

# Implikasi Politik Penguatan Lembaga Bawaslu Terhadap Legitimasi Demokrasi Lokal di Sulawesi Selatan: Studi Kasus Pilkada Kabupaten Gowa Tahun 2020

**Samsuar Saleh**

*Universitas Hasanuddin*

e-mail: samsuar.saleh@gmail.com

## **Abstrak**

*Artikel ini mengkaji tentang pengaruh implikasi politik penguatan lembaga Bawaslu terhadap kualitas demokrasi lokal di Sulawesi Selatan terkhusus legitimasi Pilkada Kabupaten Gowa tahun 2020. Tujuan penulisan ini adalah untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas demokrasi lokal di Sulawesi Selatan dengan adanya penguatan lembaga Bawaslu Kabupaten Gowa. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang memberikan penguatan kelembagaan pada tubuh Bawaslu Kabupaten Gowa yang sebelumnya hanya dipandang sebagai pelengkap penyelenggara pada tahapan kontestasi Pilkada, saat ini sudah dapat mengambil peran yang sangat penting dalam konteks pengawasan tahapan serta penegakan hukum. Dua kewenangan ini menjadikan kehadiran Bawaslu Kabupaten Gowa sangat diperhitungkan dari segi marwah kelembagaannya. Semua pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan Pilkada seolah sungkan dan sangat berhati-hati dalam bertindak, melakukan atau menjalankan sistem politik di masyarakat sebab mereka sangat menghindari untuk berurusan dengan Bawaslu dalam hal pelanggaran Pilkada serta sengketa proses Pilkada. Legitimasi yang diperoleh oleh lembaga Bawaslu ini menjadi salah satu harapan dalam tolak ukur perwujudan Pemilu yang demokratis. Hal ini dibuktikan pada Pilkada tahun 2020 yang dinilai berhasil dibanding tiga kontestasi Pilkada sebelumnya di Kabupaten Gowa.*

## **Kata Kunci :**

*Implikasi Politik, Bawaslu, Legitimasi*

## **PENDAHULUAN**

Regulasi Pilkada saat ini yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota memberikan kewenangan kepada Bawaslu untuk mengeluarkan rekomendasi yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan

yang mengakibatkan terganggunya tahapan, dalam melakukan pengawasan tindak lanjut rekomendasi, penerapan sanksi etik penyelenggara, mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan pemilihan, dan melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perun-

dang-undangan (Sardini, 2014). Perjalanan kewenangan Bawaslu dalam mengawal demokrasi bangsa ini merupakan proses hak dan kekuasaan kelembagaan. Bawaslu sebagai salah satu penyelenggara Pilkada dalam perjalanannya menemui berbagai permasalahan dan tantangan dalam mewarai dinamika eksisnya sehingga dibutuhkan penguatan Bawaslu sebagai pengawas dan pemberi keadilan Pilkada.

Ada beberapa tahap yang perlu ketahui dalam pendirian hingga penguatan posisi Bawaslu (Minan, 2019). *Tahap pertama*, melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999. *Tahap kedua*, melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang menjadi dasar pijakan hukum penyelenggaraan Pemilu 2004. *Tahap Ketiga*, melalui Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. *Tahap Keempat*, terjadi perubahan signifikan dalam kerangka hukum Pemilu, dimana norma pengaturan tentang penyelenggara Pemilu dipisahkan dari Undang-Undang Pemilu. *Tahap kelima*, adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Undang-Undang ini juga memperkenalkan pengaturan tentang pelanggaran administrasi yang bersifat terstruktur, sistematis dan masif. Ada pun norma pengaturan tentang bentuk-bentuk tindak pidana Pemilu kembali mengalami kenaikan menjadi 66 pasal.

Kelima tahap perkembangan norma pengaturan tentang sistem penegakan hukum Di satu sisi perkembangan tersebut menunjukkan arah penerapan hukum progresif, namun di sisi lain juga menunjukkan kecenderungan '*trial and error*' dalam penyediaan kerangka hukum Pemilu. Penguatan lembaga Bawaslu secara politik dan hukum tentunya akan berimplikasi terhadap perkembangan demokrasi dimana Pilkada sebagai indikator utama dalam seleksi kepemimpinan di tingkat lokal.

Semangat pelaksanaan Pilkada sejatinya memberikan pengaruh baik pada pelaksanaan demokrasi di tingkat lokal, yaitu melalui Pilkada secara langsung, diharapkan memberi legitimasi demokrasi lokal bagi keterpilihan peserta Pemilu dari masyarakat daerah. Legitimasi langsung ini juga menjadikan peserta Pilkada terpilih tidak mempunyai keterkaitan langsung dengan legislatif daerah, sehingga pertanggungjawaban dilakukan secara langsung kepada masyarakat.

Terdapat urgensi dalam memperlakukan legitimasi dalam proses Pilkada. Legitimasi ini merupakan salah satu aspek utama dalam sukses tidaknya pagelaran Pilkada di daerah sebab legitimasi adalah kunci utama diakuinya seorang pasangan calon pemenang kontestasi Pilkada oleh rakyat. Khususnya kontribusi kinerja pengawasan yang berpengaruh pada legitimasi dengan adanya pengawasan yang berpengaruh pada elektoral, yang menjadi sasaran fokus penelitian ini, yang membatasi ruang lingkup kajian hanya pada wilayah Kabupaten Gowa. Berdasarkan

permasalahan tersebut, penulis mengambil rumusan masalah yaitu apa pengaruh implikasi politik penguatan lembaga Bawaslu terhadap kualitas demokrasi lokal di Sulawesi Selatan terkhusus legitimasi Pilkada Kabupaten Gowa tahun 2020. Tujuan penulisan ini adalah untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas demokrasi lokal di Sulawesi Selatan dengan adanya penguatan lembaga Bawaslu Kabupaten Gowa.

## TINJAUAN PUSTAKA

### *Standar Pemilu Internasional*

Standar Pemilu internasional sebagai tolok ukur demokratis tidaknya sebuah Pemilu. Standar internasional ini menjadi syarat minimal bagi kerangka hukum dalam menjamin Pemilu demokratis. Dari dokumen-dokumen tersebut maka tersusun 15 (lima belas) aspek Pemilu demokratis yaitu terkait penyusunan kerangka hukum, pendaftaran pemilih dan daftar pemilih, akses kertas suara bagi partai politik dan kandidat, kampanye Pemilu yang demokratis, pembiayaan dan pengeluaran, pemungutan suara, perhitungan dan rekapitulasi suara, pemilihan sistem Pemilu, penetapan daerah pemilihan, hak untuk memilih dan dipilih, badan penyelenggara Pemilu, akses ke media dan kebebasan berekspresi, peranan wakil partai dan kandidat, pemantauan Pemilu, kepatuhan terhadap hukum, dan penegakan peraturan Pemilu (Internasional IDEA, 2004). Untuk menjamin adanya Pemilu yang demokratis, ke-15 (lima belas) aspek tersebut harus dicantumkan dan diperjelas dalam

kerangka hukum Pemilu (yang merupakan aspek pertama).

### *Sistem Demokrasi Lokal*

Negara kita dalam menganut konsep demokrasi dewasa ini merupakan suatu sistem yang cukup khas dengan adanya pengaruh falsafah budaya tentang keanekaragaman dalam berbangsa dan bertanah air sebagai ciri khas jati diri bangsa Indonesia selama ini. Konsep demokrasi seperti ini disebut sebagai dianggap penting dan dibutuhkan demokrasi lokal yang lahir di daerah karena dalam demokrasi lokal ini tidak lain adalah subsistem dari sebuah demokrasi yang memberikan peluang bagi pemerintahan daerah dalam mengembangkan kehidupan hubungan pemerintahan daerah dengan rakyat di lingkungannya.

Perkembangan yang telah maju justru terjadi di tingkat daerah, dinamika politik di daerah salah satunya ditandai oleh kesamaan kedudukan antara eksekutif dan legislatif dalam percaturan politik di daerah, problem antara eksekutif dan legislatif di tingkat lokal nampak mengalami fluktuasi, belakangan kini menjadi fenomena yang menarik untuk diamati. Subsistem politik suatu negara salah satunya adalah demokrasi lokal yang pengaruhnya terdapat pada pemerintahan tingkat daerah, sebagai bagian utuh dari demokrasi di Indonesia dalam pelaksanaan rekrutmen elit politik pada pemerintahan daerah, sehingga demokrasi lokal disebut juga subsistem dari demokrasi yang memberikan peluang bagi pemerintahan daerah dalam mengembangkan hubungan pemerintahan daerah deng-

an masyarakat di lingkungannya (Fathurahman, 2005).

Demokrasi di tingkat lokal dapat dilihat dari beberapa hal, yaitu melihat inti dari demokrasi adalah partisipasi politik. Lebih langsung demokratis daripada melalui mekanisme perwakilan. Partisipasi langsung masyarakat dalam proses pemilihan bupati pada hakikatnya memperkuat legitimasi bupati. Pilkada langsung memberikan kesempatan kepada masyarakat di daerah untuk menentukan siapa calon utamanya, yang dianggap mampu menyelesaikan permasalahan di daerahnya. Dan dalam pemilihan langsung, rakyat terlibat langsung dalam memilih pemimpinnya. Partisipasi langsung rakyat ini sebenarnya dapat meningkatkan demokrasi di tingkat lokal. Dimana rakyat benar-benar memiliki hak untuk menentukan nasib sendiri dalam hal ini yaitu kedaulatan rakyat tidak akan terdistorsi (Romli, 2007).

#### *a. Tujuan Sistem Demokrasi Lokal*

Tujuan dari demokrasi lokal adalah untuk menunjukkan kekhasan masing-masing daerah, yang nantinya akan menjadi satu kesatuan yang utuh. Demokrasi lokal telah menjadi arena geopolitik bagi para aktor daerah yang ingin menjadi pemimpin di masa depan. Mempertimbangkan semua diskusi, melihat kedekatan indikator dan kecerdasan dalam menentukan pilihan politik untuk diperjuangkan, untuk menjadi pemimpin lokal yang diterima secara umum oleh rakyat (Ways, 2012).

Peningkatan kualitas demokrasi lokal dapat dipengaruhi oleh sejumlah faktor yang

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

#### *b. Bentuk pelimpahan Demokrasi Lokal*

Karena urgen untuk mendelegasikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan pemerintah pusat, baik secara politik maupun administratif, kepada organisasi atau unit di luar pemerintah pusat, dalam hal ini kepada pemerintah daerah atau daerah, ada beberapa varian sampel yang juga menyangkut kompetensi pemerintah pusat, misalnya:

- 1) Devolusi mengacu pada penyerahan kekuasaan dari pemerintah pusat suatu negara yang berdaulat kepada pemerintah di tingkat regional, lokal atau negara bagian. Desentralisasi dapat dilakukan terutama karena alasan keuangan, misalnya dengan mendelegasikan penyusunan anggaran daerah yang sebelumnya dikelola oleh negara. Namun, Undang-Undang tentang wilayah juga dapat digunakan sebagai dasar desentralisasi;
- 2) Desentralisasi adalah kegiatan dimana berbagai persoalan dialihkan dari administrasi negara ke lembaga lain. Sumber lain menjelaskan bahwa desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi

vertikal di daerah tertentu. Setelah mendapat persetujuan dari badan-badan resmi negara lainnya, badan-badan tersebut wajib mengikuti dan bertanggung jawab atas segala petunjuk dari pemerintah pusat dalam melaksanakan tugasnya. Desentralisasi sebenarnya didasarkan pada sentralisasi (konsentrasi) daripada desentralisasi. Sistem ini banyak digunakan di Perancis. Di Indonesia, terutama dilakukan oleh pemeriksa pajak, kesehatan, pertanian, dan lain-lain;

- 3) Delegasi adalah wakil atau duta besar dalam proses pengangkatan yang secara langsung atau sengaja mengutusnyanya sebagai wakil suatu kelompok atau lembaga. Pendelegasian menurut KUHPerdada adalah pengalihan debitur kepada orang lain, yang kemudian berkewajiban untuk membayar utang kepada debitur. Pendelegasian tidak mengakibatkan pembaruan utang, kecuali jika debitur membebaskan debitur pertama dari semua kewajiban utang. Menurut konstitusi, pendelegasian berarti pemindahan hak, tugas atau tanggung jawab dari instansi pemerintah kepada instansi yang lebih rendah;
- 4) Privatisasi adalah pemindahan kepemilikan dari kepemilikan publik ke privat.

Teori tersebut memiliki unsur-unsur dasar yang umum di lembaga-lembaga pemerintahan daerah. Agar pemerintah daerah dapat melaksanakan otonomi secara optimal, yaitu sebagai sarana untuk menciptakan proses demokratisasi dan sebagai sarana untuk menciptakan kesejahteraan di tingkat lokal, secara filosofis kita harus memahami unsur-unsur dasar yang membentuk

pemerintahan daerah sebagai sebuah pemerintahan yang sehat. Terdapat 7 (tujuh) elemen dasar yang membangun entitas pemerintahan daerah yaitu:

- 1) Kelembagaan. Pengelolaan daerah tidak dapat dilaksanakan jika tidak ditempatkan pada kelembagaan daerah. Dalam konteks Indonesia, pemerintah daerah terdiri dari dua lembaga penting, yaitu: lembaga pemimpin politik, yaitu kepala daerah dan DPRD; dan lembaga pejabat karir yang terdiri dari perangkat daerah (dinas, dinas, dinas, sekretariat, kelurahan, kelurahan, dan lainnya).
- 2) Urusan Pemerintahan. Daerah menerima kewenangan daerah, yang mengatur dan mengurus urusan negara. Desentralisasi pada dasarnya membagi urusan administrasi antara tingkat pemerintahan, serta apa yang dilakukan pusat dan apa yang dilakukan daerah.
- 3) Personil. Ketersediaan personel untuk memobilisasi kelembagaan daerah untuk menangani masalah-masalah pemerintah yang berkaitan dengan industri daerah. Pejabat daerah yang pada gilirannya melaksanakan kebijakan publik strategis yang dikembangkan oleh DPRD dan pengelola daerah untuk menghasilkan barang dan jasa sebagai produk pemerintahan daerah.
- 4) Keuangan Daerah. Pendanaan daerah merupakan konsekuensi dari adanya urusan negara yang dialihkan ke daerah. Hal ini sejalan dengan prinsip bahwa uang mengikuti tindakan. Sumber keuangan harus tersedia untuk daerah dan dari pajak dan retribusi daerah dan dari dana perimbangan yang ditawarkan ke daerah (subsidi dan bagi hasil).

Adanya sumber keuangan yang memadai memberikan kesempatan kepada daerah untuk menangani urusan administrasi yang diserahkan ke daerah.

- 5) Perwakilan Daerah. Orang-orang dengan pemerintahan daerah sendiri. Namun secara praktis tidak mungkin bagi masyarakat untuk memerintah bersama. Oleh karena itu, anggota parlemen dipilih untuk memenuhi amanat rakyat dan memperoleh legitimasi untuk bertindak untuk dan atas nama rakyat setempat. Dalam sistem pemerintahan Indonesia, ada dua jenis badan perwakilan rakyat, yaitu DPRD dan pimpinan daerah. Kepala daerah dan DPRD dengan demikian adalah pejabat yang dipilih oleh rakyat yang memiliki kewenangan mengatur dan membimbing rakyat dalam koridor kekuasaan di daerah itu. Unsur keterwakilan mencakup berbagai dimensi yang melintasi hak dan kewajiban masyarakat. Dimensi tersebut meliputi hubungan antara DPRD dengan pimpinan daerah; apa hubungan keduanya dengan masyarakat yang memberi mereka mandat untuk mengekspresikan dan menyatakan kepentingan masyarakat? Masuknya pluralisme lokal dalam politik regional; memperkuat masyarakat sipil dan isu-isu lain yang terkait dengan proses demokratisasi di tingkat lokal.
- 6) Pelayanan Publik. Hasil pengelolaan lokal adalah tersedianya barang-barang untuk kepentingan masyarakat lokal, seperti jalan, jembatan, irigasi, gedung sekolah, pasar, terminal, rumah sakit, dan lain-lain, sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Pemerintah daerah menghasilkan layanan yang diatur secara

publik seperti akta kelahiran, kartu identitas, kartu keluarga, izin mendirikan bangunan, dan lainnya.

- 7) Pengawasan. Dalam hal pengawasan, kekuasaan cenderung disalahgunakan. Untuk mencegahnya, elemen kontrol diposisikan secara strategis untuk menciptakan pemerintahan yang bersih. Berbagai masalah pengendalian, seperti sinergi lembaga pengendalian internal, efektivitas pengendalian eksternal, pengendalian sosial, pengendalian legislatif dan juga pengendalian lingkungan, menjadi agenda penting.

### *c. Penerapan Politik Lokal di Indonesia*

Ketika melihat otonomi daerah atau desentralisasi, sebenarnya kita perlu melihat dua hal, yaitu desentralisasi politik atau lebih dikenal dengan politik lokal dan desentralisasi administratif. Desentralisasi adalah badan daerah yang membuat keputusan politik tentang hal-hal yang berkaitan dengan parlemen lokal dan pemimpin lokal. Dengan kata lain, dalam konsep desentralisasi, masyarakat lokal memiliki hak politik untuk berpartisipasi dan bersaing dalam proses politik lokal (legislatif dan eksekutif) dan untuk berpartisipasi dalam proses kebijakan publik lokal.

Selain itu, desentralisasi kepada DPRD tidak hanya untuk melatih kepemimpinan politik lokal, tetapi juga sebagai bagian dari tanggung jawab politik anggota DPRD kepada konstituennya. Bagi para pemimpin lokal, desentralisasi adalah sarana untuk melatih kepemimpinan politik lokal dalam administrasi publik. Bagi masyarakat lokal itu sendiri, desentralisasi

memberikan kesempatan politik yang sama kepada semua anggota masyarakat lokal (*political equality*) untuk menggunakan hak politiknya (memilih atau dipilih) dalam proses politik lokal. Juga terkait dengan hak politik masyarakat lokal dalam proses kebijakan publik.

Pengalihan kepada masyarakat lokal, baik itu hak politik, partisipasi dan persaingan dalam proses politik, erat kaitannya dengan tanggung jawab dan akuntabilitas kekuasaan legislatif dan eksekutif lokal. Jika hak-hak politik masyarakat lokal tidak sepenuhnya dijamin oleh Undang-Undang, maka partisipasi politik masyarakat akan rendah dan persaingan lokal akan terbatas pada elit-elit tertentu. Kondisi demikian dapat dimaknai sebagai rendahnya tingkat akuntabilitas publik legislator kepada konstituennya. Demikian pula, proses kepegawaian dianggap rendah untuk manajer daerah. Rendahnya partisipasi dan kompetisi politik lokal juga dipengaruhi oleh sistem, struktur, dan budaya politik lokal.

## TINJAUAN TEORETIS

### *Teori Legitimasi*

Legitimasi adalah salah satu komponen yang sangat berpengaruh dalam penyelenggaraan Pilkada. Seperti diutarakan oleh John Locke bahwa konsep legitimasi sangat penting sebab pada akhirnya itulah yang menentukan tindakan benar atau salah yang dilakukan oleh sekelompok orang, individu yang berkuasa, dan/atau negara (Houghton, 2020). Legitimasi berpengaruh pada proses demokrasi. Legitimasi adalah keadaan dimana sistem organisasi dan sist-

em sosial bekerja secara harmonis, keduanya membentuk satu kesatuan yang utuh. Ketika ada celah dua elemen ini, kekacauan mungkin terjadi (Ginting, 2016).

### *Teori Kelembagaan Negara*

Pada masa reformasi terjadi perubahan konstitusi berupa amandemen UUD 1945 yang secara kuantitatif cukup besar pengaruhnya sehingga dilakukan empat kali amandemen UUD 1945 yang terakhir dilakukan secara besar-besaran. yang setelah amandemen terakhir sama sekali berbeda dengan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam UUD teks asli ketika UUD 1945 pertama kali disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 (Asshiddiqie, 2019). UUD terkait larangan dan proses hukum mengatur dua hubungan yang saling berkaitan, yaitu hubungan antara pemerintah dengan warga negara dan hubungan antara suatu instansi pemerintah dengan instansi pemerintah lainnya. Oleh karena itu, konstitusi seharusnya mengatur tiga hal penting, yaitu penetapan batas-batas kekuasaan badan-badan negara, hubungan antar lembaga negara, dan hubungan kekuasaan antara lembaga negara dengan warga negara.

Salah satu pokok konstitusi yang paling penting dan selalu relevan adalah pengaturan lembaga-lembaga negara. Hal ini dapat dimaklumi, karena pada akhirnya kekuasaan negara menjadi tugas dan wewenang lembaga negara. Tercapai atau tidaknya tujuan negara, berpuncak pada bagaimana lembaga-lembaga negara tersebut memenuhi tugas dan wewenang konstitusionalnya, dan pilihan penyelenggaraan

pemerintahan dalam bentuk hubungan antar lembaga negara. Penataan lembaga negara dan hubungan antar lembaga negara mencerminkan pilihan prinsip negara yang diterima.

UUD 1945 memiliki 11 pasal yang mengatur tentang lembaga-lembaga negara, tetapi peraturan-peraturan yang mengatur lembaga-lembaga negara tersebut memiliki wilayah pengaturan yang berbeda. Ada instansi pemerintah yang diatur secara penuh, mulai dari proses pemilihan, tugas dan wewenangnya, hubungan dengan instansi pemerintah lainnya hingga pemberhentian pejabat. Namun, ada juga lembaga negara yang keberadaannya umumnya ditugaskan untuk melakukan tugas tertentu tanpa menyebutkan nama lembaga tersebut, seperti Komisi Pemilihan Umum dan Bank Sentral. Lembaga-lembaga negara secara terminologis bukanlah konsep-konsep yang didasarkan pada suatu istilah yang tunggal dan terpadu. Dalam kepustakaan Inggris, istilah lembaga politik digunakan untuk menyebut lembaga negara, sedangkan dalam istilah Belanda digunakan istilah *staat organen*. Pada saat yang sama, instansi pemerintah Indonesia, instansi pemerintah.

### ***Teori Kebijakan Politik***

Kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Dalam pengertian lain, kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang membuatnya maupun yang mentaatinya (yang terkena kebijakan itu). Kebijakan sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan yang diarahkan

kepada tujuan-tujuan tertentu (Suharto, 2014). Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan adalah 1) kepandaian; kemahiran; kebijaksanaan; 2) rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dan sebagainya); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Sementara dalam definisi lain, kebijakan merupakan keputusan-keputusan publik yang diambil oleh negara dan dilaksanakan oleh aparat birokrasi. Kebijakan merupakan sebuah proses politik yang kompleks. Prosesnya meliputi tujuan-tujuan negara dan cara pengambilan keputusannya, orang-orang atau kelompok-kelompok yang dilibatkan, dan bagaimana kebijakan ini dilaksanakan oleh aparat birokrasi. Sehingga kebijakan adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu (Budiardjo, 2018).

Dapat disimpulkan dari beberapa pengertian di atas, bahwa kebijakan ialah seperangkat tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pejabat, tindakan tersebut berkaitan dengan pengambilan keputusan dan mengandung tujuan politik serta dilaksanakan oleh aparat birokrasi. Dalam mengartikan kebijakan politik tidak dapat terlepas dari kebijakan publik atau *public policy*. Kebijakan politik yang dimaksud disini adalah bagian bidang dari

kajian kebijakan publik. Kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah (Subarsono, 2015). Sehingga dengan demikian kebijakan publik dipahami sebagai pilihan kebijakan yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintahan dalam bidang tertentu, dalam hal ini adalah bidang politik, sehingga kebijakan politik yang dimaksud disini dapat berupa keputusan Presiden, Instruksi presiden dan berbagai peraturan pemerintah.

### **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Menurut Creswell dalam Kusmarni pendekatan studi kasus berfokus pada mengembangkan penjelasan dan analisis yang mendalam dari satu atau lebih kasus melalui pengumpulan data yang mendalam serta melibatkan berbagai sumber informasi (Dewanti, Al-Hamdi, & Efendi, 2022). Data primer yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh langsung dari lapangan atau unit-unit yang terkait dengan mata pelajaran yang diangkat dalam penelitian. Data sekunder adalah data yang diperoleh selama penelitian kepustakaan dengan menggunakan informasi yang ada berupa bahan pustaka yang dianggap relevan dengan pokok bahasan penelitian ini. Tahapan analisis data yang digunakan penulis mengacu pada empat tahapan yaitu pengumpulan dan pengolahan data, pemilihan data, analisis intervariat dan verifikasi data, interpretasi akhir dan penarikan kesimpulan

(Al-Hamdi, Sakir, Suswanta, Atmojo, & Efendi, 2020).

### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Ada beberapa kontestasi Pilkada yang dinilai pengawasannya kurang mampu menghadirkan pelaksanaan Pilkada yang dapat diterima oleh seluruh pihak, baik yang memenangkan kontestasi maupun yang kalah dalam perebutan kekuasaan daerah tersebut. Salah satu contoh adalah Pilkada Kabupaten Gowa, Provinsi Sulawesi Selatan. Pada Pilkada Tahun 2005, 2010 dan 2015 yang dinilai masih terdapat beberapa kekurangan. Persoalan ini terjadi bukan hanya di wilayah Kabupaten Gowa saja, akan tetapi juga terdapat di beberapa di daerah lain di Indonesia misalnya di daerah pulau Jawa yang belum maksimal mengawasi kontestasi Pilkada.

#### ***Pilkada 2005***

Melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang menjadi dasar pijakan hukum penyelenggaraan Pemilu 2004. Norma pengaturan tentang sistem penegakkan hukum Pemilu mengalami beberapa perubahan. Undang-Undang ini mulai menambah pengaturan tentang ancaman pidana bagi pelanggaran kampanye yang dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999, atas pelanggaran larangan dalam kampanye hanya diancam tindakan berupa pembubaran kegiatan kampanye. Di situ juga memperbanyak ragam bentuk sanksi atas pelanggaran administrasi dimana penjatuhan sanksinya dilakukan oleh

KPU. Pada aspek kelembagaan, ini mengubah desain kelembagaan pengawas Pemilu menjadi kelembagaan yang dibentuk oleh KPU dengan unsur keanggotaan yang terdiri atas unsur kepolisian negara, kejaksaan, perguruan tinggi, tokoh masyarakat, dan pers.

Pada Pilkada Tahun 2005 di Kabupaten Gowa (pada saat itu pengawas Pilkada masih berstatus *ad hoc* yaitu Panwas Kabupaten Gowa) terhadap hasil perhitungan suara yang menunjukkan keunggulan pasangan Ichsan Yasin Limpo dan Abdul Razak dibanding tiga pasangan calon lainnya, dengan raupan sekitar 30% dari total jumlah pemilih di Gowa. Ratusan pendukung dari tiga pasangan kandidat yang kalah tersebut melakukan aksi di kantor KPUD Kabupaten Gowa dan kantor Panwas Kabupaten Gowa dimulai sejak hari pertama perhitungan sampai pada penetapan calon terpilih, dimana mereka menimbulkan keributan dengan mencoba mendobrak barikade yang dipasang kepolisian dan sempat terjadi aksi sedikit memanas, walaupun akhirnya massa gagal menembus barikade polisi (Panwaslu Provinsi Sulawesi Selatan, 2005).

### ***Pilkada 2010***

Melalui Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terjadi perkembangan norma pengaturan tentang sistem penegakan hukum Pemilu. Tugas pengawasan Pemilu yang diemban oleh Panitia Pengawas diatur secara spesifik mencakup pula penga-

wasan terhadap kinerja KPU. Perluasan obyek pengawasan ini merupakan sebagai implikasi dari perdebatan hukum yang muncul pada Pemilu 2004 tentang apakah Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) berwenang mengawasi kinerja KPU. Undang-Undang ini juga meningkatkan sifat kelembagaan pengawas Pemilu di tingkat pusat menjadi permanen dalam bentuk badan dan dipilih oleh DPR, sedangkan pada tingkat di bawahnya tetap bersifat *ad hoc*. Namun demikian, unsur keanggotaannya diubah dengan menghilangkan unsur dari Kepolisian dan Kejaksaan. Undang-Undang ini juga memperluas cakupan pelanggaran administrasi dengan menambahkan ketentuan tentang pelanggaran kampanye melalui media penyiaran sekaligus memberikan wewenang kepada Komisi Penyiaran dan Dewan Pers guna melakukan penegakan hukum.

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

kalah mengamuk. Mereka merusak papan nama dan melempari kantor PTUN Makassar dengan telur busuk dan mencabuti satu persatu huruf-huruf papan nama dan berusaha mendobrak pintu gerbang PTUN Makassar (Panwaslu Provinsi Sulawesi Selatan, 2010).

### ***Pilkada 2015***

Dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum terjadi perubahan signifikan dalam kerangka hukum Pemilu, dimana norma pengaturan tentang penyelenggara Pemilu dipisahkan dari Undang-Undang Pemilu. Pada regulasi ini mulai memperkenalkan pembentukan lembaga baru yakni DKPP sebagai lembaga penegakan kode etik penyelenggara Pemilu. Sifat kelembagaan pengawas Pemilu ditingkatkan menjadi permanen di tingkat provinsi. Prosedur penegakan hukum terhadap pelanggaran administrasi Pemilu diubah. Pengawas Pemilu melakukan pemeriksaan dan menghasilkan rekomendasi untuk ditindaklanjuti KPU, namun KPU masih tetap melakukan pemeriksaan dan memutus terkait rekomendasi dari pengawas Pemilu. Undang-Undang ini juga mulai memperkenalkan kelembagaan Majelis Khusus Tindak Pidana Pemilu, kelembagaan Sentra Gakkumdu, serta sengketa Tata Usaha Negara Pemilu sebagai jenis baru sengketa Pemilu terkait dengan keputusan yang dikeluarkan oleh KPU. Sedangkan norma pengaturan tentang tindak pidana Pemilu kembali berubah menjadi 48 pasal.

Pada Pilkada Tahun 2015, juga terjadi konflik pasca Pilkada di Gowa. Terjadi

rangkaian bentrok antara polisi dan massa pasangan Maddusila-Wahyu Kahar Permana yang bergabung bersama massa beberapa pasangan lainnya. Massa pasangan Maddusila-Wahyu bersama sejumlah massa pasangan calon lainnya selama beberapa hari terakhir setelah penetapan terus berunjuk rasa menuntut Panwaslu segera mendiskualifikasi pasangan Adnan Purichta Ichsan-Abdul Rauf Karaeng Kio, yang dituding curang. Pasangan Adnan-Kio diketahui unggul dalam hasil hitung cepat beberapa lembaga survei. Sebaliknya, pasangan Maddusila-Wahyu mengklaim unggul berdasarkan hasil perhitungan di internal mereka sehingga tidak terima dengan hasil hitung cepat (Panwaslu Provinsi Sulawesi Selatan, 2015).

### ***Pilkada 2020***

Dasar pengaturan hukumnya adalah Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Undang-Undang ini menyatukan norma pengaturan terkait Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD, Pemilu presiden dan wakil presiden serta kelembagaan penyelenggara Pemilu. Pada aspek kelembagaan penegakan hukum Pemilu, kelembagaan pengawas Pemilu diperkuat sifatnya menjadi permanen hingga tingkat Kabupaten/Kota, Selain itu, keahliannya menangani pelanggaran Pemilu semakin diperkuat, dari hanya memberikan rekomendasi kepada KPU hingga saat ini, hingga mengusut dan memutus pelanggaran administratif. Undang-Undang tersebut juga memuat ketentuan pelanggaran administratif yang bersifat struktural, sistematis, dan masif. Standar penga-

turan tentang bentuk-bentuk kejahatan Pemilu juga ditingkatkan menjadi Pasal 66.

Pada Pilkada Tahun 2020 di Kabupaten Gowa yang dalam tiga kali Pilkada langsung sebelumnya selalu diwarnai dengan kontestasi antar kandidat, pada lima tahun lalu, kantor KPU juga menjadi sasaran dan kantor DPRD Kabupaten Gowa. Pada Pilkada 2020, kabupaten tersebut justru rivalitas dan kontestasinya tidak ada, sebab memunculkan pasangan calon tunggal. Pilkada 2020 menghadirkan calon tunggal yaitu Bupati Petahana Dr. Adnan Purichta, SH, MH yang berhasil diusung oleh hampir keseluruhan partai politik yang ada dalam parlemen dan perolehan suara beliau terindikasi menjadi salah satu yang tertinggi dalam sejarah Pilkada di Indonesia (Jurdi, 2021). Pelanggaran Pemilu baik administrasi maupun pidana serta netralitas aparatur sipil negara masih dijumpai pada kontestasi ini, akan tetapi positifnya adalah pihak masyarakat Gowa turut aktif untuk melaporkan dugaan pelanggaran tersebut ke Bawaslu Kabupaten Gowa. Pada Pilkada kali ini tidak terdapat sengketa Pilkada sebab disamping peserta Pilkada hanya satu pasangan, juga mayoritas partai politik hampir mendukung pasangan tunggal tersebut. Potensi persepsi hasil Pilkada di Mahkamah Konstitusi juga tidak terjadi dengan pertimbangan yang sama.

Dari beberapa kejadian di atas, khususnya sebelum Pilkada 2020, untuk terciptanya tujuan kontestasi Pilkada masih jauh dari harapan. Salah satu tujuan diselenggarakannya pemilihan kepala daerah adalah

untuk membawa perbaikan situasi sosial, politik dan ekonomi sesuai dengan kekhasan daerah. Mekanisme Pilkada langsung merupakan sarana dimana masyarakat lokal dapat memilih kepala daerah di wilayah hukumnya. Pelaksanaan mekanisme Pilkada secara langsung diharapkan dapat mempermudah masyarakat menyampaikan keinginannya secara langsung di daerah. Akan tetapi, berkaca dari Kabupaten Gowa, pengawas Pilkada sejak 3 kali kontestasi terakhir dinilai masih belum maksimal. Hal ini disebabkan sebab pada Tahun 2005 dan 2010, status kelembagaan pengawas Pemilu di daerah, khususnya tingkat Kabupaten/Kota masih bersifat *ad hoc* (sementara), artinya lembaga ini hadir hanya pada saat ada kontestasi di Kabupaten/Kota saja, setelah selesai, kemudian dibubarkan. Hal ini menyangkut legitimasi dari pengawas Pemilu, yang kemudian oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yang sebelumnya posisi pengawas Pilkada hanya *ad hoc*, beralih menjadi permanen selama kurun waktu 5 tahun untuk satu periode masa jabatan.

Dengan peralihan penguatan status tersebut, segala bentuk kebijakan dari hasil pengawasan dari seluruh tahapan Pilkada dapat membuktikan Bawaslu dapat menjamin legitimasi kandidat yang terpilih. Legitimasi merupakan salah satu komponen yang amat penting dalam setiap penyelenggaraan Pilkada. Seperti diutarakan oleh John Locke bahwa konsep legitimasi sangat penting sebab pada akhirnya itulah yang menentukan tindakan benar atau salah yang dilakukan oleh sekelompok ora-

ng, individu yang berkuasa, dan/atau negara. Kabupaten Gowa yang dalam penerapan demokrasi lokalnya juga tidak lepas dari serangkaian praktik dinasti politik, dimana praktik dinasti politik tidak sepenuhnya menggambarkan kinerja birokrasi dengan sentimen negatif dari masyarakat (Haliim & Hakim, 2020). Hal ini juga menjadi salah satu tantangan dalam menerapkan sistem pengawasan dan penegakan hukum di Kabupaten Gowa.

Akan tetapi dengan adanya kewenangan Bawaslu, termasuk dalam hal ini Bawaslu Kabupaten yang ditambahkan melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menimbulkan efek yang cukup signifikan pada lembaga pengawas. Bawaslu Kabupaten Gowa dalam pelaksanaan Pilkada Tahun 2020 dinilai paling berhasil dibanding pengawasan tiga kontestasi Pilkada sebelumnya. Masyarakat, pemerintah daerah beserta unsur partai politik serta pasangan kandidat Kepala Daerah sangat memperhitungkan kehadiran dan kinerja Bawaslu Kabupaten Gowa dalam mengawal pagelaran Pilkada yang tidak lagi dipandang sebelah mata sebagai pengawas saja, akan tetapi lembaga Bawaslu sangat dinantikan kehadiran dan keputusan-keputusan strategisnya terkait pelaksanaan tahapan Pilkada yang dilakukan oleh KPU Kabupaten Gowa. Dengan kewenangan penegakan hukum yang melekat di Bawaslu memberikan peran yang sangat strategis dalam memaksimalkan bentuk pengawasan di setiap tahapan. Sudah seharusnya pesta demokrasi lima tahunan untuk memilih kepala daerah menjadi kontestasi yang

menghadirkan demokrasi yang adil dan akuntabel dalam pelaksanaannya. Diharapkan penguatan lembaga pengawas Pemilu ini tetap dipertahankan dan tidak lagi dilemahkan agar bersama rakyat kita mengawasi Pemilu dan bersama Bawaslu kita tegakkan keadilan Pemilu, agar perwujudan Pemilu demokratis dalam memilih kepala daerah di Kabupaten Gowa bisa maksimal.

### KESIMPULAN

Uraian di atas dapat disimpulkan bahwa dengan adanya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang memberikan penguatan kelembagaan Bawaslu, Bawaslu Kabupaten Gowa yang sebelumnya hanya dipandang sebagai pelengkap penyelenggara pada tahapan kontestasi Pilkada, saat ini sudah dapat mengambil peran yang sangat penting dalam konteks pengawasan tahapan serta penegakan hukum. Dua kewenangan ini menjadikan kehadiran Bawaslu Kabupaten Gowa sangat diperhitungkan dari segi marwah kelembagaannya. Semua pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan Pilkada seolah sungkan dan sangat berhati-hati dalam bertindak, melakukan atau menjalankan sistem politik di masyarakat sebab mereka sangat menghindari untuk berurusan dengan Bawaslu dalam hal pelanggaran Pilkada serta sengketa proses Pilkada. Legitimasi yang diperoleh oleh lembaga Bawaslu ini menjadi salah satu harapan dalam tolak ukur perwujudan Pemilu yang demokratis.

\*\*\*

**DAFTAR PUSTAKA**

- Al-Hamdi, R., Sakir, Suswanta, Atmojo, M. E., & Efendi, D. (2020). *Pene-litian Kualitatif: Pegangan Maha-siswa Ilmu Pemerintahan*. Yogya-karta: Pustaka Pelajar.
- Asshiddiqie, J. (2019). *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Jakarta: PT. Bhuna Ilmu Populer.
- Budiardjo, M. (2018). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Dewanti, M., Al-Hamdi, R., & Efendi, D. (2022). Kekalahan Petahana pada Pemilihan Umum 2019: Studi Kas-us Calon Legislatif Partai Kebang-kitan Bangsa. *Jurnal Politik Profetik*, 10(1), 17-37.
- Fathurahman, D. (2005). Demokrasi Lokal dalam Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia. *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum*, 12(1).
- Ginting, Y. L. (2016). Mekanisme Tata Kelola dan Pengungkapan Tang-gung Jawab Sosial Perusahaan. *Kinerja: Jurnal Ekonomi dan Man-ajemen*, 3(1), 73-82.
- Haliim, W., & Hakim, A. I. (2020). Dinas-ti Politik: Basis Politik dan Kepua-san Publik. *Jurnal Politik Profetik*, 8(2), 258-273.
- Houghton, C. (2020). *Political Legitima-cy: On The Nature and Character Of Political Legitimacy*. Johannes-burg: Faculty of Commerce Law and Management, University of the Witwatersrand.
- Internasional IDEA. (2004). *Standar-standar Internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*. Jakarta: International IDEA.
- Jurdi, S. (2021). Pencalonan Kepala Dae-rah pada Pemilihan Serentak 2020 di Sulawesi Selatan. *Jurnal Politik Profetik*, 9(1), 23-42.
- Minan, A. (2019). *Serial Evaluasi Penye-lenggaraan Pemilu Serentak 2019: Perihal Penegakan Hukum*. Jakarta : Bawaslu.
- Panwaslu Provinsi Sulawesi Selatan. (2005). *Data Laporan Akhir Pilka-da Tahun 2005*. Makassar: Panwa-slu Provinsi Sulawesi Selatan.
- Panwaslu Provinsi Sulawesi Selatan. (2010). *Data Laporan Akhir Pilka-da Tahun 2010*. Makassar: Panwa-slu Provinsi Sulawesi Selatan.
- Panwaslu Provinsi Sulawesi Selatan. (2015). *Data Laporan Akhir Pilka-da Tahun 2015*. Makassar: Panwa-slu Provinsi Sulawesi Selatan.
- Romli, L. (2007). *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sardini, N. H. (2014). *Kepemimpinan Pen-gawasan Pemilu: Sebuah Sketsa*. Depok: Rajawali Pers.

Subarsono, A. G. (2015). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Suharto, E. (2014). *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerja*, Cet.5. Bandung: Refika Aditama.

Ways, M. A. (2012). *Demokrasi Lokal Opini dan Wacana Dinamika Politik*. Yogyakarta: Litera Buku.