

**IMPILKASI POLITIK PENGUATAN LEMBAGA BAWASLU  
STUDI KASUS PEMILIHAN BUPATI GOWA 2020**

**POLITICAL IMPILCATION OF STRENGTHENING THE  
BAWASLU INSTITUSION CASE STUDY OF THE 2020  
GOWA REGENCY REGIONAL HEAD ELECTION**

**SAMSUAR SALEH  
E053211014**



**PROGRAM DOKTOR ILMU POLITIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2024**

**LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI**

**IMPLIKASI POLITIK PENGUATAN LEMBAGA BAWASLU STUDI  
KASUS PEMILIHAN BUPATI GOWA TAHUN 2020**

Disusun dan diajukan oleh

**SAMSUAR SALEH**

**E053211014**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin  
Pada tanggal 26 Agustus 2024  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui  
Promotor,

**Prof. Dr. Muhammad. S.IP, M.S.i**  
**NIP 197109171997031001**

Ko. Promotor,

**Dr. Muhammad Saad, M.A.**  
**NIP 195501281985021001**

Ketua Program Studi S3  
Ilmu Politik

**Dr. Gustiana Kambo S.IP, M.S.i.**  
**NIP 197308131998022001**

Ko. Promotor,

**Dr. Gustiana Kambo S.iP, M.S.i .**  
**NIP 196807151994031004**

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan  
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,

**Prof. Dr. Rhil. Sukri, S.IP., M.Si.**  
**NIP 197508182008011008**

## KATA PENGANTAR

Assalamu Alaikum, Wr, Wb.

Alhamdulillah Puji syukur yang tak terhingga penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya. Serta Shalawat dan salam penulis panjatkan atan suri tauladan kita yakni Nabi Besar Muhammad SAW serta syafa'atnya di akhirat kelak sehingga penulis dapat menyelesaikan dengan baik disertasi yang berjudul "IMPILKASI POLITIK PENGUATAN LEMBAGA BAWASLU STUDI KASUS PEMILIHAN BUPATI GOWA 2020"

Di dalam penyusunan disertasi ini penulis banyak memperoleh bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu maka pada kesempatan ini perkenankanlah penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Allah SWT yang telah menakdirkan dan memberikan kesempatan saya untuk belajar mengenai ilmu dunia, yang memberikan keyakinan bahwa hanya kepadaNya, saya menyerahkan semuanya;
2. Rasulullah Muhammad SAW yang telah memberikan jalan yang terang menderang menyelamatkan manusia dari melampaui ketentuan-ketentuan Allah SWT;
3. Almarhum Bapak H Muhammad Saleh, Almarhumah Hj Hasnah Tan, Almarhumah Bapak Mertua H. Rani bin H Tuju dan Ibu Mertua serta Istri tercinta Marlinah S.Pd. dan Anak tercinta Nadhilah Nur Fa'izah S.S S.Pd., Nabilah NurFatihah S.S, Maulana Abdillah Ramadhan S.S, Yang telah memberikan dukungan , nasehat dan Doa serta selalu memberikan semangat dan motivasi bagi penulis untuk menyelesaikan disertasi ini dengan baik;
4. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku Rektor Universitas Hasanuddin dan Prof Dr phil Sukri Tamma, M.Si. selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik Universitas Hasanuddin yang telah memberikan ijin penelitian kepada penulis;
5. Prof. Dr. Muhammad, S.IP., M.Si. selaku Promotor serta Dr. Gustiana A. Kambo, M.Si selaku co-promotor I dan Dr. Muhammad Saad, M.A selaku co-promotor II yang telah memberikan bimbingan dan pengarahan hingga tersusunnya disertasi ini;
6. Prof. Armin Arsyad, S.IP., M.Si, Prof. Dr. Nurlinah, M.Si dan Dr. Andi Lukman, M.Si selaku tim penguji disertasi yang bersedia memberikan berbagai saran dan kritik yang membangun demi kesempurnaan disertasi ini dan juga dosen FISIP Universitas Hasanuddin yang telah memberikan bekal ilmu dan pengetahuan sehingga dapat digunakan dalam penyusunan disertasi serta untuk bekal hidup di kehidupan mendatang;
7. Seluruh anggota keluarga tercinta dan semuanya yang telah memberikan bantuan dan dukungan baik secara moril maupun materiil;
8. Instansi saya, Bawaslu RI dan jajaran Sekjen Bawaslu RI, Bawaslu Provinsi Sulawesi Selatan serta jajaran Sekretariat dan terkhusus

- untuk Bawaslu Kab. Gowa, KPU Kab. Gowa, DPD Partai Polirik se Kab. Gowa, dan jajaran sekretariat yang telah memberikan saya kesempatan untuk belajar banyak pada pengawasan Kepemiluan;
9. Seluruh sahabat terbaik saya yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu yang memberikan semangat yang luar biasa dan telah banyak membantu dalam hal terselesaikannya tulisan ini;
  10. Semua teman-teman angkatan 2021 program doktor Ilmu Sosial dan politik Universitas Hasanuddin, para informan dan berbagai pihak yang ikut terlibat dalam proses pembuatan tesis ini, yaitu:
    - a. Adnan Purichta Ichsan dan Dg. Kio pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati terpilih pada Pilkada Tahun 2020;
    - b. Ketua Pemenangan dan L.O para DPD Partai Politik dalam Pilkada Kab. Gowa Tahun 2020;
    - c. Ketua dan Anggota KPU dan Bawaslu Kab. Gowa;
    - d. Pemda Kab. Gowa dalam hal ini Kepala Kesbangpol, Kepala Disdukcapil, dan Kepala BKD;
    - e. Beberapa tokoh masyarakat yang ada di Kab. Gowa, yang juga begitu banyak memberikan dukungan dalam menyelesaikan studi.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa hasil penyusunan disertasi ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu penulis sangat mengharapkan kesediaan pembaca untuk memberikan kritik dan saran demi sempurnanya disertasi ini. Akhirnya penulis menyampaikan permohonan maaf yang sebesar-besarnya kepada pembaca apabila terdapat kesalahan-kesalahan di dalam tesis ini dan penulis berharap semoga disertasi ini dapat bermanfaat bagi semua pihak yang membutuhkan.

Walaikum Salam, Wr, Wb.

Makassar, 26 Agustus 2024



Samsuar Saleh

**PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI  
DAN PELIMPAHAN HAK CIPTA**

Dengan ini saya menyatakan bahwa disertasi berjudul "Implikasi Politik Penguatan Lembaga Bawaslu Studi Kasus Pemilihan Bupati Gowa Tahun 2020" adalah Benar karya saya dengan arahan tim Pembimbing ;

Promotor : Prof Dr Muhammad S.IP, M.S.i,

Ko- Promotor-1 : Dr. Muhammad Saad, M.A.

Ko- Promotor-2 : Dr. Gustiana Kambo, S.I.P, M.S.i

Karya ilmiah ini belum diajukan dan tidak sedang diajukan dalam bentuk apapun kepada Perguruan Tinggi mana pun. Sumber informasi yang berasal atau dikutip dari karya yang diterbitkan dari penulis lain telah disebutkan dalam teks dan dicantumkan dalam Daftar Pustaka Disertasi ini. Sebagian dari isi disertasi ini telah dipublikasikan di Jurnal "African Journal Of Biological Sciences" Journal Terindeks Scoopus Volume 6, Nomor : 10 , status ; Publised , Link Published ; <https://www.afjbs.com>, dengan Judul : Implikasi Politik Penguatan Lembaga Bawaslu ; Studi Kasus Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Gowa Tahun 2020. Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa Sebagian atau keseluruhan disertasi ini adalah karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut berdasarkan aturan yang berlaku.

Dengan ini saya melimpahkan hak cipta (hak ekonomis) dari karya tulis saya berupa disertasi ini kepada Universitas Hasanuddin.

Makassa, 26 Agustus 2024

Yang membuat pernyataan



Samsuar Saleh

E053211014

## **Implikasi Politik Penguatan Lembaga Bawaslu: Studi Kasus Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Gowa Tahun 2020**

**<sup>1</sup>Samsuar Saleh, <sup>2</sup>Muhammad, <sup>3</sup>Muhammad Saad, <sup>4</sup>Gustiana Kambo**

<sup>1234</sup> Departemen dari Politik Sains, Universitas Hasanuddin, Makassar, Indonesia

Korespondensi Pengarang: samsuarsaleh09@gmail.com

### **ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implikasi Politik penguatan kelembagaan Bawaslu pada pemilihan Bupati Gowa 2020 bagi partai politik dan implikasi Politik penguatan kelembagaan Bawaslu pada pemilihan Bupati Gowa 2020 bagi pemerintah daerah. Serta implikasi Politik penguatan kelembagaan Bawaslu pada pemilihan Bupati Gowa 2020 bagi sesama penyelenggara dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Data dalam penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder. Data dikumpulkan melalui beberapa metode, yaitu observasi, wawancara angket, dan telaah dokumentasi. Temuan dalam penelitian ini menunjukkan bahwa Implikasi Politik penguatan kelembagaan Bawaslu pada pemilihan Bupati Gowa 2020 terhadap partai politik dengan pendekatan perubahan Bawaslu dari lembaga Ad Hoc menjadi lembaga permanen yaitu Bawaslu Gowa dijadikan sebagai salah satu pilar penghubung yang sangat baik bagi partai politik, sangat berbeda dengan sebelumnya saat Bawaslu Gowa masih merupakan lembaga Ad Hoc. Kemudian, dalam hal Pengawasan Bawaslu terhadap Partai Politik pada Pilkada Gowa Tahun 2020, peran Bawaslu Gowa semakin jelas tergambar dalam melakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadap pelanggaran yang terjadi pada seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu. Kedua, implikasi Politik penguatan kelembagaan Bawaslu pada pemilihan Bupati Gowa 2020 terhadap pemerintah daerah Kabupaten Gowa dengan pendekatan Pengawasan Bawaslu terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pilkada Gowa Tahun 2020, yaitu Aparatur Sipil Negara di lingkup pemerintah Kabupaten Gowa secara sadar tunduk dan patuh terhadap imbauan Bawaslu Gowa untuk menjaga netralitas dan imparialitas dalam Pilkada Tahun 2020. Kemudian, dalam hal Dana Hibah Pilkada Gowa Tahun 2020, peran pemerintah Kabupaten Gowa dalam mendukung keberhasilan pengawasan Bawaslu Gowa semakin meningkat. Ketiga, Implikasi Politik penguatan kelembagaan Bawaslu pada pemilihan Bupati Gowa 2020 terhadap sesama penyelenggara dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum, dengan pendekatan pada pengawasan jajaran KPU berjenjang pada Pilkada Gowa 2020 yaitu tidak ada lagi pelanggaran yang terjadi pada tingkat kecamatan dan kelurahan, serta pada tempat pemungutan suara, dimana sebelumnya setiap pemilihan kepala daerah di Kabupten Gowa sering terjadi kecurangan di tingkat TPS bahkan sampai ke tingkat rekapitulasi perhitungan suara di Kecamatan. Kemudian, dalam hal respon KPU terhadap rekomendasi pelanggaran Bawaslu yaitu KPU Kabupten Gowa secara berjenjang menanggapi dengan positif setiap rekomendasi pelanggaran yang diberikan oleh Bawaslu baik kepada KPU itu sendiri maupun diluar KPU sehingga tercipta pilkada damai pada tahun 2020.

**Kata Kunci:** Implikasi Politik; Penguatan Bawaslu; Pemilihan Bupati

**Political Implications of Strengthening the Bawaslu Institution: Case Study of the 2020 Gowa Regency Regional Head Election**

<sup>1</sup>Samsuar Saleh, <sup>2</sup>Muhammad, <sup>3</sup>Muhammad Saad, <sup>4</sup>Gustiana Kambo

1234 Department of Political Science, Hasanuddin University, Makassar, Indonesia

Author Correspondence: samsuarsaleh09@gmail.com

**ABSTRACT**

*This research aims to analyze the political implications of strengthening Bawaslu institutions in the 2020 Gowa Regent election for political parties and the political implications of strengthening Bawaslu institutions in the 2020 Gowa Regent election for regional governments. As well as the political implications of strengthening the Bawaslu institution in the 2020 Gowa Regent election for fellow organizers, in this case the General Election Commission. The method used in this research is qualitative with a case study approach. The data in this research uses primary data and secondary data. Data was collected through several methods, namely observation, questionnaire interviews, and documentation review. The findings in this research show that the political implications of strengthening the Bawaslu institution in the 2020 Gowa Regent election are for political parties with the approach of changing Bawaslu from an Ad Hoc institution to a permanent institution, namely Bawaslu Gowa is used as a very good connecting pillar for political parties, very different from before. when Bawaslu Gowa was still an Ad Hoc institution. Then, in terms of Bawaslu's supervision of political parties in the 2020 Gowa regional elections, the role of Gowa Bawaslu is increasingly clearly reflected in carrying out supervision and law enforcement against violations that occur at all stages of election implementation. Second, the political implications of strengthening the Bawaslu institution in the 2020 Gowa Regent election for the Gowa Regency regional government with the Bawaslu Supervision approach towards the Neutrality of State Civil Apparatus in the 2020 Gowa Regional Election, namely that the State Civil Apparatus within the Gowa Regency government consciously submits and obeys the Gowa Bawaslu's appeal. to maintain neutrality and impartiality in the 2020 Pilkada. Then, in terms of the 2020 Gowa Pilkada Grant Fund, the role of the Gowa Regency government in supporting the successful supervision of the Gowa Bawaslu is increasing. Third, the political implications of strengthening the Bawaslu institution in the 2020 Gowa Regent election towards fellow organizers, in this case the General Election Commission, with an approach to supervising tiered KPU ranks in the 2020 Gowa Regional Election, namely that there will be no more violations occurring at the sub-district and sub-district levels, as well as at polling places. votes, where previously in every regional head election in Gowa Regency there was often fraud at the polling station level and even down to the recapitulation level of the vote count in the sub-district. Then, in terms of the KPU's response to Bawaslu's violation recommendations, the Gowa Regency KPU sequentially responded positively to every violation recommendation given by Bawaslu both to the KPU itself and outside the KPU so as to create peaceful regional elections in 2020.*

**Keywords:** Political Implications; Strengthening Bawaslu; Election of Regent

## DAFTAR ISI

SAMPUL DISERTASI .....	i
LEMBAR PENGESAHAN .....	ii
KATA PENGANTAR .....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI.....	v
ABSTRAK .....	vi
ABSTRACK .....	vii
DAFTAR ISI .....	viii
DAFTAR TABEL DAN GAMBAR .....	x
BAB I PENDAHULUAN .....	1
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Konteks Penelitian .....	13
1.3. Rumusan Masalah .....	25
1.4. Tujuan dan Manfaat Penelitian .....	26
1.5. Penelitian Terdahulu .....	27
1.6. Konseptual Teoritik .....	33
1.6.1. Perspektif Kelembagaan .....	33
1.6.1.1. Teori Kelembagaan.....	33
1.6.1.2. Prinsip Penataan Lembaga Negara.....	38
1.6.2. Teori Legitimasi.....	42
1.6.2.1. Pengertian Legitimasi.....	42
1.6.2.2. Cara memperoleh Legitimasi.....	44
1.6.3. Teori Implikasi Politik.....	47
1.6.4. Pemahaman tentang Pemilu.....	50
1.6.4.1. Sistem Pemilihan Umum.....	50
1.6.4.2. Sistem Demokrasi Lokal.....	61
1.7. Kerangka Pikir.....	73
1.8. Metode Penelitian.....	78
1.8.1. Rancangan Penelitian.....	78
1.8.2. Subjek dan Lokasi Penelitian .....	80
1.8.3. Pengumpulan Data .....	81
1.8.4. Analisis Data .....	83

BAB II BAWASLU DAN KEBERADAANNYA.....	85
2.1. Gambaran Umum Badan Pengawas Pemilihan Umum .....	85
2.2. Kedudukan Bawaslu dalam Sistem Ketatanegaraan.....	94
BAB III Implikasi Politik Penguatan Lembaga Bawaslu pada Pemilihan Bupati Gowa 2020 terhadap Partai Politik.....	105
3.1. Perubahan Bawaslu dari lembaga Ad Hoc menjadi Tetap.....	105
3.2. Pengawasan Bawaslu terhadap Partai Politik pada Pilkada Gowa 2020.....	128
3.3. Integritas Peserta Pemilu atau Partai Politik.....	136
BAB IV Implikasi Politik Penguatan Lembaga Bawaslu pada Pemilihan Bupati Gowa 2020 terhadap Pemerintah Daerah.....	147
4.1. Pengawasan Bawaslu terhadap Netralitas ASN pada Pilkada Gowa 2020.....	147
4.2. Bantuan Dana Hibah Pilkada Gowa 2020.....	165
4.3. Kriteria Implikasi Politik.....	173
BAB V Implikasi Politik Penguatan Lembaga Bawaslu pada Pemilihan Bupati Gowa 2020 terhadap Penyelenggara dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum.....	185
5.1. Pengawasan jajaran KPU berjenjang pada Pilkada Gowa 2020.....	185
5.2. Respon KPU terhadap Rekomendasi Pelanggaran Bawaslu.....	207
5.3. Penguatan Power Full Bawaslu.....	223
BAB VI SIMPULAN DAN IMPLIKASI TEORITIK.....	246
6.1. Simpulan .....	246
6.2. Implikasi Teoritik.....	250
6.3. Implikasi Temuan .....	253
DAFTAR PUSTAKA .....	255

## DAFTAR TABEL DAN GAMBAR

Tabel 1 Temuan Bawaslu Gowa pada Pilkada Tahun 2020.....	148
Tabel 2 Data Jumlah Surat Pencegahan Tahapan Kampanye Pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2020 di Kabupaten Gowa.....	151
Tabel 3 Data Jumlah Penyelenggara Ad Hoc Pengawas Pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Tahun 2020 di Kabupaten Gowa.....	159
Tabel 4 Data perkembangan Kelembagaan Pengawas Pemilu dari tahun 2003 hingga saat ini.....	212
Gambar 1 Bagan Kerangka Pikir.....	77

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Kelembagaan dari Perspektif Sosiologi lebih menekankan norma-norma yang hidup dan disepakati di tengah masyarakat. Kelembagaan sosial adalah simbol sistem-sistem pengetahuan, keyakinan dan otoritas moral dari hasil kegiatan bersama dan asosiasi.

Kelembagaan merupakan hasil dari proses interaksi dalam sistem simbol, dimana sistem kepercayaan dan gambaran bersama atau *collective representation* serta pengetahuan memiliki moral dan spiritual sehingga sistem tersebut merupakan hasil karakter dari interaksi manusia yang dialami oleh individu sebagai tujuan hidup dan hasilnya kumpulan dari sistem tersebut mengalami kristalisasi dan membentuk kelembagaan.<sup>1</sup>

Pada Tahun 1986 pemikiran kelembagaan dikembangkan oleh Uphoff dengan mendefensikan kelembagaan adalah “*complexes of norm and behaviour that persist over time serving collectively valued purposes*” (serangkaian norma dan perilaku yang sudah bertahan (digunakan) selama periode waktu tertentu untuk mencapai tujuan yang bernilai kolektif/bersama).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Scoot, Richard. (2008). *Institutions And Organization: Ideas and Interest*. USA: Sage Publication, Hal. 112.

<sup>2</sup> Uphoff, Norman. (1986). *Local Institution Development: An Analytical Sourcebook with Case*. West Hartford Connecticut: Cumarian Press, Hal. 9.

Dilanjutkan oleh Parsons tahun 1990 dengan mendefinisikan kelembagaan sebagai “*system of norms that regulate the relations of individuals to each other and that define “what the relations of individuals ought to be”*”.<sup>3</sup> Sistem norma yang mengatur hubungan individu satu sama lain dan yang mendefinisikan seperti apa hubungan individu seharusnya. Parson berusaha untuk membangun cara pandang yang multidimensi terhadap aksi sosial dari konsep kelembagaan dengan menitikberatkan pada pola budaya, menekankan kontrol yang diberikan oleh nilai lebih dari kondisi.

Berdasarkan definisi kelembagaan diatas dapat penulis berpandangan bahwa kelembagaan muncul karena perilaku manusia baik secara individu atau sebagai kelompok ditentukan oleh norma yang hidup di masyarakat bersangkutan, sehingga manusia adalah aktor yang patuh terhadap norma. Corak kelembagaan dalam perspektif sosiologi-antropologi ini sering disebut Normative Institution. Karena kelembagaan merupakan bagian sistem norma yang terdapat dimasyarakat.<sup>4</sup>

Kelembagaan dalam Perspektif sosiologi pengetahuan merupakan sebagai bagian dari pengetahuan yang dimiliki individu dan masyarakat serta budaya. Pandangan ini melihat manusia

---

<sup>3</sup> Scoot, Richard. (1995). *Institutions and Organizations Foundations for Organizational Science*. USA. Sage Publication., Hal. 112.

<sup>4</sup> Susiyanto, Didit. (2013). *Menelaah Kebijakan Indonesia Sehat 2010 Dalam Sudut Pandang Dinamika Otonomi Daerah Di Kabupaten Lumajang Melalui Program Gerakan Membangun Masyarakat Sehat (Gerbangmas)*. Diakses Tanggal 22 November 2022 dari Web: <https://trimongalah.wordpress.com/2013/10/25/kebijakan-program-indonesia-sehat-2010-studi-kasus-program-gerakan-membangun-masyarakat-gerbangmas-di-kabupaten-lumajang-jawa-timur/>.

sebagai makhluk yang aktif. Sehingga pandangan manusia terhadap semua pengetahuan yang ada di masyarakat khususnya kelembagaan sebagai hasil realitas sosial yang diciptakan. Dengan demikian realitas sosial merupakan konstruksi manusia dan hasil dari interaksi manusia.<sup>5</sup> Berger and Luckmann di tahun 1967 berpaandangan bahwa kelembagaan adalah *“product of social interaction emphasized the creation of shared knowledge and belief system rather than the production of rule and norm”*. Produk dari interaksi sosial menekankan penciptaan pengetahuan bersama dan sistem kepercayaan lebih dari produksi aturan dan norma. Sedangkan Smith menjelaskan kelembagaan sebagai *“reorganize the social relation of knowledge of social so people can take that knowledge up as an extension of our ordinary knowledge of local actualities of our life”*. Menata kembali hubungan sosial dalam pengetahuan sosial sehingga orang dapat mengambil bahwa pengetahuan itu sebagai perpanjangan dari pengetahuan biasa kita aktualisasikan di tingkat lokal dari kehidupan kita.

Konsep politik dasar kelembagaan Menurut Max Weber, politik adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara. Max Weber melihat negara dari sudut pandang yuridis formal yang statis. Negara dianggap memiliki hak memonopoli kekuasaan fisik yang utama. Namun konsep ini hanya berlaku bagi negara modern yaitu negara yang sudah ada differensiasi dan spesialisasi

---

<sup>5</sup> Scoot, Richard. (1995). *Institutions and Organizations Foundations for Organizational Science*. USA. Sage Publication. Hal. 13..

peranan, negara yang memiliki batas wilayah yang pasti dan penduduknya tidak nomaden.<sup>6</sup>

Teori-teori klasik mengenai negara setidaknya terdapat beberapa fungsi negara yang penting seperti fungsi membuat kebijakan peraturan perundang-undangan (legislatif), fungsi melaksanakan peraturan atau fungsi penyelenggaraan pemerintahan (eksekutif), dan fungsi mengadili (yudikatif). Dalam praktik ketatanegaraan terkini di Indonesia oleh banyak ahli hukum tata negara dan ahli politik dikatakan menuju sistem pemisahan kekuasaan antara ketiga pelaksana fungsi negara tersebut.

John Locke membagi kekuasaan menjadi tiga, yaitu Kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan untuk membuat dan menetapkan Undang-undang. Kekuasaan eksekutif yakni kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang. Dan Kekuasaan federatif adalah kekuasaan untuk menetapkan perang dan damai, membuat perjanjian dengan negara lain dan membuat perjanjian dengan badan di luar negeri.

Teori kelembagaan atau institusional ini terdiri atas dua macam yaitu teori institusional lama dan teori institusional baru. Institusionalisme (lama), adalah pendekatan umum untuk studi institusi politik. Dalam artian, seperangkat ide dan hipotesis teoretis mengenai hubungan antara karakteristik institusional dan agen politik, kinerja dan perubahan politik. Institusionalisme lama menekankan sifat alamiah dan konstruksi sosial dari institusi politik. Institusi disini adalah

---

<sup>6</sup> Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*. PT Grasindo Cetakan Pertama 1992, Jakarta, Hal. 3.

kumpulan struktur, aturan, dan prosedur operasi standar yang memiliki peran otonom dalam kehidupan politik. Sedangkan institusional baru merupakan kritik terhadap institusional lama yang dinilai terlalu Fokus pada lembaga pemerintahan formal, masalah konstitusional dan hukum publik dipandang sebagai model formalistik dan kuno.<sup>7</sup>

Teori kelembagaan baru berkembang menjadi empat varian yaitu *rational choice* (pilihan rasional), *historical* (historis), *sociological* (sosiologis), dan *discursive* (diskursif). Keempat varian ini akan dijadikan pisau analisis untuk menjelaskan penguatan kelembagaan Bawaslu dan pada penulisan disertasi dan digunakan pendekatan historis atau sejarah serta pilihan rasional dan sosiologis. Sebagaimana diketahui bahwa peran institusi Bawaslu sebagai fenomena yang dinamis dari segi historis yang berubah-ubah antar waktu yang pengaplikasian teorinya menekankan pada penciptaan aturan main kelembagaan melalui regulasi. Peran Masyarakat juga tidak dipungkiri dalam penguatan Lembaga bawaslu sebagai bentuk partisipatif yang bersumber dari pilihan dan keputusan rasional mereka sebagai pemilih untuk menentukan kepala daerah bagi daerah nya sendiri sehingga pendekatan sosiologis serta pilihan rasional penting menjadi pendekatan teori kelembagaan serta penguatan Lembaga Bawaslu di Kabupaten Gowa.

Fenomena kelembagaan baru seperti yang berkembang di negara lain misalnya di Inggris komplikasi persoalan-persoalan

---

<sup>7</sup> Rhodes, R. A. W., Binder, Sarah A., Rockman, Bert A, 2006; *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford university press,

kemasyarakatan yang timbul akibat adanya perubahan konfigurasi sosial-politik salah satunya pada Revolusi Industri pada abad ke-18 dan 19 tidak bisa diselesaikan dengan mengandalkan mekanisme kelembagaan yang telah ada sebelumnya, melainkan direspons dengan membentuk badan-badan yang bersifat khusus yang dilakukan oleh parlemen.<sup>8</sup> Pembentukan badan-badan yang bersifat khusus ini dianggap sebagai jawaban yang paling tepat dan diidealkan mampu menangani dan menyelesaikan kompleksitas persoalan-persoalan ketatanegaraan melalui cara yang terlembagakan dengan baik.<sup>9</sup>

Alasan utama yang ditunjuk berkenaan dengan pembentukan badan-badan tersebut adalah untuk meminimalisasi pengaruh kaum aristokrat dan memberikan penegasan terhadap konsep pemisahan kekuasaan. Nomenklatur yang diberikan untuk lembaga-lembaga itu pun berlainan satu sama lain, seperti korporasi publik, *quogos* (badan non-pemerintah semiotonom), badan non-departemen, badan publik, komisi, dewan, atau badan *ad hoc* yang biasanya dasar pembentukannya dapat berupa undang-undang, piagam kerajaan, tindakan administratif, atau perjanjian.

Pembentukan lembaga-lembaga ekstra serupa juga terjadi di Amerika Serikat seiring dengan meluasnya peran parlemen dalam struktur ketatanegaraan sebagai akibat akselerasi dinamika

---

<sup>8</sup> John Alder, *Constitutional & Administrative Law*, (London: Macmillan Professional Masters, 1989), hal. 232.,

<sup>9</sup> A. Ahsin Thohari, "Kedudukan Komisi-komisi Negara dalam Striktur Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Hukum Jentera*, edisi 12 Tahun III, April-Juni 2006.

masyarakat yang semakin kompleks dan menghadirkan tantangan-tantangan yang berbeda dari sebelumnya, sehingga membutuhkan jawaban-jawaban baru yang harus segera ditemukan. Oleh karena itu, parlemen Amerika Serikat membentuk suatu badan yang bertanggung jawab kepadanya dalam pelbagai urusan khusus berkenaan dengan fungsi legislasi, seperti Komisi Komunikasi Federal (*The Federal Communications Commission*), Dewan Penerbangan Sipil (*Civil Aeronautics Board*), Komisi Sekuritas dan Kurs (*Securities and Exchange Commission*), Dewan Kerja Sama Buruh Nasional (*National Labor Relation Board*), Komisi Kekuasaan Federal (*Federal Power Commission*), Komisi Perdagangan Antarnegara Bagian (*Interstate Commerce Commission*), Komisi Perdagangan Federal (*Federal Trade Commission*). Di seluruh Amerika Serikat, badan-badan seperti ini tercatat tidak kurang dari 30 buah yang merupakan badan-badan khusus yang relatif independen dengan tugas menjalankan fungsi yang bersifat semiyudisial dan semilegislatif.<sup>10</sup>

Sementara itu, di negara-negara Skandinavia (Swedia, Denmark, Finlandia, dan Norwegia), Perancis, Selandia Baru, Guyana Mauritius, dan lain-lain, secara khusus juga membentuk lembaga tersendiri di luar kekuasaan pemerintah, kekuasaan membuat undang-undang, dan kekuasaan kehakiman untuk melindungi warga negaranya dari tindakan-tindakan yang tidak adil dari pemerintah. Lembaga ini tidak berhak mengadili atau memiliki fungsi peradilan

---

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, (Jakarta: UI-Press, 1996), hal. 21.

terhadap keluhan warga negara atas suatu tindakan-tindakan yang tidak adil dari pemerintah. Akan tetapi, lembaga ini dapat melakukan penyelidikan atas persoalan tersebut. Nomenklatur untuk lembaga semacam ini disebut secara berbeda-beda di berbagai negara. Swedia, misalnya, menyebutnya dengan istilah Ombudsman Yustisi (Justitie Ombudsman),<sup>11</sup> Perancis dengan Komisioner Tinggi Pertahanan (*Haut Commissaire Defenseur*), dan Selandia Baru dengan Komisi Parlemen untuk Administrasi (*Parliamentary Commission for Administration*).<sup>12</sup>

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 tidak sepenuhnya menganut ajaran *trias politica* dalam arti fungsi atau tugas, tetapi juga dalam arti organ, karena dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 terdapat lebih dari tiga organ kekuasaan negara, demikian pula fungsi negara tidaknya dibagi dalam tiga fungsi tetapi lebih dari itu.<sup>13</sup> Salah satu fenomena yang sangat penting setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945 adalah bertebarnya lembaga-lembaga negara mandiri (*state auxiliary agencies*) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Lembaga-lembaga tersebut dibentuk dengan dasar hukum yang berbeda-beda, baik dengan konstitusi, undang-undang, bahkan ada yang dibentuk dengan keputusan presiden saja.

---

<sup>11</sup> Bengt Wieslander, *The Parliamentary Ombudsman in Sweden*, (Stokholm: The Bank of Sweden Tercentenary Foundation, 1999), hal. 3.

<sup>12</sup> Ivo D. Duchacek, *Power Maps: Comparative Politics of Constitutions*, (Santa Barbara, California: American Bibliographical Center, 1973), hal. 158.

<sup>13</sup> La Ode Husen, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Pemisahan Kekuasaan*, Makassar: CV. Social Politic Genius, 2019, hal 77

Dasar hukum yang berbeda-beda itu menunjukkan bahwa lembaga-lembaga negara mandiri itu dibentuk berdasarkan isu-isu parsial, insidental, dan sebagai jawaban khusus terhadap persoalan yang sedang dihadapi. Hal ini mengakibatkan komisi-komisi itu berjalan secara sendiri-sendiri dan tidak saling melengkapi satu sama lain, sehingga dalam implikasi yang lebih jauh dapat mengakibatkan efektivitas keberadaan komisi-komisi itu dalam struktur ketatanegaraan masih belum tampak berjalan sesuai dengan tujuan mulia pembentukan lembaga yang ekstralegislatif, ekstraeksekutif, dan ekstrayudikatif itu, salah satunya adalah Badan Pengawas Pemilihan Umum yang merupakan lembaga negara mandiri dan komisi-komisi negara yang bersifat independen dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang berfungsi dalam mengawasi penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia.

Di dunia ini hanya ada tiga negara yang memiliki lembaga formal yang khusus dibentuk untuk mengawasi proses tahapan penyelenggaraan Pemilu. Tiga Negara tersebut adalah Zimbabwe, Mauritania, dan Indonesia.

Indonesia yang memiliki lembaga pengawas pemilu yang tertua yakni lahir sejak tahun 1981. Sedangkan Zimbabwe sejak tahun 2008 telah membubarkan lembaga tersebut, dan mengembalikan fungsi pengawasan pemilu kepada masyarakat. Sedangkan Mauritania baru di era 2000 an membentuk lembaga pengawasan Pemilu, hal ini

dilatarbelakangi adanya tuntutan masyarakat Mauritania untuk diselenggarakannya pemilu yang demokratis. Tuntutan tersebut muncul di Mauritania karena pemerintahan yang ada saat itu adalah pemerintahan Junta Militer yang dibentuk pasca kudeta militer yang berhasil. Sehingga bisa dikatakan Bawaslu merupakan lembaga Pemilu yang khas Indonesia, karena lembaga tersebut pertama kali lahir di Indonesia dan sampai saat ini dipertahankan.<sup>14</sup>

Ketiadaan badan yang secara khusus bertugas untuk mengawasi pemilu di luar ketiga negara yang disebutkan di atas, bukan berarti praktik pengawasan pemilu tidak dijalankan di negara-negara lain. Pengawasan Pemilu tetap dijalankan dengan menggunakan model dan skema pengawasan yang berbeda, termasuk lembaga yang ditunjuk untuk melakukan pengawasan pemilu di tiap negara. Ada negara yang memberikan fungsi pengawasan pada kementerian hukum beserta jajarannya (Kehakiman dan kejaksaan), ada juga yang meletakkan fungsi pengawasan Pemilu manunggal dengan tugas penyelenggaraan Pemilu yakni berada di KPU. Selain lembaga negara yang melakukan pengawasan yang berperan penting untuk melakukan pengawasan adalah pengawasan partisipatif masyarakat.

Beberapa contoh penyelenggaraan pemilu di dunia dapat dilihat pada negara Argentina, Australia dan Brazil. Penyelenggaraan Pemilu di Argentina dilakukan oleh Kementrian Dalam Negeri. Argentina,

---

<sup>14</sup> <https://bahirmukhammad.com/2020/04/19/pengawasan-pemilu-di-berbagai-negara/> diakses pada tanggal 22 November 2022 Pukul 13.17 WITA

memiliki daftar pemilih secara permanen (*Permanent Voters Registration*). Penyelenggara pemilu mengupdate berkala daftar pemilih. Daftar pemilih yang baik didukung dengan data kependudukan yang baik pula. Mendaftarkan anak ketika lahir adalah wajib, dan apabila tidak dilaksanakan mendapatkan sanksi. Penggunaan dokumen orang yang sudah meninggal pun juga memiliki sanksi yang berat. Argentina tidak memiliki badan pengawas Pemilu secara formal, warga negara aka terpilih menjadi pengawas Pemilu dengan disurati, dan didampingi oleh saksi partai politik serta apabila terjadi sengketa pemilu di tingkat daerah diselesaikan oleh pengadilan federal di masing-masing daerah (jika di Indonesia di tingkat provinsi) dan terdapat National Electional Chamber yang memiliki kapasitas utama dalam mengontrol proses sengketa nasional.

Pengawasan Pemilu di Australia dilakukan Komisi Pemilu Australia (*Australia Election Comission*), yang bertanggung jawab untuk memantau kegiatan partai politik yang terdaftar, termasuk menerima imbalan dari pihak lain melalui sumbangan dan pengeluaran, dan pengawasan terhadap segala macam publikasi informasi. Termasuk penyaluran pendanaan publik untuk partai politik. Pengawasan pemilih di Australia tidak terlalu memiliki kendala, hal ini dikarenakan kemangkiran dari pemilu dapat berujung denda atau tuntutan pidana. Penyelenggaraan Pemilu di Brazil melalui Majelis Tinggi Kepemiluan. Apabila terjadi pelanggaran pemilu maka ditindak di pengadilan khusus pemilu. Pengadilan Pemilu di Brazil merupakan

bagian dari *Electoral Justice System*, yaitu: (a) *Superior Electoral Tribunal*; (b) *Regional Electoral Tribunals*; (c) *Electoral Judges*; dan (d) *Electoral Boards*.<sup>15</sup> Pengadilan Pemilu di Brazil dibentuk secara permanen dalam 2 (dua) tingkat, yakni pengadilan pemilu di tingkat negara federal yang disebut *Superior Electoral Tribunal* dan *Regional Electoral Tribunals* di setiap negara bagian.<sup>16</sup>

Pengadilan Pemilu di Brazil merupakan penggabungan dari badan adjudikatif (*adjudicative body*) dan badan manajemen pemilu (*electoral management body*). Pengadilan ini yurisdiksi atas seluruh aspek pemilu dan mengatur berfungsinya partai politik, kewenangannya meliputi mengawasi konvensi partai dan pemilu internal, menyetujui atau membatalkan pendaftaran partai, mendaftarkan kandidat dan mengesahkan mereka yang terpilih, mengatur dan mengawasi akses partai terhadap akses waktu nirbayar pada suatu televisi dan radio selama pemilu dan mendaftarkan para pemilih.<sup>17</sup> Selain itu SEC memiliki wewenang yang luas, mencakup keseluruhan aspek pemilu dan partai politik. Sebagai lembaga tertinggi dalam pengadilan pemilu di Brazil, kewenangannya antara lain meliputi pengesahan pendaftaran partai politik serta calon presiden dan wakil presiden, menangani konflik yurisdiksi antara pengadilan pemilu daerah, menangani perselisihan hasil akhir pemilu, menerima pengajuan banding dari pengadilan pemilihan daerah,

---

<sup>15</sup> Lihat Article 118 of the Constitution of Brazil 1988 (Rev.2014)

<sup>16</sup> Lihat Article 120 of the Constitution of Brazil 1988 (Rev.2014)

<sup>17</sup> Lihat Brazil Superior Electoral Court, Supra Note 6.

mengesahkan pembagian negara menjadi daerah-daerah pemilihan, menjawab pertanyaan dari partai politik yang berkaitan dengan masalah-masalah pemilu, mengesahkan perhitungan suara, serta mengambil tindakan-tindakan lainnya yang dianggap perlu untuk melaksanakan undang-undang pemilu.<sup>18</sup>

## **1.2. Konteks Penelitian**

Pada penyelenggaraan Pemilu di Indonesia, khususnya Pemilihan Kepala Daerah yang menjadi titik pokok dalam pembahasan disertasi ini bahwa Indonesia merupakan negara yang memberikan jaminan secara konstitusional terhadap prinsip kedaulatan rakyat. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang menyebutkan bahwa “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Salah satu perwujudan prinsip kedaulatan rakyat tersebut adalah melalui diselenggarakannya suatu pemilihan kepala daerah (pemilihan).

Pemilihan Kepala Daerah merupakan bentuk perwujudan demokrasi di tingkat lokal, dalam hal ini wilayahnya mencakup daerah berupa provinsi, kabupaten serta kotamadya yang merupakan bagian yang sangat penting dalam mewujudkan konsolidasi demokrasi

---

<sup>18</sup> IFES, *Pedoman untuk Memahami, Menangani, dan Menyelesaikan Sengketa Pemilu*, editor Chad Vickery, diterjemahkan oleh Ay San Harjono,(Washinton,DC: IFES, 2011), hlm. 141.

secara nasional yang lebih kokoh dan demokratis,<sup>19</sup> sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Undang-undang Dasar Tahun 1945 Pasal 18 Ayat (4) yang berbunyi “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.

Sebelum Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2005, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat Pemilihan. Pemilihan pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni 2005, dilaksanakan di Kabupaten Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur.<sup>20</sup>

Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum berlaku disaat pemilihan dimasukkan dalam rezim pemilu, sehingga secara resmi bernama Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat Pemilukada. Pemilihan kepala daerah pertama yang diselenggarakan berdasarkan undang-undang ini adalah Pemilihan DKI Jakarta 2007.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Cora Elly Noviati. *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan*. Jurnal Kosntitusi, Volume 10, Nomor 2, Juni 2013.

<sup>20</sup> Jimly Asshiddiqie, 2013, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, Rajawali Pers, Jakarta

<sup>21</sup> Janpatar Simamora "Menyongsong Rezim Pemilihan Umum Serentak", dalam Jurnal Rechtsvinding, No. 1 Vol. April 2014.

Pengaturan dan Regulasi Pemilihan saat ini yaitu 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 yang didalam regulasi tersebut memperkuat posisi kewenangan penyelenggara pengawas. Dalam kontestasi Pemilihan Kepala Daerah, terdapat 3 (tiga) penyelenggara yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) selaku penyelenggara Teknis, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) selaku yang mengawasi Pemilihan, serta Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).<sup>22</sup>

Namun yang menjadi pokok kajian dalam disertasi ini adalah penyelenggara pengawas pemilihan yaitu Bawaslu. Tugas dan kewenangan Bawaslu dalam mengawasi jalannya Pemilihan diatur dalam Pasal 30 undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.

Ditetapkan bahwa tugas dan wewenang Panwas Kabupaten/Kota adalah mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilihan, menerima laporan dugaan pelanggaran, menyelesaikan temuan dan laporan pelanggaran Pemilihan dan sengketa Pemilihan, meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang, menyampaikan

---

<sup>22</sup> Pasal 22E Ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945.

laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan, mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang pengenaan sanksi etik penyelenggara, mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilihan, serta melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.<sup>23</sup>

Perjalanan kewenangan Bawaslu dalam mengawal demokrasi bangsa ini merupakan proses hak dan kekuasaan kelembagaan. Dinamika dan konstelasi bangsa sejak masa orde baru hingga pasca-reformasi sangat mewarnai penguatan kewenangan untuk mengawasi dan menegakkan keadilan pemilu. Pengawasan pemilu yang efektif dipercaya sebagai instrumen yang mampu menghadirkan jaminan atas pelaksanaan pemilu yang demokratis. Instrumen tersebut harus mampu menjamin dan mempromosikan transparansi, akuntabilitas, kredibilitas, dan integritas dari pelaksanaan pemilu. Jaminan ini menjadi penting karena berimplikasi pada kepercayaan publik terhadap proses pemilu, hasil pemilu dan juga kepada demokrasi itu sendiri.

Bawaslu sebagai salah satu penyelenggara pemilihan kepala daerah dalam perjalanannya menemui berbagai masalah, kendala, dan tantangan mewarnai dinamika dalam kehadiran hingga penguatan Bawaslu sebagai pengawas dan pemberi keadilan pemilihan.

---

<sup>23</sup> Sardini, Nur Hidayat. 2014. *Kepemimpinan Pengawasan Pemilu, Sebuah Sketsa*. Depok: Rajawali Pers.

Perubahan dan penggantian Undang-Undang yang memberikan mandat kewenangan sekaligus kelembagaan Bawaslu. Ada beberapa tahap yang perlu diketahui dalam pendirian hingga penguatan posisi Bawaslu.<sup>24</sup>

Tahap pertama, melalui Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999. Kedua, melalui Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang menjadi dasar pijakan hukum penyelenggaraan Pemilu 2004. Ketiga, melalui Undang-undang Nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Keempat, terjadi perubahan signifikan dalam kerangka hukum pemilu, dimana norma pengaturan tentang penyelenggara pemilu dipisahkan dari Undang-undang pemilu. Tahap kelima, adalah Undang-undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Undang-undang ini juga memperkenalkan pengaturan tentang pelanggaran administrasi yang bersifat terstruktur, sistematis dan massif.<sup>25</sup> Ada pun norma pengaturan tentang bentuk-bentuk tindak pidana pemilu kembali mengalami kenaikan menjadi 66 pasal.<sup>26</sup>

Kelima tahap perkembangan norma pengaturan tentang sistem penegakan hukum Pemilu tersebut menunjukkan perubahan yang sangat dinamis. Disatu sisi perkembangan tersebut menunjukkan arah penerapan hukum progressif, namun di sisi lain juga

---

<sup>24</sup> Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019, Perihal Penegakan Hukum, Editor Ahsanul Minan, Penerbit Bawaslu Cet Pertama Desember 2019 hal.1-14

<sup>25</sup> Undang undang No 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Pasal 463.

<sup>26</sup> Undang undang No 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Pasal 488-554.

menunjukkan kecenderungan *'trial and error'* dalam penyiapan kerangka hukum pemilu.

Penguatan Lembaga bawaslu secara politik dan hukum tentunya akan berimplikasi terhadap perkembangan demokrasi dimana pemilihan kepala daerah sebagai indikator utama dalam seleksi kepemimpinan ditingkat lokal. Salah satu konsep kelembagaan untuk menjelaskan fenomena politik pemerintahan legal-formal yang berfokus pada penegakan konstitusi adalah dengan menggunakan konsep institusionalisme kelembagaan.

Penguatan lembaga Bawaslu dalam legitimasi demokrasi lokal tentunya berpengaruh pada partai politik, pemerintah daerah dan antar sesama penyelenggara pemilu dalam hal ini komisi pemilihan umum (KPU). Kinerja bawaslu setelah kelembagaannya diperkuat memberikan pengaruh yang sangat signifikan dalam pendaftaran partai politik peserta pemilu yang dahulunya hanya merupakan tugas tunggal dari KPU, bawaslu hadir sebagai pengawas yang turut serta mengawasi proses perekrutan peserta pemilu dalam kontestasi termasuk peserta partai politik.

Terkait dengan penguatan lembaga bawaslu juga memengaruhi Pemerintah daerah selaku mitra pengawasan bawaslu dalam support anggaran sebagai bentuk tanggung jawab fasilitasi pemerintah dalam pelaksanaan pemilu sebagai agenda nasional. Pemerintah Daerah melakukan optimalisasi dalam menyukseskan kelancaran Pemilu dengan mengoptimalkan peran Forum Koordinasi Pimpinan Daerah,

sinergitas aparat dan stakeholder terkait, peran kemitraan serta mendorong peran tokoh agama, tokoh masyarakat, dan tokoh adat dalam menjaga kondusifitas kontestasi pemilu.

Dampak penguatan Bawaslu juga berpengaruh kepada sesama penyelenggara pemilu dalam hal ini KPU. Ketika menjalankan tugas teknis penyelenggaraan pemilihan dan pemilu KPU mendapatkan pengawasan melekat oleh pengawas pemilu karena bawaslu merupakan lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di setiap tahapan yang dilakukan oleh KPU pada seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tetapi ada kontestasi pemilihan yang dinilai pengawasannya kurang mampu menghadirkan pelaksanaan pemilihan yang dapat diterima oleh seluruh pihak, baik yang memenangkan kontestasi maupun yang kalah dalam perebutan kekuasaan daerah tersebut.

Adapun pelaksanaan pemilihan tersebut yang dilaksanakan dimana Tugas dan wewenang Panwas Kabupaten/Kota untuk mengawasi semua tahapan penyelenggaraan Pemilihan Berdasarkan Pada Pasal 30 Undang-Undang Pemilihan Nomor 10 Tahun 2016 meliputi :

1. Rekrutmen PPK, PPS dan KPPS;
2. Pemantauan Data Pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan daftar Pemilih Sementara dan Daftar Pemilih Tetap;
3. Pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan;

4. Proses dan penetapan calon;
5. Tahapan Kampanye;
6. Perlengkapan pemilihan dan pendistribusiannya;
7. Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil pemilihan;
8. Pengawasan pendaftaran pemilih;
9. Mengendalikan pengawasan seluruh proses penghitungan suara;
10. Penyerahan surat suara dari TPS ke PPK;
11. Rekapitulasi Kabupaten / Kota;
12. Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang;
13. Penetapan hasil pemilihan Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota.

Pada sekian banyaknya tahapan tersebut tentu banyak kendala dan ketidakpuasan berbagai pihak baik Warga Negara Indonesia yang memiliki hak pilih ataupun orang - orang yang memiliki kepentingan pada kontestasi tersebut. Maka, peran pengawas pemilu memang krusial agar pelaksanaan pemilihan kepala daerah berjalan dengan baik dan menghasilkan pemilu yang luber dan jujur.

Salah satu contoh adalah pemilihan Kepala daerah di Kabupaten Gowa Provinsi Sulawesi Selatan. Pada pemilihan Tahun 2005, 2010 dan 2015 yang dinilai masih terdapat beberapa kekurangan. Pada Pemilihan Tahun 2005 di Kabupaten Gowa (Pada saat itu pengawas pemilihan kepala daerah masih berstatus *ad hoc* yaitu Panwas Kabupaten Gowa) terhadap hasil perhitungan suara

yang menunjukkan keunggulan pasangan Ikhsan Yasin Limpo dan Abdul Razak dibanding tiga pasangan calon lainnya, dengan raupan sekitar 30% dari total jumlah pemilih di Gowa. Ratusan pendukung dari tiga pasangan kandidat yang kalah tersebut melakukan aksi di kantor KPUD Kabupaten Gowa dan Kantor Panwas Kabupaten Gowa dimulai sejak hari pertama perhitungan sampai pada penetapan calon terpilih, dimana mereka menimbulkan keributan dengan mencoba mendobrak barikade yang dipasang kepolisian dan sempat terjadi aksi sedikit memanas, walaupun akhirnya massa gagal menembus barikade polisi.<sup>27</sup>

Pada Pemilihan Tahun 2010, kekisruhan pemilihan Gowa kembali terjadi. Pasangan Calon yang kalah melakukan protes di Mahkamah Konstitusi terhadap hasil kinerja KPU Gowa dan pengawasan Panwas Kabupaten Gowa yang dinilai banyak terdapat pemilih tanpa Nomor Induk Kependudukan (NIK), NIK ganda, dan banyak pemilih ganda di DPT, serta pemilih di bawah umur. KPU Gowa dinilai tidak profesional yang mengakibatkan pasangan Ichsan-Abdul suaranya bertambah. Sebelumnya kejadian ini dilaporkan di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Makassar, akan tetapi gugatan tersebut ditolak sehingga ratusan massa pendukung mantan calon Bupati dan Wakil Bupati Gowa, Andi Maddusila - Jamaluddin Rustam, yang kalah dalam Pemilihan Gowa mengamuk. Mereka merusak papan nama dan melempari kantor Pengadilan Tata Usaha

---

<sup>27</sup> Panwaslu Provinsi Sulawesi Selatan. Data Laporan Akhir Pilkada Tahun 2005.

Negara (PTUN) Makassar dengan telur busuk dan mencabuti satu persatu huruf-huruf papan nama dan berusaha mendobrak pintu gerbang PTUN Makassar.<sup>28</sup>

Pada Pemilihan Tahun 2015, juga terjadi konflik pasca pemilihan di Gowa. Terjadi rangkaian bentrok antara polisi dan massa pasangan Maddusila-Wahyu Kahar Permana yang bergabung bersama massa beberapa pasangan lainnya. Massa pasangan Maddusila-Wahyu bersama sejumlah massa pasangan calon lainnya selama beberapa hari terakhir setelah penetapan terus berunjuk rasa menuntut Panwaslu segera mendiskualifikasi pasangan Adnan Purichta Ichsan-Abdul Rauf Karaeng Kio, yang dituding curang. Pasangan Adnan-Kio diketahui unggul dalam hasil hitung cepat beberapa lembaga survei. Sebaliknya, pasangan Maddusila-Wahyu mengklaim unggul berdasarkan hasil perhitungan di internal mereka sehingga tidak terima dengan hasil hitung cepat.<sup>29</sup>

Dari beberapa kejadian diatas, untuk terciptanya tujuan kontestasi pemilihan kepala daerah yang demokratis masih jauh dari harapan. Salah satu tujuan diadakannya pemilihan umum kepada daerah adalah guna terciptanya perbaikan situasi sosial, politik, dan perekonomian yang sesuai dengan karakteristik daerah masing-masing. Mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan sarana bagi masyarakat daerah untuk memilih kepala daerah sesuai dengan kompetensi yang dimilikinya. Pemberlakuan

---

<sup>28</sup> Panwaslu Provinsi Sulawesi Selatan. Data Laporan Akhir Pilkada Tahun 2010.

<sup>29</sup> Panwaslu Provinsi Sulawesi Selatan. Data Laporan Akhir Pilkada Tahun 2015.

mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung ini kemudian diharapkan dapat memudahkan rakyat untuk lebih menyuarakan aspirasinya secara langsung di daerah. Akan tetapi, berkaca dari kabupaten Gowa, pengawas pemilihan kepala daerah sejak 3 kali kontestasi terakhir dinilai masih belum maksimal. Hal ini disebabkan karena pada Tahun 2005 dan 2010, status kelembagaan pengawas pemilu di daerah, khususnya tingkat Kabupaten/Kota masih bersifat *Ad Hoc* (sementara), artinya lembaga ini hadir hanya pada saat ada kontestasi di Kabupaten/Kota saja, setelah selesai, kemudian dibubarkan. Hal ini menyangkut posisi legitimasi dari pengawas pemilu, kemudian Undang-undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, menguatkan posisi Bawaslu yang sebelumnya masih *Ad Hoc*, beralih menjadi permanen.

Dengan peralihan penguatan status tersebut, segala hasil pengawasan dari seluruh tahapan pemilihan kepala daerah dapat membuktikan Bawaslu dapat menjamin legitimasi kandidat yang terpilih. Legitimasi merupakan salah satu komponen yang amat penting dalam setiap penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.

Seperti diutarakan oleh Jhon Locke bahwa konsep legitimasi sangat penting karena pada akhirnya itulah yang menentukan tindakan benar atau salah yang dilakukan oleh sekelompok orang, individu yang berkuasa, dan/atau Negara. Legitimasi yang diperoleh oleh Bawaslu ini didapatkan dengan cara prosedural yaitu dengan cara menyelenggarakan pemilihan umum untuk menentukan para

wakil rakyat dan pejabat publik penting. Fungsi legitimasi tersebut antara lain, Pertama mendatangkan kestabilan politik dan kemungkinan-kemungkinan untuk perubahan sosial. Kedua, legitimasi akan membuka kesempatan yang semakin luas bagi pemerintah untuk tidak hanya memperluas bidang-bidang kesejahteraan yang hendak ditangani, tetapi juga untuk meningkatkan kualitas kesejahteraan.<sup>30</sup>

Semangat pelaksanaan pemilihan kepada daerah sejatinya memberikan dampak positif bagi pelaksanaan demokrasi di tingkat lokal, yaitu melalui pemilihan kepala daerah langsung, akan memberikan legitimasi demokrasi lokal bagi pemenang kontestasi pemilihan umum dari masyarakat di tingkat daerah. Serta legitimasi secara langsung ini kemudian membuat pemenang kontestasi pemilihan kepala daerah tidak memiliki keterikatan langsung dengan legislatif daerah, sehingga pertanggungjawaban dilakukan secara langsung kepada rakyat karena merupakan hasil pilihan rakyat.

Menyoal mengenai legitimasi ini menjadi hal yang penting dalam proses pemilihan kepala daerah. Legitimasi tersebut merupakan salah satu unsur utama suksesnya pelaksanaan pemilihan kepala daerah di tingkat lokal. Hal ini legitimasi merupakan kunci utamanya diterimanya seorang pasangan calon pemenang kontestasi pemilihan oleh masyarakat. Khususnya kontribusi kinerja pengawasan yang berdampak pada legitimasi dengan adanya pengawasan yang berdampak pada elektoral.

---

<sup>30</sup> Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*. PT Grasindo Cetakan Pertama 1992, Jakarta, Hal. 16.

Sehingga pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Gowa akan menjadi fokus penelitian penulis terjadinya penguatan Lembaga Bawaslu yang mempengaruhi implikasi politik yang tergambar dengan transisi penguatan Lembaga yang berawal *ad hoc* menjadi permanen. Dimulai panwas menjadi Bawaslu, dengan konflik pelaksanaan pemilihan yang kompleks maka Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Gowa Tahun 2020 menjadi pilihan tepat penulis menganalisis permasalahan penguatan kelembagaan sebagai jalur legitimasi kepala daerah atau peserta pemilu yang terpilih.

### **1.3. Rumusan Masalah**

Berdasarkan ulasan latar belakang masalah tersebut di atas, penulis menentukan pokok masalah pada disertasi ini yaitu penguatan Lembaga Bawaslu dan permasalahannya. Atas pertimbangan tersebut, maka disertasi ini diturunkan menjadi tiga pertanyaan masalah yaitu:

1. Bagaimana implikasi Politik penguatan lembaga Bawaslu pada pemilihan Bupati Gowa 2020 terhadap partai politik?
2. Bagaimana implikasi Politik penguatan lembaga Bawaslu pada pemilihan Bupati Gowa 2020 terhadap pemerintah daerah?
3. Bagaimana implikasi Politik penguatan lembaga Bawaslu pada pemilihan Bupati Gowa 2020 terhadap sesama penyelenggara dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum?

#### **1.4. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penulisan disertasi ini adalah:

1. Pemahaman tentang implikasi Politik penguatan lembaga Bawaslu pada pemilihan Bupati Gowa 2020 terhadap partai politik.
2. Pemahaman tentang implikasi Politik penguatan lembaga Bawaslu pada pemilihan Bupati Gowa 2020 terhadap pemerintah daerah.
3. Pemahaman tentang implikasi Politik penguatan lembaga Bawaslu pada pemilihan Bupati Gowa 2020 terhadap sesama penyelenggara dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan beberapa manfaat baik dalam segi akademis maupun praktis, yaitu:

1. Manfaat Teoritik dan akademis.
  - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menunjukkan secara ilmiah bagaimana implikasi Politik penguatan Lembaga Bawaslu berdasarkan undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu pada pemilihan Bupati Gowa 2020 serta bagaimana peran Penguatan Lembaga Bawaslu dalam menghadirkan kualitas demokrasi dalam kontestasi di Pemilihan Kab. Gowa Tahun 2020.
  - b. Dalam wilayah akademis, penelitian ini diharapkan dapat menyumbangkan khasanah ilmiah dan kepastakaan baru dalam penelitian-penelitian ilmu sosial, sekaligus bahan

informasi dan masukan bagi peneliti-peneliti berikutnya yang meneliti objek yang sama.

## 2. Manfaat Praktis.

- a. Memberikan bahan informasi dan rujukan kepada masyarakat umum, akademisi tentang implikasi politik penguatan Lembaga Bawaslu pada pemilihan Bupati Gowa 2020.
- b. Penelitian ini diharapkan menjadi perbaikan bagi pelaksanaan Pemilihan di tahun-tahun mendatang khususnya di Kabupaten Gowa.

### **1.5. Penelitian Terdahulu**

Penelitian terdahulu menjadi landasan pemikiran penulis dalam melakukan penelitian mengenai Implikasi Penguatan Lembaga Bawaslu terhadap Kualitas Demokrasi Di Sulsel studi kasus Pemilihan Kabupaten Gowa tahun 2020. Penelitian terdahulu ini dijadikan sebagai referensi dan pembandingan pada proses penelitian.

Disertasi terdahulu yang dapat dijadikan landasan yaitu pertama, Disertasi Rosa Muhammad Thamrin Payapo, pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin Makassar Tahun 2018. Judul Disertasi yaitu Penguatan Kelembagaan Komisi Pemilihan Umum dalam Mewujudkan Pemilihan Umum yang Berkualitas.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami mekanisme pengisian jabatan anggota Komisi Pemilihan Umum dapat mewujudkan pemilihan umum yang berkualitas, Untuk mengetahui

dan memahami tatanan kewenangan Komisi Pemilihan Umum dalam mendukung penguatan lembaga untuk mewujudkan pemilihan umum yang berkualitas dan untuk merumuskan konsep ideal penguatan kelembagaan Komisi Pemilihan Umum dalam mewujudkan Pemilu yang berkualitas. Adapun penelitian ini dilakukan di Kantor KPU Pusat RI, Kantor KPU Propinsi Papua Barat dan Kantor KPU Kabupaten yang ada di Papua Barat. Tipe penelitian hukum yuridis normatif. Teknik pengumpulan data melalui wawancara dan studi dokumentasi dengan analisis data secara deskriptif kualitatif.

Hasil Penelitian menunjukkan, 1) Pengisian jabatan anggota KPU melalui seleksi yang dilakukan dengan pengumuman secara resmi dengan mencantumkan persyaratan-persyaratan yang dibutuhkan kepada peserta seleksi yang memenuhi kualifikasi melalui proses kompetisi secara terbuka, 2) Kewenangan KPU dalam mendukung penguatan lembaga diwujudkan dengan merancang KPU yang permanen dan bersifat nasional dengan kewenangan khusus pada pengelolaan anggaran serta penguatan kewenangan regulasi KPU, 3) Konsep ideal penguatan kelembagaan penyelenggaraan pemilihan umum oleh Komisi Pemilihan Umum adalah dengan penguatan sumber daya manusia, anggaran, sarana dan prasarana serta kewenangan regulasi.

Direkomendasikan, 1) pengisian jabatan anggota harus dilakukan secara transparan, mandiri dan profesional termasuk dalam pembentukan tim seleksi anggota KPU, 2) perlunya pembentukan

pengadilan pemilu yang terintegrasi dalam menangani sengketa proses pemilu 3) perlunya penguatan pada unsur SDM, sarana prasarana, anggaran dan kewenangan regulasi KPU untuk mewujudkan Pemilu yang berkualitas.

Kedua, Disertasi Adnan Purichta Ichsan, pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin Makassar Tahun 2021 Judul Disertasi yaitu Pengaturan Calon Perseorangan dalam Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia.

Penelitian ini bertujuan untuk untuk mengkaji, menemukan dan menjelaskan kelebihan dan kekurangan pengaturan calon perseorangan dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di Indonesia; untuk mengkaji, menemukan dan menjelaskan kondisi pelaksanaan calon perseorangan dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di Indonesia; untuk mengkaji, menemukan dan menjelaskan konsep ideal pengaturan calon perseorangan dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di Indonesia. Adapun penelitian ini menggunakan metode pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual. Sedangkan tipe penelitian ini adalah penelitian sosio yuridis yang bersifat deskriptif.

Hasil Penelitian menunjukkan bahwa dasar hukum pengaturan calon perseorangan telah diatur dalam Undang - Undang Nomor 1 Tahun 2015, sebagaimana diubah terakhir kali melalui 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 dan dalam PKPU Nomor 15 Tahun 2017 telah mengatur mengenai peran kelembagaan penyelenggara pemilihan, persyaratan dan mekanisme pencalonan perseorangan. Meskipun substansi dari ketentuan pengaturan tersebut masih dipandang belum sepenuhnya mencerminkan prinsip *equality* dan prinsip keadilan bagi calon perseorangan. Bahwa pelaksanaan calon perseorangan dalam penyelenggaraan Pemilihan dapat dilihat dari tiga hal, yakni: a) Substansi hukum, persyaratan dan mekanisme yang diatur dalam ketentuan tersebut kerap mengalami problematika ketika diterapkan pada kondisi konkret; b) Struktur hukum, verifikasi faktual menjadi kunci utama untuk dukungan bagi calon perseorangan. Verifikasi faktual akan memastikan setiap pemilik kartu tanda penduduk benar-benar menyatakan dukungannya kepada pasangan calon; dan c) Kultur hukum, permasalahan dari kultur hukum calon perseorangan dalam Pemilihan terletak pada kultur partai politik yang kerap kali “mencekal/menjegal” program-program calon perseorangan ketika berhasil terpilih dalam kontestasi Pemilihan.

Direkomendasikan, Kesan yang kerap diberikan oleh anggota DPRD kerap menilai kepala daerah yang terpilih dari jalur perseorangan tidak memiliki power ketika berhadapan dengan kekuasaan legislatif. Hal ini cenderung menghambat pelaksanaan pemerintahan yang efektif dan efisien. Bahwa konsep ideal

pengaturan calon perseorangan dalam penyelenggaraan Pemilihan di Indonesia adalah pengaturan yang harus mampu mendorong demokratisasi pemilihan, menjunjung atau mengedepankan nilai-nilai integritas dan non diskriminatif terhadap semua pihak, baik penyelenggara pemilihan maupun bakal calon kepala daerah, sehingga diharapkan mampu mengubah reorientasi sistem pemilihan kepala daerah yang ada selama ini.

Selanjutnya terdapat jurnal yang dapat dijadikan landasan yaitu Jurnal atas nama Muhammad Syamsul Arif, Program Tata Kelola Pemilu Batch V, Universitas Airlangga, Surabaya, Indonesia. Pada Jurnal Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia, Vol. 2 No. 1, November 2020, [www.journal.kpu.go.id](http://www.journal.kpu.go.id). Judul Jurnal yaitu Meningkatkan Angka Partisipasi Sebagai Upaya Menjamin Legitimasi Hasil Pemilihan Kepada Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Di Tengah Pandemi Covid-19.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana strategi untuk mendongkrak minat pemilih pada kontestasi pemilihan 2020 di tengah pandemi Covid-19. Adapun Tipe penelitian ini adalah menggunakan riset pustaka (*library research*). Persiapan penelitian dengan studi literatur sama dengan penelitian lainnya, yakni meliputi rumusan masalah, landasan teori, analisis data, dan pengambilan kesimpulan. Hanya saja yang membedakan dengan penelitian lainnya, metode pengumpulan datanya dengan cara mengambil data di pustaka, membaca dan mencatat dan mengolah bahan penelitian.

Hasil Penelitian menunjukkan, Pemilihan Serentak 9 Desember 2020 akan dilaksanakan dalam situasi pandemi Covid-19. Beragam tantangan dihadapi oleh penyelenggara sebagai sebuah pengalaman baru dalam sejarah demokrasi di Indonesia. Jumlah partisipasi yang tinggi menunjukkan bahwa proses dan hasil pemilihan memiliki legitimasi. Legitimasi inilah yang menjadi modal berharga pemimpin untuk menjalankan roda pemerintahan di daerah secara efektif. Untuk mewujudkan optimisme tersebut diperlukan sebuah strategi untuk mendongkrak minat pemilih. Strategi tersebut antara lain pertama, menyusun strategi komunikasi dan teknis guna mendorong minat serta memberi kemudahan pelayanan pemberian suara. Kedua, penyelenggara dapat memaksimalkan sosialisasi secara daring dengan platform berbagai bentuk media sosial. Ketiga, penyelenggara memberikan insentif kepada pemilih dengan pemberian masker saat pemilih datang ke TPS sebagai bentuk kepedulian penyelenggara atas jaminan kesehatan setiap pemilih.

Direkomendasikan, bahwa untuk mewujudkan Pemilihan Serentak ditengah pandemi dengan angka partisipasi yang tinggi, pertama, menyusun strategi komunikasi dan teknis guna mendorong minat serta memberi kemudahan pelayanan pemberian suara. Kedua, penyelenggara dapat memaksimalkan sosialisasi secara daring dengan platform berbagai bentuk media sosial. Ketiga, penyelenggara memberikan insentif kepada pemilih dengan pemberian masker saat

pemilih datang ke TPS sebagai bentuk kepedulian penyelenggara atas jaminan kesehatan setiap pemilih.

## **1.6. Konseptual Teoritik**

### **1.6.1. Perspektif Kelembagaan**

#### **1.6.1.1. Teori Kelembagaan**

Pada masa reformasi, telah terjadi perubahan konstitusional dalam bentuk Perubahan UUD 1945 yang berdampak cukup besar, baik dilihat dari sisi kuantitas bahwa UUD 1945 telah mengalami empat kali perubahan dan yang terakhir dilakukan secara besar-besaran dan secara kualitas, perubahan UUD 1945 dilihat dari paradigma pemikiran atau pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam rumusan pasal-pasal UUD 1945, dimana setelah perubahan terakhir kali tersebut telah benar-benar berbeda dari pokok pikiran yang terkandung dalam naskah asli ketika UUD 1945 pertama kali disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945.<sup>31</sup>

Dalam konstitusi, kekuasaan melarang dan prosedur yang ditentukan mengatur dua hubungan yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu hubungan antara pemerintahan dengan warga negara dan hubungan antara lembaga pemerintahan yang satu dengan lembaga pemerintahan yang lainnya. Oleh sebab itu sisi konstitusi dimaksudkan untuk mengatur mengenai tiga hal

---

<sup>31</sup> Jimly Asshiddiqie. 2009. *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer. Hal. 454.

penting, yaitu menentukan pembatasan kekuasaan organ-organ negara, mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara yang satu dengan yang lainnya dan mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara.

Dengan demikian, salah satu materi penting dan selalu ada dalam konstitusi adalah pengaturan tentang lembaga negara. Hal ini dapat dimengerti karena, kekuasaan negara pada akhirnya diterjemahkan ke dalam tugas dan wewenang lembaga negara. Tercapai tidaknya tujuan bernegara, berujung pada bagaimana lembaga-lembaga negara tersebut melaksanakan tugas dan wewenang konstitusionalnya, serta pemilihan penyelenggaraan negara dalam bentuk hubungan antar lembaga negara. Pengaturan lembaga negara dan hubungan antar lembaga negara merefleksikan pilihan dasar-dasar kenegaraan yang dianut.

Terdapat 11 Bab yang didalamnya mengatur tentang lembaga negara di UUD 1945. Namun pengaturan tentang lembaga negara tersebut memiliki perbedaan substansi yang diatur. Ada lembaga negara yang diatur secara lengkap mulai dari cara pemilihan, tugas dan wewenangnya, hubungannya dengan lembaga negara lain, hingga cara pemberhentian pejabatnya. Namun, ada pula lembaga negara yang keberadaannya ditentukan secara umum melaksanakan fungsi tertentu tanpa

menentukan nama lembaga tersebut, seperti Komisi Pemilihan Umum dan Bank Sentral.

Lembaga negara bukan konsep yang secara termonologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Di dalam kepustakaan Inggris, untuk menyebut lembaga negara digunakan istilah *political institution*, sedangkan dalam terminology bahasa Belanda terdapat istilah *staat organen*. Sementara itu, bahasa Indonesia menggunakan lembaga negara, badan negara, atau organ negara.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata “lembaga” antara lain diartikan sebagai (1) ‘asal mula (yang akan menjadi sesuatu); bakal (binatang, manusia, dan tumbuhan); (2) ‘bentuk (rupa, wujud) yang asli’; (3) ‘acuan; ikatan (tentang mata cincin dsb)’; (4) ‘badan (organisasi) yang tujuannya melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha’; dan (5) ‘pola perilaku manusia yang mapan, terdiri atas interaksi sosial berstruktur di suatu kerangka nilai yang relevan’.

Kamus tersebut juga memberi contoh frasa yang menggunakan kata lembaga, yaitu lembaga pemerintah yang diartikan ‘Badan-Badan pemerintahan dalam lingkungan eksekutif’. Kalau kata pemerintahan diganti dengan kata negara, diartikan ‘badan-badan negara di semua lingkungan pemerintahan

negara (khususnya di lingkungan eksekutif, yudikatif, dan legislatif)<sup>32</sup>.

Organ adalah perlengkapan. Alat perlengkapan adalah orang atau majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar wewenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum. Selanjutnya negara dan badan pemerintahan rendah mempunyai alat perlengkapan. Mulai dari raja (presiden) sampai pada pegawai yang rendah, para pejabat itu dapat dianggap sebagai alat-alat perlengkapan. Akan tetapi, perkataan ini lebih banyak dipakai untuk Badan Pemerintahan tinggi dan dewan pemerintahan yang mempunyai wewenang yang diwakilkan secara teratur dan pasti.

Secara pengertian, alat-alat kelengkapan suatu negara atau yang lazim disebut sebagai lembaga negara adalah institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi negara. Sesuai teori-teori klasik mengenai negara setidaknya terdapat beberapa fungsi negara yang penting seperti fungsi membuat kebijakan peraturan perundang-undangan (legislatif), fungsi melaksanakan peraturan atau fungsi penyelenggaraan pemerintahan (eksekutif), dan fungsi mengadili (yudikatif). Dalam praktik ketatanegaraan terkini di Indonesia oleh banyak ahli hukum tata negara dan ahli politik dikatakan menuju sistem

---

<sup>32</sup> Jimly Asshiddiqie. 2005. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga* Konsorium Reformasi Hukum Nasional Bekerja sama dengan Mahkamah Konstitusi. Jakarta: Hal. 29.

pemisahan kekuasaan antara ketiga pelaksana fungsi negara tersebut.

Adapun alat kelengkapan negara berdasarkan teori-teori klasik, hukum negara meliputi:

- a. Kekuasaan Eksekutif, seperti presiden atau perdana menteri atau raja;
- b. Kekuasaan Legislatif, seperti parlemen atau dengan nama lain seperti dewan perwakilan rakyat; dan
- c. Kekuasaan Yudikatif seperti mahkamah agung.

Ketiga alat kelengkapan negara tersebut bisa memiliki organ-organ lain untuk membantu pelaksanaan fungsinya. Kekuasaan eksekutif, misalnya dibantu wakil dan menterimenteri yang biasanya memimpin satu departemen tertentu. Akan tetapi dalam kenyataannya, tipe-tipe lembaga negara yang diadopsi setiap negara berbeda-beda sesuai dengan perkembangan sejarah politik kenegaraan dan juga sesuai dengan kebutuhan masyarakat dalam negara yang bersangkutan.

Adapun secara konseptual, tujuan diadakannya lembaga-lembaga negara atau alat-alat kelengkapan negara adalah selain untuk menjalankan fungsi negara, juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara *actual*. Dengan begitu, lembaga-lembaga itu harus membentuk suatu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara (*actual governmental process*).

Jadi, walaupun dalam praktiknya tipe lembaga-lembaga negara yang diadopsi setiap negara bisa berbeda, akan tetapi secara konsep lembaga-lembaga tersebut harus bekerja dan memiliki relasi sedemikian rupa, sehingga membentuk suatu kesatuan untuk merealisasikan secara praktis fungsi negara dan secara ideologis mewujudkan tujuan negara dalam jangka panjang.

#### **1.6.1.2. Prinsip Penataan Lembaga Negara**

Perubahan UUD 1945 mengakibatkan perubahaab mendasar pada kelembagaan negara. Ini terjadi disebabkan adanya perubahan terhadap butir-butir ketentuan yang mengatur tentang kelembagaan negara, serta perubahan paradigma hukum dan ketatanegaraan. Beberapa prinsip-prinsip mendasar yang menentukan hubungan antar lembaga negara di antaranya adalah:

##### 1) Supremasi Konstitusi

Salah satu perubahan mendasar UUD 1945 adalah perubahan Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Ketentuan ini membawa implikasi bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilakukan sepenuhnya oleh MPR, tetapi dilakukan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara di atas lembaga-lembaga tinggi negara.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 tersebut, UUD 1945 menjadi dasar hukum tertinggi pelaksanaan kedaulatan rakyat. Hal ini berarti kedaulatan rakyat dilakukan oleh seluruh organ konstitusional dengan masing-masing fungsi dan kewenangannya berdasarkan UUD 1945. Jika berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan kedaulatan dilakukan sepenuhnya oleh MPR dan kemudian didistribusikan kepada lembaga-lembaga tinggi negara, maka berdasarkan hasil perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 kedaulatan tetap berada di tangan rakyat dan pelaksanaannya langsung didistribusikan secara fungsional kepada organ konstitusional.

Konsekuensinya, setelah perubahan UUD 1945 tidak dikenal lagi konsepsi lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara. Lembaga-lembaga negara yang merupakan organ konstitusional kedudukannya tidak lagi seluruhnya hierarkis di bawah MPR, tetapi sejajar dan saling berhubungan berdasarkan kewenangan masing-masing berdasarkan UUD 1945.

## 2) Sistem Presidensial

Sistem pemerintahan yang dianut tidak sepenuhnya sistem presidensial sebelum adanya perubahan UUD 1945. Hubungan antara DPR sebagai parlemen dengan presiden sejajar, serta masa jabatan presiden yang ditentukan memang

menunjukkan cirri sistem presidensial. Namun, jika dilihat dari keberadaan MPR yang memilih, memberikan mandat, dan dapat memberhentikan Presiden, maka sistem tersebut memiliki ciri-ciri sistem parlementer. Presiden merupakan mandataris MPR dan sebagai konsekuensinya Presiden bertanggung jawab kepada MPR dan MPR dapat memberhentikan Presiden. Tidak lagi sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme politik pada proses usulan pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden, tetapi dengan mengingat dasar usulan pemberhentiannya adalah masalah pelanggaran hukum, maka proses hukum melalui Mahkamah Konstitusi harus dilalui. Pada sisi lain, kekuasaan Presiden membuat Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan, diganti dengan hak mengusulkan rancangan Undang-Undang dan diserahkan kepada DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, selain itu juga ditegaskan Presiden tidak dapat membubarkan DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 7C UUD 1945.

Sistem kelembagaan yang dianut bukan pemisahan kekuasaan sebelum perubahan UUD 1945, akan tetapi disebut pembagian kekuasaan. Presiden tidak hanya memegang kekuasaan pemerintahan tertinggi (Eksekutif) tetapi juga memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang atau kekuasaan legislatif bersama-sama dengan DPR sebagai co-

*legislator*-nya. Sedangkan, masalah kekuasaan kehakiman (yudikatif) dalam UUD 1945 sebelum perubahan dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.

Dengan adanya perubahan kekuasaan pembentukan Undang-Undang yang semula dimiliki oleh Presiden menjadi dimiliki oleh DPR berdasarkan hasil Perubahan UUD 1945, terutama Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1), maka disebut sebagai lembaga legislatif (utama) adalah DPR, sedangkan lembaga eksekutif adalah Presiden. Walaupun dalam proses pembuatan suatu Undang-Undang dibutuhkan persetujuan Presiden, namun fungsi Presiden dalam hal ini adalah sebagai *colegislator* sama seperti DPD untuk materi Undang-Undang tertentu, bukan sebagai legislator utama. Sedangkan kekuasaan kehakiman (yudikatif) dilakukan oleh Mahkamah Agung (dan badan-badan peradilan di bawahnya) dan Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945.

Hubungan antara kekuasaan eksekutif yang dilakukan oleh Presiden, kekuasaan legislatif oleh DPR (dan dalam hal tertentu DPD sebagai *co-legislator*), dan kekuasaan yudikatif yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi merupakan perwujudan sistem *check and balances*. Sistem *check and balances* dimaksudkan untuk mengimbangi pembagian kekuasaan yang dilakukan agar tidak terjadi penyalahgunaan

kekuasaan oleh lembaga pemegang kekuasaan tertentu atau terjadi kebuntuan dalam hubungan antar lembaga. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan suatu kekuasaan selalu ada peran tertentu dari lembaga lain.

Pada sisi lain, Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahannya mendapatkan pengawasan dari DPR. Pengawasan tidak hanya dilakukan setelah suatu kegiatan dilaksanakan, tetapi juga pada saat dibuat perencanaan pembangunan dan alokasi anggarannya. Bahkan kedudukan DPR dalam hal ini cukup kuat karena memiliki fungsi anggaran secara khusus selain fungsi legislasi dan fungsi pengawasan sebagaimana diatur pada Pasal 20A UUD 1945. Namun demikian kekuasaan DPR juga terbatas, DPR tidak dapat menjatuhkan Presiden dan Wakil Presiden kecuali karena alasan pelanggaran hukum. Usulan DPR tersebut harus melalui forum hukum di Mahkamah Konstitusi sebelum dapat diajukan ke MPR.

## **1.6.2. Teori Legitimasi**

### **1.6.2.1. Pengertian Legitimasi**

Legitimasi merupakan salah satu komponen yang amat penting dalam setiap penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Legitimasi berpengaruh pada proses demokrasi. Legitimasi merupakan suatu kondisi dimana sistem suatu organisasi dengan sistem kemasyarakatan berjalan secara kongruen yang mana keduanya merupakan satu kesatuan yang utuh. Ketika terjadi

kesenjangan antara kedua elemen tersebut, maka dimungkinkan terjadinya kekacauan.<sup>33</sup>

Apabila dikaitkan dengan pelaksanaan proses demokrasi, hal ini menyebabkan legitimasi menjadi sesuatu yang mendesak mengingat peserta pemilihan umum dapat dikatakan sebagai pemenang ketika mendapatkan legitimasi dari masyarakat melalui proses tersebut.

Legitimasi adalah:<sup>34</sup> *“Legitimacy can be categorized as the relation or social contract between the government and the people. This specific relation or contract will guarantee any rights and welfare of the community. when welfare is not reached, it means that legitimacy has been misused.”* Melalui penerapan sistem representasi, legitimasi menjadi sangat penting utamanya pada setiap kondisi pengambilan kebijakan. Kebijakan yang diambil oleh subjek hukum yang terpilih dan mendapatkan legitimasi melalui pemilihan umum akan sangat berdampak terhadap pemilih yang dalam hal ini adalah masyarakat. Menjadi pemenang kontes demokrasi tanpa diikuti dengan legitimasi dari masyarakat akan sangat membahayakan kondisi demokrasi itu sendiri. Hal tersebut memungkinkan timbulnya penyalahgunaan

---

<sup>33</sup> Yoremia Lestari Ginting. (2016). *“Mekanisme Tata Kelola dan Pengungkapan Tanggung Jawab Sosial Perusahaan”*. Kinerja: Jurnal Ekonomi dan Manajemen. Volume 13 Nomor 1. h. 75

<sup>34</sup> Kevin P. Clements. (2014). *What is Legitimacy and Why Does It Matter for Peace?*. Dalam Diasmita Anggita Ramadhan. *Legitimasi Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak 2020 di Masa Pandemi Covid-19*. Jurnal Supremasi, Volume 11, Nomor 2 , Tahun 2021. Hal. 67.

pengaruh, sifat manipulatif terhadap kebijakan yang dihasilkan, serta timbulnya perlakuan kursi.<sup>35</sup>

Indikasi lemahnya legitimasi pada dasarnya amat dekat dengan kehidupan masyarakat Indonesia. Gejala-gejala paling umum yang terjadi di berbagai belahan dunia terhadap absennya legitimasi hasil pemilihan umum antara lain adanya tindakan kekerasan masyarakat, demonstrasi, protes, krisis terhadap sistem pemerintahan, dan yang paling membahayakan adalah hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap proses Pemilihan Umum.<sup>36</sup>

#### **1.6.2.2. Cara memperoleh Legitimasi**

Dalam sebuah sistem ketatanegaraan, terdapat 3 (tiga) objek yang memerlukan legitimasi secara langsung dari masyarakat yakni: pemerintahan, rezim, dan ekosistem politik.<sup>37</sup> Melalui sistem pemilihan umum, legitimasi yang diperoleh akan memudahkan berjalannya ketiga hal tersebut sehingga hubungan antara masyarakat dengan pemenang kontestasi pemilu akan berjalan dengan baik. Ada 3 metode untuk memperoleh legitimasi, yaitu:<sup>38</sup>

##### **1) Legitimasi Simbolis**

---

<sup>35</sup> Alfian Alfian. (2009). *Menjadi Pemimpin Politik: Perbincangan Kepemimpinan dan Kekuasaan*. Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, h. 233.

<sup>36</sup> Martin Moore dan Damian Tambini. (2018). *Digital Dominance, The Power Of: Google, Amazon, Facebook, and Apple*. Oxford University Press: Oxford. h. 268.

<sup>37</sup> Ramlan Surbakti. (2009). *Memahami Ilmu Politik*. Grasindo: Jakarta. h. 93.

<sup>38</sup> Eman Hermawan. (2005). *Politik Membela yang Benar*. DKN Garda Bangsa: Yogyakarta. h. 5.

Legitimasi didapatkan dari simbol-simbol yang hidup dalam masyarakat. Simbol-simbol tersebut antara lain: budaya, agama, kepercayaan, moral, dan tradisi masyarakat. Pada legitimasi simbolis ini cenderung tidak memiliki sistem yang baku.

## 2) Legitimasi Material

Menitikberatkan pada tata cara memperoleh legitimasi dengan cara menjanjikan untuk memberikan sesuatu, menjanjikan sesuatu kepada para pemberi legitimasi (dalam hal ini masyarakat luas).

## 3) Legitimasi Prosedural

Legitimasi dijalankan dengan melalui prosedur-prosedur tertentu yang telah diatur oleh negara. Kedua belah pihak baik negara maupun masyarakat haruslah mengakui adanya prosedur yang telah dibuat ini sehingga nanti proses pemberian legitimasi akan berjalan dengan baik dan pemerintahan yang dihasilkan akan kuat.

Indonesia sebagai negara yang menganut sistem demokrasi, sedikit mengarah kepada legitimasi prosedural sebagai sarana untuk memperoleh pengakuan dari masyarakat. Dalam pelaksanaan demokrasi prosedural melalui sistem pemilu, rasa percaya masyarakat kepada lembaga yang ditunjuk untuk melaksanakan sistem pemilihan umum tersebut wajib didapatkan, sebab legitimasi memberikan kepercayaan masyarakat untuk

dapat dikelola dalam suatu sistem pemerintahan, bukan hanya sekedar penyerahan kewenangan dari masyarakat kepada pemenang pemilu.

Berdasarkan hal tersebut, teramat penting bagi sebuah mekanisme dan prosedur demokrasi untuk selalu mendapatkan legitimasi yang utuh dari seluruh komponen negara. Pengakuan terhadap keutuhan legitimasi ini akan membuat proses bernegara menjadi semakin baik.

Berdasarkan prinsip pengakuan dan dukungan masyarakat terhadap pemerintah maka legitimasi dibagi menjadi lima tipe, yaitu:<sup>39</sup>

- 1) Legitimasi tradisional, dimana pengakuan dan dukungan kepada pemimpin pemerintahan karena pemimpin tersebut merupakan keturunan pemimpin “berdarah biru” yang dipercaya harus memimpin masyarakat.
- 2) Legitimasi ideologi, pemimpin tersebut dianggap sebagai penafsir dan pelaksana ideologi.
- 3) Legitimasi kualitas pribadi, pemimpin memiliki kualitas pribadi berupa kharisma maupun penampilan pribadi prestasi cemerlang dalam bidang seni budaya tertentu.
- 4) Legitimasi prosedural, pemimpin tersebut mendapatkan kewenangan menurut prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

---

<sup>39</sup> Ramlan Surbakti. (2009). *Memahami Ilmu Politik*. Grasindo: Jakarta. h. 16.

- 5) Legitimasi instrumental, pemimpin tersebut menjanjikan atau menjamin kesejahteraan materiil (instrumental) kepada masyarakat.

### **1.6.3. Teori Implikasi Politik**

Implikasi adalah konsep yang secara inheren terkait dengan setiap keputusan yang kita buat, baik itu dalam kehidupan sehari-hari, bisnis, politik, atau bahkan dalam konteks ilmiah. Setiap tindakan yang kita lakukan dalam hidup ini tidak pernah terlepas dari implikasi. Implikasi mencakup semua konsekuensi yang timbul dari tindakan kita, baik yang diinginkan maupun yang tidak diinginkan.

Menurut Islamy,<sup>40</sup> implikasi adalah segala sesuatu yang telah dihasilkan akibat dari proses perumusan kebijakan. Jadi dapat diartikan bahwa implikasi adalah konsekuensi-konsekuensi dan akibat yang muncul dengan adanya kebijakan atau kegiatan tertentu yang dilaksanakan. Sedangkan menurut Silalahi,<sup>41</sup> implikasi adalah akibat yang dihasilkan oleh adanya penerapan suatu kebijakan atau program yang sifatnya bisa baik maupun tidak terhadap pihak-pihak yang menjadi sasaran kegiatan tersebut.

---

<sup>40</sup> M Irfan Islamy. 2002. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Gramedia, Jakarta. Hal 114-115.

<sup>41</sup> Amin Silalahi, 2005, *Strategi Pelatihan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia*, Surabaya, Batavia Press. Hal 43.

Menurut Winarno, setidaknya ada lima dimensi yang terkandung dalam implikasi:<sup>42</sup>

- a. Implikasi kebijakan pada orang-orang yang terlibat maupun masalah-masalah publik;
- b. Kebijakan mungkin saja memiliki implikasi pada kelompok-kelompok atau keadaan-keadaan di luar tujuan kebijakan;
- c. Kebijakan yang ada kemungkinan mengandung implikasi pada situasi maupun keadaan sekarang dan yang akan datang;
- d. Evaluasi berkaitan dengan biaya yang dikeluarkan untuk kegiatan dan program-program kebijakan publik;
- e. Biaya atau pengeluaran yang sifatnya tidak langsung ditanggung oleh masyarakat akibat adanya kebijakan publik.

Implikasi politik merupakan efek atau dampak yang ditimbulkan dikemudian hari menyangkut masalah memperebutkan dan mempertahankan kekuasaan (*power struggle*). Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia implikasi didefinisikan sebagai akibat langsung atau konsekuensi atas temuan hasil suatu penelitian, akan tetapi secara bahasa memiliki arti sesuatu yang telah tersimpul didalamnya.

Implikasi merujuk pada dampak atau konsekuensi yang muncul sebagai hasil dari suatu tindakan atau keputusan. Ini adalah refleksi dari hubungan sebab-akibat antara apa yang kita lakukan dengan apa yang terjadi sebagai hasilnya.

---

<sup>42</sup> Budi, Winarno. 2002. *Kebijakan Publik, Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media. Presindo, hal. 14 - 15.

Implikasi dapat bersifat positif atau negatif, tergantung pada situasi dan konteksnya. Mereka juga bisa jangka pendek atau jangka panjang. Dalam dunia ilmiah, implikasi adalah elemen penting dalam proses penelitian. Implikasi adalah konsekuensi teoritis yang ditarik dari temuan penelitian dan digunakan untuk memahami dan menjelaskan berbagai fenomena sosial. Dengan kata lain, implikasi dalam konteks ini adalah cara di mana temuan penelitian dapat diterapkan dalam pemahaman dan menjelaskan fenomena sosial yang lebih luas.

Dalam konteks politik, setiap kebijakan atau tindakan yang diambil oleh pemerintah memiliki implikasi yang dapat memengaruhi warganya secara langsung maupun tidak langsung. Misalnya, pengenalan pajak baru atau perubahan dalam kebijakan imigrasi dapat memiliki implikasi ekonomi dan sosial yang signifikan. Implikasi kebijakan politik dapat sangat kompleks dan sulit diprediksi. Kebijakan yang terlihat baik dalam teori dapat memiliki implikasi yang tidak diinginkan atau bahkan merugikan dalam praktiknya.

Menurut Bambang Sugeng mengemukakan tiga jenis implikasi, yaitu:<sup>43</sup>

a. Implikasi Temuan.

Implikasi temuan adalah dampak kontributif dari temuan penelitian terhadap tataran teoretis dan praktis. Ini berkaitan

---

<sup>43</sup> Bambang Sugeng. 2022. *Fundamental Metodologi Penelitian Kuantitatif*. Pustaka, Jakarta. Hal 4.

dengan permasalahan penelitian atau terhadap pengetahuan baru yang ingin diperoleh. Dalam penelitian umumnya terdapat dua macam implikasi temuan, yaitu implikasi teoretis dan implikasi praktis (jika ada).

b. Implikasi Teoretis.

Implikasi teoretis atau implikasi keilmuan adalah implikasi kontribusi temuan penelitian terhadap upaya mengisi kesenjangan penelitian. Implikasi teoretis mencerminkan nilai tambah terhadap upaya-upaya memperoleh dan mengembangkan pengetahuan ilmiah baru yang andal, sesuai dengan hakikat tujuan penelitian eksplanatif.

c. Implikasi Praktis.

Implikasi praktis adalah implikasi yang menunjukkan kontribusi temuan penelitian terhadap upaya perbaikan dalam tataran operasional sehari-hari. Implikasi praktis sebenarnya sama dengan saran untuk kepentingan perbaikan bidang praktis. Isi dari implikasi praktis bergantung kepada hasil temuan penelitian sehingga implikasi jenis ini disusun setelah diketahui hasil temuan dari penelitian yang dilakukan.

#### **1.6.4. Pemahaman tentang Pemilu**

##### **1.6.4.1. Sistem Pemilihan Umum**

Sistem Pemilihan Umum adalah seperangkat metode yang mengatur dan memungkinkan warga negara memilih para wakil rakyat di antara mereka sendiri ke dalam satu lembaga

perwakilan.<sup>44</sup> Dalam pemilu tersebut warga negara berhak untuk memilih wakilnya pada jabatan publik. Dalam menggunakan suaranya tersebut harus didukung kondisi secara bebas tanpa adanya tekanan dari pihak lain.

Sistem pemilihan umum juga merupakan sebuah bagian yang paling esensial dari kerja sistem politik, Sistem pemilihan umum bukan hanya instrument politik yang paling mudah dimanipulasi, tetapi sistem pemilu juga membentuk sistem kepartaian dan mempengaruhi spektrum representasi.

Sistem Pemilu dalam ilmu politik merupakan satu kumpulan metode atau cara warga masyarakat memilih para wakilnya. Untuk pemilihan anggota lembaga perwakilan rakyat, maka sistem pemilihan yang mentransfer jumlah suara kedalam jumlah kursi. Pemilihan Presiden, Gubernur dan Bupati, dasar jumlah suarayang diperoleh menentukan siapa yang menang dan siapa yang kalah.<sup>45</sup>

Dalam pengertian lain, Sistem Pemilu merupakan sarana rakyat yang dimaksudkan untuk 3 hal yaitu:<sup>46</sup>

- 1) Sistem pemilu merupakan institusi yang digunakan untuk menyeleksi para pengambil keputusan ketika masyarakat telah menjadi terlalu besar abgi setiap warga negara untuk terlibat

---

<sup>44</sup> Andrew Reynolds, *Merancang Sistem Pemilihan Umum*, dalam Juan J. Linz et al, *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-negara lain*, Mizan, Jakarta, 2001, hal. 102..

<sup>45</sup> Afars Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta, Hlm -255.

<sup>46</sup> Sigit Pamungkas, *Perihal Politik*. Megatama. Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fisipol, UGM. Yogyakarta, Hal. 13.

dalam pengambilan keputusan yang mempengaruhi komunitas;

- 2) Sistem pemilu bertindak sebagai saluran yang melaluinya seluruh warga negara dapat menuntut pertanggungjawaban para wakil terpilih mereka;
- 3) Sistem pemilu membantu menetapkan batasan wacana politik yang dapat diterima dengan memberikan dorongan kepada para pemimpin partai untuk menuliskan himbauan mereka kepada para pemilih dengan cara-cara yang berbeda.

Pemilu sendiri sebenarnya terdiri dari dua elemen. Elemen pemilu tersebut adalah:

- 1) *Electoral Law* yaitu aturan main berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi yang harus ditaati setiap kontestan pemilu. *Electoral law* ini ada dua macam yaitu *Plural Majority* dan *Proportional Representation*.
- 2) *Electoral Process* yaitu metode atau aturan untuk mentransfer suara pemilih menjadi kursi di lembaga perwakilan. *Electoral process* ini meliputi *D'Hont*, *St. League*, *Electoral Threshold*, dan *Parliamentary Threshold*.<sup>47</sup>

Pemilu harus dilakukan secara jujur, adil dan demokratis. Agar pemilu dapat mencapai derajat tersebut maka diperlukan beberapa syarat atau prakondisi yang mendukungnya. Syarat-syarat tersebut dipergunakan untuk mendapatkan pemilu yang

---

<sup>47</sup> Cheibub, Jose Antonio, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge, USA, 2007, p. 9-11.

berkualitas sehingga mendapatkan pejabat publik yang legitimate. Syarat minimal dari pemilu adalah *free dan fair*.

Setelah beberapa syarat pemilu terpenuhi, maka diharapkan pemilu dapat terlaksana secara demokratis sehingga mendapatkan pejabat publik yang *legitimate*. Untuk mengukur derajat kualitas pemilu diperlukan beberapa indikator sebagai tolok ukurnya. Indikator tersebut digunakan untuk menilai apakah sistem pemilu tersebut cocok bagi sebuah negara atau tidak. Indikator tersebut adalah: akuntabilitas (*accountability*), keterwakilan (*representativeness*), keadilan (*fairness*), persamaan hak tiap pemilih (*equality*), lokalitas, reliabel, dan numerikal.

Indonesia memilih menerapkan sistem pemerintahan presidensiil, mengingat bahwa salah satu tujuan reformasi adalah memurnikan sistem pemerintahan yang menempatkan kepala negara dan kepala pemerintahan pada tampuk kekuasaan presiden. Sistem presidensiil mendorong adanya kekuatan presiden yang tidak mudah digoyahkan oleh parlemen, begitu juga oleh koalisi parlemen. Dalam rangka memperkuat sistem presidensiil, maka sistem pemilu yang memperkecil kemungkinan adanya kekuatan partai politik atau koalisi partai politik di tubuh parlemen, menjadi suatu pilihan yang tepat.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Anajeng Esri Edhi Maharani. *Resultan Sistem Pemilu dan Sistem Pemerintahan terhadap Pelaksanaan Demokrasi di Indonesia*. Jurnal Yustika, Fakultas Hukum Universitas Surabaya, Vol. 22 No. 02, Desember 2019. Hal. 75.

Sistem pemerintahan presidensiil juga mempengaruhi penyelenggaraan demokrasi di Indonesia yang lebih menempatkan rakyat sebagai konstituen pemilih dan penerima langsung pertanggungjawaban presiden, bukan melalui partai politik atau koalisi partai politik yang duduk di parlemen. Berdasarkan pembahasan korelasi hubungan antara sistem pemilu, sistem pemerintahan dengan demokrasi, nyatanya memiliki resultan satu sama lain. Ketepatan pelaksanaan sistem pemilu, sistem pemerintahan dalam negara demokrasi Indonesia menjadi tujuan untuk menciptakan penyelenggaraan pemerintahan, berbangsa dan bernegara sesuai dengan tujuan diselenggarakannya negara demokrasi representative.

Sistem pemilu memiliki dimensi yang sangat kompleks yang tidak sesederhana seperti yang dibayangkan oleh orang banyak. Beberapa dimensi tersebut antara lain adalah:<sup>49</sup>

1) Penyuaran (*balloting*).

Penyuaran adalah tata cara yang harus diikuti pemilih yang berhak menentukan suara. Jenis penyuaran dibedakan menjadi dua tipe, yaitu kategorikal (pemilih hanya memilih satu partai atau calon) dan ordinal (pemilih memiliki kebebasan lebih dan dapat menentukan preferensi atau urutan dari partai atau calon yang diinginkannya).

2) Besaran distrik (*district magnitude*).

---

<sup>49</sup> Sigit Pamungkas, *Op Cit*, Hal. 14-23.

Besaran distrik adalah berapa banyak anggota lembaga perwakilan yang akan dipilih dalam satu distrik pemilihan. Besar distrik dapat dibagi menjadi dua, yaitu distrik beranggota tunggal dan distrik beranggota jamak. Besaran distrik berpengaruh terhadap tingkat kompetisi partai dalam memperebutkan kursi. Semakin besar magnitude sebuah distrik maka semakin rendah kompetisi partai untuk memperebutkan kursi. Sebaliknya, semakin kecil magnitude sebuah distrik maka semakin ketat kompetisi partai untuk memperebutkan kursi.

3) Pembuatan batas-batas representasi (*pendistrikian*).

Cara penentuan distrik merupakan hal yang krusial di dalam pemilu. Ada dua hal penting yang harus dipertimbangkan dalam menentukan batas-batas pendistrikian, yaitu masalah keterwakilan dan kesetaraan kekuatan suara.

4) Formula pemilihan (*electoral formula*).

Formula pemilihan adalah membicarakan penerjemahan suara menjadi kursi. Secara umum formula pemilihan dibedakan menjadi tiga, yaitu formula pluralitas, formula mayoritas, dan formula perwakilan berimbang.

5) Ambang batas (*threshold*).

Threshold yaitu tingkat minimal dukungan yang harus diperoleh sebuah partai untuk mendapatkan perwakilan. Batas

minimal itu biasanya diwujudkan dalam prosentase dari hasil pemilu.

6) Jumlah kursi legislatif.

Berapakah jumlah kursi legislatif yang ideal adalah sebuah pertanyaan yang sulit untuk dijawab. Belum diketahui mengapa suatu negara menetapkan jumlah kursi di parlemen beserta alasannya.

Keenam unsur tersebut di atas yang membentuk sistem pemilu. Bagaimana sistem pemilu akan digunakan serta untuk tujuan atau kepentingan apa sistem pemilu harus didasarkan pada keenam unsur tersebut. Dengan demikian, unsur tersebut merupakan bagian penting dalam upaya rekayasa sistem pemilu dalam mencapai tujuan atau kepentingan tertentu. Pemilihan sistem pemilu di suatu negara memang bukan sebuah pekerjaan yang mudah. Diperlukan beberapa kriteria untuk memilih sebuah sistem pemilu untuk diterapkan di sebuah negara. Kriteria untuk memilih sistem pemilu tersebut adalah:

1) Elemen Demokrasi

- a) Menciptakan parlemen yang representatif;
- b) Membuat pemilu yang mudah diakses dan bermakna;
- c) Memberi peluang untuk konsiliasi;
- d) Memfasilitasi terciptanya pemerintahan yang stabil dan efisien;

- e) Menciptakan pemerintah dan yang representative dan akuntabel;
  - f) Mendorong 'cross-cutting' partai politik;
  - g) Memberi peluang oposisi;
  - h) Biaya dan kapasitas administratif.
- 2) Keseimbangan
- a) Pengaruh pemilih dengan perkokoh parpol;
  - b) Kesederhanaan sistem dengan peluang berinovasi;
  - c) Solusi jangka pendek dengan stabilitas jangka panjang;
  - d) Bangun sistem pemilu berdasar sistem yang pernah ada tanpa terpenjara dimensi historis sistem tersebut;
  - e) Sistem pemilu bukan solusi untuk semua permasalahan politik.
- 3) Dampak terhadap sistem politik
- a) Tingkat proporsionalitas yaitu hubungan antara rakyat dan wakil yang dipilih;
  - b) Format kabinet yang akan terbentuk Bentuk sistem kepartaian yaitu jumlah parpol;
  - c) Akuntabilitas pemerintahan yaitu konsensus/konfrontasi dalam legislatif dan pemerintahan;
  - d) Struktur internal parpol;
  - e) Tingkat partisipasi warga masyarakat;
  - f) Merubah tampilan atau wajah demokrasi.

Sistem pemilu di dunia terbagi ke dalam 4 (empat) keluarga besar, yaitu sistem distrik, sistem proporsional, sistem campuran, dan sistem di luar ketiga sistem utama. Secara rinci keluarga sistem pemilu tersebut dapat dijelaskan dalam uraian di bawah ini, yaitu:<sup>50</sup>

#### 1) Sistem Distrik

Dalam sistem ini wilayah negara dibagi ke dalam beberapa distrik pemilihan yang biasanya didasarkan atas jumlah penduduk. Setiap distrik diwakili oleh satu orang wakil, kecuali pada varian *block vote* dan *party block vote*. Kandidat yang memiliki suara terbanyak akan mengambil semua suara yang didapatnya. Sistem ini terbagi atas *first past the post*, *alternative vote*, *two round system*, dan *block vote*.

#### 2) Sistem proporsional

Dalam sistem ini proporsi kursi yang dimenangkan oleh sebuah partai politik dalam sebuah wilayah pemilihan akan berbanding seimbang dengan proporsi suara yang diperoleh partai tersebut. Dalam sistem ini dikenal istilah *district magnitude*. Variasi dari sistem ini adalah *proportional representation* dan *single transferable vote*. Pada sistem proporsional ada sejumlah mekanisme yang digunakan untuk menentukan perolehan kursi. Secara garis besar teknik

---

<sup>50</sup> Sigit Pamungkas, *Op Cit*, Hal. 26-36.

penghitungan suara dipilah menjadi dua, yaitu teknik kuota dan *divisor*.

Teknik kuota atau dikenal juga dengan suara sisa terbesar (*the largest remainder*) terdapat beberapa varian di antaranya varian *Hare* dan *Droop*. Ciri umum dari teknik kuota adalah adanya bilangan pembagi pemilih yang tidak tetap, tergantung pada jumlah pemilih. Teknik *divisor* atau dikenal juga dengan perhitungan rata-rata angka tertinggi (*the highest average*) muncul berkaitan dengan kelemahan yang ditemukan pada teknik kuota. Beberapa varian dari teknik *divisor* adalah *D'Hondt*, dan *Saint Lague*.

### 3) Sistem campuran

Sistem pemilu campuran merupakan perpaduan penerapan secara bersama-sama sistem distrik dengan sistem proporsional dalam suatu negara. Sistem ini meliputi sistem *parallel* dan *mixed member proportional*.

### 4) Sistem pemilu di luar ketiga sistem utama

Sistem ini merupakan campuran antara sistem distrik dan proporsional. Varian dari sistem ini adalah *single non-transferable vote*, *limited vote*, dan *borda count*.

Setiap sistem pemilu mempunyai kekuatan dan kelemahan masing-masing yang berimplikasi pada pembangunan politik. Setidaknya ada tiga dampak digunakannya sistem pemilu, yaitu:

#### 1) Tingkat proporsionalitas perwakilan.

Aspek ini sangat sensitif pada masyarakat yang heterogen. Bagaimana tingkat keterwakilan dari seluruh unsur masyarakat dapat direpresentasikan dalam parlemen merupakan sebuah permasalahan dalam aspek ini. Disproporsionalitas sangat mungkin terjadi pada sistem distrik. Sistem distrik kurang memperhatikan adanya partai kecil dan golongan minoritas.

## 2) Sistem kepartaian.

Sistem kepartaian itu ada 3 (tiga) yakni sistem partai tunggal, sistem dwi partai dan sistem multi partai. Duverger menyebutkan bahwa sistem distrik akan membentuk sistem dua partai, sedangkan sistem proporsional akan cenderung membentuk sistem multi partai. Hal tersebut terjadi karena bekerjanya efek mekanis dan psikologis dari sistem pemilu.

## 3) Kabinet yang dibentuk.

Sistem distrik cenderung menghasilkan kabinet yang dikuasai satu partai. Berkurangnya partai dan meningkatnya kerjasama antar partai mempermudah terbentuknya pemerintah yang stabil dan meningkatkan stabilitas nasional.

Sementara itu, sistem proporsional mengarah pada terbentuknya kabinet koalisi. Kondisi ini mempersulit terbentuknya pemerintah yang stabil. Teori koalisi mengajarkan bahwa tidak semua partai layak untuk dijadikan anggota rekanan dalam pembentukan kabinet koalisi. Ketercukupan mayoritas kursi

sehingga terbentuk mayoritas pemerintahan tidak menjamin stabilitas dan kelanggengan koalisi apabila tidak memperhitungkan jarak ideologi dari koalisi yang dibangun.<sup>51</sup>

Menurut Lijphart, ada 6 model koalisi, yaitu:

- 1) *Bargaining proposition* yaitu koalisi dengan jumlah partai yang berkoalisi paling sedikit.
- 2) *Minimal winning* yaitu merupakan koalisi yang didasarkan pada maksimalisasi kekuasaan dengan mengabaikan partai yang tidak perlu.
- 3) *Minimum size* yaitu koalisi yang dibangun oleh partai besar dengan partai yang lebih kecil untuk sekedar mencapai suara mayoritas.
- 4) *Minimal range* yaitu koalisi berdasarkan kedekatan pada kecenderungan ideologis.
- 5) *Minimal connected winning* yaitu koalisi yang terjadi antara partai-partai yang memiliki persambungan orientasi kebijakan.
- 6) *Policy-viable* yaitu koalisi yang terjadi antara partai-partai yang secara spesifik memang memiliki kepedulian yang sama berkaitan dengan kebijakan.

#### **1.6.4.2. Sistem Demokrasi Lokal**

Konsep demokrasi yang terjadi di Indonesia saat ini merupakan sesuatu sistem yang cukup khas dengan adanya nilai-nilai budaya yang mampu menggali keanekaragaman berbangsa

---

<sup>51</sup> Sigit Pamungkas, *Op Cit*, Hal. 37-42.

dan bertanah air sebagai ciri khas jati diri bangsa Indonesia selama ini. Konsep demokrasi seperti ini disebut sebagai Demokrasi Lokal yang dianggap penting dan dibutuhkan lahir di daerah.

Secara pengertian, demokrasi lokal merupakan subsistem dari demokrasi yang memberikan peluang bagi pemerintahan daerah dalam mengembangkan kehidupan hubungan pemerintah daerah dengan rakyat di lingkungannya.

Perkembangan yang telah maju justru terjadi di tingkat daerah, dinamika politik di daerah salah satunya ditandai oleh kesamaan kedudukan antara eksekutif dan legislatif dalam percaturan politik di daerah, problem antara eksekutif dan legislatif di tingkat lokal Nampak mengalami fluktuasi, belakangan kini menjadi fenomena yang menarik untuk diamati. Demokrasi lokal merupakan bagian dari subsistem politik suatu negara yang derajat pengaruhnya berada di dalam koridor pemerintahan daerah, sebagai bagian utuh dari demokrasi di Indonesia dalam pelaksanaan rekrutmen elit politik pada pemerintahan daerah, sehingga demokrasi lokal disebut juga subsistem dari demokrasi yang memberikan peluang bagi pemerintahan daerah dalam mengembangkan hubungan pemerintahan daerah dengan masyarakat dilingkungannya.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Deden Fathurahman, *Jurnal Demokrasi Lokal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Indonesia*, jurnal legality, Vol 12, Nomor 1, (2005).

Demokrasi pada tingkat lokal dapat dilihat dari beberapa hal, yaitu dengan melihat esensi demokrasi adalah partisipasi politik. Secara langsung lebih demokratis di bandingkan melalui mekanisme perwakilan. Keterliban masyarakat secara langsung dalam proses pemilihan kepala daerah pada hakikatnya akan memperkuat legitimasi Kepala Daerah. Pemilihan langsung akan membuat rakyat di daerah bisa menentukan siapa calon pemimpin mereka yang dianggap mampu menyelesaikan persoalan yang ada di daerahnya. Serta dengan pemilihan langsung rakyat ikut terlibat secara langsung dalam memilih pemimpinnya.

Keterlibatan rakyat secara langsung ini pada hakikatnya dapat meningkatkan demokrasi di tingkat lokal. Dimana rakyat dalam hal ini benar-benar memiliki kedaulatan, dengan kata lain agar tidak terjadi distorsi dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat.<sup>53</sup> Adapun tujuan demokrasi lokal adalah untuk memperkenalkan ciri khas daerah masing-masing, yang nantinya akan menjadi sebuah kesatuan yang utuh. Demokrasi lokal sudah menjadi Kawasan geopolitik para tokoh-tokoh daerah yang ingin menjadi pemimpin ke depannya. Menimbang semua wacana, melihat dengan kedekatan indikator dan kecerdasan dalam menentukan

---

<sup>53</sup> Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007), h. 333.

pilihanpilihan politik untuk di perjuangkan menjadi pemimpin lokal yang benar-benar diterima oleh rakyat pada umumnya.<sup>54</sup>

Peningkatan kualitas demokrasi lokal dapat di pengaruhi oleh sejumlah factor yang lazim di sebut prakondisi demokrasi lokal. Prakondisi demokrasi lokal tersebut mencakup hal-hal sebagai berikut yaitu Kualitas DPRD yang baik, Sistem rekrutmen DPRD yang kompetitif, selektif dan akuntabel, Partai yang berfungsi, Pemilih yang kritis dan rasional, Kebebasan dan kontestasi pers, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang solid dan konsisten, dan Keberdayaan masyarakat madani (*civil society*).

Urgensi dari kebutuhan akan pelimpahan ataupun penyerahan sebagian kewenangan Pemerintah Pusat baik dalam konotasi politis maupun administratif kepada organisasi atau unit diluar Pemerintah Pusat, dalam hal ini pemerintahan daerah atau lokal, terdapat beberapa pilihan model, yaitu:

- 1) Devolusi bermakna pelimpahan kekuasaan dari pemerintah pusat dari suatu negara berdaulat kepada pemerintah pada tingkat subnasional, seperti tingkat regional, lokal, atau negara bagian. Devolusi dapat diberikan terutama karena alasan keuangan, misalnya melimpahkan penyusunan anggaran daerah yang sebelumnya dikelola oleh pemerintah pusat. Namun, kekuatan untuk membuat Undang-Undang yang

---

<sup>54</sup> Muliansyah Abdurahman Ways, *Demokrasi Lokal Opini dan Wacana Dinamika Politik*, (Yogyakarta: Litera Buku, 2012), h. 16.

relevan bagi daerah juga dapat dijadikan alasan pemberian devolusi;

- 2) Dekonsentrasi adalah sebuah kegiatan penyerahan berbagai urusan dari pemerintahan pusat kepada badan-badan lain. Sumber lain menjelaskan bahwa dekonsentrasi itu merupakan pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Kemudian ketika sudah diterima oleh badan-badan lain yang telah diberi wewenang oleh pemerintah maka ketika badan-badan itu melakukan pelaksanaan tugasnya harus menuruti segala petunjuk pemerintah pusat dan bertanggung jawab kepadanya. Dekonsentrasi sebenarnya berbasas sentralisasi (pemusatan) berlawanan dengan desentralisasi. Sistem ini banyak dipakai di Perancis. Di Indonesia terutama dijalankan di kalangan inspektorat-inspektoral perpajakan, kesehatan, pertanian, dan sebagainya;
- 3) Delegasi adalah perwakilan atau utusan dengan proses penunjukan secara langsung maupun secara musyawarah untuk mengutusny menjadi salah satu perwakilan suatu kelompok atau lembaga. Delegasi menurut Hukum Perdata adalah penyerahan ulang oleh yang berutang kepada orang lain yang selanjutnya wajib menunaikan ulang tadi kepada yang berutang. Delegasi tak meyebabkan pembaharuan utang, kecuali jika yang berpiutang membebaskan pihak pengutang

pertama dari segala ikatan utang. Sedangkan pengertian dalam hukum tata negara Delegasi adalah pengoperan hak, tugas atau kewajiban oleh sesuatu badan pemerintahan kepada badan yang lebih rendah tingkatnya;

- 4) Privatisasi (istilah lain: denasionalisasi) adalah proses pengalihan kepemilikan dari milik umum menjadi milik pribadi. Lawan dari privatisasi adalah nasionalisasi.

Secara teoritik terdapat elemen-elemen dasar yang bersifat generik dalam institusi pemerintahan daerah. Agar pemerintah daerah mampu melaksanakan otonomi secara optimal yaitu sebagai instrumen menciptakan proses demokratisasi dan instrumen menciptakan kesejahteraan di tingkat lokal, maka kita harus memahami secara filosofis elemen-elemen dasar yang membentuk pemerintahan daerah sebagai suatu entitas pemerintahan.

Sedikitnya ada 7 elemen dasar yang membangun entitas pemerintahan daerah yaitu:

- 1) Urusan Pemerintahan.

Elemen dasar pertama dari pemerintahan daerah adalah "urusan pemerintahan" yaitu kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah. Desentralisasi pada hakekatnya membagi urusan pemerintahan antar tingkatan pemerintahan, serta pusat mengerjakan apa dan daerah mengerjakan apa;

## 2) Kelembagaan.

Elemen dasar yang kedua dari pemerintahan daerah adalah kelembagaan daerah. Kewenangan daerah tidak mungkin dapat dilaksanakan kalau tidak diakomodasikan dalam kelembagaan daerah. Untuk konteks Indonesia, ada dua kelembagaan penting yang membentuk pemerintahan daerah yaitu: kelembagaan untuk pejabat politik yaitu kelembagaan kepala daerah dan DPRD; dan kelembagaan untuk pejabat karir yang terdiri dari perangkat daerah (dinas, badan, kantor, sekretariat, kecamatan, kelurahan dll).

## 3) Personil.

Elemen dasar yang ketiga yang membentuk pemerintahan daerah adalah adanya personil yang menggerakkan kelembagaan daerah untuk menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi domain daerah. Personil daerah (PNS Daerah) tersebut yang pada gilirannya menjalankan kebijakan publik strategis yang dihasilkan oleh pejabat politik (DPRD dan kepala daerah) untuk menghasilkan barang dan jasa (*goods and services*) sebagai hasil akhir (*end product*) dari pemerintahan daerah.

## 4) Keuangan Daerah.

Elemen dasar yang keempat yang membentuk pemerintahan daerah adalah keuangan daerah. Keuangan daerah adalah sebagai konsekuensi dari adanya urusan

pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Hal tersebut sesuai dengan prinsip "*money follows function*". Daerah harus diberikan sumber-sumber keuangan baik yang bersumber pada pajak dan retribusi daerah (desentralisasi fiskal) maupun bersumber dari dana perimbangan (subsidi dan bagi hasil) yang diberikan ke daerah. Adanya sumber keuangan yang memadai akan memungkinkan daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah;

#### 5) Perwakilan Daerah.

Elemen dasar yang kelima yang membentuk pemerintahan daerah adalah perwakilan daerah. Secara filosofis, rakyat yang mempunyai otonomi daerah tersebut. Namun secara praktis adalah tidak mungkin masyarakat untuk memerintah bersama. Untuk itu maka dilakukan pemilihan wakil-wakil rakyat untuk menjalankan mandat rakyat dan mendapatkan legitimasi untuk bertindak untuk dan atas nama rakyat daerah.

Dalam sistem pemerintahan di Indonesia, ada dua jenis institusi yang mewakili rakyat. Pertama yaitu DPRD yang dipilih melalui pemilihan umum untuk menjalankan fungsi legislatif daerah. Kedua adalah kepala daerah yang dipilih melalui pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung oleh rakyat daerah yang bersangkutan untuk menjalankan fungsi eksekutif daerah.

Dengan demikian kepala daerah dan DPRD adalah pejabat yang dipilih oleh rakyat melalui proses pemilihan, yang mendapat mandat untuk mengatur dan mengurus rakyat dalam koridor kewenangan yang dimiliki daerah yang bersangkutan. Dalam elemen perwakilan tersebut mengandung berbagai dimensi didalamnya yang bersinggungan dengan hak-hak dan kewajiban masyarakat. Termasuk dalam dimensi tersebut adalah bagaimana hubungan DPRD dengan kepala daerah; bagaimana hubungan keduanya dengan masyarakat yang memberikan mandat kepada mereka dalam upaya artikulasi dan agregasi kepentingan masyarakat; pengakomodasian pluralisme lokal kedalam kebijakan-kebijakan daerah; penguatan *civil society* dan isu-isu lainnya yang terkait dengan proses demokratisasi di tingkat lokal.

#### 6) Pelayanan Publik

Elemen dasar yang keenam yang membentuk pemerintahan daerah adalah "pelayanan publik". Hasil akhir dari pemerintahan daerah adalah tersedianya "*goods and services*" yang dibutuhkan masyarakat. Secara lebih detail *goods and services* tersebut dapat dibagi dalam dua klasifikasi sesuai dengan hasil akhir (end products) yang dihasilkan pemerintahan daerah. Pertama, pemerintahan daerah menghasilkan *public goods* yaitu barang-barang (*goods*) untuk

kepentingan masyarakat lokal seperti jalan, jembatan, irigasi, gedung sekolah, pasar, terminal, rumah sakit dan sebagainya yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Kedua, pemerintahan daerah menghasilkan pelayanan yang bersifat pengaturan publik (public regulations) seperti menerbitkan Akte Kelahiran, Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga, Izin Mendirikan Bangunan, dan sebagainya.

Pada dasarnya pengaturan publik dimaksudkan untuk menciptakan ketentraman dan ketertiban (law and order) dalam masyarakat. Isu yang paling dominan dalam konteks pelayanan publik tersebut adalah bagaimana kualitas dan kuantitas pelayanan publik yang dihasilkan pemerintahan daerah dalam rangka mensejahterakan masyarakat lokal. Prinsip-prinsip standar pelayanan minimal dan pengembangan pelayanan prima (better, cheaper, faster and simpler) serta akuntabilitas akan menjadi isu utama dalam pelayanan publik tersebut.

#### 7) Pengawasan

Elemen dasar ketujuh yang membentuk pemerintahan daerah adalah "pengawasan". Argumen dari pengawasan adalah adanya kecenderungan penyalah-gunaan kekuasaan sebagaimana adagium dari *Lord Acton* yang menyatakan bahwa "*power tends to corrupt and absolute power will corrupt absolutely*". Untuk mencegah hal tersebut maka elemen

pengawasan mempunyai posisi strategis untuk menghasilkan pemerintahan yang bersih. Berbagai isu pengawasan akan menjadi agenda penting seperti sinergi lembaga pengawasan internal, efektifitas pengawasan eksternal, pengawasan sosial, pengawasan legislatif dan juga pengawasan melekat (*built in control*).

Dalam melihat otonomi daerah atau desentralisasi, sebenarnya ada dua hal yang perlu di lihat, yakni desentralisasi politik (*devolusi*) atau yang lebih dikenal dengan politik lokal dan desentralisasi administrasi (*dekonsentrasi*). *Devolusi* merupakan kewenangan daerah dalam pengambilan keputusan politik, baik terkait dengan parlemen lokal maupun eksekutif lokal. Artinya, dalam konsep devolusi, masyarakat lokal punya hak politik untuk berpartisipasi serta berkompetisi dalam proses politik lokal (legislatif dan eksekutif) serta berpartisipasi dalam proses kebijakan publik lokal.

Selain itu, *devolusi* pada legislatif lokal ditujukan selain untuk sarana pelatihan kepemimpinan politik lokal, juga dalam kerangka akuntabilitas politik anggota DPRD kepada konstituennya. Sedangkan bagi eksekutif lokal, *devolusi* merupakan sarana pelatihan kepemimpinan politik lokal dalam pelayanan publik. Bagi masyarakat lokal sendiri, devolusi telah memberikan kesempatan politik yang sama (*political equality*) bagi setiap warga masyarakat lokal untuk menggunakan hak-

hak politiknya (memilih atau dipilih) dalam proses politik lokal. Juga terkait hak-hak politik masyarakat lokal dalam proses kebijakan publik.

*Devolusi* yang diberikan kepada masyarakat lokal, baik hak-hak politik, partisipasi dan kompetisi dalam proses politik, erat kaitannya dengan akuntabilitas serta responsibilitas legislatif dan eksekutif lokal. Apabila hak-hak politik masyarakat lokal tidak sepenuhnya terjamin dalam undang-undang, partisipasi politik masyarakat rendah, serta kompetisi lokal terbatas hanya di kalangan elit tertentu saja. Kondisi demikian bisa diartikan, bahwa derajat akuntabilitas publik legislatif terhadap konstituennya, rendah. Demikian juga dengan kepala daerah, proses pelayanan publiknya dinilai rendah. Rendahnya derajat partisipasi dan kompetisi politik lokal, dipengaruhi pula oleh sistem, struktur dan kultur politik lokal.

Menurut Riswandha Imawan dalam devolusi ada beberapa hal yang merupakan kelebihan dari penerapan politik lokal (*devolusi*) itu sendiri. Dengan membagikannya kedalam dua kategori yaitu, bagi demokratisasi dan stabilitas politik serta bagi pengembangan masyarakat lokal. Demokratisasi dan stabilitas politik, setidaknya ada 3 makna devolusi:

- a) Pendidikan politik yaitu menyediakan kesempatan yang lebih besar kepada anggota masyarakat untuk memilih dan dipilih;
- b) Pelatihan kepemimpinan politik yaitu pengalaman menjadi legislator dan eksekutor politik sebelum beranjak ke tingkat nasional;
- c) Stabilitas politik yaitu pendidikan masyarakat lokal untuk meningkatkan rasa tanggung jawab.

Sementara itu bagi pendewasaan masyarakat lokal, devolusi dapat membantu dalam hal :

- a) *Political equality* yaitu yakni menambah kesempatan kepada masyarakat untuk mempengaruhi kebijakan lokal;
- b) *Accountability* yaitu meningkatkan tanggung jawab pemerintah kepada masyarakat dengan terbukanya akses masyarakat ke dalam proses politik;
- c) *Responsiveness* yaitu meningkatkan kemampuan pemerintah untuk melayani keinginan warga masyarakat.

### **1.7. Kerangka Pikir**

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 tidak sepenuhnya menganut ajaran trias politica dalam arti fungsi atau tugas, tetapi juga dalam arti organ, karena dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 terdapat lebih dari tiga organ kekuasaan negara, demikian pula fungsi negara tidaknya dibagi dalam

tiga fungsi tetapi lebih dari itu. Salah satu fenomena yang sangat penting setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945 adalah bertebarnya lembaga-lembaga negara mandiri (state auxiliary agencies) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Pemilihan Kepala Daerah merupakan bentuk perwujudan demokrasi di tingkat lokal, dalam hal ini wilayahnya mencakup daerah berupa provinsi, kabupaten serta kotamadya yang merupakan bagian yang sangat penting dalam mewujudkan konsolidasi demokrasi secara nasional yang lebih kokoh dan demokratis, sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Undang-undang Dasar Tahun 1945 Pasal 18 Ayat (4) yang berbunyi “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.

Perjalanan kewenangan Bawaslu dalam mengawal demokrasi bangsa ini merupakan proses hak dan kekuasaan kelembagaan. Dinamika dan konstelasi bangsa sejak masa orde baru hingga pasca-reformasi sangat mewarnai penguatan kewenangan untuk mengawasi dan menegakkan keadilan pemilu. Bawaslu sebagai salah satu penyelenggara pemilihan kepala daerah dalam perjalanannya menemui berbagai masalah, kendala, dan tantangan mewarnai dinamika dalam kehadiran hingga penguatan Bawaslu sebagai pengawas dan pemberi keadilan pemilihan. Perubahan dan penggantian Undang-Undang yang memberikan mandat kewenangan

sekaligus kelembagaan Bawaslu. Ada beberapa tahap yang perlu diketahui dalam pendirian hingga penguatan posisi Bawaslu.

Penguatan Lembaga bawaslu secara politik dan hukum tentunya akan berimplikasi terhadap perkembangan demokrasi dimana pemilihan kepala daerah sebagai indikator utama dalam seleksi kepemimpinan ditingkat lokal. Salah satu konsep kelembagaan untuk menjelaskan fenomena politik pemerintahan legal-formal yang berfokus pada penegakan konstitusi adalah dengan menggunakan konsep institusionalisme kelembagaan.

Penguatan lembaga Bawaslu dalam legitimasi demokrasi lokal tentunya berpengaruh pada partai politik, pemerintah daerah dan antar sesama penyelenggara pemilu dalam hal ini komisi pemilihan umum (KPU). Kinerja bawaslu setelah kelembagaannya diperkuat memberikan pengaruh yang sangat signifikan dalam pendaftaran partai politik peserta pemilu yang dahulunya hanya merupakan tugas tunggal dari KPU, bawaslu hadir sebagai pengawas yang turut serta mengawasi proses perekrutan peserta pemilu dalam kontestasi termasuk peserta partai politik.

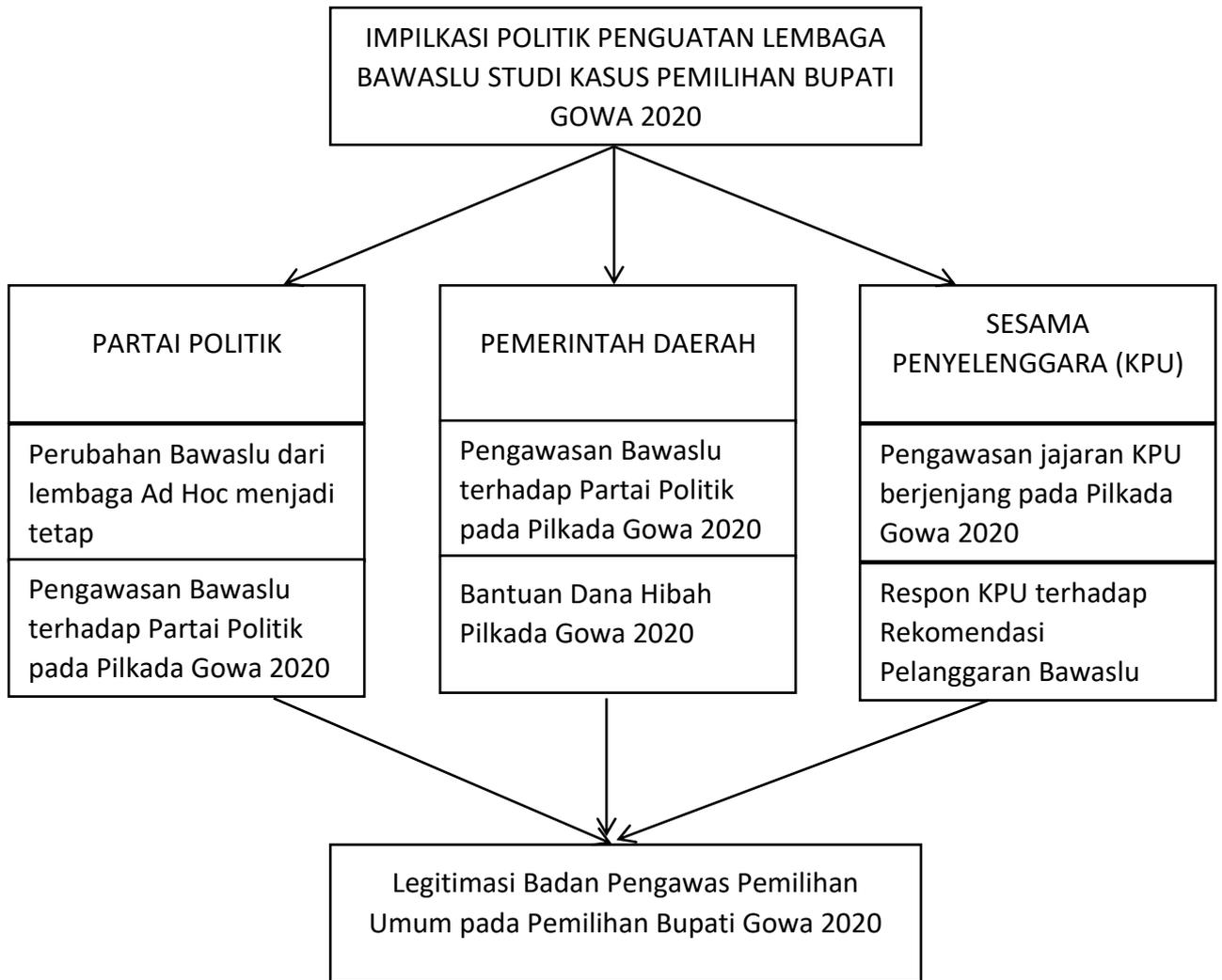
Berdasarkan landasan yuridis diatas, selanjutnya penulis akan menjabarkan disertasi dengan judul Impilkasi Politik Penguatan Lembaga Bawaslu Studi Kasus Pemilihan Bupati Gowa 2020, melalui pendekatan landasan teori Teori kelembagaan, teori legitimasi, serta teori implikasi politik.

Sasaran penelitian ini kemudian dikaji berdasarkan data empiris, normatif dan nilai yang akan dititikberatkan pada tiga hal yaitu:

1. Pemahaman tentang implikasi Politik penguatan lembaga Bawaslu pada pemilihan Bupati Gowa 2020 terhadap partai politik melalui Perubahan Bawaslu dari lembaga Ad Hoc menjadi Tetap dan Pengawasan Bawaslu terhadap Partai Politik pada Pilkada Gowa 2020;
2. Pemahaman tentang implikasi Politik penguatan lembaga Bawaslu pada pemilihan Bupati Gowa 2020 terhadap pemerintah daerah melalui Pengawasan Bawaslu terhadap Netralitas ASN pada Pilkada Gowa 2020 dan Bantuan Dana Hibah Pilkada Gowa 2020; serta
3. Pemahaman tentang implikasi Politik penguatan lembaga Bawaslu pada pemilihan Bupati Gowa 2020 terhadap sesama penyelenggara dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum melalui Pengawasan jajaran KPU berjenjang pada Pilkada Gowa 2020 dan Respon KPU terhadap Rekomendasi Pelanggaran Bawaslu.

Setelah ketiga titik berat penelitian di atas diuraikan, nantinya akan diketahui sejauh mana legitimasi Badan Pengawas Pemilihan Umum mempengaruhi pemilihan Bupati Gowa 2020.

**Gambar 1. Bagan Kerangka Pikir**



## 1.8. Metode Penelitian

### 1.8.1. Rancangan Penelitian

Kajian ini memfokuskan pada tujuan untuk memahami pengaruh implikasi Politik penguatan Lembaga Bawaslu setelah menjadi permanen oleh penetapan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan memahami peran penguatan Lembaga Bawaslu tersebut terhadap kualitas Demokrasi Lokal pada Pemilihan Kab. Gowa Tahun 2020 sebagai sarana legitimasi peserta pemilu ataupun kepala daerah terpilih.

Merujuk dari perspektif teoritis dengan menggunakan teori legitimasi dan teori kelembagaan negara dengan perspektif penelitian ini pada penggabungan pengumpulan data dengan metode kualitatif dan kuantitatif. Hal ini dimaksudkan untuk menghasilkan temuan atau kebenaran yang dalam penelitian kualitatif disebut dengan kebenaran "*inter subjektif*", yakni kebenaran yang dibangun dari jalinan berbagai faktor yang bekerja bersama-sama. Realitas kebenaran adalah sesuatu yang "*dipersepsikan*" oleh yang, melihat bukan sekedar fakta yang bebas konteks dan interpretasi apapun. Kebenaran merupakan bangunan (kontruksi) yang disusun oleh peneliti dengan mencatat dan memahami apa yang terjadi dalam intraksi sosial kemasyarakatan dan kuantitatif dengan merujuk data ataupun penelitian terdahulu yang memiliki nilai atau angka pasti yang dapat mengukur secara statistik.

Tipe penelitian ini adalah deskriptif analisis yaitu penelitian diarahkan menggambarkan fakta dengan argumen yang tepat. Penelitian yang dimaksudkan untuk mengumpulkan informasi mengenai implikasi politik penguatan Lembaga Bawaslu terhadap Legitimasi demokrasi lokal di Sulawesi Selatan studi kasus pada pemilihan Kepala daerah di Kabupaten Gowa Tahun 2020. Tujuan penelitian deskriptif adalah untuk membuat penjelasan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta. Namun demikian, dalam perkembangannya selain menjelaskan tentang situasi atau kejadian yang sudah berlangsung sebuah penelitian deskriptif juga dirancang untuk membuat komparasi maupun untuk mengetahui hubungan atas satu variabel kepada variabel lainnya.

Penelitian ini menggunakan pendekatan studi kasus. Studi kasus merupakan penelitian dengan karakteristik masalah yang berkaitan dengan latar belakang dan kondisi hingga saat ini dan akan relevan digunakan pada proses pemilihan kepala daerah kedepan. Pendekatan studi kasus ini dilakukan untuk mendapatkan data yang diinginkan melalui metode wawancara dan observasi terhadap informan. Selain itu, menggunakan data dan dokumentasi lain yang mendukung akan dijadikan sebagai bagian dari penelitian ini.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Haris Herdiansyah. 2010. Metodologi Penelitian Kualitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial. Jakarta: PT Salemba Humanika. Hal 143

### **1.8.2. Subjek dan Lokasi Penelitian**

Pemilihan subjek dalam penelitian ini terfokus pada Implikasi Politik terhadap Penguatan Lembaga Bawaslu terhadap Legitimasi Demokrasi Lokal di Sulsel studi Kasus Pemilihan Kepala Daerah di Gowa Tahun 2020. Adapun beberapa subjek informan yang akan dijadikan subyek wawancara penelitian diantaranya yaitu Bupati dan Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa, Ketua DPC atau Liason Officer (LO) Partai Politik di Kabupaten Gowa, Anggota Bawaslu Kabupaten Gowa, Anggota KPU Kabupaten Gowa, Kepala Kepolisian Resort Kabupaten Gowa dan Tokoh Masyarakat Kabupaten Gowa serta Pengamat Politik. Lokasi penelitian ini dilakukan di Kabupaten Gowa, Provinsi Sulawesi Selatan, yang merupakan salah satu kabupaten dari 12 Kabupaten di Sulawesi Selatan yang melakukan Pemilihan Serentak Tahun 2020. Penulis memandang Kabupaten Gowa layak untuk dijadikan lokasi objek penelitian karena lokasi yang strategis dari sisi geografis yang berbatasan dengan Kota Makassar dan Kabupaten Takalar dimana pengaruh sosial, ekonomi dan Politik dari Kota Makassar serta Kabupaten Takalar masih sangat dekat dengan Kabupaten Gowa yang memiliki dinamika serta kondisi sosial, politik dan ekonomi yang berbeda serta kondisi Masyarakat yang memiliki perbedaan kompleksivitas masing-masing. Hal tersebut tentu mempengaruhi Implikasi Politik saat pemilihan kepala daerah, terkhusus Penguatan Lembaga Bawaslu terhadap

legitimasi demokrasi dalam menjalankan kewenangan dan fungsinya di Sulawesi Selatan studi kasus Pemilihan Kepala daerah Kabupaten Gowa Tahun 2020.

### **1.8.3. Pengumpulan Data**

Pengumpulan data yang digunakan penulis dalam penelitian ini yaitu Wawancara mendalam dan Arsip/dokumen. Adapun informan yang dijadikan subyek wawancara penelitian diantaranya yaitu Bupati dan Wakil Bupati sebagai Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa, Ketua DPC atau Liason Officer (LO) Partai Politik di Kabupaten Gowa, Anggota Bawaslu Kabupaten Gowa, Anggota KPU Kabupaten Gowa, Kepala Kepolisian Resort Kabupaten Gowa dan Tokoh Masyarakat Kabupaten Gowa serta Pengamat Politik. Kesemuanya dilakukan wawancara secara langsung melalui tatap muka serta ditambahkan dengan pengisian kuisioner agar lebih terukur penjelasannya.

Penulis dalam melakukan pengumpulan data dengan wawancara mendalam, pedoman wawancara (*interview guide*) agar wawancara tetap berada pada fokus penelitian, meski tidak menutup kemungkinan terdapat pertanyaan-pertanyaan berlanjut. Pedoman wawancara digunakan untuk mengingatkan interviewer mengenai aspek-aspek apa yang ahrus dibahas, juga menjadi daftar pengecek (*check list*) apakah aspek-aspek relevan tersebut telah dibahas atau ditanyakan.

Dengan pedoman tersebut interviewer harus memikirkan bagaimana pertanyaan tersebut akan dijabarkan secara kongkrit dalam kalimat tanya, sekaligus menyesuaikan pertanyaan dengan konteks aktual saat wawancara berlangsung. Proses pengumpulan data dengan wawancara mendalam, penulis membaginya menjadi dua tahap, yakni:<sup>56</sup>

#### 1. Tahap Persiapan Penelitian

Pertama peneliti membuat pedoman wawancara yang disusun berdasarkan dimensi kebermaknaan hidup sesuai dengan permasalahan yang dihadapi subjek. Pedoman wawancara ini berisi pertanyaan-pertanyaan mendasar yang nantinya akan berkembang dalam wawancara. Pedoman wawancara yang telah disusun, ditunjukkan kepada yang lebih ahli dalam hal ini adalah pembimbing penelitian untuk mendapatkan masukan mengenai isi pedoman wawancara. Setelah mendapat masukan dan koreksi dari pembimbing peneliti membuat perbaikan terhadap pedoman wawancara dan mempersiapkan diri untuk melakukan wawancara. Tahap persiapan selanjutnya adalah peneliti membuat pedoman observasi yang disusun berdasarkan hasil observasi terhadap perilaku subjek selama wawancara dan observasi terhadap lingkungan atau setting wawancara, serta pengaruhnya terhadap perilaku subjek dan pencatatan langsung yang

---

<sup>56</sup> Miles dan Haberman. 1984. dalam Sugiyono. 2010. Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan RnD. Bandung: Alfabeta. Hal. 183

dilakukan pada saat peneliti melakukan observasi. Namun apabila tidak memungkinkan maka peneliti sesegera mungkin mencatatnya setelah wawancara selesai.

Peneliti selanjutnya mencari subjek yang sesuai dengan karakteristik subjek penelitian. Sebelum wawancara dilaksanakan peneliti bertanya kepada subjek tentang kesiapannya untuk diwawancarai. Setelah subjek bersedia untuk diwawancarai, peneliti membuat kesepakatan dengan subjek tersebut mengenai waktu dan tempat untuk melakukan wawancara.

## 2. Tahap Pelaksanaan Penelitian

Peneliti membuat kesepakatan dengan subjek mengenai waktu dan tempat untuk melakukan wawancara berdasarkan pedoman yang dibuat. Setelah wawancara dilakukan, peneliti memindahkan hasil rekaman berdasarkan wawancara dalam bentuk tertulis. Selanjutnya peneliti melakukan analisis data dan interpretasi data sesuai dengan langkah-langkah yang dijabarkan pada bagian metode analisis data diakhir bab ini.

### **1.8.4. Analisis Data**

Analisa data dilakukan bersamaan atau hampir bersamaan dengan pengumpulan data. Langkah yang digunakan dalam analisis data adalah sebagai berikut:

- a. Pada tahap ini dilakukan proses pengumpulan data mentah, dengan menggunakan alat-alat yang perlu seperti rekaman

MP3, field note, serta observasi yang dilakukan penulis selama berada dilokasi penelitian. Pada tahap ini sekaligus dilakukan proses penyeleksian, penyederhanaan, memfokuskan, dan pengabstraksian data dari *field note* dan transkrip hasil wawancara. Proses ini berlangsung selama penelitian dilakukan dengan membuat singkatan, kategorisasi, memusatkan tema, menentukan batas-batas permasalahan.

- b. Tahap selanjutnya setelah memperoleh data hasil wawancara yang berupa rekam MP3, catatan lapangan dan pengamatan lainnya, peneliti melakukan transkrip data untuk mengubah data hasil wawancara, catatan lapangan dalam bentuk tulisan yang lebih teratur dan sistematis. Setelah seluruh data sudah dirubah dalam bentuk tertulis, peneliti membaca seluruh data tersebut dan mencari hal-hal yang perlu dicatat untuk proses selanjutnya yakni pengkategorisasian data agar data dapat diperoleh lebih sederhana sesuai dengan kebutuhan penelitian.
- c. Dari hasil penelitian data yang diperoleh, peneliti akan menemukan berbagai hal-hal penting yang sesuai dengan kebutuhan penelitian. Temuan penelitian tersebut nantinya akan dijadikan sebagai hasil penelitian.

## **BAB II**

### **BAWASLU DAN KEBERADAANNYA**

Pada bab ini akan dijelaskan mengenai Bawaslu dan keberadaannya yang dijadikan wadah terkait pada masalah penelitian yaitu Badan Pengawas Pemilu, terkhusus Badan Pengawas Pemilu Kabupaten Gowa pada penyelenggaraan pilkada Tahun 2020. Dengan menitikberatkan pada gambaran umum Badan Pengawas Pemilihan Umum dan bagaimana kedudukan Bawaslu dalam Sistem ketatanegaraan yang diharapkan dapat menganalisis dan menginterpretasi masalah dan data yang diangkat dalam penelitian ini.

#### **2.1. Gambaran umum Badan Pengawas Pemilihan Umum**

##### **1. Sejarah terbentuknya Bawaslu**

Dalam sejarah pelaksanaan pemilu di Indonesia, istilah pengawasan pemilu sebenarnya baru muncul pada era 1980-an. Pada pelaksanaan pemilu yang pertama kali dilaksanakan di Indonesia pada 1955 belum dikenal istilah pengawasan pemilu. Pada era tersebut terbangun kepercayaan di seluruh peserta dan warga negara tentang penyelenggaraan pemilu yang dimaksudkan untuk membentuk lembaga parlemen yang saat itu disebut sebagai Konstituante.<sup>57</sup>

Walaupun pertentangan ideologi pada saat itu cukup kuat, tetapi dapat dikatakan sangat minim terjadi kecurangan dalam pelaksanaan tahapan, apabila terdapat gesekan terjadi di luar

---

<sup>57</sup> <http://bawaslu.go.id/id/profil/sejarah-pengawasan-pemilu> diakses pada Hari Minggu Tanggal 6 Maret 2021, Pukul 22.02 WITA

wilayah pelaksanaan pemilu. Gesekan yang muncul merupakan konsekuensi logis pertarungan ideology pada saat itu. Hingga saat ini masih muncul keyakinan bahwa Pemilu 1955 merupakan pemilu di Indonesia yang paling demokratis.

Kelembagaan pengawas pemilu baru muncul pada pelaksanaan Pemilu 1982, dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu). Pada saat itu sudah mulai muncul ketidakpercayaan terhadap pelaksanaan Pemilu yang dikooptasi oleh kekuatan rezim penguasa. Pembentukan Panwaslak Pemilu pada Pemilu 1982 dilatarbelakangi oleh protes-protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas pemilu pada Pemilu 1971.

Karena pelanggaran dan kecurangan pemilu yang terjadi pada Pemilu 1977 jauh lebih massif, protes-protes ini lantas direspon pemerintah dan DPR yang didominasi Golkar dan ABRI. Akhirnya muncullah gagasan memperbaiki Undang Undang yang bertujuan meningkatkan 'kualitas' Pemilu 1982. Demi memenuhi tuntutan PPP dan PDI, pemerintah setuju untuk menempatkan wakil peserta pemilu ke dalam kepanitiaan pemilu. Selain itu, pemerintah juga mengintroduksi adanya badan baru yang akan terlibat dalam urusan pemilu untuk mendampingi Lembaga Pemilihan Umum (LPU). Pada era Reformasi, tuntutan pembentukan penyelenggara pemilu yang bersifat mandiri dan bebas dari kooptasi penguasa semakin menguat. Untuk itulah

dibentuk sebuah lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat independen yang diberi nama Komisi Pemilihan Umum (KPU). Hal ini dimaksudkan untuk meminimalisasi campur tangan penguasa dalam pelaksanaan pemilu mengingat penyelenggara pemilu sebelumnya, yakni LPU, merupakan bagian dari Kementerian Dalam Negeri (sebelumnya Departemen Dalam Negeri). Di sisi lain lembaga pengawas pemilu juga berubah nomenklatur dari Panwaslak Pemilu menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu).

Perubahan mendasar terkait dengan kelembagaan Pengawas Pemilu baru dilakukan melalui Undang Undang Nomor 12 Tahun 2003. Menurut Undang-Undang ini, dalam pelaksanaan pengawasan pemilu dibentuk sebuah lembaga *ad hoc* terlepas dari struktur KPU yang terdiri dari Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan. Selanjutnya kelembagaan pengawas pemilu dikuatkan melalui Undang Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).

Bawaslu adalah bagian integral dari penyelenggaraan pemilu, oleh sebab itu tidak mungkin bagi Bawaslu setara atau bahkan melampaui kewenangan KPU yang pembentukannya telah diamanatkan oleh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Tahun 2014 Bawaslu menjadi semakin kuat

dengan diperkuatnya Bawaslu Provinsi yang awalnya bersifat *Ad Hoc* menjadi permanen.<sup>58</sup>

Adapun aparatur Bawaslu dalam pelaksanaan pengawasan berada sampai dengan tingkat kelurahan/desa dengan urutan Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) di tingkat kelurahan/desa.

Berdasarkan ketentuan Undang Undang No. 22 Tahun 2007, Pengawasan Pemilu sebagian kewenangan dalam pembentukan Pengawas Pemilu merupakan kewenangan dari KPU. Namun selanjutnya berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap *judicial review* yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap Undang Undang No. 22 Tahun 2007, rekrutmen Pengawas Pemilu sepenuhnya menjadi kewenangan dari Bawaslu.

## 2. Tugas Bawaslu

Bawaslu bertugas:<sup>59</sup>

- a. Menyusun standar tata laksana pengawasan Penyelenggaraan Pemilu untuk pengawas Pemilu di setiap tingkatan;
- b. Melakukan pencegahan dan penindakan terhadap Pelanggaran Pemilu; dan Sengketa proses Pemilu;

---

<sup>58</sup> Fritz Edward Siregar, *Menuju Peradilan Pemilu*, Jakarta: Themis Publishing, 2019, hal 42.

<sup>59</sup> Lihat Pasal 307-324 Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

- c. Mengawasi persiapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas: Perencanaan dan penetapan jadwal tahapan Pemilu; Perencanaan pengadaan logistik oleh KPU; Sosialisasi Penyelenggaraan Pemilu; dan Pelaksanaan persiapan lainnya dalam Penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.
- d. Mengawasi pelaksanaan tahapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas: Pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap; Penataan dan penetapan daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota; Penetapan Peserta Pemilu; Pencalonan sampai dengan penetapan Pasangan Calon, calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan calon anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; Pelaksanaan dan dana kampanye; Pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya; Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu di TPS; Pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK; Rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU; Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; dan Penetapan hasil Pemilu;
- e. Mencegah terjadinya praktik politik uang;

- f. Mengawasi netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
- g. Mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan, yang terdiri atas: Putusan DKPP; Putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa Pemilu; Putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Ibhupaten/ Kota; Keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota; dan Keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
- h. Menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu kepada DKPP;
- i. Menyampaikan dugaan tindak pidana Pemilu kepada Gakkumdu;
- j. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan;
- k. Mengevaluasi pengawasan Pemilu;
- l. Mengawasi pelaksanaan Peraturan KPU; dan
- m. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### 3. Wewenang Bawaslu

#### Bawaslu Berwenang:<sup>60</sup>

- a. Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengahrr mengenai Pemilu;
- b. Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran, administrasi Pemilu;
- c. Memeriksa, mengkaji, dan memuttrs pelanggaran politik uang;
- d. Menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu;
- e. Merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas aparatur sipil-negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia; '
- f. Mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota secara berjenjang jika Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten Kota berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- g. Meminta bahan keterangan yang dibuhrhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan

---

<sup>60</sup> Lihat Pasal 307-324 Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, dugaan tindak pidana Pemilu, dan sengketa proses Pemilu;

- h. Mengoreksi putusan dan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - i. Membentuk Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/ Kota, dan Panwaslu LN;
  - j. Mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi, anggota Bawaslu Kabupaten/Kota, dan anggota Panwaslu LN; dan
  - k. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
4. Kewajiban Bawaslu

Bawaslu berkewajiban:<sup>61</sup>

- a. Bersikap adil dalam menjalankan tugas dan wewenang;
- b. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada semua tingkatan;
- c. Menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Presiden dan DPR sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan;
- d. Mengawasi pemutakhiran dan pemeliharaan data pemilih secara berkelanjutan yang ditakukan oleh KPU dengan

---

<sup>61</sup> Lihat Pasal 307-324 Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

memperhatikan data kependudukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan

- e. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

## 5. Visi dan Misi Bawaslu

### a. Visi Bawaslu;<sup>62</sup>

Terwujudnya Bawaslu sebagai Lembaga Pengawal Terpercaya dalam Penyelenggaraan Pemilu Demokratis, Bermartabat, dan Berkualitas;

### b. Misi Bawaslu;<sup>63</sup>

- 1) Membangun aparatur dan kelembagaan pengawas pemilu yang kuat, mandiri dan solid;
- 2) Mengembangkan pola dan metode pengawasan yang efektif dan efisien;
- 3) Memperkuat sistem kontrol nasional dalam satu manajemen pengawasan yang terstruktur, sistematis, dan integratif berbasis teknologi;
- 4) Meningkatkan keterlibatan masyarakat dan peserta pemilu, serta meningkatkan sinergi kelembagaan dalam pengawasan pemilu partisipatif;
- 5) Meningkatkan kepercayaan publik atas kualitas kinerja pengawasan berupa pencegahan dan penindakan, serta

---

<sup>62</sup> <http://bawaslu.go.id/id/profil/visi-dan-misi> Hari Minggu Tanggal 6 Maret 2021, Pukul 22.02 WITA

<sup>63</sup> <http://bawaslu.go.id/id/profil/visi-dan-misi> Hari Minggu Tanggal 6 Maret 2021, Pukul 22.02 WITA

penyelesaian sengketa secara cepat, akurat dan transparan;

- 6) Membangun Bawaslu sebagai pusat pembelajaran pengawasan pemilu baik bagi pihak dari dalam negeri maupun pihak dari luar negeri.

## **2.2. Kedudukan Bawaslu dalam Sistem Ketatanegaraan**

Bawaslu sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum adalah lembaga yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Indonesia. Dasar hukumnya ada pada undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Sebagai lembaga negara independen, Bawaslu memperoleh wewenang langsung dari undang-undang yang memiliki wewenang berkaitan dengan *quasi legislative* dengan fungsi pengawasan, sekaligus penegak hukum *quasi peradilan judicative*.<sup>64</sup>

Sebagai Komisi Negara Independen, Bawaslu diidealkan bebas dari campur tangan cabang kekuasaan manapun, independensi Bawaslu sebagai Komisi Negara Independen berkaitan dengan independensi konstitusional, independensi fungsional, dan independensi administratif, namun saat yang sama memiliki fungsi dan karakter gabungan dari fungsi-fungsi cabang kekuasaan yang

---

<sup>64</sup> Refly Harun. *Transformasi Pengawas Pemilu: Dari Pengawas ke Pengadil*. Jurnal Pemilu dan Demokrasi, Perludem, Jurnal Nomor 7, Januari 2015, hal 96.

ada.<sup>65</sup> Dimana tidak jarang Komisi Negara Independen mempunyai kekuasaan *quasi legislative, quasi executive, dan quasi judicial.*”

Secara teoritik jika terjadi penumpukan pada sebagian kekuasaan eksekutif dan sebagian kekuasaan yudikatif pada Bawaslu sebagai lembaga negara independen dapat dibenarkan. Adapun syarat sebuah lembaga dikategorikan sebagai komisi negara independen harus memenuhi berkarakteristik sebagai berikut:<sup>66</sup>

- 1) Dasar hukum pembentukannya menyatakan secara tegas kemandirian atau independensi dari komisi negara independen terkait dalam menjalankan tugas dan fungsinya (*syarat normatif*);
- 2) Independen, dalam artian bebas dari pengaruh, kehendak, ataupun kontrol dari cabang kekuasaan eksekutif;
- 3) Pemberhentian dan pengangkatan anggota komisi menggunakan mekanisme tertentu yang diatur bukan semata-mata berdasarkan kehendak Presiden (*political appointee*);
- 4) Kepemimpinan komisi bersifat kolektif kolegial, jumlah anggota atau komisioner bersifat ganjil dan keputusan diambil secara mayoritas suara;
- 5) Kepemimpinan komisi tidak dikuasai atau tidak mayoritas berasal dari partai politik tertentu;

---

<sup>65</sup> Khairul Fahmi. *Bawaslu dan Penegakann Hukum Pemilu*, Seminar Nasional Jakarta 28 Nov 2019.

<sup>66</sup> Gunawan A. Tauda. *Kedudukan Komisi Negara Independen dalam struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Pranata Hukum Volume 6 Nomor 2 Juli 2011 hal 174.

- 6) Masa jabatan para pemimpin komisi definitif, habis secara bersamaan, dan dapat diangkat kembali untuk satu periode berikutnya;
- 7) Keanggotaan lembaga negara ini terkadang ditujukan untuk menjaga keseimbangan perwakilan yg bersifat nonpartisan.

Bawaslu sebagai lembaga negara untuk melaksanakan pengawasan pemilu yang bersifat nasional tetap dan mandiri dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, telah terurai dengan jelas tugas, kewenangan serta kewajibannya, jumlah anggota yang berjumlah ganjil, pengambilan keputusan yang bersifat kolektif kolegial, pengangkatan dan pemberhentian anggota menggunakan mekanisme yang diatur oleh undang-undang, dan masa jabatan definitif lima tahun dan dapat diangkat kembali untuk satu periode berikutnya. Dengan demikian cukup alasan menempatkan Bawaslu sebagai Komisi Negara Independen dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Terdapat beberapa jenis kekuasaan yang menentukan apakah suatu lembaga negara dapat dikatakan merupakan lembaga *quasi peradilan* atau bukan, diantaranya adalah:<sup>67</sup>

- 1) Kekuasaan untuk memberikan penilaian dan pertimbangan (*The power to exercise judgement and discretion*);

---

<sup>67</sup> Jimly Assidqie. *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.

- 2) Kekuasaan untuk mendengar dan menentukan atau memastikan fakta-fakta dan untuk membuat putusan (*The power to hear and determine or to ascertain facts and decide*); dan
- 3) Kekuasaan untuk membuat amar putusan dan pertimbangan yang mengikat sesuatu subjek hukum dengan amar putusan dan dengan pertimbangan-pertimbangan yang dibuatnya (*The power to make binding orders and judgements*).

Dengan memperhatikan tugas dan kewenangan Bawaslu maka terkonfirmasi bahwa Bawaslu memiliki wewenang yang sama seperti poin-poin diatas. Karena secara umum Bawaslu memiliki wewenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara yang ditemukan atau dilaporkan.

Terkait dengan fungsi yang dimiliki Bawaslu yang merupakan konsekuensi dari perkembangan konsep ketatanegaraan dan hukum kelembagaan negara, kehadiran bawaslu sebagai lembaga negara independen yang menjalankan fungsi *quasi* peradilan tidak bisa dihindarkan. Kedudukan Bawaslu yang bersifat independen diharapkan dapat melaksanakan tugasnya dengan baik, serta lepas dari campur tangan dari pihak lain. Akan tetapi, tidak ada jaminan bahwa sebagai lembaga lembaga negara independen, Bawaslu dapat menjalankan fungsinya tanpa melakukan kesalahan-kesalahan karena semua bergantung pada kepemimpinan orang-orang yang mengisi lembaga itu.

Dapat di lihat fungsi Bawaslu untuk mendalami tugas dan wewenang bawaslu sebagai lembaga negara independen sebagaimana di utarakan diatas yaitu sebagai berikut:

1) Kedudukan dan Fungsi Bawaslu sebagai Pengawasan Pemilu

Bawaslu dibentuk khusus untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu dan Pemilihan di Indonesia. Pengawasan dalam arti luas meliputi pencegahan (*preventif*) dan penindakan (*represif*), bahkan dalam teori dikenal juga salah satu bentuk pengawasan yaitu *preemptif* (upaya awal untuk mencegah terjadinya pelanggaran).

Dalam mengawasi pelaksanaan Pemilu maupun Pemilihan, Bawaslu secara umum telah melakukan berbagai upaya-upaya termasuk upaya awal seperti menyiapkan peraturan-peraturan teknis yang mengatur mekanisme pengawasan meliputi pencegahan dan pengawasan langsung dan melakukan penindakan atau penenganan terhadap segala bentuk pelanggaran-pelanggaran yang terjadi pada pelaksanaan tahapan yang meliputi pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, pelanggaran pidana dan pelanggaran hukumlainnya yang berkaitan dengan pelaksanaan pemilu.<sup>68</sup>

Kewenangan Bawaslu mengawasi pelaksanaan pemilu jelas diatur dalam Pasal 89 ayat (1) dan ayat (2) UU Pemilu (ayat (1) “Pengawasan Penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh Bawaslu”

---

<sup>68</sup> Situs web <https://nasional.kompas.com> diakses pada hari Rabu tanggal 14 Oktobert 2020 Pukul 17.00 WITA

ayat (2) “Bawaslu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:

- a) Bawaslu;
- b) Bawaslu Provinsi;
- c) Bawaslu Kabupaten/Kota;
- d) Panwaslu Kecamatan;
- e) Panwaslu Kelurahan/Desa;
- f) Panwaslu Luar Negeri; dan
- g) Pengawas TPS.

Tugas dan wewenang Bawaslu sampai Pengawas TPS kemudian diatur secara terpisah pada Bab 2 Bagian Ketiga:

- a) Paragraf 1 Pasal 93 sampai Pasal 96 mengatur tugas, wewenang dan kewajiban Bawaslu;
- b) Paragraf 2 Pasal 97 sampai Pasal 100 mengatur tugas, wewenang dan kewajiban Bawaslu Provinsi;
- c) Paragraf 3 Pasal 101 sampai Pasal 104 mengatur tugas, wewenang dan kewajiban Bawaslu Kabupaten/Kota;
- d) Paragraf 4 Pasal 105 sampai Pasal 107 mengatur tugas, wewenang dan kewajiban Panwaslu Kecamatan;
- e) Paragraf 5 Pasal 108 sampai Pasal 110 mengatur tugas, wewenang dan kewajiban Panwaslu Kelurahan/Desa;
- f) Paragraf 6 Pasal 111 sampai Pasal 113 mengatur tugas, wewenang dan kewajiban Pengawas Luar Negeri;

g) Paragraf 7 Pasal 114 sampai Pasal 116 mengatur tugas, wewenang dan kewajiban Pengawas TPS.

Jika dicermati tugas wewenang dan kewajiban Bawaslu tersebut secara umum memberikan kewenangan kepada Pengawas Pemilu diseluruh tingkatan untuk melakukan pencegahan potensi pelanggaran, melakukan pengawasan langsung disetiap aktifitas pelaksanaan tahapan pemilu<sup>69</sup> dan melakukan penanganan pelanggaran dan penyelesaian sengketa dalam proses pelaksanaan tahapan Pemilu untuk tujuan memberikan jaminan terlaksananya pemilu yang demokratis, akuntabel dan bermartabat tentunya sesuai dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (luber jurdil).<sup>70</sup>

Untuk mencapai pemilu yang bermartabat maka kredibilitas dan integritas harus dimiliki oleh setiap anggota penyelenggara pemilu<sup>71</sup> termasuk dalam hal ini adalah Bawaslu yang dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya sebagai pengawas pemilu wajib mengedepankan integritas.

Integritas sebagai suatu konsep hanyalah merupakan suatu bagian kecil dari sistem Pemilu yang dikehendaki dalam jiwa bangsa (*volkgeist*) mengenai pemilu yang memanifestasikan diri dalam UU Pemilu. Sedangkan dalam perspektif teori keadilan

---

<sup>69</sup> Situs web <https://tribunnews.com> diakses pada hari Rabu tanggal 14 Oktober 2020 Pukul 09.20 WITA

<sup>70</sup> Situs web <https://news.detik.com> diakses pada hari Rabu tanggal 14 Oktober 2020 Pukul 21.30 WITA

<sup>71</sup> Jimly Assidqie. *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*. Cetakan Kedua (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014), hal. 33.

bermartabat, suatu pemilu itu dikatakan bermartabat apabila pemilu itu dilakukan sesuai dengan sistem penyelenggaraan pemilu menurut peraturan perundang-undangan dan hukum yang berlaku.<sup>72</sup>

## 2) Kedudukan dan Fungsi Bawaslu dalam penegakan Hukum Pemilu

Bawaslu sebagai penyelenggara pemilu merupakan lembaga yang dibentuk khusus untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu di Indonesia. Secara umum aktifitas pengawasan pemilu diselenggarakan dengan langkah-langkah yang dimulai dari aktifitas *preemptif* (upaya awal untuk mencegah terjadinya pelanggaran), pencegahan (*preventif*) dan kewenangan penindakan pelanggaran atau penanganan pelanggaran (*represif*).

Kewenangan Bawaslu melakukan penanganan berbagai bentuk pelanggaran maupun tindak Pidana Pemilu, diatur pada pada pasal 93 huruf b angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu “Bawaslu bertugas melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran Pemilu, pasal 94 ayat (2). Dalam melakukan penanganan pelanggaran Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 93 huruf b, Bawaslu bertugas:

- a) Menerima, memeriksa dan mengkaji dugaan pelanggaran Pemilu;
- b) Menginvestigasi dugaan pelanggaran Pemilu;

---

<sup>72</sup> Teguh Prasetya, 2017. *Pemilu Bermartabat (Reorientasi Pemikiran Baru Tentang Demokrasi)*, Depok: PT. Raja Grafindo Persada. Hal. 3.

- c) Menentukan dugaan pelanggaran administrasi Pemilu, dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu, dan /atau dugaan tindak Pidana Pemilu;
- d) Memutus pelanggaran administrasi pemilu.

Selain itu juga dapat melakukan penindakan sengketa proses Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 93 huruf b, Bawaslu bertugas :

- a) Menerima permohonan penyelesaian sengketa proses pemilu;
- b) Memverifikasi secara formal dan meteriel permohonan penyelesaian sengketa proses pemilu;
- c) Melakukan mediasi antar pihak yang bersengketa;
- d) Melakukan proses adjudikasi sengketa proses pemilu; dan
- e) Memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu.

Pasal 95 Bawaslu berwenang menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu; Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran, administrasi Pemilu; dan Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang.

Selanjutnya secara berjenjang kewenangan Bawaslu Provinsi diatur pada Pasal 99 huruf a yakni “menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan

pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemilu”.

Kewenangan Bawaslu Kabupaten/Kota diatur pada Pasal 103 huruf a: “Bawaslu kabupaten/Kota menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu”.

Secara teknis penanganan pelanggaran Pemilu diatur dalam Pasal 454 - 465 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dan penanganan Tindak Pidana Pemilu diatur pada Pasal 476-487 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dan, peraturan teknisnya diatur dengan Perbawaslu Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum, Peraturan Bawaslu Nomor 31 tahun 2018 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu, dan Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum, dan Perbawaslu No. 8 Tahun 2018 juga mengatur terkait perbuatan atau tindakan menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilu dan/atau Pemilih yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif.

Sehingga dengan merujuk pada ketentuan tersebut, Bawaslu dan jajarannya berwenang untuk menangani pelanggaran baik berupa pelanggaran administrasi, hukum lainnya, pelanggaran

kode etik penyelenggara maupun tindak pidana pemilu seperti “menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya” atau lazim disebut “politik uang” (*money politics*), dimana sekaitan dengan hal tersebut diselesaikan dengan prosedur, tata cara atau mekanisme penanganan pelanggaran dan diatur secara teknis dalam Peraturan Bawaslu Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum dan Peraturan Bawasku Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum serta pelanggaran hukum lainnya diatur dengan Undang-Undang Khusus seperti Undang-Undang Aparatur Sipil Negara.