

**PENGELOLAAN ARSIP KELEMBAGAAN PANWAS
KABUPATEN MANGGARAI DALAM MENDUKUNG
PELAKSANAAN FUNGSI DEMOKRASI**

***RECORDS MANAGEMENT ON ELECTION SUPERVISORY
COMMITTEE OF MANGGARAI DISTRICT IN SUPPORTING
THE IMPLEMENTATION OF DEMOCRACY***

Dian Agung Wicaksono

Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

Email: dianagung@ugm.ac.id

Daisyta Mega Sari

Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

Email: daisy.mega@gmail.com

Abstract

Government had confirmed that Manggarai Regency was one of 205 regions in Indonesia to hold the first round regional head election to realize the simultaneous regional head elections in 2020. Unfortunately, performance of the Election Supervisory Committee (Panitia Pengawas Pemilu) as a supervisory organ over the regional election was poor. It was affected by several causes, such as complexity of the regional elections itself, retard inauguration of the Committee members, then it was getting worse by a poor internal management of the organ. Furthermore, realization of the supervision was restricted to the context of repressive supervision only, but the preventive action wasn't conducted by the Committee. It was happened because there's no archive delivered by the predecessor to the incumbent Committee concerning the socio-cultural and political constellation towards the regional election in Manggarai whereas the archive actually could be used by the Committee as a basic matter to enhance the performance of the upcoming Committee as well as to analyse the preventive action to overcome dispute/conflict over regional elections in Manggarai.

Keywords: Archive, Election Supervisory Committee, Regional Elections, Supervision.

Abstrak

Pemerintah menetapkan Kabupaten Manggarai sebagai satu dari 205 daerah yang masuk dalam tahapan pertama menuju penyelenggaraan Pilkada serentak pada tahun 2020 mendatang. Penyelenggaraan Pilkada tersebut dilaksanakan pada tahun 2015. Panwas selaku organ yang menjalankan fungsi pengawasan di Kabupaten Manggarai sayangnya belum optimal karena pengaruh beberapa faktor, seperti kompleksitas Pilkada, tingginya potensi sengketa/konflik, keterlambatan pelantikan komisioner Panwas, serta diperparah dengan kurangnya manajemen internal kelembagaan itu sendiri. Lebih lanjut, realisasi fungsi pengawasan ini masih sebatas pada konteks represif, sementara pada konteks preventif masih belum terlaksana dengan baik. Hal ini tak lain karena tidak adanya arsip kerja kelembagaan Panwas terdahulu yang sebenarnya dapat dijadikan sebagai modal perbaikan kerja lembaga ke depan, serta dapat ditindaklanjuti dengan analisis pemetaan sengketa/konflik Pilkada di Kabupaten Manggarai.

Kata Kunci: Arsip, Panwas, Pilkada, Pengawasan

PENDAHULUAN

Konsep demokrasi konstitusional sejatinya diyakini sebagai hal fundamental dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia sebagaimana Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Pengejawantahan konsepsi demokrasi dalam konteks pemerintahan daerah tercermin dari pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Pilkada). Pemilihan ini merupakan momentum berharga bagi masyarakat di daerah dengan memilih pemimpin daerahnya dalam jangka waktu yang telah ditentukan. Semangat yang dijiwai dalam Pilkada tak dapat dilepaskan dari konsep fundamental otonomi daerah yang bertujuan untuk mendekatkan kesejahteraan sosial kepada masyarakat di daerah. Adapun ruh dari pelaksanaan Pilkada sejatinya merupakan amanat dalam konstitusi sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.

Dalam rangka mendukung Pilkada yang demokratis, Pemerintah telah menyiapkan sistem penyelenggaraan Pilkada agar tetap damai, transparan, dan bertanggungjawab. Mekanisme pengawasan Pilkada tentu menjadi salah satu aspek utama yang diharapkan dapat mengawal proses pelaksanaan Pilkada agar tetap sesuai dengan prinsip dan regulasi yang berlaku. Pengawasan Pilkada ini dilaksanakan oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) untuk Pilkada pada tingkat provinsi dan Panitia Pengawas (Panwas) untuk Pilkada tingkat kabupaten/kota. Dalam hal ini, segala hal perbendaharaan tentang pengawasan

Pilkada menjadi tanggung jawab kedua lembaga tersebut, bekerja sama dengan KPU daerah yang bersangkutan. Di samping itu, lembaga pengawas juga dipersiapkan untuk mampu merespon polemik yang terjadi sepanjang proses penyelenggaraan Pilkada, misalnya dalam hal terjadi sengketa Pilkada. Idealnya, hal-hal yang terjadi pada setiap tahapan penyelenggaraan Pilkada didokumentasikan sebagai laporan hasil pengawasan maupun sebagai bahan evaluasi Pilkada, serta dapat dimanfaatkan sebagai arsip penunjang untuk komisioner lembaga pengawas pada Pilkada selanjutnya.

Dalam konteks kekinian, kompleksitas permasalahan terkait Pilkada tercermin dari dinamika perubahan instrumen legal formal yang juga berpengaruh terhadap desain Pilkada. Adapun landasan yuridis yang berlaku saat ini adalah UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. Belum berselang terlalu lama dasar hukum Pilkada diubah kembali dengan UU Nomor 8 Tahun 2015 yang mengamanatkan pelaksanaan Pilkada secara serentak bertahap dan serentak nasional. Realisasi Pilkada serentak nasional ditargetkan pada awalnya ditarget pada tahun 2020 diubah menjadi tahun 2027 di 541 daerah otonom di seluruh Indonesia. Menuju pelaksanaan Pilkada serentak secara nasional akan dilakukan Pilkada bertahap sesuai dengan habisnya masa jabatan Kepala Daerah di wilayah masing-masing. Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia menyatakan bahwa pada tahapan pertama yaitu pada tahun 2015, aktualisasi Pilkada serentak

diproyeksikan di 205 daerah di Indonesia, termasuk salah satunya di Kabupaten Manggarai (Surat Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120/4474/OTDA perihal Konfirmasi Data Akhir Masa Jabatan Kepala Daerah Tahun 2015, tanggal 29 Oktober 2014).

Konflik maupun sengketa dalam proses penyelenggaraan Pilkada bisa dikatakan sebagai keniscayaan yang ditemui pada setiap proses penyelenggaraannya. Namun, polemik terkait sengketa Pilkada tampak menjadi semakin bias ketika persoalan bermuatan politis itu merambah pada aspek sensitif, seperti suku, agama, adat-istiadat. Menarik untuk menjadikan Kabupaten Manggarai sebagai *locus* penelitian terkait peran Panitia Pengawas (Panwas) selaku lembaga yang menjalankan fungsi pengawasan Pilkada pada tingkat kabupaten/kota berusaha menyelesaikan sengketa Pilkada maupun yang berpotensi konflik. Dengan penerapan hukum adat yang masih dominan, konflik bernuansa adat tampak sebagai hal terdampak dari sengketa Pilkada yang terjadi di Kabupaten Manggarai.

Dalam menjalankan fungsi pengawasan, Panwas memiliki kewenangan baik yang sifatnya represif maupun preventif. Pengawasan represif dilakukan pada saat berlangsungnya rangkaian Pilkada. Pengawasan jenis inilah yang seringkali dijumpai dalam prakteknya. Sementara, pengawasan dalam kerangka preventif atau pencegahan ini masih sangat minim diupayakan oleh Panwas Kabupaten Manggarai. Langkah preventif ini sejatinya dapat memberikan peran yang cukup signifikan dalam menanggulangi atau menangani masalah dalam Pilkada di Kabupaten Manggarai, baik yang berupa sengketa maupun

konflik. Upaya tersebut misalnya diwujudkan dengan pemetaan konflik lokal pada penyelenggaraan Pilkada di Kabupaten Manggarai yang selama ini terjadi. Dengan demikian dapat dilakukan analisis terhadap sumber masalah sekaligus dijadikan sebagai mekanisme *early warning* (peringatan dini) bagi kelembagaan Panwas itu sendiri dalam menjalankan perannya.

Bersamaan dengan itu, untuk merealisasikan upaya preventif melalui pemetaan konflik Pilkada di Kabupaten Manggarai, disyaratkan adanya tatanan kelembagaan yang tertib administrasi. Hal ini berkaitan dengan arsip atau dokumentasi kinerja kelembagaan Panwas paling tidak dari periode sebelumnya ke periode saat ini. Peran arsip menjadi begitu vital, misalnya sebagai bukti rekaman dinamika peristiwa Pilkada dan segala aspek lokalitas dan konstelasi politik di daerah setempat. Namun demikian, kondisi tersebut tampaknya menjadi kendala bagi Panwas Kab. Manggarai karena komisioner Panwas saat ini tidak diwarisi dokumentasi penyelenggaraan Pilkada oleh komisioner pendahulunya. Hal ini menjadi fatal karena Panwas yang bekerja pada masa Pilkada tahun 2015 tidak dibekali arsip-arsip penyelenggaraan Pilkada di kabupaten tersebut sehingga menghambat kinerja kelembagaan Panwas dan mempengaruhi tingkat responsif kelembagaan tersebut dalam menghadapi sengketa maupun konflik Pilkada yang terjadi. Padahal, peran arsip demikian penting sebagai dokumen yang terpercaya dan kredibel, serta menjadi simbol tanggungjawab atas kinerja selama masa jabatan tertentu yang telah ditetapkan.

Berdasarkan uraian sebagaimana telah disampaikan, maka penelitian ini berfokus pada permasalahan, yaitu:

Pertama, penyelenggaraan Pilkada serentak di Kabupaten Manggarai tahun 2015; dan **Kedua**, manajemen kelembagaan Panwas Kabupaten Manggarai terkait pengelolaan arsip penyelenggaraan Pilkada. Fokus penelitian pertama harapannya dapat memberikan gambaran terkait dengan penyelenggaraan Pilkada serentak di Kabupaten Manggarai pada tahun 2015 dengan polemik yang timbul di tengah pelaksanaannya dan karakteristik kedaerahan yang dimilikinya. Hal tersebut setidaknya dapat menjadi awalan untuk menilai penyelenggaraan Pilkada di daerah apakah telah berjalan sesuai dengan prinsip demokrasi konstitusional atau tidak. Adapun fokus penelitian kedua berkaitan dengan peran dan manajemen kelembagaan Panwas Kab. Manggarai dalam menjalankan fungsi pengawasan, baik yang bersifat represif maupun preventif, khususnya dalam menyikapi polemik yang terjadi dalam rangkaian penyelenggaraan Pilkada. Secara khusus, yaitu mengenai pengelolaan arsip oleh Panwas sebagai catatan/dokumentasi penyelenggaraan Pilkada yang idealnya dibuat oleh Panwas untuk dilaporkan kepada Bawaslu. Fokus penelitian kedua ini dimaksudkan untuk menunjukkan esensi/urgensi pengelolaan arsip oleh Panwas sehingga dapat menjadi dokumentasi penyelenggaraan Pilkada sekaligus sebagai bahan evaluasi kerja dan bekal bagi kinerja komisioner selanjutnya dalam rangka mendukung penyelenggaraan Pilkada yang demokratis.

METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif-empirik, yang dilakukan menggunakan penelitian lapangan. Namun demikian, juga dilakukan penelitian yuridis normatif melalui penelitian

kepuustakaan untuk mendapatkan data sekunder dengan bahan atau materi berupa buku-buku, artikel-artikel, hasil-hasil penelitian, dan peraturan perundang-undangan, serta pendapat ahli yang berkaitan dengan ruang lingkup Pilkada dan kearsipan. Peneliti juga melakukan penelitian hukum empiris untuk mendapatkan data primer yang diperoleh dari hasil wawancara kepada narasumber yang berkompeten mengenai Pilkada dan tentunya mengenai sengketa dan konflik sosial, khususnya konflik adat. Dalam hal ini yang dimaksud dengan data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dengan wawancara (Soerjono Soekanto, 1986). Adapun narasumber dalam penelitian ini, yaitu Ketua Panitia Pengawas Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Manggarai, serta Kepala Dinas Badan Kesatuan Bangsa, Politik, dan Perlindungan Masyarakat Kabupaten Manggarai. Sementara data sekunder yaitu literatur atau bahan kepuustakaan yang membahas mengenai teori maupun pendapat ahli yang bersangkutan dengan pokok penelitian. Adapun data sekunder dalam penelitian ini diperoleh melalui studi kepuustakaan guna menganalisis lebih lanjut data primer yang telah dilaksanakan sebelumnya dalam penelitian lapangan.

Dalam penelitian hukum ini, analisis data secara deskriptif-kualitatif, yaitu dengan melakukan analisis yang pada dasarnya dikembalikan pada tiga aspek, yaitu mengklasifikasi, membandingkan, dan menghubungkan. Dengan perkataan lain, seorang peneliti yang mempergunakan metode kualitatif, tidaklah semata-mata bertujuan mengungkapkan kebenaran belaka, akan tetapi untuk memahami kebenaran tersebut. Pertama-tama dilakukan pengklasifikasian data yang diperoleh

berdasarkan temuan dalam penelitian lapangan sebagaimana diperoleh dari hasil wawancara maupun data yang diperoleh dari sumber lain. Lebih lanjut, terhadap data-data yang diperoleh dari hasil penelitian lapangan kemudian dilakukan analisis berdasarkan teori-teori, pendapat ahli, maupun analisis yuridis-normatif dengan kajian peraturan perundang-undangan yang berlaku.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pilkada Serentak di Indonesia

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang menganut paham kedaulatan rakyat (demokrasi konstitusional). Konsekuensi logis dalam paham kedaulatan rakyat adalah pemilik kekuasaan tertinggi yang sesungguhnya dalam Negara Indonesia adalah rakyat (Jimly Asshiddiqie, 2010). Hal tersebut sejalan dengan yang dikemukakan oleh Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim bahwa paham kedaulatan rakyat (*democracy*), rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara (Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983). Dalam konteks kekinian, demokrasi menjadi salah satu sistem politik yang sangat berkembang di seluruh negara-negara di dunia yang menjalankan sistem politik demokrasinya dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Terdapat beberapa pilar yang menjadi prasyarat berjalannya sistem politik demokrasi, yaitu: (a) adanya penyelenggaraan pemilu yang bebas dan berkala; (b) adanya pemerintahan yang terbuka, akuntabel dan responsif; (c) adanya perlindungan hak asasi manusia; dan (d) berkembangnya *civil society* dalam masyarakat (Komisi Pemilihan Umum, 2010).

Bahwa dalam masyarakat

demokratis, pemilu merupakan suatu proses pergantian kekuasaan secara damai yang dilakukan secara damai yang dilakukan secara berkala sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan konstitusi (Abdul Bari Azed, 2000). Bahwa pengaturan mengenai pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota ini sebagaimana dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi, “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” Pengejawantahan dari Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 adalah penyelenggaraan Pilkada pada level provinsi, kabupaten, dan kota sebagai mekanisme pengisian jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Bahwa sejatinya, tujuan dan fungsi penyelenggaraan Pilkada adalah untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat (Jimly Asshiddiqie, 2011) dan sebagai sarana legitimasi politik (Syamsudin Haris, 1998). Bahwa hal ini menunjukkan Pilkada sebagai mekanisme yang menjamin penegakan prinsip kedaulatan rakyat dalam sebuah negara demokrasi dimana rakyat dapat menentukan pilihannya untuk memilih calon kepala daerahnya masing-masing. Fenomena tersebut menjadi kecenderungan baik pada negara maju maupun berkembang sebagai agenda politik yang sangat penting, bukan saja dari dimensi warga negara tetapi juga pemerintah yang memegang kekuasaan (Ibnu Tricahyo, 2009).

Pelaksanaan Pilkada di Indonesia tak lepas dari dinamika politik dan hukum sehingga pada akhirnya berpengaruh pada desain Pilkada itu sendiri. Perubahan regulasi tentang Pilkada yang terjadi beberapa kali dalam kurun waktu yang sangat singkat setidaknya menjadi refleksi

begitu dinamisnya respon elit dan masyarakat terhadap Pilkada. Perubahan regulasi yang terjadi tersebut tentu mengubah desain dan arah pelaksanaan Pilkada di Indonesia hingga pada akhirnya diperoleh hasil berdasarkan perubahan UU Pilkada bahwa Pilkada diselenggarakan secara serentak mulai bulan Desember 2015 lalu.

Selanjutnya, dalam rangka menuju penyelenggaraan Pilkada serentak se-Indonesia, maka dilakukan skenario tahapan Pilkada serentak dalam 2 (dua) tahap, yaitu: **Tahap Pertama**, Pilkada serentak dilakukan pada tahun 2015 untuk pengisian jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang masa jabatannya berakhir tahun 2015. **Tahap Kedua**, dilakukan pada tahun 2018 untuk pengisian jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2016, 2017, dan 2018. Adapun untuk jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2016 dan 2017 akan diisi oleh penjabat sampai dengan terpilihnya Gubernur, Bupati, dan Walikota definitif yang diperoleh dari hasil Pilkada serentak yang dilangsungkan pada tahun 2018 nanti. Selanjutnya, pada tahun 2020 akan benar-benar direalisasikan pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota melalui Pilkada serentak secara nasional untuk pertama kalinya. (Menteri Dalam Negeri, 2014)

Kajian Arsip dalam Dinamika Ketatanegaraan

Arsip sebagai bentuk dokumentasi catatan-catatan kegiatan disadari merupakan hal yang penting, termasuk bagi negara. Tak dapat dikesampingkan, bahwa arsip merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari usaha pemerintah mencatat perjalanan sejarah ketatanegaraan Indonesia, serta kegiatan

administrasi tata negara yang dilakukan dari satu rezim pemerintahan menuju rezim pemerintahan selanjutnya. Kesadaran akan pentingnya arsip dalam dinamika ketatanegaraan sejatinya telah disadari oleh *founding fathers* RI dan para pendahulu lainnya dengan menyimpan catatan resmi bersejarah dalam perjuangannya hingga mencapai kemerdekaan, seperti teks Proklamasi, teks pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Piagam Jakarta, dan dokumen resmi sejarah nasional lainnya. Hal ini kemudian ditindaklanjuti oleh Pemerintah yang diejawantahkan melalui pengaturan arsip dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan (UU Kearsipan).

Dalam konsiderans UU Kearsipan tercermin latar belakang yang menjadi maksud pengelolaan arsip oleh negara, yaitu memandang arsip sebagai identitas dan jati diri bangsa, serta sebagai memori, acuan, dan bahan pertanggungjawaban dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara harus dikelola dan diselamatkan oleh negara (Konsiderans Menimbang huruf a UU Kearsipan). Selanjutnya, dengan menempatkan arsip sebagai dokumen yang menjamin autentisitas dan kredibilitas, perlindungan kepentingan negara dan hak-hak keperdataan rakyat, serta dalam mendinamiskan sistem kearsipan menuju sistem penyelenggaraan kearsipan nasional yang andal (Konsiderans Menimbang huruf b UU Kearsipan). Lebih lanjut, bahwa pengelolaan arsip yang tersistem dengan baik juga dinilai akan memberikan kontribusi terhadap negara dalam menghadapi tantangan globalisasi dan mendukung penyelenggaraan *good and clean governance* dalam kerangka pelayanan publik pada lembaga negara,

instansi pemerintah daerah, serta akan memberikan manfaat keterbukaan informasi bagi lembaga pendidikan, perusahaan, organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, hingga perseorangan (Konsiderans Menimbang huruf c UU Kearsipan).

Pandangan negara terhadap arsip sebagai unsur yang penting dalam pelaksanaan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara tampaknya dipahami secara integral mencakup aspek-aspek ketatanegaraan, meliputi aspek ekonomi, sosial, budaya, politik, serta pertahanan dan keamanan. Hal ini logis ketika melihat ruang lingkup pengertian arsip sebagai wadah yang merekam kegiatan atau peristiwa yang dibuat maupun diterima oleh lembaga negara, pemerintahan daerah, lembaga pendidikan, perusahaan, organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, dan perseorangan sebagaimana dalam Pasal 1 angka 2 UU Kearsipan. Merespon rumusan mengenai arsip yang telah dijelaskan secara definitif tersebut, maka dapat diambil kesimpulan bahwa sejatinya usaha pemerintah membentuk sistem penyelenggaraan kearsipan nasional ini memiliki keterkaitan yang erat dengan keterbukaan informasi publik. Di sisi lain, terdokumentasikannya catatan-catatan resmi dalam kegiatan administrasi ketatanegaraan yang dibuat dan dilaporkan, khususnya oleh unsur penyelenggara negara, merupakan refleksi dari pertanggungjawaban mereka. Pada pokoknya, hal tersebut sejalan dengan yang pertimbangan pembentukan UU Kearsipan yaitu dalam kerangka

penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih. Secara implisit, hal ini juga merupakan salah satu upaya pemerintah mengejawantahkan hak warga negara atas sesuai ketentuan Pasal 28F UUD NRI Tahun 1945, bahwa “Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.”

Guna mencapai tujuan terciptanya sistem penyelenggaraan kearsipan nasional, maka melalui UU Kearsipan pula dibentuk lembaga kearsipan sebagai jaringan informasi kearsipan nasional yang diselenggarakan oleh ANRI (Arsip Nasional Republik Indonesia) selaku pusat jaringannya. Sementara itu, dalam rangka membantu kinerja ANRI, maka penyelenggaraan jaringan informasi kearsipan pada level daerah provinsi maupun kabupaten/kota masing-masing dilakukan oleh lembaga kearsipan provinsi dan lembaga kearsipan kabupaten/kota (Pasal 14 ayat (2) UU Kearsipan).

Penyelenggaraan Pilkada Serentak di Kabupaten Manggarai

Kabupaten Manggarai adalah satu dari 21 (dua puluh satu) kabupaten/kota yang terdapat di Provinsi Nusa Tenggara Timur. Pasca pemekaran, luas wilayah Kabupaten Manggarai adalah 1.669,42 km², atau 166.942 Ha, yang secara administratif terbagi menjadi 9 (sembilan)

Tabel 1. Pasangan Calon Tahap Pendaftaran

No.	Nama Pasangan Calon	Jenis Kelamin	Pekerjaan	Jenis Dukungan	Partai Pendukung
1.	Dr. Deno Kamelus, S.H., M.H.	L	Wakil Bupati	Parpol	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PKS ▪ PBB ▪ PKPI ▪ PAN ▪ Partai Gerindra ▪ Partai Demokrat
	Drs. Victor Madur	L	PNS		
2.	dr. Philipus Mantur	L	PNS	Perorangan	
	Adrianus Suardi, S.E.	L	Anggota DPRD		
3.	Herybertus Geradus Laju Nabit, S.E., M.A.	L	PNS	Parpol	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PDI Perjuangan ▪ Partai Hanura ▪ Partai NasDem
	Adolfus Gabur, B.Sc, S.Sos.	L	Pensiunan PNS		

Sumber: KPU, 2015.

kecamatan, 132 (seratus tiga puluh dua) desa dan 17 (tujuh belas) kelurahan, dengan pusat pemerintahan Kabupaten Manggarai terletak di Kota Ruteng. Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Nusa Tenggara Timur, 2015) Kabupaten ini merupakan salah satu daerah yang masuk dalam penyelenggaraan Pilkada serentak tahap pertama dimana proses pemilihan yang berlangsung pada tanggal 9 Desember 2015 (Lampiran Surat Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120/4474/OTDA perihal Konfirmasi Data Akhir Masa Jabatan Kepala Daerah Tahun 2015, tanggal 29 Oktober 2014).

Berdasarkan hasil wawancara dengan Anggota Panwas Kabupaten Manggarai, di Ruteng, Kabupaten Manggarai, 12 Agustus 2015 diperoleh informasi bahwa tahapan Pilkada pada saat

itu baru memasuki pada tahapan verifikasi pasangan calon. Pada tahap ini terdapat 5 (lima) bakal pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati yang mendaftarkan diri ke KPU Kabupaten Manggarai, dengan rincian 3 (tiga) bakal pasangan calon merupakan calon perseorangan dan 2 (dua) bakal pasangan calon berasal dari partai politik. Dari kelima pasangan bakal calon tersebut diperoleh 3 (tiga) pasangan calon yang dinyatakan lolos verifikasi, yaitu terdiri dari 2 (dua) calon berasal dari partai politik dan 1 (satu) merupakan calon perseorangan, sementara 2 (dua) bakal pasangan calon bupati dan wakil bupati dinyatakan tidak lolos verifikasi administrasi. Data yang dilansir dari Komisi Pemilihan Umum (KPU) disebutkan sebagai berikut:

Tabel 2. Pasangan Calon Tahap Penetapan Peserta

No.	Nama Pasangan Calon	Jenis Dukungan	Partai Pendukung	Jumlah Dukungan
1.	Dr. Deno Kamelus, S.H., M.H. Drs. Victor Madur	Parpol	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PKS ▪ PBB ▪ PKPI ▪ PAN ▪ Partai Gerindra ▪ Partai Demokrat 	17 kursi
2.	Herybertus Geradus Laju Nabit, S.E., M.A. Adolfus Gabur, B.Sc, S.Sos.	Parpol	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PDI Perjuangan ▪ Partai Hanura ▪ Partai NasDem ▪ Partai Golkar ▪ PKB 	18 kursi

Sumber: KPU dan diolah Penulis, 2015.

Setelah melalui tahapan verifikasi calon, pada akhirnya diperoleh hasil dua pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati yang berasal dari partai akan bersaing dalam pesta demokrasi melalui Pilkada di Kabupaten Manggarai yang akan berlangsung pada 9 Desember 2015 mendatang (KPU, 2015).

Adapun dua pasangan bakal calon yang sebelumnya mendaftarkan diri sebagai pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Manggarai dinyatakan tidak lolos verifikasi administrasi oleh KPU Manggarai. Satu pasangan, Donatus-Ansel, dibatalkan karena mereka tak melampirkan salinan digital bukti dukungan dan aplikasi B1-KWK, sedangkan yang lain, Marsel Sudirman-Frans Bustan, didiskualifikasi karena gagal mengunggah data digital bukti dukungan ke dalam sistem teknologi informasi yang

disediakan KPU (Mohammad Arief Hidayat, 2015).

Ketua Panwas Kabupaten Manggarai pada saat itu menyatakan bahwa, bakal pasangan calon yang dinyatakan tidak lolos tersebut kemudian mengajukan laporan ke Panwas Kabupaten Manggarai terkait alasan berkas administrasi yang dikembalikan kepada bakal calon, dengan disertai berita acara yang menyatakan bahwa bakal calon tersebut dinyatakan tidak lolos oleh KPU Kabupaten Manggarai. Hal tersebut yang kemudian menjadi dasar pengajuan bagi bakal pasangan calon yang tidak lolos administrasi, bahwa pihaknya mempertanyakan mengenai dasar hukum pengembalian berkas yang merupakan dokumen administrasi bakal calon Bupati dan Wakil Bupati. Atas laporan yang diajukan oleh bakal pasangan calon tersebut, Panwas Kabupaten Manggarai

cukup responsif dengan kemudian mengambil tindakan untuk mengkaji pokok-pokok laporan yang diajukan kepadanya. Panwas Kabupaten Manggarai mengadakan klasifikasi terhadap laporan dengan mendatangkan pihak saksi, KPU, dan bakal calon yang bersangkutan.

Berdasarkan hal tersebut, KPU Kabupaten Manggarai pun kemudian memberikan jawaban atas laporan yang diajukan oleh bakal pasangan calon. Akan tetapi, diperoleh fakta bahwa benar KPU Kabupaten Manggarai telah salah dalam menerapkan dasar hukum yang menyatakan kedua pasangan bakal calon tersebut gagal dalam proses verifikasi administrasi. Sebagai respon atas laporan tersebut, KPU Kabupaten Manggarai kemudian melakukan koreksi terhadap keputusan yang telah dikeluarkannya, khususnya berkaitan dengan dasar hukum yang diterapkan dalam surat keputusan pengumuman calon yang dinyatakan lolos tersebut.

Dalam Keputusan yang dikeluarkan KPU Kabupaten Manggarai, dasar hukum yang digunakan merujuk pada ketentuan Pasal 15 ayat (2) huruf b Peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2015, serta Surat Ketua KPU pada 12 Juni 2015 Perihal Penjelasan Beberapa Aturan dalam PKPU Nomor 9 Tahun 2015. Dalam Keputusan *a quo* dijelaskan bahwa gugurnya calon perseorangan sebagaimana mendasarkan pada ketentuan Pasal PKPU *a quo*. Namun, ketika diteliti lebih lanjut, tidak ditemui adanya huruf b dalam Pasal 15 ayat (2) sebagaimana didalilkan oleh KPU. Lebih lanjut, dalam surat yang dikeluarkan oleh Ketua KPU tidak diperoleh dasar yang menunjukkan adanya pemberian wewenang kepada KPU Kabupaten Manggarai untuk langsung mendiskualifikasi bakal calon

perseorangan yang tidak lolos administrasi tersebut. Adapun Pasal 15 ayat (2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota berbunyi, “Softcopy sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan file asli”.

Sebagai respon atas adanya kesalahan yang dilakukan oleh KPU, maka KPU mengadakan pembetulan terhadap dasar hukum yang digunakan dalam surat keputusan yang telah dikeluarkan sebelumnya. Setelah melakukan koreksi terhadap surat keputusan tersebut, KPU setempat memeriksa ulang terkait syarat yang berlaku, namun ternyata tetap diperoleh hasil bahwa pemeriksaan ulang tersebut tidak mengubah keputusan yang telah dikeluarkan sebelumnya, bakal calon yang bersangkutan tetap tidak terima.

Merespon surat keputusan yang telah diperbaiki oleh KPU tersebut, bakal calon yang tidak terima tersebut kembali mengajukan laporan kepada Panwas Kabupaten Manggarai dengan substansi permohonan untuk menunjukkan Surat Keputusan KPU Kabupaten Manggarai terkait pengembalian berkas kepada bakal calon yang bersangkutan, dalam hal ini yang dimaksud adalah Berita Acara Penetapan Pasangan Calon. Permintaan tersebut kiranya mendasarkan pada ketentuan dalam Pasal 67 ayat (1) PKPU Nomor 9 Tahun 2015, bahwa “KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota menuangkan hasil penelitian persyaratan pencalonan, persyaratan Pasangan Calon, penetapan Pasangan Calon peserta Pemilihan dalam Berita Acara Penetapan Pasangan Calon. Laporan tersebut kemudian ditindaklanjuti oleh Panwas Kabupaten Manggarai dan

disampaikan kepada KPU Kabupaten Manggarai. Namun, terhadap permintaan yang diajukan tersebut, KPU Kabupaten Manggarai tidak memiliki kewenangan untuk menunjukkan Berita Acara *a quo*. Hal ini dengan alasan bahwa berkaitan dengan proses pencalonan hingga pengumuman Pasangan Calon yang lolos verifikasi administrasi, kewenangan KPU Kabupaten setempat cukup mengumumkan hasil penetapan Pasangan Calon di kantor KPU Kabupaten Manggarai.

Sebagai dampak dari hal tersebut, tentu menimbulkan ketidakpuasan dari pihak yang mengajukan laporan ke Panwas. Selain itu, terdapat hal yang bersifat cukup janggal dalam praktik pengawasan yang dilakukan oleh Panwas Kabupaten Manggarai dimana seharusnya keputusan yang dikeluarkan oleh Panwas adalah keputusan yang bersifat *final* dan *binding*. Konsekuensi logis dari keputusan yang dikeluarkan oleh Panwas Kabupaten Manggarai tersebut idealnya harus dipatuhi oleh semua pihak. Di samping itu, kondisi tersebut menimbulkan kesan bahwa seakan-akan lembaga tersebut, yaitu Panwas Kabupaten Manggarai, tidak menindaklanjuti pengajuan dari bakal calon yang bersangkutan.

Di sisi lain, pasangan yang dinyatakan lolos verifikasi seiring perjalanannya dalam proses Pilkada serentak ini bukan kemudian tidak memiliki kecenderungan permasalahan. Potensi konflik adat pada tahap ini disebabkan oleh pasangan calon yang dinyatakan lolos berasal dari latar belakang klan yang sama. Kondisi ini kemudian dikhawatirkan menimbulkan persinggungan isu konflik yang berlatarbelakang hubungan keluarga antara pasangan calon yang berbeda, sehingga rawan sekali memicu konflik di tengah

masyarakat. Dalam sejarahnya di Kabupaten Manggarai, sering terjadi fenomena kedekatan hubungan kekeluargaan antara beberapa pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati. Kedekatan hubungan kekeluargaan bahkan pernah terjadi hingga pada level saudara kandung atau saudara ipar (hubungan *talimawin*).

Fenomena ini kemudian menjadi fokus perhatian tersendiri dalam proses Pilkada karena kondisi sedemikian rupa sangat rentan mengundang konflik, tak hanya konflik yang sifatnya internal dalam keluarga pasangan calon, namun juga berpotensi terjadi perluasan konflik hingga pada level masyarakat. Dapat dipastikan bahwa suara dari pihak keluarga besar dua pasangan calon yang memiliki kedekatan hubungan kekeluargaan tersebut menjadi pecah, sehingga kondisi keluarga menjadi tidak harmonis. Ironisnya, dampak buruk yang diperoleh sebagai eksekusi dari fenomena tersebut ketika perpecahan hubungan kekeluargaan antara kedua calon tersebut berdampak pada proses Pilkada tahun ini ketika masih terjadi provokasi isu terhadap bakal calon yang mendaftarkan diri sebagai pasangan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Manggarai pada Pilkada 2015 ini. Hal ini tak dapat dihindarkan ketika disadari bahwa kondisi tersebut memang sangat mudah dijadikan alat permainan politik bagi pasangan lain yang merupakan rival dari calon-calon yang memiliki kedekatan hubungan kekeluargaan tersebut.

Manajemen Kelembagaan Panwas Kabupaten Manggarai terkait Pengelolaan Arsip Penyelenggaraan Pilkada

Sengketa maupun konflik menjadi hal yang tak terhindarkan dalam tiap tahapan penyelenggaraan Pilkada, termasuk Pilkada di Kabupaten Manggarai. Adapun

potensi permasalahan yang timbul, antara lain berupa: (a) sengketa pendaftaran bakal calon Kepala Daerah; (b) sengketa pendaftaran calon Kepala Daerah; (c) sengketa penelitian persyaratan calon Kepala Daerah; (d) sengketa penetapan calon Kepala Daerah; (e) sengketa dalam pelaksanaan kampanye; (f) sengketa penghitungan suara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara; (g) sengketa penetapan calon Kepala Daerah terpilih; (h) penyelesaian pelanggaran dan sengketa hasil Pilkada; (i) sengketa pengusulan pengesahan pengangkatan calon Kepala Daerah terpilih. Menyadari kompleksitas penyelenggaraan Pilkada yang sarat akan sengketa/konflik tersebut, maka didesain suatu lembaga yang menjalankan fungsi pengawasan atas penyelenggaraan Pilkada pada level daerah provinsi, kabupaten, dan kota yang masing-masing dilaksanakan oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Panitia Pengawas (Panwas) kabupaten/kota. Dalam konteks Kabupaten Manggarai, maka pelaksanaan pengawasan Pilkada dilakukan oleh Panwas Kabupaten Manggarai.

Dalam konteks yuridis, keberadaan kelembagaan Panwas berdasarkan pada UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Pasal 1 angka 17 UU Nomor 8 Tahun 2015 merumuskan definisi Panwas, yaitu "Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota yang selanjutnya disebut Panwas Kabupaten/Kota adalah panitia yang dibentuk oleh Bawaslu Provinsi yang bertugas untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilihan di wilayah Kabupaten/Kota". Sementara itu, pembentukan Panwas kabupaten/kota ini dilaksanakan pada tahapan persiapan

sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UU Nomor 8 Tahun 2015.

Dalam menjalankan fungsinya, Panwas Kabupaten juga bersinggungan dengan KPU Kabupaten sebagaimana diatur oleh Pasal 77 ayat (1) huruf d, untuk menjalin koordinasi dalam mengatasi polemik yang lahir dalam proses Pilkada (Ramlan Surbakti dan Kris Nugroho, 2015). Namun, hal tersebut masih belum cukup untuk mengatasi atau mencegah permasalahan yang ada karena beberapa faktor internal dan eksternal yang terbukti menjadi kendala dalam menjalankan kinerja kelembagaan Panwas.

Dalam konteks Pilkada di Kabupaten Manggarai yang berlangsung tahun 2015 lalu, terdapat beberapa yang mempengaruhi kinerja Panwas dalam melaksanakan fungsi pengawasan penyelenggaraan Pilkada yang berpotensi menimbulkan potensi konflik di Kabupaten Manggarai dapat diuraikan sebagai berikut: **Pertama**, berdasarkan Keputusan Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi Nusa Tenggara Timur Nomor: 01.E/KEP-Tahun 2015 tentang Penetapan Anggota Panitia Pengawas Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Manggarai Tahun 2015, anggota Panitia Pengawas Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Manggarai Tahun 2015 ditetapkan pada April 2015. Secara faktual pelaksanaan pelantikan anggota Panwas Kabupaten Manggarai dilaksanakan pada bulan Mei 2015, sedangkan pada saat itu tahapan/proses Pilkada sudah berlangsung. Hal tersebut jelas **bertentangan dengan Pasal 24 ayat (1) Perppu Nomor 1 Tahun 2014** yang menyatakan bahwa, "Panwas Kabupaten/Kota dibentuk paling lambat 1 (satu) bulan sebelum tahapan persiapan penyelenggaraan Pemilihan dimulai dan dibubarkan paling lambat 2

(dua) bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilihan selesai”. Padahal, bila merujuk pada Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, tahapan persiapan dimulai pada tanggal 18 Februari 2015 dengan kegiatan Perencanaan Program dan Anggaran. Dengan demikian, Panwas kabupaten/kota seharusnya dibentuk paling lambat 18 Januari 2015. Namun, pada faktanya Panwas kabupaten/kota baru ditetapkan bulan April 2015.

Kedua, berdasarkan Pasal 24 ayat (1) Perppu Nomor 1 Tahun 2014 diatur bahwa, “Panwas Kabupaten/Kota dibentuk paling lambat 1 (satu) bulan sebelum tahapan persiapan penyelenggaraan Pemilihan dimulai dan dibubarkan paling lambat 2 (dua) bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilihan selesai”. Kemudian, diejawantahkan dalam Keputusan Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi Nusa Tenggara Timur Nomor: 01.E/KEP-TAHUN 2015 tentang Penetapan Anggota Panitia Pengawas Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Manggarai Tahun 2015 bahwa, “Masa tugas Panitia Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2015 terhitung sejak tanggal pelantikan dan berakhir paling lambat 2 (dua) bulan setelah tahapan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Manggarai Tahun 2015 selesai”.

Berdasarkan hal tersebut maka Pasal *a quo* akan menimbulkan *multiplier effect* yang menghambat kinerja lembaga Panwas. **Pertama**, tidak ada kontinuitas kinerja dari periode sebelumnya ke periode setelahnya. Dengan kata lain bahwa, komisioner Panwas yang berjumlah 3

orang bersifat *ad hoc* dengan masa tugas yang terbatas sehingga menyebabkan tidak ada keberlanjutan dari penyelenggaraan tugas dan kewenangan Panwas pada periode sebelumnya sehingga setiap penyelenggaraan pengawasan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati berpotensi dilakukan oleh orang baru yang tidak mempunyai bekal maupun pengetahuan terhadap pelaksanaan pengawasan Panwas (pada periode Pilkada sebelumnya).

Kedua, tidak ada evaluasi dari periode sebelumnya. Potensi pertama tersebut diperparah dengan tidak adanya laporan evaluasi kinerja pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan Pilkada sehingga membuka peluang bagi komisioner Panwas pada periode selanjutnya untuk melakukan kekeliruan atau tidak responsif dalam menghadapi hambatan yang sama. Hal ini karena tidak ada evaluasi terhadap arsip laporan penyelenggaraan Pilkada yang seharusnya dapat dijadikan sebagai titik tolak perbaikan kinerja kelembagaan Panwas bagi komisioner Panwas selanjutnya. **Ketiga**, tindak lanjut penyelesaian perkara/persoalan yang terjadi pada periode sebelumnya. Maksudnya adalah dengan ditentukannya masa tugas Panwas, yang mana 2 (dua) bulan setelah pemilihan Bupati dan Wakil Bupati, kelembagaan Panwas kabupaten harus dibubarkan, maka hal ini membuka potensi adanya permasalahan-permasalahan yang belum terselesaikan secara tuntas, sedangkan Panwas sebagai lembaga pengawas Pemilu telah selesai menjalani masa tugasnya.

Merujuk pada penjelasan di atas, desain kelembagaan Panwas kabupaten/kota saat ini masih sangat lemah dalam menjalankan fungsi pengawasan Pilkada yang diperparah dengan ketidaksesuaian implementasi

pelantikan anggota komisioner Panwas serta tidak tertibnya administrasi kelembagaan Panwas itu sendiri. Laporan kinerja Panwas selama masa penyelenggaraan Pilkada tidak terdokumentasikan dengan baik sehingga menghambat keberlangsungan, keberlanjutan, dan perbaikan kinerja kelembagaan Panwas dalam menjalankan fungsi pengawasan Pilkada di tingkat Kabupaten. Dengan demikian, perlu peningkatan kualitas manajemen kelembagaan, khususnya dalam hal pengarsipan dokumen, baik pada level Bawaslu, maupun Panwas kabupaten/kota dalam hal pelantikan anggota komisioner Panwas, pelaksanaan fungsi pengawasan, hingga evaluasi dan laporan Panwas kepada Bawaslu.

Arsip yang dibuat oleh Panwas atas segala hal yang terjadi selama proses Pilkada Kabupaten Manggarai berlangsung hendaknya dilaporkan kepada Bawaslu. Disamping itu, arsip juga akan bermanfaat bagi internal kelembagaan Panwas itu sendiri sebagai bahan evaluasi sekaligus amunisi bagi komisioner Panwas selanjutnya. Arsip penyelenggaraan Pilkada yang disusun oleh Panwas setidaknya dapat dilakukan analisis oleh internal lembaga Panwas untuk memetakan rencana kerja ke depan dan juga menyusun langkah antisipatif/preventif atas polemik yang terjadi selama Pilkada tersebut berlangsung. Spesifik terhadap penyelenggaraan Pilkada Kabupaten Manggarai yang masih cukup berkaitan dengan nuansa adat, maka dokumentasi kerja Panwas terdahulu dapat dijadikan titik tolak pembelajaran/perbaikan untuk menyusun pola pemetaan sengketa/konflik dalam ruang lingkup lokal Kabupaten Manggarai.

Selain itu, arsip dokumen penyelenggaraan Pilkada yang dibuat oleh Panwas pun juga akan bermanfaat dalam menunjang kinerja Panwas itu sendiri karena hal ini berkaitan dengan kewajiban Panwas. Beberapa hal diantaranya digunakan sebagai bahan yang dapat disampaikan kepada pelaksana tugas Panwas pada tingkat di bawahnya dalam hal pembinaan dan pengawasan. Lebih lanjut, dokumen-dokumen yang berupa catatan peristiwa yang terjadi pada proses Pilkada seperti berupa laporan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pilkada dapat digunakan sebagai data statistik polemik Pilkada. Statistik tersebut dapat dijadikan tolak ukur evaluasi untuk kinerja Panwas ke depan. Selanjutnya, pengelolaan arsip penyelenggaraan Pilkada tersebut juga dapat diolah secara lebih lengkap sebagai laporan hasil pengawasan Panwas kabupaten kepada Bawaslu. Keseluruhan hal tersebut semakin menguatkan kebutuhan Panwas untuk mengarsipkan dokumentasi seluruh peristiwa yang terjadi pada setiap tahapan Pilkada. Disamping itu, hal tersebut juga sejalan dengan kewajiban kelembagaan Panwas kabupaten/kota yang tertuang dalam (Pasal 32) UU Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota saat ini.

KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan sebagaimana telah diuraikan, terdapat dua hal yang dapat disimpulkan dari penelitian ini. **Pertama**, penyelenggaraan Pilkada serentak di Kabupaten Manggarai pada tahun 2015 lalu tidak terlepas dari permasalahan politik, sosial dan budaya (adat-istiadat) setempat. Corak permasalahan berupa sengketa Pilkada tak dapat dihindarkan lahir di tengah

prosesnya. Adapun rentannya sengketa Pilkada di daerah setempat kebanyakan karena adanya hubungan keluarga (*talimawin*) antara pasangan bakal calon/calon satu dengan yang lainnya. Namun demikian, perkembangan zaman membawa pengaruh positif bagi kesadaran masyarakat, khususnya dalam segi pendidikan politik. Kondisi kemajuan zaman ini cukup berhasil menggeser corak pemilih tradisional menjadi pemilih rasional sehingga pelaksanaan Pilkada benar-benar demokratis sesuai dengan prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Masyarakat dapat memilih sesuai kehendaknya dan tidak lagi bergantung atau mengikuti pilihan pemimpin adatnya. Pada akhirnya dalam Pilkada di Kabupaten Manggarai saat ini, adat tidak lagi berada pada ranah politik praktis. Namun sebaliknya, adat justru bermain peran dalam memberikan kontribusi bagi pembangunan budaya politik di Kabupaten Manggarai yang mengedepankan prinsip demokrasi secara utuh.

Kedua, kelembagaan Panwas Kabupaten Manggarai memiliki peranan penting dalam menjalankan fungsi pengawasan penyelenggaraan Pilkada di Kabupaten Manggarai. Akan tetapi, kinerja Panwas Manggarai dalam rangka pengawasan proses Pilkada di kabupaten setempat tampaknya masih belum optimal. Perlu perbaikan kerja kelembagaan Panwas, khususnya dalam hal pengelolaan arsip yang berisi catatan peristiwa yang terjadi selama rangkaian Pilkada. Catatan-catatan yang terdokumentasikan oleh Panwas seharusnya diserahkan kepada Bawaslu sebagai laporan pengawasan Pilkada, serta dapat dijadikan bahan evaluasi pelaksanaan Pilkada dan tolak ukur kinerja kelembagaan. Perlu

peningkatan kesadaran anggota Panwas Kabupaten bahwa keberadaan arsip ini penting bagi kelembagaan Panwas yang sifatnya *ad hoc* sehingga dapat menunjang keberlanjutan kerja Panwas dari periode saat ini ke periode selanjutnya. Selain itu, arsip yang dibuat oleh Panwas ini agar dapat diakses oleh masyarakat sehingga bisa menjadi refleksi penyelenggaraan Pilkada yang demokratis.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis menyampaikan syukur kepada Allah SWT, sehingga penelitian ini dapat terlaksana dengan baik. Selain itu, penulis juga ingin menyampaikan terima kasih kepada para pihak yang turut berperan dalam proses penelitian ini, yaitu:

1. Direktorat Penelitian Universitas Gadjah Mada.
2. Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten Manggarai.
3. Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat Kabupaten Manggarai.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- _____. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Azed, Abdul Bari. 2000. *Sistem-Sistem Pemilihan Umum Suatu Himpunan Pemikiran*. Jakarta: Badan Penerbitan Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Haris, Syamsudin. 1998. *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru, Sebuah Bunga Rampai*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan PPW-LIPI.
- Komisi Pemilihan Umum. 2010. *Modul 1: Pemilu untuk Pemula*. Jakarta: KPU.

Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat HTN FH UI.

Soekanto, Soerjono. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia.

Tricahyo, Ibnu. 2009. *Reformasi Pemilu: Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal*. Malang: In-Trans Publishing.

Pidato, Artikel Internet

Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Nusa Tenggara Timur. Profil Kabupaten Manggarai (Online). (<http://penataanruang.pu.go.id/profil-ntt/02.asp?id=14>, diakses 19 Oktober 2015).

Hidayat, Mohammad Arief. Calon Perseorangan Pilkada Manggarai Kandas Gara-Gara Sepele (Online). (<http://nasional.news.viva.co.id/news/read/638735-calon-perseorangan-pilkada-manggarai-kandas-gara-gara-sepele>, diakses 20 Oktober 2015).

Komisi Pemilihan Umum. Informasi Pasangan Calon Tahap Pendaftaran (Online). (<http://infopilkada.kpu.go.id/index.php?r=Dashboard/paslon&tahap=1>, diakses 20 Oktober 2015).

_____. Informasi Penetapan Peserta (Online). (<http://infopilkada.kpu.go.id/index.php?r=Dashboard/paslon&tahap=3>, diakses 20 Oktober 2015).

Menteri Dalam Negeri RI. Persiapan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2015 (Pidato). Evaluasi dan Pemberian Penghargaan Pemilu Tahun 2014. (Komisi Pemilihan Umum, Jakarta, 17 Desember 2014).

Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Lainnya

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

Keputusan Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi Nusa Tenggara Timur Nomor: 01.E/KEP-TAHUN 2015 tentang Penetapan Anggota Panitia Pengawas Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Manggarai Tahun 2015.

Surat Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120/4474/OTDA perihal Konfirmasi Data Akhir Masa Jabatan Kepala Daerah Tahun 2015, tanggal 29 Oktober 2014.

Wawancara

Wawancara dengan Ketua Panwaslu Kabupaten Manggarai, di Ruteng, 12 Agustus 2015.

Wawancara dengan Kepala Badan Kesatuan Bangsa, Politik, dan Perlindungan Masyarakat Kabupaten Manggarai, di Ruteng, 13 Agustus 2015.