

BAB II

KAJIAN KEPUSTAKAAN YANG RELEVAN

A. Efektivitas

Efektivitas adalah tingkat keberhasilan dalam mencapai tujuan atau sasaran. Efektivitas ini sesungguhnya merupakan suatu konsep yang lebih luas yang mencakup berbagai faktor di dalam maupun diluar diri seseorang. Dengan demikian, efektivitas tidak hanya dapat dilihat dari sisi produktivitas, tetapi juga dapat dilihat dari sisi persepsi atau sikap individu.

Selain itu, efektivitas juga dapat dilihat dari bagaimana tingkat kepuasan yang dicapai oleh orang. Dengan demikian, efektivitas merupakan suatu konsep yang sangat penting, karena mampu memberikan gambaran mengenai keberhasilan seseorang dalam menggapai sasaran atau sebuah tujuan, atau tingkat pencapaian tujuan, seperti yang dikutip (Hoy dan Miskel, 1992). (Simamora, 2012)

Efektivitas berasal dari kata dalam bahasa inggris yaitu *effective* yang memiliki arti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Kamus ilmiah populer mendefinisikan efektivitas sebagai ketetapan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan.

Efektivitas di artikan secara luas oleh para pakar dengan berbedabeda tergantung pendekatan yang digunakan oleh masing-masing ahli. Berikut ini beberapapengertian efektivitas dan kreteria efektivitas organisasi menurut para pakar:

- a. Drucker (1964:5) mengartikan efektivitas sebagai melakukan pekerjaan yang benar (*doing the rights things*).
- b. Chung & Megginson (1981:507 dalam siahaan, 1999:17) mengartikan efektivitas sebagai istilah yang diutarakan

dengan cara berbeda oleh orang-orang yang berbeda pula. Namun menurut Chung dan Megginson yang disebut dengan efektivitas adalah kemampuan atau tingkat pencapaian tujuan dan kemampuan menyesuaikan diri dengan lingkungan supaya organisasi tetap survive.

- c. Arens and Lorlbecke yang di terjemahkan oleh Amir Abadi Jusuf (1999:755), mengartikan efektivitas sebagai berikut: “Efektivitas mengacu kepada pencapaian suatu tujuan sedangkan efisiensi mengacu pada sumber daya yang dipakai untuk mencapai tujuan”. Sehubungan dengan yang Arens dan Lorlbecke tersebut, maka efektivitas merupakan pengukuran dalam maksud tercapainya sasaran atau tujuan yang telah dipikirkan sebelumnya.
- d. Supriyono memiliki pengertian efektivitas, sebagai berikut: “Efektivitas merupakan hubungan antara keluaran suatu pusat tanggung jawab dengan tujuan yang harus dicapai, semakin besar kontribusi dari pada pengeluaran yang dihasilkan terhadap nilai pencapaian sasaran tersebut, maka bisa dikatakan efektif juga unit tersebut” (Supriyono, 2000:29).
- e. Gibson dkk (1994:31) memberikan penjelasan efektivitas dengan menggunakan pendekatan system yaitu (1) seluruh siklus input- proses-output, tidak hanya pada output saja, dan (2) hubungan timbal balik antara organisasi dan lingkungannya.
- f. Menurut Cambel J.P, Pengukuran efektivitas secara umum dan yang paling menonjol adalah:
 - 1. Keberhasilan program
 - 2. Keberhasilan sasaran
 - 3. Kepuasan terhadap program

4. Tingkat input dan output
5. Pencapaian tujuan menyeluruh (Cambel, 1989:121)

Demikian, efektivitas program dapat dijalankan dengan kemampuan operasional dalam melaksanakan program-program kerja yang sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, secara komprehensif, efektivitas dapat diartikan sebagai tingkat kemampuan suatu lembaga atau organisasi untuk dapat melaksanakan semua tugas-tugas pokoknya atau untuk menggapai sasaran yang sudah ditentukan sebelumnya (Cambel, 1989:47).

Menurut Hani Handoko (2000) Efektivitas ialah hubungan antara output dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) output terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan. Efektivitas berfokus pada outcome (hasil), program, atau kegiatan yang dinilai efektif apabila output yang dihasilkan dapat memenuhi tujuan yang diharapkan,

Mengingat keanekaragaman pendapat mengenai sifat dan komposisi dari efektivitas, maka tidaklah mengherankan jika terdapat sekian banyak pertentangan pendapat sehubungan dengan cara meningkatnya, cara mengatur dan bahkan cara menentukan indicator efektivitas, sehingga, dengan demikian akan lebih sulit lagi bagaimana cara mengevaluasi tentang efektivitas.

Berdasarkan dari beberapa uraian definisi efektivitas menurut para ahli tersebut, dapat dijelaskan bahwa efektivitas merupakan proses sampai sejauh mana peningkatan kesejahteraan manusia dengan adanya suatu program tertentu, karena kesejahteraan manusia merupakan tujuan dari proses pembangunan. Adapun untuk mengetahui tingkat kesejahteraan tersebut dapat pula dilakukan dengan mengukur beberapa indicator special misalnya: pendapatan, pendidikan, ataupun rasa aman

dalam mengadakan pergaulan (Soekanto, 1989:48).

Beberapa pendapat dan teori efektivitas yang telah diuraikan tersebut, dapat disimpulkan bahwa dalam mengukur efektivitas suatu kegiatan atau aktifitas perlu diperhatikan beberapa indikator, yaitu:

- a. Pemahaman program.
- b. Tepat sasaran.
- c. Tepat waktu.
- d. Tercapainya tujuan. Perubahan nyata (Sutrisno, 2007:125-127).

Pendekatan efektivitas digunakan untuk mengukur sejauh mana aktifitas itu efektif. Ada beberapa pendekatan yang digunakan terhadap efektivitas yaitu:

- a. Pendekatan sasaran (*Goal Approach*)

Pendekatan ini mencoba mengukur sejauh mana suatu lembaga berhasil merealisasikan sasaran yang hendak dicapai. Pendekatan sasaran dalam pengukuran efektivitas dimulai dengan identifikasi sasaran organisasi dalam mencapai sasaran tersebut (Price, 1972:15).

Sasaran yang penting diperhatikan dalam pengukuran efektivitas dengan pendekatan ini ialah sasaran yang realistis untuk memberikan hasil maksimal berdasarkan sasaran resmi "Official Goal" dengan memperhatikan permasalahan yang ditimbulkannya, dengan memusatkan perhatian terhadap aspek output yaitu dengan mengukur keberhasilan program dalam mencapai tingkat output yang direncanakan. Dengan demikian, pendekatan ini mencoba mengukur sejauh mana organisasi atau lembaga berhasil merealisasikan sasaran yang hendak dicapai.

- b. Pendekatan Sumber (*System Resource Approach*)

Pendekatan sumber mengukur efektivitas melalui keberhasilan suatu lembaga dalam mendapatkan berbagai macam sumber yang di

perlu. Sebuah lembaga harus bisa memperoleh berbagai macam sumber dan juga memelihara keadaan dan system agar dapat efektif. Pendekatan ini dilandaskan pada teori mengenai keterbukaan system suatu lembaga terhadap lingkungannya, karena lembaga mempunyai hubungan yang merata dalam lingkungannya dimana dari lingkungan diperoleh sumber- sumber yang terdapat pada lingkungan seringkali bersifat langka dan bernilai tinggi.

c. Pendekatan Proses (*Internal Process Approach*)

Pendekatan proses menganggap sebagai efisiensi dan kondisi kesehatan dari suatu lembaga internal. Pada lembaga yang efektif, proses internal berjalan dengan lancar dimana kegiatan bagian-bagian yang ada berjalan secara terkoordinasi. Pendekatan ini tidak memperhatikan lingkungan melainkan memusatkan perhatian terhadap kegiatan yang dilakukan terhadap sumber-sumber yang dimiliki lembaga, yang menggambarkan tingkat efisiensi serta kesehatan lembaga (Cunningham, 1978:735)

Dengan memperhatikan, beberapa cara untuk mengukur efektivitas organisasi baik dalam sifat maupun titik asal mereka membuat kesulitan dalam usaha menilai efektivitas dari suatu program atau organisasi. Kesulitan menilai efektivitas ini disebabkan oleh beberapa masalah yang tak terpisahkan dari model yang sekarang mengenai keberhasilan organisasi. Adapun masalah yang terjadi dalam pengukuran efektivitas adalah sebagai berikut:

- a. Masalah susunan. Susunan adalah suatu hipotesis yang abstrak mengenai hubungan antara beberapa variable yang saling berhubungan. Masalahnya disini adalah bahwa sesungguhnya-tidak tahu apakah usulan dari efektivitas organisasi benar benar berarti atau berguna baik bagi para manajer ataupun para ahli teori

organisasi.

- b. Masalah stabilitas kriteria. Masalah besar yang dihadapi dalam usaha mengukur efektivitas organisasi adalah banyak dari kriteria evaluasi yang digunakan ternyata relative tidak stabil setelah beberapa waktu. Yaitu kriteriyang digunakan untuk mengukur efektivitas pada suatu waktu mungkin tidak akan tepat lagi atau menyesatkan pada tahap selanjutnya. Kriteria tersebut berubah-ubah tergantung pada permintaan, kepentingan, dan tekanan-tekanan ekstern. Pada kenyataannya, sifat mudah berubah ini telah mengakibatkan beberapa peneliti kemudian mengungkapkan bahwa flesibilitas dalam menghadapi perubahan seharusnya menjadi ciri yang menentukan efektivitas organisasi.
- c. Masalah perspektif waktu. Masalah yang ada hubungannya dengan hal ini adalah perspektif waktu yang dipakai orang pada waktu menilai efektivitas. Jadi masalahnya bagi mereka yang mempelajari manajemen adalah cara yang terbaik menciptakan keseimbangan antara kepentingan jangka pendek dengan kepentingan jangka panjang, dalam usaha mempertahankan stabilitas dan pertumbuhan dalam perjalanan waktu.
- d. Masalah kriteria ganda. Keuntungan utama dari ancangan multivariansi dalam evaluasi efektivitas adalah sifatnya yang komprehensif, memadukan beberapa factor kedalam suatu kerangka yang kompak. Hal yang terpenting disini adalah bahwa, jika kita menerima kriteria tersebut untuk efektivitas, maka organisasi

menurut definisinya tidak menjadi efektif, mereka tidak dapat memaksimalkan kedua dimensi tersebut secara bersamaan.

- e. Masalah ketelitian pengukuran. Pengukuran terdiri dari peraturan atau prosedur untuk menentukan beberapa nilai atribut dalam angka agar atribut-atribut ini dapat dinyatakan secara kuantitatif. Jadi, apabila kita membicarakan “Pengukuran” efektivitas organisasi, dianggap ada kemungkinan menentukan kuantitas dari konsep ini secara konsisten dan tetap. Dalam pengukuran ini orang harus berusaha mengenali kriteria yang dapat diukur dengan kesalahan minimum atau berusaha mengendalikan pengaruh yang menyesatkan dalam proses analisis.
- f. Masalah kemungkinan generalisasi. Jika berbagai masalah pengukuran dapat dipecahkan, masih timbul persoalan mengenai seberapa jauh orang dapat menyatakan kriteria evaluasi yang dihasilkannya dapat berlaku juga pada organisasi lainnya. Jadi pada waktu memilih kriteria, orang harus memperhatikan tingkat konsistensi kriteria tersebut dengan maksud tujuan dan organisasi yang sedang dipelajari.
- g. Masalah relevansi teoritis. Tujuan utama setiap ilmu adalah merumuskan teori dan model model yang secara tepat mencerminkan sifat subyek yang dipelajari. Jadi, dari sudut pandang teoritis harus diajukan pertanyaan yang logis sehubungan dengan relevansi model- model bagi tingkah laku organisasi. Rancangan ini memberikan

jauh lebih banyak hal, baik pada penelitian maupun pada para manajer, dari pada hanya daftar catatan yang lebih sederhana mengenai apa yang membentuk efektivitas.

- h. Masalah tingkat analisis. Kebanyakan model efektivitas hanya menggarap tingkat makro saja, membahas gejala keseluruhan organisasi dalam hubungannya dengan efektivitas, tetapi mengabaikan hubungan yang kritis antara tingkah laku individu dengan persoalan yang lebih besar yaitu keberhasilan organisasi. (Amrizal, 2018).

B. Pemilihan Umum (PEMILU)

Pemilihan umum menurut pengertian adalah salah satu cara atau sarana untuk menentukan orang-orang yang akan mewakili rakyat dalam menjalankan pemerintahan adalah dengan melaksanakan pemilu. Pemilihan umum adalah proses memilih orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu. Jabatan-jabatan tersebut beraneka ragam, mulai dari presiden, wakil rakyat di berbagai tingkat pemerintahan, sampai kepala desa.

Pemilu merupakan salah satu usaha untuk mempengaruhi masyarakat secara persuasive (tidak memaksa) dengan melakukan kegiatan retorika, *public relations*, komunikasi massa, *lobby*, dan lain-lain. Meskipun agitasi dan propaganda di Negara demokrasi sangat dikecam, namun dalam kampanye pemilihan umum, teknik agitasi dan teknik propaganda banyak juga dipakai oleh para kandidat atau politikus selaku komunikator politik.

Pemilu secara konseptual merupakan sarana implementasi kedaulatan rakyat. Melalui pemilu legitimasi kekuasaan rakyat diimplementasikan melalui “penyerahan” sebagai kekuasaan rakyat dan hak mereka kepada wakilnya yang ada di parlemen maupun

pemerintahan. Dengan mekanisme tersebut, sewaktu-waktu rakyat dapat meminta pertanggung jawaban kekuasaan kepada pemerintah.

Pemilihan umum menurut para pakar ada beberapa, yaitu:

1. G.J. Wolhoff

Wolhoff membuat pengertian tentang pemilu dengan memulai dari konsep demokrasi. *Demokrasi berarti pemerintahan rakyat*. Pemerintahan untuk rakyat dan oleh rakyat seluruhnya. Karenanya, system pemerintahan yang demokratis harus diatur sedemikian rupa sehingga rakyat seluruhnya turut serta dalam pemerintahan secara langsung atau tidak langsung.

Didalam demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan rakyat memilih menurut salah satu system pemilihan untuk wakil-wakilnya agar menjalankan atau urut serta dalam pemerintahan atas nama rakyat.

Jadi, dapat dimengerti maksud wolhoff, bahwa pemilihan umum adalah mekanisme dalam demokrasi tidak langsung untuk memilih wakil rakyat yang akan menjalankan pemerintahan, dimana para wakil rakyat tersebut menjalankan amanat pemerintahan berdasarkan mandate dari rakyat, oleh karena tidak memungkinkan seluruh rakyat terlibat secara langsung dalam pemerintahan. (jurdi, 2018)

2. Ramlan Surbakti

Surbakti menyatakan bahwa pemilu sebagai sebuah instrument dirumuskan sebagai: (1) mekanisme pendelegasian sebagai kedaulatan dari rakyat, kepada peserta pemilu dan/atau calon anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden/Wakil President, dan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik sesuai dengan kehendak rakyat;

(2) mekanisme perubahan politik mengenai pola dan arah kebijakan public, dan/atau mengenai sirkulasi elite, secara periodic dan tertib; (3) mekanisme pemindahan berbagai macam perbedaan pertentangan kepentingan dari masyarakat kedalam lembaga legislative dan eksekutif untuk dibahas dan diputuskan secara terbuka dan beradab.

Pemilu oleh Ramlan Surbakti disebut sebagai “instrument”. Instrument bisa berarti alat, atau “fasilitas” untuk menuju ke satu tujuan. Ramlan membaginya menjadi tiga tujuan, dimana ketigaa hal tersebut adalah untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis, beradab dan yang pasti adalah pembatasan kekuasaan secara berkala.

Definisi dari Ramlan Surbakti ini sebenarnya penegasannya terhadap definisi lama, dimana ia menyebutkan bahwa pemilu diartikan sebagai “mekanisme penyeleksian dan pendelegasian atau penyerahan kedaulatan kepada orang atau partai yang dipercayai.”

3. Jimly Asshiddiqie

Menurut Jimly Asshiddiqie pemilihan umum ialah merupakan cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis. Asshiddiqie berangkat dari konsep kedaulatan rakyat dengan system perwakilan atau yang disebut dengan *representative democracy*. Didalam praktik, yang menjalankan kedaulatan rakyat adalah wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat yang disebut parlemen. Para wakil rakyat itu bertindak atas nama rakyat, dan wakil-wakil rakyat itulah yang menentukan corak dan cara bekerjanya pemerintahan, serta tujuan apa yang hendak dicapai baik dalam

jangka panjang atau jangka pendek. Agar wakil-wakil rakyat benar-benar bertindak atas nama rakyat, wakil-wakil itu harus ditentukan sendiri oleh rakyat, melalui pemilihan umum (*General election*).

4. Dahlan Thaib

Dahlan Thaib menyatakan bahwa pemilihan umum adalah suatu proses pergantian kekuasaan secara damai yang dilakukan secara berkala sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan konstitusi. Dengan demikian, dapatlah dipahami bahwa pemilu merupakan kegiatan politik yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan kekuasaan dalam sebuah Negara yang menganut prinsip-prinsip demokratis.

Definisi ini merujuk secara langsung pada makna pemilu yang diatur oleh konstitusi. Prinsip-prinsip pemilu, seperti langsung, umum, bebas, rahasia serta jujur dan adil merupakan prinsip dasar pemilu yang sudah seharusnya digariskan oleh konstitusi, sehingga orang-orang yang terpilih melalui pemilu untuk menjalankan berdasarkan prinsip pemerintahan yang demokratis. (jurdi, 2018)

5. Adnan Buyung Nasution

Adnan Buyung Nasution menyatakan bahwa pemilu telah menjadi bagian penting dari tradisi ketatanegaraan modern. Pemilu dapat mengubah struktur pemilih tidak baik kekuasaan yang dianggap pemilih tidak baik atau mempertahankan stuktur kekuasaan yang dianggap mayoritas pemilih memang sudah baik. Pemilu penting atas dasar asumsi, jika pemilunya baik, maka kualitas wakil-wakil rakyat yang terpilih akan baik, mereka akan dapat menjalankan peranan dengan baik di DPR

sehingga DPR sebagai lembaga legislatif dapat berfungsi dengan baik. Sehingga, pemilu adalah pangkal-tolak dalam melakukan perubahan kearah perbaikan.

6. Syamsuddin Haris

Pendapat dari Syamsuddin Haris pemilihan umum dapat dikatakan sebagai sebuah aktivitas atau kegiatan politik dimana pemilihan umum merupakan lembaga juga sekaligus praktis politik yang memungkinkan terbentuknya sebuah pemerintahan perwakilan.

Syamsuddin Haris melihat pemilu sebagai “aktivitas politik”. Sebagai aktivitas, maka pemilu itu dinamis. Sehingga dapat juga dikatakan sebagai “kegiatan praktis” untuk membentuk suatu pemerintahan. Artinya, pemerintahan itu dibentuk melalui hasil pemilu. Itulah sebabnya semakin demokratis pemilu berjalan menurut system hokum yang berlaku, maka pemerintahan yang terbentuk juga akan menghargai demokrasi.

7. Indra Pahlevi

Dengan mengutip Afan Gaffar yang juga mendasarkan pemikirannya pada Douglas W. Rae, Indra Pahlevi dalam memahami tentang pemilu, mengatakan bahwa terdapat dua pemahaman mendasar erkait dengan kepemiluan, yaitu *electoral process* dan *electoral lawas*. Pengertian dari *electoral proces* adalah mekanisme yang dijalankan dalam pemilu seperti pencalonan, kampanye, cara penghitungan penentuan hasil, dan sebagainya yang sifatnya teknis penyelenggaraan pemilu sebagai sebuah proses.

Pandangan ini memiliki kemiripan dengan pandangan sebelumnya, karena melihat pemilu sebagai “proses”. Sebuah

proses pasti berjalan secara dinamis. Tetapi Pahlevi juga berbicara mengenai sifat penyelenggaraan pemilu yang teknis. Dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa pemilu adalah proses yang sifatnya teknis dan dilakukan oleh penyelenggara pemilu.

8. Rush Michael dan Althoff Philip

Pemilu ialah sebagai salah satu sarana dalam pelaksanaan kedaulatan yang berdasarkan pada demokrasi perwakilan. Oleh karenanya, maka pemilu dapat diartikan sebagai mekanisme penyeleksian dan pendelegasian ataupun penyerahan kedaulatan kepada orang partai yang dipercayai, orang partai yang dipercayai tersebut kemudian menguasai pemerintahan sehingga melalui pemilu diharapkan dapat menciptakan pemerintahan yang representative. Pemilihan umum pada hakikatnya merupakan proses demokrasi untuk memilih sejumlah pemimpin dan wakil rakyat.

Mengacu pada pengertian ini, pemilu adalah sarana untuk mengejawantahkan kedaulatan rakyat.

9. Harris G. Warren dan Kawan-kawan

Menurut Warren, dkk. Apabila melihat Warren, ia tidak terlalu jauh berbeda dengan definisi para ahli lainnya, ia mengatakan bahwa pemilu adalah merupakan kehendak warga untuk memilih pejabat yang akan memerintah dan yang akan memutuskan kepentingan mereka. Warga menentukan kemana hak mereka akan disalurkan untuk memilih pejabat yang akan memerintahnya.

10. A. Hamid S. Attamimi

Menurut Attamimi, pemilihan umum yang diselenggarakan setiap 5 tahun sekali haruslah dipahami sebagai pemilihan oleh

dan untuk rakyat yang diperintah, bukan rakyat yang berdaulat. Dengan demikian, pemilihan umum tidak dapat disebut sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat.

Attamimi melihat bahwa pemilihan umum merupakan pemilihan yang dilakukan oleh rakyat untuk memberikan kekuasaan kepada pemimpin yang mereka percaya. Dalam hal ini, pemilu menurutnya bukan merupakan sarana untuk mewujudkan “*kedaulatan rakyat*”. Konsep agak berbeda dengan konsep atau definisi dari ahli-ahli lainnya yang menempatkan bahwa pemilu adalah sarana implementasi kedaulatan rakyat.

11. Ali Moertopo

Menurut Ali Moertopo, pengertian pemilu sebagai berikut: “pada hakikatnya, pemilu adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya sesuai dengan asas yang bermaktub dalam pembukaan UUD 1945. Pemilu itu sendiri pada dasarnya adalah suatu lembaga demokrasi yang memilih anggota-anggota perwakilan rakyat dalam MPR, DPR, DPRD, yang pada gilirannya bertugas untuk bersama-sama dengan pemerintahan, menetapkan politik dan jalannya pemerintahan Negara.

Apabila mengacu pada pengertian diatas, pemilu disebut sebagai lembaga demokrasi untuk memilih anggota parlemen. Oleh karena itu, pemilu merupakan mekanisme demokrasi yang diselenggarakan oleh lembaga yang juga demokratis untuk memilih orang-orang yang akan memerintah dengan cara-cara demokratis. Merekalah yang menetapkan demokratis tidaknya suatu pemerintahan.

12. Black’s Law Dictionary

Kamus *Black’s Law Dictionary* mendefinisikan pemilihan

umum atau *general election* dalam definisi perspektif hukum.

Dari segi struktur, definisi tersebut menjelaskan bagaimana adanya pemilihan umum guna memilih pejabat yang tergolong sebagai pemerintahan public. Pemilihan pejabat tersebut digolongkan menjadi dua, yaitu untuk pengisian pejabat pada lembaga politik pusat Negara (dalam artian pemerintah pusat) dan untuk pemilihan pejabat diwilayah tertentu (dalam arti pejabat pemerintahan daerah). Adapun pemilihan umum tersebut dapat digolongkan lagi tujuannya untuk menggantikan pejabat yang telah berakhir masa jabatannya secara penuh maupun yang sebelum berakhirnya masa jabatannya. (jurdi, 2018)

C. Bawaslu

Badan Pengawasan Pemilu atau disebut Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabutan/Kota, Panwaslu pemilu lapangan, dan pengawas pemilu luar negeri. Bawaslu dan bawaslu Provinsi bersifat tetap. Dari segi keseimbangan, berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, terdapat penguatan kelembagaan dimana apabila sebelumnya hanya Bawaslu yang bersifat tetap, pada pemilu 2014 Bawaslu provinsi juga bersifat tetap. Sedangkan Panwaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan, pengawas pemilu lapangan, dan pengawas pemilu luar negeri bersifat *ad hoc*. Bawaslu berkedudukan di ibukota Negara, yaitu Jakarta. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum juga terdapat perubahan pada segi kesekretariatan dimana kini di pimpin oleh pejabat eselon 1 pada tingkat pusat, dan pejabat eselon 2 pada tingkat provinsi. Dalam catatan Didik Supriyanto dkk. Penguatan dari Bawaslu ini adalah pilihan dari dilemma dibandingkan dengan pengaturan

sebelumnya dimana tidak maksimalnya peran Bawaslu berujung pada dua pilihan, apakah hendak dibubarkan sama sekali atau diperkuat. Pada akhirnya, pilihan kedualah yang diambil. Pada segi yang lebih teknis, penguatan dalam bidang kesektarian juga memiliki latar belakang dari pemilu sebelumnya terkait dengan masalah rekrutmen dan juga efektivitas kerja dimana pada pemilu 2009 dipandang tidak bekerja dengan baik.

Perubahan paling penting yang terjadi pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum adalah pemisahan sama sekali Bawaslu sebagai organ pengawas dari KPU sebagaimana putusan dari Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VII/2010 yang merupakan *judicial review* atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Umum. Sebelumnya konstruksi Undang-Undang Penyelenggaraan Pemilihan Umum yang lama yaitu daripada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum menyatakan bahwa Bawaslu merupakan “subordinat” dari KPU. Pada ketentuan Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum tidak disebutkan bahwa Bawaslu merupakan penyelenggaraan pemilihan umum (pemilu) yang berbeda apabila dibandingkan dengan Pasal 1 angka 16 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Pemilihan Umum. Masalah yang muncul dari pengaturan yang demikian adalah apakah suatu pengawasan yang dilakukan terhadap diri sendiri dapat dikatakan efektif, juga apakah hasil pengawasan dapat dilakukan kredibel dan akuntabel, mengingat yang diawasi adalah lembaga “induk”-nya. Mahkamah Konstitusi dalam putusan *a quo* menafsirkan bahwa frasa “suatu komisi pemilihan

umum” dalam pasal 22 E ayat (5) UUD 1945 tidaklah merujuk pada suatu lembaga, melainkan pada fungsinya, sehingga menurut Mahkamah Konstitusi, Bawaslu adalah setara dengan KPU sebagai penyelenggaraan Pemilu. Konstruksi inilah kemudian yang dipergunakan dalam Undang-Undang Rpublik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang pemilihan umum bahwa yang disebutkan sebagai “penyelenggara pemilu” adalah KPU, Bawaslu, dan DKPP. (Santoso & Budhiati, 2019)

Sebagai catatan, sebagaimana pengaturan mengenai syarat keanggotaan KPU, terdapat permasalahan mengenai independent dengan tidak adanya jeda waktu sehingga membuka peluang intervensi kepentingan politik sebagaimana diatur dalam Pasal 85 huruf I Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Pemilihan Umum. Sejalan dengan keputusan Mahkamah Konstitusi mengenai syarat keanggotaan KPU, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 81/PPU-IX/2011 menyatakan mengenai perlunya kewajiban jeda 5 tahun semenjak pengunduran diri sebagai anggota partai politik untuk menjadi anggota Bawaslu. Hanya saja perbaikan dalam hal ini independensi dalam aspek syarat keanggotaan tersebut masih menyiksakan aspek lainnya, yaitu sebagaimana pula permasalahan dalam KPU, UU No. 15 Tahun 2011 juga mewajibkan bagi Bawaslu untuk melakukan konsultasi kepada DPR dan Pemerintah. Kewajiban semacam ini memungkinkan adanya tekanan politik yang dikhawatirkan turut mempengaruhi pula kemandirian lembaga. Bawaslu beranggotaan 5 orang dimana keanggotaan Bawaslu terdiri atas individu yang memiliki kemampuan pengawas penyelenggaraan pemilu dengan susunan seorang ketua merangkap anggota dan empat orang anggota. Anggota Bawaslu diharapkan bertindak secara independen ,

karena tahap pendaftarannya calon tidak boleh berasal dari partai politik maupun juga menjabat di badan public. Hal itu diharapkan agar para anggota bawaslu itu konsentrasi penuh terhadap tugas dan tanggung jawabnya dalam menjalankan roda organisasi Bawaslu serta bisa menjaga harkat dan martabat Bawaslu dengan tidak membuka pintu politik yang bisa mengintervensi mereka. Ketua Bawaslu dipilih dari dan oleh anggota Bawaslu dan setiap anggota Bawaslu mempunyai hak suara yang sama. Komposisi keanggotaan Bawaslu mempunyai hak suara yang sama. Komposisi keanggotaan Bawaslu memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% dan masa keanggotaannya Bawaslu adalah 5 tahun dihitung sejak pengucapan sumpah/janji. Untuk proses seleksi calon anggota Bawaslu setelah memenuhi syarat di atas dilakukan oleh panitia seleksi yang bersamaan dengan seleksi calon anggota KPU. (Santoso & Budhiati, 2019)

Metode yang dipergunakan dalam hal rekrutmen anggota Bawaslu adalah melalui seleksi terbuka melalui penelitian administrasi, ujian tertulis, tes kesehatan, dan tes psikologi. Setelah itu tim seleksi melalui rapat pleno akan menetapkan 10 nama yang diusulkan kepada president yang selanjutnya diajukan kepada DPR untuk mengikuti tes kepattutan dan kelayakan. Untuk Bawaslu provinsi, rekrutmen diselenggarakan oleh Bawaslu dengan pertama-tama membentuk tim seleksi yang berjumlah 5 orang dan terdiri atas unsur akademisi, professional, dan masyarakat, sebagaimana diatur dalam Pasal 92 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Pemilihan Umum. Tim seleksi yang dibentuk tersebut kemudian mengumumkan masa seleksi dan melaksanakan penelitian administrasi, ujian tertulis kesehatan, dan tes psikolog. Peserta seleksi yang lolos kemudian diumumkan untuk mendapat respon yang apabila ada akan

menjadi bahan klarifikasi. Setelah itu peserta akan melalui tahapan wawancara untuk ditetapkan 3 orang sebagai anggota Bawaslu Provinsi. Dengan tidak adanya unsur KPU sebagaimana terjadi dalam masa Pemilu sebelumnya sehingga mengurangi adanya kemungkinan intervensi dikemudian hari. (Santoso & Budhiati, 2019)

Pada prinsipnya, kehadiran Bawaslu adalah untuk menciptakan system *check and balance* antar lembaga penyelenggara pemilu. Akan tetapi hubungan setara ini juga dalam beberapa aspek memunculkan permasalahan mendasar. Pada pemilu sebelumnya, kedudukan Panwslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota berada dalam posisi yang “bergantung” dengan KPU sehingga turut mempengaruhi kemandiriannya. Kemudian berdasarkan putusan MK No. 11/PUU-VII/2010 KPU menjadi sama sekali terpisah dengan Panwas, hal ini pula yang menjadi landasan dari penguatan Bawaslu pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Pemilihan Umum.

Dengan adanya pemisahan ini, fungsi pengawasan sepenuhnya berpindah kepada Bawaslu sehingga menciptakan desain *check and balance* yang lebih baik. Saat ini juga sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 1 angka (7) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, bahwa:

Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi pemilihai Umum, Badan Pengawas pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Ralqrat, anggota Dewan perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Ralryat Daerah secara langsung oleh rakyat.

Untuk menjelaskan tugas-tugasnya itu maka Bawaslu diberikan 6 kewenangan, yakni:

- a. Menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu,
- b. Menerima laporan adanya dugaan pelanggaran administrasi Pemilu dan mengkaji laporan dan temuan, serta merekomendasikannya kepada yang berwenang;
- c. Menyelesaikan sengketa Pemilu;
- d. Membentuk Bawaslu Provinsi;
- e. Mengangkat dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi; dan
- f. Melaksanakan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan untuk menjalankan tugas dan kewenangannya, Bawaslu membuat semacam strategi dan focus kerjanya, yang dituangkan dalam peraturan Bawaslu. Peraturan dibuat sebagai pedoman pelaksanaan pengawasan, supaya mempermudah pelaksanaan dan kordinasi. Pada masa pemilihan umum tahun 2014, pengawas yang dilakukan oleh Bawaslu menggunakan strategi pencegahan dan penindakan. Yang mana pencegahan pelanggaran pemilu difokuskan pada penyelenggara pemilu, peserta pemilu, tim kampanye, pemerintah, masyarakat, pemilih dan semua pihak terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilu. (Santoso & Budhiati, 2019)