

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Istilah demokrasi berasal dari perkataan Yunani “Demokratia”, arti pokok :demos = rakyat; kratos = kekuatan ; jadi kekuatan rakyat, atau sesuatu bentuk pemerintahan Negara, dimana rakyat berpengaruh di atasnya, singkatnya pemerintahan rakyat. Pemerintahan demokrasi yang tulen adalah suatu pemerintahan yang sungguh-sungguh melaksanakan kehendak rakyat yang sebenarnya. Akan tetapi kemudian penafsiran atas demokrasi itu berubah menjadi suara terbanyak dari rakyat banyak. Dalam demokrasi yang tulen dijaminlah hak- hak kebebasan tiap-tiap orang dalam suatu Negara.¹

Tercapainya suatu demokrasi didalam suatu negara secara garis besar dapat kita lihat dari implementasi demokrasi itu sendiri seperti terlaksananya proses pemilihan umum yang telah dilaksanakan sesuai dengan undang-undang yang berlaku yakni jujur dan adil. Baik dari segi pelaksanaan, partisipasi masyarakat hingga pengawasan dan pengawalan dari penyelenggara pemilu dan masyarakat itu sendiri.²

Dibawah ini adalah berbagai model-model demokrasi yang bertujuan untuk tujuan dibentuknya suatu negara :³

¹ Kansil, Christine. 2008. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Jakarta PT. Rineka cipta .

² ibid

³Jimlly Asshiddiqie. 2007. *Demokrasi Lokal*, Jakarta PT. Hal 30

- a. Demokrasi liberal, yaitu pemerintahan yang dibatasi Undang-undang dan pemilihan umum bebas yang diselenggarakan dalam waktu yang tetap secara berkala.
- b. Demokrasi terpimpin, yaitu dimana para pemimpin percaya bahwa segala tindakan mereka dipercaya rakyat tetapi menolak pemilihan umum yang bersaing sebagai “kendaraan” untuk menduduki kekuasaan.
- c. Demokrasi Pancasila, adalah dimana kedaulatan rakyat sebagai inti dari demokrasi. Karenanya rakyat mempunyai hak yang sama untuk menentukan dirinya sendiri. Begitu pula partisipasi politik yang sama semua rakyat. Untuk itu, Pemerintah patut memberikan perlindungan dan jaminan bagi warga Negara dalam menjalankan hak politik.
- d. Demokrasi sosial, adalah demokrasi yang menaruh kepedulian pada keadilan sosial dan legaliterianisme bagi persyaratan untuk memperoleh kepercayaan publik.
- e. Demokrasi partisipasi, yang merupakan hubungan timbal balik antara penguasa dengan yang dikuasai.
- f. Demokrasi consociational, yang menekankan proteksi khusus bagi kelompok-kelompok budaya yang menekankan kerja sama yang erat di antara elit yang mewakili bagian budayamasyarakat utama.
- g. Demokrasi langsung, yang mana lembaga legislatif hanya berfungsi sebagai lembaga pengawas jalannya pemerintahan,

sedangkan pemilihan pejabat eksekutif dan legislatif melalui pemilihan umum (Pemilu) oleh rakyat secara langsung.

- h. Demokrasi tidak langsung, yang mana lembaga parlemen (sebagai wakil rakyat) dituntut kepekaan terhadap berbagai hal yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat dalam hubungannya dengan pemerintah dan negara. Hal ini berartirakyat tidak secara langsung berhadapan dengan pemerintah.

Negara Kesatuan Republik Indonesia mencita-citakan konsep negara yang adil, demokratis dan sejahtera dimana semua hal yang berhubungan dengan kesmua persoalan tersebut dibangun berdasarkan pada prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik dan berkelanjutan. Salah satu perwujudan arah tujuan yang dimaksud diatas adalah dengan telah ditetapkannya pemilihan umum yang adil dan demokratis.

Pemilu yang apabila dilaksanakan dengan tidak memperhatikan landasan bersaing, jujur, dan adil maka dapat dikatakan menghilangkan pemaknaan kata demokrasi. Pemilu yang demokrasi sendiri merupakan perlambangan dan juga landasan bagi pemerintahan yang terlegitimasi oleh dukungan dari rakyat.

Pemilihan yang dilakukan baik kepala negara maupun kepala daerah telah dijamin oleh negara dengan adanya konstitusi UUD 1945 berdasarkan amandemen pertama yakni pada pasal 22E UUD 1945 yang di dalamnya menyatakan bahwa dengan adanya pemilihan secara

langsung oleh rakyat yang berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Sebagai tindak lanjut dari amanat Pasal 22E 1945, pemerintah dewasa ini telah banyak merumuskan berbagai sistem perundangan-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pemilu kepala negara maupun kepala daerah.

Era otonomi daerah berbasis desentralisasi baru terasa semenjak diterbitkannya Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Adapun salah satu butir di dalam undang-undang tersebut yang mempertegas kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat. Sebelum tahun 2005 untuk pemilihan kepala daerah pada hakikatnya dipilih oleh DPRD.

Dalam pemilu yang demokratis, perlu adanya lembaga penyelenggara yang independen di luar tata pemerintahan yang ada. Lembaga yang dibutuhkan merupakan lembaga yang berwenang dan bertanggung jawab menyelenggarakan pemilu secara adil dan lancar. Penyelenggara pemilu di Indonesia sendiri dikenal dengan Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang pada tahun 1999-2001 merupakan periode pertama KPU dan dilantik oleh Presiden BJ. Habibie.

Rumusan undang-undang penyelenggaraan pemilu sudah mengalami banyak perubahan dari tahun ketahun seperti Undang-Undang No 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, lalu ada pembaharuan keluar lah Undang-Undang No 15 Tahun 2011 Tentang

Penyelenggaraan Pemilu, Undang-Undang No 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua atas undang-undang No 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. Perubahan dan revisi atas undang-undang yang menyangkut Pemilu Presiden maupun Pilkada mengacu pada pengalaman menyelenggarakan pemilihan umum dari tahun sebelumnya dan juga kajian-kajian strategis mengenai kepemiluan tentunya.

Selama penyelenggaraan pemilu banyak sekali terjadi permasalahan-permasalahan dalam hal kepemiluan misalnya saja pada Pilkada Pangandaran yang merupakan Kabupaten baru di Jawa Barat, dalam buletin yang dikeluarkan Bawaslu edisi Januari-Februari 2016 menyebutkan disana beberapa faktor penyebab timbulnya permasalahan yang antara lain dilakukan panitia penyelenggara dan tahapan dari Pilkada tersebutlah yang menjadi masalah karena ada beberapa tahapan yang tidak sesuai dengan prosedur peraturan perundang-undangan. Tidak hanya Kabupaten Pangandaran saja masih banyak daerah-daerah lain yang mengalami kendala yang sama ataupun dengan kondisi yang berbeda pula (lain daerah, lain pula permasalahan) seperti juga yang terjadi di Kabupaten Seluma dalam laporan penelitian KPU dengan judul *Praktik Politik Uang: Bentuk, Besaran, Peta, dan Rekonstruksi Penghapusan Pada Pemilu Legislatif 2014 Kabupaten Seluma*, yang didalam laporan tersebut banyak sekali terdapat berbagai jenis pelanggaran yang dilaporkan kepada penyelenggara pemilu baik KPU, Bawaslu, dan DKPP

adapun data temuan yang terjadi di Kabupaten Seluma dapat dilihat pada

Tabel 1.1.

Tabel 1.1: Rekapitulasi Data Laporan/Temuan Dugaan Pelanggaran Pemilu Panwaslu Kabupaten Seluma⁴

No	Nomor dan tanggal laporan	Pelapor	Terlapor	Dugaan pelanggaran	Tahapan status pelanggaran	Status pelanggaran
1	1/LP/PILEG//2014	Mulyana Lubis, S,Sos	Majroel Simanalu dan Khairin, SE	Pelanggaran Administrasi	Kampanye	Tindak lanjut KPU
2	02/TM/PILEG//2014	Muhammad Zarwan, S,Sos	Calon peserta pemilu legislatife 2014	Pelanggaran Administrasi.	Kampanye	Tindak Lanjut KPU
3	03/TM/PILEG//2014	Muhammad Zarwan, S.Sos	Calon Peserta pemilu Legislatif 2014	Pelanggaran Administrasi.	Kampanye	Tindak Lanjut KPU
4	04/LP/PILEG//2014	Dr. Sudirman	Sri Hariyanti	Pelanggaran Administrasi.	Kampanye	Tindak Lanjut KPU
5	05/TM/PILEG//2014	Muhammad Zarwan, S.Sos	Calon Peserta pemilu Legislatif 2014	Pelanggaran Administrasi.	Kampanye	Tindak Lanjut KPU
6	05/LP/PILEG//2014	Fakhroni	Bachtiar sakar	Pelanggaran Pidana	Kampanye	Bukan Pelanggaran Pemilu
7	16/LP/PILEG//2014	Iln Sumandi	Husni Tamrin	Pelanggaran Pidana	Kampanye	Tindak Lanjut Kepolisian

⁴ Titiek Kartika Hendrasiti. *Praktik Politik Uang: Bentuk, Besaran, Peta, dan Rekonstrksi Penghapusan Pada Pemilu Legislatif 2014 Kabupaten Seluma*. Laporan Penelitian Komisi Pemilihan Umum 2015. Hal 2

8	07/LP/PILEG/IV/ 2014	Zamhari Yakub	Tenno Haika	Pelanggaran Administrasi	Pemungutan dan Perhitungan Suara	Sengketa Pemilu
9	08/LP/PILEG/IV/ 2014	Murti Suryani	PPS Padang Pelawi Kec Sukaraja	Pelanggaran Administrasi	Pemungutan dan Perhitungan Suara	Sengketa Pemilu
10	08/TM/PILEG/IV/ 2014	08/TM/PILEG/IV/ 2014	Emilia Puspita	Pelanggaran Administrasi	Kampanye	Tindak Lanjut KPU
11	09/TM/PILEG/IV/ 2014	Iwan Setiawan, S.Pd.I	Elmi Supiati	Pelanggaran Administrasi	Kampanye	Tindak Lanjut KPU
12	10/TM/PILEG/IV/ 2014	Iwan Setiawan, S.Pd.I	H. Ahmad Kanedi, SH., MH	Pelanggaran Administrasi	Kampanye	Tindak Lanjut KPU

(sumber : panwaslu saluma,2015)

Berdasarkan data di atas dapat diketahui bahwa macam-macam pelanggaran oleh sebab itu pula sengketa hukum dan pelanggaran pemilu dapat dibagi menjadi enam jenis, yakni: (1) pelanggaran pidana pemilu (tindak pidana pemilu); (2) sengketa dalam proses pemilu; (3) pelanggaran administrasi pemilu; (4) pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu; (5) perselisihan (sengketa) hasil pemilu; dan (6) sengketa hukum lainnya.⁵

Permasalahan-permasalahan yang timbul dalam proses penyelenggaraan Pemilu tidak hanya mengganggu tahapan Pemilu saja akan tetapi juga merugikan pesta demokrasi yang telah terlaksana baik Pemilu Presiden maupun Pilkada kerap kali timbul permasalahan tersebut baik secara hukum, permasalahan konflik di daerah, permasalahan administrasi penyelenggaraan dan lain sebagainya. Semua permasalahan

⁵ Ramlan surbakti dkk. *Penanganan Pelanggaran Pemilu*. Kemitraan , jakarta, 2011. Hal 9

tersebut yang nantinya akan menimbulkan gangguan pada pelaksanaan Pilkada.

Penyelenggara pemilu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil hanya dapat terwujud apabila penyelenggara pemilu mempunyai integritas yang tinggi serta memahami dan menghormati hak-hak sipil dan politik dari warga negara. Penyelenggara Pemilu yang lemah berpotensi menghambat terwujudnya Pemilu yang berkualitas.⁶

Pilkada Gubernur Provinsi Kalimantan Tengah tahun 2015 susulan akhirnya telah terlaksana dan berjalan lancar yang telah menghasilkan Gubernur baru pula. Meskipun demikian dalam perjalanannya tidak berarti pelaksanaan Pilkada telah sepenuhnya berjalan dengan lancar atau dapat dikatakan sesuai dengan harapan bersama. Pilkada Kalteng 2015 susulan nyatanya menyisakan berbagai pertanyaan dari permasalahan-permasalahan yang terjadi seperti tertundanya Pilkada Kalteng yang seharusnya serentak menurut situs resmi KPU dilaksanakan pada tanggal 9 Desember 2015 menjadi tanggal 27 Januari 2016 dan juga gugurnya pasangan calon di detik-detik terakhir pemilihan. Dalam website resmi KPU yakni www.kpu.go.id dengan judul *Provinsi Kalteng Gelar Pilkada Susulan*, di dalam artikel yang dimuat di sana menjelaskan Pilkada Kalteng dapat terlaksana setelah di keluarkannya putusan MA Nomor 676K/TUN/PILKADA/2015 tanggal 23 Desember 2015 terkait dimenangkannya kasasi pencalonan Pilkada oleh KPU. Adapun putusan

⁶ Penjelasan umum UU No 15 tahun 2011 tentang penyelenggara pemilihan umum

tersebut membatalkan putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 29/G/PILKADA/2015/PT.TUN.JKT tanggal 8 Desember 2015. Akhirnya Pilgub Kalteng hanya diikuti oleh dua pasangan calon, yaitu pasangan nomor urut 1 (satu) Sugianto Sabran dan Habib Said serta pasangan calon nomor urut 2 (dua) Willy M Yoseph dan Wahyudi K Anwar. Sementara pasangan calon Ujang Iskandar – Jawawi yang pencalonannya digugurkan.

Akibat gugurnya salah satu pasangan calon tersebut mengakibatkan Pilkada yang seharusnya serentak terjadi di seluruh Indonesia, terkhusus untuk Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Kalteng akhirnya mengalami penundaan. Adapun kasus terkait yang terjadi akibat penundaan Dikutip dari www.antarakalteng.com penundaan pelaksanaan Pilkada oleh KPU tidak memberi kepastian kapan pemungutan suara susulan dilaksanakan yang kemudian digugat oleh pemilih dan dimenangkan olehnya membuat KPU direkomendasikan agar memperbaiki iklan terkait penundaan Pilgub dengan mencantumkan keputusan KPU RI sebagai dasarnya.

Menurut ketua Bawaslu Kalteng, iklan pengumuman penundaan pemungutan suara Pilgub di Media cetak pada tanggal 9 Desember 2015 menyebutkan berdasarkan petunjuk KPU RI, akan tetapi tidak

dicantumkan surat keputusannya, dan hal tersebut dianggap merupakan bentuk pelanggaran administrasi dan harus diperbaiki.⁷

Sementara itu DKPP dalam situs resminya terkait Pilkada Kalteng tersebut mengambil tindakan dengan memberhentikan Sementara tiga komisioner KPU Kalteng. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu mengambil tindakan terkait dengan keputusan KPU Kalteng terhadap syarat salah satu pasangan calon(paslon) Gubernur dan Wakil Gubernur Kalteng Ujang Iskandar dan Jawawi yang menurut laporan tidak memenuhi syarat karena salah satu partai pengusung yakni Partai Persatuan Pembangunan (PPP) tidak pernah mengusung pasangan ujang dan Jawawi.

Permasalahan-permasalahan di atas merupakan dinamika yang amat sering terjadi dalam pilkada di seluruh Indonesia. Oleh sebab itu pula proses penyelesaian terhadap berbagai pelanggaran pemilu yang terjadi di Pilkada Kalteng 2015 susulan terutama pada pelanggaran administrasi Pilkada, yang Penulis coba deskripsikan baik dari tahap pelaporan sampai kepada mekanisme tidak lanjutnya, karena akuntabilitas publik terhadap penanganan pelanggaran administrasi sendiri masih dirasa perlu karena pemilu sendiri menggunakan asas keterbukaan. Oleh sebab itu dalam pembahasan ini penulis mencoba menguraikan pelanggaran administrasi yang terjadi di Pilkada Kalimantan Tengah 2015 susulan dari mekanisme penyelesaiannya hingga tahapan pemberian sanksi.

⁷ www.antarakalteng.com Jaya Warawana Manurung. *Bawaslu memenangkan Gugatan Pemilihan Terhadap KPU Kalteng*. Di akses 27 oktober 2016

*“Sanksi bagi pelanggaran pemilu harus jelas, konsisten, dan efektif. Jika tidak, akan muncul banyak pelanggaran yang akan menghasilkan lebih banyak konflik.”*⁸

Dalam hal ini peneliti memfokuskan pada Kinerja KPUD dalam menyelesaikan setiap pelanggaran yang terjadi terutama pelanggaran administratif di dalam pemilihan kepala daerah, peneliti mengambil penelitian dengan judul “ *Kinerja Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam Penyelesaian Pelanggaran Administrasi di Pilkada Kalimantan Tengah 2015 Susulan* “

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis mengemukakan beberapa rumusan masalah sebagai berikut :

- 1) Bagaimanakah kinerja Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Kalteng dalam menyelesaikan kasus pelanggaran administrasi Pilkada tahun 2015 susulan ?
- 2) Bagaimanakah mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi yang dilakukan oleh KPU Provinsi Kalteng pada Pilkada tahun 2015 susulan ?
- 3) Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kinerja KPU Provinsi Kalteng dalam penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada tahun 2015 susulan ?

⁸Todung Mulya Lubis, “*Pemilu 2004 Tanpa Pengawasan*”, 10 September 2002.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan dari permasalahan dan judul penelitian di atas, maka tujuan dari penulisan proposal penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pelanggaran administrasi apasaja yang terjadi di Pilkada Kalimantan Tengah 2015 susulan
2. Untuk mengetahui kinerja KPUD dalam menangani pelanggaran administrasi pilkada Kalteng.
3. Untuk mengetahui mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi pilkada kalteng 2015 susulan.
4. Untuk mengetahui apa kendala yang dihadapi dalam menangani pelanggaran administrasi Pilkada Kalteng di Kalteng 2015 susulan

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini tidak hanya untuk penulis semata, akan tetapi juga bagi lapisan masyarakat yang luas serta ditunjukkan bagi peneliti kepeMiluan ataupun mahasiswa politik dan pemerintahan. Oleh karena itu manfaat penelitian ini dikelompokkan menjadi dua, yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Dengan adanya tulisan ini, diharapkan akan dapat memberikan ilmu terkhusus lagi pada studi *election* yang dapat memberikan informasi tentang peran penyelenggara pemilu dalam menangani pelanggaran pemilu.

2. Manfaat Praktis

Memberikan rekomendasi dan wawasan kepada kegiatan penelitian berikutnya atau kepada pihak-pihak terkait dengan masalah penelitian.

1.5 Kerangka Teori

Kerangka teori merupakan teori-teori yang digunakan dalam melakukan suatu penelitian sehingga apa yang dilakukan menjadi jelas, sistematis, dan ilmiah. Dalam kerangka teori sendiri digunakan untuk menjelaskan apa yang menjadi permasalahan sehingga jelas dalam kerangka pemikiran yang benar.

Teori adalah merupakan alat yang terpenting dari suatu ilmu pengetahuan. Tanpa teori hanya ada pengetahuan tentang serangkaian fakta saja, tetapi tidak akan ada ilmu pengetahuan. Kecuali (1) Menyimpulkan generalisasi-generalisasi dari fakta-fakta hasil pengamatan, teori itu juga: (2) Memberi kerangka orientasi untuk analisa dan klasifikasi dari fakta-fakta yang dikumpulkan dalam penelitian; (3) Memberi ramalan terhadap gejala-gejala baru yang akan terjadi; (4) Mengisi lowongan-lowongan dalam pengetahuan kita tentang gejala-gejala yang telah atau sedang terjadi.⁹

Teori umumnya dibagi dalam suatu klasifikasi seperti teori dasar (“lower-level”), teori pertengahan (“middle-range”), dan teori umum. Teori dasar terdiri dari satu atau sejumlah pernyataan teoritis yang

⁹ Koentjoroningrat, 1977, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, P.T Gramedia, Jakarta, hal :19

berkaitan dengan ragam jenis kejadian-kejadian tertentu. Teori pertengahan mencakup jenis kejadian yang lebih luas, yang menggabungkan dan mempertalikan sejumlah proposisi yang semula terpisah. Teori umum, cakupannya sangat luas, menggabungkan teori-teori pertengahan ke dalam struktur yang luas guna mengintegrasikan pengetahuan ke dalam lingkup bidang yang luas atau bahkan ke dalam keseluruhan disiplin.

1.5.1 Kinerja

1.5.1.1 Pengertian Kinerja

Pengertian kinerja menurut Sulistiyani dalam bukunya *Manajemen Sumber Daya Manusia* di dalamnya menjelaskan bahwa kinerja seseorang ialah merupakan kombinasi antara kemampuan, usaha dan kesempatan sehingga dapat dinilai dari hasil kerjanya. Dapat dikatakan bahwa kinerja merupakan outcome yang dihasilkan dari apa yang kita lakukan sebagai pegawai sampai kegiatan yang dilakukan telah selesai.

Kinerja adalah istilah yang populer di dalam manajemen, yang mana istilah kinerja didefinisikan dengan istilah hasil kerja, prestasi kerja dan performance. Dalam kamus Bahasa Indonesia dikemukakan arti kinerja sebagai sesuatu yang dicapai, prestasi yang diperlihatkan, dan kemampuan kerja. Konsep kinerja pada dasarnya dapat dilihat dari dua segi, yaitu kinerja pegawai (per-individu) dan kinerja organisasi. Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan tugas dalam suatu organisasi, dalam upaya mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi

organisasi tersebut.¹⁰ Jadi konsep kinerja dapat dikatakan adalah gambaran mengenai pencapaian pelaksanaan tugas yang dilakukan oleh organisasi baik kelompok maupun individu. Pencapaian tujuan merupakan target yang ingin dicapai dalam sebuah organisasi baik organisasi maupun instansi pemerintah.

Menurut Lenvine dalam tulisannya Dwiyanto dengan judul *Penilaian Kinerja Organisasi Pelayanan Publik* mengusulkan 4 (empat) konsep yang bisa dipergunakan untuk mengukur kinerja organisasi tentunya sesuai dengan tugas pokok dan fungsi Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Kalimantan Tengah dan juga berdasarkan data empiris dilapangan yaitu:¹¹

- a. Produktivitas, berkaitan dengan perbandingan antara masukan (input) dan keluaran (output) suatu organisasi. Apabila keluaran hasilnya lebih besar dari pada masukannya, maka kondisi ini dapat dikatakan bahwa produktivitasnya tinggi. Namun bila keluarannya lebih rendah dari pada masukannya, maka organisasinya tersebut tidak efisien dan mengakibatkan produksinya rendah. Dalam aspek ini juga tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya di pahami sebagai rasio antara input dengan output.

¹⁰ Bastian. *Perbandingan Konsep Kinerja*. Jakarta: Gramedia 2001. Hal 329

¹¹ Dwiyanto Agus, 2006, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta . Gaja Mada University Press. Hlm 50

- b. Akuntabilitas, yaitu menunjukkan seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk para pejabat publik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya adalah para pejabat politik tersebut karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu merepresentasikan kepentingan rakyat. Dalam konteks ini, konsep akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak.
- c. Responsibilitas, yaitu pelaksanaan kegiatan organisasi publik dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar dan sesuai dengan kebijakan organisasi.
- d. Responsivitas, yaitu kemampuan organisasi untuk mengenali keinginan masyarakat, dalam menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program yang sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas di masukkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi keinginan masyarakat.
- e. Kualitas Pelayanan
Sebagai aspek efektifnya pelayanan yang akan diberikan oleh organisasi kepada masyarakat maupun lembaga yang membutuhkan.

Menurut Lembaga Administrasi Negara adapun indikator kinerja yang dimaksud adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang

menggambarkan tingkat pencapaian suatu kegiatan. Berikut ini disampaikan definisi dari unsur-unsur indikator kinerja antara lain indikator masukan, proses, keluaran, hasil, manfaat dan dampak, antara lain:¹²

- a. Indikator masukan (input) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran, indikator ini dapat berupa sumber dana, sumber daya manusia, informasi kebijakan dan peraturan perundang-undangan.
- b. Indikator Prosecess (proses). Indikator proses menggambarkan perkembangan atau aktivitas yang terjadi atau dilakukan selama pelaksanaan kegiatan berlangsung, khususnya dalam proses mengolah masukan menjadi keluaran.
- c. Indikator keluaran (output) adalah sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik maupun nonfisik.
- d. Indikator hasil (outcomes) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung).
- e. Indikator manfaat (benefits) adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.
- f. Indikator dampak (infacts) adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif pada setiap tingkatan, indikator berdasarkan asumsi yang telah ditetapkan.

¹² Lembaga Aministrasi Negara. *Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*. LAN RI. 2003. Hal 13-14

Dari aspek di atas dapat diketahui kinerja dari suatu organisasi dengan menggunakan pengamatan menyeluruh di setiap aspek tersebut maka dapat diperoleh hasil analisis kinerja. Karena aspek tersebut merupakan indikator yang biasa dipakai dalam menganalisis kinerja dalam hal ini organisasi publik seperti KPU terkhusus lagi dalam mengetahui kinerja KPUD guna menyelesaikan pelanggaran administrasi di Pilkada Kalteng 2015 susulan.

Menurut Ruky dalam bukunya Hessel Nogi mengemukakan bahwa ada faktor-faktor yang mempengaruhi secara langsung terhadap tingkat pencapaian kinerja organisasi yaitu:¹³

- a) Teknologi yang meliputi peralatan kerja dan metode kerja yang digunakan untuk menghasilkan produk atau jasa yang dihasilkan oleh organisasi, semakin berkualitas teknologi yang digunakan, maka akan semakin tinggi tingkat kinerja organisasi tersebut
- b) Kualitas input atau material yang digunakan oleh organisasi.
- c) Kualitas lingkungan fisik yang meliputi keselamatan kerja, penataan ruangan, dan kebersihan.
- d) Budaya organisasi sebagai pola tingkah laku dan pola kerja yang ada dalam organisasi yang bersangkutan.
- e) Kepemimpinan sebagai upaya untuk mengendalikan anggota organisasi agar bekerja sesuai dengan standar dan tujuan organisasi.

¹³ Tangkilisan dan Hessel Nogi. *Manajemen Publik*. Jakarta : PT. Gramedia Widia.2005 Hal 180

- f) Pengelolaan sumber daya manusia yang meliputi aspek kompensasi, imbalan, promosi, dan lain-lain.

Sementara menurut Atmosoeparto yang termuat dalam buku Hessel Nogi, menjelaskan bahwa kinerja dalam suatu organisasi akan dipengaruhi oleh faktor internal maupun eksternal seperti berikut ini :¹⁴

a. Faktor eksternal yang terdiri dari :

- 1) Faktor Politik, yaitu hal yang berhubungan dengan keseimbangan kekuasaan negara yang berpengaruh pada keamanan dan ketertiban, yang akan mempengaruhi ketenangan organisasi untuk berkarya secara maksimal.
- 2) Faktor Ekonomi, yaitu tingkat perkembangan ekonomi yang berpengaruh pada tingkat pendapatan masyarakat sebagai daya beli untuk menggerakkan sektor-sektor lainnya sebagai suatu sistem ekonomi yang lebih besar.
- 3) Faktor Sosial, yaitu orientasi nilai yang berkembang di tengah masyarakat, yang mempengaruhi pandangan mereka terhadap etos kerja yang dibutuhkan bagi peningkatan kinerja organisasi.

b. Faktor internal yang terdiri dari :

- 1) Tujuan organisasi, yaitu apa yang ingin dicapai dan apa yang ingin diproduksi oleh suatu organisasi.
- 2) Struktur organisasi, sebagai desain antara fungsi yang akan dijalankan oleh unit organisasi dengan struktur formal yang ada.

¹⁴ *Ibid.* Hal 181-182

- 3) Sumber daya manusia, yaitu kualitas dan pengelolaan anggota organisasi sebagai penggerak jalannya organisasi secara keseluruhan.
- 4) Budaya organisasi, yaitu gaya dan identitas suatu organisasi dalam pola kerja yang baku dan menjadi citra organisasi yang bersangkutan.

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa kinerja suatu organisasi dapat disebabkan karena beberapa faktor baik yang ada di dalam lingkungan organisasi maupun dari luar organisasi kesemua itu akan mempengaruhi dalam pencapaian tujuan.

Menurut Surya dalam bukunya *Manajemen Kinerja* yang menyebutkan Kriteria kinerja diekspresikan sebagai aspek-aspek kinerja yang mencakup baik atribut maupun kompetensi. Adapun Atribut berupa pengetahuan, keahlian dan pengalaman yang diperlukan untuk menyelesaikan pekerjaan dengan berhasil dan kompetensi berupa keahlian–keahlian tertentu yang dapat ditunjukkan oleh staf, lebih lanjut tentang kriteria-kriteria kinerja sebagai berikut ini :¹⁵

- a. Pengetahuan profesional dan teknis penguasaan dan penggunaan pengetahuan dan keahlian profesional/ teknis dan berhubungan dengan pekerjaan yang relevan;

¹⁵ Surya Darma . *Manajemen Kinerja Falsafah Teori dan Penerapannya*. Yogyakarta, Pustaka Pelajar. 2005 Hal 324

- b. Pengetahuan organisasional, pengetahuan yang efektif atau organisasi dan apresiasi terhadap persoalan yang lebih luas;
- c. Antar Pribadi dan komunikasi, kemampuan untuk membuka hubungan dengan orang lain baik secara individu maupun dalam tim dan untuk menyampaikan serta menerima pesan baik secara tatap muka ataupun tertulis;
- d. Keahlian-keahlian untuk mempengaruhi, mengambil tindakan untuk mempengaruhi perilaku dan keputusan orang lain;
- e. Berpikir kritis, mampu memahami persoalan, mengidentifikasi dan memecahkan masalah dan berpikir sambil berjalan;
- f. Mengelola diri sendiri dan belajar, mampu untuk mempertahankan energi yang diarahkan secara tepat, stamina mengendalikan diri sendiri dan mempelajari perilaku-prilaku baru;
- g. Pencapaian dan tindakan, berfokus pada pencapaian hasil ketekunan untuk segera berjalan dan terus berjalan.
- h. Inisiatif dan tindakan, menciptakan dan menghargai gagasan dan sudut pandang baik.
- i. Sudut pandang strategis, mampu berpikir secara luas, menganalisis dan menghargai perbedaan sudut pandang.
- j. Kapasitas bagi perubahan, kemampuan untuk menghadapi perubahan yang kompleks dan berkesinambungan untuk bersikap fleksibel dan untuk menangani ketidakpastian.

Kurun waktu sejarah pemerintahan Indonesia khususnya birokrasi yang ada tidak terlepas dari berbagai aspek salah satunya peran sistem politik dalam kehidupan masyarakat. Pergantian pemimpin menunjukkan suatu fenomena pula bagi sistem pada birokrasi dimulainya era reformasi yang menuntut birokrasi harus lebih produktif, mempunyai kualitas pelayanan yang lebih baik, mempunyai responsivitas, tanggung jawab, serta akuntabilitas.

Selesainya Pilkada Kalteng 2015 susulan merupakan perwujudan nyata kinerja KPU Provinsi Kalteng dalam menyelenggarakan Pilkada walaupun masih ada kendala dan permasalahan yang terjadi dalam prosesnya.

1.5.2 Pemilihan Umum

1.5.2.1 Pengertian Pemilihan Umum.

Pemilihan Umum adalah suatu proses dimana para pemilih memilih orang-orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu. Jabatan-jabatan yang disini beraneka-ragam, mulai dari Presiden, wakil rakyat diberbagai tingkat pemerintahan, sampai kepala desa. Dalam Pemilu, para pemilih dalam Pemilihan Umum juga disebut konstituen, dan kepada merekalah para peserta Pemilihan Umum menawarkan janji-janji dan program-programnya pada masa kampanye. Setelah pemungutan suara dilakukan, proses penghitungan dimulai. Pemenang Pemilihan Umum ditentukan oleh aturan main atau sistem penentuan pemenang yang

sebelumnya telah ditetapkan dan disetujui oleh para peserta, dan disosialisasikan ke para pemilih.¹⁶

Salah satu ciri Negara demokratis adalah apabila terseelenggaranya suatu kegiatan pemilihan umum yang bebas. Kehendak rakyat menjadi patokan dalam pemilihan umum untuk memilih siapa saja wakil-wakil mereka nanti baik yang ada di DPR, DPD, DPRD dalam wilayah legislatif. Sementara untuk wilayah Eksekutif dalam hal ini Pemerintah yang dipimpin oleh Presiden dan Wakil Presiden maupun Daerah yang dipimpin oleh Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, kesemuanya harus sesuai dengan apa yang menjadi keinginan rakyat lewat penyelenggaraan pemilihan umum. Karena pemilihan umum sendiri juga masuk kedalam hak-hak politik yang telah diatur dalam undang-undang.

1.5.2.2 Asas Pelaksanaan Pemilu

Asas Pemilu yaitu Pemilu dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil yang akan diuraikan sebagai berikut:¹⁷

- a) Langsung: pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara;

¹⁶ Cholisin.2007. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Yogyakarta : UNY Press.

¹⁷ www.kpud.cilacpkab.go.id, KPU: *Pendidikan Politik Bagi Pemilih Pemula (dalam rangka peningkatan Pemahaman dan Pengetahuan Bagi Pemula di Kabupaten Cilacap*. Cilacap ,April 2015. Hlm 2

- b) Umum: berarti pada dasarnya semua warganegara yang memenuhi persyaratan sesuai ketentuan dan minimal dalam usia sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau telah/pernah kawin berhak ikut memilih dalam pemilihan umum. Warga negara yang memenuhi syarat berhak dipilih. Jadi, pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara yang telah memenuhi persyaratan tertentu tanpa diskriminasi suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, dan status sosial dan lain-lain;
- c) Bebas: berarti setiap warganegara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warganegara dijamin keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani dan kepentingannya;
- d) Rahasia: berarti dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Asas rahasia ini tidak berlaku lagi bagi pemilih yang telah keluar dari tempat pemungutan suara dan secara sukarela bersedia mengungkapkan pilihannya kepada pihak manapun;
- e) Jujur: berarti dalam menyelenggarakan pemilihan umum; penyelenggaraan/ pelaksana, pemerintah dan partai politik peserta

Pemilu, pengawas dan pemantau Pemilu, termasuk pemilih, serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung, harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku;

- f) Adil: berarti dalam penyelenggaraan pemilu, setiap pemilih dan peserta Pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

1.5.2.3 Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia

Memasuki usia Negara Indonesia yang terbilang muda dibandingkan Negara-negara yang berpengalaman dalam urusan demokrasi, Indonesia sampai 2016 sudah banyak menyelenggarakan pemilihan umum baik Presiden dan Wakil Presiden serta Kepala daerah. Pemilihan Presiden sendiri sudah berlangsung 10 (sepuluh) kali, yaitu 1955, 1971, 1977, 1982, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009, dan 2014. Pemilihan kepala daerah sendiri sudah ratusan penyelenggaraan diseluruh Indonesia baik pemilihan Gubernur, Bupati, dan walikota. Dalam kurung waktu tersebut Indonesia terus mencari sistem pemilihan yang dirasa tepat dan cocok bagi Indonesia.

Masa Demokrasi Parlementer 1955 dimana dengan terlaksananya pemilu pada kabinet Burhadnudin Harahap. Pemungutan suara dilakukan sebanyak dua kali untuk memilih anggota dewan konsituante pada 15 Desember 1955.

Masa Order Baru 1971-1997, dalam pemilu yang dilaksanakan untuk kedua kalinya dipakailah apa yang dinamakan sistem perwakilan berimbang (proporsional). Pada pemilu 1997 sendiri yang dilaksanakan pada 2 Mei 1977 yang juga sama menggunakan sistem berimbang (proporsional) dengan steslel datar. Pemilu 1982, 1987, 1992, sampai pada pemilu 1997 juga menganut sistem pemilu berimbang (proporsional) steslel datar.

Masa reformasi pemilu 1999-2014, pada pemilu 1999 masih tetap mempertahankan sistem pemilu berimbang (proporsional) steslel datar. Sementara setelahnya yakni 2004, 2009, dan 2014 tidak sama seperti pada pemilu sebelu-sebelumnya pemilu pasca reformasi menggunakan sistem pemilu berimbang dengan sistem daftar calon terbuka.

1.5.2.4 Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan Kepala Daerah merupakan instrumen yang sangat penting dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan prinsip demokrasi di daerah, karena disinilah wujud bahwa rakyat sebagai pemegang kedaulatan menentukan kebijakan kenegaraan. Mengandung arti bahwa kekuasaan tertinggi untuk mengatur pemerintahan Negara ada pada rakyat. Melalui Pilkada, rakyat dapat memilih siapa yang menjadi pemimpin dan wakilnya dalam proses penyaluran aspirasi, yang selanjutnya menentukan arah masa depan sebuah negara.¹⁸

¹⁸ Yusdianto, *Identifikasi Potensi Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) dan Mekanisme Penyelesaiannya*. Jurnal Konstitusi Vol II nomor 2, November 2010, hlm 44.

Pilkada dalam Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Provinsi dan Kabupaten/ Kota berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Sementara itu menurut Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah menyebutkan bahwa Pilkada adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Pasal 56 ayat (1) menyatakan bahwa Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah selanjutnya dalam ayat (2) disebut pasangan calon adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai Politik, gabungan partai politik atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi persyaratan sebagaimana ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Pemilihan kepala daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) merupakan konsekuensi pembagian wilayah Indonesia ke dalam wilayah

daerah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UUD Tahun 1945. Pemilihan kepala daerah yang dikenal saat ini yaitu pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.¹⁹

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, dalam pasal 56 sampai dengan pasal 119 berisi prosedur dan mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam rangka mempersiapkan pemilihan Kepala Daerah secara langsung antara lain:

- a. Mekanisme dan prosedur pemilihan. Mekanisme ini meliputi seluruh tahapan pemilihan mulai dari penjaringan bakal calon, pencalonan dan pemilihannya. Keterlibatan lembaga legislatif dan masyarakat dalam setiap tahapan tersebut diatur jelas dan tegas.
- b. Peranan DPRD dalam pemilihan Kepala Daerah. Dominasi peranan DPRD dalam Pemilukada seperti saat ini, tentu saja akan mengalami degradasi. Peranan DPRD tidak mengurangi fungsinya sebagai lembaga legislatif di daerah.

¹⁹ Pasal 1 ayat (1) Undang-undang nomor 8 tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota

- c. Mekanisme pertanggungjawaban Kepala Daerah. Perubahan sistem pemilihan Kepala Daerah akan mempengaruhi mekanisme pertanggungjawaban kepala daerah.
- d. Hubungan Kepala Daerah dengan DPRD. Pemilihan Kepala Daerah secara langsung akan berpotensi menimbulkan resistensi terhadap hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD.
- e. Hubungan pelaksana pemilihan Kepala Daerah dengan pemilihan Presiden, anggota DPR, DPRD dan DPD. Dalam satu tahun, di suatu Kabupaten/ Kota, mungkin terjadi tiga kali pemilihan, yaitu Pemilu (presiden, DPR, DPRD), pemilihan Gubernur dan Pemilihan Bupati/ Walikota.²⁰

1.5.3 Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Menurut UU No 15 tahun 2011 tentang penyelenggara pemilu disana menjelaskan bahwa, penyelenggara 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, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara demokratis.

²⁰ Listiati Nainggolan. *Hubungan Tingkat Pendidikan Terhadap Partisipasi Pemilihan Pada Pemilihan Walikota Dan Wakil Walikota Tahun 2010 di Bandar Lampung*. Skripsi : Unila.2013 hal 20

Penyelenggara pemilihan umum (Pemilu) berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu (Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011), yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Pemilihan Umum (DKPP).²¹

Menurut UU No 15 tahun 2011 tentang penyelenggara pemilu disana menjelaskan bahwa, Komisi Pemilihan Umum, selanjutnya disingkat KPU, adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan Pemilu. Komisi Pemilihan Umum Provinsi, selanjutnya disingkat KPU Provinsi, adalah Penyelenggara Pemilu yang bertugas melaksanakan Pemilu di provinsi. Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, selanjutnya disingkat KPU Kabupaten/Kota, adalah Penyelenggara Pemilu yang bertugas melaksanakan Pemilu di kabupaten/kota. Panitia Pemilihan Kecamatan, selanjutnya disingkat PPK, adalah panitia yang dibentuk oleh KPU Kabupaten/Kota untuk melaksanakan Pemilu di tingkat kecamatan atau nama lain. Panitia Pemungutan Suara, selanjutnya disingkat PPS, adalah panitia yang dibentuk oleh KPU Kabupaten/Kota untuk melaksanakan Pemilu di tingkat desa atau nama lain/kelurahan.

Secara institusional, KPU yang ada sekarang merupakan KPU ketiga yang dibentuk setelah Pemilu demokratis sejak reformasi 1998.

²¹Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5246.

KPU pertama (1999-2001) dibentuk dengan Keppres No 16 Tahun 1999 yang berisikan 53 orang anggota yang berasal dari unsur pemerintah dan Partai Politik dan dilantik oleh Presiden BJ Habibie. KPU kedua (2001-2007) dibentuk dengan Keppres No 10 Tahun 2001 yang berisikan 11 orang anggota yang berasal dari unsur akademis dan LSM dan dilantik oleh Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) pada tanggal 11 April 2001. KPU ketiga (2007-2012) dibentuk berdasarkan Keppres No 101/P/2007 yang berisikan 7 orang anggota yang berasal dari anggota KPU Provinsi, akademisi, peneliti dan birokrat dilantik tanggal 23 Oktober 2007 minus Syamsulbahri yang urung dilantik Presiden karena masalah hukum.

1.5.4 Pelanggaran Administrasi.

Sengketa hukum dan pelanggaran pemilu dapat dibagi menjadi tiga jenis, yakni: (1) pelanggaran pidana pemilu (tindak pidana pemilu); (2) pelanggaran administrasi pemilu; dan (3) pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Masing-masing pelanggaran hukum pemilu itu diselesaikan oleh lembaga-lembaga yang berbeda.²²

Perbuatan yang termasuk dalam pelanggaran administrasi adalah pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang Pemilu yang tidak termasuk dalam ketentuan pidana pemilu dan ketentuan lain yang diatur dalam Peraturan KPU.²³ Dapat dikatakan bahwa semua pelanggaran

²²Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto dan Topo Santoso, *Penanganan Pelanggaran Pemilu*, Buku 15, (Kebayoran Baru, Jakarta Selatan: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, September 2011), hlm. 9.

²³Pasal 248 Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 tentang Pemilu.

kecuali apa yang telah ditetapkan sebagai tindak pidana merupakan kategori pelanggaran administrasi atau kode etik pemilihan.

Menurut Peraturan KPU Nomor 25 Tahun 2013, yang termasuk pelanggaran administrasi pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah mencakup penyimpangan terhadap:²⁴

- a. Tata kerja KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS;
- b. Prosedur, mekanisme pelaksanaan kegiatan tahapan Pemilu; dan
- c. Kewajiban yang harus dilakukan KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS dan peserta Pemilu.

Ketiga jenis penyimpangan di atas berlaku pada semua jenis pemilu baik pemilu Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota.

Dalam implementasinya, ketiga cakupan jenis pelanggaran administratif di atas bisa terjadi dalam tahapan pemilihan. Konteks tahapan pemilihannya, yang termasuk dalam pelanggaran administrasi adalah:²⁵

- a. Penyusunan Daftar Pemilih. Pelanggaran jenis ini bisa berupa:

²⁴Pasal 4, Peraturan KPU Nomor 25 Tahun 2013. Hal ini berlaku bagi semua jenis pemilihan Umum.

²⁵Dikutip dalam "*panitia pengawas pemilukada kecamatan bekasi barat kota bekasi*", dalam Website, <http://www.slideshare.net/lunandisyailful/bab-v-pelanggaran-pemilu-dan-penangannya>

- 1) Pelanggaran yang dilakukan oleh para Petugas Pemutahiran Data Pemilih yang melaksanakan tugasnya tidak dilakukan dengan baik. Pada umumnya pendataan yang dilakukan tidak langsung menemui orang per orang sesuai dengan alamat yang ada, mereka melakukan pendataan dirumah ketua RT atau Ketua RW, namun sebagian diantara mereka masih tidak mencoret nama ganda dan yang sudah meninggal;
 - 2) Daftar Pemilih Sementara hanya diumumkan secara lengkap di beberapa PPS saja, sedangkan PPS yang lain hanya mengumumkan sebagian, namun pengumuman pun dilakukan di tingkat RW;
 - 3) Pada saat Rapat Pleno Penetapan Daftar Pemilih Sementara di PPK, belum semua PPS yang melakukan Perbaikan data;
 - 4) Pada tataran Panitia Pendataan Pemilu (Pantarli) yang adalah lembaga yang dibentuk oleh KPU hanya pada saat berlangsungnya pemilihan umum belum semuanya melakukan pekerjaan pendataan secara maksimal sehingga menimbulkan terjadinya peluang pelanggaran.
 - 5) Dalam penetapan Daftar Pemilih Tetap yang di cetak KPU ada nama-nama yang dobel, orang yang sudah meninggal dunia serta yang sudah pindah alamat, masih ada pada daftar pemilih tetap yang di keluarkan KPU.
- b. Kampanye. Pelanggaran jenis ini bisa berupa:

- 1) Pemasangan Alat Peraga Kampanye sudah dilakukan oleh para peserta Pemilu sebelum masa kampanye tiba;
 - 2) Sebelum hari Kampanye para calon sudah melakukan kunjungan ke berbagai kalangan masyarakat, dengan dalih sosialisasi;
 - 3) Dalam kampanye sebagian peserta menggunakan mobil bak terbuka, membawa anak dibawah umur, dan sebagian tidak menggunakan helm disaat mengendarai sepeda motor.
- c. Masa Tenang. Jenis pelanggaran ini bisa berupa: Sisa alat Peraga Kampanye masih bertebaran di pelosok-pelosok yang tidak tuntas diturunkan oleh Satpol PP;
- d. Distribusi Perlengkapan Pemungutan Suara. Pelanggaran administrasi ini bisa berupa:
- 1) Seharusnya Kotak Suara, Bilik Suara dan form C6 merupakan logistik yang didistribusikan paling awal oleh KPU namun acap kali juga tidak dilakukan semestinya;
 - 2) Pengiriman logistik Pemilu lainnya dilakukan secara bertahap hingga H – 1 jam 24.00, bahkan perlengkapan petugas KPPS didistribusikan pada hari H.
- e. Pemungutan dan Penghitungan. Pelanggaran administrasi jenis ini bisa berupa: Seharusnya, penghitungan suara dilaksanakan di semua Tempat Pemungutan Suara pada hari itu juga, namun beberapa KPPS melakukan Penghitungan setelah mereka istirahat, makan dan kegiatan lain meskipun belum jam 13.00;

f. Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara. Jenis pelanggaran administrasi ini bisa berupa:

- 1) Rapat Pleno Rekapitulasi Penghitungan Suara di Panitia Pemungutan Suara, pada umumnya tidak dibacakan oleh KPPS; masih adanya perubahan setelah Rapat Pleno di PPS.
- 2) Setelah Rapat Pleno Penetapan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara di PPK, beberapa hari kemudian PPK masih melakukan perubahan data.

Contoh pelanggaran administratif tersebut adalah: tidak memenuhi syarat-syarat untuk menjadi peserta pemilu, menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah dan tempat pendidikan untuk berkampanye, tidak melaporkan rekening awal dana kampanye, pemantau pemilu melanggar kewajiban dan larangan dll.

Pelanggaran administratif dalam proses pemilihan umum bisa terjadi dalam tiga tahapan, yakni:

- a. Pada saat Distribusi Perlengkapan Pemungutan Suara. Pelanggaran administrasi ini bisa berupa: a. Seharusnya Kotak Suara, Bilik Suara dan fom C6 merupakan logistic yang didistribusikan paling awal oleh KPU namun acap kali juga tidak dilakukan semestinya; b. Pengiriman logistic Pemilu lainnya dilakukan secara bertahap hingga H – 1 jam 24.00, bahkan perlengkapan petugas KPPS didistribusikan pada hari H.

- b. Pada saat Pemungutan dan Penghitungan. Pelanggaran administrasi jenis ini bisa berupa: a. Seharusnya, penghitungan suara dilaksanakan di semua Tempat Pemungutan Suara pada hari itu juga, namun beberapa KPPS melakukan Penghitungan setelah mereka istirahat, makan dan sholat meskipun belum jam 13.00; dan
- c. Pada saat Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara. Jenis pelanggaran administrasi ini bisa berupa: a. Rapat Pleno Rekapitulasi Penghitungan Suara di Panitia Pemungutan Suara, pada umumnya tidak dibacakan oleh KPPS; masih adanya perubahan setelah Rapat Pleno di PPS. b. Setelah Rapat Pleno Penetapan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara di PPK, beberapa hari kemudian PPK masih melakukan perubahan data.²⁶

1.6 Definisi Konseptual

Konsepsional sendiri merupakan gambaran dari hubungan antara konsep-konsep yang akan diteliti.

- A. Kinerja merupakan gambaran tingkat pencapaian organisasi baik kelompok maupun individu dalam pelaksanaan tugas dalam upaya guna mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi tersebut.
- B. Pemilu merupakan salah satu sarana perwujudan demokrasi di dunia maupun khususnya di Indonesia. Negara Indonesia sudah beberapa kali melakukan pemilihan umum baik Presiden maupun

²⁶ Filli Polli. Penyelesaian Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (PEMILUKDA) Oleh Komisi Pemilihan Umum (KPUD). *Jurnal Lex et Societatis*, Vol. II/No6/juli/2014. Hal 119

DPR dan berapa kali pula sistem pemilu yang berubah lewat revisi-revisi undang-undang kepiluan.. Era desentralisasi saat diterbitkannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang di dalamnya memuat isi yang mengharuskan pemilihan kepala daerah secara langsung.

- C. Komisi Pemilihan Umum atau biasa disingkat KPU merupakan salah satu penyelenggara pemilu menurut Undang-Undang No. 15 Tahun 2011. KPU sendiri bertugas mengurus segala tahapan pemilihan mulai dari verifikasi DPT, pencalonan, pemungutan suara, sampai kepada rekapitulasi akhir pemilu. Tugas dan wewenang KPU sendiri termuat dalam undang-undang dan peraturan KPU sangatlah spesifik. Komisi Pemilihan Umum sendiri memiliki tingkatan kerja masing-masing seperti KPU pusat dan KPU daerah. Komisi Pemilihan Umum Daerah sendiri bertugas mengurus pemilihan kepala daerah yang berlangsung di daerah baik Provinsi dalam hal ini KPU Provinsi, Kabupaten/Kota dalam hal ini KPU Kabupaten/Kota.
- D. Pelanggaran Administrasi merupakan salah satu pelanggaran yang bisa terjadi di hampir semua tahapan pemilu. Pelanggaran administrasi terjadi baik tata kerja KPU pusat maupun daerah sampai kepada PPK, PPS, KPPS. Pelanggaran Administrasi juga bisa terletak pada ketidaksesuaian prosedur, mekanisme pelaksanaan kegiatan tahapan Pemilu. Sampai kepada pelanggaran

kewajiban yang harus dilakukan KPU pusat maupun daerah sampai kepada PPK, PPS, KPPS dan peserta Pemilu.

1.7 Definisi Operasional

Salah satu unsur yang membantu komunikasi antara peneliti adalah definisi operasional yang merupakan petunjuk bagaimana suatu variabel – variabel dapat diukur. Dengan demikian hanya membaca definisi operasional dalam suatu penelitian seorang peneliti akan mengetahui pengukuran suatu variabel sehingga mereka dapat mengetahui baik buruknya pengukuran tersebut.²⁷ Definisi operasional yang dimaksud dalam penelitian ini adalah mencakup indikator-indikator dalam kinerja KPU Provinsi Kalimantan Tengah dalam menyelesaikan pelanggaran administrasi Pilkada tahun 2015 susulan.

Oleh sebab itu, maka penulis dalam penelitian ini akan mencoba menganalisis Kinerja KPU Provinsi Kalteng dalam menyelesaikan pelanggaran administrasi yang terjadi selama proses Pilkada tahun 2015 susulan dengan menggunakan 6 (enam) indikator yang dikemukakan oleh Mahmudi dalam bukunya manajemen kinerja sektor publik dan juga digunakan oleh Lembaga Administrasi Negara dengan juga menyertakan Peraturan KPU No 25 Tahun 2013 yang menjadi pedoman dalam melihat pelanggaran administrasi yang terjadi dalam Pilkada tersebut. Adapun kinerja

²⁷ Sofian Effendi. Metode Penelitian Survey, LP3ES, Jakarta, 1982, hal.17

KPU Provinsi Kalteng dalam menyelesaikan pelanggaran administrasi Pilkada tahun 2016 dapat diukur dengan indikator :

a. Indikator Masukan(input)

- Sumber Daya Manusia
- Adanya Peraturan Perundang-Undangan

b. Indikator Proses

- Adanya Rekomendasi Bawaslu
- Efektifitas Penyelesaian Pelanggaran

c. Indikator Keluaran (output)

- Pencapaian target penyelesaian pelanggaran administrasi

d. Indikator Hasil (outcome)

- Terlaksananya penyelesaian pelanggaran administrasi
- Pemberian sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku

e. Indikator Manfaat (benefit)

- Terciptanya penyelenggaraan pilkada yang tertib sesuai peraturan perundang-undangan
- Berkurangnya pelanggaran administrasi
- Kesadaran penyelenggara dan peserta pilkada agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan tentang pemilihan.

Menurut Ruky dalam bukunya Hessel Nogi mengemukakan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi secara langsung terhadap tingkat pencapaian kinerja organisasi yaitu:

- a. Kualitas input atau material yang digunakan oleh organisasi.
- b. Budaya organisasi

Menurut Peraturan KPU No 25 Tahun 2013 yang termasuk ke dalam pelanggaran administrasi yakni :

- a. Tata kerja KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS;
- b. Prosedur, mekanisme pelaksanaan kegiatan tahapan Pemilu; dan
- c. Kewajiban yang harus dilakukan KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS dan peserta Pemilu.

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Jenis penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif deskriptif (descriptive research). Penelitian deskriptif adalah suatu metode dalam penelitian dimana meneliti status, kelompok manusia, suatu obyek, suatu set kondisi, suatu pemikiran maupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang.²⁸ Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif yang bertujuan untuk memberikan gambaran pada suatu peristiwa yang terjadi dan memaparkan objek penelitian tersebut berdasarkan kenyataan yang ada secara kronologis dan sistematis.

1.8.2 Lokasi Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis berencana mengambil lokasi penelitian di kantor KPUD dan BAWASLU Provinsi Kalimantan Tengah

²⁸ Mohammad Nazir, 1988, *Metode Penelitian*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hal. 63

yang berwenang mengidentifikasi serta menyelesaikan sengketa pelanggaran administrasi Pilkada 2016 di Kalteng.

1.8.3 Unit Analisis

Yang menjadi unit analisa data dalam penelitian ini adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) Povinsi Kalimantan Tengah.

1.8.4 Jenis Data

Sumber data dalam penelitian adalah subyek dari mana data dapat diperoleh. Adapun sumber data penelitian ini dibagi menjadi dua, yakni:

- a) Data primer merupakan data yang didapat dari sumber pertama yang bisa diperoleh dari narasumber yakni Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) Kalteng dan Badan Pengwas Pemilu (BAWASLU) Kalteng tahun 2016
- b) Data sekunder merupakan data primer yang telah diolah lebih lanjut. Data sekunder merupakan data atau informasi yang telah dikumpulkan oleh pihak lain yang berhubungan dengan masalah penelitian ini. Dapat dikatakan data sekunder merupakan data yang diperoleh dari hasil penelaahan literatur(pustaka) yang berkaitan dengan materi penelitian. Data sekunder dalam penelitian ini selain literatur dari penelitian yang terkait juga menggunakan undang-undang maupun peraturan KPU sebagai data.

1.8.5 Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan 2(dua) macam metode pengumpulan data, yaitu:

a) Wawancara

Wawancara dilakukan dengan struktur interview dengan instrumen berupa pedoman wawancara tertulis. Wawancara dilakukan kepada ketua maupun anggota KPU yang berwenang mengeluarkan data pilkada.

b) Studi Pustaka

Dalam hal ini studi pustaka merupakan penelusuran informasi kepustakaan yang menggambarkan mengenai topik penelitian yang terdapat dalam buku, jurnal, maupun dokumen sejenis. Dalam hal ini studi pustaka dilakukan agar dapat mengumpulkan literatur yang relevan dengan topik bahasan yang akan diteliti.

Tabel 1.2 Jenis Data, Sumber Data, Teknik Pengumpulan Data

No	Jenis Data	Sumber Data	Teknik Pengumpulan Data
1.	Data Primer	Responden	
	a. Pelanggaran administrasi yang terjadi di Pilkada Kalteng	a. KPU dan Bawaslu Provinsi Kalteng	a. Wawancara
	b. Mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada	b. KPU Provinsi Kalteng	b. Wawancara
	c. Faktor yang mempengaruhi kinerja KPU Provinsi Kalteng dalam	c. KPU Provinsi Kalteng	c. Wawancara

	<p>menyelesaikan pelanggaran administrasi</p> <p>d. Capaian kinerja KPU Provinsi Kalteng dalam menyelesaikan pelanggaran administrasi</p>	<p>d. KPU Provinsi Kalteng</p>	<p>d. Wawancara</p>
2.	<p>Data Sekunder</p> <p>a. Peraturan KPU tentang Pelanggaran administrasi Data pelanggaran administrasi yang terjadi di Pilkada Kalteng 2016</p> <p>b. Laporan Bawaslu Provinsi Kalteng terkait Pilkada 2016</p> <p>c. Tata kerja KPU</p> <p>d. Prosedur dan mekanisme penyelenggaraan Pilkada</p> <p>e. Kewajiban KPU dan Peserta Pilkada</p>	<p>a. KPU Provinsi Kalteng</p> <p>b. Bawaslu Provinsi Kalteng</p> <p>c. KPU Provinsi Kalteng</p> <p>d. KPU Provinsi Kalteng</p> <p>e. KPU Provinsi Kalteng</p>	<p>a. Studi Pustaka</p> <p>b. Studi Pustaka</p> <p>c. Studi Pustaka</p> <p>d. Studi Pustaka</p> <p>e. Studi Pustaka</p>

1.8.6 Teknik Analisa Data

Dalam penelitian ini digunakan teknik analisa data secara kualitatif berdasarkan pula data yang terkumpul sebagian besar merupakan data kualitatif. Teknik ini tepat bagi penelitian yang menghasilkan data yang bersifat kualitatif, yaitu data yang tidak bisa dikategorikan secara statistik kualitatif.²⁹ Data dalam teknik ini yaitu data yang diperoleh dari responden, baik yang berupa lisan maupun tulisan yang nantinya akan dipelajari secara utuh. Data yang diperoleh dari penelitian lapangan dan penelitian kepustakaan dikumpulkan kemudian nantinya akan dianalisis secara sistematis.

Adapun model analisa yang akan digunakan adalah analisa kualitatif model interaktif (interactive model of analysis) yaitu dilakukan dengan cara interaksi, baik antara komponen, maupun dengan proses pengumpulan data, dalam proses yang berbentuk siklus. Dalam bentuk ini, peneliti tetap bergerak diantara tiga komponen analisisnya dengan menggunakan waktu yang masih tersisa bagi penelitiannya.³⁰ Menggunakan model interaktif ini untuk menjawab pertanyaan seperti bentuk pelanggaran dan tata cara penyelesaian pelanggaran administrasi Pilkada Provinsi Kalteng 2015 susulan maka penulis mengumpulkan informasi

²⁹ Lexy J. Meleong. *Metodelogi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya. 2005. Hlm 153

³⁰ H. B. Sutopo. *Metodelogi Penelitian Kualitatif*. Surakarta: Universitas Sebelas Maret Press.1992. Hal 94-95

yang diperoleh dari penelitian dilapangan baik yang ada di KPU maupun BAWASLU.

Pelanggaran Pilkada menurut undang-undang pemilihan umum ada beberapa kategori apabila pelanggaran administratif maka akan diselesaikan oleh KPU, namun apabila termasuk pelanggaran pidana akan diselesaikan oleh GAKKUMDU (Penegakan Hukum Terpadu) terdiri dari Polisi, Kejaksaan, Hakim Pengadilan Negeri.