

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pemilihan umum yang disingkat dengan Pemilu merupakan suatu proses dan sarana demokratis menyalurkan aspirasi dan keinginan rakyat. Dimana rakyat diberikan kesempatan untuk memilih sesuai dengan hati nuraninya, tanpa ada yang mempengaruhi atau mengintervensi sesuai dengan asas Pemilu yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Selain itu rakyat juga sebagai pemegang kedaulatan berhak menentukan warna dan bentuk pemerintahan serta tujuan yang hendak dicapai.

Menurut UNDP (2009) Pemilu memiliki peran ganda yaitu sebagai arena konflik dan sebagai instrumen resolusi konflik. Sebagai arena konflik Pemilu merupakan konsekuensi langsung dari kulminasi ketegangan antar partai, golongan dan berbagai kelompok kepentingan dimana pada akhirnya ketegangan mengarah kepada konflik terbuka yang melibatkan unsur-unsur kekerasan fisik maupun non fisik. Sementara sebagai instrumen resolusi konflik, Pemilu ditempatkan sebagai proses untuk mengakhiri konflik atau sengketa dengan jalan menyerahkan keputusan kepada rakyat. Senada dengan UNDP komisioner KPU Hasyim Asy'ari menyatakan, pada dasarnya Pemilu atau Pilkada itu adalah konflik karena didalamnya merupakan pertarungan memperebutkan kekuasaan. Konflik tidak dapat dihindarkan baik dalam pelaksanaan Pemilu ataupun Pilkada (Beritasatu.com).

Dalam penyelenggaraan Pemilu yang demokratis, keberadaan lembaga penyelenggara Pemilu yang terpercaya adalah sangat penting. Di Indonesia, Pemilu dilaksanakan oleh penyelenggara Pemilu yang independen. Menurut Surbakti dan Nugroho (2015:20) independen mengandung makna adanya kebebasan bagi penyelenggara Pemilu dari intervensi dan pengaruh seseorang, kekuasaan pemerintah, partai politik dan pihak manapun dalam pengambilan keputusan dan tindakan dalam penyelenggaraan Pemilu. Sesuai dengan UU Nomor 15 tahun 2011 tentang penyelenggara Pemilu yang dimaksud dengan penyelenggara Pemilu adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Namun DKPP tidak terlibat langsung dalam pelaksanaan Pemilu dikarenakan tugas dan kewenangannya tidak secara langsung berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu yaitu penindakan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu.

Menurut Surbakti dan Nugroho (2015) KPU merupakan jelmaan dari Lembaga Pemilihan Umum (LPU) dimasa Orde Baru. KPU dibentuk pada tahun 1999 dimana anggotanya berasal dari unsur pemerintahan dan unsur partai politik, pada periode ini anggota KPU yang berasal dari partai politik gagal menetapkan hasil pemungutan suara tepat waktu karena terjebak kepentingan masing-masing. Atas dasar itulah tahun 2001 kembali dibentuk KPU yang benar-benar independen dan non partisan agar dapat berlaku adil kepada seluruh peserta Pemilu dimana anggotanya berasal dari unsur akademis dan LSM. Kemudian tahun 2007 sampai sekarang dibentuk KPU yang anggotanya berasal dari

anggota KPU provinsi, akademisi, peneliti dan birokrat. KPU dan jajarannya (KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS dan KPPS) merupakan lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. KPU mempunyai tugas dan wewenang antara lain : (1) menetapkan peraturan setiap tahapan Pemilu berdasarkan UU Pemilu, (2) merencanakan, melaksanakan dan mengendalikan proses penyelenggaraan tahapan Pemilu berdasarkan UU Pemilu dan (3) menegakkan ketentuan administrasi Pemilu.

Yulianto, Junaidi dan Mellaz (2010:50) menyatakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) merupakan keunikan dari Indonesia dalam menyelenggarakan Pemilu. Di Indonesia pembentukan Bawaslu merujuk pada standar internasional Pemilu, yaitu adanya Badan Pelaksana Pemilu (*Electoral Management Bodies*) serta kepatuhan dan penegakan hukum (*compliance and enforcement of electoral law*). Selain itu yang juga menjadi acuan pembentukan Bawaslu adalah Panduan Pemilu (2002) oleh Komisi Eropa untuk Demokrasi dan Penegakan Hukum, (Yulianto, Junaidi dan Mellaz, 2010:51) menyatakan bahwa jaminan prosedural Pemilu memandatkan adanya sistem banding yang efektif antara lain :

- a. Dimana lembaga yang menangani masalah banding Pemilu haruslah setara dengan Komisi Pemilu atau pengadilan.
- b. Adanya prosedur banding dan, secara khusus mengatur kekuasaan dan tanggung jawab dari berbagai lembaga yang menanganinya sesuai dengan aturan hukum sehingga dapat menghindarkan adanya konflik yurisdiksi.

- c. Lembaga yang menangani haruslah memiliki otoritas terhadap hak pilih, termasuk pendaftaran pemilih, validitas pencalonan, pengamatan aturan kampanye dan hasil Pemilu.

Lembaga pengawas Pemilu mulai muncul tahun 1982 dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu) yang anggotanya terdiri dari Jaksa Agung, unsur Depdagri, ABRI dan unsur partai politik (Golkar, PDI dan PPP). Tahun 1999-2004 Panwaslak Pemilu berganti nama menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu), untuk mencegah terjadinya penyelewengan maka anggota dari Panwaslu terdiri dari unsur hakim, perguruan tinggi, dan masyarakat. Tahun 2009 Panwaslu berubah menjadi Bawaslu dan bersifat tetap di tingkat nasional. Tahun 2014 sampai sekarang Bawaslu memperkuat kelembagannya dengan menjadikan Panwaslu provinsi menjadi permanen dengan nama Bawaslu provinsi. Bawaslu dan jajarannya (Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri) merupakan badan yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bawaslu memiliki tugas melaksanakan pengawasan terhadap seluruh tahapan proses Pemilu, dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran Pemilu. Sedangkan kewenangan Bawaslu, menerima dan mengkaji laporan mengenai dugaan pelanggaran ketentuan administrasi Pemilu, dugaan pelanggaran ketentuan pidana Pemilu dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu.

Menurut Surbakti dan Fitrianto (2015:77) hubungan kelembagaan KPU dan Bawaslu tidak dapat dipisahkan. Keduanya sebagai penyelenggara Pemilu

yang memiliki tugas dan kewenangan masing-masing yang saling melengkapi. Surbakti dan Fitrianto menyatakan titik temu antara KPU dan Bawaslu, terjadi pada kepentingan bersama untuk melakukan koordinasi. Hal itu dikarenakan agar menjamin Pemilu dilaksanakan sesuai dengan perundang-undangan dan dalam penegakkan UU Pemilu. Argumen ini didasarkan kepada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang penyelenggara Pemilu, secara ideal telah merumuskan keberadaan KPU dan Bawaslu dalam satu nafas harmonis sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu. Disini KPU sebagai pelaksana teknis setiap tahapan Pemilu dan Bawaslu pada fungsi pengawasan, penanganan pelanggaran dan penyelesaian sengketa Pemilu.

Keberadaan KPU dan Bawaslu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu dapat diartikan, bahwa keberhasilan penyelenggaraan Pemilu tidak saja akan ditentukan oleh kemampuan KPU dalam melaksanakan semua tahapan Pemilu tetapi juga oleh Bawaslu. Melalui tugas pengawasan dari Bawaslu, diharapkan Pemilu bisa terlaksana dengan baik dan sesuai dengan asasnya, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, serta jujur dan adil. Masing-masing tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh kedua lembaga ini menunjukkan dua hal yang saling melengkapi dan saling menguatkan demi terselenggaranya Pemilu yang berkualitas.

Walaupun sudah ada aturan yang jelas mengatur hubungan KPU dan Bawaslu, namun fenomena yang ada sering terjadi pertikaian atau konflik antara kedua lembaga penyelenggara Pemilu tersebut. Sebagaimana menurut Surbakti dalam Darmawan (2010:40) konflik merupakan “benturan” seperti perbedaan

pendapat, persaingan, dan pertentangan antar individu dan individu, individu dan kelompok, kelompok dan individu atau kelompok dengan pemerintah. Senada dengan itu Pruit dan Rubin (2004:10) menyatakan kalau konflik merupakan perbedaan kepentingan atau suatu kepercayaan bahwa aspirasi pihak-pihak yang berkonflik tidak dapat dicapai secara simultan.

Konflik dalam penyelenggaraan Pemilu sangat menarik perhatian banyak kalangan, dikarenakan konflik yang terjadi dapat mengganggu kinerja dan pelaksanaan tahapan Pemilu. Pertikaian atau konflik tersebut tidak hanya terjadi pada tingkat pusat ataupun provinsi namun juga di tingkat kabupaten/kota. Dari 13 (tiga belas) daerah yang melaksanakan Pilkada di Sumatera Barat, salah satu daerah yang terlibat konflik antara penyelenggara Pemilunya adalah Kabupaten Sijunjung, dan inilah salah satu alasan bagi peneliti untuk mengambil penelitian di Kabupaten Sijunjung. Konflik di Kabupaten Sijunjung tersebut terjadi pada waktu Pilkada tahun 2015 yang melibatkan KPU dan Panwaslu. Berdasarkan penelitian pendahuluan konflik yang terjadi diawali dengan adanya temuan oleh Panwaslu, yaitu adanya kesalahan pencetakan atas nama paslon nomor urut 3 (Ashelfine, SH.MH dan H. Alfian Kasir) pada Formulir C1-KWK Plano Hologram. Yang tertulis pada nomor urut 3 adalah nama pasangan nomor urut 1 (Drs. Mukhlis Anwar, MSM dan Maiyetrinaldi, S.IP). Atas temuan itu KPU diadukan ke DKPP oleh Panwaslu dalam hal pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. Dari permasalahan yang terjadi, Panwaslu merasa kalau KPU tidak cermat dan profesional dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya selaku penyelenggara Pemil. Selain itu KPU juga dianggap lalai dan tidak cermat dalam

proses perencanaan, penyortiran, pengepakan dan pendistribusian logistik Pilkada. Namun KPU sebagai pelaksana merasa bahwa Panwaslu terlalu berlebihan dan memaksakan dalil aduan pelanggaran kode etik karena selama proses pengelolaan logistik, KPU selalu berkoordinasi dan melibatkan Panwaslu dalam pengawasan. Akhir dari aduan Panwaslu adalah DKPP menyatakan kalau KPU terbukti melakukan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu dan kepada anggota KPU dijatuhi sanksi peringatan keras dan untuk Sekretaris KPU berupa sanksi peringatan ringan.

Konflik yang terjadi di Kabupaten Sijunjung tidak hanya antara KPU dan Panwaslu, namun dalam masa persiapan untuk pemilu 2019 yaitu pada tahapan awal terjadi pertikaian antara partai politik dan KPU. KPU sebagai pelaksana Pemilu diadakan ke Panwaslu oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) dengan aduan pelanggaran administrasi. Permasalahan ini diawali pada saat verifikasi administrasi keanggotaan partai politik, ditemukan anggota PDIP yang berstatus Tidak Memenuhi Syarat (TMS) sebanyak tiga orang. Hal ini menyebabkan Ketua PDIP merasa keberatan dengan keputusan KPU kabupaten Sijunjung, TMS nya ketiga anggota partai PDIP dikarenakan ada indikasi kalau anggota partai tersebut memiliki keanggotaan ganda dan juga adanya kesalahan pada saat menginput data KTA (Kartu Tanda Anggota) dengan KTP (Kartu Tanda Penduduk). Dalam hal ini KPU melakukan verifikasi terhadap anggota tersebut dengan tujuan agar KPU dapat memastikan keanggotaan partai mana yang dimiliki oleh anggota tersebut. Dari laporan pengaduan yang dibuat oleh pengurus PDIP menyatakan bahwa, KPU melakukan intimidasi dan tekanan terhadap

anggota tersebut sehingga mereka menjadi bingung atas pertanyaan-pertanyaan yang diajukan oleh KPU yang membuat mereka menandatangani pernyataan kalau tidak memilih partai manapun. Sedangkan untuk kesalahan penginputan antara KTA dan KTP mereka menyatakan kalau kesalahan terjadi hanya pada waktu perekapan. Atas laporan tersebut, Panwaslu sebagai pengawas penyelenggaraan Pemilu mengeluarkan pernyataan setelah mempelajari dan memeriksa bukti-bukti laporan dugaan pelanggaran administrasi Pemilu yang diajukan oleh KPU dan PDIP bahwa KPU tidak terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan perbuatan pelanggaran administrasi Pemilu.

Secara umum konflik Pemilu terjadi karena tidak adanya desain dan implementasi penyelenggara Pemilu, ketidakjelasan regulasi, tumpang tindih peranan dan interpretasi berbeda atas peraturan dan juga ketidakcakapan menangani perihal teknis Pemilu. Sedangkan pada kasus di kabupaten Sijunjung dari studi awal ditemukan bahwa, inti permasalahan dari konflik yang terjadi lebih disebabkan karena adanya *mis communication* serta pemahaman dari sudut pandang yang berbeda atas permasalahan yang ada. Seharusnya sebagai penyelenggara Pemilu KPU dan Panwaslu harus dapat mengelola konflik sebaik-baiknya dengan cara mencermati dan mentaati regulasi-regulasi yang ada. Regulasi ini berupa peraturan-peraturan yang menjadi acuan dalam penyelenggaraan Pemilu, dengan adanya aturan-aturan tersebut pihak yang terlibat didalam pelaksanaan Pemilu tidak ada yang merasa keberatan atau dirugikan dan tidak akan menimbulkan konflik diantara pihak yang terkait.



Salah satu anggapan yang salah dalam menangani konflik adalah konflik akan teratasi dengan sendirinya apabila dibiarkan, padahal kenyataannya konflik akan terus berkembang yang pada akhirnya akan semakin sulit untuk dikelola apabila tidak diselesaikan. Senada dengan itu, Pickering (2000:4) menyatakan bahwa konflik akan meningkat ketahap yang lebih tinggi dan menjadi tidak terkendalikan lagi. Agar konflik tidak berkembang maka diperlukan regulasi atau pengaturan yang tepat didalam menangani konflik tersebut. Dalam penelitian ini regulasi atau pengaturan konflik yang digunakan adalah regulasi atau pengaturan konflik menurut Dahrendorf. Menurut Dahrendorf (1986:280) regulasi konflik merupakan bentuk-bentuk pengendalian pertentangan yang lebih menunjukkan dirinya sendiri kepada perwujudan pertentangan daripada sebab-sebabnya. Adapun bentuk-bentuk regulasi konflik yang dikemukakan Dahrendorf adalah negosiasi, mediasi dan arbitrase.

Atas dasar itulah peneliti merasa tertarik untuk meneliti regulasi konflik Pemilu ini. Peneliti berasumsi bahwa dengan adanya regulasi konflik Pemilu, konflik yang terjadi akan dapat diselesaikan dan konflik tidak akan mengarah ke tahap kekerasan. Peneliti beranggapan fenomena konflik yang terjadi pada waktu pelaksanaan Pemilu dapat dijelaskan apabila konflik dilihat dari perspektif regulasi konflik. Selain itu juga penelitian ini juga diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan tentang sosiologi konflik terutama pada arena konflik Pemilu. Penelitian yang dilakukan ini dibatasi hanya sampai proses pendaftaran partai politik calon peserta Pemilu 2019.

Beberapa penelitian yang relevan dan mendukung penelitian ini adalah penelitian yang dilakukan oleh Liani (2016) tentang desain hubungan kelembagaan penyelenggaraan Pemilu, disini penelitian ini merupakan penelitian normatif yang lebih menitik beratkan pada aturan-aturan atau regulasi tentang penyelenggara Pemilu yang lebih jelas agar terdapat kepastian hukum dalam mengatur hubungan *checks and balances* antar lembaga penyelenggara Pemilu itu sendiri. Penelitian Indriyani (2017) tentang resolusi konflik internal antara komisioner dengan sekretariat KPU Provinsi Lampung dalam pemilihan Gubernur tahun 2014, adapun disini konflik yang terjadi diawali dari konflik eksternal yang terjadi antara gubernur dan komisioner KPU yang mengakibatkan timbulnya konflik internal antara komisioner KPU dengan sekretariat KPU. Penelitian Gayatri (2015) tentang konflik kekuasaan dalam anggaran Pemilukada provinsi Bali, penelitian ini juga merupakan konflik internal yang terjadi antara komisioner KPU dan sekretariat dalam hal pengadaan logistik. Penelitian Palupi (2015) tentang Hubungan Kerja Antara KPU dan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Kabupaten Banjarnegara Dalam Penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014 Sesuai UU Nomor 42 Tahun 2008, penelitian ini membahas bagaimana hubungan kerja antara kedua lembaga penyelenggara Pemilu (KPU dan Panwaslu Banjarnegara) yang dapat terjalin dengan baik sehingga penyelenggaraan Pemilu dapat berjalan dengan lancar walaupun banyak permasalahan yang terjadi.

## 1.2 Rumusan Masalah

Pemilu merupakan salah satu sarana demokratis untuk menyalurkan aspirasi dan keinginan rakyat. Namun walaupun sebagai sarana demokratis, dalam pelaksanaannya Pemilu juga tidak terlepas dari pertikaian atau konflik. Ralf Dahrendorf berpendapat bahwasanya konflik tidak dapat dihindarkan, hal yang diperlukan adalah regulasi konflik yang dapat mengatur tingkat ketegangan yang terjadi dalam proses sosial. Atas dasar itulah untuk membuktikan asumsi peneliti, makanya rumusan masalah yang diambil dalam penelitian ini adalah apa kontribusi regulasi konflik Pemilu terhadap penanganan konflik Pemilu di Kabupaten Sijunjung ?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah ditentukan, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis kontribusi regulasi konflik Pemilu terhadap penanganan konflik Pemilu di Kabupaten Sijunjung.
  - a. Mendeskripsikan pengaturan normatif penyelesaian konflik Pemilu.
  - b. Mendeskripsikan cara konflik Pemilu tersebut diselesaikan.
2. Untuk menganalisis respon para pihak yang berkonflik terhadap penggunaan regulasi konflik Pemilu di Kabupaten Sijunjung.
  - a. Mendeskripsikan hasil penyelesaian konflik Pemilu.
  - b. Mendeskripsikan respon atau tanggapan para pihak yang terlibat konflik atas hasil yang dikeluarkan dari penyelesaian konflik tersebut.

#### 1.4 Manfaat Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini akan diperoleh manfaat secara akademis dan praktis. Adapun manfaat tersebut adalah :

1. Secara akademis

Hasil dari penelitian yang dilakukan diharapkan dapat bermanfaat dan menambah wawasan bagi penelitian serupa serta dapat memberikan sumbangan bagi kajian Ilmu Politik dan Ilmu Sosial di Indonesia. Selain itu hasil dari penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi salah satu referensi atau acuan bagi pihak lain dalam mencari informasi untuk melakukan penelitian yang sama dalam hal regulasi konflik Pemilu.

2. Secara Praktis

Dengan mengetahui bagaimana sebenarnya kontribusi regulasi konflik terhadap penanganan konflik yang terjadi baik antara KPU dan Panwaslu ataupun antara KPU dengan Partai Politik, maka diharapkan penelitian ini dapat memberikan masukan bagi KPU, Panwaslu dan Partai Politik agar pihak yang terlibat dalam pelaksanaan Pemilu sama-sama menyadari peranan masing-masing dan pentingnya koordinasi antara semua pihak. Selain itu dengan adanya pengaturan yang tepat maka konflik yang terjadi tidak akan berkembang semakin besar dan Pemilu/Pilkada dapat dilaksanakan secara demokratis.