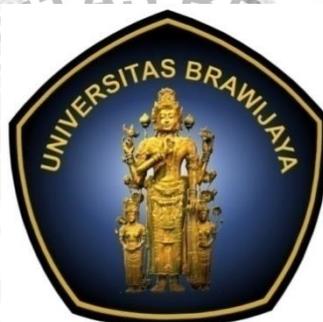


# **IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2015 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA PADA PILKADA SERENTAK TAHUN 2015**

(Studi Kasus Pada Pelaksanaan Pilkada di Kabupaten Malang, Provinsi  
Jawa Timur Tahun 2015)

**TESIS**



oleh

**Dito Arief Nurakhmadi**  
**156030101111020**

**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK  
KEKHUSUSAN KEBIJAKAN PUBLIK  
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
MALANG  
2019**

**LEMBAR PENGESAHAN  
TESIS**

**Implementasi Undang – Undang No.8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan  
Gubernur, Bupati Dan Walikota Pada Pilkada Serentak Tahun 2015  
(Studi Kasus Pada Pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang, Propinsi Jawa  
Timur Tahun 2015)**

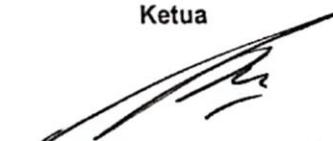
Oleh :

**Dito Arief Nurakhmadi  
156030101111020**

Telah dipertahankan di depan penguji  
Pada tanggal 26 Desember 2019  
Dinyatakan telah memenuhi syarat

**Menyetujui  
Komisi Pembimbing**

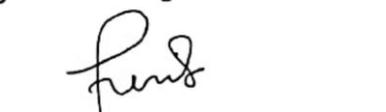
**Ketua**

  
**Prof. Dr. Abdul Hakim, M.Si**  
NIP. 19610202 198503 1 006

**Anggota**

  
**Dr. Drs. Luqman Hakim, M.Sc**  
NIP. 195608011987011001

**Ketua Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik**

  
**Firda Hidayati, S.Sos, MPA, DPA**  
NIP. 19711013 200003 2 001

**Mengetahui,**

**Dekan Fakultas Ilmu Administrasi  
Universitas Brawijaya**

  
**Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS**  
NIP. 19610905198601 1 002

**HALAMAN IDENTITAS TIM PENGUJI**

**Judul Tesis : Implementasi Undang-Undang No.8 Tahun 2015  
Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota  
Pada Pilkada Serentak Tahun 2015 (Studi Kasus Pada  
Pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang, Provinsi Jawa  
Timur Tahun 2015)**

**Nama Mahasiswa : Dito Arief Nurakhmadi**  
**NIM : 156030101111020**  
**Program Studi : Ilmu Administrasi Publik**  
**Minat : Kebijakan Publik**

**KOMISI PEMBIMBING**  
**Ketua : Prof. Dr. Abdul Hakim, M.Si.**  
**Anggota : Dr. Drs. Luqman Hakim, M.Sc**

**TIM Dosen Penguji**  
**Dosen Penguji 1 : Dr. Ainul Hayat, S.Pd, M.Si**  
**Dosen Penguji 2 : Oscar Radyan Danar, S.AP, M.AP, Ph.D**

**Tanggal Ujian : 26 Desember 2019**

**SK Penguji :**

## PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah TESIS ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah TESIS ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur PLAGIASI, saya bersedia TESIS ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (MAGISTER) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan Pasal 70).

Malang, 27 Desember 2019

Mahasiswa



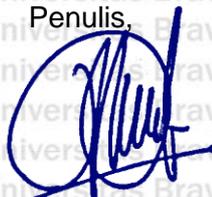
Nama : Dito Arief Nurakhmadi  
NIM : 156030101111020  
PS : Magister Ilmu Administrasi Publik  
PPSUB

**HALAMAN RIWAYAT HIDUP**

Dito Arief Nurakhmadi, lahir di Jakarta, pada tanggal 29 September 1985 putra dari Ayah Bambang Hestiroso dan Ibu Andri Wahyuni, SD sampai dengan SMA diselesaikan di Jakarta, lulus SMA Tahun 2003, yang dilanjutkan studi S1 di jurusan Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya pada tahun 2003. Kemudian melanjutkan program magister dengan program studi yang sama di Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya pada tahun 2015. Pada tahun 2016 terpilih sebagai Sekretaris DPD PAN Kota Malang, dan pada bulan September tahun 2018 dilantik menjadi anggota DPRD Kota Malang Pergantian Antar Waktu (PAW) hingga agustus tahun 2019, menjabat sebagai Wakil Ketua Komisi C DPRD Kota Malang serta pernah menjabat sebagai Ketua Pansus RPJMD Kota Malang 2018-2023. Selain aktif di Partai Politik, profesi yang dijalani yaitu sebagai Area Koordinator Pemenangan Lingkaran Survei Indonesia (LSI Denny JA) Propinsi Jawa Timur serta konsultan perencanaan dan kebijakan publik pada sejumlah Instansi di berbagai daerah. Selain aktif sebagai praktisi politik, juga aktif dalam sejumlah organisasi dan lembaga yaitu DPC Gerakan Nasional Anti Narkotika (GRANAT) Kota Malang sebagai Ketua dan sebagai Sekretaris di LSM Lumbung Informasi Rakyat (LIRA) Malang Raya.

Malang, 27 Desember 2019

Penulis,



Dito Arief Nurakhmadi

**HALAMAN UCAPAN TERIMA KASIH**

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Nuhfil Hanani AR, MS selaku Rektor Universitas Brawijaya Malang
2. Bapak Prof. Dr. Bambang Supriyono, M.S selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.
3. Ibu Firda Hidayati, S.Sos, MPA, DPA selaku Ketua Jurusan Magister Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.
4. Bapak Prof. Dr. Abdul Hakim, M.Si selaku Ketua Komisi Pembimbing tesis yang telah memberikan bimbingan, saran-saran dan waktu berdiskusi dalam membangun agar tesis ini dapat terselesaikan dengan baik.
5. Bapak Dr. Drs. Luqman Hakim, M.Sc selaku Anggota Komisi Pembimbing yang telah dengan sabar memberikan waktu dan kesempatan untuk diskusi, memberikan bimbingan, arahan, kritik dan masukan baik secara teoritis maupun moril, sehingga tesis ini dapat diselesaikan dengan baik.
6. Bapak Dr. Ainul Hayat, S.Pd, M.Si dan Bapak Oscar Radyan Dinar, S.AP, M.AP, Ph.D selaku tim penguji yang telah memberikan banyak saran, kritik dan masukan demi kesempurnaan tesis ini.
7. Seluruh Bapak dan Ibu Dosen Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya yang telah memberikan bimbingan dan ilmu yang bermanfaat bagi penulis.

8. Seluruh Staf dan Karyawan Magister Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya atas bantuan dan kerjasama yang telah diberikan.

9. Ibu Anis Suhartini, ST dan seluruh Komisioner KPU Kabupaten Malang beserta seluruh Staff dan struktural penyelenggara tingkat kecamatan (PPK) yang telah membantu memberikan informasi dan melancarkan peneliti untuk mencari serta mengumpulkan data penelitian.

10. Bapak M. Wahyudi, SH beserta seluruh Komisioner Panwaslu / Bawaslu Kabupaten Malang beserta seluruh Staff dan struktural panitia pengawas tingkat Kecamatan (Panwascam) yang telah membantu memberikan informasi dan melancarkan peneliti untuk mencari serta mengumpulkan data penelitian.

11. DPC PDIP Kabupaten Malang dan Tim Relawan Dewanti Rumpoko – Masrifah Hadi (Malang Anyar) yang telah membantu memberikan informasi dan melancarkan peneliti untuk mencari serta mengumpulkan data penelitian.

12. DPD Nasdem Kabupaten Malang dan Tim Relawan Rendra Kresna – Sanusi (Tim Rendra Center / M3) yang telah membantu memberikan informasi dan melancarkan peneliti untuk mencari serta mengumpulkan data penelitian.

13. Bapak Nurcholis selaku Calon Bupati Jalur Independen dalam Pilkada Kabupaten Malang 2015 yang telah membantu memberikan informasi dan melancarkan peneliti untuk mencari serta mengumpulkan data penelitian.

14. Bapak Santoko selaku Ketua KPU Kabupaten Malang periode 2014-2019

yang telah membantu memberikan informasi dan melancarkan peneliti untuk mencari serta mengumpulkan data penelitian.

15. Bakesbangpol Kabupaten Malang yang telah memberikan ijin penelitian

sekaligus membantu memberikan informasi dan melancarkan peneliti untuk mencari serta mengumpulkan data penelitian.

16. Kepala Desa Pandansari, Kecamatan Poncokusumo dan Kepala Desa

Kukur, Kecamatan Dau Kabupaten Malang yang telah membantu memberikan informasi dan melancarkan peneliti untuk mencari serta mengumpulkan data penelitian.

17. LSM LIRA (Lumbung Informasi Rakyat) yang telah membantu

memberikan informasi dan melancarkan peneliti untuk mencari serta mengumpulkan data penelitian.

18. Ormas Pemuda Muhammadiyah Kabupaten Malang dan Ormas Gerakan

Pemuda Ansor Kabupaten Malang yang telah membantu memberikan informasi dan melancarkan peneliti untuk mencari serta mengumpulkan data penelitian.

19. Orang Tua Bapak Bambang Hestiroso dan Ibu Andri Wahyuni, dan Istri

saya Lie Fermita Prayitno serta keluarga besar kami atas doa dan dukungan material sehingga tesis ini dapat terselesaikan.

20. Sahabat seperjuangan penulis, Kelas Kebijakan Publik dan Teman-

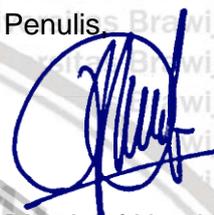
Teman seangkatan Magister Administrasi Publik Angkatan 2015 yang telah memberikan dukungan penuh dan menjadi teman diskusi penulis selama penyusunan tesis.

21. Kawan – kawan HMI, KAHMI dan adik-adik di Komisariat HMI FIA

Unibraw yang telah banyak membantu selama penyusunan tesis ini.

Malang, 27 Desember 2019

Penulis



Dito Arief Nurakhmadi



## RINGKASAN

Dito Arief Nurakhmadi. Program Magister Ilmu Administrasi Publik Universitas Brawijaya Malang. **“Implementasi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Pada Pilkada Serentak Tahun 2015 (Studi Kasus Pada Pelaksanaan Pilkada di Kabupaten Malang, Provinsi Jawa Timur Tahun 2015)”**. Komisi Pembimbing: Ketua: Prof. Dr. Abdul Hakim, M.Si, Anggota: Dr. Drs. Luqman Hakim, M.Sc.

---

Sebagai produk kebijakan publik, pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah secara serentak untuk pertama kalinya di tahun 2015 tentunya diharapkan dapat berjalan dengan baik, sehingga apa yang menjadi cita-cita kebijakan tersebut dapat memberikan kemanfaatan bagi masyarakat secara luas dan bagi demokrasi politik di Indonesia secara khusus di daerah. Dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Daerah (Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota), maka terdapat sejumlah perubahan-perubahan aturan terkait dengan mekanisme penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung dan serentak yang telah dimulai di Tahun 2015, tepatnya pada tanggal 9 Desember 2015. Kabupaten Malang adalah salah satu daerah yang melaksanakan kebijakan Pilkada serentak di tahun 2015, terdapat tiga pasangan calon, dua diusung oleh Partai Politik yaitu pasangan Rendra Kresna – Sanusi dan Dewanti Rumpoko – Masrifah Hadi serta satu pasangan calon melalui jalur perseorangan yaitu Nurcholis – M. Mufid. Penelitian ini ingin menggambarkan apakah pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang tahun 2015 sudah sesuai dengan Undang – Undang No.8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Apa peranan aktor-aktor pelaksana kebijakan dan faktor – faktor apa saja yang mendukung dan menghambat pelaksanaan Undang-Undang tersebut.

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif yang berlokasi di Kabupaten Malang, sedangkan situs pada penelitian ini adalah KPU Kabupaten Malang. Sumber data primer diperoleh dari beberapa wawancara dari informan, yaitu aktor yang terlibat dalam pelaksanaan dan Implementasi Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015, sedangkan data sekundernya diperoleh dari dokumen-dokumen, regulasi serta arsip Pemerintah Kabupaten Malang dan KPU Kabupaten Malang. Teknik pengumpulan data diambil dari wawancara, observasi dan dokumentasi. Instrumen penelitian yang digunakan adalah peneliti sendiri, pedoman wawancara, serta beberapa alat penunjang. Studi dokumen serta mengumpulkan analisa data kualitatif model analisis data Miles Huberman dan Saldana.

*Feedback* perbaikan dari evaluasi penyelenggaraan pilkada periode sebelumnya, tuntutan masyarakat terhadap pilkada langsung yang demokratis, efektif, efisien, jujur, dan adil, serta dukungan kelompok kepentingan terhadap pengetatan syarat pencalonan menjadi masukan bagi proses pelaksanaan kebijakan pilkada. Secara teknis, penyelenggaraan Pilkada Kabupaten Malang tahun 2015 dibagi dalam dua tahapan, yaitu tahapan persiapan dan tahapan pelaksanaan. Tahapan persiapan meliputi perencanaan program dan anggaran, pembentukan penyelenggara pemilihan dan pengawas penyelenggara pemilihan,

partisipasi pemantau dan partisipasi publik, hingga penyusunan dan pemuktahiran data pemilih. Tahapan pelaksanaan meliputi pendaftaran, penelitian dan penetapan pasangan calon, sosialisasi dan kampanye, pemungutan suara dan rekapitulasi perhitungan suara, penyelesaian pelanggaran dan penyelesaian sengketa, hingga penetapan pemenang dan pengusulan pengangkatan. Pelaksanaan semua tahapan dalam Pilkada Kabupaten Malang tahun 2015 menghasilkan Legitimasi atas hasil Pemilihan Bupati (Pilkada) Kabupaten Malang Tahun 2015 yang kemudian menjadi *feed back* terhadap perumusan dan rekomendasi atas kebijakan selanjutnya.

Aktor-aktor pelaksana kebijakan memiliki peranan penting terhadap baik buruknya pelaksanaan tahapan Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015. Hubungan baik antara aktor-aktor pelaksana dengan stakeholder di Kabupaten Malang menjadi faktor pendukung dalam implementasi Undang –Undang No.8 Tahun 2015, sedangkan yang menjadi faktor penghambat adalah kuantitas dan kualitas SDM aktor pelaksana, permasalahan sistem informasi data pemilih, keterbatasan anggaran, keterbatasan kewenangan aktor pelaksana (Panwas) yang diatur dalam Undang-Undang Pilkada dan adanya intervensi terhadap aktor-aktor pelaksana kebijakan.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota pada Pilkada Serentak Tahun 2015 memiliki sejumlah kelemahan yang dapat dikatakan sebagai *bad policy*, dan dalam implementasinya pada Pilkada Kabupaten Malang tahun 2015 memiliki kekurangan yang dapat dikatakan sebagai *bad implementation* dalam kegagalan implementasi kebijakan publik. Partisipasi masyarakat dalam Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015 bahkan mengalami penurunan dibandingkan dengan pelaksanaan Pilkada di dua edisi sebelumnya pada tahun 2010 dan 2005.

Kata Kunci : Implementasi, Kebijakan, Pilkada

## SUMMARY

Dito Arief Nurakhmadi. Magister Public Administration Program in Brawijaya University Malang. **“Implementation of Law Number 8 of 2015 concerning Election of Governors, Regents and Walkota in Simultaneous Local Elections in 2015 (Case Study on Election Implementation in Malang Regency, East Java Province 2015)”**. Supervisory commission: Chief: Prof. Dr. Abdul Hakim, M.Si, Advisory: Dr. Dr. Drs. Luqman Hakim, M.Sc.

---

As a public policy product, the simultaneous implementation of Regional Head Elections for the first time in 2015 is certainly expected to run well, so that what the ideals of the policy can provide benefit to the wider community and to political democracy in Indonesia specifically in the regions . With the presence of Law Number 8 of 2015 concerning Amendment to Law Number 1 of 2015 concerning the Establishment of Government Regulations in lieu of Law Number 1 of 2014 concerning Election of Regional Heads (Governor / Deputy Governor, Regent / Deputy Regent or Mayor / Deputy Mayor / Deputy Mayor ), then there are a number of changes to the rules related to the mechanism for holding direct and simultaneous Regional Elections which began in 2015, precisely on December 9, 2015. Malang Regency is one of the regions that implemented the simultaneous local election policy in 2015.

This type of research is descriptive with a qualitative approach located in Malang Regency, while the sites in this study are KPU Malang Regency, Community Organizations, Political Parties and several Villages in Malang Regency. Primary data sources were obtained from several interviews from informants, namely the actors involved in the implementation and Implementation of the 2015 Malang Regency Election, while the secondary data was obtained from documents, regulations and archives of the Malang Regency Government, particularly the Malang Regency KPU. Data collection techniques are taken from interviews, observation and documentation. The research instruments used were the researchers themselves, interview guidelines, and several supporting tools. Study documents and collect qualitative data analysis models for Miles Huberman and Saldana data analysis.

Law Number 8 of 2015 concerning the Election of Governors, Regents and Mayors in the 2015 Local Election is very necessary to evaluate policies, especially related to the substance of the contents of the law. Some stakeholders in the implementation of the 2015 Malang Regency Election provided criticism of the substance of the Act. There are some people who feel a lot of violations and administrative misuse in the implementation of Malang Regency Election in 2019, but there are some parties who feel the administration is running well and smoothly and is in accordance with Law No. 8 of 2015 concerning the Election of Governors, Regents, and Mayor in Simultaneous Local Election in 2015. Several violations of Malang Regency elections in 2019 many were not covered by the Malang Regency Election Commission (KPU) to be followed up and given sanctions for those who violated.

The results of evaluating the implementation of the elections in 2010 namely the previous year carrying out the elections must be made as a recommendation for the implementation of the elections in 2015. Some things are difficult to formulate and implement, so that Malang Regency experiences errors

and obstacles that are almost the same as the implementation of the previous elections. The process of implementing and evaluating the 2015 district head elections in Malang went quite well. Constraints in the process of implementation and Implementation are only technical obstacles. There are several obstacles in the implementation of Human Resources (HR) in Malang Regency Election in carrying out their duties, both internal and external. Supervision and control is important to be carried out by the General Election Commission (KPU) of Malang Regency. The results of supervision and control carried out are the results of the Constitutional Court's lawsuit, the results of the participation of the people of Malang Regency in the elections, the types and sources of violations that occurred in the 2015 Malang Regency Election, and so on.

The Implementation output in the case of evaluating the 2015 Malang District Election policy is the final result of the policy Implementation which can be used as an improvement in the new Pilkada Law, both legally and in its implementation. Law No. 8 of 2015 concerning Election of Governors, Regents and Mayors in the 2015 Local Election has many shortcomings that can be said to be bad policy, and has several shortcomings in terms of implementation, both for the implementer, Human Resources (HR) or actors who involved as well as the technical field. Some obstacles in general are about the limited budget funds in the implementation of the 2015 Malang District Election, then violations of the campaign, and some conflicts of interest that often occur in the implementation of the elections. This can be said as bad implementation in the failure of the implementation of public policies. The 2015 elections have even decreased compared to the elections in Malang Regency in 2010.

Keywords: Implementation, Policy, Local Election

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya sehingga dapat menyelesaikan tesis yang berjudul **“Implementasi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota Pada Pilkada Serentak Tahun 2015 (Studi Kasus Pada Pelaksanaan Pilkada di Kabupaten Malang, Propinsi Jawa Timur Tahun 2015)”** Tesis ini merupakan tugas akhir sebagai salah satu syarat untuk mendapatkan Gelar Magister Administrasi Publik pada program studi Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.

Di dalam tulisan ini, disajikan pokok-pokok bahasan yang meliputi Implementasi atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pilkada dengan melihat studi kasus pelaksanaan pilkada serentak tahun 2015 di Kabupaten Malang, dari latar belakang masalah, tinjauan pustaka, kondisi eksisting penelitian, metode penelitian, hasil penelitian dan pembahasan, serta rekomendasi kebijakan.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih terdapat banyak kekurangan, sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun akan sangat diharapkan untuk kesempurnaan tesis ini. Semoga tesis ini dapat bermanfaat dan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pihak yang membutuhkan.

Malang, 27 Desember 2019

Penulis

DAFTAR ISI

Halaman

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	<b>i</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN</b> .....	<b>ii</b>
<b>HALAMAN IDENTITAS PENGUJI</b> .....	<b>iii</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS</b> .....	<b>iv</b>
<b>HALAMAN RIWAYAT HIDUP</b> .....	<b>v</b>
<b>HALAMAN UCAPAN TERIMAKASIH</b> .....	<b>vi</b>
<b>RINGKASAN</b> .....	<b>x</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>xii</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>xiv</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>xv</b>
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	<b>xvii</b>
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	<b>xviii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	9
C. Tujuan Penelitian .....	9
D. Manfaat Penelitian .....	10
E. Sistematika Penulisan .....	11
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>13</b>
A. Penelitian Terdahulu.....	13
B. Kebijakan Publik.....	23
1. Pengertian Kebijakan Publik.....	23
2. Sifat Kebijakan Publik.....	24
3. Tahap-Tahap Kebijakan Publik.....	26
C. Implementasi Kebijakan .....	30
1. Pengertian Implementasi Kebijakan .....	30
2. Aktor-aktor Implementasi.....	34
3. Efektifitas Implementasi Kebijakan .....	36
4. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan.....	39
D. Otonomi Daerah dan Pemerintah Daerah .....	44
E. Demokrasi .....	50
1. Pengertian Demokrasi.....	50
2. Prinsip-Prinsip Demokrasi .....	51
F. Teori Sistem Politik David Easton .....	54
G. Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada).....	59
1. Pengertian Kepala Daerah .....	59
2. Pengertian Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung.....	60

<b>BAB III ANALISA SOCIAL SETTING PENELITIAN .....</b>	<b>62</b>
A. Gambaran Umum Lokasi dan Situs Penelitian.....	62
1. Gambaran Umum Kabupaten Malang .....	62
2. Gambaran Umum Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Malang ..	68
<b>BAB IV METODE PENELITIAN .....</b>	<b>70</b>
A. Jenis Penelitian .....	70
B. Fokus Penelitian.....	70
C. Lokasi dan Situs Penelitian .....	71
D. Sumber Data.....	72
E. Teknik Pengumpulan Data .....	74
F. Instrumen Penelitian.....	76
G. Analisis Data.....	77
H. Keabsahan Data .....	78
<b>BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>80</b>
A. Penyajian Data.....	80
1. Implementasi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.....	80
a. Input (Masukan).....	80
b. Proses (Konversi) .....	85
c. Output (Hasil Kebijakan) .....	115
2. Peranan Aktor-aktor Pelaksana kebijakan .....	123
3. Faktor-faktor yang mendukung dan menghambat implementasi.....	128
B. Analisis Data dan Pembahasan .....	134
1. Implementasi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.....	134
a. Input (Masukan).....	135
b. Proses (Sistem Politik).....	140
c. Output (Hasil Kebijakan).....	161
2. Peranan Aktor-aktor pelaksana kebijakan.....	166
3. Faktor-faktor yang mendukung dan menghambat implementasi.....	173
<b>BAB VI PENUTUP .....</b>	<b>185</b>
A. Kesimpulan .....	185
B. Saran .....	187
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>188</b>
<b>LAMPIRAN.....</b>	<b>191</b>

DAFTAR TABEL

Halaman

Tabel 1. Penelitian Terdahulu .....	12
Tabel 2. Partisipasi Masyarakat dalam Pilkada Kabupaten Malang 2010 .....	81
Tabel 3. Pembiayaan Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2010 .....	81
Tabel 4. Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2010.....	81
Tabel 5. Pencalonan Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2010 .....	82
Tabel 6. Hasil Rekapitulasi Penghitungan Suara Pilkada Kab. Malang 2010 ..	82
Tabel 7. Pemuktahiran Data Pemilih Pilkada Kabupaten Malang 2015 .....	87
Tabel 8. NPHD Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2010 dan 2015 .....	87
Tabel 9. Data Penyelenggara Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015 .....	90
Tabel 10. Biaya Kontestasi Pasangan Calon .....	97
Tabel 11. Lembaga Pemantau Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015.....	97
Tabel 12. Syarat Pencalonan dan Penetapan Pasangan Calon.....	103
Tabel 13. Dukungan Calon Perseorangan Pilkada Kabupaten Malang 2015 ..	104
Tabel 14. Laporan dan Temuan Pelanggaran Pada Tahapan Pilkada .....	107
Tabel 15. BK dan APK Diproduksi KPU Pilkada Kabupaten Malang 2015 .....	111
Tabel 16. Rekapitulasi Perhitungan Suara Pilkada Kabupaten Malang 2015 ..	116



DAFTAR GAMBAR

Halaman

Gambar 1. Tahap-Tahap Kebijakan Publik .....	26
Gambar 2. Siklus Kebijakan Publik .....	28
Gambar 3. Empat Model Implementasi Kebijakan .....	33
Gambar 4. Skema Model Politik David Easton.....	54
Gambar 5. Peta Kabupaten Malang.....	62
Gambar 6. <i>Components of data analysis: Interactive Model</i> .....	77
Gambar 7. Debat Kandidat Pilkada Tahun 2015 .....	83
Gambar 8. Rakor Iklan Kampanye (18-11-2015) .....	84
Gambar 9. Pilkada (APK) 2015.....	86
Gambar 10. Sosialisasi dalam Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015 .....	89
Gambar 11. Sosialisasi dalam Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015 .....	90
Gambar 12. Sosialisasi dalam Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015 .....	91
Gambar 13. Sosialisasi dalam Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015 .....	91
Gambar 14. Sosialisasi dalam Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015 .....	92
Gambar 15. Sosialisasi dalam Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015 .....	92
Gambar 16. Sosialisasi dalam Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015 .....	93
Gambar 17. Sosialisasi dalam Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015 .....	93
Gambar 18. Sosialisasi dalam Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015 .....	94
Gambar 19. Bimtek Hotel Orchids Batu Tahun 2015 .....	98
Gambar 20. Bimtek Tungsura Ruang Rapat KPU Tahun 2015 .....	98
Gambar 21. Deklarasi Pilbup Damai, Tolak Golput dan Tolak Politik Uang.....	99
Gambar 22. Sosialisasi dalam Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015 .....	101
Gambar 23. Sengketa Pilkada di Mahkamah Konstitusi.....	117
Gambar 24. Rapat Pleno Penetapan Bupati Terpilih.....	122

## BAB I

## PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang

Hughes (1994:4-9) menyatakan bahwa administrasi publik merupakan aktivitas pelayanan publik dalam melaksanakan kebijakan yang diperoleh dari pihak lain. Kebijakan publik merupakan salah satu fungsi penting pemerintah yang memiliki makna luas karena menyangkut pemenuhan kebutuhan masyarakat yang beranekaragam kepentingan dan kebutuhannya. Winarno (2016:19) dalam bukunya yang berjudul Kebijakan Publik Era Globalisasi Teori, Proses dan Studi Kasus Komparatif, berpendapat bahwa secara umum, istilah kebijakan atau *policy* digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam bidang kegiatan tertentu. Dalam referensi yang sama Robert Eyestone yang dikutip oleh Winarno (2016:19) mengatakan bahwa “Secara luas kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya”. Sedangkan menurut Dye yang dikutip oleh Winarno (2016:19) mengatakan dengan tegas bahwa “kebijakan publik adalah studi tentang apa yang dilakukan oleh pemerintah, mengapa pemerintah mengambil tindakan tersebut, dan apa akibat dari tindakan tersebut”.

Kebijakan adalah sebuah kegiatan pemahaman manusia mengenai pemecahan masalah. Kebijakan dibuat untuk dapat membuat solusi terhadap problematika manusia yang bermacam-macam. Pemerintah merupakan lembaga tinggi negara yang merupakan pengambil alih kebijakan bagi rakyatnya, tetapi kadang kala kebijakan tersebut dapat diterima dan kadang kala pun ditolak oleh

masyarakat (Parsons, 2005:178). Dalam beberapa tahun belakangan ini, dimana persoalan-persoalan yang dihadapi pemerintah sedemikian kompleks akibat krisis multidimensional, maka bagaimanapun keadaan ini sudah barang tentu membutuhkan perhatian yang besar dan penanganan pemerintah yang cepat namun juga akurat agar persoalan-persoalan yang begitu kompleks dan berat yang dihadapi oleh pemerintah segera dapat diatasi. Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan-tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. Kebijakan publik secara umum dapat dijelaskan sebagai kebijakan yang dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu yang mengutamakan kepentingan masyarakat (Islamy, 2000:23).

Kebijakan selalu mencakup struktur yang mendua. Di satu sisi, kebijakan mempunyai dimensi instrumental dalam menghasilkan keputusan, program dan hasil lainnya dengan nilai-nilai yang diyakini oleh aktor kebijakan, adanya seperangkat hubungan dalam kebijakan yang merupakan jalur komunikasi norma-norma etika dan moral, proses membangun jalinan kepercayaan (*trust*) dan solidaritas antar aktor. Di sisi lain kebijakan dapat menghasilkan "nilai-nilai" yang anti-nilai seperti dominasi dan *proses non-developmental* (Barber; 1984, Putnam, 1971, dalam Winarno, 2016:44). Nilai-nilai yang menjadi basis kebijakan publik dapat bersifat antagonistik. Sebagai contoh antara demokrasi dengan birokrasi. Nilai-nilai demokrasi seperti penghargaan pada individu berlawanan dengan nilai-nilai organisasi dalam birokrasi, nilai-nilai demokrasi seperti keadilan dan pemerataan dihadapkan dengan hirarki birokrasi, nilai-nilai demokrasi seperti partisipasi dan keterlibatan publik dihadapkan dengan kewenangan birokrasi

dalam pengambilan kebijakan yang bersifat *top-down* (Denhardt and Denhardt, 2003 dalam Winarno, 2016:67).

Demokrasi mempunyai berbagai pecahan teori salah satunya adalah trias politika yang dianut juga oleh Indonesia. Trias Politika merupakan konsep pemerintahan yang kini banyak dianut diberbagai negara dianeka belahan dunia. Konsep dasarnya adalah, kekuasaan disuatu negara tidak boleh dilimpahkan pada satu struktur kekuasaan politik melainkan harus terpisah di lembaga-lembaga negara yang berbeda (Diane dan Abigail, 1994:97). Trias politika yang kini banyak diterapkan adalah, pemisahan kekuasaan kepada tiga lembaga berbeda yakni, Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif. Legislatif adalah lembaga untuk membuat undang-undang. Eksekutif adalah lembaga yang melaksanakan undang-undang dan Yudikatif adalah lembaga yang mengawasi jalannya pemerintahan dan negara secara keseluruhan, menginterpretasikan undang-undang jika ada sengketa, serta menjatuhkan sanksi bagi lembaga ataupun perseorangan manapun yang melanggar undang-undang. Dengan terpisahnya tiga kewenangan di tiga lembaga yang berbeda tersebut, diharapkan jalannya pemerintahan negara tidak timpang, terhindar dari korupsi pemerintahan oleh satu lembaga, dan memunculkan mekanisme *check and balances* (saling koreksi, saling mengimbangi). Jalannya trias politika disetiap negara tidak selamanya serupa, mulus atau tanpa halangan.

Dalam evaluasinya, demi terwujudnya demokrasi, maka dibutuhkan prasyarat melalui penerapan beberapa kriteria seperti akuntabilitas, pergantian kekuasaan, rekrutmen politik yang terbuka, pemilihan umum (pemilu) dan suatu ruang bagi warga negara untuk aktualisasi hak-hak dasarnya. Kriteria demikian sebagai salah satu faktor yang mempengaruhi arah pembangunan demokrasi

suatu negara, yaitu apakah penyelenggaraannya berjalan sesuai dengan kehendak rakyat atau tidak. Proses reformasi konstitusi ini dilakukan dengan mengamandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 melalui empat tahap yang dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Hasil perubahan konstitusi ini berimplikasi pada penguatan komitmen negara hukum dan pergeseran konsep/sistem demokrasi. Peranan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebagai hukum tertinggi semata-mata untuk menjamin pelaksanaan demokrasi Indonesia, khususnya dalam rangka melindungi dan menjamin hak-hak warga negara sebagai pemegang kedaulatan tertinggi tersebut. Hal demikian berimplikasi pada kekuasaan yang dibagi sedemikian rupa, sehingga kesempatan penyalahgunaan kekuasaan pemerintah atas kewenangannya dapat diawasi dan tidak memusatkan kekuasaan pemerintahan dalam tangan satu orang atau kelompok.

Sebelum tahun 2005, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang sekarang menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat Pilkada. Pilkada pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni 2005. Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Pilkada dimasukkan dalam rezim pemilu, sehingga secara resmi bernama Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat Pemilukada. Pemilihan kepala daerah pertama yang diselenggarakan berdasarkan undang-undang ini adalah Pilkada DKI Jakarta 2007. Pada tahun 2011, terbit undang-

undang baru mengenai penyelenggara pemilihan umum yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Di dalam undang-undang ini, istilah yang digunakan adalah Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota (kpu.go.id, 11 November 2018).

Pada tahun 2014, wacana pelaksanaan pemilihan kepala daerah sempat dimunculkan pemerintah untuk dikembalikan melalui mekanisme di DPRD dengan Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Namun karena penolakan luas dari masyarakat dan banyak kepala daerah, maka pemerintah menganulir Undang – Undang tersebut dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, yang kemudian menjadi cikal bakal Undang – Undang Pilkada yang dilangsungkan secara serentak mulai tahun 2015.

Sebagai produk kebijakan publik, pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah secara serentak untuk pertama kalinya di tahun 2015 tentunya diharapkan dapat berjalan dengan baik, sehingga apa yang menjadi cita-cita kebijakan tersebut dapat memberikan kemanfaatan bagi masyarakat secara luas dan bagi demokrasi politik di Indonesia secara khusus di daerah. Mewujudkan pelaksanaan Pilkada yang efisien dan efektif dalam bingkai yang demokratis untuk memberikan pendidikan politik kepada masyarakat merupakan tujuan dari dilaksanakannya Pilkada secara langsung dan serentak. Hadirnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Daerah (Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota),

maka terdapat sejumlah perubahan-perubahan aturan terkait dengan mekanisme penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung dan serentak yang dimulai di Tahun 2015, tepatnya pada tanggal 9 Desember 2015, yang dilaksanakan secara serentak di 269 Propinsi, Kabupaten, Kota di seluruh Indonesia, meskipun terdapat beberapa Pilkada yang sempat tertunda dan dilaksanakan pada Awal Tahun 2016.

Pilkada Serentak tahap kedua dan ketiga dilaksanakan kembali pada tahun 2017 dan 2018 yang kemudian dilanjutkan dengan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden yang diselenggarakan secara bersamaan di bulan April tahun 2019. Target final dilangsungkannya Pilkada Serentak seluruh Propinsi dan Kota/Kabupaten seluruh Indonesia di tahun yang sama diestimasikan dapat dilangsungkan di Tahun 2027 mendatang dengan penataan administrasi dan periodisasi secara bertahap.

Kabupaten Malang adalah salah satu daerah yang melaksanakan kebijakan Pilkada serentak di tahun 2015. Kabupaten Malang adalah kabupaten terluas kedua di Provinsi Jawa Timur setelah Kabupaten Banyuwangi dan merupakan kabupaten dengan populasi terbesar di Provinsi Jawa Timur. Jumlah hak pilih pada Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015 sebesar 2.066.079 pemilih. Dalam Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015, terdapat 3 Pasangan Calon yang lolos verifikasi Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Malang, yaitu pasangan *Incumbent* Rendra Kresna – Sanusi, pasangan Dewanti Rumpoko – Masrifah Hadi dan pasangan Nurcholis – Muhammad Mufid yang merupakan pasangan dari Jalur Perseorangan (*Independent*). Kontestasi 3 pasangan calon yang maju dalam Pilkada Kabupaten Malang tahun 2015 begitu ketat dan dinamis, hasil rekapitulasi penghitungan suara resmi Komisi Pemilihan Umum

(KPU) dimenangkan oleh Pasangan Rendra Kresna - Sanusi dengan perolehan suara 51,62 persen (605.817 Suara) dan Pasangan Dewanti Rumpoko - Masrifah Hadi dengan perolehan 44,47 persen (521.928 Suara) dan pasangan Nurcholis - Muhammad Mufid dengan 3,89 persen (45.723 Suara), dari jumlah partisipasi pemilih sebanyak 1.173.468 pemilih atau sebesar 58,39 persen.

Hadirnya calon independen Nurcholis - Muhammad Mufid juga menjadi fenomena sendiri, keberhasilannya mengumpulkan persyaratan dukungan hingga resmi menjadi pasangan calon adalah suatu kejutan, mengingat begitu berat persyaratan calon independen diatur dalam regulasi di UU No.8 Tahun 2015, terlebih Kabupaten Malang memiliki jumlah penduduk yang sangat besar tentunya mempengaruhi rasio besarnya persyaratan dukungan.

Selama tahapan pelaksanaan Pilkada khususnya dalam tahapan kampanye begitu banyak aksi saling lapor dan saling tuding terjadinya kecurangan antara kedua belah pihak maupun terhadap Penyelenggara Pilkada, yang memperlihatkan begitu kerasnya persaingan antar pasangan calon, khususnya pasangan incumbent (Rendra Kresna - Sanusi) dengan pasangan dua srikandi Dewanti Rumpoko - Masrifah Hadi. Bahkan pertarungan kedua pasangan calon tidak hanya berhenti hingga hari H pencoblosan namun berlanjut dengan gugatan hasil Pilkada Kabupaten Malang ke MK (Mahkamah Konstitusi) dan pelaporan Penyelenggara Pemilu yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Malang dan Panwas Kabupaten Malang ke DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu) oleh pasangan Dewanti Rumpoko - Masrifah Hadi.

Keberadaan Walikota Batu Edi Rumpoko yang merupakan suami dari salah satu calon Bupati yaitu Dewanti Rumpoko menjadi fenomena lain yang

terjadi dalam Pilkada Kabupaten Malang tahun 2015. Sebagai Kepala Daerah yang wilayahnya berbatasan dengan Kabupaten Malang, kehadiran Edi Rumpoko juga menjadi perhatian penyelenggara pilkada maupun peserta pilkada lain, mengingat hal tersebut juga diatur dalam regulasi yang mengatur pelaksanaan tahapan pilkada.

Sejumlah fenomena dan permasalahan empirik yang terjadi selama proses Pilkada Kabupaten Malang di Tahun 2015 adalah tingkat partisipasi pemilih yang rendah sebesar 58,39 persen masyarakat yang menggunakan hak pilihnya dalam Pilkada Kabupaten Malang. Banyak laporan pelanggaran kampanye dari masyarakat dan tim kampanye pasangan calon maupun temuan pelanggaran kampanye oleh panwas tingkat desa dan kecamatan yang sifatnya pelanggaran administratif maupun pelanggaran pidana. Sejumlah fenomena tersebut tidak sejalan dengan semangat Pilkada langsung serentak yang menghendaki pelaksanaan Pilkada yang adil, jujur, efisien, efektif, edukatif dan partisipatif.

Dari latar belakang yang telah diuraikan di atas, penulis tertarik untuk mengangkat penelitian dengan judul **Implementasi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota**. Dengan studi kasus pada pelaksanaan pilkada di Kabupaten Malang, Provinsi Jawa Timur, Tahun 2015.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, rumusan masalah yang ingin coba penulis batasi adalah :

1. Apakah pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015 sudah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota?
2. Bagaimanakah peranan aktor-aktor pelaksana dalam implementasi Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota pada pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015?
3. Faktor – faktor apakah yang mendukung dan menghambat dalam implementasi Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota pada pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015?

**C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Menggambarkan dan menganalisis mengenai implementasi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota dalam Pelaksanaan Pilkada di Kabupaten Malang Tahun 2015.
2. Menggambarkan dan menganalisis mengenai peranan aktor-aktor pelaksana dalam implementasi Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota pada pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015.
3. Menggambarkan dan menganalisis mengenai faktor – faktor yang mendukung dan menghambat dalam implementasi Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati,

Dan Walikota pada pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan dari uraian rumusan masalah dan tujuan penelitian, penulis berharap penelitian ini dapat memberikan manfaat. Diantara manfaat yang diharapkan adalah sebagai berikut:

##### **1. Manfaat Akademis**

- a. Sebagai bahan dalam pengembangan, penelitian atau kajian kebijakan publik, khususnya dalam hal pelaksanaan atau penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia.
- b. Memberikan pengetahuan dan wawasan dalam pembahasan-pembahasan yang berkaitan dengan dinamika pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia
- c. Memberikan pengetahuan dan wawasan kepada pembaca secara umum dan penulis pada khususnya yang berkaitan dengan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah.

##### **2. Manfaat Praktis**

Hasil penelitian diharapkan dapat menjadi pengetahuan, wawasan, pertimbangan dan rujukan oleh KPU, Panwas, Partai Politik dan peserta Pilkada, dalam tahapan – tahapan Pelaksanaan Pilkada ataupun agenda Politik lainnya, khususnya di Kabupaten Malang.

## E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan adalah sebagai susunan secara keseluruhan dari suatu karya ilmiah, yang disusun secara garis besar dengan tujuan dapat memudahkan bagi pembaca untuk mengetahui isi dari tesis ini. Tesis ini dibagi dalam 6 (enam) bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut :

### 1. BAB I PENDAHULUAN

Bab ini merupakan pendahuluan yang berisi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

### 2. BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini merupakan kajian teoritis yang memuat teori-teori yang digunakan oleh peneliti dalam melakukan penelitian. Teori yang digunakan adalah penelitian terdahulu, kebijakan publik, implementasi kebijakan, otonomi daerah dan pemerintah daerah, demokrasi, sistem politik David Easton dan pemilihan kepala daerah (Pilkada)

### 3. BAB III ANALISIS SOCIAL SETTING PENELITIAN

Pada bab ini menjelaskan gambaran umum lokasi penelitian yaitu Kabupaten Malang, serta situs penelitian yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Malang.

### 4. BAB IV METODE PENELITIAN

Bab ini memuat tentang metode penelitian yang terdiri dari jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi dan situs penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian, dan analisis data.

### 5. BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini menjelaskan hasil penelitian dan pembahasan yang berisi penyajian data fokus penelitian, pembahasan dan analisis mengenai Implementasi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota pada Pilkada Serentak Tahun 2015, dimana hasil pembahasan ini akan menjawab rumusan masalah.

## 6. BAB VI PENUTUP

Pada bab ini menguraikan kesimpulan dari hasil penelitian dan pembahasan, serta saran/rekomendasi yang diberikan dalam penelitian ini.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu dibutuhkan untuk memperjelas, menegaskan, melihat kelebihan dan kelemahan berbagai teori yang digunakan penulis lain dalam penelitian atau pembahasan masalah yang sama. Selain itu, penelitian terdahulu perlu disebutkan dalam sebuah penelitian untuk memudahkan pembaca melihat dan membandingkan perbedaan teori yang digunakan oleh penulis dengan peneliti yang lain dalam melakukan pembahasan masalah yang sama.

Tabel 1. Penelitian Terdahulu

No	Penelitian/ Tahun/Judul	Ulasan	Hasil Penelitian	Relevansi dan Perbedaan
1.	Andreas Oehler/2013/ <i>Effects of election results on stock price performance: evidence from 1980 to 2008</i>	Para penulis bertujuan untuk menganalisis apakah hasil pemilu presiden Amerika Serikat tahun 1980 hingga 2008 mempengaruhi kinerja pasar saham dari seluruh industri dan mereka berusaha untuk memeriksa faktor-faktor yang diperkirakan akan mempengaruhi pengembalian saham perusahaan pada pemilihan	Penulis tidak menemukan hubungan yang konsisten pada aspek industri ketika membandingkan efek kemenangan Demokrat vs Republik. Namun, tingkat reaksi yang dihasilkan berbeda-beda antar industri. Para penulis juga menemukan bahwa tarif pajak marjinal perusahaan berkorelasi positif dengan pengembalian harga saham abnormal pada	Penelitian ini memiliki relevansi yang sama dengan penelitian penulis terkait kegiatan pemilihan pemimpin. Namun penelitian ini berfokus pada membandingkan kegiatan pemilihan.

No	Penelitian/ Tahun/Judul	Ulasan	Hasil Penelitian	Relevansi dan Perbedaan
2	Jermain T.M. Lam/2017/ <i>Hong Kong District Council elections 2015: A political litmus test for the Occupy Central Movement</i>	<p>ini.</p> <p>Pemilihan Dewan Distrik 2015 merupakan kelanjutan dari Kedudukan Gerakan Pusat. Gerakan ini mempengaruhi keseimbangan politik antara pro-pembentukan dan kamp-kamp pan-demokrasi dalam pemilu 2015 dan telah membentuk proses demokratisasi di Hong Kong. Penelitian ini mencoba untuk mengidentifikasi implikasi politik dari Gerakan sebagaimana tercermin dalam hasil pemilu tahun 2015.</p>	<p>hari pemilihan.</p> <p>Penelitian ini menemukan bahwa, pertama, Hong Kong masih saling bertentangan, karena sebagian besar pemilih dibagi menjadi mereka yang mendukung Kedudukan Gerakan Pusat dan mereka yang menentangnya. Kedua, tidak ada konsensus mengenai reformasi politik, karena sebagian terpecah menjadi dua posisi antagonis. Ketiga, para aktivis dari Kedudukan Gerakan Pusat telah membentuk kekuatan politik baru yang memaksa pemilih untuk menuntut perubahan.</p>	<p>Penelitian ini memiliki relevansi dengan penelitian penulis dalam kaitannya dengan kegiatan pemilihan pemimpin daerah. Namun penelitian ini berfokus pada hasil kegiatan pemilihan pemimpin daerah, sedangkan penelitian penulis berfokus pada kegiatan implementasi.</p>
3	Ramadhan S/2017/ <i>Eksistensi Pasal 158 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dihubungkan</i>	<p>Mengacu pada Pasal 158 Undang-Undang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota, terdapat suatu pembatasan terhadap pengajuan sengketa Pemilukada ke Mahkamah</p>	<p>Eksistensi Pasal 158 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang</p>	<p>Penelitian ini memiliki relevansi yang sama dengan penelitian penulis karena menggunakan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 sebagai alat analisis. Namun terdapat pula perbedaan penelitian ini dengan penelitian</p>

No	Penelitian/ Tahun/Judul	Ulasan	Hasil Penelitian	Relevansi dan Perbedaan
	dengan Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Sengketa Pemilukada	Konstitusi, hal tersebut karena berdasarkan Pasal 158 Undang-Undang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota, diatur mengenai syarat jumlah penduduk dengan persentase perbedaan hasil penetapan, seperti halnya apabila Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa, pengajuan perselisihan perolehan suara dilakukan jika terdapat perbedaan paling banyak sebesar 2% (dua persen) dari penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU Provinsi.	Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang Undang masih tetap diberlakukan oleh Mahkamah Konstitusi, bahkan dalam memeriksa dan mengadili syarat formal pengajuan sengketa hasil Pilkada Mahkamah Konstitusi menerapkan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 1 dan Nomor 5 Tahun 2015 terkait perhitungan selisi perolehan suara dalam sengketa pilkada. Permasalahan hukum yang terjadi yaitu adanya diskriminasi hak warga negara dihadapan hukum, selain melanggar asas persamaan di muka hukum, pembatasan tersebut juga melanggar Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang	penulis dimana penelitian ini berfokus pada perbandingan UU dengan kewenangan instansi tertentu yaitu Mahkamah Konstitusi.

No	Penelitian/ Tahun/Judul	Ulasan	Hasil Penelitian	Relevansi dan Perbedaan
4	Arif Ramadhan Sy/2016/ Implikasi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang Terhadap Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah Di Mahkamah Konstitusi	Aturan mengenai penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 ini yang diberikan kewenangan mengadili kepada Mahkamah Konstitusi sebelum dibentuknya peradilan khusus yang sangat kontroversial bagi pasangan calon maupun pandangan masyarakat.	Kekuasaan Kehakiman. Ada 4 (empat) hal yang berimplikasi pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Terhadap Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah Di Mahkamah Konstitusi. Pertama, penumpukan perkara di Mahkamah Konstitusi. Kedua, waktu penyelesaian perkara perselisihan pemilihan kepala daerah hanya 45 hari yang telah diatur oleh Undang-Undang. Ketiga, waktu pengajuan permohonan perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah paling lama 3 x 24 jam sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil pemilihan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Keempat, syarat permohonan pengajuan gugatan yaitu selisih perolehan	Penelitian ini memiliki relevansi yang sama dengan penelitian penulis karena menggunakan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 sebagai alat analisis. Namun terdapat pula perbedaan penelitian ini dengan penelitian penulis dimana penelitian ini berfokus pada hubungan antara UU dengan kewenangan instansi tertentu yaitu Mahkamah Konstitusi.

No	Penelitian/ Tahun/Judul	Ulasan	Hasil Penelitian	Relevansi dan Perbedaan
			suara antara pemohon dan pasangan lainnya paling banyak sebesar 2 persen.	
5	David Pandapotan Simanjuntak/ 2016/ Penerapan Pasal 158 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota	Penyelesaian sengketa dalam Pilkada serentak berdasarkan UU No.8 Tahun 2015 menimbulkan kontroversi dengan adanya syarat ambang batas selisih perolehan suara untuk dapat mengajukan sengketa ke Mahkamah Konstitusi.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan pasal 158 UU No. 8 Tahun 2015 dalam pelaksanaan Pilkada serentak pada 9 Desember 2015 yang lalu membuat tidak semua pihak yang merasa dirugikan dalam pelaksanaan pilkada serentak dapat mengajukan permohonan pembatalan hasil pilkada melalui MK dari 147 permohonan hanya terdapat 23 permohonan yang dapat memenuhi syarat selisih suara untuk dapat diperiksa dalam tingkat persidangan.	Penelitian ini memiliki relevansi yang sama dengan penelitian penulis karena menggunakan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 sebagai alat analisis. Namun terdapat pula perbedaan penelitian ini dengan penelitian penulis dimana penelitian ini berfokus pada penerapan pasal 158 UU No. 8 Tahun 2015 dalam pelaksanaan Pilkada serentak di Indonesia, sedangkan penelitian penulis hanya mencakup Kabupaten Malang dan Kabupaten Kediri.
6	Febri Ramadhani/ 2017/Analisis Yuridis Pasal 7 Huruf R Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Dikaitkan Dengan	Perubahan peraturan pemilihan kepala daerah dalam Pasal 7 huruf R Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang perubahan atas Undang-Undang	Hasil penelitian menunjukkan bahwa upaya pemerintah dalam membendung politik dinasti dengan cara pembatasan hak politik keluarga petahana melalui pasal 7 huruf R	Penelitian ini memiliki relevansi yang sama dengan penelitian penulis karena menggunakan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 sebagai alat analisis. Namun terdapat pula

No	Penelitian/ Tahun/Judul	Ulasan	Hasil Penelitian	Relevansi dan Perbedaan
	Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIII Tahun 2015 Terhadap Pemilihan Kepala Daerah	Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota menjadi Undang-Undang telah membatasi hak politik ( <i>right to vote and right to be candidate</i> ) warga negara Indonesia yang berstatus keluarga petahana.	Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor 33/PUU-XIII Tahun 2015. Implikasi hukum putusan Mahkamah yaitu diperbolehkannya keluarga petahana untuk kembali mencalonkan diri dalam kontestasi pemilihan kepala daerah.	perbedaan penelitian ini dengan penelitian penulis dimana penelitian ini berfokus pada analisis Yuridis Pasal 7 huruf R Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.
7	Alan Darusman, dkk/2016/ Tinjauan Yuridis Kedudukan Calon Tunggal Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan	Fakta bahwa terdapat 3 daerah hanya memiliki satu pasangan calon dalam pemilihan Kepala Daerah Serentak 2015 menyebabkan KPU menunda Pilkada di 3 daerah tersebut. Hal ini sebagai akibat Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pilkada (UU Pilkada) menyebutkan di Pasal 51 ayat (2) dan di Pasal 52 ayat (2) bahwa KPUD Provinsi/Kabupaten/Kota	Hasil penelitian menunjukkan bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, kedudukan hukum ( <i>legal standing</i> ) Calon Tunggal dalam Pilkada Serentak adalah tidak dapat mengikuti Pilkada Serentak hingga minimal terpenuhi 2 pasangan calon. Menurut UU tersebut, daerah yang mempunyai calon tunggal saja Pilkadaanya harus diundur sampai terpenuhi syarat minimal 2	Penelitian ini memiliki relevansi yang sama dengan penelitian penulis karena menggunakan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 sebagai alat analisis. Namun terdapat pula perbedaan penelitian ini dengan penelitian penulis dimana penelitian ini berfokus pada peninjauan Yuridis mengenai kedudukan calon tunggal dalam Pilkada Serentak di beberapa daerah Indonesia.

No	Penelitian/ Tahun/Judul	Ulasan	Hasil Penelitian	Relevansi dan Perbedaan
	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang	menetapkan paling sedikit 2 (dua) pasangan Calon Gubernur/Bupati /Walikota dan Calon Wakil Gubernur/Bupati /Walikota.	pasanan calon mendaftar.	
8	Agus Budi Santoso/2017 /Eksistensi dan Problematika Calon Independen dalam Pemilukada Ditinjau Dari Perspektif Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015	Peraturan Perundang-Undangan mengenai pemilihan kepala daerah yang berlaku saat ini yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 membuka peluang munculnya calon kepala daerah melalui jalur independen. Penelitian ini dalam rangka mengetahui dan menganalisis eksistensi dan permasalahan pencalonan Kepala Daerah secara independen dalam Pemilukada.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa Calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berasal dari jalur independen dalam pemilukada telah diatur didalam perundang-undangan untuk menjamin haknya, akan tetapi dalam kenyataannya menghadapi banyak problematika yaitu calon independen tidak memiliki mesin politik, menanggung sendiri biaya politik yang dibutuhkan, dan harus bisa mengatur keseimbangan kekuasaan dengan anggota	Penelitian ini memiliki relevansi yang sama dengan penelitian penulis karena menggunakan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 sebagai alat analisis. Namun terdapat pula perbedaan penelitian ini dengan penelitian penulis dimana penelitian ini berfokus pada problematika calon independen dalam Pilkada.

No	Penelitian/ Tahun/Judul	Ulasan	Hasil Penelitian	Relevansi dan Perbedaan
9	Yuliyanto/ 2017/Transfor masi Model Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak	Untuk wilayah Indonesia yang terdiri dari 34 Provinsi, 416 Kabupaten dan 98 Kota, pelaksanaan Pemilukada serentak sudah merupakan model yang ideal bila dibandingkan dengan pelaksanaan Pilkada yang lalu. Pada masa Pilkada lalu hampir 3-4 bulan sekali terjadi Pilkada di suatu Kabupaten/Kota , sehingga sangat rawan ditinjau dari segi sosial, politik dan keamanan. Tetapi dengan pelaksanaan Pemilukada Serentak ini tingkat keamanan menjadi kondusif, karena masing-masing masa dari simpatisan partai juga sedang sama- sama sibuk menyelenggara kan	legislatif karena tidak memiliki dukungan politik di legislatif.  Hasil penelitian menunjukkan bahwa <i>pertama</i> , 5 (lima) perubahan mendasar pemilihan kepala daerah yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dengan Pemilihan Kepala Daerah yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 jo Undang- Undang Nomor 8 Tahun 2015. <i>Kedua</i> , memunculkan dampak positif dan dampak negatif yang terjadi dari pelaksanaan Pilkada serentak. <i>Ketiga</i> , model pelaksanaan Pilkada serentak yang ideal dalam upaya penguatan demokrasi di Indonesia adalah Pemilu yang dilaksanakan bersamaan dengan pemilihan umum nasional yakni pemilihan Presiden, anggota DPR dan DPD.	Penelitian ini memiliki relevansi yang sama dengan penelitian penulis karena mengangkat bahasan mengenai Pilkada Serentak. Namun terdapat pula perbedaan penelitian ini dengan penelitian penulis dimana penelitian ini berfokus pada penentuan model yang layak untuk kegiatan Pilkada Serentak di Indonesia, khususnya di Kabupaten Malang dan Kabupaten Kediri.

No	Penelitian/ Tahun/Judul	Ulasan	Hasil Penelitian	Relevansi dan Perbedaan
10	Beriyansyah/ 2017/ Penyelesaian Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah dalam Pandangan Hukum Islam dan Hukum Positif	Pemilukada. Pemilihan Kepala Daerah sebagai bentuk sebuah demokrasi yang bertujuan untuk mendapatkan Pemimpin Daerah yang diinginkan oleh masyarakat. Dalam penyelenggaraa n pemilukada, senantiasa ditemui adanya pelanggaran- pelanggaran yang dilakukan oleh para kontestan yang ini memerlukan penanganan yang serius dari Bawaslu.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelanggaran yang ditemukan oleh Bawaslu dalam pemilihan kepala daerah antara lain adalah pelanggaran tindak pidana, yang termasuk dalam Perampasan C-1 Plano dan Money Politik. Pelanggaran- pelanggaran tersebut telah diselesaikan oleh Panwaslu setempat dengan putusan tidak memenuhi syarat, karenanya tidak dapat dilanjutkan ketahap pengadilan. Menurut undang- undang penyelesaian perkara tersebut diatas telah sesesuai dengan ketentuan dan prosedur penyelesaian yang ditetapkan. Menurut hukum Islam sepanjang penyelesaian perkara tersebut ditujukan untuk menegakkan keadilan dan kebenaran, maka	Penelitian ini memiliki relevansi yang sama dengan penelitian penulis karena mengangkat bahasan mengenai Pilkada Serentak. Namun terdapat pula perbedaan penelitian ini dengan penelitian penulis dimana penelitian ini berfokus pada penyelesaian pelanggaran di kegiatan Pilkada dengan perspektif Hukum Islam, sedangkan pada penelitian ini berfokus dalam perspektif kebijakan publik.

No	Penelitian/ Tahun/Judul	Ulasan	Hasil Penelitian	Relevansi dan Perbedaan
			tidak ada keberatan dalam arti tidak bertentangan dengan prinsip dalam hukum Islam.	
11	Bowler, Sahun, Thomas Brunell etc. 2015. <i>Election administration and perceptions of fair elections</i>	Hubungan penting antara kualitas pemilu dan legitimasi demokratis, tetapi ada beberapa studi tentang bagaimana pelaksanaan pemilihan mempengaruhi Persepsi pemilu itu adil. Bagaimana administrasi pemilu dan sifat-sifat demografis tingkat individu mempengaruhi persepsi publik tentang pemilihan umum yang adil di AS.	Administrasi pemilihan AS sebagian besar merupakan tanggung jawab masing-masing negara bagian, maka bertanggung jawab dapat mengeksploitasi variasi dalam kualitas bagaimana pemilihan dilakukan untuk menilai dampak dari administrasi pemilihan pada persepsi publik. Kemudian menemukan bukti administrasi kinerja secara positif dan signifikan terkait dengan persepsi pemilu yang adil.	Undang-undang identifikasi pemilih tidak dikaitkan dengan kepercayaan yang lebih besar dalam pemilihan. Beberapa bukti yang menunjukkan batas temuan ini, sebagai tingkat individu faktor-faktor seperti keberpihakan dan status minoritas memiliki efek lebih besar daripada administrasi tentang persepsi keadilan pemilu.
12	Bracco, Emanuele, Federico Revelli. 2018. <i>Concurrent elections and political accountability : Evidence from Italian local</i>	Jurnal ini menganalisis efek dari mengadakan pemilihan serentak dalam struktur pemerintah multi-tier pada keputusan pemilih dan	Bagaimana para pemilih memperoleh informasi tentang para politisi yang lemah, dan menunjukkan bahwa efektivitas pemilihan sebagai alat pertanggungjawa	Isu yang dibahas mengenai hubungan pelaksanaan administrasi pemilih dalam melakukan pilkada, sedangkan dalam penelitian ini adalah aspek

No	Penelitian/Tahun/Judul	Ulasan	Hasil Penelitian	Relevansi dan Perbedaan
	<i>elections</i>	perilaku memilih.	ban dapat terhalang oleh persetujuan dengan pemilihan dengan taruhan yang lebih tinggi.	administrasi dalam Undang-Undang Pilkada tentang pendaftaran calon bupati.
13	Kerr, Nicholas, and Anna Luhrmann. 2017. <i>Public trust in manipulated elections: The role of election administration and media freedom</i>	Pakar kebijakan menghargai kepercayaan publik pemilihan umum sebagai vital untuk legitimasi rezim. Namun, sangat sedikit penelitian lintas nasional yang meneliti konsekuensi manipulasi pemilu, termasuk manipulasi administrasi pemilu dan media, tentang kepercayaan warga negara dalam pemilihan.	Kesenjangan ini dengan mengeksplorasi bagaimana otonomi badan pengelola pemilu (EMB) dan kebebasan media secara individu dan bersama-sama membentuk kepercayaan warga negara dalam pemilihan. Warga lebih cenderung mengekspresikan kepercayaan diri dalam pemilihan ketika EMB menampilkan otonomi de-facto, dan kecil kemungkinannya jika media massa menyebarkan informasi yang independen dari pemerintah kontrol.	Otonomi EMB mungkin tidak memiliki efek positif pada kepercayaan publik pemilihan jika kebebasan media rendah. Temuan empiris berdasarkan data survei terbaru tentang kepercayaan publik, sedangkan dalam penelitian ini fokus kepada kritik implementasi pilkada sesuai Undang-Undang.

Sumber: Olahan Peneliti, 2019

Dari ringkasan penelitian terdahulu tersebut, cukup kiranya memberikan gambaran, bahwa penelitian mengenai **“Implementasi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota pada Pilkada Serentak Tahun 2015 di Kabupaten Malang”**, memfokuskan pada Implementasi Undang-Undang No.8 Tahun 2015 pada pelaksanaan Pilkada di

Kabupaten Malang Tahun 2015. Dengan demikian, dengan beberapa perbedaan tersebut, maka peneliti menganggap cukup untuk membuktikan orisinalitas penelitian ini.

## **B. Kebijakan Publik**

### **1. Pengertian Kebijakan Publik**

Winarno (2016:19) dalam bukunya yang berjudul Kebijakan Publik Era Globalisasi Teori, Proses dan Studi Kasus Komparatif, berpendapat bahwa secara umum, istilah kebijakan atau *policy* digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam bidang kegiatan tertentu. Dalam referensi yang sama Robert Eyestone yang dikutip oleh Winarno (2016:19) mengatakan bahwa “Secara luas kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya”. Sedangkan menurut Dye yang dikutip oleh Winarno (2016:19) mengatakan dengan tegas bahwa “kebijakan publik adalah studi tentang apa yang dilakukan oleh pemerintah, mengapa pemerintah mengambil tindakan tersebut, dan apa akibat dari tindakan tersebut”.

Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan-tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. Kebijakan publik secara umum dapat dijelaskan sebagai kebijakan yang dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu yang mengutamakan kepentingan masyarakat (Islamy, 2000:23).

Sehingga dapat disimpulkan bahwa secara luas segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah adalah suatu kebijakan publik. Kemudian lebih spesifik dapat diartikan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian proses dari pengambilan keputusan hingga tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, dan setiap keputusan ataupun tindakan yang dilakukan memiliki dampaknya masing-masing.

## 2. Sifat Kebijakan Publik

Winarno (2016:23) menjelaskan bahwa sifat kebijakan publik dapat diklasifikasikan menjadi beberapa kategori yaitu *Policy Demands* (tuntutan-tuntutan kebijakan), *Policy Decisions* (keputusan-keputusan kebijakan), *Policy Statements* (pernyataan-pernyataan kebijakan), *Policy Outputs* (hasil-hasil kebijakan), dan *Policy Outcomes* (dampak-dampak kebijakan). Adapun penjelasan dari beberapa sifat kebijakan publik tersebut adalah, pertama; *Policy Demands* (tuntutan-tuntutan kebijakan) adalah suatu tuntutan-tuntutan yang dibuat oleh aktor-aktor swasta atau pemerintah, yang ditujukan kepada pejabat-pejabat pemerintah dalam suatu sistem politik untuk mengambil suatu tindakan tertentu.

Kedua; *Policy Decisions* (keputusan-keputusan kebijakan) adalah suatu keputusan-keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah yang mengesahkan atau memberikan arah kebijakan publik, seperti undang-undang dan beberapa peraturan-peraturan yang dibutuhkan. Ketiga; *Policy Statements* (pernyataan-pernyataan kebijakan) adalah pernyataan-pernyataan resmi tentang kebijakan publik, seperti undang-undang dan peraturan-peraturan pemerintah yang menunjukkan suatu maksud dan

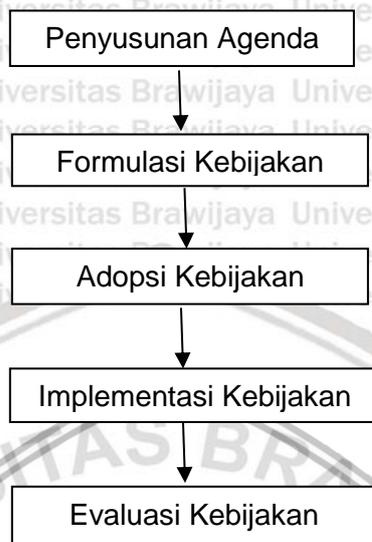
tujuan pemerintah dan apa yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut.

Keempat; *Policy Outputs* (hasil-hasil kebijakan) adalah suatu hal yang sebenarnya yang dilakukan menurut keputusan-keputusan dan pernyataan-pernyataan suatu kebijakan. Dan kelima; *Policy Outcomes* (dampak-dampak kebijakan) adalah suatu akibat yang diperoleh masyarakat, baik akibat tersebut yang diinginkan maupun tidak diinginkan dari suatu hal yang telah dilakukan oleh pemerintah.

Jadi dari beberapa pemaparan terkait sifat kebijakan publik tersebut dapat diketahui bahwa kebijakan yang baik haruslah memiliki sifat-sifat tersebut, diantaranya *Policy Demands* (tuntutan-tuntutan kebijakan), *Policy Decisions* (keputusan-keputusan kebijakan), *Policy Statements* (pernyataan-pernyataan kebijakan), *Policy Outputs* (hasil-hasil kebijakan), dan *Policy Outcomes* (dampak-dampak kebijakan). Sebuah kebijakan publik itu dijalankan maka salah satu dari kelima sifat tersebut haruslah ada, dan tentunya setiap sifat kebijakan publik yang dimaksud tersebut telah ditetapkan dan disepakati bersama oleh setiap aktor yang terkait dari suatu kebijakan publik yang ada.

### 3. Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan suatu proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji didalamnya. Adapun Dunn yang dikutip oleh Winarno (2016:31) menggambarkan bahwa tahapan-tahapan kebijakan publik adalah:



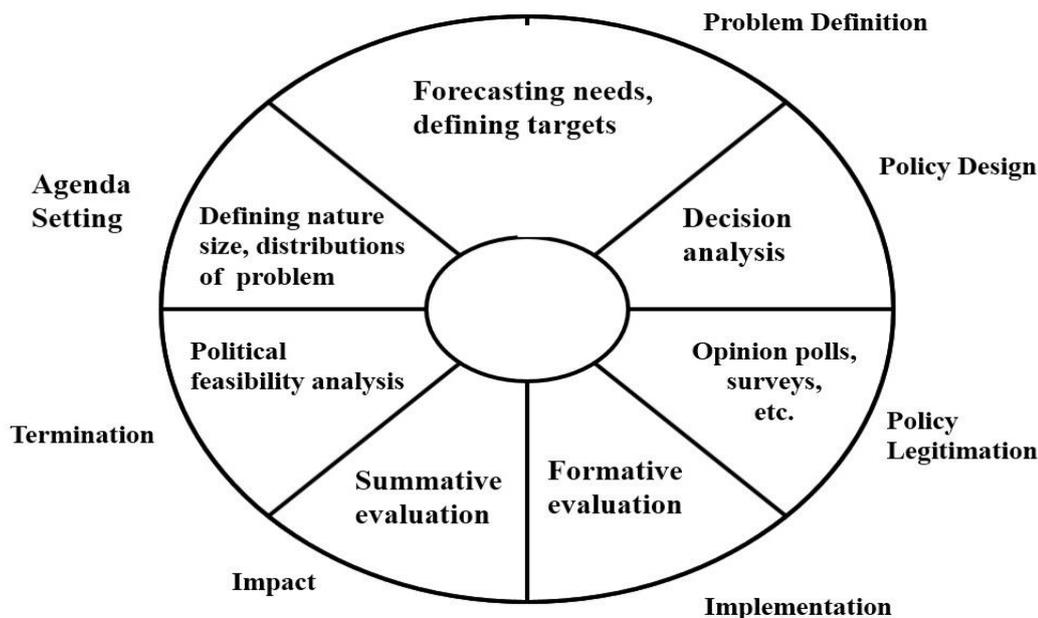
Gambar 1. Tahap-Tahap Kebijakan Publik  
Sumber: Winarno (2016:31)

Adapun beberapa penjelasan dari gambar di atas adalah, pertama; penyusunan agenda adalah suatu tahap menempatkan suatu permasalahan menjadi agenda publik yang dilakukan para pejabat. Dimana dalam penyusunannya masalah-masalah yang dirumuskan telah diseleksi sebelumnya, dalam tahap ini terdapat suatu masalah yang mungkin tidak disentuh sama sekali namun juga terdapat suatu masalah lainnya yang ditetapkan dan menjadi fokus pembahasan. Kedua; dalam tahap formulasi kebijakan ini masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh pembuat kebijakan yang kemudian ditetapkan pemecahan masalah tersebut.

Ketiga; dalam tahap adopsi kebijakan ini dilakukan pemilahan dari sekian banyak pemecahan masalah atau alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, maka ditentukan salah satu alternatif kebijakan tersebut yang diadopsi dengan dukungan dari legislatif yang berdasarkan konsensus bersama. Keempat; dalam tahap

implementasi kebijakan ini keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan oleh badan administratif ataupun badan pemerintah lainnya. Karena bagaimanapun juga suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan para birokrat jika program yang telah dibuat tidak diimplementasikan. Dan keempat; tahap evaluasi kebijakan publik, dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai dan dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan suatu permasalahan tentunya dengan indikator tersendiri untuk menilai dan mengevaluasi suatu kebijakan tersebut.

Hasil implementasi akan dievaluasi apakah benar program-program yang telah dilaksanakan tersebut dapat mengatasi permasalahan sebagaimana yang dimaksud atau tidak, dan seterusnya. Hal tersebut dapat dilihat dari siklus kebijakan yang dikemukakan oleh Wayne Parsons sebagai berikut:



Gambar 2. Siklus Kebijakan Publik  
Sumber: Parsons (2001:77)

*Policy Definition*, yang merupakan fase penelitian kebijakan di mana para analis menelaah berbagai formulasi masalah yang saling berbeda dari para pelaku kebijakan, tidak dapat dipungkiri merupakan kegiatan yang paling penting dari para analis kebijakan. Perumusan masalah merupakan sistem petunjuk pokok atau mekanisme pendorong yang mempengaruhi keberhasilan semua fase analisis kebijakan dewasa ini. Memahami masalah kebijakan adalah sangat penting, karena para analis kebijakan kelihatannya lebih sering gagal karena mereka memecahkan masalah yang salah daripada karena memperoleh solusi yang salah terhadap masalah yang tepat.

Setelah masalah kebijakan diformulasikan, maka kini saatnya masalah tersebut dicarikan solusi berupa kebijakan publik apa yang akan diambil. Dalam proses desain kebijakan (*policy design*) terdapat tahap pengkajian persoalan, penetapan tujuan dan sasaran kebijakan, penyusunan model, perumusan alternatif kebijakan, penentuan kriteria pemilihan alternatif kebijakan, penilaian alternatif kebijakan, dan perumusan advokasi kebijakan. Legitimasi adalah prinsip yang menunjukkan penerimaan keputusan pemimpin pemerintah dan pejabat oleh (sebagian besar) publik atas dasar bahwa perolehan para pemimpin dan pelaksanaan kekuasaan telah sesuai dengan prosedur yang berlaku pada masyarakat umum dan nilai-nilai politik atau moral. Legitimasi mungkin akan diberikan kepada pemegang kekuasaan dalam berbagai

cara dalam masyarakat yang berbeda, biasanya melibatkan ritual formal serius yang bersifat religius atau non-religius.

*Agenda setting* merupakan sebuah langkah awal dari keseluruhan tahapan kebijakan. *Agenda setting* menjadi tahap yang sangat penting dalam analisis kebijakan. *Agenda setting* adalah tahap penjabar tahapan kebijakan lainnya. Didalam masalah kebijakan dan *agenda setting* ini nantinya akan dapat diketahui kearah mana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah apakah berpihak kepada rakyat atau sebaliknya. Dalam penentuan kebijakan publik sangatlah dipengaruhi oleh faktor lingkungan.

Setiap kebijakan publik terdapat beberapa tahapan yang ada didalamnya. Dengan adanya tahapan-tahapan tersebut, maka kebijakan publik yang dibuat harapannya akan mampu mengatasi permasalahan yang ada dengan teratur dan terarah. Seperti halnya kebijakan Undang-Undang mengenai pemilukada. Undang-Undang mengenai Pemilukada ini telah dibuat melalui tahap penyusunan agenda, yang kemudian dari beberapa objek permasalahan yang diagendakan maka diformulasikan mana objek permasalahan yang secepatnya perlu dirumuskan kebijakan untuk penangannya, kemudian setelah dirumuskan, maka diadopsi kebijakan mana yang sesuai cara penangannya melalui suatu kebijakan.

Jika telah diadopsi tentang kebijakan mana yang sesuai, maka suatu kebijakan tersebut dapat diimplementasikan. Sehingga setelah diimplementasikan barulah suatu kebijakan tersebut dapat dinilai baik dan buruknya atau dengan kata lain dapat dievaluasi.

### C. Implementasi Kebijakan

## 1. Pengertian Implementasi Kebijakan

Ripley dan Franklin yang dikutip oleh Winarno (2016:134) berpendapat bahwa implementasi merupakan apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Sedangkan menurut Grindle dalam Winarno (2016:135) memiliki pandangan tentang implementasi secara umum yaitu tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak suatu pemerintahan. Jadi menurut pengertian di atas implementasi dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang dilakukan setelah adanya perintah dari atasan yang dibentuk dalam suatu kebijakan/program tertulis dan telah disahkan serta dituangkan menjadi sebuah kegiatan dan memiliki suatu tujuan tertentu.

Winarno (2016:133) menyatakan bahwa implementasi kebijakan publik adalah suatu tahapan yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu kebijakan publik harus diimplementasikan supaya dapat mengetahui dampak yang terjadi dan tujuan yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Dalam pengertian yang luas, Implementasi kebijakan dipandang sebagai tahap dari proses kebijakan setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang yang dilakukan oleh banyak aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja secara bersama-sama untuk menjalankan kebijakan tersebut. Hal tersebut dilakukan agar tujuan-tujuan dari suatu kebijakan atau program-program dapat tercapai. Dalam sudut pandang yang lain, implementasi merupakan fenomena yang kompleks yang dipahami sebagai

suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun sebagai suatu dampak (*outcome*). Implementasi dapat diartikan sebagai konteks keluaran, atau sejauh mana tujuan-tujuan yang telah direncanakan mendapat dukungan, sehingga akhirnya implementasi mampu memberikan dampak perubahan yang bisa diukur dalam masalah yang luas yang dikaitkan dengan program, undang-undang publik, dan keputusan yudisial.

Berdasarkan beberapa penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu konsep dari suatu kegiatan yang didasarkan pada peraturan-peraturan atau undang-undang atau program-program yang telah dibuat berdasarkan suatu fenomena yang kompleks, dan melibatkan sejumlah aktor-aktor dalam keberlangsungannya, yang mana dalam setiap kegiatan yang dilangsungkan tersebut memiliki tujuan dan maksud tertentu demi tercapainya dampak perubahan keadaan yang lebih baik lagi dari sebelumnya.

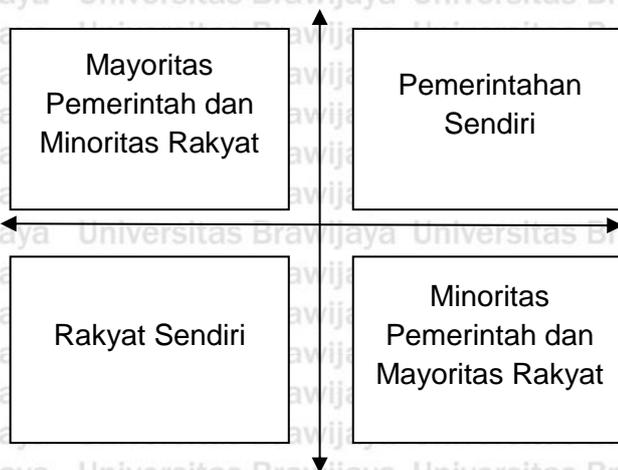
## 2. Aktor-aktor Implementasi

Nugroho (2009:236) dalam bukunya yang berjudul Kebijakan Publik mengungkapkan bahwa terdapat empat konteks dalam pengimplementasian kebijakan yakni implementasi yang dipandu, implementasi yang diarahkan, implementasi yang didelegasikan, dan implementasi sendiri. Secara tradisional aktor implementasi kebijakan adalah birokrat sebagai tangan pemerintah. Dalam pendekatan tradisional implementasi kebijakan beranggapan bahwa pemerintahan memiliki segalanya untuk mengelola publik. Kontribusi publik dan orang bersifat perifer dan tidak penting. Sampai awal 1990-an negara-negara

berkembang mengikuti disiplin tersebut. Dampaknya masyarakat lebih tergantung kepada pemerintahan.

Pada era tersebut digantikan dengan era yang baru yang mengikuti paham akan perkembangan sebagai proses partisipator. Dengan pendekatan pemerintahan yang baik akan menghasilkan nilai "partisipasi", tetapi alasan sebenarnya dapat dilihat pada akhir tahun 1980-an. Alasan yang pertama, ketika pemerintahan mendorong perkembangan sebagai satu-satunya implementasi kebijakan publik, ditemukan adanya sumber daya ekonomi yang menurun dan sumber daya yang terbatas. Disisi lain, perkembangan, khususnya dalam perkembangan pendidikan dan politik, menggerakkan masyarakat, warga negara untuk menuntut hak politiknya, dan terlibat dalam perumusan kebijakan dan proses implementasinya. Sehingga pemerintahan memiliki penilaian yang kuat dalam akuntabilitas perkembangan terhadap pemerintahan kepada masyarakat. Dengan pengertian ini maka kunci nilai-nilai dari pemerintahan adalah partisipasi.

Dalam Nugroho (2009:238) ada empat model implementasi kebijakan publik yang dikembangkan dalam negara berkembang adalah sebagai berikut:



Gambar 3. Empat Model Implementasi Kebijakan  
Sumber : Nugroho (2009:238)

- a. Pemerintahan sendiri, kebijakan ini dikategorikan sebagai kebijakan yang diarahkan dan sebagian besar dalam hal kebijakan yang terkait dengan eksistensi bangsa. Sehingga dipahami sebagai kebijakan yang bergerak eksistensi.
- b. Pemerintah sebagai aktor dominan dan masyarakat sebagai partner minoritas, dengan kata lain pemerintah masih memainkan fungsi utamanya, sedangkan masyarakat hanya bertindak sebagai aktor pelengkap.
- c. Pemerintah sebagai minoritas dan masyarakat sebagai aktor dominan, dengan kata lain pemerintah semata-mata untuk membuat masyarakat bekerja. Tugas pemerintah adalah membantu dan menyupervisi.
- d. Masyarakat sendiri, dengan kata lain kebijakan ini adalah masyarakat sendiri yang mengembangkan semua implementasi kebijakan dan partisipasi pemerintah sangat terbatas. Kebijakan ini biasa diberi nama "kebijakan yang digerakkan swasta" untuk memasukkan perusahaan, aspek perkembangan dan manajemen.

Empat kategori di atas penting untuk mencapai implementasi strategi kebijakan publik yang efektif. Adapun prinsip-prinsip umum implementasi kebijakan yang efektif:

- a. Kebijakan itu sendiri tepat, yang dinilai dengan seberapa banyak masalah yang ada dalam kebijakan yang harus diselesaikan.
- b. Ketepatan pengimplementasian, seperti yang dijelaskan di atas. Ada empat kategori pengimplementasian kebijakan: pemerintah sendiri, pemerintah sebagai aktor dominan dan masyarakat sebagai *partner* minoritas, pemerintah sebagai minoritas dan masyarakat sebagai aktor dominan, dan masyarakat sendiri.
- c. Target kebijakan yang tepat, ada tiga isu yang relevan apakah kebijakan yang sudah diterapkan sudah sesuai dengan kebijakan yang direncanakan? Apakah ada tumpang tindih target dan konflik dengan target kebijakan lain?

1) Isu yang pertama adalah masalah yang paling umum yaitu kemiskinan. Kemiskinan menjadi musuh nomor satu dimana usaha keras pemerintah sangat sulit untuk memberantasnya. Akan tetapi fakta yang paling umum adalah banyak kebijakan pemerintahan yang menuju target yang sama.

2) Isu yang kedua adalah tentang kesiapan intervensi target. Sebagian besar kebijakan negara berkembang adalah tentang intervensi.

3) Isu ketiga adalah menyangkut apakah implementasi baru, diperbarui atau dimodifikasi dari sebelumnya. Di negara berkembang ada beberapa kasus kebijakan yang diimplementasikan tidak baru dan cenderung melemahkan kredibilitas pemerintahan.

d. Ketepatan lingkungan, ada dua lingkungan yang menentukan. Yang pertama adalah lingkungan dimana ada interaksi antara intitusi perumus kebijakan dan pengimplementasi. Menurut Donald J. Calista dalam Nugroho (2009:242) menyebutkan variabel endogen sebagai pengaturan otoritatif dalam hal antara hubungan organisasi yang aktif berpartisipatif terlibat dengan kebijakan baik organisasi pemerintah maupun organisasi kemasyarakatan. Penetapan implementasi dalam hal posisi tawar diantara institusi berwenang yang menciptakan kebijakan dan jaringan organisasi yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan. Lingkungan kedua adalah lingkungan eksternal kebijakan, menurut Calista dalam Nugroho (2009:242)

variabel endogen yang terdiri dari opini publik terhadap kebijakan yang diimplementasinya.

e. Ketepatan keputusan, pada umumnya implementasi kebijakan meliputi tiga langkah:

- 1) Penerimaan kebijakan. Pemahaman publik bahwa kebijakan adalah aturan main untuk mengelola masa depan.
- 2) Adopsi kebijakan. Publik setuju dan mendukung kebijakan sebagai aturan main untuk mengelola masa depan. Khusus pengimplementasian kebijakan sebaiknya dilaksanakan dengan baik bukan sebagai keistimewaaan.
- 3) Kesiapan strategis. Publik siap untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan dan birokrat dan siap sebagai pengimplementasi utama.

### 3. Efektifitas Implementasi Kebijakan

Dewi (2016:174) menyebutkan bahwa ada 5 prinsip penting dalam implementasi kebijakan yang efektif, diantaranya sebagai berikut:

- a. Ketepatan kebijakan, ketepatan kebijakan ini dapat dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuat hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Kebijakan ketika dirumuskan harus sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan. Untuk dapat diimplementasikan dengan tepat, maka lembaga yang membuat kebijakan tersebut harus memiliki misi kelembagaan yang sesuai dengan karakter kebijakannya.
- b. Pelaksanaan kebijakan yang tepat. Aktor implementasi kebijakan tidak hanya pemerintah, tetapi juga kerjasama antara pemerintah-

masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang diswastakan (*privatization-/contracting out*). Pemerintah menyelenggarakan kebijakan-kebijakan yang bersifat monopoli, seperti kartu identitas penduduk atau mempunyai derajat politik keamanan yang tinggi, seperti pertahanan dan keamanan. Kebijakan yang bersifat memberdayakan masyarakat sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah bersama masyarakat. Sedangkan kebijakan yang mengarahkan kegiatan masyarakat tidak efektif diselenggarakan sendiri, seperti pengelolaan perusahaan atau pemerintah sebaiknya diserahkan kepada masyarakat.

c. Ketepatan target. Ketepatan target yang dimaksud ini berkaitan dengan 3 hal, Pertama; target yang diintervensi harus sesuai dengan yang direncanakan, tidak ada tumpang tindih dengan intervensi lain atau tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain. Kedua; target yang dicapai harus dalam kondisi yang siap untuk diintervensi. Kesiapan mencakup target harus dalam kondisi yang harmoni/mendukung, jika keadaan target dalam keadaan konflik/menolak, maka pencapaian target tidak akan sesuai. Ketiga; intervensi implementasi kebijakan bersifat memperbaiki atau kebijakan yang baru. Sifat kebijakan tersebut tidak boleh memiliki prinsip mengulang kebijakan yang lama dengan hasil yang sama karena dapat muncul ketidak efektifan dari kebijakan sebelumnya.

d. Lingkungan yang tepat. Ada dua lingkungan yang paling menentukan yaitu Pertama; lingkungan kebijakan yaitu interaksi antara perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan

lembaga lain yang berkaitan. Donald J. Calista dalam Dewi (2016:176) menyebutkan lingkungan ini sebagai *variable endogen*, yaitu *authoritative arrangement* yang berkaitan dengan kekuatan sumber otoritas dari kebijakan, *network composition* yang berkaitan dengan komposisi jejaringan dari berbagai organisasi yang berkaitan dengan kebijakan, baik dari pemerintah maupun masyarakat, dan *implementation setting* yang berkaitan dengan tawar-menawar antara otoritas yang mengeluarkan kebijakan dengan jejaringan yang berkaitan dengan implementasi kebijakan. Kedua; lingkungan eksternal kebijakan yang disebut oleh Calista sebagai *variable eksogen* yang terdiri atas *public opinion*, yaitu persepsi publik terhadap kebijakan dan implementasi kebijakan, *interpretative institutions* yang berkaitan dengan interpretasi dari lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat seperti media massa, kelompok penekan, kelompok kepentingan dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan serta *individuals*, yakni individu-individu tertentu yang mampu memainkan peran penting dalam menginterpretasikan dan implementasi kebijakan.

e. Proses yang tepat. Secara umum implementasi kebijakan terbagi menjadi 3 proses, yaitu sebagai berikut:

- 1) *Policy acceptance*. Publik memahami sebagai sebuah aturan main yang diperlukan untuk masa depan. Disisi lain pemerintah memahami sebagai tugas yang harus dilaksanakan.
- 2) *Policy adoption*. Publik menerima sebagai sebuah aturan main yang diperlukan untuk masa depan. Disisi lain pemerintah menerima sebagai tugas yang harus dilaksanakan.

3) *Strategic readiness*. Publik siap melaksanakan atau menjadi bagian dari kebijakan. Disisi lain birokrat *on the street* atau birokrasi pelaksana siap menjadi pelaksana kebijakan.

Berdasarkan pemaparan di atas, penulis dapat mengetahui sejauh mana target dari implementasi Undang-Undang Pemilukada di Kabupaten Malang dan bagaimana tingkat keefektifan dalam proses implementasinya. Efektifitas dapat dilihat dari bagaimana masyarakat menanggapi pelaksanaan pemilukada tersebut. Efektivitas implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat sesuai dengan prinsip pokok implementasi kebijakan yang efektif yang sudah tercapai atau belum tercapai. Adapun prinsip pokok tersebut dapat dilihat dari bagaimana ketepatan kebijakan, pelaksanaan kebijakan yang tepat, target yang tepat, lingkungan yang tepat dan proses yang tepat.

#### 4. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan (Winarno, 2016:102). Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan Negara secara sempurna menurut teori implementasi Hogwood dan Lewis dalam (Winarno, 2016:104), yaitu:

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya.
- b. Untuk pelaksanaan kebijakan tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
- c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
- d. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan.
- e. Kualitas yang handal.

- f. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
- g. Hubungan saling ketergantungan kecil.
- h. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- i. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
- j. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
- k. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut.

Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (*carity*). Faktor pertama yang mendukung implementasi kebijakan adalah transmisi. Seorang pejabat yang mengimplementasikan keputusan harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Faktor kedua yang mendukung implementasi kebijakan adalah kejelasan, yaitu bahwa petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan/program tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi komunikasi tersebut harus jelas. Faktor ketiga yang mendukung implementasi kebijakan adalah konsistensi, yaitu jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

a. Sumber-sumber

Sumber-sumber penting yang mendukung implementasi kebijakan meliputi: staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik.

b. Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku.

Kecenderungan dari para pelaksana mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu yang

dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar pelaksanaan kebijakan/program sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal.

c. Struktur birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi-organisasi swasta (Winarno, 2016: 126-151).

Menurut Teori Proses Implementasi Kebijakan menurut Van Meter dan Horn, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan/program yaitu :

a. Ukuran-ukuran dan tujuan kebijakan/program

Dalam implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu kebijakan/program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan.

b. Sumber-sumber kebijakan/program

Sumber-sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

c. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.

Implementasi dapat berjalan efektif bila disertai dengan ketetapan komunikasi antar para pelaksana.

d. Karakteristik badan-badan pelaksana

Karakteristik badan-badan pelaksana erat kaitannya dengan struktur

birokrasi. Struktur birokrasi yang baik akan mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

e. Kondisi ekonomi, sosial dan politik

Kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi badan-badan pelaksana dalam pencapaian implementasi kebijakan.

f. Kecenderungan para pelaksana (*implementers*).

Intensitas kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan/program akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan (Winarno, 2016:110).

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada dilingkungannya.

Menurut Anderson (1997:23), masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan:

- a. Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah.
- b. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan.
- c. Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan.
- d. Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi.
- e. Adanya sanksi-sanksi tertentu yang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan (Sunggono, 1994:144).

**5. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan**

Menurut Bambang Sunggono (1994:151), implementasi kebijakan atau program mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu :

a. Isi kebijakan/program

Pertama, implementasi kebijakan/program gagal karena masih samarnya isi kebijakan/program, maksudnya adalah yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. Kedua, karena kurangnya ketetapan *intern* maupun *ekstern* dari kebijakan/program yang akan dilaksanakan. Ketiga, kebijakan/program yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. Keempat, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik/program dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

b. Informasi

Implementasi kebijakan publik/program mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.

c. Dukungan

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasi tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan/program tersebut.

d. Pembagian potensi

Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik/program juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas (Sunggono, 1994 :149-153).

**D. Otonomi Daerah dan Pemerintah Daerah**

Pemerintah Daerah merupakan salah satu alat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah daerah ini merujuk pada otoritas administratif di suatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara dimana negara Indonesia merupakan sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah Provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah Kabupaten dan daerah Kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah daerah merupakan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara

Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sedangkan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintahan Daerah di Indonesia terdiri dari Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang terdiri atas kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dibantu oleh Perangkat Daerah. Menurut The Liang Gie (1990:44), Pemerintah Daerah adalah satu-satuan organisasi pemerintah yang berwenang untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok yang mendiami suatu wilayah yang dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah. Setiap pemerintah daerah dipimpin oleh Kepala Daerah yang dipilih secara demokratis. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil wali kota.

Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggung jawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. Urusan-urusan

yang tidak diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi merupakan kewenangan dan bertanggung jawab daerah sepenuhnya.

Kewenangan sepenuhnya diserahkan ke daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, pelaksanaan, maupun segi-segi pembiayaan, demikian juga perangkat daerah itu sendiri, yaitu terutama dinas-dinas daerah (Suganda, 1992:87). Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi yang bersangkutan, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota. Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat sebagaimana dimaksud, Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden.

Peran pemerintah daerah juga dimaksudkan dalam rangka melaksanakan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas perbantuan sebagai wakil pemerintah di daerah otonom seperti yang dikemukakan oleh Nugroho (2000:90) yaitu untuk melakukan:

1. Desentralisasi yaitu melaksanakan semua urusan yang semula adalah kewenang pemerintahan menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).
2. Dekonsentrasi yaitu menerima pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah.
3. Tugas perbantuan yaitu melaksanakan semua penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah

provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang, bisa ditarik benang merah bahwa "Indonesia adalah negara kesatuan yang didesentralisasikan".

Pertama, Desentralisasi perlu dilaksanakan karena merupakan tuntunan yuridis dan sistematis dari demokrasi Pancasila dan sistem politik Indonesia. Kedua, desentralisasi merupakan kebutuhan bagi Orde Baru untuk melanjutkan pembangunan nasional secara umum dan pembangunan jangka panjang tahap kedua secara khusus. Ketiga, demokrasi tidak juga lepas dari isu yang sekarang menjadi tren di dunia internasional. Peran desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, Pemerintah daerah menjalankan urusan pemerintah konkuren, berbeda dengan pemerintah pusat yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut.

Urusan Pemerintahan konkuren dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah

provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Pembagian urusan tersebut didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Urusan pemerintahan tersebutlah yang menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Tugas pembantuan yaitu melaksanakan semua penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut:

1. Pendidikan;
2. Kesehatan;
3. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
4. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
5. Ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat;
6. Sosial.

Urusan wajib yang tidak terkait dengan pelayanan dasar berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut:

1. Tenaga kerja;
2. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
3. Pangan;
4. Pertanahan;
5. Lingkungan hidup;
6. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
7. Pemberdayaan masyarakat dan desa;
8. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
9. Perhubungan;
10. Komunikasi dan informatika;
11. Koperasi, usaha kecil dan menengah;
12. Penanaman modal;
13. Kepemudaan dan olahraga;

14. Statistik;
15. Persandian;
16. Kebudayaan;
17. Perpustakaan;
18. Kearsipan.

Urusan pilihan berdasarkan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut:

1. Kelautan dan perikanan;
2. Pariwisata;
3. Pertanian;
4. Kehutanan;
5. Energi dan sumber daya mineral;
6. Perdagangan;
7. Perindustrian;
8. Transmigrasi.

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah dan Daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah. Di dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang mengatur tentang Keuangan Negara, terdapat penegasan di bidang pengelolaan keuangan, yaitu bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan dan kekuasaan pengelolaan keuangan negara dari presiden sebagian diserahkan kepada

gubernur/bupati/wali kota selaku kepala pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Ketentuan tersebut berimplikasi pada pengaturan pengelolaan keuangan daerah, yaitu bahwa Kepala Daerah (gubernur/bupati/wali kota) adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan bertanggungjawab atas pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan daerah. Dalam melaksanakan kekuasaannya, kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaan keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah. Dengan demikian pengaturan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah melekat dan menjadi satu dengan pengaturan pemerintahan daerah, yaitu dalam Undang-Undang mengenai Pemerintahan Daerah.

## **E. Demokrasi**

### **1. Pengertian Demokrasi**

Demokrasi berasal dari dua suku kata yakni demos yang berarti “rakyat” dan kratos yang berarti “kekuasaan atau berkuasa.” Mayo dalam Budiarmo (2003:61), memberikan definisi “sistem politik yang demokratis adalah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan suasana terjamin kebebasan politik.”

Mahfud MD sebagaimana dikutip dari buku Inu Kencana Syafie (2002:2), mengajukan gagasan bahwa “Negara Demokrasi adalah negara

yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kekuasaan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti sebagai suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada ditangan rakyat.” Menurut Samuel Huntington sebagaimana dikutip dari buku Moloeng (2014:29), Demokrasi ada jika para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sebuah sistem dipilih melalui suatu pemilihan umum yang adil, jujur dan berkala dan di dalam sistem itu para calon bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir seluruh penduduk dewasa dapat memberikan suara. Demokrasi memiliki banyak arti, namun suatu pengertian yang dapat disetujui adalah bahwa demokrasi bisa dipakai untuk menunjukkan bahwa kekuasaan yang sebenar-benarnya ditangan rakyat. Dimana demokrasi menolak adanya konsentrasi kekuasaan pada suatu kelompok.

## **2. Prinsip-Prinsip Demokrasi**

Prinsip-prinsip demokrasi memerlukan diadakannya pendidikan demokrasi. Hal ini menjadi sangat mendasar karena kenyataan hidup di dalam demokrasi masih merupakan teori di Indonesia. Kenyataannya baru pada saat sekarang inilah berada pada proses demokrasi menuju demokrasi dalam arti sesungguhnya, karena demokrasi maka demokrasi bukanlah sesuatu yang akan terwujud bagaikan jatuh dari langit, melainkan menyatu dengan pengalaman nyata, usaha dan eksperimentasi sehari-hari. Disinilah persis tempatnya demokrasi memerlukan ideologi yang terbuka yang menolak suatu rumusan ideology yang sekali untuk selamanya.

Demokrasi harus terbuka terhadap kemungkinan coba dan salah, dengan kemungkinan secara terbuka pula untuk terus menerus melakukan

koreksi dan perbaikan. Titik kuat demokrasi adalah dengan adanya segala kekurangannya ialah kemampuannya untuk mengoreksi diri sendiri. Inilah keterbukaan demokrasi selalu ada dalam proses menuju demokrasi. Ada beberapa prinsip-prinsip demokrasi yang disebutkan oleh para ahli diantaranya adalah prinsip-prinsip demokrasi menurut Bingham Powell sebagaimana dalam buku Roosa John (2008:68) yaitu:

- a. Pemerintah mewakili keinginan para warga negara;
- b. Dilakukannya pemilihan kompetitif secara berkala antara calon alternatif;
- c. Diikuti oleh orang dewasa, baik sebagai pemilih maupun sebagai calon untuk dipilih;
- d. Pemilihan dilakukan secara bebas, dan yang terakhir;
- e. Para warga negara memiliki kebebasan dasar, yaitu kebebasan berbicara, kebebasan pers, kebebasan berkumpul, berorganisasi dan membentuk partai politik.

Prinsip demokrasi menurut Robert A. Dahl sebagaimana dalam buku Abdulkarim (2007:54) terdapat 6 prinsip dalam demokrasi yaitu:

- a. Adanya kontrol atau kendali atas pemerintahan. Kabinet dan pemerintah daerah bertugas melaksanakan pemerintahan berdasar mandat yang diperoleh dari pemilu. Namun demikian dalam melaksanakan pemerintahan, pemerintah bukan bekerja tanpa batas, pemerintah dalam mengambil keputusan masih dikontrol oleh lembaga legislatif yaitu DPR dan DPRD. Di Indonesia, kontrol tersebut terlihat dari keterlibatan DPR dalam penyusunan anggaran, penyusunan

peraturan perundangan, dan melakukan uji kepatutan dan kelayakan untuk pengangkatan pejabat Negara yang dilakukan oleh pemerintah.

b. Adanya pemilihan yang teliti dan jujur. Demokrasi dapat berjalan dengan baik apabila adanya partisipasi aktif dari warga Negara dan partisipasi tersebut dilakukan dengan teliti dan jujur. Suatu keputusan tentang apa yang dipilih didasarkan pengetahuan warganegara yang cukup dan informasi yang akurat dan dilakukan dengan jujur.

c. Adanya hak dipilih dan memilih. Demokrasi berjalan apabila setiap warga Negara mendapatkan hak pilih dan dipilih. Hak memilih untuk memberikan hak pengawasan rakyat terhadap pemerintahan, serta memutuskan pilihan terbaik untuk memutuskan pilihan yang terbaik sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai rakyat. Hak dipilih memberikan kesempatan kepada setiap warga Negara yang mempunyai kemampuan dan kemauan serta memenuhi persyaratan untuk dipilih dalam menjalankan amanat dari warga pemilihnya.

d. Adanya kebebasan menyatakan pendapat tanpa ancaman. Demokrasi membutuhkan kebebasan dalam menyampaikan pendapat, berserikat dengan rasa aman. Apabila warga Negara tidak dapat menyampaikan pendapat atau kritik dengan lugas, maka saluran aspirasi akan tersendat, dan pembangunan tidak dapat berjalan dengan baik.

e. Adanya kebebasan mengakses informasi. Demokrasi membutuhkan informasi yang akurat, untuk itu setiap warga Negara harus mendapat akses informasi yang memadai. Keputusan pemerintah harus disosialisasikan dan mendapat persetujuan DPR, serta menjadi kewajiban pemerintah untuk memberikan informasi yang benar. Selain

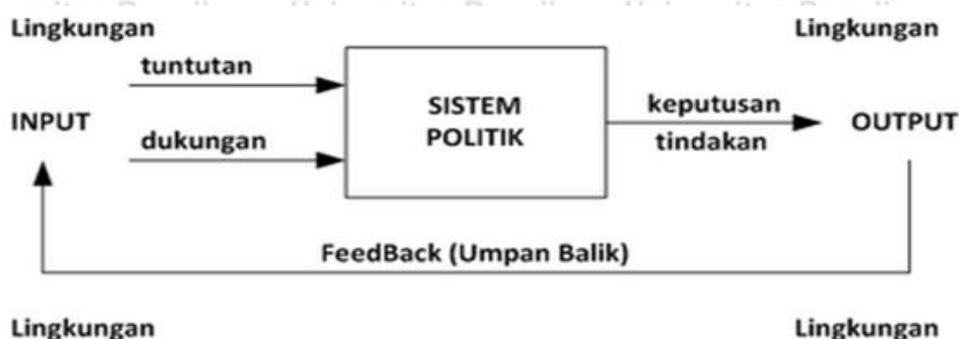
DPR dan juga rakyat dapat juga mencari informasi. Sehingga antara pemerintah dan DPR mempunyai informasi yang akurat dan memadai.

f. Adanya kebebasan berserikat yang terbuka. Kebebasan untuk berserikat ini memberikan dorongan bagi warga Negara yang merasa lemah, dan untuk memperkuatnya membutuhkan teman atau kelompok dalam bentuk serikat. Adanya serikat pekerja, terbukanya sistem politik memungkinkan rakyat memberikan aspirasi secara terbuka dan lebih baik. Selain prinsip-prinsip demokrasi yang dikenal secara universal di Indonesia pun mengenal Prinsip-prinsip demokrasi pancasila dimana Demokrasi pancasila merupakan suatu paham demokrasi yang bersumber pada pandangan hidup atau falsafah hidup bangsa Indonesia yang digali dari kepribadian rakyat Indonesia sendiri.

### F. Teori Sistem Politik David Easton

Suharno mengatakan bahwa proses pembuatan kebijakan merupakan pekerjaan yang rumit dan kompleks dan tidak semudah yang dibayangkan (Suharno, 2010:17). Kebijakan ini dipandang sebagai suatu proses, yakni proses politik maka ia dipresepsikan sebagai sebuah siklus.

Siklus yang ada pada proses tersebut menunjukkan, bahwa terbentuknya sebuah kebijakan tidak terlepas dari siklus yang ada. Artinya siklus tersebut berada dalam sebuah sistem yang dimana antara unsur satu dengan yang lainnya saling berkaitan atau tidak terpisahkan antara satu dengan yang lainnya.



Gambar 4. Skema Model Politik David Easton  
Sumber: Easton (1988:65)

Dalam teori sistem yang dirumuskan oleh David Easton menjelaskan bahwa suatu kebijakan yang dihasilkan merupakan hasil konversi dari *input* berupa tuntutan maupun dukungan yang diolah secara sistematis oleh sistem politik sehingga menghasilkan keputusan atau tindakan yang disebut *output* (Easton, 1988:58). *Output* yang dihasilkan berupa kebijakan, dapat diterima atau ditolak oleh lingkungan tergantung pada *input* yang telah dirumuskan sebelumnya. *Output* yang dihasilkan tersebut tentu tidak terlepas dari campur tangan keberadaan proses politik di dalamnya. Berdasarkan asumsi Easton tersebut, proses dalam setiap sistem dapat dijelaskan sebagai input dan output yang secara detailnya adalah pengolahan *input* untuk menjadi *output*. *Input* itu sendiri merupakan tuntutan serta aspirasi masyarakat dan juga dukungan dari masyarakat. *Input* ini kemudian diolah menjadi *output*, kebijaksanaan, dan keputusan-keputusan, yang akan dipengaruhi oleh lingkungan sosial.

David Easton di dalam bukunya "*The Political System*", yang memuat mengenai konsep *input* dan *output* politik, tuntutan dan dukungan serta umpan-balik terhadap keseluruhan sistem merupakan komponen yang

saling berhubungan (Easton, 1988:65). Tuntutan dan dukungan diterima sistem politik dari lingkungan dalam bentuk masukan-masukan (*input*) masuk ke dalam suatu proses konversi dalam sistem, dan kemudian menjadi bentuk *output*, serta adanya mekanisme umpan-balik, melalui proses yang berlangsung. Sebagai salah satu variabel dalam suatu sistem, input dapat berupa tuntutan maupun dukungan.

Easton membagi bentuk tuntutan menjadi dua macam, yaitu tuntutan yang berasal dari internal serta bentuk tuntutan yang berasal dari eksternal (Easton, 1988:68). Tuntutan yang berasal dari eksternal akan mudah diidentifikasi. Hal ini dikarenakan dianggapnya tuntutan eksternal sebagai hal yang berada diluar sistem politik (sebagai sistem-sistem lain). Sedangkan *input* yang berasal dari internal bisa dikatakan sebagai akibat langsung dari sistem politik tersebut. Tuntutan yang berasal dari internal ini bisa jadi muncul karena situasi kerja dari sistem politik tersebut, yang memungkinkan menginginkan adanya perubahan pada sistem politik yang ada.

Variabel lain dalam *input* adalah dukungan. Dukungan merupakan bentuk tingkah laku atau yang disebut dengan pandangan atau suasana pikiran. Bentuk dukungan ini seringkali tidak nampak berupa tindakan nyata, bisa saja berupa pernyataan ataupun sikap dari unit-unit di dalam sistem politik ataupun lingkungan. Easton juga menjelaskan bahwa dukungan bisa juga berupa sikap-sikap atau kecenderungan yang kuat untuk bertindak demi orang lain (Easton, 1988:75). Dukungan biasanya berasal dari kelompok kepentingan atau unit-unit politik yang membutuhkan kepemimpinan baru untuk menyelesaikan permasalahan

sistem politik. Dukungan menjadi indeks utama kedua dalam variabel *input*.

*Input* dalam suatu sistem menjadi variabel yang sangat diperlukan untuk menjamin tetap bekerjanya suatu sistem. Tanpa adanya *input*, sistem tidak akan dapat bekerja. Namun, disamping itu tuntutan bisa terjadi terlalu banyak dan beragam jenisnya, sehingga menyebabkan konflik yang berkepanjangan, dan membutuhkan waktu yang panjang untuk memrosesnya.

Variabel selanjutnya adalah *output*. Dalam rumusan Easton, *output* adalah status-status sistem legal, keputusan-keputusan administrasi, tindakan-tindakan, dekrit-dekrit, undang-undang dan kebijaksanaan-kebijaksanaan lainnya dari pihak penguasa politik, konsensus informasi suatu majelis kesukuan dan juga selera dan manfaat para penguasa (Easton, 1988:77). *Output* merupakan bentuk dari ekstraksi antara sistem politik dan permasalahan lingkungan. Proses *output* menghasilkan tindakan atau kebijakan sebagai bentuk langkah preventif dalam memecahkan segala kebutuhan sistem politik yang sedang dihadapi oleh suatu negara.

Variabel *output* ini juga akan mempengaruhi kerja sistem politik selanjutnya. Hal ini terjadi karena kemungkinan-kemungkinan yang terjadi akibat adanya *output* tersebut. Apabila *output* sesuai dengan harapan pada *input* sistem politik, maka keberadaan *output* akan memberikan pembaharuan pada dukungan (arahnya positif). Tetapi, jika *output* tidak sesuai harapan, maka akan terjadi erosi dukungan yang selanjutnya akan mengganggu stabilitas sistem.

Variabel *output* akan menghasilkan efek *feedback* atau yang sering disebut sebagai umpan balik. Proses *feedback* merupakan hasil pencitraan dan tanggapan lingkungan terhadap output yang dihasilkan. Proses *feedback* sangat penting peranannya pada pemerintah, karena pemerintah dapat mengetahui hasil dari proses kebijakan yang dikeluarkan dari masyarakat.

Proses berlangsungnya suatu *feedback*, tentu tidak terlepas dari intervensi variabel lingkungan. Lingkungan yang dimaksudkan disini bisa berupa lingkungan yang berada dari dalam sistem itu sendiri, maupun lingkungan yang berada di luar sistem. Lingkungan dalam suatu sistem bisa berupa suatu tekanan atau bahkan gangguan. Keberadaan variabel lingkungan, sangat memungkinkan menimbulkan suatu hubungan yang baru karena keberadaan lingkungan tersebut dalam suatu sistem politik.

Suatu sistem selalu terkait dengan keadaan dimana bagiannya satu sama lain bergantung secara fungsional, yang mempunyai batas-batas tertentu tapi merupakan komponen daripada suatu keutuhan yang bulat (Easton, 1988:81). Jika salah satu komponen itu berubah maka bagian-bagian lainnya pasti berubah. Dengan perkataan lain, dengan suatu variabel dalam sebuah sistem politik mengalami perubahan kualitas dan kuantitas, maka yang lain juga akan mengalami perubahan yang sama, walaupun dalam kadar yang berbeda. Di samping itu, akibat tekanan lingkungan, maka sistem juga akan berubah penampilannya hingga bagian yang mengalami tekanan itu kembali dalam kondisi semula.

Sistem politik sendiri memiliki fungsi yang tidak terlepas dari fungsi input dan fungsi output dari sistem politik itu sendiri. Fungsi input dalam fungsi

sistem politik sebagai suatu yang menunjukkan berbagai efektifitas yang memungkinkan suatu sistem berjalan.

Pada umumnya, *input* dalam suatu system politik diartifirkan kedalam sebuah dukungan dan tuntutan input merupakan bahan bakar untuk menjamin kelangsungan hidup suatu sistem politik itu sendiri.

Selanjutnya, fungsi *output* dalam fungsi sistem politik adalah sebagai pembuatan-pembuatan peraturan dan kebijakan yang merupakan salah satu fungsi output dalam sistem politik (Easton, 1988:88). Terdapat hubungan yang saling berkaitan satu sama lainnya yang membuat peraturan atau undang-undang sebagai wujud kebijakan adalah lembaga yang mempunyai kewenangan untuk menjalankan sebuah fungsi.

## **G. Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)**

### **1. Pengertian Kepala Daerah**

Pemilihan Kepala Daerah merupakan tonggak baru demokrasi di Indonesia. Demokrasi sendiri adalah dari, oleh, dan untuk rakyat serta diharapkan dalam penyelenggaraan dilakukan jujur, adil, dan aman.

Perubahan sistem pemilihan yang secara langsung dilaksanakan misalnya saja dalam pemilihan Kepala Daerah diharapkan mampu melahirkan kepemimpinan yang membawa arah dalam suatu kabupaten/kota yang dipimpinnnya menjadi lebih baik dari yang sebelumnya. Minimal secara moral ada ikatan dan pertanggungjawaban kepada konstituen atau pemilihnya yang notabene adalah masyarakat yang dipimpinnnya. Selain sebagai pembelajaran dan pendidikan politik langsung kepada masyarakatnya.

Pilkada juga merupakan tonggak baru demokrasi di Indonesia. Bahwa tolak ukur demokrasi adalah kedaulatan berada ditangan rakyat yang dimanifestasikan melalui pemilihan yang langsung dilakukan oleh masyarakat dan diselenggarakan dengan jujur, adil, dan aman. Menurut Peraturan Pemerintah (PP) RI Nomor 6 Tahun 2005: "Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang selanjutnya disebut pemilihan 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. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Gubernur dan Wakil Gubernur untuk Provinsi, Bupati dan Wakil Bupati untuk Kabupaten, serta Walikota dan Wakil Walikota untuk Kota."

## **2. Pengertian Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung**

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung yang sering disebut sebagai pilkada menjadi sebuah perjalanan sejarah baru dalam dinamika kehidupan berbangsa di Indonesia. Perubahan sistem pemilihan mulai dari pemilihan Legislatif, Presiden dan Wakil Presiden, dan Kepala Daerah diharapkan mampu melahirkan kepemimpinan yang dekat dan menjadi idaman seluruh lapisan masyarakat. Minimal secara moral dan ikatan dan pertanggungjawaban kepada konstituen pemilihnya yang notabene adalah masyarakat yang dipimpinya.

Selain sebagai pembelajaran dan pendidikan politik langsung kepada masyarakat. Pilkada juga merupakan tonggak baru demokrasi di Indonesia. Bahwa esensi demokrasi adalah kedaulatan berada ditangan rakyat yang dimanifestasikan melalui pemilihan yang langsung dilakukan oleh

masyarakat dan diselenggarakan dengan jujur, adil, dan aman. Seperti yang diungkap Abdul Asri (Harahap 2005:122), mengatakan bahwa: Pilkada langsung merupakan tonggak demokrasi terpenting di daerah, tidak hanya terbatas pada mekanisme pemilihannya yang lebih demokratis dan berbeda dengan sebelumnya tetapi merupakan ajang pembelajaran politik terbaik dan perwujudan dari kedaulatan rakyat.

Melalui pilkada langsung rakyat semakin berdaulat, dibandingkan dengan mekanisme sebelumnya dimana kepala daerah ditentukan oleh sejumlah anggota DPRD. Sekarang seluruh rakyat yang mempunyai hak pilih dan dapat menggunakan hak suaranya secara langsung dan terbuka untuk memilih kepala daerahnya sendiri. Inilah esensi dari demokrasi dimana kedaulatan ada sepenuhnya ada ditangan rakyat, sehingga berbagi distorsi demokrasi dapat ditekan seminimal mungkin”.

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan di atas, maka pada hakikatnya pilkada merupakan sebuah peristiwa luar biasa yang dapat membuat perubahan berarti bagi daerah. Ini merupakan suatu cara dari kedaulatan rakyat yang menjadi esensi dari demokrasi. Oleh karena itu, esensi dari demokrasi yang melekat pada pilkada hendaknya disambut masyarakat secara sadar dan cerdas dalam menggunakan hak politiknya. Partisipasi, aktif, cermat, dan jeli hendaknya menjadi bentuk kesadaran politik yang harus dimiliki oleh masyarakat daerah dalam Pilkada ini.

BAB III

ANALISA SOCIAL SETTING PENELITIAN

A. Gambaran Umum Lokasi dan Situs Penelitian

1. Gambaran Umum Kabupaten Malang

a. Kondisi Umum Wilayah Kabupaten Malang



Gambar 5. Peta Kabupaten Malang

Sumber: [www.infokepanjen.com](http://www.infokepanjen.com), 21 Maret 2018

Kabupaten Malang adalah sebuah kabupaten di Provinsi Jawa Timur, Indonesia. Kabupaten Malang adalah kabupaten terluas kedua setelah Kabupaten Banyuwangi dari 38 Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Jawa Timur dan merupakan kabupaten dengan populasi

terbesar di Provinsi Jawa Timur. Kabupaten Malang juga merupakan kabupaten terluas ketiga di Pulau Jawa setelah Kabupaten Banyuwangi dan Kabupaten Sukabumi di Provinsi Jawa Barat. Hal ini didukung dengan luas wilayahnya 3.534,86 km<sup>2</sup> atau sama dengan 353.486 ha dan jumlah penduduknya 2.544.315 jiwa (tahun 2015). Ibukota Kabupaten Malang adalah Kepanjen. Kabupaten Malang juga dikenal sebagai daerah yang kaya akan potensi diantaranya dari pertanian, perkebunan, tanaman obat keluarga dan lain sebagainya. Disamping itu juga dikenal dengan obyek-obyek wisatanya (malangkab.go.id, 11 Maret 2018).

#### b. Sejarah Kabupaten Malang

Gambaran Umum Kabupaten Malang dijelaskan dalam malangkab.go.id (11 Maret 2018). Ketika kerajaan Singhasari dibawah kepemimpinan Akuwu Tunggal Ametung yang beristrikan Ken Dedes, kerajaan itu dibawah kekuasaan Kerajaan Kediri. Pusat pemerintahan Singhasari saat itu berada di Tumapel. Baru setelah muncul Ken Arok yang kemudian membunuh Akuwu Tunggal Ametung dan menikahi Ken Dedes, pusat kerajaan berpindah ke Malang, setelah berhasil mengalahkan Kerajaan Kediri. Kediri saat itu jatuh ke tangan Singhasari dan turun statusnya menjadi kadipaten. Sementara Ken Arok mengangkat dirinya sebagai raja yang bergelar Prabu Kertarajasa Jayawardhana atau Dhandang Gendhis (1185 - 1222).

Kerajaan ini mengalami jatuh bangun. Semasa kejayaan Mataram, kerajaan-kerajaan di Malang jatuh ke tangan Mataram,

seperti halnya Kerajaan Majapahit. Sementara pemerintahan pun berpindah ke Demak disertai masuknya agama Islam yang dibawa oleh Wali Songo. Malang saat itu berada di bawah pemerintahan Adipati Ronggo Tohjiwo dan hanya berstatus kadipaten. Pada masa-masa keruntuhan itu, menurut Folklore, muncul pahlawan legendaris Raden Panji Pulongjiwo. Ia tertangkap prajurit Mataram di Desa Pangungrejo yang kini disebut Kepanjen (Kepanji-an). Hancurnya Malang saat itu dikenal sebagai Malang Kutho Bedhah.

Malang merupakan tempat strategis sebagai basis perlawanan seperti halnya perlawanan Trunojoyo (1674-1680) terhadap Mataram yang dibantu VOC. Menurut kisah, Trunojoyo tertangkap di Ngantang. Awal abad XIX ketika pemerintahan dipimpin oleh Gubernur Jenderal, Malang seperti halnya daerah-daerah di nusantara lainnya, dipimpin oleh Bupati.

Bupati Malang I adalah Raden Tumenggung Notodiningrat I yang diangkat oleh pemerintah Hindia Belanda berdasarkan resolusi Gubernur Jenderal 9 Mei 1820 Nomor 8 Staatblad 1819 Nomor 16. Kabupaten Malang merupakan wilayah yang strategis pada masa pemerintahan kerajaan-kerajaan. Bukti-bukti yang lain, seperti beberapa prasasti yang ditemukan menunjukkan daerah ini telah ada sejak abad VIII dalam bentuk Kerajaan Singhasari dan beberapa kerajaan kecil lainnya seperti Kerajaan Kanjuruhan seperti yang tertulis dalam Prasasti Dinoyo. Prasasti itu menyebutkan peresmian tempat suci pada hari Jum'at Legi tanggal 1 Margasirsa 682 Saka, yang bila diperhitungkan berdasarkan kalender kabisat jatuh pada

tanggal 28 Nopember 760. Tanggal inilah yang dijadikan patokan hari jadi Kabupaten Malang. Sejak tahun 1984 di Pendopo Kabupaten Malang ditampilkan upacara Kerajaan Kanjuruhan, lengkap berpakaian adat zaman itu, sedangkan para hadirin dianjurkan berpakaian khas daerah Malang sebagaimana ditetapkan (Dokumen Profil Kabupaten Malang 2017).

### c. Visi dan Misi Pemerintah Kabupaten Malang

Visi Kabupaten Malang adalah:

"Terwujudnya Kabupaten Malang yang MADEP MANTEB MANETEP."

Secara terperinci rumusan visi tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut:

"Terwujudnya Kabupaten Malang yang Istiqomah dan Memiliki Mental Bekerja Keras Guna Mencapai Kemajuan Pembangunan yang Bermanfaat Nyata untuk Rakyat Berbasis Pedesaan". Penggunaan istilah MADEP-MANTEB-MANETEP merupakan filosofi pembangunan yang bukan hanya memiliki arti yang baik, melainkan juga memiliki akar historis pada kebudayaan nusantara dan Kabupaten Malang. Oleh karena itu, MADEP-MANTEB-MANETEP bukanlah sebuah akronim, melainkan memiliki kesatuan makna yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain.

Misi Pembangunan Kabupaten Malang untuk 5 tahun kedepan adalah sebagai berikut:

1. Memantapkan kesadaran dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan guna menunjang percepatan revolusi mental yang

berbasis nilai keagamaan yang toleran, budaya lokal, dan supremasi hukum;

2. Memperluas penerapan dan reformasi birokrasi demi tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, akuntabel dan demokratis berbasis teknologi informasi;

3. Melakukan percepatan pembangunan dibidang pendidikan, kesehatan, dan ekonomi guna meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM);

4. Mengembangkan ekonomi masyarakat berbasis pertanian, pariwisata, dan industri kreatif;

5. Melakukan percepatan pembangunan desa melalui penguatan kelembagaan, peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM), dan pengembangan produk unggulan desa;

6. Meningkatkan ketersediaan infrastruktur jalan, transportasi, telematika, sumber daya air, permukiman dan prasarana lingkungan yang menunjang aktivitas sosial ekonomi kemasyarakatan;

7. Memperkokoh kesadaran dan perilaku masyarakat dalam menjaga kelestarian lingkungan hidup.

Secara substantif, tujuh misi pembangunan Kabupaten Malang

Tahun 2016-2021 dapat dikelompokkan dalam dua dimensi pokok, yaitu:

1. Konsep dan arah pembangunan yang bersifat ekonomis dan materil.

2. Konsep dan arah pembangunan yang bersifat non-ekonomis dan non-materiil (malangkab.go.id, 11 Maret 2018).

#### d. Letak Geografis dan Batas Wilayah

Kabupaten Malang terletak pada  $112^{\circ}17'10,90''$  sampai  $112^{\circ}57'00''$  Bujur Timur,  $7^{\circ}44'55,11''$  sampai  $8^{\circ}26'35,45''$  Lintang Selatan (malangkab.go.id, 11 Maret 2018). Batas wilayah administratif Pemerintah Kabupaten Malang adalah:

1. Sebelah utara : Kabupaten Pasuruan dan Mojokerto
2. Sebelah timur : Kabupaten Probolinggo dan Lumajang
3. Sebelah barat : Kabupaten Blitar dan Kabupaten Kediri
4. Sebelah selatan : Samudra Indonesia (malangkab.go.id, 11 Maret 2018).

#### e. Geologi

Kabupaten Daerah Tingkat II Malang merupakan Daerah Dataran Tinggi, wilayah ini dipagari oleh:

1. Utara : Gunung Anjasmoro (2.277m) dan Gunung Arjuno (3.399m)
2. Timur : Gunung Bromo (2.392m) dan Gunung Semeru (3.676m)
3. Barat : Gunung Kelud (1.731m)
4. Selatan: Pegunungan Kapur (650m) dan Gunung Kawi (2.625m) (malangkab.go.id, 11 Maret 2018).

#### f. Topografi

1. Daerah dataran rendah terletak pada ketinggian 250-500m diatas permukaan air laut
2. Daerah dataran tinggi
3. Daerah perbukitan kapur
4. Daerah lereng Gunung Kawi-Arjuno (500-3300m diatas permukaan air laut)
5. Daerah Lereng Tengger-Semeru di Bagian Timur (500-3600m diatas permukaan air laut) (malangkab.go.id, 11 Maret 2018).

#### 2. Gambaran Umum Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Malang

Visi Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Malang adalah Terwujudnya Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara Pemilihan Umum yang memiliki integritas, profesional, mandiri, transparan dan akuntabel, demi terciptanya demokrasi Indonesia yang berkualitas berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sedangkan Misi Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Malang adalah Membangun lembaga penyelenggara Pemilihan Umum yang memiliki kompetensi, kredibilitas dan kapabilitas dalam menyelenggarakan Pemilihan Umum; Menyelenggarakan Pemilihan Umum untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, akuntabel, edukatif dan

beradab; Meningkatkan kualitas penyelenggaraan Pemilihan Umum yang bersih, efisien dan efektif; Melayani dan memperlakukan setiap peserta Pemilihan Umum secara adil dan setara, serta menegakkan peraturan Pemilihan Umum secara konsisten sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; Meningkatkan kesadaran politik rakyat untuk berpartisipasi aktif dalam Pemilihan Umum demi terwujudnya cita-cita masyarakat Indonesia yang demokratis.



## BAB IV

### METODE PENELITIAN

#### A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian kualitatif. Menurut Moleong yang dikutip oleh Herdiansyah (2014:8) berpendapat bahwa “Penelitian kualitatif adalah jenis penelitian yang digunakan sebagai metode untuk menangkap dan memberikan gambaran terhadap suatu fenomena, sebagai metode untuk mengeksplorasi fenomena dan sebagai metode untuk memberikan penjelasan dari suatu fenomena yang diteliti.” Dalam penelitian ini, kedepannya peneliti menggunakan penelitian kualitatif dengan maksud untuk mendapatkan data dan mengumpulkan informasi yang selengkap mungkin untuk mendeskripsikan mengenai Implementasi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota pada pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2015 di Kabupaten Malang.

#### B. Fokus Penelitian

Fokus Penelitian dalam penelitian Implementasi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota pada Pilkada Serentak Tahun 2015 di Kabupaten Malang ini adalah:

1. Apakah pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015 sudah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota
2. Bagaimanakah peranan aktor-aktor pelaksana dalam implementasi Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur,

Bupati, Dan Walikota pada pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015

3. Faktor – faktor apakah yang mendukung dan menghambat dalam implementasi Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota pada pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015

- a. Faktor Pendukung
- b. Faktor Penghambat

#### **C. Lokasi dan Situs Penelitian**

Lokasi penelitian merupakan tempat diadakannya suatu penelitian, situs penelitian adalah letak sebenarnya peneliti melakukan suatu penelitian untuk mendapatkan data yang *valid*, akurat dan benar-benar dibutuhkan serta berkaitan dengan tema, masalah dan fokus penelitian yang telah ditetapkan. Dalam penelitian ini, lokasi penelitian yang dipilih oleh peneliti adalah Kabupaten Malang dengan situs penelitian yang digunakan adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Malang. Alasan penulis memilih Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Malang dikarenakan telah memenuhi syarat-syarat yaitu sesuai dengan substansi penelitian yang diteliti dan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Malang merupakan instansi terkait yang menangani pilkada di Kabupaten Malang pada tahun 2015.

#### **D. Sumber Data**

Sumber data penelitian merupakan faktor penting yang menjadi pertimbangan dalam penentuan metode pengumpulan data. Yang dimaksud

sumber data menurut Lofland dan Lofland dalam Moleong (2014:157)

mengatakan bahwa “Sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata, tindakan dan selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain”. Berkaitan dengan hal ini terdapat dua jenis sumber data yang ada, yaitu:

#### 1. Data Primer

Data primer adalah jenis data yang dikumpulkan oleh peneliti secara langsung dari sumbernya. Sumber data dari jenis ini diperoleh melalui informan yang berhubungan dengan objek penelitian melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*). Data primer ini merupakan jawaban berupa opini yang objektif berupa keterangan pribadi narasumber kepada peneliti. Peneliti menggunakan *purposive sampling*, dalam hal ini yang menjadi narasumber wawancara dalam penelitian ini adalah narasumber yang berkompeten dalam menjawab disetiap indikator yang ada, meliputi:

- a. Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Malang serta beberapa PPK di Kabupaten Malang;
- b. Panwas Kabupaten Malang, serta beberapa Panwascam di Kabupaten Malang;
- c. Peserta Pilkada Kabupaten Malang tahun 2015, Partai Politik pengusung pasangan calon dan tim pemenang pasangan calon pada Pilkada Kabupaten Malang tahun 2015;
- d. Organisasi massa dari NU / GP Ansor Kabupaten Malang, Organisasi massa dari Pemuda Muhammadiyah Kabupaten Malang, Lembaga Swadaya Masyarakat sebagai Lembaga pemantau Pilkada,

e. Kepala Desa atau Perangkat Desa dan ASN Kabupaten Malang.

## 2. Data Sekunder

Data sekunder adalah jenis data yang didapatkan secara tidak langsung dari sumbernya. Sumber data dari jenis data sekunder dapat diperoleh meliputi: dokumen-dokumen, arsip-arsip, catatan-catatan dan laporan resmi yang berkaitan dengan penelitian ini. Data sekunder dapat diperoleh dari:

- a. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota;
- b. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota; untuk pelaksanaan Pilkada 2017 dan 2018;
- c. Arsip dari Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Malang;
- d. Arsip dari Panwas Kabupaten Malang;
- e. Laporan Kinerja Pemerintah Kabupaten Malang;
- f. Data yang diambil dari berbagai literatur, jurnal, serta situs dari internet yang terkait tentang Implementasi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota pada Pilkada Serentak Tahun 2015 di Kabupaten Malang.

## E. Teknik Pengumpulan Data

Data adalah sesuatu yang diperoleh melalui suatu metode pengumpulan data yang diolah dan dianalisis dengan teknik tertentu yang selanjutnya menghasilkan suatu hasil yang dapat menggambarkan atau mengidentifikasi sesuatu. Adapun yang dimaksud dengan teknik pengumpulan data yaitu suatu teknik atau metode yang digunakan. Untuk

memperoleh data-data yang diperlukan dalam penelitian ini, teknik penelitian

yang digunakan dibedakan menjadi 3 (tiga) jenis, yaitu:

#### 1. Observasi

Observasi berasal dari bahasa latin yang berarti memperhatikan dan mengikuti. Menurut Herdiansyah (2011:131) mengatakan bahwa “Observasi adalah suatu kegiatan mencari data yang dapat digunakan untuk memberikan suatu kesimpulan dan diagnosis”. Dari penelitian ini peneliti melakukan beberapa pengamatan atau observasi untuk mendapatkan data-data primer. Sehingga penulis dapat mengetahui secara detail tentang Implementasi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota pada pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015.

#### 2. Wawancara

Dalam penelitian kualitatif, wawancara menjadi metode pengumpulan data yang utama, karena sebagian besar data yang diperoleh melalui wawancara. Menurut Moleong dalam Herdiansyah (2011:118) wawancara adalah “Suatu percakapan dengan maksud tertentu”. Percakapan yang dimaksud tersebut dilakukan oleh dua belah pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan tersebut. Dalam penelitian ini teknik pengumpulan data melalui wawancara yang digunakan adalah menurut Guba dan Lincoln dalam Moleong (2014:188) yaitu wawancara terstruktur dan wawancara tidak terstruktur.

Wawancara terstruktur adalah wawancara yang pewawancaranya menetapkan sendiri masalah dan pertanyaan-pertanyaan yang diajukan. Sedangkan wawancara tak terstruktur adalah wawancara yang berbeda dengan wawancara terstruktur karena biasanya penyusunannya disesuaikan kondisi saat melakukan wawancara. Wawancara ini digunakan dengan alasan karena pewawancara menetapkan sendiri masalah dan pertanyaan untuk diajukan dan pewawancara juga melakukan wawancara yang tak terstruktur untuk menyesuaikan kondisi selama wawancara berlangsung. Sehingga peneliti dapat mengetahui secara detail tentang Implementasi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota pada pelaksanaan Pilkada Serentak di Kabupaten Malang Tahun 2015

### 3. Dokumentasi

Dokumentasi adalah salah satu metode pengumpulan data kualitatif dengan melihat atau menganalisis dokumen-dokumen yang ada. Menurut Herdiansyah (2011:143) dalam bukunya yang berjudul *Metodeologi Penelitian Kualitatif* "dokumentasi merupakan salah satu cara yang dapat dilakukan peneliti kualitatif untuk mendapatkan gambaran dari sudut pandang subjek melalui suatu media tertulis dan dokumen lainnya yang ditulis atau dibuat langsung oleh subjek yang bersangkutan". Dari penelitian ini jenis dokumentasi yang digunakan antara lain: dokumen-dokumen atau arsip-arsip yang terkait dengan Implementasi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota pada pelaksanaan Pilkada Serentak di Kabupaten Malang Tahun 2015.

## F. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

### 1. Peneliti sendiri

Peneliti merupakan instrumen utama dalam penelitian kualitatif. Peneliti menggunakan panca indera untuk melihat dan mengamati serta merasakan setiap fenomena atau peristiwa yang terjadi di lapangan terutama yang berkaitan dengan fokus penelitian.

### 2. Pedoman wawancara (*interview guide*)

Pedoman dalam melakukan wawancara bertujuan agar peneliti memperoleh data dan/atau informasi yang akurat serta lengkap tetapi tidak keluar atau melebar pada fokus dari penelitian.

### 3. Catatan lapangan (*Field Note*)

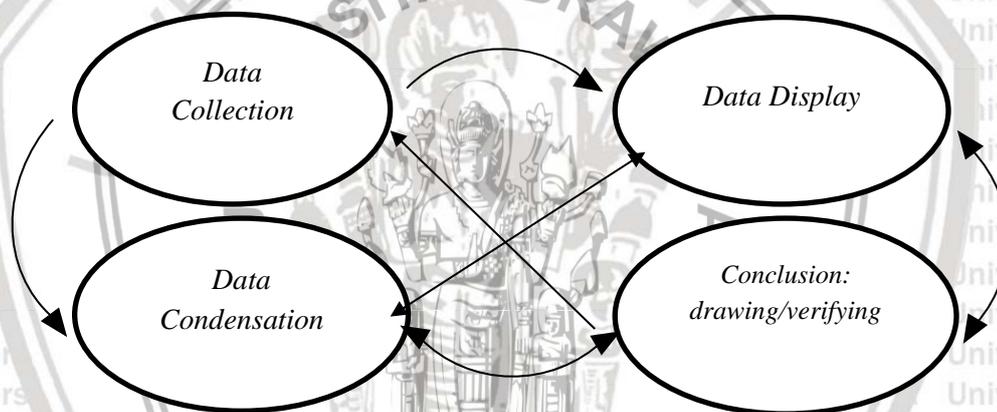
Catatan dibuat sendiri oleh peneliti pada saat melakukan kegiatan observasi atau pengamatan, wawancara dengan narasumber, serta melakukan pencatatan lain terkait hasil dari kegiatan yang dilakukan oleh peneliti.

## G. Analisis Data

Pada saat wawancara, peneliti melakukan analisis terhadap jawaban yang diwawancarai. Apabila jawaban yang diwawancarai setelah dianalisis dinilai belum memuaskan, maka peneliti melanjutkan pertanyaan lagi sampai tahap tertentu, sehingga diperoleh data yang dianggap kredibel. Analisis data dalam penelitian ini dilakukan sejak sebelum memasuki lapangan, selama di lapangan, dan setelah selesai di lapangan. Proses analisis bergerak dari sesuatu hal yang khusus atau spesifik yaitu yang diperoleh di

lapangan, kearah suatu temuan yang bersifat umum, yang muncul melalui analisis data berdasarkan teori yang digunakan.

Sesuai dengan penelitian yang digunakan yaitu penelitian kualitatif, M.B Miles, A.M. Huberman dan J. Saldana (2014:14) mengemukakan bahwa ada tiga bentuk analisis yaitu: kondensasi data, penyajian data, penarikan kesimpulan dan verifikasi. Gambar model interaktif yang diajukan M.B Miles, A.M. Huberman dan J. Saldana:



Gambar 6. *Components of data analysis: Interactive Model*  
(Sumber: Miles, Huberman dan Saldana 2014:14)

Tahapan-tahapan analisis data adalah sebagai berikut:

1. Kondensasi Data (*data condensation*)

Kondensasi data dapat dikatakan sebagai kegiatan merangkum, dimana penulis memilih hal-hal yang pokok, dan memfokuskan pada hal-hal yang penting dari tema dan polanya. Kondensasi data dilakukan setelah peneliti melakukan kegiatan wawancara, observasi dan dokumentasi. Kondensasi data juga dilakukan sesuai dengan indikator yang sudah peneliti tentukan sebelumnya.

## 2. Penyajian Data (*data display*)

Penyajian data bisa dilakukan dalam uraian singkat, berupa bagan, hubungan antar kategori, *flowchart*, dan sejenisnya dalam penyajian data yang biasa digunakan dan yang peneliti gunakan adalah penyajian data yang bersifat naratif.

## 3. Menarik Kesimpulan dan Verifikasi (*Conclusion: drawing/verifying*)

Kesimpulan menjawab rumusan masalah yang dirumuskan sejak awal dan Faktor pendukung serta faktor penghambat baik pada kondisi internal maupun eksternal.

## H. Keabsahan Data

Uji keabsahan data diperlukan untuk menguji tingkat kepercayaan maupun kebenaran dari penelitian yang ditentukan dengan standar yang ada, dalam hal ini yang digunakan oleh penulis untuk melakukan keabsahan data adalah:

### 1. Melakukan *Peer Debriefing*

Teknik ini dilakukan oleh penulis dalam penelitian untuk mendapatkan berbagai masukan baik berupa kritik dan saran dari peneliti lain melalui suatu diskusi.

### 2. Triangulasi

Keabsahan data dalam penelitian ini dibuktikan dengan triangulasi data.

Bentuk triangulasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah triangulasi sumber dan triangulasi teknik seperti yang sudah dijelaskan dalam jenis dan sumber data. Peneliti melaksanakan konfirmasi jawaban suatu

informan dengan membandingkan dengan jawaban informan lain atau dengan jawaban yang diperoleh dari data observasi atau data dokumen.



## BAB V

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

## A. Penyajian Data

## 1. Pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang menurut Undang-Undang

Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, meliputi:

## a. Input (Masukan)

Hadirnya kebijakan pelaksanaan Pilkada secara serentak adalah sebagai upaya memperbaiki sistem Pilkada sebelumnya, sekaligus dalam upaya menata periodeisasi masa jabatan kepala daerah di tingkat Provinsi dan Kabupaten Kota, agar bisa sinkron dengan kebijakan pemerintah pusat. Evaluasi terhadap pelaksanaan Pilkada era sebelumnya juga menjadi masukan, saran dan rekomendasi terhadap perumusan kebijakan Pilkada serentak. Dalam penelitian ini penulis juga mencoba menganalisa dan mengkomparasikan pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang tahun 2010 dengan pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang 2015 sebagai bagian dari *feedback* atas evaluasi kebijakan yang dilakukan.

Pelaksanaan Pilkada secara langsung dan serentak memiliki tujuan untuk merawat iklim demokrasi pemilihan di masyarakat, efisiensi pembiayaan dan efektifitas pelaksanaan, serta memberikan pendidikan politik kepada masyarakat.

Tujuan tersebut menjadi semangat dari pembentukan Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang diinisiasi awal dari PP Nomor 1 Tahun 2014 yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Semangat dan tujuan dalam Undang – Undang

Pilkada tersebut kemudian diterjemahkan melalui tahapan-tahapan Pilkada yang mengatur teknis pelaksanaannya, baik dalam tahapan persiapan maupun tahapan pelaksanaan.

Tabel 2. Partisipasi Masyarakat dalam Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2005-2010

NO	PILKADA	JUMLAH PEMILIH	PARTISIPASI PEMILIH	PEMILIH TIDAK HADIR	PROSENTASE
1	2005	1.768.002	1.206.366	561.636	68,23 %
2	2010	1.881.846	1.121.187	760.659	59,58%

Sumber: Olahan Peneliti, 2019

Tabel 3. Pembiayaan Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2010

INSTITUSI	NPHD	REALISASI
KPU	Rp. 22.130.000.0000	Rp. 19.565.451.561
Panwaslu	Rp. 3.200.000.000	Rp. 3.200.000.000

Sumber: Olahan Peneliti, 2019

Tabel 4. Aktor Pelaksana Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2010

Tingkat	KPU	Panwaslu
Kecamatan	5 Orang	3 Orang
33 Kecamatan	165 PPK	99 Panwascam
Desa	3 Orang	1 Orang
390 Desa	1.170 PPS	1.170 PPL
TPS	7 Orang	1 Orang
4.046	28.322 KPPS	4.046 PTPS

Sumber: Dokumentasi KPU Kabupaten Malang, 2010

Tabel 5. Pencalonan Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2010

BAKAL PASANGAN	USULAN	SYARAT	DUKUNGAN	VERIFIKASI
----------------	--------	--------	----------	------------

<b>CALON</b>					
Rendra Kresna – Subhan	Partai	7,5 Kursi	20		Lolos
M. Geng Wahyudi – Abdul Rahman	Partai	7,5 Kursi	21		Lolos
Agus Wahyu Arifin – Abdul Mujib	Partai	7,5 Kursi	8 Kursi		Lolos
Sutikno – Rizal Safani	Independen	3% (82.031)	78.436		Tidak Lolos
Martiani Setyaningtyas – Bibit Suprpto	Independen	3% (82.031)	81.342		Tidak Lolos

Sumber : Dokumentasi KPU Kabupaten Malang, 2010

Tabel 6. Hasil Rekapitulasi Penghitungan Suara Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2010

<b>PASANGAN CALON</b>	<b>SUARA</b>	<b>PROSENTASE</b>	<b>KETERANGAN</b>
Rendra Kresna – Subhan	672.511	62,04%	-
M. Geng Wahyudi – Abdul Rahman	320.571	29,57%	Menggugat ke MK
Agus Wahyu Arifin – Abdul Mujib	90.877	8,38%	Menggugat ke MK

Sumber: Dokumentasi KPU Kab. Malang, 2010

Hasil evaluasi pelaksanaan pilkada pada tahun 2010 menjadi bahan masukan bagi pelaksanaan penyelenggaraan Pilkada di periode berikutnya yaitu tahun 2015, ada sejumlah evaluasi yang disampaikan oleh KPU Kabupaten Malang periode 2009-2014, yaitu kendala dalam hal daftar pemilih yang diberikan oleh Dispendukcapil, penghitungan di TPS yang menyulitkan petugas KPPS, tidak ada rekapitulasi di Desa dan langsung dilakukan di Kecamatan melalui PPK, yang tidak berjalan dengan baik karena faktor manajemen Sumber Daya Manusia (SDM) dan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM), kemudian juga disampaikan rekomendasi atas hasil pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang tahun 2010 diantaranya adalah perbaikan data oleh Dispendukcapil dan mengaktifkan kembali Pantarlih (Petugas verifikasi faktual pemilih) serta mengadakan rekapitulasi di desa agar rekap di Kecamatan tidak kacau dan bisa berjalan lancar, sehingga rekap di Kabupaten yang dilakukan oleh KPU bisa lebih

matang dan sudah tuntas tidak ada permasalahan lagi, selain itu diharapkan adanya sekretariat ditingkat PPS yang berada di Desa atau Kelurahan. Masukan dan rekomendasi dalam evaluasi pelaksanaan Pilkada Tahun 2010, baik yang berasal dari internal penyelenggara pemilihan di KPU dan Panwas Kabupaten Malang periode 2009-2014, maupun aspirasi, masukan dan tuntutan dari masyarakat terhadap perbaikan pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang menjadi variabel input dalam tahapan pelaksanaan Pilkada di Kabupaten Malang Tahun 2015.



Gambar 7. Debat Kandidat Pilkada Tahun 2015  
 Sumber: Dokumentasi KPU Kabupaten Malang Tahun 2015



Gambar 8. Rakor Iklan Kampanye (18-11-2015)

Sumber: Dokumentasi KPU Kabupaten Malang Tahun 2015

Terkait hal tersebut, Bapak George Da Silva selaku Divisi Penindakan Panwas Kabupaten Malang Periode 2014-2019 juga menyatakan bahwa:

“Tujuan-tujuan Pilkada serentak dalam Pilkada serentak 2015 sudah tercapai, demokrasi berjalan dengan baik meskipun dinamis, termasuk adanya demonstrasi yang terjadi karena dianggap Panwaslu berpihak kepada paslon tertentu dan Panwaslu dianggap tidak menindaklanjuti laporan-laporan yang muncul.” (Hasil wawancara pada tanggal 27 Oktober 2019 pukul 12.40 WIB di Kantor Bawaslu Kabupaten Malang).

Bapak Santoko selaku Ketua KPU Kabupaten Malang Periode 2014-2019 menjelaskan tentang target Partisipasi pemilih dalam Pilkada Tahun 2015 dan beberapa perbedaan dengan Pilkada tahun 2010 bahwa:

“Secara pembiayaan pada saat Pilkada 2015 cukup efisien meskipun memang dibanding Pilkada sebelumnya (2010) ada kenaikan, namun dengan pengetatan anggaran di internal KPU, bahkan anggaran Pilkada 2015 yang masuk dalam NPHD pun masih bersisa 2-3 Miliar. Target partisipasi kami kemarin sebesar 70% partisipasi pemilih, namun ternyata tidak mencapai target dengan berbagai kendala yang ada. Secara tahapan kampanye sama antara Pilkada 2010 dengan 2015, lebih kepada informasi dan media, 2010 belum marak teknologi informasi dan media sosial, 2015 sudah sangat banyak informasi dan media.” (Hasil wawancara pada tanggal 24 Oktober 2019 pukul 20.40 WIB di Wagir, Kabupaten Malang).

#### **b. Proses (Konversi)**

Implementasi Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, diterjemahkan melalui tahapan Pilkada yang disusun melalui dua tahapan yaitu tahapan Persiapan dan Tahapan Pelaksanaan. Pada tahapan persiapan, beberapa hal yang dipersiapkan oleh

penyelenggara pemilihan diantaranya adalah perencanaan program dan anggaran, persiapan daftar penduduk potensial pemilih untuk penyusunan daftar pemilih tetap (DPT), pembentukan panitia pemilihan adhoc, pembentukan pengawas pemilihan, pelibatan pemantau dan partisipasi publik dalam pelaksanaan Pilkada.

Sebagaimana disampaikan oleh Ibu Anis Suhartini selaku PPK Kecamatan Dau Tahun 2015 dan saat ini menjabat sebagai Ketua KPU Kabupaten Malang Periode 2019-2024 menjelaskan terkait data pemilih, pembiayaan kampanye dan evaluasi Pilkada Kabupaten Malang 2015 bahwa:

“Menurut saya sebagai Ketua KPU Kab.Malang 2019-2024, pemuktahiran data tetap harus dilakukan oleh penyelenggara pemilu, meskipun seringkali data yang sudah dimuktahirkan tidak valid, tidak sesuai dengan koreksi. Mengapa penting pemuktahiran data, karena tentunya DPT akan terus bertambah seiring dengan usia penduduk yang mencapai 17 tahun, yang sudah menikah maupun terjadi migrasi penduduk. Harapannya memang untuk mengevaluasi DPT ini, dapat mengevaluasi bersama dengan Dispendukcapil untuk validasi data DPT di masa-masa yang akan datang. Produksi APK oleh KPU berdasarkan undang-undang Pilkada Nomor 8 tahun 2015, semestinya lebih efisien bagi peserta pilkada, namun faktanya pasangan calon tetap memproduksi APK sendiri, sehingga aturan tersebut dianggap tidak efektif dan percuma diatur.” (Hasil wawancara pada tanggal 28 Oktober 2019 pukul 15.50 WIB di KPU Kabupaten Malang).



Gambar 8. Pilkada (APK) 2015  
Sumber: Dokumentasi KPU Kabupaten Malang

Bapak Santoko selaku Ketua KPU Kabupaten Malang Periode 2014-2019

menjelaskan tentang perencanaan program, pengajuan anggaran Pilkada, pemuktahiran DPT, dan evaluasi terhadap Pilkada Tahun 2015 bahwa:

“Secara pembiayaan pada saat Pilkada 2015 cukup efisien meskipun memang dibanding Pilkada sebelumnya (2010) ada kenaikan, namun dengan pengetatan anggaran di internal KPU, bahkan anggaran Pilkada 2015 yang masuk dalam NPHD pun masih bersisa 2-3 Miliar. Pelaksanaan Pilkada cukup demokratis meskipun penuh dinamika. Pelanggaran jadwal banyak terjadi dan menjadi wilayah kerja Panwas. Terkait permasalahan DPT, seharusnya menjadi ranah dan wilayah Pemerintah, bukan penyelenggara, karena permasalahan administrasi kependudukan ini menjadi permasalahan yang selalu terulang. Selalu tidak sinkron dan berubah meskipun sudah dilakukan koreksi. Kebijakan penggunaan KTP/Suket/Pasport untuk mencoblos bagi masyarakat yang belum terdata dalam DPT membuat proses pemuktahiran data menjadi percuma. Undang – Undang Pilkada menurut saya bermasalah, sebaiknya dikembalikan kepada DPRD, karena sangat melelahkan, tujuannya supaya efisien, tapi ternyata toh tidak efisien.” (Hasil wawancara pada tanggal 24 Oktober 2019 pukul 20.40 WIB di Wagir, Kabupaten Malang).

Tabel 7. Pemuktahiran Data Pemilih Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015

Kelamin	DPS	DPT	DPTb 1	DPTb 2	DPT Final
L	1.021.402	1.019.121	1.347	3.770	1.025.068
P	1.044.326	1.032.158	1.281	4.120	1.038.011
L+P	2.073.728	2.051.279	2.628	7.890	2.063.079

Sumber: Dokumentasi KPU Kabupaten Malang, 2015

Bapak Nanang selaku Kepala Sub Bidang Kelembagaan Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Malang menjelaskan mengenai tugas dan peran Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Malang dalam menunjang pelaksanaan tahapan Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2019. Beliau menyebutkan bahwa:

“Tugas Badan Kesatuan Bangsa dan Politik dalam Pilkada yaitu melakukan verifikasi proses pencairan NPHD yang diajukan oleh penyelenggaraan; melakukan pendidikan politik; mendorong partisipasi masyarakat untuk Pilkada dengan melakukan sosialisasi dan pendidikan politik ke segmen-segmen masyarakat; pembagian zonasi sosialiasasi berdasarkan eks kawedanan sebanyak 7 zona, per zona titik sosialisasi sebanyak kurang lebih 200 peserta dan menjadi pengawas eksternal dalam setiap tahapan Pilkada yang dilakukan

oleh penyelenggara.” (Hasil wawancara pada tanggal 24 Oktober 2019 pukul 09.00 WIB di Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Malang).

Tabel 8. NPHD Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2010 dan 2015

INSTITUSI	2010	2015	KETERANGAN
KPU	22,1 M	39,3 M	Naik
PANWAS	3,2 M	11,6 M	Naik

Sumber: Olahan Peneliti, 2019

Aspek teknis yang sangat vital dalam tahap persiapan Pilkada adalah dalam hal pembentukan penyelenggara pemilihan di tingkat bawah, termasuk pengawas penyelenggara pemilihan yang mana merupakan aktor pelaksana kebijakan Pilkada serentak di Kabupaten Malang.

Bapak Santoko selaku Ketua KPU Kabupaten Malang Periode 2014-2019 menjelaskan tahapan pembentukan penyelenggara dalam Pilkada Kabupaten Malang 2015. Beliau menyatakan bahwa:

“Rekrutmen penyelenggara tingkat kecamatan, desa hingga TPS menggunakan jejaring dari KPU sendiri, jaringan ormas dan organisasi serta rekomendasi dari kecamatan atau desa. Jaringan Muhammadiyah, NU, jaringan Nasionalis/Abangan banyak digunakan untuk proses rekrutmen penyelenggara. Rekomendasi yang diajukan berbagai elemen menjadi pertimbangan, namun kewenangan tetap ada di KPU. Peminat menjadi penyelenggara variatif, ada wilayah yang peminatnya besar, ada juga wilayah yang tidak ada peminat, karena kekurangan pendaftar. Karena keterbatasan di sejumlah wilayah maka KPU membuat kebijakan kompromistis, kemudian adanya aturan maksimal 2 kali menjadi penyelenggara itu juga menyulitkan, karena untuk rekrutmen di jaringan Panwas kebijakan tersebut tidak ada.” (Hasil wawancara pada tanggal 24 Oktober 2019 pukul 20.40 WIB di KPU Kabupaten Malang).

Bapak Roni Mustofa selaku Panwascam Tumpang Kabupaten Malang menjelaskan tentang pembentukan, rekrutmen dan kinerja penyelenggara bahwa:

“Kinerja PPL tidak efektif dalam melaksanakan tugasnya dalam pencegahan dan penindakan, lebih kepada tugas administrasi pencatatan hasil suara. Pengawas kelurahan/desa cenderung menghindari konflik, terlebih mereka berada di tingkat desa yang sering berhubungan dengan tim sukses, tokoh masyarakat dan perangkat desa. Yang merekrut PPL, PTPS adalah Panwascam, yg merekrut

PPS dan KPPS adalah PPK. KPU dan Panwas hanya menetapkan dan melantik. Ada intervensi dari Camat untuk rekrutmen PPK, Panwascam, hingga penyelenggara tingkat desa, diduga merupakan intruksi dari Bupati *Incumbent*. Termasuk mobilisasi dukungan untuk pasangan incumbent melalui camat, sekcam, ASN dan kepala desa. Intervensi dari Kades untuk rekrutmen PPS, KPPS, PPL dan PTPS, mengedepankan rekomendasi dari Kades yang merupakan orang-orang Kades atau kerabat Kades.” (Hasil wawancara pada tanggal 16 Oktober 2019 pukul 13.10 WIB di Tumpang, Kabupaten Malang).

Ditambahkan oleh Bapak Suaidi selaku Panwascam Gondanglegi, Kabupaten Malang menjelaskan bahwa:

“Pengawas tingkat desa (PPL) dan Pengawas TPS (PTPS) SK dari Panwascam, dan direkrut oleh Panwascam. Peminat nya di Gondanglegi terbatas sehingga tidak ada intervensi dari desa, kecamatan atau tim sukses. Hubungan PPK dan Panwascam dengan Camat, Kepala Desa baik namun selama proses tahapan Pilkada jarang berkomunikasi.” (Hasil wawancara pada tanggal 19 Oktober 2019 pukul 15.17 WIB di Kecamatan Gondanglegi, Kabupaten Malang).



Gambar 9. Sosialisasi dalam Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015

Sumber: Dokumentasi KPU Kabupaten Malang Tahun 2015

Bapak Madri selaku PPK Kecamatan Pagak Kabupaten Malang, turut menjelaskan terkait kondisi dan kendala pembentukan penyelenggara di wilayahnya, bahwa:

“Dalam tahapan Pilkada Kabupaten Malang 2015, rekrutmen penyelenggara tingkat desa dilakukan melalui PPK, namun banyak juga titipan dan rekomendasi dari Camat dan Kades ataupun tokoh masyarakat berbagai latar belakang yang merekomendasikan nama-nama untuk menjadi penyelenggara.” (Hasil wawancara pada tanggal 19 Oktober 2019 pukul 16.40 WIB di Kecamatan Pagak, Kabupaten Malang).

Tabel 9. Data Penyelenggara Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015

TINGKAT	KPU		PANWAS	
Kecamatan 33 Kecamatan	5 Orang	165 PPK	3 Orang	99 Panwascam
Desa 390 Desa	3 Orang	1.170 PPS	1 Orang	1.170 PPL
TPS 3.672	7 Orang	25.704 KPPS	1 Orang	3.671 PTPS
	1 Orang	3.672 PPDP		

Sumber: Olahan Peneliti, 2019



Gambar 10. Sosialisasi dalam Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015

Sumber: Dokumentasi KPU Kabupaten Malang Tahun 2015



Gambar 11. Sosialisasi dalam Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015  
Sumber: Dokumentasi KPU Kabupaten Malang Tahun 2015



Gambar 12. Sosialisasi dalam Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015  
Sumber: Dokumentasi KPU Kabupaten Malang Tahun 2015



Gambar 13. Sosialisasi dalam Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015  
Sumber: Dokumentasi KPU Kabupaten Malang Tahun 2015



Gambar 14. Sosialisasi dalam Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015  
*Sumber: Dokumentasi KPU Kabupaten Malang Tahun 2015*



Gambar 15. Sosialisasi dalam Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015  
*Sumber: Dokumentasi KPU Kabupaten Malang Tahun 2015*



Gambar 16. Sosialisasi dalam Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015  
Sumber: Dokumentasi KPU Kabupaten Malang Tahun 2015



Gambar 17. Sosialisasi dalam Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015  
Sumber: Dokumentasi KPU Kabupaten Malang Tahun 2015



Gambar 18. Sosialisasi dalam Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015  
 Sumber: Dokumentasi KPU Kabupaten Malang Tahun 2015

Dalam tahapan persiapan, upaya sosialisasi terkait tahapan, pengumuman partisipasi pemantau dan partisipasi publik dalam pelaksanaan Pilkada merupakan suatu hal yang harus dilakukan oleh KPU dan Panwas, termasuk dengan menggandeng organisasi, lembaga, komunitas dan masyarakat secara umum, agar memudahkan pelaksanaan tahapan demi tahapan Pilkada. Bapak Sofyan selaku Wakil Ketua Ormas Pemuda Muhammadiyah Kabupaten Malang sekaligus sebagai PPK Kecamatan Tumpang menjelaskan peran Ormas Muhammadiyah bahwa:

“Peran Ormas Muhammadiyah atau Pemuda Muhammadiyah, Muhammadiyah tidak memberikan dukungan sebagai organisasi, karena Muhammadiyah Netral dan tidak berafiliasi kepada pasangan manapun. Namun secara pribadi-pribadi banyak kader Muhammadiyah juga terlibat pada Tim Pemenangan Pilkada pasangan calon yang berkompetisi. Selain itu kader Muhammadiyah banyak yang terlibat dan berpartisipasi sebagai penyelenggara Pilkada, baik di tingkat Kabupaten hingga desa dan TPS sebagai KPU, PPK, PPS maupun KPPS. Sebagian lagi juga ada yang berpartisipasi sebagai pengawas Pilkada. Hampir di

semua kecamatan yang ada di Kabupaten Malang terisi oleh kader-kader Muhammadiyah sebagai penyelenggara Pilkada.” (Hasil wawancara pada tanggal 19 Oktober 2019 pukul 11.30 WIB di Tumpang, Kabupaten Malang).

Bapak Khusnul Hakim selaku Ketua Ormas GP Ansor Kabupaten Malang menyebutkan bahwa:

“Selain banyak yang tersebar menjadi Tim Sukses, kader-kader NU juga banyak yang berpartisipasi sebagai penyelenggara Pilkada dari tingkat Kabupaten, Kecamatan, Desa hingga TPS, baik jejaring KPU maupun sebagai jejaring Pengawas Pilkada. Warga NU dan Ansor menghormati hasil Pilkada Kabupaten Malang 2015 kemarin, termasuk hasil putusan gugatan MK yang diajukan oleh pasangan Dewanti – Masrifah, toh pada akhirnya semuanya bisa menerima hasil Pilkada Kota Malang dan tidak ada gejolak berarti, karena kesuksesan Pilkada Kabupaten Malang banyak diantaranya karena partisipasi dari warga NU di Kabupaten Malang.” (Hasil wawancara pada tanggal 30 Oktober 2019 pukul 13.30 WIB di Kantor PD Jasa Yasa, Kabupaten Malang).

Bagi kontestan, tim pasangan calon, partai politik dan yang berkepentingan dalam kontestasi Pilkada, tahapan persiapan yang dilakukan oleh KPU dan Panwas menjadi perhatian penting. Bapak Faiz Wildan selaku Sekretaris Tim Rendra Center, Relawan Madep Manteb Maneteb, menyebutkan bahwa:

“Relasi kami baik dengan penyelenggara Pilkada, karena sudah banyak mengenal secara personal dalam organisasi masing-masing. Meskipun berelasi baik, posisi penyelenggara tetap netral dan tidak berpihak ke pasangan mana pun. Penyelenggara Pilkada dianggap sudah melaksanakan tugasnya dengan baik, meskipun Tim Relawan sempat protes terkait jumlah DPT dan pemuktahiran DPT, lain-lain tetap banyak yang perlu diperbaiki. Namun secara umum kinerja mereka profesional. Rekrutmen penyelenggara hingga tingkat kecamatan dan desa berjalan fair, dimana banyak diantaranya orang-orang yang memang terlibat dalam proses pembangunan di wilayahnya, baik di tingkat kecamatan dan desa. Terkait dengan keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM), suatu hal yang lumrah, apalagi wilayah Kabupaten Malang sangat luas. Proses sosialisasi memang dirasa kurang maksimal dilakukan, terlebih dengan luas wilayah dan kondisi masyarakat Kabupaten Malang, termasuk keterbatasan jumlah Alat Peraga Kampanye yang dicetak dan dipasang oleh KPU sangat terbatas, perlu ditingkatkan jumlahnya. Kemudian pemaksimalan kinerja dari penyelenggara dengan melibatkan relawan-relawan untuk sosialisasi terkait Pilkada, langkah menggandeng organisasi-organisasi ketika itu sudah sangat baik. Kebijakan APK yang dicetak oleh KPU tidak efektif, karena toh juga akan dilanggar oleh pasangan calon. Seharusnya diberikan keleluasaan kepada pasangan calon untuk memproduksi APK, sebagai bagian dari menyemarakkan Pilkada Kabupaten Malang. Aturan tersebut sebaiknya dievaluasi, karena membatasi kreatifitas pasangan calon. Penyelenggara tidak perlu membatasi, karena pasangan calon ketika memutuskan mencalonkan diri tentunya harus

mempersiapkan logistiknya untuk berkampanye. Terkait dana kampanye paslon Rendra – Sanusi, secara pasti (jumlahnya) yang paham pasangan calon, namun kalau 20 Miliar saja jelas kami keluar.” (Hasil wawancara pada tanggal 22 Oktober 2019 pukul 16.10 WIB di Kantor PD Jasa Yasa, Kabupaten Malang dan tanggal 29 November 2019 via telfon).

PDIP sebagai partai terbesar di Kabupaten Malang pada tahun 2015, yang juga merupakan salah satu pengusung pasangan calon, tahapan persiapan merupakan tahapan yang strategis dan vital. Bapak Darmadi selaku Bapilu PDIP Kabupaten Malang tahun 2014-2019, Sekretaris PDIP Kabupaten Malang Periode 2019-2024 dan Anggota DPRD Kabupaten Malang 3 periode menyatakan bahwa:

“Yang menjadi Evaluasi dari PDIP dalam Pilkada 2015 lebih terkait pada sistem Pilkada, khususnya terkait pembiayaan pasangan calon, termasuk laporan dana kampanye. Biaya yang besar dalam operasional pencalonan kandidat Pilkada menjadi perhatian kami, meskipun sebagian kebutuhan kampanye diproduksi oleh KPU seperti alat peraga kampanye, namun untuk kebutuhan biaya pemasangan dan operasional tentunya Tim dan Pasangan Calon juga mengeluarkan pembiayaan untuk kampanye. Pencetakan APK oleh KPU juga tidak terlalu efektif dalam menekan biaya kampanye, karena toh pasangan calon juga mencetak dan mendistribusikan ke seluruh wilayah di Kabupaten Malang, apalagi dengan kondisi Kabupaten Malang yang sangat luas dan medannya sulit. Bahan kampanye yang dicetak oleh KPU juga beberapa jenis tidak efektif dan tidak sesuai dengan kebutuhan untuk dipasang, sehingga sebagian tidak kami gunakan dalam masa kampanye. Perihal jumlah biaya yang dikeluarkan pasangan Dewanti – Masrifah pada Pilkada 2015, perkiraan antara 10 - 15 Miliar” (Hasil wawancara pada tanggal 4 November 2019 pukul 16.40 WIB di Kantor DPRD Kabupaten Malang dan via telfon pada tanggal 30 November 2019).

Tabel 10. Biaya Kontestasi Pasangan Calon

NO	PASANGAN CALON	LDK KE KPU	INFORMAN
1	Rendra Kresna – Sanusi	Rp. 2.237.500.000	>Rp.20 Miliar
2	Dewanti – Masrifah Hadi	Rp.674.000.000	Rp. 15 – 20 Miliar
3	Nurcholis – M. Mufid	Rp. 15.000.000	Rp. 7 Miliar

Sumber: Olahan Peneliti, 2019

Tahapan Persiapan juga mengatur tentang keterlibatan pemantau Pilkada untuk turut berpartisipasi dalam pengawasan Pilkada Kabupaten Malang 2015. Bapak George Da Silva selaku Divisi Penindakan Panwas Kabupaten Malang Periode 2014-2019 menyampaikan terkait pemantau Pilkada Kabupaten Malang 2015 sebagai berikut :

“Pemantau Pilkada waktu itu ada dari FIMM (Forum Independen Masyarakat Malang) dengan Ketua Ahmad Subaryo. Panwaslu sempat juga dilaporkan ke DKPP oleh FIMM karena dianggap berpihak ke Paslon tertentu. Panwas juga dilaporkan oleh Paslon kepada DKPP, karena dianggap berpihak, namun sebenarnya lebih karena ketidakpahaman aturan oleh Tim Paslon, sehingga Panwas dianggap berpihak dan tidak mau memproses laporan pelanggaran yang terjadi.” (Hasil wawancara pada tanggal 27 Oktober 2019 pukul 12.40 WIB di Bawaslu Kabupaten Malang).

Tabel.11 Lembaga Pemantau  
Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015

Nama Lembaga	Alamat	Pendanaan
Forum Independen Masyarakat Malang (FIMM)	Kota Malang	Sumbangan Pengurus / Iuran Anggota
Institute Sosial Demokrasi	Kota Malang	Iuran Anggota

Sumber: Dokumentasi KPU Kab.Malang, 2015

Salah satu LSM yang eksis di Kabupaten Malang, yaitu LSM LIRA (Lumbung Informasi Rakyat), disampaikan oleh Bapak Zuchdy selaku Bupati LSM LIRA Kabupaten Malang menyebutkan bahwa:

“Dalam Pilkada Kabupaten Malang 2015, LSM LIRA tidak mendaftarkan diri menjadi Pemantau Pilkada, berbeda dengan di Pilkada Kabupaten Malang 2010 yang mana LSM LIRA berperan aktif sebagai pemantau Pilkada dengan menerjukkan hampir 800 orang relawan pemantau independen dari anggota dan jejaring LIRA di Kabupaten Malang. Meskipun tidak menjadi pemantau resmi dalam Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015, namun LIRA turut memantau tahapan demi tahapan yang diselenggarakan oleh KPU Kabupaten Malang, termasuk banyak mendengar dan menerima informasi atas berbagai laporan dari masyarakat terkait dinamika Pilkada Kabupaten Malang. Sebagian anggota LIRA juga banyak yang terdaftar sebagai penyelenggara Pilkada baik di tingkat kecamatan maupun tingkat desa.” (Hasil wawancara pada tanggal 01 November 2019 pukul 14.40 WIB di Kantor LIRA Kabupaten Malang).



Gambar 19. Bimtek Hotel Orchids Batu Tahun 2015  
 Sumber: Dokumentasi KPU Kabupaten Malang Tahun 2015



Gambar 20. Bimtek Tungsura Ruang Rapat KPU Tahun 2015  
 Sumber: Dokumentasi KPU Kabupaten Malang Tahun 2015

Setelah tahapan persiapan, tahapan berikutnya adalah tahapan pelaksanaan.

Dalam tahapan pelaksanaan mengatur tugas fungsi dan kewenangan penyelenggara dan pengawas penyelenggara, Bapak George Da Silva selaku Divisi Penindakan Panwas Kabupaten Malang Periode 2014-2019 juga menyatakan bahwa :

“Dalam Pilkada Kabupaten Malang 2015 permasalahan penting salah satunya terkait tenggang waktu proses pelaporan pelanggaran, perbandingan saja dalam Pemilu Legislatif masa waktu sebanyak 14 hari kerja, sedangkan dalam pilkada kabupaten malang 2015 tenggang waktu masa proses laporan selama 7 hari kalender. Selain itu kelemahan Panwas dalam Pilkada 2015 hanya bisa

mengundang paslon, bukan memanggil paslon dan tidak ada sanksi bagi paslon bila tidak memenuhi undangan tersebut. Selain itu panwas tidak memiliki hak untuk menyita atau memanggil paksa, harus ada putusan pengadilan untuk melakukan hal tersebut. Sedangkan di Undang-Undang Nomor 10 sudah tidak perlu putusan pengadilan, diantaranya ada kewenangan kepolisian untuk bisa melakukan penyitaan atau pemanggilan paksa terhadap pasangan calon atau tim pasangan calon.” (Hasil wawancara pada tanggal 27 Oktober 2019 pukul 12.40 WIB di Bawaslu Kabupaten Malang).



Gambar 21. Deklarasi Pilbup Damai, Tolak golput dan Tolak Politik Uang 2015  
Sumber: Dokumentasi KPU Kabupaten Malang Tahun 2015

Terkait kewenangan Panwas dalam tahapan pelaksanaan Pilkada, Bapak Wahyudi selaku Ketua Panwas Kabupaten Malang Periode 2009 – 2014, 2014 – 2019, 2019 – 2024 menjelaskan bahwa:

“Panwas melaksanakan Undang-Undang namun secara substansi tidak mencerminkan kalau Panwas punya kewenangan yang signifikan dalam penindakan dari hasil pengawasan yang dilakukan terhadap potensi pelanggaran. Pencegahan coba dilakukan sebisa mungkin namun proses penindakan juga dilakukan tatkala ada potensi pelanggaran, namun syarat untuk menindak itu yang lemah. Meski sudah direvisi dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 pun, Panwas tidak serta merta memiliki kewenangan yang kuat, karena tidak punya pasal Junto yang sifatnya terputus dan terpisah. Perbawaslu yang ada hanya mengikuti Undang-Undang, menjelaskan teknis. Terkait Pilkada, Panwas punya kewenangan menyelesaikan sengketa, baik antara pasangan calon atau akibat keputusan dari KPU yang tidak diterima oleh Paslon, sehingga ada penolakan, disini kemudian Panwas berusaha menyelesaikan sengketa. Sengketa sifatnya adalah penyelesaian, secara langsung pada saat itu juga, misalkan dalam hal penempatan alat peraga kampanye yang tumpang tindih,

maka ketika ada laporan, maka Panwas harus menyelesaikan secara cepat dan langsung.” (Hasil wawancara pada tanggal 27 Oktober 2019 pukul 15.10 WIB di Bawaslu Kabupaten Malang).

Program edukasi politik, sosialisasi dan kampanye menjadi bagian dalam tahapan pelaksanaan Pilkada, sebagaimana disampaikan oleh Bapak Santoko selaku Ketua KPU Kabupaten Malang Periode 2014-2019 yang menjelaskan bahwa:

“Sosialisasi Pilkada 2015 kemarin terkendala anggaran, pengajuan 65 Miliar yang kemudian disetujui 43 Miliar, akhirnya yang banyak terkorbankan adalah anggaran pos sosialisasi Pilkada, bisa jadi hal tersebut merupakan bagian dari strategi politik Pemerintah Kabupaten Malang ketika itu. Beda dengan misalnya Kota Batu, dengan hanya 3 Kecamatan, tentu sosialisasi Pilkada bisa lebih maksimal bahkan mungkin bisa sampai tingkat RT Debat publik direncanakan dilakukan 2 kali dari maksimal 3 kali sesuai Undang – Undang, namun pelaksanaan Cuma dilakukan 1 kali karena kandidat tidak bersedia melakukan debat kedua, namun penolakan ini tidak dikenakan sanksi tidak seperti di Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang sudah diatur sanksi bagi Paslon yang tidak bersedia berpartisipasi. Dukungan KTP calon independen untuk pasangan Nurcholis – Mufid banyak diantaranya yang masih atas nama Pak Rendra Kresna, blangko dukungan belum sempat dipotong atau diganti. Bagi KPU ketika itu yang terpenting adalah proses verifikasi faktual dilewati dengan baik. Ketika itu pun tidak ada komplain terhadap pasangan calon independen dari pasangan calon yang lain. Terkait pelanggaran jadwal bukan ranah KPU namun menjadi ranah Panwas, karena KPU hanya pelayan yang mengatur jadwal kampanye paslon saja, memberikan panggung untuk paslon, dan memberikan amunisi berupa (APK).” (Hasil wawancara pada tanggal 24 Oktober 2019 pukul 20.40 WIB di Wagir, Kabupaten Malang).



Gambar 22. Sosialisasi dalam Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015  
Sumber: Dokumentasi KPU Kabupaten Malang Tahun 2015

Salah satu kontestan dalam Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015, Bapak Nurcholis selaku Calon Bupati Independen menjelaskan dinamika tahapan pelaksanaan Pilkada yang dilaluinya, disampaikan bahwa:

“Saya maju menjadi calon independen atas permintaan dan perintah dari Bupati incumben Rendra Kresna, untuk mensiasati bilamana cuma ada 1 pasangan calon, sehingga dikhawatirkan menunda pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang. Penggalangan dukungan KTP sampe sebanyak 2 Pick Up, sejumlah sekitar 250.000 dukungan KTP, melalui dukungan dan bantuan Camat, Kepala Desa, Tokoh Masyarakat, Ormas bahkan RT, RW. Sempat ada kekurangan 56.000 KTP, karena banyak sekali KTP yang ganda, bahkan sampe merubah NIK dan identitas KTP untuk satu nama dengan alamat domisili yang berbeda, karena dulu belum semuanya E-KTP, sehingga tidak begitu kelihatan. Ketika dilakukan verifikasi faktual, *sampling* yang dilakukan sudah dikondisikan terlebih dahulu dengan mendapatkan bocoran nama-nama yang akan diverifikasi dari penyelenggara, sehingga tim independen bergerak terlebih dahulu sebelum ada verifikasi faktual. Sudah terkondisikan semua penyelenggara untuk mengamankan verifikasi faktual calon independen. Biaya penggalangan dukungan independen hingga lolos verifikasi termasuk pengkondisian berbagai macam pihak mencapai 7 Miliar. Data dukungan KTP untuk independen awalnya diperuntukan untuk calon incumben Rendra Kresna, maka kemudian di blanko dukungan masih banyak yang tertulis dukungan untuk Rendra Kresna, meskipun banyak juga yang sudah berupaya diganti. Karena gonjang ganjing partai pengusung khususnya Golkar, maka sempat dipersiapkan opsi untuk maju independen untuk Bupati incumben. Letak geografis Kabupaten Malang yang sangat luas sempat menyulitkan proses penggalangan dukungan. Setelah lolos verifikasi faktual, kami mendapatkan sertifikat dari KPU (Santoko) bahwa lolos sebagai calon independen. Dua pasangan calon yang lain sebenarnya tidak lolos persyaratan, namun karena kedua pasangan calon lain memiliki kekurangan masing-masing maka kemudian sama-sama diloloskan KPU. Kekurangan berkas kedua paslon yang kurang adalah berkas LHKPN, mengapa saya tahu, karena yang mengurus dokumen pasangan Rendra Kresna – Sanusi adalah saya yang notabene sama-sama bakal calon kepala daerah Kabupaten Malang. Dalam perjalanan kami sempat ingin mundur dari pencalonan karena setelah lolos dari verifikasi faktual dan resmi ditetapkan sebagai calon, kami merasa tidak diurus oleh bupati *incumbent* dan tim yang dulu meminta kami maju, namun karena adanya sanksi pidana 5 tahun dan denda 2 Miliar maka kami mengurungkan niat untuk mundur. *Missed communication* antara kami dengan pasangan incumben sempat terjadi, karena pemasangan APK yang dicetak dan dipasang oleh KPU dikira oleh incumben bahwa Nurcholis dan Mufid (pasangan independen) serius maju, karena ketidaktahuan aturan undang-undang bahwa APK dicetak dan dipasang oleh KPU dengan jumlah masing-masing sama bagi setiap pasangan calon. KPU dan Bawaslu menurut saya juga memiliki keberpihakan kepada incumben, karena pendanaan Pilkada bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Hasil Pilkada kemarin kami mendapatkan sekitar 3%

suara atau sekitar kurang lebih 50.000 suara. Menurut saya banyak terjadi penggelembungan dan pergeseran suara pada rekapitulasi dari TPS, PPK hingga KPU.” Sedangkan ASN, Kades dan Perangkat Desa mayoritas ke Bupati incumben karena 1 tahun sebelum Pilkada, banyak program-program pemerintah yang sifatnya bantuan langsung, bantuan hibah dan bantuan sosial kepada desa melalui program Bina Desa. Apalagi dalam Pilkades (Pemilihan Kepala Desa) sebelum Pilkada 2015, Bupati ikut mengkondisikan melalui orang-orangnya” (Hasil wawancara pada tanggal 27 Oktober 2019 pukul 18.40 WIB di Turen, Kabupaten Malang).

Salah satu kegiatan dalam tahapan pelaksanaan yang menyita perhatian adalah dalam tahapan pendaftaran dan verifikasi persyaratan calon, khususnya pasangan calon dari jalur independen. Disampaikan oleh Ibu Anis Suhartini selaku PPK Kecamatan Dau tahun 2015 dan saat ini menjabat sebagai Ketua KPU Kabupaten Malang Periode 2019-2024 menjelaskan bahwa:

“Verifikasi faktual independen tidak ada masalah secara administrasi, namun bilamana mau jujur, banyak penyelenggara yang tutup mata ketika verifikasi faktual dukungan KTP. Banyak masyarakat yang KTP nya masuk sebagai pendukung independen juga banyak bertanya-tanya kenapa KTP nya bisa masuk, bahkan KTP saya (Anis Suhartini) yang ketika itu menjadi penyelenggara di PPK saja bisa masuk data KTP pendukung independen. Namun realita di masyarakat, ketika diminta mencabut dukungan yang sudah masuk, masyarakat juga tidak bersedia. Untuk di Kecamatan Dau, dukungan KTP independen kepada Nurcholis – Mufid, banyak ditemukan dukungan KTP yang aslinya untuk calon incumben Rendra Kresna.” (Hasil wawancara pada tanggal 28 Oktober 2019 pukul 15.50 WIB di KPU Kabupaten Malang).

Tabel 12. Syarat Pencalonan dan Penetapan Pasangan Calon

Pasangan Calon	Usulan	Syarat Dukungan	Jumlah Dukungan	Keterangan
Rendra Kresna – Sanusi	5 Parpol	10 Kursi	34 Kursi	Lolos
Dewanti – Masrifah Hadi	1 Parpol	10 Kursi	13 Kursi	Lolos
Nurcholis – Mufid	Independen	157.904	204.464	Lolos

Sumber: Dokumentasi KPU Kab.Malang, 2019

Penjelasan lain disampaikan oleh Bapak Sofyan selaku Wakil Ketua Ormas Pemuda Muhammadiyah Kabupaten Malang dan sebagai PPK Tumpang, yang menjelaskan bahwa:

“Verifikasi Faktual calon independen di PPK yaitu Verifikasi faktual independen berjalan lancar, meskipun banyak masyarakat yang KTP nya menjadi bagian dukungan pasangan independen tidak mengakui dukungan tersebut, namun ketika diminta tanda tangan tidak mendukung mereka menolak, sehingga tetap

dinyatakan sebagai dukungan kepada calon independen Nurcholis – Mufid. Yang menarik ketika verifikasi faktual independen di PPK, ada upaya pengkondisian untuk meloloskan pasangan independen Nurcholis – Mufid, dengan pemberian uang kepada PPK – PPS – Panwascam dan PPL, masing-masing diberikan uang sebesar Rp.250.000 – Rp.500.000. Lolosnya verifikasi faktual calon independen Nurcholis – Mufid tidak terlepas dukungan dari *incumbent* Rendra Kresna, yang mempersiapkan calon independen sebagai calon boneka bilamana tidak ada calon lain, menghindari diundurnya pelaksanaan Pilkada karena calon tunggal. Banyak masyarakat yang KTP nya masuk sebagai pendukung calon independen namun tidak mengenal dan mengetahui calon independen yang didukung, karena bisa jadi penggalangan dukungan KTP dilakukan melalui Camat, Kades maupun Dispendukcapil ataupun Koperasi.” (Hasil wawancara pada tanggal 19 Oktober 2019 pukul 11.30 WIB di Tumpang, Kabupaten Malang).

Tabel 13. Dukungan Calon Perseorangan  
Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015

Nama Pasangan Calon	Tahap 1	Tahap 2	Total
Nurcholis – M. Mufid	139.762	64.702	204.464

Sumber: Olahan Peneliti, 2019

Turut menjelaskan program dan kegiatan lainnya dalam tahapan pelaksanaan Pilkada, Bapak Roni Mustofa selaku Panwascam Tumpang Kabupaten Malang menyampaikan terkait pemungutan suara, verifikasi dan pelanggaran kampanye, bahwa:

“Pada saat pelaksanaan Pilkada di hari H tidak ditemui permasalahan yang berarti, lebih kepada permasalahan kesalahan hitung di TPS, namun tidak sampai terjadi buka kotak suara. Terkait calon independen, penggalangan dukungan berupa KTP dilakukan melalui Kades dan Sekcam, awalnya untuk bupati incumbent Rendra Kresna, namun diperjalanan kemudian digunakan oleh pasangan Nurcholis – Mufid, ketika verifikasi faktual di PPK terkait dukungan KTP untuk incumbent, penyelenggara dikondisikan untuk meloloskan verifikasi faktual sehingga dapat lolos. Ada pelanggaran kampanye di wilayah Tumpang, pelanggaran jadwal kampanye, pelanggaran oknum pemerintah seperti Sekcam, Camat, Kepala Desa yang cenderung berpihak kepada Incumbent dan ikut dalam kampanye Paslon incumbent. Namun ada juga beberapa Kepala Desa yang mendukung pasangan calon Dewanti – Masrifah, yaitu Kepala Desa yang berbasis Nasionalis / abangan atau basis PDIP. Pelanggaran kampanye yang dilakukan oleh pasangan Dewanti – Masrifah dilaporkan kepada Panwas, sedangkan pelanggaran kampanye yang dilakukan oleh pasangan incumbent Rendra – Sanusi cenderung dibiarkan. Praktek politik uang, pemberian sarung, pembagian sembako dilakukan oleh 2 pasangan calon yaitu Rendra – Sanusi dan Dewanti – Masrifah, namun karena tidak ada saksi yang berani melaporkan maka dibiarkan oleh penyelenggara di tingkat desa. Secara mental, panwascam dan PPL tidak berani menindak bila terjadi pelanggaran, dikarenakan takut, tidak

percaya diri serta menganggap bahwa bila tidak ada laporan pelanggaran dianggap berkinerja baik.” (Hasil wawancara pada tanggal 16 Oktober 2019 pukul 13.10 WIB di Tumpang, Kabupaten Malang).

Ditambahkan oleh Bapak Suaidi selaku Panwascam Gondanglegi, Kabupaten Malang, yang menjelaskan bahwa:

“Hubungan dengan PPK Gondanglegi baik, kinerjanya juga baik, apabila ada masalah bisa diselesaikan dan dikomunikasikan. Ada sempat terjadi permasalahan dan kesulitan ketika proses verifikasi dukungan calon independen (Nurcholis – Mufid) dari warga masyarakat Gondanglegi, sebanyak 4000’an dukungan KTP yang dikoordinir oleh tim sukses independen. Namun ketika diverifikasi faktual oleh PPK Gondanglegi yang dibantu oleh PPS nya, banyak kendala yang terjadi, seperti tidak tahu dengan sosok calon independen yang didukung, data dukungan yang tidak sah, dan keengganan masyarakat untuk didatangkan ke kantor kecamatan sebagai bukti dukungan, namun tidak mau untuk menandatangani keberatan. Verifikasi faktual independen kompromistis (menutup mata), dukungan terhadap calon independen tidak sesuai dengan dukungan sebenarnya (untuk Pak Rendra/incumben). Terkait administrasi pelaksanaan penggunaan hak pilih masyarakat dijelaskan tidak ada masalah berarti pada saat hari pencoblosan, masyarakat bisa mencoblos dengan lancar, bagi masyarakat yang belum terdata dalam DPT, tetap dapat mencoblos dengan menunjukkan E-KTP atau Surat Keterangan atau KK atau Paspor kepada KPPS, 1 jam sebelum TPS ditutup.” Indikasi pelanggaran kampanye yaitu Indikasi pelanggaran oleh Cawabup Sanusi dengan melakukan kampanye diluar jadwal, pelanggaran administrasi. Indikasi pelanggaran oleh dewanti dengan menghadiri agenda bagi-bagi sembako, namun ditegur dan tidak diperbolehkan turun bersama masyarakat. Tidak ditemukan pelanggaran kampanye oleh ASN, Camat, kades dan perangkat desa. Ada indikasi kampanye dilakukan di rumah salah satu kades untuk pasangan incumben Rendra – Sanusi, kemudian dilaporkan ke Panwas, dilakukan kajian namun tidak ada sanksi.” (Hasil wawancara pada tanggal 19 Oktober 2019 pukul 15.17 WIB di Gondanglegi, Kabupaten Malang).

Bapak Fatah selaku Panwas Kabupaten Malang 2014-2019 sekaligus Divisi Hukum KPU Kabupaten Malang Periode 2019-2024 memiliki perbedaan pendapat dengan beberapa informan yang penulis sebutkan sebelumnya. Beliau menjelaskan bahwa :

“Verifikasi faktual dukungan independen tidak ada permasalahan, Panwas ketika itu hanya mengawasi kinerja KPU dalam melakukan tahapan verifikasi faktual apakah sudah sesuai prosedur.” (Hasil wawancara pada tanggal 28 Oktober 2019 pukul 16.40 WIB di Kabupaten Malang).

Bapak Madri selaku PPK Kecamatan Pagak Kabupaten Malang, turut pula menyampaikan bahwa:

“Proses verifikasi faktual yang dilakukan untuk dukungan independen juga berjalan dengan baik, meskipun banyak penyelenggara yang kemudian mengeluhkan beratnya tugas mereka dalam verifikasi faktual independen yang tidak sebanding dengan honor yang mereka terima. Dengan kondisi tersebut akhirnya banyak terjadi pembiaran dan tutup mata nya penyelenggara dalam verifikasi faktual independen, meskipun sebenarnya banyak dukungan KTP yang ganda atau tidak memenuhi syarat.” (Hasil wawancara pada tanggal 19 Oktober 2019 pukul 17.40 WIB di Pagak, Kabupaten Malang).

Terkait sejumlah pelanggaran kampanye yang terjadi dalam Pilkada Kabupaten Malang 2015, Bapak Wahyudi selaku Ketua Panwas Kabupaten Malang Periode 2009 – 2014, 2014 – 2019, 2019 – 2024 menjelaskan bahwa:

“Nama Dewanti mencantumkan Rumpoko (Nama suami / Walikota Batu) yang tidak sesuai dengan nama asli / identitas asli. Adanya pencantuman foto Walikota Batu Edi Rumpoko dalam APK pasangan Dewanti – Masrifah yang dicetak KPU, akhirnya diminta Panwas untuk mengganti seluruh APK yang ada foto Walikota Batu karena melanggar aturan KPU dan UU. Sengketa sempat muncul ketika itu pada saat penggunaan nama Rumpoko di nama Dewanti, yang ketika itu diprotes dan dilaporkan oleh Lembaga pemantau Independen (FIMM), akhirnya dipertanyakan dan dikaji, karena nama calon harus sesuai dengan nama asli di KTP atau Akta Lahir, ketika itu dilakukan investigasi dengan memanggil Bu Dewanti, harus ada pembuktian bahwa nama Dewanti sesuai KTP dengan Dewanti Rumpoko adalah orang yang sama. Sengketa sifatnya adalah penyelesaian, secara langsung pada saat itu juga, misalkan dalam hal penempatan Alat Peraga Kampanye yang tumpang tindih, maka ketika ada laporan maka Panwas harus menyelesaikan secara cepat dan langsung. Adanya laporan terhadap netralitas kepala desa dan ASN, contoh pengumpulan Kades dan Camat diluar Kabupaten Malang oleh Pak Rendra, yang ketika itu sudah cuti, kami coba dalam namun kami menyadari investigasi kami lemah, apalagi tempat kejadian dilakukan di luar Kabupaten Malang, sehingga kami kesulitan karena diluar teritori kami. Ada juga laporan pelanggaran kampanye yang melibatkan orang asing dalam kampanye Dewanti – Masrifah menggunakan orkes keliling kontainer di Pantai Malang Selatan. Setelah diinvestigasi kami tetapkan pelanggaran administrasi karena melibatkan orang asing dalam kampanye tersebut. Beberapa kali Demo yang terjadi di Panwas lebih kepada substansi bahwa Panwas harus menindak sesuai dengan aturan, pelanggaran yang berasal dari temuan atau laporan harus diproses, dilakukan klarifikasi, pleno dan kajian terhadap laporan/temuan, kemudian bersama GAKUMDU proses akan lebih dinamis, karena melibatkan Polres, Kejaksaan yang nuansanya adalah pelanggaran Pidana (KUHAP) sebagai acuannya, padahal Panwaslu sendiri punya aturan sendiri yang sifatnya *Lex Specialis*, sehingga seringkali menjadi tidak nyambung karena beda aturannya. Pelanggaran masuk ke Gakumdu yang sifatnya berpotensi pidana, sedangkan yang sifatnya administratif hanya masuk

dalam pembahasan internal Panwas.” (Hasil wawancara pada tanggal 27 Oktober 2019 pukul 15.10 WIB di Kabupaten Malang)

Tabel 14. Laporan dan Temuan Pelanggaran  
Pada Tahapan Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015

No	Tahapan	Bentuk Temuan / Pelanggaran	Pelapor	Penindakan
1	Penyusunan daftar pemilih	Pemilih ganda dalam DPS di 33 Kecamatan	Tim Paslon No.2	Rekomendasi ke KPU untuk menindaklanjuti
		Pemetaan lokasi TPS kepada PPK Ngajum	Panwaslih Ngajum	Rekomendasi pemetaan DPT sesuai domisili
2	Pencalonan	Keterangan palsu perbedaan nama calon di KTP dengan di Ijazah	Pemantau Independen (FIMM)	Rekomendasi ke KPU untuk menggunakan UU No.24 Tahun 2013 tentang administrasi kependudukan perihal perubahan nama
		Pelanggaran administrasi 12 kali oleh KPU dan pasangan calon No.1 dan No.2	Temuan Panwas dan Laporan Masyarakat	Penindakan, kajian dan penerapan sanksi administratif
3	Kampanye	Pelanggaran pidana 25 kali oleh Paslon No.1 dan No.2	Temuan Panwas dan Laporan Masyarakat	Kajian bersama Gakkumdu, namun tidak diteruskan karena tidak diatur sanksi hukum dan tidak ada kewenangan
		Pelanggaran diluar administrasi dan pidana sebanyak 2 kali	Temuan Panwas	
4	Pengadaan dan distribusi logistik	Surat suara yang tertukar di Kecamatan Wajak	Temuan Panwas	Penundaan proses pemungutan suara
5	Pemungutan dan penghitungan suara	Pencoblosan ganda di TPS 6 dan 7, desa sidoluhur, kecamatan lawang	Laporan Masyarakat	Kajian di sentra Gakkumdu, merekomendasikan buka kotak suara
		39 temuan pelanggaran pidana, seperti politik uang, pembagian sarung, baju, jilbab, wisata gratis ke Jatim Park 2 Kota batu hingga melibatkan orang asing dalam kegiatan kampanye.	Laporan masyarakat, laporan lembaga pemantau dan temuan Panwaslu	Kajian di sentra Gakkumdu, namun karena tidak ada kewenangan dalam UU No.8 Tahun 2015 yang tidak mengatur tentang sanksi pidana maka tidak bisa diteruskan. Waktu pelaporan yang juga melebihi batas

No	Tahapan	Bentuk Temuan / Pelanggaran	Pelapor	Penindakan
				membuat sejumlah laporan tidak bisa ditindaklanjuti.
6	Rekapitulasi dan penetapan hasil perolehan suara	Tidak ada laporan dan temuan pelanggaran	-	Tidak ada rekomendasi

Sumber: *Arsip Panwas Kabupaten Malang, 2015*

Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 telah menegaskan bahwa Aparatur Sipil Negara (ASN), Kepala Desa / Perangkat Desa “wajib” netral dari kegiatan politik praktis, baik dalam pemilihan calon calon legislatif, pemilihan Presiden maupun pemilihan Kepala Daerah. Namun dalam kenyataannya, masih banyak dari Aparatur Sipil Negara (ASN) yang dijadikan “Tim Sukses” sungguhpun dalam bentuk tersembunyi atau secara diam diam. Bapak Nanang selaku Kepala Sub Bidang Kelembagaan Partai Politik, Bakesbangpol Kabupaten Malang menyebutkan bahwa:

“Terkait Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) sudah diatur dalam Surat edaran dari Mendagri Tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) yang kemudian ditindaklanjuti dengan Surat Bupati tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) di lingkup Pemerintah Kabupaten Malang.” (Hasil wawancara pada tanggal 24 Oktober 2019 pukul 09.00 WIB di Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Malang).

Bapak Ahmad Zainul selaku Kepala Desa Pandansari, Poncokusumo, Kabupaten Malang Tahun 2015 menjelaskan bahwa:

“Kepala desa dan perangkat desa loyal terhadap pimpinan, yaitu Bupati Malang, bukan kepada pasangan calon. Warga masyarakat mendukung paslon yang lebih punya program nyata, nah biasanya yang punya program nyata adalah Incumbent. Untuk pilihan tergantung dan terserah hati nurani masyarakat, Cuma untuk daerah pinggiran seperti pandansari, ponsokusumo, program nyata berupa infrastruktur merupakan kebutuhan utama, maka dilihat hasil karya bupatinya seperti apa. Memang banyak warga yang meminta pendapat Kepala Desa siapa yang harus dipilih dalam Pilkada.” (Hasil wawancara pada tanggal 28 Oktober 2019 pada pukul 10.40 WIB di Balai Desa Pandansari, Poncokusumo, Kabupaten Malang).

Bapak Karim selaku Kepala Desa Kucur, DAU, Kabupaten Malang Tahun 2015 menyebutkan bahwa:

“Dalam Pilkada saya selaku Kades bersikap netral, tidak memihak pasangan calon manapun, meskipun banyak juga warga yang meminta saran Kepala Desa terkait pilihan Bupati kemarin. Dalam kampanye Pilkada Kabupaten Malang kemarin pasangan Dewanti – Masrifah juga masuk wilayah Kucur, Cuma saya pas kebetulan sedang tidak ditempat (keluar kota) ketika mereka berkampanye, mendatangi rumah-rumah warga di desa kucur, *door to door* kerumah-rumah waktu itu, saya cuma diberi laporan oleh perangkat saya, karena mereka pun tidak ijin ke desa ketika kampanye. Untuk calon independen tidak sampai kampanye di Kucur, sedangkan proses penggalangan dukungan saya dengar ada dukungan warga saya melalui KTP dukungan untuk pasangan Independen, tapi saya kurang paham jumlahnya. Tim mereka tidak melalui desa untuk penggalangan dukungan karena tidak boleh, jadi langsung turun ke masyarakat untuk dukungan. Proses verifikasi faktual calon independen kami tidak ikut-ikutan karena sudah ada petugas sendiri yang melakukan, termasuk datang ke rumah-rumah warga.” (Hasil wawancara pada tanggal 30 Oktober 2019 pukul 10.40 WIB di Kucur, Dau, Kabupaten Malang).

Keterlibatan ASN dan Kades dalam proses kampanye juga disampaikan oleh Bapak Rif'an selaku PPL Desa Pandanajeng, Kecamatan Tumpang, Kabupaten Malang Tahun 2015, yang menyatakan bahwa:

“Proses dukungan KTP independen dibantu oleh Kades dan Camat, termasuk menduplikasi NIK KTP untuk meloloskan calon independen. Pelanggaran kampanye hanya dicatat dan dilaporkan kepada Panwascam Tumpang dan diteruskan kepada Panwas Kabupaten Malang sebagai temuan. Sosialisasi KPPS dan PPS terkait penggunaan KTP/Suket/KK untuk mencoblos bagi pemilih yang belum masuk DPT kurang, sehingga banyak masyarakat tidak mengetahuinya. Keberpihakan perangkat desa/kepala desa dan Camat kepada calon *incumbent* dengan memfasilitasi kegiatan yang dilakukan. Bu Dewanti mengerahkan armada kendaraan (100 Bis) untuk berangkat rekreasi di Jatim Park Gratis untuk warga masyarakat (Ibu-Ibu), dan dilakukan mobilisasi massa pada hari H. Pelanggaran jadwal kampanye yang banyak dilakukan oleh pasangan calon No.1 (Rendra – Sanusi) dan No.2 (Dewanti – Masrifah). Verifikasi dukungan independen dilakukan secara berkompromi, karena banyak data dukungan yang ganda namun dibiarkan ketika verifikasi faktual. Dukungan juga banyak yang masih atas nama Pak Rendra Kresna. PPL, Panwascam, PPS dan PPK dikondisikan oleh oknum-oknum sebelum dan selama proses verifikasi faktual.” (Hasil wawancara pada tanggal 19 Oktober 2019 pukul 10.23 WIB di Kecamatan Tumpang, Kabupaten Malang).

Terkait keterlibatan ASN, Kades dan pelanggaran kampanye, Bapak Widodo selaku Koordinator Tim Relawan Malang Anyar pada Pilkada Kabupaten Malang

Tahun 2015 lebih tajam menjelaskan bahwa:

“Banyak terjadi pelanggaran kampanye oleh pasangan *incumbent* diantaranya Mobilisasi ASN, pegawai honorer, kepala desa dan perangkat desa, pembagian

sembako dan uang. Pelanggaran tersebut dilaporkan kepada Panwas dengan membawa bukti (ratusan) berupa foto dan rekaman dokumentasi. Laporan kepada Panwaslu tidak pernah ditindaklanjuti karena dianggap tidak memenuhi syarat. Ada keberpihakan penyelenggara secara sistematis dari tingkat kabupaten hingga kecamatan dan desa kepada paslon tertentu (incumben). Ada tekanan dari pasangan *incumbent* (Rendra – Sanusi) kepada birokrasi. Edi Rumpoko yang juga sebagai Walikota Batu, dalam Pilkada Kabupaten Malang 2015 ikut turun kampanye bersama istrinya Dewanti Rumpoko di hari Sabtu dan Minggu dengan mengajukan cuti untuk kampanye, namun sempat dipermasalahkan terkait hal tersebut. Pada hari H pencoblosan, penyelenggara di beberapa tempat ada upaya penggelembungan suara untuk memenangkan pasangan *incumbent* (Rendra – Sanusi) dengan menggunakan DPT yang tidak hadir menggunakan hak pilihnya. Meskipun APK dicetak oleh KPU, namun pasangan calon Dewanti – Masrifah tetap memproduksi APK karena APK dari KPU kurang, sedangkan antusiasme dukungan dan permintaan APK dari masyarakat sangat besar. Selain itu, Pasangan calon independen Nurcholis – M. Mufid merupakan pasangan calon yang dipasang oleh *incumbent* sebagai calon boneka, karena takut cuma ada calon tunggal. Syarat 6,5 % dukungan KTP dari jumlah penduduk Malang sulit diwujudkan tanpa bantuan dari pihak-pihak tertentu seperti Camat dan Kades.” (Hasil wawancara pada tanggal 25 Oktober 2019 pukul 20.40 WIB di Kota Batu).

Tabel 15. BK dan APK Diproduksi KPU  
Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015

NO	BK dan APK	Jumlah	Keterangan
1	Flyer	602.000	Dibagikan ke Paslon
2	Brosur (Leaflet)	602.000	Dibagikan ke Paslon
3	Pamflet	602.000	Dibagikan ke Paslon
4	Poster	150.500	Dibagikan ke Paslon
5	Spanduk	2.340	Dipasang KPU
6	Umbul-umbul	990	Dipasang KPU
7	Baliho	14	Dipasang KPU

Sumber: Arsip KPU Kabupaten Malang, 2019

Bapak Faiz Wildan selaku Sekretaris Rendra Center, Tim Relawan Madep

Manteb Maneteb, menyebutkan bahwa:

“Tim Rendra Center Madep Manteb Maneteb merupakan Tim Utama pemenang Rendra – Sanusi diluar Tim Koalisi Partai. Sedangkan yang terdaftar di KPU adalah Tim Koalisi Partai. Dugaan Pelanggaran Kampanye berupa pembagian merchandise, sembako, pelanggaran terkait etika banyak muncul baik dari masyarakat maupun oleh tim pasangan calon. Namun tim Rendra – Kresna merasa tidak pernah melaporkan kontestan lain, yang ada adalah laporan dari Ormas, Lembaga ataupun masyarakat secara pribadi. Terkait calon independen, tim Rendra – Sanusi menganggap baik hadirnya calon independen, sangat mengapresiasi kehadiran mereka. Kalau terkait kiprah calon independen memang dirasa kurang maksimal, karena mungkin kurangnya loyalis dan mesin dukungan mereka yang kurang, sehingga ini menjadi pelajaran bagi

masyarakat yang ingin maju menjadi calon independen di Pilkada yang akan datang. Kebutuhan dukungan KTP untuk independen sangat besar, Pilkada 2015 butuh kurang lebih 150.000 KTP, sehingga paling tidak butuh lebih dari itu agar lolos verifikasi. Tim Rendra – Sanusi mengamini saja hasil verifikasi faktual yang dilakukan oleh penyelenggara terkait dukungan calon independen. Tahapan-tahapan Pilkada berjalan sesuai dengan jadwal, hingga terjadi gugatan di MK. Hasil sidang MK tidak prinsipil dan tidak sesuai dengan fakta persidangan, seperti tuduhan mobilisasi massa, kecurangan perhitungan, namun tidak disertai dengan bukti dan data. Sebelum tahapan Pilkada, Bupati *Incumbent* Rendra Kresna sudah membuat Surat Edaran terkait Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pilkada Kabupaten Malang 2015. Namun juga perlu diketahui jumlah Aparatur Sipil Negara (ASN) Kabupaten Malang banyak diantaranya warga Kota Malang sebesar kurang lebih 11.000 Aparatur Sipil Negara (ASN). Tidak ada masalah dalam hal administrasi kependudukan, termasuk penggunaan hak pilih, karena masyarakat tetap dapat memilih dengan menggunakan E-KTP dan KK.” (Hasil wawancara pada tanggal 22 Oktober 2019 pukul 16.10 WIB di PD Jasa Yasa Kabupaten Malang).

Bapak Darmadi selaku Bapilu PDIP Kabupaten Tahun 2014-2019 dan saat ini menjabat sebagai Sekretaris PDIP Kabupaten Malang Periode 2019-2024 sekaligus Anggota DPRD Kabupaten Malang menyatakan bahwa:

“Dalam Pilkada Kabupaten Malang 2015, banyak terjadi penyalahgunaan kewenangan oleh petahana (Rendra Kresna) melalui kewenangan-kewenangan di pemerintahan sebagai pimpinan daerah, salah satu contohnya melalui kegiatan atas nama pemerintah daerah, meskipun tidak berkampanye, tetapi dalam kegiatan tersebut tim dari petahana yang kemudian bergerak. Mobilisasi PNS, Camat dan Kepala Desa juga dilakukan secara terselubung maupun terang-terangan. Terkadang dalam kegiatan bersama dengan RW dan RT yang dikumpulkan oleh Kepala Desa, meskipun secara langsung Kepala Desa tidak mengkampanyekan, namun orang-orang Kepala Desa yang kemudian mengkampanyekan. Keberpihakan penyelenggara di tingkat bawah seperti di Kecamatan dan Desa juga seringkali ditunjukkan, misalnya dalam hal penertiban alat peraga kampanye atau bahan kampanye yang dipasang oleh kandidat. Seringkali alat peraga kampanye dan bahan kampanye milik pasangan calon kami (Dewanti – Masrifah) dicopot, sedangkan milik petahana tidak dicopot, dengan alasan punya kami melanggar, padahal seringkali ketika didebat oleh Tim kami sebenarnya penyelenggara di bawah tidak memahami aturan, namun ketika milik kami sudah dicopot kemudian mereka mengembalikan dan mempersilahkan untuk dipasang kembali tentunya hal tersebut merugikan kami, karena dalam pemasangan sendiri butuh pembiayaan yang tidak sedikit. Terkait calon independen Nurcholis – Mufid, pandangan PDIP kehadiran mereka adalah campur tangan Pemerintah Daerah melalui Kepala Desa, termasuk dalam hal syarat dukungan mobilisasi dalam hal dukungan KTP, termasuk dukungan dari KPU. Alasan ketika itu sebagaimana kami ketahui sendiri faktanya adalah kekhawatiran tidak adanya calon lain selain Petahana (Rendra Kresna), sehingga dimunculkan oleh petahana, sebagai calon akal-akalan saja sebagai pendamping, mereka tidak menyangka bahwa dari PDIP akan ada calon sendiri.

Sekelas Nurcholis dan pasangannya itu hanyalah Supir nya teman-teman disini, kami tau mereka siapa sehingga mustahil bila mereka bisa maju tanpa ada dukungan dari Petahana. Dari pihak penyelenggara terlihat sekali ada pembiaran yang dilakukan dengan meloloskan calon independen ini. Yang menjadi evaluasi dari PDIP terkait dengan aturan adalah terkait netralitas ASN, jangan ada pemanfaatan jabatan dengan kewenangan dan posisi yang mereka miliki, seperti Bupati, Kepala Dinas, Camat, Kepala Desa, dengan dalih apapun mereka harus netral, terutama Camat dan Kepala Desa karena mobilisasi yang mereka lakukan betul-betul massif, tidak boleh berpihak kepada salah satu pasangan calon.” (Hasil wawancara pada tanggal 4 November 2019 pukul 16.40 WIB di DPRD Kabupaten Malang).

Bapak Wahid selaku PPK Kecamatan Dampit, Kabupaten Malang menyebutkan bahwa:

“Verifikasi calon independen berjalan lancar dan kompromistis, karena dibantu oleh Camat dan Kades serta PPK, PPS, Panwascam dan PPL tutup mata, karena tidak mau terlalu capek-capek bekerja, mengingat minimnya honor mereka. Yang penting ga ada masalah, cepat selesai verifikasi faktualnya, tidak mau ambil resiko, sebelumnya juga sudah diberitahu warga mana yang akan didatangi, sehingga oleh tim independen sudah didatangi terlebih dahulu.” (Hasil wawancara pada tanggal 28 Oktober 2019 pukul 13.10 WIB di Kecamatan Dampit, Kabupaten Malang).

Ibu Yeni selaku Wakil Ketua DPD Nasdem pada saat Pilkada Kabupaten Malang

Tahun 2015 menjelaskan bahwa:

“Pasangan Rendra – Sanusi diusung oleh 7 Partai Parlemen kecuali PDIP. Hubungan dengan penyelenggara pilkada baik, sering memberikan saran masukan dan solusi. Tidak ada masalah administrasi pemilih, masyarakat tetap bisa mencoblos dengan KTP/KK/Suket di TPS pada hari H. Banyak laporan di tingkat bawah penyelenggara terkait pelanggaran jadwal yang dilakukan oleh Paslon Rendra – Sanusi. Ada pelanggaran kampanye yang dilakukan oleh Dewanti – Masrifah menggunakan Trailer di Pantai yang melibatkan Bule berbikini, namun yang melaporkan bukan dari Tim tapi dari masyarakat umum. Sosialisasi yang dilakukan oleh Panwaslu kurang, sehingga tim kurang memahami aturan-aturan yang terkait khususnya dengan apa yang boleh dan apa yang tidak, kalau sosialisais dari KPU sudah cukup baik. Kecurangan dalam proses Pilkada (mobilisasi massa, *money politic*, dll) tentu ada dilakukan oleh pasangan calon, selama tidak sampai diberikan sanksi dan terbukti tidak ada masalah. Evaluasi tim lebih kepada kesolidan partai menjelang Pilkada yang akan datang.” (Hasil wawancara pada tanggal 22 Oktober 2019 pukul 14.40 WIB di Kantor DPD Nasdem, Kabupaten Malang).

Bapak Zuchdy Achmadi selaku Bupati LSM LIRA Kabupaten Malang menyebutkan bahwa:

“LIRA memang melihat sosok *incumbent* Rendra Kresna memiliki pengaruh kuat dalam birokrasi di Kabupaten Malang, termasuk kepada Kades-kades di Kabupaten Malang, karena dalam pantauan LIRA dalam penyelenggaraan Pilkada sebelum Pilkada, campur tangan dan intervensi dari Bupati maupun orang Bupati cukup terasa mewarnai Pilkada Kabupaten Malang, yang targetnya kemudian adalah Kades-kades tersebut menjadi motor kemenangan Rendra Kresna dalam Pilkada Kabupaten Malang 2015. Terkait penyelenggara, LIRA juga mendapat informasi bahwa kecenderungan penyelenggara memihak kepada *incumbent* melalui pengkondisian rekrutmen melalui jaringan Ormas, Kepala Desa dan Kecamatan. Hadirnya calon independen juga merupakan calon boneka yang sejak awal didorong oleh *incumbent* untuk memecah suara, meskipun peruntukan awal dukungan independen untukantisipasi bila kesulitan rekomendasi partai Golkar yang sedang mengalami dualisme kepemimpinan ketika itu. Tanpa dukungan dan intervensi *incumbent* tidak mungkin calon independen bisa lolos, karena begitu banyaknya kebutuhan dukungan KTP dan logistik yang dibutuhkan untuk penggalangan KTP. Sebagai gambaran di Pilkada Kabupaten Malang 2010 ada dua pasangan calon jalur independen yang ketika itu gagal melaju karena tidak lolos verifikasi faktual, padahal; kedua pasangan calon tersebut juga merupakan orang kuat, dimana salah satunya adalah Istri mantan Bupati Sujud Pribadi. Sehingga menjadi aneh bila pasangan Nurcholis – Mufid bisa lolos menjadi pasangan independen di Pilkada 2015 bila tidak ada campur tangan dan pengkondisian berbagai pihak. Pelanggaran kampanye yang terjadi banyak didengar namun tidak mengetahui secara spesifik karena tidak turun langsung sebagai pemantau, namun faktanya tidak ada yang sampai ditindaklanjuti, diberikan sanksi atau bahkan didiskualifikasi oleh Panwas. Pelaksanaan Pilkada berjalan lancar, masyarakat tetap bisa menggunakan hak pilih meskipun tidak terdaftar dalam DPT, namun memang sosialisasi tidak maksimal dari KPU, dimana banyak masyarakat yang belum mengetahui pelaksanaan Pilkada.” (Hasil wawancara pada tanggal 01 November 2019 pukul 14.40 WIB di Kabupaten Malang).

Bapak Khusnul Hakim, selaku Ketua Ormas GP Ansor Kabupaten Malang menyebutkan bahwa:

“Partisipasi NU dan Ansor dalam Pilkada Kabupaten Malang banyak diantaranya yang menjadi Tim Sukses pasangan calon yang ada, baik di pasangan calon Rendra – Sanusi maupun pasangan calon Dewanti – Masrifah Hadi. Namun secara organisasi, NU dan Ansor bersikap netral dan tidak berpihak kepada pasangan calon manapun untuk menjaga khittah untuk tidak berpolitik praktis. Secara gambaran dukungan NU dan Badan Otonom yang ada memang terkesan terpecah, karena banyak tokoh-tokoh NU yang mendukung dan merestui pencalonan Rendra – Sanusi yang keduanya merupakan kader NU asli, di sisi lain pasangan Dewanti – Masrifah juga mendapat banyak dukungan dari warga NU, khususnya Muslimat dan Fatayat NU, karena sosok Bu Masrifah yang merupakan Ketua Muslimat NU Kabupaten Malang sebagai calon wakil bupati dari Dewanti Rumpoko.” (Hasil wawancara pada tanggal 30 Oktober 2019 pukul 13.30 WIB di PD Jasa Yasa Kabupaten Malang).

### c. Output (Hasil Kebijakan)

Dalam penyelenggaraan Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015, tahapan-tahapan sudah dijalankan mulai tahap persiapan hingga tahap pelaksanaan, hingga akhirnya menghasilkan *output* dari kebijakan yaitu hasil Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015 yang dimenangkan oleh pasangan Rendra Kresna – Sanusi. Hasil rekapitulasi tersebut tertuang dalam Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Malang Nomor: 528/Kpts/KPU.Kab.014.329781/2015 Tanggal 16 Desember 2015 Tentang Penetapan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara dan Hasil Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Malang Tahun 2015 serta Berita Acara Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara dan Hasil Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Malang Tahun 2015 pada pemilihan bupati dan Wakil Bupati Malang Tahun 2015.

Surat Keputusan KPU Kabupaten Malang tentang Penetapan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara dan Hasil Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Malang Tahun 2015 kemudian digugat oleh pasangan calon Dewanti – Masrifah hadi dengan Materi gugatan perselisihan hasil pemilihan bupati dan Wakil Bupati Tahun 2015 dengan Nomor Perkara : 79-PHP-BUP-XIV-2016 Tanggal 4 Januari 2016. Hasil persidangan di Mahkamah Konstitusi menolak gugatan perselisihan hasil tersebut dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 79-PHP-BUP-XIV-2016 tanggal 16 Januari 2016.

Hasil Pilkada tersebut memiliki konsekuensi penerimaan yang berbeda-beda, dengan melihat input dan proses yang berjalan selama tahapan pelaksanaan, apakah kemudian diterima atau tidak oleh *stakeholder* dan masyarakat

Kabupaten Malang. Sejauh manakah output yang dihasilkan dianggap legitimate atau tidak oleh masyarakat.

Tabel 16. Rekapitulasi Penghitungan Suara Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015

NO	Pasangan Calon	Suara	Prosentase	Kemenangan
1	Rendra Kresna – Sanusi	605.817	51,62%	23 Kecamatan
2	Dewanti – Masrifah	521.928	44,47 %	10 Kecamatan
3	Nurcholis – Mufid	45.723	3,89%	0
		1.173.468	100%	33 Kecamatan

Sumber: Olahan Peneliti, 2019

Bapak Nanang selaku Kepala Sub Bidang Kelembagaan Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Malang berpendapat terhadap hasil Pilkada 2015 bahwa:

“Hasil dan pelaksanaan Pilkada 2015 tidak ada agenda evaluasi sendiri oleh Bakesbangpol, hanya mengikuti agenda dari KPU/Panwaslu; Anggaran di Bakesbangpol hanya untuk pendidikan politik/sosialisasi pilkada; selama Pilkada hubungan dengan penyelenggara baik dan saling membantu, evaluasi yang dilakukan sebatas dan selama masa tahapan berjalan; dan pada saat Sidang gugatan MK Kesbangpol tidak terlibat. Menurut saya Hasil Pilkada kurang legitimate, karena targetnya adalah 75-80%, sedangkan partisipasi masyarakat hanya 60%, dan selisih antara pasangan calon No.1 dan No.2 tipis.” (Hasil wawancara pada tanggal 24 Oktober 2019 pukul 09.00 WIB di Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Malang).



Gambar 23. Sengketa Pilkada di Mahkamah Konsitusi  
Sumber: Dokumentasi KPU Kabupaten Malang Tahun 2015

Bapak Santoko selaku Ketua KPU Kabupaten Malang Periode 2014-2019 menjelaskan lebih lanjut terkait Hasil Pilkada Kabupaten Malang 2015 bahwa:

“Hasil Pilkada serentak demokratis dengan segala dinamika yang ada, meskipun tingkat partisipasi yang belum mencapai target sebesar 75%, dimana tingkat partisipasi sebesar 60%, mungkin karena keterbatasan anggaran sosialisasi, kondisi geografi dan wilayah, keacuhan masyarakat dan jenuhnya masyarakat, maka tingkat partisipasinya kurang maksimal. Sidang MK hasilnya normatif, karena belum sampai materi persidangan sudah ditolak, dikarenakan tidak memenuhi batasan-batasan syarat selisih suara maksimal 0,5%, sehingga belum sampai membahas substansi gugatan Pilkada yang diajukan pemohon dengan tuntutan Pemilihan Ulang karena dugaan kecurangan Pilkada. Hasil Pilkada 2015 legitimate, apapun hasilnya adalah seperti itu. Tidak ada demo dari masyarakat, penolakan hanya dari pasangan yang kalah saja.” (Hasil wawancara pada tanggal 24 Oktober 2019 pukul 20.40 WIB di Wagir, Kabupaten Malang).

Bapak Darmadi selaku Bapilu PDIP Kabupaten Tahun 2014-2019, Sekretaris PDIP Kabupaten Malang Periode 2019-2024 dan Anggota DPRD Kabupaten Malang menyatakan bahwa:

“Sebagai pengusung pasangan Dewanti – Masrifah dalam Pilkada Kabupaten Malang tahun 2015, menurut kami Hasil Pilkada Kabupaten Malang 2015 dengan partisipasi yang rendah dan proses Pilkada yang sampai hingga gugatan MK, secara normatif tetap bisa dianggap legitimate, namun tentunya menjadi perhatian juga secara politis mengingat kualitas Pilkada yang demikian. Partisipasi masyarakat yang rendah dalam Pilkada Kabupaten Malang tidak bisa disalahkan dengan alasan keterbatasan anggaran sosialisasi, karena sebenarnya penyelenggara pilkada bisa melakukan sosialisasi melalui berbagai kegiatan warga masyarakat, melalui KPPS atau PPS misalnya yang ada di desa, dapat turut mensosialisasikan agenda Pilkada yang akan berlangsung di sela-sela kegiatan masyarakat atau lingkungannya. Mereka ini kan digaji bulanan selama proses Pilkada, maka mereka juga punya tanggungjawab untuk menyampaikan permasalahan Pilkada kepada masyarakat, harus disampaikan kapan waktu Pilkada dan siapa saja calonnya, jadi tidak harus bergantung terhadap ketersediaan anggaran khusus untuk sosialisasi. Masyarakat saat ini kelihatannya sudah malas dan jenuh dengan pilihan-pilihan politik, mereka cenderung lebih antusias terhadap Pilihan Kepala Desa (Pilkades) daripada Pilihan Bupati, Pileg atau Pilpres. Masyarakat menganggap hasil Pilkada tidak akan berdampak terhadap kehidupan mereka. Sedangkan dalam Pilkades, antusiasme sangat tinggi, emosionalnya tinggi, bahkan sering dibela-belani yang ada diluar kota pulang demi Pilkades.” (Hasil wawancara pada tanggal 4 November 2019 pukul 16.40 WIB di DPRD Kabupaten Malang).

Bapak Widodo selaku Koordinator Tim Relawan Malang Anyar pendukung pasangan Dewanti - Masrifah mengatakan bahwa:

“Hasil Pilkada Kab. Malang 2015 dengan hasil selisih yang sangat tipis 7% menunjukkan pemenang tidak didukung oleh mayoritas masyarakat. Banyak yang tidak puas dengan kinerja pemerintah kabupaten Malang (*Incumbent*). Sempat ada demo sebelum sidang MK di KPU dan Panwaslu Kabupaten Malang.” (Hasil wawancara pada tanggal 25 Oktober 2019 pukul 20.40 WIB di Kota Batu).

Bapak Faiz Wildan selaku Sekretaris Tim Rendra Center (Relawan Madep Manteb Maneteb), menyebutkan bahwa:

“Partisipasi masyarakat sebesar 60% sudah merupakan keberhasilan, harus diapresiasi, apalagi calon Cuma 3 pasang, berbeda dengan Pemilu Legislatif yang banyak partai dan kontestan (Caleg). Proses sosialisasi memang dirasa kurang maksimal dilakukan, terlebih dengan luas wilayah dan kondisi masyarakat Kabupaten Malang, termasuk keterbatasan jumlah Alat Peraga Kampanye yang dicetak dan dipasang oleh KPU sangat terbatas, perlu ditingkatkan jumlahnya.” (Hasil wawancara pada tanggal 22 Oktober 2019 pukul 16.10 WIB di PD Jasa Yasa Kabupaten Malang).

Ibu Yeni selaku Wakil Ketua DPD Nasdem pada saat Pilkada Kabupaten Malang

Tahun 2015 menjelaskan bahwa:

“Ada gugatan MK namun tuduhan kecurangan tidak terbukti di MK, karena ditolak terlebih dahulu. Tidak ada penolakan masyarakat atas hasil Pilkada, kalau kekecewaan pribadi-pribadi mungkin ada yang merupakan pendukung pasangan Dewanti – Masrifah, sehingga hasil Pilkada *legitimate*.” (Hasil wawancara pada tanggal 22 Oktober 2019 pukul 14.40 WIB di Kantor DPC Nasdem Kabupaten Malang).

Bapak Wahyudi selaku Ketua Panwas Kabupaten Malang Periode 2009 – 2014, 2014 – 2019, 2019 – 2024 menjelaskan bahwa:

“Tingkat partisipasi di Pilkada 2015 hanya sekitar 60%, salah satunya karena TPS yang terlalu padat hingga 800 pemilih dalam 1 TPS, sehingga banyak warga masyarakat yang jauh jaraknya dengan keberadaan TPS, kemudian antrian cukup banyak, sehingga banyak membuat masyarakat malas menggunakan hak pilihnya.” (Hasil wawancara pada tanggal 27 Oktober 2019 pukul 15.10 WIB di Bawaslu Kabupaten Malang).

Bapak Fatah selaku Panwas Kabupaten Malang 2014-2019, dan saat ini menjabat Divisi Hukum KPU Kabupaten Malang Periode 2019-2024 menyatakan bahwa:

“Hasil Pilkada 2015 sempurna, karena sukses tidaknya penyelenggaraan Pilkada tidak bisa diukur dari banyaknya pelanggaran kampanye, tapi diukur dari sejauh mana aturan main Pilkada dilaksanakan dan ditegakan. Gugatan MK dari pemohon ditolak karena tidak memenuhi syarat selisih suara 0,5%, sehingga tidak sampai pembahasan materi persidangan, termasuk dugaan-dugaan keberpihakan dan kecurangan yang disampaikan pemohon.” (Hasil wawancara pada tanggal 28 Oktober 2019 pukul 16.40 WIB di KPU Kabupaten Malang).

Bapak George Da Silva selaku Divisi Penindakan Panwas Kabupaten Malang Periode 2014-2019 menyatakan bahwa:

“Pilkada 2015 bisa dianggap legitimate karena sudah melalui proses panjang dari tahapan awal hingga akhir bahkan sidang gugatan di MK meskipun ditolak oleh majelis hakim. Dan semua tahapan selalu ada pleno terbuka yang disampaikan kepada stakeholder dan masyarakat secara umum. Hasil MK ditolak karena tidak memenuhi syarat selisih suara 0,5 % dan tidak dianggap TMS (Tidak memenuhi syarat)”. (Hasil wawancara pada tanggal 27 Oktober 2019 pukul 12.40 WIB di Bawaslu Kabupaten Malang).

Ibu Anis Suhartini selaku PPK Kecamatan DAU pada Tahun 2015, dan saat ini menjabat Ketua KPU Kabupaten Malang Periode 2019-2024 ikut menjelaskan bahwa:

“Hasil Pilkada 2015 sudah cukup legitimate dan mencapai tujuan-tujuan dari dilaksanakannya Pilkada serentak, partisipasi masyarakat yang hanya 58%, termasuk di Kecamatan Dau ketika itu partisipasinya hanya dibawah 60%, karena pelaksanaan Pilkada dilaksanakan di hari kerja yaitu hari rabu 9 Desember 2015. Partisipasi rendah di tahun 2015 salah satunya karena anggaran sosialisasi memang terbatas (minim anggaran), di PPK. Anggaran yang dilakukan adalah sosialisasi non budget yang sifatnya mendompleng pelaksanaan kegiatan di masyarakat, contoh agenda kegiatan desa, seperti agenda bersih desa ketika muharom/suro, segmen pengajian-pengajian dan segmen-segmen kegiatan masyarakat lain yang merupakan improvisasi dari masing-masing PPK. (Hasil wawancara pada tanggal 28 Oktober 2019 pukul 15.50 WIB di Kantor KPU Kabupaten Malang).

Terkait legitimasi hasil Pilkada, penulis juga mewawancarai beberapa Kepala Desa di Kabupaten Malang, salah satunya adalah Bapak Karim selaku Kepala Desa Kucur, Kecamatan Dau, Kabupaten Malang Tahun 2015, yang menyatakan bahwa:

“Dalam kegiatan desa dan kegiatan warga di Desa Kucur, beberapa kali petugas Pilkada (penyelenggara) ikut mensosialisasikan tentang Pilkada Kabupaten Malang, seperti di pengajian, majelis, dan tasyakuran kegiatan warga desa. Kami

membantu sebisanya agar pelaksanaan Pilkada meriah dan partisipasi warga tinggi dalam Pilkada. *Alhamdulillah* di Kucur tidak ada kejadian-kejadian yang sampai ramai-ramai ketika kampanye, kalau dinamika terjadi saya kira wajar namun tidak sampai terjadi konflik. Hasil Pilkada pun bisa diterima oleh masyarakat di desa kami, masyarakat taunya ketika diumumkan Pak Rendra menang, gugatan di MK masyarakat tidak banyak yang paham, mereka tahunya Pak Rendra disini menang.” (Hasil wawancara pada tanggal 30 Oktober 2019 pukul 10.40 WIB di Kabupaten Malang).

Kepala Desa yang lain yaitu Bapak Ahmad Zainul selaku Kepala Desa Pandansari, Poncokusumo, Kabupaten Malang Tahun 2015 menyebutkan

bahwa:

“Dulu Bu Dewanti dan Pak Edi Rumpoko (Walikota Batu) serta Pak Sujud Pribadi (Mantan Bupati Malang) turun langsung di Pandansari, hanya door to door kerumah masyarakat, bukan berkampanye hanya silaturahmi – silaturahmi kerumah warga. Pasangan Rendra – Sanusi dan pasangan independen malah tidak turun di pandan sari, hanya melalui tim suksesnya saja, diperkirakan dulu yang akan menang adalah Dewanti – Masrifah, namun ternyata hasilnya Rendra – Sanusi menang telak 76% di Desa Pandansari, Poncokusumo. Tidak ada temuan dan laporan pelanggaran kampanye yang terjadi di desa pandansari, kecamatan poncokusumo selama masa kampanye Pilkada Kabupaten Malang 2015.” (Hasil wawancara pada tanggal 28 Oktober 2019 pukul 10.40 WIB di Kabupaten Malang).

Bapak Suaidi selaku Panwascam Gondanglegi, Kabupaten Malang menjelaskan

bahwa:

“Legitimasi hasil pilkada yaitu masyarakat menerima hasil Pilkada 2015, tidak ada penolakan dari masyarakat Gondanglegi, juga tidak ada gejolak dan demo dari masyarakat.” (Hasil wawancara pada tanggal 19 Oktober 2019 pukul 15.17 WIB di Gondanglegi, Kabupaten Malang).

Ditambahkan oleh Bapak Rif'an, selaku PPL Desa Pandanajeng, Kecamatan

Tumpnag, bahwa :

Masyarakat menerima hasil Pilkada Kabupaten Malang dengan kemenangan Pak Rendra – Sanusi meskipun di Kecamatan Tumpang yang menang adalah pasangan Dewanti – Masrifah.” (Hasil wawancara pada tanggal 19 Oktober 2019 pukul 10.23 WIB di Kecamatan Tumpang, Kabupaten Malang).



Gambar 24. Rapat Pleno Penetapan Bupati Terpilih  
 Sumber: Dokumentasi KPU Kabupaten Malang Tahun 2015

Bapak Zuchdy Achmadi selaku Ketua LIRA Malang Raya menyebutkan bahwa :

“Pelaksanaan Pilkada berjalan lancar, masyarakat tetap bisa menggunakan hak pilih meskipun tidak terdaftar dalam DPT, namun memang sosialisasi tidak maksimal dari KPU, dimana banyak masyarakat yang belum mengetahui pelaksanaan Pilkada. Partisipasi masyarakat tidak maksimal, tidak mencapai 70%, mungkin karena sosialisasi kurang dan tidak ada money politik. Hasil Pilkada legitimate karena berapapun selisih suara adalah hasil pilihan masyarakat, kemudian juga hasil gugatan di MK ditolak dan tidak ada penolakan dari masyarakat atas hasil Pilkada, kekecewaan mungkin ada tapi tidak sampai menolak dan melakukan boikot atau demonstrasi.” (Hasil wawancara pada 01 November 2019 pada pukul 14.40 WIB).

Bapak Khusnul selaku Ketua Ormas GP Ansor Kabupaten Malang menyebutkan bahwa:

“Warga NU dan Ansor menghormati hasil Pilkada Kabupaten Malang 2015 kemarin, termasuk hasil putusan gugatan MK yang diajukan oleh pasangan Dewanti – Masrifah, toh pada akhirnya semuanya bisa menerima hasil Pilkada Kota Malang dan tidak ada gejolak berarti, karena kesuksesan Pilkada Kabupaten Malang banyak diantaranya karena partisipasi dari warga NU di Kabupaten Malang.” (Hasil wawancara pada tanggal 30 Oktober 2019 pukul 13.30 WIB di PD Jasa Yasa Kabupaten Malang).

**2. Peranan aktor-aktor pelaksana dalam implementasi Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota pada pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015**

*Policy stakeholder* merupakan kebijakan yang dapat mempengaruhi kebijakan publik dan kebijakan lingkungan namun kebijakan *stakeholder* tidak dapat dibuat jika tidak melihat tentang kebijakan publik dan kebijakan lingkungan. *Policy stakeholder* merupakan kebijakan oleh yang berkepentingan baik sebagai pengguna kebijakan maupun sebagai pembuat/pelaksana kebijakan itu sendiri. Kebijakan *stakeholder* adalah hanya sebagai konsep yang ada dan terbatas dalam rangka pemikiran untuk memunculkan suatu konsep yang berkaitan dengan kepentingan *stakeholder*. Para *stakeholder* sebagian selalu memikirkan apa konsep kebijakan yang benar-benar sesuai dengan kepentingan, dan sebagian *stakeholder* tanpa memikirkan konsep tersebut namun berfikir bagaimana menggunakan konsep kebijakan tersebut, artinya tidak perlu sibuk memikirkan konsep kebijakan tetapi menggunakan kebijakan tersebut sesuai dengan perannya sebagai *stakeholder*. Sebaliknya jika kebijakan *stakeholder* dilakukan tanpa melihat kepentingan publik dan lingkungan, maka kebijakan tersebut akan sia-sia dan tidak bermanfaat.

Bapak Santoko selaku Ketua KPU Kabupaten Malang Periode 2014-2019 menjelaskan tahapan pembentukan penyelenggara (aktor-aktor pelaksana) dalam Pilkada Kabupaten Malang 2015. Beliau menyatakan bahwa:

“Rekrutmen penyelenggara tingkat kecamatan, desa hingga TPS menggunakan jejaring dari KPU sendiri, jaringan ormas dan organisasi serta rekomendasi dari kecamatan atau desa. Jaringan Muhammadiyah, NU, jaringan Nasionalis/Abangan banyak digunakan untuk proses rekrutmen penyelenggara. Rekomendasi yang diajukan berbagai elemen menjadi pertimbangan, namun kewenangan tetap ada di KPU. Peminat menjadi penyelenggara variatif, ada wilayah yang peminatnya besar, ada juga wilayah yang tidak ada peminat, karena kekurangan pendaftar. Karena keterbatasan di sejumlah wilayah maka KPU membuat kebijakan kompromistis.” (Hasil wawancara pada tanggal 24 Oktober 2019 pukul 20.40 WIB di KPU Kabupaten Malang).

Pembentukan penyelenggara pemilihan dan pengawas dibentuk hingga tingkat desa dan TPS, tentunya aktifitas mereka bersinggungan dengan desa. Salah

satu Kepala Desa, Bapak Ahmad Zainul selaku Kepala Desa Pandansari,

Kecamatan Poncokusumo menjelaskan bahwa:

“Rekrutmen PPS, PPL dan PTPS di desa hanya membuka pendaftaran, namun proses rekrutmennya langsung tidak melalui desa. Hanya saja untuk petugas KPPS di dusun yang terpencil minta bantuan perangkat desa, karena keterbatasan orang. Banyak yang terbentur karena merupakan kader partai dan pendidikan terakhir, sehingga kesulitan mencari orang, akhirnya dicarikan dari dusun yang lain.” (Hasil wawancara pada tanggal 28 Oktober 2019 pada pukul 10.40 WIB di Balai Desa Pandansari, Poncokusumo, Kabupaten Malang).

Bapak Karim selaku Kepala Desa Kucur, Kecamatan Dau, Kabupaten Malang

Tahun 2015 juga turut menyampaikan bahwa:

“Dalam hal rekrutmen penyelenggara tingkat desa baik itu PPS, PPL dan KPPS kebanyakan adalah masyarakat yang aktif dalam kegiatan desa dan ada yang merupakan perangkat desa, karena kebutuhannya waktu itu banyak, sedangkan warga disini tidak banyak yang mau jadi petugas Pilkada (penyelenggara), akhirnya dari desa membantu mencarikan orang-orang untuk menjadi petugas.” (Hasil wawancara pada tanggal 30 Oktober 2019 pukul 10.40 WIB di Balai Desa Kucur, Dau, Kabupaten Malang).

Bapak Darmadi selaku Bapilu PDIP Kabupaten Malang tahun 2014-2019,

Sekretaris PDIP Kabupaten Malang Periode 2019-2024 dan Anggota DPRD Kabupaten Malang menyatakan tentang pentingnya aktor pelaksana Pilkada, bahwa:

“Penyelenggara seperti KPU harus betul-betul mencari SDM yang baik di penyelenggara dibawah, seperti PPK, PPS, KPPS, harus yang betul-betul mampu, mampu melaksanakan tugasnya, mngerti dan memahami tugasnya dan aturan yang ada dan tidak menafsirkan aturan sendiri. Jangan sampai ketika ada kejadian mereka baru berkonsultasi dengan KPU atau Panwaslu sebagai atasannya. Termasuk kemampuan pengawas juga menjadi masalah, rekrutmen yang dilakukan juga tidak boleh sembarangan, karena selama ini lemah sekali dalam kemampuannya. Persyaratan mereka dalam rekrutmen dimana pendidikan minimal adalah SMA, dimana jumlah SDM nya terbatas, sehingga kesulitan dalam mencari orang, baik di tingkat kecamatan seperti PPK dan Panwascam, hingga tingkat desa seperti PPS dan PPL beserta KPPS nya. Dengan berbagai keterbatasan tersebut, KPU dan Panwaslu dituntut untuk bisa memenuhi jumlah penyelenggara hingga tingkat TPS, sehingga bisa dibayangkan kesulitannya di Kabupaten Malang.” (Hasil wawancara pada tanggal 4 November 2019 pukul 16.40 WIB di Kantor DPRD Kabupaten Malang).

Berdasarkan hasil wawancara di atas, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan rekrutmen pelaksana kebijakan atau pelaksana Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015 berjalan baik. Ada beberapa intervensi dari pihak tertentu dalam pelaksanaan rekrutmen tersebut. Beberapa aktor yang dilibatkan cukup banyak, meliputi Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Malang, Panwas Kabupaten Malang, Organisasi Masyarakat, Kecamatan, Desa, dan lain-lain. Namun dalam pelaksanaannya, juga banyak aktor terlibat yang mengundurkan diri. Dari hasil wawancara dengan informan, peranan aktor-aktor pelaksana Undang-Undang No.8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dalam keberhasilan pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015 sangat penting.

### **3. Faktor – faktor yang mendukung dan menghambat dalam implementasi Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota pada pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015**

#### **a. Faktor Pendukung**

Relasi dapat diartikan sebagai suatu hubungan timbal balik, keterkaitan, ketergantungan, kerjasama, dan lain sebagainya. Sedangkan kata dasar dapat diartikan sebagai landasan yang menjadi tujuan utama, maka dari kedua kata tersebut dapat digabungkan dan diartikan bahwa dasar relasi adalah tujuan, landasan seseorang dalam membangun kerjasama yang saling mengharapkan keuntungan dalam kerjasama tersebut. Birokrasi pemerintahan memiliki tiga fungsi utama, yaitu fungsi pelayanan, fungsi pembangunan, dan fungsi pemerintahan umum. Fungsi yang pertama, yaitu pelayanan, dilakukan terutama

oleh unit organisasi pemerintahan yang berhubungan langsung untuk melayani masyarakat. Fungsi kedua, yaitu pembangunan, terutama dilakukan oleh unit organisasi pemerintahan yang memiliki bidang tugas tertentu disektor pembangunan. Fungsi ketiga, yaitu pemerintahan umum, berhubungan dengan rangkaian kegiatan organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum (regulasi), termasuk di dalamnya menciptakan dan memelihara ketentraman dan ketertiban. Ketiga fungsi tersebut harus dijalankan dengan baik agar keberadaan pemerintahan dapat meningkatkan kualitas hidup masyarakat.

Bapak Santoko selaku Ketua KPU Kabupaten Malang Periode 2014-2019 menjelaskan tentang relasi dan hubungan baik pelaksanaan Pilkada Tahun 2015 bahwa:

“Proses pengajuan anggaran Pilkada (NPHD) ke Pemkab Malang untuk Pilkada 2015 berlangsung cepat, bahkan menjadi salah satu yang tercepat di Jawa Timur dibandingkan dengan KPU Kab/Kota lain di Jatim yang melangsungkan pilkada di 2015. Hubungan dengan Bupati, Sekda dan DPRD ketika itu sangat baik, tidak ada masalah, meskipun tetap ada pencermatan dan koreksi anggaran dari Pemkab dan DPRD Kab. Malang. Relasi dengan Panwaslu baik dan tidak ada masalah, seperti adik dan kakak. Permasalahan banyak terjadi malah dilevel bawah, kecamatan hingga tingkat desa, khususnya dalam hal menafsirkan aturan” (Hasil wawancara pada tanggal 24 Oktober 2019 pukul 20.40 WIB di Wagir, Kabupaten Malang).

Ditambahkan oleh Bapak Suaidi selaku Panwascam Gondanglegi, Kabupaten Malang, yang menjelaskan bahwa:

“Hubungan dengan PPK Gondanglegi baik, kinerjanya juga baik, apabila ada masalah bisa diselesaikan dan dikomunikasikan.” (Hasil wawancara pada tanggal 19 Oktober 2019 pukul 15.17 WIB di Gondanglegi, Kabupaten Malang).

Bapak Roni Mustofa selaku Panwascam Tumpang Kabupaten Malang menjelaskan bahwa:

“Kinerja PPK Tumpang baik dan hubungan dengan Panwascam juga baik, ada juga pemantau independen yang melaksanakan pemantauan pilkada.” (Hasil

wawancara pada tanggal 16 Oktober 2019 pukul 13.10 WIB di Tumpang, Kabupaten Malang).

Bapak Faiz selaku Sekretaris Tim Rendra Center, Relawan Madep Manteb Maneteb, menyebutkan bahwa:

“Relasi dengan penyelenggara baik, karena sudah banyak mengenal secara personal dalam organisasi masing-masing. Meskipun berelasi baik, posisi penyelenggara tetap netral dan tidak berpihak ke pasangan mana pun. Penyelenggara Pilkada dianggap sudah melaksanakan tugasnya dengan baik, meskipun Tim Relawan sempat protes terkait jumlah DPT dan pemuktahiran DPT, lain-lain tetap banyak yang perlu diperbaiki. Namun secara umum kinerja mereka profesional.” (Hasil wawancara pada tanggal 22 Oktober 2019 pukul 16.10 WIB di Kabupaten Malang).

Metodelogi analisis kebijakan publik pada hakikatnya menggabungkan prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia yaitu definisi (perumusan masalah), prediksi (Peramalan), preskripsi (Rekomendasi), dan evaluasi yang mempunyai nama sama dengan yang dipakai dalam bahasa sehari-hari yang berfungsi menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan dari konsekuensi pemecahan masalah. Berdasarkan hasil wawancara di atas, dapat disimpulkan bahwa faktor pendukung dalam implementasi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 adalah relasi yang baik antar *stakeholders* yaitu sesama penyelenggara pemilihan, maupun kepada institusi samping seperti Pemkab Malang, DPRD Kabupaten Malang, Kepolisian, Kejaksaan, Organisasi Masyarakat dan peserta Pilkada yaitu Partai Politik dan Pasangan Calon. Hal tersebut sangat membantu pelaksanaan Pilkada di Kabupaten Malang pada tahun 2015.

#### **b. Faktor Penghambat**

## Dalam Implementasi Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan

Gubernur, Bupati dan Walikota, tahapan Pilkada disusun melalui dua tahapan yaitu tahapan Persiapan dan Tahapan Pelaksanaan. Sejumlah kendala yang muncul menjadi penghambat penyelenggaraan Pilkada Kabupaten Malang, baik yang terjadi pada tahapan persiapan maupun kendala yang muncul pada tahapan pelaksanaan.

Sebagaimana disampaikan oleh Ibu Anis Suhartini selaku PPK Kecamatan Dau Tahun 2015 dan saat ini menjabat sebagai Ketua KPU Kabupaten Malang Periode 2019-2024 menjelaskan terkait kendala dalam tahapan Pilkada Kabupaten Malang 2015 bahwa:

“Terkait pemuktahiran data permasalahan yang terjadi adalah setelah data dikoreksi (misal ada DPT yang sudah meninggal) namun setelah pemuktahiran tetap muncul kembali dalam sistem program SIDALIH oleh KPU RI yang ketika itu merupakan sistem yang baru digunakan. Permasalahan SIDALIH itu lebih kepada Provider/Vendor, yang di tahun 2015 kalau tidak salah menggandung ITB. Dalam pelaksanaan rekrutmen ketika itu relatif tidak ada intervensi, tidak ada titipan-titipan, namun banyak orang-orang lama yang merupakan penyelenggara dari dulu, karena secara data base belum ada, sehingga syarat maksimal 2 periode tidak terdeteksi. Minat dan antusiasme masyarakat untuk menjadi penyelenggara juga rendah, karena honor minim dan kultur masyarakat Dau adalah masyarakat Urban, sehingga kebanyakan akhirnya adalah orang-orang yang berkecimpung di Desa ” (Hasil wawancara pada tanggal 28 Oktober 2019 pukul 15.50 WIB di KPU Kabupaten Malang).

Bapak Wahyudi selaku Ketua Panwas Kabupaten Malang periode 2014-2019, 2019-2024 turut menyampaikan terkait kendala dalam tahapan penyelenggaraan

Pilkada 2015 yaitu:

“Kendala dalam Pilkada yaitu Pengajuan NHPD tawar-menawar dengan Pemerintah Kabupaten Malang, kebutuhan yang diajukan oleh Panwaslu dikoreksi oleh TAPD, akhirnya pos anggaran yang terkoreksi adalah anggaran sosialisasi dan pendidikan politik. Sosialisasi panwaslu banyak dikolaborasikan dengan agenda KPU dan Badan Kesatuan Bangsa dan Politik, sehingga kurang maksimal. TPS yang terlalu padat hingga 800 pemilih dalam 1 TPS, sehingga banyak warga masyarakat yang jauh jaraknya dengan keberadaan TPS, kemudian antrian cukup banyak, sehingga banyak membuat masyarakat malas menggunakan hak pilihnya. Program SIDALIH dari KPU pusat menjadi

permasalahan tersendiri, banyak ditemukan DPT ganda dan yang sudah terkoreksi muncul kembali dalam SIDALIH, sehingga menyulitkan penyelenggara tingkat bawah untuk melakukan pemuktahiran data, menjadi percuma dan sia-sia.” (Hasil wawancara pada tanggal 27 Oktober 2019 pukul 15.10 WIB di KPU Kabupaten Malang).

Bapak Fatah selaku Panwas Kabupaten Malang 2014-2019 dan saat ini menjabat sebagai Divisi Hukum KPU Kabupaten Malang Periode 2019-2024 menyampaikan pandangannya terhadap evaluasi pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang tahun 2015 dan kendala yang terjadi, bahwa:

“Evaluasi saya terhadap Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, posisi Panwas lemah karena tidak mengatur masalah sanksi pidana khususnya pasal tentang menjanjikan/memberikan sesuatu untuk mempengaruhi pemilih. Sekarang dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 posisi Panwas lebih kuat. Di Pilkada 2015 posisi Panwaslu masih *ad hoc*, bukan sebagai lembaga tetap seperti pada Pilpres dan Pileg kemarin dengan status sebagai Bawaslu, sebagai undang-undang *lex specialis*, maka Undang-undang Pilkada yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 harus mandiri, tidak boleh ikut dengan regulasi lain seperti Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, karena Pilkada itu bukan masuk sebagai Rezim Pilkada. Mungkin seharusnya ada pasal peralihan di Undang-Undang Pilkada Nomor 7 tahun 2017, bahwa Panwas sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Pilkada dapat dianggap sebagai Bawaslu.” (Hasil wawancara pada tanggal 28 Oktober 2019 pukul 16.40 WIB di KPU Kabupaten Malang).

Bapak George Da Silva selaku Divisi Penindakan Panwas Kabupaten Malang Periode 2014-2019 juga menyatakan bahwa:

“*Problem* di Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 adalah Status masih *ad hoc* sebagai Panwas Kab/Kota termasuk di Undang-Undang 10 Tahun 2016, sedangkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 (UU Pilkada) sudah Bawaslu. Pilkada ini bukan rezim Pilkada tapi Rezim Pilihan Gub/Bupati/Walikota. Panwas hanya bisa mengundang, tidak bisa memanggil pasangan calon yang melakukan pelanggaran, kemudian tidak ada sanksi yang diberikan, tidak ada hak untuk menyita, kewenangan menyita ada di Pengadilan. Proses tindaklanjut laporan atau temuan terbatas waktu, di Pilkada lebih sempit dibandingkan dengan Pemilu, padahal permasalahan menyangkut pelanggaran kampanye bersifat formil dan materil. (Hasil wawancara pada tanggal 27 Oktober 2019 pukul 12.40 WIB di Kantor Bawaslu Kabupaten Malang).

Bapak Sofyan selaku Wakil Ketua Ormas Pemuda Muhammadiyah Kabupaten

Malang dan selaku PPK Kecamatan Tumpang menjelaskan terkait kendala dalam pemuktahiran DPT bahwa:

“Permasalahan dalam pemuktahiran data DPT, seringkali ketika sudah dikoreksi oleh tim pemuktahiran data namun data yang telah dikoreksi muncul kembali dalam aplikasi SIDALIH, sehingga kerja teman-teman PPS menjadi sia-sia” (Hasil wawancara pada tanggal 19 Oktober 2019 pukul 11.30 WIB di Kabupaten Malang).

Bapak Wahid selaku PPK Kecamatan Dampit, Kabupaten Malang menyampaikan hal yang sama terkait permasalahan DPT dan pembentukan penyelenggara pemilihan, bahwa:

“Pemuktahiran data ketika dikoreksi ternyata masih muncul di SIDALIH, sehingga membuat sia-sia koreksi yang dilakukan oleh PPS dan PPK. Namun masyarakat tetap bisa menggunakan hak pilih dengan menggunakan KTP atau KK meskipun tidak terdaftar dalam DPT. Dalam proses rekrutmen, merekrut PPL, PTPS adalah Panwascam, yg merekrut PPS dan KPPS adalah PPK. KPU dan Panwaslu hanya melantik. Intervensi dari Camat untuk rekrutmen PPK, Panwascam, klo rekrutmen penyelenggara tingkat desa, PPS dan KPPS karena peminat tidak banyak malah kesulitan dalam melakukan rekrutmen, karena terkendala persyaratan dan kecilnya jumlah honor penyelenggara. Selain itu, banyak aktifis pemberdayaan yang menjadi penyelenggara namun setelah ada Surat Edaran dari Menteri maka banyak yang mengundurkan diri.” (Hasil wawancara pada tanggal 28 Oktober 2019 pukul 13.10 WIB di Kecamatan Dampit, Kabupaten Malang).

Bapak Roni Mustofa selaku Panwascam Tumpang Kabupaten Malang menjelaskan tentang kendala yang dialami oleh aktor-aktor pelaksana di Kecamatan dan di desa, termasuk dalam tahapan rekrutmen, bahwa:

“Kinerja PPL tidak efektif dalam melaksanakan tugasnya dalam pencegahan dan penindakan, lebih kepada tugas administrasi pencatatan hasil suara. Pengawas kelurahan/desa cenderung menghindari konflik, terlebih mereka berada di tingkat desa yang sering berhubungan dengan tim sukses, tokoh masyarakat dan perangkat desa. Terkait hak honor penyelenggara tingkat kecamatan, desa hingga TPS terbayarkan meskipun terlambat atau dirapel per 2-3 bulan. Ada intervensi dari Camat untuk rekrutmen PPK, Panwascam, hingga penyelenggara tingkat desa, diduga merupakan intruksi dari Bupati *Incumbent*. Intervensi dari Kades untuk rekrutmen PPS, KPPS, PPL dan PTPS, mengedepankan rekomendasi dari Kades yang merupakan orang-orang Kades atau kerabat

Kades.” (Hasil wawancara pada tanggal 16 Oktober 2019 pukul 13.10 WIB di Tumpang, Kabupaten Malang).

Salah satu pengawas penyelenggara di tingkat desa, Bapak Rif'an selaku PPL Desa Pandanajeng, Kecamatan Tumpang, Kabupaten Malang menambahkan bahwa:

“Honor PPL terbayarkan meskipun sering terlambat hingga dirapel per beberapa bulan baru dibayarkan.” (Hasil wawancara pada tanggal 19 Oktober 2019 pukul 10.23 WIB di Kecamatan Tumpang, Kabupaten Malang).

Bapak Santoko selaku Ketua KPU Kabupaten Malang Periode 2014-2019 menjelaskan kendala dari segi Sumber Daya Manusia (SDM) pelaksana Pilkada Kabupaten Malang 2015 dan segi teknis. Beliau menyatakan bahwa:

“Masalah lain terkait sosialisasi adalah luas wilayah kabupaten yang sangat luas, Sumber Daya Manusia (SDM) kita juga terbatas dengan minimnya honor yang diterima, jadi tidak sesuai apabila diberikan tanggungjawab besar namun hak yang mereka terima tidak sebanding. Kendala lain yang terjadi adalah minimnya sosialisasi dari Partai Politik ke konstituennya, termasuk Tim Kampanye pasangan calon dalam melakukan pendidikan politik dan sosialisasi politik. Padahal agen pendidikan politik adalah Partai Politik. Peminat menjadi penyelenggara variatif, ada wilayah yang peminatnya besar, ada juga wilayah yang tidak ada peminat, karena kekurangan pendaftar. Karena keterbatasan di sejumlah wilayah maka KPU membuat kebijakan kompromistis, kemudian adanya aturan maksimal 2 kali menjadi penyelenggara itu juga menyulitkan, karena untuk rekrutmen di jaringan Panwaslu kebijakan tersebut tidak ada. Permasalahan terkait Sumber Daya Manusia (SDM) penyelenggara khususnya adalah dalam hal pemahaman dan kemampuan teknis menggunakan teknologi informasi dalam menyampaikan data dan informasi. Kita didorong menggunakan sistem *online* dan *softcopy*, namun faktanya data yang digunakan tetap menggunakan data *hardcopy*, meskipun secara teknis untuk pelaksanaan Pilkada lebih mudah daripada pelaksanaan Pilkada Legislatif.” (Hasil wawancara pada tanggal 24 Oktober 2019 pukul 20.40 WIB di KPU Kabupaten Malang).

Bapak Wahyudi selaku Ketua Panwas Kabupaten Malang Periode 2009 – 2014, 2014 – 2019, 2019 – 2024 menjelaskan terkait kendala di lapangan dalam penindakan laporan dan temuan pelanggaran kampanye, bahwa:

“Ketika terjadi pelanggaran kampanye, baik pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana pemilihan, kendala yang terjadi adalah tidak adanya Saksi yang berani melapor, khawatir akan keselamatan dirinya dan tidak enak dengan

tim sukses / paslon yang dilaporkan. Jangka waktu pelaporan pun terbatas waktu, sehingga dalam waktu yang terbatas kesulitan dilakukannya tindak lanjut dan proses kajian atas pelaporan dugaan pelanggaran yang terjadi. Misalkan ada temuan Gakumdu terhadap terpenuhinya bukti materil terjadinya pelanggaran, kelemahannya kemudian adalah di saksi, siapapun yang melapor biasanya tidak disertai dengan Saksi, sehingga tidak bisa dilanjutkan. Ada bukti namun tidak ada saksi, karena saksinya tidak berani. Saksi ini adalah orang yang menyaksikan langsung dengan bukti yang ada terhadap laporan atau temuan. Biasanya terjadi ketika melaporkan, tahapan berikutnya Saksi ini dipanggil namun tidak mau hadir, akhirnya ini menjadi kelemahan bahwa pidananya tidak memenuhi unsur karena saksinya tidak ada.” (Hasil wawancara pada tanggal 27 Oktober 2019 pukul 15.10 WIB di KPU Kabupaten Malang).

Dari hasil wawancara dengan informan, dapat disimpulkan sejumlah kendala yang menjadi faktor penghambat dalam pelaksanaan Undang – Undang No.8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dalam pelaksanaan Pilkada di Kabupaten Malang tahun 2015, diantaranya adalah kualitas dan kuantitas SDM, permasalahan sistem aplikasi data pemilih, keterbatasan anggaran, keterbatasan kewenangan yang diatur dalam Undang – Undang dan adanya intervensi terhadap aktor-aktor pelaksana kebijakan.

## **B. Analisis Data dan Pembahasan**

### **1. Pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015 menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota**

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan teori sistem David Easton dalam menganalisis pelaksanaan Pilkada serentak di Kabupaten Malang Tahun 2015.

Teori sistem David Easton relevan dalam menganalisis dan menggambarkan Pelaksanaan Undang – Undang No.8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, sebagai Undang – Undang pelopor pelaksanaan Pilkada langsung serentak yang dirumuskan atas dasar feedback dari evaluasi

pelaksanaan Pilkada di Indonesia sebelum tahun 2015, termasuk fenomena penolakan dari masyarakat, organisasi masyarakat dan banyak kepala daerah terhadap wacana pemilihan kepala daerah dikembalikan melalui mekanisme di DPRD dengan payung hukum Undang – Undang No.22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Akibat penolakan yang luas tersebut akhirnya pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang No.1 Tahun 2014 yang kemudian ditetapkan menjadi Undang – Undang No.1 Tahun 2015 yang kemudian direvisi pertama kalinya menjadi Undang – Undang No.8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Melalui teori sistem David Easton penulis ingin menggambarkan siklus kebijakan Undang – Undang No.8 Tahun 2015 dari saat penetapan kebijakan tersebut dengan semangat dan tujuan yang diusung yang terjabarkan dalam variabel Input, kemudian diimplementasikan dalam proses tahapan – tahapan pelaksanaan Pilkada oleh aktor-aktor pelaksana yang kemudian hasil dari *konversi* pelaksanaan tersebut menghasilkan output berupa hasil kebijakan (Hasil Pilkada) yang kemudian direspon oleh lingkungan yaitu masyarakat, menjadi *feedback* dalam perbaikan kebijakan selanjutnya. Implementasi kebijakan dalam pelaksanaan Undang – Undang No.8 Tahun 2015 terjabarkan melalui proses politik tahapan-tahapan pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015.

Dalam teori sistem yang dirumuskan oleh David Easton menjelaskan bahwa suatu kebijakan yang dihasilkan merupakan hasil konversi dari *input* berupa tuntutan maupun dukungan yang diolah secara sistematis oleh sistem politik sehingga menghasilkan keputusan atau tindakan yang disebut *output* (Easton, 1988:58). *Output* yang dihasilkan berupa kebijakan, dapat diterima atau ditolak

oleh lingkungan tergantung pada *input* yang telah dirumuskan sebelumnya.

*Output* yang dihasilkan tersebut tentu tidak terlepas dari campur tangan keberadaan proses politik di dalamnya. Berdasarkan asumsi Easton tersebut, proses dalam setiap sistem dapat dijelaskan sebagai input dan output yang secara detailnya adalah pengolahan *input* untuk menjadi *output*. *Input* itu sendiri merupakan tuntutan serta aspirasi masyarakat dan juga dukungan dari masyarakat. *Input* ini kemudian diolah menjadi *output*, kebijaksanaan, dan keputusan-keputusan, yang akan dipengaruhi oleh lingkungan sosial.

#### a. Input (Masukan)

Tuntutan dan dukungan diterima sistem politik dari lingkungan dalam bentuk masukan-masukan (*input*) masuk ke dalam suatu proses konversi dalam sistem, dan kemudian menjadi bentuk *output*, serta adanya mekanisme umpan-balik, melalui proses yang berlangsung. Sebagai salah satu variabel dalam suatu sistem, input dapat berupa tuntutan maupun dukungan. Easton membagi bentuk tuntutan menjadi dua macam, yaitu tuntutan yang berasal dari internal serta bentuk tuntutan yang berasal dari eksternal (Easton, 1988:68). Tuntutan yang berasal dari eksternal akan mudah diidentifikasi. Hal ini dikarenakan dianggapnya tuntutan eksternal sebagai hal yang berada diluar sistem politik (sebagai sistem-sistem lain). Sedangkan *input* yang berasal dari internal bisa dikatakan sebagai akibat langsung dari sistem politik tersebut. Tuntutan yang berasal dari internal ini bisa jadi muncul karena situasi kerja dari sistem politik tersebut, yang memungkinkan menginginkan adanya perubahan pada sistem politik yang ada.

Variabel lain dalam *input* adalah dukungan. Dukungan merupakan bentuk tingkah laku atau yang disebut dengan pandangan atau suasana pikiran. Bentuk

dukungan ini seringkali tidak nampak berupa tindakan nyata, bisa saja berupa pernyataan ataupun sikap dari unit-unit di dalam sistem politik ataupun lingkungan. Easton juga menjelaskan bahwa dukungan bisa juga berupa sikap-sikap atau kecenderungan yang kuat untuk bertindak demi orang lain (Easton, 1988:75). Dukungan biasanya berasal dari kelompok kepentingan atau unit-unit politik yang membutuhkan kepemimpinan baru untuk menyelesaikan permasalahan sistem politik. Dukungan menjadi indeks utama kedua dalam variabel *input*.

*Input* dalam suatu sistem menjadi variabel yang sangat diperlukan untuk menjamin tetap bekerjanya suatu sistem. Tanpa adanya *input*, sistem tidak akan dapat bekerja. Namun, disamping itu tuntutan bisa terjadi terlalu banyak dan beragam jenisnya, sehingga menyebabkan konflik yang berkepanjangan, dan membutuhkan waktu yang panjang untuk memprosesnya. Demokrasi harus terbuka terhadap kemungkinan coba dan salah, dengan kemungkinan secara terbuka pula untuk terus menerus melakukan koreksi dan perbaikan. Titik kuat demokrasi adalah dengan adanya segala kekurangannya ialah kemampuannya untuk mengoreksi diri sendiri. Inilah keterbukaan demokrasi selalu ada dalam proses menuju demokrasi.

Berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota

memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah daerah merupakan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sedangkan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penulis mencoba sedikit membandingkan dengan pelaksanaan Pilkada di Negara lain yaitu Amerika Serikat sebagai kiblat demokrasi selama ini. Di Amerika Serikat yang merupakan negara federal dengan adanya 50 Negara Bagian, pemilihan Gubernur dilaksanakan dengan aturan perundangan yang berbeda-beda di setiap negara bagian, karena setiap negara bagian memiliki otonomi masing-masing, maka aturan pilkada pada tingkat county (kabupaten), kota, hingga negara bagian sangat bervariasi, mulai dari waktu pelaksanaan, masa jabatan, persyaratan siapa yang boleh memilih, hingga teknis pelaksanaannya.

Hal tersebut tentunya berbeda dengan regulasi yang mengatur tentang pelaksanaan Pilkada di Indonesia, terlebih dengan hadirnya Undang – Undang No.8 tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang

mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah yang berlaku umum diseluruh

Propinsi, Kabupaten dan Kota yang ada di Indonesia tanpa terkecuali, termasuk pelaksanaan yang dilakukan serentak secara bertahap sesuai dengan periodeisasi yang ada. Makna demokratis dalam pasal 18 Undang – Undang

Dasar 1945 diterjemahkan dalam bentuk pemilihan kepala daerah secara langsung di daerah otonom yaitu Propinsi dan Kabupaten/Kota di seluruh

Indonesia secara langsung oleh masyarakat, tidak lagi melalui mekanisme di DPRD yang menurut penulis sesungguhnya juga perwujudan dari demokrasi perwakilan meskipun tidak secara langsung.

Melihat laporan pelaksanaan penyelenggaraan Pilkada Kabupaten Malang di tahun 2010 memang memiliki banyak perbedaan dibandingkan dengan penyelenggaraan Pilkada Kabupaten di Tahun 2015. Salah satu yang berbeda adalah dalam hal dasar hukum dan payung perundangan, untuk Pilkada

Kabupaten Malang tahun 2010 menggunakan Undang – Undang Nomor 22

Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilu dan Undang – Undang Nomor 32

Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Kalau melihat payung hukum

tersebut terlihat bahwa Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di tahun 2010 masih masuk dalam rezim Pemilu, karena menggunakan aturan perundangan yang sama dengan aturan perundangan pemilihan presiden dan

wakil presiden serta pemilihan legislatif. Sedangkan untuk pelaksanaan Pilkada

Kabupaten malang dengan hadirnya Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2015

Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota merupakan Undang – Undang

yang secara khusus mengatur ketentuan terkait Pilkada, terlebih pelaksanaan

Pilkada sudah diatur secara serentak periodesisasinya mulai tahun 2015, tahun

2017, tahun 2018, tahun 2020 hingga tahun 2027. Sehingga pelaksanaan

Pilkada semenjak tahun 2015 sudah bukan masuk dalam Rezim Pemilu, melainkan sudah masuk dalam Rezim Pemilihan Kepala Daerah.

Dalam penyelenggaraan Pilkada Kabupaten Malang tahun 2010 yang masih menggunakan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, aktor pelaksana adalah

KPU Kabupaten Malang bersama badan penyelenggara adhoc yang dibentuk yaitu PPK, PPS dan KPPS, secara jumlah personil sama saja antara Pilkada tahun 2010 dengan Pilkada tahun 2015. Dalam penyelenggaraan Pilkada

Kabupaten Malang 2015 ada pembentukan Petugas Pemuktahiran Data Pemilihan (PPDP) yang merupakan hasil masukan atas evaluasi dari pelaksanaan Pilkada sebelum tahun 2015 untuk mengatasi permasalahan data pemilih dan potensi

pemilih untuk menjadi DPT (Daftar Pemilih Tetap). Jumlah TPS dalam Pilkada Kabupaten Malang 2010 berjumlah 4.046 TPS, sedangkan dalam Pilkada Kabupaten Malang tahun 2015 jumlah TPS lebih sedikit menjadi 3.672 TPS,

dengan melakukan penambahan jumlah DPT di TPS menjadi maksimal 800 Pemilih dalam 1 TPS. Dalam pelaksanaan Pilkada 2010, pengadministrasian dan input data masih murni manual dan belum melibatkan sistem aplikasi teknologi

(IT) yang sudah mulai digunakan dalam Pilkada 2015, meskipun juga belum maksimal dan masih banyak kelemahan, namun hal tersebut menjadi dukungan dalam perbaikan sistem data pemilih. Dalam pelaksanaan Pilkada Kabupaten

Malang untuk penyelenggara pemilihan di tingkat desa juga telah memiliki Sekretariat di Kantor Desa atau Kelurahan dengan dibantu oleh Sekretariat PPS yang beranggotakan sekretaris PPS, Staf tata usaha keuangan dan logistik

pemilihan serta staf urusan teknis penyelenggaraan yang diusulkan oleh Kepala Desa dan ditetapkan melalui keputusan PPS.

Variabel lingkungan merupakan aspek penting dalam teori sistem David Easton yang mempengaruhi kebijakan tidak hanya dalam merespon variabel output (hasil kebijakan), namun juga dalam variabel input yaitu input lingkungan internal dan eksternal. Selain masukan dan rekomendasi dari internal, variabel input dari eksternal yaitu masyarakat berupa tuntutan dan dukungan juga menjadi masukan dalam pelaksanaan kebijakan Pilkada serentak. Penolakan dari berbagai elemen masyarakat atas Undang-Undang Nomor 22 tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota melalui mekanisme pemilihan di DPRD memperlihatkan bahwa masih banyak masyarakat yang menginginkan pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh masyarakat. Adanya penolakan dan tuntutan masyarakat tersebut yang kemudian menjadi cikal bakal lahirnya Undang – Undang No.8 Tahun 2015 yang merupakan revisi dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang penetapan PP Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Faktor eksternal lain yang menjadi masukan dalam input pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015 adalah partisipasi masyarakat yang cenderung menurun dari Pilkada Kabupaten Malang tahun 2005 sebesar 68,23% dibanding tahun 2010 yang turun menjadi 59,58%, sehingga diharapkan partisipasi masyarakat dalam Pilkada Kabupaten Malang tahun 2015 dapat meningkat.

Target yang dicanangkan oleh KPU Kabupaten Malang dalam Pilkada tahun 2015 sebesar 70% partisipasi pemilih dari potensi jumlah pemilih sebesar 2.063.079 orang. Untuk mencapai target 70 % partisipasi pemilih tersebut tentunya dibutuhkan strategi dalam melakukan sosialisasi khususnya pendidikan politik kepada masyarakat dalam tahapan pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang 2015.

Aspek efektifitas dan efisiensi pembiayaan Pilkada menjadi tuntutan dan masukan dari banyak elemen masyarakat. Pelaksanaan Pilkada yang boros dan kontestan Pilkada yang harus mengeluarkan biaya kampanye sangat besar menjadi masukan dalam pelaksanaan Pilkada serentak di tahun 2015. Aturan tentang kampanye yang difasilitasi KPU, hingga bahan kampanye dan alat peraga kampanye diproduksi oleh KPU akhirnya diatur dalam Undang – undang No.8 Tahun 2015, harapannya adalah dapat menekan biaya penyelenggaraan Pilkada baik oleh penyelenggara maupun oleh kontestan.

Aspek pencalonan dan persyaratan juga diperketat dalam Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2015, hal tersebut merupakan masukan dan tuntutan dari masyarakat maupun kelompok kepentingan atas hasil evaluasi pelaksanaan Pilkada era sebelumnya. Syarat pencalonan partai atau gabungan partai di Pilkada 2010 masih menerapkan syarat 15 persen perolehan kursi, sedangkan dalam Pilkada 2015 sudah menerapkan syarat 20 persen perolehan kursi, sehingga memperketat pencalonan dari usulan partai politik. Begitu pula dalam persyaratan calon perseorangan juga diperketat dengan menerapkan syarat 6,5 persen jumlah dukungan untuk Kabupaten dengan jumlah penduduk diatas 1 Juta jiwa, berbeda dengan di tahun 2010 yang masih menggunakan syarat 3 persen dukungan masyarakat yang tersebar di minimal 50 persen jumlah Kecamatan.

Masukan dan tuntutan masyarakat terhadap pelaksanaan Pilkada yang demokratis, jujur dan adil juga mengemuka. Banyaknya pelanggaran kampanye yang terjadi dalam pelaksanaan Pilkada hingga banyaknya hasil pilkada yang digugat ke Mahkamah Konstitusi menjadi tuntutan adanya perbaikan dalam Undang – Undang Pilkada maupun dalam pelaksanaan Pilkada langsung

serentak tahun 2015. Pilkada yang jujur, adil, bebas dan rahasia menjadi tuntutan perwujudan demokrasi dan kedaulatan rakyat dalam pelaksanaan Pilkada langsung secara serentak.

### b. Proses (Konversi)

Suatu sistem selalu terkait dengan keadaan dimana bagiannya satu sama lain bergantung secara fungsional, yang mempunyai batas-batas tertentu tapi merupakan komponen daripada suatu keutuhan yang bulat (Easton, 1988:81). Jika salah satu komponen itu berubah maka bagian-bagian lainnya pasti berubah. Dengan perkataan lain, dengan suatu variabel dalam sebuah sistem politik mengalami perubahan kualitas dan kuantitas, maka yang lain juga akan mengalami perubahan yang sama, walaupun dalam kadar yang berbeda. Di samping itu, akibat tekanan lingkungan, maka sistem juga akan berubah penampilannya hingga bagian yang mengalami tekanan itu kembali dalam kondisi semula. Sistem politik sendiri memiliki fungsi yang tidak terlepas dari fungsi input dan fungsi output dari sistem politik itu sendiri. Fungsi input dalam fungsi sistem politik sebagai suatu yang menunjukkan berbagai efektifitas yang memungkinkan suatu sistem berjalan.

Pada umumnya, *input* dalam suatu sistem politik diartifirkan kedalam sebuah dukungan dan tuntutan input merupakan bahan bakar untuk menjamin kelangsungan hidup suatu sistem politik itu sendiri. Selanjutnya, fungsi *output* dalam fungsi sistem politik adalah sebagai pembuatan-pembuatan peraturan dan kebijakan yang merupakan salah satu fungsi output dalam sistem politik (Easton, 1988:88). Terdapat hubungan yang saling berkaitan satu sama lainnya yang

membuat peraturan atau undang-undang sebagai wujud kebijakan adalah

lembaga yang mempunyai kewenangan untuk menjalankan sebuah fungsi.

Variabel Proses dalam teori sistem David Easton merupakan proses implementasi kebijakan Undang-Undang Pilkada melalui pelaksanaan pilkada

Kabupaten Malang tahun 2015. Dalam pelaksanaan Undang – Undang No.8

Tahun 2015 di Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015, sejumlah masukan dari

lingkungan yang berupa tuntutan dan dukungan baik dari internal sistem maupun

eksternal sistem, maupun feedback dari pelaksanaan kebijakan sebelumnya

(Pilkada) kemudian akan berproses dan terkonversi dalam tahapan – tahapan

pelaksanaan Pilkada serentak yang dilaksanakan oleh aktor-aktor kebijakan.

Berikut ini adalah Tahapan – Tahapan dalam penyelenggaraan Pilkada

Kabupaten Malang Tahun 2015, yang terdiri dari Tahapan Persiapan dan

Tahapan Pelaksanaan.

1. Tahapan Persiapan

- a. Perencanaan Program dan Anggaran

Berdasarkan laporan pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang tahun 2010 KPU

Kabupaten Malang, anggaran yang disetujui dalam Nota Perjanjian Hibah

Daerah (NPHD) Nomor 180/95/421.205/2010 anggaran yang disetujui yang

bersumber dari APBD Kabupaten Malang Tahun 2010 adalah sebesar Rp.

22.130.000.000 (dua puluh dua milyar seratus tiga puluh juta rupiah), dengan

realisasi biaya pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang tahun 2010 sebesar Rp.

19.565.451.561 (sembilan belas milyar lima ratus enam puluh lima juta empat

ratus lima puluh satu ribu lima ratus enam puluh satu rupiah), sedangkan dalam

pelaksanaan penyelenggaraan Pilkada Kabupaten Malang 2015, anggaran yang

disetujui dalam Nota Perjanjian Hibah Daerah (NPHD) Nomor

270/126/421.205/2015 yang bersumber dari APBD Kabupaten Malang Tahun

2015 adalah sebesar Rp. 39.384.930.250 (Tiga puluh sembilan milyar tiga ratus delapan puluh empat juta sembilan ratus tiga puluh ribu dua ratus lima puluh rupiah). Hal tersebut menunjukkan ada kenaikan biaya penyelenggaraan Pilkada Kabupaten Malang yang hampir dua kali lipat besarnya tahun 2010 dibanding tahun 2015.

Meningkatnya biaya penyelenggaraan Pilkada di Tahun 2015 diantaranya adalah dengan perubahan ketentuan dalam pengaturan kampanye. Bila melihat laporan pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang 2010, pendidikan politik dan sosialisasi yang dilakukan adalah lebih kepada meningkatkan partisipasi pemilih, sehingga kegiatannya merupakan kegiatan sosialisasi terkait pelaksanaan Pilkada, sedangkan dalam Pilkada Kabupaten Malang 2015 yang mengacu Undang-Undang No.8 Tahun 2015 ketentuan kampanye seperti pembuatan dan pemasangan alat peraga kampanye, bahan kampanye dilakukan oleh KPU, terlebih durasi kampanye yang sangat panjang selama 3 bulan dari september 2015 ke desember 2015. Sedangkan dalam pelaksanaan Pilkada Kabupaten 2010, Alat peraga kampanye dan bahan kampanye murni menjadi hak dan tanggungjawab dari pasangan calon, sehingga pasangan calon bisa sebanyak-banyaknya memproduksi, mendistribusikan dan memasang alat peraga kampanye dan bahan kampanye, sedangkan dalam Pilkada 2015 ada ketentuan tentang pembatasan alat peraga kampanye dan bahan kampanye, sehingga pasangan calon tidak bisa sesuka hati melakukan kampanye. Debat publik dalam Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2010 bisa dilangsungkan selama 3 kali, sedangkan dalam Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015 hanya dilangsungkan satu kali karena adanya penolakan dari pasangan calon.

Dari segi pembiayaan yang dikeluarkan oleh kontestan, disampaikan oleh informan yang mewakili pasangan calon masing – masing, biaya yang dikeluarkan dari awal proses pencalonan hingga selesainya tahapan yaitu berkisar Rp. 7 Miliar hingga Rp. 20 Miliar dari setiap pasangan calon yang berkontestasi. Bila dibandingkan dengan laporan dana kampanye (LDK) yang dilaporkan kepada KPU Kabupaten Malang memang berbeda jauh, dimana pasangan calon Nurcholis – Mufid melaporkan sebesar Rp. 15.000.000 (Lima Belas Juta Rupiah), sedangkan pasangan calon Dewanti – Masrifah melaporkan sebesar Rp. 674.000.000 (Enam Ratus Tujuh Puluh Empat Juta Rupiah) dan pasangan Rendra Kresna – Sanusi melaporkan dana kampanye sebesar Rp. 2.237.500.000 (Dua Miliar Dua Ratus Tiga Puluh Tujuh Lima Ratus Ribu Rupiah).

Dari data tersebut terlihat bahwa laporan dana kampanye yang disampaikan oleh ketiga pasangan calon meragukan, hanya sekedar untuk memenuhi syarat administrasi pelaporan dana kampanye ke KPU Kabupaten Malang.

- b. Pembentukan Penyelenggara Pemilihan dan Pengawas Penyelenggara Pemilihan serta Bimbingan Teknis dan Penyuluhan

Yang dimaksud aktor-aktor pelaksana kebijakan dalam konteks Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 adalah penyelenggara pemilihan, dalam hal ini adalah KPU beserta jejaring adhoc dibawahnya yaitu PPK (Panitia Pemilihan Kecamatan), PPS (Panitia Pemilihan Tingkat Desa), KPPS (Panitia Pemilihan tingkat TPS), PPDP (Petugas pemuktahiran data pemilih) serta Panwas Kabupaten Malang beserta jejaring adhoc dibawahnya yaitu Panwascam (Pengawas tingkat kecamatan) dan PPL (Pengawas tingkat desa/kelurahan) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No.8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati

dan Walikota Pasal 8 hingga pasal 22 (Penyelenggara Pemilihan) dan Pasal 22A,B,C,D hingga pasal 36 (Pengawas penyelenggara pemilihan).

Beberapa permasalahan yang menyangkut aktor pelaksana diantaranya adalah dalam hal proses rekrutmen. Hasil wawancara penulis dengan informan, bahwa rekrutmen penyelenggara tingkat kecamatan, desa hingga TPS memiliki tanggapan yang bervariasi di setiap wilayah, ada daerah yang peminatnya banyak ada juga yang hanya sedikit bahkan KPU harus meminta rekomendasi dari Ormas, Kecamatan atau Desa untuk mencari orang yang bersedia menjadi penyelenggara pemilihan. Salah satu penyebab minimnya pendaftar adalah informasi atau sosialisasi rekrutmen yang kurang maksimal, dimana kebanyakan hanya ditempel di kantor kecamatan atau desa melalui pengumuman, atau diinformasikan secara tertutup melalui jejaring ormas atau organisasi tertentu, sehingga masyarakat umum tidak banyak yang mengetahui dan merasa sungkan bila harus berhubungan dengan kecamatan atau desa. Minimnya honor penyelenggara pemilihan juga menjadi alasan bagi sebagian masyarakat untuk berpikir ulang untuk berpartisipasi, mengingat persepsi beban tugas yang dirasa tidak sebanding bagi yang belum berpengalaman sebelumnya. Perasaan skeptis, pesimis dan apatis belakangan juga menjadi alasan tidak maksimalnya rekrutmen penyelenggara pemilihan, karena banyak yang menganggap bahwa slot penyelenggara sudah menjadi "jatah" ormas atau organisasi tertentu, orang-orang dekat kepala desa atau titipan dari kelompok-kelompok tertentu. Namun ada juga daerah-daerah yang memang minim SDM yang memenuhi syarat, biasanya adalah wilayah-wilayah yang agak pelosok di Kabupaten Malang. Kondisi yang demikian akhirnya membuat keterbatasan tersedianya Sumber Daya Manusia (SDM) berkualitas dari pendaftar penyelenggara pemilihan dari

tingkat kecamatan, desa hingga TPS menjadi terbatas. Hal tersebut yang membuat pilihan menjadi terbatas bagi KPU maupun Panwaslu dalam menentukan penyelenggara pemilihan dan pengawas penyelenggara pemilihan sebagai kepanjangan mereka secara adhoc di tingkat bawah. Secara kemampuan dan kompetensi memahami aturan perundangan, termasuk aturan teknis seperti PKPU maupun Perbawaslu akhirnya juga beragam sesuai dengan kompetensinya masing-masing. Maka tidak heran bila dalam pelaksanaan tugasnya di lapangan, seringkali terjadi perbedaan pendapat atau pemahaman antara penyelenggara pemilihan, pengawas penyelenggara pemilihan dengan pasangan calon atau tim kampanye pasangan calon.

Tahapan rekrutmen penyelenggara pemilihan, baik yang dilakukan oleh KPU maupun Panwaslu ke jejaring penyelenggara dibawahnya, tidak semuanya berhasil merekrut secara mandiri, dimana ada dugaan titipan-titipan penyelenggara oleh Camat, kepala desa, Ormas dan Timses, sehingga integritas dan komitmen penyelenggara diragukan. Untuk wilayah-wilayah tertentu rekrutmen mengalami kendala dengan keterbatasan SDM dan persyaratan yang akhirnya asal terpenuhi saja dengan tidak melihat persyaratan sesuai ketentuan perundangan.

Setelah pembentukan penyelenggara pemilihan, dilakukan kegiatan bimbingan teknis sebanyak 15 kali selama proses tahapan Pilkada berjalan yang dilakukan oleh KPU Kabupaten Malang yang melibatkan PPK se-Kabupaten Malang, sedangkan Bimtek yang dilakukan kepada PPS diberikan oleh PPK, dan untuk bimtek yang dilakukan kepada KPSS diberikan oleh PPS di setiap desa atau kelurahan se-Kabupaten Malang. Kendala dalam pelaksanaan bimtek adalah karena dilakukan berjenjang, yang terjadi adalah pemahaman terhadap aturan

perundangan, juklak dan juknis semakin ke bawah semakin tidak utuh dan tergantung kompetensi dari masing-masing panitia penyelenggara, disinilah kemudian kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) menjadi sesuatu hal yang vital selain kemampuan berkomunikasi penyelenggara dalam menerima dan menyampaikan informasi, wawasan, aturan dan petunjuk teknis dalam pelaksanaan tugas penyelenggara pemilihan.

c. Penyusunan Daftar Pemilih dan Pemuktahiran data pemilih

Penyusunan daftar pemilih dan pemuktahiran data pemilih menjadi perhatian karena tahapan tersebut cukup melelahkan penyelenggara pemilihan, mulai tingkat Kabupaten, Kecamatan, Desa/Kelurahan hingga TPS. Rekomendasi dari pelaksanaan Pilkada Tahun 2010 dengan menjalankan kembali Pantarlih sebagai petugas pemuktahiran data dijalankan dengan pembentukan petugas pemuktahiran data pemilih (PPDP) di setiap TPS se-Kabupaten Malang, secara sistem pemuktahiran data menggunakan aplikasi Sistem Data Pemilih (SIDALIH) yang pada tahun 2015 merupakan tahun pertama penggunaan SIDALIH untuk pelaksanaan Pilkada. Namun ternyata penggunaan sistem teknologi informasi ini malah menjadi kendala sendiri, karena hasil pemuktahiran dan koreksi manual yang sudah dilakukan pada akhirnya tidak berarti karena sistem data pemilih terpusat dengan menggunakan aplikasi SIDALIH yang sering terjadi kesalahan, contohnya data yang sudah dikoreksi secara manual muncul kembali dalam sistem. Meskipun pada akhirnya tidak sampai menghalangi masyarakat dalam menggunakan hak pilih, karena toh pada akhirnya masyarakat yang belum terdata dalam DPT tetap dapat mencoblos di hari H dengan menggunakan KTP atau identitas resmi lainnya 1 Jam sebelum TPS ditutup.

Menurut penulis tahapan ini menjadi satu hal yang sia-sia dengan kebijakan dan sistem yang tidak sinkron pada akhirnya antara sistem manual dengan sistem online berbasis teknologi aplikasi. Permasalahan data potensi pemilih dari Dispendukcapil juga tidak pernah valid dalam setiap agenda pemilihan, seharusnya Dispendukcapil menjadi Bank Data yang valid dalam memberikan data potensi pemilih yang dapat memprediksi bertambah atau berkurangnya jumlah penduduk yang telah memiliki hak pilih (berusia 17 tahun) atau dari migrasi penduduk atau yang telah meninggal.

#### d. Partisipasi Pemantau dan Partisipasi Publik

Pemantau Pilkada Kabupaten Malang di tahun 2010 sudah diatur dalam Undang – Undang, sama dengan pelaksanaan di Pilkada tahun 2015, meskipun secara peran, kinerja dan kualitas pemantauan tidak bisa maksimal karena keterbatasan dalam anggaran khususnya, karena bersumber dari internal lembaga pemantau itu sendiri. Tahapan partisipasi pemantau dan partisipasi masyarakat diatur dalam Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2015, khususnya pasal 123 – 130 tentang pemantau dan pasal 131-133 tentang partisipasi masyarakat, secara administrasi ada dua lembaga pemantau dalam Pilkada Kabupaten Malang tahun 2015 yaitu Forum Independen Masyarakat Malang dan Institut Sosial Demokrasi, namun dalam pelaksanaannya keberadaan lembaga pemantau tersebut juga tidak maksimal dikarenakan keterbatasan personil dan pendanaan, tidak semua tahapan diikuti oleh pemantau Pilkada yang terdaftar. Terkait dengan partisipasi masyarakat, KPU Kabupaten Malang banyak menggandeng sejumlah Ormas dan Komunitas dalam berpartisipasi mensukseskan tahapan – tahapan Pilkada Kabupaten Malang, termasuk juga dalam hal pengawasan tahapan-tahapan yang berlangsung. Partisipasi masyarakat dalam Pilkada Kabupaten Malang baik

sebagai pemantau, pengawas maupun terlibat aktif dalam tahapan-tahapan Pilkada secara administrasi prosedural berjalan dengan baik, namun sisi substansi dan pengembangan kurang karena berbagai keterbatasan, khususnya terkait SDM dan pendanaan. Partisipasi masyarakat banyak dalam keterlibatan sebagai penyelenggara pemilihan dari tingkat kecamatan, desa hingga TPS, serta menjadi peserta dalam sejumlah sosialisasi dan pendidikan politik yang dilakukan oleh KPU, Panwaslu dan Bakesbangpol Kabupaten Malang.

## 2. Tahapan Pelaksanaan

### a. Pendaftaran, Penelitian Persyaratan dan Penetapan Pasangan Calon

Dalam Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015 terdapat dua pasangan calon yang diusung oleh Partai Politik, yaitu Pasangan Rendra Kresna – Sanusi yang diusung oleh 5 Partai yaitu Partai Golkar, PKB, Nasdem, Gerindra, Demokrat dengan jumlah 34 (Tiga Puluh Empat) Kursi, sedangkan pasangan Dewanti – Masrifah Hadi diusung oleh PDIP dengan jumlah 13 (Tiga Belas) Kursi.

Persyaratan dukungan partai Politik dalam Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2015 diatur minimal 20% dari Jumlah Kursi yang ada di DPRD (50 Kursi), sehingga dukungan minimal untuk pencalonan sebanyak minimal 10 Kursi.

Pada Pilkada Kabupaten Malang tahun 2015 juga terdapat satu pasangan calon dari jalur perseorangan, yaitu pasangan Nurcholis – Mufidz yang berhasil mengumpulkan dukungan berupa KTP sebanyak 204.464 dukungan, dari persyaratan dukungan minimal sebanyak 157.904. Dalam tahapan pendaftaran, penelitian dan penetapan calon perseorangan dan verifikasi faktual dukungan calon perseorangan, prosedur pelaksanaan tidak dilaksanakan sesuai ketentuan.

Hasil wawancara penulis dengan informan, ada pembiaran dan kompromi untuk meloloskan pasangan perseorangan Nurcholis – Mufid sebagai pasangan calon atas permintaan dari tim dan paslon Rendra Kresna - Sanusi. Banyaknya dukungan KTP ganda, dukungan KTP yang bukan peruntukannya dan pengkondisian verifikasi faktual merupakan fenomena yang terjadi dalam proses penelitian berkas pencalonan Nurcholis - Mufid. Sedangkan untuk dukungan pasangan calon yang diusung oleh Partai Politik yaitu pasangan Rendra Kresna – Sanusi dan Dewanti – Masrifah Hadi secara administratif kelengkapan telah memenuhi persyaratan dokumen dan jumlah dukungan kursi minimal yang dipersyaratkan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Setelah proses penelitian kelengkapan, maka 3 bakal pasangan calon tersebut ditetapkan menjadi pasangan calon Pilkada Kabupaten Malang melalui Surat Keputusan KPU Nomor 267/Kpts/KPU-Kab-014.329781/2015 Tentang Penetapan Calon Bupati dan Wakil Bupati dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Malang Tahun 2015.

b. Sosialisasi dan Kampanye

Tahapan sosialisasi dan kampanye yang dilakukan sudah sesuai dengan aturan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dan PKPU, bahwa KPU memiliki tanggungjawab dalam memfasilitasi pasangan calon dalam melakukan kampanye dan turut memberikan sosialisasi / pendidikan politik kepada masyarakat, tujuannya agar partisipasi masyarakat dalam menggunakan hak pilih tinggi. Namun keterbatasan dalam anggaran Sosialisasi serta keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM) dalam berimprovisasi melakukan sosialisasi non bugeter yang membuat sosialisasi menjadi tidak maksimal. Begitu pula aturan bahwa kampanye yang difasilitasi oleh KPU dengan menggunakan APBD seperti

pemasangan bahan kampanye, debat publik dan kampanye di media massa secara prosedur administrasi sudah dijalankan namun belum maksimal, bahkan cenderung sia-sia karena faktanya pasangan calon juga tetap mencetak bahan kampanye dan alat peraga sendiri dengan jumlah yang banyak. Debat publik yang diadakan oleh KPU Kabupaten Malang untuk pasangan calon hanya dilakukan sekali dari tiga kali kesempatan yang bisa diadakan karena penolakan dari pasangan calon, namun karena tidak diatur sanksi terkait penolakan mengikuti debat publik maka KPU tidak dapat memberikan sanksi. Dalam hal pengawasan dan penindakan oleh Panwas terhadap proses kampanye pasangan calon, banyak terjadi pelanggaran administrasi maupun pelanggaran pidana, namun karena keterbatasan yang dimiliki Panwas sanksi yang diberikan hanya sanksi administrasi, tidak ada yang sampai ke sanksi pidana. Panwaslu berpedoman terhadap aturan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota serta Perbawaslu dalam melakukan tugas dan kewenangannya yang memang terbatas dan tidak memiliki posisi yang kuat untuk memberikan sanksi hukum atau pidana dalam penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Malang tahun 2015.

Berdasarkan rekapitulasi laporan penindakan Panwas atas pelanggaran yang terjadi selama tahapan kampanye, terdapat 39 laporan dan temuan pelanggaran yang terjadi, baik itu pelanggaran administratif, pidana maupun diluar kategori kedua pelanggaran tersebut. Terkait pelanggaran berpotensi pidana, kajian dilakukan Panwas bersama dalam sentra Gakkumdu yang terdiri dari Panwaslu, Kepolisian dan Kejaksaan kabupaten Malang. Berdasarkan hasil wawancara, beberapa informan merasakan banyaknya pelanggaran, penyelewengan

administrasi bahkan pelanggaran pidana dalam pelaksanaan kampanye Pilkada Kabupaten Malang pada tahun 2015, namun ada beberapa pihak yang merasa tahapan kampanye berjalan dengan baik dan lancar serta sudah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 mengenai Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota pada Pilkada Serentak Tahun 2015.

c. Pemungutan Suara & Rekapitulasi Penghitungan Suara

Demokrasi mempersyaratkan kebebasan, keadilan, dan pilkada yang berkala.

Dalam negara demokrasi terdapat kesetaraan politik, untuk mencapai kesetaraan politik, setiap warga negara harus mempunyai kesempatan yang sama dan efektif dalam pemungutan suara dan seluruh suara harus dihitung secara bersama. Menjelang hari pemungutan suara, KPU Kabupaten Malang melaksanakan Bimbingan Teknis pemungutan dan penghitungan suara (TUNGSURA) dengan peserta komisioner dan sekretariat KPU Kabupaten Malang, beserta Ketua PPK dan Anggota PPK se-Kabupaten Malang. Bimtek pemungutan dan penghitungan suara juga dilakukan hingga tingkat PPS dan KPPS yang diberikan oleh PPK dan PPS secara berjenjang.

Dalam pelaksanaan tahapan pemungutan suara pada tanggal 09 Desember 2015 di 3.673 TPS Se-Kabupaten Malang secara administrasi berjalan dengan baik, tidak ada laporan masyarakat yang kehilangan hak pilihnya, karena terkait penggunaan hak pilih terjamin dalam Undang-Undang, meskipun proses pemuktahiran data pemilih (DPT) banyak menemui kendala secara teknis namun hak pilih masyarakat tetap terjamin, karena adanya kebijakan bagi masyarakat yang belum terdaftar untuk tetap bisa menggunakan hak pilih satu jam sebelum TPS ditutup. Secara umum proses penghitungan suara di setiap TPS berlangsung cepat untuk Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015 dengan adanya

3 pasangan calon, meskipun bervariasi namun rata-rata perhitungan suara di TPS selesai sebelum pukul 18.00 WIB.

Secara keseluruhan partisipasi masyarakat yang menggunakan hak pilihnya sebesar 58,39 persen dari total 2.063.079 Hak Pilih yang ada di kabupaten Malang atau sebesar 1.203.949 suara. Dari jumlah kehadiran tersebut, jumlah suara sah sebesar 1.173.468 dan 30.481 suara yang tidak sah. Berikut ini adalah hasil rekapitulasi perolehan suara sah masing-masing pasangan calon :

Pasangan Rendra Kresna – Sanusi memperoleh suara sah sebesar 605.817 Suara atau 51,62 persen, Pasangan Dewanti – Masrifah Hadi memperoleh suara sah sebesar 521.928 suara atau 44,47 persen dan pasangan independen Nurcholis – Mufid memperoleh suara sah sebesar 45.723 suara atau 3,89 persen. Perolehan suara berdasarkan prosentase jumlah suara sah Hasil rekapitulasi perhitungan di tingkat PPK (Kecamatan) menggambarkan kemenangan pasangan Rendra Kresna – Sanusi di sebanyak 23 Kecamatan dan pasangan Dewanti – Masrifah hadi di sebanyak 10 Kecamatan dari jumlah 33 Kecamatan yang ada di Kabupaten Malang. Dari hasil rekapitulasi perolehan suara tersebut terlihat selisih hasil rekapitulasi suara antara pasangan Rendra Kresna – Sanusi dengan pasangan Dewanti – Masrifah Hadi terpaut 83.889 Suara atau sebesar 7,14 persen.

#### d. Penyelesaian Pelanggaran & Sengketa Hasil

##### 1) Penyelesaian Pelanggaran

Perundangan-undangan pilkada harus melindungi proses politik dari pelanggaran, rintangan, pengaruh buruk, kepentingan tertentu, penipuan, kecurangan, intimidasi, dan segala bentuk tindakan ilegal, dan praktik korup. Sanksi non pidana maupun pidana harus dijatuhkan terhadap pelanggaran oleh

penyelenggara pilkada maupun penegak hukum. Kesempatan untuk menggugat hasil pilkada dan penyelesaian masalah bagi pihak yang dirugikan harus disediakan oleh undang-undang. Proses pengajuan keberatan dan laporan pelanggaran harus diatur. Dampak pelanggaran terhadap hasil pilkada juga harus diatur di dalam undang-undang. Setiap pihak yang mengajukan keberatan, menyangkal hasil pilkada atau hak partai politik lainnya harus mendapat akses atas keadilan dan penyelesaian masalah.

Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota mengatur secara jelas adanya pengawas penyelenggara pemilihan, yaitu Bawaslu Propinsi untuk Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Panwas Kabupaten untuk pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dan Panwaslu Kota untuk pemilihan Walikota dan Wakil Walikota. Pengawas penyelenggara pemilihan dibentuk juga untuk tingkat kecamatan yaitu Panwascam, tingkat desa yaitu PPL dan tingkat TPS yaitu PTPS (Pengawas TPS). Pasal 22 A, B, C dan D hingga pasal 36 mengatur ketentuan terkait pengawas penyelenggara pemilihan.

Dalam ketentuan pasal terkait pengawas penyelenggara pemilihan di Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2015, sayangnya tidak mengatur kewenangan Bawaslu atau Panwas dalam memberikan sanksi pidana secara langsung kepada pasangan calon atau tim kampanye pasangan calon. Dugaan pelanggaran yang sifatnya pidana pemilihan harus melalui pembahasan dan kajian oleh GAKKUMDU (yaitu gabungan antara Panwas, Kepolisian dan Kejaksaan Negeri), namun putusan terkait sanksi pidana tetap melalui putusan pengadilan negeri.

Selain itu ruang gerak Panwaslu dalam Pilkada Tahun 2015 juga dibatasi dengan keterbatasan waktu pelaporan yang dibatasi maksimal selama 7 hari kerja, sehingga efektif Panwas hanya memiliki waktu 5 hari dalam satu minggu

bilamana ada laporan atau temuan yang sifatnya pelanggaran pidana pemilihan.

Bila melewati batas waktu maka laporan atau temuan dianggap gugur, terlebih dalam dinamika Pilkada Kabupaten Malang temuan atau laporan pelanggaran kampanye seringkali tidak disertai oleh bukti atau saksi yang kuat.

Lemahnya kewenangan yang dimiliki Panwas serta keterbatasan aturan yang berkaitan dengan batas waktu akhirnya membuat laporan-laporan pelanggaran atau temuan adanya pelanggaran kampanye menguap begitu saja, akhirnya yang terjadi adalah pelanggaran yang terjadi sifatnya hanya merupakan pelanggaran administratif. Meskipun dalam Pilkada Kabupaten Malang tahun 2015 banyak diwarnai saling lapor, pelanggaran kampanye, dan dugaan pelanggaran pidana pemilu seperti politik uang, pembagian sembako, mobilisasi massa dan pelibatan ASN, kades dan perangkat desa, namun nyatanya penindakan yang bisa dilakukan hanya sebatas mengenakan pelanggaran administratif.

Selain langkah penindakan, langkah yang dilakukan oleh Panwas adalah langkah pencegahan sebagai antisipatif. Namun seringkali hal tersebut dijadikan alasan bahwa keberhasilan dalam pencegahan dijadikan ukuran minimnya tindakan yang dilakukan oleh Panwas dalam Pilkada Kabupaten Malang. Hal tersebut dapat disimpulkan bahwa pengawasan dan pengendalian dilaksanakan dengan baik secara normatif dalam semua rangkaian tahapan pelaksanaan dan evaluasi Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015, meskipun secara substansi kinerja yang dilakukan oleh Panwas tidak maksimal karena penuh dengan keterbatasan.

## 2) Penyelesaian Sengketa Hasil

Hasil rekapitulasi KPU terhadap perhitungan suara pada Pilkada Kabupaten

Malang tahun 2010 dan pada Pilkada Kabupaten Malang tahun 2015 sama-sama

digugat oleh Pasangan calon yang lain. Bahkan di tahun 2010 ada juga gugatan

dari dua pasangan calon independen yang tidak lolos verifikasi persyaratan ke

PTUN Surabaya terhadap keputusan KPU yang tidak meloloskan mereka. Untuk

gugatan sengketa hasil di Mahkamah Konstitusi, ketentuan dalam Undang-

Undang Nomor 22 Tahun 2007 dan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 8

Tahun 2015 menyulitkan masuknya gugatan, karena semakin ketat syarat

diterimanya gugatan yang diajukan, sehingga hasilnya gugatan sengketa hasil

Pilkada baik di tahun 2010 dan di Pilkada tahun 2015 sama-sama ditolak oleh

Mahkamah Konstitusi.

Dalam tahapan sengketa pemilihan di Mahkamah Konstitusi, KPU Kabupaten

Malang menjadi termohon atas gugatan sengketa yang dimohonkan oleh

pasangan Dewanti – Masrifah Hadi, namun karena persyaratan selisih suara

tidak memenuhi sesuai dengan pasal 158 pasal 2 point d, maka permohonan

pemohon tidak dapat diterima.

Selisih hasil suara antara pasangan Rendra Kresna – Sanusi dengan pasangan

Dewanti – Masrifah Hadi sebesar 83.889 suara atau sebesar 7,14 persen

Kabupaten Malang dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (Satu Juta)

jiwa, sesuai dengan pasal 158 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, syarat

pengajuan perselisihan suara bisa dilakukan jika terdapat perbedaan paling

banyak sebesar 0,5 % (nol koma lima persen) dari penetapan hasil perhitungan

perolehan suara oleh KPU Kabupaten / Kota, sehingga substansi dari gugatan

tidak sampai menjadi kajian dalam materi persidangan.

### c. Output (Hasil Kebijakan)

Dalam rumusan Easton, output adalah status-status sistem legal, keputusan-keputusan administrasi, tindakan-tindakan, dekrit-dekrit, undang-undang dan kebijaksanaan-kebijaksanaan lainnya dari pihak penguasa politik, konsensus informasi suatu majelis kesukuan dan juga selera dan manfaat para penguasa (Easton, 1988:77). *Output* merupakan bentuk dari ekstraksi antara sistem politik dan permasalahan lingkungan. Proses *output* menghasilkan tindakan atau kebijakan sebagai bentuk langkah preventif dalam memecahkan segala kebutuhan sistem politik yang sedang dihadapi oleh suatu negara.

Variabel *output* ini juga akan mempengaruhi kerja sistem politik selanjutnya. Hal ini terjadi karena kemungkinan-kemungkinan yang terjadi akibat adanya output tersebut. Apabila *output* sesuai dengan harapan pada *input* sistem politik, maka keberadaan *output* akan memberikan pembaharuan pada dukungan (arahnya positif). Tetapi, jika *output* tidak sesuai harapan, maka akan terjadi erosi dukungan yang selanjutnya akan mengganggu stabilitas sistem.

Variabel *output* akan menghasilkan efek *feedback* atau yang sering disebut sebagai umpan balik. Proses *feedback* merupakan hasil pencitraan dan tanggapan lingkungan terhadap output yang dihasilkan. Proses *feedback* sangat penting perannya pada pemerintah, karena pemerintah dapat mengetahui hasil dari proses kebijakan yang dikeluarkan dari masyarakat. Proses berlangsungnya suatu *feedback*, tentu tidak terlepas dari intervensi variabel lingkungan. Lingkungan yang dimaksudkan disini bisa berupa lingkungan yang berada dari dalam sistem itu sendiri, maupun lingkungan yang berada di luar sistem. Lingkungan dalam suatu sistem bisa berupa suatu tekanan atau bahkan gangguan. Keberadaan variabel lingkungan, sangat memungkinkan

menimbulkan suatu hubungan yang baru karena keberadaan lingkungan tersebut dalam suatu sistem politik.

Sebuah kebijakan/program bisa saja gagal memperoleh dampak yang diharapkan meski proses implementasi berhasil mewujudkan *output* sebagaimana yang dituntut oleh program tersebut, namun ternyata gagal mencapai *outcomes*nya; apalagi jika proses implementasi gagal mewujudkan keduanya. Hal ini menurut Anderson bisa saja disebabkan karena sumber daya yang tidak memadai; cara implementasi yang tidak tepat (misalkan pilihan-pilihan tindakan yang kontra produktif seperti studi banding atau membeli mobil bagi pejabat yang memakan banyak biaya dengan tujuan meningkatkan kapasitas layanan); masalah publik sering disebabkan banyak faktor tetapi kebijakan yang dibuat hanya mengatasi satu faktor saja; cara menanggapi kebijakan yang justru dapat mengurangi dampak yang diinginkan (misalkan karena takut dianggap melanggar prosedur, maka implementers bertindak sesuai *'textbook'* walau situasinya mungkin berbeda); tujuan-tujuan kebijakan tak sebanding bahkan bertentangan satu sama lain; biaya yang dikeluarkan jauh lebih besar dari masalahnya; banyak masalah publik yang tak mungkin dapat diselesaikan; dan timbulnya masalah baru sehingga mendorong pengalihan perhatian dan tindakan.

Agenda politik nasional strategis dan memiliki aspek pemerintahan dan kemasyarakatan yang luas dengan segala konsekuensinya bagi masa depan sistem politik Indonesia adalah Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak. Bukan hanya mengejar target keserentakan pencalonan, dinamika kampanye, dan pelantikannya, tetapi juga kesejalanannya dinamika di daerah dengan agenda pembangunan yang dicanangkan Pusat agar dapat mencapai

sasaran dengan hasil maksimal. Konstruksi politik beroperasinya system presidensial yang tidak terpecah masing-masing kegiatannya di tingkat local sebagai akibat latar belakang politik kepala daerahnya yang beragam dengan pemerintah koalisi di Pusat, adalah sintesa besar dari pembahasan substansi penting dari demokrasi pilkada sebagai agenda nasional.

Dalam kerangka hukum menyangkut penegakan atas pelanggaran pilkada, terdapat hal-hal yang perlu dipertimbangkan. Di antaranya, *pertama*, perilaku yang tidak wajar, baik langsung atau tidak langsung, memengaruhi hasil pilkada seharusnya dilarang. *Kedua*, tindak pidana pilkada harus mencakup segala tindakan yang dilakukan yang mengancam proses pilkada; sehingga subyek tindak pidana pilkada harus tidak hanya dibatasi kepada kandidat, namun harus pula mencakup anggota masyarakat, pemilih, kandidat, dan partai politik, lembaga penyelenggara, staf, aparat pemerintah, staf keamanan, penegak hukum, dan bahkan masyarakat asing. *Ketiga*, ketentuan terkait dengan tindak pidana pilkada harus melindungi secara memadai setiap tahapan pilkada.

Alasannya, pada masing-masing tahapan, setiap tindak pidana terhadap hak mendasar masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, dapat saja memengaruhi hasil pilkada. Karena seluruh tahapan pilkada sangat penting dalam proses pilkada, ketentuan-ketentuan terkait tindak pidana pilkada tidak hanya berfokus pada tahap tertentu (misalnya, tahap kampanye), tetapi juga kecurangan yang terjadi dalam pendaftaran pemilih yang banyak didukung oleh partai-partai politik atau kandidat tertentu yang justru belum terdaftar. Situasi ini, baik secara langsung maupun, tidak memengaruhi hasil pilkada. Hal yang sama juga terjadi dalam manipulasi perhitungan suara.

Fundamental sosial politik menyangkut terjalannya komunikasi politik yang baik dan sehat di antara stakeholders pilkada di wilayah tersebut, terinternalisasinya nilai-nilai yang terkandung dalam Undang-Undang Pilkada, tersedianya bakal calon kepala daerah yang berkualitas dan berintegritas, telah bergulirnya proses sosialisasi dan pendidikan politik terhadap masyarakat akan urgensi pilkada pada saat pratahapan pilkada, serta terciptanya ketahanan masyarakat sebelum masuknya tahapan pilkada melalui sosialisasi nilai-nilai kebangsaan, kebinekaan, kekeluargaan, toleransi, dan gotong royong dalam batin masyarakat luas.

Lingkungan sosiopolitik kebijakan, serta manajemen dan tata kelola pilkada yang baik dan bersih, tibalah kita pada simpulan singkat bahwa menakar kualitas penyelenggaraan pilkada harus mampu mempertimbangkan dan mengakomodasi ketiga variabel di atas melalui suatu pendekatan operasionalisasi tata kelola pilkada yang integratif dalam menyelenggarakan pilkada. Pendekatan yang penulis maksud integratif adalah pendekatan multiaspek, yaitu anggaran, manajemen teknis, hukum dan etika, politik, serta kualifikasi calon kepala daerah.

Produk Hasil Kebijakan dalam pelaksanaan kebijakan Pilkada Kabupaten Malang tahun 2015 adalah hasil final dari evaluasi kebijakan yang dapat digunakan sebagai *feedback* perbaikan dalam Undang-Undang Pilkada yang baru, baik secara yuridis maupun teknis pelaksanaannya. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota pada Pilkada Serentak Tahun 2015 memiliki sejumlah kekurangan yang dapat dikatakan sebagai *bad policy*, dan memiliki beberapa kekurangan dari segi implementasinya (*bad implementation*), baik bagi pelaksanaannya, Sumber Daya Manusia (SDM) atau aktor yang terlibat maupun teknis lapangannya.

Dengan berbagai dinamika tersebut namun hampir semua informan menyampaikan bahwa hasil Pilkada Kabupaten Malang 2015 legitimate diterima dan diakui oleh masyarakat Kabupaten Malang dan para stakeholder, meskipun meninggalkan sejumlah kekecewaan khususnya bagi para pendukung pasangan calon yang kalah. Putusan MK yang bersifat mutlak dan final menjadi kunci utama dalam menterjemahkan legitimasi Pilkada Kabupaten Malang, aspek proses pelaksanaan, dinamika selama proses tahapan kampanye tidak menjadi bahasan ketika selisih akhir antar kontestan tidak memenuhi syarat pintu masuk persidangan MK sebesar 0,5%, sehingga ketika putusan MK yang final bahkan belum masuk substansi permohonan gugatan maka secara legitimasi yuridis bisa dianggap telah selesai.

## **2. Peranan aktor-aktor pelaksana dalam implementasi Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota pada pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015**

Stakeholder tentunya memiliki ide-ide untuk menghasilkan kebijakan yang benar-benar bermanfaat untuk kepentingan orang banyak serta tidak bertentangan dengan lingkungan. Environment policy atau kebijakan yang berkaitan dengan lingkungan yang ada disekitar memberikan suatu gambaran bahwa siapapun di dunia ini tidak lepas dari lingkungan yang ada, baik lingkungan internal maupun lingkungan eksternal. Dilihat dari sisi organisasi misalnya lingkungan internal adalah lingkungan yang benar-benar berpengaruh terhadap maju mundurnya organisasi tersebut seperti individu-individu yang ada dalam organisasi tersebut, sumber daya atau resource yang tersedia dalam organisasi tersebut, termasuk lingkungan kerja ataupun iklim kerja. Sedangkan lingkungan eksternal dari

organisasi tersebut berkaitan dengan organisasi-organisasi lain di luar organisasi tersebut termasuk masyarakat yang ada.

Donald J. Calista dalam Dewi (2016:176) menyebutkan lingkungan ini sebagai variable endogen, yaitu authoritative arrangement yang berkaitan dengan kekuatan sumber otoritas dari kebijakan, network composition yang berkaitan dengan komposisi jejaringan dari berbagai organisasi yang berkaitan dengan kebijakan, baik dari pemerintah maupun masyarakat, dan implementation setting yang berkaitan dengan tawar-menawar antara otoritas yang mengeluarkan kebijakan dengan jejaringan yang berkaitan dengan implementasi kebijakan.

Kedua; lingkungan eksternal kebijakan yang disebut oleh Calista sebagai variable eksogen yang terdiri atas public opinion, yaitu persepsi publik terhadap kebijakan dan implementasi kebijakan, interpretative institutions yang berkaitan dengan interpretasi dari lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat seperti media massa, kelompok penekan, kelompok kepentingan dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan serta individuals, yakni individu-individu tertentu yang mampu memainkan peran penting dalam menginterpretasikan dan implementasi kebijakan.

Winarno (2016:19) dalam bukunya yang berjudul Kebijakan Publik Era Globalisasi Teori, Proses dan Studi Kasus Komparatif, berpendapat bahwa secara umum, istilah kebijakan atau policy digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam bidang kegiatan tertentu. Dalam referensi yang sama Robert Eyestone yang dikutip oleh Winarno (2016:19) mengatakan bahwa "Secara luas kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya". Sedangkan menurut

Dye yang dikutip oleh Winarno (2016:19) mengatakan dengan tegas bahwa “kebijakan publik adalah studi tentang apa yang dilakukan oleh pemerintah, mengapa pemerintah mengambil tindakan tersebut, dan apa akibat dari tindakan tersebut”.

Sumber Daya Manusia (SDM) dan Organisasi diperlukan untuk mengorganisasikan manusia dengan sumber daya yang dimilikinya agar dapat berjalan dengan teratur, tidak saling mengganggu satu sama lain dengan pembagian-pembagian tertentu didalamnya agar dapat menjalankan peran masing-masing didalam Sumber Daya Manusia (SDM) tersebut. Disamping itu di dalam Sumber Daya Manusia (SDM) terdapat struktur organisasi yang berguna untuk pembagian perannya, tugas serta fungsi masing-masing Sumber Daya Manusia (SDM) guna mengetahui perannya apa dan kegiatan apa yang dilakukannya dan juga terdapat sistem penggajian yang digunakan sebagai tolak ukur ataupun hasil yang diperoleh dari peran dan kegiatan yang dijalankan dengan jangka waktu tertentu dengan perhitungan yang sesuai dan adil tentunya serta tidak memihak siapapun mengenai Sumber Daya Manusia (SDM) yang dihasilkan.

Sebuah organisasi dalam pelaksanaan pengorganisasian operasional membutuhkan sumber daya sebagai sarana yang mengelola pelaksanaan pengorganisasian, sumber daya tersebut meliputi Sumber Daya Manusia (SDM), sumber daya alam, sumber daya keuangan dan sumber daya teknologi. Aktifitas dalam organisasi tidak terlepas dari elemen-elemen diatas, sumber daya menjadi indikator keberhasilan sebuah organisasi, kualitas dan kuantitas memberikan pengaruh yang signifikan terhadap perkembangan organisasi, tujuan akan

dicapai sesuai dengan yang diharapkan apabila sebuah organisasi memiliki sumber daya yang berkualitas.

Penggajian merupakan kompensasi secara langsung yang diberikan kepada pegawai sebagai balas jasa atas hasil kerja yang telah dilakukan. Pada pelaksanaan pembayaran gaji pegawai harus dilaksanakan secara profesional dengan maksud agar terciptanya hubungan timbal balik yang baik antara instansi dan karyawan. Hal ini dimaksudkan agar dalam pelaksanaan hak dan kewajiban dapat dijalankan dengan selaras dan seimbang.

Masalah Gaji atau Imbalan Kerja bagi Karyawan merupakan hal yang sensitif dan berpengaruh langsung pada produktivitas kerja individu. Sistem penggajian suatu instansi sangat mempengaruhi keberadaan pekerja dan instansi. Penerapan sistem penggajian yang tepat dapat memberikan kepuasan bagi pekerja maupun instansi, Hal ini dapat berpengaruh pada kegiatan operasional instansi, sehingga siklus penggajian pada instansi sangat penting.

Sumber Daya Manusia (SDM) sebagai salah satu sumber daya yang ada dalam organisasi memegang peranan yang penting dalam keberhasilan pencapaian tujuan organisasi. Sumber Daya Manusia (SDM) menggunakan sumber daya-sumber daya lain yang dimiliki oleh organisasi dalam rangka mencapai tujuan.

Mesin-mesin berteknologi canggih sekalipun tidak akan ada artinya, jika Sumber Daya Manusia (SDM) yang menjalankannya tidak berkualifikasi untuk mengerjakannya. Demikian juga dengan sumber daya informasi. Sebaik dan selengkap apapun informasi yang diterima oleh organisasi, tidak akan berarti apa-apa, jika kualitas sumber daya manusia yang ada tidak mampu menterjemahkannya menjadi informasi yang berguna bagi perkembangan dan kemajuan organisasi.

Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, upaya untuk memperbaiki dan meningkatkan kualitas pilkada tidak hanya terpusat pada salah satu stakeholder penyelenggara. Upaya itu tersebar pada beberapa stakeholders pilkada dalam suatu lingkungan kebijakan yang dinamis dan kompleks. Oleh karenanya, kriteria suatu kualitas pilkada tidak bisa disusun secara sederhana dalam satu deret kriteria yang linear karena menyangkut apa yang disebut oleh para ahli kebijakan publik sebagai lingkungan sosiopolitis kebijakan.

Kriteria kualitas suatu pilkada pertama ditentukan oleh variabel kualitas produk kebijakannya (Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015). Kedua, ditentukan dari variabel lingkungan di mana lokus pilkada diselenggarakan, apakah fundamental sosial politiknya sudah terbangun atau tidak menjelang penyelenggaraan pilkada. Ketiga, dari tata kelola penyelenggaraan pilkada yang baik dan bersih yang dilaksanakan oleh penyelenggara pilkada, dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum (KPU) provinsi dan Komisi Pemilihan Umum (KPU) kabupaten/kota.

Yang dimaksud aktor-aktor pelaksana kebijakan dalam konteks Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 adalah penyelenggara pemilihan, dalam hal ini adalah KPU beserta jejaring adhoc dibawahnya yaitu PPK (Panitia Pemilihan Kecamatan), PPS (Panitia Pemungutan Suara Tingkat Desa/Kelurahan), KPPS (Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Tingkat TPS), PPDP (Petugas pemuktahiran data pemilih) serta Panwas Kabupaten Malang beserta jejaring adhoc dibawahnya yaitu Panwascam (Panitia Pengawas Pemilihan Tingkat Kecamatan) dan PPL (Pengawas Pemilihan Lapangan Tingkat desa/kelurahan) hingga Pengawas tingkat TPS (PTPS), sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Pasal 8

hingga pasal 22 (Penyelenggara Pemilihan) dan Pasal 22A,B,C,D hingga pasal 36 (Pengawas penyelenggara pemilihan).

Beberapa permasalahan yang menyangkut aktor pelaksana diantaranya adalah dalam hal proses rekrutmen. Hasil wawancara penulis dengan informan, bahwa rekrutmen penyelenggara tingkat kecamatan, desa hingga TPS memiliki tanggapan yang bervariasi di setiap wilayah, ada daerah yang peminatnya banyak ada juga yang hanya sedikit bahkan Komisi Pemilihan Umum (KPU) harus meminta rekomendasi dari Ormas, Kecamatan atau Desa untuk mencari orang yang bersedia menjadi penyelenggara pemilihan. Salah satu penyebab minimnya pendaftar adalah informasi atau sosialisasi rekrutmen yang kurang maksimal, dimana kebanyakan hanya ditempel di kantor kecamatan atau desa melalui pengumuman, atau diinformasikan secara tertutup melalui jejaring ormas atau organisasi tertentu, sehingga masyarakat umum tidak banyak yang mengetahui dan merasa sungkan bila harus berhubungan dengan kecamatan atau desa. Minimnya honor penyelenggara pemilihan juga menjadi alasan bagi sebagian masyarakat untuk berpikir ulang untuk berpartisipasi, mengingat persepsi beban tugas yang dirasa tidak sebanding bagi yang belum berpengalaman sebelumnya.

Perasaan skeptis, pesimis dan apatis belakangan juga menjadi alasan tidak maksimalnya rekrutmen penyelenggara pemilihan, karena banyak yang menganggap bahwa slot penyelenggara sudah menjadi "jatah" ormas atau organisasi tertentu, orang-orang dekat kepala desa atau titipan dari kelompok-kelompok tertentu. Namun ada juga daerah-daerah yang memang minim akan SDM yang memenuhi syarat, biasanya adalah wilayah-wilayah yang agak pelosok di Kabupaten Malang.

Kondisi yang demikian akhirnya membuat keterbatasan tersedianya SDM berkualitas dari pendaftar penyelenggara pemilihan dari tingkat kecamatan, desa hingga TPS menjadi terbatas. Hal tersebut yang membuat pilihan menjadi terbatas bagi Komisi Pemilihan Umum (KPU) maupun Panwas dalam menentukan penyelenggara pemilihan dan pengawas penyelenggara pemilihan sebagai kepanjangan mereka secara adhoc di tingkat bawah. Secara kemampuan dan kompetensi memahami aturan perundangan, termasuk aturan teknis seperti PKPU maupun Perbawaslu akhirnya juga beragam sesuai dengan kompetensinya masing-masing. Maka tidak heran bila dalam pelaksanaan tugasnya di lapangan, seringkali terjadi perbedaan pendapat atau pemahaman antara penyelenggara pemilihan, pengawas penyelenggara pemilihan dengan pasangan calon atau tim kampanye pasangan calon.

Ada beberapa kendala dalam Sumber Daya Manusia (SDM) pelaksana Pilkada Kabupaten Malang 2015 untuk melaksanakan tugasnya, baik kendala internal maupun eksternal. Kendala internal, meliputi kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM) yang kurang maksimal, dikarenakan sistem membutuhkan pendataan softcopy dan hardcopy, sedangkan beberapa tidak memahami sistem teknologi informasi. Hal tersebut menghambat kegiatan Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015. Kendala eksternal, meliputi beberapa Sumber Daya Manusia (SDM) merasa memiliki honorarium yang kurang, kemudian pembayaran yang seringkali dilakukan terlambat, dan beberapa intervensi dari kelompok kepentingan.

Baik buruknya implementasi atau sesuai tidaknya implementasi Undang – Undang No.8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dalam pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015, bergantung

terhadap aktor-aktor pelaksana kebijakan, dalam hal ini adalah penyelenggara pemilihan dan pengawas pemilihan.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota pada pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015 memiliki sejumlah kekurangan secara substansi (*bad policy*) dan memiliki beberapa kekurangan dari segi implementasinya. Diantaranya adalah lemahnya kewenangan dan status panwaslu sebagai aktor pelaksana, kuantitas dan kualitas SDM aktor pelaksana yang terbatas, terjadinya pembiaran pelanggaran kampanye oleh aktor pelaksana, permasalahan teknis pemuktahiran data pemilih, adanya intervensi dan benturan kepentingan mewarnai pelaksanaan Pilkada. Hal tersebut dapat dikatakan sebagai *bad implementation* dalam kegagalan implementasi kebijakan publik.

### **3. Faktor – faktor yang mendukung dan menghambat dalam implementasi Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota pada pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015**

#### **a. Faktor Pendukung, meliputi Relasi yang Baik Antar Stakeholders**

Winarno (2016:133) menyatakan bahwa implementasi kebijakan publik adalah suatu tahapan yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu kebijakan publik harus diimplementasikan supaya dapat mengetahui dampak yang terjadi dan tujuan yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Dalam pengertian yang luas, Implementasi kebijakan dipandang sebagai tahap dari proses kebijakan setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang yang dilakukan oleh banyak aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja secara bersama-sama untuk

menjalankan kebijakan tersebut. Hal tersebut dilakukan agar tujuan-tujuan dari suatu kebijakan atau program-program dapat tercapai.

Proses pelaksanaan dan evaluasi pilkada Kabupaten Malang tahun 2015 berjalan cukup baik. Kendala dalam proses pelaksanaan maupun evaluasi hanya kendala teknis saja. Sebagai suatu rangkaian sistem administrasi suatu bangsa maka tentu sistem pelaksanaan ini memerlukan berbagai rujukan guna mendukung keberhasilan salah satu alur dalam administrasi publik. Evaluasi kebijakan dalam perspektif alur proses/siklus kebijakan publik, menempati posisi terakhir setelah implementasi kebijakan, sehingga sudah sewajarnya jika kebijakan publik yang telah dibuat dan dilaksanakan lalu dievaluasi. Dari evaluasi akan diketahui keberhasilan atau kegagalan sebuah kebijakan, sehingga secara normatif akan diperoleh rekomendasi apakah kebijakan dapat dilanjutkan; atau perlu perbaikan sebelum dilanjutkan, atau bahkan harus dihentikan.

Menurut Donald J. Calista dalam Nugroho (2009:242) menyebutkan variabel endogen sebagai pengaturan otoritatif dalam hal antara hubungan organisasi yang aktif berpartisipatif terlibat dengan kebijakan baik organisasi pemerintah maupun organisasi kemasyarakatan. Penetapan implementasi dalam hal posisi tawar diantara institusi berwenang yang menciptakan kebijakan dan jaringan organisasi yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan. Lingkungan kedua adalah lingkungan eksternal kebijakan, menurut Calista dalam Nugroho (2009:242) variabel endogen yang terdiri dari opini publik terhadap kebijakan yang diimplementasinya.

Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (*carity*). Faktor pertama yang mendukung implementasi kebijakan adalah transmisi. Seorang pejabat yang

mengimplementasikan keputusan harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Faktor kedua yang mendukung implementasi kebijakan adalah kejelasan, yaitu bahwa petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan/program tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi komunikasi tersebut harus jelas. Faktor ketiga yang mendukung implementasi kebijakan adalah konsistensi, yaitu jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

Menurut Teori Proses Implementasi Kebijakan menurut Van Meter dan Horn, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan/program yaitu :

g. Ukuran-ukuran dan tujuan kebijakan/program

Dalam implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu kebijakan/program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan.

h. Sumber-sumber kebijakan/program

Sumber-sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau pendorong (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

i. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.

Implementasi dapat berjalan efektif bila disertai dengan ketetapan komunikasi antar para pelaksana.

j. Karakteristik badan-badan pelaksana

Karakteristik badan-badan pelaksana erat kaitannya dengan struktur birokrasi. Struktur birokrasi yang baik akan mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

k. Kondisi ekonomi, sosial dan politik

Kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi badan-badan pelaksana dalam pencapaian implementasi kebijakan.

l. Kecenderungan para pelaksana (*implementers*).

Intensitas kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan/program akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan (Winarno, 2016:110)

Dalam pelaksanaan tahapan-tahapan penyelenggaraan Pilkada Kabupaten Malang tahun 2015, hubungan antar stakeholder baik, proses pengajuan anggaran Pilkada ke Pemkab dan DPRD Kabupaten Malang untuk penyelenggaraan Pilkada berjalan dengan lancar meskipun tetap ada koreksi dan penyesuaian anggaran yang diajukan, bahkan Kabupaten Malang merupakan salah satu yang tercepat dalam menyelesaikan proses NPHD (Nota Perjanjian Hibah Daerah) dibandingkan dengan daerah lain yang melaksanakan Pilkada di Propinsi Jawa Timur pada tahun 2015.

Relasi KPU dan Panwas Kabupaten Malang dengan Ormas dan kelompok – kelompok strategis di Kabupaten Malang juga baik, sehingga dalam tahapan – tahapan Pilkada ada sinergitas dan simbiosis mutualisme yang dilakukan. Relasi dengan stakeholder samping seperti Kepolisian dan Kejaksaan juga berjalan dengan baik, dalam Pilkada terdapat Sentra Gakkumdu yang berisi aparat penegak hukum bersama Panwas di dalamnya untuk penanganan kasus pidana pilkada. Begitupula relasi dengan peserta Pilkada seperti Partai Politik,

Pasangan calon maupun tim kampanye pasangan calon, terlepas dinamika dan pelanggaran kampanye yang banyak terjadi, namun relasi secara umum berjalan dengan baik.

Relasi baik yang tentunya sangat penting terjalin adalah antara penyelenggara dengan pengawas penyelenggara, yaitu KPU dengan Panwas Kabupaten Malang, termasuk penyelenggara dan pengawas di tingkat kecamatan hingga desa.

Sebagai institusi yang mengawasi dan diawasi, hubungan keduanya baik, tidak ada konflik dan masalah yang menyebabkan pelaksanaan tahapan-tahapan Pilkada terhambat dan terhenti.

**b. Faktor Penghambat, meliputi : kuantitas dan kualitas SDM, sistem aplikasi data pemilih, keterbatasan anggaran, keterbatasan kewenangan Panwas dan adanya intervensi terhadap aktor-aktor pelaksana**

Menurut Bambang Sunggono (1994:151), implementasi kebijakan atau program mempunyai beberapa faktor penghambat, Pertama, implementasi kebijakan/program gagal karena masih samarnya isi kebijakan/program, maksudnya adalah yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. Kedua, karena kurangnya ketetapan *intern* maupun *ekstern* dari kebijakan/program yang akan dilaksanakan. Ketiga, kebijakan/program yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. Keempat, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik/program dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik / program juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi

tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas (Sunggono, 1994 :149-153).

Dari sejumlah wawancara dengan informan, yang menjadi faktor penghambat dalam implementasi Undang-Undang No.8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota pada pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015 adalah :

1. Kuantitas dan Kualitas SDM,

Terbatasnya pendaftar dalam rekrutmen penyelenggara serta kualitas SDM menjadi salah satu penghambat pelaksanaan tahapan Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015. Minimnya honor penyelenggara pemilihan juga menjadi alasan bagi sebagian masyarakat untuk berpikir ulang untuk berpartisipasi, mengingat persepsi beban tugas yang dirasa tidak sebanding bagi yang belum berpengalaman sebelumnya. Perasaan skeptis, pesimis dan apatis belakangan juga menjadi alasan tidak maksimalnya rekrutmen penyelenggara pemilihan, karena banyak yang menganggap bahwa slot penyelenggara sudah menjadi "jatah" ormas atau organisasi tertentu, orang-orang dekat kepala desa atau titipan dari kelompok-kelompok tertentu. Namun ada juga daerah-daerah yang memang minim akan SDM yang memenuhi syarat, biasanya adalah wilayah-wilayah yang agak pelosok di Kabupaten Malang. Kondisi yang demikian akhirnya membuat keterbatasan tersedianya SDM berkualitas dari pendaftar penyelenggara pemilihan dari tingkat kecamatan, desa hingga TPS menjadi terbatas. Hal tersebut yang membuat pilihan menjadi terbatas bagi KPU maupun Panwaslu dalam menentukan penyelenggara pemilihan dan pengawas

penyelenggara pemilihan sebagai kepanjangan mereka secara adhoc di tingkat bawah. Secara kemampuan dan kompetensi memahami aturan perundangan, termasuk aturan teknis seperti PKPU maupun Perbawaslu akhirnya juga beragam sesuai dengan kompetensinya masing-masing. Maka tidak heran bila dalam pelaksanaan tugasnya di lapangan, seringkali terjadi perbedaan pendapat atau pemahaman antara penyelenggara pemilihan, pengawas penyelenggara pemilihan dengan pasangan calon atau tim kampanye pasangan calon.

## 2. Sistem Aplikasi Data Pemilih,

Pada pelaksanaan pilkada serentak tahap pertama di tahun 2015, untuk pertama kalinya KPU RI menggunakan aplikasi sistem informasi data pemilih yang dinamakan (SIDALIH) dan sistem aplikasi perhitungan suara (SITUNG) dalam Pilkada. Sebelumnya aplikasi SIDALIH digunakan dalam pelaksanaan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden Tahun 2014. Aplikasi ini menjadi kebijakan terobosan yang dibuat KPU RI terkait data base daftar pemilih seluruh Indonesia, dalam memperbaiki permasalahan data pemilih yang selalu terjadi dalam pelaksanaan Pilkada dan Pemilu sebelum tahun 2014. Namun penggunaan teknologi informasi ini tidak selamanya lancar secara teknis dalam pemuktahiran data pemilih pada Pilkada Kabupaten Malang tahun 2015. Aplikasi SIDALIH ini sering bermasalah, secara teknis tidak semua penyelenggara memahami penggunaan aplikasi ini, sehingga penggunaannya sering tidak konsisten. Ketika verifikasi dan koreksi yang dilakukan secara manual diupdate ke sistem seringkali gagal dan data yang dikoreksi muncul kembali, sehingga pada

akhirnya menyulitkan petugas pemuktahiran (PPDP) dan PPS dalam melaksanakan tugasnya. Sehingga dalam pemuktahiran data, termasuk dalam penghitungan suara secara manual dan penggunaan data hardcopy dalam pelaksanaan tahapan tetap menjadi yang utama.

### 3. Keterbatasan Anggaran,

Naiknya anggaran penyelenggaraan Pilkada tahun 2015 yang mencapai 39,3 Miliar untuk KPU dan 11,6 Miliar untuk Panwas ternyata masih dianggap belum maksimal dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan teknis untuk pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang tahun 2015. Besar anggaran ideal dalam pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang tahun 2015 menurut KPU dan Panwas Kabupaten Malang adalah pada saat pengajuan awal sebelum akhirnya dikoreksi oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) dan DPRD Kabupaten Malang. Keterbatasan anggaran sosialisasi baik di KPU maupun Panwas Kabupaten Malang menjadi alasan tidak maksimalnya sosialisasi dan pendidikan politik dalam meningkatkan partisipasi pemilih dalam Pilkada Kabupaten Malang tahun 2015. Keterbatasan anggaran dalam besaran honor penyelenggara tingkat kecamatan dan desa juga menjadi penghambat tidak maksimalnya pelaksanaan tahapan Pilkada. Untuk tahapan pemuktahiran data dan verifikasi dukungan calon perseorangan yang membutuhkan kerja ekstra dari penyelenggara tidak dijalankan dengan sepenuh hati karena keterbatasan honor yang penyelenggara terima. Sehingga prinsip yang terpenting selesai dan yang terpenting tidak ada masalah menjadi ukuran aman dalam pelaksanaan kinerja penyelenggara di lapangan.

#### 4. Keterbatasan Kewenangan Panwas,

Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota mengatur secara jelas adanya pengawas penyelenggara pemilihan, yaitu Bawaslu Propinsi untuk Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Panwas Kabupaten untuk pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dan Panwaslu Kota untuk pemilihan Walikota dan Wakil Walikota. Pengawas penyelenggara pemilihan dibentuk juga untuk tingkat kecamatan yaitu Panwascam, tingkat desa yaitu PPL dan tingkat TPS yaitu PTPS (Pengawas TPS). Pasal 22 A, B, C dan D hingga pasal 36 mengatur ketentuan terkait pengawas penyelenggara pemilihan.

Dalam ketentuan pasal terkait pengawas penyelenggara pemilihan di Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2015, sayangnya tidak mengatur kewenangan Bawaslu atau Panwas dalam memberikan sanksi pidana secara langsung kepada pasangan calon atau tim kampanye pasangan calon. Sehingga dalam melaksanakan pengawasan seperti yang diamanatkan Undang-Undang, ketiadaan kewenangan tersebut menghambat atau menyulitkan kinerja Panwas dalam meneruskan laporan atau temuan pelanggaran pidana. Dugaan pelanggaran yang sifatnya pidana pemilihan harus melalui pembahasan dan kajian oleh GAKKUMDU (yaitu gabungan antara Panwas, Kepolisian dan Kejaksaan Negeri), namun putusan terkait sanksi pidana tetap melalui putusan pengadilan negeri. Selain itu ruang gerak Panwas dalam Pilkada Tahun 2015 juga dibatasi dengan keterbatasan waktu pelaporan yang dibatasi maksimal selama 7 hari kerja, sehingga efektif Panwas hanya memiliki waktu 5 hari dalam satu minggu bilamana ada laporan atau temuan yang sifatnya pelanggaran

pidana pemilihan. Bila melewati batas waktu maka laporan atau temuan dianggap gugur, terlebih dalam dinamika Pilkada Kabupaten Malang temuan atau laporan pelanggaran kampanye seringkali tidak disertai oleh bukti atau saksi yang kuat. Lemahnya kewenangan yang dimiliki Panwas serta keterbatasan aturan yang berkaitan dengan batas waktu akhirnya membuat laporan-laporan pelanggaran atau temuan adanya pelanggaran kampanye menguap begitu saja, akhirnya yang terjadi adalah penanganan pelanggaran yang sifatnya hanya merupakan pelanggaran administratif.

Keterbatasan kewenangan Panwas dan tidak adanya ketentuan tentang sanksi pelanggaran pidana dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, menunjukkan salah satu aspek kekurangan secara substansi (*bad policy*) dari Undang – Undang Pilkada tersebut, sehingga dalam pelaksanaan menyulitkan aktor pelaksana dalam menjalankan tugas dan fungsinya yang diatur dalam ketentuan perundangan. Penguatan kewenangan Panwas dan pengaturan mengenai sanksi pelanggaran pidana kampanye perlu diatur secara jelas sebagai perbaikan dan evaluasi untuk pelaksanaan Pilkada berikutnya.

##### 5. Intervensi Terhadap Aktor-Aktor Pelaksana Kebijakan

Upaya pendekatan dan intervensi terhadap aktor-aktor pelaksana dalam pelaksanaan Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015 menjadi faktor penghambat eksternal dalam tahapan-tahapan penyelenggaraan. Dalam pembentukan panitia pemilihan adhoc kecamatan hingga desa intervensi dan pendekatan dilakukan kelompok kepentingan untuk menjadikan orang-orang rekomendasinya sebagai panitia penyelenggara maupun pengawas penyelenggara. Intervensi dan pendekatan juga dilakukan oleh pemerintah

kabupaten melalui Camat dan Kepala Desa untuk meloloskan rekomendasi mereka. Dengan adanya intervensi dan pendekatan tersebut tentunya menjadikan integritas dan komitmen penyelenggara pemilihan maupun pengawas pemilihan diragukan, khususnya yang berada di tingkatan kecamatan dan desa. Hal tersebut yang kemudian menjadi penghambat dalam pelaksanaan kinerja mereka sebagai aktor-aktor pelaksana Pilkada Kabupaten Malang tahun 2015.



## BAB VI

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

1. Undang – Undang No.8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dipercaya sebagai perbaikan dari peraturan perundangan sebelumnya, yaitu UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Dalam pelaksanaan Undang – Undang No.8 Tahun 2015 pada Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015, ada sejumlah tahapan yang dilaksanakan secara konsisten, namun ada sejumlah tahapan yang dilaksanakan inkonsisten dengan ketentuan peraturan perundangan.
  - a. Pelaksanan tahapan yang konsisten sebagai berikut :
    1. Perencanaan program dan anggaran dilaksanakan sesuai dengan ketentuan.
    2. Penyusunan dan pemuktahiran data pemilih dilaksanakan sesuai dengan ketentuan
    3. Partisipasi pemantau dan partisipasi publik dilaksanakan sesuai dengan ketentuan
    4. Pemungutan suara dan rekapitulasi suara dilaksanakan sesuai dengan ketentuan
    5. Penyelesaian pelanggaran dan sengketa dilaksanakan sesuai dengan ketentuan

b. Pelaksana tahapan yang inkonsisten sebagai berikut :

1. Pembentukan penyelenggara di sejumlah kecamatan dan desa dilaksanakan tidak sesuai dengan ketentuan
2. Pendaftaran, penelitian dan penetapan pasangan calon dilaksanakan tidak sesuai ketentuan, khususnya dalam mekanisme verifikasi dukungan calon perseorangan
3. Sosialisasi dan kampanye dilaksanakan tidak sesuai dengan ketentuan, khususnya dalam hal pembiaran terjadinya pelanggaran kampanye

Pelaksanaan sejumlah tahapan Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015 yang inkonsisten dengan ketentuan dalam Undang – Undang No.8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, membawa akibat tertundanya penetapan pasangan calon terpilih dengan adanya gugatan sengketa pemilihan ke Mahkamah Konstitusi. Namun pasca hasil keputusan MK yang menolak gugatan, masyarakat dapat menerima dan mengakui hasil Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015 secara sah dan *legitimate*.

2. Peranan aktor-aktor pelaksana kebijakan sangat penting terhadap sesuai tidaknya pelaksanaan tahapan Pilkada Kabupaten Malang Tahun 2015 dengan ketentuan perundangan. Aktor yang dominan adalah KPU dan Panwas sebagai aktor pelaksana di tingkat Kabupaten. Intervensi banyak terjadi kepada aktor pelaksana di tingkat kecamatan dan desa agar kompromistis dan membiarkan terjadinya pelanggaran, sehingga memberikan dampak pelaksanaan

beberapa tahapan Pilkada yang tidak sesuai dengan ketentuan perundangan.

### 3. Faktor pendukung dalam implementasi Undang – Undang No.8 Tahun

2015 diantaranya hubungan baik antara aktor-aktor pelaksana dengan stakeholder di Kabupaten Malang dan hubungan baik antara sesama aktor pelaksana dan pengawas hingga tingkat kecamatan dan desa. Sedangkan yang menjadi faktor penghambat adalah kuantitas dan kualitas SDM aktor pelaksana yang terbatas, penggunaan aplikasi sistem informasi data pemilih yang sering bermasalah, keterbatasan anggaran sosialisasi dan honor penyelenggara, keterbatasan kewenangan aktor pelaksana (Panwas) yang diatur dalam undang-undang, dan adanya intervensi terhadap aktor-aktor pelaksana kebijakan di tingkat kecamatan dan desa.

### B. Saran

Dari kesimpulan diatas, maka saran dan rekomendasi yang ingin penulis berikan adalah :

1. Pelaksanaan Pilkada secara langsung perlu dievaluasi dan dikaji kembali, dilanjutkan atau dikembalikan melalui mekanisme pemilihan di DPRD.
2. Perbaikan isi Undang – Undang Pilkada perlu dilakukan salah satunya penguatan status Panwas sebagai lembaga definitif dan kewenangan dalam memberikan sanksi terhadap pelanggaran pidana pilkada.
3. Pencalonan calon kepala daerah jalur perseorangan perlu ditinjau kembali untuk dimasukkan dalam ketentuan Undang – Undang Pilkada.

4. Sistem informasi data pemilih KPU perlu diintegrasikan dengan data base dispendukcapil setiap daerah agar selalu valid dan mutakhir.
5. Rekrutmen penyelenggara dan pengawas penyelenggara perlu dilakukan secara terbuka, objektif, jelas dan menyeluruh dalam setiap jenjangnya.
6. Pendidikan politik perlu terus dilakukan secara berkelanjutan melibatkan partai politik secara aktif berkolaborasi dengan KPU dan Panwas Kabupaten/Kota.



## DAFTAR PUSTAKA

Agus Budi Santoso. 2017. *Eksistensi dan Problematika Calon Independen dalam Pemilukada Ditinjau Dari Perspektif Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015*. Purworejo: Universitas Muhammadiyah Purworejo.

Anderson, E. James. 1997. *Public Policy-Making, Third Edition*. New York: Holt Rinchart Winston.

Beriyansyah. 2017. *Penyelesaian Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah dalam Pandangan Hukum Islam dan Hukum Positif*. Lampung: Universitas Islam Negeri Raden Intan.

Budiardjo, Miriam, 2003. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Jakarta: Gramedia.

Darusman, Alan., Lita Tyesta A.L.W., Hasyim Asy'ari. 2016. *Tinjauan Yuridis Kedudukan Calon Tunggal Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang*. Semarang: Universitas Diponegoro.

Dewi, Rahayu Kusuma. 2016. *Studi Analisis Analisis Kebijakan*. Bandung: Pustaka Setia Bandung.

Diane dan Abigail. 1994. *Demokrasi di Indonesia*. Bandung: Pustaka Pelajar.

Dunn, William N. 2003 (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction, New Jersey: Pearson Education*. Edisi bahasa Indonesia diterjemahkan dari edisi kedua (1994) diterbitkan sejak 1999 dengan judul Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Easton, David. 1988. *Kerangka Kerja Analisa Sistem Politik*. Terjemahan Sahat Simamora. Jakarta: Bina Aksara.

Harahap M. Yahya, 2005, *Hukum Acara Perdata Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, Dan Putusan Pengadilan*, Sinar Grafika, Jakarta.

Herdiansyah, Haris. 2011. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Salemba Humanika.

Hughes, Owen E. 1994. *Public Management and Administration*. New York: Santa Martin Press Inc.

Islamy, M. Irfan. 2000. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.

Lam, Jermain T.M. 2017. *Hong Kong District Council elections 2015: A political litmus test for the Occupy Central Movement*. Melalui <https://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/AEDS-11-2015-0066>, diakses pada tanggal 17 November 2018.

malangkab.go.id, diakses pada tanggal 11 November 2018.

Miles, Matthew B, A. Michael Huberman dan Johnny Sadana. 2014. *Qualitative Data Analysis, A Methods Sourcebook Edisi Ketiga*. Sage Publications: Inc.

Moleong, Lexy. 2014. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.

Nugroho, Riant. 2009. *Public Policy*. Jakarta: Elex Media Komputindo.

Nugroho. 2000. *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Alfabeta.

Oehler, Andreas. 2013. *Effects of election results on stock price performance: evidence from 1980 to 2008*. Melalui <https://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/MF-May-2012-0126>, diakses pada tanggal 17 November 2018.

Parsons, Wayne. 2005. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Prenada Media: Jakarta.

PKPU No.5 Tahun 2015 Tentang Sosialisasi dan Partisipasi Pemilih.

PKPU Nomor 7 Tahun 2015 Tentang Kampanye Pilkada.

Ramadhan S. 2017. *Eksistensi Pasal 158 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dihubungkan dengan Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Sengketa Pemilukada*. Bandung: Universitas Pasundan.

Ramadhan Sy, Arif. 2016. *Implikasi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang Terhadap Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah di Mahkamah Konstitusi*. Riau: Universitas Riau.

Ramadhani, Febri. 2017. *Analisis Yuridis Pasal 7 Huruf R Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Dikaitkan Dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIII Tahun 2015 Terhadap Pemilihan Kepala Daerah*. Makassar: UIN Alauddin Makassar.

Silalahi, Ulber. 2009. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Bandung; PT. Refika Aditama.

Simanjuntak, David Pandapotan. 2016. *Penerapan Pasal 158 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 Tentang*

Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Lampung: Universitas Lampung.

Sjamsuddin, Sjamsiar. 2010. *Dasar-Dasar Dan Teori Adminitrasi Publik*. Malang: Intrans Publishing.

Suganda, Dann. 1992. *Kapita Selekta Administrasi dan Pendapat Para Pakar*. Jakarta: Arcan.

Suharno. 2010. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Yogyakarta: UNY Press.

Sunggono, Bambang. 1994. *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika.

Syafiie, Inu Kencana. 2003. *Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*. Bandung:Refika Aditama.

Tayibnapis, Farida Yusuf. 2000. *Evaluasi Program*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.

The Liang Gie. 1990. *Administrasi Perkantoran Modern*. Yayasan Studi Ilmu dan Teknologi Yogyakarta.

Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Daerah (Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota).

Wibawa, Samudra. 2005. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Winarno, Budi. 2016. *Kebijakan Publik Era Globalisasi Teori, Proses, dan Studi Kasus Komparatif*. Yogyakarta: CAPS (Center of Academic Publishing Service).

Yuliyanto. 2017. *Transformasi Model Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak*. Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI

Jalan MT. Haryono 163, Malang 65145, Indonesia

Telp. +62341 553737, 568914, 558226 Fax. +62341-558227

E-mail : [fia@ub.ac.id](mailto:fia@ub.ac.id) <http://fia.ub.ac.id>

SURAT KETERANGAN LULUS

Nomor : 199 /UN10.F03/PP/2020

Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, dengan ini menerangkan sebenarnya bahwa:

N a m a : Dito Arief Nurakhmadi  
NIM : 156030101111020  
Program Studi : Magister Ilmu Administrasi Publik  
Alamat Asal : Jl. Taman Segawe 14, RT 01 RW 11, Bandungrejosari, Sukun

telah memenuhi semua persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar **Magister Ilmu Administrasi Publik (M.AP)** pada Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang dan dinyatakan **Lulus** dengan **IPK 3.69** dan predikat **Sangat Memuaskan**.

Demikian Surat Keterangan Lulus ini dibuat untuk kepentingan yang bersangkutan dan berlaku sampai dikeluarkan ijazah asli.

Malang, 09 Januari 2020



*[Signature]*  
Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS  
19610905 198601 1 002

