

SKRIPSI

**EFEKTIVITAS PENGAWASAN BAWASLU
TERHADAP PELAKSANAAN PEMILIHAN KEPALA
DAERAH KOTA MAKASSAR DIMASA PANDEMI
*COVID-19***

Disusun dan Diajukan Oleh :

ISTIFANI SYARIF

B021171007



PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2021

HALAMAN JUDUL

**EFEKTIVITAS PENGAWASAN BAWASLU
TERHADAP PELAKSANAAN PEMILIHAN KEPALA
DAERAH KOTA MAKASSAR DIMASA PANDEMI
*COVID-19***

OLEH :

ISTIFANI SYARIF

B021171007

SKRIPSI

Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana Pada
Program Studi Hukum Administrasi Negara

PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2021

LEMBARAN PENGESAHAN SKRIPSI

**EFEKTIVITAS PENGAWASAN BAWASLU TERHADAP
PELAKSANAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH KOTA MAKASSAR
DIMASA PANDEMI COVID-19**

Disusun dan diajukan oleh

**ISTIFANI SYARIF
B021171007**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam
rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana
Program Studi Hukum Administrasi Negara
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada Hari Senin, 16 Agustus 2021
Dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Ketua


Dr. Amir Ilyas, S.H.,M.H
NIP.19800710 200604 1 001

Sekretaris


Fajlurrahman Jurdi, S.H.,M.H
NIP.19840713 201504 1 003

A.n. Dekan

**Ketua Program Studi
Sarjana Hukum Administrasi Negara**


Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H.,M.Kn
NIP. 19840818 201012 1 005

PERSETUJUAN PEMBIMBING

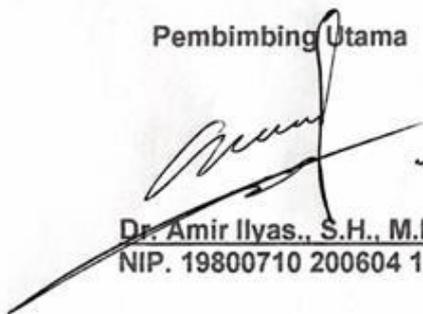
Diterangkan bahwa Proposal mahasiswa:

Nama : Istifani Syarif
Nomor Induk Mahasiswa : B021171007
Program Studi : S1-Hukum Administrasi Negara
Judul : Efektivitas Pengawasan Bawaslu Terhadap
Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Kota
Makassar Dimasa Pandemi Covid-19

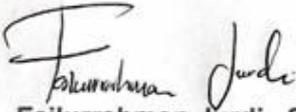
Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi.

Makassar, 04 Agustus 2021

Pembimbing Utama


Dr. Amir Ilyas., S.H., M.H.
NIP. 19800710 200604 1 001

Pembimbing Pendamping


Fajlurrahman Jurdi., S.H., M.H.
NIP. 19840713 201504 1 003



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : ISTIFANI SYARIF
N I M : B021171007
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : Efektivitas Pengawasan Bawaslu Terhadap Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Kota Makassar dimasa Pandemi Covid-19

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Agustus 2021

a.n. Dekan
Dekan Bidang Akademik, Riset
dan Inovasi
Dr. Wahid Haul, S.H., M.H.
NIP. 19610182002121004

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Istifani Syarif
Nomor Induk Mahasiswa : B021171007
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa Skripsi dengan judul

**“Efektivitas Pengawasan Bawaslu Terhadap Pelaksanaan Pemilihan
Kepala Daerah Kota Makassar Dimasa Pandemi Covid-19”**

Adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambil alihan tulisan orang lain bahwa skripsi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 11 Agustus 2021

Yang Menyatakan



Istifani Syarif

ABSTRAK

ISTIFANI SYARIF (B021171007) DENGAN JUDUL "EFEKTIVITAS PENGAWASAN BAWASLU TERHADAP PELAKSANAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH KOTA MAKASSAR DIMASA PANDEMI COVID-19".

Di bawah bimbingan (Amir Ilyas) sebagai Pembimbing I dan (Fajlurrahman Jurdi) sebagai Pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dua hal. Pertama Bagaimana pelaksanaan pengawasan Bawaslu Kota Makassar terhadap tahapan kampanye Pilkada Kota Makassar ditengah pandemi *Covid-19* dan Faktor penghambat pengawasan Bawaslu dalam pelaksanaan Pilkada Kota Makassar ditengah pandemi *Covid-19*.

Tipe penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum empiric yang dilakukan di Kantor Bawaslu Kota Makassar, data yang digunakan adalah data yang bersifat primer dan sekunder dengan menggunakan dua teknik pengumpulan data berupa penelitian lapangan dan penelitian kepustakaan yang kemudian dianalisis secara deskriptif dan kualitatif.

Hasil penelitian ini : 1). Bawaslu Kota Makassar sebagai lembaga pengawas masih belum terselenggara dengan baik. Bawaslu mendapatkan tugas dan wewenang tambahan untuk menjalankan pengawasannya di tahapan kampanye apabila mengacu pada Peraturan Bawaslu No.4 Tahun 2020 dan Peraturan KPU No. 13 Tahun 2020. 2) Faktor penghambat pengawasan Pilkada Kota Makassar banyak hal yang tidak ditemui pada Pilkada sebelumnya. Pelaksanaan Pilkada Kota Makassar yang dilaksanakan ditengah pandemi menjadi faktor penghambat terbesar karena mengharuskan Bawaslu Kota Makassar ikut mengawasi penerapan protokol kesehatan.

Kata Kunci : Pengawasan, Bawaslu, Kampanye Pilkada, *Covid-19*

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabaraktuh.

Segala puji bagi Allah SWT atas segala limpahan ramhat, hidayah dan karunia-Nya sehingga penulis mampu menyusun dan menyelesaikan skripsi ini dengan judul **“(Efektivitas Pengawasan Bawaslu Terhadap Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Kota Makassar Dimasa Pandemi Covid-19)”** yang merupakan tugas akhir dalam rangka menyelesaikan studi untuk menempuh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Pada kesempatan ini, dengan kerendahan hati penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada orang-orang terkasih yang senantiasa memberikan doa, dukungan, cinta, dan kasih sayang serta membantu langsung ataupun tidak langsung selama penyusunan skripsi ini. Teruntuk orang tua penulis, Ayahanda **Syarifuddin S.Pd** dan Ibunda **Rosminiarti** serta saudara Penulis **Anhar Wahyudi, S.Pd., Bripka Afrijal Syarif, dan Imran Syarif, S.Pd** serta kakak-kakak ipar saya **Lilis Abdullah, S.Kep. Ners, Nur Wahidah, Sri Handayani, S.Keb.Ners** yang senantiasa mendidik dan memotivasi penulis dengan penuh kasih sayang serta ponakan yang selalu menjadi penghibur Kakak **Najwa Ramadhani Afrijal** dan Adek **Hafidzah Naura Imran**. Semoga Allah SWT senantiasa memberikan kesehatan serta perlindungan-Nya.

Ucapan terima kasih penulis ucapkan pula kepada para pihak yang telah membantu penulis dalam penyelesaian skripsi ini. Penulis mengucapkan terima kasih dan penghormatan yang setinggi-tingginya kepada Bapak **Dr. Amir Ilyas, S.H.,M.H** selaku Pembimbing Utama dan Bapak **Fajlurrahman Jurdi, S.H.,M.H** selaku Pembimbing Pendamping atas segala kebaikannya selama ini yang telah memberikan waktu luang dan bimbingan kepada penulis selama penyusunan skripsi ini. Selanjutnya terima kasih kepada Bapak **Prof. Dr. Abdul Razak S.H.,M.H** selaku Penguji I dan Ibu **Dr. Andi Bau Inggit AR,S.H.,M.H** selaku Penguji II atas saran dan ilmu yang telah diberikan selama proses penyusunan skripsi ini.

Dengan segala kerendahan hati, penulis juga ini menyampaikan ucapan terima kasih kepada :

1. **Prof. Dr. Dwia Aries Tina Palubuhu, M.A** selaku Rektor Universitas Hasanuddin dan para Wakil Rektor dan jajarannya ;
2. **Prof. Dr. Farida Patitingi, S.H.,M.Hum.** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan para Wakil Dekan beserta jajarannya ;
3. Bapak **Dr. Muhammad Ilham Arisaputra,S.H.,M.Kn** selaku Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara beserta jajarannya.
4. Bapak **Prof. Dr. Djafar Saidi, S.H.,M.H** dan Ibu **Dr. Andi Syahwiah,S.H.,M.H** selaku Penasehat Akamdik penulis, terima kasih atas bimbingan dan arahnya sehingga penulis dapat menyelesaikan studi strata satu (S-1) dengan baik dan lancar

5. Segenap **Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin** yang telah membimbing dan memberikan ilmu yang bermanfaat, nasihat, serta pengalaman yang tak terlupakan selama penulis menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
6. **Kepala Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan Kepala Perpustakaan Pusat Universitas Hasanuddin** beserta seluruh staff dan jajarannya, yang telah menyediakan wadah, melayani, dan menyambut penulis dengan hangat, sejak masih menjadi mahasiswa baru sampai penulis melakukan penelitian.
7. Seluruh **Pegawai dan Staf Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin** atas segala bantuan dalam pengurusan administrasi selama penulis menyusun skripsi ini.
8. Seluruh keluarga Besar **Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Unhas periode 2017/2018** yang telah menjadi organisasi pertama saya selama menjadi Mahasiswa baru, terima kasih atas pengalaman dan kasih sayangnya sebagai kakak-kakak yang baik dan pengertian.
9. Seluruh keluarga Besar **Dewan Perwakilan Mahasiswa Fakultas Hukum Unhas periode 2018/2019** yang telah menjadi wadah pengembangan diri dibidang lain. terima kasih atas pengalaman dan pelajarannya.

10. Seluruh keluarga **Asian Law Student's Association Local Chapter Universitas Hasanuddin (ALSA LC Unhas)** yang telah menjadi rumah bagi penulis untuk belajar banyak hal tentang dinamika berorganisasi dan keilmuan hukum serta telah menjadi sebuah cerita yang akan selalu penulis kenang. Hangatnya kebersamaan dalam bingkai kekeluargaan menjalani satu tahun kepengurusan di ALSA LC Unhas bersama *Local Board* Periode 2018/2019, Ibunda Amaliyah, S.H.,M.H selaku pembina, Kak Indra, Bang Deny, Ica, Muthia, Fira, Isti, Iyas, Wiwi, Kaka Dede, Dany, Winda, Kaka Iccang, Ipah, Kiky, Ucup, Giril, Aul, Uga, Uti, Rhea, Zira, Hadi, Fatur, Suci, Intan, Fitri Reza, Anas, Reny, Jet, Ayudiah, Kevin, Velia, Trisna, Ida, Ana, Habib, Dede, Cristhin, Jihan, Irbah, Cristo, Safar, Melki, Dinda Pc, Zuhdy, Andir, Melki serta teman-teman yang penulis belum sempat sebutkan satu persatu. Terima kasih telah menjadi bagian dari sebuah cerita yang akan selalu penulis kenang. ALSA, *Always Be One !!*

11. Seluruh keluarga **Asian Law Student's Association Local Chapter Universitas Hasanuddin (ALSA LC Unhas)** yang telah menjadi rumah bagi penulis untuk belajar banyak hal tentang dinamika berorganisasi dan keilmuan hukum serta telah menjadi sebuah cerita yang akan selalu penulis kenang. Hangatnya kebersamaan dalam bingkai kekeluargaan menjalani satu tahun kepengurusan di ALSA LC Unhas bersama *Local Board* Periode

2019/2020, Ibunda Amaliyah, S.H.,M.H selaku pembina, Uga, Kaka Dede, Aul, Dinda, Uti, beserta adik-adik saya, Ridha, Tenri, Ikshan, Nope, Imam, Afifah, Difana, Jian, Wawan, Stepani, Nisya, Hana, Ojan, Sasa, Appang, Ayu, Aidil, Ainil, Varel, Ahmad, Dini, Cindy, Razin, Aulia Julinar, Adel, Reski, Pingkan, Farhan, Fya, Afi, Sahrul, Velia, Ares, Fauzan, Rizki anto, Rere, Min, Merchi, Andika, Zelika, Nunna, Maya, Tari, Dicky,Eman, Alim serta yang penulis belum sempat sebutkan satu persatu. Terima kasih telah menjadi bagian dari sebuah cerita yang selalu penulis kenang. *ALSA, Always Be One !!*

12. Keluarga besar ***Alumni and Public Relatioan Department ALSA LC Unhas periode 2018/2019 dan Moot Court Department ALSA LC Unhas periode 2017/2018.*** terima kasih telah memberikan banyak pelajaran tentang bagaimana bertanggung jawab dan menyelesaikan suatu kewajiban dengan baik. *ALSA, Always Be One !!*

13. Keluarga besar ***Asian Law Student's Association Local Chapter Universitas Hasanuddin (ALSA LC Unhas),*** para kakak-kakak Alumni serta angkatan, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, dan XXV yang tidak bisa saya sebutkan atu persatu, terima kasih telah menjadi rumah yang sejuk sekaligus keluarga yang baik bagi penulis, yang memberikan pengalam yang sungguh luar biasa berharga, dan

menjadikan dunis perkuliahan saya berwarna sedemikian rupa,
terima kasih, ALSA, *Always Be One !*

14. Kaka-Kakak senior saya selama berALSA, Kak lin, Kak Dedet, Kak Zulham Arif, Kak Zul, Kak Andi Ikky, Kak Khifah, Kak Abdy, Kak Rizkallah, Kak Addinul Haq, Kak Zulfikar Naharuddin, Kak Rafi Iriansyah, Kak Nelson, Kak Irfan Marhaban, kak Fityatul Kahfi, Kak Akram Syarif, Kak Indira, Kak Ashar, Kak Baim, Kak Rhila, Kak Pimen, Kak Edys, Kak Hendri, Kak Kandi, Kak Tiwi, Kak Zuhul, Kak Ashar, Kak Alif, Kak Icha, kak Fira, Kak Ima, Kak Aul, Bang Aya, Kak Ilham Taufik, Kak Nesa, Kak Gadis, Kak Galuh, Kak Angga, Kak Fiqih, Kak Kik, dan Kakak-Kakak yang tidak bisa saya sebutkan satu per satu.

15. Kakak-kakak senior yang selama berada di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Kak Didi, kak Patih, Mom Ima, Kak Jeje, Kak Eno, Kak Oen, Kak Pandi, Kak Khaerul, Kak Edi, Kak Dedi, Kak Aj, Kak Uci, Kak Nurmi, Kak Ade, Kak Yunet, Kak Zuhud, Kak Pipi, Kak Ulul, Kak lin, Kak Niswid, Kak, Mei, Kak Ikhsan, Kak Wahid, Kak Oji, Kak, Rama, Kak Qadri, Kak Inno, Kak Ucil, Kak Rey, Kak Ira, Kak Tika dan semua kakak-kakak yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu, terima kasih atas bimbingan dan pembelajaran yang telah diberikan kepada penulis sejak awal menjadi Mahasiswa Baru di Fakultas Hukum Unhas.

16. Keluarga Besar **Hukum Adminitrasi Negara angkatan 2017** terima kasih atas segala pengalaman selama penulis menimba ilmu di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
17. Sahabat-sahabat seperjuangan penulis **“Hey Tayo”** yang senantiasa memotivasi dalam banyak hal dan menemani dan memberikan arahan dikala penulis berproses menjadi jauh lebih baik sampai titik akhir skripsi ini, Kak Yohana, Yohana Jane, S.H, Novianti Dwi, Nurfadillah, Nurindah Pratiwi, Khofifah Inggrit, Serly, Exariu, Hijrah Aulia, Citra Bella. Semangat untuk kita semua akan menghadapi kehidupan yang nyata di step selanjutnya.
18. Keluarga besar **PLEDOI angkatan 2017 Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin** , terima kasih atas segala bantuan serta pengalamannya selama penulis berproses dan menimba ilmu di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
19. Keluarga besar **Program magang Hukum Administrasi Negara wilayah Inspektorat Kota Makassar** terima kasih telah kebersamai penulis dengan berbagai pengalaman yang luar biasa.
20. Keluarga Besar **KKN Tematik Gelombang 104 Kabupaten Takalar II**, terima kasih telah membantu dan berproses selama satu bulan menjalani KKN di masa Pandemi.
21. **Teman-teman seperjuangan** dari Mahasiswa baru hingga sekarang telah kebersamai Marianas, Arham Alfandi, Fajlur

Febriansyah, Alvin Sadeli, Rahim Ramadhanu, Karina Dhesiana Asser, Hadi Safitra Jamal terima kasih atas segala pengalaman, pengertian, dan selalu ada menemani penulis dalam keadaan suka maupun duka selama berproses dikampus.

22. Teman-teman seperjuangan "**BIMBINGAN SKRIPSI**", Agus, Nopi, Aul, Exa, Karina, dan egy yang terus memberikan informasi dan membantu penulis dikala bimbingan skripsi.

23. Ketua **Bawaslu Kota Makassar** yang telah membantu penulis mulai dari pra penelitian yang penulis lakukan sampai penelitian hingga skripsi selesai.

24. Terima Kepada teman **Seperjuangan SMA** Ute, Jalil, Taji, Bung, Fatur, Mayang, dan Audia yang telah menemani penulis hingga saat ini dengan penuh suka cita.

25. Terima Kasih Kepada **Xoteno Smanets 2017** telah memberikan semangat dan hiburan kepada penulis.

26. **Sudara dan sahabat seperjuangan** saya dengan berbagai bantuan dalam hal apapun dan dalam kondisi apapun Andira Mayangsari, Audia Qurnianti, Dzulkifli Rahiem, dan Muhammad Ardan terima kasih banyak telah membersamai penulis hingga menumpuh proses yang luar biasa hingga saat ini sampai dengan masa depan yang akan datang.

27. **Teruntuk diriku**, terima kasih untuk tidak pernah menyerah dengan keadaan, terima kasih sudah mau bangkit lagi, tapi kamu akan lihat

bahwa kamu kuat dan bisa melewatinya. Ada yang buru-buru dan ada yang merasa diburu. Menjadi sabar membuat kamu memperhitungkan banyak hal agar tidak terlewat, menjadi sabar membuatmu dapat memahami alasan di balik kejadian yang terjadi.

Just dont give up, everything it's gonna bee fine !!

28. Terakhir, kepada seluruh pihak yang tida bisa penulis sebutkan satu per satu. Semoga ALLAH SWT memberikan balasan atas setiap kebaikan yang kalian lakukan.

Penulis menyadari skripsi ini masih banyak kekurangan dan jauh dari kata sempurna. Oleh karena penulis sangat mengharapkan kritik dan saran. Besar harapan penulis agar skripsi ini dapat memberikan manfaat kepada setiap insan yang membaca. Demikianlah yang dapat penulis sampaikan, semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Akhir kata, penulis ucapkan *Alhamdulillah Robbil A'lamín.*

Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Makassar, 11 Agustus 2021

ISTIFANI SYARIF

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PENGASAHAN SKRIPSI	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	iv
PERNYATAAN KEASLIAN PENULISAN	v
ABSTRAK	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	xvi
DAFTAR TABEL	xix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	11
D. Kegunaan Penelitian	11
E. Keaslian Penelitian	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	18
A. Teori Efektivitas Hukum	18
B. Demokrasi.....	21
1. Pengertian Demokrasi	21
2. Konsep Demokrasi	23
3. Demokrasi Pansa Reformasi	27
C. Pemilihan Kepala Daerah	30

1. Pengertian Pilkada	30
2. Dinamika Pengaturan Pilkada	31
2.1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004	35
2.2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008	36
2.3 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016	37
2.4 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020	38
D. Teori Pengawasan	40
1. Pengertian Pengawasan.....	40
2. Jenis-Jenis Pengawasan	44
E. Badan Pengawas Pemilu	47
1. Sejarah Pengawas Pemilu.....	47
2. Pengaturan Pengawas Pemilu dalam Pilkada	52
BAB III Metode Penelitian.....	56
A. Lokasi Penelitian	56
B. Populasi dan Sampel	57
C. Jenis dan Sumber Data.....	58
D. Teknik Pengumpulan Data	59
E. Analisis Data	60
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS	61
A. Pelaksanaan Pengawasan Bawaslu Terhadap Tahapan Kampanye Pemilihan Kepala Daerah Kota Makassar dimasa Pandemi Covid-19	61
B. Faktor-Faktor Penghambat Pengawasan Badan Pengawas Pemilu dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Kota Makassar dimasa Pademi Covid-19	94
BAB V PENUTUP.....	103

A. Kesimpulan	103
B. Saran	104
DAFTAR PUSTAKA.....	106
LAMPIRAN.....	112

DAFTAR TABEL

Tabel 1 : Kerawanan-kerawanan Pada Tahapan dan Sub Tahapan Kampanye Pilkada Kota Makassar	66
Tabel 2 : Jumlah dan Jenis Data Penanganan Pelanggaran Tahapan Kampaye Pilkada Kota Makassar Tahun 2020.....	72
Tabel 3 :Pelanggaran Protokol Kesehatan pada Pemilihan Kepala Daerah Kota Makassar Tahun 2020	74
Tabel 4 : Strategi Pengawasan Pada Tahapan dan Sub Tahapan Kampanye	79
Tabel 5 : Alat Kerja Pengawasan Kampanye.....	86
Tabel 6 : Jumlah dan Data Pelanggaran Pelaksanaan Pilkada Kota Makassar Tahun 2020	90
Tabel 7 : Jumlah dan Data Pelanggaran Pelaksanaan Pilkada Kota Makassar Tahun 2018	91
Tabel 8 : Tahapan Penyelenggaraan dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah 2020	95

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 1 ayat (2) berbunyi “ Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Kedaulatan rakyat menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dari suatu negara, dengan menggunakan sistem perwakilan atau demokrasi yang biasanya disebut dengan sistem perwakilan atau demokrasi tidak langsung itu merupakan salah satu sistem yang digunakan dalam implementasi kedaulatan rakyat.¹ Kedaulatan rakyat merupakan konsep kunci dalam memahami Pemilu.

Istilah kedaulatan rakyat dalam pandangan umum juga seringkali dipadupadankan dengan istilah demokrasi. Kedaulatan dari berbagai bahasa itu dapat diartikan sebagai wewenang satu kesatuan politik². Demokrasi adalah pemerintahan yang bersumber dari rakyat, pengelolaan kekuasaannya harus tetap merujuk kepada kepentingan rakyat.³ Oleh karena itu, ketika kita berbicara

¹Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Depok, hlm. 414

²Fajlurrahman Jurdi, 2015, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana, Jakarta, hlm. 97

³*Ibid*, hlm. 23

mengenai demokrasi, maka pada saat yang sama kedaulatan rakyat turut menjadi bagian di dalamnya.⁴

Pada sistem demokrasi ini ciri yang mendasar dari suatu negara hukum demokrasi yakni keberadaan Pemilihan Umum (Pemilu). Meskipun Pemilu bukanlah satu-satunya aspek dalam demokrasi, tetapi menjadi bagian yang sangat penting, karena Pemilihan Umum berperan sebagai mekanisme perubahan politik mengenai pola dan arah kebijakan publik.⁵

Dalam memilih wakil-wakil rakyat secara demokrasi dapat dilakukan dengan cara menyelenggarakan Pemilihan Umum.⁶ Pemilu merupakan mekanisme terpenting dalam mewujudkan kompetisi politik dan menghasilkan pemerintahan yang memiliki legitimasi rakyat.⁷ Pemilu secara konseptual merupakan sarana implementasi kedaulatan rakyat.⁸

Salah satu sarana penyaluran hak asasi manusia warga negara yakni dengan cara melakukan kegiatan Pemilihan Umum atau dikenal dengan sebutan *General Election*.⁹ Indonesia sendiri mengenal prinsip-prinsip pelaksanaan Pemilihan Umum seperti tertuang dalam Pasal 22 E ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945

⁴*Ibid*, hlm. 97

⁵Jhon Retei Alfri Sandi, "Fenomena Pengawasan Pemilihan Kepala Daerah Ditengah Masa Pandemi Covid-19", *Jurnal Politik Pemerintahan Dharma Praja*, Vol. 13 Nomor 1, hlm. 2

⁶Fajlurrahman Jurdi, *Op Cit*, hlm. 3

⁷Gunawan Suswanto, 2015, *Pengawasan Pemilu Partisipatif*, Penerbit Erlangga, Jakarta, hlm. 2

⁸*Op Cit*, hlm. 2

⁹Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Depok, hlm. 416

“Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, dan rahasia, jujur dan adil setiap 5 tahun sekali”.

Melalui Pemilu legitimasi kekuasaan rakyat diimplementasikan melalui penyerahan sebagian kekuasaan dan hak mereka kepada wakilnya yang ada diparlemen maupun pemerintahan.¹⁰ Para wakil rakyat itu benar-benar bertindak atas nama rakyat dan wakil-wakil rakyat itulah yang menentukan corak dan cara bekerjanya pemerintahan, dengan demikian mekanisme ini sewaktu-waktu rakyat dapat meminta pertanggungjawaban kekuasaan kepada pemerintah.¹¹

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah termasuk dalam ketentuan Pemerintah Daerah pada Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang mengamanatkan bahwa “Gubernur, Bupati, Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis” .

Memasuki tahun 2020 dunia dihadapkan dengan wabah *Corona Virus Disease 2019*. *Covid-19* adalah penyakit varian baru yang belum pernah teridentifikasi sebelumnya pada manusia. Kasus ini diawali dengan informasi dari Badan Kesehatan Dunia/*World Health Organization* (WHO) pada tanggal 31

¹⁰Fajlurrahman Jurdi, Pengantar *Hukum Pemilihan Umum*, Kencana, Jakarta, hlm. 1

¹¹Jimly Asshiddiqie, *Op Cit*, hlm. 414

Desember 2019, yang menyebutkan bahwa adanya kasus kluster pneumonia dengan etiologi yang tidak jelas di Kota Wuhan. Wabah *Covid-19* di Indonesia pertama kali diumumkan oleh Bapak Presiden Joko Widodo pada tanggal 02 Maret 2020. Wabah virus *Covid-19* ini bukan hanya mengganggu aspek kesehatan negara tetapi juga mengganggu jalannya demokrasi Indonesia. Tujuan negara Indonesia yakni untuk memajukan kesejahteraan umum yang tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau sering dikenal dengan tujuan *welfare state* terlihat akhir-akhir ini mengalami kendala dan ujian dalam pelaksanaannya.¹²

Pada tanggal 23 September 2020, Indonesia berencana melaksanakan Pemilihan Kepala Daerah Serentak (Pilkada) yakni di 37 Kota, 224 Kabupaten, dan 9 Provinsi,. Akibat dari adanya Wabah Virus *Covid-19* banyak sektor dalam kehidupan manusia mengalami dampak yang sangat signifikan, bukan hanya pada sektor kesehatan tetapi juga pada sektor lain mulai dari pendidikan, ekonomi, budaya, sosial, politik hingga pemerintahan. Namun sesuai dengan keputusan bersama antara KPU, Bawaslu, Pemerintah, dan DPR RI serta dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 6 tahun 2020 tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 2 Tahun 2020 tentang

¹²Fifiana Wisnaeni, "Dampak Pandemi Covid-19", "Jurnal Ilmiah Galuh Justisi", Vol. 8 Nomor 2 September, hlm. 187

Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.¹³ Pemerintah Indonesia memutuskan untuk menjadwalkan ulang Pilkada Lanjutan Serentak pada tanggal 09 Desember 2020 sebagaimana ditinjau secara kontekstual ketentuan pasal 122 A ayat (2) dan Pasal 201 A.¹⁴ Keputusan tersebut tentunya menimbulkan berbagai pendapat dan perdebatan di masyarakat, menyikapi penundaan beberapa tahapan Pilkada Serentak Lanjutan yang telah diselenggarakan pada masa Pandemi *Covid-19* dapat menimbulkan berbagai dampak dalam penyelenggaraannya, baik yang sifatnya positif maupun negatif.¹⁵

Berbagai pro dan kontra mengiringi pemerintah pusat untuk tetap menyelenggarakan Pilkada Serentak di tengah pandemi *Covid-19*. Sebagian pihak menilai, Pilkada Serentak membuka potensi terjadinya penularan virus yang lebih masif di tengah masyarakat. Keselamatan masyarakat pada masa pandemi *Covid-19* merupakan hal yang paling utama. Indonesia dalam penjadwalan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak yang

¹³<https://law.unja.ac.id/pelaksanaan-pemilihan-kepala-daerah-di-masa-pandemi/> diakses pada Tanggal 18 Maret 2021

¹⁴Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga 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

¹⁵Aprista Ristyawati, "Efektivitas Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 Pada Masa Pandemi Darurat Covid-19 di Indonesia", "Jurnal Mengenai Dasar-Dasar Pemikiran Hukum", Vol.02 Nomor 2 November 2020, hlm. 86

sebagaimana telah dilaksanakan di bulan Desember Tahun 2020 dinilai sangat tidak realistis. Hal ini karena pada faktanya, hingga saat menjelang bulan Desember Tahun 2020 dengan jumlah yang terinfeksi *Covid-19* meningkat secara nasional. Banyak pihak yang mengkhawatirkan kondisi tersebut, bila Pemilihan Kepala Daerah Serentak tetap dilaksanakan pada bulan Desember Tahun 2020 penyebaran virus *Covid-19* justru akan menjadi kluster baru.¹⁶

Pada tahapan penghentian dan penundaan dalam pelaksanaan Pemilukada, dan serta hingar bingar kebijakan dalam penanganan Pandemi terkhusus pada kebijakan program dan penetapan anggaran yang salah satunya yaitu bantuan sosial (Bansos). Hal ini telah menciptakan ketidakjelasan dalam kegiatan pengawasan pemilihan terhadap aktivitas partai politik. Dampaknya adalah terjadi keraguan dan sikap skeptis penyelenggaraan, khususnya Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai institusi negara yang diberikan mandat dalam hal ini.¹⁷

Selama masa pandemi *Covid-19* ini telah dikeluarkan Keputusan Menteri Kesehatan No. HK.01.07/MENKES/382/2020 Tahun 2020 perihal Protokol Kesehatan Bagi Masyarakat di Tempat dan Fasilitas Umum Dalam Rangka Pencegahan dan Pengendalian *Covid-19*, pada lampiran 7 menjelaskan protokol

¹⁶*ibid* hlm. 86

¹⁷Jhon Retei Alfri Sandi, "Fenomena Pengawasan Pemilihan Kepala Daerah Ditengah Masa Pandemi Covid-19", Jurnal Politik Pemerintahan Dharma Praja, Vol. 13 Nomor 1, hlm. 3

kesehatan secara umum harus memuat ketentuan menggunakan alat pelindung diri seperti masker yang menutupi hidung dan mulut sampai dagu. Sebagai contoh penerapan protokol kesehatan dari Keputusan Menteri tersebut menegaskan bahwa protokol kesehatan yang harus dipatuhi yaitu memakai masker dengan baik dan benar saat berpergian, menjaga jarak aman 1,5 – 2 meter dengan orang lain, mencuci tangan dengan sabun, dan air mengalir secara rutin.

Untuk itu, Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2020 di Kota Makassar yang telah dilaksanakan dimasa pandemi *Covid-19* berpotensi memunculkan permasalahan terhadap penindakan pelanggaran oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum Kota Makassar. Hal ini akan menimbulkan semakin turunnya angka partisipasi masyarakat untuk melapor. Dalam penanganan pelanggaran yakni pelanggaran berupa temuan dan pelanggaran berupa laporan, diantara kedua pelanggaran tersebut yang banyak ditemukan adalah pelanggaran berupa temuan, sehingga potensi pelanggaran berupa laporan lebih sedikit dari masyarakat. Potensi pelanggaran dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah serentak dalam tahapan kampanye yang ditangani langsung oleh Bawaslu Kota Makassar salah satunya yaitu pelanggaran protokol kesehatan.

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah tahun 2020 adalah pelaksanaan yang berbeda dengan Pilkada tahun sebelumnya, dimana pelaksanaan Pilkada serentak di tahun 2020 ini telah berlangsung pada masa pandemi Covid-19, sehingga Bawaslu Kota Makassar mengutamakan penerapan protokol kesehatan pada pemilihan, peserta, dan penyelenggara Pemilu. Apabila peserta pemilihan dan tim kampanye melanggar protokol kesehatan maka akan diberikan sanksi berupa peringatan tertulis bahkan sampai pembubaran kampanye berdasarkan Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2020 tentang perubahan kedua Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2020 tentang pelaksanaan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota serentak lanjutan dalam kondisi non alam (Covid-19).

Berdasarkan pra penelitian yang telah penulis lakukan di Badan Pegawai Pemilu Lanjutan Kota Makassar pada pelaksanaan Pilukada Serentak Lanjutan Tahun 2020 di Kota Makassar berlangsung terutama pada tahapan kampanye terdapat beberapa jenis penanganan pelanggaran yakni melanggar protokol kesehatan yang terjadi pada pelaksanaan tahapan kampanye. Data pelanggaran protokol kesehatan yang terjadi di Kota Makassar, didapatkan bahwa dari 15 Kecamatan terjadi pada Kecamatan Biringkanaya, Kecamatan Ujung Pandang, dan Kecamatan Tallo.

Keseluruhan data pada pelanggaran protokol kesehatan tersebut berupa 19 temuan dan 6 laporan. Berarti pada data pelanggaran pengawasan penerapan protokol kesehatan Badan Pengawas Pemilihan Umum Kota Makassar pada Pilkada serentak Lanjutan hanya sebagian dari beberapa kecamatan yang ada di Kota Makassar.¹⁸

Pada Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2020 membahas mengenai pembatasan dalam tahapan Pilkada serentak Kota Makassar salah satunya adalah tahapan kampanye. Didalam peraturan tersebut membatasi proses kampanye yang biasanya dilakukan dengan cara mengumpulkan banyak orang. Penjelasan dalam Pasal 57 huruf a dinyatakan bahwa tahapan kampanye dalam pemilihan serentak lanjutan diselenggarakan dengan menggunakan metode pertemuan terbatas. Maka dari itu Bawaslu memiliki tugas tambahan dalam melakukan pengawasan dalam tahapan kampanye.

Dalam Peraturan Bawaslu Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pengawasan, Penanganan Pelanggaran, dan Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Non Alam Corona *Virus Disease* 2019 (*Covid-19*) pada Pasal 24 mengamanatkan bahwa :

¹⁸Sumber Data resmi Badan Pengawas Pemilihan Umum Kota Makassar

1. Jika terdapat bentuk kegiatan Kampanye yang diduga melanggar protokol kesehatan pencegahan dan pengendalian *Covid-19*, Pengawasan Pemilihan berkoordinasi dengan jajaran KPU, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia daerah setempat sesuai tingkatan.
2. Dalam hal koordinasi menetapkan terdapat pelanggaran protokol kesehatan pencegahan dan pengendalian *Covid-19* dalam bentuk kegiatan Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Kepolisian Negara Republik Indonesia daerah setempat sesuai tingkatan melakukan pembubaran kegiatan kampanye.¹⁹

Berdasarkan uraian diatas pada pelaksanaan Pilkada serentak lanjutan Kota Makassar yang telah dilaksanakan ditengah pandemi *Covid-19*, bahwa Bawaslu Kota Makassar bukan hanya mengawasi pelanggaran umum yang terjadi dalam tahapan pelaksanaan kampanye, tetapi Bawaslu juga mengawasi mengenai pelanggaran penerapan protokol kesehatan yang merupakan bentuk ketidaktaatan peserta Pilkada terhadap peraturan yang berlaku, sehingga sangat menarik untuk mengkaji lebih dalam terkait **“Efektivitas Pengawasan Bawaslu Terhadap Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Kota Makassar Dimasa Pandemi *Covid-19*”**. Sebagaimana tugas dari Bawaslu adalah melakukan pengawasan dengan memastikan pelaksanaan pilkada sesuai dengan aturan yang berlaku.

¹⁹Peraturan Bawaslu Nomor 4 tahun 2020 2020 tentang Pengawasan, Penanganan Pelanggaran, dan Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Non Alam Corona Virus Disease 2019 (*Covid-19*)

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka dapat dirumuskan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan pengawasan Bawaslu terhadap tahapan kampanye Pilkada Kota Makassar ditengah Pandemi *Covid-19*?
2. Apa faktor-faktor yang menghambat pengawasan Bawaslu dalam pelaksanaan Pilkada Kota Makassar ditengah Pandemi *Covid-19* ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan pelaksanaan pengawasan Bawaslu terhadap tahapan kampanye Pilkada Kota Makassar ditengah Pendemi *Covid-19*
2. Untuk mengetahui dan menejelaskan faktor-faktor yang mengambat pengawasan Bawaslu dalam pelaksanaan Pilkada Kota Makassar ditengah Pandemi *Covid-19*

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dalam peneitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan dari hasil penelitian ini dapat menambah wawasan dan mengembangkan ilmu pengetahuan pada umumnya, dan Hukum Administrasi Negara pada khususnya di bidang Pengawasan.

2. Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan menjadi media penulis untuk menyalurkan dan memberikan sumbangan pemikiran kepada masyarakat terkait efektivitas pengawasan bawaslu terhadap pelaksanaan pilkada serentak Kota Makassar dimasa pandemi *Covid-19*.

3. Manfaat Bagi Penulis

Untuk menambah pengalaman, pengetahuan dan wawasan secara luas bagi penulis.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian yang berjudul “Efektivitas Pengawasan Bawaslu Terhadap Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Kota Makassar Dimasa Pandemi *Covid-19*” bahwa asli dilakukan oleh penulis dengan berdasar pada isu hukum yang berkembang dan dilakukan dengan berbagai pendekatan untuk menganalisis isu hukum dalam penelitian ini.

Untuk perbandingan, dapat dikemukakan hasil penelitian terdahulu sebagai berikut :

1. Andi Ilham Taufik Ramli, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, 2020 dengan judul Kedudukan Badan Pengawas Pemilu Terhadap Pengawasan Pemilihan Kepala

Daerah Serentak Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XVII/2019.

Rumusan Masalah :

- 1) Bagaimana kedudukan Badan Pengawas Pemilu terhadap pengawasan Pemilihan Kepala Daerah serentak pasca Putusan MK Nomor 48/PUU-XVII/2019 ?
- 2) Bagaimana pertimbangan hukum hakim Mahkamah Konstitusi terhadap perkara No. 48/PUU-XVII/2019 tentang kedudukan Badan Pengawas Pemilu terhadap pengawasan Pemilihan Kepala Daerah serentak ?

Kesimpulan :

Berdasarkan kajian dan pembahasan terhadap rumusan masalah diatas, maka kesimpulannya sebagai berikut :

1. Perubahan kedudukan kelmbagaan tidak serta merta menyelesaikan persoalan lembaga pengawas pemilu dalam penyelenggaraan Pilkada. Hal itu dikerenakan secara kewenangan Bawaslu dan UU Pilkada, berbeda dengan Bawaslu pada UU Pemilu. Seperti dalam kewenangan penindakan pelanggaran administrasi. Pada UU Pilkada kewenangan bawaslu dalam penindakan pelanggaran adminitrasi hanya berupa rekomendasi kepada KPU. Sedangkan pada UU Pemilu, kewenangan Bawaslu telah mengalami penguatan dalam hal melakukan sidang

adjudikasi dan memutus penyelesaian sengketa proses pemilu. Perbedaan kewenangan tersebut menyebabkan terjadinya tumpang tindih peraturan hukum pemilu.

2. Dalam pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi pada perkara Nomor 48/PUU-XVII/2019, yaitu penyesuaian Panwas Kabupaten/Kota menjadi Bawaslu Kabupaten/Kota telah sesuai dengan makna yang terkandung dalam Pasal 22E ayat (5) bahwa pemilihan diselenggarakan oleh sebuah “Komisi Pemilihan Umum” yang merujuk pada fungsi penyelenggaraan pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Selain itu, penyesuaian ketentuan atas frasa, sifat, jumlah anggota dan pengisian jabatan bawaslu Kabupaten/Kota didasarkan karena penyelenggara pemilu juga adalah penyelenggara pilkada dalam hal ini Bawaslu yang berwenang melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Indonesia.

Perbedaan dari penelitian diatas yang lebih fokus pada kedudukan kelembagaan Bawaslu pada pengawasan pilkada serentak pasca dikeluarkannya Putusan MK No. 48/PUU-XVII/2019, penelitian yang penulis lakukan lebih berfokus pada pengawasan Bawaslu pada pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah serentak di Kota Makassar dimasa pandemi *Covid-19*

1. Fauzan Machmud, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 2019 dengan judul Analisis Hukum Kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum Dalam Memutus Pelanggaran dan Sengketa Proses Pemilihan Umum.

Rumusan Masalah :

- 1) Apakah pengaturan kewenangan Bawaslu dalam memutus pelanggaran dan sengketa proses pemilu telah sejalan dengan fungsinya sebagai pengawasan pemilu ?
- 2) Apakah faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan kewenangan Bawaslu dalam memutus pelanggaran dan sengketa proses pemilu ?

Kesimpulan :

Berdasarkan kajian dan pembahasan terhadap rumusan masalah diatas, maka kesimpulannya sebagai berikut :

1. Lahirnya kewenangan Bawaslu dalam memutus pelanggaran dan sengketa proses pemilu dilatarbelakangi oleh aspek filosofis kehadiran lembaga pengawas pemilu, yang pada hakikatnya memiliki kedudukan penting sebagai pengawai kedaulatan rakyat dan pelindung hak politik rakyat. Namun dengan pengaturan kewenangan memutus yang merupakan karakteristik dari fungsi peradilan ini, telah menempatkan Bawaslu dalam posisi yang bertolak belakang karena kewenangan memutus ini tidak sejalan

dengan fungsi Bawaslu sebagai lembaga pengawas pemilu. Fungsi pengawasan dan kewenangan memutus yang dilakukan oleh satu lembaga yang sama ini berpotensi untuk menimbulkan adanya conflict of interest dalam pelaksanaannya. Adapun dari aspek kelembagaan, dengan kedudukan Bawaslu yang merupakan bagian dari penyelenggara pemilu menambah ketidakjelasan atau ketidakserasian antara kedudukan, fungsi dan kewenangan Bawaslu miliki.

2. Dalam melaksanakan kewenangan memutus pelanggaran dan sengketa proses pemilu, hambatan yang dialami oleh Bawaslu 176 secara umum disebabkan karena pengaturan UU Pemilu yang mempersyaratkan latar belakang pendidikan sarjana hukum terhadap calon anggota Bawaslu, baik tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota. Akibatnya, pelaksanaan kewenangan memutus yang membutuhkan kecapakan dan kompetensi di bidang hukum belum dapat berjalan secara optimal karena terdapat beberapa Bawaslu di tingkat daerah yang keanggotaannya tidak diisi oleh anggota yang berlatar belakang sarjana hukum.

Perbedaan dari penelitian diatas yang lebih fokus pada kewenangan Bawaslu dalam memutus pelanggaran dan sengketa proses pemilu, penelitian yang penulis lakukan lebih berfokus pada

pengawasan Bawaslu pada pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah serentak di Kota Makassar dimasa pandemi *Covid-19*.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Efektivitas Hukum

Efektivitas Hukum berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan, efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya²⁰. Efektivitas adalah kemampuan untuk memilih tujuan atau sasaran yang tepat dan mencapainya. Karena itu pada efektivitas menentukan kaitan antara apa yang dilakukan atau apa yang telah tercapai atau hasil yang sebenarnya telah dicapai dengan harapan atau hal yang telah ditetapkan dalam rencana atau hasil yang diharapkan.

Efektivitas Hukum merupakan suatu kegiatan yang memperlihatkan strategi perumusan masalah yang bersifat umum, yaitu suatu perbandingan antara *De Sein* dan *De Sollen*. Secara khusus terlihat jenjang antara hukum dalam tindakan (*law in action*) dengan hukum dalam teori (*law in theory*), dengan kata lain kegiatan ini memperlihatkan kaitan antara *law in action* dan *law in theory*.²¹

²⁰Sabian Usman, 2009, *Dasar-Dasar Sosiologi*, Pustaka Belajar, Yogyakarta, hlm. 12

²¹Soerjono Soekanto, 1987, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, Rajawali, Jakarta, hlm. 73

Efektivitas Hukum berarti bahwa orang benar-benar berbuat sesuai dengan norma-norma hukum sebagaimana mereka harus berbuat, diterapkan, dan dipatuhi.²² Efektivitas adalah kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya. Pada teori efektivitas adalah konseptual yang sangat luas, dengan mencerna berbagai aspek di luar maupun di dalam organisasi. Efektivitas ialah hubungan antara output dengan target, semakin besar kontribusi output terhadap tercapainya target, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan.

Mengukur efektivitas juga bisa dilakukan dengan berbagai strategi. Beberapa diantaranya ialah didasarkan pada *goal approach*, *system resource approach*, *internal* atau *internal process approach*. Masalah pokok dari efektivitas hukum yakni menelaah apakah hukum itu berlaku, kaidah hukum yang telah dirumuskan dalam undang-undang atau keputusan hakim dengan realitas hukum. Menurut Soerjono Soekanto, apabila seseorang mengatakan bahwa suatu kaidah hukum berhasil atau gagal mencapai tujuan, maka hal ini biasanya diukur apakah pengaruhnya berhasil mengatur sikap tindakan atau perilaku tertentu sehingga sesuai dengan tujuan atau tidak. Dalam

²²Sabian Usman, *Op Cit*, hlm. 12

efektivitas hukum pernyataan kaidah hukum dapat mengacu pada hukum substansi atau hukum materil, dan hukum acara atau hukum formil. Demikian halnya ketika berbicara mengenai efektivitas hukum dalam masyarakat Indonesia berarti membahas daya kerja hukum dalam mengatur dan atau memaksa warga masyarakat untuk taat dan patuh terhadap hukum yang berlaku. Efektivitas hukum berarti mengkaji kaidah hukum yang telah memenuhi syarat yaitu berlaku secara yuridis, sosiologis, dan filosofis.²³

Efektivitas yakni unsur yang sangat penting untuk tercapainya misi atau sasaran yang telah ditetapkan dalam setiap kegiatan, program, ataupun organisasi. Disebut efektivitas bila tercapainya sasaran ataupun tujuan seperti yang telah ditentukan sebelumnya. Prinsip yang dianut dalam Undang-Undang Pemilu yang berkaitan dengan penyelenggaraan adalah prinsip efektif. Maksudnya adalah bahwa pemilu sebagai suatu rangkaian proses dapat diselenggarakan secara efektif. Efektif yang dimaksud adalah bahwa proses Pemilu dilakukan dengan menghasilkan para pemimpin yang memiliki kualitas individual dan organisasional yang baik, sehingga mereka dapat mengelola negara dan kepentingan publik secara baik.²⁴

²³Zainuddin Ali, 2003, *Filsafat Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 94

²⁴Fajlurrahman Jurdi, 2018, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana, Jakarta, hlm. 75

B. Demokrasi

1. Pengertian Demokrasi

Peristilahan kata demokrasi berawal dari dua asal kata bahasa Yunani, yakni “*demos*” dan “*kratos*”. Menurut artinya secara harfiah yang dimaksud dengan demokrasi, yaitu “*demos*” yang berarti rakyat dan “*kratos*” yang berarti pemerintahan, sehingga kata demokrasi berarti suatu pemerintahan yang dijalankan oleh rakyat. Makna dari pemerintahan rakyat bahwasanya segala kebijakan yang dibuat oleh negara harus melibatkan partisipasi rakyat.²⁵ Demokrasi menyatakan makna kekuasaan pada dasarnya berawal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Walaupun sangat jelas sebutan dari kata demokrasi menurut bunyi kata awalnya, tetapi pada praktek demokrasi itu dapat dijalankan dan dipahami dengan cara yang berbeda-beda, bahkan pertumbuhannya sangat signifikan dan sangat tidak terkontrol.

Pada teori negara hukum demokrasi sesungguhnya yang dimaksud demokrasi yakni salah satu sistem pemerintahan dalam sebuah negara dimana warga negara secara langsung telah memiliki kedudukan, kewajiban, hak dan kekuasaan baik dalam mewujudkan kehidupannya meskipun dalam keikutsertaan terhadap kekuasaan negara, dan rakyat berkuasa untuk ikut serta

²⁵Gadung Kurniawan, “Kebebasan Sebagai Hakekat Demokrasi”, Jurnal Inovatif, Vol.8 Nomor 1 Januari 2015

dalam menjalankan negara atau ikut mengawasi jalannya kekuasaan baik secara langsung atau tidak langsung.²⁶ Pengertian demokrasi menurut pendapat para ahli yaitu, demokrasi menurut Charles Costello merupakan suatu sistem sosial dan juga politik pemerintahan dimana di dalamnya kekuasaan pemerintah dibatasi oleh hukum dan juga budaya yang melindungi segenap hak perorangan dari warga negara itu sendiri, sementara demokrasi menurut Hans Kelsen merupakan suatu pemerintahan yang diadakan dan dilaksanakan dari pemerintahan yang diadakan dan dilaksanakan dari rakyat dan untuk rakyat itu sendiri.²⁷

Selama ini Demokrasi diklasifikasikan menjadi dua pengertian yaitu Materil dan Formil, dalam pengertian materil demokrasi sebagai ideologi, teori atau pandangan hidup, sedangkan dalam pengertian formil, yaitu demokrasi dalam praktik. Dalam arti materil demokrasi terbagi atas tiga kategori yaitu di dasarkan oleh kemerdekaan, kemajuan di bidang ekonomi, dan didasarkan pada gabungan dari kedua kategori tersebut. Sementara dalam arti formil berwujud pada sistem ketatanegaraan yang dianut oleh masing-masing negara yang tidak selalu sama yakni ada sistem pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan presidensial, sistem diktatorial, dan sistem pemerintahan

²⁶Munir Fuady, 2014, *Konsep Negara Demokrasi*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 2

²⁷Bambang Agus Windu, "Dinamika Demokrasi di Indonesia", *Jurnal Mimbar Administrasi Fisip Untag Semarang*, Vol. 15 Nomor 19 April 2019 hlm. 4

campuran. Adanya negara kesatuan, negara federal, negara republik, negara kerajaan dan lain sebagainya.²⁸

Mendalami terkait dengan demokrasi artinya bahwa kita sedang membicarakan terkait dengan kekuasaan, atau lebih tepatnya dalam mengelola kekuasaan secara baik dan beradab yang didasari oleh nilai-nilai dan etika, serta peradaban yang menghargai martabat kemanusiaan. Tiap warga negara yang telah dijamin kedudukannya secara hukum yaitu pelaku utama dalam demokrasi.

2. Konsep Demokrasi

Konseptual demokrasi sebenarnya bermula dari pemikiran terkait hubungan negara dan hukum di Yunani Kuno dan dipraktikkan dalam kehidupan bernegara dari abad ke 4 sebelum Masehi hingga abad ke 6 M. Pada pelaksanaan demokrasi saat itu dilakukan secara langsung artinya ialah rakyat yang meyakinkan secara langsung atas setiap keputusan yang berhubungan dengan kebutuhan publik berdasarkan prosedur mayoritas.

Konsep Demokrasi selalu menempatkan rakyat pada posisi yang sangat strategis dalam sistem ketatanegaraan, walaupun pada tataran implementasinya terjadi perbedaan antara negara

²⁸Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, hlm. 62

yang satu dengan negara yang lain.²⁹ Berkaitan dengan pemerintahan rakyat, ada trademark yang sangat terkenal sampai saat ini yang dinyatakan oleh salah satu presiden Amerika Serikat Abraham Lincoln menyatakan bahwa demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Mengacu kepada pernyataan tersebut bahwa demokrasi diakui oleh banyak orang dan Negara sebagai sebuah sistem nilai kemanusiaan paling menjanjikan masa depan umat manusia.

Menurut John Locke berpandangan bahwa kekuasaan penguasa itu tidak akan mutlak, tetapi selalu terbatas, individu-individu tidak menyerahkan seluruh hak alamiah mereka, dan dalam mengadakan perjanjian dengan seorang atau sekelompok orang. John Locke juga menyampaikan bahwa mewatasi kewenangan penguasa negara kiranya hak-hak asasi warga negaranya terlindungi. Dominasi tugas negara juga harus dibagi menjadi tiga kekuasaan yakni, *eksekutif* (yang mempertahankan peraturan-peraturan dan mengadili), *federative* (yang tidak termasuk lapangan kekuasaan terdahulu) ,*legislatif* (yang membuat undang-undang). Hal ini membatasi seluruh langkah penguasa negara agar tidak bertindak semaunya tetapi harus berdasarkan dan berakar pada aturan yang berlaku.³⁰

²⁹Muntoha, "Demokrasi dan Negara Hukum", Jurnal Hukum, Vol. 3 Nomor 16 Juli 2009, hlm. 380

³⁰Evi Purnamawati, " Perjalanan Demokrasi DI Indonesia", Vol.18 Nomor 2, Mei 2020, hlm. 252

Demokrasi di negara Indonesia telah dilaksanakan dengan cara yang salah satunya yakni diwarnai dengan bertambah intensifnya Pemilihan Umum secara langsung atau seringkali disebut dengan Pemilihan Umum. Rakyat sudah sering kali dihadirkan setiap proses Pemilihan Umum secara langsung dalam memilih para pemimpin mereka, mulai dari presiden, DPR, DPD, DPRD, dan Pemilihan Kepala Daerah. Pemilihan Umum oleh banyak pihak diwakili sebagai salah satu indikator demokrasi, terutama di tingkat daerah (Pemilu Legislatif dan Pemilu Kepala Daerah). Dengan hal tersebut, pentingnya agar mengerti substansi demokrasi juga impelementasi yang sudah sesuai dengan masyarakat Indonesia. Rakyat Indonesia dalam mengartikan demokrasi itu menjadi hal yang sangat penting sebagai dasar model demokrasi yang dibutuhkan masyarakat Indonesia pada saat ini.

Sistem pemerintahan atau kewenangan yakni adanya sekat kewenangan beserta lembaganya, sampai tidak akan ada pihak yang merasa lebih rendah atau lebih tinggi dari yang lainnya. keikutsertaan masyarakat lebih terlihat melalui wakil mereka yang telah mempunyai kekuasaan dalam pemerintahan.³¹ Sebagai sebuah konsep demokrasi yang memiliki makna luas dan mengandung banyak elemen yang kompleks. Warga negara

³¹Arif Sofyan, "Pemaknaan Demokrasi Di Era Reformasi", Jurnal Politika, Vol. 4 Nomor 2, Oktober 2013, hlm. 9

diberikan kesempatan untuk memilih salah satu diantaranya pimpinan-pimpinan politik yang bersaing secara sehat agar meraih suara dan dinamakan demokrasi karena dilakukan dengan cara menunjukkan kemampuan untuk memilih diantara pemimpin-pemimpin politik pada masa pemilihan.

Dengan kata lain, dapat juga diungkapkan bahwa demokrasi merupakan suatu metode penataan dan pengaturan lembaga untuk mencapai pada keputusan politik, bahwa individu-individu mendapatkan kewenangan untuk memutuskan keputusan melalui perjuangan kompetitif dengan cara mendapatkan suara terbanyak. Aturan main ini hendaknya menjamin pemberian ruang gerak atau peluang yang sama bagi setiap masyarakat dalam melakukan semua aktifitas kehidupan berbangsa dan bernegara. Aturan main ini yang telah dirumuskan dan telah dituangkan dalam bentuk hukum tersebut seyogyanya dapat dihormati oleh setiap aktor sosial dalam segala tingkat dan kapasitasnya.³²

Di Indonesia, pergerakan nasional juga mencita-citakan pembentukan negara demokrasi yang berwatak anti feodalisme dan anti imperialisme, dengan tujuan membentuk masyarakat sosialis. Landasan demokrasi adalah keadilan, dalam arti terbukanya peluang kepada semua orang, dan berarti juga

³²Heru Nugroho, "Sebuah Kerangka Konseptual Untuk Memahami Dinamika Sosial-Politik di Indonesia" Jurnal Pemikiran Sosiologi, Vo. 1 Nomor 1 Mei 2012, hlm.1

kemandirian dari orang yang bersangkutan untuk mengatur hidupnya, sebanding dengan apa yang diharapkan. Persoalan mengenai keadilan menjadi hal yang sangat penting, dalam hal ini memiliki hak untuk memutuskan alur hidupnya masing-masing, tetapi diluar dari itu kita semua harus tetap hormati haknya, wajib tetap memberi waktu dan dimudahkan serta pertolongan agar dimudahkan meraih apa yang diharapkan.³³

3. Demokrasi Pasca Reformasi di Indonesia

Demokrasi telah membuat isu sentral dalam satu dekade terkait dengan perubahan-perubahan sosial dan ketatanegaraan Negara Indonesia. Rakyat telah menyimpan impian yang besar dengan adanya perbaikan sebagai hasil dari perkembangan demokrasi di Indonesia.³⁴ Perwujudan demokrasi di era reformasi (1998-sekarang) diketahui dengan turunnya presiden yakni Bapak Soeharto yang telah menduduki jabatan sebagai kepala negara selama sekitar 32 tahun. Demokrasi Indonesia pada periode reformasi menyimpan dasar yang kuat bagi pelaksanaan demokrasi Indonesia dimasa yang akan datang.³⁵

Setelah reformasi, Indonesia telah memenuhi segala transformasi tatanan kenegaraan. Hal tersebut dapat dilihat melalui

³³Nurainun Mangusong, 2010, *Hukum Tata Negara I*, Fakultas Syari'ah dan Hukum Press, Yogyakarta, hlm. 139

³⁴*Ibid*, hlm. 5

³⁵Evi Purnamawati, " Perjalanan Demokrasi DI Indonesia", Vol.18 Nomor 2, Mei 2020, hlm. 257

perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) di awal reformasi sebanyak 4 kali perubahan. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan atauran dan norma dasar dalam penyelenggaraan bernegara di Indonesia, pada perubahan ketiga tahun 2001 telah merubah tatanan demokrasi Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2), yang menyatakan “ bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” . Kemudian dalam Pasal 1 ayat (3) dipertegas lagi bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Hal tersebut menjelaskan bahwa Indonesia menganut sistem demokrasi konstitusional.³⁶

Pada era reformasi berkembang menyeruak dalam tatanan kehidupan politik Indonesia, sebagian besar masyarakat berharap akan lahirnya tatanan dan sistem perpolitikan yang benar-benar demokratis.³⁷ Pelaksanaan demokrasi di Indonesia yakni memberikan keleluasaan pers sebagai ruang publik untuk mengikut serta dalam kebangsaan dan kenegaraan, berlangsungnya sistem multipartai diberlakukan terdapat pada pelaksanaan Pemilu pada tahun 1999. Periode ini peluang pada masyarakat untuk bersatu

³⁶Sutan Sorik, “Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia” Jurnal Penelitian Politik, Vol. 16 Nomor 1 Juni 2019, hlm. 102

³⁷Hartuti Purnaweni, “ Demokrasi Indonesia”, “Jurnal Administrasi Publik”, Vol. 3 Nomor 2 2004, hlm. 119

dan bergabung sesuai dengan ideologi dan aspirasinya.³⁸ Gugurnya rezim orde baru sudah memicu bangsa Indonesia meniti saat yang demokratis. Reformasi ini bertujuan untuk mewujudkan tata kehidupan yang demokratis, dengan terlihat bermunculan banyaknya partai politik baru, kebebasan berserikat, dan dibentuknya lembaga-lembaga penyelenggaraan pemilihan umum yang independen.³⁹

Walaupun begitu, mestilah diketahui bahwa demokrasi ini tidaklah sebagai landasan, struktur, dan prosedur pemerintahan yang bagus. Demokrasi telah dibenarkan dan diikuti bukan karena sudah benar, tetapi merupakan pilhan yang telah disetujui dan dianut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Demokrasi ini juga bisa dilihat sebagai sistem dan bukanlah suatu yang telah jadi atau bisa disempurnakan, Pemilihan Umum sebagai salah satu sarana untuk penerapan demokrasi pun selalu terlaksana dengan proses pelaksanaan yang hampir tidak pernah usai.⁴⁰

³⁸Evi Purnamawati, *Op Cit*, hlm. 258

³⁹Sutan Sorik, *Op Cit*, hlm. 102

⁴⁰*Ibid*, hlm. 103

C. Pemilihan Kepala Daerah

1. Pengertian Pilkada

Istilah Kepala Daerah sesungguhnya tidak dijumpai dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan hanya menyebutkan istilah “Kepala Pemerintahan Daerah”.⁴¹ Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintahan Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 berbunyi bahwa “Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota” berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.⁴²

Pilkada merupakan pemilihan umum untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota secara langsung oleh masyarakat daerah setempat yang telah melengkapi syarat dan ketentuan aturan yang berlaku. Menurut Joko J. Prihantoro

⁴¹Zainal Arifin Hoesein, “Pemilu Kepala Daerah Dalam Transisi Demokrasi”, Jurnal Konstitusi, Vol. 7 Nomor 6, Desember 2010, hlm. 1

⁴²Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah

menyampaikan bahwasanya “Pilkada adalah proses rekrutmen politik yakni pemilihan masyarakat terhadap tokoh yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah, baik Gubernur dan Wakil Gubernur maupun Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota”.⁴³ Makna Pemilihan Kepala Daerah secara demokratis sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah Pemilihan secara langsung oleh rakyat. Pada pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menyebutkan bahwa “Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis”. Pemilihan Kepala Daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat merupakan proses politik bangsa Indonesia menuju kehidupan politik yang demokratis, transparan dan bertanggung jawab.⁴⁴

2. Dinamika Pengaturan Pilkada

Dinamika pengaturan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak terlepas dari pemerintahan tersebut, bahwa dari itu sewajarnya pemerintah daerah tersebut telah ada sejak pemerintahan Belanda yang tingkatan aturannya sudah berubah. Pada masa kemerdekaan melalui Undang-Undang Nomor 1 tahun

⁴³Hani Adhani, 2019, *Sengketa Pilkada Penyelesaian dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi*, Rajawali Pers, Depok, hlm.15

⁴⁴Titik Triwulan Tutik, 2015, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenadamedia Gorup, Jakarta, hlm 270

1945 mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah, kepala daerah seperti mana pemimpin komite nasional daerah. UUD NKRI tahun 1945 lalu berganti menjadi Konstitusi RIS tahun 1945 telah mengganti bentuk negara menjadi negara serikat, tetapi pada tahun 1950 berubah lagi menjadi negara kesatuan.⁴⁵

Pada UUD NKRI Tahun 1945 sebelum awal perubahan yang menyusun mengenai pemerintahan daerah dalam pasal 18 yakni terdiri dari satu ayat yang berbunyi maka pembagian daerah Indonesia atas daerah kecil dan daerah besar demikianlah gambaran susunan pemerintahan diatur oleh Undang-Undang dengan melihat dan mengingat landasan permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia terkandung dapat diartikan dalam beberapa hal yakni :

- a. Pemisahan daerah kedalam daerah kecil dan daerah besar ;
- b. Struktur pemerintahan yang demokratis ;
- c. Menghargai hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa ;

⁴⁵Husein Muslimin, "Dinamika Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", Jurnal Cakrawala Hukum, Vol. 10 Nomor 1, Juni 2019, hlm. 43

d. Dituangkan atau diselenggarakan dalam Undang-Undang..

Dalam sistem Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tersebut menempatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tak mampu menetapkan secara pasti sampai siapa yang dikehendaki untuk menjadi pemimpin Daerah. Hal tersebut sangat wajar sebab pada Undang-Undang ialah bagian dari pemerintah daerah. Konsekuensi terkait hal ini, bahwa walaupun pada konteks normatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kedudukannya sejajar dengan kepala daerah. Oleh karena itu, maka realitanya bukan hasil pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebab akhirnya akan berpegang pada penilaian Presiden, dapat disimpulkan bahwa pemerintah pusatlah yang sesungguhnya mengendalikan pemerintah daerah secara keseluruhan.⁴⁶

Pilihan terhadap sistem pemilihan langsung merupakan koreksi atas Pemilihan Kepala Daerah yang terdahulu menggunakan sistem perwakilan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sebagaimana tertuang dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Digunakannya sistem Pemilihan langsung

⁴⁶*ibid*, hlm. 44

akan menunjukkan perkembangan penataan format demokrasi daerah yang berkembang dalam kerangka liberalisasi politik. Pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah yang dilakukan secara langsung oleh rakyat yakni salah satu sistem politik di daerah kedepannya mengarah oleh kehidupan politik yang lebih bertanggung jawab dan demokratis. Sebab itu, untuk melindungi pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah yang memenuhi derajat kompetisi yang sehat, berkualitas, dan partisipatif yang mampu dipertanggungjawabkan.⁴⁷

Pada tahun 2004 Negara Indonesia telah sukses menyelenggarakan Pemilihan Umum legislatif dan Pemilihan Umum Presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat yang pelaksanaannya berjalan demokratis dan tertib. Oleh karena keberhasilan tersebut, ini akan menjadi salah satu momentum untuk diselenggarakannya Pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Masyarakat akan menuntut supaya Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah pun ditunjuk oleh masyarakat itu sendiri. Maka dari itu pemerintah memberikan pendapatnya melalui kegiatan revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

⁴⁷Hani Adhani,2019,*Sengketa Pilkada Penyelesaian dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi*, Rajawali Pers, Depok, hlm.16

2.1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang didalamnya telah mengatur Pemilihan Kepala Daerah secara langsung yakni Kepala Daerah dipilih langsung oleh rakyat didaerahnya. Pada Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 telah ditetapkan bahwa dalam pencalonan Kepala Daerah dilakukan secara berpasangan seperti dalam penjelasan pada Pasal 56 bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berpasangan ini dimaksudkan untuk menghindari kemungkinan terjadinya konflik antara Kepala Daerah dengan Wakil Kepala Daerah.

Dengan dihilangkannya kekuasaan Kepala Daerah pada sistem Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD menjadi alasan Pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara langsung, ibarat yang tertuang didalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 bagian penjelas pada angka 4 yakni Kepala daerah adalah Kepala Pemerintah Daerah yang dipilih secara demokratis. Kepala Daerah dalam

melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah, dan perangkat daerah.⁴⁸

2.2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, sebagaimana telah disampaikan dalam konsideran Undang-undang nomor 12 Tahun 2008 maka, Undang-Undang ini dimaksudkan agar pelaksanaan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam peyelenggaraan pemerintahan daerah telah ditunjukkan layak untuk melahirkan pimpinan daerah yang efektif dengan memperhatikan keadilan, persamaan, kepastian hukum dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan prinsip-prinsip demokrasi.⁴⁹

Pada perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah pada pasal 59 ayat 1b dijelaskan bahwasanya calon Pemimpin Daerah dapat diusulkan dari calon perseorangan yang akan mendapatkan dukungan dari orang sekitar. Dalam perubahan kedua pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sesungguhnya telah membawa semangat perubahan, oleh karena itu munculnya Pasal 236 c

⁴⁸Diana Yusyanti, "Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah Menuju Proses Demokrasi Dalam Otonomi Daerah", "Jurnal Pembinaan Hukum Nasional", Vol. 4, Nomor 1, April 2015, hlm. 93-94

⁴⁹Hani Adhani, *Op Cit*, hlm. 44

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 untuk mematuhi dan sekaligus sebagai dasar aturan peralihan kekuasaan penyelesaian konflik hasil Pemilihan Kepala Daerah.⁵⁰

2.3 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Hal-hal penting yang telah diatur dalam UU ini antara lain, yakni bahwa Partai Politik yang dapat mendaftarkan pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota merupakan Partai Politik yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Terkait hal tersebut terjadi konflik pengelola Partai Politik, pengelola Partai Politik tingkat pusat yang bisa mendaftarkan pasangan calon yakni pengelola Partai Politik tingkat pusat yang telah mendapatkan Putusan Mahkamah Partai atau didaftarkan serta ditentukan dengan keputusan Menteri yang megusahakan kegiatan pemerintahan pada bidang hak asasi manusia dan hukum.

⁵⁰Diana Yusyanti, *Ibid*, hlm. 146

Kemudian pada akhirnya dalam rangka penyempurnaan penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang telah disahkan Pada tanggal 1 Juli 2016 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. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 inilah yang pada pemilihan tahun 2020 masih tetap digunakan.⁵¹

2.4 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020

Menurut kajian pada ketetapan peraturan perundang-undangan yang bermaktub dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sejatinya memiliki sistem yang dapat dilaksanakan andaikan terlihat syarat yang diharuskan atau memungkinkan tahapan Pemilihan Kepala Daerah harus ditunda. Pemilihan ini dengan dilakukan pemilihan lanjutan dan pemilihan susulan. Maka dari itu, dapat disimpulkan bahwa negara harus sigap dan cepat untuk menerbitkan sebuah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang terkait dengan Penundaan Pilkada. Hal

⁵¹<http://new.widyamataram.ac.id/content/news/urgensi-perppu-pilkada-di-masa-pandemi-covid-19> diakses pada Tanggal 18 Maret 2021

tersebut setidaknya merekomendasikan kedudukan legalitas pengunduran dan menjamin adanya suatu kepastian hukum dalam sistem ketatanegaraan.

Seperti yang diungkapkan pada pembahasan sebelumnya bahwa *Des Sein* hari ini secara tidak langsung telah menggugurkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 sebagai *Das Sollen*. Secara konseptual telah terjadi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*). Presiden telah menandatangani Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 2 Tahun 2020 yang menyusun mengenai pengunduran Pilkada. Perpu tersebut mengatur terkait perubahan ketigas atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. Perpu tersebut dibuat karena wabah yang menyerang Indonesia saat ini. Landasan inilah, Perpu Nomor 2 tahun 2020 dibentuk untuk menetapkan pelaksanaan Pilkada dapat terlaksana dengan cara yang berkualitas, aman demokratis, dan menjaga stabilitas politik dalam negeri.

Menurut hal tersebut, Presiden berbanding dengan kekuasaannya berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD NKRI Tahun 1945 sudah menentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 2 Tahun 2020 yang mengatur mengenai penundaan Pemilihan Kepala Daerah Lanjutan.

Peraturan pengganti undang-undang ini menyusun mengenai amandemen ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang disahkan pada tanggal 04 Mei 2020. Undang-Undang ini pada pilarnya mengatur tentang penentuan Perpu Nomor 2 Tahun 2020 mengenai amandemen Ketiga 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 menjadi Undang-Undang.⁵²

D. Teori Pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Istilah pengawasan lebih dikenal dan dikembangkan dalam ilmu manajemen, karena pengawasan merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaannya.⁵³ Pengawasan sendiri sangat diperlukan dalam suatu pengelolaan organisasi. Melalui pengawasan diharapkan dapat memaksimalkan kebijakan yang telah disusun untuk mencapai hasil yang direncanakan secara efektif dan efisien. Selain itu pengawasan juga berguna untuk

⁵²https://www.researchgate.net/publication/341133940_Urgensi_Perpu_Pilkada_sebagai_Kepastian_Hukum_di_Tengah_Kondisi_Wabah_Covid-19 diakses pada Tanggal 18 Maret 2021

⁵³Muchsan, 1992, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 36

mendeteksi sejauh mana kemungkinan penyimpangan yang telah terjadi. Dengan adanya kegiatan pengawasan secara langsung akan memaksimalkan fungsi evaluasi mengenai sejauh mana keberhasilan suatu kegiatan dapat tercapai.

Pengawasan menurut George R. Terry yang dikutip Muchsan S.H adalah "*Control is to determine what is accomplished evaluate it, and apply corrective measurer, if needed to result in keeping with the plan*". Dalam pengertiannya, pengawasan menitik beratkan pada tindakan evaluasi serta koreksi terhadap hasil yang dicapai, dengan maksud agar hasil tersebut sesuai dengan rencana.⁵⁴ Pengawasan adalah instrumen atau alat untuk perencanaan, akuntansi, analisis dan kontrol operasional suatu kegiatan usaha, digunakan untuk pengambilan keputusan berdasarkan sistem kumpulan data dan sistem itu digunakan secara konstan atau terus-menerus untuk melakukan analisis dari sudut pandang aspek bisnis yang berbeda.⁵⁵

Pengawasan ini perlu dilaksanakan untuk melindungi supaya penyelenggaraan acara telah sama dengan rencana yang telah ditetapkan dalam rangka terwujudnya harapan. Lewat pengawasan kita mampu melakukan pertimbangan apakah suatu entitas sudah sama dengan tugas dan fungsinya secara efisien, efektif, hemat,

⁵⁴Novembri Yusuf Simanjuntak, "Pemantauan Dalam Proses Penyelenggaraan Pemilu", "Jurnal Bawaslu", Vol. 3, Nomor 3, 2017. Hlm. 309

⁵⁵A'an Fendi dan Freddy Poernomo, 2017, *Hukum Administrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 259

dan sama dengan harapan, kebijakan yang sudah ditentukan dengan ditetapkan yang berlaku. Oleh karena itu, lewat pengawasan tersebut dapat menerima informasi mengenai efektivitas dan efesiansi pelaksanaan acara.

Dalam hukum adminitrasi negara, pengawasan sangat erat kaitannya dengan peranan aparatur pemerintah sebagai penyelenggara tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan. Pengawasan dalam hukum administrasi negara juga bermakna mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari hal-hal yang telah diberikan (preventif) dan memindak atau memperbaiki penyimpangan yang terjadi (represif)⁵⁶. Berikut akan dijelaskan mengenai pengawasan menurut pendapat beberapa ahli :

1. Hardibroto

Pengawasan adalah kegiatan penilaian terhadap organisasi/kegiatan dengan tujuan agar organiasai/kegiatan tersebut melaksanakan fungsinya dengan baik dan dapat memenuhi tujuannya yang telah ditetapkan.

⁵⁶S.F.Marbun, dkk, 2004, *Dimensi-Dimensi Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 267

2. Suyamto

Suyamto mendefinisikan pengawasan sebagai salah satu upaya atau kegiatan agar kita memahami dan menilai bahwa kenyataan yang sesungguhnya terkait perwujudan kegiatan dan tugas ini berimbang dengan seharusnya atau tidak.⁵⁷

3. Siagian

Pengawasan adalah proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berlangsung sesuai konsep yang sudah ditetapkan sebelumnya.⁵⁸

Berdasarkan beberapa definisi di atas dapat disimpulkan bahwa, pengawasan adalah suatu proses yang dilakukan untuk menilai dan menjaga kegiatan apakah sudah sesuai dengan yang direncanakan sehingga dapat mencegah terjadinya penyimpangan yang dapat merugikan suatu kegiatan. Selain itu pengawasan juga dapat disamakan dengan adanya koreksi terhadap *Das Sein* dan *Das Sollen*. Dimana *Das Sollen* (rencana) harus sesuai dengan *Des Sein* (kenyataan).⁵⁹

⁵⁷Angger Sigit dan Meylani Chahyaningsih, 2016, *Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, hlm. 14

⁵⁸*Ibid*, hlm. 13

⁵⁹*Ibid*, hlm. 15

Donnelly (1996) mengelompokkan pengawasan menjadi tiga tipe yaitu, pertama, pengawasan pendahuluan (*preliminary control*). Kedua, pengawasan pada saat kerja berlangsung (*cocurrent control*). Ketiga, pengawasan *feed back* (*feed back control*). Secara umum, pengawasan dapat diartikan sebagai suatu kegiatan untuk mengetahui apakah kegiatan dilaksanakan sesuai dengan yang diinginkan berdasarkan norma, nilai dan aturan yang ada. Pengawasan Pemilu diadakan agar kedaulatan rakyat yang diwujudkan dalam hak pilih warga negara bisa tersalurkan dengan sebenarnya, tanpa adanya manipulasi dan kecurangan.⁶⁰

2. Jenis-Jenis Pengawasan

Dari definisi pengawasan tersebut, terdapat beberapa bentuk/jenis dari pengawasan. Untuk lebih jelasnya akan diuraikan pada pembahasan di bawah ini.

a. Pengawasan Melekat

Pengawasan Melekat merupakan salah satu bentuk pengawasan yang dilaksanakan oleh pejabat pemerintah. Pengawasan melekat tersebut dilakukan oleh setiap pimpinan dalam sebuah organisasi untuk menyelenggarakan aktivitas organisasi agar berjalan dengan efektif dan efisien. Pengawasan

⁶⁰Novembri Yusuf Simanjuntak, "Pemantauan Dalam Proses Penyelenggaraan Pemilu", "Jurnal Bawaslu", Vol. 3, Nomor 3, 2017. Hlm. 310

melekat hakikatnya merupakan suatu kewajiban. Oleh karenanya memiliki sifat yang mutlak, yang berarti harus dilakukan. Meskipun seorang pimpinan telah dibantu oleh aparat akan tetapi pimpinan tersebut masih tetap harus melaksanakan sendiri pengawasan terhadap pelaksanaan tugas bawahannya. Dalam menjalankan pengawasan melekat ini, tidak lepas dari asas-asas umum pemerintahan yang baik telah dijunjung oleh pimpinan dalam menjalankan tugasnya dalam mengawasi bawahannya.

Pengawasan melekat penting adanya dalam suatu organisasi meskipun sudah ada pengawasan fungsional yang fungsinya mengawasi kinerja aparat pemerintah tetapi pengawasan yang dilakukan oleh pimpinanpun diperlukan agar meminimalisir terjadinya penyelewengan yang dilakukan bawahan dalam suatu unit kerja secara langsung.⁶¹

b. Pengawasan Fungsional

Pengawasan fungsional merupakan pengawasan yang harus dilakukan lembaga atau badan atau unit yang memiliki tugas dan fungsi melakukan pengawasan melalui pemeriksaan, pengujian, dan penilaian. Pengawasan fungsional merupakan bentuk pengawasan yang dilaksanakan oleh aparat pengawasan

⁶¹Angger Sigit dan Meylani Chahyaningsih, *Op Cit* hlm. 27-32

fungsional akan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengawasan fungsional terdiri atas pengawasan fungsional eksternal dan pengawasan fungsional internal. Pada pengawasan fungsional eksternal dilaksanakan oleh Badan Pengawasan Keuangan (BPK) dengan memeriksa, menyelidiki, serta mengevaluasi keuangan negara yang dilaksanakan oleh badan/organ negara apakah telah sesuai dengan yang ditentukan. Badan Keuangan Negara (BPK) berkedudukan di ibukota negara dan memiliki perwakilan di provinsi dengan mempertimbangkan kemampuan negara.

Pengawasan fungsional internal dilaksanakan oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jenderal, dan Inspektorat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Pelaksanaan pengawasan fungsional internal ini dijalankan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur tugas dan wewenang Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), serta Inspektorat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota.⁶²

c. Pengawasan Masyarakat

Pengawasan masyarakat merupakan pengawasan yang dilakukan terhadap aparatur pemerintahan yang bisa berupa

⁶²*Ibid*, hlm. 49-51

kritikan, saran, pertanyaan, permintaan informasi, dan lain-lain yang datang dari masyarakat tentang pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan yang ditujukan kepada orang atau unit kerja tertentu secara langsung atau tidak langsung. Dari pelaksanaan tersebut, masyarakat salah satu elemen yang kemungkinan besar merasakan dan melihat sendiri kinerja atau pelaksanaan pemerintah. Sehingga tidaklah heran apabila masyarakat diberikan akses untuk menjadi pengawas terhadap pelaksanaan pemerintahan yang dilakukan oleh para pejabat dan atau aparatur pemerintahan.⁶³

d. Pengawasan Legislatif

Pengawasan legislatif adalah pengawasan lembaga perwakilan rakyat terhadap kebijaksanaan dan pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan.⁶⁴

E. Badan Pengawas Pemilu

1. Sejarah Pengawas Pemilu

Dalam sejarah perkembangan pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia, istilah pengawasan pemilu sebenarnya baru muncul pada era 1980-an. Pada pelaksanaan Pemilu yang pertama kali dilaksanakan di Indonesia pada tahun 1955 belum dikenal

⁶³*Ibid*, hlm. 65-66

⁶⁴*Ibid*, hlm. 81

istilah pengawas Pemilihan Umum. Pada era ini terbangun *trust* di seluruh masyarakat dan warga negara tentang penyelenggaraan Pemilihan Umum yang dimaksudkan untuk membentuk lembaga parlemen yang saat itu disebut sebagai Konstituante. Kepentingan nasional itulah yang dapat menepis adanya upaya-upaya curang yang dilakukan oleh masing-masing pihak.⁶⁵

Walaupun pertentangan ideologi pada saat itu cukup kuat, dapat dikatakan sangat minim terjadi kecurangan dalam pelaksanaan tahapan. Kalaupun ada tekanan, itu terjadi di luar wilayah pelaksanaan Pemilu. Tekanan yang muncul merupakan pengaruh benar perbedaan ideologi pada saat itu. Sampai saat ini masih bermunculan kepercayaan bahwa Pemilihan Umum yang diselenggarakan pada tahun 1955 adalah Pemilihan Umum di Indonesia yang paling sesuai dan benar.

Kelembagaan Pengawas Pemilihan Umum hadir pada penyelenggaraan Pemilihan Umum yang dilaksanakan pada Tahun 1982, dengan sebutan Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu). Pada waktu itu telah bermunculan *distrust* pada penyelenggaraan Pemilihan Umum yang muncul pemilihan anggota baru dari suatu badan musyawarah oleh anggota yang telah ada dengan kekuatan rezim penguasa. Pendirian Panitia

⁶⁵Gunawan Suswantoro, 2015, *Pengawasan Pemilu Partisipatif*, Erlangga, Jakarta, hlm. 62

Pengawas Pelaksanaan Pemilu pada Pemilihan Umum pada tahun 1982 dilatar belakangi oleh penolakan atas banyaknya manipulasi dan kecurangan dalam perolehan suara yang dilakukan oleh para panitia Pemilihan Umum pada Pemilihan Umum pada tahun 1971. Sebab penyelewengan dan pelanggaran yang terjadi pada Pemilihan Umum pada tahun 1977 jauh lebih padat dan penolakan ini segera ditindaki oleh pemerintah dan DPR yang dikontrol oleh Golongan Karya dan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.

Gagasan yang hadir dalam menyesuaikan Undang-Undang yang bermaksud untuk mengembangkan keutamaan Pemilihan Umum Tahun 1982. Demi terpenuhi tuntutan PPP dan PDI, pemerintah menyetujui agar menaruh wakil peserta Pemilihan Umum ke dalam kepanitiaan Pemilihan Umum. Selain itu, pemerintah juga memperkenalkan hadirnya badan baru yang akan ikutserta secara langsung dalam urusan Pemilihan Umum dalam menemani Lembaga Pemilihan Umum (LPU).

Pada era reformasi, tuntutan pembentukan penyelenggara Pemilihan Umum ini bersifat mandiri dan bebas dari pemilihan penguasa semakin menguat. Maka dari itu dibentuklah lembaga penyelenggara Pemilihan Umum yang independen dan diberi nama Komisi Pemilihan Umum (KPU). Keadaan tersebut dimaksudkan agar mengurangi keikutsertaan penguasa didalam

penyelenggaraan Pemilihan Umum. Lembaga Pemilihan Umum ini adalah bagian dari Kementerian Dalam. Di sisi lain bahwa lembaga pengawas Pemilihan Umum juga berganti pembentukan dari Panitia Pengawas Pelaksana Pemilihan Umum menjadi Panitia Pengawas Pemilu.

Trasformasi yang mendasar tergantung dengan kelembagaan Pengawas Pemilihan Umum baru dilaksanakan lewat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Menurut Undang-Undang tersebut dalam penyelenggaraan pengawasan Pemilu dibuat sebuah lembaga *ad hoc* terlepas dari struktur Komisi Pemilihan Umum yang meliputi Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan dan Panitia Pengawas Pemilu. Berikutnya kelembagaan pengawas Pemilihan Umum dikuatkan lewat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 mengenai penyelenggaraan Pemilihan Umum dengan didirikan sebuah lembaga Independen yang tetap dan diberi nama Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu).⁶⁶

Kendati aparatur Badan Pengawas Pemilu dalam penyelenggaraan pengawasan berupaya sampai pada tingkatan kelurahan/desa dengan urutan Panitia Pengawas Pemilu Provinsi,

⁶⁶<https://www.bawaslu.go.id/id/profil/sejarah-pengawasan-pemilu> diakses pada tanggal 23 Februari 2021, pukul 21.59 WITA

Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) di tingkat kelurahan/desa. Berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, sebagai wewenang dalam pembentukan Pengawas Pemilihan Umum adalah kekuasaan dari Komisi Pemilihan Umum. Tetapi mengikuti Keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap *judicial review* yang telah dilaksanakan oleh Bawaslu atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, penyeleksi pengawas Pemilu sepenuhnya ini akan menjadi kekuasaan dari Bawaslu. Wewenang utama dari pengawas Pemilu mengikuti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 yakni untuk menerima aduan, pelanggaran pidana pemilu, mengawasi pelaksanaan tahapan Pemilu, menangani masalah pelanggaran administrasi, dan pelanggaran kode etik.

Gerak kelembagaan pengawas Pemilihan Umum terlihat masih berjalan dengan sistematis Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang pengelolaan Pemilihan Umum. Secara kelembagaan pengawas Pemilihan Umum dipererat kembali dengan pembentukan lembaga tetap pengawas Pemilihan Umum di tingkat provinsi dengan nama Badan Pengawas Pemilu Provinsi. Dalam perkembangannya saat ini, Bawaslu RI memperbanyak jumlah pengawas di tingkat desa/kelurahan yang disebut dengan PPL. Dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2007 tentang

Penyelenggaraan Pemilihan Umum.⁶⁷ Selain itu dalam konteks kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, Bawaslu berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 juga memiliki kewenangan untuk menangani sengketa pemilu.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, Pengawas Pemilu memiliki pelaksana yang berjenjang, yakni pengawasan pemilu yang ada di pusat disebut dengan Bawaslu, di provinsi yang disebut sebagai Bawaslu provinsi dan pengawas pemilu di tingkat Kabupaten/Kota yang disingkat dengan Panwaslu. Bawaslu dan Bawaslu Provinsi bersifat tetap, sedangkan Panwaslu bersifat *ad hoc*. Jenjang kelembagaan pengawas pemilu berbeda dengan jenjang kelembagaan KPU yang bersifat permanen dari pusat hingga Kabupaten/Kota.⁶⁸

2. Pengaturan Pengawas Pemilu dalam Pilkada

Pasca perubahan kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana amanat Pasal 18 ayat (4) yang dibuat melalui penyusunan peraturan perundang yang akan mengatur penyelenggaraan Pilkada secara langsung, yakni *raison de etre* yang membuat esensi landasan demokratisasi pengelolaan pemerintahan daerah. Analisis terhadap kelanjutan

⁶⁷ Gunawan Suswanto, 2015, *Pengawasan Pemilu Partisipatif*, Erlangga, Jakarta, hlm. 65

⁶⁸ Fajlurrahman Jurdi, 2018, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana, Jakarta, hlm. 167

pengendalian Pemilihan Kepala Daerah secara langsung yang dilaksanakan pada tahun 2005 sampai dengan tahun 2014 telah menciptakan prespektif bahwa pengendalian pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung beberapa tahun ini, diberitakan telah ramainya beragam konflik yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi.⁶⁹

Sejalan dengan penguat otonomi daerah, pemilihan terhadap Kepala dan Wakil Kepala Daerah juga dipilih oleh rakyat daerah yang bersangkutan. Menurut Asshiddiqie (200), perkataan dipilih secara demokratis itu bersifat luas, sehingga untuk meliputi maksud dari pemilihan daerah secara langsung oleh rakyat ataupun oleh Dewan Perwakilan Rakyat, seperti yang sekarang dilaksanakan di Provinsi dan Kabupaten/Kota di Indonesia.⁷⁰ Hal ini menjadi alasan dilaksanakan perubahan terhadap Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 *a quo*, dengan kerangka yang dasar yakni penguraian peraturan perundangan terkait pemerintah daerah oleh peraturan perundangan tentang pengurusan Pemilihan Kepala Daerah.

Cara perbaikan sebagai dasar agar prespektif aturan pelaksanaan, dengan hubungan wewenang antara pelaksanaan

⁶⁹Erwin Prima Rinaldo, "Penguatan Kelembagaan Pengawas Pemilu Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah", "Jurnal Hukum", Vol 10, Nomor 3, Juli-September 2016, hlm.476

⁷⁰Dedeh Haryani, "Penguatan Peran Panwaslu Dalam Pemilukada", "Jurnal Bina Praja", Vol. 4, Nomor 4 Juni 2012, hlm. 136

Pemilihan Umum dan konsolidasi kedudukan wewenang kelembagaan pengawas Pemilihan Umum lewat Penyusunan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 *a quo* beserta peraturan perundangan-undangan perubahan ini telah memperlihatkan beragam keputusan baru yang sebelumnya belum pernah terdapat pada sistem perundang-undangan, terpenting yang berkaitan dengan implemtasi keharusan, kewajiban dan wewenang dalam pengurusan Pemilihan Kepala Daerah.⁷¹

Pengawasan tentang implemtasi asas-asas Pemilihan Umum bersifat adil yang benar dalam sistem atau berhubungan dengan mekanisme Pemilihan Umum, yakni fungsi pengawasan kepemiluan yang diciptakan lewat penyusunan keputusan mengenai wewenang kelembagaan pengawas Pemilihan Umum di seluruh tingkatan :

- a. Mengawasi pengaktualan semua tahapan-tahapan Pemilihan Kepala Daerah, dimulai dari pemutakhiran data dan penetapan daftar pemilih tetap sampai dengan prosedur penetapan hasil pemilukada, seperti ketentuan pada Pasal 30 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016;

⁷¹Erwin Prima Rinaldo, "Penguatan Kelembagaan Pengawas Pemilu Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah", "Jurnal Hukum", Vol 10, Nomor 3, Juli-September 2016, hlm. 477

- b. Sebagaimana ditetapkan di Pasal 30 huruf b sampai dengan huruf f Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, memperoleh informasi perkiraan pelanggaran serta akan merekomendasikan pada instansi yang berhak di tingkatan masing-masing atas temuan dan/atau laporan dengan pelanggaran dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pilkada.
- c. Melakukan kewenangannya pengurusan perselisihan antar peserta Pilkada menurut ketentuan pada Pasal 142, Pasal 143 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, dan Pasal 144 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.