

TESIS

**DINAMIKA VERIFIKASI CALON PERSEORANGAN
PADA PEMILIHAN GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR
SULAWESI SELATAN TAHUN 2018**

**Dynamics of Verification of Individual Candidates in the 2018
Election of Governor and Vice Governor of South Sulawesi**

Disusun dan diajukan oleh:

ARIFIN ABDI AKBAR

E052171017



**PROGRAM STUDI ILMU POLITIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

**DINAMIKA VERIFIKASI CALON PERSEORANGAN
PADA PEMILIHAN GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR
SULAWESI SELATAN TAHUN 2018**

Tesis

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister

Program Studi

Ilmu Politik

Disusun dan diajukan oleh

ARIFIN ABDI AKBAR

E052171017

Kepada

FAKULTAS ILMU SOSIAL ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

DINAMIKA VERIFIKASI CALON PERSEORANGAN PADA PEMILIHAN GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR SULAWESI SELATAN TAHUN 2018

Disusun dan diajukan oleh

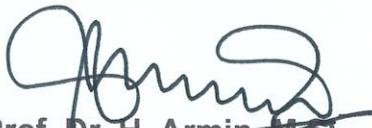
ARIFIN ABDI AKBAR

E052171017

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Ilmu Politik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
pada tanggal **30 September 2021**
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama,



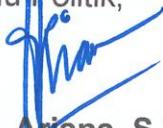
Prof. Dr. H. Armin, M.Si.
Nip. 19651109 199103 1 008

Pembimbing Pendamping,



Dr. H. A. M. Rusli, M.Si
Nip. 19640727 199103 1 001

Ketua Program Studi
Ilmu Politik,



Dr. Ariana, S.IP., M.Si.
Nip. 19710705 199803 2 002

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. H. Armin, M.Si.
Nip. 19651109 199103 1 008

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Arifin Abdi Akbar

NIM : E052171017

Program Studi : Ilmu Politik

Konsentrasi : Tata Kelola Pemilu

Menyatakan dengan ini bahwa tesis yang berjudul “ **DINAMIKA VERIFIKASI CALON PERSEORANGAN PADA PEMILIHAN GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR SULAWESI SELATAN TAHUN 2018**” merupakan hasil karya penulis dan bukan plagiat atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini adalah hasil karya orang lain, maka penulis bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 30 September 2021

Yang membuat pernyataan,



ARIFIN ABDI AKBAR

KATA PENGANTAR

Puji Syukur Alhamdulillah penulis panjatkan atas Kehadirat dan Rahmat Allah SWT yang telah memberikan kekuatan, kesehatan dan kesempatan kepada penulis sehingga penulisan Tesis ini dapat diselesaikan sebagai salah satu persyaratan akademik dalam rangka penyelesaian studi dalam memperoleh gelar Magister pada Program Studi Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar dengan Judul “Dinamika Verifikasi Calon Perseorangan Pada Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur Sulawesi Selatan Tahun 2018”.

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan dan penulisan Tesis ini masih terdapat banyak kekurangan yang perlu diperbaiki. Oleh karena itu penulis mengharapkan saran dan kritikan membangun untuk perbaikan dalam penulisan Tesis ini. Pengumpulan data dan informasi Hingga penyelesaian Tesis Ini telah mendapatkan banyak bantuan dari berbagai pihak. Olehnya itu pada kesempatan ini, Penulis mengucapkan terima kasih tak terhingga kepada kedua orang tua penulis: Ayahanda Ahmad Faried Fadhly dan Ibunda Surtikanti, Ayah Mertua H. Muhammad Bakri dan Ibu Mertua Hj. Safiah Mahmud serta istri tercinta Tuhriyah atas segala bentuk semangat, dukungan serta cinta kasih yang tulus dan tak henti-hentinya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.

Pada kesempatan ini pula penulis juga mengucapkan banyak terima kasih yang terhingga kepada berbagai pihak yang telah banyak memberikan bantuan kepada penulis hingga mampu menyelesaikan penulisan Tesis ini serta penghargaan setinggi-tingginya kepada:

1. Prof.Dr Dwia Aries Tina Pubuluhi, M.A., Selaku Rektor Universitas Hasanuddin Makassar.
2. Prof. Dr. H. Armin, M.Si. Selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Univesitas Hasanuddin Makassar sekaligus Pembimbing Utama.
3. Bapak Dr. H. A. M. Rusli, M.Si. sebagai Pembimbing Pendamping.

4. Bapak Dr. H. A. Yakub, Ph.d. selaku Penguji Sidang Tesis.
5. Bapak Dr. Phil Sukri, M.Si. selaku Wakil Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar, sekaligus Penguji Sidang Tesis.
6. Ibu Dr. Ariana, S.IP., M.Si., selaku Ketua Program Studi Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, sekaligus Penguji Sidang Tesis.
7. Para Dosen Program Studi S2 Ilmu Politik sebagai Pengampu Ilmu yang secara professional memberikan bekal ilmu pengetahuan kepada penulis.
8. Para Staf Administratif Fakultas Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin yang telah memberikan pelayanan kepada penulis dengan penuh keramahan.
9. Pimpinan serta Staf Sekretariat Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Selatan yang telah memberikan kesempatan penulis untuk menimba ilmu, menambah pengetahuan kepada penulis berkaitan dengan Tata Kelola Pemilu.
10. Teman-teman Program Studi S2 Ilmu Politik Konsentrasi Tata Kelola Pemilu dan Konsentrasi Politik Lokal yang telah menjadi bagian dalam perjalanan dan penyelesaian penulisan Tesis ini.
11. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu-persatu yang telah membantu penulis dari awal perkuliahan hingga penyelesaian tesis ini.

Akhir kata semoga Tesis ini dapat memberikan manfaat dan semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan taufik dan Hidayah-Nya kepada kita semua, Aamiin Ya Rabbal Alamiin.

Makassar, 30 September 2021

Penulis

Arifin Abdi Akbar

ABSTRAK

ARIFIN ABDI AKBAR. *Dinamika Verifikasi Calon Perseorangan Pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Selatan Tahun 2018* (dibimbing oleh Amin Arsyad dan A M. Rusli).

Penelitian ini bertujuan menjelaskan dan menganalisis upaya KPU Provinsi Sulawesi Selatan memastikan tahapan verifikasi perseorangan transparan.

Penelitian ini dilaksanakan di Provinsi Sulawesi Selatan menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan tipe deskriptif analisis. Penentuan informan dilakukan secara purposive. Data diperoleh melalui wawancara mendalam dan kajian pustaka. Data dianalisis menggunakan pendekatan institusional, pemahaman tentang dinamika politik, pendekatan tata kelola pemilu, dan pemilihan kepala daerah.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa upaya KPU Provinsi Sulawesi Selatan memastikan tahapan verifikasi perseorangan transparan yakni, *pertama* membangun komunikasi dengan tim bakal calon perseorangan dengan menyamakan persepsi aturan PKPU dengan Tim bakal calon agar meminimalisir konflik dengan mengetahui aturan tahapan calon perseorangan. Selain itu, hal-hal yang kurang jelas dapat terkonfirmasi kembali. *Kedua*, yakni memastikan infrastuktur memadai. Hal ini ditunjukkan KPU Provinsi Sulawesi Selatan dengan mempersiapkan ketersediaan ruangan dan sumber daya manusia dalam melaksanakan tahapan verifikasi administrasi dan verifikasi faktual yang tugasnya berat. *Ketiga*, dengan meningkatkan koordinasi dengan Bawaslu Provinsi Sulawesi Selatan. Bentuk koordinasi tersebut melalui pengawasan tahapan verifikasi calon perseorangan yang dilakukan oleh KPU Provinsi Sulawesi Selatan.

Kata kunci : Pilkada, Tahapan Verifikasi Calon Perseorangan dan KPU Provinsi Sulawesi Selatan



ABSTRACT

ARIFIN ABDI AKBAR. *Dynamics of Verification of Individual Candidates in the 2018 Election of Governor and Vice Governor of South Sulawesi* (guided by Armin Arsyad and A.M. Rusli).

The aim of this study is to explain and analyze the efforts of General Election Commission (KPU) of South Sulawesi Province to ensure transparent individual verification stages.

This research was conducted in South Sulawesi Province using qualitative research with descriptive analysis. The informants were determined purposively. The data were obtained through in-depth interview and literature study. They were then analyzed using an institutional approach, an understanding of political dynamics, an approach to electoral governance, and the selection of regional heads.

The results show that the efforts of the KPU of South Sulawesi Province to ensure the verification stage of transparent individuals are to (1) establish communication with a team of prospective individuals by equating the perception of PKPU rules with prospective teams in order to minimize conflict by knowing the rules of the stages of individual candidates; in addition, things that are less clear can be reaffirmed; (2) to ensure adequate infrastructure demonstrated by the KPU of South Sulawesi Province by preparing the availability of rooms and human resources in carrying out the stages of administrative verification and factual verification whose duties are heavy, and (3) improve coordination with Election Supervisory Body (Bawaslu) of South Sulawesi Province. This form of coordination is performed through the supervision of stages of verification of individual candidates conducted by the KPU of South Sulawesi Province.

Keywords: elections, stages of verification of individual candidates, KPU of South Sulawesi Province



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	vi
ABSTRACT	vii
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL	x
DAFTAR GAMBAR	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah	11
1.3. Tujuan Penelitian	14
1.4. Manfaat Penelitian.....	15
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	17
2.1. Pendekatan Kelembagaan	17
2.2. Konsep Dinamika Politik.....	27
2.3. Konsep Tata Kelola Pemilu	29
2.4. Konsep Pemilihan Kepala Daerah	39
2.5. Penelitian Terdahulu yang Relevan	43
2.6. Kerangka Pemikiran	49
BAB III METODE PENELITIAN	53
3.1. Pendekatan Penelitian.....	53
3.2. Lokasi Penelitian	54
3.3. Jenis Data	55
3.4. Teknik Penentuan Informan	55
3.5. Teknik Pengumpulan Data	56
3.6. Analisis Data	57

BAB IV GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN.....	60
4.1. Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Selatan	60
4.1.1. Tugas, Wewenang dan Kewajiban Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Selatan	62
4.1.2. Visi dan Misi KPU Provinsi Sulawesi Selatan	67
a. Visi KPU Provinsi Sulawesi Selatan	67
b. Misi KPU Provinsi Sulawesi Selatan	68
4.1.3. Struktur Organisasi	69
4.1.4. Sumber Daya Manusia	71
4.2. Deskripsi Tugas Dan Fungsi Komisi Pemilihan Umum	73
4.3. Gambaran Pelaksanaan Tahapan Verifikasi Calon Perseorangan Pada Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur Sulawesi Selatan Tahun 2018	78
 BAB V PEMBAHASAN	 90
5.1. Dinamika Verifikasi Calon Perseorangan Pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Selatan Tahun 2018.....	90
5.1.1. Ketidakcocokan Jumlah Syarat Dukungan KTP-EL Dengan Hasil Verifikasi Administrasi Dan Administrasi Faktual.....	91
5.1.2. Upaya Calon Mencukupkan Jumlah Kekurangan Syarat Dukungan KTP- EL Yang Dibutuhkan.....	108
5.2. Upaya KPU Provinsi Sulawesi Selatan Memastikan Tahapan Verifikasi Calon Perseorangan Transparan	124
5.2.1. Membangun Komunikasi Dengan Tim Bakal Calon Perseorangan.....	125
5.2.2. Peningkatan Koordinasi KPU Dengan Bawaslu Provinsi Sulawesi Selatan.....	139
 BAB VI PENUTUP.....	 149
6.1. Kesimpulan	149
6.2. Saran.....	151
 DAFTAR PUSTAKA.....	 153

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Jumlah Pegawai Sekretariat KPU Provinsi Sulawesi Selatan berdasarkan Kelompok Jabatan Struktural.....	72
Tabel 2	Jumlah Pegawai Sekretariat KPU Provinsi Sulawesi Selatan berdasarkan Golongan	72
Tabel 3	Jumlah Pegawai Sekretariat KPU Provinsi Sulawesi Selatan berdasarkan Tingkat Pendidikan	73
Tabel 4	Jumlah Pegawai Sekretariat KPU Provinsi Sulawesi Selatan berdasarkan Jenis Kelamin	73
Tabel 5	Daftar Nama dan Jalur Pendaftaran Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Selatan Tahun 2018	87
Tabel 6	Verifikasi Faktual Rekapitulasi Tingkat KPU Kabupaten Gowa:.....	94
Tabel 7	Hasil Verifikasi Administrasi dukungan perbaikan.....	119
Tabel 8	Jumlah hasil Penelitian Dukungan Calon Perseorangan	130
Tabel 9	Hasil Verifikasi Administrasi	131
Tabel 10	Hasil Verifikasi Adminisitrasi Dukungan Perbaikan.....	133

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Skema Kerangka Pemikiran.....	52
Gambar 2	Struktur Organisasi Komisioner Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Selatan	69
Gambar 3	Struktur Organisasi Sekretariat Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Selatan	70
Gambar 4	Sosialisasi Tata Cara Pencalonan Bakal Pasangan Calon Perseorangan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Selatan 2018.....	136

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia menganut sistem demokrasi yang telah menghasilkan sejumlah kemajuan berarti dari segi prosedural. Pemilu legislatif, pemilu presiden, hingga pilkada dapat berlangsung dengan bebas, transparan, demokratis, dan paling penting dalam suasana yang damai.¹ Pelaksanaan demokrasi harus menjamin tegaknya persatuan dan kesatuan bangsa yang tidak hanya dipusatkan pada pemerintah pusat saja tetapi juga pada pemerintah daerah. Bentuknya ialah dengan dilaksanakannya pemilihan kepala daerah secara langsung sebagai bagian dari proses reformasi ketatanegaraan dan mekanisme demokrasi yang terjadi di Indonesia.

Hal ini selaras dengan Amandemen Undang Undang Dasar 1945 yang mengandung spirit pengembalian kedaulatan rakyat yang dijabarkan dalam wujud pemberian hak-hak politik secara langsung sebagaimana termanifestasikan dalam sistem pemilihan presiden dan pemilihan kepala daerah secara langsung. Hasil amandemen Undang Undang Dasar 1945 pasal 18 ayat (4) ini berbunyi: Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing Kepala Pemerintah

¹Ali Said, *Negara Pancasila: Jalan Kemaslahatan Berbangsa*, Jakarta: LP3ES, 2009. Hal. 99.

Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.² Bagi sejumlah warga negara yang menerapkan atau mengklaim diri sebagai negara demokrasi, pemilu memang dianggap sebagai lambang sekaligus tolak ukur utama dan pertama dari demokrasi.³

Selama ini demokrasi dipahami sebagai bentuk pemilihan secara langsung untuk mengisi jabatan publik atau politik. Argumen ini dikuatkan melalui pendapat Syamsudin Haris yang mendefinisikan pemilihan umum (pemilu) sebagai cara terbaik untuk memilih pejabat publik.⁴ Partai Politik sebagai infrastuktur politik memiliki peran yang sentral dalam demokrasi yang tercermin pada Undang Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, yang mana salah satu fungsi Partai Politik adalah sebagai sarana partisipasi politik Warga Negara Indonesia. Hanya saja peran sentral tersebut sedikit demi sedikit mengalami degradasi. Proses melemahnya peran partai sering disebut sebagai deparpolisasi. Deparpolisasi dapat terjadi sebagai akibat dari peraturan perundang-undangan, persepsi publik bahkan sikap amoral dari anggota partai politik.

Secara historis, dalam Pasal 56 Ayat (2) Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa "Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

² Undang-undang Pemilu Nomor 15 Tahun 2011, *Tentang Penyelenggaraan Pemilu*, Yogyakarta: Pustaka Mahardika, 2011. Hal. 50-57.

³ Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006. Hal. 247.

⁴ Agus, *Aktor Penyelenggara Pemilu*, Malang: Pusat Kajian Inovasi dan Kerjasama Antar Daerah Ilmu Pemerintahan FISIP UB, 2013. Hal. 13.

diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik”, artinya calon kepala daerah untuk menjadi peserta pilkada harus diajukan oleh partai politik atau koalisi partai politik. Sehingga terlihat bahwa partai politik memiliki peran yang begitu dominan dalam pilkada. Namun, pasca Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 5/PUU-V/2007, calon kepala daerah Independen atau perseorangan dapat menjadi peserta pilkada. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia menafsirkan bahwa pemilihan kepala daerah yang demokratis yang dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) Undang Undang Dasar 1945 berarti memberikan peluang kepada calon perseorangan untuk mengajukan diri dalam pilkada. Dalam pilkada. calon kepala daerah perseorangan dan calon kepala daerah yang diusulkan partai dapat bersaing untuk menjadi kepala daerah. Implikasi dari putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia tersebut adalah partai politik bukan lagi merupakan satu-satunya sarana politik bagi warga negara untuk berpartisipasi dalam pilkada.

Calon perseorangan dapat menjadi salah satu bentuk alternatif demokrasi yang dibangun oleh masyarakat untuk memberikan variasi pilihan calon pemimpin selain calon yang dihadirkan oleh partai politik. Calon perseorangan juga sekaligus dapat memberikan solusi atas keraguan dan kegelisahan masyarakat terhadap kredibilitas partai politik. Keberadaan calon gubernur dan wakil gubernur melalui jalur perseorangan merupakan sebuah

alternatif terhadap hadirnya calon yang kompeten dan memiliki kepercayaan dari masyarakat yang tidak diakomodir kepentingan pencalonannya oleh partai politik.

Sayangnya, kehadiran calon independen di Indonesia sejauh ini ternyata tidak berjalan dengan baik. Jumlah pendaftar jalur perseorangan di setiap pilkada nyatanya masih rendah. Tidak hanya rendah, secara tren jumlahnya juga mengalami penurunan pada dua periode terakhir. Pada pilkada tahun 2015, jumlah pasangan calon yang mendaftar lewat jalur perseorangan tercatat hanya ada 135 pasangan saja. Jumlah ini mengalami penurunan pada pilkada tahun 2017. Di tahun tersebut, angkanya turun menjadi hanya 68 pasangan dan di tahun 2018 terdapat sebanyak 69 pasangan calon independen yang terdaftar.⁵

Mekanisme terkait syarat dukungan calon perseorangan pada pemilihan tahun 2018 diatur dalam Undang Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua 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 Pasal 41 dan dijabarkan lebih rinci pada Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2017 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati

⁵ PinterPolitik.com, Calon Independen dalam Pilkada, Perlukah?, *Artikel Online*, <https://www.pinterpolitik.com/calon-independen-dalam-pilkada-perluakah/> , Diakses 02 Agustus 2020, Pukul 12:45 Wita.

dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota pada paragraf 2.

Adapun, kendala terbesar yang jadi kesulitan calon perorangan adalah memenuhi persyaratan dukungan yang memang memerlukan tenaga dan dukungan struktur sosial yang kuat. Apalagi pemenuhan dukungan ini harus dilakukan dalam jangka waktu yang singkat. Kebanyakan calon perorangan tidak punya cukup waktu untuk mengkonsolidasi syarat dukungan sesuai persyaratan yang diminta. Bahkan calon perseorangan populer pun juga tidak bisa banyak membantu kalau tidak didukung oleh pendanaan yang kuat dan juga waktu yang memadai untuk mengumpulkan dukungan. Pencalonan kepala daerah dengan syarat dukungan 6,5 persen - 10 persen bukanlah syarat yang mudah untuk dipenuhi, apalagi dengan metode sensus yang mensyaratkan keterpenuhan secara keseluruhan dari semua elemen persyaratan yang ada.⁶ Namun kendala-kendala tersebut bukanlah menjadi alasan pasangan Ichsan Yasin Limpo - Andi Muzakkar untuk mundur melalui jalur perseorangan pada kontestasi pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur tahun 2018.

⁶REPubLIKA.CO.ID, Perludem: Syarat Calon Independen di Pilkada tak Mudah, *Artikel Online*, <http://perludem.org/2018/01/24/perludem-syarat-calon-independen-di-pilkada-tak-mudah/>, Diakses 01 Agustus 2020, Pukul 22:49 Wita.

Pemilihan kepala daerah yang diselenggarakan oleh KPU Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2018 diikuti oleh empat pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Selatan yaitu pasangan Nurdin Abdullah dan Sudirman Sulaiman yang diusung oleh PDI Perjuangan, pasangan Nurdin Halid dan Aziz Qahhar Mudzakkar yang diusung oleh Golkar, pasangan Agus Arifin Nu'mang dan Tanribali Lamo yang diusung oleh Gerindra dan terakhir ada pasangan Ichsan Yasin Limpo dan Andi Mudzakkar yang merupakan satu-satunya pasangan yang maju melalui jalur perseorangan tanpa diusung oleh partai politik.

KPU Provinsi Sulawesi Selatan sebelum menetapkan pasangan Ichsan Yasin Limpo dan Andi Mudzakkar, telah melaksanakan verifikasi data perseorangan sebagai tahapan Pilkada. Proses tahapan verifikasi dilaksanakan dalam 3 tahapan verifikasi, yaitu (1)Verifikasi jumlah minimal dukungan dan persebarannya yaitu penelitian jumlah persebaran dukungan minimal 50% dari jumlah kecamatan dalam lingkup satu kabupaten sebagaimana ditetapkan dalam Undang Undang Nomor 10 Tahun 2016 dan diatur secara detail di Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2017. (2)Verifikasi Administrasi merupakan penelitian terhadap kelengkapan dan keabsahan dokumen sebagai pemenuhan syarat perseorangan menjadi peserta pilkada, dan (3)Verifikasi faktual adalah penelitian dan pencocokan terhadap kebenaran objek di lapangan dengan

dokumen persyaratan. KPU Provinsi Sulawesi Selatan menetapkan syarat jumlah minimal dukungan KTP yang harus diserahkan oleh calon perseorangan sebanyak 480.124 KTP dan harus tersebar di 50% kabupaten/kota di Sulawesi Selatan.

Pada saat penyerahan dukungan KTP, pasangan calon Ichsan Yasin Limpo dan Andi Mudzakkar menyerahkan kepada KPU Provinsi Sulawesi Selatan sebanyak 1 Juta dukungan KTP. Namun 200 ribu diantaranya tidak memenuhi syarat karena masih menggunakan format lama sehingga syarat dukungan yang diserahkan hanya mencapai 748.484 KTP yang telah tersebar di 50% kabupaten/kota di Sulawesi Selatan. Pada hasil verifikasi Tahap I ini, pasangan Ichsan Yasin Limpo dan H. A. Musakkar dinyatakan lolos.

Selanjutnya dilakukan tahapan verifikasi administrasi 784.484 dukungan KTP. Dari hasil verifikasi ditetapkan sebanyak 686.720 dukungan KTP yang lulus verifikasi administrasi. Hasil verifikasi ini masih perlu diklarifikasi kebenarannya karena adanya aspek *human error* dalam pelaksanaannya dan KPU juga wajib menjamin akurasi data yang dikumpulkan oleh calon perseorangan. Tahapan selanjutnya yakni verifikasi faktual, proses verifikasi faktual ini dijalankan dengan menurunkan petugas Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) di tingkat Kabupaten/Kota yang selanjutnya akan melakukan verifikasi faktual di kelurahan dan desa.

Permasalahan yang terjadi pada tahapan verifikasi faktual yaitu ditemukan sejumlah KPU Kabupaten/Kota yang bermasalah dari segi dukungan KTP. Salah satu permasalahannya adalah terjadi ketidaksesuaian jumlah pada dukungan KTP yang diserahkan kepada KPU Kabupaten/Kota untuk difaktualkan oleh PPS ketika dihitung kembali di KPU Kabupaten/Kota. Seperti yang terjadi di KPU Kabupaten Gowa. Terdapat kekurangan hampir 4.000 KTP dari 200-an ribu dukungan KTP yang terdaftar ketika dihitung ulang pada saat diterima oleh KPU Kabupaten Gowa.

KPU Kabupaten Gowa menyatakan jumlah KTP dukungan yang diterima dari KPU Provinsi Sulawesi Selatan memang kurang 4.000 karena yang diterima hanya 16 boks dengan jumlah KTP sekitar 196 ribuan KTP, dan bukan 200-an ribu KTP. Hal ini akhirnya memicu terjadinya saling klaim dan kecurigaan antara pihak KPU dan tim Ichsan Yasin Limpo – Andi Mudzakkar. Dalam tuduhan tim disebutkan ada hampir 4.000 dukungan KTP yang hilang. Namun tuduhan itu dibantah oleh Ketua KPU Kabupaten Gowa Zainal Ruma yang menyatakan jumlah dukungan KTP yang mereka terima dari KPU Provinsi Sulawesi Selatan memang kurang 4.000. Di samping ketidaksesuaian jumlah dukungan KTP, permasalahan lain yang ditemukan adalah tertukarnya dukungan KTP antara satu daerah dengan daerah yang lain.

Masalah lain yang juga terjadi pada tahapan verifikasi faktual adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) dinilai tidak sepenuhnya siap untuk melakukan tahapan verifikasi faktual dukungan pasangan perseorangan pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Selatan Tahun 2018. Hal ini disebabkan karena munculnya persoalan di sejumlah daerah di mana bukti dukungan paslon Ichsan Yasin Limpo dan Andi Mudzakkar dinyatakan Tidak Memenuhi Syarat (TMS) lantaran PPS yang melakukan verifikasi tidak bertemu langsung dengan sebagian pemberi dukungan KTP.

Verifikasi faktual dilakukan dengan mencocokkan dan meneliti secara langsung setiap nama pendukung untuk seluruh pendukung pasangan calon dengan cara sensus atau menemui satu persatu pemberi dukungan. Sehingga bukan hal yang tidak mungkin PPS akan melakukan kesengajaan untuk tidak menemui pemberi dukungan. Hal ini rentan terjadi jika PPS tidak efektif dalam melakukan faktualisasi dukungan. Persoalan ini bersifat teknis yang mestinya sudah harus diantisipasi KPU dengan memantapkan model sensus yang efektif untuk memberi peluang meningkatnya tata kelola pemilu dari segi tahapan verifikasi calon perseorangan.

Selain itu, juga terdapat kekecewaan dari tim Ichsan Yasin Limpo dan Andi Mudzakkar karena tidak dihubungi pada saat pembukaan berkas dukungan KTP. Tim Ichsan Yasin Limpo akhirnya mendatangi KPU Kabupaten Bantaeng. Pihak Punggawa Macakka

mempertanyakan pembukaan kotak berkas KTP oleh pihak KPU Kabupaten Bantaeng yang tidak menghadirkan tim untuk menyaksikan saat kotak berisi KTP dibuka oleh pihak KPU Kabupaten Bantaeng. Permasalahan-permasalahan ini menjadi tanggung jawab KPU Provinsi Sulawesi Selatan untuk tetap mengorganisasikan dan mengawasi setiap persoalan di KPU Kabupaten/Kota agar data administrasi yang dihasilkan merupakan bukti dukungan yang bisa dipertanggungjawabkan secara autentik dan verifikasi faktual menggambarkan kecocokan data yang sebenarnya dengan pengakuan masyarakat pemberi dukungan.

Dinamika tahapan verifikasi dukungan perseorangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Selatan tahun 2018 memiliki banyak celah yang bisa dimanfaatkan oleh lawan untuk merusak dukungan jika tidak adanya tata kelola yang dijalankan secara maksimal oleh KPU Provinsi Sulawesi Selatan. Hal-hal yang sering terjadi pada tahapan verifikasi dukungan perseorangan yakni adanya praktik intimidasi transparansi, intimidasi netralitas, dan manipulasi yang menjadi kerawanan pikada dalam tahapan verifikasi faktual. Olehnya itu, optimalisasi peran KPU Provinsi Sulawesi Selatan sangat diperlukan selaku penyelenggara pilkada untuk meningkatkan profesionalisme kinerja dalam pelayanan dan memastikan calon independen benar-benar berasal dari usungan masyarakat, bukan hasil intervensi politik ataupun politik uang.

Permasalahan - permasalahan dalam tahapan verifikasi dukungan perseorangan ini menjadi krusial untuk diteliti agar KPU tetap dapat menjaga independensinya, tidak terpengaruh oleh tekanan, dan bekerja secara profesional sesuai dengan aturan-aturan yang berlaku. Hasil penelitian ini akan memberikan gambaran mengenai dinamika tahapan verifikasi perseorangan pada pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur tahun 2018 dan menjadi bahan evaluasi yang penting untuk bahan perbaikan ataupun antisipasi atas permasalahan yang terjadi di KPU Provinsi Sulawesi Selatan dalam upaya memastikan tahapan verifikasi calon perseorangan yang berintegritas, jujur, transparan dan bebas dari manipulasi tata kelola pemilu.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, penulis kemudian tertarik untuk mengembangkan kajian ini dalam penulisan ilmiah dengan judul “Dinamika Verifikasi Calon Perseorangan pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Selatan Tahun 2018”.

1.2. Rumusan Masalah

Wacana mengenai calon perseorangan dalam pilkada mengemuka pertama kali pada tahun 2004. Saat itu Mahkamah Konstitusi (MK) mengabulkan gugatan agar diberikan kesempatan kepada calon yang berasal dari perseorangan untuk maju dalam kontestasi pilkada. Pengajuan *judicial review* tersebut beralasan.

Pertama, memang karena melanggar hak yang ada di dalam Undang-Undang Dasar 1945. Kedua adalah karena banyak yang menganggap peluang perekrutan dari partai politik (parpol) cenderung tidak demokratis dan tidak membuka kesempatan yang lebih luas bagi masyarakat yang tidak mempunyai kendaraan politik untuk dipilih.

Salah satu pasangan yang maju melalui jalur perseorangan adalah pasangan Ichsan Yasin Limpo dan H. A. Musakkar pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Selatan Tahun 2018. Namun pada tahapan verifikasi calon perseorangan ini timbul beberapa permasalahan, terutama pada tahapan verifikasi faktual. Salah satunya yaitu masalah dari segi dukungan KTP. Ditemukan masalah ketidaksesuaian jumlah dukungan KTP pada saat dihitung kembali di KPU Kabupaten/Kota sebelum difaktualkan oleh PPS. Seperti yang terjadi di KPU Kabupaten Gowa, jumlah dukungan KTP kurang hampir 4.000 KTP dari 200an ribu dukungan KTP yang terdaftar ketika dihitung ulang pada saat diterima oleh KPU Kabupaten Gowa.

Masalah lain yang juga terjadi pada tahapan verifikasi faktual adalah adanya anggapan bahwa Komisi Pemilihan Umum (KPU) tidak sepenuhnya siap untuk melakukan tahapan verifikasi faktual dukungan pasangan perseorangan. Hal ini disebabkan karena munculnya persoalan di sejumlah daerah di mana bukti dukungan

paslon Ichsan Yasin Limpo dan Andi Mudzakkar dinyatakan Tidak Memenuhi Syarat (TMS) lantaran PPS yang melakukan verifikasi tidak bertemu langsung dengan sebagian pemberi dukungan KTP.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Sulawesi Selatan selaku penyelenggara pilkada Pemilihan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Selatan dituntut untuk mempersiapkan, melaksanakan, dan mempertanggungjawabkan dengan baik penyelenggaraan pilkada termasuk di dalamnya penyelenggaraan tahapan verifikasi calon perseorangan. Dalam pelaksanaan verifikasi calon perseorangan, tahapan verifikasi faktual merupakan proses yang paling berat yang harus dilewati KPU pada saat tahap pencalonan. Selain tahapan ini membutuhkan waktu, tenaga, dan biaya yang tidak sedikit, pada tahapan ini juga rawan terjadi pelanggaran seperti intimidasi, politik uang, dan manipulasi. Oleh sebab itu, sangat diperlukan optimalisasi peran KPU Provinsi Sulawesi Selatan dalam meningkatkan profesionalisme kinerja, netralitas, dan transparansi pelayanan serta memastikan calon independen benar-benar berasal dari usungan masyarakat, bukan hasil intervensi politik ataupun politik uang. Hal ini menjadi krusial untuk diteliti agar KPU tetap dapat menjaga independensinya serta tidak terpengaruh oleh tekanan, dan dapat bekerja secara profesional sesuai dengan aturan-aturan yang berlaku.

Berdasarkan fokus dari permasalahan tersebut, maka penulis kemudian merumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana dinamika pada proses verifikasi calon perseorangan pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Selatan Tahun 2018?
2. Bagaimana upaya KPU Provinsi Sulawesi Selatan memastikan tahapan verifikasi calon perseorangan pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Selatan Tahun 2018 terlaksana secara transparan?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah sebagaimana ditetapkan di atas, tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini, yaitu:

1. Menjelaskan dan menganalisis dinamika yang terjadi pada proses verifikasi calon perseorangan pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Selatan Tahun 2018.
2. Menjelaskan dan menganalisis upaya KPU Provinsi Sulawesi Selatan memastikan tahapan verifikasi calon perseorangan pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Selatan Tahun 2018 terlaksana secara transparan.

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara akademik maupun empiris, yaitu:

1. Manfaat Akademik

- a. Memberikan sumbangan pemikiran mengenai tata kelola pemilu yang baik, khususnya pada aspek optimalisasi peran KPU dalam peningkatan profesionalitas penyelenggaraan tahapan verifikasi calon perseorangan pemilihan kepala daerah.
- b. Memberikan sumbangan pemikiran mengenai *electoral governance*, yaitu dengan dihasilkannya data verifikasi calon perseorangan yang akurat sebagai hasil perwujudan autentik dari legitimasi masyarakat yang nantinya akan membuat proses dan hasil pemilihan kepala daerah maupun pemilihan umum menjadi lebih ideal.
- c. Memberikan kontribusi pengembangan akademik dalam bidang ilmu politik dan perkembangan keilmuannya, khususnya pada kajian tata kelola kepemiluan.
- d. Memberikan kontribusi keilmuan mengenai optimalisasi peran kelembagaan pada tataran praktis, khususnya cara meningkatkan profesionalisme dan independensi penyelenggara pemilu dalam pemilihan kepala daerah khususnya pada proses tahapan verifikasi calon perseorangan.

2. Manfaat Empiris

- a. Memberikan bahan rujukan/referensi kepada *stakeholder* dalam hal ini, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan khususnya Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam menciptakan tata kelola pemilu yang ideal pada pemilihan kepala daerah, khususnya aspek tahapan verifikasi calon perseorangan.
- b. Memberikan bahan input/masukan kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam mencari solusi untuk mengatasi permasalahan pada aspek tahapan verifikasi calon perseorangan.
- c. Memberikan bahan rujukan/referensi kepada masyarakat yang berminat untuk memahami peran kelembagaan KPU.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini, penulis akan menguraikan tinjauan pendekatan dan teori yang membantu proses penelitian ini, dalam rangka menghasilkan bangunan penelitian secara utuh yang memiliki tingkat akurasi tinggi dan validitasnya dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Tinjauan dan teori yang dimaksud akan dibahas dalam 5 (lima) aspek, yaitu pendekatan institusional (kelembagaan), pemahaman tentang dinamika politik, pendekatan tata kelola pemilu, pemahaman pemilihan kepala daerah, dan penelitian terdahulu yang relevan serta kerangka pemikiran.

2.1. Pendekatan Kelembagaan

Pendekatan kelembagaan *Scot* dalam *Hessels* dan *Terjesen* (2008) menyatakan bahwa kelembagaan merupakan struktur sosial yang telah mencapai ketahanan tertinggi dan terdiri dari budaya kognitif, normatif, dan regulatif yang sarat dengan perubahan. Elemen-elemen ini secara bersama-sama mempengaruhi kegiatan dan sumber daya untuk memberikan stabilitas dan makna bagi kehidupan sosial. Dalam upaya memberikan stabilitas ini maka sebuah lembaga perlu memperhatikan unsur-unsur seperti *rules*, *norms*, *cultural benefit*, peran dan sumber daya material. Hal inilah

yang dapat membentuk komitmen organisasi dalam memberikan stabilitas melalui berbagai kebijakan dan program yang ada.⁷

Kelembagaan menggambarkan hubungan antara organisasi dengan lingkungannya; tentang bagaimana dan mengapa organisasi menjalankan sebuah struktur dan proses serta bagaimana konsekuensi dari proses kelembagaan yang dijalankan tersebut, Meyer dan Rowan, Scott dalam Villadsen menyatakan bahwa untuk menjelaskan peran dan pengambilan keputusan dalam organisasi bahwa struktur, proses dan peran organisasi seringkali dipengaruhi oleh keyakinan dan aturan yang dianut oleh lingkungan organisasi. Misalnya organisasi yang berorientasi pada layanan publik, dalam pengambilan keputusan sudah tentu dipengaruhi oleh keyakinan dan aturan yang berlaku di pemerintah pusat, pemerintah daerah dan lingkungan masyarakat. Seperti halnya kelembagaan KPU baik yang berada di Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota.⁸

Berangkat dari hal ini, maka dapat dijelaskan bahwa organisasi sebagai pihak yang menerapkan kebijakan harus memiliki komitmen yang kuat dalam menjalankan tugasnya agar tujuan akhir dari sebuah kebijakan dapat tercapai. Tindakan individu maupun organisasi yang disebabkan oleh faktor eksogen, eksternal, sosial, ekspektasi masyarakat, dan lingkungan. Faktor-faktor ini cenderung menunjuk pada hubungan organisasi dengan pihak eksternal, seperti

⁷ Purwaka, *Pengembangan Kelembagaan*, Jakarta: P3A.LP3ES, 2008. Hal. 66.

⁸ Purwaka, *Pengembangan Kelembagaan*, Jakarta: P3A.LP3ES, 2008. Hal. 67.

domain negara (*state*), sektor swasta (*private*), akademisi dan masyarakat (*society*).

Organisasi pemerintah sebagai pihak internal memiliki legitimasi untuk mempertanggungjawabkan penyelenggaraan pemerintahannya kepada pihak eksternal. Dengan demikian dalam menjalankan fungsinya, organisasi rentan juga terhadap tekanan eksternal. Bagi organisasi pemerintah, secara umum yang diutamakan adalah legitimasi dan kepentingan politik. Organisasi yang mengutamakan legitimasi akan memiliki kecenderungan untuk berusaha menyesuaikan diri pada harapan eksternal atau sosial. Penyesuaian pada harapan eksternal atau sosial mengakibatkan timbulnya kecenderungan organisasi untuk memisahkan kegiatan internal mereka dan berfokus pada sistem yang sifatnya simbolis pada pihak.

Inti dari pandangan tersebut adalah perilaku dan keputusan yang diambil oleh organisasi cenderung dipengaruhi oleh institusi yang ada di luar organisasi. Organisasi akan berupaya untuk menyesuaikan diri dengan harapan eksternal untuk mempertahankan eksistensi dan legitimasinya. Hal ini memang merupakan bentuk pengabdian organisasi pemerintah terhadap masyarakat. Namun, organisasi ini pun harus memiliki komitmen yang kuat agar mendukung dirinya untuk pencapaian tujuan suatu kebijakan, seperti perlindungan hak pilih. Jika organisasi tidak

memiliki komitmen yang kuat maka secara perlahan harapan-harapan eksternal tersebut dapat menjadi seperti tekanan bagi organisasi karena sepanjang waktu organisasi harus menyesuaikan praktiknya dengan harapan eksternal.

Kelembagaan adalah “pengaturan tentang permainan”⁹ yang tertuang dalam prosedur formal kemudian dilaksanakan sesuai dengan Standar Operasional Prosedur (SOP) yang telah ditetapkan. Begitu pula kelembagaan KPU yang terstruktur sampai pada tingkatan kabupaten/kota, standar operasional prosedur ini kemudian dapat dideskripsikan, dievaluasi dan dibandingkan dengan pengaturan alternatif untuk ketelitiannya.

Kelembagaan yang ada di KPU bersifat normatif, kelembagaan normatif memandang preferensi individu sebagai dibentuk oleh kelembagaan. Kelembagaan bertahan dan menggunakan pengaruh kontinunya terhadap aktor. Kelembagaan menambahkan kemampuan aktor tapi mengurai komprehensivitasnya. Kelembagaan menyederhanakan kehidupan politik dan memastikan bahwa beberapa hal dianggap tak berubah dalam memutuskan hal-hal lainnya.

Kelembagaan dalam pengertian sederhana dapat diartikan sebagai hal ikhwal tentang lembaga, baik lembaga eksekutif (pemerintah), lembaga yudikatif (peradilan), lembaga legislatif

⁹David Marsh dan Gerry stoker, 2002, *Teori dan Metode dalam Ilmu Politik*, Bandung: Nusa Media. Hal.123.

(pembuat undang-undang), lembaga swasta maupun lembaga masyarakat. Hal penting tentang lembaga tersebut meliputi¹⁰:

- 1) Landasan hukum kelembagaan yang terdiri dari seperangkat peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tujuan yang hendak dicapai, strategi untuk mencapai tujuan, dan pedoman untuk melaksanakan strategi, serta kewenangan, tugas pokok dan fungsi lembaga dalam rangka mencapai tujuan;
- 2) Tujuan yang hendak dicapai, strategi untuk mencapai tujuan, dan pedoman untuk melaksanakan strategi sebagaimana dapat diketahui melalui penafsiran dan penalaran terhadap landasan hukum disertai dengan landasan hukum yang rasional;
- 3) Keberadaan atau eksistensi dari kewenangan, tugas pokok dan fungsi lembaga sebagaimana dapat diketahui melalui penafsiran dan penalaran terhadap landasan hukum dengan argumentasi yang rasional;
- 4) Sarana dan prasarana untuk melaksanakan kewenangan, tugas pokok dan fungsi lembaga sebagaimana dapat diketahui melalui penafsiran dan penalaran terhadap landasan hukum disertai dengan argumentasi rasional;
- 5) Sumberdaya manusia yang dibutuhkan sebagai pelaksana kewenangan, tugas pokok dan fungsi lembaga sebagaimana dapat

¹⁰ Purwaka, *Pengembangan Kelembagaan*, Jakarta: P3A.LP3ES, 2008. Hal. 64.

diketahui melalui penafsiran dan penalaran terhadap landasar hukum serta dengan argumentasi yang rasional;

- 6) Sumberdaya manusia memiliki kemampuan untuk menentukan tingkat keberhasilan dari pelaksanaan kewenangan, tugas pokok dan fungsi lembaga;
- 7) Mekanisme atau kerangka kerja dari pelaksanaan kewenangan, tugas pokok dan fungsi lembaga sebagaimana dapat diketahui melalui penafsiran dan penalaran terhadap landasan hukum disertai dengan argumentasi yang rasional;
- 8) Jejaring kerja antar lembaga sebagaimana dapat dipahami melalui penafsiran dan penalaran terhadap landasan hukum disertai dengan argumentasi yang rasional; dan
- 9) Hasil kerja dari pelaksanaan tugas pokok dan fungsi lembaga sebagaimana dapat diketahui melalui penafsiran dan penalaran terhadap landasan hukum disertai dengan argumentasi yang rasional.

Hal penting tentang lembaga pertama sampai dengan keenam merupakan aspek statik (*static aspects*) dari kelembagaan yang disebut tata kelembagaan, sedangkan hal penting tentang lembaga ketujuh, kedelapan dan kesembilan merupakan aspek dinamik (*dynamic aspects*) dari kelembagaan yang disebut sebagai kerangka kerja atau mekanisme kelembagaan¹¹.

¹¹ Purwaka, *Pengembangan Kelembagaan*, Jakarta: P3A.LP3ES, 2008. Hal. 68.

Struktur kelembagaan dari suatu organisasi kelembagaan terdiri dari dua substruktur utama, yaitu tata kelembagaan dan kerangka kerja atau mekanisme kelembagaan. Masing-masing substruktur kelembagaan tersebut mengandung komponen-komponen kapasitas potensial (*potensial capacity*), daya dukung (*carrying capacity*) dan daya tampung (*absorptive capacity*).¹²

Mekanisme kelembagaan adalah tata kelembagaan dalam keadaan bekerja atau bergerak. Oleh karena itu mekanisme kelembagaan bersifat dinamis, sedang tata kelembagaan bersifat statis. Tata kelembagaan terdiri dari:¹³

- 1) Kapasitas potensial (*potensial capacity*), yaitu kemampuan potensial dari tata kelembagaan yang harus dipenuhi menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk dapat mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan. Kapasitas potensial mencakup:
 - a) Perumusan landasan hukum yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang diberlakukan sebagai aturan main kelembagaan;
 - b) Penetapan tujuan, perumusan strategi, untuk mencapai tujuan, dan perumusan pedoman untuk melaksanakan strategi, serta perumusan tugas pokok dan fungsi serta kewenangan dari

¹² Purwaka, *Pengembangan Kelembagaan*, Jakarta: P3A.LP3ES, 2008. Hal. 71.

¹³ Purwaka, *Pengembangan Kelembagaan*, Jakarta: P3A.LP3ES, 2008. Hal. 86.

unsur-unsur kelembagaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

c) Penempatan sejumlah sumber daya manusia yang berkualitas untuk mencapai tujuan yang dibutuhkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan

d) Penempatan sumberdaya yang berkualitas untuk mencapai tujuan yang dibutuhkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2) Daya dukung (*carrying capacity*), yaitu kemampuan tata kelembagaan untuk mendukung suatu aktivitas tertentu dalam rangka mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan. Daya dukung kelembagaan meliputi:

a) Upaya penafsiran dan penalaran terhadap uraian tugas pokok dan fungsi, dan landasan hukum kelembagaan yang berlaku, serta usaha pemberian argumentasi yang rasional terhadap hasil penafsiran dan penalaran tersebut;

b) Penempatan sejumlah sumberdaya manusia sesuai dengan kualifikasi berdasarkan hasil penafsiran, penalaran dan pemberian argumentasi yang rasional;

c) Penempatan sejumlah sumber daya buatan sesuai dengan kualifikasi berdasarkan hasil penafsiran, penalaran dan memberikan argumentasi yang rasional; dan

- d) Pemberian beban tugas pokok dan fungsi sesuai dengan kapasitas terpasang atau kapasitas sumberdaya manusia dan sumberdaya buatan yang ditempatkan, serta tujuan yang ingin dicapai.
- 3) Daya tampung (*absorptive capacity*), yaitu kemampuan menyerap dan/atau mengantisipasi setiap perubahan lingkungan yang terjadi tanpa harus mengubah jati diri kelembagaan yang sudah ada. Daya tampung disebut juga daya lentur kelembagaan meliputi:
- a) Upaya penafsiran dan penalaran terhadap perubahan lingkungan yang terjadi, serta pemberian argumentasi yang rasional terhadap hasil penafsiran dan penalaran tersebut; dan
- b) Upaya penyerasian, penyelarasan dan penyesuaian antara kondisi kelembagaan yang ada (*existing condition*) dan perubahan lingkungan kelembagaan.

Kerangka kerja atau mekanisme kelembagaan yang merupakan tata kelembagaan dalam keadaan bergerak atau bekerja meliputi:¹⁴

- 1) Kapasitas potensial mekanisme kelembagaan untuk melakukan dan mengembangkan komunikasi, interaksi dan jejaring kerja kelembagaan, baik yang bersifat internal maupun eksternal, sebagai perwujudan dari operasionalisasi kapasitas potensial tata

¹⁴ Purwaka, *Pengembangan Kelembagaan*, Jakarta: P3A.LP3ES, 2008. Hal. 94.

kelembagaan sesuai dengan daya dukung dan daya tampung kelembagaan;

- 2) Operasionalisasi dan optimalisasi daya dukung kerangka kerja atau mekanisme kelembagaan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi;
- 3) Operasionalisasi dan optimalisasi daya dukung kerangka kerja atau mekanisme kelembagaan dalam mengantisipasi setiap perubahan yang terjadi yang berdampak pada organisasi kelembagaan; dan
- 4) Optimalisasi sisa tata kelembagaan yang belum dikonversikan menjadi mekanisme kelembagaan melalui upaya penafsiran, penalaran dan argumentasi rasional untuk didayagunakan menjadi kapasitas potensial, daya dukung dan daya tampung dalam kerangka interaksi kerangka kerja atau mekanisme kelembagaan yang dinamis.

Proses kelembagaan tentunya memiliki hambatan yang dapat diperoleh dari internal maupun eksternal kelembagaan tersebut, di sini penulis melihat dari sudut kelembagaan dalam mengkaji problematika yang dihadapi KPU provinsi Sulawesi Selatan dalam tahapan proses verifikasi calon perseorangan pada pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Selatan tahun 2018.

2.2. Konsep Dinamika Politik

Dinamika merupakan suatu istilah kata yang mengandung arti tenaga kekuatan, gerak, bersemangat, berkembang dan dapat menyesuaikan diri terhadap keadaan. Kalau kata dinamika dikaji secara terminologi konseptual maka kata dinamika dalam bahasa Inggris disebut *dynamic* artinya selalu bersemangat. Sedangkan kata lain *dynamics* artinya penunjuk pada tenaga gerak. Kajian terminologi dapat dikonsepsikan secara teoritis bahwa dinamika politik adalah pertumbuhan dan perubahan struktur politik secara fungsional menuju ke demokratisasi dalam sistem politik.¹⁵

Dinamika politik mempunyai karakteristik utama yaitu :

1. Terjadi perubahan meningkatnya pemusatan kekuasaan ke dalam pemerintahan negara dan pada sisi lain terjadi penurunan dan melemahnya sumber-sumber tradisional dan pada kekuasaan seperti suku, ras dan agama.
2. Terjadinya deferensiasi dan spesialisasi lembaga-lembaga politik. Sistem politik modern sangat bervariasi dan komplis yang melibatkan sejumlah besar pengambilan keputusan dengan cara seefisien mungkin untuk melaksanakan tugas sistem politik. Oleh sebab itu aparat sistem politik haruslah terdeferensiasi sedemikian rupa dan secara fungsional haruslah bersifat spesifik.

¹⁵ Muhammad Kausar Bailusy, *Politik Lokal Dalam Sistem Otonomi Daerah*, Mazhab Ciputat, Ciledug : 2012. Hal. 42.

3. Indikasi terjadinya partisipasi warga masyarakat dalam kehidupan politik. Semakin luasnya kesadaran masyarakat untuk ikut ambil bagian dalam kehidupan warga negara.

Dinamika politik sangat terkait sekali dengan persoalan partisipasi dan demokrasi. Pengertian dinamika politik menurut Leo Agustoni :

“Dinamika politik terkait sekali dengan persoalan partisipasi dan demokrasi. Isu partisipasi sudah lama dibahas, namun tetap saja problematik, salah satu sebabnya karena pemaknaan yang bias oleh penguasa. Ketika partisipasi dimaknai sebagai keikutsertaan dalam menunaikan agenda-agenda pemerintah, maka medium yang disediakan hanyalah birokratis-teknokratis: mekanisme perencanaan dari bawah, penjaringan aspirasi dan sejenisnya”.¹⁶

Menurut Dwiyanto :

“Dinamika politik dapat diartikan sebagai gambaran seberapa jauh proses politik yang berlangsung mampu mencerminkan nilai-nilai demokrasi dan akuntabilitas.”¹⁷

¹⁶ Leo Agustoni, *Pilkada dan dinamika politik local*, 2010. Hal. 238.

¹⁷ Dwiyanto, *Dinamika Politik Lokal Era Otonomi Daerah*, 2008. Hal. 140.

Dinamika berarti tingkah laku warga yang satu secara langsung mempengaruhi warga yang lain secara timbal balik. Jadi dinamika berarti adanya interaksi dan interdependensi antara anggota kelompok yang satu dengan anggota kelompok yang lain secara timbal balik dan antara anggota dengan kelompok secara keseluruhan. Dinamika adalah suatu sistem ikatan yang saling berhubungan dan saling mempengaruhi antara unsur-unsur tersebut. Jika salah satu unsur sistem mengalami perubahan, maka akan membawa perubahan pula pada unsur-unsur lainnya.

Jadi Dinamika bisa dikatakan gerak atau kekuatan yang dimiliki sekumpulan orang di dalam masyarakat yang dapat menimbulkan perubahan di tata hidup masyarakat yang bersangkutan. Dengan adanya konflik, masyarakat mencoba melakukan pola perubahan-perubahan dalam mempertahankan hidupnya menghindari adanya kepunahan berupa materi dan non materi, solusi diperlukan di dalam kehidupan yang menuntut adanya persatuan di antara masyarakat dan memberdayakan upaya dan daya yang dimiliki.

2.3. Konsep Tata Kelola Pemilu

Electoral governance adalah set yang lebih luas dari kegiatan yang menciptakan dan mempertahankan kerangka kelembagaan dimana voting dan kompetisi pemilu berlangsung. *Electoral Governance* terdiri atas *rule making* melibatkan merancang aturan

dasar permainan pemilu; *rule application* melibatkan pengaplikasian aturan tersebut dalam penyelenggaraan pemilu; *rule adjudication* melibatkan penyelesaian perselisihan yang timbul pada proses pemilu dan setelahnya.¹⁸

Pertama, pada tingkat *rule making, electoral governance* melibatkan desain lembaga yang menentukan kerangka dasar pemilu yang demokratis. Aturan kompetisi pemilu dan aturan organisasi pemilu mengkonfigurasi *framework* ini. Mekanisme sistem pemilu telah berfokus hampir secara eksklusif pada konsekuensi politik dari aturan kompetisi pemilu. Studi tentang *electoral governance* melihat asal-usul politik mereka dan mencakup kajian yang lebih luas dari aturan pemilu. Aturan pemilihan tradisional yang meliputi hak politik, aturan representasi, ukuran *assembly*, besaran distrik, batas kabupaten, dan kalender pemilihan. Namun kerangka dasar pemilihan demokratis juga termasuk seperangkat aturan tambahan yang telah banyak diabaikan oleh pelajar yang masih ada: aturan formal yang mengatur pemilih, partai, dan calon kelayakan dan pendaftaran; aturan yang mengatur pemantauan pemilu; hukum dan peraturan yang mempengaruhi sumber daya wakaf partai dan kandidat (akses mereka terhadap uang dan media); aturan metode penghitungan, tabulasi, dan pelaporan suara; dan hukum

¹⁸ Mozaffar dan Schedler. 2002. "The Comparative Study of Electoral Governance. Introduction." *International Political Science Review*. Vol.23 (1). Hal.3.

membangun struktur, yurisdiksi, dan kerangka operasional badan manajemen pemilu dan otoritas penyelesaian sengketa.¹⁹

Kedua, pada tingkat pelaksanaan aturan, *electoral governance* mengkoordinasi tugas-tugas dari personil yang beragam dan mengatur pelaksanaan dari susunan yang kompleks dari kegiatan yang saling bergantung untuk membangun dasar kelembagaan yang stabil untuk penyelenggaraan pemilu.

Electoral governance sebagai pelaksanaan aturan (*rule application*) membangkitkan citra ideal dari eksekusi rutin dan mekanik birokrasi dalam melaksanakan seperangkat aturan yang telah dikenal dan teruji. Hal inilah yang menyebabkan banyak orang keliru menyamakan *electoral governance* (tata kelola pemilu) sebagai "administrasi pemilihan umum" dan "manajemen pemilu". Padahal pada konteks negara dengan demokrasi yang masih baru, tata kelola pemilu lebih dekat dengan *paradoks diabolic* dalam politik dari pada sekedar rutinitas birokrasi yang membosankan.

Electoral Governance pada tahapan *rule application* terdiri dari efisiensi administratif, kenetralan politik, dan akuntabilitas publik. Kredibilitas dalam pemilu dapat tercapai ketika *electoral government* sukses menggabungkan dan menyeimbangkan ketiga hal tersebut.

Level rule making meliputi memilih dan mendefinisikan aturan dasar permainan pemilu yang terbagi ke dalam dua bagian yaitu

¹⁹ Surbakti, Ramlan. *Tata Kelola Pemilu Sebagai Subkajian Pemilu Terapan 2010. Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Grasindo, 2016. Hal 36.

peraturan kompetisi pemilu dan peraturan *electoral governance* yang meliputi pendaftaran pemilih. Elemen yang termasuk di dalam *level rule making* pada peraturan kompetisi pemilu yaitu formula, besarnya distrik, batas distrik, ukuran majelis, tabel waktu pemilu, dan waralaba. Sedangkan elemen yang ada di pembuatan peraturan *electoral governance* pendaftaran pemilih (*voter registration*), pendaftaran partai dan kandidat (*party and candidate registration*), peraturan dan pendanaan kampanye (*campaign financing and regulation*), observasi pemilu (*election observation*), *ballot design*, Tempat Pemungutan Suara/TPS (*Polling Station*), pemungutan suara, penghitungan suara dan tabulasi. Badan Penyelenggara Pemilu (*Election Management Bodies*), kewenangan penyelesaian perselisihan (*dispute settlement authorities*).²⁰

Level rule application meliputi pengorganisasian permainan pemilu yang di dalamnya terdiri dari pendaftaran pemilih, kandidat, dan partai, pendaftaran pemantau pemilu, pendidikan pemilih, organisasi pemilu, voting, penghitungan, dan pelaporan. *Level rule adjudication* meliputi sertifikasi hasil pemilu dan menyelesaikan sengketa yang terdiri dari penerimaan pengaduan, pengolahan kasus, dan publikasi dan pelaksanaan putusan. Pada tingkat *rule making*, *electoral governance* melibatkan desain lembaga yang menentukan kerangka dasar pemilu yang demokratis. Aturan

²⁰ Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, dan Hasyim Asy'ari, Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah. Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011. Hal 112.

kompetisi *electoral* dan aturan organisasi pemilu mengkonfigurasi *framework* ini.²¹

Studi tentang *electoral governance* melihat asal usul politik mereka dan mencakup keranjang yang lebih luas dari aturan pemilu. Tujuan dilakukannya pendaftaran pemilih adalah untuk memetakan jumlah dan letak TPS di setiap desa/kelurahan. Hak pilih universal dewasa dan partisipasi yang setara mendikte Tempat Pemungutan Suara yang mudah diakses yang mana membutuhkan penempatan mereka di seluruh negeri serta dikepalai oleh personil yang memadai dan terlatih, memiliki cukup kewenangan didelegasikan untuk mengelola *local contingencies*. Tantangan dari efisiensi administrasi justru di *level rule application* bahwa *electoral governance* yang paling rentan terhadap kesalahan, tidak hanya karena besarnya semata-mata dan kompleksitasnya tugas-tugas yang harus dicapai tetapi juga karena banyaknya orang yang terlibat dan kebijakan resmi yang mereka laksanakan dalam menyelesaikan tugas-tugasnya. *Electoral governance* sebagai *rule application* terdiri dari kegiatan teknis yang tak terhitung banyaknya yang mengorganisasi secara efisien dan eksekusi menentukan kredibilitas pemilu.

Kompleksitas dan ketrampilan spesialis yang diperlukan untuk manajemen pemilu mengharuskan institusi atau lembaga bertanggung jawab untuk kegiatan pemilu. Badan seperti ini memiliki

²¹ Mozaffar dan Schedler. 2002. "The Comparative Study of Electoral Governance Introduction." *International Political Science Review*. Vol.23 (1). Hal. 7.

berbagai bentuk dan ukuran, dengan berbagai judul yang cocok meliputi “Komisi Pemilihan Umum”, “Departemen Pemilu”, Dewan Pemilihan”, “Satuan Pemilu” atau “Dewan Pemilihan”. Istilah Lembaga Penyelenggara Pemilu atau LPP telah diciptakan sebagai nama untuk merujuk pada tubuh atau badan yang bertanggung jawab untuk manajemen pemilu apapun kerangka kelembagaan yang lebih luas di tempat. Ada tiga model dari manajemen pemilu yaitu:²²

1. Model Penyelenggaraan Independen

Model Penyelenggaraan (Pemilu) Independen biasanya dipakai di negara-negara di mana pemilu diorganisir oleh LPP yang secara kelembagaan independen atau terpisah dari cabang pemerintahan eksekutif, serta memiliki dan menyelenggarakan dananya sendiri. Pada Model Independen, LPP tidak bertanggung jawab langsung kepada kementerian atau departemen pemerintah. LPP hanya bertanggung jawab kepada lembaga legislatif, lembaga yudisial, atau kepala pemerintahan. Di dalam Model Independen, LPP lebih memiliki otonomi dan akuntabilitas finansial, serta akuntabilitas performa kerja. Anggotanya terdiri dari orang-orang yang berada di luar lembaga eksekutif selama menjabat di LPP. Kebanyakan negara yang baru mengalami transisi demokrasi lebih memilih untuk menggunakan Model Penyelenggaraan Independen.

²² Surbakti, Ramlan, *Tata Kelola Pemilu sebagai Subkajian Pemilu Terapan*. Pidato Inagurasi Anggota Baru Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia (MIPI). Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga, 26 Desember 2016

2. Model Penyelenggaraan Pemerintahan

Model Penyelenggaraan (Pemilu) Pemerintahan adalah bentuk penyelenggaraan pemilu di mana pemilu diorganisir dan dikelola oleh lembaga eksekutif negara melalui sebuah kementerian (misalnya Menteri Dalam Negeri) dan/atau melalui pemerintah daerah. Di negara-negara yang menggunakan Model Pemerintahan untuk pemilu tingkat nasional, penyelenggaraannya dipimpin oleh seorang menteri atau pejabat pemerintah dan bertanggung jawab langsung kepada pemimpin Kabinet. Dengan beberapa pengecualian, lembaga penyelenggara ini biasanya tidak memiliki 'anggota'. Dana penyelenggaraan biasanya menjadi tanggung jawab kementerian dan/atau pemerintah daerah.

3. Model Penyelenggaraan Kombinasi

Di dalam penyelenggaraan pemilu model kombinasi, biasanya ada dua komponen LPP dan struktur ganda: LPP independen yang bertugas untuk mengurus kebijakan dan pengawasan (seperti LPP pada Model Independen) dan LPP yang bertugas melakukan implementasi proses pemilu yang berada di bawah departemen negara atau pemerintah daerah (seperti LPP pada Model Pemerintahan). Di dalam Model Kombinasi, pemilu diorganisir oleh LPP yang berada di bawah lembaga pemerintahan, sedangkan

fungsi pengawasan diserahkan kepada komponen LPP yang independen.

Apapun model penyelenggaraan yang dipakai, setiap LPP harus dapat menjamin legitimasi dan kredibilitas proses pemilu yang menjadi tanggung jawab mereka. Hal ini bisa dilakukan jika LPP dibentuk berdasarkan prinsip-prinsip fundamental berikut:²³

a) Independensi

Independensi LPP merupakan salah satu persoalan yang paling sengit diperdebatkan di dalam konteks penyelenggaraan pemilu, meskipun hingga saat ini belum ada kesepakatan mengenai arti sebenarnya dari independensi LPP. Sebagian alasannya adalah karena istilah ‘independensi’ merujuk pada dua konsep yang berbeda – yakni independensi struktural dari pemerintah (sebagaimana dimiliki oleh model penyelenggaraan Independen); dan ‘independensi sikap’ yang diharapkan dimiliki oleh semua LPP, terlepas dari model penyelenggaraan apapun yang dipakai, di mana LPP tidak bertekuk lutut terhadap tekanan pemerintah, politisi, serta pengaruh-pengaruh partisan lainnya dalam mengambil keputusan. Dua konsep tersebut merupakan dua hal yang berbeda, yang satu formal sedangkan yang satunya lagi normatif; meskipun begitu, keduanya saling berkaitan karena model penyelenggaraan Independen banyak

²³ Aditya Perdana, DKK, *Tata Kelola Pemilu Di Indonesia*, Jakarta: Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, 2019. Hal. 12.

dinilai orang sebagai model penyelenggaraan yang paling dapat menjamin independensi LPP dalam bertindak dan mengambil keputusan.

b) Imparsialitas

Untuk menciptakan proses pemilu yang berintegritas dan kredibel serta meningkatkan penerimaan publik terhadap hasil pemilu, maka sangat penting bagi LPP untuk tidak saja bekerja secara independen, tetapi juga imparsial. Tanpa adanya imparsialitas dari penyelenggara pemilu, integritas pemilu akan tercederai dan akan sangat sulit untuk meyakinkan masyarakat terhadap integritas proses pemilu, khususnya kepada pihak-pihak yang kalah.

c) Integritas

LPP adalah aktor utama dalam upaya menjaga integritas dan kemurnian proses pemilu dan para anggota LPP memiliki tanggung jawab langsung terkait hal ini. Integritas akan lebih mudah dijaga jika LPP memiliki independensi dan wewenang penuh terhadap elemen-elemen esensial dari proses kepemiluan. Jika fungsi pelaksanaan pemilu dipegang oleh lembaga lain, LPP tetap harus diberdayakan secara penuh untuk mengawasi aktivitas lembaga tersebut dan menjaga standar integritas pemilu tetap dipertahankan.

d) Transparansi

Transparansi dalam hal operasional kerja dan penyelenggaraan keuangan merupakan dasar bagi masyarakat yang ingin memeriksa keputusan dan performa sebuah LPP. Transparansi adalah standar paling dasar bagi setiap aktivitas LPP. Menerapkan transparansi dapat membantu LPP dalam memerangi persepsi korupsi dan mengidentifikasi setiap pelanggaran finansial maupun kepemiluan, lemahnya kompetensi dan favoritisme terhadap kelompok politik tertentu, serta dapat meningkatkan kredibilitas LPP. Transparansi kepemiluan dapat dibantu dengan adanya undang-undang pemilu, misalnya dengan mewajibkan secara legal bahwa LPP harus melaporkan setiap kegiatannya kepada publik, sebagaimana dipraktikkan oleh Indonesia. Transparansi juga dapat ditegakkan melalui kode etik atau kebijakan internal yang dimiliki oleh LPP, misalnya secara rutin membuat *press release* dan melakukan konsultasi dengan para pemangku kepentingan sebagaimana dilakukan oleh LPP di Liberia pada pemilu tahun 2005. Ketiadaan transparansi di dalam proses pemilu dapat meningkatkan kecurigaan publik bahwa sedang terjadi kecurangan.

e) Efisiensi

Pemerintah dan masyarakat berharap dana yang digunakan untuk menyelenggarakan pemilu dapat digunakan secara bijaksana dan efisien. Di tengah semakin cepatnya perkembangan teknologi dan tuntutan terhadap aktivitas-aktivitas berbiaya tinggi seperti pendidikan pemilih dan diseminasi informasi, LPP harus ekstra berhati-hati dalam menyusun program kerja sehingga dapat bersifat berkelanjutan, efisien, berintegritas, dan modern.²⁴

2.4. Konsep Pemilihan Kepala Daerah

Penekanan Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 pada kedaulatan rakyat memberikan salah satu arti bahwa Indonesia adalah negara demokrasi, oleh karena itu sistem yang ada dalam pemerintahan maupun kehidupan bernegara haruslah dijiwai oleh kedaulatan rakyat atau demokrasi dan karenanya pasal-pasal yang terdapat dalam Undang Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bernafaskan kedaulatan rakyat atau demokrasi yang tercermin dalam Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar 1945.²⁵ Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

²⁴ Aditya Perdana, DKK, *Tata Kelola Pemilu Di Indonesia*, Jakarta: Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, 2019. Hal. 10.

²⁵ Wawan S; Yudhitiya dan Gaya Caecia. (2015). Pilkada Langsung dan Tidak Langsung berdasarkan Demokrasi Pancasila. *Jurnal Dinamika Sosial Budaya*, Vol. 17 No. 2. LPPM Universitas Semarang. hlm. 300–310. Hal. 302.

yang mengatur antara lain tentang pemerintahan negara termasuk di dalamnya tentang pemerintahan daerah dan lain-lain yang hanya merupakan aturan pokok saja dimaksudkan agar mencapai kesatuan hukum, kesederhanaan hukum dan kepastian hukum.

Pada pelaksanaan pemerintahan negara, kedaulatan rakyat merupakan sesuatu yang sakral dan tidak dapat ditawar-tawar yang tercermin dalam Pasal 7 Undang Undang Dasar Republik Indonesia 1945 yang menyatakan presiden tidak dapat memberhentikan dan/atau membubarkan DPR. Hal ini menunjukkan betapa rakyat dihargai dalam negara demokrasi sebab presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan tidak dapat mengganggu gugat DPR.²⁶

Indonesia telah melalui dua fase dalam pemilihan kepala daerah, yaitu secara langsung dan tidak langsung. Dalam Undang Undang Nomor 22 tahun 1999, kepala daerah dipilih melalui mekanisme legislatif/tidak langsung dengan asas desentralisasi. Meskipun demikian, pilkada dengan pemilihan tidak langsung, memiliki beberapa hal yang dianggap sebagai kelemahan. Diantaranya adalah, banyak pemimpin yang terpilih namun tidak populer, bahkan tidak mengetahui karakteristik serta potensi daerah yang dipimpinnya, alhasil, rawan terjadi konflik vertikal dan horizontal. Terkadang pula yang menjadi kepala daerah hanya

²⁶ Wawan S; Yudhitiya dan Gaya Caecia. (2015). Pilkada Langsung dan Tidak Langsung berdasarkan Demokrasi Pancasila. *Jurnal Dinamika Sosial Budaya*, Vol. 17 No. 2. LPPM Universitas Semarang. hlm. 300–310. Hal. 302.

merupakan representasi dari partai politik, elit politik lokal dan pemerintah pusat.

Baru dalam Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemilukada yang diatur, semula memberikan harapan tumbuh suburnya demokrasi dan terpilihnya kepala daerah baik provinsi dan kabupaten/kota yang mendapat dukungan luas dari rakyat. Lebih lanjut, pilkada langsung merupakan suatu mekanisme yang sangat demokratis berbeda dengan sebelumnya. Dengan adanya pilkada secara langsung membuka peluang rakyat untuk menyeleksi sendiri terhadap calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dikehendaki rakyat.

Pasal 18 ayat (4) Undang Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Berarti prinsip dasarnya adalah kepala daerah dipilih secara demokratis, sehingga apakah kepala daerah dipilih langsung ataukah tidak langsung diatur dengan undang-undang. Namun harus diakui pemilihan langsung sesungguhnya merupakan tindak lanjut realisasi prinsip-prinsip demokrasi secara normatif yakni jaminan atas bekerjanya prinsip kebebasan individu dan persamaan, khususnya dalam hak politik.²⁷

²⁷ Pratikno. (2005), *dalam* Fitriyah. (2013). Meninjau Ulang Sistem Pilkada Langsung: Masukan untuk Pilkada Langsung Berkualitas. *Politika: Jurnal Ilmu Politik*, Vol. 2 No. 1. Universitas Diponegoro. hlm. 40–47. Hal. 40.

Lebih lanjut, Pratikno menyebutkan pilkada akan berkualitas melalui terpenuhinya ukuran berikut:²⁸

- a. Kualitas administratif proses elektoral, yakni bagaimana jadwal ditepati, dan bagaimana kesiapan regulasi, anggaran, serta daftar pemilih.
- b. Kualitas politis proses elektoral, yakni bagaimana kemandirian dan legitimasi penyelenggara dapat dijamin, dan minimalnya intensitas konflik.
- c. Kualitas produk pilkada, yakni bagaimana pilkada bisa menghasilkan pemimpin yang baik dan berkualitas.

Ukuran kualitas pilkada dimaksud dapat dicapai dengan sejumlah syarat, yakni tersedianya regulasi pilkada yang mampu menjamin pilkada berjalan secara demokratis (*electoral laws*) dan pelaksanaan pilkada yang demokratis pula (*electoral process*) oleh penyelenggara pilkada. Dengan kata lain pilkada yang berkualitas tidak hanya ditentukan oleh proses pelaksanaan pemilu (*electoral process*), tetapi juga dipengaruhi oleh aturan main (*electoral laws*) yang mampu menjamin pilkada itu demokratis. Untuk bisa berkualitas juga memerlukan pemilih yang rasional dan para calon *capable* serta *acceptable*.

²⁸ *Ibid.*, Hal. 44.

2.5. Penelitian Terdahulu yang Relevan

Studi tentang proses pelaksanaan pemilihan kepala daerah merupakan hal yang penting untuk dikaji dalam aspek tata kelola pemilu yang baik. Khususnya, kajian tentang dinamika proses verifikasi calon perseorangan pada pemilihan kepala daerah. Profesionalisme KPU selaku penyelenggara pemilu juga semakin menarik dikaji sejak model pemilihan langsung dan pemilihan dengan kandidat menggunakan jalur perseorangan. Dinamika ini menarik banyak kajian dari perspektif ilmu politik dan ilmu hukum. Berikut beberapa kajian penelitian terdahulu dari perspektif ilmu politik yang terkait dengan penelitian ini :

1. Penelitian yang dilakukan oleh Hapsari, Universitas Sam Ratulangi, Manado KPU Kotamobagu dengan judul “Profesionalisme Jajaran KPU Kotamogabu dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kotamobagu Tahun 2018. Hasil penelitian menunjukkan verifikasi faktual dukungan calon perseorangan merupakan proses yang paling berat yang harus dilewati oleh penyelenggara pemilu pada saat tahapan pencalonan, apabila di daerah tersebut terdapat pasangan calon yang mendaftar melalui jalur independen. Selain tahapan ini sangat menguras energi, juga sangat rawan terjadi pelanggaran, sehingga tuntutan profesionalisme KPU sebagai penyelenggara pemilu sangatlah mutlak dalam pelaksanaan tahapan ini. Dalam

menilai profesionalisme KPU Kotamobagu, peneliti menggunakan 3 indikator utama yang dikemukakan Sahdan (2008:14) yaitu dilihat dari kapasitas regulatif, kapasitas implementatif, dan kapasitas administratif. Melalui kajian konsep tentang profesionalisme dan setelah dilakukan penelitian dan pengumpulan data di lapangan, baik melalui wawancara mendalam, pengamatan dan studi pustaka terkait pelaksanaan verifikasi faktual dukungan calon perseorangan, masa sengketa maupun pasca penetapan Paslon Walikota dan Wakil Walikota Kotamobagu tahun 2018 disimpulkan bahwa profesionalisme KPU Kotamobagu pada tahapan verifikasi calon perseorangan dilihat dari kapasitas implementatif masih rendah karena tidak adanya regulasi yang mengatur tentang teknis pelaksanaan verifikasi faktual jika terdapat rekomendasi oleh Panwaslu. Dilihat dari kapasitas regulatif KPU Kotamobagu juga rendah karena kurangnya pemahaman terhadap regulasi sehingga sangat mempengaruhi loyalitas terhadap lembaga. Sedangkan dilihat dari sisi kapasitas administratif, kebocoran dokumen rahasia formulir model B.1-KWK kepada pihak luar membuktikan rendahnya kapasitas administratif KPU Kotamobagu. Jadi verifikasi faktual dukungan calon perseorangan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kotamobagu Tahun 2018 tidak dilakukan secara profesional.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Tasbir, Ahkam Jayadi Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar dengan judul “Mekanisme Verifikasi Calon Kepala Daerah Jalur Perseorangan”. Jurnal Alauddin Law Development (ALDEV) | Volume 2 Nomor 1 Maret 2020. Studi ini bertujuan untuk mengetahui tentang bagaimana persyaratan subjektif dan objektif untuk calon kepala daerah di tingkat kabupaten/kota melalui jalur perseorangan, dan bagaimana mekanisme verifikasi persyaratan calon jalur perseorangan di kabupaten Bone pada tahun 2018 berdasarkan Undang Undang Nomor 10 Tahun 2016 dan Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2017. Data penelitian yang digunakan adalah kualitatif. Penelitian ini dilakukan di kantor Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Bone dengan melakukan wawancara kepada Dewan Teknis Penyelenggara Pemilu dan Kasubag Teknis Pemilu. Hasil penelitian menunjukkan bahwa adapun persyaratan bakal calon kepala daerah jalur perseorangan terbagi atas dua persyaratan yaitu persyaratan subjektif dan persyaratan objektif. Dan adapun mekanisme verifikasi persyaratan bakal calon kepala daerah dilakukan dengan 3 tahap verifikasi yaitu : (1) verifikasi jumlah minimum dukungan dan persebarannya wilayah daftar pemilih tetap (2) verifikasi penghitungan administrasi identitas daftar pemilih tetap dan (3) verifikasi lapangan faktual.

3. Penelitian yang dilakukan oleh Ronaldo Adhi Perdana, Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta dengan judul: Eksistensi Calon Perseorangan dalam pemilu pada di Indonesia. Metode penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dan pendekatan penelitian yang digunakan adalah Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) serta Pendekatan Kasus (*Case Approach*). Hasil penelitian menjelaskan bahwa eksistensi calon perseorangan dalam pemilu pada di Indonesia tidak signifikan. Salah satu penyebabnya adalah karena regulasi yang mengatur mengenai persyaratan bagi calon perseorangan dinilai cukup memberatkan. Eksistensi calon perseorangan dalam sistem politik dan demokrasi diawali dengan adanya Perubahan Kedua Amandemen Undang Undang Dasar 1945 pada 18 Agustus Tahun 2000 serta diperkuat dengan Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007. Keberadaan calon perseorangan merupakan hak politik masyarakat untuk dipilih sebagai bentuk bagian dari demokrasi dan Hak Asasi Manusia dan juga sebagai dampak dari terjadinya deparpolisasi. Deparpolisasi yaitu menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap partai politik sehingga masyarakat mencari jalur politik lain yaitu melalui perseorangan yang diharapkan mampu menjawab kebuntuan partai politik dan memberikan ruang bagi masyarakat yang tidak

mempunyai kendaraan politik sehingga hak politiknya untuk dipilih dapat dijamin dan dilindungi.

4. Penelitian yang dilakukan Aldho Syafriandre, Aidinil Zetra, dan Feri Amsari, Jurnal Vol. 4, No. 1, Maret 2019: 14 – 29 Jurnal Wacana Politik, dengan judul “Malpraktik dalam Proses Verifikasi Partai Politik di Indonesia: Studi Pada Pemilihan Umum 2019 “. Verifikasi partai politik dilakukan untuk mengukur kesiapan dan keterpenuhan syarat partai politik sebagai calon peserta pemilu. Terdapat empat indikasi malpraktik pada verifikasi partai politik pemilu 2019. Pertama, aspek regulasi pemilu yang menjadi celah penyimpangan verifikasi partai politik. Kedua, keterbatasan waktu pemeriksaan dokumen dan verifikasi faktual lapangan. Ketiga, belum optimalnya Sistem Informasi Partai Politik (Sipol). Keempat, efek malpraktik dalam verifikasi partai politik. Artikel ini menggunakan pendekatan metode kualitatif dengan menggunakan riset kepustakaan. Dalam menganalisis artikel ini penulis menggunakan sumber data sekunder yang relevan untuk menjelaskan argumentasi utama dalam artikel ini. Adapun tujuan dari tulisan ini adalah menganalisis celah-celah aturan hukum dalam penyelenggaraan pemilu dan malpraktik dalam verifikasi partai politik. Ada beberapa temuan dalam penelitian ini, yaitu masih adanya celah dalam Undang Undang Pemilu mengakibatkan terbatasnya waktu verifikasi sehingga KPU mengubah metode

verifikasi, penyelesaian sengketa proses pemilu belum efektif karena banyaknya lembaga peradilan yang terlibat dalam proses sengketa pemilu, tidak adanya aturan tentang pelaksanaan verifikasi faktual di lapangan pada PKPU sehingga KPU tidak memeriksa keberadaan secara faktual dan hanya berdasarkan pemeriksaan di atas kertas, penggunaan Sipol belum diatur oleh Undang Undang Pemilu dan keamanan datanya meragukan, adanya unsur manipulasi data keanggotaan politik, dan masih adanya dualisme kepengurusan partai. Jadi bisa disimpulkan bahwa verifikasi partai politik belum mampu memperbaiki institusi partai politik sehingga diperlukan integritas penyelenggara pemilu baik itu KPU maupun Bawaslu dalam melakukan verifikasi faktual kepengurusan, domisili kantor dan verifikasi keanggotaan tanpa membedakan partai kecil dan partai besar secara proporsional dan berkeadilan.

5. Penelitian yang dilakukan oleh Indra Madan Putra, Ria Ariany dan Syahrizal. Berdasarkan hasil penelitian, diketahui bahwa pelaksanaan pendaftaran dan proses verifikasi faktual di KPU Kota Padang telah sesuai dengan apa yang telah diperintahkan oleh undang-undang, dan dari 16 partai politik yang mengikuti proses verifikasi faktual sebagai peserta pemilu 2019 telah lolos dan memenuhi syarat untuk menjadi peserta pemilu 2019, sehingga dapat dikatakan bahwa pelaksanaan verifikasi faktual di Kota

Padang tidak memiliki permasalahan yang signifikan, meskipun adanya perubahan-perubahan yang terjadi pasca putusan Mahkamah Konstitusi. Meski demikian, KPU telah menjalankan tugasnya dengan baik sesuai dengan aturan dan undang-undang.

Penelitian yang relevan dengan pembahasan yang penulis angkat akan digunakan sebagai bahan rujukan dan referensi dalam penulisan tesis ini. Selain itu, berdasarkan perbedaan fokus penelitian di atas, penulis merasa masih ada aspek permasalahan yang belum diteliti, yakni upaya KPU Provinsi Sulawesi Selatan memastikan transparansi tahapan verifikasi perseorangan pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Selatan Tahun 2018. Maka dari itu, sangat menarik untuk dilakukan penelitian dengan judul “Dinamika Verifikasi Calon Perseorangan pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Selatan Tahun 2018”.

2.6. Kerangka Pemikiran

Terbukanya jalur independen membuat kesempatan untuk dipilih dalam pilkada menjadi lebih terbuka bagi setiap orang. Selama ini, peluang tokoh non-partai politik untuk ikut dalam suatu pemilihan tidak begitu besar karena jalur politik dikuasai oleh kalangan partai politik saja. Jika partai politik membuka peluang, proses untuk menjadi kandidat yang diusung juga tidak mudah dan murah. Tuduhan bahwa partai politik kerap meminta mahar kepada kandidat

agar dapat diusung pada pilkada kadang mengemuka. Pada praktiknya, jalur independen ini juga tidak benar-benar murni independen atau non-parpol. Banyak kader parpol memilih untuk mencalonkan sebagai kepala daerah melalui jalur independent atau perseorangan karena parpol tempat ia bernaung memilih untuk memajukan calon yang lain. Langkah tersebut misalnya ditempuh oleh Ichsan Yasin Limpo pada pemilihan Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2018 yang memilih jalur independent atau perseorangan karena Partai Golkar tempatnya bernaung lebih memilih untuk memajukan calon yang lain.

Pemilihan kepala daerah yang diselenggarakan oleh KPU Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2018 diikuti oleh empat pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Selatan yaitu pasangan Nurdin Abdullah dan Sudirman Sulaiman yang diusung oleh Partai PDI Perjuangan, pasangan Nurdin Halid dan Aziz Qahhar Mudzakkar yang diusung oleh Partai Golkar, pasangan Agus Arifin Nu'mang dan Tanribali Lamo yang diusung oleh Partai Gerindra dan terakhir ada pasangan Ichsan Yasin Limpo dan Andi Mudzakkar yang merupakan satu-satunya pasangan yang maju melalui jalur perseorangan tanpa diusung oleh partai politik.

Pasangan Ichsan Yasin Limpo dan H. A. Musakkar memilih jalur perseorangan pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Selatan Tahun 2018 dikarenakan tidak mencukupinya

dukungan jumlah kursi dari dukungan partai politik. Namun demikian pencalonan Pasangan Ichsan Yasin Limpo dan H. A. Musakkar melalui jalur perseorangan tidaklah berjalan dengan mudah karena timbul beberapa permasalahan pada tahapan verifikasi faktual calon perseorangan ini. Salah satunya yaitu ditemukan sejumlah KPU Kabupaten/Kota yang bermasalah dari segi dukungan KTP seperti didapati adanya ketidaksesuaian jumlah dukungan KTP yang diserahkan kepada KPU Kabupaten/Kota untuk difaktualkan oleh PPS ketika dihitung kembali di KPU Kabupaten/Kota di mana salah satunya terjadi di KPU Kabupaten Gowa. Ketidaksesuaian jumlah dukungan KTP tersebut didapati bahwa terdapat kekurangan hampir 4.000 KTP dari 200an ribu dukungan KTP yang terdaftar ketika dihitung ulang pada saat diterima oleh KPU Kabupaten Gowa. Masalah lain yang juga terjadi pada tahapan verifikasi faktual adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) dinilai tidak sepenuhnya siap untuk melakukan tahapan verifikasi faktual dukungan pasangan perseorangan pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Selatan Tahun 2018.

Pada tahapan verifikasi dukungan perseorangan, terdapat beberapa hal yang menjadi kerawanan pada pelaksanaan pilkada, seperti terjadinya praktik intimidasi transparansi, intimidasi netralitas, dan manipulasi dalam tahapan verifikasi faktual. Oleh karena itu, diperlukan optimalisasi peran KPU Provinsi Sulawesi Selatan selaku

penyelenggara pilkada untuk meningkatkan profesionalisme kinerja dalam pelayanan dan memastikan calon independen benar-benar berasal dari usungan masyarakat, dan bukan merupakan hasil intervensi politik ataupun politik uang. Hal tersebut menjadi krusial untuk diteliti agar KPU tetap dapat menjaga independensinya serta tidak terpengaruh oleh tekanan, dan dapat bekerja secara profesional sesuai dengan aturan-aturan yang berlaku. Berikut ini skema kerangka pikir dari penelitian ini:

Gambar 1 Skema Kerangka Pemikiran



BAB III

METODE PENELITIAN

Pada bab ini akan diuraikan enam aspek dari metodologi penelitian, yaitu pendekatan penelitian, lokasi penelitian, jenis data, teknik penentuan informan, teknik pengumpulan data, dan analisis data.

3.1. Pendekatan Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif (*qualitative research*). Pendekatan kualitatif dalam penelitian ini merupakan suatu proses pemahaman analitis berdasarkan metodologi yang digunakan untuk menyelidiki suatu situasi tentang permasalahan yang dihadapi oleh KPU dalam melaksanakan tahapan verifikasi calon perseorangan pada pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Selatan Tahun 2018 dan upaya KPU dalam meminimalisir masalah pada tahapan verifikasi perseorangan pada pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Selatan Tahun 2018.

Penelitian kualitatif menurut Sugiyono merupakan metode penelitian yang digunakan pada kondisi obyek yang alamiah, dimana peneliti sebagai instrumen kunci, pengumpulan data dilakukan secara