

# 9

## KOLABORASI DAN KONFLIK ANTAR BADAN PENYELENGGARA PEMILU DALAM KERJA KELEMBAGAAN (*INSTITUTIONAL WORK*)

**Achmad Mauludini**

Universitas Gadjah Mada  
Sekretariat KPU Kabupaten Semarang  
Email: achmad\_mauludini@yahoo.com

Editor: Dian Rahardian – Universitas Cendrawasih

---

### LATAR BELAKANG

Keberadaan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai dua badan penyelenggara pemilu (selanjutnya disebut BPP) yang menopang penyelenggaraan pemilu dan pemilihan di Indonesia sekarang ini merupakan proses panjang pembangunan politik<sup>1</sup> demokrasi pascareformasi. Sekalipun secara formal keduanya lahir dari rahim reformasi akan tetapi embrionya sendiri dapat dilacak sebagai kelanjutan dari badan penyelenggara pemilu yang sudah ada sejak rezim otoritarian Orde Baru (Orba) di bawah kepemimpinan Soeharto. Eksistensi hubungan keduanya terutama lahir sejak dibentuknya Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu) yang bertugas mengawasi pelaksanaan pemilu yang diselenggarakan oleh Lembaga Pemilihan Umum (LPU) pada Pemilu 1982. Sekalipun merupakan badan yang terpisah tetapi pada dasarnya kedua BPP ini bekerja di bawah kendali eksekutif, yang mana hulunya adalah Presiden Soeharto sendiri. Kedua BPP ini seterusnya mengalami transformasi kelembagaan (*institutional change*), terlebih pascareformasi hingga sekarang. Bedanya saat ini kedudukan dan unsur keanggotaan kedua BPP yang disebut diawal tidak lagi berada di bawah kendali cabang kekuasaan manapun.

Hemat kata, melalui amandemen ketiga dengan masuknya Pasal 22E UUD 1945 tahun 2001, telah mengamanatkan adanya suatu komisi penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Selanjutnya melalui UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD dan DPD “dilahirkanlah” Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang unsur keanggotaan dan kedudukannya bersifat independen

---

<sup>1</sup> Konsep mengenai pembangunan politik dapat dilacak dari pemikiran Lucian W. Pye (1996).

(terpisah dari cabang kekuasaan eksekutif, yudikatif maupun legislatif). Di sisi lain, melalui UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum kemudian dikukuhkan sebuah badan pengawas pemilu yang juga berkedudukan secara independen bernama Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Singkat kata, setelah melalui beberapa transformasi, kedudukan dan kewenangan kedua BPP ini kemudian diatur melalui UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Pemilu dan UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.<sup>2</sup> Kedua BPP dalam kerangka kelembagaan dan format inilah yang kemudian menjadi pusat pembahasan studi ini.

Penyelenggaraan sistem dan tata kelola pemilu yang ditopang terutama oleh dua badan penyelenggara independen (*double independent framework*) sebagaimana di Indonesia ini bagaimanapun bukan merupakan pilihan kelembagaan yang populer di negara demokratis lain. Lopez Pintor (2000: 21-25) misalnya, menyebut bahwa model *double independent framework* yang paling banyak dianut adalah model antara penyelenggara teknis dengan peradilan pemilu (*electoral tribunal*) sebagaimana yang banyak dikembangkan di negara Amerika Latin. Secara global bahkan “Model Perancis” menjadi model yang paling banyak dianut (Lopez-Pintor, 2000: 61). Model kelembagaan yang oleh Sigit Pamungkas (2009: 50) disebut sebagai pendekatan pengawasan dan hukum ini menempatkan fungsi pengawasan pada lembaga peradilan umum, bukan pada badan pengawas khusus sebagaimana Bawaslu di Indonesia. Model ini dipakai di antaranya di separuh negara Eropa Barat (sebut saja misalnya Perancis, Italia, Yunani, Spanyol, Austria, Jerman, Belanda, Portugal dan Norwegia), sejumlah besar negara di Afrika (terutama yang merupakan bekas koloni Perancis), beberapa negara di kawasan Asia Pasifik, Argentina, Israel, Jepang, Turki, dan Selandia Baru.

Pilihan kelembagaan yang “tidak lazim” ini tentunya memiliki konsekuensinya tersendiri. Salah satunya adalah sebagaimana data yang dirilis DKPP (2016: 44-52) yang menunjukkan sebanyak 33 kasus (sekitar 14,17 persen) pengaduan yang diterimanya dilakukan oleh sesama jajaran penyelenggara pemilu, oleh jajaran Bawaslu sebanyak 32 kasus dan jajaran KPU sebanyak 3 kasus, selama proses penyelenggaraan Pilkada

---

<sup>2</sup> Melalui UU Nomor 15 Tahun 2011 selain mengatur keberadaan KPU dan Bawaslu, diatur pula keberadaan badan ketiga yakni Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang bertugas menegakkan kode etik penyelenggara pemilu. Akan tetapi kedudukan badan ketiga ini hanya berada di tingkat pusat dan berkedudukan di Jakarta.

Serentak 2015 lalu. Jumlah tersebut hanya berada di bawah aduan yang dilakukan oleh masyarakat/pemilih (107 kasus) dan peserta pemilu (72 kasus). Sementara itu, jumlah teradu paling banyak adalah jajaran KPU Kabupaten/Kota ke bawah dengan jumlah aduan sebanyak 782 personel (71,68 persen), sebanyak 610 di antaranya adalah komisioner KPU Kabupaten/Kota. Jajaran Panwas Kabupaten/Kota menyusul di bawahnya dengan total sebanyak 242 personel (16,77 persen), sebanyak 176 di antaranya adalah komisioner Panwas Kabupaten/Kota yang menjadi teradu. Pada Pileg 2014 bahkan selain diadukan ke DKPP, anggota komisioner KPU diancam pemidanaan oleh jajaran Bawaslu (Kompas, 17/11/2012).

Fakta bahwa keberadaan dua BPP ini tidak banyak diaplikasikan secara global, tentu memiliki tantangan dan potensinya tersendiri yang tidak bisa dipelajari dan ditemukan padanannya di negara demokrasi lain. Terlebih dengan posisi yang setara dan berdampingan saat ini, kedua BPP dipastikan memiliki interaksi yang intens dalam setiap siklus dan tahapan penyelenggaraan pemilu.

Oleh karena itulah, studi ini menjadi penting untuk mengelaborasi lebih jauh dinamika dalam kerja kelembagaan (*institutional work*) dua BPP yang bersifat independen ini, dengan menggunakan relasi antara KPU Kota Semarang dengan Panwas Kota Semarang dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota (Pilwakot) Semarang 2015 sebagai *proxy*. Harapannya melalui studi ini dapat menjadi bahan evaluasi kelembagaan sekaligus referensi akademik dalam mengelola kerja kelembagaan dua BPP di Indonesia ke depan pada umumnya.

Relasi KPU Kota Semarang dengan Panwas Kota Semarang dalam Pilwakot Semarang 2015 sendiri dipilih menjadi lokus studi disebabkan antara lain oleh: *pertama*, bahwa penyelenggaraan Pilwakot Semarang 2015 merupakan bagian dari penyelenggaraan Pilkada yang kali pertama dilakukan secara serentak dengan melibatkan 296 daerah di seluruh wilayah Indonesia. Penyelenggaraan pilkada secara serentak ini bagaimanapun merupakan tonggak yang menentukan kerangka kelembagaan dan tata kelola pemilu secara lebih luas ke depan. Hal ini sekaligus dapat menjadi evaluasi terhadap berbagai transformasi kelembagaan dalam penyelenggaraan Pilkada Serentak 2015 yang di antaranya adalah dengan semakin tersentralisasinya penyelenggaraan pemilu, lahirnya pengawas TPS, hingga pengadaan alat peraga kampanye yang dibiayai negara di bawah pengelolaan oleh jajaran KPU.

*Kedua*, berkaitan dengan dimensi dan latar sosial-politik yang dapat dikatakan mewakili (mendekati) fragmentasi politik di Indonesia secara umum. Baik dalam keberagaman latar sosial-politiknya maupun sengitnya

kontestasi politik yang mengedepan dalam Pilwakot Semarang 2015 dapat menjadi barometer bagi penyelesaian persoalan penyelenggaraan pemilu yang secara umum di negeri ini *Terakhir*, dan yang paling penting adalah bahwa dinamika relasi yang terjalin di antara KPU Kota Semarang dan Panwas Kota Semarang dalam penyelenggaraan Pilwakot Semarang 2015 memperlihatkan fenomena yang paradoks. Di satu sisi, nampak kentalnya upaya sinergi, yang bahkan dapat dikatakan sebagai praktik baik (*good practices*) yang perlu diadaptasi oleh penyelenggara pemilu di tempat lain tetapi di lain sisi juga menunjukkan adanya problem mendasar yang menyokong lahirnya konflik di antara kedua badan penyelenggara pemilu di Indonesia.

## **PERMASALAHAN**

Adapun rumusan masalah dalam studi ini adalah bagaimana relasi antara penyelenggara teknis-administrasi pemilu dengan pengawas pemilu, yang direpresentasikan oleh KPU Kota Semarang dengan Panwas Kota Semarang dalam penyelenggaraan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang 2015, dalam kerangka kerja kelembagaan serta implikasinya terhadap kerja penyelenggaraan pemilihan.

## **KERANGKA TEORI**

### **1. Teori Kelembagaan Sosiologis (*The Sociological Institutionalism Theory*)**

Studi ini menggunakan perspektif kelembagaan sosiologis (*sociological institutionalis*) sebagai pisau analisis. *Sociological institutionalism* sendiri merupakan salah satu bagian dari 3 tradisi dalam pendekatan kelembagaan baru (*new institutionalism*). Dua lainnya yaitu *rational institutionalism* (*kelembagaan rasional*) dan *historical institutionalisme* (*kelembagaan sejarah*). Karakteristik *sociological institutionalisme* ini terutama adalah dengan meletakkan perilaku aktor berdasar pada logika kepantasan (*the logic of appropriateness*). Konsep logika kepantasan sendiri merujuk pada perilaku aktor yang senantiasa berupaya memaksimalkan peran dan identitasnya di dalam komunitas atau organisasi sesuai dengan etos, praktik dan ekspektasi yang diharapkan dengan adanya eksistensi lembaga (March dan Olsen (2004) dalam Lowndes dan Roberts, 2013: 30). Hall dan Taylor (1996) sebagaimana dikutip dalam Kurniawan (2009: 21) menyebut para penganut perpektif ini menitikberatkan pada aspek kognitif dan normatif dalam mempengaruhi tidak hanya strategi melainkan juga identitas dan pilihan aktor. Perpektif ini lebih jauh juga meletakkan aspek lingkungan, dalam kapasitasnya sebagai pemasok nilai-nilai dan identitas, sebagai variabel penting lainnya

yang mempengaruhi perilaku aktor (Scott, 2009 dan Meyer (1994) dalam Kurniawan 2009: 22).

Lebih jauh, perspektif *sociological institutionalism* ini memandang lembaga secara mendasar sebagai penghambat (*constraining*) sekaligus penyedia kesempatan (*enabling*) bagi para aktor di dalam organisasi (DiMaggio dan Powel, 2001 dalam Lowndes dan Roberts, 2013: 30). Terutama dengan meletakkan lembaga (*institution*), sebagaimana yang berakar pada konseptualisasi March dan Olsen (dalam Peters, 2001), sebagai yang mencakup pemahaman tentang sekumpulan norma (*norms*), aturan (*rules*), pengetahuan (*understanding*), dan utamanya yang paling penting adalah aspek rutin (*routines*). Konseptualisasi ini termanifestasi dalam rentang variasi bentuk yang cukup luas, tetapi secara garis besar dapat dipahami dalam rupa variasi yang terorganisasi melalui praktik dan aturan, tertulis atau tidak, yang melekat (*embedded*) dalam sebuah sistem yang terorganisir melalui otoritas (*authority*), sumber daya (*resource*) dan makna yang dipahami bersama (*meaning*).

## **2. Kerja Kelembagaan (*Institutional Work*)**

Lawrence dan Suddaby (2006: 215-254), melalui studi kepustakaan yang dilakukannya, memetakan kerangka konsep yang disebutnya sebagai *institutional work* (kerja kelembagaan) untuk merepresentasikan proses melalui mana lembaga memberi dampak pada perilaku aktor organisasi dan begitu pula sebaliknya. Definisi lembaga (*institution*) dalam konsep ini mencakup makna yang lebih luas, yakni sebagai:

*“those (more or less) enduring elements of social life (Hughes, 1936) that affect the behavior and beliefs of individuals and collective actors by providing templates for action, cognition, and emotion (DiMaggio & Powell, 1991; meyer & Rowan, 1997; Scott, 2001), noncomformity with which is associated with some kind of cost (DiMaggio & Powell, 1983; Jepperson, 1991).”* (Lawrence, et al., 2011: 53).

Sementara makna kerja (*work*) yang dilekatkan dalam konsep kelembagaan diasosiasikan dengan gagasan mengenai kesengajaan (*intentionality*) dan upaya (*effort*). Gagasan tentang *intentionality* dalam kerja kelembagaan ini mencakup penekanan pada orientasi ke depan, fokus pada kesadaran dan perencanaan strategis dalam menyiasati situasi serta penanganan terhadap kondisi darurat yang mungkin muncul tiba-tiba. Sedangkan upaya (*effort*) secara sederhana mencakup apa yang dilakukan dan tidak dilakukan dalam kerja kelembagaan. Gagasan ini, lebih jauh, tidak hanya meliputi aktivitas fisik saja melainkan juga aktivitas mental

dalam mempengaruhi kelembagaan. Melalui kedua hal tersebut pada dasarnya Lawrence dan Suddaby mencoba mendorong lebih jauh peran aktor (*agency*) dalam studi kelembagaan sebagaimana yang sudah dirintis oleh DiMaggio (1998) dan Oliver (1991; 1992).

Lebih jauh dalam kerja kelembagaan, Lawrence dan Suddaby meletakkan perilaku dan tindakan aktor berdasar 3 (tiga) dimensi dalam dinamika eksistensi kelembagaan. Ketiganya antara lain adalah dalam mencipta lembaga (*creating institutions*), memelihara lembaga (*maintaining institutions*) dan mengacau lembaga (*disrupting institutions*).

Dalam kajian ini, dimensi *creating institutions* lebih banyak diletakkan terutama pada aktivitas dalam mengkonstruksi aturan dan proses edukasi atau sosialisasi peraturan. Sekalipun fungsi regulator utama menjadi kewenangan KPU di tingkat pusat, akan tetapi secara terbatas KPU Kabupaten/Kota dan terutama KPU Kota Semarang masih memiliki ruang untuk menjalankan kewenangannya dalam dimensi ini. Terutama kewenangan dalam mengkontekstualisasi dan mengharmonisasikan aturan dan pedoman teknis dalam merespon kondisi dan kebutuhan di tingkat bawah.

Sedangkan dimensi *maintaining institutions* diletakkan sekaligus dalam upaya memastikan kepatuhan para aktor terkait terhadap norma dan aturan serta upaya mereproduksi norma (*norms*) dan kepercayaan (*beliefs*) yang ada. Terutama dalam kaitannya dengan aktivitas penyelenggaraan administrasi dan tahapan pemilihan secara umum, diantaranya melalui upaya kontrol (*policing*), pencegahan (*detering*) bahkan hingga rutinisasi (*embedding and routinizing*).

Sedangkan dimensi *disrupting institutions* didudukkan sebagai bentuk bias dari kerja kelembagaan BPP, yang terutama sebagai bentuk dari praktik *disconnecting sanctions* (upaya pembiaran) ataupun *disassociating moral foundations* (pencerabutan landasan moral). Dimana bias ini salah satunya mewujud dalam praktik cela yang mungkin dilakukan oleh penyelenggara pemilu semisal upaya *fraud* hingga *malpractice*. Dimana sebagaimana Vickery dan Shein (2012: 9-11), *fraud* dimaknai sebagai manipulasi kehendak pemilih oleh penyelenggara pemilu maupun *stakeholder* lainnya (*deliberate wrong-doing by election officials or other electoral stakeholders, which distorts the individual or collective will of the voters*), sedangkan *malpractice* sebagai pelanggaran oleh penyelenggara pemilu karena kelalaian ataupun ketelodoran (*the breach by an election professional of his or her relevant duty of care, resulting from carelessness or neglect*).

## **METODE PENELITIAN**

Studi ini dilakukan dengan metode yang lekat pada tradisi studi kasus eksplanatori (*explanatory case study*). Metode ini sebagaimana dikatakan Cresswell (2007: 73) paling sesuai untuk mengeksplorasi secara mendalam dan detail terhadap isu atau topik yang terikat dalam suatu sistem atau konteks tertentu, yang dalam hal ini adalah dinamika kerja kelembagaan dalam relasi antara KPU Kota Semarang dengan Panwas Kota Semarang dalam Pilwakot Semarang 2015.

Data primer dalam studi ini diperoleh melalui wawancara terhadap para aktor di balik kedua BPP yang terlibat secara langsung, intens dan sentral dalam dinamika relasi kedua BPP dimaksud. Sedangkan data yang bersifat sekunder dikumpulkan melalui pemeriksaan terhadap dokumen formal yang diterbitkan kedua BPP dimaksud (Surat Keputusan, Berita Acara, Surat Rekomendasi, Formulir dan Sertifikat Hasil, Laporan Penyelenggaraan) ataupun pemberitaan media cetak maupun daring (*online*).

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Sebuah penyelenggaraan pemilu dapat diterima keabsahannya (legitimasi) secara normatif adalah apabila telah mampu memenuhi kepastian dan keadilan prosedural. Kepastian prosedural (*procedural certainty*) tidak hanya berarti konsistensi antara regulasi dengan aktualitasnya di lapangan, melainkan juga konsistensi di antara regulasi yang terkait di dalamnya. Przeworski (1988) sebagaimana dikutip dalam Mozaffar dan Schedler (2002: 11) menekankan arti penting kepastian prosedural ini sebagai upaya untuk melembagakan dan mereduksi tingkat ketidakpastian dalam kompetisi pemilu (*electoral uncertainty*). Sedangkan keadilan prosedural (*procedurally fair*) mencakup inklusifitas terhadap pemilih di satu sisi serta persamaan perlakuan terhadap peserta, baik kandidat maupun partai politik peserta pemilu di lain sisi (Hartlyn, et al., 2008: 77).

Senada dengan konseptualisasi tersebut, DKPP ([www.DKPP.go.id](http://www.DKPP.go.id)) mendudukan 3 (tiga) prasyarat minimal capaian integritas untuk menyebut sebuah pemilu terpenuhi legitimasinya. Pertama, adalah integritas pada proses tahapan pemilu (administrasi pemilu). Kedua, integritas pada hasil pemilu. Terakhir, integritas para penyelenggara pemilu. Ketiga prasyarat tersebut bagaimanapun saling berjaln berkelindan satu dengan yang lain. Keberadaan sekaligus kerja kelembagaan dua badan penyelenggara (KPU dan Bawaslu di berbagai tingkatan) karenanya secara sempit (*narrow term* dalam istilah Clark (2014:

166)) memiliki tanggung jawab utama untuk memenuhi ketiga prasyarat integritas dimaksud. Pencapaian terhadap salah satu syaratnya berkontribusi tak hanya mendukung pencapaian syarat yang lain, melainkan juga memberi efek berurutan (domino) terhadap pencapaian selanjutnya.

Upaya pencapaian integritas dimaksud dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia karenanya secara kelembagaan tidak hanya dibebankan pada pundak KPU sebagai lembaga penyelenggara teknis-administrasi. Melainkan juga menjadi bagian dari tanggung jawab Bawaslu sebagai badan pengawas pemilu. Sekalipun porsinya satu sama lain tidak sama, akan tetapi bahwa keberadaan kedua badan ini dimaksudkan untuk mencapai muara yang sama, yakni penyelenggaraan pemilu yang berintegritas. Pemahaman ini penting untuk menyamakan persepsi dalam memahami kerja kelembagaan yang menjadi fokus dalam studi ini.

Berdasarkan hasil temuan studi ini, dalam upaya penyelenggaraan Pilwakot Semarang 2015 yang berintegritas, dinamika relasi dalam kerja kelembagaan antara KPU Kota Semarang dengan Panwas Kota Semarang berjalan pada dua kecenderungan. Pertama adalah pola relasi kolaborasi dan selanjutnya adalah pola relasi berkonflik. Dimana dalam studi ini pola relasi kolaborasi dimaknai bila kedua BPP dimaksud bekerja beriring dalam dimensi suatu dimensi (simetris). Sedangkan relasi berkonflik muncul bila masing-masing BPP bekerja dalam dimensi yang berbeda (asimetris).

### **1. Relasi Kolaborasi**

Relasi kolaborasi bagaimanapun merupakan yang paling kental mewarnai dinamika relasi antara KPU Kota Semarang dan Panwas Kota Semarang dalam Pilwakot Semarang 2015. Akan tetapi bukanlah hal tersebut yang menjadikannya menarik. Daya tarik dari relasi kolaborasi yang terjalin diantara keduanya adalah sikap kooperatif aktor-aktor di balik BPP itu sendiri.

Sikap kooperatif ini pertama-tama digunakan sebagai basis dalam membangun komunikasi, sinergi dan lebih jauh adalah penyamaan persepsi dan penghormatan terhadap tugas dan tanggung jawab masing-masing. Hal ini sebagaimana misalnya disampaikan oleh Anggota KPU Kota Semarang Divisi Hukum dan Kampanye, Agus Suprihanto (2017):

“Memang kalau, ini langsung saja ya saya kaitkan dengan Panwas itu memang yang paling terpenting dari kami itu kan persamaan persepsi terkait dengan regulasi di setiap tahapan. *Nah*, kebetulan kalau kemarin saya di Divisi Hukum, Kampanye dan Pencalonan, kampanye itu termasuk dana kampanye ya, terus pengawasan itu kan memang

*jobdesk* saya itu kan di hal-hal itu. Tapi yang paling penting adalah penyamaan persepsi terkait dengan beberapa regulasi, terkait dengan baik itu pencalonan, kampanye, dana kampanye terus pemutakhiran data pemilih, itu dengan Panwas. Sehingga *frame*-nya sama dulu, itu dulu. Berangkatnya dari sana dulu ya, dari itu. Sehingga apabila nanti ada *dispute* atau nanti ada apa, ada perbedaan, perselisihan itu relatif bisa kita selesaikan dengan baik. Karena awalnya persepsinya sudah sama.”

Demikian juga hal ini diamini oleh Ketua Panwas Kota Semarang, Muhammad Amin (2017) bahwa “setiap tahapan pasti kita (diskusikan), *oh ini ndak*. Di PKPU *begini*, di Perbawaslu *begini*, kita selesaikan dengan baik. Jadi ada titik temu setiap persoalan.”

Sikap kooperatif ini diperdalam pula dengan komunikasi dan koordinasi yang sifatnya tidak hanya formal kelembagaan, tetapi juga melampauinya. Hal ini sebagaimana ditambahkan oleh Agus Suprihanto:

“Satu, tentunya frekuensi bertemu itu ditambah. Pertemuan ini saya boleh bilang dua ya mas ya, yang apa namanya, yang resmi maupun nggak resmilah, bahasa gampangnya gitu ya. Resmi tentunya bimtek, bimbingan teknis. Bimbingan teknis kami kepada peserta pemilu maupun kepada penyelenggara kami di tingkat PPK-PPS. Itu selalu melibatkan Panwas. Nah, dalam forum-forum resmi seperti itu kan mesti muncul dialog. Sehingga mereka juga paham betul regulasi (PKPU) di pemutakhiran data pemilih, di kampanye, jelas. Terus setiap penentuan keputusan, ini contohnya kampanye... Forum tidak resmi, kami itu, terutama nganu ya..kadang kami ke Panwas di luar agenda apapun ya... Main saja kita, main ngobrol. Iya ngobrol. Terutama saya, ya! Saya karena lebih banyak (terkait) kampanye, dana kampanye, karena persinggungan di lapangannya lebih banyak. Maksudnya karena penertiban APK dan sebagainya sehingga saya pribadi selaku pengemban divisi ini kan, ini enggak bisa hanya diselesaikan di forum-forum resmi. Tapi juga butuh banyak diskusi juga. Sehingga saya ke Panwas, kadang mas. Saya ke Panwas di jam kerja atau *enggak* jam kerja. Saya main terus ngobrol kita, ngobrol, ngopi bareng, terus cerita *case by case*, ditemukan APK yang melanggar gitu kan. Terus penyikapan kita seperti apa.”

Pernyataan senada juga juga disampaikan oleh anggota KPU Kota Semarang Divisi Teknis dan Pemutakhiran Daftar Pemilih, Kharis Hidayat (2017):

“Sering anjaksana. Kadang Panwas itu sering silaturahmi ke sini. Kadang-kadang kami juga mendatangi kantor mereka. Untuk koordinasi *via* BBM, *via* WA, *via* telepon. Segala informasi kami berikan, sepenuhnya terbuka, tidak ada yang kami rahasiakan. Sehingga mereka merasa dibantu tugas-tugasnya.”

Sikap kooperatif dan saling keterbukaan ini bagaimanapun selaras dengan tuntutan konsep *logic of appropriateness* (logika kepatutan). Melalui mana aktor-aktor dalam badan penyelenggara ini berinteraksi sepatutnya untuk saling menghormati dan dihormati tugas dan kewenangan masing-masing. Selanjutnya dengan bekal sikap kooperatif tersebut, secara langsung maupun tidak memberi jalan bagi upaya terjalannya relasi yang bersifat kolaboratif. Beberapa aksi kolaborasi yang muncul dapat dikategorisasi berdasarkan dimensi dalam kerja kelembagaan diantaranya:

### *1.1 Kolaborasi dalam Creating Institutions*

Lahirnya UU Nomor 8 Tahun 2015 yang menjadi dasar dari pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Serentak Tahun 2015, di mana Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota (Pilwakot) Semarang 2015 menjadi bagian di dalamnya, menempatkan KPU di tingkat nasional sebagai regulator dan pengawas internal selama penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Secara teknis, peran sebagai regulator inilah yang paling berkontribusi penting dalam memberdayakan penyelenggara di tingkat bawah. Melalui penyusunan Peraturan KPU (PKPU) dan pedoman teknis yang begitu rigid, detail, dan terstandardisasi, sehingga memudahkan KPU Provinsi maupun Kabupaten/Kota, dalam mengkontekstualisasi dan menyelaraskannya dengan peraturan terkait yang ada di masing-masing daerah serta kondisi teknis di lapangan.

Namun demikian bukan berarti tidak ada sama sekali ruang bagi pengawas pemilihan untuk menyumbang kontribusi. Sekalipun dalam UU Nomor 8 Tahun 2015 Panwas Kabupaten/Kota tidak dibekali kewenangan apapun dalam proses penyusunan aturan teknis di KPU Kabupaten/Kota, dan karenanya menjadi wewenang penuh KPU Kota Semarang dalam konteks Pilwakot Semarang 2015. Akan tetapi dalam pelaksanaannya kemudian KPU Kota Semarang membuka ruang partisipatif dengan melibatkan Panwas Kota Semarang untuk turut serta dalam “menentukan” arah pedoman teknis pelaksanaannya. Hal ini terutama terjadi terkait dengan upaya perumusan pedoman teknis dalam tahapan kampanye. Melalui keterlibatan Panwas Kota Semarang dalam pelaksanaan rapat koordinasi<sup>3</sup> yang selanjutnya ditidakanjuti dengan penarikan kesepakatan bersama dalam pengaturan jadwal

---

<sup>3</sup> Selain antara KPU Kota Semarang dengan Panwas Kota Semarang, rapat koordinasi juga menghadirkan Polrestabes Semarang, Tim Kampanye/Penghubung Pasangan Calon atau bahkan Pasangan calon sendiri.

kampanye, pembatasan dana kampanye serta penetapan jadwal dan lokasi pemasangan alat peraga kampanye (APK). Melalui penciptaan ruang partisipatoris demikian ini, secara tidak langsung selain membuka ruang kolaborasi juga telah mendemokratisasi proses penyelenggaraan pemilu itu sendiri.

Di sisi lain, kolaborasi kerja kelembagaan dalam dimensi *creating institutions* tidak hanya berhenti di tingkat KPU Kota Semarang dengan Panwas Kota Semarang. Ditingkat Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), misalnya di PPK Kecamatan Gunung Pati yang melibatkan Panwascam (Panitia Pengawas Kecamatan) setempat dalam penyelenggaraan bimtek kepada penyelenggara tingkat di bawahnya. Cukup disayangkan memang bahwa minimnya kolaborasi kerja kelembagaan dalam upaya edukasi, pelatihan dan sosialisasi baik bagi pemilih, peserta maupun penyelenggara pemilu sendiri dalam Pilwakot Semarang 2015 ini. Akan tetapi melalui pemetaan demikian ini akan dapat menjadi peluang sekaligus tantangan yang perlu diupayakan ke depan.

## 1.2 Kolaborasi dalam Maintaining Institutions

Dimensi *maintaining institutions* bagaimanapun lebih banyak berbicara pada upaya implementasi dan penegakan regulasi. Karenanya kerja BPP dalam dimensi ini lebih banyak bergulat dalam penyelenggaraan dan penegakan administrasi pemilihan yang penyelenggaraannya terbentang sejalan dengan siklus penyelenggaraan tahapan pemilu. Problem efektifitas dan efisiensi kelembagaan menjadi tantangan yang banyak dihadapi dimensi ini. Meskipun demikian, bukan berarti tidak ada jalan keluar untuk mengatasi hal tersebut, bagaimanapun sikap kooperatif lagi-lagi menjadi instrumen penting yang dioptimalkan dalam upaya penyelesaian persoalan sebagaimana yang dijalankan oleh aktor penyelenggara di Kota Semarang. Terutama dalam menghadirkan keluwesan dan kelincahan dalam melakukan improvisasi menghadapi perkembangan situasi yang seringkali tidak mampu diantisipasi hanya dengan mengandalkan formalitas dalam hubungan kelembagaan.

Praktik baik (*good practices*) relasi kolaborasi antara kedua BPP ini dalam dimensi *maintaining institutions* diantaranya dalam:

### 1.2.1 Penyusunan Daftar Pemilih

Hal ini nampak melalui hubungan harmonis jajaran penyelenggara baik di tingkat Kota Semarang bahkan hingga ke bawah, tingkat kelurahan misalnya. Berbekal sikap kooperatif,

penyelesaian terhadap daftar pemilih yang dianggap bermasalah dapat dilakukan secara “baik-baik” tanpa mengundang kegaduhan.

Hal ini sebagaimana dipaparkan oleh Anggota KPU Kota Semarang Divisi Teknis dan Pemutakhiran Daftar Pemilih, Kharis Hidayat (2017) bahwa:

“Sesuai dengan PKPU kan memang saat rapat pleno itu saksi pasangan... apa tim kampanye pasangan calon atau Panwas itu diberi kesempatan untuk memberi masukan pada saat itu. Alhamdulillah pleno di tingkat PPS, PPK sampai KPU Kota tidak ada masukan karena jauh-jauh hari sebelum data itu kami plenokan menjadi DPS kemudian nantinya menjadi DPT sudah terlebih dahulu kami koordinasikan. Jadi PPS berkoordinasi dengan PPL sebelum ditetapkan adakah yang perlu direvisi? Diperbaiki? Serta merta PPL akan memberi masukan. Pun demikian dengan Panwascam, mungkin lolos ketika terjadi rekap di PPS menjelang rekap di kecamatan, PPK juga berkoordinasi dengan Panwascam apakah ada yang perlu kami perbaiki sebelum ini ditetapkan? Meskipun nanti pada saat pleno ada ada kesempatan untuk memberikan masukan. *Nah*, kebanyakan tidak ada karena sudah tersisir di tingkat kelurahan dan seandainya pun ada setelah dikonfirmasi ternyata itu data sebelum dibetulkan. Contohnya begini, ketika PPS memberikan data pemutakhiran data pemilih kepada PPL otomatis kan PPL melaporkan ke tingkat atasnya, Panwascam. *Nah*, padahal oleh PPS masukan atau koreksi dari PPL itu sudah dikoreksi. Jadi karena laporan ke Panwascam sebelum perbaikan itu dikiranya ada masalah. Ternyata setelah diklarifikasi sudah selesai sebenarnya di tingkat kelurahan atau PPS dengan PPL.”

Pernyataan tersebut selaras dengan yang disampaikan oleh Anggota Panwas Kota Semarang Divisi Hukum dan Penindakan, Parlindungan Manik (2017), berikut:

“Ada beberapa cara yang kita lakukan, *ya to?* Ketika suatu, saat itu ditemukan, katakanlah jangankan Panwascam, PPL-lah menemukan itu, saat itu dan bisa terus langsung ketemu dengan PPS. Bisa langsung di apa? dikoordinasikan. Ini belum *bener*, ini *anu*, *begini*, *begini*, kan begitu. *Nah*, begitu juga di tingkat kecamatan, sampai kemudian ke tingkat kota.”

Begitu pula ketika penulis mencoba mengklarifikasi informasi terkait kepada Ketua Panwas Kecamatan Pedurungan, Supardi (2017) yang menyatakan:

“Kalau lisan mereka sudah menindaklanjuti, kami tidak menggunakan surat. Tapi untuk DPT itu laporan resmi, tertulis

kepada Panwas Kota. Panwas Kota direkap dari seluruh kecamatan lapor ke KPU”.

### *1.2.2 Tahapan Pencalonan*

Tahapan pendaftaran calon merupakan salah satu tahapan paling krusial dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Beberapa daerah mengalami permasalahan berlarut-larut terkait dengan sengketa dalam penetapan calon. Akar permasalahan yang mencuat dalam proses tahapan ini terbilang cukup beragam. Ketua KPU waktu itu, Almarhum Husni Kamil Manik, sebagaimana dikutip Harian Terbit pascarapat dengar pendapat dengan Bawaslu dan Komisi 11 pada 7 September 2015 menyebutkan bahwa setidaknya terdapat 12 permasalahan yang muncul terkait tahapan pencalonan.<sup>4</sup> Kedua belas masalah tersebut di antaranya adalah terkait dokumen palsu yang terjadi di 8 daerah, dualisme kepengurusan partai politik terjadi di 18 daerah, problem persyaratan dukungan partai politik mengemuka di 16 daerah, masalah terkait waktu pendaftaran di 1 daerah, masalah terkait pemenuhan dokumen persyaratan oleh instansi terkait 2 daerah, ketentuan persyaratan mantan narapidana sebagai calon terjadi di 5 daerah, terkait status petahana di 6 daerah, dukungan calon perseorangan di 25 daerah, persyaratan kesehatan di 3 daerah, perubahan dokumen di 3 daerah, problem status tersangka di 1 daerah dan terakhir terkait pergantian calon di luar ketentuan di 2 daerah. Bahkan dalam berita yang sama, Ketua Bawaslu, Muhammad, menyampaikan bahwa hasil rekapitulasi sengketa yang masuk ke jajaran Bawaslu terkait proses pencalonan hampir mendekati 100 sengketa.

Jeli dalam melihat potensi konflik/sengketa dalam proses tahapan pencalonan, KPU Kota Semarang memiliki kiat menarik dalam pengelolaan tahapan pencalonan. Terutama melalui transparansi dan keterbukaan akses pengawasan secara langsung dan sejajar bersamaan dengan proses penerimaan dokumen pencalonan. Anggota Panwas Kota Semarang bahkan didudukkan sejajar dalam arti yang harfiah, yakni satu meja dengan anggota KPU Kota Semarang pada saat proses penerimaan berkas pasangan calon yang mendaftar.

---

<sup>4</sup> Lihat

<http://www.harianterbit.com/hanterpolitik/read/2015/09/07/40760/84/41/KPU-Ini-12-Masalah-Yang-Ada-di-Pilkada-Serentak-2015>.

Berikut pernyataan Anggota KPU Divisi Hukum, Kampanye dan Pencalonan, Agus Suprihanto (2017):

“Kita terbuka mas, kita terbuka. Terus untuk pencalonan *nganu*, kita terbuka. Kami duduk satu meja dari pengalaman yang dulu kan Panwas kan di meja yang lain dan tidak bisa melihat berkas. Sekarang tiap kami cek berkas satu, kami minta (Panwas) untuk melihat. Silahkan dilihat.”

Situasi seperti ini bagaimanapun harus diakui tidak jamak dijumpai di daerah lain. Dengan memberikan *treatment* istimewa kepada Panwas Kota Semarang seperti ini secara tidak langsung telah memberikan fondasi yang kokoh dalam membangun kepercayaan baik dimata publik maupun pasangan calon terhadap prosedur dan tahapan penyelenggaraan administrasi pemilihan secara umum. Aksi ini sekaligus juga dapat menjadi aksi preventif dalam menguatkan posisi KPU Kota Semarang terhadap, misalnya timbulnya sengketa pencalonan di kemudian hari. Agus Suprihanto melanjutkan bahwa:

“Dokumen calon itu, dari mulai tahap awal terus ada perbaikan kan? Terus sampai kami umumkan itu data silahkan diakses. Kita lihat *bareng-bareng*. Oh ya sudah sesuai dengan aturan PKPU. Katakanlah, contoh: kan kita ada Seomarmo yang dulunya terkena kasus hukum, dia harus mengumumkan di media (terkait kasus hukum yang menjeratnya). *Nah*, itu kita, ini sudah diumumkan di Koran, silahkan ini korannya, ini apa? Keterangannya sudah *nganu*. Oh sudah! SKCK-nya ini, ijasahnya ini, kami buka, silahkan! Terutama surat rekomendasi dari DPP, pusat, itu setelah kami terima dari calon, kami periksa, kami serahkan langsung ke Panwas untuk dilihat.”

Menempatkan Panwas Kota Semarang dalam satu meja yang sejajar dengan KPU Kota Semarang dan bersama-sama melihat dokumen persyaratan yang diserahkan oleh calon peserta pemilihan, sebagaimana yang ditambahkan oleh Komisioner Divisi Teknis dan Pemutakhiran data Pemilih, Kharis Hidayat (2017), adalah sebagai sarana untuk mengapresiasi sekaligus menempatkan peran pengawas pada posisi yang semestinya dalam sistem tata kelola pemilihan. Hal ini mengisyaratkan bahwa sukses penyelenggaraan pemilihan adalah sukses bersama antara badan penyelenggara, baik di bidang pelaksana teknis maupun bidang pengawasan.

### *1.2.3 Penertiban Alat Peraga Kampanye*

Ada dua terobosan penting dalam penyelenggaraan Pilkada Serentak 2015 terkait dengan pengaturan teknis dan administrasi kampanye. *Pertama*, pembiayaan kampanye, di antaranya adalah bahan kampanye, Alat Peraga Kampanye (APK) dan iklan di media cetak serta elektronik pasangan calon, yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) melalui dana hibah yang dikelola Komisi Pemilihan Umum (KPU). Ketentuan ini tercantum dalam Pasal 65 Ayat 2 UU Nomor 8 Tahun 2015. *Kedua*, adanya ketentuan mengenai pembatasan dana kampanye dalam pembiayaan belanja kampanye pasangan calon. Ketentuan yang disebut terakhir ini diatur dalam Pasal 74 Ayat 9 UU Nomor 8 Tahun 2015.

Menariknya di Kota Semarang sekalipun pengadaan APK telah batasi melalui pembiayaan dalam dana hibah pemilihan akan tetapi di lapangan hal ini justru berkembang semakin liar. Berdasarkan laporan Panwas Kota Semarang, sebagaimana yang disampaikan Ketua Panwas Kota Semarang, Muhammad Amin, dalam sebuah wawancara dengan [metrosemarang.com](http://metrosemarang.com) jumlah APK yang diluar ketentuan mencapai kurang lebih 6.900<sup>5</sup> APK yang tersebar di seluruh wilayah Kota Semarang.<sup>6</sup> Jumlah tersebut merupakan jumlah pelanggaran APK terbanyak di Jawa Tengah (Henry Wahyono: 2017), yang di antaranya berupa baliho berukuran besar dan sedang, hingga pamflet serta spanduk yang tersebar di berbagai wilayah.

Upaya untuk menertibkan APK di luar ketentuan ini rupanya bukan perkara yang mudah. Bahkan seringkali yang terjadi adalah APK yang melanggar setelah ditertibkan justru muncul kembali

---

<sup>5</sup> Dalam wawancara dengan Ketua KPU Kota Semarang bahkan menyampaikan kisaran angka yang lebih banyak lagi hingga menyentuh 200.000 APK. Jumlah sebetulnya sulit untuk dikonfirmasi dikarenakan dokumen dan data yang menyebut angka pastinya tidak ditemukan penulis.

<sup>6</sup> Lihat Pernyataan Anggota Panwas Kota Semarang Divisi Pencegahan dan Hubungan antar Lembaga, Bakti Maharani, <http://metrosemarang.com/apk-ilegal-marak-baru-20-persen-yang-dicopot-29348>.

dalam jumlah yang lebih banyak.<sup>7</sup> Selain juga ada pola penanganan yang dipandang kurang efektif. Salah satunya sebagaimana yang disampaikan Ketua Panwas Kota Semarang, Muhammad Amin (2017).

“*Nah*, ini dia yang problem. Karena pola penegakannya di dalam regulasi sendiri itu bahwa kita harus...kan sifatnya administratif. Harus merekomendasikan ke KPU dulu. *Preeng*...berapa ribu jumlah APK yang melanggar. Kemudian dia, apa, dari KPU merekomendasikan ke Satpol PP, Satpol PP baru menindaklanjuti. *Nah* tapi kan pola itu *enggak* efektif.”

Ketidakefektifan pola penanganan masalah ini juga dikonfirmasi oleh Divisi Hukum, Kampanye dan Pencalonan KPU Kota Semarang, Agus Suprihanto (2017):

“Jadi justru menambah rentang birokrasi. Contoh *gini*, kan temuan Panwas. Aturannya kan *gini*, Panwas menemukan pelanggaran rekom ke KPU, KPU memperingatkan paslon (pasangan calon), paslon *to mas*? Timsesnya (Tim Sukses) terutama untuk menarik atau melepas APK-nya. Kalau ini tidak ditindaklanjuti sesuai rekomnya KPU berapa kali 24 jam itu, kami kirim surat lagi ke Panwas, baru kirim ke Pemerintah Kota, untuk Satpol. Itu kan prosesnya lama *mas*.”

Secara normatif, sesuai Pasal 72 Ayat 2 PKPU Nomor 7 Tahun 2015 memang memberikan wewenang bagi Panwas Kota Semarang atau Panwas Kecamatan untuk berkoordinasi dengan Pemerintah Kota Semarang dalam menertibkan APK di luar ketentuan apabila pasangan calon tidak menindaklanjuti peringatan yang diberikan KPU Kota Semarang.<sup>8</sup> Hanya saja memang sanksi peringatan tersebut tidak memiliki efek jera sama sekali dan karenanya sangat tidak efektif untuk mengharapkan kepatuhan dari pasangan calon untuk mengambil tanggung jawab. Selain itu, ketidakefektifan pola penanganan ini menurut hampir semua narasumber yang diwawancarai, juga dikarenakan eksekutor yang berwenang dalam menertibkan APK di luar ketentuan, dalam hal ini terutama adalah

---

<sup>7</sup> Pernyataan Anggota Panwas Kota Semarang Divisi Pencegahan dan Hubungan antar Lembaga, Bakti Maharani, sebagaimana yang dikutip Metrosemarang.com. Lihat <http://metrosemarang.com/ini-pemicu-apk-ilegal-marak-di-semarang-29361>

<sup>8</sup> Seringkali pasangan calon beralasan bahwa pemasangan APK di luar ketentuan sulit dikendalikan karena memang pemasangannya diluar kendali dan sepengetahuan mereka. Dalam arti bahwa pemasangan APK di luar ketentuan tersebut tak jarang dilakukan oleh sekelompok masyarakat atau sukarelawan tanpa berkoordinasi dengan pasangan calon yang didukungnya.

Pemerintah Daerah melalui Satpol PP kurang optimal dalam menjalankan fungsinya. Keterbatasan atau bahkan ketiadaan anggaran menjadi argumen utama yang paling sering disampaikan dan karenanya sulit dibantah.

Setelah merasa gerah atas derasnya kritik dan keprihatinan publik terhadap menjamurnya APK di luar ketentuan, bahkan suatu hari dikarenakan tidak memahami prosedur penanganan pelanggaran, Penjabat (Pj) Walikota Semarang, Tavip Supriyanto (Metrosemarang.com: 17 September 2015) justru mendatangi kantor KPU Kota Semarang untuk mengadukan banyaknya APK di luar ketentuan yang ditemuinya di berbagai ruas jalan, KPU Kota Semarang dan Panwas Kota Semarang kemudian sepakat untuk merogoh kantong pribadi masing-masing untuk membiayai proses penurunan APK yang melanggar tersebut.

Ketua KPU Kota Semarang, Henry Wahyono (2017) menginformasikan hal ini pertama kali.

“*Lah* kemudian beberapa titik yang sudah muncul di media massa dan jadi sorotan publik, karena menunggu Satpol PP yang tidak kunjung menyelesaikan persoalan itu kami, KPU dan Panwas, *gini patungan* secara *financial*. *Patungan duit*. Saya bersama anggota, mungkin kita kan ya ada honor, ada apa, dikumpulkan. Panwas juga *patungan*. Jadi Panwas bertiga, kita berlima, *patungan*. *Duit* kumpul itu untuk bayar orang. Bayar orang untuk *nyopoti* itu. karena *nyopoti* di sini jangan dikira kita *ngambil* pakai tangan, selesai. Balihonya itu ada yang tingginya 7 meter, ada yang 11 meter. Lha naik itu kalau tanpa keahlian kan berbahaya, belum yang dekat dengan kabel listrik, *gitu ya*.”

Sementara itu, Divisi Hukum dan Penindakan Panwas Kota Semarang, Parlindungan Manik (2017) menilai bahwa upaya *patungan* tersebut dilakukan untuk menyikapi kebuntuan secara kekeluargaan. Hal ini juga sebagai upaya untuk tetap menjaga kondusifitas jelang hari pemungutan suara.

“Kan permasalahannya adalah ketika kita melihat ke regulasi, ada beberapa kendala, kan *gitu* kan? ada beberapa kendala. Tanggung jawab itu mestinya adalah tanggung jawabnya peserta pemilu, *ya to?* Kalau peserta pemilu ya, *enggak* melakukan, ya, mestinya tanggung jawabnya Pemerintah (Kota), Satpol PP, kan *gitu* kan? Tapi kalau dua-duanya terus kemudian tidak (melakukan), dengan alasan-alasan tertentu, lalu mau apa? Apa mau kita biarkan seperti itu? Melanggar undang-undang? *Nah*, itu yang kita *apakan* (inisiasikan) kemarin.”

## **2. Relasi Berkonflik**

Sengketa atau konflik di antara kedua badan dimaksud dalam Pilwakot Semarang 2015 mengemuka berawal sejak Panwas Kecamatan Semarang Utara menerbitkan surat bernomor 001/Panwas.Smg.Utara/XII/2015 di mana salah satu isi rekomendasinya, dan yang paling menarik perhatian publik, adalah agar KPU Kota Semarang menggelar Pemungutan Suara Ulang (PSU) di TPS 10 Kelurahan Bandarharjo Kecamatan Semarang Utara. Rekomendasi dikeluarkan setelah menindaklanjuti laporan HM Rangkey Margana, Kuasa Hukum Pasangan Calon Nomor Urut 1 (Soemarmo HS dan Zuber Safawi pada tanggal 9 Desember 2015 terkait adanya dugaan penggelembungan suara yang melibatkan penyelenggara di TPS 10 dan TPS 14 Kelurahan Bandarharjo Kecamatan Semarang Utara.<sup>9</sup> Laporan yang kemudian dicatat Panwas Kota Semarang dengan nomor registrasi 040/LP/Panwas.Kota.Smg/XII/2015 ini menjadi perhatian luas masyarakat dikarenakan pemberitaan media massa yang kian massif. Akan tetapi dikarenakan ketiadaan saksi yang menguatkan praktik kecurangan di TPS 14 Kelurahan Bandarharjo, Panwas Kota Semarang hanya memproses laporan terkait TPS 10 Kelurahan Bandarharjo. Hanya saja, setelah ditindaklanjuti melalui kajian dengan mendengarkan keterangan saksi di lapangan, di sisi lain KPU Kota Semarang berkesimpulan bahwa dugaan yang dialamatkan Panwas Kota Semarang, melalui surat rekomendasai Panwascam Semarang Utara, tersebut tidak pernah terjadi dan karenanya PSU tidak semestinya diperlukan.

Analisa berdasarkan kerangka konsep kerja kelembagaan membawa pada kesimpulan bahwa sengketa atau konflik yang terjadi di antara KPU Kota Semarang dan Panwas Kota Semarang terkait dengan TPS 10 Bandarharjo adalah adanya perbedaan antara upaya *maintaining institutions* dengan *disrupting institutions*. Perbedaan kerja kelembagaan ini dimungkinkan karena longgarnya ikatan relasi diantara keduanya, terutama disebabkan oleh tidak determinifnya rekomendasi yang dihasilkan pengawas pemilu di satu sisi. Akan tetapi di sisi lain, dalam konteks ini, tidak determinitifnya fungsi pengawasan justru membuka peluang.

Terutama karena dalam hal ini Panwas Kota Semarang, yang terutama karena desain kelembagaannya yang masih lemah pada saat itu

---

<sup>9</sup>Pemberitaan metrosemarang.com (13 Desember 2015) dalam judul “Ada Preman Bermain di Balik Isu Penggelembungan Suara Bandarharjo?”, menyebut bahwa sebelumnya telah beredar di kalangan wartawan bahwa isu penggelembungan suara di TPS 10 Bandarharjo di hembuskan pertama kali oleh sekelompok preman yang memperalat Ketua KPPS dan warga setempat. Isu inilah yang kemudian menjadi dasar dugaan yang dilaporkan pelapor.

mudah tergelincir atau bahkan “terjebak” dalam dimensi *disrupting institutions*. Mengapa penulis katakan demikian? Hal ini dikarenakan ketiadaan kewenangan penyidikan, tiadanya kewenangan mengumpulkan barang bukti dan pemanggilan saksi serta tidak vitalnya posisi barang bukti sebagai basis dalam proses pengambilan keputusan terhadap tindaklanjut laporan dugaan pelanggaran semacam ini. Sehingga mengakibatkan jajaran Panwas Kota Semarang potensial mengambil keputusan yang kurang solid dikarenakan bukti dan informasi yang tidak utuh, di tengah ketatnya ketersediaan waktu proses penanganan pelanggaran.

Terbukti bahwa persoalan fundamental tersebut telah menempatkan posisi pengawas pemilihan dalam situasi yang dilematis. Di satu sisi ketika jajaran Panwas Kota Semarang mengabaikan hasil pemeriksaan saksi-saksi maupun terlapor (Ketua KPPS TPS 10 Bandarharjo, Istiyanto) yang datang bersama tim pasangan nomor urut 1, sekalipun tidak memiliki bukti material yang menguatkan dugaan, potensial dipersoalkan terkait kode etik penyelenggara dikemudian hari. Pencabutan pernyataan saksi dan terutama keterangan saksi terlapor yang mengakui adanya tekanan dan intimidasi agar membenarkan adanya tindak kecurangan (Tribun Jateng, 16/12/2015) di kemudian hari menguatkan argumen ini di lain sisi. Akan tetapi bagaimanapun sikap Panwas Kota Semarang perlu dipahami dalam situasi di mana pencabutan pernyataan dan pengakuan berikutnya dilakukan pascarekomendasi dilayangkan kepada KPU Kota Semarang.

Keputusan jajaran Panwas Kota Semarang dalam menerbitkan rekomendasi bagaimanapun tidak dibarengi dengan kualitas rekomendasi yang solid. Terutama sebagaimana juga disadari pihak Panwas Kota Semarang, kealpaan bukti material yang mumpuni (wawancara dengan Divisi Hukum dan Penindakan, Parlindungan Manik, 2017). Sehingga materi dugaan tersebut kemudian begitu mudah dipatahkan melalui upaya yang dilakukan KPU Kota Semarang, terlepas dari apapun fakta yang terjadi. Dalam situasi demikian, Panwas Kota Semarang sendiri pun kemudian menjadi tidak cukup *confidence* terhadap materi dugaan dan kelanjutan rekomendasi tersebut, terlebih setelah adanya pencabutan pernyataan yang dilakukan oleh para saksi. Tak ayal bila kemudian Panwas Kota Semarang terkesan menempatkan upaya tersebut sebagai sekedar pemenuhan atau penggugur kewajiban dan tidak cukup daya untuk memastikan pelaksanaan rekomendasi (wawancara dengan Ketua Panwas Kota Semarang, Muhammad Amin). Terbukti sekalipun tetap mengisi formulir DB2-KWK, Panwas Kota Semarang terkesan “melunak” dengan tidak melihat keengganan KPU

Kota Semarang melakukan PSU sebagai bentuk pelanggaran kode etik ataupun kemudian mengadukannya ke DKPP. Padahal bila melihat esensi yang dituduhkan merupakan persoalan yang tidak bisa dianggap sepele. Terlebih bahwa keputusan KPU Kota Semarang yang tidak melaksanakan rekomendasi menggelar PSU di lain sisi berpotensi melanggar Pasal 193 Ayat 1 UU Nomor 8 Tahun 2015 dan dapat diancam kurungan penjara minimal 6 bulan serta denda sebesar 6 juta rupiah, seandainya Panwas Kota Semarang dalam kajiannya telah dapat membuktikan dugaan yang mereka tuduhkan adalah benar terjadi.

## **KESIMPULAN**

Administrasi pemilu merupakan faktor penting dalam penyelenggaraan mekanisme demokrasi elektoral. Hal ini terutama dalam upaya mewujudkan kepastian prosedural (*procedural certainty*) yang mencakup juga jaminan atas kebebasan dan keberimbangan (*free and fair*) bagi siapapun yang terlibat secara konstitusional. Dalam sistem dan tata kelola administrasi pemilu yang berakar pada model kelembagaan oleh dua badan penyelenggara yang bersifat independen (*double independent framework*), tantangan untuk mewujudkan kepastian prosedural ini memiliki potensi dan konsekuensi tersendiri. Terlebih dengan desain administrasi dan ikatan yang longgar sebagaimana diterapkan di Indonesia. Longgarnya ikatan relasi sebagai konsekuensi tidak determinatifnya rekomendasi yang dikeluarkan oleh jajaran pengawas pemilu di satu sisi, serta tidak solidnya prasyarat material yang menjadi basis rekomendasi di sisi lain.

Sikap kooperatif aktor, terutama penyelenggara teknis-administrasi pemilu, pada gilirannya memainkan peran penting dalam meningkatkan performa dan kualitas penyelenggaraan administrasi pemilu itu sendiri. Sikap kooperatif aktor dalam hal ini dapat mewujudkan di antaranya pada keterbukaan dalam menjalin komunikasi antar pihak (baik secara formal kelembagaan maupun individual), kesediaan mengatasi berbagai ketidakefisienan birokrasi secara bersama, kesediaan membuka akses atau ruang partisipasi bagi pihak lain dalam mencari solusi atas masalah yang mengemuka, hingga yang paling “rendah derajatnya” adalah dengan mendukung dan/atau bahkan memfasilitasi tugas serta fungsi pihak lain secara optimal. Sikap kooperatif ini bagaimanapun dapat menjadi pilihan strategi manajerial yang menentukan terutama dalam upaya mencegah serta menekan potensi timbulnya praktik pelanggaran baik berdasarkan upaya manipulasi ataupun keteledoran yang melibatkan penyelenggara (terutama oleh aktor di tingkat badan *ad hoc*).

Sementara di sisi lain, hadirnya konflik sebagai konsekuensi yang muncul dari longgarnya ikatan relasi di antara kedua badan ini disebabkan oleh longgarnya syarat material yang menjadi basis rekomendasi badan

pengawas pemilu dan terutama rekomendasi pengawas pemilu yang tidak bersifat mengikat (*binding*) dan terakhir (*final*). Terkait tidak determinatifnya rekomendasi badan pengawas pemilu bagaimanapun merupakan konsekuensi atas desain kelembagaan pengawas pemilu hasil modifikasi (formalisasi) fungsi pemantauan pemilu (*electoral observation*).

## **SARAN**

Melalui beberapa temuan dalam studi ini setidaknya dapat disumbangkan beberapa rekomendasi bagi penyempurnaan penyelenggaraan administrasi dan tata kelola pemilu di Indonesia. Adapun rekomendasi disusun dengan mendasarkan pada aspek regulasi serta aspek kerja kelembagaan. Kedua aspek ini bagaimanapun dipilih terutama untuk mewakili dua sisi yang saling erat berkaitan, yakni struktur dan kultur yang mewarnai perilaku aktor penyelenggara.

### **1. Aspek Regulasi: Penguatan Kelembagaan Pengawas Pemilu**

Longgarnya ikatan relasi di antara kedua badan ini disebabkan karena ketiadaan fungsi determinatif badan pengawas pemilu di Indonesia. Terutama bahwa kewenangan menerbitkan rekomendasi yang dimiliki badan pengawas tidak didukung oleh perangkat otoritas yang solid, baik pra maupun pascarekomendasi diterbitkan. Dalam konteks kajian atas temuan ataupun laporan yang menjadi basis rekomendasi misalnya, badan pengawas tidak dibekali kewenangan mengumpulkan barang bukti. Konsekuensi selanjutnya adalah bahwa kedudukan barang bukti hanya bersifat sekunder (*optional*). Padahal keberadaan bukti-bukti material semestinya penting untuk menunjang isi rekomendasi yang solid. Selain tentunya persoalan sifat rekomendasi itu sendiri yang badan pengawas juga tidak bersifat mengikat (*bounding*) apalagi akhir (*final*). Bagaimanapun situasi ini tidak bisa dipisahkan dari desain kelembagaan badan pengawas pemilu sendiri yang masih diletakkan sebagai “instrumen penunjang” dalam sistem tata kelola pemilu, bukan sebagai pemain utama.

Mendasarkan pada hal tersebut, penguatan badan pengawas pemilu setidaknya dapat dilakukan melalui dua pilihan. Penguatan secara radikal atau penguatan secara moderat. Secara radikal, penguatan badan pengawas pemilu dapat dilakukan dengan mengubah secara fundamental eksistensi kelembagaan (tugas, wewenang dan kedudukan) badan pengawas ini dalam sistem dan tata kelola administrasi pemilu. Eksistensi *Jurado Nacional de Elecciones* (JNE) di Peru, misalnya, dapat menjadi acuan model kelembagaan yang lebih ideal dan efisien. Terutama bahwa tugas pengawasan pemilu sebaiknya dijalankan oleh pihak yang menyusun aturan teknis, sehingga relasi yang terjalin seperti antara

eksekutif dan legislatif dengan penekanan fungsi determinatif pada badan legislatif (*legislative heavy*). Namun demikian, menilik perjalanan sejarah (historis) kelembagaan pemilu di Indonesia, penulis yakin bahwa varian perubahan semacam ini tidak cukup populer untuk dilirik para pengambil keputusan.

Sedangkan penguatan secara moderat dapat ditempuh melalui penambahan kewenangan secara bertahap. Penguatan kelembagaan semacam ini bagaimanapun yang memang tengah disadari untuk kemudian ditindaklanjuti. Melalui regulasi teranyar, UU Nomor 7 Tahun 2017, penguatan kewenangan pengawas pemilu semakin memperketat ikatan relasi kedua badan ini. Melalui Pasal 95 huruf b dan huruf c, misalnya, Bawaslu mendapat tambahan kewenangan untuk menerima, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi dan politik uang. Di mana keputusan tersebut sifatnya wajib dilaksanakan oleh KPU (Pasal 14 huruf j).

Namun demikian, persoalan terkait barang bukti masih belum secara tegas diselesaikan. Secara tegas belum ada satu pun Pasal yang menyinggung kewenangan pengawas pemilu dalam meminta dan menyimpan barang bukti yang dibutuhkan. Begitu pula dengan penempatan barang bukti sebagai basis atau syarat yang mutlak dipenuhi dalam rekomendasi itu sendiri. Mekipun dalam regulasi terbaru tersebut sudah sedikit menyinggung, sekalipun masih parsial, misalnya dengan adanya persyaratan bukti permulaan yang cukup sebagai basis dikeluarkannya rekomendasi sebagaimana yang tercantum pada beberapa pasal di Bagian Kesepuluh UU Nomor 7 Tahun 2017 yang secara khusus mengatur seputar Pengawasan atas Pelaksanaan Kampanye Pemilu. Akan tetapi hal tersebut belum cukup menjawab kebutuhan terkait kewenangan badan pengawas pemilu untuk mengumpulkan barang bukti. Di satu sisi diberi kewajiban memiliki bukti, tetapi di lain sisi tidak diberikan kewenangan yang memaksa dalam mendapatkannya.

## **2. Aspek Kerja Kelembagaan: Penguatan Kolaborasi dalam Ikatan Relasi yang Longgar**

### *2.1 Pendalaman Kolaborasi Dimensi Creating Institutions*

Upaya KPU Kota Semarang dengan membuka ruang partisipatoris bagi Panwas Kota Semarang untuk jauh terlibat dalam penyusunan peraturan dan pedoman teknis merupakan *good practice* yang tidak banyak dilakukan di tempat lain. Upaya ini juga dapat dikembangkan dan dilembagakan menjadi sebuah “kultur” positif dalam membangun sinergi di antara kedua badan ini di tempat lain dan bahkan pada hierarki yang lebih tinggi. Hal ini terutama penting dilakukan dalam setiap upaya

penambahan norma baru, yang dapat digali dari nilai atau “muatan lokal”, ataupun pengaturan teknis yang bersifat mikro di tingkat lokal yang pada gilirannya akan lebih mudah diterima seluruh *stakeholder*.

Di lain sisi, pendalaman kolaborasi dalam dimensi *creating institutions* juga dapat dilakukan melalui upaya pelatihan dan pengembangan sumber daya kepemiluan terhadap *stakeholder* terkait, terutama terhadap penyelenggara *ad hoc*, pemilih, partai politik ataupun tenaga pendidik formal (guru). Lebih khusus hal ini dapat dilakukan melalui praktik penyelenggaraan bimbingan teknis (bimtek), rapat koordinasi (rakor) maupun sosialisasi dan pendidikan pemilih dengan melibatkan aktor lintas badan penyelenggara pemilu. Upaya ini, di satu sisi, akan semakin meningkatkan pengetahuan (*knowledge*) *stakeholder* terkait administrasi kepemiluan secara lebih komprehensif, karena dapat melihat dua sisi secara bersamaan, di lain sisi juga dapat menguatkan sinergi di antara kedua badan ini di berbagai lini dalam menunjang penyelenggaraan pemilu yang lebih berintegritas.

## *2.2 Sikap Kooperatif Sebagai Strategi Menejerial*

Kesadaran para pimpinan/komisioner di jajaran badan penyelenggara teknis-administrasi pemilu (KPU) terhadap arti penting eksistensi pengawasan pada gilirannya akan membawa manfaat bagi diri dan organisasinya. Terlebih dengan segala kompleksitas dan rutinitas administrasi pemilu di Indonesia, eksistensi pengawas pemilu merupakan “fasilitas” yang justru dapat menunjang optimalisasi kinerja jajaran badan ini terutama pada tataran bawah. Kesadaran ini bagaimanapun dapat diwujudkan secara konkret melalui sikap kooperatif terhadap eksistensi pengawasan. Sayangnya, harus diakui bahwa perilaku demikian ini belum banyak dilirik menjadi kebutuhan atau bahkan kultur lembaga secara luas. Longgarnya ikatan relasi bagaimanapun memberi ruang bagi mengentalnya sikap ego sektoral. Padahal, dengan meletakkan sikap kooperatif sebagai bagian strategi menejerial organisasi, upaya peningkatan kredibilitas dan integritas administrasi pemilu akan lebih mudah dilakukan. Sebab dengan “mendompleng” pada fungsi pengawasan dan pencegahan yang melekat pada badan pengawas pemilu, berbagai potensi kegagalan kerja dan ketidakefisienan sistem tata kelola akan lebih mudah diminimalisir. Terlebih dengan kehadiran pengawas pemilu di setiap struktur dan lini yang ada saat ini, potensial menjadi mitra strategis dalam mengontrol perilaku penyelenggara di bawah. Banyaknya jumlah penyelenggara yang terlibat di tingkat lebih bawah, hambatan geografis dan rentang kendali yang panjang untuk

menjangkau *street level bureaucrats* hingga tingkat TPS harus disadari menjadi kendala bagi efektifitas pelaksanaan fungsi pengawasan internal. Terlebih dengan kompleksitas dan kepadatan rutinitas administrasi pemilu seringkali meminggirkan pelaksanaan fungsi ini.

**Daftar Pustaka**

- Clark, A. (2014). *Investing in Electoral Management*. Dalam Pippa Norris, Richard W. Frank dan Ferran Martinez i Coma (ed.). *Advancing Electoral Integrity*. New York: Oxford University Press..
- Creswell, J.W. (2007). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing among Five Approaches*. London: Sage Publications.
- DKPP. (2016). *Outlook 2016: Proyeksi dan Refleksi*. Jakarta: Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.
- Hartlyn, J. et. al (2008). *Electoral Governance Matters: Explaining the Quality of Elections in Contemporary Latin America*. Comparative Political Studies, Vol 41, No.1). Hal 73-98.
- Kurniawan, N.I. (2009). *Globalisasi dan Negara Kesejahteraan: Perspektif Institutionalisme*. Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gadjah Mada.
- Lawrence, T.B. & Suddaby, R. (2006). *Institutions and Institutional Work*. Dalam Stewart R. Glegg, Chintia Hardy, Thomas B. Lawrence dan Walter R. Nord (ed.). *The SAGE Handbook of Organization Studies*.. London: Sage Publications.
- Lawrence, T.B., et. al (2011). *Institutional Work: Refocusing Institutional Studies of Organization*. *Journal of Management Inquiry*, Vol 20, No. 1. Hal 52-58.
- Lopez-Pintor, R. (2000). *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*.. New York: UNDP.
- Lowndes, V. & Robert, M. (2013). *Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science*. London: Palgrave MacMillan.
- March, J. & Olsen, J.P. (1995). *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- Mozaffar, S. (2002). *Patterns of Electoral Governance in Africa's Emerging Democracies*. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, Vol. 23, No. 1. Hal 85-101.
- Pamungkas, S. (2009). *Perihal Pemilu*. Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol Universitas Gadjah Mada.
- Powell, W.W. & DiMaggio P.J. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chichago: The University of Chicago Press.
- Pye, L.W. (1966). *Aspects of Political Development*. Boston: Little, Brown and Company.
- Vickery, C. & Shein, E. (2012). *Assessing Electoral Fraud in New Democracies: Refining the Vocabulary*. Washington, DC: IFES.