapat menjadi referensi tata kelola Pemilu di Indonesia dan negara-negara demokrasi lainnya. Argumentasinya, tata kelola Pemilu diatur secara sentralistik dengan undang-undang Pemilu yang berlaku sama di seluruh Indonesia kecuali Provinsi Aceh yang memiliki kekhususan. Dengan demikian, walaupun kasus yang dipilih Provinsi NTB, namun dapat menggambarkan daerah-daerah yang lain.

Pertama-tama, praktik *good electoral governance* diawali dengan desain kelembagaan *governance* Pemilu yang menerapkan pendekatan *collaborative governance* model *hepta-helix*, yakni tata kelola melalui kolaborasi tujuh pemangku kepentingan yang meliputi: pemerintah; dunia usaha; NGO; media massa; perguruan tinggi; partai politik, dan; LPP. Penanggung jawab penyelenggaraan yang berfungsi dalam pengorganisasian dan pengendalian tata kelola ada pada LPP sehingga disebut sebagai *stakeholder* primer, sedangkan aktor *stakeholder* lain merupakan pendukung manajemen Pemilu (*election management support*) dengan peran sebagai berikut:

- a. Pemerintah. Peran pemerintah memfasilitasi kerja LPP dalam penyelenggaraan tahapan Pemilu. Agar terbangun kolaborasi berkelanjutan sebaiknya ada desain integrasi sistem informasi administrasi kependudukan (SIAK) yang

- ada di pemerintah dengan sistem informasi data pemilih (SIDALIH) yang ada di KPU untuk pendataan pemilih;
- b. Dunia usaha. Dalam melaksanakan fungsi supporting manajemen logisti seperti pengadaan dan distribusi logistik Pemilu, perlu diperhatikan spirit pemberdayaan dunia usaha lokal. Tujuannya untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dan membuka lapangan kerja masyarakat lokal di sektor industri Pemilu. Penting dipahami bahwa dalam perspektif ekonomi, Pemilu merupakan industri demokrasi karena Pemilu membuka lapangan kerja dan meningkatkan pendapatan masyarakat;
 - c. NGO. Peran NGO adalah agen sosialisasi Pemilu, pendidikan pemilih, dan advokasi hak politik peserta Pemilu dan pemilih. Sebaiknya perlu diperkuta peran NGO sebagai pemantau Pemilu dari pusat hingga daerah;
 - d. Media massa. Selain memberikan informasi Pemilu peran media massa perlu diperluas untuk pencegahan berita *hoax* dan pendidikan pemilih berbasis toleransi;
 - e. Perguruan tinggi. Hingga saat ini peran perguruan tinggi terbatas pada penyediaan tim ahli bagi LPP. Agar peran perguruan tinggi lebih maksimal sebaiknya kolaborasi LPP dengan perguruan tinggi berbasis tri dharma perguruan tinggi meliputi bidang pendidikan, bidang penelitian, dan bidang pengabdian masyarakat. Dalam bidang pendidikan mengembangkan; (a) integrasi pelajaran kepemiluan dalam kurikulum, khususnya di Fakultas Hukum dan Ilmu Politik; (b) penulisan buku panduan kepemiluan; (c) materi kepemiluan yang dipilih dapat berupa sistem Pemilu, sistem kepartaian, hukum Pemilu. Bidang penelitian meliputi; (a) penulisan skripsi, tesis dan disertasi tentang kepemiluan; (b) membentuk lembaga riset kepemiluan; dan (c) membuka S2 tata kelola Pemilu. Bidang pengabdian masyarakat; (a) sebaiknya program KPU dan Bawaslu beririsan dengan

misi perguruan tinggi; (b) magang dan KKN tematik tentang Pemilu;

- f. Partai Politik. Peran partai politik dalam rekrutmen kandidat memerlukan pengaturan lebih operasional tentang partisipasi masyarakat, transparansi, dan akuntabilitas Partai politik dalam rekrutmen calon anggota parlemen melalui undang-undang Pemilu, serta pelatihan teknis pengisian laporan dana kampanye yang lebih intensif terhadap staf partai politik oleh jajaran KPU Provinsi NTB;
- g. Lembaga Penyelenggara Pemilu (LPP). Direkomendasikan LPP membuat desain kolaborasi berkelanjutan, yang meliputi kolaborasi di masa tahapan Pemilu dan kolaborasi di masa non-tahapan Pemilu.

Kelembagaan *governance* Pemilu yang menerapkan konsep *collaborative governance*, dilaksanakan melalui proses *electoral governance* meliputi lima tahapan, yakni: dialog tatap muka; membangun kepercayaan; komitmen terhadap proses; pemahaman bersama, dan; hasil antara atau sementara. Beberapa poin pada masing-masing tahapan yang perlu diperhatikan sebagai berikut;

- a. Dialog tatap muka. Pola dialog LPP dan *stakeholder* didesain lebih interaktif dimana *stakeholder* bisa bertukar pandangan dengan LPP secara setara. Misalnya, dialog untuk penyelenggaraan tahapan pemutakhiran data pemilih tidak hanya melibatkan pemerintah daerah, tetapi perlu juga melibatkan instansi yang menyediakan sumber-sumber pemilih pemula atau pemilih baru guna pelaksanaan pemutakhiran data pemilih berkelanjutan, seperti Lembaga pendidikan dan TNI/POLRI.
- b. Komitmen terhadap proses. Jajaran KPU dan jajaran Bawaslu membangun naskah kerjasama dengan pemerintah yang didahului oleh naskah kerjasama KPU RI dan Bawaslu RI dengan Kementerian Dalam Negeri tentang integrasi

SIAK dan SIDALIH dalam mendukung pemutakhiran data pemilih

- c. Pemahaman bersama. Sebaiknya tahapan pemahaman bersama diinisiasi oleh LPP untuk merumuskan kejelasan tujuan bersama, definisi masalah, nilai yang akan dicapai dalam kolaborasi. Jajaran Bawaslu perlu menginisiasi pemahaman bersama yang mencakup tiga komponen di atas dalam kolaborasi dengan jajaran POLRI dan jajaran Kejaksaan Tinggi melalui GAKUMDO untuk menghasilkan SOP penanganan tindak pidana Pemilu. LPP juga perlu menginisiasi dibentuknya forum kolaborasi *stakeholder* Pemilu (FKSP)
- d. Hasil antara. Direkomendasikan desain program kolaborasi memperhatikan kemanfaatan bagi semua *stakeholder*.

Agar kolaborasi penyelenggaraan Pemilu mendapatkan kepercayaan *stakeholder*, maka selain memerlukan nilai *electoral governance*, yaitu nilai-nilai kontekstual yang meliputi; transparansi, akses kelompok disabilitas, partisipasi, dan akuntabilitas, LPP juga dapat memanfaatkan nilai-nilai lokal, seperti di Provinsi NTB misalnya ada nilai perilaku masyarakat Lombok yang termanifestasi dalam konsep *tindih, malik, ilak*, dan *merang* sebagai materi dan media pendidikan pemilih serta internalisasi Pemilu berintegritas bagi peserta, penyelenggara dan masyarakat. Selain itu, terdapat pula nilai gotong royong di Kabupaten Sumbawa Barat yang dapat digunakan sebagai media sosialisasi Pemilu, pendidikan pemilih, dan evaluasi Pemilu.

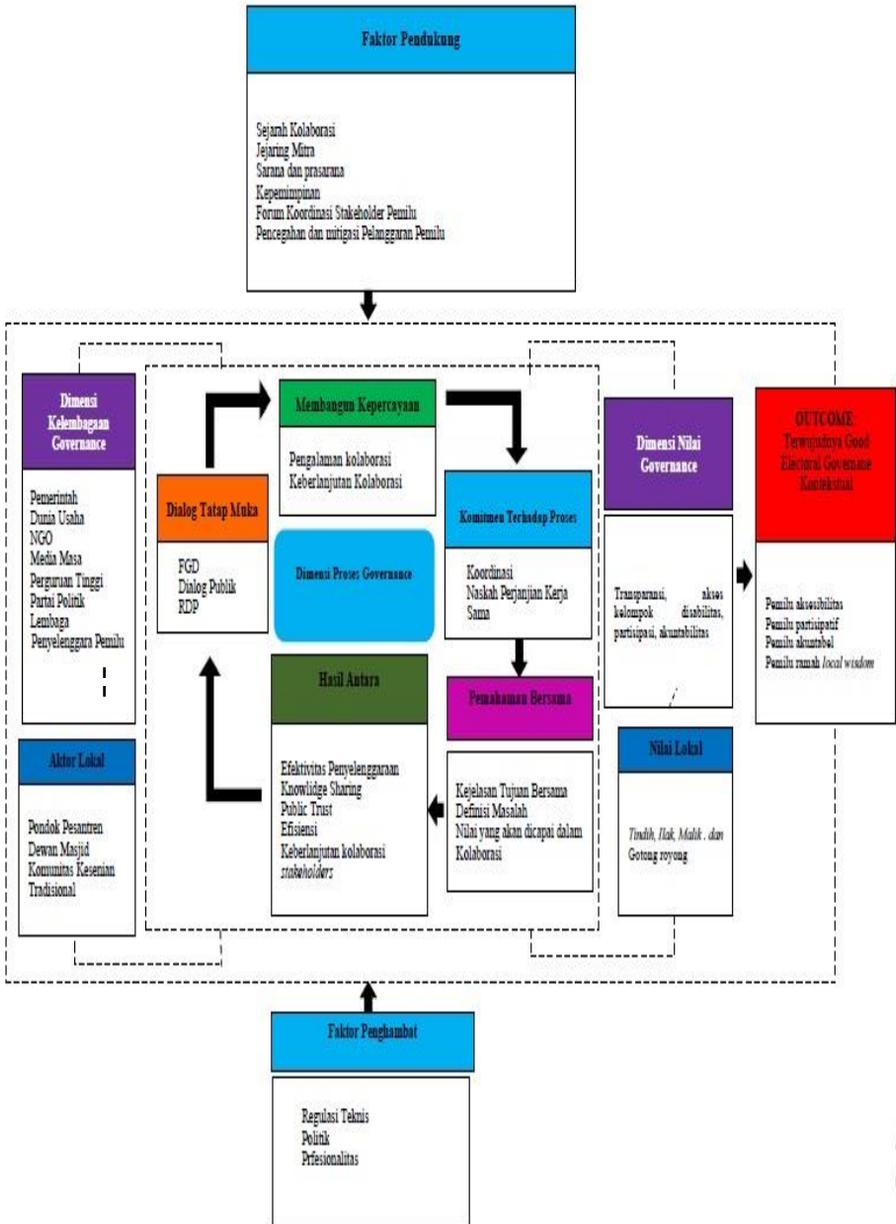
Penerapan pendekatan *good electoral governance* juga bisa mengadopsi nilai-nilai lokal di provinsi lain. Tugas perancang pendekatan *good electoral governance* adalah mencari nilai-nilai lokal yang tersedia di setiap daerah. Penerapan pendekatan *good electoral governance* yang demikian memberi keuntungan tidak tercerabutnya nilai-nilai lokal dalam praktik *good electoral governance* sebagai model tata kelola Pemilu modern.

Meskipun demikian, nilai-nilai kontekstual yang direkomendasikan untuk penyempurnaan sebagai berikut;

- a. Transparansi Pemilu. Direkomendasikan penguatan sistem informasi pengawasan Pemilu di jajaran Bawaslu yang terintegrasi dengan sistem informasi Pemilu jajaran KPU;
- b. Akses kelompok disabilitas. Direkomendasikan bimbingan teknis anggota KPPS tentang layanan disabilitas dalam Pemilu dan surat suara *braille* disediakan untuk semua jenis Pemilu;
- c. Akuntabilitas Pemilu. Direkomendasikan peningkatan profesionalisme LPP melalui penguatan kapasitas dan integritas jajaran KPU dan Bawaslu dalam bidang pengorganisasian dan pengendalian tata kelola yang berorientasi layanan Pemilu.

Apabila model *collaborative governance* melalui model *heptahelix*, didukung oleh sumber daya lokal, misalnya di Provinsi NTB ada pondok pesantren, dewan masjid, dan kesenian tradisional, serta praktik *good electoral governance* modern didukung nilai-nilai lokal, maka diyakini akan mewujudkan suatu tata kelola Pemilu aksesibilitas, partisipatif, akuntabel (*responsibility*), dan ramah *local wisdom*. Konsep ini merupakan model tata kelola Pemilu kontekstual, yaitu tata kelola yang sesuai perkembangan zaman, tuntutan global, namun tidak menceraiberaut nilai-nilai lokalitas di daerah. Model pendekatan *good electoral governance* yang ditawarkan disederhanakan melalui gambar di bawah ini.

Gambar 10.1 Model *Good Electoral Governance* Kontekstual



BAB XI

PENUTUP

Diskusi ini menyimpulkan bahwa pendekatan *good electoral governance* dalam penyelenggaraan Pemilu memiliki tiga dimensi, sebagai berikut;

1. Dimensi kelembagaan. Dengan menggunakan konsep ini, maka kelembagaan tata kelola Pemilu menggunakan pendekatan kolaboratif melalui model *hepta-helix*, yang tidak lain adalah tata kelola melalui kolaborasi tujuh aktor sebagai pemangku kepentingan Pemilu, yakni; (1) pemerintah; (2) dunia usaha; (3) NGO; (4) media massa; (5) perguruan tinggi; (6) partai politik; dan (7) lembaga penyelenggara Pemilu (LPP). Kedepan masih diperlukan pemetaan *stakeholder* (*stakeholders mapping*) yang mengidentifikasi peran masing-masing *stakeholder* kedalam tiga kategori aktor, yakni *stakeholder* primer, *stakeholder* sekunder, dan *stakeholders* kunci. Melalui *stakeholders mapping*, maka desain kelembagaan tata kelola Pemilu kolaboratif dapat berkelanjutan.
2. Dimensi proses *governance*. Dimensi ini merupakan proses pelaksanaan kolaborasi antar pemangku kepentingan yang terdiri dari lima siklus tahapan meliputi: dialog tatap muka; membangun kepercayaan; komitmen terhadap proses; pemahaman bersama; dan hasil antara. Temuan penulis dilapangan menunjukkan proses kolaborasi belum dilaksanakan melalui tahapan proses secara utuh terhadap lima siklus tahapan tersebut. Dampaknya penerapan kelembagaan tata kelola Pemilu model kolaboratif belum efektif dalam memperbaiki kualitas proses dan hasil Pemilu.

3. Dimensi nilai *governance*. Dimensi ini merupakan tata kelola Pemilu yang mengadopsi nilai-nilai tata pemerintahan yang baik. Praktik dilapangan menunjukkan terdapat empat nilai *governance* yang diterapkan LPP, yakni; (1) transparansi Pemilu; (2) akses kelompok disabilitas; (3) partisipasi; dan (4) akuntabilitas. Namun penerapan nilai-nilai konvensional di atas belum cukup. Masih perlu didukung oleh penerapan nilai-nilai lokal, terlebih Indonesia merupakan negara yang sangat kaya dengan nilai-nilai lokal.

Penerapan pendekatan *good electoral governance* perlu memperhatikan faktor pendukung dan penghambat. Faktor pendukung meliputi; (1) sejarah kolaborasi; (2) kepercayaan; (3) jejaring kerja LPP; (3) sarana dan prasarana; serta (4) kepemimpinan. Sedangkan faktor penghambat yang menjadi kendala meliputi; (1) ketersediaan regulasi teknis; (2) inovasi LPP; (3) politik; dan (4) profesionalisme jajaran LPP.

Akhirnya tulisan ini ingin menyatakan bahwa pendekatan *good electoral governance* memberikan sebuah konsep baru sebagai model tata kelola Pemilu masa depan. *Good electoral governance* berbasis pada teori *collaborative governance* dan *good governance*. Penggunaan konsep *hepta-helix* pada dimensi kelembagaan tata kelola Pemilu yang ditawarkan menambah temuan baru pada konsep *helix* yang sudah ada dalam studi ilmu administrasi publik, dimana model terakhir dari konsep *collaborative governance* adalah *hexa-helix*.

Dalam tataran praktis, apabila pendekatan *good electoral governance* diterapkan secara konsisten, maka akan menghasilkan tata kelola Pemilu menjadi terbuka, inklusif, partisipatif, akuntabel (*responsibility*), dan ramah kearifan lokal yang disebut model tata kelola Pemilu TIPAR.

Sebagai penutup diskusi, penulis merekomendasikan apabila Pemilu ingin berkualitas, perlu menerapkan pendekatan *good electoral governance* dengan model tiga dimensi di atas.

Tantangannya adalah dalam kasus di Indonesia, penerapan pendekatan ini memerlukan komitmen dari LPP sebagai institusi yang diberikan mandat oleh undang-undang untuk menyelenggarakan Pemilu. Sedangkan kelemahan pendekatan ini memerlukan advokasi kebijakan untuk meyakinkan LPP. Meskipun demikian, kelebihan pendekatan ini dapat diterapkan di seluruh daerah dalam wilayah Indonesia, bahkan sangat mudah diterapkan pada negara-negara demokrasi yang menggunakan model LPP mandiri.*****

DAFTAR PUSTAKA

- Adagbabiri, M. M. (2015). Accountability and Transparency: An Ideal Configuration for Good Governance, *Journal Developing Country Studies*, Vol.5.No (21). 1-5
- Addink, G. H. (2017). Good Governance: Importance in Practice, Theories and Definitions, *HORLEV*, Volume 1, Issue (1).1-32
- Agus, (2018), *Politik Elektoral*, Pusat Penelitian dan Publikasi Ilmiah LP2M UIN Mataram dan Sanabil
- Agustyati, K. Junaidi, V. & Ibrohim, (2015), *Potret Partisipasi Organisasi Masyarakat Sipil Dalam Pemantauan Pemilu 1999-2014, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia (kemiTraan) dan Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)*
- Alberto, H. B., Gibja, F., Valladares, J., & Molleda. (2014), *Democratic Accountability in Service Delivery: A practical guide to identify improvements through assessment*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance
- Ali, E. M. (2013). *Kepemimpinan Integratif Dalam Konteks Good Governance*, PT.Multicerdas Publishing
- Amosa, D.U., (2010), *Local Government and Good Governance: The Case of Samoa*, *Commonwealth Journal of Local Governance*, Issue 7, November
- Anssel, C., & Gash, A. (2007), *Collaborative Governance in Theory and Practice*, *Journal of Public Administration Research and Theory*: pp.543-571
- Anssel, C., & Torfing, J. (2016), *Hanbook on Theories of Governance*, Edward Elgar Publishing
- Astuti, R. S., Warsono,H., & Rachim, A. (2020). *Collaborative Governance Dalam Perspektif Administrasi Publik*,

- Semarang, Program Doktor Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas
Diponegoro Press
- Asshiddiqie, J. (2005), *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran
Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta,
Konstitusi Press
- _____. (2005), *Perkembangan dan Konsolidasi
Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Sekretariat
dan Kepaniteraan MK.RI
- Audu, M. S., Osuala & Samuel, U. (2014), *Conceptualising
Funtionalism and Its Aplication to the Study of African
History*, *Academic Journal of Interdiciplinary Studies*,
Vol.3.No.6:225-228
- Banga, W. (2018), *Kajian Administrasi Publik Kontemporer:
Konsep, Teori, dan Aplikasi*, Edisi Revisi, Yogyakarta,
Gava Media
- Batinggi A., & Ahmad B., (2013), *mamanejemen Pelayanan
Publik*, Yogyakarta, CV. Andi Offset
- Benowitz, E.A., (2001), *Cliff Quick Review Principles of
Management*, New York, Hungry Minds.Inc.
- Bjuremalm, H., Gibaja, A. F., & Nollada, J. V. (2014),
Democratic Accountability in Service Delivery,
International Institute for Democracy and Electoral
Assistance
- Berman, E., Callen, M., Clark C., & Long, G. J. D. (2019).
*Election fairness and government legitimacy in
Afghanistan*, *Journal of Economic Behavior and
Organization* (168). 292-317
- Brans, M. & Rossbach, S. (1997). *The Autopoiesis of
Administrative System: Niklas Luhman on Public
Administrastion and Public Policy*, *Public
Administration* Vol. (75) 417–439

- Brenner, S., Cochran, P. (1991), The stakeholder theory of the firm: Implication for business and society theory and research. Paper presented at the International Association for Business and Society Proceeding, Sundance, Utah
- Budd, L, & Harris, L. (2014). E-Economy: Rhetoric or business reality. London, Routledge ECEG 2008, Switzerland. 93:104
- Budiadrjo, M, (2008), Dasar-Dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi, Jakarta, PT. Ikrar Mandiriabadi
- Budhiati, I., (2018), Memperjuangkan Suara Perempuan di Parlemen: Penguatan Kuota Perempuan Pada Masa Pasca-Reformasi, Yogyakarta, Thafa Media
- Bungin, M.B., (2014). Penelitian Kualitatif Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya, Jakarta, Prenada Media Group, Edisi Kedua
- Burden, B. C., Canon, D. T., Mayer, K. R., Moynihan, D. P. (2012) The Effect of Administrative Burden on Bureaucratic Perception of Policies: Evidence from Election Administration, Public Administration Review, 1-11
- Bowler, S., Brunell, T., Donovan, T., & Gronke, P. (2015). Election administration and perceptions of fair elections, Electoral Studies (38)
- Caat, H., Ellis, A., Maley, M., Wall, A., & Wolf, P. (2014), Electoral Management Design, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA)
- Clark, A. (2015), Public Administration and the Integrity of the Electoral Process in British Elections, ePrints.93(1): pp86-102
- Carrillo, I. I. C., Partelow, S., & Ballesteros, R. M. (2019). *Do responsible fishing areas work? Comparing collective action*

- challenges in three small-scale fisheries in Costa Rica*, International Journal of the Commons, Vol. 13, No. (1).
- Creswell, J. W. (2014), *Research Design, Qualitative, Quantitative, and Mixed Method Approaches*, Fourth Edition, SAGE Publication, Inc.
- _____. (2013). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches*, Third Edition, SAGE
- Chai, Y., & Zeng, Y., (2018), Social capital, institutional change, and adaptive governance of the 50-year-old Wang hilltop pond irrigation system in Guangdong, China, *International Journal of the Commons*, Vol. 12, No. 2 (2018)
- Cornwell, B., & Laumann, E. O. (2019), If Parsons had Pajek: The Relevance of Midcentury Structural-Functionalism to Dynamic Network Analysis, *Journal of Social Structure*, Volume 17
- Damsar. (2013), *Pengantar Sosiologi Politik*, Edisi Revisi, Jakarta, Kencana Prenada Group
- Daniele, G., & Dipoppa, G. (2017). Mafia, elections and violence against politicians, *Journal of Public Economics*, (154) 10-33
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2007). *The New Public Service: expanded Edition* Serving, Not Steering ME Sharpe Armonk, New York pg.28-29.
- Dewey, J. (1927), *The Public and its Problem*, Holt, New York
- Dirwan, A. (2013), Analisis Tata Kelola (Manajemen) Pemerintahan Dari Perspektif Good Governance, *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara-Fakultas Hukum Universitas Suryadarma*, Volume 4, No.1, September 2013. Pp.1-15
- Dirdjosanjata, P., & Kana, N.L., (2006), *Demokrasi dan Potret Lokal Pemilu 2004*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar
- Dwiyanto, A. (2003), *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pusat Studi

Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada

- _____, (2011), *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusi, dan Kolaboratif*, Edisi Kedua, Gadjah Mada University Press
- _____.(2008). *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gadjah Mada University Press
- _____, (2017), *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Gadjah Mada University Press
- _____, (2018), *Ilmu Administrasi Publik Di Indonesia Mencari Identitas?*, Gadjah Mada University Press
- _____, (2020), *Teori Administrasi Publik Dan Penerapannya Di Indonesia*, Gadjah Mada University Press
- Dunn, W. N. (1994), *Public Policy Analysis: An Introduction*, Second Edition, Prentice-Hall, Inc. A Simon & Schuster Company, Englewood Clife, New Jeresy
- Emerson, K. Nabatchi,T. Balogh,T., (2011), *An Integritive Framework for Collaborative Governance*, *Jurnal of Public Administration Research and Theory* (2) 1-30
- Fahri, L. N. (2017), *Pengaruh Pelaksanaan Kebijakan Dana Desa terhadap Manajemen Keuangan Desa dalam Meningkatkan Efektivitas Program Pembangunan Desa*, *Jurnal Publik* Vol. 11: No.01, 75-88
- Farazmand, A. (2004). *Sound Governance: Policy and Administrative Innovations*, Library of Congress Cataloging-in Publication Data
- Fischer, F., Miller, G. J., Sidney, M. S. (2019), *Hanbook Analisis Kebijakan Publik: Teori, Politik, dan Metode*, diterjemahkan oleh Iman Baihaqi

- Freeman, E. R. D. (1983), Stakeholders and Stakeholders: A new perspective on corporate governance, *California Management Review*, 25 (3) : 88-106
- Frederickson, H.G. (1980), *New Public Administration*, The University of Alabama Press, Alabama, USA
- Friedman, A.L., & Miles, S., (2006), *Stakeholders Theory and Practice*, Oxford University Press
- Fukuyama, P. (2013), What Is Governance, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institution*, Vol.26, No.3, pp:347-368
- Gaffar, A. (1999), *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar
- Ghafur, J. (2019), *Mewujudkan Daulat Rakyat Melalui Pemilu Yang Berkualitas*, Pustaka Pelajar
- Grindle, M. S. (1997) *Getting Good Government Capacity Building In The Public Sector of Development Countries*, Boston; MA; Harvard for International Development
- Goldberg, Jessica dan Malicom Bryant. (2012). Country ownership and capacity building: the next buzzwords in health system strengthening or a truly new approach to development ?, *BMC Public Health*.2-9
- Gong, T., Collins, P., & Chan, H. S. (2017). The Quality of Governance in China and Beyond: Introduction to Special Issue, *Public Admin. Dev*
- Guy, P. B. (2010). *International Design and Good Governance*, Gesis, Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften.84-97
- Hanafi, R.I., (2020), *Pemilu Serentak 2019 Sistem Kepartaian dan Penguatan Sistem Presidensial*, Jakarta, Yayasan Pustaka Obor Indonesia
- Halibas, A.S., Sibayan, R.O., & Maata, R.L.R. (2017), *The Penta Helix Model of Innovation in Oman: An Hei Perspective*,

Interdisciplinary Journal of Information, Knowledge, and Management: p.159-174

- Haryanti, A. (2019). Fungsi dan Peran Bawaslu Dalam Pemilu Sebagai Implementasi Penegakan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, *Jurnal Surya Kencana Dua, Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*, Volume 6, Nomor (1) 747-766
- Haryanto dan Iriyanto,H., (2021), *Pelayanan Publik Bagi Penyandang Disabilitas*, Malang, Media Nusa Creative
- Held, D. (2004), *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Polity Press (1995), diterjemahkan dalam Bahasa Indonesia oleh Damanhuri, Pustaka Pelajar
- Henry, N. (2007). *Public Administration and Public Affairs*, (10th edition). Prentice Hall of India
- Heryanto, G. G. (2018), *Media Komunikasi Politik: Relasi Kuasa Media di Panggung Politik*, Yogyakarta, IRCiSoD
- Heywood, A., (2014), *Politik*, Edisi Keempat, Yogyakarta, Pustaka Pelajar
- Huda, N. (2007). *Lembaga-Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta, UII Press
- _____, (2017), *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, Kencana
- Heene, A., Desmidt, S., Afiff, F. & Abdulla, I. (2015). *Manajemen Strategik Keorganisasian Publik*, Bandung, PT.Ratika Aditama
- Heywood, A. (2013). *Politik Edisi Keempat* telah diterjemahkan dalam bahasa Indonesia oleh Ahmad Lintang Lazuardi, Yogyakarta, Pustaka Pelajar
- Hoadley, M. C. (2006), *Quo Vadis Administrasi Negara Indonesia Antara Kultur Lokal dan Struktur Barat*, Yogyakarta, Graha Ilmu

- Ife, J. & Tesoriero, F. (2006), *Community Development: Community Based Alternatives in on Age of Globalisation*, Peorson Education Australia
- Ikeanyibe, O. M., Ori, O. E. & Okaye, A. E. (2017). *Governance Paradigm in Public Administration and The Dilemma of National Question in Nigeria*, *Politics & International Relations*, Review Article. 3-16
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), (1997), *Code of Counduct for the Ethical and Professional Administration of Electon*. Stockholm-Sweden: The International-IDEA
- _____, (2002). *International Electoral Standars : Guidelines for reviewing the legal framework of elections*
- _____. (2012). *Electoral Management during Transition Challegens and Opportunities*, Policy Paper, Agustus
- Ishiyama, J. T., & Breuning, M. (2013), *Ilmu Politik Dalam Paradigma Abad Kedua Puluh Satu*, diterjemahkan dari buku aslinya *21 st Century Political Science: A Refrence Hanbook* oleh Ahmad Fadyani Saifuddin, Jakarta, Prenada Media Group
- Kansil & Kansil, C. S.T. (2008), *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Edisi Revisi, Bumi Aksara
- Karlsson, P. S. (2015), *Risk Governance in Collaborative Public Service Provision: Comparative Study Between Scotland, Finlandia, and Sweden*, City of Turku, Research Briefings 5b
- Karim, A.G., & Prasetyo, W, (2022), *Catatan Para Mantan: Renungan-Renungan Lepas tentang Lembaga Penyelenggara Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, IRCiSoD
- Kast, F. E. (1995), *Organization and Management*, diterjemahkan oleh Hasymi Ali, Jakarta, Bumi Aksara

- Katz, R. S. & Crotty, W. (2006), *Handbook of Party Politics*, London, SAGE Publications
- Keban, Y. T. (2008). *Enam Dimensi Administrasi Publik Konsep, Teori, dan Isu*, Edisi 2, Yogyakarta, Gava Media
- _____, (2019), *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik; Konsep, Teori, Dan Isu*, Yogyakarta, Gava Media
- Kerr, N. (2013). Popular evaluations of election quality in Africa: Evidence from Nigeria, *Electoral Studies* (32) 819–837
- King, B. A., Youngblood, N. E. (2016). E-government in Alabama: An analysis of county voting and election website content, usability, accessibility, and mobile readiness, *Government Information Quarterly*. 715-726
- Kumara, Q. M. (2017), Penguatan Akuntabilitas KPU Kabupaten Purbolinggo Melalui Sistem Respon Pengaduan, *Jurnal Politik*, Volume 2. No.1, Juli-September, 85-95
- Kumorotomo, W. (2005), *Akuntabilitas Birokrasi Publik Sketsa Pada Masa Transisi, Kerjasama Magster Administrasi Publik dengan Pustaka Pelajar*
- _____, (2011), *Etika Administrasi Negara*, Jakarta, PT.RajaGrafindo Persada
- Kurniawan, T. (2007), Pergeseran Paradigma Administrasi Publik: Dari Perilaku Model Klasik di NPM ke Good Governance, *JIANA: Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, Volume 7, 1 Januari, 52-70
- Koning, M. D., Nguyen, T., Lockwood. M., Sengchanthavong, S., & Phommasane S. (2017), Collaborative Governance of Protected Areas: Success Factors and Prospects for Hin Nam No National Protected Area, Central Laos, *Conservation & Society*, Vol. 15, No (1), 87-99

- Kwaghga, B. (2013), Good Governance and Credible Election in Nigeria, *Interbational Journal of African an Asian Studies-An Open Access International Journal Vo (2)*, 45-49
- Labolo, M. & Ilham, T. (2015), *Partai Politik Dan Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia : Teori, Konsep, dan Isu Strategis*, Jakarta, PT.RajaGrafindo Persada
- Liany, L. (2016), Desain Hubungan Kelembagaan Penyelenggara Pemilihan Umum, *Jurnal Cipta Hukum, Fakultas Syari`ah dan Hukum UN Jakarta, Vol.4. No. 1 (2016)*, pp.51-72
- Lopez, R., & Pitor, (2000), *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, UNDP-ONU
- Loundsted, M. & Amanda, B. (2020), *Institutions of Electoral Integrity and Clientalism: The Role of Electoral Management Bodies*, V-Den, Institut UniversityGothenburg, Dept of Political Science
- McAdam,M., Debackere,K., (2017), Beyond ‘triple helix’ toward ‘quadruple helix’ models inregional innovation systems: implication for theory and practice, *R & D Management, Vol V: 1-7*
- Makmur. (2017), *Filsafat Administrasi*, Jakarta, PT. Bumi Aksara
- Marijan, K. (2011), *Sistem Politik Indonesia Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Jakarta, Kencana Prenada Group
- Medina, L. (2015), *Electoral Governance: More than just Electoral Administration*, *Mexican Law Review Volume 8 Number 1 July*, 33-46
- Mindarti, L. I. (2016) *Aneka Pendekatan dan Teori Dasar Administrasi Publik*, Edisi Revisi, UB Press
- Miles, M.B. Huberman,A.M., & Saldana,J., (2014), *Qualitative Data Analysis M. Methods Sourecebook*, 3 Edition, SAGE Publication, Inc.

- Mulyadi, D. & Gedeona, H. T., (2017), *Demokrasi, Governance, Dan Ruang Publik Dalam Kajian Administrasi Publik: Memahami Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan dan Proses Kebijakan Publik*, Bandung, Alfabeta
- Moenek, R. & Suwanda, D. (2019) *Good Governance Pengelolaan Keuangan Daerah*, Bandung, PT.Rosdakarya
- Mochtar, Z. A., (2019), *Lembaga Negara Independen Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amademen Konstitusi*, Depok, PT. Rajagrafindo Persada
- Mozzafar, S. & Schedler, A. (2002), *The Comparative Study of Electoral Governance*, *International Political Science Review*, (5)
- Muluk, K. (2010), *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah: Sebuah Kajian dengan Pendekatan Berpikir Sistem*, Lembaga Penerbitan FIA-UNIBRAW
- Mulyadi, D. (2016), *Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik: Konsep dan Aplikasi Kebijakan Publik Berbasis Analisis Bukti Untuk Pelayanan Publik*, Bandung, Alfabeta
- Mukrom, Z., Laksana, M. W. (2016), *Membangun Kinerja Pelayanan Publik Menuju Clean Government and Good Governance*, Bandung, CV.Pustaka Setia
- Negota, D. O., Purcărea, A. A., Dumitrescu. A., & Andronicus (2017), *Conceptual modelling of human resource evaluation process*, *MATEC, Web of Conferences* 121: 1-7
- Nigro, F. A. & Nigro, L. G. (2012), *Administrasi Publik Modern*, diterjemahkan dalam bahasa Indonesia oleh Yudi Santoso, Yogyakarta, PALMALL
- Novianti, V., Suryono, A., Hanafi, I., (2015), *Akuntabilitas Politik Komisi Pemilihan Umum Daerah Pada Pelaksanaan*

- Pilkada 2010 Kabupaten Situbondo, JISIP: Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Vol.4 No.3
- Nugroho, R., (2008), *Public Policy: Teori Kebijakan, Analisis Kebijakan, Proses Kebijakan, Perumusan, Evaluasi, Revisi, Risk Management Dalam Kegijakan Publik*
- _____. (2014), *Metode Penelitian Kebijakan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar
- Nurcholis, H., (2007), *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Edisi Revisi, Jakarta, PT.Gramedia Widiasarana
- Nurman. (2015), *Strategi Pembangunan Daerah*, Jakarta, PT.Raja Grafindo Persada
- Palalunga,L., Kordi,M.G., Ramli,M.T., Yanti, P. R., & Patah.I., (2019), *Reses Partisipatif: Menjadikan reses Lebih Efektif*, Yayasan Bursa Pengetahuan Kawasan Timur Indonesia (BakTI)
- Pamungkas. S. (2009), *Perihal Pemilu*, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM dan Jurusan Ilmu Pemerintahan (JIP)
- Pandiangan, A. (2018), *Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) Pemilu 2019 : Tanggungjawab Dan Beban Kerja*, *The Journal of Society and Media* Vol 3 (1).pp:17-34
- Pahlevi, I. (2011), *Lembaga Penyelenggara Pemilu di Indonesia : Berbagai Permasalahannya*, *Politicia*, Vol.2. No. 1. Juni: 45-72
- Paanaker, H., Masters A., & Huberts, L. (2020), *Quality of Governance: Values and Violations*, Vrije Universiteit Amsterdam, The Netherlands.
- Parsons, W. (2001), *Public Policy: An Introduction to The Theory and Practice of Policy Analysis*, EDWARD ELGAR PUBLISHING, LTD., dialihbahasakan dalam

- bahasa Indonesia oleh Wibowo Budi Santoso, Prenada Media (2005)
- Pasaribu, A. (2019) Tafsir Konstitusi atas Kemandirian Penyelenggara Pemilu dan Pilkada, Jurnal Konstitusi, Volume 16, Nomor 2, Juni
- Pramusinto, A., Widianingrum, A., Noviantor, A., Wicaksono, A., Kusumasari, B., Katangga, B., Susanto, E., & Purwanto, E.A., (2021), Tinjauan Studi Manajemen dan Kebijakan Publik di Indonesia: Menegaskan Identitas dan Meneguhkan Relevansi, Gadjah Mada University Press, Anggota IKAPI dan APPTI
- Patrica, F. & Yapin, C. (2019), Penguatan Mekanisme Penyelenggaraan Pemilihan Umum Melalui Rekonstruksi Kesadaran Penyelenggara Pemilihan Umum, Jurnal Binamulia Hukum, Vol 8, 2 Desember: 1-18
- Paters, B. G. (2010), International Design an Good Governance, Gesis, Leibniz-Institut fur Sozialwissenchaften, 84-97
- Perdana, A. (2019), Tata Kelola Pemilu Di Indonesia, Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia
- Purnamasari, I., Munjin, R. A., Ratnamulyani, I. A. (2018) Arrangement of Human Resource in Public Sector, International Journal of Science: Basic and Applied Research (IJSBAR), Volume 42, No.3, 108-117
- Purwanti, N. D. (2016), Collaborative Governance, dalam buku Kebijakan Publik dan Pemerintahan Kolaboratif Isu-isu Kontemporer, dieditor oleh Agustinus Subarsono, Yogyakarta, Gava Media
- Puspoyo.W. (2012), Dari Soekarno Hingga Yudhoyono Pemilu Indonesia 1955-2009, PT. era Adicitra Intermedia
- Putra, F. (2009), Senjakala Good Governance, Malang, Averres Press

- Pratikno, (2005), Good Governance dan Governability, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Volume 8, Nomor 3, Maret :231-248
- Prasetyo, T. & Muhammad, (2020), Filsafat Pemilu Untuk Pemilu Bermartabat, Bandung, Nusa Media
- Popper, K. R. (1968), The Logic of Scientific Discovery, Hutchinson of London
- Phiton, A. (1996) Capacity Building in Social Justice Organization, in Capacity Building, New York Ford Foundation
- Rachim. A.Warella. Y.Astuti.R.S., & Suaryanto.S.,(2020), Hexa-Helix: Stakeholders Model in The Management of Floodplain of Lake Tempe, Prizren Social Science Journal, p.20-27
- Raczkowski, K., (2016), Public Management Theory and Practice, New York, Springer International Publishing Switzerland
- Rahayu, A. Y. S, & Juwono, V. (2019), Birokrasi dan Governance, Teori, Konsep, dan Aplikasinya, Depok, PT.RajaGrafindo Persada
- Rahayu, A. Y. S, Juwono, V., & Rahmayanti K. P. (2020), Pelayanan Publik dan E-Government Sebuah Teori dan Konsep, PT.RajaGrafindo Persada
- Rahayu, A. S, (2003) Potret Pemilu di Indonesia Dan Prospeknya, Universitas Negeri Malang (UM.Press)
- Rahman, F. & Tarigan, J. S.R. (2020), Inovasi Pemerintahan Menuju Tata Kelola Pemerintahan Daerah Ideal, Malang Intrans Publishing
- Reynolds, A.,Reilly B., Elis., (2016), Desain Sistem Pemilu, International Institut for Democracy and Electoral Assistance
- Ritzer, G., & Smart, B. (2001), Handbook of Social Theory, London: SAGE Publication

- _____, (2002), *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Jakarta, PT.RajaGrafindo Persada
- Ruhanen, L., Scot, N., Ritchie, B. & Tkczynnski, A. (2010), *Governance: a review and synthesis of the literature*, *Tourism Review*, Vol.66. No. 4. pp. 4-16
- Robbins, S. P., & Judge, T. A. (2015), *Organizational Behavior*, 16th, ed. Pearson Education, Inc.
- Rofikah, N. (2006), *Mewujudkan Good Local Governance Melalui Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran Publik*, *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, Vol.10, No.1
- Rosas, G. (2010) *Trust in elections and the institutional design of electoral authorities: Evidence from Latin America*, *Electoral Studies* 29, 74–90
- Schwab, B & D. Kubler, (2001), *Metropolitan Governance and the `democratic deficit: Theoretical Issues and Emperical Findings*, Paper in Conference Area-based initiatives in contemporary urban policy.
- Santoso, P. (2017), *Administrasi Publik :Teori dan Aplikasi Good Governance*, Bandung, PT. Refika Aditama
- Sardini, N. H. (2015), *Penyelenggara Pemilu Di Duna: Sejarah, Kelembagaan, dan Praktik Pemilu di Negara Penganut Sistem Presidensial, Semi Presidensial, dan Parlementer*, *Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP RI)*
- _____, (2018), *Tantangan Integritas Hari Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilu Tahun 2019*, *Jurnal Etika dan Pemilu*, Volume 4, No.2, Desember
- _____, (2018), *The Role of Moral Outrage on the Impeachment of Garut Regent in 2012-2013*, *Journal of Social and Development Sciences*, Vol.9. No. 2
- _____, (2019), *The Local Election Admdst the Oligarchs: Case Study Jayapura Regency of Indonesia`s*

Local Election in 2017, Humanities and Social Sciences Research; Vol.2. No.1

- Sedarmayanti, (2010), Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, Dan Kepemimpinan Masa Depan: Mewujudkan Pelayanan Prima dan Kepemerintahan yang Baik, Bandung, PT. Rafika Aditama
- Setiyono, B. (2014), Pemerintahan dan Manajemen Sektor Publik: Prinsip-Prinsip Manajemen Pengelolaan Negara Terkini, Jakarta, PT.Buku Seru
- _____, (2019), Model dan Desain Negara Kesejahteraan, Bandung, Nuansa Cendekia
- Shaheen, M. & Schedler A. (2002), The Comparative Study of Electoral Governance, International Political Science Review Volume 23 Issue 1, January 1, 53-67
- Sheng, Y. K. (2017), What is Good Governance? New York: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
- Siagian, S. P. (2008), Filsafat Administrasi, Jakarta, PT.Bumi Aksara
- Sinambela, L.P. (2014), Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan, dan Implementasi, Jakarta, PT.Bumi Aksara
- Silalahi, U. (2009), Studi Tentang Ilmu Administrasi, Bandung, Sinar Baru Algensindo
- Sugandha, D. (1992), Pengantar Administrasi Negara, Jakarta, Intermedia
- Sugiharyadi, M. & Rahardjo, J. (2015), Menakar Profesionalisme Penyelenggara Pemilu 2014 Di Kota Garam: Analisis Kepemimpinan, Integritas dan Kompetensi Kepemiluan, ADDIN, Vol.9.No.1, Februari, 107-127
- Sugiyono, (2019), Metode Penelitian Kebijakan: Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, Kombinasi, R & D dan Penelitian Evaluasi, Bandung CV. ALFABETA

- Sulaksana, U. (2004), *Manajemen Perubahan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar)
- Sulastrri, E. & Handayani, N. (2017), Pola Rekrutmen Penyelenggara Pemilu Tingkat PPS dan KPPS Untuk Pemilu yang Berintegritas, *KAJIAN: Jurnal Ilmu Sosial*, Vol.28. No. 1 Januari, 1-11
- Sule, B., Azizuddin, M., Sani, M. & Mat, B. (2018), Corruption and Electoral Processes In Nigeria : Examining The 2015 General Elections, *Journal of Techno Social*, Vol.10. No. 1, 23-32
- Sumarto, S., Muluk. K, & Nuh. M., (2020), Penta-Helix and Quintuple-Helix in the Management of Tourism Villages in Yogyakarta City, *Australasian Accounting, Business and Finance Journal*, p.46-57
- Susanto, Ari, S. N. (2019), Good Governance Dalam Konteks Hukum Administrasi, *Administrative Law & Governance Journal*, Volume 2, Issue 2, Juni, 206-217
- Supriyanto, D. (2007), Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu, Jakarta, Kerjasama USAID, drsp, dan Perludem
- Surbakti R., Supriyanto D. & Asy'ary H. (2011), Menjaga Integritas Pemungutan dan Penghitungan Suara, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia (kemitraan)
- Surbakti R. & Supriyanto D. (2013), Partisipasi Masyarakat dalam Proses Penyelenggaraan Pemilihan Umum, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia (kemitraan)
- Starchan, Louise, A. (2014), Electoral Accountability in Indonesia, *Applied Knowledge Service*
- Stemlau, N. (2018) Governance Without Government in The Somali Territories, *Journal of International Affairs*, Vol.71, No.2, 73-89

- Syafii, I. K., Tandjung D., & Modeong, S. (1999), Ilmu Administrasi Publik, Jakarta, PT.Rineka Cipta
- Syakrani & Syahriani, (2009), Implementasi Otonomi Daerah Dalam Perspektif Good Governance, Pustaka Pelajar
- Sorensen, G. (1993), Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World, Westview Press, diterjemahkan dalam Bahasa Indonesia oleh I.Made Krisna, Yogyakarta Pustaka Pelajar (2014)
- Syafii, I. K., Tanjung,D., & Modeong,S., (1999), Ilmu Administrasi Publik, Jakarta, PT.Rineka Cipta
- Tamimi, Z. (2015), Inovasi Manajemen Publik Tim Emergency Service Kabupaten Bantaeng, Politika, Vol. 6, No.1
- Tanamah, A. R., Hastari , P.,& Tanaem, P. F. (2019), Silon KPU: The Perspective of IT Balanced Scorecard Framework in General Election Commissions (KPU) of Surakarta, The Fifth Information Systems International Conference
- Thaha, R. (2009), Penataan Kelembagaan Pemerintahan Daerah, Government Jurnal ilmu Pemerintahan, Vol.2, No.1, Januari
- Thoha, M. (1983), Aspek-Aspek Pokok Ilmu Administrasi: Suatu Bunga Rampai, Balai Aksara
- _____, (2018) Ilmu Administrasi Publik Kontemporer, Jakarta, Prenada Media Group
- Tiara, R. W. (2009), Melembagakan Good Governance Dan Pelayanan Publik, dalam Buku Administrasi Negara Isu-Isu Kontemporer, Editor Samodra Wibawa, Graha Ilmu
- Torres, L. E. M., & Diaz, E. C. R. (2014), Electoral Governance: More Than Just Electoral Administration, Maxican Review Law, Volume VIII, No.1, 33-46
- Torang, S. (2014), Organisasi dan Manajemen: Perilaku, Struktur, Budaya dan Perubahan Organisasi, Bandung, Alfabeta

- Ummah, S. M. (2017), Pengembangan Kapasitas Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Provinsi Jawa Tengah Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan Pemilu, *Unnes Political Science Journal*, Vol.1, No.1, January, 70-79
- Unefe & Joseph, E. (2019), Election Administration in Nigeria : Interrogating Independent National Election Commission Transition Efforts from Manual to Electronic Votting, *African Research Review: An International Multidisciplinary Journal Ethiopia*, 12-23
- Olaniyi, J. O. (2017) State Independent Electoral Commission and Local Government Election in Nigeria : Africa's Public Service Delivery and Performance Review, 1-10
- Orlov, V. (2016), The Problem of Election Administration Professionalization in Modern Public Administration in Ukraine, *PO3/II/I.III/ConialLHA PooTa ynpAB Vol.2 (9)*. 83-87
- Utomo, W. (2006), Administrasi Publik Baru Indonesia Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik, Program Magister Administrasi Publik (MAP) UGM dan Pustaka Pelajar
- Wall, A. Elis.A.,Ayoub A.,Dundas C.W., Rukambe J., dan Staino S., (2016), *Desain Penyelenggaraan Pemilu: Buku Pedoman Internasional IDEA*, Institut Demokrasi dan Perلودem
- Wahab, S. A. (2014), Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik, Jakarta, PT. Bumi Aksara
- Wamalwa, D. N. (2017), *Analysis of Effectiveness of Electoral Reforms on Good Governance in Kenya*, *European Journal of Social Sciences Studies*, Volume 2, Issue (7). 332-343
- Wang, S. (2014), Research on the Collaborative Governance Model in the Charity Organization under Polycentric

Perspective, *Open Journal of Social Sciences* (2). 263-269

- Warsono, H., Febriandini, A. P., Azlansyah, S. A., & Sipayung, A. Z. (2019), Peran Stakeholders dalam Pemberdayaan di Kampung Pelangi, *Jurnal Tata Sejuta*, Vol.5. No. 1
- Weber, M. (1945), *Essays in Sociology*, Oxford University Press
- Wibawa, S. (2008), *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gadjah Mada University Press
- Wibowo. (2016), *Manajemen Perubahan Edisi Ketiga*, Jakarta, PT.RajaGrafindo Persada
- Wijaya, C., & Sari, V. D. P. (2019), Encouraging Collaborative Governance in Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa) Management in Indonesia, *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik: Jurnal Pemikiran dan Penelitian Administrasi Publik* Volume 9 Number 2, July–December, 225-236
- Wijayanto, Budiarti, A. P. & Wiratraman, H.P., (2021), *Demokrasi Tanpa Demos, Refleksi 100 Ilmuan Sosial Politik Tentang Kemunduran Demokrasi di Indonesia*, LP3ES
- Winarno, B. (2016), *Kebijakan Publik Era Globalisasi: Teori, Proses, dan Studi Kasus Komparatif*, Jakarta, PT. Buku Seru
- Yunas, N. S. (2019), Implementasi Konsep Penta Helix dalam Pengembangan Potensi Desa Melalui Model Lumbung Ekonomi Desa di Provinsi Jawa Timur, *Matra Pembaruan Jurnal Inovasi Kebijakan Publik*, 3 (1) : 37-46
- Yuniningsih, T. (2019), Model Pentahelik Dalam Pengembangan Pariwisata Di Kota Semarang, *Journal of Public Sector Innovation*, Vol 3, No.2. 84-93

Dokumen

1. Peraturan KPU RI Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilu Tahun 2019;
2. Peraturan KPU RI Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Sosialisasi, Pendidikan Pemilih, Dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pemilihan Umum;
3. Peraturan KPU RI Nomor 11 Tahun 2018 Tentang Penyusunan Daftar Pemilih Di Dalam Negeri Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum;
4. Peraturan KPU RI Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota;
5. Peraturan KPU RI Nomor 23 Tahun 2018 Tentang Kampanye Pemilihan Umum;
6. Peraturan KPU RI Nomor 24 Tahun 2018 Tentang Dana Kampanye Pemilihan Umum;
7. Laporan Penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden KPU Provinsi Nusa Tenggara Barat 2019;
8. Laporan Penyelenggaraan Pengawasan Pemilu 2019 oleh Bawaslu Provinsi Nusa Tenggara Barat;
9. Putusan DKPP RI Nomor: 289-PKE-DKPP/IX/2019; Nomor 289-PKE-DKPP/IX/2019, tanggal 17 Januari 2020;
10. Putusan DKPP Nomor: 30-PKE-DKPP/III/2020, tanggal 3 Juli 2020;
11. Badan Pusat Statistik Provinsi Nusa Tenggara Barat, 2020;
12. Rencana Strategis Komisi Pemilihan Umum Provinsi Nusa Tenggara Barat Tahun 2020-2024;
13. Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 10 Tahun 2015 Tentang Pelayanan Informasi Publik Di Lingkungan Pemerintahan Daerah

14. Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Peningkatan Dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas
15. SAMALS INSTITUTE, Laporan Hasil Penelitian 2019 “Pengaruh Pola Rekrutmen dan Beban Kerja Terhadap Integritas dan Profesionalitas Badan Penyelenggara Pemilu Ahock Pada Pemilu Serentak 2019 di Provinsi NTB”
16. Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Rencana Pembangunan jangka Menengah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Tahun 2019-2023;
17. Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat, Laporan Pertanggungjawaban Tahun 2019; Maret 2020;
18. Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat, Laporan Pertanggungjawaban Tahun 2020; Maret 2021.
19. Badan Pusat Statistik Provinsi NTB, 2020, Indeks Pembangunan Manusia Provinsi NTB Tahun 2020, No.16/02/52/Th.XIV, 15 Desember 2020
20. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik

Media

1. Stiyono, Budi, (2021), Guru besar INDIP: Demokrasi di Indonesia Mulai Alami Resesi, ANTARANEWS, dipublikasikan tanggal 27 April 2021, jam 00:59 WIB
2. Kasim, Azhar, (2015), Merekonstruksi Indonesia: Sebuah Perjalanan Menuju Dinamic Governance, Jakarta: Kompas

Seminar, FGD, Webinar

- Sardini, N.H (2021), Budaya Partisipasi Publik dalam Pemilu Tahun 2024, disampaikan dalam Webiner Nasional Bawaslu Provinsi NTB, tanggal 27 September 2021.
- Sardini, N.H., (2020), Peranan Sektor Sipil Dalam Melanjutkan Agenda Reformasi Pemilu/Pilkada, disampaikan dalam

acara Diskusi Virtual Rangka Pergantian Pengurus
Perludem, Kamis, 20 Agustus, 2020

Internet

<https://nasional.okezone.com/read/2020/01/22/337/2156671/refleksi-pemilu-2019-kpu-beban-kerja-panitia-terlalu-berat>
<https://mataram.antaranews.com/berita/55125/jumlah-petugas-pemilu-meninggal-di-ntb-jadi-enam-orang>
<https://www.antaranews.com/berita/2616849/kerangka-hukum-pemilu-2024-tak-jauh-beda-dengan-aturan-pemilu-2019>
<https://ditpdpontren.kemenag.go.id/pdpp/statistik?id=52>
<https://www.republika.co.id/berita/p8tc4v313/ada-5500-masjid-berdiri-di-ntb>
<https://www.cekaja.com/info/kesenian-tradisional-nusa-tenggara-barat>

GLOSSARY

ASN	: Aparatur Sipil Negara
APK	: Alat Peraga Kampanye
BAWASLU RI	: Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia
BPD	: Badan Permusyawaratan Desa
BPS	: Badan Pusat Statistik
BPKP	: Badan Pemeriksa Keuangan Pemerintah
CGR	: Collaborative Governance Regime
COKLIT	: Pencocokan dan Penelitian
DPR.RI	: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
DPD RI	: Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DKPP RI	: Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia
DP4	: Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilu
DPS	: Daftar Pemilih Sementara
DPT	: Daftar Pemilih Tetap
DPTb	: Daftar Pemilih Tetap Tambahan
DCS	: Daftar Calon Sementara
DCT	: Daftar Calon Tetap
ERM	: Electoral Risk Management
e-KTP	: elektronik Kartu Tanpa Penduduk
FKSP	: Forum Koordinasi Stakeholders Pemilu
FGD	: Focus Group Discussion
GeERINDRA	: Gerakan Indonesia Raya
GMHP	: Gerakan Melindungi Hak Pilih
GOLKAR	: Golongan Karya
GPI	: Gerakan Perubahan Indonesia
HANURA	: Hati Nurani Rakyat
IDI	: Indeks Demokrasi Indonesia
IKP	: Indeks Kerawanan Pemilu
KASN	: Komisi Aparatur Sipil Negara
KPPS	: Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara
KPU RI	: Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia
KPID	: Komisi Penyiaran Independen Daerah
KUA	: Kantor Urusan Agama

LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
LPP	: Lembaga Penyelenggara Pemilu
MK.RI	: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
MoU	: Memorandum of Understanding
NASDEM	: Nasional Demokrat
NTB	: Nusa Tenggara Barat
NU	: Nahdlatul Ulama
NW	: Nahdlatul Wathan
NGO	: Non-Government Organization
NIK	: Nomor Induk Kependudukan
OKP	: Organisasi Lepemudaan
OPD	: Organisasi Perangkat Daerah
PAN	: Partai Amanat Nasional
PANTARLIH	: Petugas Pemutahiran Daftar Pemilih
PBB	: Partai Bulan Bintang;
PDIP	: Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
PPID	: Pejabat Pengelola Informasi Publik Dan Dokumen
PKB	: Partai Kebangkitan Bangsa
PKS	: Partai Keadilan Sosial
PNI	: Partai Nasional Demokrat;
PPP	: Partai Persatuan Pembangunan;
PPI	: Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia
PPDI	: Persatuan Penyandang Disabilitas Indonesia
PPK	: Panitia Pemilihan Kecamatan
PPS	: Panitia Pemungutan Suara
PSI	: Partai Solidaritas Indonesia;
POLDA	: Polisi Republik Indonesia Daerah
Pol.PP	: Polisi Pamong Praja
PWI	: Persatuan Wartawan Indonesia
RDP	: Rapat Dengar Pendapat
RELASI	: Relawan Demokrasi
RPP	: Rumah Pintar Pemilu
RRI	: Radio Republik Indonesia
RSJ	: Rumah Sakit Jiwa
RSUD	: Rumah Sakit Umum Daerah
SARA	: Suku, Agama, Ras
SIAK	: Sistem Informasi Administrasi Kependudukan
SIDALIH	: Sistem Informasi Data Pemilih
SIPOL	: Sistem Informasi Partai Politik
SILON	: Sistem Informasi Pencalonan
SKPP	: Sekolah Kader Pengawasan Pemilu
TPS	: Tempat Pemungutan Suara

IDI : Indeks Demokrasi Indonesia
ULP : Unit Layanan Pengadaan
UNDP : United Nations Development Programme
WSI : Wanita Serikat Islam

INDEKS

A

Administrasi · 2, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 19, 34, 44, 54, 55, 57, 63, 104, 106, 149, 150, 152, 155, 156, 157, 159, 160, 161, 162, 163

Afrika · 1, 9, 16, 46, 51

akses · 1, 42, 54, 76, 78, 93, 103, 105, 106, 107, 108, 110, 116, 118, 119, 120, 121, 126, 131, 136, 137, 140, 144, 145, 146, 148

akuntabilitas · 1, 6, 9, 13, 21, 26, 39, 40, 46, 51, 54, 56, 57, 76, 82, 103, 114, 115, 116, 118, 120, 126, 128, 133, 140, 143, 144, 145, 146, 148

alokasi · 3, 49

Amerika Latin · 2

Amerika Serikat · 1, 2, 9, 16, 46, 118

B

Berkarya · 3, 88, 116

C

collaborative governance · 2, 1, 4, 8, 9, 10, 16, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 28, 33, 34, 36, 76, 83, 91, 92, 93, 94, 98, 99, 102, 124, 140, 142, 143, 145, 146, 147, 148

D

Dasar · 91, 156

Departemen · 33

Dialog · 26, 94, 102, 135, 143

Dimensi · 6, 7, 14, 18, 19, 20, 40, 44, 57, 63, 87, 94, 124, 155

DP4 · 5, 58, 129

DPD · 2, 3, 42, 61, 62, 90, 103, 104, 106, 116, 137, 164

DPR RI · 2, 57, 62, 108

DPRD · 6, 2, 3, 5, 42, 61, 62, 78, 86, 88, 90, 91, 95, 104, 106, 108, 112, 113, 115, 129, 133, 143, 164

Dukcapil · 5, 63, 77, 79, 80, 86, 89, 95, 98, 100, 115, 126

Dunia Usaha · 34, 35, 52, 54, 83, 87, 99, 103, 109, 121, 125, 131, 136, 142, 147

E

Efektif · 157

efisiensi · 1, 14, 15, 20, 38, 39, 40, 51, 103, 108, 129

Ekonomi · 150, 164

Eksekutif · 91

electoral governance · 2, 1, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 16, 22, 38, 42, 43, 53, 54, 76, 83, 102, 120, 124, 125, 126, 129, 137, 140, 142, 144, 145, 146, 147, 148

F

Filipina · 2

Fukuyama · 17, 153

G

Gerindra · 3, 88, 116

Golkar · 3, 88, 116

good electoral governance · 2, 1, 4, 6, 7, 9, 10, 16, 22, 42, 53, 54, 76, 83, 102, 120,

124, 125, 126, 129, 137, 140, 142,
144, 145, 146, 147, 148
good governance · 2, 1, 4, 8, 10, 20, 21, 38,
39, 40, 41, 42, 76, 118, 120, 140, 146
gotong royong · 144, 145, 148
GPI · 3

H

Hanura · 3, 88
Helix · 8, 33, 34, 36, 83, 146, 147, 153,
159, 161, 164

I

imparsialitas · 1, 38
independensi · 1, 18, 38, 115, 127
Indonesia · 2, 6, 1, 2, 3, 4, 6, 10, 35, 46,
50, 51, 56, 85, 88, 91, 107, 115, 149,
152, 153, 154, 155, 156, 157, 158,
160, 161, 162, 163, 164, 165, 166
integritas · 1, 9, 21, 38, 40, 43, 57, 58,
104, 109, 116, 120, 125, 128, 138,
144, 148
internal · 2, 9, 29, 30, 50, 79, 85, 104,
129
Internal · 129

K

Kebijakan · 10, 13, 56, 72, 150, 152,
157, 158, 159, 160, 161, 163, 164
kelompok · 1, 12, 24, 29, 36, 41, 42, 49,
50, 52, 54, 76, 83, 84, 103, 118, 120,
126, 137, 140, 144, 145, 146, 148
Kenya · 1, 9, 163
Kepercayaan · 30, 98, 121, 135, 138
Kerjasama · 12, 99, 136, 143, 155, 161
Kinerja · 1, 52, 82, 157
Klasik · 155
Kode etik · 127
Kolaboratif · 152, 158
Komitmen · 27, 99, 136, 143

Komunitas yang terdampak · 34, 36
Konsep · 2, 4, 1, 4, 11, 12, 13, 16, 17,
21, 23, 24, 37, 76, 92, 99, 101, 124,
150, 155, 156, 157, 159, 164
KPPS · 2, 4, 61, 72, 73, 74, 78, 83, 104,
107, 108, 128, 137, 144, 157, 161
KPU · 3, 2, 3, 4, 6, 55, 56, 57, 58, 59,
60, 61, 63, 64, 69, 71, 74, 78, 79, 80,
81, 82, 85, 89, 91, 96, 97, 98, 100,
101, 104, 105, 106, 108, 109, 110,
113, 114, 117, 118, 120, 123, 125,
127, 128, 129, 132, 133, 136, 137,
138, 142, 143, 144, 155, 162, 164
kursi · 3, 44, 78

L

legislatif · 2, 78
Legitimasi · 30
Lembaga · 4, 7, 1, 6, 34, 39, 45, 47, 56,
83, 96, 132, 142, 143, 149, 154, 155,
156, 157
Lokal · 154
Lombok · 2, 3, 7, 55, 63, 64, 65, 69, 74,
78, 87, 111, 113, 118, 127, 128, 144,
145, 148
LPP · 6, 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 16, 36, 38,
42, 43, 44, 47, 49, 50, 51, 52, 54, 56,
57, 58, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83,
84, 85, 86, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 96,
97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104,
105, 106, 107, 108, 109, 110, 111,
112, 114, 115, 116, 117, 118, 119,
121, 122, 123, 124, 125, 126, 127,
128, 129, 133, 135, 136, 137, 138,
140, 142, 143, 144, 146, 147

M

Mandiri · 56
Masyarakat · 34, 63, 111, 149, 161, 164
Media Massa · 34, 36, 54, 82, 83, 98, 99,
100, 103, 109, 121, 122, 123, 125,
126, 131, 136, 142, 147

Membangun · 27, 98, 135, 157
metode · 1, 8, 9, 51, 66, 77, 80, 95, 99,
119, 120
Model · 4, 6, 7, 18, 21, 22, 25, 27, 28,
32, 34, 36, 40, 45, 46, 47, 49, 56, 83,
110, 129, 140, 141, 145, 147, 153,
155, 159, 160, 163, 164

N

Nasdem · 3, 88, 116
Nasional · 3, 88, 166
Negara · 5, 35, 46, 50, 56, 66, 85, 91,
129, 149, 154, 155, 156, 160, 162,
163
NGO · 3, 5, 7, 33, 35, 36, 50, 52, 54, 77,
78, 79, 81, 82, 84, 85, 87, 92, 98, 99,
100, 103, 109, 110, 115, 121, 122,
125, 126, 127, 131, 136, 140, 142,
145, 146, 147
Nigeria · 1, 9, 45, 46, 97, 154, 155, 161,
162, 163
Nilai · 7, 19, 103, 115, 144
NTB · 3, 6, 7, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 55, 57, 58,
59, 62, 63, 64, 65, 67, 68, 69, 72, 73,
74, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84,
85, 89, 91, 94, 95, 96, 97, 100, 101,
103, 104, 105, 106, 107, 108, 109,
110, 111, 113, 114, 115, 116, 117,
118, 120, 123, 124, 125, 126, 127,
128, 129, 133, 136, 137, 138, 142,
143, 144, 145, 146, 147, 165, 166

O

orientasi · 1, 12, 38, 40

P

PAN · 3, 88
Panwascam · 4
Partai · 3, 2, 3, 5, 50, 54, 80, 81, 83, 88,
89, 91, 99, 103, 104, 109, 115, 116,

119, 121, 125, 127, 133, 136, 142,
143, 147, 149, 156
partisipasi · 1, 4, 6, 10, 16, 26, 39, 40,
42, 54, 76, 80, 92, 103, 107, 108, 111,
112, 113, 114, 119, 120, 126, 133,
140, 143, 144, 145, 146, 148
Pasal · 4, 72, 74, 95, 127
PBB · 3, 88, 116
PD · 3
PDIP · 3, 88, 116
pelayanan · 1, 13, 19, 32, 36, 38, 61, 90,
105, 106, 107, 119, 124
pemerintahan · 2, 1, 2, 11, 13, 15, 16,
17, 18, 19, 20, 21, 24, 25, 32, 35, 38,
39, 47, 48, 49, 51, 52, 55, 61, 91, 99,
102, 117, 147
Pemerintahan · 21, 149, 151, 152, 154,
156, 157, 158, 159, 160, 161, 162,
165
Pemilih · 6, 3, 5, 58, 62, 63, 64, 73, 74,
107, 113, 128, 164
pemilihan umum · 1, 147
Pemilu · 2, 4, 6, 7, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9,
10, 16, 22, 36, 38, 39, 42, 43, 44, 45,
46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55,
56, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 66, 67, 68,
69, 71, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 80,
81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 91,
92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100,
101, 102, 103, 104, 105, 106, 107,
108, 109, 110, 111, 112, 113, 114,
115, 116, 117, 118, 119, 120, 121,
122, 123, 124, 125, 126, 127, 128,
129, 131, 132, 133, 135, 136, 137,
138, 140, 142, 143, 144, 145, 146,
147, 148, 149, 153, 154, 155, 157,
158, 159, 160, 161, 162, 163, 164,
165, 166
Pemilu 2019 · 2, 6, 7, 1, 2, 3, 5, 6, 10,
55, 57, 58, 60, 67, 72, 74, 76, 79, 81,
83, 84, 85, 89, 94, 96, 98, 101, 102,
103, 104, 105, 106, 108, 113, 114,
115, 116, 117, 118, 120, 123, 124,
127, 129, 157, 164
penegakan hukum · 1, 39, 40, 78

Penelitian · 1, 8, 34, 40, 84, 88, 102,
104, 114, 120, 125, 132, 150, 157,
161, 163, 165
penyelenggara · 2, 1, 2, 4, 6, 7, 8, 9, 38,
42, 43, 45, 46, 47, 49, 51, 52, 54, 56,
57, 58, 63, 71, 114, 119, 121, 124,
125, 126, 127, 128, 129, 140, 144,
145, 146
penyelenggaraan · 2, 1, 2, 4, 5, 8, 9, 10,
16, 17, 18, 22, 35, 38, 42, 43, 44, 46,
49, 51, 52, 54, 56, 57, 58, 59, 60, 63,
67, 68, 73, 76, 77, 79, 81, 82, 85, 89,
94, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 103,
105, 114, 115, 116, 118, 119, 120,
121, 122, 123, 124, 125, 126, 127,
128, 129, 133, 135, 137, 140, 142,
143, 144, 146, 147
Perguruan Tinggi · 3, 36, 54, 83, 88, 95,
98, 99, 100, 102, 103, 109, 110, 121,
122, 123, 125, 126, 132, 136, 142,
147
Perwakilan · 2, 110, 164
PKB · 3, 88
PKS · 3, 88
POLDA · 3, 77, 80, 81, 82, 91, 136, 143
Politik · 2, 3, 2, 3, 5, 6, 14, 15, 50, 54,
67, 81, 83, 88, 89, 93, 99, 103, 104,
109, 115, 116, 119, 121, 125, 126,
127, 132, 133, 136, 138, 142, 143,
147, 149, 151, 152, 153, 154, 155,
156, 157, 158, 164
PPI · 3, 88
PPP · 3, 88
Presiden · 2, 16, 35, 62, 106, 113, 137,
164
prinsip · 1, 4, 7, 14, 15, 20, 21, 29, 38,
51, 57, 60, 80, 106, 107, 115, 128,
129
profesionalisme · 1, 129
PSI · 3, 88
Publik · 2, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14,
34, 54, 81, 87, 105, 106, 149, 150,
152, 153, 154, 155, 156, 157, 158,
159, 160, 161, 162, 163, 164, 165,
166

R

Reformasi · 49, 50, 85, 149, 150, 152,
154, 155, 160, 166

S

Sarjana · 45
Stakeholders · 4, 6, 49, 50, 76, 78, 84, 85,
92, 94, 99, 102, 103, 104, 144, 146,
148, 152, 159, 163

T

Tata kelola · 1, 32, 39
TPS · 6, 3, 4, 5, 42, 60, 61, 62, 63, 69,
72, 73, 74, 82, 104, 106, 107, 108,
111, 112, 118, 137, 146
transparansi · 1, 6, 7, 21, 26, 38, 39, 40,
42, 51, 54, 76, 80, 103, 104, 105, 106,
119, 120, 126, 128, 129, 133, 140,
143, 144, 145, 146, 148

U

ULP · 59, 82

BIODATA PENULIS



Dr. Agus, M.Si. Lahir di Lombok Tengah, 13 Agustus 1974. Pendidikan S1 Sosiologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM, S2 Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM, S3 Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UNDIP. Saat ini bekerja menjadi Dosen pada Program Studi Pemikiran Politik Islam Fakultas Ushuluddin dan Studi Agama UIN Mataram, , Wakil Ketua Pusat Studi Demokrasi dan Kebijakan Publik (PusDeK) UIN Mataram; Sekretaris Jaringan Demokrasi Indonesia (JaDI) NTB; Sekretaris Dewan Riset Badan Perencanaan Pembangunan Riset Dan Inovasi Kabupaten Lombok Tengah. Pernah menjabat Ketua Prodi Pemikiran Politik Islam UIN. Mataram tahun 2018; dan Sekretaris Prodi Pemikiran Politik Islam UIN Mataram tahun 2017. Sebelum menjadi dosen tetap UIN. Mataram, Agus bekerja sebagai Wakil Dekan Tiga FISIPOL Universitas Muhammadiyah Mataram tahun 2003; Anggota KPU Kab.Lombok Tengah 2003; Ketua KPU Kab. Lombok Tengah 2008; Anggota KPU Provinsi NTB 2014. Buku yang pernah ditulis Politik Elektoral, LP2M UIN Mataram (2018); Sosiologi Politik, LP2M UIN Mataram (2018); Manajemen Organisasi, LP2M UIN Mataram (2016); Aktor Penyelenggara Pemilu, UB Press (2013). Terakhir Agus menulis artikel internasional bereputasi (Q4) dengan judul "STAKEHOLDERS MAPPING IN ELECTION MANAGEMENT IN WEST NUSA TENGGARA PROVINCE", *Revista de Gestão Social e Ambiental – RGSA*.

