

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan kedaulatan rakyat, sesuai dengan Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjelaskan: “*Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Kedaulatan rakyat tercermin dengan dilaksanakannya pemilihan umum dalam waktu tertentu. Sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka kekuasaan untuk menentukan corak dan cara pemerintahan sesungguhnya berada di tangan rakyat. Kedaulatan tersebut dilaksanakan menurut ketentuan UUD, yaitu oleh lembaga negara, dan oleh rakyat yang diantaranya melalui mekanisme pemilihan umum, sebagaimana diatur dalam Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “*Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, setiap lima tahun sekali*”.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penyelenggara pemilihan umum harus berpedoman pada asas mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, kepentingan

umum, keterbukaan, proporsionalitas, akuntabilitas, efisiensi dan efektivitas. Pentingnya penyelenggaraan Pemilu berdasarkan asas-asas tersebut untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilihan umum yang dapat merepresentasikan pelaksanaan hak politik masyarakat dalam menjamin pemilihan umum yang professional serta mempunyai integritas, kapabilitas, dan akuntabilitas.

Penyelenggaraan Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih gubernur, bupati dan walikota secara demokratis. Komisi Pemilihan Umum Provinsi sebagai penyelenggara pemilihan umum yang bertugas menyelenggarakan pemilihan umum di provinsi, dan merupakan bagian dari Komisi Pemilihan Umum (KPU). Dalam pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disebutkan bahwa Komisi Pemilihan Umum Provinsi, selanjutnya disingkat KPU Provinsi, adalah penyelenggara Pemilu yang bertugas melaksanakan Pemilu di provinsi.

Pemilihan umum merupakan sarana penting bagi rakyat untuk menentukan sikap politiknya dan meminta akuntabilitas dari para pejabat publik yang mewakili kepentingan masyarakat. Sementara Pemilu 2014 yang berlangsung menimbulkan banyak persoalan sehingga kepercayaan publik terhadap Komisi Pemilihan Umum

(KPU) menurun.¹ Pelaksanaan Pemilihan umum Legislatif di daerah memang harus dipersiapkan dengan baik oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD). Hal ini dikarenakan banyak kecurangan dan kekacauan yang dilakukan oleh Caleg maupun Parpol demi kepentingan untuk menang dalam Pileg tersebut. Salah satu provinsi di Indonesia yang 20 % DPTnya berada di Provinsi Jawa Barat.

Selain itu selama proses pelaksanaan Pemilu di daerah, masih banyak diwarnai dengan adanya fenomena Golput. Memang Golput bukanlah pilihan bijak, namun tetap golput adalah hak suara. Mengapa? Pertama, pilihan untuk tidak memilih adalah bentuk pemborosan terhadap anggaran belanja Negara. Kedua, legitimasi kekuasaan calon terpilih tidak mewakili aspirasi rakyat, dalam arti legitimasi uji materi dan uji publik calon terpilih tidak valid dan bisa memunculkan pembangkangan sipil di kemudian hari. Bahwa, Golput tidak mempunyai substansial dan prosedural yang sah dan dipandang sebagai kegagalan proses demokrasi. Ketiga, Golput adalah bentuk keluhan terhadap keadaan yang ada. Golput membuat kita nakal terhadap demokrasi, dalam arti demokrasi tidak rusak dan juga tidak diperbaiki dengan adanya Golput. Artinya, keberadaan Golput adalah fenomena tawar menawar harga demokrasi dan ini merupakan bagian dari hak politik.²

¹<http://nasional.kompas.com/read/2014/05/06/2032177/Pemilu.Banyak.Masalah.Kepercayaan.terhadap.KPU.Menurun>edisi Selasa, 6 Mei 2014 diakses tanggal 13 September 2015 pukul 22.00 WIB.

² Nyoman Subanda. 2009. “*Analisis Kritis terhadap Fenomena Golput dalam Pemilu*”. Jurnal Konstitusi, Vol. II, No. 1. Hal.63-64.

Tabel 1.1
Rekapitulasi Daftar Pemilih Tetap Provinsi Jawa Barat
Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD
Kabupaten/Kota

No	Nama Kabupaten/Kota	Jumlah Kec.	Jumlah Des/Kel	Jumlah TPS	Jumlah Pemilih		
					L	P	L+P
1	Kabupaten Bogor	40	434	8,891	1,657,064	1,574,308	3,231,372
2	Kabupaten Sukabumi	47	386	4,744	881,832	865,144	1,746,976
3	Kabupaten Cianjur	32	360	4,324	839,639	800,633	1,640,272
4	Kabupaten Bandung	31	280	6,335	1,228,765	1,195,149	2,423,914
5	Kabupaten Garut	42	442	5,275	886,415	882,809	1,769,224
6	Kabupaten Tasikmalaya	39	351	4,489	675,955	667,233	1,343,188
7	Kabupaten Ciamis	36	358	3,346	610,173	622,241	1,232,414
8	Kabupaten Kuningan	32	376	2,595	429,108	420,800	849,908
9	Kabupaten Cirebon	40	424	4,444	873,695	855,218	1,728,913
10	Kabupaten Majalengka	26	343	2,772	478,155	485,957	964,112
11	Kabupaten Sumedang	26	283	2,358	412,135	414,095	826,230
12	Kabupaten Indramayu	31	317	3,749	706,520	731,422	1,437,942
13	Kabupaten Subang	30	253	3,433	566,959	578,115	1,145,074
14	Kabupaten Purwakarta	17	192	1,630	320,339	318,610	638,949
15	Kabupaten Bekasi	23	187	5,297	1,027,439	1,008,499	2,035,938
16	Kabupaten Karawang	30	309	4,180	830,501	829,751	1,660,252
17	Kabupaten Bandung Barat	16	165	3,427	578,831	569,093	1,147,924
18	Kota Bogor	6	68	2,014	335,488	330,636	666,124

19	Kota Sukabumi	7	33	671	110,745	111,344	222,089
20	Kota Bandung	30	151	5,334	832,361	828,983	1,661,344
21	Kota Cirebon	5	22	648	115,852	117,418	233,270
22	Kota Bekasi	12	56	4,687	860,607	858,288	1,718,895
23	Kota Depok	11	63	3,458	623,607	621,714	1,245,321
24	Kota Cimahi	3	15	1,091	189,164	192,608	381,772
25	Kota Tasikmalaya	10	69	1,321	237,821	232,201	470,022
26	Kota banjar	4	25	405	69,007	71,325	140,332
	Total	626	5,962	90,918	16,378,177	16,183,594	32,561,771

Sumber : KPUD Jawa Barat

Jawa Barat sebagai salah satu Provinsi yang memiliki jumlah Kabupaten sebanyak 17 dan Kota sebanyak 9. Sementara jumlah TPS pada Pemilu Legislatif 2014 lalu sebanyak 90.918. Tentunya semakin banyak TPS maupun pemilihnya pelaksanaan Pemilihan Umum tahun 2014 banyak terdapat permasalahan. Total jumlah pemilih di Jawa Barat sebanyak 32.562.771 dan Komisi Pemilihan Umum Jawa Barat menyatakan jumlah warga Jawa Barat yang tidak menggunakan hak pilihnya pada Pemilihan Umum (Pemilu) 2014 mencapai 9.568.358 orang.³ Melihat angka yang signifikan ini Pemilu 2014 lalu belum dapat mencerminkan praktek demokrasi yang sesungguhnya. Selain permasalahan golput juga terdapat perbedaan jumlah tempat pemungutan suara yang kedapatan ada surat suara tertukar di provinsi ini. Data dari KPUD terdapat 231 TPS yang surat suaranya tertukar dan rusak. Adapun data yang dimiliki oleh Bawaslu, surat suara tertukar dan rusak ada di 377

³<http://www.merdeka.com/pemilu-2014/95-juta-warga-jawa-barat-golput-di-pileg-2014.html> edisi 24 April 2014 diakses pada tanggal 14 September 2015 pukul 11.00 WIB.

TPS.⁴Selain itu masalah yang terjadi pada Pemilihan Umum Legislatif tahun 2014 adalah pelanggaran dalam pemilu yang menurut laporan dari Bawaslu Jawa Barat terdapat 98 kasus dengan jumlah pelanggaran administrasi 77, pidana 77, kode etik 75 dan sengketa Pemilu sebanyak 2.

Good Governance adalah seperangkat nilai yang dapat digunakan untuk mengukur sejauh mana Pemerintah dalam hal ini penyelenggara Pemilu dalam melaksanakan seluruh tahapan Pemilu sesuai dengan prinsip-prinsip *Good Governance*. Semua persoalan pemilu yang ada di Jawa Barat menunjukkan bahwa pelebagaan *Good Governance* dalam proses pemilu belum berhasil dijalankan dengan baik. Nilai – nilai *Good Governance* tidak bisa diimplementasikan dengan baik. Sebagai contoh, nilai partisipasi belum optimal karena tingginya angka golput, nilai transparansi belum ditunjukkan berkaitan dengan tidak jelasnya dana kampanye, nilai rule of law tidak terwujud karena banyaknya pelanggaran, nilai akuntabilitas dipertanyakan terkait kualitas penyelenggara pemilu dan penyelenggaraannya, nilai efektif berbanding terbalik dengan output pemilu, nilai efisien belum terlaksananya mengingat tingginya biaya demokrasi di Indonesia ini. Atas dasar kondisi itulah, maka diperlukan sebuah penelitian tentang strategi yang tepat untuk melembagakan *Good Governance* dalam proses pemilu di Jawa Barat agar tujuan pemilu bisa tercapai dan tujuan akhir masyarakat sejahtera bisa diwujudkan.

⁴<http://regional.kompas.com/read/2014/04/11/0236183/Bawaslu.dan.KPU.Jawa.Barat.Beda.Angka.soal.Surat.Suara.Tertukar> edisi 11 April 2014 diakses pada Tanggal 14 September pukul 20.00 WIB.

B. Rumusan Masalah

Bagaimana strategi pelebagaan *Good Governance* dalam proses pemilu Legislatif di Jawa Barat tahun 2014?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan antara lain :

Mengetahui strategi pelebagaan *Good Governance* dalam proses pemilu Legislatif di Jawa Barat tahun 2014.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya, serta memperkaya kajian yang berkaitan dengan *Good Governances*sertasistem dan proses Pemilu.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan bisa dijadikan sebagai masukan bagi stakeholders, terutama pemerintah dan penyelenggara Pemilu untuk mendapatkan strategi yang tepat dalam mengimplementasikan *Good Governance* dalam pelaksanaan Pemilu. Selain itu diharapkan penelitian ini akan mendapatkan sebuah informasi ilmiah mengenai cara – cara yang bisa dilakukan untuk mengimplementasikan nilai – nilai *Good Governance* dalam proses pemilu.

E. Kerangka Teori

1. *Good Governance*

Pemerintahan yang baik (*Good Governance*) merupakan *issues* yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik yang dewasa. Tuntutan gencar dilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah sejalan dengan meningkatnya tingkat pengetahuan masyarakat disamping pengaruh dari globalisasi. Oleh karena itu tuntutan tersebut merupakan hal yang wajar dan sudah seharusnya direspon oleh pemerintah dengan melakukan perubahan – perubahan yang terarah untuk terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Governance menurut defenisi dari World Bank adalah “*the way state power is used in managing economic and social resources for devolepment and society*”. Suatu cara digunakan didalam mengatur sumber daya sosial dan ekonomi untuk pembangunan dan masyarakat. Dari segi *functional aspect*, *Governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah menjalankan fungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan. UNDP mendefenisikan sebagai “*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation’s affair at all levels*”. Sehingga dapat didefinisikan, *Governance* mempunyai tiga kaki (*three legs*) yaitu *economic*, *political*, dan *administrative*.

- a. *Economic Governance*, meliputi proses – proses pembuatan keputusan (*decision – making processes*) yang memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam

negara dan interaksi diantara penyelenggara ekonomi. *Economic Governance* mempunyai implikasi terhadap *equity, poverty, dan quality of life*.

- b. *Political governance*, merupakan proses – proses pembuatan keputusan untuk formulasi kebijakan.
- c. *Administrative Governance*, merupakan sistem implementasi proses kebijakan.⁵

Governance diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintahan dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Dalam konsep *governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor yang menentukan. Implikasi peran pemerintah sebagai pembangunan maupun penyedia jasa layanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi bahan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas. *Governance* menuntut redefinisi peran negara, dan itu berarti adanya redefinisi pada peran warga. Adanya tuntutan yang lebih besar pada warga, antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintahan itu sendiri.⁶

⁵ Lembaga Administrasi Publik dan BPKP.2001.“*Akuntabilitas Dan Good Governance*”.Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, Lembaga Administrasi Negara. Hal. 5

⁶ Sumarto dan Hetifa Sj. 2003.“*Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*”. Bandung: Yayasan Obor Indonesia. Hal 1-2

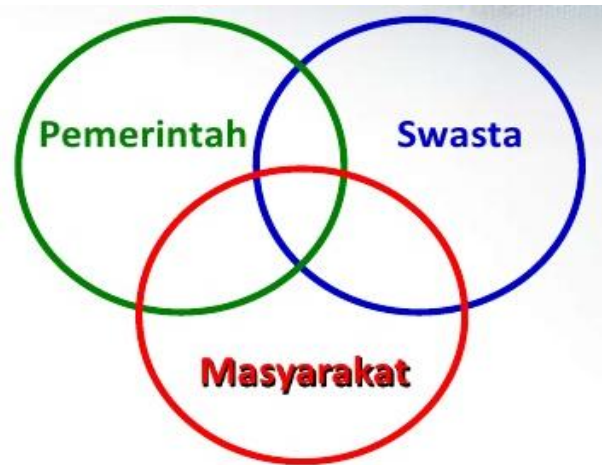
Berikut merupakan karakteristik–karakteristik dari *Good Governance* menurut UNDP, antara lain :

- a. Interaksi, melibatkan 3 sektor yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat untuk melaksanakan pengelolaan sumber daya ekonomi, politik, dan sosial.
- b. Komunikasi, terdiri dari sistem jejaring dalam proses pengelolaan dan kontribusi terhadap kualitas hasil.
- c. Proses penguatan diri, dalam hal ini sistem pengelolaan mandiri adalah kunci keberadaan dan kelangsungan keteraturan dari berbagai situasi kekacauan yang disebabkan dinamika dan perubahan lingkungan, memberikan kontribusi terhadap partisipasi dan menggalakkan kemandirian masyarakat dan memberikan kesempatan untuk kreativitas dan stabilitas berbagai aspek pemerintahan yang baik.
- d. Dinamis, keseimbangan sebagai unsur kekuatan kompleks yang menghasilkan persatuan, harmonisasi, dan kerjasama untuk pertumbuhan dan pembangunan yang berkelanjutan, kedamaian dan keadilan, serta kesempatan yang merata dari semua sektor untuk semua masyarakat.
- e. Saling ketergantungan yang dinamis antara pemerintah, kekuatan pasar, dan masyarakat.⁷

⁷Sedarmayanti. 2010. “*Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan Mewujudkan Pelayanan Prima dan Kepemimpinan Yang Baik*”. Bandung: PT. Refika Aditama. Hal: 282

Adapun hubungan antar sektor yang meliputi 3 domain *State* (negara atau pemerintah), *private sektor* (sektor swasta atau dunia usaha), dan *society* (masyarakat), yang saling berinteraksi dan saling menjalankan fungsi – fungsinya masing – masing.

Gambar 1.1
Hubungan Antar Sektor



Negara (*state*), sebagai suatu unsur *governance* yang termasuk lembaga-lembaga politik dan lembaga-lembaga sektor publik. Sektor swasta (*private sektor*) meliputi perusahaan-perusahaan swasta yang bergerak berbagai bidang dan sektor informasi lain di pasar. Sedangkan masyarakat (*Society*) terdiri dari individual maupun kelompok (baik yang terorganisasi maupun tidak) yang berinteraksi secara sosial, politik, dan ekonomi dengan aturan formal maupun tidak formal.⁸

⁸Lembaga Administrasi Publik dan BPKP. 2001. "Akuntabilitas Dan Good Governance". Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, Lembaga Administrasi Negara. Hal. 6

Dalam pemilihan umum kaitannya dengan hubungan antar sektor *good governance* yang bertindak sebagai Negara adalah penyelenggara Pemilu meliputi Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan BAWASLU. Sektor swasta (*private sektor*) seperti penyedia logistik Pemilu maupun pihak-pihak swasta yang terlibat dalam proses Pemilu. Sementara masyarakat (*society*) adalah seluruh pemilih dalam Pemilu, partai politik maupun lembaga-lembaga yang terlibat dalam proses Pemilu.

OECD (*Organization for Economic Coorporated Development*) yaitu organisasi untuk kerjasama ekonomi pembangunan dan World Bank mensinonimkan *Good Governance* dengan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal and political frameworks (undang-undang dan kerangka politik) bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan.⁹

UNDP memberikan definisi *Good Governance* sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif diantara Negara, sektor swasta dan masyarakat (*society*). Berdasarkan hal ini UNDP kemudian mengajukan karakteristik *Good Governances* sebagai berikut :

- a. *Participation*, yaitu keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyampaikan atau menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas

⁹ Sedarmayanti. 2003. "*Good Governance (Kepemerintahan yang Baik)*". Bagian Kedua, Bandung: Mandar Maju. Hal.7

dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif. Dalam konteks pemilu juga dapat dilihat dari bagaimana partisipasi masyarakat dalam menggunakan hak pilihnya, tingkat tingginya golput menjadikan indikasi kekurangan partisipasi masyarakat.

- b. *Rule Of Law*, yaitu suatu kerangka hukum yang harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak azasi manusia. Apabila masih banyak pelanggaran dalam pemilu yang tidak diproses, maka dapat menunjukkan bahwa penegakan hukum belum berjalan dengan baik.
- c. *Transparency*, transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor. Penggunaan dana kampanye, sumber dana kampanye, besaran dana kampanye yang masih banyak disembunyikan oleh peserta pemilu yang menunjukkan transparansi belum berjalan dengan baik.
- d. *Responsiveness*, lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap stakeholders. Jika dihubungkan dengan pemilu, maka harus dilihat bagaimana respon yang diberikan lembaga penyelenggara pemilu terhadap tuntutan masyarakat terkait proses pemilu.
- e. *Consensus orientation. Good Governance* menjadi perantara kepentingan yang berada untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur. Suatu keharusan untuk selalu berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas. Aturan-

aturan yang dijalankan dalam semua tahapan pemilu harus dijalankan demi kepentingan masyarakat umum.

- f. *Equity*. Setiap individu dalam masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan-keadilan dan kesempatan yang sama besar antara laki- laki dan perempuan, ataupun akses difabel dalam pemilu menjadi indikator aspek keadilan.
- g. *Effectiveness and efficiency*, proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin agar terciptanya budaya guan (efisien) dan berhasil guna (efektif). Jika dikaitkan dengan pemilu bisa dilihat bagaimana output yang dihasilkan dari pemilu serta penggunaan anggaran yang digunakan dalam setiap tahapan pemilu.
- h. *Accountability*, yaitu dimana para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat bertanggung jawa kepada publik dan lembaga-lembaga stakeholders. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eskternal organisasi. Jika dihubungkan dengan pemilu bisa dilihat dari hasil perolehan suara parpol dan kualitas kinerja penyelenggaran pemilu.
- i. *Strategic Vision*, para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *Good Governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan. Jika dihubungkan dengan pemilu, yang perlu diperhatikan adalah bagaimana sikap pemerintah dan

penyelenggara pemilu ke depan untuk mengurangi persoalan-persoalan yang muncul pada saat pemilu.¹⁰

2. Sistem dan Proses Pemilihan Umum

Dalam suatu sistem politik demokrasi, kehadiran pemilu yang bebas dan adil (*free and fair*) adalah suatu keniscayaan. Bahkan negara manapun sering menjadikan pemilihan umum sebagai klaim demokrasi atas sistem politik yang dibangunnya. Di negara-negara berkembang pemilihan umum sering kali tidak dapat dijadikan parameter yang akurat dalam mengukur demokrasi atau tidaknya suatu sistem politik. Artinya, ada tidaknya pemilu di suatu negara tidak secara otomatis menggambarkan ada atau tidaknya kehidupan demokrasi politik di negara tersebut. Hal ini disebabkan pemilu di beberapa negara dunia ketiga seringkali tidak dijalankan dengan menggunakan prinsip-prinsip demokrasi.

Secara konseptual, terdapat dua mekanisme untuk menciptakan pemilu yang bebas dan adil. Pertama, menciptakan seperangkat metode atau aturan untuk mentransfer suara pemilih ke dalam suatu lembaga perwakilan rakyat secara adil, atau yang disebut oleh banyak kalangan ilmuwan politik dengan sistem pemilihan (*electoral system*). Kedua, menjalankan pemilu sesuai dengan aturan main dan prinsip-prinsip demokrasi, atau yang oleh kalangan ilmuwan politik disebut dengan

¹⁰ Lembaga Administrasi Publik dan BPKP. 2001. "*Akuntabilitas Dan Good Governance*". Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, Lembaga Administrasi Negara. Hal. 7.

proses pemilihan (*electoral process*).¹¹ Pemilihan umum merupakan institusi pokok pemerintahan perwakilan yang demokratis, karena dalam suatu negara demokrasi, wewenang pemerintah hanya diperoleh atas persetujuan dari mereka yang diperintah. Mekanisme utama untuk mengimplementasikan persetujuan tersebut menjadi wewenang pemerintah adalah melalui pelaksanaan pemilihan umum yang bebas, jujur dan adil, khususnya untuk memilih presiden/kepala daerah. Bahkan dinegara yang tidak menjunjung tinggi demokrasi sekalipun, pemilihan umum diadakan untuk memberi corak legitimasi kekuasaan (otoritas).¹²

Dalam hubungan yang demikian, maka pemilihan umum sangat erat kaitannya dengan sistem pemilihan umum (*electoral system*). Akan tetapi, berkaitan dengan *electoral system* tersebut harus dibedakan antara *electoral laws* dengan *electoral process*. *Electoral laws* berkenaan dengan sistem pemilihan dan aturan yang menata jalannya pemilihan umum serta distribusi hasil pemilihan umum. Dalam kaitan ini sistem pemilihan umum adalah rangkaian aturan yang menurutnya pemilih mengekspresikan preferensi politik mereka, dan suara pemilih diterjemahkan menjadi kursi. Definisi ini mengisyaratkan bahwa sistem pemilihan umum mengandung elemen-elemen struktur kertas suara dan cara pemberian suara, besar distrik serta penerjemahan suara menjadi kursi. Dengan demikian hal-hal seperti administrasi

¹¹ Cecep Darmawan. 2009. "Pemilu dan Penguatan Demokrasi". Jurnal Konstitusi, Vol. II, No. 1. Hal.45

¹² Marzuki.2007. "Pengaruh Sistem Pemilihan Umum Terhadap Keterwakilan Politik Masyarakat Pada DPRD-DPRD Di Provinsi Sumatera Utara, Studi Konstitusional Peran DPRD Pada Era Reformasi Pasca Pemilu 1999". Medan : Program Pasca Sarjana USU. hlm. 143.

pemilihan umum dan hak pilih, walaupun penting berada diluar lingkup pembahasan sistem pemilihan umum. Sedangkan *electoral process* adalah menyangkut mekanisme yang dijalankan didalam mengelola pemilihan umum, mulai dari pendaftaran pemilih, pencalonan, kampanye (baik yang menyangkut isi, tema, prosedur, dan teknik) pemberian suara, serta penghitungan suara.

Menurut Heywood pemilu adalah “jalan dua arah” yang disediakan untuk pemerintahan dan rakyat, elit dan massa dengan kesempatan untuk saling mempengaruhi. Sebagai “jalan dua arah” fungsi pemilu secara garis besar terumuskan dalam dua perspektif yaitu:

a. *Bottom – Up*

Perspektif ini dapat dilihat sebagai sarana politisi yang dapat dipanggil untuk bertanggungjawab dan ditekan untuk mengantarkan bagaimana kebijakan merefleksikan opini publik. Termasuk fungsi dari *bottom – up* diantaranya adalah fungsi pemilu sebagai:

1. Rekrutmen Politisi.
2. Membentuk Pemerintahan.
3. Sarana Membatasi Perilaku dan Kebijakan Pemerintah.

b. *Top – Down*

Perspektif ini dapat dilihat sebagai sarana elit yang melakukan kontrol terhadap rakyat agar tetap gerak/diam (*quiescent*), dapat ditundukan (*malleable*), dan pada akhirnya dapat diperintah (*governable*). Fungsi dari perspektif *top – down* diantaranya adalah fungsi pemilu sebagai:

1. Memberi Legitimasi Kekuasaan.
2. Sirkulasi dan Penguatan Elit.
3. Menyediakan Perwakilan.

Diluar fungsi pemilu sebagai “jalan dua arah” yang lebih bersifat vertikal tersebut, satu fungsi pemilu yang tidak kalah penting adalah dimensi horisontal pemilu. Dalam dimensi horisontal, pemilu berfungsi sebagai:

1. Arena Pengelolaan Konflik Kepentingan.
2. Sarana Menciptakan Kohesi dan Solidaritas Sosial.¹³

Gambar 1.2
Siklus Pemilihan Umum



¹³Sigit Pamungkas. 2009. “Perihal Pemilu”. Yogyakarta: JIP UGM. Hal: 4 – 7

Strategi implementasi prinsip-prinsip *Good Governance* pada bidang tata kelola pemilu (*electoral governance process*). Menurut IDEA, Tata kelola pemilu atau *electoral governance* itu sendiri mengandung sedikitnya 4 sub bidang yang saling terkait, yakni Sub bidang kajian regulasi pemilu yang membahas mengenai parameter kepastian hukum pemilu terutama mengenai sistem pemilu, proses pemilu, badan-badan penyelenggara, dan penyelesaian sengketa pemilu.¹⁴

Sub bidang kajian yang kedua adalah menyangkut tata kelola proses elektoral yang meliputi penerapan tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dalam hal :

1. Perencanaan strategis dan perencanaan pembiayaan
2. Sosialisasi dan informasi pemilu
3. Pendaftaran pemilih
4. Administrasi peserta pemilu
5. Proses penetapan daerah pemilihan dan alokasi kursi
6. Nominasi kandidat
7. Kampanye pemilu dan dana kampanye
8. Proses pengadaan logistik pemilu
9. Penyelenggaraan pemungutan suara dan penghitungannya
10. Proses agregasi hasil pemungutan suara
11. Pengumuman hasil pemilihan umum

¹⁴IDEA. 2010. "*Electoral Justice*". The International IDEA Handbook. International Idea. Hal. 18-20

12. Proses konversi perolehan suara menjadi kursi (*electoral contest*)
13. Pengumuman kandidat terpilih
14. Pelantikan kandidat terpilih

Sub bidang kajian ketiga dalam tata kelola pemilu adalah tentang badan-badan penyelenggara pemilu (*Electoral Management Bodies*), yang meliputi :

1. Pembuatan regulasi pada semua tahapan pemilu yang diperintahkan oleh UU
2. Formulasi kebijakan yang menunjang sistem pendukung proses pemilu
3. perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan dari proses electoral
4. Membuat keputusan-keputusan yang diperlukan disetiap tahapan proses pemilu
5. Penerapan regulasi administratif pemilihan umum
6. Menjangkau publik dalam setiap proses pemilihan umum
7. Mengembangkan dan mengarahkan sekretariat penyelenggara pemilu
8. Supervisi, koordinasi, dan mengarahkan KPU daerah
9. Supervisi, koordinasi, dan mengarahkan penyelenggara pemilu di TPS melalui KPU daerah
10. Evaluasi pelaksanaan pemilu dan mengusulkan rekomendasi perbaikan untuk pemilu yang akan datang.

Sub bidang kajian yang keempat adalah mengenai penyelesaian pelanggaran dan sengketa pemilihan umum, yang meliputi :

1. Sistem pengajuan komplain pemilu
2. Mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu
3. Mekanisme penyelesaian pelanggaran yang mengandung unsur pidana pemilu
4. Penyelesaian sengketa administratif pemilu
5. Penyelesaian sengketa hasil pemilihan umum
6. Penyelesaian terhadap pelanggaran kode etik pemilihan umum.

Seluruh sistem penyelesaian sengketa pemilu perlu mengadopsi prinsip bahwa gugatan pemilu harus diajukan pada periode pemilu saat tindakan yang digugat terjadi. Oleh karena itu, tindakan atau keputusan yang tidak digugat selama periode tertentu bersifat final dan tidak dapat lagi dipermasalahkan. Praktik ini ditempuh untuk menjamin agar setiap tahapan pemilu dapat berjalan tanpa hambatan sehingga proses pemilu dapat berjalan dengan lancar. Istilah sistem penyelesaian sengketa pemilu merujuk pada kerangka hukum yang memuat mekanisme sistem keadilan pemilu secara detail yang dirancang untuk menyelesaikan sengketa pemilu dan menjamin hak pilih warga negara. Penyelesaian sengketa pemilu dapat diserahkan kepada badan legislatif, badan peradilan, atau badan penyelenggara pemilu yang memiliki fungsi yudisial, atau badan *ad hoc*.

Prinsip dan jaminan dalam penyelesaian sengketa pemilihan umum dapat menjamin proses pemilu dapat berjalan dengan lancar, yang dimaksud dengan

prinsip adalah nilai-nilai etika/politik yang dijadikan standar untuk memotivasi pemilih atau badan penyelesaian sengketa pemilu. Sistem penyelesaian sengketa pemilu harus mengikuti prinsip dasar pemilu yang fundamental (misalnya menyelenggarakan pemilu yang bebas, adil, dan jujur atau hak pilih yang bersifat universal) serta mengikuti prinsip umum yang berlaku dalam undang-undang (misalnya konstitusionalitas, legalitas, independensi kehakiman, proses hukum yang adil, dan hak untuk didampingi pembela yang kompeten). Jaminan adalah sarana atau instrumen hukum untuk menegakkan prinsip-prinsip sistem penyelesaian sengketa pemilu. Sistem penyelesaian sengketa pemilu yang berjalan baik akan memberikan jaminan bahwa ketidakberesan yang muncul akan dikoreksi dengan cara membatalkan, mencabut, mengubah, atau bahkan hanya mengakui adanya ketidakberesan tersebut. Jaminan lainnya mencakup mekanisme hukum untuk menetapkan dan melaksanakan hukuman pidana atau sanksi administrasi.

a) Jaminan struktural sistem penyelesaian sengketa pemilu

Jaminan struktural merupakan perwujudan prinsip-prinsip utama sistem penyelesaian sengketa pemilu, di antaranya:

1. Pengakuan secara hukum bahwa badan penyelesaian sengketa pemilu adalah badan yang independen.
2. Independensi dan imparialitas anggota badan penyelesaian sengketa pemilu
3. Kerangka akuntabilitas dan tanggung jawab badan penyelesaian sengketa pemilu dan anggotanya
4. Integritas dan profesionalisme anggota badan penyelesaian sengketa pemilu

5. Keberlanjutan dan independensi keuangan badan penyelesaian sengketa pemilu.

b) Jaminan prosedural sistem penyelesaian sengketa pemilu

Jaminan prosedural diberikan agar proses-proses hukum dalam sistem penyelesaian sengketa pemilu efektif, efisien, dan mudah diakses. Jaminan ini meliputi:

1. Ketentuan yang mengatur sistem penyelesaian sengketa pemilu yang transparan, jelas, dan ringkas
2. Akses atas proses keadilan pemilu yang lengkap dan efektif
3. Keadilan pemilu tanpa biaya, atau pembayaran atas jasa dengan biaya yang wajar
4. Putusan atau tindakan yang cepat dan tepat waktu untuk mengoreksi pelanggaran
5. Hak untuk mendapatkan pembelaan, mengikuti persidangan, dan mendapatkan proses hukum yang adil
6. Putusan dan ketetapan yang dilaksanakan sepenuhnya dan tepat waktu
7. Undang-undang pemilu yang ditafsirkan dan diterapkan secara konsisten.¹⁵

¹⁵ International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2010. *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA*. Jakarta : Indonesia Printer. Hal. 19-20

3. Teori Strategi

Menurut Siagian strategi adalah serangkaian keputusan dan tindakan mendasar yang dibuat oleh manajemen puncak dan diimplementasikan oleh seluruh jajaran suatu organisasi dalam rangka pencapaian tujuan organisasi tersebut.¹⁶ Agar strategi perusahaan atau organisasi disusun secara efektif, maka diperlukan adanya dapat informasi tentang kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman yang berkaitan dengan kondisi dan situasi perusahaan atau organisasi tersebut. Salah satu metode untuk mengetahui kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman perusahaan atau organisasi adalah analisis SWOT.

Menurut Graffin analisis SWOT adalah evaluasi atas kekuatan (*strengths*) dan kelemahan (*weaknes*) internal suatu organisasi yang dilakukan secara berhati-hati, dan juga evaluasi atas peluang (*opportunities*) dan ancaman (*threats*) dari lingkungan. Dalam analisis SWOT, stategik terbaik untuk mencapai misi suatu organisasi adalah dengan (1) mengeksploitasi peluang dan kekuatan suatu organisasi, dan pada saat yang sama (2) menetralkan ancamannya, dan (3) menghindari atau memperbaiki kelemahannya.¹⁷

- a) *Strength* (kekuatan) adalah suatu keunggulan sumber daya yang belum tergali dengan optimal sehingga memberikankemungkinan organisasi untuk lebih meningkatkan kinerjanya. Kekuatan merupakan sumber daya, keunggulan relatif terhadap pesaing dan kebutuhan pasar yang ingin dilayani oleh

¹⁶ Sondang P Siagian. 2005. “*Manajemen Stratejik*”. Jakarta: PT. Bumi Aksara. Hal. 25

¹⁷Ricky W. Griffin. 2004. “*Manajemen*”. Jilid 1, Edisi Ketujuh. Jakarta : Erlangga. Hal.228

organisasi, kekuatan adalah kompetisi khusus yang memberikan keunggulan komparatif dari pasar.

- b) *Weakness* (kelemahan) adalah keterbatasan dan kekurangan sumber daya, ketrampilan yang dibutuhkan organisasi sehingga menghambat kinerja efektif dari organisasi dalam pengembangan usahanya.
- c) *Opportunities* (peluang) adalah unsur-unsur lingkungan luar (politik, ekonomi, sosial dan IPTEK) positif yang memberikan kesempatan dan mendukung keberadaan organisasi. Peluang merupakan situasi penting yang menguntungkan. Identifikasi segmen pasar yang terabaikan, perubahan teknologi serta membaiknya hubungan dengan investor dapat memberikan peluang untuk pengembangan usaha.
- d) *Threats* (ancaman) adalah unsur-unsur lingkungan luar (politik, ekonomi, sosial dan IPTEK) negatif yang menghambat kegiatan pelayanan transportasi. Ancaman merupakan situasi yang paling tidak menguntungkan dan merupakan pengganggu utama dalam pengembangan pelayanan, masuknya pesaing baru dan lambatnya kegiatan pelayanan merupakan ancaman bagi peningkatan kualitas pelayanan.

Tabel 1.2
Matrik SWOT

Internal Eksternal	Strenght/Kekuatan	Weakness/Kelemahan
Opportunity/ Peluang	Strategi SO: Strategi yang menggunakan kekuatan untuk memanfaatkan peluang	Strategi WO: Strategi yang meminimalkan kelemahan untuk memanfaatkan peluang
Threat/ Ancaman	Strategi ST: Strategi yang menggunakan kekuatan untuk menghindari ancaman	Strategi WT: Strategi yang meminimalkan kelemahan serta menghindari ancaman

Sumber : Rangkuti (2001)

F. Definisi Konseptual

1. *Good Governance*

Good Governance atau tata kelola pemerintahan yang baik adalah acuan dalam praktek dan pelaksanaan wewenang baik ekonomi, politik maupun administrasi dengan mengutamakan kepentingan publik. *Good Governance* yang dilaksanakan dengan tujuan agar terjadi perubahan untuk mencapai pemerintahan yang akuntabel dan menjalankan prinsip-prinsip *Good Governance*. Dalam pelaksanaan Pemilu prinsip-prinsip *Good Governance* ini harus dijalankan dengan baik oleh penyelenggara pemilu agar pelaksanaannya sesuai dengan regulasi dan menunjukkan pelaksanaan demokrasi yang sesungguhnya.

2. Sistem dan Proses Pemilihan Umum

- a. Sistem Pemilihan umum adalah seperangkat aturan atau payung hukum yang dijadikan pedoman dalam pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu.
- b. Proses Pemilihan Umum adalah sejauh mana penyelenggaraan pemilu dapat tercapai sesuai dengan tuntutan demokrasi maupun ketentuan-ketentuan yang telah disepakati sebagai system Pemilu.

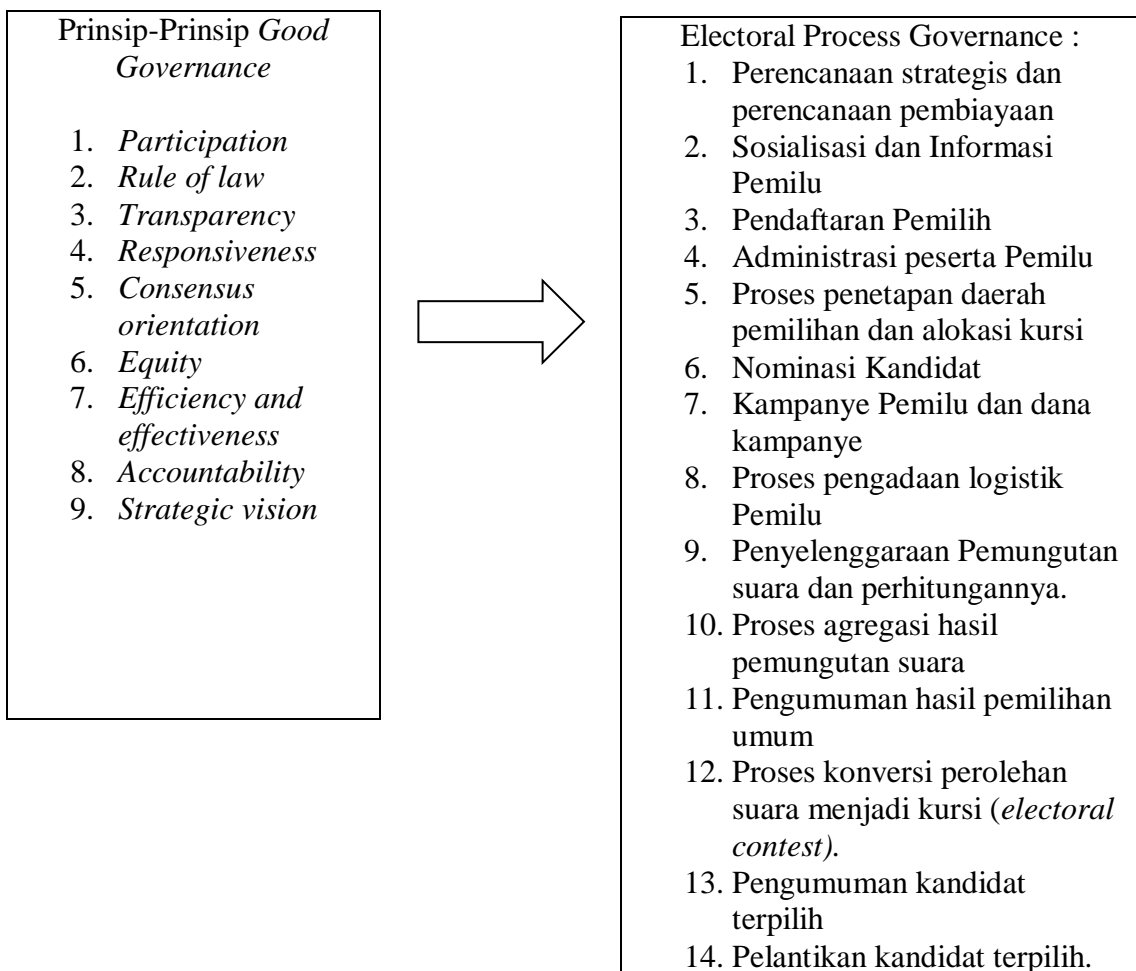
3. Strategi

Strategi adalah tujuan dan sasaran yang akan dicapai di waktu yang akan datang dengan senantiasa berinteraksi dengan lingkungan dimana strategi tersebut akan dilaksanakan, sehingga strategi tersebut tidak bertentangan melainkan searah dan sesuai dengan kondisi lingkungan dan melihat kemampuan internal dan eksternal.

Strategi pelebagaan *good governance* akan merujuk pada upaya penyelenggara pemilu dalam menerapkan prinsip-prinsip *good governance* agar setiap prinsip yang tidak berjalan atau belum diterapkan dapat dibuat strategi dalam Pemilu Legislatif selanjutnya sementara yang sudah berjalan dapat dipertahankan.

G. Definisi Operasional

Dalam hubungannya dengan manajemen penyelenggaraan pemilu, tuntutan implementasi prinsip-prinsip *Good Governance* dalam Proses Pemilu, merupakan tuntutan yang wajib dipenuhi oleh lembaga-lembaga penyelenggara pemilu. Secara grafis dapat digambarkan sebagai berikut :



Selain itu penelitian ini juga akan membahas penyelesaian pelanggaran dan sengketa pemilihan umum dengan mengkaitkan prinsip dan jaminan penyelesaian sengketa secara prosedural maupun struktural, yang meliputi :

1. Sistem pengajuan komplain pemilu
2. Mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu
3. Mekanisme penyelesaian pelanggaran yang mengandung unsur pidana pemilu
4. Penyelesaian sengketa administratif pemilu
5. Penyelesaian sengketa hasil pemilihan umum;
6. Penyelesaian terhadap pelanggaran kode etik pemilihan umum

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian yang dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Menurut Lexy J. Moleong Penelitian kualitatif adalah penelitian yang menghasilkan prosedur analisis yang tidak menggunakan prosedur analisis cara kualifikasi lainnya. Penelitian kualitatif mementingkan lebih banyak segi proses dari pada hasil. Hal ini disebabkan oleh hubungan bagian-bagian yang sedang diteliti akan jauh lebih jelas apabila diamati dalam proses.¹⁸

Pendekatan kualitatif yang dilakukan peneliti untuk mendapatkan

¹⁸Lexsi J. Moleong. 2001. *“Metodologi Penelitian Kualitatif”*. Jakarta : PT. Remaja Rosdakarya. hal. 135

strategi yang tepat dalam melembagakan *Good Governance* dalam proses pemilu. Strategi tersebut bisa dipakai oleh pemerintah dan penyelenggara pemilu, sebagai stakeholder paling signifikan dalam proses penyelenggaraan pemilu, sehingga para stakeholders tersebut dapat menjalankan posisi dan perannya dengan baik. Setelah mendapatkan pemahaman mendalam tentang posisi dan peran pemerintah dan penyelenggara pemilu dalam setiap proses pemilu, maka langkah selanjutnya adalah melakukan transformasi agar para stakeholders tersebut mampu mengimplementasikan nilai-nilai *Good Governance* dalam setiap proses pemilu dengan menggunakan modul yang diciptakan dalam penelitian ini.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Provinsi Jawa Barat. Lokasi ini dipilih karena dalam pemilu legislatif yang baru saja dilaksanakan muncul banyak sekali persoalan, serta masyarakat yang memiliki hak pilih sangat besar.

3. Unit Analisis

Sesuai dengan masalah yang ada pada pokok pembahasan masalah dalam penelitian ini, maka unit analisa pada penelitian ini adalah penyelenggara Pemilu Legislatif 2014 meliputi Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Barat dan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Provinsi Jawa Barat.

4. Jenis Data

a. Data primer

Data yang telah diperoleh langsung dari informan berupa data hasil wawancara dan observasi di lapangan terhadap penyelenggara dan pengawas pemilu 2014 di Jawa Barat.

b. Data sekunder

Data yang didapat dari kajian-kajian sumber yang digunakan sebagai penunjang dalam analisa masalah-masalah yang berkaitan dengan penelitian ini. Dalam penelitian ini yang menjadi sumber dari data sekunder adalah mencakup dokumen – dokumen resmi, buku – buku, sumber dari internet dan literatur – literatur yang berhubungan dengan penelitian tersebut

5. Teknik Pengumpulan Data

1. Observasi

Observasi adalah pengamatan yang dilakukan secara sengaja, sistematis, mengenai fenomena sosial dengan gejala-gejala psikis untuk kemudian dilakukan pencatatan.¹⁹Teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan pengamatan secara langsung sehingga dapat mendukung dan bermanfaat untuk melengkapi data primer dan sekunder. Observasi dilakukan untuk mengkroscek data dengan lembaga independen serta masyarakat melalui metode *semi structured*

¹⁹Joko P. Subagyo. 1997. “*Metode Penelitian Dalam Teori dan Praktek*”. Jakarta : Rineka Cipta. hlm. 63

group dan deep interview.

2. Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu.²⁰Data penelitian didapat dari sumber utama yaitu penyelenggara Pemilu Komisi Pemilihan Umum Daerah Provinsi Jawa Barat dan Badan Pengawas Pemilu Provinsi Jawa Barat (Bawaslu Jabar). Wawancara yang dilakukan untuk mengetahui informasi-informasi pelaksanaan Pemilu Legislatif tahun 2014 dan pelaksanaan tahapan-tahapan dalam Pemilu tersebut. Dalam menetapkan informan menggunakan metode *snowball sampling*.

Snowball sampling adalah teknik pengambilan sampel dengan bantuan *key-informan*, dan dari *key informan* inilah akan berkembang sesuai petunjuknya. Dalam hal ini peneliti hanya mengungkapkan criteria sebagai persyaratan untuk dijadikan sampel.²¹

²⁰Lexy J. Moleong. 2009. “*Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*”. Bandung : Remaja Rosdakarya. Hlm. 186.

²¹Subagyo. 2006. “*Metode Penelitian dalam Teori dan Praktek*”. Jakarta : Rineka Cipta. Hal. 31

3. Dokumentasi

Dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen bisa berbentuk tulisan, gambar, atau karya-karya monumental dari seseorang.²² Dalam penelitian ini Data sekunder diperoleh dari kajian dokumentasi baik dari laporan penyelenggaraan pemilu, foto-foto, dokumen maupun ekspos media massa kaitannya dengan penyelenggaraan Pemilu.

4. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian kualitatif, obyektivikasi data akan didapatkan dengan memberikan kesempatan yang luas kepada obyek untuk bertutur tentang sesuatu. Artinya peneliti tidak memiliki otoritas untuk melakukan *treatment*, baik mengarahkan agar responden memilih jawaban tertentu ataupun menginterpretasikan makna keluar dari obyek yang diteliti. Pekerjaan analisis lebih pada upaya mengorganisasikan temuan, dan kemudian mengkonstruksikan temuan tersebut dalam bingkai obyek yang diteliti. Dari analisis ini kemudian akan diperoleh kesimpulan makna yang ramah dengan obyek penelitian, dan bermanfaat bagi pembuatan rekomendasi penelitian yang bisa diterapkan di lapangan.

²²Sugiyono. 2009. “*Metode Penelitian Pendidikan (Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D)*”. Bandung : Alfabeta. Hlm. 329

