PENGUATAN KELEMBAGAAN PENGAWAS PEMILU DALAM PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH

(Tinjauan Yuridis Normatif Terhadap Kelembagaan Pengawas Pemilu dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dan Peraturan Perundangan Perubahannya)

(Tesis)

Oleh

ERWIN PRIMA RINALDO

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2016

ABSTRAK

PENGUATAN KELEMBAGAAN PENGAWAS PEMILU DALAM PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH

Oleh :

Erwin Prima Rinaldo

Substansi demokrasi dalam pembentukan penyelenggara pemerintahan daerah, merupakan *raison de etre* pengaturan pemilihan kepala daerah/wakil kepala daerah (Pilkada) secara langsung, serta menegaskan kedudukannya terhadap implementasi prinsip negara hukum. Berdasarkan evaluasi Pilkada tahun 2005 s.d 2014 dilakukan perubahan sistem penyelenggaraan, hubungan kewenangan antar penyelenggara Pemilu, serta penguatan kedudukan kewenangan kelembagaan pengawas Pemilu, dalam rangka terwujudnya Pilkada secara demokratis berdasarkan asas Pemilu serta terjaganya integritas proses dan hasil Pilkada yang merefleksikan perubahan arah kebijakan terhadap kelembagaan pengawas Pemilu.

Tujuan penelitian ini adalah (a) menjelaskan arah kebijakan penguatan kelembagaan pengawas Pemilu dalam penyelenggaraan Pilkada berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 beserta peraturan perundangan perubahannya, dan (b) dampak penguatan kelembagaan pengawas Pemilu terhadap kapasitas lembaga. Sehubungan hal tersebut, penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dan bersifat deskriptif analitis, melalui pendekatan undang-undang, pendekatan konseptual dan pendekatan kelembagaan secara integratif untuk menelaah konsepsi dan issu hukum, dengan penekanan pada aspek *legis*, dimensi struktural fungsional dan kesejarahan. Sumber data menggunakan bahan hukum primer, sekunder dan tersier dengan teknik analisis kualitatif.

Penelitian ini menyimpulkan bahwa arah kebijakan penguatan kelembagaan pengawas Pemilu diwujudkan melalui penguatan tugas, kewenangan, kewajiban, peran dan fungsi kelembagaan pengawas Pemilu yang mengarah transformasi fungsi pengawasan kepemiluan sebagai institusi kontrol. Dampak hal tersebut terhadap kapasitas lembaga diantaranya mekanisme pembentukan belum berorientasi penguatan kapasitas, kesenjangan penatalaksanaan fungsi administrasi, tata kerja dan penatausahaan keuangan, serta lemahnya kualitas Peraturan-Peraturan Bawaslu sehingga menghambat efektifitas implementasi fungsi kelembagaan. Untuk itu disampaikan saran (a) peningkatan tipelogi Bawaslu Provinsi dan perubahan sifat kelembagaan Panwas Kabupaten/Kota menjadi tetap dan/atau peningkatan kualitas, kuantitas dan kualifikasi SDM (b) pembenahan regulasi mengenai tata kerja dan uraian tugas secara integratif, serta (c) penyempurnaan regulasi mengenai implementasi fungsi pengawasan Pemilu berdasarkan norma dan kaidah peraturan perundang-undangan.

ABSTRACT

REINFORCEMENT OF ELECTION SUPERVISOR INSTITUTE IN LOCAL ELECTION SYSTEM

by:

Erwin Prima Rinaldo

Democracy substance in forming local government process is raison de etre on regulating direct election system for governor, regent and mayor, also explain it's position about implementation principle of state by law. Based on evaluating local election in 2005 s.d 2014, conducted alteration for implementation system, authority relationship accompany election organizer, and reinforcement authority position about election supervisor institute in order to bring into reality local election system according to democratic based on principles of general election with defended integrity process and the result, that reflected alteration policy purpose about election supervisor institute.

An aim of this research is (a) to explain the direction of reinforcment supervisor election institute policies in implementation of local election system based on act 1 2015 attached it's alteration, and (b) the impact of reinforcement election supervisor institute concerning institutional capacity. Due to subject about, this research used juridical normatifism method and descriptive analitycal character, through statue approach, conceptual approach and institutional approach in integrative manner, in order to studing conceptional and law issues by stressing at legis aspect, structural functional dimension and historical. The data resources used law primary matter, secondary and tertiary with qualitative analysis technique.

These research conclude that the direction policies about reinforcement supervisor election institute has been formed by enforcement duties, authority, obigation, character and function head for transformation as control institution. An impact about institution capacity is forming mechanisme not including for enforcement capacity orientation, asymmetry on implementation administrative function, procedure and finances ordering, rather regulation quality from Bawaslu with the result obstruction concerning the effectiveness of institutionally implementation fungtion. On be half of submitting suggestion is (a) upgrading typologi Bawaslu Provinsi and alteration characteristic Panwas Kabupaten/Kota become permanent institution or increasing qualitu, quantity and qualification human resources, (b) correction regulating about precedure and duty on pieces as integrative, also (c) completing regulation about observatory implementation fungtion based on norm and rule persuant to election ordinance.

PENGUATAN KELEMBAGAAN PENGAWAS PEMILU DALAM PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH

(Tinjauan Yuridis Normatif Terhadap Kelembagaan Pengawas Pemilu dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dan Peraturan Perundangan Perubahannya)

Oleh

ERWIN PRIMA RINALDO

Tesis
Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar
MAGISTER HUKUM

Pada

Bagian Hukum Kenegaraan
Fakultas Hukum Universitas Lampung

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2016

Judul Tesis : **PENGUATAN KELEMBAGAAN PENGAWAS PEMILU DALAM PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH**
(Tinjauan Yuridis Normatif Terhadap Kelembagaan Pengawas Pemilu dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dan Peraturan Perundangan Perubahannya)

Nama : Erwin Prima Rinaldo

No. Pokok Mahasiswa : 1422011104

Program Kekhususan : Hukum Kenegaraan

Fakultas : Hukum

MENYETUJUI

Dosen Komisi Pembimbing

Dr. HS. Tisnanta, S.H., M.H.
NIP 19610930 198702 1 001

Dr. Budiyono, S.H., M.H.
NIP 19741014 200501 1 002

MENGETAHUI

Plt. Ketua Program Pascasarjana
Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum
Universitas Lampung

Dr. Eddy Rifa'i, S.H., M.H.
NIP 19610912 198603 1 003

MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

Ketua Tim Penguji : **Dr. HS. Tisnanta, S.H., M.H.** .....

Sekretaris : **Dr. Budiyono, S.H., M.H.** .....

Penguji Utama : **Prof. Dr. Muhammad Akib, S.H., M.Hum.** .....

Anggota : **Dr. Eddy Rifa'i, S.H., M.H.** .....

Anggota : **Dr. Ari Darmastuti, M.A.** .....

2. Dekan Fakultas Hukum

Armen Yasir, S.H., M.Hum.
NIP 19620622 198703 1 005

3. Direktur Program Pascasarjana Universitas Lampung

Prof. Dr. Sudjarwo, M.S.
NIP 19530528 198103 1 002

4. Tanggal Lulus Ujian : **01 Desember 2016**

LEMBAR PERNYATAAN

Saya yang bertandatangan dibawah ini menyatakan dengan sebenarnya bahwa :

1. Tesis dengan judul **PENGUATAN KELEMBAGAAN PENGAWAS PEMILU DALAM PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH** adalah karya sendiri dan bukan merupakan dan bukan penjiplakan atau pengutipan atas penulisan lain dengan tata cara yang tidak sesuai dengan tata etika ilmiah yang berlaku dalam masyarakat akademik atau yangs epenuhnya disebut plagiarisme.
2. Hak Intelektual atas karya ilmiah ini diserahkan sepenuhnya kepada Universitas Lampung.

Atas pernyataan ini, apabila dikemudian hari ternyata ditemukan adanya ketidakbenara, saya bersedia menanggung akibat dan sanksi yang diberikan kepada saya sesuai peraturan yang berlaku.

Bandar Lampung, 6 Desember 2016

Yang membuat Pernyataan,

METERAI TEMPEL

5749EAEF404535961

6000

ENAM RIBU RUPIAH

Erwin Prima Rinaldo

NPM. 1422011104

RIWAYAT HIDUP

Penulis dilahirkan di Bandar Lampung pada tanggal 26 Februari 1978, putra pertama ayahanda H. Soefriadi Achmad dan ibunda Azizah Halim. Memulai pendidikan di TK Aisiyah II Tanjung Karang selesai tahun 1985, selanjutnya menempuh pendidikan dasar di SDN 2 Sukajawa Bandar Lampung selesai tahun 1991, serta pendidikan menengah di SMP Negeri 2 Tanjungkarang selesai tahun 1994 dan SMU Negeri 9 Bandar Lampung selesai tahun 1997.

Penulis melanjutkan pendidikan tinggi di Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung pada tahun 1997 dan lulus pada tahun 2003 dengan predikat sangat memuaskan. Selama menempuh pendidikan tinggi tersebut, penulis pernah ditugaskan menjadi assisten dosen bidang ilmu politik serta aktif pada berbagai lembaga kemahasiswaan intra kampus dan ekstra universiter, serta berperan aktif dalam berbagai kegiatan penelitian sebagai wujud pelaksanaan Tri Darma Perguruan Tinggi, yang mengantarkan pencapaian prestasi sebagai Mahasiswa Berprestasi tingkat Universitas Lampung, yaitu Peringkat II pada tahun 1999 dan Peringkat I pada tahun 2002.

Setelah meraih gelar Sarjana Ilmu Pemerintahan, pada tahun 2004 penulis bekerja pada Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Daerah Pemerintah Provinsi Lampung sampai dengan tahun 2012, dan saat ini bertugas di Sekretariat Badan Pengawas Pemilu Provinsi Lampung dengan jabatan Kepala Sub-bagian Teknis Penyelenggaraan Pengawasan Pemilu. Dalam menjalankan tugas tersebut, sejak tahun 2009 penulis juga diberi amanah untuk menjadi Tenaga Ahli pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Lampung, dimana saat ini ditugaskan pada Badan Kehormatan.

Motto :

Yakin Usaha Sampai

PERSEMBAHAN

Maha suci Allah SWT, dengan segala kebesaran, karunia hidayah dan Nikmat-NYA, berhasil menempuh dan mencapai gelar Magister Hukum. Ku persembahkan capaian ini sepenuhnya kepada ibunda Azizah Halim serta ayahanda Alm. H. Soefriadi Achmad yang karena harapan, cita dan asa sebelum berpulang kehadapan-NYA, kemudian ku bulatkan tekat untuk menempuh pendidikan pascasarjana ditengah-tengah berbagai keterbatasan secara moriel maupun materiel. Semoga, ayahanda dapat menyaksikan ini dari peharibaan dan menjadi bekal selanjutnya bagi ananda untuk menjadi sholeh yang berbakti kepada orang tua

Selanjutnya, ku haturkan lautan cinta tak bertepi kepada sang Belahan Jiwa, Fajar Yuni Asri yang atas segenap kesabaran, dukungan dan kasih menemani perjalanan hidup, mengarungi segala suka dan duka serta memberikan buah cinta kita, Azzahra Maharani Rinaldo dan Reyfazka Atilla Rinaldo, sebagai tanggungjawab kita untuk menjadikan mereka sebagai anak sholeh yang berbakti kepada orang tua, bangsa dan agama-NYA

Juga ribuan rasa terimakasih kepada para dosen dan jajaran staff program Magister Hukum Universitas Lampung, serta keluarga besar Bawaslu Provinsi Lampung, atas segala dukungan secara moriel dan materel sehingga pada akhirnya dapat ku tempuh dan mencapai gelar Magister Hukum

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah wa syukurillah, segala puji bagi Allah SWT kami panjatkan sebagai syukur atas segala karunia, hidayah, ridho dan nikmat-Nya, sehingga penyusunan tesis dengan judul **PENGUATAN KELEMBAGAAN PENGAWAS PEMILU DALAM PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH** ini dapat diselesaikan dengan sebaik-baiknya.

Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Magister Hukum Universitas Lampung. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis menghaturkan terimakasih yang tulus dan sedalam-dalamnya kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Hasriadi Mat Akin, M.S. selaku Rektor Universitas Lampung;
2. Bapak H. Armen Yasir, S.H., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung;
3. Bapak Dr. H.S Tisnanta, S.H., M.H. selaku Pembimbing Utama atas kesediaan untuk memberikan bimbingan dengan menyampaikan arahan, saran dan petunjuk, serta atas segala kesempatan dan kepercayaan yang diberikan untuk pengembangan materi tulisan sampai dengan pengujian hasil sehingga dapat diselesaikan dengan sebaik-baiknya;
4. Bapak Dr. Budiono, S.H., M.H selaku Pembimbing Pendamping atas kesediaan untuk memberikan bimbingan dengan menyampaikan masukan, perbaikan dan perkuatan, serta atas segala kesempatan dan kepercayaan yang diberikan untuk pengembangan materi tulisan sampai dengan ujian hasil sehingga dapat diselesaikan dengan sebaik-baiknya;
5. Bapak Dr. Eddy Rifai, S.H., M.H. selaku Ketua Program sekaligus Pembahas pada ujian komprehensif, atas kecermatan, kritik dan saran yang disampaikan sehingga memberi manfaat bagi penyempurnaan penyusunan tesis;
6. Bapak Prof. Dr. Muhammad Akib, S.H., M.Hum. selaku Penguji Utama pada ujian komprehensif, atas kritik, masukan dan saran sehingga meperkuat upaya penyempurnaan penyusunan tesis;

7. Ibu Dr. Ari Darmatuti, M.A. selaku Pembahas pada ujian komprehensif, yang juga berperan penting dan senantiasa mendukung pengembangan kapasitas serta visi akademik, sehingga menghantarkan sampai dengan pencapaian saat ini;
8. Bapak Gunawan Suswantoro, S.H., M.Si, Sekretaris Jenderal Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia, atas perkenan menghadiri pelaksanaan ujian komprehensif untuk menjadi Penguji Tamu, suatu kehormatan dan kebanggaan sehingga moment tersebut menjadi salah satu bagian perjalanan hidup yang tidak akan pernah terlupakan;
9. Jajaran pengajar dan staff Administrasi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung, atas segala ilmu yang tercurahkan serta fasilitasi dalam melaksanakan kegiatan akademik;
10. Jajaran Pimpinan, Kepala Sekretariat dan para staff dilingkungan Bawaslu Provinsi Lampung, atas segala dukungan moriel maupun materiel selama menempuh perkuliahan Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung, sehingga dengan segala keterbatasan akhirnya dapat menyelesaikan dan meraih gelar Magister Hukum; dan
11. Para sahabat seperjuangan dalam menempuh perkuliahan Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung, kak May, kak Fit, Aris, Mukhtar, Afat, Tommy, Dea, ses Hetty, PeWe, adek Kia dan Nury. Semoga segala berkah, rahmah dan kebaikan senantiasa melingkupi langkah kita dalam perjalanan kehidupan berikutnya, amiin.

Semoga Allah SWT membalas segala kebaikan yang telah diberikan, dan thesis ini dapat memberikan manfaat dalam pemantapan kelembagaan Bawaslu lebih lanjut, guna terwujudnya Pemilu secara demokratis serta terjaganya integritas proses dan hasil, utamanya pengembangan keilmuan mengenai kepemiluan dan pengawasan Pemilu.

Bandar Lampung, 5 Desember 2016

Erwin Prima Rinaldo
NPM. 1422 011 104

DAFTAR ISI

ABSTRAK i

ABSTRACT ii

HALAMAN JUDUL iii

PERSETUJUAN iv

PENGESAHAN v

PERNYATAAN vi

RIWAYAT HIDUP vii

PERSEMBAHAN viii

KATA PENGANTAR ix

DAFTAR ISI x

I. PENDAHULUAN

A). Latar Belakang Masalah 1

B). Permasalahan dan Ruang Lingkup 17

1. Permasalahan 17
2. Ruang Lingkup..... 18

C). Tujuan dan Manfaat Penelitian ……... 19

1. Tujuan Penelitian ……... 19
2. Manfaat Penelitian 20

D). Kerangka Pemikiran 20

1. Alur Fikir 20
2. Kerangka Konseptual 25

E). Metode Penelitian 29

1. Metode, Sifat dan Pendekatan Penelitian 30
2. Sumber Data 34
3. Pengumpulan dan Pengolahan Data 35
4. Teknik Analisis Data 37

F). Sistematika Penulisan 38

II. TINJAUAN PUSTAKA

A). Pemilihan Umum 41

A.1 Konsepsi Pemilihan Umum 41

A.2 Konsepsi Sistem Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Secara Langsung 47

A.3 Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagai Pemilihan Umum secara Materiil 55

A.4 Pengawasan Pemilu 64

B). Kelembagaan 69
B.1 Konsepsi Kelembagaan 69
B.2 Kelembagaan Negara Sebagai Pengorganisasian Kekuasaan 75
B.3 Kelembagaan Penyelenggara Pemilu Dalam Undang Undang Dasar Tahun 1945 84
B.4 Konsepsi Kewenangan Bawaslu Sebagai Penyelenggara Pemilihan Umum 87
C). Capacity Building 92
C.1 Konsepsi *Capacity Building* 92
C.2 Tingkatan *Capacity Building* 96
C.3 Tujuan dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhi *Capacity Building* 100

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A). Arah Kebijakan Terhadap Kelembagaan Pengawas Pemilu 103
A.1 Dinamika Hukum dan Perkembangan Kelembagaan Pengawas Pemilihan Umum 103
A.1.1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 Tentang Pemilu Anggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat 107
A.1.2 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum 109
A.1.3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum 111
A.1.4 Penyelenggaraan Pengawasan Pilkada Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah 114
A.1.5 Kelembagaan Pengawas Pemilu Dalam Penyelenggaraan Pilkada Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu 116
A.1.6 Kelembagaan Pengawas Pemilu Dalam Penyelenggaraan Pilkada Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu 125
A.1.7. Kelembagaan Pengawas Pemilu Dalam Penyelenggaraan Pilkada Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah sebagian dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 131
A.2 Konstruksi Kelembagaan Pengawas Pemilu dalam Penyelenggaraan Pilkada 137
A.3 Arah Penguatan Kelembagaan Pengawas Pemilu dalam Penyelenggaraan Pilkada 154
A.4 Transformasi Kelembagaan Pengawas Pemilu ……..... 169

B). Dampak Penguatan Kelembagaan Pengawas Pemilu Terhadap Kapasitas Lembaga Dalam Penyelenggaraan Pilkada 178

B.1 Pembentukan Kelembagaan Pengawas Pemilihan Umum Dalam Penyelenggaraan Pilkada 178

B.1.1 Normatif Pembentukan Pengawas Pemilu 180

B.1.2 Tinjauan Pembentukan Pengawas Pemilu 190

B.2 Tata Kerja Kelembagaan, Susunan Organisasi Sekretariat dan Dukungan Anggaran Dalam Pengawasan Pilkada 199

B.2.1 Tata Kerja dan Pola Hubungan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/ Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS 199

B.2.2 Organisasi, Tugas, Fungsi, Wewenang dan Tata Kerja Sekretariat Pengawas Pemilu 205

B.2.3 Dukungan Anggaran Dalam Penyelenggaraan Pengawasan Pilkada 210

B.2.4 Tinjauan Tata Kerja Kelembagaan, Susunan Organisasi Sekretariat dan Dukungan Anggaran Pengawasan Pilkada 217

B.3 Penyelenggaraan Tugas, Kewenangan dan Kewajiban Kelembagaan Pengawas Pemilu Dalam Pelaksanaan Pengawasan Tahapan-Tahapan Pilkada 224

B.3.1 Pengawasan Pemutakhiran Data dan Penetapan Daftar Pemilih 229

B.3.2 Pengawasan Tahapan Pencalonan 233

B.3.3 Pengawasan Kampanye 240

B.3.4 Pengawasan Dana Kampanye 247

B.3.5 Pengawasan Perencanaan, Pengadaan dan Pendistribusian Perlengkapan 252

B.3.6 Pengawasan Pemungutan dan Penghitungan Suara Di TPS 261

B.3.7 Pengawasan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara dan Penetapan Hasil Pemilihan 268

B.3.8 Tinjauan Penyelenggaraan Tugas, Kewenangan dan Kewajiban Kelembagaan Pengawas Pemilu Dalam Pelaksanaan Pengawasan Tahapan 274

B.4 Penanganan Pelanggaran Pilkada 285

B.5 Penyelesaian Sengketa Pilkada 297

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan 304

B. Saran 306

DAFTAR PUSTAKA

BAB. I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Substansi demokrasi dalam pembentukan penyelenggara pemerintahan daerah pasca perubahan kedua Undang-Undang Dasar (UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana amanat Pasal 18 ayat (4) yang diwujudkan mlalui pembentukan peraturan perundangan yang mengatur pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pilkada) secara langsung, merupakan *raison de etre* yang menjadi esensi dasar demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah[1]. Dalam peraturan perundangan fase pertama, hal tersebut termanivestasi pada ketentuan Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Evaluasi terhadap perkembangan penyelenggaraan Pilkada secara langsung tahun 2005 s.d 2014, melahirkan pandangan bahwa penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota secara langsung selama ini, diliputi oleh maraknya berbagai permasalahan yang tidak berkesesuaian dengan prinsip-prinsip demokrasi[2], serta urgensi pengaturan mengenai

---

[1]. Lihat bagian angka 4 paragraf kedua bagian Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

[2]. Tjahyo Kumolo, 2015, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, (Bandung : Mizan Publika), hlm. 29.

penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota dalam peraturan perundangan mengenai pemerintahan daerah perlu diperbarui melalui peraturan perundangan tersendiri[3].

Preposisi di atas selanjutnya menjadi dasar pijak dilakukannya perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *a quo*, dengan kerangka dasar yaitu pemisahan peraturan perundangan mengenai pemerintahan daerah terhadap peraturan perundangan mengenai penyelenggaraan Pilkada, sehingga kemudian terbentuk Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang mengatur pelaksanaan Pilkada melalui lembaga perwakilan rakyat, sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Kehadiran Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 *a quo* sebagaimana di atas mendapatkan penolakan yang luas dan menimbulkan persoalan serta kegentingan yang memaksa, sehingga kemudian pada tanggal 2 Oktober 2014 Presiden RI menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, yang pada pokoknya mengembalikan kaidah pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung, berdasarkan pertimbangan berikut[4] :

---

[3]. Tjahyo Kumolo, Op.Cit, hlm. 33.
[4]. Lihat bagian menimbang huruf a, huruf b dan huruf c Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 *a quo*.

(a). bahwa untuk menjamin pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dilaksanakan secara demokratis sebagaimana amanat Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, maka kedaulatan rakyat serta demokrasi dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat wajib dihormati sebagai syarat utama pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota;

(b). bahwa kedaulatan rakyat dan demokrasi sebagaimana dimaksud perlu ditegaskan dengan pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota secara langsung oleh rakyat, dengan tetap melakukan beberapa perbaikan mendasar atas berbagai permasalahan pemilihan langsung yang selama ini telah dijalankan; dan

(c). bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 *a quo* yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui DPRD telah mendapatkan penolakan yang luas oleh rakyat dan proses pengambilan keputusannya telah menimbulkan persoalan serta kegentingan yang memaksa.

Memenuhi ketentuan Pasal 22 ayat (2) UUD Tahun 1945, bahwa Perpu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Republik Indonesia, maka berdasarkan hasil pembahasan bersama Pemerintah dan DPR RI pada tanggal 2 Februari 2015, selanjutnya Perpu Nomor 1 Tahun 2014 *a quo* ditetapkan menjadi 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. Dalam perkembangan berikutnya, dilakukan beberapa perubahan guna penyempurnaan beberapa ketentuan mengenai tata laksana Pilkada, hubungan kewenangan antar penyelenggara Pemilu dan kedudukan kewenangan kelembagaan pengawas Pemilu, sehingga kemudian terbit Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 *a quo* dan selanjutnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 *a quo*.

Penegasan atas penyelenggaraan Pilkada secara demoratis sebagaimana amanat Pasal 18 ayat (4) UUD Tahun 1945 dan dinamika perubahan peraturan perundangan mengenai penyelenggaraan Pilkada, merupakan bagian integral perkembangan arah pembangunan hukum dalam mewujudkan kedaulatan rakyat atas pembentukan penyelenggara pemerintahan daerah, ditengah-tengah kehidupan berbangsa dan bernegara sebagaimana amanat Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945. Demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang dilaksanakan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat, secara filosofis berkembang sebagai hak dan kemerdekaan indifidu, serta kesamaan hak (*equel right*) untuk memilih dan dipilih (*universal sufrage*), yang terkandung beragam pengertian dipengaruhi oleh berbagai faktor, diantaranya latar belakang sosial budaya, nilai-nilai ideologis, struktur politik dan pemerintahan, serta faktor lainnya yang secara empiris terus berkembang seiring dengan perjalanan kesejarahan[5].

Dalam perkembangan teoritis, hal tersebut sejalan dengan konsepsi UNESCO yang menyatakan bahwa terdapat *ambiguity* pada substansi demokrasi yang setidaknya terdapat 2 (dua) makna dasar, yaitu :

> "….. ketentuan mengenai lembaga-lembaga, atau cara-cara yang dipakai untuk melaksanakan ide, dan mengenai keadaan kultural serta historis yang mempengaruhi istilah, ide dan praktek demokrasi[6]".

Miriam Budiardjo menjelaskan bahwa demokrasi tidak terikat pada bentuk dan sistem pemerintahan, dimana syarat dasar suatu pemerintahan dikatakan demokratis terdiri dari[7] :

---

[5]. Mirriam Budiardjo, 1993, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : Gramedia Pustaka), hlm. 56.
[6]. Ibid. hlm. 50.

1. Adanya perlindungan konstitusional.
2. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak.
3. Pemilihan umum yang bebas.
4. Kebebasan menyatakan pendapat.
5. Kebebasan berserikat, berkumpul dan oposisi.

Henry B. Mayo menyatakan bahwa demokrasi adalah sebagai sebuah cara penyelenggaraan kekuasaan dimana pelaksanaannya didasarkan pada nilai-nilai elementer yang mencakup[8] :

1. Adanya mekanisme dan pelembagaan penyelesaian konflik secara damai.
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai di dalam masyarakat yang sedang berubah.
3. Adanya pergantian kepemimpinan secara teratur.
4. Pembatasan penggunaan pemaksaan secara maksimum.
5. Pengakuan terhadap keberagaman.
6. Menjamin tegaknya keadilan.

Frans Magnis menyatakan bahwa terdapat pra-kondisi dalam implementasi sistem demokrasi, yaitu mekanisme demokrasi harus berjalan secara normal berdasarkan tujuannya sehingga tidak terjebak pada mekanisme prosedural dan simplifikasi pada prinsip mayoritas, *majority by the rule and minority by the right* sebagai prinsip bahwa minoritas harus mampu menerima keputusan mayoritas dengan syarat hak-hak minoritas terlindungi, serta sistem kepartaian tidak dapat bersifat primordial dan ekslusif[9]. Dirumuskan bahwa syarat penyelenggaraan pemerintahan secara demokratis, yaitu[10] :

1. Negara berdasarkan hukum.
2. Adanya kontrol yang efektif terhadap pelaksana pemerintahan.
3. Pemilihan umum yang bebas.
4. Prinsip mayoritas.
5. Adanya jaminan terhadap hak-hak demokratis.

---

[7]. Ibid. hlm. 60.
[8]. Ibid. hlm. 32.
[9]. Frans Magnis Suseno, 1997, *Mencari Sosok Demokrasi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka), hlm. 63.
[10]. Ibid. hlm. 60.

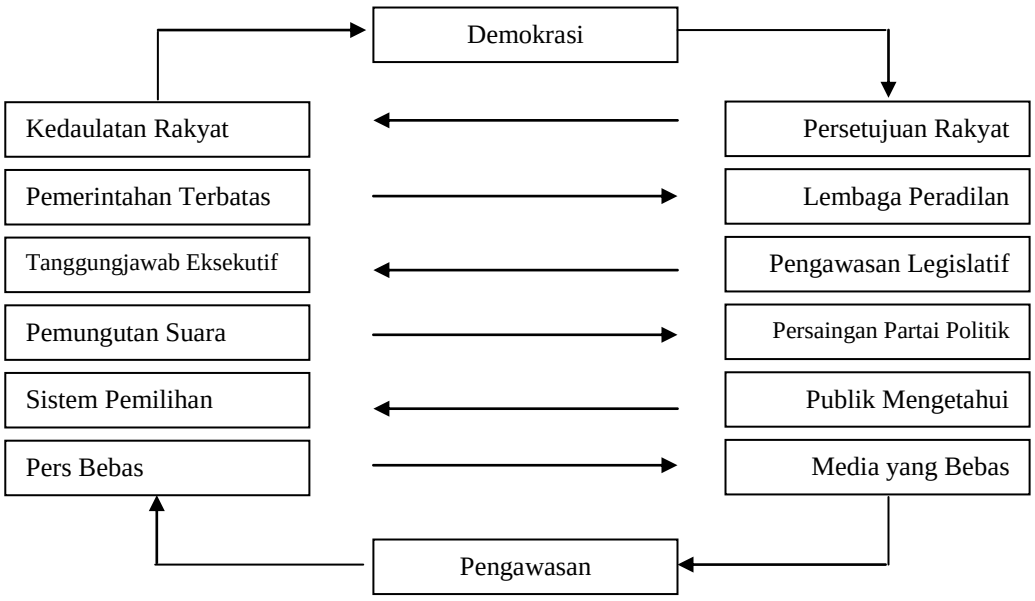
Karl Mainheim berdasarkan paradigma budaya politik, menyatakan perkembangan demokratisasi dipengaruhi proses regenerasi kelompok-kelompok sosial utama yang mendorong proses reproduksi budaya (*counter culture*) dan selanjutnya menjadi katalis perubahan politik[11]. Pada negara-negara demokrasi modern, perubahan politik dilembagakan melalui persaingan antar partai politik dan berbagai kelompok masyarakat, yang hasilnya diekspresikan melalui pembentukan atau peninjauan kembali sistem peraturan perundangan (hukum) secara dinamis[12]. Hal tersebut ditentukan oleh kemampuan sistem politik dalam mengakomodasi perubahan berdasarkan kebutuhan dalam perkembangan kehidupan demokrasi itu sendiri[13].

Transisi demokrasi dalam perkembangan dinamika perubahan politik bersifat krusial untuk menjadi perhatian lebih lanjut, karena perjalanannya ditentukan dan selanjutnya akan menentukan budaya politik yang terbangun, serta memiliki tingkat kompleksitas yang tajam dan rumit pada kerangka teoritisasi politik[14]. Dalam kerangka praksis, hal ini menjadi penting terkait dengan konsolidasi atas upaya pemenuhan preferensi pembangunan dan terutama kemampuan penyelesaian permasalahan nyata masyarakat secara luas[15].

---

[11]. Sudjiono Sastro Atmodjo, 1995, *Perilaku Politik*, (Semarang : IKIP Semarang Press), hlm. 35.
[12]. Tom Bottomore, 1992, *Sosiologi Politik*, 1992, (Jakarta : Rieneka Cipta), hlm. 90.
[13]. Samuel P. Huntington, 1995, *Gelombang Demokrasi Ketiga*, (Jakarta : Pustaka Utama Grafiti), hlm. 340.
[14]. Franz Magnis Suseno, *op.cit*, hlm. 51.
[15]. *Penilaian Demokrasi di Indonesia*, 2001, (Stochklom : *Ameepro Graphic and Printing Internasional*, oleh IDEA International Indonesia), hlm. 55.

Apter menjelaskan bahwa pelembagaan demokrasi dalam sistem pemerintahan adalah meletakkan kedaulatan rakyat sebagai konsep dasar penyelenggaraan kekuasaan[16], yang diuraikan berdasarkan skematika sebagai berikut :



Pemaknaan demokrasi melalui pelaksanaan pemilihan secara langsung para penyelenggara pemerintahan pada kelembagaan eksekutif dan legislatif ditingkat pusat maupun daerah, pada konteks akomodasi perubahan dan pelembagaan demokrasi merupakan :

1. akomodasi perubahan perilaku dan budaya politik yang mengarah kepada perkuatan peran-serta masyarakat dalam pembentukan penyelenggara pemerintahan daerah secara legal[17];

---

[16]. David E. Apter, 1987, *Pengantar Analisa Politik*, (Jakarta : LP3ES), hlm. 138.

[17]. Sebagaimana tercermin dalam pertimbangan sosiologis pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 a quo, yang menyatakan bahwa sehubungan dengan penolakan yang luas oleh rakyat terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui DPRD serta proses pengambilan keputusannya telah menimbulkan persoalan dan kegentingan yang memaksa, sehingga untuk menjamin pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan secara demokratis sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka kedaulatan rakyat serta demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat wajib dihormati sebagai syarat utama pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota melalui pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung oleh rakyat.

2. evaluasi atas penyempurnaan sistem hukum secara dinamis berdasarkan kebutuhan dan perkembangan dalam kehidupan demokrasi itu sendiri;
3. pelembagaan prinsip, nilai dan sistem demokrasi dalam pembentukan serta penyelenggaraan pemerintahan daerah; dan
4. politik hukum atas upaya mewujudkan konsolidasi demokrasi dalam mencapai tujuan negara, melalui pembentukan kepastian hukum atas mekanisme pemilihan kepala daerah/wakil kepala daerah secara demokratis.

Uraian mengenai jaminan terselenggaranya perubahan kepemimpinan politik secara damai, demokrasi berjalan secara normal berdasarkan tujuannya, adanya jaminan terhadap hak-hak demokratis, serta pelembagaan persaingan antar partai-partai politik dan berbagai kelompok sosial dalam perubahan kepemimpinan, menegaskan pentingnya penyelenggaraan Pemilu untuk mewujudkan demokratisasi dalam pembentukan penyelenggara pemerintahan. Indria Samego menyatakan bahwa Pemilu merupakan kebutuhan mutlak bagi setiap negara modern dalam rangka menegakkan dan mempertahankan sistem demokrasi[18].

Pemilu untuk memilih penyelenggara negara sebagai pembentuk undang-undang di berbagai tingkatan pemerintahan, menegaskan kedudukan Pemilu terhadap implementasi prinsip negara hukum. Pemberlakuan asas Pemilu merupakan manivestasi perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) serta implementasi perlakuan sama dihadapan hukum dan pemerintahan, sehingga Pemilu merupakan mekanisme mewujudkan prinsip negara hukum sekaligus menivestasi kualitas demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan[19].

---

[18]. Indria Samego ed., 1998, *Menata Negara Usulan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia Tentang RUU Politik*, (Bandung : Mizan), hlm. 37.
[19]. Moh. Mahfud MD, 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta : Gama Media), hlm. 221.

Pemilu merupakan bagian dari pelembagaan sistem demokrasi dan wujud tegaknya kedaulatan rakyat, serta bagian dari kriteria dari negara hukum yang dinamis[20]. Sebagai proses politik, Pemilu dapat berjalan dengan baik apabila pelaksanaannya diselenggarakan berdasarkan tata aturan yang menekankan kepada :

1. berlangsungnya asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam pembentukan dan pelaksanaan tata laksana kepemiluan;
2. kepatuhan penyelenggara dan peserta terhadap tata aturan dalam penyelenggaraan Pemilu;
3. terciptanya kompetisi dan iklim kontestasi politik yang berkualitas, partisipatif, akuntabel dan memiliki derajat keterwakilan tinggi; dan
4. penyempurnaan atas tata aturan kepemiluan secara terus menerus seiring dengan perkembangan dinamika sosial politik dalam perkembangan kehidupan demokrasi.

Penyelenggaraan Pemilu sebagai bagian dari praktek berlangsungnya kekuasaan dan pemerintahan harus dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip negara hukum yang berkeadilan dan nilai-nilai kemanfaatan. Keberadaan badan atau lembaga penyelenggara Pemilu yang independen, transparan dan tidak berpihak, adalah bagian dari komponen penting yang menentukan kualitas demokrasi suatu penyelenggaraan Pemilu, sebagai salah satu standar internasional suatu negara hukum demokratis. Dalam menjalankan peran, kewenangan dan fungsinya, lembaga penyelenggara Pemilu harus taat asas, berpijak pada peraturan, mengedepankan profesionalisme, serta bekerja secara efektif dan efisien[21].

---

[20]. Ibid. hlm. 39.

[21]. Mubaroq, Rudy dan Heryandi, *Kedudukan Dewan Kehormatan penyelenggara Pemilu (DKPP) Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jurnal Ilmu Hukum Praevia, Vol. 7 No. 2, Juli – Desember 2013, hlm. 145.

Penyelenggaraan Pemilu secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, dalam hal ini membutuhkan kemandirian dan kredibilitas penyelenggara Pemilu untuk mewujudkan integritas proses penyelenggaraan dan hasil Pemilu itu sendiri. Sehubungan hal tersebut, penyempurnaan sistem perundang-undangan kepemiluan untuk mewujudkan kelembagaan penyelenggara Pemilu yang mandiri, kredibel dan berintegritas, bersifat penting terhadap tegaknya asas-asas Pemilu serta terwujudnya integritas proses penyelenggaraan dan hasil Pemilu sebagaimana di atas.

Upaya mewujudkan integritas proses dan hasil penyelenggaraan Pilkada secara langsung, merupakan bagian dari upaya perkuatan pranata demokrasi dan pembangunan tata hukum dalam kehidupan bernegara, terutama penanganan berbagai permasalahan kepemiluan, baik pada lingkup norma-norma maupun implementasi dari norma pada tata aturan tersebut, diantaranya yaitu manipulasi persyaratan pencalonan, in-validitas data pemilih, politik uang dalam kampanye, penyalahgunaan kewenangan dan intervensi struktur kekuasaan, serta penggelembungan hasil perolehan suara sebagai fenomena umum pada hampir setiap pelaksanaan kepemiluan[22], yang melibatkan penyelenggara Pemilu, peserta Pemilu dan/atau masyarakat sebagai pemilih.

Perkembangan permasalahan kepemiluan sebagaimana di atas menjadi atensi terhadap beberapa issu krusial Pilkada, yang dalam perkembangannya berkelindan

---

[22]. Ibid.

dengan fenomena disharmonisasi antara KPU dan Bawaslu, sebagai akibat langsung sikap KPU yang seringkali tidak mengindahkan rekomendasi Bawaslu atas penanganan pelanggaran kode etik[23], tindaklanjut penanganan pelanggaran administratif dan selanjutnya mencapai anti klimaks dalam pembentukan Panwas Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota pada Tahun 2010 oleh jajaran KPU[24]. Kondisi tersebut merupakan permasalahan nyata yang menjadi issu pokok dalam penyempurnaan tata laksana kepemiluan, penataan hubungan kewenangan antar kelembagaan penyelenggara Pemilu, dan selanjutnya pembenahan kedudukan kewenangan kelembagaan pengawas Pemilu dalam penyelenggaraan Pilkada.

Permasalahan pembentukan kelembagaan pengawas Pilkada oleh DPRD berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, serta permasalahan pembentukan kelembagaan pengawas Pilkada oleh KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, merupakan issu krusial mengingat esensi dari implementasi fungsi pengawasan Pilkada oleh jajaran kelembagaan pengawas Pemilu adalah pengawasan terhadap pelaksanaan tahapan-tahapan Pilkada, sekaligus pengawasan terhadap pelaksana Pilkada itu sendiri dalam penyelenggaraan tugas, kewenangan dan kewajibannya.

---

[23]. Ibid. hlm. 147.

[24]. Lihat pertimbangan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010 Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Pembentukan kelembagaan pengawas Pemilu oleh DPRD dan/atau oleh KPU sebagai lembaga pelaksana Pemilu, adalah hambatan bagi efektifitas pelaksanaan pengawasan Pilkada berdasarkan asas Pemilu dan peraturan perundangan, serta inkonsistensi terhadap norma konstitusi bahwa penyelenggara Pemilu bersifat mandiri dan inkonsistensi terhadap norma peraturan perundangan yang menyatakan bahwa Panwas Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan dan Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) adalah bagian dari struktur alat kelengkapan Bawaslu.

Kondisi di atas menjelaskan permasalahan efektifitas pelaksanaan tugas, wewenang dan kewajiban kelembagaan pengawas Pemilu dalam penyelenggaraan Pilkada, terkait kecenderungan sikap KPU yang seringkali tidak mengindahkan rekomendasi kelembagaan pengawas Pemilu atas penanganan dugaan pelanggaran kode etik dan tindaklanjut penanganan pelanggaran administratif, sebagai dampak langsung lemahnya kewenangan kelembagaan pengawas Pemilu dalam sistem penyelenggaraan kepemiluan, yang mengakibatkan mengemukanya berbagai permasalahan kepemiluan diantaranya manipulasi persyaratan pencalonan, in-validitas data pemilih, penyalahgunaan kewenangan serta penggelembungan hasil perolehan suara yang melibatkan pelaksana Pemilu[25].

---

[25]. Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 108-109/PHPU.B-VII/2009 tanggal 12 Agustus 2009, khususnya dalam bagian pertimbangan hukum putusan, yang menyatakan bahwa "…UU 22/2007 tidak atau kurang memberikan *empowering* kepada Badan Pengawas Pemilu (Badan Pengawas Pemilihan) beserta jajarannya sehingga pengawasan Pemilu tidak efektif dan sekedar sebagai formalitas…".

Upaya mengatasi permasalahan kepemiluan sebagaimana di atas menjadi landas pijak pentingnya penguatan kedudukan kewenangan kelembagaan pengawas Pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri sebagaimana amanat Pasal 22E ayat (5) UUD Tahun 1945. Keberadaan pengawas Pemilu dalam tinjauan politik dan hukum administrasi, bersifat penting untuk menghindari delegitimasi terhadap proses dan hasil pelaksanaan Pemilu, serta antisipasi perkembangan berbagai tindak pelanggaran kepemiluan berdasarkan tata hukum secara terpadu dan menyeluruh, guna perkuatan kepercayaan masyarakat ditengah-tengah berbagai permasalahan implementasi sistem kepemiluan[26]. Pada bagian berikutnya, keberadaan pengawas Pemilu yang kuat tidak terlepas dari pentingnya mekanisme pengawasan demi terwujudnya Pemilu yang berkualitas[27].

Kerangka pemikiran di atas merupakan dasar pijak upaya pembenahan secara mendasar aspek-aspek tata laksana, hubungan kewenangan antar penyelenggara Pemilu dan penguatan kedudukan kewenangan kelembagaan pengawas Pemilu berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 beserta peraturan perundangan perubahannya, sehingga menghadirkan berbagai ketentuan baru yang belum pernah terdapat pada sistem perundang-undangan yang mengatur pelaksanaan Pilkada sebelumnya. Hal tersebut termanivestasi pada susunan organisasi dan struktur kewenangan kelembagaan pengawas Pemilu dalam pelaksanaan tugas, wewenang dan kewajiban terhadap penyelenggaraan Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota (Pilkada).

---

[26] Nurhidayat Sardini, 2009, *Pedoman Pengawasan Pemilu*, (Jakarta : Election-MDP), hlm. 3.
[27]. Iwan Satriawan, *Pengawasan Pemilukada oleh Rakyat*, Jurnal Bawaslu Vo. 2 Edisi I Tahun 2016, hlm. 115.

Pada aspek susunan organisasi, penguatan kedudukan kewenangan kelembagaan pengawas Pemilu dalam penyelenggaraan Pilkada termanivestasi dalam pembentukan ketentuan bahwa penyelenggaraan pengawasan Pilkada menjadi tanggungjawab bersama Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota, dimana Bawaslu memegang tanggungjawab akhir pengawasan penyelenggaraan Pemilihan oleh Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL dan Pengawas TPS. Hal tersebut diwujudkan melalui kewenangan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan mengenai pengawasan Pilkada menjadi tugas dan kewenangan sepenuhnya Bawaslu. Pada bagian berikutnya, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 *a quo* telah mengembangkan uraian tugas dan wewenang Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL serta pengawas TPS secara terperinci dan sistematik yang diiringi dengan uraian ketentuan kewajiban, beserta ketentuan sanksi pidana terhadap Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota yang melanggar ketentuan mengenai kewajiban tersebut. Selanjutnya, langkah maju penguatan kedudukan kewenangan kelembagaan pengawas Pemilu dalam penyelenggaraan Pilkada tercermin pada ketentuan bahwa pemilihan dan penetapan pengawas Pemilu dimasing-masing tingkatan menjadi kewenangan sepenuhnya satuan organisasi tingkat di atasnya.

Penguatan struktur kewenangan kelembagaan pengawas Pemilu terhadap penyelenggaraan pengawasan Pilkada, termanivestasi dalam pokok-pokok sistem kewenangan dalam penanganan pelanggaran sebagai berikut :

- pembentukan kewenangan Bawaslu Provinsi atas pemutusan sanksi administrasi pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota, terhadap Calon yang terbukti melakukan pelanggaran larangan menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya secara terstruktur, masif dan sistematis untuk mempengaruhi penyelenggara dan/atau Pemilih, dimana pengaturan atas pelaksanaan ketentuan tersebut dilaksanakan berdasarkan Peraturan Bawaslu;
- pembentukan ketentuan mengenai mekanisme dan prosedur penanganan pelanggaran oleh jajaran kelembagaan pengawasan Pemilu secara sistematis, serta uraianmengenai jenis-jenis pelanggaran dan penerusannya kepada masing-masing instansi terkait;
- pembentukan ketentuan mengenai kewenangan penyelesaian sengketa oleh Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota, yang telah diiringi dengan penegasan bahwa Keputusan atas pelaksanaan kewenangan tersebut bersifat terakhir serta mengikat, dimana pengaturan atas penyelenggaraan kewenangan tersebut dilaksanakan berdasarkan Peraturan Bawaslu; dan
- penguatan peran Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota dalam penanganan pelanggaran tindak pidana Pemilihan, melalui pembentukan ketentuan bahwa Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu) bersifat melekat pada Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota, dimana pelaksanaannya diselenggarakan berdasarkan Peraturan Bersama Ketua Bawaslu, Jaksa Agung serta Kapolri, dan anggaran operasional dibebankan pada Bawaslu.

Upaya pembenahan secara mendasar aspek-aspek tata laksana dan hubungan kewenangan antar penyelenggara Pemilu untuk mendukung penguatan susunan organisasi dan struktur kewenangan kelembagaan pengawas Pemilu diwujudkan dalam pembentukan ketentuan mengenai kewajiban KPU melaksanakan rekomendasi dan/atau putusan Bawaslu mengenai sanksi administrasi, pembentukan ketentuan mengenai tugas KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota untuk menindaklanjuti rekomendasi Pengawas Pemilu atas temuan dan laporan pelanggaran Pemilihan, serta menindaklanjuti dengan segera rekomendasi pengenaan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Kabupaten/Kota dan/atau kecamatan dan Sekretaris/pegawai Sekretariat pada masing-masing tingkatan yang terbukti melakukan tindakan mengakibatkan

terganggunya tahapan Pilkada. Ketentuan mengenai tugas dan kewajiban KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota sebagaimana di atas, selanjutnya diikuti pengaturan lebih lanjut diantaranya sebagai berikut :

- sanksi peringatan lisan atau peringatan tertulis apabila KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK dan PPS atau peserta Pemilihan tidak menindaklanjuti dengan segera rekomendasi kelembagaan pengawas Pemilu sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- pembentukan ketentuan mengenai kewajiban KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota untuk menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan/atau Bupati dan Walikota kepada Menteri melalui Gubernur, serta kepada KPU dan/atau KPU Provinsi dengan menyampaikan tembusannya kepada Bawaslu dan/atau Bawaslu Provinsi, yang disertai ketentuan sanksi pidana terhadap KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota apabila tidak memenuhi ketentuan mengenai kewajiban-kewajiban sebagaimana dimaksud berdasarkan ketentuan Pasal 12 dan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 *a qua*;
- pembentukan ketentuan mengenai tugas serta kewajiban PPK dan PPS untuk menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Panwas Kecamatan dan PPL atas temuan dan laporan pelanggaran Pemilihan; dan
- Penegasan kewajiban KPPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota dan KPU Provinsi untuk memberikan 1 (satu) eksemplar salinan berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara dimasing-masing tingkatan kepada satuan kelembagaan pengawas Pemilu pada tingkatannya masing-masing, dimana pelanggaran terhadap ketentuan tersebut dapat dikenai sanksi pidana;

Pengembangan susunan organisasi, struktur kewenangan, serta tata laksana hubungan kewenangan antar penyelenggara Pemilu dalam penyelenggaraan Pilkada berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 beserta peraturan perundangan perubahannya, secara *imperative* merupakan penguatan kelembagaan pengawas Pemilu dalam pelaksanaan tugas, wewenang dan kewajiban, yang merefleksikan perubahan politik hukum terhadap kelembagaan pengawas Pemilu. Abdul Hakim Garuda Nusantara menjelaskan bahwa secara harfiah, politik hukum merupakan kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak

diterapkan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara yang meliputi; (1) pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten, (2) pembangunan hukum yang intinya adalah pembaharuan hukum yang ada atau telah dianggap usang, (3) penegasan fungsi lembaga penegak hukum, dan (4) meningkatkan kesadaran hukum masyarakat[28].

Pandangan di atas selanjutnya ditegaskan Hikmahanto Juwono[29], yang menyatakan bahwa perundang-undangan merupakan bagian dari hukum yang dibuat dengan alasan dan tujuan tertentu sebagai dasar pembentukannya, dimana kebijakan dasar (*basic policy*) merupakan alasan pembentukan perundang-undangan dan kebijakan pemberlakuan (*anactment policy*) sebagai tujuan pembentukan perundang-undangan. Berkenaan dengan pokok-pokok pemikiran tersebut, maka judul dalam penyusunan thesis ini adalah "***Penguatan Kelembagaan Pengawas Pemilu dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*** ".

B. Permasalahan dan Ruang Lingkup

B.1 Permasalahan

Perubahan sistem peraturan perundangan mengenai Pilkada berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 beserta peraturan perundangan perubahannya, diproyeksikan kepada terwujudnya penyelenggaraan Pilkada

---

[28]. Mulyana W. Kusumah, 1986, *Perspektif Teori dan Kebijaksanaan Hukum,* (Jakarta : Radjawali), hlm. 42-43.

[29]. Hikmahanto Juwana, Ceramah : *"Arah Kebijakan Pembangunan Hukum Bidang Perekonomian dan Investasi",* Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen, diselenggarakan BPHN Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta, 29 – 31 Mei 2006.

secara Luber dan Jurdil, serta terjaganya integritas proses dan hasil pelaksanaan Pilkada. Secara konsepsional, tinjauan terhadap kelembagaan pengawas Pemilu dalam memenuhi arah kebijakan tersebut, merupakan lingkup kajian yang bersifat kompleks dalam menilai sejauhmana penguatan kelembagaan pengawas Pemilu dapat memenuhi preferensi dasarnya, yaitu terwujudnya penyelenggaraan Pilkada secara demokratis sebagaimana uraian di atas. Berdasarkan penelusuran teori dan konsep ilmiah yang relefan, maka uraian permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana arah kebijakan penguatan kelembagaan Pengawas Pemilu dalam penyelenggaraan Pilkada ?
2. Bagaimana dampak penguatan kelembagaan pengawas Pemilu terhadap kapasitas lembaga dalam penyelenggaraan pengawasan Pilkada ?

B.2 Ruang Lingkup

Ruang lingkup penelitian, dikatakan Amirudin dan Asikin sebagai bingkai yang membatasi area penelitian[30], meliputi batasan terhadap objek maupun pokok permasalahan agar pelaksanaan penelitian menjadi terarah. Penelitian ini secara akademik dibatasi pada disiplin ilmu hukum khususnya hukum kenegaraan. Untuk memberi batasan yang menjelaskan secara pasti arah penelitian, maka ruang lingkup permasalahan dan pembahasan masalah dalam penelitian ini, yaitu :

---

[30]. Amirudin dan Zainal Asikin, 2012, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : Radja Grafindo Persada), hlm. 43.

1. Arah kebijakan penguatan kelembagaan pengawas Pemilu adalah penelusuran perkembangan kelembagaan pengawas Pemilu, serta kondisi yang diharapkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 beserta peraturan perundangan perubahannya, melalui pendalaman teori, doktrin, konsepsi dan hasil penelitian ilmiah yang relefan.
2. Dampak penguatan kelembagaan pengawas Pemilu terhadap kapasitas lembaga dalam penyelenggaraan pengawasan Pilkada, adalah penelusuran *supporting system* kelembagaan pengawas Pemilu dalam penyelenggaraan pengawasan, penanganan dan penerusan pelanggaran, serta penyelesaian sengketa Pilkada secara yuridis normatif terhadap :
   - Pembentukan Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) dan Pengawas TPS;
   - Tata Kerja dan Pola Hubungan Kelembagaan Pengawas Pemilu, serta Tugas, Fungsi dan Susunan Organisasi Sekeretariat Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota dan Panwas Kecamatan;
   - Penyelenggaraan pengawasan tahapan-tahapan Pilkada;
   - Penanganan pelanggaran dalam pelaksanaan tahapan Pilkada;
   - Penyelesaian sengketa dalam pelaksanaan tahapan-tahapan Pilkada;
   - Mekanisme dan dukungan anggaran/keuangan dalam penyelenggaraan pengawasan Pilkada.

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

C.1 Tujuan Penelitian

Bertolak dari latar belakang dan perumusan masalah, tujuan penelitian ini adalah mengurai serta menjelaskan mengenai arah dan dampak penguatan kelembagaan pengawas Pemilu berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 beserta peraturan perundangan perubahannya, yang terdiri dari :

1. Arah kebijakan penguatan kelembagaan Pengawas Pemilu dalam penyelenggaraan pengawasan Pilkada.
2. Dampak penguatan kelembagaan pengawas Pemilu terhadap kapasitas lembaga dalam penyelenggaraan pengawasan Pilkada.

C.2 Manfaat Penelitian

Selanjutnya, berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian maka kegunaan dari penelitian ini adalah :

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan Ilmu Hukum khususnya Hukum Kenegaraan, mengenai kebijakan penguatan kelembagaan pengawas Pemilu dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan bermanfaat terhadap pengembangan kapasitas kelembagaan pengawas Pemilu dalam pelaksanaan pengawasan tahapan, penanganan pelanggaran dan penyelesaian sengketa, guna optimalisasi pelaksanaan tugas, kewenangan dan kewajiban pengawasan kepemiluan.

D. Kerangka Pemikiran

D.1 Alur Fikir

Penyelenggaraan Pemilu berjalan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, dipatuhinya seluruh ketentuan perundang-undangan kepemiluan, terlaksananya jadwal dan tahapan sesuai waktu yang ditetapkan,

serta terciptanya derajat kompetisi dan iklim kontestasi yang partisipatif, akuntabel dan berkualitas, adalah tujuan pengawasan Pemilu sebagaimana amanat sistem peraturan perundang-undangan. Hal tersebut bersifat krusial mengingat Pemilu berkualitas dan berintegritas merupakan sarana mewujudkan kedaulatan rakyat secara partisipatif.

Untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan Pemilu yang menjamin tegaknya kedaulatan dan hak politik masyarakat, dibutuhkan penyelenggara Pemilu yang profesional serta mempunyai kapabilitas dan kredibilitas dalam rangka terwujudnya integritas proses dan hasil penyelenggaraan Pilkada secara langsung. Penekanan atas hal tersebut menjadi penting mengingat penyelenggara Pemilu yang terdiri dari KPU dan Bawaslu, adalah satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu secara demokratis.

Pandangan di atas merupakan landasan pijak penyempurnaan tata aturan mengenai penyelenggaraan Pilkada berdasarkan kebutuhan dalam perkembangan kehidupan demokrasi, serta pelembagaan prinsip, nilai dan sistem demokrasi dalam pembentukan penyelenggara pemerintahan daerah, sebagai tindaklanjut konsolidasi demokrasi melalui pembentukan kepastian hukum atas mekanisme penyelenggaraan Pilkada secara demokratis.

Penyempurnaan tata aturan kepemiluan mengenai tata laksana Pilkada secara langsung berperan penting untuk mengatasi perkembangan berbagai permasalahan kepemiluan pada aspek normatif dan aspek empiris yang

mengarah kepada pentingnya keberadaan kelembagaan pengawas Pemilu yang kuat, dalam rangka antisipasi dan pemantapan penanganan tindak pelanggaran kepemiluan berdasarkan tata hukum secara terstruktur, sekaligus perkuatan kepercayaan masyarakat terhadap proses dan hasil pelaksanaan Pemilu ditengah-tengah berbagai permasalahan implementasi sistem kepemiluan.

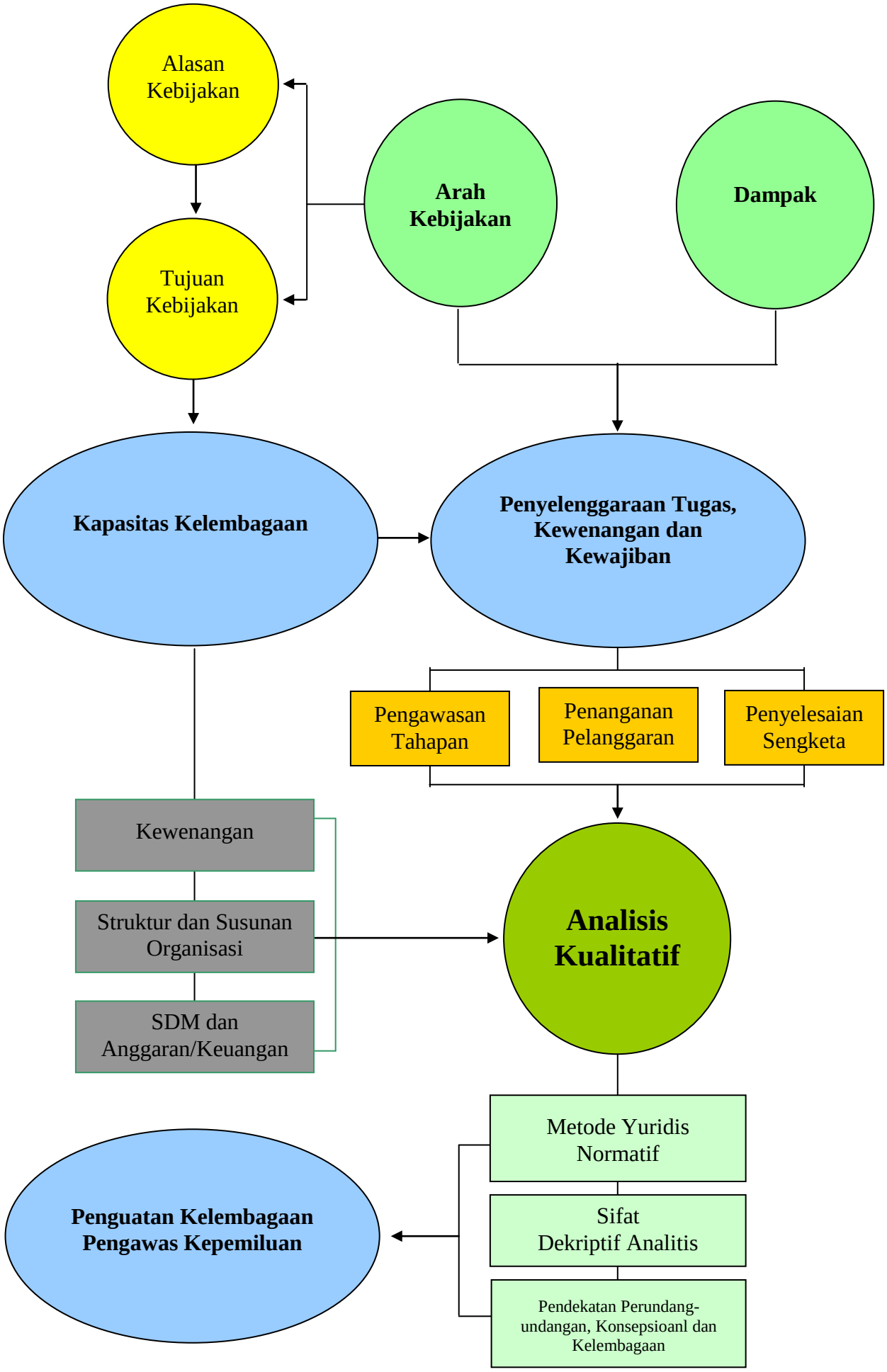
Penguatan kelembagaan pengawas Pemilu dalam penyelenggaraan pengawasan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) sebagaimana Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 beserta peraturan perundangan perubahannya, melalui pembentukan ketentuan mengenai uraian tugas, kewenangan dan kewajiban, serta peran dan fungsi yang belum pernah terdapat dalam sistem peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan Pilkada sebelumnya, secara normatif merupakan lingkup kajian yang bersifat kompleks dalam menilai sejauhmana penguatan kelembagaan pengawas Pemilu tersebut dapat memenuhi preferensi dasarnya, yaitu terwujudnya penyelenggaraan Pilkada secara demokratis.

Berkenaan dengan hal tersebut, penelitian ini akan menganalisa arah kebijakan penguatan kelembagaan pengawas Pemilu terhadap pelaksanaan tugas, kewenangan dan kewajiban, serta dampaknya terhadap kapasitas kelembagaan Bawaslu beserta jajarannya dalam penyelenggaraan pengawasan Pilkada berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 beserta peraturan perundangan perubahannya. Untuk itu, penelitian ini mengarah kepada penggalian teori, konsep-

konsep, pemikiran, gagasan dan kajian hukum yang relefan sebagai dasar pijak penelusuran mengenai arah kebijakan penguatan kelembagaan pengawas Pemilu serta dampaknya terhadap kapasitas lembaga dalam mewujudkan tujuan pengawasan Pemilu.

Penelitian mengenai alasan dan tujuan penguatan kedudukan kewenangan serta dampak terhadap kapasitas kelembagaan pengawas Pemilu, tidak terlepas dari pendapat para ahli (doktrin) dan beberapa hasil penelitian sebelumnya, bahwa perubahan arah kebijakan merupakan salah satu dan/atau kombinasi dari upaya memenuhi perkembangan dinamika politik demokratis dalam mencapai tujuan kehidupan bernegara, serta penanganan atas berbagai permasalahan mendasar dalam implementasi suatu perundang-undangan secara artifisial atau menyeluruh. Untuk itu, upaya menelusuri arah kebijakan dan dampak penguatan kelembagaan pengawas Pemilu terhadap kapasitas lembaga dalam penyelenggaraan Pilkada, akan dilaksanakan melalui penggalian teori, konsep-konsep, sejarah dan kajian hukum yang relefan.

Berdasarkan uraian di atas, maka fokus penelitian ini adalah maksud, tujuan dan dampak penguatan kelembagaan pengawas Pemilu dalam penyelenggaraan pengawasan Pilkada berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 beserta peraturan perundangan perubahannya, dalam mewujudkan efektifitas penyelenggaraan pengawasan Pilkada. Secara grafis, kerangka pemikiran penelitian ini terlihat di dalam skema sebagai berikut :


Alasan Kebijakan
Tujuan Kebijakan
Arah Kebijakan
Dampak
Kapasitas Kelembagaan
Penyelenggaraan Tugas, Kewenangan dan Kewajiban
Pengawasan Tahapan
Penanganan Pelanggaran
Penyelesaian Sengketa
Kewenangan
Struktur dan Susunan Organisasi
SDM dan Anggaran/Keuangan
Analisis Kualitatif
Metode Yuridis Normatif
Sifat Dekriptif Analitis
Pendekatan Perundang-undangan, Konsepsioanl dan Kelembagaan
Penguatan Kelembagaan Pengawas Kepemiluan

D.2 Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual untuk menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus, sebagai kumpulan dari arti yang berkaitan dengan istilah penelitian, dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. **Politik Hukum**, adalah kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan datang, sedang dan telah berlaku yang bersumber dari nilai-nilai di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan[31].
2. **Kelembagaan**
   - Kelembagaan adalah suatu badan atau organisasi yang memiliki tujuan tertentu, mencakup struktur yang bervariasi dan fungsi-fungsi[32].
   - kelembagaan negara adalah lembaga sebagai organisasi negara, yaitu "siapa saja yang melaksanakan suatu fungsi yang ditentukan oleh tata-hukum, baik menjalankan fungsi menciptakan hukum atau fungsi menerapkan hukum[33]".
   - Penguatan kelembagaan mengacu pengertian penguatan (*reinforcement*) yaitu menambahkan kekuatan pada sesuatu yang dianggap belum begitu kuat, atau diperkuat, sehingga penguatan kelembagaan adalah penambahan kekuatan suatu badan dalam menjalan fungsi atau mewujudkan tujuan-tujuannya.
   - Kapasitas lembaga merupakan kemampuan kelembagaan untuk mencapai tujuan-tujuannya[34]:

---

[31]. Imam Syaukani dan A.Ahsin Thohari, 2004, *Dasar-dasar Politik Hukum*, (Jakarta : Raja Grafindo), hlm. 32
[32]. Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta : Sinar Grafika), hlm. 7.
[33]. Ibid. hlm. 32
[34]. Peterson, 2003, http://belajartanpabuku.blogspot.co.id/2014/01/batasan-kelembagaan-lebih-operasional.html , dikutip pada tanggal 16 Agustus 2016.

3. **Pengawasan**

– Pengawasan adalah proses pengamatan atas pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi, dalam rangka menjamin pencapaian sasaran dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya[35].

– Pengawasan Pemilu adalah kegiatan mengamati, mengkaji, memeriksa, dan menilai proses penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan peraturan perundang-undangan[36].

4. **Kelembagaan Pengawas Pemilu**,

kelembagaan pengawas Pemilu adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, yang diberikan tugas dan wewenang dalam pengawasan penyelenggaraan Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah[37] berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 beserta perubahannya. Selanjutnya, kelembagaan pengawas Pemilu sebagaimana uraian di atas terdiri dari :

a. Badan Pengawas Pemilihan Umum, selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu diseluruh wilayah NKRI[38], yang diberikan tugas dan wewenang pengawasan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah[39];

---

[35]. Sondang P. Siagian, 1990, *Filsafat Administrasi,* (Jakarta : Gunung Agung), hlm. 107.
[36]. Nurhidayat Sardini, Op.Cit, hlm. 25
[37]. Pasal 1 ayat (10) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 *a quo*
[38]. Pasal 1 ayat (16) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 *a quo*
[39]. Pasal 1 ayat (10) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 *a quo*

b. Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, selanjutnya disebut Bawaslu Provinsi adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di wilayah provinsi[40] yang diberikan tugas dan wewenang dalam pengawasan penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur[41];

c. Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota, yang selanjutnya disebut dengan Panwas Kabupaten/Kota adalah Panitia yang dibentuk oleh Bawaslu Provinsi yang bertugas untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilihan di wilayah Kabupaten/Kota[42];

d. Panitia Pengawas Pemilihan Kecamatan, yang selanjutnya disebut dengan Panwas Kecamatan adalah Panitia yang dibentuk oleh Panwas Kabupaten/Kota yang bertugas untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilihan di wilayah Kecamatan[43];

e. Pengawas Pemilihan Lapangan, yang selanjutnya disingkat dengan PPL adalah Panitia yang dibentuk oleh Panwas Kecamatan yang bertugas untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilihan di wilayah Desa/Kelurahan[44];

f. Pengawas Tempat Pemungutan Suara, yang selanjutnya disingkat dengan Pengawas TPS adalah petugas yang dibentuk Panwas Kecamatan yang bertugas untuk membantu PPL[45].

---

[40]. Pasal 1 ayat (17) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 *a quo*
[41]. Pasal 1 ayat (16) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 *a quo*
[42]. Pasal 1 ayat (17) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 *a quo*
[43]. Pasal 1 ayat (18) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 *a quo*
[44]. Pasal 1 ayat (19) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 *a quo*
[45]. Pasal 1 ayat (20) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 *a quo*

5. **Kepastian Hukum**, adalah konsep untuk memastikan bahwa hukum dijalankan dengan baik sehingga dapat menjamin keteraturan, perlindungan terhadap HAM, serta tegaknya keadilan dan persamaan di hadapan hukum[46].
6. **Kewenangan**
   - Kewenangan adalah kekuasaan formal yang dimiliki seorang pejabat atau institusi sesuai ketentuan yang berlaku[47], untuk bertindak, membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain[48], yang melahirkan hal sekaligus kewajiban[49].
   - Kedudukan kewenangan mengacu kepada pengertian kedudukan sebagai tempat atau posisi dalam suatu kompleks pola tertentu dari kewajiban-kewajiban yang melahirkan hak dan peran bagi yang menempatinya secara integral[50], sehingga kedudukan kewenangan adalah posisi peran pada suatu sistem dalam pelaksanaan kekuasaan, yang terdiri dari tugas, kewenangan dan kewajiban.
   - Selanjutnya, penguatan kedudukan kewenangan mengacu kepada pengertian penguatan (*reinforcement*) yang mengandung makna menambahkan kekuatan pada sesuatu yang dianggap belum begitu kuat, atau diperkuat yang artinya dimantapkan, sehingga penguatan kedudukan kewenangan adalah penambahan kekuatan dan pemantapan posisi peran pada suatu sistem dalam pelaksanaan tugas, kewenangan dan kewajiban.

---

[46]. Saifullah Bambang, 2008, *Asas Kepastian Hukum Dalam Pemerintahan Yang Baik*, (Jakarta : Bilamcia), hlm. 125.
[47]. Prajudi Atmosudirjo, 1988, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : Ghalia), hlm. 76.
[48]. Kamal Hidjaz, 2010, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, (Makasar : Pustaka Refleksi), hlm. 35.
[49]. Nurmayani, 2009, *Hukum Administrasi Daerah*, (Bandar Lampung : Universitas Lampung Press), hlm. 26 .
[50]. Kuntjaraningrat, dikutip dari http://arti-definisi.info/ dikutip tanggal 8 Agustus 2016.

7. **Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah** adalah pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan, adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota secara langsung dan demokratis[51].

E. Metode Penelitian

Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu-isu hukum yang dihadapi[52]. Hal ini sesuai dengan karakter preskriptif ilmu hukum yang berbeda dengan penelitian keilmuan lain yang bertujuan untuk menguji kebenaran ada tidaknya suatu fakta yang disebabkan oleh suatu faktor tertentu, dimana penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preferensi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Jika pada keilmuan yang bersifat deskriptif jawaban yang diharapkan adalah *true* atau *false*, maka jawaban yang diharapkan dalam penelitian hukum adalah *right, appropiate, in-appropriate*, atau *wrong*, sehingga hasil yang diperoleh di dalam penelitian hukum sudah mengandung nilai.

---

[51]. Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 *a quo*
[52]. Peter Mahmud Marzuki, 2011, *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Kencana), hlm. 35.

E.1 Metode, Sifat dan Pendekatan Penelitian

Permasalahan pokok dalam penelitian ini adalah bagaimana arah kebijakan penguatan kelembagaan pengawas Pemilu berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 beserta peraturan perundangan perubahannya, terhadap kapasitas kelembagaan dalam penyelenggaraan pengawasan Pilkada, sehingga penelitian ini akan mengkaji norma dan kaidah-kaidah hukum dalam penyelenggaraan pengawasan Pemilu khususnya yang berkaitan dengan kelembagaan pengawas Pemilu dan penyelenggaraan pengawasan Pilkada.

Berdasarkan uraian di atas, metode penelitian ini yuridis normatif, dalam rangka penggalian norma-norma hukum pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 beserta peraturan perundangan perubahannya berdasarkan teori, konsep-konsep, pemikiran, gagasan dan kajian hukum yang relefan sebagai dasar pijak untuk meneliti tujuan pemberlakuan kebijakan tersebut dan dampaknya terhadap kapasitas kelembagaan terhadap implementasi tugas, kewenangan dan kewajiban[53]. Pada bagian ini, Abdulkadir Muhammad menyatakan bahwa yang dimaksud dengan penelitian normatif adalah[54] :

> ”*penelitian hukum yang mengkaji hukum tertulis dari berbagai aspek, yaitu aspek teori, sejarah, pilosofi, perbandingan, struktur dan komposisi, lingkup dan materi, konsistensi, penjelasan umum dan pasal demi pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu undang-undang serta bahasa hukum yang digunakan, tetapi tidak mengkaji aspek terapan atau implementasinya*”

---

[53]. Muyassarotussolichah, *Melacak Akar, Cabang dan Ranting Politik Hukum UUD 1945 Hasil Amandemen*, http://ern.pendis.kemenag.go.id, dikutip tanggal 29 Juli 2016

[54]. Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung : Citra Aditya Bakti), hlm. 101.

Mengingat metode yang dipergunakan adalah yuridis normatif, maka sifat penelitian ini adalah deskriptif analitis, yaitu mengungkapkan perundang-undangan terkait dengan teori hukum yang menjadi objek penelitian[55], dalam hal ini adalah memaparkan ketentuan-ketentuan pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 beserta peraturan perundangan perubahannya yang berkaitan tugas, wewenang dan kewajiban kelembagaan pengawas Pemilu dalam penyelenggaraan pengawasan Pilkada, berdasarkan tinjauan konsep, teori-teori, asas, norma dan kaidah hukum yang relefan dengan objek dan sasaran penelitian. Selanjutnya, dalam pelaksanaan penelitian diperlukan pendekatan sebagai dasar pijak untuk menyusun landas fikir yang tepat mengenai suatu cara, teknik, atau metode yang digunakan dalam suatu penelitian, yang didalamnya memuat unsur nilai filosofis dan menjadi acuan dalam menganalisa. Sehubungan dengan hal tersebut, maka penelitian ini menggunakan pendekatan sebagai berikut :

1. **Pendekatan Undang-undang (*statue approach*)**

   Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah undang-undang dan peraturan perundangan yang berkaitan dengan isu hukum sebagai objek penelitian. Pendekatan perundang-undangan dalam penelitian ini diarahkan untuk meneliti adakah konsistensi dan kesesuaian antara Undang-Undang Dasar dengan undang-undang atau antara undang-undang dengan undang-undang lainnya atau dengan atau peraturan perundang-undangan. Hasil dari pengkajian tersebut menjadi suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi[56].

---

[55]. Zainudin Ali, 2014, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : Sinar Grafika), hlm 107.
[56]. Amirudin dan Zainal Asikin, *op.cit*, hlm. 120

2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin doktrin yang berkembang di dalam hukum. Dari apa yang dikemukakan sebenarnya dalam menggunakan pendekatan konseptual, peneliti merujuk prinsip-prinsp atau asas-asas dalam ilmu hukum. Prinsip-prinsip ini dapat diketemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum. Berdasarkan pendapat dari para ahli, asas hukum dalam penelitian ini mengacu kepada pendapat Asyhadie dan Rahman bahwa asas hukum adalah dasar-dasar yang terkandung dalam peraturan hukum[57]. Meskipun tidak secara eksplisit, konsep hukum dapat juga diketemukan di dalam undang-undang, namun dalam mengidentifikasi prinsip tersebut, peneliti terlebih dahulu memahami konsep tersebut melalui pandangan- pandangan dan doktrin-doktrin yang ada[58].

Mengacu uraian sebagaimana di atas, beberapa asas hukum yang menjadi rujukan dalam peneitian ini adalah sebagai berikut[59] :

a. Asas-asas Peraturan Perundang-undangan, diantaranya yaitu asas *non retro actif*, asas *lex specialist derogat legi generals*, asas *lex posteriori derogat legi preriori*, dan asas *lex superiori derogat legi inferiori*;
b. Asas-asas yang dianut dalam UUD Tahun 1945, diantaranya yaitu asas kedaulatan rakyat, asas pembagian kekuasaan, asas negara hukum, dan asas kepastian hukum;
c. Asas-asas dalam Hukum Tata Negara dan Asas-asas dalam Hukum Administrasi Negara, diantaranya yaitu asas *priorestraint*, asas *ne bis vexari rule*, asas *principle of legality*, asas *principle of equility*, asas *principle of non minuse of competence*.

---

[57]. Zaeni Asyhadie dan Arief Rahman, 2003, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta : Rajagrafindo Persada), hlm. 136
[58]. Ibid. hlm. 123
[59]. Zaeni Asyhadie dan Arief Rahman, *loc.cit*.

3. Pendekatan Kelembagaan (*Institutional Approach*)

Merupakan bagian dari pendekatan dalam ilmu Politik yang menekankan perhatian kepada perangkat kelembagaan formal dan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, sebagai unsur penting dalam kehidupan politik serta pembentukan hukum dan kewenangan[60]. Easton menggambarkan bahwa pendekatan institusional merupakan[61] :

> ” ..... melalui penggambaran hukum yang mengatur pembagian kekukasaan dalam relasi politik, kita akan memperoleh pemahaman yang akurat tentang bagaimana institusi beroperasi/bekerja”

Ramlan Surbakti menyatakan bahwa pendekatan institusional merupakan teknik analisis yang menekankan kepada 5 (lima) kajian utama yang menjadi pusat perhatian, terdiri dari[62] :

- Legalisme (*legalism*), yang mengkaji aspek hukum, yaitu peranan pemerintah dalam mengatur hukum;
- Strukturalisme, yakni berfokus pada perangkat kelembagaan utama atau menekankan pentingnya keberadaan struktur dan struktur itu pun dapat menentukan perilaku seseorang;
- Sejarah atau historism yang menekankan pada analisisnya dalam aspek sejarah seperti kehidupan sosial-ekonomi dan kebudayaan;
- Holistik (*holism*) yang menekankan pada kajian sistem secara menyeluruh atau holistik; dan
- Analisis normatif atau menekankan analisisnya dalam aspek yang normatif sehingga akan terfokus kepada upaya penciptaan tata kelola lembaga yang baik.

---

[60]. Yoyoh Rohaniyah Efriza, 2015, *Pengantar Ilmu Politik*, (Malang : Intrans Publisihing), hlm. 35
[61]. Ibid.
[62]. Ramlan Surbakti, 1992, *Memahami Ilmu Politik* (Jakarta : PT Grasindo), hlm.131

E.2 Sumber Data

Mengingat penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, maka basis data penelitian mengenai penguatan kelembagaan pengawas Pemilu dalam Pilkada ini menggunakan sumber data sekunder, berupa bahan hukum yang bersumber dari naskah hukum dan literatur hukum, serta hasil penelitian kepustakaan, dokumen, buku, jurnal yang berkaitan dengan thematik penelitian ini, untuk pembentukan pemahaman yang jelas, kuat dan logis dalam menguraikan dan menjelaskan objek permasalahan. Sumber data sekunder sebagaimana dimaksud dalam penelitian hukum ini, terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, dengan uraian sebagai berikut :

a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan yang mengikat dan memiliki otoritas berupa perundang-undangan yang terkait secara langsung dengan penelitian ini, yang terdiri dari :

   1). Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945;
   2). Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang;
   3). Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang;
   4). 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.

b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu semua publikasi tentang hukum terdiri dari buku-buku teks, jurnal, makalah, literatur dan dokumen yang berkaitan dengan politik hukum penguatan kedudukan kewenangan kelembagaan pengawas Pemilu, serta pendapat para pakar hukum (doktrin), buku-buku hukum dan artikel mengenai politik hukum dan kelembagaan penyelenggara Pemilu pada media cetak maupun elektronik. Bahan sekunder dipergunakan untuk memberikan petunjuk mengenai langkah-langkah yang diperlukan dalam menentukan arah penyusunan penelitian, penyusunan argumentasi yang akan diajukan, menjaga konsistensi penerapan hukum sebagai norma dalam memahami permasalahan beserta penyelesaiannya, dan selanjutnya sebagai panduan berfikir apabila kemudian ditemukan hambatan dalam penyelesaian hasil penulisan; dan

c. Bahan Hukum Tersier, adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap Bahan Hukum Primer dan Bahan Hukum Sekunder, yang bersumber dari buku tertulis atau media online, diantaranya yaitu Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, Ensiklopedia Hukum dan Wikipedia.

E.3 Pengumpulan dan Pengolahan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah cara-cara dan langkah yang dipergunakan peneliti dalam mendapatkan, mengumpulkan dan pengolahan data, yang terdiri dari sebagai berikut,

a. Studi Pustaka, yaitu mencari, mengumpulkan, membaca, mempelajari, membuat catatan-catatan dan kutipan-kutipan, serta menelaah bahan-bahan pustaka berupa perundang-undangan, hasil penelitian, jurnal ilmiah, artikel dan makalah seminar yang berhubungan serta menjelaskan mengenai politik hukum penguatan kewenangan kelembagaan pengawas Pemilu;
b. Dokumentasi, yaitu mengumpulkan bahan-bahan atau data yang berasal dari dokumentasi langsung atau tidak langsung terkait objek/sasaran penelitian; dan
c. Wawancara yaitu diskusi atau percakapan dengan maksud tertentu antara peneliti dengan beberapa narasumber yang memiliki kompetensi terhadap kajian penelitian. Peneliti tidak membuat draft pertanyaan secara khusus mengingat teknik ini bersifat komplementer berdasarkan perkembangan dan kebutuhan proses analisis dengan mengacu kerangka fikir penelitian.

Selanjutnya, dilakukan pengolahan data melalui tahapan-tahapan sebagai berikut :

a. Editing, yaitu melakukan pemeriksaan data secara teliti untuk menghindari kesalahan-kesalahan;
b. Klasifikasi Data, yaitu data yang telah terkumpul dan diperiksa kemudian diklasifikasi menurut pokok bahasannya ke dalam pengelompokan tertentu berdasarkan alur dan kerangka penelitian yang telah ditetapkan; dan
c. Sistematisasi, yaitu melakukan penyusunan data berdasarkan pengelompokan, dalam rangka terciptanya keteraturan dan pemudahan penafsiran bahan sesuai sistematika penelitian.

E.4 Teknik Analisis Data

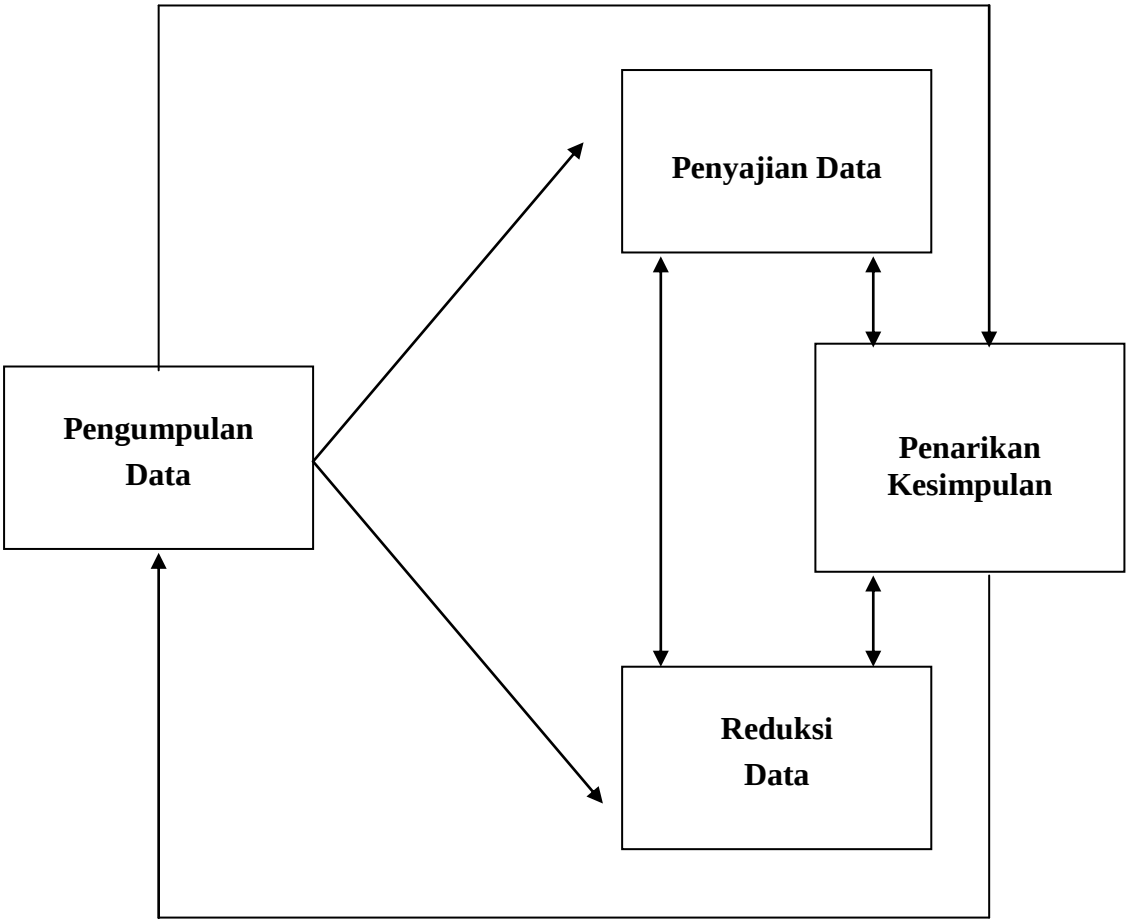
Menurut Patton, analisis adalah proses mengatur urutan data dan mengorganisasikan data kedalam suatu pola, kategori, dan satuan uraian dasar[63]. Hal inilah yang membedakannya dengan penafsiran, yaitu memberikan arti, menjelaskan pola uraian dan mencari hubungan diantara dimensi-dimensi uraian. Dalam analisis data tersebut, data kemudian ditarik kedalam generalisasi untuk kemudian dikembangkan ke dalam abstraksi yang lebih tinggi[64].

Pemaknaan analisis kualitatif dalam tulisan ini dimaksudkan pada makna, deskripsi, penjernihan, dan penempatan data melalui interpretasi penulis berdasarkan konteksnya. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Winardi, bahwa teknik analisa data bergantung dari jenis data yang digunakan. Pada teknik analisis ini juga dikenal interpretasi data, yaitu penafsiran data dengan cara mengaitkannya terhadap permasalahan penelitian. Pada tahap ini dilakukan pemaknaan data terhadap perumusan masalah berdasarkan kerangka fikir.

Terdapat 3 (tiga) hal utama di dalam analisis kualitatif, yaitu pertama reduksi data, kedua penyajian data, dan ketiga penarikan kesimpulan. Ketiga prinsip ini merupakan kesatuan yang saling menjalin dan sejajar dalam proses penelitian secara konsisten. Mathews B. Miles menjelaskan bahwa proses tersebut merupakan suatu siklus interaktif sehingga tidak dibatasi prosedur terstruktur dan berurutan sebagaimana teknik analisis kuantitatif [65], sebagaimana bagan siklus interaktif berikut ini :

---

[63]. Sanafiah Faisal, 1999, *Format-Format Penelitian Sosial*, (Jakarta : Rajawali Press), hlm. 21
[64]. Mayland Roberto, 2001. *"Posisi Agama Terhadap Negara di dalam UUD 1945"*, (Skripsi FISIP Universitas Lampung), hlm. 73.
[65]. Ibid. hlm. 79



Pada bagian selanjutnya, dilakukan pengelompokan dan pemeriksaan data yang dilakukan menurut kualitasnya, untuk kemudian dihubungkan dengan teori-teori, asas, norma dan kaidah hukum yang diperoleh sehingga kemudian diperoleh jawaban atas permasalahan yang telah dirumuskan.

F. Sistematika Penulisan

Bagian ini terdiri dari uraian ke dalam bagain-bagian penulisan yang terdiri dari bab-bab dan sub-bab sebagaimana berikut ini, yaitu:

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bagian ini akan diuraikan latar belakang penelitian yang terdiri dari gagasan tentang demokrasi, pemilu dan pilkada, serta perkembangan permasalahan Pilkada dan kedudukan kewenangan kelembagaan pengawasan Pemilu, rumusan masalah, tujuan, sasaran dan kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Pada bagian ini akan diuraikan berbagai teori, konsep dan doktrin yang berkaitan objek atau fokus penelitian, berupa konsepsi tentang Pemilu dan Pilkada, kelembagaan, *capacity building*, serta materi konstitusi, perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan terkait kelembagaan pengawas Pemilu sebagai acuan dasar proses penelitian.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bagian ini diuraikan hasil penelitian berdasarkan pembahasan terhadap pokok permasalahan yang dirumuskan, yaitu arah penguatan kelembagaan pengawas Pemilu serta dampaknya terhadap pelaksanaan tugas, kewenangan dan kewajiban dalam penyelenggaraan Pilkada berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 beserta peraturan perundangan perubahannya.

BAB IV : PENUTUP

Bagian ini menyajikan simpulan penelitian berdasarkan hasil pembahasan secara ringkas, sebagai jawaban atas rumusan masalah dan capaian tujuan penelitian sebagaimana yang telah ditetapkan, serta saran-saran berdasarkan kegunaan penelitian ini

Daftar Pustaka

BAB. II TINJAUAN PUSTAKA

A Pemilihan Umum

A. 1 Konsepsi Pemilihan Umum

Berdasarkan paham kedaulatan rakyat, kedudukan rakyat adalah sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi suatu negara yang kemudian menentukan corak dan cara pemerintahan diselenggarakan[66]. Agar penyelenggaraan pemerintahan dapat berlangsung berdasarkan kedaulatan rakyat, maka rakyat harus memilih sendiri para wakil dan pemimpin mereka dalam penyelenggaraan pemerintahan, melalui pemilihan umum (Pemilu) sebagai sarana mewujudkan kedaulatan rakyat tersebut. Dengan demikian, Pemilu tidak lain merupakan cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil rakyat dan pemimpinan pemerintahan secara demokratis[67].

Untuk menjamin siklus kekuasaan secara teratur, diperlukan Pemilu secara berkala sehingga tercipta pemerintahan yang mengabdi untuk kepentingan rakyat, serta bekerja secara efektif dan efisien untuk mewujudkan tujuan kehidupan bernegara dalam penyelenggaraan suatu pemerintahan. Dengan adanya jaminan demokrasi secara teratur, maka kesejahteraan rakyat, kepastian hukum dan keadilan dapat diwujudkan[68].

---

[66]. Kusnardi dan Hermaily Berahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta : Pusat Studi HTN FH-UI), hlm. 328.
[67]. Jimly Asshiddiqie, 2014, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta : Rajagrafindo Persada), hlm. 414.
[68]. Ibid, hlm. 416.

Pada bagian ini, Pemilu merupakan institusi sekaligus implementasi perwujudan kedaulatan rakyat, serta sarana untuk memberikan dan memperkuat legitimasi kepemimpinan[69]. Selanjutnya mengenai fungsi Pemilu dijelaskan sebagai berikut[70] :

1. Sarana legitimasi politik, merupakan kebutuhan Pemerintah dan sistem politik berdasarkan format Pemilu yang berlaku, untuk memperoleh kepercayaan masyarakat atas keabsahan pemerintahan yang berkuasa, sehingga program dan kebijakan yang dihasilkan dapat ditegakkan.
2. Perwakilan politik, merupakan kebutuhan rakyat untuk mengevaluasi dan menegakkan kontrol terhadap perilaku Pemerintah, serta kebijakan dan program yang dihasilkan, melalui para wakil rakyat yang dipilih dalam Pemilu
3. Mekanisme pergantian atau sirkulasi elite penguasa, merupakan refleksi perubahan keinginan rakyat terhadap kepemimpinan dan evaluasi terhadap kinerja pemerintahan.

Peserta Pemilu terdiri dari perseorangan apabila yang dicalonkan adalah bersifat pribadi dan kelembagaan, yaitu partai politik sebagai organisasi yang dibentuk untuk tujuan-tujuan yang bersifat politik, diantaranya partisipasi politik, komunikasi politik dan rekruitmen politik[71]. Berdasarkan tinjauan pada hukum administrasi, tujuan umum diselenggarakannya Pemilu terdiri dari[72] :

1. penyelenggaraan pergantian atau peralihan kepemimpinan pemerintahan secara aman dan tertib;
2. pelaksanaan kedaulatan rakyat, melalui pemilihan wakil-wakil rakyat sebagai implementasi demokrasi;
3. pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat; dan
4. pelaksanaan hak asasi warga negara.

Sistem Pemilu adalah seperangkat metode yang mengatur bagaimana pemilihan oleh rakyat dilaksanakan. Dalam pemilihan suatu lembaga perwakilan rakyat

---

[69]. Bernard Dermawan Sutrisno, 2002, *Konflik Politik KPU Dalam Pemilu 1999*, (Jakarta : Mutiara Sumber Widya) hlm. 1
[70]. Ibid, hlm. 3.
[71]. Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Op.Cit, hlm. 415.
[72]. Ibid, hlm. 418.

(legislatif), sistem pemilihan merupakan seperangkat metode untuk mentransfer suara pemilih ke dalam suatu kursi di parlemen. Sedangkan dalam pemilihan kepala pemerintahan (eksekutif), sistem pemilihan diwujudkan ke dalam seperangkat metode untuk menentukan pemenang sebagai representasi tunggal berdasarkan jumlah suara yang diperolehnya. Berdasarkan uraian tersebut, sistem Pemilu adalah cara pemberian suara, penghitungan suara, serta penetapan kursi dan/atau pemenang[73].

Penyelenggaraan Pemilu tunduk kepada asas-asas Pemilu sebagai prinsip dasar yang mengatur sistem pelaksanaan Pemilu secara keseluruhan. Secara Universal, ketentuan tentang asas Pemilu sebagaimana tercantum pada amanat Pasal 21 Deklarasi Universal mengenai Hak Asasi Manusia[74], yang menyatakan bahwa :

> "setiap orang berhak turut-serta dalam pemerintahan negaranya secara langsung atau melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas. Kehendak rakyat harus menjadi dasar kekuasaan pemerintah yang dinyatakan dalam pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala dan jujur menurut hak pilih yang bersifat universal dan tidak membeda-bedakan, serta dengan pemungutan suara yang rahasia ataupun menurut prosedur-prosedur lain yang menjamin kebebasan dalam memberi suara".

Berdasarkan uraian di atas, terkandung beberapa asas Pemilu diantaranya yaitu bebas, berkala, jujur, universal, tidak membedakan-bedakan (umum), dan rahasia. Mengacu kepada ketentuan Pasal 22E ayat (1) UUD Tahun 1945, Nurhidayat Sardini menjelaskan bahwa asas-asas Pemilu nasional sebagai berikut[75] :

1. Langsung, yaitu rakyat sebagai pemilih dalam Pemilu mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya tanpa perantara;

---

[73]. Indria Samego, 1998, *Menata Negara Usulan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia Tentang RUU Politik*, (Bandung : Mizan), hlm. 45.
[74]. Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Op.Cit, hlm. 418.
[75]. Nurhidayat Sardini, *Pedoman Pengawasan Pemilu*, 2009 (Jakarta : Electrion MDP), hlm. 1 – 2.

2. Umum, yaitu adanya kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara tanpa diskriminasi;
3. Bebas, yaitu setiap warga negara yang memiliki hak pilih bebas untuk menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya oleh negara sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hari nuraninya;
4. Rahasia, yaitu pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak diketahui oleh orang lain;
5. Jujur, yaitu penyelenggara Pemilu, aparat Pemerintah, peserta Pemilu, pemantau Pemilu dan pemilih Pemilu, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
6. Adil, yaitu setiap pemilih dan peserta Pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Dalam berbagai literatur, sistem Pemilu dibagi menjadi 2 (dua) bagian, yaitu sistem pemilihan organis dan sistem pemilihan mekanis[76]. Pada sistem pemilihan organis, rakyat suatu negara dianggap tergabung dalam persekutuan-persekutuan hidup, berdasarkan lapisan-lapisan tertentu diantaranya sosial, profesi, keahlian atau asal keturunan. Persekutuan tersebut merupakan pengendalian hak politik untuk menunjuk wakilnya di lembaga perwakilan berdasarkan jumlah yang ditetapkan konstitusi atau peraturan perundangan yang mengatur mengenai lembaga perwakilan rakyat tersebut. Pada bagian ini, tidak menjadi permasalahan mengenai cara atau metode dalam proses pemilihan wakil-wakil dari masing-masing lapisan masyarakat tersebut.

Pada implementasi sistem pemilihan mekanis, rakyat dianggap sebagai indifidu yang berdiri sendiri, sehingga setiap 1 (satu) orang memiliki 1 (satu)

[76]. Abu Daud Busroh, 2011, *Ilmu Negara*, (Jakarta : PT. Bumi Aksara), hlm. 156.

suara (*one man one vote*), yang dilaksanakan secara langsung dan tidak diwakili oleh institusi tertentu. Sistem pemilihan tersebut dilaksanakan dengan 2 (dua) model, yaitu sistem distrik dan sistem proporsional[77]. Miriam Budiardjo menguraikan bahwa terdapat bermacam-macam sistem Pemilu, namun sistem Pemilu dengan model pemilihan mekanis sebagaimana di atas dapat dibedakan menjadi 2 (dua) prinsip pokok[78], yang terdiri dari :

1. *multy member constituency*, yaitu suatu daerah pemilihan memilih beberapa wakil dan biasa disebut dengan sistem perwakilan berimbang (*proportional representation*). Dalam pelaksanaannya, ditentukan jumlah suara yang harus diperoleh oleh partai politik sebagai harga 1 (satu) kursi di parlemen, dimana negara dianggap sebagai 1 (satu) daerah pemilihan besar, untuk selanjutntya guna keperluan teknis-administratif dapat pula dibagi kembali dalam beberapa daerah pemilihan. Setiap daerah pemilihan memilih sejumlah wakil rakyat sesuai dengan banyaknya penduduk dalam daerah pemilihan tersebut, dimana harga 1 (satu) kursi pada suatu daerah pemilihan ditentukan berdasarkan jumlah pemilih dibagi dengan jumlah kursi pada daerah pemilihan tersebut.
2. *single member constituency*, yaitu suatu daerah pemilihan memilih 1 (satu) wakil dan biasa disebut dengan sistem distrik. Dalam pelaksanaannya, negara dibagi dalam sejumlah distrik, dimana jumlah kursi dalam parlemen ditentukan berdasarkan jumlah distrik, atau sebaliknya jumlah distrik ditentukan berdasarkan jumlah kursi di parlemen. Calon yang memperoleh suara terbanyak dalam suatu distrik dinyatakan sebagai pemenang, dimana suara-suara pemilih yang ditujukan kepada calon-calon lainnya dalam distrik tersebut tidak diperhitungkan atau dinyatakan hilang.

Model pemilihan dalam masing-masing sistem Pemilu sebagaimana uraian di atas memiliki varian-varian pengembangan lebih lanjut. Pada model pemilihan perwakilan berimbang, terdapat beberapa sistem diantaranya yaitu sistem daftar tertutup (*closed list system*) dimana pemilih hanya memilih partai politik; sistem daftar terbuka (*open list system*) dimana pemilih tidak hanya memilih partai

---

[77]. Ibid, hlm. 158
[78]. Mirian Budiardjo, 1993, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : PT. Gramedia), hlm. 177 - 180

politik, tetapi juga calon anggota parlemen yang dikehendaki; *single transferable vote* yang memberi peluang penyaluran suara berlebih seorang calon kepada calon lainnya dalam partai politik yang sama; *single non-transferable vote* yang tidak memberi peluang penyaluran suara berlebih seorang calon kepada calon lainnya dalam partai politik yang sama; dan lain-lain seiring dengan perkembangan dinamika politik hukum Pemilu suatu negara[79]. Pada bagian berikutnya, varian-varian dalam sistem pemilihan distrik antara lain sebagai berikut[80] :

1. *absolute majority*, yaitu calon yang memperoleh suara 50% ditambah 1 (satu) adalah pemenang pada distrik pemilihan tersebut;
2. *simple majority*, yaitu calon yang memperoleh suara terbanyak secara relatif dibandingkan calon lain sekalipun kurang dari 50% adalah pemenang pada distrik pemilihan tersebut; dan
3. gabungan antara keduanya, yaitu pemilihan dilakukan dalam 2 (dua) tahap apabila pada tahap pemilihan pertama tidak terdapat calon yang memperoleh suara 50% ditambah 1 (satu), terhadap 2 (dua) calon yang memperoleh suara terbanyak secara relatif atas para calon lainnya, untuk dipilih kembali pada tahap pemilihan kedua (*run-off election*) sehingga terdapat calon yang memperoleh suara 50% ditambah 1 (satu).

Berkaitan dengan model-model pada sistem Pemilu di atas, Affan Gafar menyatakan bahwa terdapat beberapa hal yang perlu menjadi perhatian dalam implementasi sistem Pemilu[81], yaitu :

1. *electoral formula*, yaitu penentuan alokasi kursi yang akan diberikan kepada masing-masing partai politik atau peserta Pemilu yang bersaing, baik pada sistem proporsional maupun sistem distrik;
2. *district magnitude*, yaitu jumlah wakil rakyat yang dipilih dalam suatu daerah pemilihan atau distrik; dan
3. *electoral treshold*, yaitu jumlah minimum suara yang harus diperoleh suatu partai politik atau peserta Pemilu untuk dapat mengikuti Pemilu berikutnya.

---

[79]. Affan Gafar, 2000, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi* (Yogyakarta : Pustaka Pelajar), hlm. 261 – 265.
[80]. Ibid, hlm. 265 – 266.
[81]. Ibid, hlm. 13 – 14.

Didik Supriyanto menjelaskan bahwa esensi *treshhold* dalam sistem Pemilu merupakan ambang batas terhadap kepesertaan dalam penyelenggaraan Pemilu. Selain *electoral treshold*, juga terdapat *presidential treshold* sebagai ambang batas minimal perolehan kursi atau suara suatu partai politik dan/atau gabungan partai politik dalam Pemilu legislatif untuk dapat mengajukan pasangan calon presiden/wakil presiden, sehingga esensi dari *electoral treshold* dan *presidential treshold* adalah syarat untuk mengikuti Pemilu. Selanjutnya terdapat *parlementiary treshold*, yaitu batas minimal perolehan kursi oleh partai politik untuk bisa mendapatkan kursi di parlemen[82].

A.2 Konsepsi Sistem Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Secara Langsung

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah/wakil kepala daerah (Pilkada) secara langsung merupakan interpretasi pembentuk undang-undang untuk memenuhi amanat Pasal 18 ayat (4) UUD Tahun 1945[83], yang menyatakan "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis". Substansi demokratis diwujudkan melalui penegakan kedaulatan rakyat pada setiap tingkatan pemerintahan daerah, sebagai demokrasi dari, oleh dan untuk rakyat yang wajib dihormati serta syarat utama pemilihan kepala daerah/wakil kepala daerah, yang ditegaskan melalui pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota secara langsung oleh rakyat[84].

---

[82]. Didik Supriyanto, 2014, *Treshold dalam Wacana Pemilu*, http//:rumah pemilu.org/ dikutip pada tanggal 11 September 2016.

[83]. Samsul Wahidin, 2008, *Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah* (Yogyakarta : Pustaka Pelajar), hlm. 25.

[84]. Lihat Angka 4 paragraf kedua bagian Penjelasan Umum dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, serta dalam Bagian Menimbang pada huruf a, huruf b

Kedudukan dan keberadaan Pemilu sebagai syarat demokrasi ditegaskan oleh Miriam Budiardjo, Henry B. Mayo, David E. Apter, Indria Samego dan berbagai sarjana Ilmu Politik lainnya. Dalam tinjauan Ilmu Hukum, Pemilu untuk memilih penyelenggara negara sebagai pembentuk peraturan perundang-undang di berbagai tingkatan pemerintahan, menegaskan kedudukan Pemilu terhadap implementasi prinsip negara hukum. Selanjutnya, pemberlakuan asas Pemilu merupakan manivestasi perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM), serta implementasi perlakuan sama dihadapan hukum dan pemerintahan, dimana Pemilu merupakan mekanisme mewujudkan prinsip negara hukum, sekaligus menivestasi kualitas demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan[85]. Pada bagian ini, Pemilu merupakan bagian dari pelembagaan sistem demokrasi dan wujud tegaknya kedaulatan rakyat, serta bagian dari kriteria negara hukum yang dinamis[86].

Pelaksanaan Pilkada secara langsung menjadi penting sebagai sarana rakyat untuk dapat memilih secara langsung kepala daerah/wakil kepala daerah yang dikehendaki. Hal tersebut memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menentukan pembuat kebijakan di daerahnya, sekaligus implementasi mekanisme pertanggungjawaban penyelenggara pemerintahan daerah kepada rakyat di daerah atas kebijakan serta program yang telah dibuat dan dilaksanakan, sebagai manivestasi tegaknya kedaulatan rakyat[87].

---

dan huruf c Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

[85]. Moh. Mahfud MD, 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta : Gama Media), hlm. 221.

[86]. Ibid. hlm. 39.

[87]. Heriyanto, 2011, *Tinjauan Analisis Normatif Yuridis Terhadap Pelaksanaan Putusan Sengketa Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2010 oleh Komisi Pemilihan Umum* (Tesis Fakultas Hukum Pascasarjana Hukum Kenegaraan Universitas Indonesia), hlm. 5 – 8.

Pada bagian berikutnya, Tjahyo Kumolo juga menyatakan bahwa Pilkada langsung merupakan konsekwensi dari implementasi Sistem Presidensial, dimana posisi eksekutif memiliki hak dalam pengajuan peraturan perundangan (dalam hal ini adalah Peraturan Daerah), dan Kepala Daerah memiliki posisi sejajar dengan DPRD yang saling mengawasi dan mengimbangi, dimana Pilkada tidak langsung melalui mekanisme elektoral DPRD adalah tidak konsiste dengan sistem pemerintahan yang dianut. Penguatan sistem presidensial bertujuan untuk menghadirkan sistem pemerintahan yang kuat berdasarkan prinsip *check and balances*, dimana tidak ada lembaga pemerintahan yang lebih tinggi atau lebih kuat dari lembaga lainnya[88].

Melalui pelaksanaan Pilkada secara langsung, rakyat memiliki kesempatan berkompetisi untuk mencalonkan diri dalam pelaksanaan Pilkada. Hal tersebut termanivestasi dalam ketentuan Pasal 24 ayat (3) UUD Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan", sebagai perwujudan perlindungan konstitusi terhadap HAM dan tegaknya keadilan bagi setiap warga negara. Pada bagian berikutnya, ketentuan tersebut berkelindan dengan ketentuan Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan bahwa "Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur

---

[88]. Tjahyo Kumolo, 2015, *Politik Hukum Pilkada Serentak* (Bandung : Mizan Publika), hlm. 45

dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan". Pandangan tersebut selanjutnya ditegaskan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 29/PUU-VIII-2010 yang menyatakan bahwa hak asasi dalam Pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah terdiri atas 2 (dua) hal, yakni : *the right ro be a candidate* (hak untuk untuk mencalonkan diri), dan *the right to propose a candidate* (hak untuk mengajukan calon).

Pemilu merupakan cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil rakyat dan pemimpinan pemerintahan secara demokratis[89], dimana sistem Pemilu adalah seperangkat metode yang mengatur bagaimana pemilihan oleh rakyat dilaksanakan[90]. Berdasarkan uraian tersebut, sistem Pemilu dalam pemilihan kepala pemerintahan (eksekutif) diwujudkan ke dalam seperangkat metode untuk menentukan pemenang sebagai representasi tunggal berdasarkan jumlah suara yang diperolehnya. Syawawi dan Khoirunnisa menjelaskan bahwa tidak ada teori atau konsep yang secara baku menjelaskan sistem pemilihan kepala daerah, tetapi jika pemilihan kepala daerah dianggap sama dengan pemilihan kepala pemerintahan eksekutif lainnya (presiden), maka pilihan sistem pemilihan kepala daerah dapat merujuk pada jenis sistem pemilihan presiden[91].

Secara umum dikenal terdapat 2 (dua) sistem Pemilu presiden, yaitu model pemilihan mayoritas dan model pemilihan pluralitas. Dalam model

---

[89]. Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, *Op.Cit*, hlm. 414.
[90]. Indria Samego, *Op.Cit*, hlm. 45.
[91]. R. Syawawi dan Khoirunnisa Agustiyati, *Membunuh Demokrasi Lokal, Mengembalikan Pemilihan Kepala Daerah kepada DPRD*. Jurnal Pemilu dan Demokrasi, Vol. 4, November 2010, hlm. 17.

pemilihan pluralitas calon dengan suara terbanyak yang menang, sedangkan pada model pemilihan mayoritas kandidat harus mendapatkan suara lebih dari 50% total suara untuk menjadi pemenang. Apabila kemudian dalam model pemilihan mayoritas tersebut tidak terdapat kandidat yang mencapai batas suara terbanyak, maka dilakukan pemilihan putaran kedua antara kandidat yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kandidat yang memperoleh suara terbanyak kedua.

Senada dengan uraian di atas, Kania menjelaskan bahwa sistem Pemilu dalam pemilihan kepala pemerintahan terdiri dari 2 (dua) model, yaitu model pemilihan *two round system* dan model pemilihan *first past the post*[92]. Model pemilihan *two round system* adalah seorang kandidat harus mendapatkan suara terbanyak secara mutlak, dimana apabila tidak terdapat kandidat yang mencapainya maka dilakukan pemilihan putaran kedua antar 2 (dua) kandidat yang memperoleh suara terbanyak, dengan gagasan pokok yaitu menghindari terpilihnya kandidat dengan proporsi suara minimum dibanding jumlah pemilih secara keseluruhan. Pada model pemilihan *first past the post*, calon yang memperoleh suara terbanyak sederhana ditetapkan sebagai pemenang meskipun jumlah suara yang diperoleh tidak memadai dibandingkan keseluruhan jumlah *voters turn out*. Selanjutnya, dijelaskan bahwa sistem pemilihan di Indonesia menganut *two round system* dengan kombinasi proporsionalitas distibusi hasil perolehan suara secara geografis, sebagaimana amanat Pasal 6A ayat (3) dan ayat (4) UUD Tahun 1945 serta peraturan perundangan tentang Pemilu Presiden/Wakil Presiden.

---

[92]. Kania Sekar Asih, 23 Februari 2011, *Sistem Pemilihan Presiden Indonesia*, https//:kminoz.wordpress.com/ dikutip pada tanggal 12 September 2016.

Substansi pokok mengenai model Pemilu Presiden sebagaimana di atas juga tercermin dalam sistem pelaksanaan Pilkada secara langsung. Pada tahap awal, sistem pemilihan *two round system* atau model mayoritas dengan kombinasi proporsionalitas distibusi hasil perolehan suara secara geografis, diadopsi dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Jo. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *a quo*, sebagaimana uraian berikut :

1. ketentuan Pasal 107 ayat (1), menyatakan bahwa "pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 50% jumlah suara sah ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih";
2. ketentuan Pasal 107 ayat (2) menyatakan bahwa "apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak terpenuhi, pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 25% dari jumlah suara sah, pasangan calon yang perolehan suaranya terbesar dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih". Dalam perkembangannya, ketentuan mengenai syarat minimal perolehan suara pasangan calon terplih menjadi 30% dari jumlah suara sah;
3. ketentuan Pasal 107 ayat (3), menyatakan bahwa "dalam hal pasangan calon yang perolehan suara terbesar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdapat lebih dari satu pasangan calon yang perolehan suaranya sama, penentuan pasangan calon terpilih dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas";
4. ketentuan Pasal 107 ayat (4) menyatakan bahwa "apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak terpenuhi, atau tidak ada yang mencapai 25 % dari jumlah suara sah, dilakukan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh pemenang pertama dan pemenang kedua"; dan
5. ketentuan Pasal 107 ayat (8) menyatakan bahwa "Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak pada putaran kedua dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih".

Pasca perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *a quo*, penyelenggaraan Pilkada secara langsung berkecenderungan menganut sistem

pemilihan *first past the post* atau model pemilihan pluralitas dengan kombinasi proporsionalitas distibusi hasil perolehan suara secara geografis, sebagaimana tercermin dalam ketentuan Pasal 107 ayat (1) dan ayat (2) *vide* Pasal 109 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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, serta Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, sebagaimana uraian berikut :

1. Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih.
2. Dalam hal terdapat jumlah perolehan suara yang sama untuk Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, pasangan calon yang memperoleh dukungan Pemilih yang lebih merata penyebarannya di seluruh kecamatan di kabupaten/kota tersebut dalam pemilihan Bupati/Walikota dan/atau memperoleh dukungan Pemilih yang lebih merata penyebarannya di seluruh kabupaten/kota di provinsi tersebut dalam pemilihan Gubernur, ditetapkan sebagai pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih.
3. Dalam hal hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah peserta Pemilihan memperoleh suara lebih dari 50% dari suara sah, ditetapkan sebagai pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih.

Perkembangan ketentuan mengenai ambang batas minimal perolehan kursi partai politik dan/atau gabungan partai politik di parlemen untuk dapat mengajukan bakal pasangan calon (*presidential treshold*), serta dukungan masyarakat kepada peserta perseorangan dalam pelaksanaan Pilkada secara langsung dapat diuraikan sebagaimana tabel berikut :

Peraturan Perundangan	Pemilihan Gubernur		Pemilihan Bupati/Walikota	
	Perseorangan	**Partai politik**	**Perseorangan**	**Partai politik**
UU 32/2004	-	15 % perolehan kursi atau suara	-	15 % perolehan kursi atau suara
UU 12/2008	a. 6,5% pada penduduk s.d 2 juta; b. 5% pada penduduk 2 juta s.d 6 juta; c. 4% pada penduduk 6 juta s.d 12 juta; d. 3% pada penduduk lebih dari 12 juta; dan e. Dukungan tersebar lebih dari 50% jumlah kab/kota.	15 % perolehan kursi atau suara	a. 6,5% pada penduduk s.d 250 ribu; b. 5% pada penduduk 250 s.d 500 ribu; c. 4% pada penduduk 500 ribu s.d 1 juta; d. 3% pada penduduk lebih dari 1 juta; dan e. Dukungan tersebar lebih dari 50% jumlah kecamatan.	15 % perolehan kursi atau suara
UU 1/2015	a. 6,5% pada penduduk s.d 2 juta; b. 5% pada penduduk 2 juta s.d 6 juta; c. 4% pada penduduk 6 juta s.d 12 juta; d. 3% pada penduduk lebih dari 12 juta; e. Dukungan tersebar lebih dari 50% jumlah kab/kota.	20% kursi atau 25% suara	a. 6,5% pada penduduk s.d 250 ribu; b. 5% pada penduduk 250 s.d 500 ribu; c. 4% pada penduduk 500 ribu s.d 1 juta; d. 3% pada penduduk lebih dari 1 juta; dan e. Dukungan tersebar lebih dari 50% jumlah kecamatan.	20% kursi atau 25% suara
UU 8/2015	a. 10% pada penduduk s.d 2 juta; b. 8,5% pada penduduk 2 juta s.d 6 juta; c. 7,5% pada penduduk 6 juta s.d 12 juta; d. 6,5% pada penduduk lebih dari 12 juta; e. Dukungan	20% kursi atau 25% suara	a. 10% pada penduduk s.d 250 ribu; b. 8,5% pada penduduk 250 s.d 500 ribu; c. 7,5% pada penduduk 500 ribu s.d 1 juta; d. 6,5% pada penduduk lebih dari 1 juta; dan e. Dukungan	20% kursi atau 25% suara

	tersebar lebih dari 50% jumlah kab/kota.		tersebar lebih dari 50% jumlah kecamatan.	
UU 10/2016	a. 10% pada daftar pemilh s.d 2 juta; b. 8,5% pada daftar pemilh 2 juta s.d 6 juta; c. 7,5% pada daftar pemilh 6 juta s.d 12 juta; d. 6,5% pada daftar pemilh lebih dari 12 juta; e. Dukungan tersebar lebih dari 50% jumlah kab/kota.	20% kursi atau 25% suara	a. 10% pada daftar pemilh s.d 250 ribu; b. 8,5% pada daftar pemilh 250 s.d 500 ribu; c. 7,5% pada daftar pemilh 500 ribu s.d 1 juta; d. 6,5% pada daftar pemilh lebih dari 1 juta; dan e. Dukungan tersebar lebih dari 50% jumlah kecamatan.	20% kursi atau 25% suara

A.3 Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagai Pemilihan Umum secara Materiil

Penyelenggaraan Pilkada secara langsung pada tahap awal diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Konsepsi dasar dalam ketentuan perundang-undangan tersebut, memposisikan Pilkada sebagai bagian dari proses penyelenggaraan pemerintahan daerah (*a part of governmenting process*), sehingga Pilkada bukan bagian dari Rezim Pemilu[93]. Justifikasi yuridis pandangan tersebut berdasarkan penafsiran terhadap makna pemisahan ketentuan pokok dalam UUD Tahun 1945 mengenai penyelenggaraan Pemilu sebagaimana amanat Pasal 22 UUD Tahun 1945 dan ketentuan mengenai pemerintahan daerah sebagaimana amanat Pasal 18 UUD Tahun 1945.

[93]. Lili Romli, 2007. *"Evaluasi Pilkada Langsung di Indonesia"*, dikutip dari Pusat Penelitian Politik LIPI, http/:books.google.co.id, pada tanggal 18 Agustus 2016.

Hamdan Zoelfa menjelaskan bahwa rumusan terminologi demokratis pada sistem pelaksanaan Pilkada lahir dalam perdebatan PAH I Badan Pekerja MPR pada Tahun 2000, yaitu sebagian menghendaki Pilkada secara langsung oleh rakyat dan sebagian lainnya yang menghendaki Pilkada melalui DPRD, ditengah-tengah meluasnya protes terhadap Pilkada secara tidak langsung berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah[94]. Pada bagian ini, setidaknya terdapat 2 (dua) prinsip mengenai rumusan dipilih secara demokratis, yaitu kepala daerah harus dipilih melalui suatu proses pemilihan sehingga tidak memungkinkan untuk diangkat dan selanjutnya makna dipilih secara demokratis membuka peluang untuk diselenggarakannya Pilkada secara langsung sekaligus juga dapat dipilih oleh DPRD yang anggotanya dipilih secara demokratis melalui Pemilihan Umum.

Ketika pembahasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *a quo* pada akhirnya menetapkan Pilkada dilaksanakan secara langsung oleh rakyat, kondisi tersebut dipengaruhi oleh setidaknya 2 (dua) faktor yaitu telah disepakatinya perubahan ke-3 dan perubahan ke-4 UUD Tahun 1945 uang menetapkan bahwa Presiden/Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, dan perhatian sungguh-sungguh terhadap hasil penyerapan aspirasi oleh Pemerintah dan DPR bahwa sebagian besar masyarakat menghendaki Pilkada dilaksanakan secara langsung oleh rakyat, sebagai wujud akomodasi realitas sosial kemasyarakatan terhadap pembentukan arah kebijakan pembangunan hukum nasional[95].

---

[94]. Hamdan Zoelva, 2008, *"Tinjauan Konstitusi Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah"*, dikutip dari http://hamdanzoelva.wordpress.com, pada tanggal 14 Agustus 2016.
[95]. Ibid.

Smita Notosusanto menyatakan bahwa pemisahan Pilkada dari Rezim Pemilu tidak berkesesuaian dengan tata hukum positif, mengingat ketentuan Pasal 22E UUD Tahun 1945 menegaskan bahwa asas penyelenggaraan Pemilu berlaku untuk semua penyelenggaraan pemilihan secara langsung, termasuk di dalamnya penyelenggaraan Pilkada[96]. Sehubungan dengan hal tersebut, Ramlan Surbakti menegaskan bahwa Pilkada adalah bagian dari Pemilu, dengan merujuk kenyataan bahwa asas, mekanisme dan proses penyelenggaraan Pilkada mengacu kepada asas, mekanisme dan proses penyelenggaraan Pemilu[97].

Konsepsi Pilkada secara langsung sebagaimana di atas, terkait dengan pemaknaan norma demokrasi sebagaimana amanat Pasal 18 ayat (4) UUD Tahun 1945, yang dalam realitas sosial kekinian berkelindan dengan perluasan assesibilitas masyarakat untuk memilih pemimpin daerahnya secara langsung. Pemberlakuan tata laksana Pilkada secara langsung berdasarkan ketentuan perundang-undangan menurut asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, pada bagian berikutnya merefleksikan pembentukan kepastian hukum atas pelaksanaan norma tersebut. Selanjutnya, mekanisme Pilkada secara langsung memberi keadilan bagi seluruh unsur masyarakat warga untuk dapat berperan-serta atas pelaksanaan Pilkada, mengingat Pilkada secara tidak langsung dalam prakteknya menumbuh-kembangkan oligarki sistem politik yang memperkecil kemungkinan perluasan partisipasi politik warga masyarakat dalam perikehidupan politik lokal[98].

---

[96]. Lili Romli, *op.cit*.
[97]. Ibid.
[98]. Ibid.

Uraian sebagaimana di atas menegaskan esensi putusan *judicial review* Mahkamah Konstitusi terhadap ketentuan Pasal 57 ayat (1) Undang-Undang 32 Tahun 2004 *a quo* dalam perkara Nomor 072-073/PUU-III/2005 pada tanggal 21 Maret 2005, sebagai penegasan atas norma Pilkada secara demokratis, penataan kembali hubungan kewenangan yang melahirkan tanggungjawab dalam pelaksanaan Pilkada, dan koreksi sekaligus *legal policy* untuk mengatasi beberapa permasalahan mendasar atas tata laksana Pilkada secara langsung, diantaranya yaitu :

- Kemandirian penyelenggara Pemilu terhadap anasir politis kelembagaan pemerintahan daerah;
- Relasi kelembagaan penyelenggara Pemilu dalam tata laksana kepemiluan yang meliputi tugas, kewenangan, serta kewajiban yang menimbulkan pertanggungjawaban; dan
- *Statement of fact* mengenai kedudukan hukum Pilkada sebagai bagian dari Rezim Pemilu.

Pandangan di atas memiliki relevansi terhadap ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, yang menyatakan bahwa "Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis". Hal tersebut selanjutnya dikuatkan dalam ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 *a quo*, yang menyatakan bahwa "Pemilihan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas dan rahasia", serta ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor

1 Tahun 2015 *a quo* yang menyatakan bahwa "Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara langsung diseluruh wilayah Negara Kesatuan Repulik Indonesia", sehingga menegaskan bahwa normatifisme tata laksana Pilkada secara langsung mengacu kepada prinsip pelaksanaan Pemilu sebagaimana amanat Pasal 22E ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Jimly Asshiddiqie memberikan penjelasan mengenai asas-asas Pemilu dalam Pasal 22E UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dibagi menjadi 2 (dua) kelompok, yaitu (1) langsung, umum, bebas dan rahasia, selanjutnya disingkat LUBER yang mencakup sifat-sifat objektif yang berlaku dalam proses Pemilu atau berkenaan dengan mekanisme Pemilu, serta (2) jujur dan adil selanjutnya disingkat JURDIL yang terkait dengan sifat-sifat subyektif penyelenggara Pemilu[99], yang dalam perkembangannya melahirkan kode etik penyelenggara Pemilu untuk menjamin tegaknya integritas, profesionalitas, transparansi dan akuntabilitas para penyelenggara Pemilu.

Pada aspek kedudukan kewenangan lembaga penyelenggara Pemilu dalam pelaksanaan Pilkada secara langsung, berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (1) *vide* Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 *a quo* Jo. Pasal 22A Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 *a quo*, dinyatakan bahwa "penyelenggaraan Pemilihan menjadi tanggungjawab bersama KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, dan penyelenggaraan pengawasan Pemilihan menjadi tanggungjawab bersama

---

[99]. Jimly Asshiddiqie, 2002, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat* (Jakarta : Pusat Studi HTN FH-UI), hlm. 33 – 34.

Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota". Pada bagian berikutnya, ketentuan Pasal 10A *vide* Pasal 22D Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menyatakan bahwa KPU memegang tanggungjawab akhir atas penyelenggaraan Pemilihan oleh jajarannya, dan Bawaslu memegang tanggungjawab akhir atas pengawasan penyelenggaraan Pemilihan oleh jajarannya.

Pengaturan mekanisme pertanggungjawaban oleh KPU dan Bawaslu terhadap pelaksanaan tugas, wewenang dan kewajiban oleh jajarannya dalam pelaksanaan Pilkada merupakan bagian dari penguatan kedudukan kewenangan kelembagaan penyelenggara Pemilu dalam penyelenggaraan Pilkada. Hal tersebut terefleksi pada ketentuan Pasal 9 huruf d Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 *a quo* Jo. 22 B huruf d Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 *a quo* yang mengatur kewajiban penyampaian laporan hasil pelaksanaan Pilkada kepada KPU dan Bawaslu, serta ketentuan Pasal 9 ayat (3) huruf m dan ayat (4) huruf d *vide* Pasal 10 ayat (3) huruf n dan ayat (4) huruf d *vide* Pasal 37 *vide* Pasal 73 ayat (3) huruf g, *vide* Pasal 74 huruf d *vide* Pasal 76 huruf b *vide* Pasal 103 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 *a quo* yang mengatur kewajiban pelaksanaan pembinaan dan penyampaian laporan hasil pelaksanaan secara berjenjang, serta pertanggungjawaban anggaran/keuangan dalam pelaksanaan Pilkada sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut kembali ditegaskan dalam ketentuan Pasal 11 huruf m *vide* Pasal 12 huruf d dan huruf e *vide* Pasal 13 huruf o *vide* Pasal 14 d dan e *vide* Pasal 29 huruf b dan e *vide* Pasal 32 huruf b dan huruf e pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, yang menegaskan kemandirian lembaga penyelenggara Pemilu dimaksud dalam pelaksanaan Pilkada.

Penegasan kemandirian penyelenggara Pemilu dalam pelaksanaan Pilkada secara langsung pada bagian berikutnya terkait dengan permasalahan kedudukan hukum pasca terbitnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, sehingga ketentuan Pasal 1 ayat (7) dan ayat (10) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 *a quo* yang menyatakan bahwa "KPU adalah lembaga penyelenggara Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang yang mengatur mengenai penyelenggara Pemilu, dan Bawaslu adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu diseluruh wilayah NKRI sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang yang mengatur mengenai penyelenggara Pemilu", merupakan wujud politik hukum terhadap kedudukan KPU, Bawaslu dan DKPP dalam penyelenggaraan Pilkada secara langsung.

Makna frasa " ..... sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang yang mengatur mengenai penyelenggara Pemilu" pada ketentuan Pasal 1 ayat (7) dan ayat (10) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 *a quo* sebagaimana di atas merujuk ketentuan Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 *a quo*, yaitu "Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas KPU dan Bawaslu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih Anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih Gubernur, Bupati dan Walikota secara demokratis". Berdasarkan uraian tersebut, bahwa normatifisme kelembagaan penyelenggara Pilkada secara langsung mengacu kepada kedudukan kewenangan lembaga penyelenggara Pemilu sebagaimana ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Hakikat pelaksanaan Pilkada secara langsung sebagai Pemilu pada bagian berikutnya termanivestasi pada ketentuan Pasal 9 huruf a dan ketentuan Pasal 22B huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 *a quo*, yang berasosiasi dengan ketentuan Pasal 8 ayat (3) huruf a, Pasal 73 ayat (1), Pasal 119 dan Pasal 120 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 *a quo*, yaitu tugas dan kewenangan masing-masing lembaga penyelenggara Pemilu untuk menyusun serta menetapkan peraturan, keputusan dan pedoman teknis untuk pelaksanaan dan/atau pengawasan setiap tahapan Pemilihan, yang secara *imperative* menegaskan bahwa tata laksana Pilkada yang bersifat nasional. Pada bagian ini, hal tersebut mengukuhkan bahwa normatifisme kelembagaan penyelenggara Pilkada secara langsung mengacu kepada kedudukan kewenangan lembaga penyelenggara Pemilu sebagaimana amanat Pasal 22E ayat (5) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mengacu uraian mengenai aspek-aspek normatif pelaksanaan Pilkada secara langsung sebagaimana ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dan peraturan perundangan perubahannya sebagaimana di atas, bahwa meskipun Pilkada secara langsung tidak dapat dikatakan sebagai Pemilu, namun substansi Pilkada secara langsung adalah Pemilu secara Materiil, sehingga hakikat Pilkada secara langsung adalah Pemilu. Hal tersebut sejalan dengan pandangan Mahkamah Konstitusi atas pertimbangan putusan *judicial review* terhadap Undang-Undang 32

Tahun 2004 *a quo* dalam perkara Nomor 072-073/PUU-III/2005 pada tanggal 21 Maret 2005, yang menyatakan bahwa :

> "Bahwa ternyata dalam menjabarkan maksud "dipilih secara demokratis" dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 pembuat undang-undang telah memilih cara Pilkada secara langsung, maka menurut Mahkamah sebagai konsekuensi logisnya, asas-asas penyelenggaraan pemilihan umum harus tercermin dalam penyelenggaraan Pilkada yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (luber-jurdil) yang diselenggarakan oleh lembaga yang independen. Terhadap pendapat apakah Pilkada langsung termasuk kategori pemilu yang secara formal terkait dengan ketentuan Pasal 22E UUD 1945 dan segala peraturan penjabaran dari pasal *a quo*, Mahkamah berpendapat bahwa Pilkada langsung tidak termasuk dalam kategori pemilihan umum sebagaimana dimaksudkan Pasal 22E UUD 1945. Namun demikian Pilkada langsung adalah pemilihan umum secara materiil untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUD 1945"

Mengenai hakikat Pemilu, Bernard D. Sutrisno menyatakan bahwa Pemilu merupakan lembaga sekaligus artikulasi politik yang memiliki dimensi sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat dalam pembentukan penyelenggara pemerintahan, dan sarana untuk memberikan dan memperkuat legitimasi politik[100]. Pandangan tersebut senada dengan fungsi Pemilu sebagai lembaga demokrasi untuk mengaktualisasikan aspirasi dan kepentingan rakyat, serta sebagai mekanisme politik untuk menjamin keberlangsungan pemerintahan secara teratur[101]. Sehubungan dengan hal tersebut, maka tujuan Pemilu diantaranya yaitu penyelenggaraan peralihan pemerintahan secara aman dan tertib, melaksanakan kedaulatan rakyat dengan memilih para penyelenggara pemerintahan, serta pelaksanaan HAM warga negara[102].

---

[100]. Bernard Dermawan Sutrisno, *Op.Cit*, hlm. 2.
[101]. Indria Samego, *Op.Cit*, hlm. 39.
[102]. Kusnardi dan Hermaily Iberahim, 1998, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara FH Universitas Indonesia), hlm. 330

A.4 Pengawasan Pemilu

Secara umum, pengawasan dimaknakan sebagai proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan untuk mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan sasaran kinerja yang telah ditetapkan. Pada bagian berikutnya, pengawasan adalah proses untuk memastikan bahwa segala aktifitas yang terlaksana sesuai dengan apa yang telah direncanakan[103]. Menurut Muchsan, istilah pengawasan seringkali dikatakan sebagai kontrol, sebagai permasalahan pokok dalam studi tentang dasar-dasar Hukum Administrasi[104], dimana pengawasan dalam tinjauan hukum administrasi merupakan pengkajian konsep pengawasan atau kontrol yang terkait dengan tindakan atau perbuatan lembaga kepemerintahan dalam mencapai tujuan tertentu.

Pengertian mengenai konsep pengawasan di atas sejalan dengan pandangan Sondang P. Siagian, yang memberikan pengertian bahwa pengawasan adalah proses pengamatan terhadap pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi, dalam rangka menjamin pencapaian sasaran dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya[105]. Pada bagian berikutnya, Victor M. Situmorang menyatakan bahwa pengawasan adalah setiap usaha dan tindakan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai[106].

---

[103]. Yosa, 2010, *Pengawasan Sebagai Sarana Penegekan Hukum Administrasi Negara,* (Jurnal Kementerian Dalam Negeri), hlm. 45.
[104]. Muchsan, 1992, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, (Yogyakarta : Liberty), hlm. 36.
[105]. Sondang. P. Siagian, 1990, *Filsafat Administrasi,* (Jakarta : Gunung Agung), hlm. 107.
[106]. Victor M. Situmorang, 1998, *Aspek-aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, (Jakarta : Rineka Cipta), hlm. 21

Menurut pendekatan hukum administrasi, pengawasan dimaknakan sebagai proses kegiatan membandingkan terhadap apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai dimana terdapat kecocokan dan ketidakcocokan, untuk selanjutnya menemukan penyebab permasalahan yang mengemuka. Dalam konteks manajemen publik, pengawasan merupakan aspek penting untuk menjaga fungsi pemerintahan berjalan sebagaimana mestinya, sehingga pengawasan bermakna penting dengan penerapan tata kelola manajemen kepemerintahan yang baik[107]. Bentuk dan isi pengawasan dilakukan berdasarkan ketentuan undang-undang, sehingga implementasi pengawasan tidak berlaku atau tidak diterapkan terhadap hal yang tidak ditentukan berdasarkan undang-undang. Berdasarkan pengertian pengawasan tersebut, maka beberapa unsur yang terkandung dalam pengawasan diantaranya terdiri dari :

a. Adanya aturan hukum sebagai landasan pengawasan;
b. Adanya aparat pengawas;
c. Adanya tindakan pengamatan; dan
d. Adanya obyek yang diawasi.

Pentingnya fungsi pengawasan dalam penegakan ketentuan hukum, dilatarbelakangi kecenderungan kuat bahwa masyarakat mematuhi hukum karena sanksi. Pada bagian ini, pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari kemungkinan manipulasi atau penyimpangan atas tujuan yang hendak dicapai. Selanjutnya, dalam pendekatan akuntabilitas publik pengawasan

---

[107]. Sadjijono, 2008, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, (Yogyakarta : LaksBang Pressindo), hlm. 19.

merupakan salah satu cara untuk membangun dan menjaga legitimasi terhadap kinerja institusi pemerintahan dalam pencapaian kinerja dan/atau mewujudkan tujuan yang menjadi sasaran kelembagaan, melalui pembangunan suatu sistem pengawasan efektif secara intern (*internal control*) maupun secara ekstern (*external control*), serta perluasan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pengawasan (*social control*)[108]. Dalam konteks kepemiluan, Nurhidayat Sardini mendefinisikan pengawasan Pemilu sebagai kegiatan mengamati, mengkaji, memeriksa dan menilai proses penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan peraturan perundang-undangan[109]. Selanjutnya dirumuskan bahwa tujuan pengawasan Pemilu adalah[110] :

> "menjamin terselenggaranya Pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil serta berkualitas, yang dilaksanakan berdasarkan sistem peraturan perundang-undangan secara menyeluruh"

Dalam penyelenggaraan pengawasan Pemilu, tugas dan wewenang pengawas Pemilu adalah mengawasi semua tahapan Pemilu, menerima laporan pelanggaran perundang-undangan kepemiluan, menyelesaikan sengketa yang tidak mengandung unsur pidana, dan meneruskan laporan atau temuan kepada instansi yang berwenang[111]. Selanjutnya, pengawas Pemilu dapat memberikan rekomendasi sanksi kepada penyelenggara Pemilu yang melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan[112]. Penyelenggaraan pengawasan semua tahapan Pemilu sebagaimana di atas, dilaksanakan terhadap tahapan-tahapan kepemiluan yang terdiri dari :

---

[108]. Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, 2012, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, (Jakarta : Nuansa), hlm. 86.
[109]. Nurhidayat Sardini, *Op.Cit*, hlm. 25.
[110]. Ibid.
[111]. Ibid.
[112]. Ibid.

1. pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih;
2. pendaftaran peserta Pemilu (partai politik pada Pemilu Legislatif atau bakal pasangan calon pada Pemilu Presiden/Pemilihan Kepala Daerah);
3. penetapan peserta Pemilu/pasangan calon;
4. penetapan jumlah kursi dan daerah pemilihan (Pemilu legislatif);
5. pencalonan dan penetapan calon Anggota DPR, DPD, serta DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota (Pemilu legislatif)
6. masa kampanye;
7. masa tenang;
8. pemungutan dan penghitungan suara;
9. penetapan hasil Pemilu; dan
10. pengucapan sumpah/janji.

Guna penguatan iklim dan sistem pengawasan, diperlukan partisipasi masyarakat dalam pengawasan tahapan kepemiluan pada setiap bentuknya. Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pengawasan dilaksanakan dengan ketentuan tidak berpihak atau merugikan salah satu peserta Pemilu, bertujuan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan Pemilu secara luas, serta mendorong terwujudnya iklim kepemiluan yang kondusif[113]. Penyelenggaraan tugas, wewenang dan kewajiban kelembagaan pengawas Pemilu dalam penyelenggaraan pengawasan tahapan-tahapan Pemilu dilakukan melalui mekanisme[114] :

1. memilih sasaran pengawasan pada tahapan Pemilu yang berpotensi besar atas terjadinya pelanggaran;
2. mengawasi secara acak pada sasaran-sasaran pengawasan dan kewilayahan;
3. meminta informasi yang dibutuhkan kepada pelaksana Pemilu dan pihak-pihak terkait lainnya dalam rangka efektifitas implementasi pengawasan Pemilu; dan
4. melaksanakan kegiatan lain yang tidak bertentangan dengan peraturan perundangan-undangan dalam rangka perkuatan penyelenggaraan pengawasan Pemilu berdasarkan peraturan perundang-undangan.

---

[113]. Ibid, hlm. 27.
[114]. Ibid, hlm. 26.

Sebagai tindaklanjut hasil pengawasan, kelembagaan pengawas Pemilu melaksanakan proses penanganan dugaan pelanggaraan berdasarkan laporan pelanggaraan dan/atau temuan pelanggaran[115]. Laporan pelanggaran adalah pemberitahuan secara lisan atau tertuls yang disampaikan oleh warga negara yang mempunyai hak pilih, pemantau Pemilu dan/atau peserta Pemilu kepada pengawas Pemilu tentang dugaan terjadinya pelanggaran Pemilu. Selanjutnya, temuan pelanggaran adalah hasil pengawasan oleh masing-masing jajaran kelembagaan pengawas Pemilu yang diperoleh secara langsung maupun tidak langsung berupa data atau informasi tentang dugaan terjadinya pelanggaran Pemilu. Selanjutnya, Kelembagaan pengawas Pemilu melakukan kajian atas laporan dan/atau temuan dugaan pelanggaran, dalam rangka penetapan status dugaan pelanggaran tersebut, yang terdiri dari :

a. pelanggaran administrasi Pemilu, yaitu pelanggaran terhadap ketentuan mekanisme dan prosedur dalam penyelenggara Pemilu berdasarkan peraturan perundang-undangan yang tidak mengandung unsur pidana Pemilu, untuk kemudian diteruskan kepada jajaran pelaksana Pemilu (KPU, KPU Provinsi dam/atau KPU Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya masing-masing)
b. pelanggaran pidana Pemilu, yaitu pelanggaran terhadap ketentuan pidana Pemilu berdasarkan peraturan perundangan, untuk kemudian diteruskan kepada penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) berdasarkan tingkatan masing-masing dan selanjutnya dilakukan penyelesaian melalui pengadilan dalam lingkungan peradilan umum.
c. pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu, yaitu pelanggaran terhadap etika (*code of conduct*) penyelenggara Pemilu berdasarkan asas Pemilu, sumpah/janji jabatan penyelenggara Pemilu dan kode etik penyelenggara Pemilu sebagaimana peraturan perundang-undangan, untuk kemudian diteruskan kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang berkedudukan di ibu kota negara.

Dalam penyelenggaraan tugas, wewenang dan kewajiban pengawasan Pemilu, kelembagaan pengawas Pemilu pada masing-masing tingkatan menjalankan

[115]. Ibid, hlm. 30.

kewenangan penyelesaian sengketa, terdiri dari sengketa antarpeserta Pemilu serta sengketa antara peserta dengan penyelenggara sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota[116]. Penyelesaian sengketa dilaksanakan dengan ketentuan pokok sebagai berikut :

1. pengawas Pemilu memeriksa dan memutus sengketa paling lama 12 hari sejak diterimanya laporan;
2. menerima, mengkaji dan mempertemukan pihak yang bersengketa untuk mencapai musyawarah serta penetapan putusan penyelesaian;
3. putusan pengawas Pemilu merupakan bersifat mengikat, dimana KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan tersebut; dan
4. seluruh proses pengawambilan putusan bersifat terbuka dan akuntabel.

B. Kelembagaan

B.1 Konsepsi Kelembagaan

Dalam tinjauan sosiologis, lembaga dikatakan sebagai institusi yaitu seperangkat hubungan-hubungan norma, keyakinan dan nilai-nilai nyata yang terpusat pada kebutuhan sosial[117]. Institusi sebagai cara bertindak yang mengikat menurut Hendropuspito (1989:63), merupakan perpaduan dari kebutuhan sosial dasar, organisasi yang bersifat tetap serta tersusun atau terstruktur, dan sebagai cara bertindak yang mengikat demi tercapainya ketahanan serta kesinambungan secara berkelanjutan[118]. Pada bagian berikutnya, North (1991:22) menyatakan bahwa institusi atau kelembagaan adalah aturan-aturan (*constraints*) yang diciptakan oleh manusia untuk mengatur dan membentuk interaksi politik, sosial dan ekonomi. Aturan-

---

[116]. Ibid, hlm. 21
[117]. Abdul Qodir, 2011. *"Analisis Kelembagaan Dalam Upaya Membangun Kesejahteraan Masyarakat"* (Thesis FISIP Universitas Indonesia), hlm. 43.
[118]. Ibid. hlm. 45.

aturan tersebut terdiri dari aturan-aturan formal (misalnya: peraturan-peraturan, undang-undang, konstitusi), aturan-aturan informal (misalnya: norma sosial, konvensi, adat istiadat, sistem nilai) serta proses penegakan aturan tersebut (*enforcement*).

Pengertian tentang lembaga terkait dengan pengertian organisasi, dimana terdapat beberapa pengertian organisasi yang membedakannya dengan pengertian lembaga. Menurut Lubis dan Huseini (1987:1), organisasi merupakan suatu kesatuan sosial dari sekelompok manusia yang saling berinteraksi menurut pola tertentu, sehingga setiap anggota organisasi memiliki fungsi dan tugasnya masing-masing sebagai satu kesatuan yang mempunya tujuan tertentu serta mempunyai bentuk-bentuk yang jelas sehingga bisa dipisahkan secara tegas dari lingkungannya, dimana suatu organisasi dapat menjadi suatu lembaga melalui proses institusionalisasi atau pelembagaan. Selanjutnya Uphoff mengungkapkan bahwa[119] :

1. *Organizations are structure of recognized and accepted roles. The structure that result from interaction of roles can be complex and simple. The more complex an irganizations is the more varied its capabilities. Organizations may operate on a formal and informal basis.*
2. *Institution are complexes if norm and behaviors that persist over time bt serving collectively valued purpose. Institution focused on rules rather than roles.*

Pada bagian berikutnya, Soekanto (1993:197) menyatakan bahwa proses pelembagaan dalam suatu sistem sosial paling tidak harus memenuhi 3 (tiga) syarat utama, yaitu[120] :

---

[119]. Ibid.
[120]. Ibid. hlm. 49.

1. bagian terbesar dari masyarakat menerima norma dalam lembaga,
2. norma-norma tersebut telah menjiwai sebagian besar masyarakat, dan
3. norma tersebut bersanksi.

Terkait dengan fenomena bahwa pengertian lembaga dan organisasi seringkali dipertukarkan (*interchangable*), Uphof (1983) menyatakan bahwa terdapat 3 kategori yang sering digunakan untuk mengetahui pengertian lembaga dan organisasi, yang antara lain[121] :

1. *organizations are not institution*
2. *institution are not organizations*
3. *organizations are institution*

Pengembangan lembaga memusatkan perhatian pada strategi organisasi dalam pencapaian tujuan berencana secara sistematis untuk mempercepat perubahan berdasarkan model tertentu, yang mengandung banyak variabel bersifat kompleks. Dalam pengembangan lembaga, sistem dibangun disekitar tujuan-tujuan atau sasaran dengan sifat substantif dan instrumentalis. Tujuan substantif adalah sumbangan yang diharapkan dari organisasi tersebut pada sasaran pembangunan, yaitu pembaharuan pada masyarakat. Sedangkan tujuan instrumentalis berkaitan dengan kelangsungan, perkembangan dan perubahan organisasi yang dapat dikenali pada bentuk pengembangan kelembagaan, yaitu pola hubungan dan kegiatan tertentu dalam organisasi yang bersifat normatif, baik terhadap internal organisasi maupun terhadap kesatuan sosial lainnya[122].

---

[121]. Syamsir Torang, 2012, *Metode Riset Struktur dan Perilaku Organisasi*, (Bandung : Alfabeta Bandung), hlm. 81.
[122]. Ibid, hlm. 82

Secara konseptual, kelembagaan mencakup aspek-aspek visi, misi, nilai, aturan main, sistem dan budaya sehingga memiliki makna lebih luas dari peran, struktur dan fungsi yang menjadi perhatian pada lingkup organisasi. Berdasarkan analisis sosial, Wiliamson (2000) merinci kelembagaan dalam 4 (empat) tingkatan, yakni:

1. Tingkatan pertama adalah tingkatan lekat sosial (*social embeddedness*) dimana institusi telah melekat (*embeddedness*) dalam waktu yang sangat lama di dalam masyarakat dan telah menjadi pedoman masyarakat dalam hidup dan berkehidupan. Tingkatan ini sering juga disebut sebagai institusi informal, misalnya: adat, tradisi, norma dan agama. Agama sangat berperan penting pada tingkatan ini. Institusi pada tingkatan ini berubah sangat lambat antara satu abad sampai satu milenium. Lambatnya perubahan institusi pada tingkatan ini karena institusi ini dapat diterima dan diakui oleh masyarakatnya antara lain: institusi tersebut bersifat fungsional (seperti konvensi), dianggap sebagai nilai simbolis bagi penganutnya dan seringkali institusi tersebut bersifat komplementer dengan institusi formal yang ada.
2. Tingkatan kedua disebut dengan lingkungan kelembagaan (*institutional environment*) yang sering juga disebut sebagai aturan main formal. Institusi pada tingkatan ini berkaitan dengan aturan hukum, konstitusi, peraturan perundang-undangan, lembaga-lembaga yudikatif dan birokrasi. Institusi pada tingkatan ini diharapkan akan menciptakan aturan main formal yang baik (*first-order*). Alat rancangan pada tingkatan kedua ini mencakup fungsi – fungsi eksekutif, legislatif, yudikatif dan fungsi birokrasi dari pemerintahan serta distribusi kekuasaan antara berbagai tingkat pemerintahan..
3. Tingkatan ketiga yaitu tentang tata kelola (*governance*) yang baik. Hal ini dapat dilakukan dengan pembuatan, pengaturan dan penegakan sistem dengan baik. Sistem tata kelola ini bertujuan untuk menciptakan tatanan (*order*) yang baik agar dapat mengurangi konflik dan menghasilkan manfaat bersama (*mutual gains*). Tujuan institusi pada tingkatan ini adalah menciptakan tata kelola yang baik (*second-order*).
4. Tingkatan keempat adalah institusi yang mengatur alokasi sumber daya dan pengerjaan (*employment*). Institusi ini mengatur hubungan prinsipal dan agen atau lebih dikenal dengan teori keagenan (*agency theory*). Hubungan ini akan berjalan efisien jika ada sistem insentif (*reward and punishment*) diantara mereka yang dirancang dengan baik.

Ketika kelembagaan diposisikan sebagai organisasi kerja, maka kinerja kelembagaan mencakup kapasitas lembaga (*institutional capacity*)[123]. Secara umum, kapasitas lembaga adalah kemampuan untuk menyelenggarakan atau melaksanakan berbagai macam fungsi, memecahkan aneka permasalahan yang ada dan merancang atau menentukan tujuan-tujuan yang ingin dicapai[124]. Mengacu pendapat tersebut, kapasitas kelembagaan tidak hanya mengacu kepada sesuatu yang dimiliki organisasi untuk mengorganisasikan atau menggerakkan elemen-elemen organisasi dalam mencapai tujuannya, tetapi juga merupakan kemampuan untuk melakukan pengorganisasian dan menggerakkan sumberdaya secara konsisten berdasarkan tujuan organisasi, serta kemampuan untuk menetapkan tujuan organisasi itu sendiri.

Konsepsi kapasitas kelembagaan merupakan titik tolak pembangunan dan penguatan indifidu dalam organisasi, serta peningkatan kemampuan manajerial maupun teknis untuk mendukung perencanaan secara terintegrasi dalam proses pengambilan keputusan untuk mencapai tujuan organisasi secara efektif dan efisien. Penekanan pada konsepsi tersebut berimplikasi kepada perluasan fokus dari pemberdayaan, modal sosial dan kondisi lingkungan, diantaranya yaitu nilai-nilai dan hubungan kekuasaan yang mempengaruhi. Sehubungan hal tersebut, kapasitas bersifat dinamis dan adaptif terhadap perubahan lingkungan[125].

---

[123]. http://bkadnasional.blogspot.co.id/2011/06/pengantar-perspektif-pengertian.html, dikutip pada tanggal 10 Agustus 2016.
[124]. Ichwan Santosa, 2008, "*Analisis Dampak Penekaran Wilayah Terhadap Pengembangan Kapasitas Kelembagaan Pemerintahan Daerah*". (Thesis FISIP Universitas Indonesia), hlm. 13.
[125]. Ibid, hlm. 14.

Riyadi Suprapto (2002:15) mengemukakan bahwa kapasitas kelembagaan mencakup aturan dasar yang menjadi landasan pencapaian tujuan, proses manajemen dan jaringan organisasi, serta pengembangan sumberdaya manusia dalam organisasi. Sehubungan dengan hal tersebut, fokus kapasitas kelembagaan terdiri dari 3 (tiga) tingkatan, yaitu :

a. Tingkatan sistem, terdiri dari kerangka kerja yang berhubungan dengan pengaturan, kebijakan-kebijakan dan kondisi dasar yang mendukung pencapaian objektifitas kebijakan tertentu.
b. Tingkatan institusional atau keseluruhan satuan, terdiri dari struktur-struktur organisasi, proses pengambilan keputusan dalam organsasi, prosedur dan mekanisme pekerjaan, pengaturan sarana dan prasarana, serta hubungan-hubungan dan jaringan-jaringan organisasi.
c. Tingkatan indifidual, terdiri dari keterampilan indifidu, persyaratan-persyaratan, pengetahuan, tingkah laku, pengelompokan pekerjaan dan motivasi dalam organsiasi.

Kapasitas lembaga pada berikutnya merupakan kemampuan kelembagaan untuk mencapai tujuan-tujuannya yang dapat diukur berdasarkan 5 (lima) aspek, yaitu[126]: strategi kepemimpinan yang dipakai (*strategic leadership*), perencanaan program (*program planning*), manajemen dan pelaksanaannya (*management and execution*), alokasi sumberdaya yang dimiliki (*resource allocation*), dan hubungan dengan pihak luar selaku pemangku kepentingan (*stakeholders*) diantaranya yaitu terhadap *clients, partners, government policymakers,* dan *external donors.* Pada bagian berikutnya dikatakan bahwa setidaknya terdapat 2 (dua) hal untuk menilai kinerja kelembagaan, yaitu *pertama* produk lembaga itu sendiri dan *kedua* faktor manajemen yang membuat produk tersebut bisa dihasilkan[127].

---

[126]. Peterson, 2003, dikutip dari website http://belajartanpabuku.blogspot.co.id/2014/01/batasan-kelembagaan-lebih-operasional.html pada tanggal 26 Juli 2016.
[127]. Ibid.

Penguatan kapasitas kelembagaan merupakan suatu pendekatan pembangunan (*developmentalisme approach*), yang menekankan bahwa semua memiliki hak terhadap sumberdaya dan menjadi perencana pembangunan. Menurut Eade dalam Tony (2006), fokus pengembangan kapasitas kelembagaan sebagai berikut[128] :

a. Penguatan kapasitas kelembagaan sering digunakan secara sederhana untuk menjadikan suatu lembaga lebih efektif untuk mencapai tujuan.
b. Penguatan kapasitas kelembagaan dapat juga menunjuk pada upaya mendukung organisasi untuk menjadi katalis dan/atau memberikan kontribusi dalam mencapai tujuan.
c. Jika penguatan kapasitas kelembagaan adalah suatu cara untuk mencapai tujuan, kemudian tujuan yang dimaksudkan oleh lembaga-lembaga yang ikut-serta, maka harus dinyatakan secara eksplisit agar dapat membandingkan berbagai pilihan atau mengevaluasi kemajuannya. Fokusnya adalah mengembangkan hubungan antara struktur, proses dan kegiatan organisasi yang menerima dukungan, kualitas serta jumlah dari hasilnya dan efeknya, dimana kriteria efektivitas terkonsentrasi pada dampaknya.
d. Jika penguatan kapasitas kelembagaan merupakan tujuan akhir, maka pilihan tersebut membutuhkan tujuan yang jelas dan analisis kontekstual terhadap unsur-unsur kelembagaan. Fokusnya adalah misi organisasi yang berimbang serta keterkaitan dengan lingkungan eksternal, struktur dan dan aktivitasnya. Kriteria efektivitasnya akan berhubungan dengan faktor luar dimana misi itu dirasakan tepat, masuk akal dan terpenuhi.
e. Jika penguatan kapasitas kelembagaan adalah suatu proses penyesuaian untuk merubah dan proses penegasan terhadap sumberdaya untuk mengatasi tantangan maupun keinginan untuk aksi keberlanjutan, maka fokusnya adalah membantu mitra kerja untuk menjadi lebih mandiri dalam hubungan jangka panjang.

B.2 Kelembagaan Negara Sebagai Pengorganisasian Kekuasaan

Pemikiran dan teori tentang kelembagaan berkembang dengan pesat, yang meliputi kelembagaan berdasarkan aspek sosiologis, aspek ekonomi, aspek

[128]. Ibid.

politik dan aspek hukum atau kombinasi dari aspek-aspek tersebut, termasuk di dalamnya yaitu perkembangan teori serta pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan dan tentang organisasi negara[129]. Gejala tersebut merupakan kenyataan yang tidak terelakkan karena tuntutan keadaan dan kebutuhan secara nyata berdasarkan faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya terus berkembang ditengah-tengah pengaruh globalisme yang semakin kompleks dalam kehidupan bernegara[130], sehingga penanganan hal tesebut tidak lagi dapat mengandalkan kepada bentuk organisasi pemerintahan yang bercorak konvensional.

Perkembangan lembaga negara sebagai wujud pengorganisasian kekuasaan pada berbagai bentuk, struktur dan corak tertentu, secara *imperative* merefleksikan respon penyelenggara negara dalam mengkonsolidasikan berbagai kepentingan yang mengemuka di dalam proses kehidupan bernegara secara dinamis, sehingga bentuk, struktur dan corak lembaga negara juga berkembang seiring dengan dinamika kehidupan bernegara. Pada bagian berikutnya, perkembangan lembaga negara sebagaimana di atas disebabkan permasalahan ketidakstabilan sebagai akibat perubahan ekonomi dan sosial politik sehingga memaksa banyak negara melakukan eksperimentasi kelembagaan melalui berbagai bentuk organ pemerintahan yang dinilai lebih efektif dan efisien[131].

---

[129]. Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta : Sinar Grafika), hlm. 1.
[130]. Ibid.
[131]. Ibid, hlm. 5.

Perkembangan tersebut, sebagaimana dikatakan Garry Stoker sebagai *non elected agencies*, lebih fleksibel dibandingkan perubahan terhadap *elected agencies*, dengan penekanan yaitu efisiensi pelayanan publik agar dapat dilaksanakan secara efektif, diantaranya yaitu dewan (*council*), komite (*committee*), badan (*board*) atau otoritas (*authority*). Untuk itu, kelembagaan negara dikelompokkan kedalam 6 (enam) tipe organsiasi[132], yaitu :

1. organ yang bersifat *central government's arm's length agency*;
2. organ sebagai *local authority implementation agency*;
3. organ atau institusi sebagai *public/private partnership organization*;
4. organ sebagai *user-organizations*;
5. organ yang merupakan *inter-government forum*; dan
6. organ yang merupakan *joint boards.*

Pada berbagai negara dengan sistem demokrasi telah mapan, tumbuh variasi bentuk-bentuk organ negara atau kelembagaan negara atau organisasi pemerintahan yang bersifat *deconcentrated* dan *decentralized*[133]. Di Amerika Serikat, lembaga independen tersebut melaksanakan fungsi regulatif, pengawasan dan monitoring. Di Inggris, keberadaan berbagai komisi yang independen memiliki kewenangan regulatif dan kewenangan konsultatif menjalankan peran yang cukup menentukan. Di Italia dan Jerman, kewenangan lembaga tersebut mencakup regulasi dan monitoring terhadap kinerja institusi publik dan *private* yang berkaitan dengan kepentingan publik. Mengingat sedemikian banyak jumlah dan coraknya, keberadaan lembaga-lembaga tersebut dalam sebutannya dibedakan menjadi *agencies, institution* atau *establishment* dan *quasi autonomous*[134].

---

[132]. Ibid.
[133]. Ibid, hlm. 6.
[134]. Ibid, hlm 7 – 9.

Berger dan Nehaus menyatakan variasi bentuk organ atau kelembagaan negara tersebut sebagai *mediating structure*, yaitu sejumlah institusi yang berfungsi sebagai pengantar untuk mendekatkan kehidupan privat ke dalam kehidupan publik yang lebih luas pada kehidupan masyarakat[135]. Hikam menjelaskan bahwa keberadaan lembaga perantara dibutuhkan untuk menjembatani hubungan antara masyarakat sipil dan masyarakat politik (*political society*), sehingga tercipta *supporting system* bagi sistem politik dalam menjaga keberlangsungan pembangunan demokrasi, sebagai sebuah jalinan simbiosis mutualistis di dalam dinamika dan sistem politik[136].Rhodes menyebut variasi bentuk, organ atau kelembagaan negara sebagai *intermediate institutions*, berdasarkan tinjauan hukum administrasi mempunyai peran utama yaitu :

1. mengelola tugas yang diberikan pemerintah dengan mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan berbagai lembaga lain;
2. melakukan pemantauan (*monitoring*) dan memfasilitasi pelaksanaan berbagai kebijakan atau kewenangan pemerintahan; dan
3. mewakili kepentingan daerah dalam berhadapan dengan pusat.

Organ atau kelembagaan negara pada umumnya berfungsi sebagai *a quasi-governmental of appointed bodies,* serta bersifat *non-deparmental agencies, single purpose authorities* dan *mixed public-private institutions*. Keberadaan lembaga baru tersebut disebut sebagai *state auxiliary organs* atau *auxiliary institution*, yang dalam perkembangannya menjadi *self regulatory agencies* dan *independent supervisory bodies* atau lembaga negara yang menjalankan peran

---

[135]. Lihat tulisan Soetandyo Wignjosoebroto, dalam kumpulan tulisan *Jika Rakyat Berkuasa,* 1999, Pustaka Hidayah, Bandung, hlm. 276.
[136]. Moch. AS. Hikam, 1997, *Redemokratisasi dan Civil Society*, (Jakarta : LP3ES), hlm. 191.

campuran yang terdiri dari fungsi regulatif, fungsi administratif dan fungsi penghukuman secara bersamaan[137.] Lembaga-lembaga tersebut tidak dapat diperlakukan sebagai organisasi non pemerintah atau NGO's (*non government organizations*), namun juga keberadaannya tidak berada dalam ranah cabang kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif.

Keberadaan lembaga-lembaga tersebut di atas sepenuhnya bersifat *independent* atau *quasi independent* dalam bentuk *committees* atau *commissions*[138], sehingga biasa disebut *quasi autonomous non-governmental organizations* karena berada diluar struktur pemerintahan, tetapi keberadaannya bersifat publik, didanai oleh dan untuk kepentingan publik guna fleksibilitas pengelolaan secara otonom. Keberadaan organ atau lembaga-lembaga negara tersebut merefleksikan perubahan besar secara mendasar pada corak dan susunan organisasi negara dalam konteks kekinian, sehingga tergambar betapa pesat perkembangan dan kompleksitas sistem administrasi negara pasca diperkenalkannya paradigma *trias politica* oleh Montesquie pada abad ke-18[139.].

Kompleksitas dan perkembangan sistem administrasi mendeskripsikan secara tegas adanya kebutuhan untuk mendekonstruksikan kekuasaan organ konvensional negara, sehingga mengakibatkan beralihnya fungsi-fungsi kekuasaan yang melekat pada fungsi eksekutif, fungsi legislatif dan fungsi

---

[137]. Jimly asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, *op.cit*, hlm. 7.
[138]. Ibid. hlm. 8.
[139]. Ibid. hlm. 11.

yudikatif menjadi fungsi organ tersendiri yang bersifat *independent* atau *quasi independent*. Pada kenyataannya, lembaga-lembaga tersebut sebagian lebih dekat kepada fungsi administratif – eksekutif, sebagian lagi lebih dekat kepada fungsi regulatif – legislatif dan sebagian lainnya lebih dekat kepada fungsi yudikatif[140]. Dalam beberapa hal, terdapat lembaga yang menjalankan fungsi secara perpaduan atau campuran dari 3 (tiga) fungsi utama cabang kekuasaan negara tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, konsepsi mengenai lembaga negara tidak dapat lagi dipahami secara trikotomis menurut paradigma *trias politica* oleh Montesquieu, mengingat variasi struktur organisasi kekuasaan negara telah berkembang dengan sangat pesat. Hal tersebut sejalan dengan pandangan Hans Kelsen[141] yang menyatakan bahwa ”Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh tata-hukum (*legal order)* adalah organ atau lembaga negara, baik yang bersifat menciptakan norma maupun yang tugasnya menjalankan norma hukum*”*, untuk kemudian disebut sebagai lembaga negara dalam arti luas. Suatu organ dikatakan sebagai lembaga negara apabila melaksanakan fungsi menciptakan hukum (*law-creating function*) atau fungsi menerapkan hukum (*law-applying function*).

Pada sisi berikutnya, Hans Kelsen juga menguraikan konsepsi lembaga negara dalam pengertian sempit, yaitu organ negara dalam arti materiil.

---

[140]. Ibid, hlm. 20.
[141]. Ibid, hlm. 31.

Sesuatu disebut sebagai organ negara apabila memiliki kedudukan hukum tertentu, yang dapat dikaitkan dengan jabatan dan pejabat, yaitu jabatan umum dan pejabat umum, serta pejabat publik apabila menjalankan peran *law-creating function* dan *law-applying function* dalam konteks kenegaraan[142], yang implementasinya ditentukan berdasarkan ketentuan hukum untuk itu.

Konsepsi tentang lembaga negara dalam bahasa Belanda disebut dengan *staatsorgaan*, dalam bahasa Indonesia berarti organ negara yang identik dengan lembaga negara, badan negara atau alat perlengkapan negara yang sering dipertukarkan satu sama lain (*interchangable*)[143]. Untuk membedakan keberadaan masing-masing lembaga tersebut, perlu diketahui maksud, kewenangan dan fungsinya yang dikaitkan dengan organisasi atau badan yang bersangkutan. Natabaya menyatakan bahwa Penyusun UUD 1945 sebelum perubahan cenderung konsisten menggunakan istilah badan negara, namun setelah perubahan ke-empat UUD Tahun 1945 menjadi tidak konsisten menggunakan terminologis lembaga negara, organ negara atau badan negara[144].

Lembaga negara sebelum perubahan UUD Tahun 1945 seringkali disebut dengan istilah lembaga pemerintah, lembaga pemerintah non-departemen, atau lembaga negara saja, yang terdiri dari lembaga tinggi negara dan lembaga tertinggi negara, mengacu kepada doktrin mengenai

---

[142]. Ibid, hlm. 34.
[143]. Ibid, hlm. 27.
[144]. Ibid, hlm. 28

cabang-cabang kekuasaan negara secara trikotomis, yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Setelah perubahan UUD Tahun 1945, terjadi pergeseran kekuasaan lembaga-lembaga negara yang merefleksikan terjadinya peralihan sistem kekuasaan sebelumnya yang menganut sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) menjadi sistem pemisahaan kekuasaan (*separation of power*), yang diiringi penerapan prinsip *check and balances*[145].

Corak dan struktur organisasi negara di Indonesia pasca Perubahan UUD Tahun 1945, mengalami perkembangan cukup pesat dan tumbuh berkembang secara dinamis, yang ditandai dengan maraknya lembaga-lembaga dalam bentuk komisi independen yang terbentuk. Jimly mengurai pengelompokan lembaga-lembaga negara tersebut sebagai berikut[146] :

1. Lembaga tinggi negara yang sederajat dan bersifat independen;
2. Lembaga Negara dan Komisi-Komisi Negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi atau memiliki *constitutional importance* lainnya;
3. Lembaga-lembaga independen lain yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang;
4. Lembaga-lembaga dan komisi-komisi dilingkungan eksekutif, seperti Lembaga, Badan, Komisi atau Dewan yang bersifat khusus dalam lingkungan pemerintahan;
5. Lembaga-lembaga dan komisi-komisi dilingkungan eksekutif lainnya;
6. Lembaga, Korporasi dan Badan Hukum Miliki Negara (BHMN) atau Badan Hukum lainnya yang dibentuk untuk melayani kepentingan negara serta kepentingan umum lainnya.

Pergeseran kekuasaan lembaga-lembaga negara dan peralihan sistem kekuasaan pasca Perubahan UUD Tahun 1945 sebagaimana di atas,

---

[145]. Ibid. hlm. 40.
[146]. Ibid, hlm. 23.

berimplikasi kepada perubahan konfigurasi kekuasaan dan kelembagaan negara secara mendasar. Berdasarkan sumber kekuasaan dalam pembentukannya, lembaga negara dapat dikelompokkan ke dalam 4 (empat) tingkatan sebagai berikut[147] :

1. lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Undang-Undang atau peraturan lain dibawahnya;
2. lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Peraturan Pemerintah atau peraturan lain dibawahnya;
3. lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Keputusan Presiden atau peraturan lain dibawahnya; dan
4. lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Keputusan Menteri atau peraturan lain dibawahnya

Bentuk dan tingkatan lembaga negara sebagaimana di atas dapat dibedakan menjadi 2 (dua) kelompok, yang terdiri dari (1). Disebutkan secara tegas nama, bentuk, susunan organisasi dan kewenangannya dalam Undang-Undang Dasar, dan (2). Undang-Undang Dasar tidak menegaskan namanya namun menyebutkan kewenangan lembaga tersebut meski tidak secara rinci[148]. Terkait hal tersebut, permasalahan konstitusionalitas suatu lembaga negara tidak selalu berhubungan dengan persoalan kedudukan atau derajat hierarkis antar lembaga negara, tetapi adalah bagaimana Undang-Undang Dasar mengatur dan menentukan hal-hal yang berkaitan dengan fungsi dan kewenangan lembaga negara dimaksud[149].

---

[147]. Ibid. hlm. 44.
[148]. Ibid. hlm. 47.
[149]. Ibid. hlm. 48.

B.3 Kelembagaan Penyelenggara Pemilu Dalam UUD Tahun 1945

Mengenai kelembagaan penyelenggara Pemilu, Jimly menyatakan bahwa meskipun konstitusi tidak menyebutkan nama atau susunan organisasi secara pasti, tetapi merujuk kepada amanat Pasal 22E UUD Tahun 1945 disebutkan mengenai kewenangan suatu komisi pemilihan umum sebagai penyelenggara Pemilu, yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Makna dari frasa suatu komisi pemilihan umum adalah lembaga penyelenggara Pemilu[150], dimana nama Komisi Pemilihan Umum tidaklah ditentukan oleh UUD 1945 melainkan berdasarkan Undang-Undang tentang Pemilu[151]. Sebagai satu kesatuan sistem, ketentuan Pasal 22E UUD Tahun 1945 secara tersirat menentukan bahwa di dalam satu wadah besar penyelenggaraan Pemilu, terdiri dari peserta Pemilu, penyelenggara Pemilu dan pengawas Pemilu, untuk kemudian UUD 1945 memberikan kewenangan kepada pembentuk Undang-Undang dalam rangka pengaturannya[152].

Pandangan di atas ditegaskan Saldi Isra[153], yang menyatakan bahwa Pasal 22E UUD Tahun 1945 memberi ruang tafsir yang terbuka karena untuk menyebut komisi pemilihan umum, tidak hanya memulai dengan huruf kecil, tetapi juga memulai dengan kata “suatu”. *Kamus Besar Bahasa Indonesia* menyatakan bahwa kata “suatu” itu dimaksudkan sebagai hal yang tidak tentu. Bagian berikutnya,

---

[150]. Ibid. hlm. 51 – 58.
[151]. Ibid, hlm. 200
[152]. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010 Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, bagian menimbang (3.7) hlm. 95.
[153]. Ibid, pertimbangan para ahli (3.13), hlm. 103

ketentuan Pasal 22E UUD Tahun 1945 tidak menyebut secara tegas nama institusi, dan juga tidak tegas menyebut berapa jumlah institusi yang harus dilahirkan. Apabila konstitusi tidak menyebutkan secara jelas, pengaturannya akan dieksplisitkan oleh pembentuk Undang-Undang sebagai ranah *legal policy*, dimana *legal policy* tersebut tidak dapat ke luar dari bingkai konstitusi. Dalam konteks Pemilu, Pasal 22E ayat (5) UUD Tahun 1945 menyebutkan bahwa lembaga untuk menyelenggarakan Pemilu harus mandiri. Konsep mandiri ini tidak boleh dikurangi oleh pembentuk Undang-Undang ketika diterjemahkan ke dalam peraturan yang lebih rendah. Mengenai kedudukan kelembagaan penyelenggara Pemilu sebagai institusi, dijelaskan bahwa terdapat pasal-pasal yang menyebutkan secara eksplisit bahwa KPU dan Bawaslu adalah lembaga yang berdiri sendiri.

Irman P. Sidin menegaskan bahwa kedudukan Bawaslu sebagai institusi tercermin pada kewenangan yang diberikan Undang-Undang untuk mengeluarkan peraturan/*regeling.* Selanjutnya ditegaskan bahwa pengawasan adalah kebutuhan primer dalam penyelenggaraan kepemiluan, dimana penanggung jawab utama dalam pengawasan kepemiluan adalah Badan Pengawas Pemilu[154]. Pada bagian berikutnya, keberadaan pengawas Pemilu yang mandiri menjadi penting untuk mengawal terwujudnya pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, sehingga diperlukan adanya suatu pengawasan agar Pemilu tersebut benar-benar dilaksanakan berdasarkan asas Pemilu dan sistem peraturan perundang-undangan[155].

---

[154]. Ibid, hlm. 104
[155]. Ibid.

Kedudukan lembaga penyelenggara Pemilu dalam pandangan Mahkamah Konstitusi, dinyatakan bahwa fungsi penyelenggaraan Pemilu tidak hanya dilaksanakan oleh KPU, akan tetapi termasuk juga kelembagaan pengawas Pemilu, dalam hal ini Bawaslu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Pengertian ini lebih memenuhi ketentuan UUD 1945 yang mengamanatkan adanya kelembagaan penyelenggara Pemilu yang bersifat mandiri untuk dapat terlaksananya Pemilu yang memenuhi asas LUBER dan Jurdil. Penyelenggaraan Pemilu tanpa pengawasan oleh lembaga pengawas yang mandiri, akan mengancam prinsip-prinsip LUBER dan Jurdil, sehingga Badan Pengawas Pemilihan Umum harus diartikan sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas melakukan pengawasan pelaksanaan Pemilu, dimana fungsi pelaksanaan Pemilu dilakukan oleh unsur penyelenggara dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan unsur pengawas Pemilu dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), untuk selanjutnya Dewan Kehormatan bertugas mengawasi perilaku penyelenggara Pemilu juga harus diartikan sebagai lembaga yang merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu, sehingga jaminan kemandirian penyelenggara Pemilu menjadi nyata dan jelas[156].

Kedudukan lembaga penyelenggara Pemilu tidak dapat disejajarkan dengan lembaga-lembaga tinggi lain yang kewenangannya ditentukan dan

[156]. Ibid, lihat bagian Pendapat Mahkamah Konstitusi (3.18), hlm. 111 - 112

diberikan oleh UUD Tahun 1945, sehingga kedudukan lembaga penyelenggara Pemilu sebagai organ negara dapat dianggap sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya yang dibentuk oleh atau dengan Undang-Undang. Meskipun demikian, mengingat keberadaan lembaga penyelenggara Pemilu dinyatakan tegas dalam amanat Pasal 22E UUD Tahun 1945, maka keberadaannya secara konstitusional memiliki nilai penting (*constitutional importance*) serta dijamin dan dilindungi secara konstitusional. Pada bagian ini, dinyatakan bahwa konsep mengenai lembaga penyelenggara tercakup di dalamnya yaitu pengertian pelaksanaan dan pengawasan[157].

B.4 Konsepsi Kewenangan Bawaslu Sebagai Penyelenggara Pemilu

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain[158]. Selanjunya, H.D Stout menyatakan bahwa wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, dapat dimaknakan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik dalam hubungan hukum publik[159].

---

[157]. Jimly asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, *op.cit*, hlm. 202.

[158]. Kamal Hidjaz, 2010, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, (Makasar : Pustaka Refleksi), hlm. 35

[159]. Ridwan HR, 2013, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada), hlm. 71

Kewenangan merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, sebagaimana dinyatakan Prajudi bahwa wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik[160]. Dengan demikian, kewenangan menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, sehingga kewenangan merupakan kekuasaan formal. Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara, sehingga kemudian F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebut kewenangan sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara[161]. Berdasarkan definisi kewenangan menurut para ahli tersebut, dapat disimpulkan bahwa wewenang merupakan suatu hak yang dimiliki oleh seorang pejabat atau institusi yang bertindak menjalankan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Bagir Manan menegaskan bahwa dalam tinjauan kepustakaan hukum tata negara, terdapat perbedaan antara wewenang dengan kekuasaan. Kekuasaan lebih merupakan hak untuk berbuat dan tidak berbuat, sedangkan wewenang adalah hak sekaligus kewajiban[162]. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.

---

[160]. Prajudi Atmosudirjo, 1988, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : Ghalia Indonesia), hlm. 76
[161]. Ridwan HR. *Op.Cit.* hlm. 99.
[162]. Nurmayani, 1999, *Hukum Administrasi Daerah*, (Bandar Lampung: Unila Press), hlm. 26.

Dalam hukum administrasi negara, wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat[163]. Ramlan Surbakti mengemukakan bahwa berdasarkan sumbernya, wewenang dapat dibedakan menjadi *atribusi*, *delegasi* dan *mandat*[164], dengan uraian sebagai berikut :

1. *Atribusi*, yaitu wewenang yang melekat pada suatu institusi berdasarkan suatu ketentuan dalam perundang-undangan. Dalam tinjauan hukum tata negara, atribusi ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintahan dalam menjalankan kewenangannya berdasarkan wewenang yang dibentuk oleh pembentuk undang-undang. Atribusi menunjuk kepada kewenangan asli atas dasar Undang-Undang Dasar atau Perundang-undangan;
2. Pelimpahan wewenang, yaitu penyerahan kewenangan yang terdiri dari :
   a. *Delegasi*, yaitu pelimpahan wewenang dari suatu institusi pemerintahan yang lebih tinggi kepada institusi pemerintahan lainnya yang berkedudukan lebih rendah. Pada bagian ini terjadi pengakuan atau pengalihan kewenangan sehingga pemberi delegasi tidak dapat lagi menggunakan wewenang yang dimilikinya dan tanggungjawab pelaksanaan kewenangan berada pada pihak penerima delegasi, namun tetap memiliki hak meminta penjelasan pelaksanaan wewenang tersebut.
   b. *Mandat*, yaitu penugasan suatu organ pemerintahan yang lebih tinggi untuk menjalan kewenangan kepada organ pemerintahan yang lebih rendah yang tidak menyebabkan terjadinya pengakuan atau pengalihan kewenangan, sehingga pemberi mandat berkewajiban memberikan instruksi kepada penerima mandat dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan wewenang kepada pemberi mandat, namun tanggungjawab atas wewenang tetap berada pada pemberi mandat.

Atribusi kewenangan dalam sistem perundang-undangan adalah pemberian kewenangan oleh UUD Tahun 1945 atau Undang-Undang untuk membentuk peraturan perundang-undangan kepada suatu lembaga negara atau

---

[163]. Bagir Manan, 2000, *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah* (Bandung : Fakultas Hukum Universitas Padjajaran), hlm. 1-2.
[164]. Ramlan Surbakti, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta : Gramedia Pustaka), hlm. 86 - 87

pemerintahan. Kewenangan tersebut melekat dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri, sebagai awal pangkal pembentukan suatu wewenang baru[165]. Mengacu uraian tersebut, wewenang atribusi adalah kewenangan yang diperoleh suatu organ pemerintahan berdasarkan sistem perundang-undangan, yaitu dari redaksi pasal-pasal tertentu dalam perundang-undangan. Selanjutnya, penerima kewenangan atribusi dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang tersebut dengan tanggungjawab intern dan ekstern[166], dalam rangka penyelenggaraan tugas dan kewajiban kelembagaan.

Keberadaan Bawaslu sebagai lembaga negara yang menjalankan atribusi kewenangan berdasarkan peraturan perundangan, merupakan implementasi fungsi pengawasan Pemilu dalam kedudukannya sebagai penyelenggara Pemilu sebagaimana amanat Pasal 22E ayat (5) UUD Tahun 1945. Dalam pandangan Mahkamah Konstitusi, kedudukan Bawaslu merupakan kesatuan fungsi penyelenggara Pemilu bersama KPU dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Pandangan tersebut lebih memenuhi amanat UUD 1945 mengenai penyelenggara Pemilu guna terwujudnya Pemilu yang LUBER dan Jurdil, dimana keberadaan Bawaslu harus diartikan sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas dan melaksanakan kewenangan pengawasan Pemilu, sehingga jaminan kemandirian penyelenggara Pemilu menjadi nyata dan jelas[167].

---

[165]. Ridwan HR, *Op.Cit*, hal. 104.
[166]. Ibid, hal. 109
[167]. Ibid, lihat bagian Pendapat Mahkamah Konstitusi (3.18), hlm. 111 - 112

Hakikat kedudukan kewenangan tersebut ditegaskan Irman P. Sidin yang menyatakan bahwa keberadaan Bawaslu sebagai institusi tercermin pada kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang untuk mengeluarkan peraturan/*regeling*[168]. Secara umum, Nurhidayat Sardini mendeskripsikan bahwa tugas dan wewenang pengawas Pemilu berdasarkan sistem peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan Pemilu terdiri dari[169] :

1. Menyusun dan menetapkan peraturan, serta pedoman teknis pengawasan tahapan Pemilu, pedoman tata cara pemeriksaan, pemberian rekomendasi serta putusan dalam penyelesaian sengketa, yang diwujudkan melalui pembentukan Peraturan Badan Pengawas Pemilu (Perbawaslu);
2. Mengawasi semua tahapan penyelenggaraan Pemilu, sebagai berikut :
   a. pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih;
   b. pendaftaran peserta Pemilu (partai politik pada Pemilu Legislatif atau bakal pasangan calon pada Pemilu Presiden/Pemilihan Kepala Daerah);
   c. penetapan peserta Pemilu/pasangan calon;
   d. penetapan jumlah kursi dan daerah pemilihan (Pemilu legislatif);
   e. pencalonan dan penetapan calon Anggota DPR, DPD, serta DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota (Pemilu legislatif)
   f. masa kampanye;
   g. masa tenang;
   h. pemungutan dan penghitungan suara;
   i. penetapan hasil Pemilu; dan
   j. pengucapan sumpah/janji.
3. Menerima laporan dugaan pelanggaran perundang-undangan Pemilu, serta menyampaikan temuan dan laporan dugaan pelanggaran Pemilu kepada instansi lainnya untuk ditindaklanjuti, yang terdiri dari :
   a. pelanggaran administrasi Pemilu, yaitu pelanggaran terhadap ketentuan mekanisme dan prosedur dalam penyelenggara Pemilu berdasarkan peraturan perundang-undangan yang tidak mengandung unsur pidana Pemilu, untuk kemudian diteruskan kepada jajaran pelaksana Pemilu (KPU, KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya masing-masing);

---

[168]. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010, *Op.Cit*, hlm. 103.
[169]. Nurhidayat Sardini, Op.Cit, hlm. 17.

b. pelanggaran pidana Pemilu, yaitu pelanggaran ketentuan pidana Pemilu, untuk kemudian diteruskan kepada penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) berdasarkan tingkatan masing-masing dan selanjutnya dilakukan penyelesaian melalui pengadilan dalam lingkungan peradilan umum; dan

c. pelanggaran kode etik, yaitu pelanggaran terhadap etika (*code of conduct*) penyelenggara Pemilu berdasarkan asas Pemilu, sumpah/janji jabatan dan kode etik penyelenggara Pemilu, untuk diteruskan kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yang berkedudukan di ibu kota negara.

4. Melaksanakan penyelesaian sengketa Pemilu:
5. mengawasi tindaklanjut atas rekomendasi penanganan pelanggaran dan penyelesaian sengketa oleh institusi terkait;
6. mengawasi sosialisasi penyelenggaraan Pemilu; dan
7. melaksanakan tugas, kewajiban dan wewenang lain yang ditetapkan oleh Undang-Undang.

C. Capacity Building

C.1 Konsepsi *Capacity Building*

Penelusuran konsepsi *capacity building* memiliki variasi antar ahli, berdasarkan cara pandang, latar belakang dan tujuan pengembangannya secara teoritis maupun praktis, dikarenakan *capacity building* merupakan kajian multidimensi yang dapat dilihat dari berbagai sisi. Pada bagian ini, *Capacity building* dimaknakan sebagai upaya memperkuat kapasitas individu, kelompok atau organisasi dan sistem kelembagaan yang tercermin pada penguasaan kompetensi yang bersifat teknis maupun non teknis, sehingga individu, kelompok atau organisasi tersebut dapat bertahan dan mampu mengatasi tantangan perubahan secara eksternal maupun internal yang terjadi secara cepat dan tak terduga[170].

---

[170]. Ratnasari, Makmur dan Ribawanto, *Pengembangan Kapasitas (capacity building) Kelembagaan Pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Jombang*. Jurnal Administrasi Publik Universitas Brawijaya, Malang Vol.1 No.3 Juli – Desember 2012, hlm. 105.

Upaya mengatasi tantangan perubahan dengan sendirinya menuntut perubahan gaya manajemen atau perilaku kepemimpinan, sehingga diperlukan perubahan perilaku dan sistem nilai. Perubahan tersebut perlu melibatkan indifidu-indifidu dan kelompok-kelompok dalam suatu organisasi, serta akhirnya mengelola perubahan pada perilaku organisasi itu sendiri[171]. Dikatakan bahwa perubahan merupakan fakta kehidupan pada semua organisasi, dimana pengambilan keputusan oleh setiap tingkatan manajemen atau struktur kepemimpinan pada semua tingkatannya, berkaitan dengan implementasi perubahan yang menuntut kapasitas manajerial pemimpin organisasi atau kelembagaan tersebut[172].

Milen mendefenisikan kapasitas sebagai kemampuan individu, organisasi atau sistem untuk menjalankan fungsi secara efektif, efisien dan terus-menerus secara berkelanjutan[173]. Pada bagian berikutnya, Morgan mendefinisikan kapasitas sebagai kemampuan, keterampilan, pemahaman, sikap, nilai-nilai, hubungan, perilaku, motivasi, sumber daya dan kondisi-kondisi yang memungkinkan setiap individu, organisasi, jaringan kerja/sektor dan sistem mampu melaksanakan fungsi-fungsi mereka, dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan dari waktu ke waktu secara konsisten dan berkesinambungan[174].

---

[171]. J. Winardi, 2005, *Manajemen Perubahan*. (Jakarta : Prenada Media), hlm. 60.
[172]. Ibid, hlm. 61
[173]. Anni Milen, 2004, *Pegangan Dasar Pengembangan Kapasitas* (Yogyakarta : Pondok Pustaka Jogja), hlm. 12
[174]. Endarsari, Dwimawanti dan Rostyaningsih, *Analisis Pengembangan Kapasitas (capacity Building) Pegawai pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kendal*. Jurnal Administrasi Publik FISIP Universitas Diponegoro, Semarang.

Peningkatan kapasitas pada bagian ini, merupakan proses dimana individu, kelompok, organisasi, institusi dan masyarakat meningkatkan kemampuan mereka untuk (a) menghasilkan kinerja pelaksanaan tugas pokok dan fungsi *(core functions),* memecahkan permasalahan, merumuskan serta mewujudkan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan, serta (b) memahami dan memenuhi kebutuhan organisasi dalam konteks yang lebih luas secara berkelanjutan[175]. *Capacity building* dalam pandangan Milen merupakan suatu tugas khusus, karena berhubungan dengan faktor-faktor dalam suatu organisasi atau sistem tertentu pada suatu waktu tertentu[176], dimana pengembangan kapasitas kelembagaan merupakan penguatan kapasitas dan penguatan organisasi yang memfokuskan pada sumber daya manusia, proses dan struktur organisasi[177].

Pandangan mengenai *capacity building* sebagaimana di atas sejalan dengan konsep pengembangan kapasitas menurut Grindle, yaitu sebagai *ability to perform appropriate task effectvely, efficiently and sustainable*[178]. Selanjutnya, Grindle menyebutkan bahwa pengembangan kapasitas mengacu kepada *improvement in the ability of public sector organizations*. Dinyatakan bahwa "*Capacity building is intended to encompass a variety of strategies that have to do with increasing the efficiency, effectiveness, and responsiveness of government performance*." Berdasarkan pendapat Grindle tersebut, *capacity building* merupakan upaya pengembangan suatu ragam strategi, serta meningkatkan efisiensi

---

[175]. Anni Milen, op.cit, hlm. 15
[176]. Ibid, hlm. 12.
[177]. Ibid, hlm. 21.
[178]. Ratnasari, Makmur dan Ribawanto, *Op.Cit*, hlm. 22

dalam hal waktu (*time*), sumber daya (*resources*) dan responsivitas kinerja yang dibutuhkan guna peningkatan efektifitas pencapaian suatu tujuan, berupa kepantasan usaha terhadap hasil diinginkan, yang merujuk kepada bagaimana mensinkronkan antara kebutuhan dan kemampuan untuk maksud pencapaian kinerja yang lebih baik.

Efisiensi dalam hal waktu *(time)* dan sumber daya *(resources)* dibutuhkan guna mencapai suatu *outcomes;* efekfivitas berupa kepantasan usaha yang dilakukan dalam mencapai hasil yang diinginkan; dan responsivitas merujuk kepada bagaimana mensikronkan antara kebutuhan serta kemampuan untuk mencapai maksud tersebut. Selanjutnya dinyatakan bahwa dimensi, fokus dan tipe pengembangan kapasitas terdiri dari[179] :

1). Dimensi pengembangan SDM, fokus pada personil yang profesional dan kemampuan teknis, dengan tipe kegiatan seperti diantaranya training, praktek langsung, kondisi iklim kerja, dan rekruitmen,
2). Dimensi penguatan organisasi, fokus pada tata manajemen untuk meningkatkan keberhasilan peran dan fungsi, dengan tipe kegiatan seperti sistem insentif, perlengkapan personil, kepemimpinan, budaya organisasi, komunikasi, struktur manajerial, dan
3). Dimensi kelembagaan, fokus pada kelembagaan dan sistem serta makro struktur, dengan tipe kegiatan yaitu aturan main ekonomi dan politik, perubahan kebijakan dan regulasi, serta reformasi konstitusi.

Secara fungsional, *capacity building* merupakan alat untuk mengadaptasikan organisasi dan dinamika lingkungan melalui pengembangan kemampuan yang telah ada, serta membangun atau menciptakan kemampuan baru yang belum dimiliki oleh suatu

[179]. Ibid, hlm. 28

kelembagaan[180]. Pendekatan modern mengenai *capacity building* menguji semua dimensi kapasitas kelembagaan di semua tingkatan, termasuk di dalamnya yaitu interaksi pada sistem yang lebih luas terutama dengan kesatuan lainnya. Berdasarkan pandangan tersebut, dalam pengembangan kapasitas kelembagaan terdapat 6 (enam) fokus yang menjadi perhatian, terdiri dari struktur organisasi, mekanisme kerja, budaya organisasi, sistem anggaran dan sarana/prasarana[181]. Secara umum, uraian mengenai konsep, definisi dan teori *capacity building* pada dasarnya menekankan 3 (tiga) aspek sebagai berikut[182] :

1). bahwa pengembangan kapasitas merupakan suatu proses,
2). bahwa proses tersebut dimaksudkan untuk menjamin kesinambungan organisasi dalam pencapaian tujuan dan sasaran organisasi tersebut, dan
3). bahwa proses tersebut harus dilaksanakan pada tiga level/tingkatan, yaitu individu, kelompok dan institusi atau organisasi.

C.2 Tingkatan *Capacity Building*

Uraian mengenai tingkatan *capacity building* sejalan dengan konsepsi manajemen perubahan, yang menekankan kepada 2 (dua) metode analisis tingkat-tingkat perubahan keorganisasian[183]. *Pertama*, yaitu mempelajari tingkat-tingkat indifidu kelompok dan tingkat keorganisasian, dan *Kedua* yaitu mempelajari tingkat perubahan yang diperlukan pada suatu kelompok yang dipengaruhi oleh perubahan tersebut. Kombinasi antara tingkat dan derajat atau tingkat perubahan menghasilkan matriks

---

[180]. Ichwan Santosa, op.cit, hlm. 22.
[181]. Ratnasari, Makmur dan Ribawanto, op.cit, hlm. 107 – 109.
[182]. Imam Hardjanto, 2006, *"Pembangunan Kapasitas Lokal"*. (Thesis Program Pascasarjana Universitas Brawijaya), hlm. 8
[183]. J. Winardi, loc.cit.

hubungan-hubungan antara perubahan pada tingkatan indifidu, perubahan pada tingkat kelompok dan perubahan tingkat keorganisasian. Pada tinjauan ini, faktor-faktor yang menyebabkan perubahan sehingga kemudian menjadikan pentingnya *capacity building* terdiri dari[184] :

a. Persoalan lingkungan

   Lingkungan sebagai tempat tumbuh dan berkembangnya organisasi sebagai sistem terbuka mencakup aspek ekonomi, hukum, politik, ekologikal dan teknologikal. Dalam lingkungan tersebut, masing-masing organisasi memiliki suatu kelompok faktor-faktor yang lebih spesifik dan bersifat relefan terhadap proses pengambilan keputusan, dimana persaingan merupakan salah satu unsur yang mendorong perubahan, sehingga perlu mengantisipasi perubahan-perubahan yang mungkin akan terjadi dan beradaptasi terhadap perkembangan tuntutan lingkungan.

b. Persoalan tujuan dan nilai-nilai

   Perubahan dalam nilai-nilai menjadi penting karena menyebabkan terjadinya perubahan tujuan suatu organisasi. Adakalanya tujuan tidak berubah, tetapi perubahan dalam nilai-nilai dapat menyebabkan timbulnya perubahan atas perilaku. Tujuan-tujuan baru dikarenakan faktor eksternal dalam beberapa hal dapat dipaksakan seiring dengan perkembangan aturan dan hukum. Strategi keorganisasian dalam hal ini adalah implementasi fungsi dari beberapa faktor, diantaranya yaitu peluang yang muncul dalam perubahan lingkungan; kompetensi internal dan sumberdaya; kapasitas manajerial atau kepemimpinan; serta tanggungjawab sosial.

c. Persoalan teknikal

   Perkembangan metode dan teknologi menyebabkan timbulnya pengaruh luas yang berdampak terhadap berbagai sub-sistem dalam organisasi. Perubahan secara teknikal mencakup bentuk dan/atau *out-put* suatu organisasi dalam proses transformasi kelembagaan. *Forecasting* teknikal menjadi perhatian berbagai organisasi modern dalam upaya menghadapi perkembangan lingkungan yang tidak pasti secara dinamis.

d. Persoalan struktural

   Berkaitan dengan perubahan berbagai sub-sistem dalam organisasi yang meliputi penyesuaian ke dalam struktur yang tepat dalam keadaan relatif stabil, dalam rangka pengembangan metode pelaksanaan tugas atau pemudahan koordinasi antar satuan organisasi agar kinerja kelembagaan dapat berjalan secara efektif dan efisien, melalui pengembangan dan atau pengintegrasian beberapa unit organisasi, yang akan memberi dampak pada keseluruhan sistem dan proses penyesuaian lebih lanjut.

---

[184]. Ibid, hlm. 64 - 68

e. Persoalan psikosial

Perubahan-perubahan moral dan motivasi para indifidu atau kelompok nmenimbulkan dampak yang besar. Pada bagian ini, dinamika kelompok dapat menjadi menunjang dan atau penghambat kinerja organisasi. Peran psikososial sangat krusial dalam kaitannya dengan implementasi perubahan perubahan yang berasal dari sumber yang lain.

f. Persoalan manajerial

Sistem manajerial dalam perencanaan dan pengawasan keorganisasian, mencakup upaya mempertahankan keseimbangan dinamik antara kebutuhan stabilitas dan kontinuitas kelembagaan, serta kebutuhan adaptasi dan inovasi. Berdasarkan pandangan tersebut, pengembangan kapasitas merupakan tindaklanjut perubahan dalam bentuk penyesuaian perilaku atau gaya kepemimpinan, perencanaan, kontrol, dan partisipasi pengambilan keputusan.

Mengacu konsep Milen dan Grindle, bahwa pengembangan kelembagaan terdiri dari kapasitas indifidu, kapasitas organisasi, kapasitas sistem dan strategi-strategi. Dalam pengembangan kapasitas individu, tingkatan kompetensi aparatur berdasarkan konsep Gross adalah sebagai berikut[185] :

1). Pengetahuan yang meliputi pengetahuan umum, serta pengetahuan teknis, pekerjaan dan organisasi, konsep administrasi dan metode, serta pengetahuan diri (aspek kognitif dan teknokratik).
2). Kemampuan visional yang meliputi manajemen, pengambilan keputusan, perencanaan, pengorganisasian, kontrol, kerjasama, penanganan konflik, dan intuitif (aspek evaluatif).
3). Tujuan yang meliputi: orientasi tindakan, kepercayaan diri, tanggung jawab, serta norma dan etika (aspek afektif).

Pengembangan kapasitas pada tingkatan kompetensi organisasi mencakup keseluruhan dari mata rantai kebijakan publik, yaitu *agenda setting*, implementasi dan evaluasi kebijakan. Pada lingkup kelembagaan publik (pemerintahan), menurut Paladino terdapat 3 (tiga) elemen penting yang terdiri dari[186]:

---

[185]. Richard M, 1984. *Efektifitas Organisasi* (Jakarta : Erlangga), hlm. 55
[186]. Capacity Building Birokrasi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Di Indonesia, 2012 (Makasar : STIA LAN), hlm. 19.

1). *Policy capacity*, yaitu kemampuan membangun proses pengambilan keputusan, koordinasi antar lembaga dan analisis terhadap keputusan tersebut.
2). *Implementation authority*, yaitu kemampuan untuk menjalankan dan menegakkan kebijakan secara luas, serta kemampuan untuk menjamin bahwa pelayanan umum benar-benar diterima secara baik oleh masyarakat.
3). *Operational efficiency*, yaitu kemampuan untuk memberikan pelayanan umum secara efektif/efisien, serta dengan tingkat kualitas yang memadai.

Sementara pada tingkat sistem, pengembangan kapasitas yang diperlukan meliputi pelembagaan keseluruhan kapasitas indifidu dan organisasi sebagai sebuah prosedur, mekanisme dan standar baku dalam kinerja kelembagaan, yang tercermin pada[187] :

1). *Standart operational procedure* (SOP).
2). Regulasi teknis sebagai penjabaran kebijakan dasar.
3). Kesepakatan bersama dengan para pemangku kepentingan (*stake holders*) mengenai nilai, mekanisme, prosedur dan lainnya dalam penyelenggaraan organisasi dan pencapaian tujuan kelembagaan.

Selanjutnya pada tingkat strategi-strategi, pengembangan kapasitas kelembagaan berdasarkan dimensi *capacity building* meliputi[188] :

1). Visi dan missi organisasi.
2). Sistem kebijakan.
3). Struktur organisasi.
4). Manajerial dan kepemimpinan.
5). Akuntabilitas internal dan eksternal kelembagaan.
6). Budaya organisasi
7). Sumberdaya manusia.
8). Adaptasi dan pengembangan lingkungan.

---

[187]. Ichwan Santosa, op.cit, hlm. 23.
[188]. Ibid, hlm. 22.

Dalam pendekatan perilaku organisasi, tingkatan-tingkatan *capacity building* sebagaimana di atas berkaitan dengan kemampuan organisasi menyesuaikan diri dengan tuntutan perubahan, baik yang terjadi karena dorongan dari dalam yang timbul dari tuntutan perubahan sistem nilai dan norma kelompok (faktor internal), maupun yang terjadi dari luar yang terjadi karena interaksi kelembagaan dengan lingkungan, baik pada saat menerima masukan (*in put*) maupun pada saat menberikan keluaran (*out put*). Selanjutnya, kemampuan adaptasi terhadap perubahan menuntut pentingnya penyusunan suatu strategi agar perubahan tersebut tidak menghambat kinerja organisasi, memberi manfaat secara luas, dan upaya terjaganya keberlangsungan kelembagaan, yang dilakukan melalui penguatan kapasitas dan implementasi perubahan secara berencana[189].

C.3 Tujuan dan Faktor yang Mempengaruhi *Capacity Building*

Ricket menyatakan bahwa *the ultimate goal of capacity building is to enable the organization to grow stronger in achieving ats purpose and mission*[190]. Mengacu pendapat beberapa ahli tersebut, maka tujuan dari *capacity building* dapat dibagi kedalam 2 (dua) bagian utama yaitu[191] :

a. Secara umum diwujudkan kepada keberlanjutan suatu sistem.
b. Secara khusus ditujukan untuk mewujudkan kinerja yang lebih baik sebagaimana dilihat pada aspek :

---

[189]. Adam I. Indrawijaya, 1989, *Perilaku Organisasi* (Bandung : Sinar Baru Bandung), hlm. 233
[190]. Ratnasari, Makmur dan Ribawanto, op.cit, hlm. 105.
[191]. Yeremias. T. Keban, 2000, "*Good Governance dan Capacity Building Sebagai Indikator dan Fokus Penilaian*". (Jakarta : Jurnal Perencanaan Pembangunan), hlm. 7

1) Efisiensi dalam hal waktu *(time*) dan sumber daya (*resources*) yang dibutuhkan guna mencapai suatu *outcome*.
2) Efektifitas berupa kepantasan usaha yang dilakukan dalam mewujudkan hasil yang diinginkan.
3) Responsifitas yakni bagaimana mensinkronkan antara kebutuhan dan kemampuan untuk maksud tersebut.
4) Pembelajaran yang terindikasi pada kinerja individu, grup, organisasi dan sistem kelembagaan.

Dalam mewujudkan *capacity building*, terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi pelaksanaan dan kualitas capaian pengembangan kapasitas kelembagaan. Secara khusus, Soeprapto mengemukakan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi pengembangan kapasitas, yaitu[192] :

a. Komitmen bersama (*Collective commitments)*

   Collective commitments dari seluruh aktor yang terlibat dalam sebuah organisasi sangat menentukan sejauh mana pengembangan kapasitas akan dilaksanakan ataupun disukseskan. Komitmen bersama ini merupakan modal dasar yang harus terus menerus ditumbuhkembangkan dan dipelihara secara baik oleh karena faktor ini akan menjadi dasar dari seluruh rancangan kegiatan yang akan dilakukan oleh sebuah organisasi. Tanpa adanya komitmen baik dari pimpinan tingkat atas, menengah maupun bawah dan juga staff yang dimiliki, sangatlah mustahil mengharapkan program pengembangan kapasitas bisa berlangsung apalagi berhasil dengan baik.

b. Kepemimpinan yang kondusif (*condusive leadership)*

   Faktor *conducive leadership* merupakan salah satu hal yang paling mendasar dalam mempengaruhi inisiasi dan keberhasilan pengembangan kapasitas personal dalam kelembagaan sebuah organisasi. Dalam konteks lingkungan organisasi publik, harus terus menerus didorong sebuah mekanisme kepemimpinan yang dinamis. Hal tersebut karena tantangan ke depan yang semakin berat dan juga realitas keterbatasan sumber daya yang dimiliki sektor publik. Kepemimpinan kondusif yang memberikan kesempatan luas pada setiap elemen organisasi dalam menyelenggarakan pengembangan kapasitas merupakan sebuah modal dasar dalam menentukan efektivitas kapasitas kelembagaan menuju realisasi tujuan organisasi yang diinginkan.

---

[192]. Soeprapto Riyadi, 2006, *"Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah Menuju Good Governance"*. Jurnal Ilmiah Administrasi Publik, Vol. IV No. 1, FIA UNIBRAW, hlm. 20

c. Reformasi Peraturan

Dalam organisasi harus disusun peraturan yang mendukung pembangunan kapasitas dan dilaksanakan secara konsisten. Tentu saja peraturan yang berhubungan langsung dengan kelancaran pembangunan kapasitas itu sendiri, misalnya saja peraturan adanya sistem *reward* dan *punishment.*

d. Reformasi Kelembagaan

Reformasi kelembagaan menunjuk penciptaan iklim pengembangan kapasitas kelembagaan menuju tujuan ingin dicapai, yang mengacu 2 (dua) aspek penting, yaitu struktural dan kultural sebagai penopang pengembangan kapasitas. Diawali identifikasi kapasitas serta pengakuan kelemahan dan kekuatan yang dimiliki (*existing capacities*), dalam rangka terciptanya peta arah jalan untuk mencapai pengembangan kapasitas.

e. Peningkatan Kekuatan dan Kelemahan yang Dimiliki

Identifikasi kekuatan dan kelemahan untuk menyusun program pengembangan kapasitas yang baik, melalui perbaikan kelemahan dan kekuatan yang dimiliki organisasi tetap dijaga dan dipelihara.

Identifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi *capacity building* bersifat penting dalam implementasi *capacity building* secara praktikal, serta menghadapi tantangan dinamika lingkungan secara internal maupun eksternal. Hal tersebut terkait dengan cara organsiasi berfungsi dan berinteraksi dengan lingkungannya, yang menuntut pengembangan strategi. Dalam konteks ini, terefleksi urgensi strategi transformasi organisasi dalam pencapaian tujuan kelembagaan[193], yang meliputi pengintegrasian strategi organisasi dengan strukturnya, metode kerja dan teknologi, serta pengelolaan sumberdaya manusia yang pelaksanaannya disesuaikan dengan lingkungan eksternal organisasi. Pada bagian ini, transformasi organisasi diarahkan kepada 3 (tiga) faktor organisasional, yang terdiri dari *pertama* struktur organisasi sebagai kesatuan, *kedua* proses manajemen, dan *ketiga* kultur organisasi[194].

---

[193]. Sondang P. Siagian, 2012, *Teori Pengembangan Organisasi* (Jakarta : Bumi Aksara), hlm. 228
[194]. Ibid, 230

BAB. IV PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian hasil pembahasan, maka kesimpulan sebagai jawaban atas rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Arah kebijakan penguatan kelembagaan pengawas Pemilu dalam penyelenggaraan Pilkada berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 *a quo* beserta peraturan perundangan perubahannya diwujudkan melalui :
    a. Pemantapan kedudukan kewenangan sebagaimana amanat Pasal 22E ayat (5) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
    b. Perubahan secara mendasar tata hubungan kewenangan antar-kelembagaan penyelenggara Pemilu;
    c. Penguatan tugas, kewenangan dan kewajiban dalam pencegahan dan penanganan pelanggaran berdasarkan tata hukum sistem kepemiluan;
    d. Penguatan peran kelembagaan dalam mewujudkan Pilkada secara demokratis berdasarkan asas – asas kepemiluan;
    e. Penguatan fungsi kelembagaan terhadap implementasi asas-asas kepemiluan bersifat objektif dan bersifat subjektif; dan
    f. Transformasi kelembagaan pengawas Pemilu sebagai institusi kontrol penyelenggaraan Pilkada.

2. Dampak penguatan kelembagaan terhadap kapasitas lembaga dalam implementasi sistem pengawasan Pilkafa berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 *a quo* beserta peraturan perundangan perubahannya terdiri dari :
   a. Mekanisme dan persyaratan pembentukan kelembagaan belum menunjukkan antisipasi dampak penguatan kelembagaan terhadap efektifitas pelaksanaan tugas, kewenangan dan kewajiban, serta implementasi peran dan fungsi;
   b. Kapasitas kelembagaan Panwas Kabupaten/Kota secara umum belum memadai untuk mendukung penyelenggaraan tugas, kewenangan dan kewajiban, sebagai implikasi permasalahan kedudukan bersifat *ad hoc*;
   c. Kesenjangan pengaturan mengenai fungsi divisi-divisi terhadap uraian tugas sub-bagian dan in-proporsionalitas beban kerja sub-bagian pada Sekretariat Bawaslu Provinsi, serta belum memadainya pengaturan mengenai Pokja dalam penyelenggaraan tugas, kewenangan dan kewajiban menyebabkan kompleksitas implementasi sistem administrasi dan panatalaksanaan fungsi kelembagaan;
   d. Lemahnya kualitas Peraturan-Peraturan Bawaslu mengenai implementasi fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan tahapan-tahapan Pilkada, sebagai titik lemah penguatan kapasitas kelembagaan sekaligus hambatan dakam mewujudkan efektifitas pengawasan Pilkada; dan
   e. Terdapat permasalahan kekosongan norma dan kesenjangan kaidah dalam implementasi penanganan pelanggaran yang meliputi aspek substansi dan aspek teknis penanganan pelanggaran.

B. Saran

Berdasarkan uraian dampak penguatan kelembagaan pengawas Pemilu berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 beserta peraturan perundangan perubahannya, maka disampaikan saran sebagai berikut :

1. Objektifikasi rekruitmen anggota pengawas Pemilu melalui penerapan *computer asistant test* dalam pelaksanaan tes tertulis, serta penguatan transparansi proses melalui *release* hasil ujian tertulis dan hasil ujian wawancara secara terbuka. Selanjutnya, ketentuan persyaratan kemampuan serta keahlian yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu dan pengawasan Pemilu dirumuskan sebagai berikut :

    4. berpendidikan paling rendah S-1 pada bidang ilmu hukum dan/atau ilmu sosial lainnya yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu;
    5. memiliki kemampuan dan keahlian yang berkaitan dengan pengawasan Pemilu, wawasan hukum dan perundang-undangan; serta kemampuan ajudikasi dan teknis beracara; dan
    6. pernah menjadi penyelenggara Pemilu pada tingkatannya dan/atau minimal 2 (dua) kali pada tingkatan dibawahnya.

2. Guna terciptanya kepastian hukum atas waktu pembentukan dan masa tugas pengawas Pemilu bersifat *ad-hoc* serta efektifitas implementasi anggaran, Bawaslu perlu berkoordinasi dengan jajaran instansi terkait dalam rangka peninjauan kembali perangkat peraturan perundang-undangan mengenai ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud;

3. Peningkatan tipelogi Bawaslu Provinsi dan perubahan kelembagaan pengawas Pemilu kabupaten/kota menjadi bersifat tetap dan/atau penguatan struktur organisasi pengawas Pemilu ditingkat provinsi dan kabupaten/kota;

4. Penataan kembali Peraturan-Peraturan Bawaslu mengenai Tata Kerja, Susunan Organisasi Sekretariat dan Pengawasan Tahapan yang berorientasi kepada tercipatnya sinergisitas antar kompartemen kelembagaan dalam penyelenggaraan tugas, kewenangan, dan kewajiban, serta peran dan fungsi secara integratif.

5. Penataan kembali Peraturan-Peraturan Bawaslu mengenai implementasi fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan tahapan-tahapan Pilkada berdasarkan normatif peraturan perundangan dan antisipasi secara nyata *trend*/modus pelanggaran, yang berorientasi kepada peningkatan kapasitas kelembagaan; penguatan pengendalian internal dan antisipasi dampak berdasarkan manajemen resiko; sinergi dengan pemangku kepentingan; serta pengintegrasian pencegahan pelanggaran berdasarkan kedudukan dan wilayah kewenangan.

6. Penataan kembali Peraturan Bawaslu mengenai penanganan pelanggaran dan penyelesaian sengketa yang meliputi :

   a. pengaturan mengenai penyelesaian sengketa mengakomodasi perkembangan norma dan kaidah berdasarkan peraturan perundangan;
   b. pembentukan Peraturan Bawaslu mengenai penanganan pelanggaran dipisahkan dari pengaturan mengenai pengawasan Pemilu;
   c. pengaturan mengenai penanganan pelanggaran administrasi, kode etik serta pidana dilaksanakan berdasarkan Peraturan Bawaslu yang terpisah dan secara khusus mengatur mengenai hal tersebut; dan
   d. penyusunan substansi Peraturan Bawaslu sebagaimana di atas dilaksanakan berdasarkan norma dan kaidah peraturan perundangan, serta mengakomodasi pengaturan pengendalian internal, pengintegrasian fungsi divisi-divisi terkadap uraian tugas sub-bagian dan implementasi Pokja-Pokja.

DAFTAR PUSTAKA

Adam I. Indrawijaya, 1989, *Perilaku Organisasi* (Bandung : Sinar Baru Bandung

Amirudin dan Zainal Asikin, 2012, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Radja Grafindo Persada, Jakarta

Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung

Abu Daud Busroh, 2011, *Ilmu Negara*, PT. Bumi Aksara, Jakarta

Affan Gafar, 2000, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi* Pustaka Pelajar, Yogyakarta

Anni Milen, 2004, *Pegangan Dasar Pengembangan Kapasitas*, Pondok Pustaka Jogja, Yogyakarta

Armen Yasir, 2014, *Hukum Perundang-Undangan*, Justice Publisher, Bandar Lampung

Bernard Dermawan Sutrisno, 2002, *Konflik Politik KPU Dalam Pemilu 1999*, Mutiara Sumber Widya, Jakarta

Bagir Manan, 2000, *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Press, Bandung

David E. Apter, 1987, *Pengantar Analisa Politik*, LP3ES, Jakarta

Frans Magnis Suseno, 1997, *Mencari Sosok Demokrasi*, Gramedia Pustaka, Jakarta

Imam Hardjanto, 2006, *"Pembangunan Kapasitas Lokal"*. (Thesis Program Pascasarjana Universitas Brawijaya

Imam Syaukani dan A.Ahsin Thohari, 2004, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta

Indria Samego, 1998, *Menata Negara Usulan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia Tentang RUU Politik*, Mizan, Bandung

Jimly Asshiddiqie, 2002, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat* (Jakarta : Pusat Studi HTN FH-UI)

----------, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta

----------, 2014, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajagrafindo Persada, Jakarta

Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, 2012, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Jakarta

J. Winardi, 2005, *Manajemen Perubahan*, Prenada Media, Jakarta

Kamal Hidjaz, 2010, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Pustaka Refleksi, Makasar

Kusnardi dan Hermaily Iberahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* Pusat Studi HTN FH-UI, Jakarta

Mirriam Budiardjo, 1993, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka, Jakarta

Moh. Mahfud MD, 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta

Moh. AS. Hikam, 1997, *Redemokratisasi dan Civil Society*, LP3ES, Jakarta

Mulyana W. Kusumah, 1986, *Perspektif Teori dan Kebijaksanaan Hukum*, Radjawali, Jakarta

Muchsan, 1992, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta

Nurhidayat Sardini, 2009, *Pedoman Pengawasan Pemilu*, Election-MDP, Jakarta

Nurmayani, 2009, *Hukum Administrasi Daerah*, Universitas Lampung Press, Bandar Lampung

Prajudi Atmosudirjo, 1988, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta

Peter Mahmud Marzuki, 2011, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta

Ramlan Surbakti, 1992, *Memahami Ilmu Politik* PT Grasindo, Jakarta

Ridwan HR, 2013, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta

Richard M, 1984. *Efektifitas Organisasi*, Erlangga, Jakarta

Sadjijono, 2008, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, LaksBang Pressindo, Yogyakarta

Samuel P. Huntington, 1995, *Gelombang Demokrasi Ketiga*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta

----------, *Penilaian Demokrasi di Indonesia*, 2001, Ameepro Graphic and Printing Internasional IDEA International Indonesia, Stochklom

Samsul Wahidin, 2008, *Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah* Pustaka Pelajar, Yogyakarta

Syamsir Torang, 2012, *Metode Riset Struktur dan Perilaku Organisasi*, Alfabeta Bandung, Bandung

Sudjiono Sastro Atmodjo, 1995, *Perilaku Politik*, IKIP Semarang Press, Semarang

Saifullah Bambang, 2008, *Asas Kepastian Hukum Dalam Pemerintahan Yang Baik*, Bilamcia, Jakarta

Sanafiah Faisal, 1999, *Format-Format Penelitian Sosial*, Rajawali Press, Jakarta

Sondang P. Siagian, 1990, *Filsafat Administrasi*, Gunung Agung, Jakarta

----------, 2012, *Teori Pengembangan Organisasi*, Jakarta, Bumi Aksara

Tjahyo Kumolo, 2015, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, Mizan Publika, Bandung

Tom Bottomore, 1992, *Sosiologi Politik*, Rieneka Cipta, Jakarta

Victor M. Situmorang, 1998, *Aspek-aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, Jakarta

Yoyoh Rohaniyah Efriza, 2015, *Pengantar Ilmu Politik*, Intrans Publisihing, Malang

Zaeni Asyhadie dan Arief Rahman, 2003, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta

Zainudin Ali, 2014, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta

Jurnal

Endarsari, Dwimawanti dan Rostyaningsih, *Analisis Pengembangan Kapasitas (capacity Building) Pegawai pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kendal*. Jurnal Administrasi Publik FISIP Universitas Diponegoro, Semarang

Mubaroq, Rudy dan Heryandi, *Kedudukan Dewan Kehormatan penyelenggara Pemilu (DKPP) Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jurnal Ilmu Hukum Praevia, Vol. 7 No. 2, Juli – Desember 2013

M. Iwan Satriawan, *Pengawasan Pemilukada Oleh Rakyat (Upaya Mencegah Pelanggaran Pemilukada)*, Jurnal BAWASLU Volume.2 Edisi I Tahun 2016

Nurhidayat Sardini, *Modus Pelanggaran Kode Etik Penyelenggaraan Pemilukada Tahun 2015, Proyeksi Dalam Penyelenggaraan Pemilukada Tahun 2017 dan Anitispasinya Bagi Pengawas Pemilu*, Jurnal BAWASLU Volume.2 Edisi I Tahun 2016

R. Syawawi dan Khoirunnisa Agustiyati, *Membunuh Demokrasi Lokal, Mengembalikan Pemilihan Kepala Daerah kepada DPRD.* Jurnal Pemilu dan Demokrasi, Vol. 4, November 2010

Ratnasari dan Ribawanto, *Pengembangan Kapasitas (capacity building) Kelembagaan Pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Jombang*. Jurnal Administrasi Publik Universitas Brawijaya, Malang Vol.1 No.3 Juli – Desember 2012

Soeprapto Riyadi, 2006, *"Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah Menuju Good Governance"*. Jurnal Ilmiah Administrasi Publik, Vol. IV No. 1, FIA UNIBRAW

Yosa, 2010, *Pengawasan Sebagai Sarana Penegekan Hukum Administrasi Negara*, Jurnal Kementerian Dalam Negeri

Yeremias. T. Keban, 2000, "*Good Governance dan Capacity Building Sebagai Indikator dan Fokus Penilaian*". (Jakarta : Jurnal Perencanaan Pembangunan)

Makalah

Hikmahanto Juwana, Ceramah : *"Arah Kebijakan Pembangunan Hukum Bidang Perekonomian dan Investasi",* Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen, diselenggarakan BPHN Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta, 29 – 31 Mei 2006

Makalah *Seminar Hasil Evaluasi Pengawasan Pilkada Serentak Tahun 2015* oleh Departemen Politik dan Pemerintahan FISIP Universitas Diponegoro bekerjasama dengan Bawaslu, pada tanggal 20 September 2016 di Semarang, Jawa Tengah

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu

Undang-Undang Nomor. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu

Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

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

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

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

Peraturan Presiden Nomor. 80 Tahun 2012 Tentang Organisasi, Tugas, Fungsi, Wewenang dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Badan Pengawas Pemilihan Umum, Sekretariat Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Sekretariat Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota dan Sekretariat Panitia Pengawas Kecamatan

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 191/PMK.05/2011 Tentang Mekanisme Pengelolaan Hibah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor. 44 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan Dana Kegiatan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota;

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor. 51 Tahun 2015 tentang Perubahan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor. 44 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan Dana Kegiatan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota,

Peraturan Bawaslu Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pembentukan, Pemberhentian, dan Penggantian Antar Waktu Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan, Pengawas Pemilihan Umum Lapangan, dan Pengawas Pemilihan Umum Luar Negeri

Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Nomor. 2 Tahun 2013 tentang Pemeriksaan Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu di Daerah

Peraturan Bawaslu Nomor. 2 Tahun 2013 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Badan Pengawas Pemilihan Umum, Sekretariat Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Sekretariat Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, dan Sekretariat Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan

Peraturan Bawaslu Nomor 11 Tahun 2014 tentang Pengawasan Pemilu

Peraturan Bawaslu Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 11 tahun 2014 Tentang Pengawasan Pemilu

Peraturan Bawaslu Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pengawasan Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih Dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati Serta Walikota Dan Wakil Walikota

Peraturan Bawaslu Nomor 5 tahun 2015 Tentang Pengawasan Tahapan Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati Serta Walikota dan Wakil Walikota

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor. 7 Tahun 2015 Tentang Tata Kerja dan Pola Hubungan Badan Pengawas Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, Pengawas Pemilu Luar Negeri dan Pengawas TPS

Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati Serta Walikota dan Wakil Walikota

Peraturan Bawaslu Nomor 10 tahun 2015 Tentang Pengawasan Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati Serta Walikota dan Wakil Walikota

Peraturan Bawaslu Nomor 11 Tahun 2015 Tentang Pengawasan Dana Kampanye Peserta Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati Serta Walikota dan Wakil Walikota

Peraturan Bawaslu Nomor 12 Tahun 2015 Tentang Pengawasan Perencanaan, Pengadaan dan Pendistribusian Perlengkapan Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati Serta Walikota dan Wakil Walikota

Peraturan Bawaslu Nomor 13 Tahun 2015 Tentang Pengawasan Pemungutan dan Penghitungan Suara Di Tempat Pemungutan Suara Dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota

Peraturan Bawaslu Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pengawasan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara dan Penetapan Hasil Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati Serta Walikota Dan Wakil Walikota

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

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor. 3 Tahun 2016 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017

Keputusan Ketua Bawaslu RI Nomor. 0611-KEP Tahun 2015 tentang Pedoman Pengelolaan Dana Hibah Penyelenggaraan Pengawasan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota, sebagaimana telah diubah sebagian dengan Keputusan Ketua Bawaslu RI Nomor. 0171/K.Bawaslu/OT.03/BII/2016

Putusan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi Nomor. 072-073/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 108-109/PHPU.B-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80,81/PUU-IX/2011 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Karya Ilmiah

Mayland Roberto, 2001. *"Posisi Agama Terhadap Negara di dalam UUD 1945"*, (Skripsi FISIP Universitas Lampung)

Heriyanto, 2011, *Tinjauan Analisis Normatif Yuridis Terhadap Pelaksanaan Putusan Sengketa Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2010 oleh Komisi Pemilihan Umum* (Tesis Fakultas Hukum Pascasarjana Hukum Kenegaraan Universitas Indonesia)

Abdul Qodir, 2011. *"Analisis Kelembagaan Dalam Upaya Membangun Kesejahteraan Masyarakat"* (Thesis FISIP Universitas Indonesia)

Ichwan Santosa, 2008, "*Analisis Dampak Penekaran Wilayah Terhadap Pengembangan Kapasitas Kelembagaan Pemerintahan Daerah*". (Thesis FISIP Universitas Indonesia)

Internet

Didik Supriyanto, 2014, *Treshold dalam Wacana Pemilu*, http//:rumah pemilu.org/ dikutip pada tanggal 11 September 2016

Peterson, 2003, sebagaimana dikutif pada http://belajartanpabuku.blogspot.co.id/2014

Hamdan Zoelva, 2008, *"Tinjauan Konstitusi Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah"*, dikutip dari http://hamdanzoelva.wordpress.com, pada tanggal 14 Agustus 2016

Muyassarotussolichah, *Melacak Akar, Cabang dan Ranting Politik Hukum UUD 1945 Hasil Amandemen*, http://ern.pendis.kemenag.go.id,

Kania Sekar Asih, 23 Februari 2011, *Sistem Pemilihan Presiden Indonesia*, https//:kminoz.wordpress.com/ dikutip pada tanggal 12 September 2016

Lili Romli, 2007. *"Evaluasi Pilkada Langsung di Indonesia"*, dikutip dari Pusat Penelitian Politik LIPI, http/:books.google.co.id, pada tanggal 18 Agustus 2016

http://bkadnasional.blogspot.co.id/2011/06/pengantar-perspektif-pengertian.html, dikutip pada tanggal 10 Agustus 2016