

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Indonesia merupakan negara satu kesatuan yang terdiri dari tiga puluh empat provinsi dan lima ratus empat belas kabupaten dan kota yang menganut sistem desentralisasi. Indonesia merupakan negara yang menjalankan demokrasi yang dibuktikan dengan adanya pemilihan umum yang dilaksanakan secara nasional maupun di daerah – daerah. Dengan adanya pemilihan umum ini, dapat menjadi salah satu indikator stabil dan dinamisnya demokrasi dalam suatu bangsa khususnya di Indonesia. Dalam Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pasal 1 ayat 2 yang berbunyi “*Kedaulatan berada ditangan rakyat yang dilaksanakan menurut Undang – Undang Dasar*”, membuktikan bahwa kedaulatan seluruh masyarakat Indonesia tercerminkan ke dalam pemilihan umum yang dilaksanakan sesuai dengan yang telah ditetapkan bersama.

Pemilihan umum adalah salah satu cara untuk dapat menentukan sikap politik masyarakat dan kepedulian masyarakat dalam memperbaiki sistem pemerintahan khususnya di Indonesia. Masyarakat di tuntut aktif dalam mempromosikan dan meminta akuntabilitas dari para pejabat publik. Sebagai manjalankan sistem demokasi yang baik, pada Undang – Undang Dasar 1945 pasal 22E ayat 1 yang berbunyi “*Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, setiap lima tahun sekali*“, menentukan terdapat enam ukuran pemilu yang demokratis yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Dalam pelaksanaan tahapan pemilihan umum KPU membutuhkan sumber daya yang sangat besar dan melibatkan

*stakeholders* yang juga sangat banyak, penyelenggara pemilu sudah semestinya menerapkan strategi *good governance* dalam setiap tahapan maupun proses penyelenggara pemilihan umum. Sebagai sebuah strategi prinsip – prinsip *good governance* tidak bisa dihindarkan dalam tatakelola proses pemilu karena keberhasilan pemilu tidak hanya tergantung pada kinerja badan – badan penyelenggara seperti Komisi Pemilihan Umum tetapi juga keterlibatan *stakeholders* lainnya. KPU pusat maupun KPU yang berada di daerah – daerah sebagai sentral aktifitas pemilu dituntut menerapkan prinsip – prinsip *good governance* yang terencana dan terukur, sehingga tujuan pemilu dapat dicapai dengan tidak mengabaikan prinsip – prinsip dasar penyelenggara pemilu.

Selama proses pelaksanaan pemilu di Indonesia, 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. Pemilihan langsung seperti saat ini adalah bentuk pilihan rakyat atau dengan bahasa lain berkonotasi bebas melakukan apa yang dikehendakinya karena dipilih rakyat. Sebenarnya hal ini menjadi boomerang bagi golput. 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<sup>1</sup>.

Jawa Tengah sebagai salah satu Provinsi di Indonesia yang memiliki jumlah pemilih pada tahun 2014 yang sangat banyak sehingga sering dihadapkan pada permasalahan dalam penyelenggaraan pemilu. Terkait tingkat golput di Propinsi ini mencapai 25 %. Permasalahan lain yang ditemukan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Jawa Tengah ada 85.177 permasalahan seputar daftar pemilih pada Pemilihan Presiden 2014 sementara hasil pemutakhiran di sejumlah daerah. Tetapi menurut mereka hal itu lebih disebabkan oleh kurangnya partisipasi masyarakat buat memeriksa dan memberi informasi baru demi menunjang pembaruan data. permasalahan terkait dengan daftar pemilih Pilpres 2014. Salah satunya adalah ditemukannya ribuan pemilih tidak memenuhi syarat tapi masih masuk dalam daftar pemilih sementara hasil pemutakhiran. Banyaknya permasalahan seputar DPS itu disebabkan belum maksimalnya kerja Panitia Pemilihan Suara dalam melakukan kerja – kerja pencocokan dan penelitian. Selain itu juga minimnya sosialisasi yang dilakukan jajaran KPU Provinsi Jawa Tengah beserta jajarannya sampai di tingkat bawah. Di sisi lain, kurangnya kepedulian masyarakat, partai politik pengusung bakal calon Presiden dan Wakil Presiden, maupun beberapa pemangku kepentingan yang lain menjadi penyebab masalah DPS itu. Ada persoalan lain terkait daftar pemilih, yakni telah terjadi ribuan kesalahan penulisan data pemilih, antara lain kekeliruan

---

<sup>1</sup> Nyoman Sunbanda. 2009. *“Analisis Kritis Terhadap Fenomena Golput Dalam Pemilu”*. Jurnal Konstitusi, vol. II, No. 1. Hal: 63-64



penulisan nomor kartu keluarga (16.897), nomor induk kependudukan (3.523), nama (797), tempat tanggal lahir (579), status perkawinan (4.410), jenis kelamin (387), dan alamat (2.610). total secara keseluruhan, permasalahan yang terkait dengan daftar pemilih hasil pemutakhiran adalah sebanyak 85.177.<sup>2</sup>

Masih banyaknya permasalahan seputar DPS itu disebabkan belum maksimalnya kerja Panitia Pemilihan Suara dalam melakukan kerja – kerja pencocokan dan penelitian. Selain itu juga minimnya sosialisasi yang dilakukan jajarannya KPU Provinsi Jawa Tengah beserta jajarannya sampai di tingkat bawah. Di sisi lain, kurangnya kepedulian masyarakat, partai politik pengusung bakal calon Presiden dan Wakil Presiden, maupun beberapa pemangku kepentingan yang lain menjadi penyebab masalah DPS itu. Bawaslu Jawa Tengah mengidentifikasi ada lima daerah penyumbang permasalahan. Antara lain Kota Surakarta (7.650), Kabupaten Boyolali (6.043), Kabupaten Blora (6.042), Kabupaten Pati (5.528), dan Kabupaten Magelang (4.979).

Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) tertinggi di Jawa Tengah yaitu Kabupaten Sragen yang mencapai angka 2,86. Sementara IKP terendah ditempati Kabupaten Wonosobo yakni 1,26. Data tersebut menjadi bagian dari *early warning system* atau sistem peringatan dini. Menurut data Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Jateng, IKP yang relatif tinggi juga berada di Boyolali yaitu sebesar 2,68, Sukoharjo 2,61, Wonogiri 2,46, Klaten 2,13, dan Solo terhitung paling rendah di Soloraya, 1,9. Dalam penentuan IKP tersebut

---

<sup>2</sup> <http://www.merdeka.com/pemilu-2014/daftar-pemilih-pilpres-2014-di-jateng-masih-bermasalah.html> diakses pada tanggal 15 September 2015 pukul 13.30 WIB.



berdasarkan lima indikator yaitu profesionalitas penyelenggara pemilu, politik uang, pengawasan, partisipasi masyarakat, dan keamanan daerah. persoalan profesionalitas penyelenggara pemilu itu berkaitan dengan kualitas daftar pemilih tetap (DPT), akses informasi, pasangan calon, politik uang, ujar Slamet, bisa berkaitan dengan angka kemiskinan, realisasi bantuan sosial, iklan pencitraan, dan laporan dana kampanye.<sup>3</sup>

Semua persoalan pemilu di atas menunjukkan bahwa pelembagaan *good governance* di Jawa Tengah dalam proses pemilu belum berhasil dijalankan dengan baik di Indonesia. 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 Indonesia agar tujuan pemilu bisa tercapai dan tujuan akhir masyarakat sejahtera bisa diwujudkan.

---

<sup>3</sup> <http://suarapemilih.com/kerawan-pemilu-di-sragen-tertinggi-di-jateng.html> diakses pada tanggal 15 September 2015 Pukul 17.00 WIB.

## **B. Rumusan Masalah**

Bagaimana Strategi pelebagaan *good governance* dalam proses pemilu legislatif di Jawa Tengah pada tahun 2014?

## **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini memiliki tujuan untuk mengetahui strategi pelebagaan *good governance* dalam proses pemilu legislatif di Jawa Tengah pada tahun 2014.

## **D. Manfaat Penelitian**

### 1. Teoritis

- a. Manfaat teoritis dari penelitian ini adalah sebagai sarana penerapan teori yang didapatkan dari perguruan tinggi khususnya di jurusan ilmu pemerintahan tentang bagaimana penerapat dari prinsip – prinsip *good governance* pada tahapan – tahapan pemilihan umum yang dilaksanakan oleh lembaga penyelenggara pemilihan umum yaitu Komisi Pemilihan Umum.
- b. Diharapkan penelitian ini bisa menjadi referensi bagi mahasiswa yanag akan melakukan penelitian yang sama.

### 2. Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan bagi lembaga penyelenggara pemilihan umum untuk penentuan kebijakan – kebijakan dan strategi dalam menyelenggara pemilihan umum yang lebih baik.

- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menciptanya mekanisme dan prosedur dalam pemilu yang tingkat *governability* yang lebih baik.
- c. Menjadi bahan informasi dan masukan bagi peneliti lainnya yang akan melaksanakan penelitian lebih lanjut terkait dengan topik penelitian ini.

## **E. Kerangka Teori**

### 1. Teori *Good Governance*

Kepemerintahan yang baik (*Good Governance*) merupakan sebuah fenomena yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik yang dewasa. Tuntutan gencar dilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah yang sejalan dengan meningkatnya tingkat pengetahuan masyarakat disamping pengaruh dari globalisasi. Oleh karna 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.

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,



Negara (*state*), sebagai suatu unsur *governance* yang termasuk lembaga – lembaga politik dan lembaga – lembaga sektor publik. Sektor swasta (*private sector*) 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.<sup>4</sup>

Cadin (Dwiyanto, 2002) mengemukakan, konsep *governance* merujuk pada institusi, proses, dan tradisi yang menentukan bagaimana kekuasaan diselenggarakan, keputusan dibuat, dan suara warga “didengar” (*Governance refers to the institutions, processes and traditions which define how powers is exercised, how decisions are made, and how citizens have their say*). Definisi standar dari konsep *governance* ini juga merujuk pada formulasi Bank Dunia yang mengemukakan, *governance as the manner in which power is exercised in management of a country's economic and social resources for development*. Selain itu, Dwipayana dan Eko (2003) berpendapat *governance* merupakan konsep netral, yang darinya kita bisa memformat model yang sehat (baik), sehingga muncul istilah *good governance* (tata kelola pemerintahan yang sehat); atau model yang tak sehat

---

<sup>4</sup> Lembaga Administrasi Publik dan BPKP. 2001. ”Akuntabilitas Dan Good Governance, Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, Lembaga Administrasi Negara, hal: 5-6

(buruk/nista), sebuah model atau tata kelola pemerintahan tak sehat (*bad governance*).<sup>5</sup>

Berkaitan dengan *good governance*, Mardiasmo (2002:18) mengemukakan bahwa orientasi pembangunan sektor publik adalah untuk menciptakan *good governace*. Kondisi ini berupaya untuk menciptakan suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab sejalan dengan prinsip demokrasi, efisiensi, pencegahan korupsi, baik secara politik maupun administratif.<sup>6</sup> selain itu juga, *good governance* dikembangkan sebagai bentuk kekecewaan terhadap konsep sebelumnya yaitu konsep government yang menjadi titik tekan paradigma tradisional dan menyempurnakan konsep – konsep yang diusung oleh paradigma *New Public Management (NPM)*. Dalam Konsep *Government*, negara merupakan institusi publik yang mempunyai kekuatan memaksa secara sah yang mempresentasikan kepentingan publik (Pratikno, 2004). Sesuai dengan karakteristik yang dimiliki oleh *governance* ini, akan menuntun bagaimana sistem *governance* akan dilaksanakan, karena didalamnya terdapat prinsip – prinsip dasar yang dioperasionalkan. Berikut merupakan karakteristik – karakteristik dari *good governance* menurut UNDP:

---

<sup>5</sup> Dr. Syakrani, M.S & Dr. Syahrani, M.Si. 2009. “*Implementasi Otonomi Daerah Dalam Perspektif Good Governance*”. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal: 121-122

<sup>6</sup> M.Si, Drs.Hassel Nogi S. Tangkilisan. 2007. “*Manajemen Publik*”. Jakarta: PT. Grasindo, hal: 114

- 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.<sup>7</sup>

---

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



Selain karakteristik *good governance* yang ada diatas, UNDP juga memberikan beberapa karakteristik yang harus dijalankan dalam *good governance*, 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 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 menunjukan 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 berdaya guna

(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 jawab kepada publik dan lembaga – lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal 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.<sup>8</sup>

Dari uraian prinsip – prinsip *good governance* diatas dapat disimpulkan bahwa wujud dari *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggungjawab, serta efisien dan

---

<sup>8</sup> *Ibid.* Hal: 7



Penyelenggaraan *good governance* dituntut harus melakukan perubahan – perubahan yang ekstensif, terutama dalam peran pemerintah. Menganut istilah Osborne & Gaebler (1992) yaitu “*Steering*”, ketimbangan “*rowing*”, dan “*enabling*” ketimbang “*providing*”. Pemerintah tidak perlu melakukan segalanya sendiri tetapi lebih memfasilitasi dan mengkoordinir, bukan mengarahkan dan mengontrol. Kesuksesan melakukan perubahan dalam proses *governance* ditentukan oleh beberapa faktor. Salah satu yang terpenting adalah pada orang – orang yang ada didalam proses *governance* itu sendiri. Orang – orang ini merupakan pelaku utama atau individu atau kelompok yang menciptakan dan memelihara perubahan. Jika mereka terlibat, komit, dan siap untuk melakukan adaptasi, setiap individu bisa menjadi penghambat perubahan. Wilson dan Rosenfeld (1990), melakukan penelitian terhadap resistensi perubahan dan mengemukakan empat alasan, yaitu:

- a. Kepentingan pribadi.
- b. Rendahnya tingkat kepercayaan bersamaan dengan salah pengertian.
- c. Perbedaan pandangan atau penilaian terhadap keuntungan dari perubahan.
- d. Rendahnya toleransi terhadap perubahan.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Hetifah Sj. Sumarta. 2004. “*Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance, 20 Prakasa Inovatif Dan Partisipatif Di Indonesia*”. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. Hal: 9-10

## 2. Sistem Pemilihan Umum

Sistem pemilihan umum merupakan salah satu instrumen kelembagaan yang sangat penting dalam negara demokrasi. Pada zaman modern sekarang ini, pemilu menempati posisi penting karena terkait dengan beberapa hal. Pertama, pemilu menjadi mekanisme terpenting bagi keberlangsungan demokrasi perwakilan. Kedua, pemilu menjadi indikator negara demokrasi. Dan Ketiga, pemilu penting dibicarakan juga terkait dengan implikasi – implikasi yang luas dari pemilu.<sup>11</sup>

Umaruddin Masdar (1999) mendefinisikan pemilihan umum dari sudut pandang teknis pelaksanaan, sehingga muncullah definisi bahwa pemilihan umum adalah pemberian suara oleh rakyat melalui pencoblosan tanda gambar untuk memilih wakil – wakil rakyat. Sedangkan Ibnu Tricahyo (2009) mendefinisikan pemilu dari sudut pandang yang lebih abstrak dengan melihat pemilu tidak hanya sekedar teknis, melainkan ada nilai filosofisnya. Ibnu menyatakan bahwa pemilihan umum merupakan instrumen mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang bersih serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat.<sup>12</sup>

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 terfokuskan dalam dua perspektif yaitu:

---

<sup>11</sup> Sigit Pamungkas. 2009. *“Perihal Pemilu”*. Yogyakarta: JIP UGM. Hal: 3 – 4

<sup>12</sup> Khairul Fahmi, S.H.,MH. 2012. *“Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hal: 52 – 53.

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.<sup>13</sup>

Dalam menjalankan suatu pemilihan umum, dibentuk dan disusun suatu sistem yang disebut dengan Sistem Pemilihan Umum. Berdasarkan kamus besar bahasa Indonesia sistem pemilihan umum merupakan perangkat beberapa unsur yang saling berkaitan satu sama lain yang terdapat dalam proses pemilihan yang dilakukan oleh rakyat suatu negara. Selanjutnya, Sigit Pamungkas (2009) mendefinisikan sistem pemilu sebagai seperangkat metode atau aturan untuk mentransfer suara pemilihan ke dalam satu lembaga perwakilan.

Sedangkan Dieter Nohlen (2008) mendefinisikan sistem pemilihan umum dalam dua pengertian, dalam arti luas sistem pemilu adalah segala proses yang berhubungan dengan hak pilih, administrasi pemilihan dan perilaku pemilu. Sedangkan pengertian dalam arti sempit, sistem pemilu adalah cara dengan mana pemilih dapat mengekspresikan pilihan politiknya melalui pemberian suara, dimana pemberian suara tersebut ditransformasikan menjadi kursi di parlemen atau pejabat publik.

Ben Reilely (1999) sebagaimana dikutip Joko J. Prihatmoko mengatakan, pada intinya sistem pemilihan dirancang untuk memenuhi

---

<sup>13</sup> Sigit Pamungkas. 2009. *"Perihal Pemilu"*. Yogyakarta: JIP UGM. Hal: 4 – 7

tiga hal, dimana ketiga hal tersebut merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan satu sama lain. Ketiga hal tersebut adalah:

- a. Menerjemahkan jumlah suara yang diperoleh dalam pemilihan umum menjadi kursi di badan – badan legislatif.
- b. Sistem pemilihan bertindak sebagai wahana penghubung yang memungkinkan rakyat dapat menagih tanggung jawab atau janji wakil – wakil yang telah mereka pilih.
- c. Memberikan insentif kepada mereka yang memperebutkan kekuasaan untuk meyusun imbauan kepada para pemilih dengan cara yang berbeda – beda.

Sebelum mengurai berbagai macam ragam sistem pemilu beserta dengan variasi – variasinya, terlebih dahulu perlu digarisbawahi bahwa apapun dari sistem pemilu tersebut, tidak akan terlepas dari pencapaian tujuan bagi sistem pemilu, yaitu untuk menentukan mayoritas yang layak memerintah dan untuk sedapat mungkin mewujudkan dalam lembaga perwakilan sebagaimana yang ada dalam partai. Secara umum ragam dari sistem pemilu berkisar hanya pada dua prinsip pokok saja, yaitu:

- a. *Single – Member Constituency* (satu daerah pemilihan memilih satu wakil). Dalam ragam ini disebut juga dengan sistem distrik yang wilayah negara dibagi berdasarkan daerah – daerah pemilihan (distrik pemilihan). Pembagian daerah pemiliha disesuaikan dengan beberapa jumlah kursi legislatif yang akan diperebutkan. Dalam sistem distrik,

satu wilayah kecil memilih satu wakil tunggal atas dasar pluralitas (suara terbanyak). Dengan demikian, berdasarkan sistem ini maka setiap daerah pemilihan akan diwakili oleh satu orang wakil rakyat terpilih.

- b. *Multi – Member Constituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa orang wakil). Dalam ragam ini disebut juga dengan sistem proporsional yang wilayah negara tidak dibagi sesuai banyak jumlah kursi yang diperebutkan, tetapi dibagi menjadi beberapa daerah pemilihan besar, di mana di masing – masing wilayah pemilihan akan dipilih beberapa orang wakil. Dengan demikian, maka satu daerah pemilihan diwakili oleh beberapa orang wakil rakyat. Dalam sistem ini, pembagian kursi didasarkan pada faktor imbang jumlah penduduk.<sup>14</sup>

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

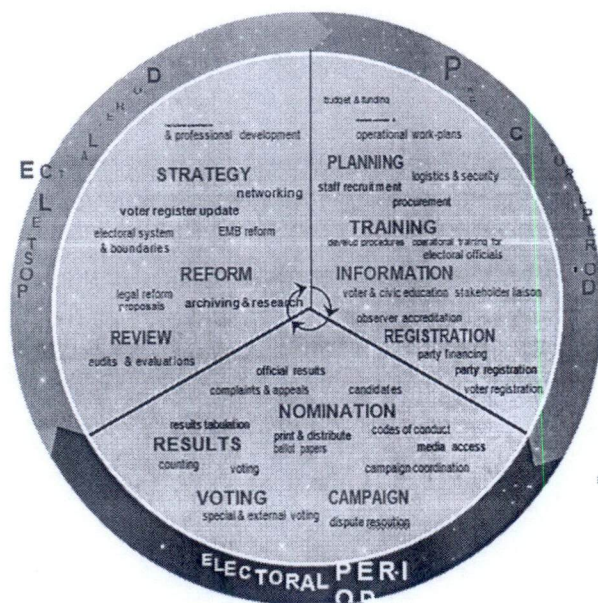
---

<sup>14</sup> Khairul Fahmi, S.H.,MH. 2012. "Pemilihan Umum dan Kedulatan Rakyat. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hal: 53 – 56.



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 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.

**Gambar 1.2**  
*The Electoral Cycle*



Sumber: *The International IDEA Handbook*. International

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.

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.
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 sengketa pemilihan umum, yang meliputi :

1. Sistem pengajuan komplain pemilu.
2. Mekanisme penyelesaian pelanggaran administratif 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.<sup>15</sup>

Setiap negara memiliki tipe tersendiri atau berbeda dalam manajemen penyelenggara pemilihan umum. Dalam klasifikasi penyelenggara manajemen pemilihan umum, terdapat tiga pokok penting yang harus ditekankan. Pertama, meskipun terdapat berbagai kalangan badan pemilihan umum dalam sistem demokrasi, tetapi badan – badan tersebut dapat diklasifikasikan dalam interpretatif dan tujuan praktis yang sesuai dengan pola utama. Kedua, dalam melakukan pemilihan di setiap negara manapun membutuhkan suatu kinerja dari beberapa fungsi yang tetap, meskipun ini dapat diimplementasikan melalui berbagai jenis struktur. Ketiga, dalam negara demokrasi baru dan lama yang lebih stabil, banyak berkembang tren dalam pembentukan suatu komisi atau lembaga pemilihan yang independen, permanen dan komisi pemilihan *multy party* yang telah ditetapkan dalam konstitusi dan mengandalkan sebagian besar dari bantuan teknis dan bantuan keungan dalam mengembangkan kelembagaannya.

Di Asia dan wilayah Pasifik, 19 dari 30 negara mempunyai suatu

---

<sup>15</sup> IDEA. 2010. “*Electoral Justice*”. The International IDEA Handbook. International Idea. Hal. 18-20

sistem pemilihan yang dijalankan oleh suatu komisi independen. Khususnya di Indonesia sistem pemilihan umum di Indonesia dijalankan oleh suatu lembaga pemerintahan yaitu Komisi Pemilihan Umum. Pembentukan komisi pemilihan yang independen ini merupakan salah satu elemen dari paket reformasi yang luas dimana Indonesia melakukannya pada tahun 1999 setelah melakukan transisi dalam pemilihan umum. Pada tahun 1998, Presiden telah membentuk tim reformasi di Departemen Dalam Negeri untuk memimpin penyusunan undang – undang baru pada elemen kunci dari sistem politik, termasuk undang – undang pemilihan umum. Ketentuan utama dari perubahan ini adalah pembentukan sistem multy partai (hanya ada tiga partai yang telah diizinkan sampai tahun 1999) dan pembentukan komisi pemilihan umum dengan lembaga yang berbeda dari tingkat nasional, provinsi, dan daerah.

Lembaga baru ini telah menggantikan lembaga pemilihan yang lama yang didominasi oleh pemerintah yang diketuai oleh Departemen Dalam Negeri. Anggotanya disemua tingkatan yang ditunjuk dari tiga kelompok yang berbeda terdiri dari pejabat pemerintah, perwakilan partai dan anggota masyarakat yang telah disepakati oleh keduanya. Lembaga nasional memiliki lima belas anggota, sedangkan lembaga provinsi dan daerah memiliki sembilan anggota.<sup>16</sup>

Sistem keadilan pemilu merupakan instrumen penting untuk menegakkan hukum dan menjamin sepenuhnya penerapan prinsip demokrasi melalui pelaksanaan pemilu yang bebas, adil, dan jujur.

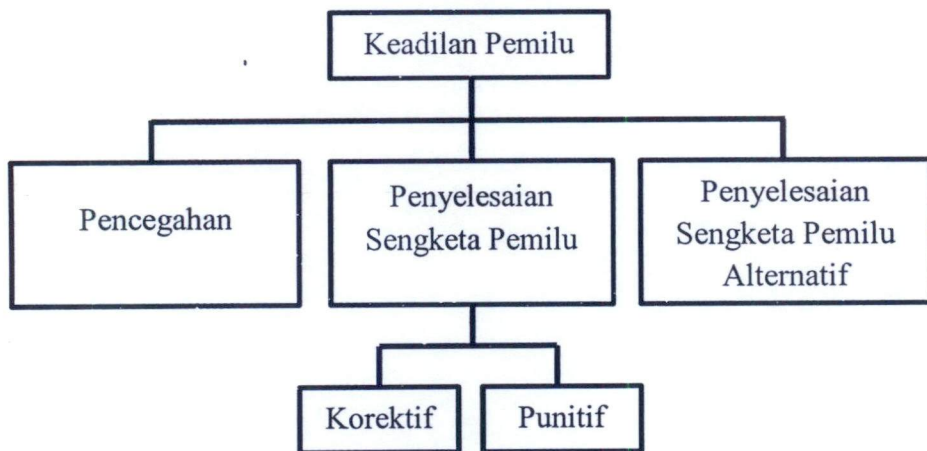
---

<sup>16</sup> UNDP. 2000. *“Electoral Management Bodies as Institutions Of Governance”*. Bureau for Development Policy Hal. 21 & 49

Sistem keadilan pemilu dikembangkan untuk mencegah dan mengidentifikasi ketidakberesan pada pemilu, sekaligus sebagai sarana dan mekanisme untuk membenahi ketidakberesan tersebut dan memberikan sanksi kepada pelaku pelanggaran.

Setiap tindakan, prosedur, atau keputusan menyangkut proses pemilu yang tidak sesuai dengan undang – undang termasuk dalam kategori ketidakberesan. Mengingat bahwa ketidakberesan dalam proses pemilu dapat menimbulkan sengketa, sistem keadilan pemilu berfungsi untuk mencegah terjadinya ketidakberesan dan menjamin pemilu yang bebas, adil, dan jujur. Oleh karena itu, desain sistem keadilan pemilu yang akurat sangat penting untuk menjamin legitimasi demokrasi dan kredibilitas proses pemilu.

**Bagan 1.1**  
**Sistem Keadilan Pemilu**



Seperti yang terlihat dalam bagan 1.1, sistem keadilan pemilu yang lebih luas mencakup berbagai mekanisme untuk menjamin adanya penyelesaian sengketa pemilu yang kredibel. Mekanisme sistem keadilan



pemilu meliputi tindakan pencegahan dan metode penyelesaian sengketa pemilu yang sifatnya formal (institusional) dan informal (alternatif). Bagan di atas juga memperlihatkan ragam mekanisme penanganan sengketa pemilu yang tersedia, yaitu mekanisme yang sifatnya mengoreksi (korektif) atau menghukum (punitif).

Ada tiga jenis mekanisme utama untuk menyelesaikan sengketa pemilu:

1. Formal:

- a. mekanisme formal atau korektif (misalnya mengajukan dan memproses gugatan pemilu): jika dilaksanakan, mekanisme ini akan menghasilkan keputusan untuk membatalkan, mengubah, atau mengakui adanya ketidakberesan dalam proses pemilu.
- b. mekanisme penghukuman atau punitif (misalnya dalam kasus pelanggaran pidana): jika dilaksanakan, mekanisme ini akan menjatuhkan sanksi kepada pelanggar, baik badan maupun individu yang bertanggung jawab atas ketidakberesan tersebut, termasuk tanggung jawab (*liability*) pidana atau administratif terkait dengan pemilu.

2. Informal:

- a. mekanisme alternatif: mekanisme ini dapat dipilih oleh pihak – pihak yang bersengketa.

Setiap sistem keadilan pemilu perlu menetapkan cara-cara atau

tindakan-tindakan untuk mencegah atau menghindari terjadinya sengketa pemilu serta menciptakan mekanisme untuk mengoreksi ketidakberesan dan/atau menghukum pelaku pelanggaran. Pencegahan tidak semata – merta berarti tidak adanya gugatan yang diajukan selama proses pemilu; pencegahan berarti adanya upaya mendorong semua pihak untuk mengikuti ketentuan dan peraturan melalui:

- a. Kerangka hukum yang sederhana, jelas, dan konsisten.
- b. Budaya politik dan kewargaan yang mendorong perilaku yang demokratis dan taat hukum.
- c. Badan dan anggota badan penyelenggara pemilu dan penyelesaian sengketa pemilu yang menjalankan fungsinya secara independen, profesional, dan tidak memihak.
- d. Pedoman tata laku pemilu yang telah disepakati bersama sebelumnya.

Sistem penyelesaian sengketa pemilu dibentuk untuk menjamin integritas proses pemilu. Melalui sistem penyelesaian sengketa pemilu, tindakan yang dilakukan dalam proses pemilu yang bertentangan dengan hukum dapat dibatalkan atau diubah melalui proses pengajuan gugatan. Pelaku pelanggaran atau orang yang bertanggung jawab atas terjadinya ketidakberesan dalam pemilu juga dapat dikenai sanksi. Gugatan pemilu adalah pengaduan yang disampaikan oleh peserta pemilu atau pemangku kepentingan lain yang meyakini bahwa hak pilihnya telah dilanggar. Gugatan pemilu yang bersifat korektif berfungsi untuk menjamin proses

dan melaksanakan mandat. Strategi merupakan suatu pola tujuan, kebijakan, program, kegiatan, keputusan, maupun pengalokasian sumber daya yang menentukan apa organisasi itu, apa yang dikerjakan dan mengapa ia melakukan itu. Dengan demikian strategi merupakan pengembangan dari misi organisasi yang menghubungkan organisasi itu dengan lingkungannya, sehingga strategi merupakan outline respon organisasi terhadap tantangan – tantangan organisasi yang dihadapi.<sup>18</sup>

Rencana harus dapat diukur dan dilaksanakan. Brison memberikan kriteria dalam pembuatan strategi yaitu meliputi:

- a. Strategi secara teknis harus dapat dikerjakan.
- b. Strategi secara politis harus dapat diterima oleh para *key stakeholders*.
- c. Strategi harus sesuai dengan filosofi dan nilai-nilai organisasi.
- d. Strategi seyogyanya bersifat etis, koral, legal, serta merupakan keinginan organisasi untuk menjadi baik.
- e. Strategi harus sesuai dengan isu strategi yang hendak dipecahkan.<sup>19</sup>

Strategi merupakan suatu rencana atau cara yang dilakukan untuk mencapai tujuan – tujuan tertentu, sebuah perusahaan harus merencanakan langkah-langkah mereka untuk mencapai tujuan yang telah disepakati, dan rencana tersebut dipersiapkan dengan matang dan serius, strategi yang matang akan sangat mendukung tercapainya target perusahaan dan strategi juga akan sangat mempengaruhi efektifitas

---

<sup>18</sup> John M. Bryson. 2000. “*Perencanaan strategi bagi organisasi*”. Yogyakarta: pustaka pelajar, hal. 16

<sup>19</sup> Marrus. 2002. *Desain Penelitian Manajemen Strategik*. Jakarta: Rajawali Press. Hlm. 31



pemasaran. Untuk mencapai pemasaran yang efektif dan efisien maka diperlukan sebuah manajemen strategis untuk mengatur segala rencana yang akan dilakukan kedepan. (Olsen dan Eadie 1982) mendefinisikan perencanaan strategis sebagai upaya yang didisiplinkan untuk membuat keputusan dan tindakan penting yang membentuk dan memandu bagaimana menjadi organisasi, apa yang dikerjakan organisasi, dan mengapa organisasi mengerjakan hal seperti itu.<sup>20</sup>

Manajemen strategis mempunyai empat proses didalam aplikasinya yaitu:

- a. Pengamatan lingkungan.
- b. Perumusan strategi.
- c. Implementai strategi.
- d. evaluasi dan pengendalian.

Proses tersebut yang dilakukan dalam manajemen strategis yaitu dari pengamatan lingkungan sampai evaluasi, namun yang terpenting dalam manajemen strategis untuk masa depan perusahaan adalah faktor – faktor strategis yaitu: *Stengths* (kekuatan), *Weaknesses* (kelemahan), *Opportunities* (kesempatan), dan *Threats* (ancaman) yang seringkali disingkat S.W.O.T. dan sering digunakan untuk menganalisis masa depan perusahaan dan untuk mengeahui keadaan perusahaan.<sup>21</sup>

- a. *Strength* (kekuatan) adalah suatu keunggulan sumber daya yang belum tergali dengan optimal sehingga memberikan kemungkinan organisasi untuk lebih meningkatkan kinerjanya.

---

<sup>20</sup> John M. Bryson, Perencanaan Strategis, Pustaka Pelajar, hal 5

<sup>21</sup> J. David Hunger & Thomas L. Wheelen, *Manajemen Strategis*, hal 9

Kekuatan merupakan sumber daya, keunggulan relatif terhadap pesaing dan kebutuhan pasar yang ingin dilayani oleh 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.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Ricky W. Griffin. 2004. "Manajemen". Jilid 1, Edisi Ketujuh. Jakarta : Erlangga. Hal.228

**Tabel 1.1**  
**Matrix SWOT**

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

## F. Definisi Konsepsional

### a. *Good Governance*

*Good governance* merupakan suatu sistem yang dijalankan oleh suatu lembaga negara, swasta ataupun masyarakat yang selalu bersinergi dan berinteraksi dalam mewujudkan tata kelolah yang lebih baik. Jika dihubungkan dalam pemilihan umum, setiap lembaga pemilihan umum diwajibkan dalam melaksanakan pemilihan umum sesuai dengan prinsip – prinsip yang terkandung dalam *Good Governance*. Hal ini dikarenakan agar terciptanya kelembagaan yang baik dalam memberikan pelayanan maupun melaksanakan pemilihan umum yang lebih baik. Ini dilakukan dengan cara dari setiap proses