

Jejaring Kelembagaan Bawaslu dalam Penanganan Pelanggaran Pemilihan Umum Serentak Tahun 2019

Andi Setiawan, Irma Fitriana Ulfah, Rizqi Bachtiar
Program Studi Ilmu Pemerintahan, FISIP, Universitas Brawijaya
andi.setiawan@ub.ac.id

Abstrak

Pemilu merupakan cara pergantian kepemimpinan yang dilaksanakan oleh negara-negara demokrasi. Dalam pelaksanaan pemilu perlu ada lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat independen dan bebas dari campur tangan pemerintah, dimana tugas dari penyelenggara adalah menyelenggarakan pemilu secara demokratis. Di Indonesia terdapat lembaga penyelenggara pemilu diantaranya KPU, Bawaslu dan DKPP. Masing-masing lembaga tersebut mempunyai tugas dan fungsinya sendiri-sendiri dan memungkinkan untuk saling bekerja sama satu dengan yang lain. Belum lama ini Indonesia melakukan Pemilu Serentak dilaksanakan 2019 dimana memiliki kompleksitas masalah yang lebih banyak dari Pemilu sebelumnya. Dengan kompleksnya persoalan, menuntut para penyelenggara pemilu bertindak lebih efektif agar penyelenggaraan pemilu berjalan dengan baik. Tulisan ini memaparkan langkah strategis dalam menjalankan fungsi lembaga melalui hubungan antar lembaga dengan Stakeholders. Kesimpulan tulisan ini menunjukkan bahwa Bawaslu RI sebagai salah satu lembaga penyelenggaraan dalam menjalankan fungsi pengawasannya melakukan hubungan antar lembaga yang dikategorikan menjadi empat subjek yaitu: (1) Lembaga Pemerintah, (2) Non Government Organization (NGO), (3) Perguruan Tinggi, dan (4) Media.

Kata Kunci: Hubungan Antar Lembaga, Pemilu Serentak, Network Governance.

Abstract

Elections are a way of changing leadership carried out by democratic countries. In Indonesia there are election management institutions including the KPU, Bawaslu and DKPP. Each of these institutions has their own duties and functions and makes it possible to cooperate with each other. Not long ago, Indonesia held a Simultaneous Election held in 2019 which has more complexity than the previous election. With the complexity of the problem, demanding that the election organizers act more effectively so that the election administration runs well. This paper describes the strategic steps in carrying out the functions of the institution through relations between institutions and stakeholders. The conclusion of this paper shows that the Indonesian Election Supervisory Body as one of the organizing institutions in carrying out its supervisory functions conduct relationships between institutions which are categorized into four subjects, namely: (1) Government Institutions, (2) Non-Government Organizations (NGOs), (3) Universities, and (4) Media.

Keywords: Relationships Between Institutions, Simultaneous Elections, Network Governance.

Pendahuluan

Pemilu sebagai *output* dari demokrasi, tidak dilaksanakan begitu saja tanpa kesiapan dari pemerintah dan masyarakatnya. Dalam menciptakan Pemilu yang sehat dan demokratis diperlukan suatu lembaga dalam rangka menjalankan suatu kegiatan dalam penyelenggaraan Pemilu, hal ini sesuai dengan pernyataan Gunawan Suswanto bahwa "*Integritas penyelenggara dan proses penyelenggaraan pemilu adalah prasyarat penting dalam pemilu, agar hasil pemilu mendapat pengakuan dari rakyat maupun kontestan pemilu*" (Suswanto, 2016:178) melihat pernyataan tersebut, perlu diwujudkan suatu lembaga independen yang memiliki tugas dan fungsi sebagai penyelenggara dalam pelaksanaan dan pengawasan Pemilu. Dengan demikian pemerintah merealisasikan gagasan tersebut dalam bentuk UU Nomor 7 tentang Pemilihan Umum di Indonesia yang diundangkan pada tahun 2017.

Pada UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, ada tiga lembaga penyelenggara Pemilu. Pertama, Komisi Pemilihan Umum disingkat KPU merupakan lembaga di mana memiliki peran dalam menyelenggarakan kegiatan Pemilu yang dalam pelaksanaannya memiliki sifat nasional, tetap, dan mandiri (UU No 7 tahun 2017). Selanjutnya, Badan Pengawas Pemilihan Umum disingkat Bawaslu. Bawaslu merupakan Lembaga penyelenggara Pemilu di mana memiliki peran dalam perihal pengawasan pada penyelenggaraan Pemilu di Indonesia (Suswanto, 2016:178). Kemudian, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yang disingkat DKPP merupakan lembaga penyelenggara Pemilu yang memiliki peran dalam menangani pelanggaran kode etik dari para penyelenggara Pemilu (UU No 7 tahun 2017).

Dalam segi kelembagaannya, Bawaslu memiliki karakteristik yang unik dimana bisa menunjukkan bahwa Bawaslu berbeda dengan kebanyakan lembaga pemerintah lainnya, yaitu eksistensi lembaga dan fungsi lembaga (Suswanto, 2016:178). Pertama, dari segi eksistensi lembaga memiliki artian bahwa Bawaslu merupakan lembaga negara yang memiliki tugas dalam melaksanakan pengawasan pada penyelenggaraan Pemilihan Umum. Kedua, dari segi fungsi kelembagaan Bawaslu memiliki keunikan tersendiri yaitu harus menjalankan tiga fungsi yang umumnya dilakukan oleh lembaga lain secara terpisah. Fungsi-fungsi yang harus dijalankan tersebut meliputi: (1) fungsi legislasi, dimana Bawaslu harus mampu menyusun dan memproduksi suatu peraturan yang akan diberlakukan baik secara internal maupun eksternal kelembagannya; (2) fungsi eksekutif, dimana Bawaslu harus menjalankan praktik pengawasan dalam baik dalam bentuk pencegahan maupun penindaklanjutan; dan (3) fungsi yudikatif, dimana Bawaslu memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan yang mendekati dalam aspek yudikatif, seperti penyelesaian sengketa (Suswanto, 2016:179). Dengan demikian Bawaslu

memiliki posisi penting dalam komposisi kelembagaan di Indonesia khususnya dalam ruang lingkup kepemiluan.

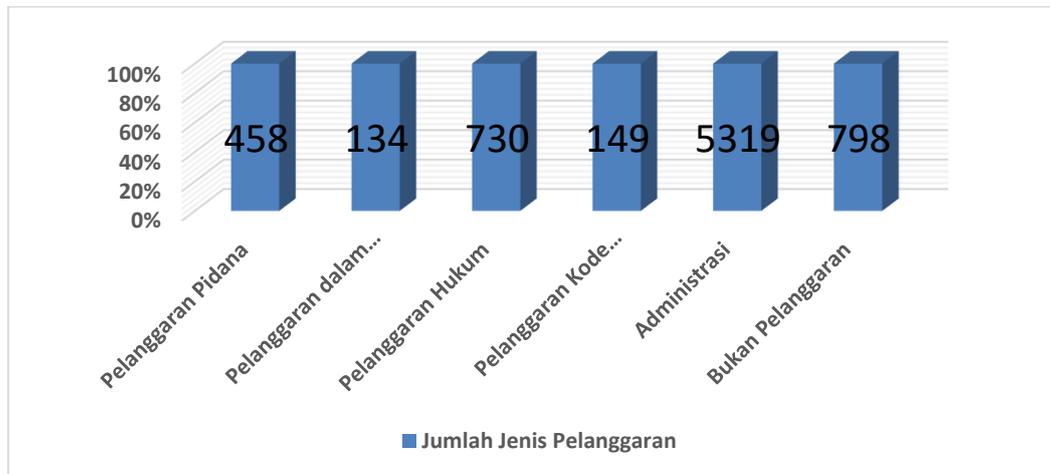
Pemilihan Umum di Indonesia memiliki cakupan yang sangat luas baik dari tahap formulasi hingga evaluasi. Pada penyelenggaraan Pemilihan Umum Bawaslu perlu mengawasi segala tahapan dan rangkaian Pemilu yang diselenggarakan di setiap tingkatan dari pusat hingga ke daerah (Amal,2019:307). Pada tahap pengawasan tersebut, Bawaslu bertugas melakukan pencegahan dan penindakan atas terjadinya pelanggaran Pemilu bagi pada peserta Pemilu, maupun penyelenggara Pemilu yang dalam hal ini adalah mengawasi KPU. Bawaslu juga akan berkuat dengan urusan Daftar Pemilih, peserta Pemilu, dana kampanye, logistik, pemungutan suara, dan rekapitulasi suara. Selain itu, Bawaslu juga perlu melakukan upaya pencegahan pada praktik politik uang yang menjadi fenomena setiap diadakannya pesta demokrasi tersebut.

Melihat hal tersebut, menjadi tantangan bagi Bawaslu dalam melakukan pengawasan penyelenggaraan Pemilu. Di sisi lain, Bawaslu juga memiliki keterbatasan wewenang yang menjadi kendala dalam memaksimalkan fungsi pengawasan hal ini dibuktikan dari UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum pasal 95 yang berisi tentang kewenangan bawaslu hanya sebatas memeriksa dan mengkaji serta memberikan rekomendasi terkait pelanggaran dalam ranah kepemiluan (UU No 7 tahun 2017) padahal ruang lingkungannya akan memasuki beberapa aspek meliputi aspek di luar kepemiluan seperti kependudukan, keamanan, kesehatan, Hak Asasi Manusia, peningkatan sumber daya manusia baik eksternal maupun internal, hukum, penyiaran, informasi, dan pelayanan publik yang notabene segala informasi dan akses berada di luar kewenangan Bawaslu (Amin, 2019:29)

Dalam mengatasi keterbatasan wewenang, Bawaslu dapat memaksimalkan UU Nomor 7 Tahun 2017 yang menjadi payung hukumnya seperti melakukan hubungan, koordinasi, atau kerja sama antar lembaga terkait baik itu *Government Organization* maupun *Non Government Organization*. Urgensi Bawaslu RI dalam menjalin hubungan antar lembaga karena permasalahan yang kompleks dalam ranah kepemiluan (Kartini. 2017:159). Berikut permasalahan tentang pemilu dalam diagram di bawah ini:

Diagram 1

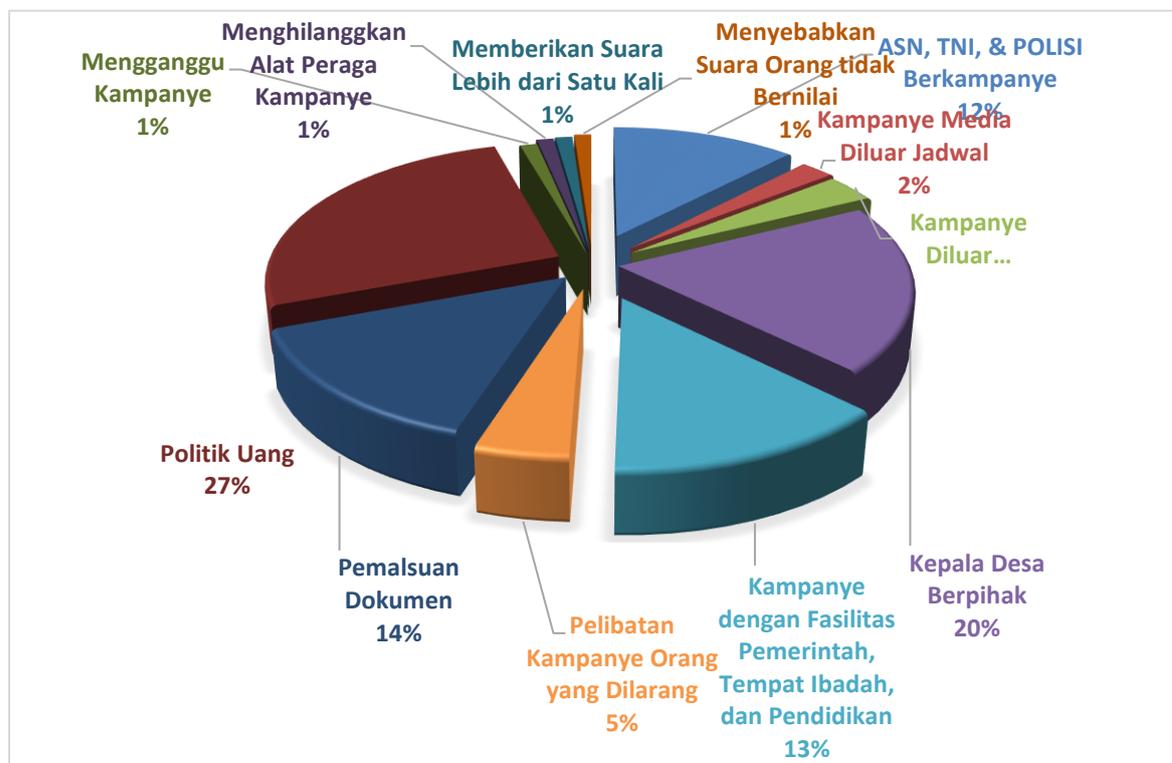
Data Jenis Pelanggaran Pemilu Berdasarkan Temuan dan Laporan hingga Tanggal 20 Mei 2019



Sumber: Data Pelanggaran Pemilu Tahun 2019, Bawaslu RI

Diagram 2

Data Macam Pelanggaran Pidana Berdasarkan Temuan dan Laporan hingga Tanggal 20 Mei 2019



Sumber: Data Pelanggaran Pemilu Tahun 2019, Bawaslu RI

Melihat data yang telah dipaparkan di atas, dapat dipahami bahwa dalam pemilihan memiliki permasalahan yang kompleks terutama dalam ranah pengawasan, tak terkecuali Bawaslu. Bawaslu RI memiliki beragam permasalahan yang kompleks melalui temuan dan laporan yang didapatkannya seperti persoalan DPT, dan netralitas pemilu (Bawaslu.go.id). Dengan demikian dibutuhkan keterlibatan *Stakeholder* lain untuk membantu fungsi pengawasan Bawaslu RI dalam mencegah dan menindak permasalahan yang kompleks tersebut.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif yaitu data-data yang dikumpulkan bukan berupa angka melainkan data yang berasal dari wawancara, studi dokumentasi dan dokumen resmi lainnya. Menurut Bogdan dan Biklen penelitian kualitatif adalah salah satu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa ucapan atau tulisan dan perilaku orang-orang yang diamati (Saeful, 2009:1-8). Jenis data yang digunakan adalah data primer yang didapat langsung dari hasil wawancara dan data sekunder yang berupa dokumen-dokumen, buku ilmiah, dan dokumentasi. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah wawancara yang penentuan respondennya menggunakan teknik purposive.

Pembahasan

Kolaborasi Kelembagaan dalam Penanganan Pelanggaran Pemilu

Berdasarkan konsep *Network Governance* oleh Klijn, Koppenjan, & Termeer terdapat strategi dalam menjalankan fungsi lembaga untuk mencapai suatu tujuan, dapat diimplementasikan melalui dua strategi yaitu *Game Management* dan *Network Structuring* (Klijn, E.H; Koppenjan, J; Termeer, 1995: 437). Dalam Upaya Bawaslu dalam melakukan pencegahan pelanggaran pemilu serentak 2019, Bawaslu RI membangun konsep *Network Governance*. *Network* sendiri mempunyai makna pola hubungan sosial yang stabil antara aktor, institusi atau lembaga yang saling memiliki ketergantungan dalam proses pengambilan keputusan (Yudiatmaja, 2017: 628). Salah satunya melalui hubungan antar lembaga yang melibatkan beberapa aktor atau institusi meliputi Lembaga Pemerintah, *Non Government Organization*, Perguruan Tinggi, dan Media.

Sesuai dengan konsep Klijn, Koppenjan, & Termeer, dasar Bawaslu RI menggandeng beberapa institusi disebabkan oleh kompleksitas permasalahan yang ada, Kompleksitas permasalahan Bawaslu RI dapat dilihat melalui temuannya yang

terdapat 7.598 temuan dan laporan pelanggaran yang didalamnya dapat diklasifikasi berdasarkan kategori seperti 458 pelanggaran pidana, 134 pelanggaran dalam proses, 730 pelanggaran hukum, 149 pelanggaran kode etik, 5.139 pelanggaran administrasi, dan 798 ditentukan sebagai bukan pelanggaran (Bawaslu, 2019). Sehingga, dibutuhkan keterlibatan dari berbagai *Stakeholders* dalam rangka pengentasan suatu masalah bersama (Sorensen, 2002:693).

Melalui hubungan antar lembaga, Bawaslu RI mengimplementasikannya melalui strategi *Game Management*, Bawaslu RI memiliki serangkaian langkah strategis yang bersifat berkelanjutan antar lembaga dan disusun melalui kerja sama. Kerja sama ini disusun sedemikian rupa sehingga terbentuk sebuah naskah yang bernama Nota Kesepahaman. Kerja sama ini dibentuk berdasarkan persepsi masing-masing lembaga yang tertuang dalam aturan formal dan informal mengenai isu permasalahan yang telah menjadi kepentingan bersama tersebut. Bawaslu menjalankan langkah strategis yang bersifat berkelanjutan ini juga didasarkan oleh tiga permasalahan utama yang selalu lahir dari tahun ke tahun yaitu Netralitas Aparatus Sipil Negara, Kependudukan, dan Kampanye di Media. Dengan demikian, Bawaslu menggandeng lembaga pemerintah terkait untuk menangani permasalahan tersebut seperti TNI, POLRI, KASN, Ditjen Dukcapil, dan KPI.

Selain dengan lembaga pemerintah, Bawaslu RI juga menggandeng *Non Government Organization*, perguruan tinggi, dan media untuk berpartisipasi bersama-sama mengawasi penyelenggaraan Pemilu. Dimana hubungan antar lembaga ini dilaksanakan dalam bentuk *Forum Group Discussion*. FGD ini diikuti oleh ketiga institusi tersebut dalam rangka meminta kritik, masukan, evaluasi, dan sebagainya dalam perspektif ideologi dan peran masing masing dalam hal ini sesuai perspektif Lembaga masyarakat dan perguruan tinggi tersebut (Bawaslu, 2019)

Selanjutnya, dalam melakukan tata kelola *Network Governance* melalui *Game Management*, terdapat tiga langkah dalam mengimplementasikan atau menjalankan tata kelola pada *Network Governance*, yaitu membentuk Persepsi/Interpretasi, menentukan Aktor/Sumberdaya, dan membangun Institusi/Norma (Klijn, E.H; Koppenjan, 2000:145). Dalam pencegahan pelanggaran pemilu, Bawaslu RI menciptakan dan mengelola hubungan antar lembaga berdasarkan tiga langkah tersebut, antara lain:

a. *Membentuk Persepsi/Interpretasi*

Sebuah hubungan antar lembaga yang dilakukan oleh Bawaslu RI secara sederhana dapat dihat melalui tiga tahap yaitu Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi. Pada tahap formulasi inilah terjadi pembentukan persepsi pada masing-masing lembaga. jadi, pada awalnya biasanya Bawaslu RI terlebih dahulu

berinisiatif untuk menyusun konsep gambaran secara mentah dan makro terkait agenda lembaga apa yang akan dilakukan sebuah kerja sama. Konsep tersebut disusun oleh Tenaga Ahli yang berkoordinasi dengan Koordinator Divisi terkait atau bisa langsung ditentukan lembaganya oleh Komisioner Bawaslu RI karena sudah berkoordinasi secara informal dengan pimpinan di lembaga terkait.

Setelah konsep tersusun, Bawaslu mengundang lembaga terkait untuk dilakukan sebuah pertemuan dalam satu ruangan untuk menawarkan gagasan dan konsep kerja sama yang telah disusun oleh Bawaslu di dalam pertemuan yang disebut Audiensi. Audiensi ini menjelaskan maksud kedatangan dan menginformasikan bahwa akan ditindaklanjuti dalam bentuk kerja sama kedepan. Audiensi ini berfungsi untuk melakukan sosialisasi dan memberikan pemahaman bahwa perlu untuk lembaga tersebut melakukan kerja sama. Jadi, lembaga terkait juga merasa dibutuhkan dan muncul rasa tanggung jawab sebagai lembaga negara ataupun lembaga swadaya masyarakat.

Pada forum tersebutlah kemudian terjadi pembentukan persepsi antar lembaga. Jadi, Bawaslu membentuk persepsi dengan cara menyamakan kepentingan dari masing-masing lembaga yang bisa dileburkan atau disamakan pada suatu isu permasalahan. Pembentukan persepsi ini dilakukan dengan memberikan sosialisasi berupa pemahaman bahwa ada urgensi dan telah menjadi kepentingan bersama untuk diadakan sebuah kerja sama. Misalnya dalam masalah Kampanye di media penyiaran telah menjadi kebutuhan bersama bagi Bawaslu dan KPI untuk bekerja sama karena KPI memiliki ranah dalam mengawasi penyiaran sedangkan Bawaslu memiliki ranah dalam mengawasi kampanye peserta pemilu, sehingga untuk menangani permasalahan kampanye yang dilakkan di media penyiaran maka menjadi urgensi dan kepentingan bersama bahwa KPI dan Bawaslu untuk melakukan kerja sama.

b. Menentukan Aktor/Sumberdaya

Dalam menentukan sebuah pihak atau lembaga yang akan dilakukan kerja sama, Bawaslu bisa menentukan suatu lembaga dengan melihat dari potensi yang dimiliki oleh suatu lembaga. Aktor atau lembaga yang berpotensi dilakukan kerja sama dilihat melalui tiga aspek yaitu Akses, Informasi, dan Data. Ketiga aspek tersebut menjadi poin utama dalam menentukan dengan siapa akan dilakukan sebuah kerja sama. Pertama, Akses yang dimiliki oleh suatu lembaga harus luas dalam suatu ranah tertentu untuk mempermudah kerja lembaga Bawaslu RI. Akses yang luas bisa digunakan oleh Bawaslu sebagai sumber daya untuk melakukan, mengelola, dan mendapatkan sesuatu karena melihat keterbatasan wewenang yang dimiliki oleh Bawaslu RI. Kedua, Informasi yang bisa dimiliki atau dihimpun oleh suatu lembaga harus memiliki nilai kegunaan yang

bermanfaat untuk bisa digunakan oleh Bawaslu RI sehingga informasi dapat diolah dengan baik untuk keperluan pengawasan pemilu. Ketiga, Data yang dimiliki oleh suatu lembaga harus memiliki kekuatan yang tidak diragukan atau valid yang disebabkan oleh dampak undang-undang ataupun kredibilitas lembaga itu sendiri.

Salah satu lembaga yang telah ditentukan untuk bekerjasama secara berkelanjutan oleh Bawaslu RI yaitu Kementerian Dalam Negeri. Kementerian Dalam Negeri penting untuk digandeng dalam pengawasan pemilu karena Kemendagri memiliki akses, informasi, dan data yang luas dan valid terkait kependudukan.

c. Membangun Institusi/Norma

Setelah konsep mentah disusun oleh Bawaslu, maka akan dilakukan Forum Koordinasi Awal yang akan dijadikan wadah untuk membangun sebuah norma. Pada forum ini Bawaslu RI akan mengundang lembaga terkait yang telah ditentukan. Pertemuan ini akan membahas dan menyusun draft tentang bagaimana gagasan dan konsep kerja sama akan dilakukan.

Setelah itu, dilakukan Forum Koordinasi Lanjutan dimana draft yang telah didiskusikan sebelumnya dilakukan perbaikan sesuai dengan kepentingan masing-masing lembaga lalu diserahkan draft tersebut ke lembaga terkait untuk dibahas dan dikaji oleh internal kelembagaan tersebut. kemudian, akan dilakukan Forum Koordinasi Lanjutan selanjutnya untuk menyikronkan antar kepentingan lembaga dan seterusnya hingga mencapai tahap sepakat atau *Deal*.

Pola Hubungan Antar Lembaga Bawaslu RI dengan Stakeholders

Dalam melakukan hubungan antar lembaga, penulis mengamati terdapat pola hubungan dalam menjalankan hubungan antar lembaga tersebut sebagai bentuk tata pemerintahan. Berdasarkan konsep *Network Governance*, sebuah jaringan di dalamnya terdapat beberapa sifat yaitu kesetaraan, fleksibilitas, dan saling ketergantungan. Berikut beberapa sifat yang dapat ditemui dalam pola hubungan antar lembaga Bawaslu RI dengan *Stakeholder*, antara lain:

a. Kesetaraan dalam Hubungan Antar Lembaga

Pada konsep *Network Governance*, sebuah institusi atau lembaga memiliki pada posisi yang setara, sederajat, atau horisontal dengan lembaga lain dalam menjalankan sebuah jaringan. Pola hubungan yang terjadi dalam hubungan antar lembaga yang dilakukan Bawaslu RI terdapat tingkat kesetaraan antar lembaga atau aktor yang terlibat dalam suatu hubungan tersebut. Hal ini dapat diamati salah satunya melalui hubungan atau kerja sama antar lembaga yang diadakan

antar lembaga penyelenggara Pemilu yang dalam hal ini adalah Bawaslu RI dan KPU RI. Di dalam sebuah lembaga pastinya terdapat kepentingan dan kewenangan masing masing. Dalam konteks Pemilu, KPU atau Komisi Pemilihan Umum memiliki kepentingan dan kewenangan untuk menggelar setiap tahapan yang disusun untuk menyelenggarakan Pemilu, sementara itu Bawaslu hadir dalam membantu penyelenggaraan Pemilu sebagai lembaga yang mengawasi setiap proses tahapan KPU dalam penyelenggaraan tersebut. Selain itu, Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) mempunyai kewenangan untuk melaksanakan pengawasan kampanye di media, Dewan Pers mempunyai kewenangan untuk mengawasi segala bentuk pemberitaan terkait kampanye di media cetak, dan Komisi Informasi (KI) pun demikian dalam konteks keterbukaan informasi Pemilu (wawancara:2019)

Pada konteks ini, sebuah hubungan antar lembaga dibentuk melalui kerja sama dengan menyesuaikannya dengan kewajiban masing-masing dikarenakan setiap lembaga memiliki suatu kewenangan yang tidak dimiliki oleh lembaga lain. misalnya terjadi suatu pelanggaran kampanye di suatu media penyiaran, KPI tidak bisa memberikan sanksi kepada peserta Pemilu yang melakukan pelanggaran di media tersebut, oleh karena itu diadakan kerja sama Bawaslu untuk mewujudkan kepentingan masing-masing dalam menjalankan fungsi lembaganya. Melalui hubungan yang terjalin tersebut, Bawaslu bisa memberikan sanksi kepada peserta Pemilu yang melanggar kampanye di media tersebut, dan KPI bisa memberikan sanksi kepada media yang menjadi platform dari peserta Pemilu tersebut (wawancara, 2019)

Sama halnya dengan pola hubungan antar lembaga yang dibangun oleh Bawaslu RI dengan elemen masyarakat, media, dan perguruan tinggi. Bawaslu tidak memiliki kewenangan, cakupan, dan sumber daya yang dimiliki oleh masyarakat, media, dan perguruan tinggi. Meskipun memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan pengawasan di seluruh wilayah NKRI, Bawaslu RI tidak memiliki cakupan yang luas ke beberapa daerah untuk melakukan pengawasan Pemilu sehingga, dibutuhkan kerja sama dengan masyarakat melalui *Non Government Organization* untuk membantu dalam pemantauan setiap rangkaian proses Pemilu. lalu, pada aspek perguruan tinggi Bawaslu RI tidak memiliki sdm yang tinggi untuk membantu peningkatan kapasitas dalam urusan pengawasan Pemilu. kemudian, media memiliki peran yang vital sebagai jembatan antara Bawaslu RI dengan masyarakat. Dengan demikian, setiap subjek yang diajak kerja sama oleh Bawaslu RI akan menerapkan pola hubungan yang setara atau horizontal pada setiap lembaga yang terlibat. Sehingga, melalui kerja sama yang dibangun akan timbul kesetaraan dalam melaksanakannya (wawancara, 2019).

b. *Fleksibilitas dalam Hubungan Antar Lembaga*

Selain kesetaraan, konsep *Network Governance* juga memiliki sifat yang fleksibel dalam menjalankan hubungan antar lembaga. Dalam hal ini, hubungan antar lembaga yang dilakukan oleh Bawaslu RI dapat dibedakan berdasarkan prioritas isu permasalahannya sehingga ada hubungan yang bersifat fleksibel, lentur, dan longgar atau ada yang bersifat kaku, formal, dan tidak fleksibel. Untuk hubungan yang bersifat fleksibel itu biasanya Bawaslu RI melakukan hubungannya dengan *Non Government Organization*, perguruan tinggi, dan Media. Hal ini sesuai dengan tujuan diadakannya sebuah hubungan antar lembaga yaitu dilakukan bukan untuk menciptakan ketegangan melainkan untuk mempermudah koordinasi dan pelaksanaan kewenangan masing-masing lembaga (wawancara, 2019). Konsekuensi dari hubungan yang longgar ini pun sering dirasakan misalnya dalam hal pengawasan apabila lembaga terkait tidak melaksanakan manifestasi dari kesepakatan pun tidak menjadi masalah, jadi tidak ada kewajiban dari lembaga terkait untuk melaporkan hasil pengawasannya secara rutin, jadi bisa dikatakan setiap pihak dalam hal ini memiliki komitmen dan kepercayaan satu sama lain untuk menjalankan sebuah kerja sama.

Sementara itu, biasanya Bawaslu RI lebih kaku dalam melakukan hubungan dengan lembaga pemerintah terutama yang didalamnya terdapat isu permasalahan yang cukup kompleks dan memiliki konsekuensi hukum. Misalnya dengan Komnas HAM dimana ada suatu pelanggaran terkait Hak Asasi Manusia dalam Pemilu, maka Bawaslu RI bersama Komnas HAM harus bersinergi menangani permasalahan tersebut sesuai kesepakatan di Nota Kesepahaman ataupun Perjanjian Kerja Sama yang telah disusun bersama.

c. *Saling ketergantungan dalam Hubungan Antar Lembaga*

Selanjutnya, pada *Network Governance* tidak hanya ditemukan hubungan yang setara dan fleksibel, melainkan terdapat sifat saling ketergantungan antar lembaga dalam menjalankan hubungan dengan lembaga lain yang didalamnya terdapat ketergantungan sumber daya finansial, akses, politik, dan informasi. Hubungan antar lembaga antara Bawaslu RI dengan para *Stakeholder* melahirkan *interdependence* atau salingketergantungan. Ketergantungan ini lahir didasari oleh keterbatasan wewenang yang dimiliki oleh setiap lembaga baik itu lembaga pemerintah maupun non pemerintah.

Ketergantungan dalam sebuah jaringan tata pemerintahan memiliki empat indikator yaitu Sumber Daya Finansial, Akses, Politik, dan Informasi. Dari keempat indikator tersebut, Bawaslu RI hanya memiliki ketergantungan dalam aspek sumber daya Akses, Politik, dan Informasi. Dalam aspek sumber daya

finansial, Bawaslu RI tidak mengalami ketergantungan dalam aspek finansial karena segala bentuk kegiatan yang diselenggarakan oleh Bawaslu RI dibiayai oleh APBN.

Kemudian, dalam aspek sumber daya akses Bawaslu RI memiliki ketergantungan. Hal ini dapat dilihat melalui tugas Bawaslu untuk mengawasi terkait DPT yang ditetapkan oleh KPU, namun tidak memiliki kewenangan untuk mendapatkan akses mengenai kependudukan, karena hal itu menjadi ranahnya Kementerian Dalam Negeri, sehingga Bawaslu RI harus menggandeng Kementerian Dalam Negeri untuk mendapatkan akses kependudukan.

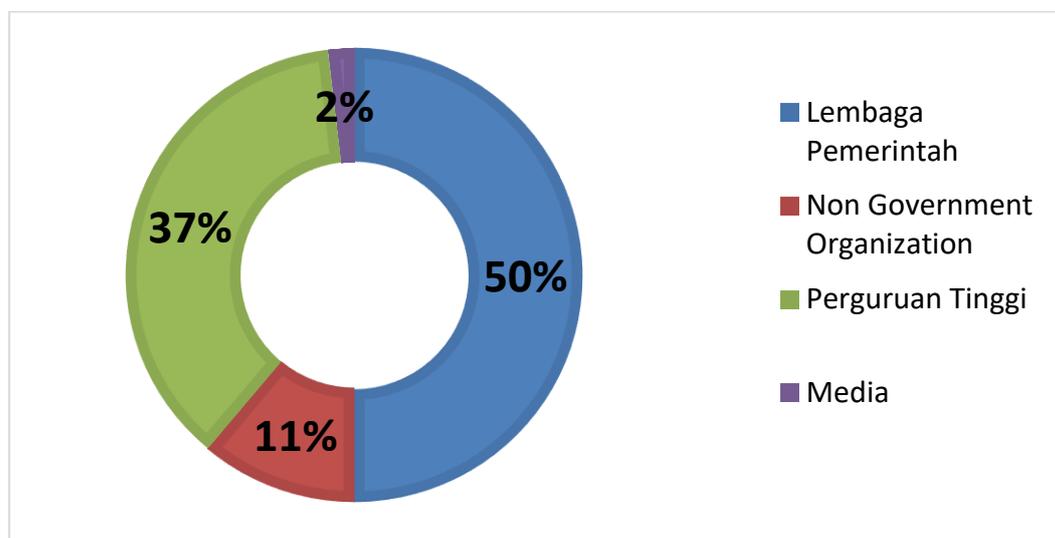
Selain itu, Bawaslu RI juga memiliki ketergantungan sumber daya politik. Hal ini bisa dilihat melalui keterbatasan wewenang yang dimiliki Bawaslu, sehingga Bawaslu perlu menjaga hubungan baik dengan lembaga pemerintah dan non pemerintah lainnya guna mendapatkan dukungan dalam hal mengawasi penyelenggaraan Pemilu. sehingga memudahkan koordinasi dalam pelaksanaan masing masing wewenang lembaga terkait.

Kemudian, dalam aspek sumber daya informasi Bawaslu RI merasa jadi ketergantungan untuk melakukan kerja sama dengan sebuah lembaga yang memiliki informasi penting terkait mengawasi penyelenggaraan Pemilu. Misalnya kurangnya Sumber Daya Manusia yang dimiliki oleh Bawaslu RI menjadikan harus melakukan kerja sama dengan perguruan tinggi baik dalam hal pengawasan partisipatif maupun peningkatan SDM. Tidak hanya perguruan tinggi, Bawaslu RI juga perlu mendapatkan informasi yang dimiliki oleh masing masing lembaga pemantau yang dalam hal ini adalah *Non Government Organization* karena Bawaslu RI juga tidak bisa menjangkau keseluruhan wilayah NKRI hingga ke bagian dipelosok.

Arah Hubungan Antar Lembaga Bawaslu RI dengan Stakeholders

Berdasarkan diagram dibawah ini, maka bisa dilihat bahwa Bawaslu RI selama menjalankan fungsi pengawasannya telah mengambil langkah dalam upaya peningkatan fungsi pengawasan Pemilu melalui hubungan antar lembaga dengan beberapa *Stakeholder* yang bisa diklasifikasikan menjadi beberapa subjek atau pihak. Berdasarkan keseluruhan data hubungan antar lembaga yang telah terbentuk itu, dapat diketahui bahwa Bawaslu memiliki kecenderungan untuk mengadakan hubungan antar lembaga yang lebih mengarah ke lembaga pemerintah sebanyak 27 naskah dengan persentasi 50%, perguruan tinggi sebanyak 20 naskah dengan persentase 37%, *Non Government Organization* sebanyak 6 naskah dengan persentase 11%, dan yang paling sedikit yaitu dengan pihak media sebanyak 1 naskah dengan persentase 2% (Bawaslu, 2019).

Diagram 3

Klasifikasi Hubungan Antar Lembaga Bawaslu RI

Sumber: Hasil Olahan Penulis, 2019 Pada <http://jdih.Bawaslu.go.id/>

Apabila dicermati, data tersebut menunjukkan arah utama bagi Bawaslu RI dalam melakukan hubungan antar lembaga. Salah satu faktor yang menjadi rasionalisasi atas kecenderungan arah kerja sama Bawaslu RI tersebut yaitu adanya keterbatasan wewenang yang dimiliki oleh Bawaslu RI. Dalam menangani masalah itu, Bawaslu RI menggandeng lembaga pemerintah untuk membangun sebuah jaringan tata ke pemerintahannya guna mendapatkan akses, informasi, dan data untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingannya dalam menjalankan fungsi pengawasan (Solihah dkk, 2018: 21)

Selain lembaga pemerintah, Bawaslu harus memperhatikan unsur lainnya untuk menjalankan sebuah jaringan dalam tata ke pemerintahan yaitu unsur Swasta dan Masyarakat yang dalam hal ini terdapat Perguruan Tinggi, *Non Government Organization*, dan media. Bawaslu membutuhkan peran lembaga swadaya masyarakat untuk membantu memantau seluruh kegiatan penyelenggaraan Pemilu sesuai domisili atau ranahnya masing masing lembaga pemantau, karena Bawaslu RI akan kesulitan apabila harus mengawasi wilayah NKRI tanpa pelibatan masyarakat (Bawaslu, 2019)

Jadi, dapat dipahami bahwa terdapat suatu arah hubungan antar lembaga yang dilakukan oleh Bawaslu RI yakni cenderung ke arah lembaga pemerintah. selama perjalanannya Bawaslu RI telah melakukan hubungan antar lembaga dengan lembaga lain yang tertera dalam 54 naskah dokumen yang telah dibentuk dimana di dalamnya terdapat berbagai pihak yang dapat diklasifikasikan menjadi lembaga pemerintah, *Non Government Organization*, perguruan tinggi, dan media. Berdasarkan

analisis dari dokumen tersebut maka bisa didapati bahwa dalam membangun hubungan antar lembaga Bawaslu RI cenderung lebih mengarah ke lembaga pemerintah sebagai partner dalam mayoritas kerja samanya. Hal ini disebabkan oleh tidak terlepasnya faktor keterbatasan wewenang, sehingga Bawaslu perlu menggandeng lebih banyak lembaga pemerintah yang memiliki sumberdaya Akses, Politik, dan Informasi sesuai kebutuhan dan kepentingan Bawaslu RI dalam menjalankan fungsinya.

Kesimpulan

Bawaslu RI sebagai lembaga pengawasan mengambil langkah melalui hubungan antar lembaga. Bawaslu RI telah melakukan hubungan antar lembaga dengan beberapa lembaga baik itu pemerintah, swasta, ataupun masyarakat yang dapat diklasifikasi menjadi empat pihak yaitu Lembaga Pemerintah, *Non Government Organization*, Perguruan Tinggi, dan Media.

Selanjutnya, dalam melaksanakan hubungan antar lembaga, Bawaslu RI mematenkannya melalui suatu tata naskah yang dijadikan wadah bersama sebagai komitmen dalam melakukan hubungan antar lembaga. Tata naskah tersebut terdiri dari dua jenis yaitu tata naskah Nota Kesepahaman dan Perjanjian Kerja Sama. Komitmen dan keinginan yang kuat dari setiap pihak akan difasilitasi melalui tata naskah tersebut sebagai wujud nyata dalam melakukan kerja sama.

Dalam menjalankan hubungan antar lembaga tersebut telah diimplementasikan beberapa indikator *Network Governance* sehingga dapat dilihat bagaimana jejaring kelembagaan dijalankan pada hubungan antar lembaga Bawaslu RI dengan *Stakeholders*. Kemudian, melalui data hubungan antar lembaga Bawaslu RI cenderung memiliki arah untuk membangun hubungan dengan lembaga pemerintah. Kemudian, dapat disimpulkan bahwa terdapat arah hubungan antar lembaga yang dilakukan oleh Bawaslu RI yakni cenderung ke arah lembaga pemerintah sebagai partner dalam kerja samanya dibanding perguruan tinggi, NGO, dan media.

Daftar Pustaka

- Amal, B. (2019). Kewenangan Mengadili Oleh Bawaslu Atas sengketa proses Pemilu Yang Diatur dalam Peraturan KPU. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* Vol 48 N0 3 tahun 2019, FH Undip.
- Amin, M. (2019). Kewenangan Bawaslu Dalam Penanganan Pelanggaran Administratif Pemungutan Suara Ulang Pemilu Kota Semarang Tahun 2019. *Jurnal Spektrum Hukum*. Vol 16 No 2. FH Untag Semarang.
- Kartini, S.D. (2017). Demokrasi dan Pengawasan Pemilu. *Journal of Governance*. Vol 2 No 2.
- Klijn, E., Koppenjan, J., & Termeer, K. (1995). Managing Networks in the Public Sector: A theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks. *Journal Public Administration* Volume 73 No. 3, 437-454.
- Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. (2000). Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance. *Journal Public Management*. Volume 2 No. 2, 135-158.
- Sorensen, E. (2002). Democratic Theory and Network Governance. *Journal Administrative Theory & Praxis* Volume 24 No. 4 , 693-720.
- Solihah, R., dkk. (2018). Pentingnya Pengawasan Partisipatif Dalam Mengawal Pemilihan Umum Yang Demokratis. *Jurnal Wacana Politik*. Vol 3 No 1.
- Suswanto, G. (2016). *Mengawal Penegak Demokrasi Di Balik Tata Kelola Bawaslu & DKPP*. Jakarta: Erlangga.
- Saeful R.P. (2009). Penelitian Kualitatif. *Equilibrium*. Vol. 5. No. 9. Januari – Juni.
- Yudiatmaja, W. E., Safitri, D. P., & Manalu, A. M. (2017). Inovasi Kebijakan dan Pemerintahan Jaringan di Era Desentralisasi: Studi Kasus Perda Kota Batam No. 4 Tahun 2015. *Jurnal Sosial, Ekonomi, dan Humaniora*. Volume 7 No. 3, 612-631.
- Produk Hukum: Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
- Website Resmi Bawaslu <http://jdih.Bawaslu.go.id/>
- Website Resmi Bawaslu <http://Bawaslu.go.id/>
- Wawancara dengan Ali Imron sebagai Kepala Subbagian Hubungan Antar Lembaga Bawaslu RI, 2019