

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pemilihan kepala daerah merupakan terobosan besar bagi bangsa Indonesia dalam proses demokrasi di Indonesia. Indonesia merupakan negara yang telah lama memeluk sistem pemerintahan dengan mengutamakan konsep demokrasi serta menjadikan demokrasi sebagai aturan dasarnya. Demokrasi merupakan senjata awal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara reformasi. Demokrasi yang dijalankan oleh negara-negara lain selain Indonesia tidaklah sama dengan demokrasi yang di jalankan di Indonesia.¹ Demokrasi mempunyai makna utama bagi rakyat yang mempergunakannya, karena dengan demokrasi rakyat berhak untuk menentukan sendiri jalannya penyelenggaraan daerah.

Demokrasi sebagai cara bagaimana menyelenggarakan negara dengan melibatkan banyak orang, rakyatlah yang menentukan kebijakan daerah dan daerah bertindak atas persetujuan rakyat. Pemilihan kepala daerah akan lebih mewujudkan kedaulatan yang berada di tangan rakyat, sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NKRI Tahun 1945, yang memuat ketentuan, “Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.²

¹ Basuki, Kurniawan, *Hukum Pemilihan umum di Indonesia*, Jember: Pustaka Radja, 2020, hlm. 10.

² Azis, Setyagama, *Pembaruan Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung di Indonesia*, Surabaya: CV. Jakad Media Publishing, 2017, hlm. 177.

Indonesia merupakan negara kesatuan yang pada dasarnya dapat mengandung potensi kerawanan akibat keanekaragaman suku bangsa, bahasa, agama, ras, dan jenis golongan. Pilkada merupakan suatu rangkaian sel demokrasi yang hendak diwujudkan dalam rangka meningkatkan nilai demokrasi pada tingkat daerah. Sebagaimana dikatakan bahwa demokrasi pada tingkat pemerintah kota dan kabupaten mendorong masyarakat di sekitar pemerintahan tersebut untuk ikut serta secara rasional terlibat dalam kehidupan politik.³

Pemilihan kepala daerah merupakan arena untuk memilih pemimpin daerah yang berani, tegas, teruji, dan mumpuni. Pilkada merupakan instrumen membangun *good governance* serta sistem pemerintahan yang melayani, mengayomi, memberi optimisme dan pencerahan kepada masyarakat.⁴ Pemilihan Kepala Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang lahir dari proses perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.⁵ Sebelumnya, dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 mensyaratkan bahwa Pilkada dapat berjalan apabila minimal ada dua calon. Tahapan Pilkada 2024 tertuang dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 2 Tahun 2024 tentang Tahapan dan Jadwal Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur,

³ Ananingsih Wahyu Sri, *Tantangan Dalam Penanganan Dugaan Praktik Politik Pilkada Serentak*, Jurnal Masalah-Masalah Hukum. Vol. 45 No 1, 2017

⁴ Suranto, *Pilkada Langsung Dan Dampaknya Terhadap Tata Kelola Pemerintahan*, Yogyakarta: Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2016

⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan walikota.

Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Adapun tahapan Pilkada terdiri dari tahapan Persiapan dan tahapan Penyelenggaraan.⁶

Tahap Persiapan Pemilihan kepala daerah, yaitu:

1. Perencanaan Program dan Anggaran;
2. Penyusunan Peraturan Penyelenggaraan Pemilihan;
3. Perencanaan Penyelenggaraan yang meliputi Penetapan Tata Cara dan Jadwal Tahapan Pelaksanaan Pemilihan;
4. Pemberitahuan dan Pendaftaran Pemantau Pemilihan; Penyerahan Daftar Penduduk Potensial Pemilih; dan
5. Pemutakhiran dan Penyusunan Daftar Pemilih.

Pengawasan yang ketat dari Bawaslu Ogan Komering Ulu dan penegak aturan yang tegas oleh penyelenggara Pilkada dan peran serta masyarakat dalam melaporkan setiap pelanggaran sangat penting. Kerawanan berupa adanya Alat Peraga Kampanye (APK) yang masih terpasang selama masa tenang dapat mempengaruhi pemilih di Kabupaten Ogan Komering Ulu dianggap sebagai bentuk kampanye yang dilakukan di masa tenang, terutama alat peraga kampanye yang berada di jalan-jalan dan tempat fasilitas umum berupa spanduk, umbul-umbul, dan brosur. Keberadaan alat peraga kampanye yang masih terpasang dapat memicu ketegangan di masyarakat mengindikasikan adanya ketidaknetralan dalam penyelenggaraan pilkada, penyelenggara dianggap tidak mampu

⁶Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2024 Tentang Tahapan dan Jadwal Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

menegakan aturan dan menjaga netralitas selama proses pilkada. Masa tenang diberlakukan untuk menghindari pengaruh kampanye dan memastikan pemilih dapat membuat keputusan secara bebas. Penertiban alat peraga kampanye sebelum masa tenang merupakan langkah bagian upaya bersama untuk menciptakan pilkada yang adil dan damai. Bawaslu Kabupaten Ogan Komering Ulu mengingatkan seluruh jajaran penyelenggara pilkada menjaga netralitas dalam pilkada. Koordinator Divisi Penanganan Pelanggaran dan Penyelesaian Sengketa Bawaslu OKU, menegaskan bahwa tidak akan mentolerir kecurangan atau ketidaknetralan dari Panitia Pengawas Kecamatan (Panwascam), Pengawas Kelurahan Desa (PKD), dan Pengawas Tempat Pemungutan Suara (PTPS). Ahmad Kabul, S.H., M.H. memperingatkan Aparatur Sipil Negara (ASN) untuk tidak terlibat dalam politik praktis, mengingat netralitas wajib diterapkan oleh semua pihak yang terkait.⁷

Kerawanan pada masa tenang salah satunya yaitu kegiatan kampanye di masa tenang dengan menanamkan kegiatan sosialisasi, silaturahmi, pentas seni, kegiatan keagamaan dan lain sebagainya. Masa tenang adalah masa yang tidak dapat digunakan untuk melakukan aktivitas kampanye pemilihan kepala daerah. Pemetaan Bawaslu, kampanye di masa tenang biasanya dilakukan oleh pihak yang tidak terdaftar sebagai tim kampanye seringkali sulit dijerat karena aturan hanya mengikat peserta Pilkada dan tim kampanye. Bawaslu meminta peserta Pilkada berkomitmen untuk memastikan orang-orang yang tidak masuk tim kampanye untuk tidak mengampanyekan mereka di masa tenang. Tim kampanye seringkali

⁷ <https://beritanews.id/bawaslu-oku-siap-tindak-tegas-kecurangan-pilkada-tanpa-pandang-bulu/>
Diakses Rabu 23 Oktober 2024 Pukul 15.14 WIB.

memberi iming-iming uang dan menjanjikan sesuatu kepada pemilih di sisa waktu terakhir sebelum pencoblosan. Masa tenang justru menjadi hari-hari paling rawan sebab peserta pemilu masih berupaya menakutkan pemilih, terutama pemilih bimbang dengan berbagai upaya tidak terkecuali melakukan praktik politik uang untuk membeli suara. Kerawanan itu bahkan meningkat seiring kekhawatiran keterlibatan aparat negara untuk memenangkan kandidat tertentu, mereka mengintimidasi pemilih melalui simpul-simpul pemerintahan yang ada hingga tingkat desa. Berbagai upaya menakutkan pemilih yang dibungkus dengan agenda pemerintah seperti pemberian bantuan sosial dapat terjadi di masa tenang. Peserta Pilkada maupun tim kampanye cenderung mematuhi aturan, tetapi pihak-pihak yang tidak tercatat sebagai bagian dari kemenangan kemungkinan besar yang akan bergerak.⁸

Mendorong berlangsungnya Pilkada secara damai dan demokratis, perlunya setiap pasangan calon dan elemen masyarakat sipil pada umumnya untuk bahu membahu dalam mempromosikan betapa pentingnya pelaksanaan Pilkada secara damai dan demokratis. Rasa aman adalah kebutuhan dasar bagi setiap rakyat, maka sesungguhnya visi, misi dan program setiap kandidat Kepala Daerah idealnya harus mampu merespon kebutuhan rakyat. Promosi terhadap pemenuhan rasa aman bagi rakyat dalam Pilkada sesungguhnya juga dapat diusung oleh setiap kandidat dalam kampanye Pilkada secara langsung. Sebagai sebuah ajang kompetisi sekaligus kontestasi dalam rangka memilih calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, pemilihan kepala daerah secara intrisik mengandung

⁸ <https://www.tempo.co/politik/aturan-masa-tenang-pilkada-2024-apa-saja-larangannya-1172639>
Diakses Jumat 29 November 2024 Pukul 15.34 WIB.

kerawanan yang tinggi. Hal ini wajar mengingat jabatan yang di perebutkan merupakan jabatan sangat strategis. Pilkada tidak hanya untuk diperebutkan oleh partai politik maupun calon perseorangan, Pilkada juga sangat berdekatan dengan kepentingan rakyat pemilih.

Perspektif etika politik, secara hukum kampanye hitam adalah sebuah upaya untuk merusak atau mempertanyakan reputasi seseorang, dengan mengeluarkan serangkaian pesan negatif yang diterapkan kepada perorangan atau kelompok, target-target utamanya adalah para jabatan publik, politisi dan kandidat politik. Adapun ketentuan mengenai larangan kampanye Pemilihan kepala daerah diatur dalam Pasal 57 Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 13 Tahun 2024 Tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota dalam kampanye dilarang:⁹

1. Mempersoalkan dasar negara Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, calon Gubernur, calon Wakil Gubernur, calon Bupati, calon Wakil Bupati, calon walikota, calon Wakil Walikota, dan/atau parta politik;
3. Melakukan kampanye berupa menghasut, memfitnah, mengadu domba partai politik, perseorangan, dan/atau kelompok masyarakat;

⁹ Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2024 Tentang Larangan Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

4. Menggunakan kekerasan, ancaman kekerasan, atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada perseorangan, kelompok masyarakat, dan/atau partai politik;
5. Mengganggu keamanan, ketentraman, ketertiban, dan keterlibatan umum;
6. Mengancam dan menganjurkan penggunaan kekerasan untuk mengambil alih kekuasaan dari pemerintahan yang sah;
7. Merusak dan/atau menghilangkan alat peraga kampanye;
8. Menggunakan fasilitas dan anggaran pemerintah dan pemerintah daerah;
9. Mengganggu tempat ibadah dan tempat pendidikan;
10. Melakukan pawai yang dilakukan dengan berjalan kaki dan/atau dengan kendaraan di jalan raya; dan/atau
11. Melakukan kegiatan kampanye di luar jadwal yang telah ditetapkan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.

Kampanye adalah sebuah upaya yang diorganisasi oleh satu kelompok (agen perubahan) yang ditujukan untuk memersuasi target sasaran agar bisa menerima, memodifikasi atau membuang ide, sikap dan perilaku tertentu. Kampanye merupakan tindakan komunikasi yang terorganisir yang diarahkan pada khalayak tertentu, pada periode tertentu guna mencapai tujuan tertentu.¹⁰ Mencakup keseluruhan proses dan fenomena praktek kampanye yang terjadi dilapangan.

Pengaturan sistem dan kerangka hukum Pilkada demokratis dimaksudkan untuk mendorong terwujudnya kompetisi yang sehat dan jauh dari kekerasan

¹⁰ Heriyanto Gun, *Komunikasi Politik Sebuah Pengantar*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2013, hlm. 8.

(transisi politik secara damai). Kerawanan ini tidak hanya dapat mengganggu proses penyelenggaraan Pilkada, namun juga dapat memicu perubahan proses penyelenggaraan menjadi penuh konflik kekerasan. Kerawanan ini perlu diwaspadai oleh para pemangku kepentingan dalam Pilkada.¹¹ Berdasarkan fenomena dan penjelasan uraian di atas, penulis tertarik dan termotivasi meneliti permasalahan tersebut dengan judul penelitian yaitu “Strategi Pengawasan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Dalam Menghadapi Kerawanan Tahapan Masa Tenang pada Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Ogan Komering Ulu Tahun 2024”.

2.1 Rumusan Masalah

Rumusan masalah disebut sebagai *research questions research problem*, diartikan sebagai suatu rumusan yang mempertanyakan suatu fenomena baik dalam kedudukannya sebagai fenomena mandiri maupun dalam kedudukannya sebagai fenomena yang saling terkait diantara fenomena yang satu dengan yang lainnya baik sebagai penyebab maupun sebagai akibat.¹² Rumusan masalah merupakan suatu kalimat pernyataan yang disusun berdasarkan adanya masalah tersebut dan akan dicarikan jawabannya melalui pengumpulan data dalam suatu proses penelitian. Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalahnya adalah Bagaimana Strategi Pengawasan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) dalam Menghadapi Kerawanan Tahapan Masa Tenang pada Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Ogan Komering Ulu Tahun 2024.

¹¹ Stepi Anriani, *INTELEJEN DAN PILKADA, Pendekatan Strategis Menghadapi Dinamika Pemilu*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 2018, hlm. 127.

¹² Mahdiyah, *Studi Mandiri dan Seminar Proposal Penelitian*, Tangerang Selatan: Universitas Terbuka, 2016, hlm. 1.7.

3.1 Tujuan Penelitian

Menurut Rasimin, tujuan penelitian merupakan suatu pernyataan mengenai apa yang ingin dicapai dari penelitian yang dilakukan antara lain, untuk memperoleh pengetahuan atau penemuan baru. Sebagai pembuktian atau pengujian tentang kebenaran dari pengetahuan yang sudah ada.¹³ Tujuan yang ingin dicapai penulis dalam penelitian ini berdasarkan rumusan masalah di atas adalah untuk mengetahui bagaimana Strategi Pengawasan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) dalam Menghadapi Kerawanan Tahapan Masa Tenang Pada Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Ogan Komering Ulu Tahun 2024. Tujuan penelitian tersebut diharapkan Bawaslu lebih efektif melaksanakan strategi pengawasan menghadapi kerawanan Pilkada termasuk indentifikasi penanganan pelanggaran yang terjadi.

4.1 Manfaat Penelitian

Menurut Sugiyono dalam Ilmiah Nurul, Manfaat penelitian merupakan bagian yang menjelaskan kegunaan penelitian yang bersifat teoritis dan praktis dari hasil penelitian.¹⁴ Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi semua pihak. Adapun manfaat ini dapat dibagi menjadi dua kelompok yaitu sebagai berikut:

¹³ Rasimin, *Metodelogi Penelitian Pendekatan Praktis Kualitatif*, Yogyakarta: Mitra Cendikia, 2018, hlm. 10.

¹⁴ Nurul Ilmiah, dkk. *Mudahnya Memahami Metode Penelitian*, Bojonegoro: Cv. Agrapana Media, 2021, hlm. 57.

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan mampu memaparkan permasalahan penelitian dengan tepat agar lebih mudah dipahami serta menjadi informasi studi terdahulu bagi pihak-pihak yang melakukan penelitian dalam kajian Strategi bidang Ilmu Pemerintahan yang sama seperti mahasiswa dan lain-lain, kemudian sebagai pengembangan ilmu yang diperoleh penulis selama mengikuti pendidikan Perguruan Tinggi serta memperkaya khazanah Ilmu Pemerintahan khususnya pada studi Strategi Pemerintah.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu rujukan dalam konteks pengawasan menghadapi kerawanan Pemilihan Kepala Daerah khususnya Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) di Kabupaten Ogan Komering Ulu.