

TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)

**STUDI EVALUASI KINERJA
PANITIA PENGAWAS DALAM PEMILIHAN
WALIKOTA DAN WAKIL WALIKOTA BAU-BAU
TAHUN 2007**



**TAPM diajukan sebagai salah satu syarat untuk Memperoleh
Gelar Magister Sains dalam Ilmu Administrasi
Bidang Minat Administrasi Publik**

Disusun Oleh :

DJAHAR

NIM : 014 938 044

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS TERBUKA
JAKARTA
2010**

UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

PERNYATAAN

TAPM yang berjudul
**STUDI EVALUASI KINERJA PANITIA PENGAWAS DALAM
PEMILIHAN WALIKOTA DAN WAKIL WALIKOTA BAU-BAU
TAHUN 2007**

adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip
maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Apabila di kemudian hari ternyata ditemukan
adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia
menerima sanksi akademik.

Bau-Bau, 27 Desember 2009

Yang menyatakan,



DJAHAR

NIM. 014938044

UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCA SARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

PENGESAHAN

Nama : D J A H A R
NIM : 014 938 044
Program Studi : MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
Judul Penelitian : **STUDI EVALUASI KINERJA PANITIA
PENGAWAS DALAM PEMILIHAN WALIKOTA
DAN WAKIL WALIKOTA BAU-BAU
TAHUN 2007**

Telah dipertahankan di hadapan Sidang Panitia Penguji TAPM Program Pascasarjana, Program Studi Administrasi Publik, Universitas Terbuka pada :

Hari / Tanggal : Jum'at 16 April 2010

W a k t u : 10.00 – 12.00 Wita

Dan telah dinyatakan LULUS
PANITIA PENGUJI TAPM

Ketua Komisi Penguji : Drs. Wawan Ruswanto, M.Si

Penguji Ahli : DR. Roy Valiant Salomo, M.Soc.Sc

Pembimbing I : DR. Bakhtiar, M.Si

Pembimbing II : DR. IR. Jamal, M. Si

(.....)

(.....)

(.....)

(.....)

LEMBAR PERSETUJUAN TAPM

Judul TAPM : **STUDI EVALUASI KINERJA PANITIA
PENGAWAS DALAM PEMILIHAN WALIKOTA
DAN WAKIL WALIKOTA BAU-BAU
TAHUN 2007**

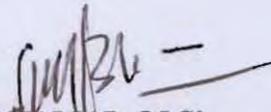
Penyusun TAPM : **D J A H A R**

NIM : **014 938 044**

Program Studi : **MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

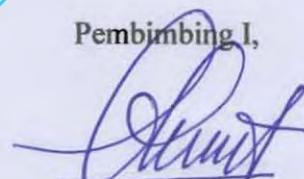
Menyetujui :

Pembimbing II,


DR. IR. JAMAL, M.Si.

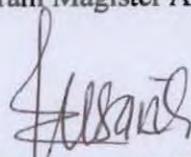
NIP. 19640420199103 1 015

Pembimbing I,


DR. BAHTIAR, M.Si.

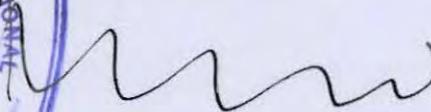
NIP. 19640919 199103 1 001

Mengetahui :

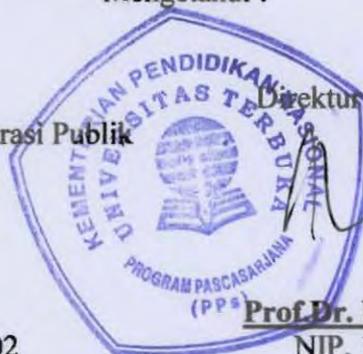
Ketua Bidang ISIP,
Program Magister Administrasi Publik

Dra. Susanti, M.Si

NIP. 19671214199303 2 002

Direktur Program Pascasarjana


Prof. Dr. Udin S. Winataputra, MA

NIP. 19451007 197502 1 001



ABSTRAK

Studi Evaluasi Kinerja Panitia Pengawas Terhadap Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Bau-Bau

Djagar

Universitas Terbuka

djagar@yahoo.com

Kata Kunci: Pilkada, Panwas, demokrasi, pengawasan, evaluasi kinerja, karakteristik organisasi, kondisi lingkungan, karakteristik sumber daya manusia, gaya manajemen.

Tuntutan masyarakat terhadap pelaksanaan PILKADA untuk semakin baik berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku semakin meningkat mau tidak mau akan berdampak kepada tuntutan institusional sebagai penyelenggaraan PILKADA. Tuntutan terhadap kinerja PANWAS menjadi persoalan yang semakin kompleks dan dinamik mengingat penyelenggaraan PILKADA hampir setiap daerah dan selalu membutuhkan PANWAS sebagai alat kontrol dalam pelaksanaan PILKADA. Oleh karenanya rumusan masalah dalam penelitian ini difokuskan pada 1) Bagaimana kinerja Panwas dalam penyelenggaraan Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007, 2). Apakah faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja Panwas dalam penyelenggaraan Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007.

Pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah pendekatan kuantitatif yaitu untuk mengetahui bagaimana kinerja Panwas, dan mengetahui apakah faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja Panwas dalam Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007. Populasi penelitian adalah seluruh anggota Panwas Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007 sebanyak 64 orang. Penelitian ini tidak menggunakan sampel tetapi meneliti populasi secara langsung. Instrumen penelitian terdiri dari kuesioner dan pedoman wawancara. Analisis data menggunakan gabungan teknik analisis data model interaktif, dan analisis kuantitatif dengan prosedur regresi linear berganda.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kinerja Panwas tidak menerapkan norma-norma teknis pengawasan sehingga Panwas tidak mampu mendeteksi pelanggaran dan penyimpangan yang terjadi selama tahapan Pilkada. Kinerja Panwas dipengaruhi secara simultan oleh faktor karakteristik organisasi, kondisi lingkungan, karakteristik sumber daya manusia, dan gaya manajemen. Korelasi antara keempat faktor tersebut dengan kinerja Panwas Pilkada adalah positif dan sangat kuat yang ditunjukkan dengan nilai R (koefisien korelasi) sebesar 0,821. Namun demikian secara parsial dari ke-4 faktor tersebut hanya 3 faktor yang berpengaruh signifikan, yaitu karakteristik organisasi, karakteristik lingkungan, dan karakteristik sumber daya manusia. Dari ke-3 faktor yang berpengaruh secara parsial tersebut, yang paling penting adalah

karakteristik sumber daya manusia. Dari hasil penelitian ini nampak adanya kelemahan serius berkenaan dengan karakteristik organisasi Panwas yaitu tidak adanya standarisasi perilaku yang berkaitan dengan substansi tugas Panwas, dan kondisi lingkungan yang kurang mendukung yaitu kondisi ekonomi yang ditandai dengan meluasnya kemiskinan, dan kondisi sosial budaya yakni toleransi yang tinggi terhadap pelanggaran dan penyimpangan Pilkada.

Sebagai kesimpulan, membuktikan bahwa kinerja PANWAS dalam PILKADA Kota Bau-Bau Tahun 2007 ternyata terdapat kinerja PANWAS yang kurang baik. Untuk itu disarankan dilakukan ; (a) Perlu memperkuat ekstensi Panwas sebagai instrumen organisasional untuk menjamin keberhasilan Pilkada, yang demokrasi, (b) perlu memahami secara koperatif dalam menjalankan tugas dan perlu bersandar pada nilai-nilai sosial budaya lokal (c) perlu memperketat persyaratan kualitas SDM bagi anggota Panwas.

UNIVERSITAS TERBUKA

ABSTRACTION

Study Evaluate The Performance of Supervisor Committee To Election Mayor And Acting Mayor Aroma

Djahaar

Open University

djahaar@yahoo.com

Keyword: Pilkada, Panwas, democratize the, observation, evaluate the performance, organizational characteristic, environmental condition, human resource characteristic, management style

Society demand to execution PILKADA good progressively pursuant to regulation perundang-undangan going into effect progressively mount will do not want to will affect to institutional demand as management PILKADA. Demand to performance PANWAS become the problem which progressively komplek and dinamik remember the management PILKADA almost each;every area and always membutuhkan PANWAS as a means of control in execution PILKADA. For the reason internal issue formula this research is focussed at : 1)How the performance Panwas in management of Pilkada of Town of year 2007, 2).What factors influencing performance Panwas in management of Pilkada of Town of year 2007.

Approach weared in this research is quantitative approach that is to know how performance Panwas, and know whether/what factors influencing performance Panwas in Pilkada of Town of year Aroma 2007. Research population is member of Panwas Pilkada of Town of year 2007 as much 64 people. This research not use the sampel of but checking population directly. Research instrument consisted by the kuesioner and guidance interview the. Data analysis use the technique merger analyse the data model the interaktif, and quantitative analysis with the doubled linear regression procedure.

Result of research indicate that the performance Panwas not apply the technical norm of observation so that Panwas unable to detect the collision and deviation that happened during step Pilkada. Performance Panwas influenced by simultan by organizational characteristic factor, environmental condition, human resource characteristic, and management style. Correlation of between fourth of the factor with the performance of Panwas Pilkada is positive and very strong posed at with the value R (correlation coefficient) equal to 0,821. But that way by parsial from fourth the factor only 3 factor having an effect on signifikan, that is organizational characteristic, environmental characteristic, and human resource characteristic. From third factor having an effect on by parsial the, most importantly. human resource characteristic. From this research result look the existence of serious weakness with reference to organizational characteristic of Panwas that is behavioral inexistence

standarisasi related to substansi of duty Panwas, and environment condition which less support that is economics condition marked with the wide-spreading of poorness, and cultural social condition namely high tolerance to collision and deviation Pilkada. human resource. From third factor having an effect on by parsial the, most importantly.

As conclusion, proving that performance PANWAS in PILKADA of Town of Year 2007 in the reality there are unfavourable performance PANWAS. [Is] for that suggested to be conducted ; (a) Require to strengthen the ekstensi Panwas as instrument organisasional to guarantee the efficacy Pilkada, what democratize, (b) require to comprehend by koperatif in running duty and require to rely on the social values of local culture (c) need the memperketat of conditions of quality SDM for member Panwas

UNIVERSITAS TERBUKA

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah Rabbil Alamin. Segala puji bagi Allah Subhanahu Wa Taala, Tuhan yang Maha Pemurah dan Penyayang. Salawat dan salam bagi Nabi Besar Muhammad SAW. Penulis merasa sangat bersyukur atas selesainya penyusunan TAPM ini dengan judul **Studi Evaluasi Kinerja Panitia Pengawas Dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Bau-Bau**. TAPM ini disusun untuk memenuhi persyaratan memperoleh gelar Magister Administrasi Publik pada Universitas Terbuka UPBJJ Kendari.

Secara khusus penulis mengucapkan terima kasih dan memohon maaf kepada kedua orang tua, isteri dan anak-anak penulis yang telah mendampingi dan menjadi sumber inspirasi penulis. Mungkin ada saat-saat kebahagiaan yang tersita oleh kesibukan penulis dalam menyusun tesis ini.

TAPM ini penulis susun atas bimbingan dan arahan dari DR. Bakhtiar, M.Si. selaku Ketua Pembimbing dan DR. Ir. Jamal, M.Si. selaku Anggota Pembimbing. Atas bimbingan dan arahan beliau berdua, TAPM ini dapat berwujud seperti sekarang. Kepada beliau berdua, penulis mengucapkan banyak terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya, serta permohonan maaf atas kekhilafan dan kekeliruan yang mungkin penulis perbuat baik disengaja maupun tidak disengaja.

Terima kasih pula kepada berbagai pihak di lingkungan Universitas Terbuka yang telah memberikan bantuan dan dorongan kepada penulis, terutama kepada:

- (1) Rektor Universitas Terbuka;
- (2) Kepala UPBJJ UT Kendari;
- (3) Walikota dan Wakil Walikota Bau-Bau;
- (4) Sekretaris Daerah Kota Bau-Bau;
- (5) Seluruh tenaga edukatif dan administratif dalam lingkup Program Magister Administrasi Publik UT UPBJJ Kendari;
- (6) Rekan-rekan mahasiswa yang telah memberikan bantuan dan motivasi kepada penulis selama mengikuti pendidikan.

Ucapan terima kasih tidak lupa juga penulis sampaikan kepada beberapa pihak di lingkup Pemerintah Kota Bau-Bau, terutama kepada:

- (1) Walikota dan Wakil Walikota Bau-Bau;
- (2) Ketua Panwas Pilkada Kota Bau-Bau;
- (3) Ketua KPU Kota Bau-Bau.

Penulis telah berusaha semaksimal kemampuan yang dimiliki untuk menyajikan karya yang terbaik namun inilah yang dapat penulis capai. TAPM ini masih banyak kekurangannya. Penulis berterima kasih kepada pembaca yang memberikan saran yang konstruktif.

Kendari, 27 Desember 2009

Penulis,

DJAHAR

UNIVERSITAS TERBUKA

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
ABSTRAK	ii
HALAMAN PERNYATAAN	iii
LEMBAR PENGESAHAN	iv
LEMBAR PERSETUJUAN	v
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR	xiv
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian	8
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	10
A. Kajian Teori	10
B. Kerangka Berpikir	53
C. Hipotesis Penelitian	55
D. Definisi Konsep dan Operasional	56
BAB III. METODOLOGI PENELITIAN	58
A. Desain Penelitian	58
B. Populasi dan Sampel Penelitian	59
C. Instrumen Penelitian	59
D. Prosedur Pengumpulan Data	60
E. Metode Analisis Data	60

BAB IV. TEMUAN DAN PEMBAHASAN	64
A. Gambaran Umum Kota Bau-Bau	64
B. Deskripsi Penyelenggaraan Pilkada Kota Bau-Bau Tahun 2007.	73
C. Kinerja Panwas dalam Penyelenggaraan Pilkada Kota Bau-Bau Tahun 2007	94
D. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja Panwas Pilkada Kota Bau-Bau Tahun 2007	105
BAB V. SIMPULAN DAN SARAN	141
A. Simpulan	141
B. Saran	142
DAFTAR PUSTAKA	144
LAMPIRAN	150

UNIVERSITAS TERBUKA

DAFTAR TABEL

Nomor	Judul Tabel	Halaman
4.1	Penduduk Kota Bau-Bau menurut Jenis Kelamin dan Rasio Jenis Kelamin Tahun 2003-2007	71
4.2	Jumlah Wajib Pilih di Kota Bau-Bau Menurut Kecamatan dan Jenis Kelamin Tahun 2008	72
4.3	Tahapan Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih dalam Pilwali Kota Bau-Bau Tahun 2007 Berdasarkan Keputusan KPU Kota Bau-Bau, Nomor 12 Tahun 2007	76
4.4	Perubahan Tahapan Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih dalam Pilwali Kota Bau-Bau Tahun 2007 Berdasarkan Keputusan KPU Kota Bau-Bau, Nomor 40 Tahun 2007	77
4.5	Nilai Rata-rata dan Persentase Jawaban per Indikator Karakteristik Organisasi Panwas	113
4.6	Jumlah Kasus Pelanggaran dan Kejahatan yang Dilaporkan ke Kepolisian Resort Bau-Bau, Tahun 2007	118
4.7	Nilai Rata-rata dan Persentase Jawaban per Indikator Kondisi Lingkungan	123
4.8	Nilai Rata-rata dan Persentase Jawaban per Indikator Karakteristik Sumber Daya Manusia Anggota Panwas	126
4.9	Nilai Rata-rata dan Persentase Jawaban per Indikator Karakteristik Manajemen Panwas	131
4.10	Ringkasan Hasil Analisis Regresi Linear Berganda	133

DAFTAR GAMBAR

Nomor	Judul Gambar	Halaman
2.1.	Skema Mekanisme Tahapan Pilkada.	46
2.2.	Model Kerangka Pikir.	55
4.1.	Tiga Pilar Strategi Pembangunan Kota Bau-Bau Tahun 2008-2013.	69

UNIVERSITAS TERBUKA

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemilihan kepala daerah secara langsung, populer dengan singkatan Pilkada, merupakan salah satu fenomena sosial-politik yang menonjol di Indonesia dewasa ini. Dalam kurun waktu antara 1 Juni 2005, perhelatan pertama, sampai dengan akhir tahun 2008, telah berlangsung 486 kali Pilkada yang terdiri dari 459 kabupaten/ kota dan 27 provinsi (Nalenan, 2008:1; Muslimin, 2008:1).

Sebagian besar dari masyarakat Indonesia telah memberikan partisipasinya pada Pilkada dalam bentuk menggunakan hak pilih. Menurut hasil riset dari Lingkaran Survey Indonesia (LSI), persentase pemilih yang menggunakan hak pilih dalam Pilkada rata-rata 72,1 persen (Tribun, 2008:1). Angka tersebut berbeda dengan temuan studi yang dilakukan Sugiarto (2009:3) bahwa persentase pemilih yang menggunakan hak pilihnya dalam Pilkada hanya berkisar 60 sampai 70 persen. Beberapa kabupaten di Jawa mempunyai angka golput rata-rata 32,41 persen, bahkan Surabaya mencapai 50,36 persen. Temuan kedua studi yang disebutkan ini berbeda, namun cukup memberikan gambaran bahwa sebagian besar masyarakat Indonesia berkepentingan dengan pilkada.

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, pengertian Pilkada adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan pengertian di atas, Pilkada merupakan upaya secara demokratis untuk memilih pemimpin daerah yang akan memimpin penyelenggaraan pemerintah daerah selama lima tahun ke depan. Pemilu merupakan pilar demokrasi, sedangkan esensi dari demokrasi adalah pemerintah yang dipilih oleh rakyat. Dengan demikian, antara Pilkada dengan sosok pemimpin daerah terdapat keterkaitan yang sangat erat. Hidayat (2005:2) menyatakan bahwa Pilkada memperbesar harapan masyarakat untuk mendapatkan figur pemimpin yang aspiratif, kompeten dan *legitimate*.

Pilkada yang sangat diinginkan oleh masyarakat umum adalah Pilkada yang berkualitas. Pilkada yang berkualitas dapat diukur paling tidak dari dua indikator, yaitu terpilihnya pemimpin yang bersih dan pelaksanaan Pilkada yang *fair* (Hidayat, 2005:2). Berdasarkan hal tersebut, telaah kritis terhadap Pilkada tidak semata-mata ditujukan pada apa yang dihasilkan tetapi juga bagaimana pelaksanaannya. Pilkada yang memenuhi sekaligus kedua kriteria tersebut tentu tidak mudah diwujudkan, terutama karena adanya berbagai unsur yang terlibat di dalamnya. Masing-masing unsur yang terlibat di dalam penyelenggaraan Pilkada seringkali membawa kepentingannya sendiri yang tidak harmonis dan saling berbenturan dengan kepentingan dari unsur lainnya.

Studi yang dilakukan oleh Mawardi terhadap Pilkada di 90 daerah (3 propinsi, 87 kota/kabupaten) menunjukkan bahwa Pilkada masih terlihat hanya sebagai arena

untuk mengejar kekuasaan (Mawardi, 2008:1-2). Warna dominan dari Pilkada, menurut Mawardi (2008:1-2) adalah praktik-praktik *money politics* dan pelanggaran etika politik oleh para kandidat, angka golput yang tinggi, *incumbent* cenderung menang pilkada, dan konflik. Mengenai konflik, Mawardi mencatat 6 Pilkada yang melahirkan sengketa besar dan berujung pada kekerasan dan kerusuhan, yaitu Pilkada Depok tahun 2005, Pilkada Tuban dan Pilkada Sulawesi Barat tahun 2006, Pilkada Buleleng, Pilkada provinsi Maluku Utara dan Pilkada provinsi Sulawesi Selatan tahun 2007 (2008:2).

Untuk menjelaskan fenomena Pilkada yang tidak berkualitas tersebut, penulis menggunakan teori yang dikemukakan oleh Sugiarto (2007:3) yang menyatakan bahwa legalitas Pemilu dan Pilkada ditentukan oleh implementasi pengawasan, baik pengawasan atas pelaksanaan tahapan pemilu, penyelenggaraan pemilu maupun sosialisasi pemilu. Berdasarkan teori tersebut, pengawasan merupakan sarana instrumental untuk mewujudkan pelaksanaan Pilkada yang *fair* dan terpilihnya pemimpin yang bersih. Seluruh tahapan Pilkada memerlukan pengawasan secara efektif. Tahapan-tahapan Pilkada mencakup pendaftaran pemilih, penjaringan, pencalonan, kampanye, pemilihan, penetapan, pengesahan dan pelantikan. Jika tahapan-tahapan ini tidak diawasi secara efektif maka Pilkada akan mudah menyulut konflik kepentingan serta sengketa dari berbagai pihak.

Dalam sistem manajemen pemerintahan, pengawasan merupakan salah satu fungsi organik. Fungsi lainnya adalah perencanaan, pengorganisasian, dan penggerakan (Terry dalam Sule dan Saefullah, 2005:3). Pengawasan merupakan *early warning system* (sistem peringatan dini) dalam proses manajemen. Pengawasan

memberi “tanda bahaya” jika terjadi penyimpangan atau ancaman terhadap pencapaian tujuan pemerintahan daerah (Erawan dan Yasadhana, 2004:7).

Pengawasan terhadap Pilkada menjadi tanggung jawab dari Panitia Pengawas Pemilu, biasa disingkat Panwaslu. Panwaslu terdapat pada semua jenjang pemerintahan. Di tingkat provinsi terdapat Panwaslu Provinsi, di kabupaten dan kota terdapat Panwaslu Kabupaten/Kota, di kecamatan terdapat Panwaslu Kecamatan, dan di setiap desa/kelurahan terdapat Panwaslu Lapangan. Panwaslu pada setiap jenjang pemerintahan daerah mempunyai wilayah kerja yang sama dengan lingkup wilayah administratif pemerintahannya, dan masing-masing mengawasi penyelenggaraan Pemilu di wilayah kerjanya. Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, pasal 78 ayat (1), tugas Panwaslu Kabupaten/Kota adalah:

- a. mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah kabupaten/kota;
- b. menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu;
- c. menyelesaikan temuan dan laporan sengketa penyelenggaraan Pemilu yang tidak mengandung unsur tindak pidana;
- d. menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Kabupaten/Kota untuk ditindaklanjuti;
- e. meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;
- f. menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu oleh penyelenggara Pemilu di tingkat kabupaten/kota;
- g. mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang pengenaan sanksi kepada anggota KPU Kabupaten/Kota, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung;
- h. mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu; dan
- i. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang.

Pilkada yang menjadi fokus penelitian ini adalah Pilkada Kota Bau-Bau yang dihelat pada 4 November 2007 untuk memilih Walikota dan Wakil Walikota periode 2007-2012. Selanjutnya Panwas Pilkada yang dimaksudkan adalah Panwaslu Kota, Panwaslu Kecamatan, dan Panwaslu Lapangan sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Dengan dibentuknya Panwas Pilkada, diharapkan pengawasan atas pelaksanaan tahapan Pilkada, penyelenggaraan Pilkada maupun sosialisasi Pilkada Kota Bau-Bau dapat berjalan secara efektif, sehingga pelaksanaan Pilkada akan berjalan secara *fair* dan menghasilkan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang bersih.

Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007 diikuti 3 pasangan calon. Calon *incumbent* MZ Amirul Tamim berpasangan dengan La Ode Halaka Manarfa; pasangan Ruslimin Mahdi-Mufrina Mufti yang diusung Partai Golkar; sedangkan pasangan Umar Samiun-Agus Faisal Hidayat diusung koalisi Partai Amanat Nasional, Partai Keadilan Sejahtera, dan Partai Bintang Reformasi. Pilkada tersebut dimenangkan oleh calon *incumbent* MZ Amirul Tamim - La Ode Halaka Manarfa dengan perolehan suara sekitar 62 persen dari total suara sah. Pelantikannya dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri pada hari Rabu tanggal 30 Januari 2008 di Jakarta.

Berdasarkan informasi awal yang penulis peroleh, pelaksanaan Pilkada Kota Bau-Bau yang disebutkan di atas diwarnai oleh beberapa praktek negatif yang mencerminkan Pilkada tidak berkualitas. Pada tahap pra-Pilkada, fenomena praktek negatif yang diungkap dalam surat kabar Kendari Ekspres edisi 19 September 2007 antara lain data wajib pilih yang fiktif, data pemilih ganda, pemilih dan calon

mempunyai KTP ganda. Surat kabar tersebut edisi Senin 17 September 2007 juga memuat berita unjuk rasa ribuan massa dari Koalisi Penegak Demokrasi yang mendatangi KPUD Kota Bau-Bau.

Pada saat pelaksanaan kampanye, penulis melihat ada bakal calon yang sejak berbulan-bulan sebelum hari H Pilkada sudah berkampanye di sejumlah tempat dalam bentuk spanduk atau poster. Kampanye dengan model ini telah memicu tensi politik, menimbulkan kesemrawutan dan merusak tata lingkungan. Fenomena pelanggaran lain pada masa kampanye sebagaimana dituturkan oleh salah seorang anggota KPUD Kota Bau-Bau adalah: (1) pengrusakan baliho calon dari partai tertentu, (2) kampanye dengan nada mengejek atau menghujat calon lain, dan (3) penggunaan fasilitas kendaraan dinas. Sedangkan pelanggaran pada masa tenang adalah serangan fajar dalam bentuk bagi-bagi beras dan uang (hasil wawancara dengan Nasruddin, anggota KPUD Kota Bau-Bau, tanggal 25 Maret 2009). Tahapan berikutnya, setelah pilkada, ada pasangan calon yang melayangkan surat keberatan kepada KPUD dan Panwaslu karena menganggap pasangan calon terpilih melakukan kecurangan (hasil wawancara dengan Nasruddin, anggota KPUD Kota Bau-Bau, tanggal 25 Maret 2009).

Fenomena yang peneliti amati pada beberapa tahapan fungsional Pilkada cukup memberikan gambaran bahwa Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007 tidak berjalan secara *fair*. Ada indikasi bahwa pelanggaran pada beberapa tahapan Pilkada tidak dapat terdeteksi secara dini, padahal esensi pengawasan adalah sebagai sistem peringatan dini dalam proses manajemen Pilkada. Seharusnya pengawasan yang dijalankan oleh Panwaslu dapat memberi "tanda bahaya" jika terjadi penyimpangan atau ancaman terhadap pencapaian tujuan pilkada. Fenomena tersebut menimbulkan

pertanyaan tentang seberapa efektif kinerja Panwas sebagai institusi yang mengemban tugas pengawasan terhadap pelaksanaan Pilkada serta faktor-faktor apa yang berpengaruh terhadap efektivitas kinerja Panwas tersebut.

Berdasarkan uraian tersebut di atas peneliti tertarik untuk membahas dan mengkaji lebih dalam mengenai kinerja Panwas dalam penyelenggaraan Pilkada Walikota dan Wakil Walikota Bau-Bau tahun 2007. Peneliti bermaksud melakukan studi evaluasi terhadap kinerja Panwas serta menjelaskan faktor-faktor yang berpengaruh terhadap kinerja Panwas tersebut.

Kekhususan penelitian ini, dibandingkan penelitian terdahulu, terletak pada penggunaan teori ilmiah. Dengan menggunakan teori ilmiah, penulis berusaha menjelaskan tingkatan kinerja Panwas Pilkada serta mengapa tingkatan kerjanya seperti itu, sehingga dapat direkomendasikan mengenai faktor-faktor yang harus disiasati guna memperbaiki kinerja Panwas Pilkada di masa mendatang. Penelitian terdahulu, seperti yang dilakukan oleh Samroni (2008), menggunakan pendekatan normatif, yaitu melakukan penilaian atas pelaksanaan Pilkada dan tugas Panwas sesuai dengan standar normatif yang telah ditetapkan. Penelitian yang dilakukan PLOD-UGM dan Departemen Dalam Negeri (2005) hanya bersifat *rapid evaluation* untuk mengungkap tentang isu-isu yang menonjol dalam penyelenggaraan Pilkada termasuk peran Panwas. Studi-studi semacam ini dapat memberikan informasi deskriptif mengenai peran Panwas dalam pelaksanaan tahapan-tahapan Pilkada, tetapi tidak dapat memberikan penjelasan yang logis tentang faktor-faktor yang menyumbang pada terjadinya kondisi tersebut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka permasalahan penelitian ini dirumuskan sebagai berikut.

- (1) Bagaimana kinerja Panwas dalam penyelenggaraan Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007.
- (2) Apakah faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja Panwas dalam penyelenggaraan Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007.

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini sebagai berikut.

- (1) Untuk mengetahui dan menganalisis kinerja Panwas dalam penyelenggaraan Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007.
- (2) Untuk mengetahui dan mengkaji faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja Panwas dalam penyelenggaraan Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Akademis/Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu administrasi publik khususnya melalui revitalisasi konsep evaluasi kinerja organisasi publik yang mengemban mandat sosial untuk mensukseskan Pilkada langsung.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi pemikiran bagi aparat pemerintah dalam rangka menetapkan kebijakan penanganan berbagai masalah yang berkaitan dengan kinerja Panwas dalam Pilkada, dan sebagai bahan referensi bagi peneliti lain yang berminat pada penelitian yang relevan dengan penelitian ini.

UNIVERSITAS TERBUKA

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kajian Teori

1. Konsep Evaluasi Kinerja

Konsep evaluasi kinerja mengandung kata evaluasi dan kinerja. Konsep ini sangat sering digunakan dalam bidang administrasi publik namun sangat jarang didefinisikan. Berikut dikemukakan beberapa pendapat tentang esensi dari kedua konsep tersebut. Kiefer (2008:8) mengemukakan evaluasi adalah proses pengujian atas suatu subyek dan menyusunnya ke dalam suatu tingkatan berdasarkan segi-segi kepentingannya. Bentuk kata kerjanya adalah mengevaluasi yang berarti menilai atau menaksir. Pendapat di atas memandang evaluasi dari sisi proses. Dari sisi proses, evaluasi mencakup pengujian sesuatu dan penyusunan menurut urutan kepentingan dari sesuatu tersebut.

Pakar lain, Kraft & Furlong (2004:17) menyatakan bahwa evaluasi adalah aktivitas analisis yang menggunakan sejumlah metode untuk mengidentifikasi arah dan tujuan program, mengukurnya, mengumpulkan data tentang program yang dijalankan, dan menarik sejumlah kesimpulan tentang tingkat keberhasilannya. Pendapat tersebut memandang evaluasi dari segi keluaran (*output*) dan hasil (*outcomes*). Melalui metode evaluasi, analisis dapat menarik sejumlah kesimpulan tentang tingkat keberhasilan dari suatu aktivitas yang dijalankan.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa evaluasi adalah proses pengumpulan data dan informasi secara sistematis guna mengetahui tingkat kepatutan

(kepentasan) dan keberartian dari sesuatu aktivitas maupun hasil dari aktivitas tersebut. Aktivitas yang dimaksudkan di sini adalah pelaksanaan tugas dan fungsi Panwas sebagai suatu organisasi/lembaga. Kinerja merupakan tema penting dalam pembicaraan tentang organisasi non profit. Sedarmayanti (2007:87) mengemukakan bahwa arah pembicaraan mengenai kinerja adalah memastikan bahwa karyawan bekerja searah dengan tujuan organisasi. Pendapat tersebut menunjukkan bahwa di dalam konsep kinerja terkandung adanya kepastian mengenai dua hal, yaitu: tujuan organisasional, dan kesesuaian arah kerja karyawan dengan tujuan organisasional tersebut.

Westra dkk. (1982:246) mengemukakan bahwa dalam pembicaraan sehari-hari istilah kinerja digunakan sebagai terjemahan dari kata Inggris *performance*. Kata *performance* ini menurut Sedarmayanti (2007:259) berasal dari akar kata *to perform* yang mempunyai beberapa pengertian sebagai berikut.

- (1) Melakukan, menjalankan, melaksanakan;
- (2) Memenuhi atau menjalankan kewajiban;
- (3) Menggambarkan suatu karakter dalam suatu permainan;
- (4) Melaksanakan atau menyempurnakan tanggung jawab;
- (5) Melakukan suatu kegiatan dalam suatu permainan;
- (6) Memainkan pertunjukan;
- (7) Melakukan sesuatu yang diharapkan oleh seseorang

Bacal (2002:75) mengemukakan bahwa kinerja adalah tingkat pencapaian sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan. Dalam pengertian ini tercakup:

- (1) kemampuan menyelesaikan pekerjaan pada waktunya;
- (2) menunjukkan keahlian dan keterampilan yang diperlukan dalam pekerjaannya;
- (3) menunjukkan inisiatif;
- (4) memenuhi atau melampaui target kuantitatif yang telah ditentukan.

Pendapat di atas menekankan pada seberapa jauh tujuan dan sasaran dapat dicapai secara kuantitatif. Dengan demikian semakin target kuantitatif terpenuhi atau terlampaui, semakin tinggi kinerja seseorang atau suatu institusi. Hal ini tentu menuntut kemampuan untuk mengkuantifikasi tujuan dan sasaran organisasi agar dapat dijadikan sebagai tolok ukur di dalam mengukur kinerja.

Maier dalam Andraeni (2003:36) memberikan batasan pengertian kinerja sebagai kesuksesan seseorang di dalam melaksanakan suatu pekerjaan. Pendapat ini mirip dengan pendapat Rue dan Byars dalam Rosida (2003:7) yang mengemukakan bahwa kinerja adalah derajat pencapaian hasil.

Kedua pendapat tersebut pada prinsipnya sejalan dengan pendapat Bacal (2002:75) di atas. Penekanannya adalah pada relativitas antara hasil kerja dengan target yang telah ditetapkan sebelumnya. Dengan demikian, seseorang atau suatu organisasi dikatakan berkinerja tinggi kalau hasil kerjanya mencapai atau melampaui target. Berbeda dengan ketiga pendapat di atas, Mondy dan Noe dalam Sedarmayanti (2007:261) mengemukakan bahwa kinerja merupakan perpaduan dari hasil kerja dan kompetensi. Hasil kerja menunjuk pada apa yang harus dicapai oleh seseorang, sedangkan kompetensi menunjuk pada bagaimana seseorang mencapainya. Pendapat tersebut memasukkan unsur kompetensi ke dalam pengertian kinerja. Kompetensi dalam pengertian ini menunjuk pada bagaimana seseorang mencapai hasil kerja tertentu. Dengan demikian seseorang yang berkinerja tinggi adalah yang melakukan apa yang ditetapkan untuk dilakukan, dan melakukannya dengan cara yang benar.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa kinerja adalah tingkat pencapaian target organisasional dengan menggunakan cara pelaksanaan yang benar.

Organisasi yang berkinerja tinggi adalah yang dapat memenuhi atau melampaui target pekerjaan yang telah ditetapkan, sedangkan pelaksanaannya menggunakan cara-cara yang benar. Evaluasi kinerja merupakan kegiatan manajemen yang sangat erat kaitannya dengan kelangsungan organisasi (Jackson dalam Rosida, 2003:9). Evaluasi kinerja adalah salah satu tugas penting untuk dilakukan oleh seorang manajer atau pimpinan (Thoyib, 1998:21). Pendapat di atas menekankan pada peran pimpinan atau manajer sebagai evaluator kinerja organisasi. Evaluasi kinerja diperlukan untuk menjamin kelangsungan hidup organisasi.

Mardiasmo (2005:121) mengemukakan bahwa evaluasi kinerja merupakan konsep penting dalam tata pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab. Evaluasi kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas organisasi dan manajer dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik. Pendapat tersebut di atas menekankan peran pihak eksternal organisasi sebagai evaluator. Di dalam tata pemerintahan yang baik, pihak eksternal yang harus aktif mengevaluasi kinerja organisasi maupun kinerja pimpinan organisasi.

Osborne & Gaebler (2000:13) mengemukakan bahwa evaluasi atau penilaian kinerja merupakan kunci penting menuju perbaikan dan kemajuan baik bagi suatu lembaga maupun individu. Hanya dengan penilaian kinerja, suatu lembaga atau individu dapat mengetahui apakah mereka telah berhasil dalam mencapai tujuan, atau tidak. Jadi, melakukan penilaian kinerja itu sendiri merupakan arena belajar yang sangat efektif bagi individu dan organisasi. Pendapat tersebut menekankan pentingnya evaluasi kinerja sebagai arena pembelajaran. Dengan mengevaluasi

kinerja, berbagai pihak di dalam organisasi dapat memperoleh pengalaman penting yang dapat dijadikan sebagai penuntun ke arah kemajuan atau perbaikan.

Definisi evaluasi kinerja menurut Schmieg (2009:2) adalah suatu metode dan proses penilaian dan pelaksanaan tugas seseorang atau sekelompok orang atau unit-unit kerja dalam satu perusahaan atau organisasi sesuai dengan standar kinerja atau tujuan yang ditetapkan lebih dahulu. Pendapat di atas menekankan pada proses dan cara atau metode penilaian. Di dalam proses tersebut, evaluator menentukan apakah pelaksanaan tugas seseorang, kelompok, atau suatu unit kerja telah sesuai dengan tujuan yang telah ditentukan. Dalam hal ini, tujuan menjadi standar dari penilaian terhadap tingkatan kinerja.

Menurut Nawawi (2003:395) evaluasi kinerja atau penilaian pelaksanaan pekerjaan meliputi:

- (1) usaha mengidentifikasi, mengukur atau menilai dan mengelola pelaksanaan pekerjaan oleh para pegawai/karyawan.
- (2) usaha mengidentifikasi dan menilai aspek-aspek pelaksanaan pekerjaan yang berpengaruh kepada kesuksesan organisasi non profit dalam mencapai tujuannya.
- (3) kegiatan mengukur/menilai untuk menetapkan apakah seorang pegawai/karyawan sukses atau gagal dalam melaksanakan pekerjaannya dengan mempergunakan standar pekerjaan sebagai tolok ukurnya.

Pendapat di atas menekankan pada arti penting evaluasi kinerja. Dengan mengevaluasi kinerja kita dapat mengetahui bidang-bidang atau unsur-unsur kekuatan dan juga kelemahan yang kita miliki. Pendapat tersebut sejalan dengan pendapat Poage (2009:2) yang mengemukakan bahwa evaluasi kinerja memberikan peluang untuk menyoroti kekuatan sambil mengidentifikasi bidang-bidang yang memerlukan perbaikan. Armstrong (1998:194) menyatakan bahwa evaluasi kinerja atau penilaian

kinerja bukanlah kegiatan kontrol atau pengawasan, dan bukan pula mencari-cari kesalahan untuk menjatuhkan sanksi atau hukuman. Kegiatannya difokuskan pada usaha mengungkapkan kekurangan dalam bekerja untuk diperbaiki dan kelebihan bekerja untuk dikembangkan, agar setiap pegawai/karyawan mengetahui tingkat efisiensi dan efektivitas kontribusinya dalam melaksanakan pekerjaannya guna mencapai tujuan organisasi non profit yang mempekerjakannya.

Pendapat di atas menekankan pada fokus dan tujuan evaluasi kinerja. Fokus evaluasi kinerja adalah kekurangan kelebihan dalam pelaksanaan kerja. Kekurangan perlu dikenali agar dapat diperbaiki, sedangkan kelebihan perlu dikenali agar dapat terus dikembangkan. Tujuannya adalah menyadarkan karyawan tentang seberapa banyak mereka berkontribusi terhadap pencapaian tujuan organisasi. Dalam pendapat ini sekaligus tercermin arti penting karyawan bagi pencapaian tujuan organisasi.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa evaluasi kinerja adalah usaha sistematis untuk mengungkapkan kekurangan-kekurangan dan keunggulan-keunggulan dalam cara pelaksanaan dan hasil kerja karyawan atau unit organisasi. Sesuai batasan tersebut, mengevaluasi kinerja tidak hanya ditujukan untuk mengetahui derajat pencapaian target, tetapi sekaligus mengetahui kekurangan dan kelebihan dalam cara pelaksanaannya.

2. Kinerja Individu dan Kinerja Organisasi

Beberapa pendapat yang telah dikemukakan menunjukkan bahwa evaluasi kinerja dapat dilakukan terhadap pelaksanaan tugas karyawan, kelompok, unit di dalam organisasi, maupun organisasi secara keseluruhan. Namun demikian, secara

umum telaah mengenai kinerja dibedakan ke dalam dua tingkatan pengukuran, yaitu:

(1) kinerja lembaga atau institusi, dan (2) kinerja perorangan atau personal (Haryono, 2004:5). Lebih lanjut Haryono (2004:5) menjelaskan sebagai berikut.

“Kinerja institusi/lembaga mencerminkan tingkat pencapaian program dan kegiatan tahunan yang dibebankan kepada masing-masing unit organisasi sesuai dengan prinsip pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab. Sedangkan kinerja pribadi mencerminkan hasil dari aktivitas atau kegiatan perorangan, yaitu segala sesuatu yang harus dilakukan oleh setiap orang (pejabat/pegawai) dalam merealisasikan wewenang, tugas dan tanggung jawab pada tugas pokok dan fungsinya”.

Pendapat di atas menunjukkan adanya 2 tingkatan analisis mengenai kinerja, yaitu organisasi dan individu. Namun demikian, kedua tingkatan ini tidak dapat dipisahkan secara mutlak karena pada hakekatnya unit-unit di dalam organisasi tidak melaksanakan pekerjaan, yang melaksanakan pekerjaan adalah individu. Tugas individu itu sendiri pada hakekatnya dijabarkan dari tugas pokok organisasi.

Margaretha & Saragih (2008:2-3) mengemukakan bahwa yang membuat organisasi dapat mencapai kinerja yang diharapkan serta memiliki keunggulan kompetitif adalah ketika orang di dalamnya melakukan apa yang terbaik dari mereka, apa yang mereka senangi serta kuatnya faktor kepemilikan secara psikologis dalam melaksanakan dan memberi hasil pada pekerjaan mereka. Pendapat tersebut menekankan pada sinergi dari seluruh komponen organisasi agar dapat menghasilkan kinerja yang optimal. Sinergi yang dimaksudkan adalah sinergi dari keseluruhan sumber daya organisasi, bukan saja anggota organisasi sebagai sumber daya manusia tetapi juga unsur-unsur non manusia di dalam organisasi. Unsur manusia di dalam organisasi dapat saja memiliki tingkat kooperatif yang tinggi, tetapi tanpa dukungan

sumber daya lainnya maka potensi kooperatif tersebut tidak akan menghasilkan kinerja yang optimal.

Kinerja organisasi mempunyai keterkaitan yang sangat erat dengan kinerja individu. Gibson (1996:70) menyatakan bahwa kinerja individu merupakan dasar dari kinerja organisasi. Haryono (2004:5) mengemukakan bahwa kinerja perorangan yang baik merupakan basis dari kinerja institusi/lembaga. Kinerja institusi/lembaga tidak pernah akan terwujud, tergambar atau terealisasi tanpa melihat terselenggaranya kinerja tingkah laku baik seseorang secara nyata dan konsisten. Suatu kegiatan/program dari setiap unit organisasi tidak akan akuntabel bila personal yang melakukan kegiatan selalu berbuat menyimpang dari aturan-aturan atau norma-norma yang berlaku.

Kedua pendapat tersebut menunjukkan adanya keterkaitan fungsional antara kinerja individu dengan kinerja organisasi. Tanpa kinerja individu yang optimal, tidak akan tercapai kinerja organisasi yang optimal. Kinerja Panwas Pilkada yang dimaksudkan dalam penelitian ini menunjuk pada kinerja organisasi. Kinerja Panwas adalah tingkat pencapaian tujuan dan target organisasional dengan menggunakan cara pelaksanaan yang benar. Kinerja Panwas mencerminkan hasil dari kegiatan kerja sama di antara anggota Panwas dalam rangka mewujudkan tujuan organisasional yang telah ditetapkan.

3. Tujuan dan Manfaat Evaluasi Kinerja Organisasi

Setiap aktivitas manajemen selalu mempunyai tujuan. Demikian juga dengan evaluasi kinerja, pasti ada tujuannya. Tujuan evaluasi kinerja menurut Schmieg

(2009:1) adalah untuk menjamin pencapaian sasaran dan tujuan organisasi dan juga untuk mengetahui posisi organisasi dan tingkat pencapaian sasaran organisasi, terutama untuk mengetahui bila terjadi keterlambatan atau penyimpangan supaya segera diperbaiki, sehingga sasaran atau tujuan tercapai. Sedangkan hasil evaluasi kinerja dapat dimanfaatkan untuk banyak penggunaan, antara lain: peningkatan kinerja karyawan, pengembangan sumber daya manusia, pemberian kompensasi, program peningkatan produktivitas karyawan dan organisasi, program kepegawaian, dan menghindari perlakuan diskriminasi.

Pendapat tersebut menekankan arti penting evaluasi kinerja dalam usaha pimpinan untuk memastikan posisi organisasi, tingkat pencapaian sasaran organisasi, dan keterlambatan atau penyimpangan. Sedangkan manfaatnya adalah untuk melakukan perbaikan-perbaikan pada level individu anggota organisasi khususnya karyawan. Dengan demikian perbaikan-perbaikan pada level individu karyawan dianggap sebagai penentu utama dari posisi organisasi dan tingkat pencapaian sasaran organisasi.

Bagi organisasi sektor publik, pengukuran kinerja amat penting karena sektor publik tidak bisa lepas dari kepentingan umum (Penot, 2008:3). Pengukuran kinerja organisasi publik mutlak diperlukan untuk mengetahui seberapa berhasil misi sektor publik tersebut dapat dicapai penyedia jasa dan barang-barang publik (Penot, 2008:3).

Manfaat pengukuran kinerja organisasi sektor publik adalah:

- (1) memastikan pemahaman para pelaksana akan ukuran yang digunakan untuk pencapaian kinerja;
- (2) memastikan tercapainya rencana kinerja yang telah disepakati;

- (3) memantau dan mengevaluasi pelaksanaan kinerja dan membandingkannya dengan rencana kerja serta melakukan tindakan untuk memperbaiki kinerja;
- (4) memberikan penghargaan dan hukuman yang obyektif atas prestasi pelaksana yang telah diukur sesuai dengan system pengukuran kinerja yang telah disepakati;
- (5) menjadi alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam upaya memperbaiki kinerja organisasi;
- (6) mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi;
- (7) membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah;
- (8) memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara obyektif;
- (9) menunjukkan peningkatan yang perlu dilakukan;
- (10) mengungkapkan permasalahan yang terjadi

Pendapat di atas menunjukkan bahwa evaluasi kinerja organisasi memberikan manfaat tidak hanya untuk pihak internal organisasi, yaitu pimpinan dan karyawan, tetapi juga bagi pihak eksternal organisasi yaitu pelanggan. Dengan mengkomunikasikan hasil evaluasi kinerja kepada pihak internal dan eksternal organisasi, maka pimpinan organisasi telah memberikan pemahaman kepada semua pihak yang berkepentingan mengenai bagaimana proses internal organisasi itu berlangsung. Evaluasi kinerja menjadi jendela melalui mana semua pihak dapat meneropong proses internal organisasi sehingga dapat menilai tingkat akuntabilitasnya kepada publik.

Evaluasi atau penilaian kinerja bukanlah tujuan akhir melainkan merupakan alat untuk mewujudkan efisiensi manajemen dan peningkatan kinerja. Penilaian kinerja menyediakan dasar bagi organisasi untuk menilai tentang:

- (1) bagaimana kemajuan atas sasaran yang telah ditetapkan;
- (2) membantu dalam mengenali area-area kekuatan dan kelemahan;
- (3) menentukan tindakan yang tepat untuk meningkatkan kinerja;
- (4) menunjukkan bagaimana kegiatan mendukung tujuan organisasi;
- (5) membantu dalam membuat keputusan-keputusan dengan langkah inisiatif;
- (6) mengutamakan alokasi sumberdaya;

(7) meningkatkan produk-produk dan jasa-jasa kepada pelanggan;

Pendapat tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan evaluasi kinerja organisasi publik dapat memberikan manfaat dalam banyak hal, mulai dari penilaian kemajuan, identifikasi kekuatan dan kelemahan, sinkronisasi tindakan, pembuatan keputusan organisasi, alokasi sumber daya organisasi, dan perbaikan kualitas pelayanan publik. Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa evaluasi kinerja organisasi publik, jika dilaksanakan dengan benar, akan memberikan banyak manfaat baik untuk anggota organisasi, pimpinan organisasi, maupun lingkungan organisasi. Evaluasi kinerja juga dapat meningkatkan responsivitas organisasi dan kemampuan adaptasi terhadap perubahan lingkungan eksternal. Evaluasi kinerja organisasi publik akan menghasilkan rekomendasi penting mengenai aspek-aspek kelemahan, faktor penyebabnya, dan cara pemecahannya. Di sisi lain evaluasi kinerja akan menghasilkan rekomendasi penting mengenai pengalokasian kekuatan-kekuatan organisasi sehingga dapat menghasilkan pelayanan publik yang berkualitas.

4. Indikator Kinerja Organisasi Publik

Untuk menilai kinerja organisasi tentu saja diperlukan indikator-indikator atau kriteria-kriteria untuk mengukurnya secara jelas. Tanpa indikator dan kriteria yang jelas tidak akan ada arah yang dapat digunakan untuk menentukan mana yang relatif lebih efektif di antara alternatif alokasi sumber daya yang berbeda, alternatif desain-desain organisasi yang berbeda, dan di antara pilihan-pilihan pendistribusian tugas dan wewenang yang berbeda. Permasalahannya adalah kriteria apa yang digunakan

untuk menilai organisasi. Di sektor publik, penilaian tentang kinerja organisasi dirasakan lebih sulit dibandingkan dengan di sektor privat. Hal ini disebabkan antara lain karena kegiatan organisasi publik lebih banyak bersifat pelayanan jasa yang inputnya dan outputnya sulit dihitung secara kuantitatif.

Berkaitan dengan kesulitan yang terjadi dalam pengukuran kinerja organisasi publik ini dikemukakan oleh Dwiyanto (1995:1) bahwa kesulitan dalam pengukuran kinerja organisasi pelayanan publik sebagian muncul karena tujuan dan misi organisasi publik seringkali bukan hanya kabur akan tetapi juga bersifat multidimensional. Organisasi publik memiliki stakeholders yang jauh lebih banyak dan kompleks ketimbang organisasi swasta. Stakeholders dari organisasi publik seringkali memiliki kepentingan yang berbenturan satu dengan yang lainnya, akibatnya ukuran kinerja organisasi publik di mata para stakeholders juga menjadi berbeda-beda.

Organisasi publik adalah organisasi yang didirikan dengan tujuan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini menyebabkan organisasi publik diukur keberhasilannya melalui efektivitas dan efisiensi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk itu organisasi publik harus menetapkan indikator-indikator dan target pengukuran kinerja yang berorientasi kepada masyarakat (Ittner & Larcker, 1998:2).

Pendapat di atas menunjukkan bahwa kinerja organisasi publik sulit dinilai terutama karena substansi tugasnya adalah memberikan pelayanan jasa sedangkan pihak-pihak yang dilayani memiliki preferensi yang berbeda-beda baik terhadap mekanisme pelayanan maupun jasa yang disediakan. Perbedaan preferensi tersebut

selanjutnya mengakibatkan perbedaan kepuasan atas pelayanan. Dwiyanto dalam Asropi (2007:3-4) mengemukakan bahwa ada beberapa indikator yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik yaitu sebagai berikut.

- (1) Produktivitas, yaitu rasio antara *input* dengan *output*.
- (2) Responsivitas, yaitu kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda pelayanan, dan menyusun program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.
- (3) Responsibilitas, yaitu kesesuaian pelaksanaan kegiatan organisasi publik dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik yang eksplisit maupun implisit.
- (4) Akuntabilitas, yaitu seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik merepresentasikan kepentingan rakyat.

Kumoro Tomo dalam Asropi (2007:3-4) menggunakan beberapa kriteria untuk dijadikan pedoman dalam menilai kinerja organisasi pelayanan publik, antara lain sebagai berikut ini.

- (1) Efisiensi, yaitu keberhasilan organisasi pelayanan publik mendapatkan laba, memanfaatkan faktor-faktor produksi serta rasionalitas ekonomis.
- (2) Efektivitas, yaitu apakah tujuan dan didirikannya organisasi pelayanan publik tersebut tercapai. Hal tersebut erat kaitannya dengan rasionalitas teknis, nilai, misi, tujuan organisasi, serta fungsi agen pembangunan.
- (3) Keadilan, yaitu kecukupan atau kepastian distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi pelayanan publik. Isu-isu yang menyangkut pemerataan pembangunan, layanan kepada kelompok pinggiran dan sebagainya, akan mampu dijawab melalui kriteria ini.
- (4) Daya tanggap. Berbeda dengan bisnis yang dilaksanakan oleh perusahaan swasta, organisasi pelayanan publik merupakan bagian dari daya tanggap negara atau pemerintah akan kebutuhan vital masyarakat. Oleh sebab itu, kriteria organisasi tersebut secara keseluruhan harus dapat dipertanggungjawabkan secara transparan demi memenuhi kriteria daya tanggap.

Kedua pendapat di atas memiliki kesamaan, meskipun dikatakan sebagai indikator kinerja organisasi sektor publik, di dalamnya tercakup pertimbangan-pertimbangan efisiensi dan produktivitas yang lebih tepat ditujukan pada organisasi

privat. Penekanan pada penciptaan laba, dan keekonomisan penggunaan faktor produksi, lebih tepat ditujukan pada pengukuran kinerja organisasi sektor privat.

Saxena (1986:48) menjelaskan bahwa kegiatan organisasi pemerintah lebih banyak bersifat pelayanan jasa ataupun kegiatan ketatausahaan yang inputnya dan outputnya sulit dihitung secara kuantitatif. Karena itu, indikator-indikator yang perlu ditekankan adalah pelayanan yang lebih baik kepada para pemakai jasa sistem pemerintahan. Ciri-ciri pelayanan yang lebih baik dapat dilihat dari sifatnya yang responsif, kadar obyektivitas, dan kecepatan waktunya.

Kriteria yang dikemukakan Saxena (1986:48) lebih mencerminkan realitas empirik tugas organisasi publik. Organisasi publik pada umumnya bertugas memberikan pelayanan, bukan menciptakan laba. Pemakai jasa sistem pemerintahan tidak dapat disamakan dengan pelanggan dalam organisasi privat. Pemerintah wajib memberikan pelayanan kepada setiap warga masyarakat, sedangkan organisasi privat dapat saja menentukan secara selektif pelanggan mana yang harus ditinggalkan karena tidak memberikan laba atau keuntungan. Gaebler dan Osborne dalam Tarigan (2000:6) menyatakan bahwa orientasi penilaian kinerja pemerintahan hendaknya mengikuti paradigma mewirauasakan birokrasi yang mengutamakan pengukuran kinerja pada hasil akhir atau tujuan serta visi organisasi, bukan pada kemampuan mendanai *input* dan menjalankan proses.

Pendapat tersebut di atas mengasumsikan rasionalitas para pelaku pemerintahan sehingga yang ditekankan adalah hasil akhir. Para pelaku diposisikan sebagai manusia yang memaksimumkan manfaat sehingga pilihan-pilihan yang ditetapkan dianggap sebagai alternatif terbaik. Pada saat ini nilai-nilai tersebut ditekankan untuk

diakomodasikan dalam standar penilaian kinerja pemerintahan. Tentu saja penekanan pada hasil akhir ini dapat mengarah pada usaha untuk menghalalkan segala cara yang mungkin bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa indikator kinerja organisasi publik yang menjalankan fungsi pelayanan jasa hendaknya berfokus pada aspek-aspek non-finansial, antara lain efektivitas, responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas. Kriteria yang digunakan dalam penelitian ini untuk melakukan evaluasi kinerja organisasi Panwas Pilkada berfokus pada kriteria non-finansial tersebut dengan melihat relevansinya terhadap tugas Panwaslu.

5. Pengertian Pengawasan

Pengawasan merupakan salah satu fungsi organik manajemen. Kita mengenal berbagai fungsi organik manajemen, antara lain perencanaan, pengorganisasian, staffing, pengarahan, pengawasan, koordinasi, pelaporan, dan penganggaran (Gibson, 1996:35; Syaffie dkk, 1999:51).

Siagian (1996:135) mendefinisikan pengawasan sebagai proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua kegiatan yang sedang dilakukan berjalan sesuai rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Pendapat tadi menunjukkan bahwa pengawasan mempunyai pengertian yang relatif sempit, yaitu pada pengamatan atas jalannya kegiatan. Hasil dari pengamatan ini selanjutnya dibandingkan dengan rencana yang telah ditetapkan, sehingga dapat diketahui ada-tidaknya kesesuaian antara keduanya. Namun, dalam

definisi ini tidak terlihat jelas adanya langkah tindak lanjut yang diperlukan jika ternyata jalannya kegiatan tidak sesuai dengan rencana.

Stoner dkk. dalam Sule dan Saefullah (2005:317) menyatakan bahwa pengawasan adalah proses untuk memastikan bahwa segala kegiatan terlaksana sesuai dengan apa yang telah direncanakan. Pendapat ini mirip dengan pendapat Siagian (1996:135) yang telah disebutkan di atas. Perbedaannya, dalam pendapat Stoner dkk. tersirat adanya aktivitas manajerial untuk melakukan langkah-langkah tertentu. Di dalam kata "memastikan" tersirat adanya tugas untuk melakukan sesuatu agar supaya jalannya kegiatan sesuai dengan apa yang telah direncanakan, tidak sebatas mengamati jalannya kegiatan.

Herujito (2001:242) menyatakan bahwa pengawasan adalah mengamati dan mengalokasikan dengan tepat penyimpangan-penyimpangan yang terjadi. Pendapat tersebut menunjukkan bahwa pengawasan memiliki dua esensi pokok, yaitu melakukan pengamatan, dan mengalokasikan penyimpangan-penyimpangan yang diperoleh dari hasil pengamatan tersebut. Di sini pimpinan dituntut untuk lebih aktif menemukenali apa yang telah menyimpang dan apa penyebabnya sehingga dapat diberikan alternatif jalan keluarnya. Pendapat ini lebih luas dibandingkan dengan beberapa pendapat yang telah disebutkan terdahulu.

Syamsuddin dalam Harsono (1998:87) mendefinisikan pengawasan sebagai upaya merumuskan rencana atau standar, mengidentifikasi kenyataan, dan membandingkan antara rencana atau standar tersebut dengan kenyataan. Hasil akhir dari pengawasan adalah saran atau rekomendasi yang ditujukan kepada pimpinan organisasi. Pendapat ini menunjukkan bahwa pengawasan mempunyai pengertian

yang lebih luas, mulai dari perumusan standar, identifikasi kenyataan, membandingkan standar dengan kenyataan, dan memberikan rekomendasi kepada pimpinan tertinggi organisasi. Dalam pendapat ini tersirat pula pengertian bahwa yang melakukan pengawasan bukan pimpinan tertinggi organisasi tetapi ada unsur lain yang secara khusus bertugas untuk melakukan pengawasan. Unsur pengawas ini melakukan pengawasan, dan berdasarkan temuan-temuannya mereka memberikan rekomendasi kepada pimpinan tertinggi organisasi untuk menentukan langkah tindak lanjut. Jadi, unsur pengawas tidak sampai pada tahap melakukan penyesuaian-penyesuaian.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa pengawasan adalah langkah-langkah pokok yang ditempuh oleh petugas/pejabat yang berwenang, untuk mengidentifikasi kenyataan pelaksanaan kegiatan dan membandingkannya dengan standar yang telah ditentukan serta memberikan rekomendasi sekiranya terdapat penyimpangan-penyimpangan. Dalam pengertian ini, pengawasan berakhir pada pemberian saran atau rekomendasi yang ditujukan kepada pimpinan organisasi.

6. Tujuan Pengawasan

Pengawasan dijalankan untuk mencapai tujuan tertentu. Tujuan pengawasan menurut Griffin dalam Sule dan Saefullah (2005:318) adalah:

- (1) adaptasi lingkungan;
- (2) meminimalkan kegagalan;
- (3) meminimumkan biaya;
- (4) mengantisipasi kompleksitas dalam organisasi.

Pendapat di atas menunjukkan betapa luasnya tujuan pengawasan dalam organisasi. Pengawasan bukan saja menjadi instrumen untuk mengefektifkan jalannya kegiatan organisasi tetapi sekaligus menjadi instrumen bagi pembinaan dan pengembangan organisasi ketika berhadapan dengan lingkungan yang kompleks. Bochari (1995:5) menjelaskan bahwa pengawasan tidak ditujukan untuk mencari-cari kesalahan atau siapa yang salah, tetapi ditujukan untuk memahami apa yang salah demi perbaikan di masa datang dan mengarahkan seluruh kegiatan-kegiatan dalam rangka pelaksanaan dari suatu rencana sehingga dapat diharapkan suatu hasil yang maksimal.

Pendapat tersebut menunjukkan bahwa tujuan utama pengawasan adalah melakukan perbaikan-perbaikan untuk mencapai hasil yang maksimal. Pemahaman terhadap apa yang salah dalam jalannya kegiatan dimaksudkan sebagai dasar untuk mengalokasikan sumber-sumber dalam proses perbaikan tersebut, bukan untuk mencari-cari kesalahan atau siapa yang salah. Hal ini sekaligus memberikan gambaran positif tentang pengawasan karena pemahaman umum tentang pengawasan seringkali berkonotasi negatif di mana pengawas nampak sebagai momok yang menakutkan bagi pihak yang diawasi.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa tujuan pengawasan dalam organisasi adalah untuk memahami sifat dan sebab-sebab penyimpangan yang terjadi selama berjalannya kegiatan organisasi. Pemahaman terhadap sifat dan sebab-sebab penyimpangan ini akan menjadi dasar bagi rekomendasi perbaikan sehingga kegiatan dapat mencapai hasil yang maksimal.

7. Metode Pengawasan

Untuk melakukan pengawasan secara efektif, diperlukan metode atau cara pelaksanaan tertentu. Metode pengawasan berarti cara yang ditempuh aparat pengawasan di dalam melaksanakan tugas pengawasan dan pemeriksaan (Harsono, 1998:145-153). Langkah-langkah yang dilakukan dalam fungsi pengawasan menurut Sule dan Saefullah (2005:317) sebagai berikut.

- (1) penetapan standar dan metode penilaian kinerja;
- (2) penilaian kinerja;
- (3) penilaian apakah kinerja memenuhi standar atau tidak;
- (4) pengambilan tindakan koreksi.

Pendapat tersebut menekankan pada pengawasan atas kegiatan tertentu yang mempunyai standar kinerja yang dapat diukur. Dalam pengertian ini, pengawasan diletakkan dalam konteks kegiatan organisasi secara menyeluruh, bukan hanya aktivitas unsur pengawas. Penetapan standar kinerja dan pengambilan tindakan koreksi sebenarnya sudah berada di luar konteks pengawasan. Cara pelaksanaan pengawasan menurut Herujito (2001:242) adalah sebagai berikut.

- (1) mengawasi langsung di tempat;
- (2) melalui laporan lisan;
- (3) melalui laporan tulisan;
- (4) melalui penjagaan khusus.

Pendapat di atas melihat cara pelaksanaan pengawasan berdasarkan kehadiran pengawas di lokasi pelaksanaan kegiatan. Berdasarkan pendapat di atas, pengawasan dapat dijalankan dengan kontak langsung antara pihak pengawas dengan yang diawasi, maupun secara tidak langsung. Kontak langsung di sini misalnya pengawas turun langsung ke lokasi pelaksanaan kegiatan dan melakukan pengawasan di tempat,

atau melakukan penjagaan khusus. Sedangkan kontak tidak langsung dimaksudkan bahwa pihak pengawas tidak turun ke lokasi pelaksanaan kegiatan tetapi melakukan pengawasan dengan cara meminta laporan secara lisan ataupun tertulis.

Cara pelaksanaan pengawasan menurut Westra dkk. (1991:72) adalah dimulai dengan pemeriksaan, pengecekan, pencocokan, dan tindakan-tindakan semacam itu. Pendapat di atas melihat cara pelaksanaan pengawasan dari segi kegiatan-kegiatan fungsional yang dijalankan. Dalam hal ini pengawas melakukan pemeriksaan, pengecekan, pencocokan, atau sejenisnya, sehubungan dengan jalannya kegiatan organisasi. Cara yang dapat ditempuh aparat pengawasan menurut Harsono (1998:248) adalah sebagai berikut.

- (1) pemeriksaan;
- (2) pengujian dan penilaian;
- (3) pengusutan;
- (4) peninjauan;
- (5) pengamatan dan pemantauan;
- (6) kunjungan staf;
- (7) pembinaan;
- (8) pengendalian;
- (9) penertiban.

Pendapat di atas mencakup aspek-aspek yang lebih komprehensif dibandingkan dengan yang telah dikemukakan sebelumnya. Kegiatan-kegiatan teknis yang tercakup dalam pengawasan ini memerlukan keaktifan dari pihak pengawas serta sinergi dari semua pihak baik pengawas maupun yang diawasi.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa pengawasan dapat dilakukan dengan kehadiran pengawas di lokasi jalannya kegiatan maupun tanpa kehadiran pengawas. Sedangkan kegiatan-kegiatan teknis yang perlu dilakukan oleh pengawas dalam melakukan pengawasan adalah pemeriksaan, pengujian dan

penilaian, pengusutan, peninjauan, pengamatan dan pemantauan, kunjungan staf, pembinaan, pengendalian, dan penertiban. Pengawasan bukanlah fungsi manajemen yang dapat dijalankan dengan mudah. Osborne & Plastrik (2000:207) menyatakan bahwa pengawasan haruslah memastikan bahwa anggota organisasi memiliki akuntabilitas. Orang yang memiliki akuntabilitas akan memiliki komitmen sehingga tidak perlu disertai kontrol hirarkis dalam organisasi. Mekanismenya adalah dengan menjamin bahwa staf memahami apa yang harus dilakukannya, sehingga tidak melempar tanggung jawab ke atas, ke bawah, atau ke samping. Para pegawai harus memahami misi organisasinya, sasaran dan target kinerjanya agar mereka dapat memutuskan cara merespons permintaan atau desakan dari pelanggan, dan cara mengorganisir agar semua bisa berjalan dengan baik.

Pengaruh pengawasan terhadap pencapaian tujuan organisasi sangat jelas. Melalui pengawasan dapat diantisipasi adanya penyimpangan, penyalahgunaan, kekurangan, kemubaziran, dan lain-lain kendala sehingga apa yang direncanakan dapat tercapai, dapat dideteksi dan dicek apakah kegiatan yang sedang dan sudah dilaksanakan telah mencapai hasil sesuai yang direncanakan semua, atau sekurang-kurangnya tidak menyimpang dari apa yang digariskan (Syafie, 1999:82).

8. Hubungan Pengawasan, Pemilihan Umum, dan Demokrasi

Pemilu dan pengawasan merupakan konsep penting dalam sistem demokrasi. Demokrasi secara harafiah merupakan sistem pemerintahan yang sangat membuka pintu lebar-lebar kepada akuntabilitas publik. Konsep demokrasi menjadi sebuah kata

kunci tersendiri dalam bidang ilmu politik. Hal ini menjadi wajar, sebab demokrasi saat ini disebut-sebut sebagai indikator perkembangan politik suatu negara.

Malsad (2007:1-2) mengemukakan bahwa kata demokrasi berasal dari dua kata, yaitu *demos* yang berarti rakyat, dan *kratos/cratein* yang berarti pemerintahan, sehingga dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat, atau yang lebih kita kenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Budiardjo (2002) mengemukakan bahwa tidak ada satu definisi baku mengenai demokrasi. Di Barat definisi mencakup terselenggaranya pemilihan umum di mana calon *decision makers* bersaing secara berkala untuk meraih kekuasaan, dalam suasana menghormati kebebasan-kebebasan sipil dan perlindungan kelompok-kelompok minoritas. Secara praktis demokrasi mencakup konsep-konsep seperti akuntabilitas, persaingan, partisipasi, dan perlindungan HAM.

Amal (2009:1) mengemukakan bahwa definisi demokrasi bisa berbeda-beda dari atas budaya ke budaya lain, dari satu negara ke negara lain, namun beberapa pakar mengidentifikasi tiga elemen pokok demokrasi. Pertama, adanya kompetisi dan pemilihan yang fair atas jabatan publik dan dilakukan secara teratur tanpa penggunaan kekerasan dan tanpa mengesampingkan satu pun kelompok masyarakat (minoritas). Kedua, warga berpartisipasi dalam menyeleksi pemimpin mereka dan dalam merumuskan kebijaksanaan (*policies*). Ketiga, adanya kebebasan sipil dan politik dalam melakukan persaingan politik dan dalam berpartisipasi.

Pengawasan merupakan konsep penting dalam sistem pemilihan umum maupun dalam sistem demokrasi. Rauf (2009:1) mengemukakan bahwa salah satu tesis demokrasi adalah bahwa bila seorang pejabat atau lembaga tidak diawasi, dapat

dipastikan pejabat atau lembaga tersebut, cepat atau lambat, akan melakukan penyelewengan kekuasaan. Karena itu, demokrasi juga dapat dianggap sebagai mekanisme pengawasan terhadap setiap pejabat dan lembaga politik/pemerintah, sehingga penyelewengan dapat dicegah dan dijatuhi sanksi. Konsep *check and balances* (pengawasan dan keseimbangan) memainkan peranan penting dalam demokrasi. Demokrasi, melalui berbagai peraturan perundangan, memaksakan adanya pengawasan terhadap semua pejabat dan lembaga, tidak hanya sekedar untuk berdemokrasi, tetapi untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan yang memberi manfaat bagi rakyat. Dalam konteks ini terlihat bahwa demokrasi adalah sebuah sistem yang ingin mengendalikan sifat-sifat dan naluri manusia sehingga para penyelenggara negara dapat dicegah memenuhi kepentingan pribadi mereka sendiri dalam menjalankan kewenangan yang diberikan negara.

Pendapat di atas melihat pengawasan sebagai instrumen untuk mencegah terjadinya penyelewengan kekuasaan. Bila seorang pejabat atau lembaga tidak diawasi, dapat dipastikan pejabat atau lembaga tersebut, cepat atau lambat, akan melakukan penyelewengan kekuasaan. Kleden (2009:1) mengemukakan bahwa demokrasi adalah sistem politik yang sudah dipastikan untuk dianut Indonesia sejak awal kemerdekaannya. Meskipun demikian, jelas pula bahwa sistem pemerintahan tersebut tidak berjalan dengan sendirinya, tetapi selalu harus dipertahankan dan diperjuangkan kembali dari waktu ke waktu. Perjuangan untuk itu meliputi sekurangnya dua hal utama, yaitu membangun dan memperkuat lembaga-lembaga politik yang mendukung demokrasi dan menerapkan tingkah laku politik yang mengejawantahkan nilai-nilai dan budaya demokrasi dalam praktik sehari-hari.

Dalam rangka penguatan lembaga politik tersebut, pengecekan dan pengawasan praktik demokrasi di Indonesia perlu lebih dipusatkan pada penggunaan kekuasaan, tidak lagi pada perebutan kekuasaan saja. Hampir semua partai punya cukup keterampilan politik untuk memperebutkan dan mempertahankan kekuasaan, tetapi sedikit yang menyadari pentingnya penggunaan kekuasaan dan tahu memanfaatkannya.

Pendapat tersebut menempatkan pengawasan sebagai instrumen untuk menjamin agar pemegang kekuasaan menyadari bahwa kekuasaan yang dimilikinya digunakan sesuai peruntukannya dan memberikan manfaat bagi sebesar-besarnya kepentingan rakyat. Shofan (2009:1) mengemukakan bahwa demokrasi memerikan ideologi terbuka, yaitu ideologi yang membuka lebar pintu bagi adanya perubahan dan perkembangan, melalui eksperimentasi bersama. Karena itu faktor eksperimentasi, dengan coba dan salah, *trial and error* adalah bagian integral dari gagasan demokrasi. Suatu sistem disebut demokratis jika ia membuka kemungkinan eksperimentasi terus-menerus, dalam format dinamika pengawasan dan pengimbangan (*check and balance*) oleh masyarakat itu sendiri. Mengapa pengawasan, karena, sebagai ideologi terbuka, demokrasi adalah sistem yang terbuka untuk semua pemeran serta (*partisipan*), dan tidak dibenarkan untuk diserahkan kepada keinginan pribadi. Dan mengapa pengimbangan, karena sistem masyarakat dapat dikatakan sebagai demokratis hanya jika terbuka kesempatan bagi setiap kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi, apa pun dan bagaimanapun caranya, dan tidak boleh dibiarkan adanya unsur sebagian mendominasi keseluruhan.

Pendapat tersebut menempatkan pengawasan sebagai instrumen untuk menjamin keharmonisan antara masyarakat dengan penguasa. Pengawasan memungkinkan terwujudnya keharmonisan dalam struktur kekuasaan karena tidak akan ada praktek di mana sebagian mendominasi keseluruhan.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa demokrasi, pemilu dan pengawasan mempunyai keterkaitan yang sangat erat. Pemilu adalah pilar demokrasi. Pemilu memerlukan pengawasan yang efektif dari berbagai elemen terutama karena pemilu membuka kemungkinan eksperimentasi terus-menerus dalam format dinamika pengawasan oleh masyarakat itu sendiri.

Dalam konteks penyelenggaraan Pilkada, Undarwati (2008:2) mengemukakan bahwa Pilkada memerlukan adanya strategi pengawasan dalam mewujudkan Pilkada yang jujur adil, langsung umum dan bersih. Adapun strategi yang dapat dilakukan sebagai berikut.

- (1) Membuat kebijakan strategis dan perencanaan program pengawasan yang efektif. Kebijakan ini diperuntukan bagi pengawas dalam melakukan kerja dalam Pilkada, dengan menyusun kebijakan diharapkan dapat melakukan kinerja yang sistematis dan terarah pada keberhasilan pilkada.
- (2) Memperkuat hubungan interaksi internal dan eksternal. Dalam hal ini pengawas dipandang perlu untuk memperkuat komitmen dalam melakukan kinerja kedepannya, dan itu perlu adanya hubungan harmonis antara pengawas. Selain memperkuat hubungan internal diperlukan hubungan baik baik dengan semua lapisan masyarakat, baik KPU, DPRD, Pemerintah, OKP, Ormas dan lapisan masyarakat lainnya.
- (3) Mengawasi dan mendorong kinerja KPU. Pengawasan terhadap KPU adalah sebuah kewajiban yang perlu dilakukan, selain itu kehadiran Panwaslu sebagai *pressure* dan *controlling* yang dapat mendorong KPU bekerja yang lebih baik. Mengawasi KPU agar tidak terjadi Tekanan Politik dari berbagai parpol, serta memantau KPU agar terhindar adanya *mark-up* di tubuh KPU.
- (4) Melakukan kinerja yang kooperatif dengan masyarakat. Apapun yang terjadi di lapangan suatu hal yang tidak bisa dilepaskan dari keterlibatan masyarakat. Dalam hal ini pengawasan akan lebih berjalan jika melibatkan

masyarakat dilapangan. Sehingga keberlangsungan Pilkada tidak menimbulkan dampak negatif seperti; *money politics*, KKN, tawuran antar pendukung, saling menghujat antar calon, adanya intervensi dari orang luar atau yang lainnya yang dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

Pendapat di atas menunjukkan bahwa pengawasan dalam rangka mewujudkan Pilkada yang berkualitas memerlukan adanya strategi pengawasan, komunikasi dan interaksi antar institusi penyelenggara Pilkada, dan kerja sama dengan masyarakat. Hal ini berarti bahwa Panwaslu sebagai institusi pengawasan Pilkada tidak hanya dituntut untuk mampu melakukan kegiatan-kegiatan teknis pengawasan tetapi juga memerlukan adanya strategi, interaksi dan komunikasi dengan pihak penyelenggara Pilkada, serta pihak masyarakat.

9. Pemilu Kepala Daerah

Khumaini (2009:1) mengemukakan bahwa Pemilu adalah sebuah mekanisme politik untuk mengartikulasi aspirasi dan kepentingan warga negara. Setidaknya ada empat fungsi pemilu yang terpenting: legitimasi politik, terciptanya perwakilan politik, sirkulasi elit politik, dan pendidikan pemilu. Dari keempat fungsi tersebut, Khumaini menggarisbawahi fungsi pemilu sebagai pendidikan politik bagi warga negara. Pemilu adalah alat untuk pendidikan politik bagi warga negara agar mereka memahami hak dan kewajibannya. Dengan terlibat dalam proses pelaksanaan pemilu, diharapkan warga negara akan mendapatkan pengalaman langsung selayaknya seorang warga negara berkiprah dalam sistem demokrasi. Rakyat diharapkan paham dan memahami posisinya sebagai pemegang kedaulatan yang sangat menentukan gerak serta perjalanan bangsa dan negaranya.

Pendapat di atas menunjukkan bahwa pemilu bukan hanya sebagai sarana untuk memilih pemimpin politik, tetapi juga sebagai sarana pendidikan politik bagi warga negara. Melalui tahapan-tahapan pemilu, warga negara mempelajari apa hak dan kewajibannya, mendapatkan pengalaman langsung selayaknya seorang warga negara berkiprah dalam sistem demokrasi, memahami posisinya sebagai pemegang kedaulatan negaranya.

Khumaini (2009:1) juga mengemukakan sisi lain dari Pemilu yakni sebuah pesta demokrasi besar yang berlangsung secara meriah dengan melibatkan berbagai lapisan masyarakat. Prosesi kemeriahan ini dapat dikatakan sarat dengan warna-warni bendera, gambar-gambar atau simbol partai, slogan-slogan yang dikemas dalam 'satu paket'; "memperjuangkan hak-hak rakyat". Pola-pola yang dikemas sedemikian rupa dalam setiap pesta demokrasi hanya sebagai bentuk retorika politik sesaat para calon perwakilan masyarakat, hampir tidak pernah kita jumpai setiap proses pemilu masyarakat selalu disajikan dengan berbagai janji-janji praktis para calon.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Pemilu di Indonesia mencakup: (1) pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, (2) pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan (3) pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Penelitian ini difokuskan pada pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau Pilkada. Batasan pengertian Pilkada berdasarkan ketentuan pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kepala daerah dalam konteks negara kesatuan Republik Indonesia, berdasarkan ketentuan pasal 24 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota.

Pemilihan kepala daerah yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah pemilihan walikota dan wakil walikota. Hal ini sesuai dengan status Kota Bau-Bau sebagai suatu kota yang memiliki otonomi, yang dipimpin oleh Walikota dan Wakil Walikota. Menurut Mahendra (2005:12), Pilkada merupakan instrumen paling pokok untuk mengenalkan demokrasi modern kepada masyarakat. Prayitno (2008:1) mengemukakan bahwa Pilkada merupakan upaya demokratis untuk mencari pemimpin daerah yang berkualitas dengan cara-cara yang damai, jujur, dan adil. Pilkada langsung sebagai sarana demokrasi memberi kesempatan kepada rakyat sebagai infrastruktur politik untuk memilih kepala daerahnya secara langsung melalui mekanisme pemungutan suara. Sarana ini akan membuat keseimbangan dengan suprastruktur politik, karena melalui pemilihan langsung paling tidak rakyat dapat memilih pemimpin yang dikehendaki secara bebas dan rahasia. Semangat yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 mengindikasikan bahwa pelaksanaan Pilkada langsung pada hakikatnya bukan sekedar bertujuan mengoptimalkan demokrasi di daerah, tetapi juga merupakan perwujudan dari prinsip otonomi daerah seluas-luasnya. Penguatan demokrasi (lokal) melalui Pilkada langsung adalah bagian dari pemberian otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab.

Pendapat di atas menunjukkan bahwa Pilkada bukan semata-mata sebagai proses mencari pemimpin daerah, tetapi juga merupakan bagian dari demokratisasi.

Pilkada memperkenalkan demokrasi kepada masyarakat, dan merupakan realisasi dari prinsip otonomi daerah. Dwipayana (2005:2-3) mengemukakan bahwa dalam perspektif desentralisasi dan demokrasi prosedural, sistem pemilihan kepala daerah secara langsung (Pilkada Langsung) merupakan sebuah inovasi yang bermakna dalam proses konsolidasi demokrasi pada aras lokal. Setidaknya, sistem Pilkada Langsung menawarkan sejumlah manfaat dan sekaligus harapan bagi pertumbuhan, pendalaman dan perluasan demokrasi lokal.

"Pertama, sistem demokrasi langsung melalui Pilkada Langsung akan membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi warga dalam proses demokrasi dan menentukan kepemimpinan politik di tingkat lokal dibandingkan sistem demokrasi perwakilan yang lebih banyak meletakkan kuasa untuk menentukan rekrutmen politik di tangan segelitir orang di DPRD (Oligarki).

Kedua, dari sisi kompetisi politik, Pilkada Langsung memungkinkan munculnya secara lebih lebar preferensi kandidat-kandidat yang bersaing serta memungkinkan masing-masing kandidat berkompetisi dalam ruang yang lebih terbuka dibandingkan ketertutupan yang sering terjadi dalam demokrasi perwakilan. Pilkada Langsung bisa memberikan sejumlah harapan pada upaya pembalikan *syndrome* dalam demokrasi perwakilan yang ditandai dengan model kompetisi yang tidak fair, seperti praktek *money politics*.

Ketiga, sistem pemilihan langsung akan memberi peluang bagi warga untuk mengaktualisasi hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepentingan elite politik-seperti yang kasat mata muncul dalam sistem demokrasi perwakilan. Setidaknya, melalui konsep demokrasi langsung, warga di aras lokal akan mendapatkan kesempatan untuk memperoleh semacam pendidikan politik: training kepemimpinan politik dan sekaligus mempunyai posisi yang setara untuk terlibat dalam pengambilan keputusan politik.

Keempat, Pilkada Langsung memperbesar harapan untuk mendapatkan figur pemimpin yang aspiratif, kompeten dan legitimate. Karena, melalui Pilkada Langsung, kepala daerah yang terpilih akan lebih berorientasi pada warga dibandingkan pada segelitir elite di DPRD. Dengan demikian, Pilkada mempunyai sejumlah manfaat, berkaitan dengan peningkatan kualitas tanggungjawab pemerintah daerah pada warganya yang pada akhirnya akan mendekatkan kepala daerah dengan masyarakat-warganya.

Kelima, Kepala daerah yang terpilih melalui Pilkada akan memiliki legitimasi politik yang kuat sehingga akan terbangun perimbangan kekuatan (*check and balances*)

di daerah antara kepala daerah dengan DPRD. Perimbangan kekuatan ini akan meminimalisasi penyalahgunaan kekuasaan seperti yang muncul dalam format politik yang monolitik”.

Pendapat di atas menunjukkan bahwa Pilkada memberikan sejumlah manfaat penting, baik dalam rangka rekrutmen politik maupun sosialisasi politik dan artikulasi kepentingan. Hal ini karena Pilkada memungkinkan keterlibatan rakyat dalam banyak tahapan sehingga rakyat dapat menyatakan aspirasinya, memperoleh pendidikan politik, dan ikut mengawasi jalannya Pilkada. Selain menjelaskan keunggulan Pilkada langsung, Dwipayana (2005:2) mengemukakan indikator keberhasilan Pilkada Langsung, sebagai berikut.

- (1) Pilkada seharusnya memberi ruang kebebasan bagi warga negara dalam mengekspresikan hak-hak dasar;
- (2) Pilkada berlangsung melalui kompetisi yang fair;
- (3) Pilkada seharusnya menciptakan kepemimpinan politik yang berkualitas dan memiliki akuntabilitas yang tinggi.

Berdasarkan pendapat tersebut di atas, keberhasilan Pilkada dapat diukur dari 3 indikator, yaitu kebebasan warga negara dalam menyatakan aspirasinya dan menyalurkan hak-hak politiknya, kompetisi yang fair antar kandidat, dan terpilihnya pemimpin yang berkualitas dan akuntabel. Dalam mewujudkan Pilkada yang berkualitas, ketiga indikator tersebut di atas, seharusnya teraktualisasi dalam setiap tahap penyelenggaraan Pilkada, mulai dari tahap pendaftaran pemilih, sampai pada pelantikan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Akhirnya, untuk mencapai demokrasi yang lebih substantif berdasarkan indikator di atas, maka cara melihat keberhasilan Pilkada langsung harus diletakkan pada sejauh mana pencapaian dari sisi proses dan hasil. Dalam dimensi proses, Pilkada langsung seharusnya dibaca sebagai sarana untuk memperdalam dan memperluas proses konsolidasi demokrasi di

Indonesia secara kualitatif. Sedangkan dalam dimensi hasil, Pilkada langsung seharusnya ditempatkan sebagai instrumen untuk mendapatkan kepemimpinan politik yang lebih akuntabel dan responsif dalam mengantarkan pelayanan publik dan kesejahteraan bersama yang lebih baik bagi warga-masyarakat di daerah (Dwipayana, 2005:2-3).

Berkaitan dengan pemilihan kepala daerah, Santi dalam Undarwati (2008:2) mengemukakan bahwa pemberlakuan aturan pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung itu belum tentu bisa menjamin akan mampu menjaring kepala daerah berkualitas dan mendorong terjadinya reformasi di tingkat birokrasi. Ada beberapa kendala krusial yang bisa menghambat terwujudnya Pilkada langsung demokratis, yaitu: (1) lembaga demokrasi belum menjadi alat demokrasi yang baik, (2) sifat partisipasi politik masyarakat masih tradisional, (3) aturan hukum Pilkada langsung masih lemah.

Permasalahan tersebut di atas, menurut Santi dalam Undarwati (2008:2) berpotensi menimbulkan benturan-benturan kepentingan antar massa pendukung calon kepala daerah. Di sisi lain, peluang terjadinya praktik *money politics* dalam Pilkada langsung masih terbuka lebar, yakni bergeser kepada penyelenggara Pilkada (KPU Daerah) atau dalam mekanisme seleksi calon kepala daerah ditingkat internal partai. Peluang praktik *money politics* ini juga bisa terjadi di tingkat para pemilih yang dikamufleskan dalam berbagai bentuk.

Pendapat di atas menunjukkan bahwa keberhasilan Pilkada dalam mencapai tujuan sangat tergantung pada adanya suatu strategi dan mekanisme pengawasan yang efektif yang dijalankan oleh suatu institusi eksternal (di luar penyelenggara Pilkada).

Pengawasan terhadap Pilkada tidak cukup hanya dijalankan secara internal oleh institusi penyelenggara Pilkada. Tanpa pengawasan oleh lembaga eksternal, proses Pilkada akan diwarnai oleh berbagai patologi seperti *money politics*, hujat-menghujat, dan janji manis.

10. Panitia Pengawas Pilkada

Panitia Pengawas (Panwas) merupakan elemen struktural penting dari Pilkada. Ketentuan teknis mengenai Panwas Pilkada diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, pada pasal 105 sampai dengan 122. Berdasarkan peraturan tersebut, Panwas bertanggung jawab kepada dan dibentuk oleh DPRD, dengan Keputusan Pimpinan DPRD. Panwas merupakan panitia ad hoc, dibentuk paling lambat 21 (dua puluh satu) hari sejak disampaikannya pemberitahuan mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah oleh DPRD, dan berakhir 30 (tiga puluh) hari setelah pengucapan sumpah/janji Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Anggota Panwas pemilihan kepala daerah, untuk panitia pengawas kabupaten/kota sebanyak lima orang yang terdiri dari unsur Kepolisian, Kejaksaan, Perguruan Tinggi, Pers dan Tokoh Masyarakat yang dimintakan oleh DPRD kabupaten/kota. Panitia pengawas kecamatan sebanyak tiga orang yang dapat terdiri dari unsur Kepolisian, Kejaksaan, Perguruan Tinggi, Pers dan Tokoh Masyarakat yang diusulkan oleh panitia pengawas kabupaten/kota. Dalam hal tidak terdapat unsur-unsur dimaksud, Panwas kabupaten/kota dan kecamatan dapat diisi oleh unsur yang lainnya.

Ketentuan mengenai syarat-syarat keanggotaan Panwas Pilkada, sebagaimana diatur pada pasal 107 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, sebagai berikut.

- a. Sehat jasmani dan rohani yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter pemerintah;
- b. Berhak memilih dan dipilih;
- c. Berusia sekurang-kurangnya 30 tahun;
- d. Memiliki komitmen kuat untuk penegakan demokrasi;
- e. Memiliki integritas pribadi yang kuat, jujur dan adil;
- f. Memiliki pengetahuan dan visi yang jelas tentang partai politik, pemilihan umum dan kemampuan kepemimpinan; dan
- g. Tidak pernah dihukum penjara karena suatu putusan pidana.

Tugas dan wewenang Panwas Pilkada, sebagaimana diatur pada pasal 108 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, sebagai berikut.

- a. Mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilihan;
- b. Menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan;
- c. Menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilihan;
- d. Meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang; dan
- e. Mengatur hubungan koordinasi antar panitia pengawas pada semua tingkatan.

Kewajiban Panwas Pilkada, sebagaimana diatur pada pasal 108 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, sebagai berikut.

- a. Memperlakukan pasangan calon secara adil dan setara;
- b. Melakukan pengawasan pelaksanaan pemilihan secara aktif;
- c. Meneruskan temuan dan laporan yang merupakan pelanggaran kepada pihak yang berwenang;
- d. Menyampaikan laporan kepada DPRD atas pelaksanaan tugas pada akhir masa tugas.
- e. Uraian tugas dan hubungan kerja antara panitia pengawas kabupaten/kota dan panitia pengawas kecamatan diatur oleh panitia pengawas kabupaten/kota.

Tata cara pengawasan Pilkada oleh Panwas, sebagaimana diatur pada pasal 110 dan pasal 111 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, sebagai berikut.

- a. Pelanggaran pada setiap tahapan pemilihan dilaporkan kepada panitia pengawas pemilihan oleh masyarakat, pemantau pemilihan, maupun pasangan calon dan/atau tim kampanye.
- b. Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disampaikan secara lisan/tertulis yang berisi: nama dan alamat pelapor; waktu dan tempat kejadian perkara; nama dan alamat pelanggar; nama dan alamat saksi-saksi; dan uraian kejadian.
- c. Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), disampaikan kepada panitia pengawas pemilihan sesuai wilayah kerjanya selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sejak terjadinya pelanggaran.
- d. Panitia pengawas pemilihan mengkaji setiap laporan pelanggaran yang diterima.
- e. Panitia pengawas pemilihan memutuskan untuk menindaklanjuti atau tidak menindaklanjuti laporan, selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah laporan diterima.
- f. Dalam hal panitia pengawas pemilihan memerlukan keterangan tambahan dari pelapor untuk melengkapi laporan putusan, dilakukan paling lambat 14 (empat belas) hari setelah laporan diterima.
- g. Dalam hal laporan yang bersifat sengketa dan tidak mengandung unsur pidana, diselesaikan oleh panitia pengawas pemilihan.
- h. Dalam hal laporan yang bersifat sengketa mengandung unsur tindak pidana, penyelesaiannya diteruskan kepada aparat penyidik.
- i. Panitia pengawas pemilihan memantau perkembangan kasus yang diteruskannya kepada Kepolisian Daerah.
- j. Laporan yang mengandung unsur pidana, yang telah memperoleh putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, yang berakibat, calon terpilih tidak memenuhi persyaratan, ditindaklanjuti dengan pembatalan pasangan calon oleh DPRD.

Tata cara penyelesaian sengketa oleh Panwas, sebagaimana diatur pada pasal

112 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, sebagai berikut.

- a. Panitia pengawas pemilihan menyelesaikan sengketa, dilakukan melalui tahapan: mempertemukan pihak-pihak yang bersengketa melakukan musyawarah untuk mencapai kesepakatan; dalam hal tidak tercapai kesepakatan tersebut, pengawas pemilihan membuat keputusan; keputusan tersebut bersifat final dan mengikat.
- b. Penyelesaian sengketa, paling lambat 14 (empat belas) hari sejak pihak-pihak yang bersengketa dipertemukan.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa Panwas Pilkada merupakan institusi pengawasan fungsional yang mempunyai tugas dan fungsi yang sangat penting bagi terselenggaranya Pilkada sesuai dengan harapan seluruh komponen yang berkepentingan. Sehubungan dengan itu, keberadaan Panwas Pilkada yang tangguh akan sangat menentukan kualitas penyelenggaraan Pilkada.

11. Mekanisme Penyelenggaraan Pilkada

Pelaksanaan pilkada langsung merupakan bentuk penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah untuk memilih secara langsung kepala daerahnya, sehingga konteks aturan yang berlaku dalam pilkada merupakan jabat in atau turunan dari aturan yang berlaku dalam ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Hal ini berarti bahwa dalam perspektif desentralisasi politik, dengan adanya pilkada maka kekuasaan tidak lagi terkonsentrasikan pada pemerintah pusat, tetapi dapat didistribusikan kepada daerah. Akan tetapi, dalam konteks bingkai negara kesatuan yang dipilih menjadi bentuk negara berdasarkan konstitusi, kita harus tetap menjaga keterpautan yang kuat antara hubungan pusat dan daerah. Mengingat pergolakan arus gerakan antara putaran sentrifugal dan sentripetal yang menarik hubungan daerah ke dalam lingkaran pusat dan sebaliknya, harus dijaga dinamisasinya agar tidak saling tertarik terlalu dalam antara salah satu arus tersebut.

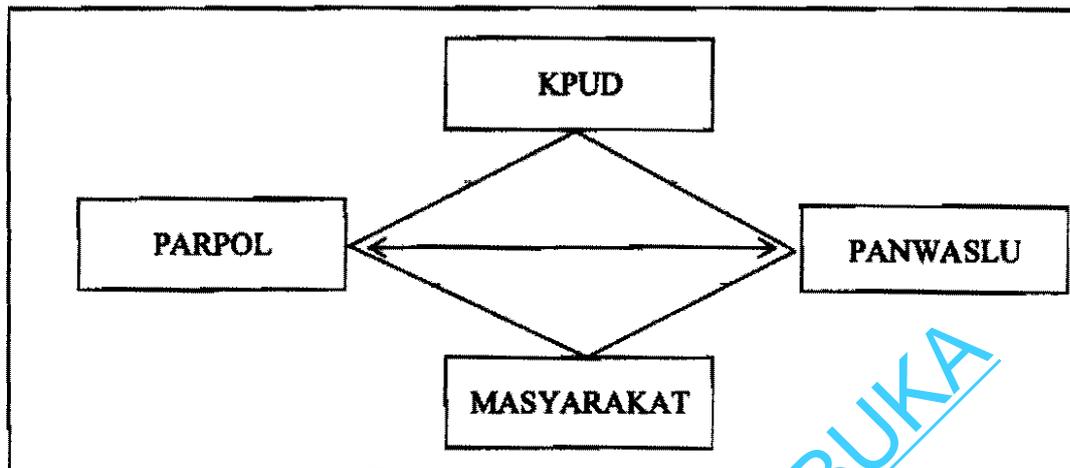
Mekanisme penyelenggaraan Pilkada yang dimaksudkan di sini mencakup kegiatan, persyaratan, dan pentahapan. Ketentuan mengenai mekanisme Pilkada diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan,

Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2005 Tentang Pedoman Bagi Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.

Menurut Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia (2007:15), komponen kerja sistem Pilkada ini dapat dibagi menjadi tiga bagian besar yaitu masukan, proses, dan keluaran. Masukan mencakup calon dan pencalonan. Proses mencakup penetapan daftar pemilih, kampanye, pemungutan suara, dan penghitungan suara. Sedangkan output adalah pasangan calon kepala daerah/ wakil kepala daerah terpilih serta pengesahan dan pelantikannya. Komponen-komponen ini mencakup interaksi antara partai politik, KPUD, Panwaslu, dan masyarakat umum. Mekanisme yang mencakup ketiga komponen ini telah dijabarkan dalam beberapa ketentuan undang-undang dan peraturan mengenai Pilkada yang telah disebutkan di atas.

Masa persiapan mencakup lima kegiatan, yaitu: (1) pemberitahuan DPRD kepada kepala daerah mengenai berakhirnya masa jabatan; (2) pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah; (3) perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah; (4) pembentukan Panitia Pengawas, PPK, PPS dan KPPS; (5) pemberitahuan dan pendaftaran pemantau. Sedangkan dalam tahap pelaksanaan, Pilkada terdiri atas: (1) penetapan daftar pemilih; (2) pendaftaran dan penetapan calon kepala daerah/wakil kepala daerah; (3) kampanye; (4) pemungutan suara; (5) penghitungan suara; dan (6) penetapan pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah terpilih, pengesahan, dan pelantikan. Skema mekanisme tahapan pilkada dapat

digambarkan sebagai berikut. Adapun penjabaran mekanisme Pilkada berdasarkan undang-undang dan peraturan yang berlaku dicantumkan dalam Lampiran tesis ini.



Gambar 2.1 Skema Mekanisme Tahapan Pilkada

Berdasarkan skema di atas dapat disimpulkan bahwa tugas dan kewenangan Panwaslu dalam penyelenggaraan Pilkada tidak hanya mencakup aktivitas internal Panwaslu tetapi juga berinteraksi dengan komponen-komponen lain dalam sistem penyelenggaraan Pilkada yaitu partai politik, KPUD dan masyarakat. Hal ini perlu mendapat perhatian, baik dalam rangka kepatuhan terhadap peraturan dan undang-undang, maupun dalam upaya mewujudkan Pilkada yang sukses dan menghasilkan pemimpin yang diharapkan oleh sebagian besar masyarakat di daerah.

12. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja Organisasi Publik

Kinerja organisasi terkait erat dan dipengaruhi oleh berbagai faktor. Faktor pengaruh tersebut akan berbeda-beda, tergantung pada sifat dan bidang kegiatan suatu

organisasi. Hardjito (1997:65) mengemukakan bahwa keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuannya dipengaruhi oleh komponen-komponen organisasi yang meliputi (1) struktur, (2) tujuan; (3) manusia, (4) hukum (5) prosedur pengoperasian yang berlaku; (6) teknologi, (7) lingkungan, (8) kompleksitas (9) spesialisasi; (10) kewenangan; dan (11) pembagian tugas.

Pendapat di atas menunjukkan bahwa kinerja suatu organisasi dapat dipengaruhi oleh faktor-faktor yang bersumber dari internal organisasi maupun eksternal organisasi. Faktor yang bersumber dari internal organisasi yaitu struktur, tujuan, manusia, prosedur operasi, teknologi, kompleksitas spesialisasi, kewenangan, dan pembagian tugas. Sedangkan faktor eksternal mencakup hukum dan lingkungan organisasi. Komberly dan Rottman dalam Gibson (1996:22) berpendapat bahwa efektivitas organisasi ditentukan oleh lingkungan, teknologi, pilihan strategi, proses dan kultur. Pendapat tersebut lebih menekankan pada faktor-faktor stratejik di dalam maupun di luar organisasi.

Faktor yang disebutkan terakhir (kultur) bersesuaian dengan pendapat Darling & Beebe (2007:3) yang mengemukakan bahwa organisasi pemerintahan saat ini perlu memiliki tiga fitur kultur yang kuat, yaitu: inovasi, kemampuan mengambil risiko, dan proaktif. Lebih lanjut dijelaskan bahwa inovasi berfokus pada pencarian solusi-solusi kreatif dan bermakna terhadap masalah-masalah dan kebutuhan-kebutuhan individual dan operasional. Keberanian mengambil risiko (*risk-taking*) mencakup kesediaan berkomitmen terhadap sumber daya organisasi ke arah peluang-peluang yang mempunyai kemungkinan kegagalan yang dapat diterima secara rasional. Proaktif adalah menyangkut kemampuan mengimplementasikan secara proaktif dan

memfasilitasi tindakan-tindakan melalui sarana yang tepat yang secara tipikal mencakup usaha pihak-pihak lain.

Steers (1985:8) mengemukakan empat faktor yang berpengaruh terhadap kinerja organisasi yaitu: (1) karakteristik organisasi, (2) karakteristik lingkungan, (3) karakteristik sumber daya manusia, dan (4) karakteristik manajemen. Karakteristik organisasi yang penting adalah struktur, teknologi, dan kultur Steers (1985:8). Struktur diartikan sebagai hubungan yang relatif tetap sifatnya. Struktur merupakan cara bagaimana orang-orang akan dikelompokkan untuk menyelesaikan pekerjaan. Teknologi menyangkut mekanisme suatu organisasi untuk mengubah masukan mentah menjadi keluaran jadi. Kultur organisasi adalah semua ciri yang menunjukkan kepribadian suatu organisasi: keyakinan bersama, nilai-nilai dan perilaku-perilaku yang dianut oleh semua anggota organisasi (Effendi, 2005:3-4).

Lingkungan organisasi mencakup dua aspek yaitu internal dan eksternal. Lingkungan internal dikenal sebagai iklim organisasi. Lingkungan eksternal adalah kekuatan yang timbul dari luar batas organisasi yang mempengaruhi keputusan serta tindakan di dalam organisasi seperti kondisi ekonomi, politik dan peraturan pemerintah Steers (1985:8).

Karakteristik sumber daya manusia berhubungan dengan perbedaan pribadi para pekerja dalam hubungan dengan efektivitas. Para individu pekerja mempunyai pandangan yang berlainan, tujuan dan kemampuan yang berbeda-beda pula. Variasi sifat pekerja ini yang sedang menyebabkan perilaku orang yang berbeda satu sama lain. Setiap anggota bukan hanya harus bersedia berkarya, tetapi juga harus bersedia melaksanakan tugas khusus yang menjadi tanggung jawab utamanya Steers (1985:8).

Kebijakan manajemen pada intinya adalah memutuskan apa yang harus dikerjakan, kemudian melaksanakannya melalui orang-orang. Kebijakan dan praktek manajemen ini sedikitnya mencakup enam faktor yang menyumbang pada efektivitas yaitu: penyusunan tujuan strategis, pencarian dan pemanfaatan sumber daya, menciptakan lingkungan prestasi, proses komunikasi, pengambilan keputusan, dan inovasi dan adaptasi Steers (1985:8).

Pendapat di atas menunjukkan bahwa kinerja organisasi publik dapat dipengaruhi oleh desain organisasi itu sendiri, karakteristik lingkungan di mana organisasi itu berada dan beroperasi, karakteristik sumber daya manusia yang ada di dalam organisasi, dan praktek manajemen di dalam pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi. Faktor-faktor tersebut bersifat struktural maupun fungsional yang keberadaannya akan sangat menentukan kualitas masukan, proses, dan output organisasi secara menyeluruh.

Untuk menjelaskan tentang kinerja Panwas Pilkada, penelitian ini mengikuti pendapat Steers (1985:8). Alasannya, faktor-faktor determinan kinerja organisasi yang dikemukakan Steers (1985:8) secara lengkap mencakup fitur pokok organisasi dan lingkungannya yang akan sangat menentukan kualitas masukan, proses, dan output Panwas Pilkada sebagai institusi pengawasan yang harus berinteraksi dengan partai politik, KPUD dan masyarakat umum.

13. Penelitian Terdahulu yang Relevan

Masih sedikit penelitian yang dilakukan terkait dengan kinerja Panwas Pilkada. Berdasarkan penelusuran kepustakaan yang penulis lakukan, baru ada 2 penelitian

yang relevan. Pertama, penelitian yang dilakukan oleh Samroni (2008) berjudul studi evaluasi atas pelaksanaan desentralisasi di Indonesia. Studi ini dilaksanakan pada 15 kabupaten/kota pada 8 provinsi, yaitu Sumatera Barat, Riau, Banten, Kalimantan Barat, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Selatan dan Sulawesi Utara.

Tujuan studi ini adalah melakukan evaluasi atas pelaksanaan desentralisasi sepanjang tahun 2001-2005 dan dampaknya terhadap proses demokratisasi (relasi kekuasaan dan partisipasi politik), efektifitas tata pemerintahan (akuntabilitas dan tanggungjawab pemerintah daerah), serta kesejahteraan sosial-ekonomi masyarakat, kemudian merumuskan strategi penyempurnaan pelaksanaan desentralisasi untuk masa-masa mendatang, sekaligus mengajukan rekomendasi perubahan UU 32/2004 dan UU terkait lain yang diperlukan. Khusus yang berkaitan dengan substansi Pilkada, penelitian ini menunjukkan bahwa:

- (1) Dalam Pilkada kepentingan pemerintah daerah sangat kental. Karena hal ini menyangkut pemilihan orang nomor satu di daerah yang akan menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan selama lima tahun.
- (2) Pilkada sangat potensial sebagai ajang *money politic*. Partai politik lebih leluasa menjadikan dirinya sebagai "kendaraan" bagi mereka yang berminat untuk maju ke bursa pencalonan kepala daerah dengan menyediakan sejumlah dana tertentu. Kondisi permainan uang dalam memperluas proses pencalonan tampaknya tidak dapat dihindarkan, karena sistem yang memungkinkan.
- (3) Para birokrat tinggi yang mempunyai sumber daya yang kuat hanya menggunakan partai politik sebagai kendaraan untuk mencapai tujuan mereka mendapatkan kekuasaan politik, tanpa ada keinginan atau keharusan untuk menjadi anggota partai politik tersebut.
- (4) Tidak ada peningkatan yang berarti dalam akuntabilitas dan transparansi institusi-institusi yang terlibat dalam Pilkada terhadap warga pemilih. Terutama tidak ada jaminan hukum atas akses masyarakat untuk memperoleh informasi mengenai Pilkada, rendahnya kualitas informasi yang diberikan, serta kesediaan untuk mendengarkan dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.

- (5) Akses informasi mengenai proses penyaringan dan penetapan calon kepala daerah yang dilakukan partai politik sangat sulit karena prosesnya berlangsung secara tertutup dan tidak transparan.
- (6) Singkatnya jarak waktu antara pengunduran diri (non-aktif) bagi mereka yang sedang menjabat bupati/walikota yang kemudian mencalonkan diri kembali menyebabkan bahwa calon yang pernah berkuasa masih mempunyai kemampuan untuk mengendalikan aparat pemerintah untuk kepentingan politiknya, sehingga tidak menjamin netralitas PNS.
- (7) Partisipasi warganegara dalam Pilkada jauh lebih rendah daripada waktu pemilihan legislatif dan presiden. Rendahnya partisipasi ini terutama berhubungan dengan banyaknya warganegara yang tidak tercantum dalam daftar pemilih atau tidak memperoleh kartu pemilih. Masalah penyusunan data pemilih merupakan salah satu yang paling semrawut dan mengundang banyak protes dalam Pilkada. Permasalahan terutama muncul karena kurangnya koordinasi antara Dinas Kependudukan dengan KPUD (PPS) dalam mencocokkan DP4 (Data Penduduk Potensial Pemilih Pilkada) dengan daftar pemilih Pilpres.
- (8) Ketentuan mengenai jangka waktu kampanye pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana diatur UU 32/2004 dalam prakteknya sangat merugikan para pasangan calon yang berhadapan dengan calon yang sedang memegang jabatan yang sama. Masa waktu kampanye selama 14 (empat belas) hari sangat sempit. Di pihak lain para *incumbent* dapat berkampanye bahkan jauh-jauh hari menjelang penyelenggaraan Pilkada.

Studi yang disebutkan di atas bersifat sangat umum, tidak memberikan penekanan yang jelas kepada kinerja Panwas sebagai institusi pengawasan. Selain itu, faktor-faktor yang disoroti lebih terfokus pada aspek normatif yang tercantum dalam undang-undang dan peraturan. Studi yang kedua, dilaksanakan oleh PLOD-UGM bekerjasama dengan Departemen Dalam Negeri, berjudul *Rapid Evaluation Pilkada 2005: Evaluasi dan Rekomendasi Penyelenggaraan Pilkada 2005*. Kajian ini dilakukan pada saat pelaksanaan Pilkada Langsung tahap pertama sampai dengan 30 Juni 2005, pada 186 Kabupaten/Kota dan 8 Provinsi. Studi ini memanfaatkan informasi yang disebarikan oleh media lokal, media nasional, dan informasi/pendapat dari aktor-aktor yang terkait (kandidat, tokoh partai, anggota/ketua Komisi Pemilihan

Umum Daerah, pengawas, kepolisian, dan sebagainya). Informasi juga diperkaya dengan studi lapangan yang diselenggarakan oleh S2 PLOD UGM di 1 propinsi (Kalteng) dan 7 kabupaten, masing-masing Belitung Timur, Sleman, Gunung Kidul, Bantul, Boven Digul, Kotawaringin Timur, Kotawaringin Barat dan Jembrana. Studi ini menemukan ada empat pengelompokan isu menonjol yang berhasil direkam selama proses monitoring, masing-masing yang terkait dengan: *pertama*, masalah di sekitar *electoral process*, *kedua*, penyelenggara Pilkada yakni KPUD, *ketiga*, masalah-masalah yang terkait dengan lembaga pengawasan dan pemantau. *Keempat*, kesiapan aktor strategis Pilkada yakni Partai Politik dan Birokrasi, yang berpengaruh penting dalam proses pemilu secara keseluruhan.

Studi yang kedua ini lebih bersifat identifikasi isu-isu pokok dalam penyelenggaraan Pilkada. Meskipun studi tersebut bersifat evaluatif, namun tidak menggunakan kerangka teori yang jelas dalam menjelaskan temuan-temuannya. Berbeda dengan kedua studi yang disebutkan di atas, penelitian yang penulis lakukan ini secara khusus menyoroti bagaimana kinerja Panwas Pilkada serta faktor-faktor yang mempengaruhinya. Kinerja Panwas dan faktor yang mempengaruhinya dianalisis dengan menggunakan indikator-indikator yang jelas dan terukur yang diturunkan dari konsep-konsep teoretik sehingga dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

B. Kerangka Berpikir

Topik penelitian ini adalah evaluasi kinerja Panwas Pilkada Kota Bau-Bau. Pilkada yang dimaksudkan adalah Pilkada pada 4 November 2007 untuk memilih Walikota dan Wakil Walikota periode 2007-2012. Teori yang mendasari penelitian ini adalah teori yang dikemukakan oleh Sugiarto (2009:3) bahwa bahwa efektivitas pemilu dan Pilkada ditentukan oleh implementasi pengawasan atas pelaksanaan tahapan pemilu, penyelenggaraan pemilu dan sosialisasi pemilu.

Pengawasan atas penyelenggaraan Pilkada dilaksanakan oleh Panwas Pilkada. Panwas merupakan institusi formal yang bersifat ad hoc, dibentuk khusus untuk tugas pengawasan Pilkada. Panwas merupakan organisasi formal yang mengemban mandat publik untuk mengawasi seluruh tahapan Pilkada. Kinerja Panwas Pilkada perlu dievaluasi. Osborne & Gaebler (2000:13) menyatakan bahwa evaluasi kinerja merupakan kunci penting menuju perbaikan dan kemajuan suatu institusi publik di sektor pemerintahan. Melalui penilaian kinerja, suatu institusi publik dapat mengetahui apakah mereka telah berhasil dalam mencapai tujuan atau tidak.

Evaluasi kinerja berarti melakukan penilaian guna mengetahui seberapa baik kinerja suatu organisasi (Dunn, 1999:199). Kinerja adalah tingkat pencapaian sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan (Bacal, 2002:75). Penilaian terhadap kinerja mencakup penilaian terhadap hasil kerja dan kompetensi. Hasil kerja menunjuk pada apa yang harus dicapai, sedangkan kompetensi menunjuk pada bagaimana mencapainya (Mondy & Noe, dalam Sedarmayanti, 2007:261).

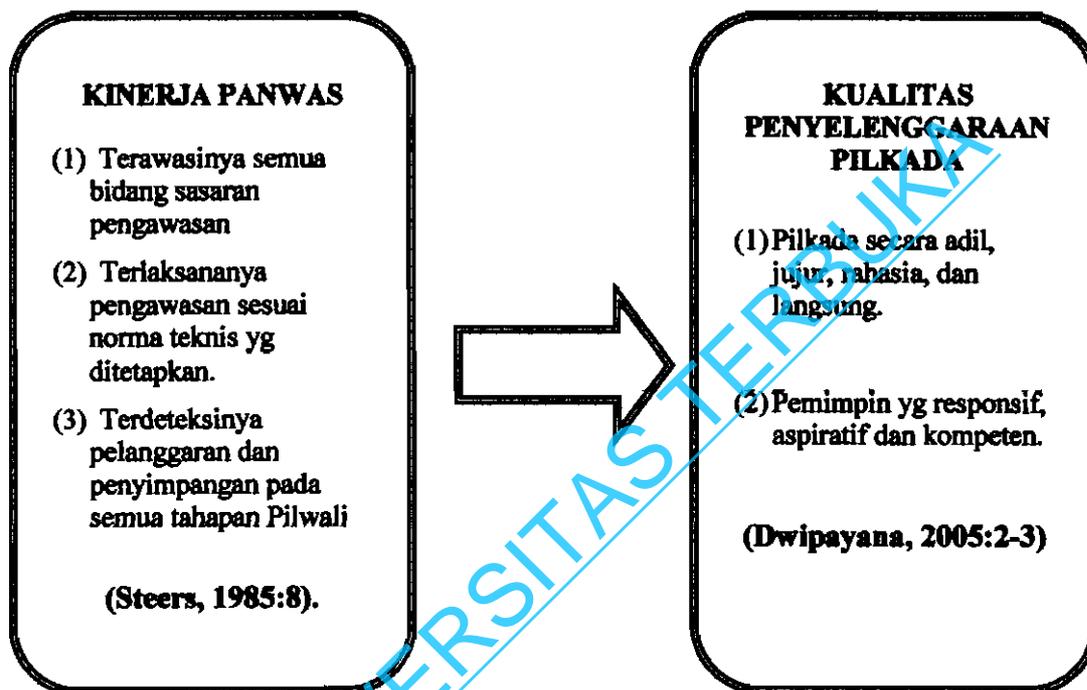
Kinerja Panwas dalam pengawasan Pilkada tergambar dari 3 indikator: (a) terawasinya semua bidang sasaran yang harus diawasi; (b) terlaksananya pengawasan sesuai dengan norma teknis pengawasan; dan (c) terdeteksinya keseluruhan pelanggaran dan penyimpangan yang terjadi pada semua tahapan Pilkada.

Apakah organisasi Panwas dapat mencapai tingkat kinerja yang diharapkan atau tidak, akan sangat tergantung pada empat faktor yaitu: karakteristik organisasi, kondisi lingkungan, karakteristik sumber daya manusia, dan gaya manajemen (Steers, 1985:8). Karakteristik organisasi mencakup pembagian tugas, standardisasi perilaku, desentralisasi, dan variasi pengetahuan yang dibutuhkan. Kondisi lingkungan mencakup kondisi sosial budaya, keamanan dan ketertiban masyarakat, dan kondisi ekonomi. Karakteristik sumber daya manusia Panwas terdiri dari kesehatan, pengetahuan, komitmen, dan integritas. Sedangkan gaya manajemen terdiri dari gaya pengambilan keputusan dan gaya komunikasi internal organisasi.

Kinerja Panwas dalam melaksanakan fungsi pengawasan Pilkada akan menentukan kualitas Pilkada. Pilkada yang berkualitas dapat diukur dari indikator proses dan indikator hasil. Dari aspek proses, keberhasilan Pilkada ditandai dengan 3 hal: (a) memberi ruang kebebasan bagi warga negara dalam mengekspresikan pilihan pribadinya tanpa tekanan, (b) warga negara memperoleh pendidikan politik yang logis, dan (c) tidak terjadi praktek *money politics*. Sedangkan dari segi hasil, Pilkada yang berhasil ditandai dengan terpilihnya pemimpin yang: (a) responsif, (b) aspiratif, dan (c) kompeten (Dwipayana, 2005:2-3; Hidayat, 2005:2). Semakin baik kinerja Panwas, akan semakin efektif pengawasan Pilkada, dan seterusnya akan semakin berkualitas pula Pilkada.

Berdasarkan uraian tersebut di atas maka penulis membuat model kerangka pemikiran penelitian dengan memasukkan faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja, kinerja Panwas, dan kualitas penyelenggaraan Pilkada. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar berikut.

Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran



C. Hipotesis Penelitian

Berdasarkan kerangka berpikir yang telah diutarakan maka untuk menjawab permasalahan penelitian ini penulis mengajukan hipotesis sebagai berikut.

- (1) Kinerja Panwas berpengaruh dalam penyelenggaraan Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007.

- (2) Kinerja Panwas dalam penyelenggaraan Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007 dipengaruhi secara bersama-sama oleh faktor karakteristik organisasi, karakteristik lingkungan, karakteristik sumber daya manusia, dan karakteristik manajemen.

D. Definisi Konsep dan Operasional

Untuk mengarahkan proses-proses pengumpulan data di lapangan serta analisis data maka konsep-konsep pokok dalam penelitian ini diberikan definisi operasional sebagai berikut.

- (1) Evaluasi kinerja Panwas, adalah aktivitas penilaian terhadap kinerja institusi Panwas Pilkada dalam melaksanakan pengawasan dalam tahapan penyelenggaraan Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007.
- (2) Kinerja Panwas, adalah tingkat capaian sasaran pengawasan dan kompetensi pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Panwas Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007.
- (3) Terawasinya semua bidang sasaran pengawasan adalah persepsi responden atas standarisasi perilaku, keluasan desentralisasi, serta variasi pengetahuan teknis yang dimiliki organisasi Panwas Pilwali.
- (4) Terlaksananya pengawasan sesuai norma teknis yg ditetapkan, adalah kondisi sosial budaya, keamanan dan ketertiban, serta kondisi ekonomi setempat pada saat penyelenggaraan Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007.

- (5) Terdeteksinya pelanggaran dan penyimpangan pada semua tahapan Pilwali adalah kondisi, pengetahuan, komitmen dan integritas anggota Panwas.
- (6). Terlaksananya Pilkada secara adil, jujur, rahasia, dan langsung adalah karakteristik manajemen, dan pola-pola kepengarahan dalam penyusunan rencana/strategi dan komunikasi yang tercipta dalam sistim proses demokrasi.
- (7) Terpilihnya pemimpin yg responsif, aspiratif dan kompeten adalah sebagai upaya dari tindakan implementasi tindakan panwas berdasarkan peraturan yang diterapkan dalam Pilkada.

UNIVERSITAS TERBUKA

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Desain Penelitian

Dalam penelitian ini desain yang digunakan adalah desain analitik korelasional dengan metode kuantitatif, yang bertujuan untuk mengetahui apakah terdapat pengaruh antara variabel evaluasi kinerja Panwas (variabel X) dalam Pemilihan walikota dan Wakil Walikota Bau-Bau (variabel Y). Lebih lanjut apabila terdapat pengaruh maka bagaimanakah faktor-faktor apa yang mempengaruhi antar variabel.

Penelitian ini menggunakan desain kuantitatif yang didukung dengan kualitatif. Dalam hal ini kualitatif merupakan minor sedangkan kuantitatif adalah mayor, sebagaimana dikemukakan oleh Lincoln & Guba (1985:23), adalah jenis penelitian yang temuan-temuannya tidak diperoleh melalui prosedur statistik atau bentuk hitungan lainnya.

Metode kualitatif di pilih karena di pandang dapat memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai proses-proses kinerja Panwas dalam penyelenggaraan Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007. Aspek-aspek tertentu dari penelitian kinerja panwas dalam pilkada kota Bau-Bau di tunjukkan melalui kuantitatif dengan menggunakan tabel frekuensi dan tabel silang.

B. Populasi dan Sampel Penelitian

Populasi penelitian ini adalah seluruh anggota Panwas Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007 sebanyak 64 orang yang terdiri dari: Panwas Kota sebanyak 5 orang, Panwas Kecamatan sebanyak 18 orang, dan Panwaslu Lapangan di Kelurahan sebanyak 41 orang. Anggota populasi penelitian ini relatif kecil dan dapat dijangkau seluruhnya untuk diteliti secara langsung. Atas pertimbangan tersebut peneliti menggunakan prosedur sensus, tidak menetapkan sampel. Dalam istilah lain, teknik *sampling* yang digunakan adalah total sampling atau teknik pengambilan sampel secara jenuh (Sugiyono, 2002:43).

Penelitian ini juga mengambil informan sebagai sumber data/informasi. Informan penelitian terdiri dari informan utama dan informan tambahan. Informan utama adalah Ketua Panwas Pilkada. Informan tambahan terdiri dari Ketua KPUD, 1 orang anggota PPK, dan 1 orang pemantau independen Pilkada. Jumlah informan penelitian seluruhnya 4 orang yang diambil dari unsur-unsur yang dipandang memahami substansi masalah yang diteliti.

C. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian ini terdiri dari kuesioner, wawancara, dan lembar *check list* untuk studi dokumentasi. Kuesioner memuat pertanyaan tertutup di mana responden tinggal memilih jawaban yang sesuai. Desain kuesioner mengikuti Skala Likert dengan 3 kategori jawaban yang bersifat ordinal yang terdiri dari:

Setuju (skor 3)

Ragu-ragu (skor 2)

Tidak Setuju (skor 1)

Pedoman wawancara memuat garis besar pertanyaan kualitatif yang akan diajukan kepada informan penelitian berkenaan dengan realitas pengawasan Panwas selama penyelenggaraan Pilkada, serta faktor-faktor yang mempengaruhinya. Lembar *checklist* memuat pernyataan-pernyataan terstruktur untuk beberapa tema tertentu yang berkaitan dengan capaian kinerja dan unsur-unsur organisasi yang secara nyata obyeknya dapat diobservasi langsung.

D. Prosedur Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui pengedaran kuesioner kepada responden, wawancara mendalam (*depth interview*) terhadap informan, dan studi dokumentasi. Ketiga metode tersebut dilakukan secara bersamaan. Sambil mengedarkan kuesioner dan melakukan wawancara, penulis mengumpulkan dokumen-dokumen yang relevan, seperti Tatib, Daftar Pemilih, Rekapitulasi hasil suara, dan sebagainya. Waktu dan tempat pelaksanaan wawancara akan merujuk pada kesepakatan-kesepakatan peneliti dengan informan karena saat ini Panwas Pilkada sudah tidak memiliki kantor lagi dan sudah dibubarkan.

E. Metode Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian ini adalah analisis korelasi. Analisis ini digunakan untuk melaksanakan seluruh rangkaian kerja penelitian seperti merumuskan hipotesis, menyusun instrumen penelitian, menentukan sampel, menganalisa dan menarik kesimpulan. Untuk mengetahui apakah variabel bebas

berpengaruh terhadap variabel lainnya dan seberapa besar pengaruh yang ada, digunakan analisis statistik Analisis Jalur (Path Analysis). Analisis jalur dikemukakan Wright (dalam Al Rasyid, Hand Out, 2000) adalah: "Dikembangkan dengan tujuan menerangkan akibat langsung dan tidak langsung seperangkat variabel lainnya yang merupakan variabel akibat".

Mengingat skor yang diperoleh dari jawaban responden dalam kuisioner dengan tingkat pengukuran ordinal (skala likert) maka perlu ditingkatkan menjadi tingkat pengukuran interval melalui *Method Successive Intervals*. Adapun langkah kerja analisis jalur sebagaimana yang dikemukakan Sesuai pilihan desain penelitian yang telah diutarakan maka metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif secara kualitatif dan kuantitatif. Untuk analisis deskriptif secara kualitatif, teknik analisis yang dipergunakan adalah analisis kualitatif dengan model interaktif. Analisis model interaktif menurut Miles dan Huberman (1992:16) adalah analisis data melalui tiga kegiatan dan terjadi secara bersamaan, yaitu reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan substantif.

Prosedur analisis kuantitatif terdiri dari analisis statistik deskriptif dan statistik inferensial. Statistik deskriptif digunakan untuk menguji hipotesis pertama yaitu hipotesis tentang status variabel kinerja Panwas secara mandiri. Penilaian status variabel kinerja menggunakan angka indeks yang diperoleh dengan cara menghitung nilai rata-rata per unsur kinerja, nilai rata-rata tertimbang per unsur kinerja, dan menjumlahkan nilai tertimbang keseluruhan unsur untuk memperoleh nilai rata-rata kinerja. Kategori penilaian kinerja dibagi menjadi 3 kategori yaitu:

Baik angka indeks 2,33 s/d 3,00

Cukup angka indeks 1,68 s/d 2,32

Kurang Baik angka indeks 1,00 s/d 1,67

Pengujian hipotesis kedua, yaitu hipotesis tentang pengaruh dari faktor karakteristik organisasi, karakteristik lingkungan, karakteristik sumber daya manusia, dan karakteristik manajemen terhadap kinerja Panwas, menggunakan prosedur uji regresi linear berganda. Hal ini dimaksudkan untuk terjaminnya akurasi perhitungan. Persamaan umum regresi linear berganda menurut Bungin (2006:196) sebagai berikut.

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \epsilon$$

di mana:

$\beta_0, \beta_1, \beta_2$ dan seterusnya adalah bilangan-bilangan konstan yang nilainya hendak dicari;

ϵ adalah faktor-faktor pengaruh yang berada di luar model penelitian

Pengujian hipotesis dilakukan secara simultan maupun secara parsial. Uji simultan dimaksudkan untuk mengetahui pengaruh secara bersama-sama dari karakteristik organisasi, karakteristik lingkungan, karakteristik sumber daya manusia, dan karakteristik manajemen terhadap kinerja Panwas. Sedangkan uji parsial dimaksudkan untuk mengetahui pengaruh dari masing-masing variabel tersebut terhadap kinerja Panwas, dan selanjutnya dapat ditentukan mana yang pengaruhnya lebih dominan.

Dalam uji simultan, kriteria pengujian adalah dengan membandingkan nilai F Hitung dengan nilai F Tabel. Tingkat kepercayaan yang digunakan 95% (0,05).

Apabila nilai F Hitung lebih besar dari nilai F Tabel maka hipotesis tersebut **ditolak**. Sebaliknya jika nilai F Hitung lebih kecil dari nilai F Tabel maka hipotesis **diterima** (Bungin, 2006:188). Besar pengaruh bersama-sama dari semua variabel X terhadap Y ditafsirkan dari Koefisien *Adjusted R Square* hasil regresi.

Dalam uji parsial, kriteria pengujian adalah dengan melihat nilai t hitung hasil analisis. Dengan membandingkan besaran nilai t hitung seluruh variabel X terhadap variabel Y maka dapat ditentukan pula perbedaan pengaruh di antara keenam sub variabel X terhadap variabel Y sehingga dapat disusun urutan sub-sub variabel mana yang paling besar pengaruhnya.

Ada tidaknya dan kuat lemahnya korelasi antar pasangan variabel ditafsirkan dari koefisien korelasi (r).

Kriteria penafsiran koefisien korelasi sebagai berikut.

0,001 – 0,200	Korelasi sangat lemah
0,201 – 0,400	Korelasi lemah
0,401 – 0,600	Korelasi cukup kuat
0,601 – 0,800	Korelasi kuat
0,801 – 1,00	Korelasi sangat kuat (Triton PB., 2006:92).

Hasil pengujian hipotesis secara statistik diinterpretasikan, dikemukakan fakta empirik pendukungnya yang bersumber dari hasil wawancara dengan informan penelitian, dan diberikan argumentasi logis berdasarkan teori dan konsep yang telah dikemukakan sebelumnya pada tinjauan pustaka. Di sinilah terletak penggunaan pendekatan kualitatif yang mendukung pendekatan kuantitatif.

BAB IV

A. Gambaran Umum Kota Bau-Bau

1. Pembentukan Kota Bau-Bau

Secara administratif Kota Bau-Bau terbentuk pada tahun 2001 berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2001 Tentang Pembentukan Kota Bau-Bau. Sebelum menjadi daerah otonom, Bau-Bau berstatus Kota Administratif, yang berkedudukan sebagai ibukota Kabupaten Buton. Kemajuan ekonomi, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, dan lainnya di Kota Administratif Bau-Bau telah secara langsung meningkatkan beban tugas dan volume kerja di bidang penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pelayanan kemasyarakatan, serta memberikan kemampuan dalam pemanfaatan potensi daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah di Kabupaten Buton, sehingga pemerintah mempertimbangkan untuk membentuk Kota Bau-Bau sebagai daerah otonom.

2. Geografis

Secara geografis Kota Bau-Bau terletak di bagian selatan garis khatulistiwa di antara 5.21° – 5.33° Lintang Selatan dan di antara 122.30° – 122.47° Bujur Timur, atau terletak di sebelah Selatan Provinsi Sulawesi Tenggara. Wilayah Kota Bau-Bau berbatasan dengan:

- Sebelah Utara** : Selat Buton
- Sebelah Timur** : Kecamatan Kapontori, Kabupaten Buton
- Sebelah Selatan** : Kecamatan Pasar Wajo, Kabupaten Buton
- Sebelah Barat** : Kecamatan Kadatua, Kabupaten Buton

Kota Bau-Bau mempunyai wilayah daratan seluas 221,00 km², luas laut mencapai 30 km² merupakan kawasan potensial untuk pengembangan sarana dan prasarana transportasi laut. Kota Bau-Bau adalah daerah penghubung antara Kawasan Barat Indonesia (KBI) dan Kawasan Timur Indonesia (KTI). Selain itu Kota Bau-Bau berperan sebagai daerah akumulator hasil produksi dan distributor kebutuhan daerah tersebut, dengan penghubung menggunakan pelabuhan Fery ASDP yaitu Pelabuhan Batulo.

Kota Bau-Bau dapat diakses secara langsung melalui laut, darat dan udara. Frekuensi pelayanan kapal laut PELNI yang menyinggahi Pelabuhan Murhum sebanyak 24 kali dalam sebulan. Lamanya perjalanan dari Jakarta ke Bau-Bau selama 3 hari. Melalui udara, perjalanan ke Bau-Bau dapat melalui Kendari dengan pesawat Merpati, Lion Air, Sriwijaya dan Batavia, seterusnya dari Kendari menuju ke Bau-Bau menggunakan *jet foil* (kapal cepat) selama 5 jam. Selain itu dapat ditempuh langsung dari Makassar dengan menggunakan pesawat Merpati yang mendarat di bandar udara Bettoambari. Perjalanan darat dari ibukota Provinsi Sulawesi Tenggara (Kendari) adalah mengikuti jalur Kendari-Torobulu menuju Tampo di pulau Muna, seterusnya dengan menggunakan Fery ASDP ke pelabuhan Batulo di Bau-Bau.

3. Pemerintahan

Merujuk pada ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maka konsep pemerintahan daerah mencakup Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kota Bau-Bau dipimpin oleh Walikota Drs. MZ. Amirul Tamim, M.Si dan Wakilwalikota Drs. H. L. M. Halaka Manarfa, dengan pusat pemerintahan di Palagimata. Komposisi dan anggota DPRD Kota Bau-Bau sebanyak 25 orang terdiri dari 5 orang dari Fraksi Golkar, 5 orang dari Fraksi Bulan Bintang, 4 orang dari Fraksi Amanat Rakyat, 6 orang dari Fraksi Partai Nasional Banteng Kemerdekaan dan 5 orang dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan.

Walikota dan Wakilwalikota Bau-Bau dalam menjalankan pemerintahan daerah dibantu oleh Perangkat Daerah. Susunan perangkat daerah Kota Bau-Bau yang ada saat ini telah merujuk pada ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Semakin cepat dan kompleksnya kebutuhan masyarakat terutama pada kualitas pelayanan yang tepat waktu, tepat jumlah dan tepat orang membutuhkan birokrasi yang juga tidak kalah cepat dan responsif. Sehubungan itu Pemerintah Kota Bau-Bau dan DPRD Kota Bau-Bau telah menetapkan 5 Peraturan Daerah, sebagai berikut.

- (1) Perda No. 1 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD dan Staf Ahli Kota Bau-Bau.
- (2) Perda No. 2 TAHUN 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kota Bau-Bau.
- (3) Perda No. 3 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah Kota Bau-Bau.
- (4) Perda No. 4 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan dan Kelurahan Kota Bau-Bau.

- (5) Perda No. 5 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja SKPD Kota Bau-Bau.

Organisasi perangkat daerah Kota Bau-Bau berdasarkan 5 Perda dimaksud adalah sebagai berikut.

- (1) Sekretariat Daerah
- (2) Sekretariat DPRD
- (3) Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga
- (4) Dinas Kesehatan
- (5) Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi
- (6) Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil
- (7) Dinas Perhubungan
- (8) Dinas Pekerjaan Umum
- (9) Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, Usaha Kecil & Menengah
- (10) Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah
- (11) Dinas Pertanian dan Kehutanan
- (12) Dinas Kebersihan, Pertamanan, Pemakaman dan Pemadam Kebakaran
- (13) Dinas Kebudayaan dan Pariwisata
- (14) Dinas Kelautan dan Perikanan
- (15) Dinas Pertambangan dan Energi
- (16) Dinas Tata Kota dan Bangunan
- (17) Inspektorat
- (18) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Penanaman Modal
- (19) Badan Pengendalian dan Dampak Lingkungan Daerah
- (20) Badan Kesbang dan Linmas
- (21) Badan Kepegawaian dan Diklat Daerah
- (22) Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan
- (23) Badan Pemberdayaan Masyarakat
- (24) Badan Komunikasi, Informasi dan Pengolahan Data
- (25) Rumah Sakit Umum Daerah
- (26) Kantor Satuan Polisi Pamong Praja
- (27) Sekretariat Pelayanan Terpadu Perizinan

Selain Sekretariat, Dinas, Badan dan Kantor sebagaimana disebutkan di atas, perangkat daerah Kota Bau-Bau juga mencakup Kecamatan. Terdapat 7 Kecamatan di Kota Bau-Bau, sebagai berikut.

- (1) Kecamatan Betoambari,
- (2) Kecamatan Murhum,
- (3) Kecamatan Wolio,
- (4) Kecamatan Kokalukuna,

- (5) Kecamatan Sorawollo,
- (6) Kecamatan Bungi, dan
- (7) Kecamatan Lea-Lea.

4. Visi dan Misi serta Strategi Daerah

Visi jangka panjang (20 tahunan) Kota Bau-Bau disepakati sebagai berikut:

“Terwujudnya Kota Bau-Bau Sebagai Pusat Perdagangan dan Pelayanan Jasa Yang Nyaman, Maju, Sejahtera dan Berbudaya pada Tahun 2023”.

Untuk mewujudkan harapan dan cita-cita seperti yang dimaksud dalam visi jangka panjang tersebut di atas, maka perlu ditetapkan sebuah visi lima tahunan (2008 - 2013) sebagai dasar membangun dan mengembangkan Kota Bau-Bau ke depan yaitu:

“terwujudnya Kota Bau-Bau sebagai Kota Budaya yang produktif dan nyaman, melalui optimalisasi sumberdaya lokal secara profesional dan amanah, menuju masyarakat sejahtera, bermartabat, dan religi”.

Untuk merealisasikan Visi tersebut di atas dirumuskan Misi Kota Bau-Bau sebagai berikut.

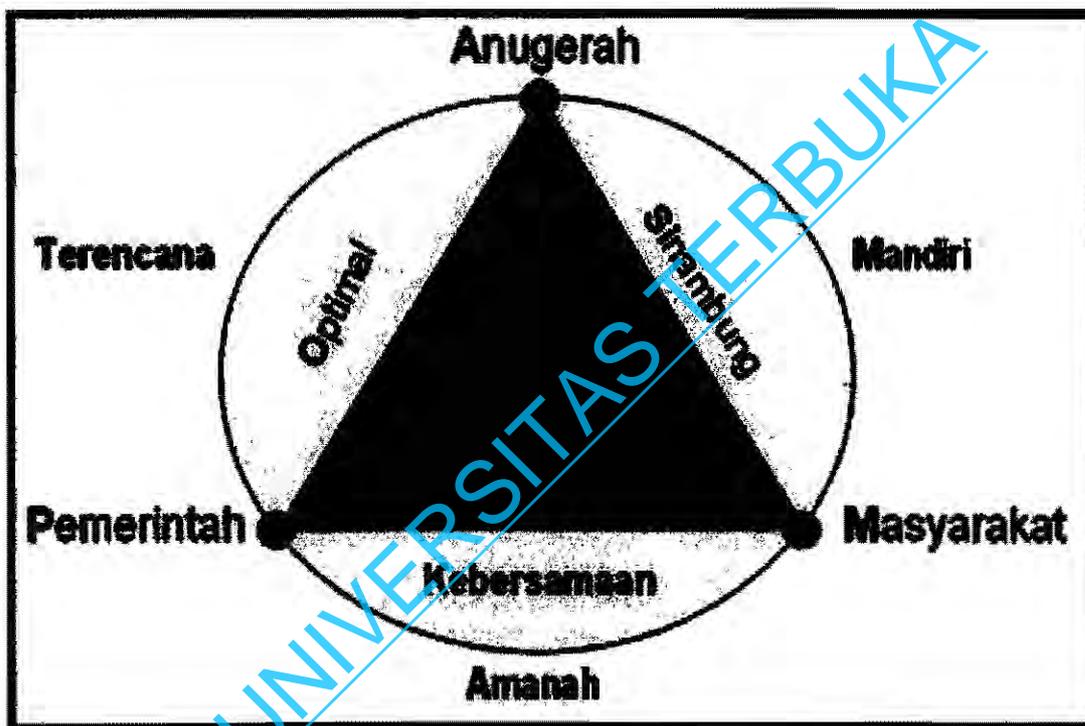
- (1) Memantapkan peran dan posisi Kota Bau-Bau sebagai simpul perdagangan dan pelayanan jasa yang berorientasi pada produktivitas.
- (2) Meningkatkan citra budaya lokal pada tingkat regional, nasional, dan internasional.
- (3) Mewujudkan sumberdaya manusia yang berkualitas dan religi.
- (4) Meningkatkan kelancaran mobilitas internal dan eksternal wilayah, dan menciptakan kenyamanan dalam beraktivitas bagi masyarakat kota.
- (5) Meningkatkan kemandirian masyarakat dan partisipasi dalam pembangunan.
- (6) Meningkatkan kualitas dan profesionalitas sistem pelayanan publik.
- (7) Menegakkan supremasi hukum dan hak asasi manusia serta menciptakan iklim politik dan keamanan yang kondusif.

Untuk mewujudkan visi dan misi serta program pembangunan maka dibutuhkan strategi pencapaian yang tepat dan handal. Strategi Pembangunan Kota Bau-Bau

Tahun 2008-2013 akan ditempuh melalui penguatan TIGA PILAR pembangunan, yakni Pemerintah (P), Masyarakat (M), dan Anugerah (A) (di sini kata Anugerah digunakan sebagai representasi secara luas kata: Sumberdaya Lokal), dan dalam hal ini Budaya dan Agama merupakan perekat/pengikat (*node*) TIGA PILAR tersebut.

Gambar 4.1

Tiga Pilar Strategi Pembangunan Kota Bau-Bau Tahun 2008-2013



Dalam strategi di atas, pilar P (Pemerintah) memuat strategi peningkatan profesionalisme pengelolaan pemerintahan (*good governance*) yang berujung pada peningkatan citra dan kepercayaan masyarakat dan dunia usaha kepada pemerintah. Dalam pelaksanaan pembangunan, pemerintah mengutamakan prinsip optimalisasi

dalam berbagai aspek, terutama dalam mengelola dan mendayagunakan sumberdaya lokal (anugerah Ilahi) berupa anugerah wilayah, kekayaan alam, keindahan alam, budaya, dan lain-lain untuk kepentingan bersama.

Pilar M (Masyarakat) memuat strategi peningkatan kualitas sumber daya manusia melalui pengembangan kemampuan diri (*self capacity*) dan kemampuan mengorganisasi diri (*self organization*), dan peningkatan peran aktif dan pelibatan seluruh potensi masyarakat dalam kegiatan pembangunan Kota Bau-Bau. Ini juga termasuk strategi peningkatan kesempatan (dalam konteks keadilan atau *equity*) bagi masyarakat dalam upaya pemanfaatan segala sumberdaya lokal yang merupakan anugerah Ilahi yang ada secara mandiri dan berkesinambungan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.

Pilar A (Anugerah Ilahi) memuat strategi peningkatan manfaat dan nilai sumberdaya lokal (*local resources*) yang secara ekonomi dan sosial budaya merupakan penyangga utama pembangunan Kota Bau-Bau. Strategi ini diorientasikan pada pemanfaatan secara efektif-berkeadilan sumberdaya lokal bagi kesejahteraan masyarakat dengan prinsip *Kebersamaan dan Amanah*, dan tetap memperhatikan kelestariannya (*sustainable use*). Untuk mencapai hal tersebut, pengelolaan dan pendayagunaan sumberdaya lokal perlu selalu dilakukan secara terencana melalui pemanfaatan ilmu dan teknologi dan pelibatan kalangan profesional.

5. Keadaan Penduduk

Berdasarkan hasil registrasi penduduk pada akhir tahun 2007 berjumlah 124.609 jiwa. Jumlah tersebut terdiri dari penduduk laki-laki sebanyak 61.395 jiwa

(49,27%) dan perempuan 63.214 jiwa (50,73%). Selama periode 2000 sampai 2007 penduduk Kota Bau-Bau tumbuh pesat sebagai dampak dari adanya eksodus baik dari Ambon maupun dari Timor Leste.

Tabel 4.1 Penduduk Kota Bau-Bau menurut Jenis Kelamin dan Rasio Jenis Kelamin Tahun 2003-2007

Tahun	Laki-laki	Perempuan	Jumlah	Rasio Jenis Kelamin
2003	58.002	58.899	116.901	98,48
2004	58.469	62.033	120.502	94,25
2005	58.781	62.399	121.180	94,20
2006	57.027	65.312	122.339	87,31
2007	61.395	63.214	124.609	97,12

Sumber Data: BPS Kota Bau-Bau (2008), *Kota Bau-Bau dalam Angka 2008*, diolah.

Sebagian dari jumlah penduduk tersebut adalah wajib pilih yang mempunyai arti penting bagi pembangunan bidang politik. Menurut catatan Komisi Pemilihan Umum Kota Bau-Bau, jumlah penduduk yang termasuk wajib pilih sebanyak 89.919 orang, terdiri dari laki-laki 43.877 orang dan perempuan 46.042 orang. Untuk lebih jelasnya sebaran jumlah wajib pilih menurut Kecamatan dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 4.2 Jumlah Wajib Pilih di Kota Bau-Bau Menurut Kecamatan dan Jenis Kelamin Tahun 2008.

No.	Kecamatan	Wajib Pilih			Persentase
		Laki-laki	Perempuan	Total	
1.	Betoambari	4.857	5.122	9.979	11,10
2.	Wolio	12.436	12.879	25.315	28,15
3.	Sorawolio	1.868	1.960	3.828	4,26
4.	Bungi	4.378	4.405	8.783	9,77
5.	Kokalukuna	5.550	5.641	11.191	12,45
6.	Murhum	14.788	16.035	30.823	34,28
Total		43.877	46.042	89.919	100,00

Sumber Data: KPU Kota Bau-Bau, diolah. 2008

6. Keadaan Angkatan Kerja

Dari keseluruhan penduduk Kota Bau-Bau tahun 2007 tersebut, sebanyak 87.228 jiwa adalah penduduk usia kerja (15 tahun keatas), yang terdiri dari angkatan kerja sebanyak 51.701 jiwa (59,3%) dan bukan angkatan kerja 35.525 jiwa (40,7%). Ini menunjukkan bahwa tingkat partisipasi angkatan kerja (TPAK) yang merupakan persentase angkatan kerja terhadap penduduk usia 15 tahun ke atas adalah sebesar 59,27%. Dari keseluruhan angkatan kerja tersebut, yang bekerja adalah sebanyak 45.694 jiwa (88,4%) dan yang mencari pekerjaan sebanyak 6.007 jiwa (11,6%).

Ditinjau dari lapangan kerja utama penduduk Kota Bau-Bau, dari sembilan sektor lapangan usaha, ternyata sektor perdagangan dan jasa mempunyai andil

terbesar dalam menampung tenaga kerja di kota Bau-Bau. Dari jumlah 45.694 orang dengan status bekerja, sebanyak 11.125 orang atau sekitar 24,35 persen bekerja di sektor perdagangan, selanjutnya sektor jasa sebanyak 10.619 orang atau sekitar 23,24 persen. Hal ini disebabkan karena di Kota Bau-Bau sudah terdapat beberapa infrastruktur pendukung sektor perdagangan dan jasa sehingga memungkinkan lancarnya distribusi barang dan jasa dari luar, demikian juga sebaliknya.

Komoditi potensial yang diperdagangkan antar pulau melalui pelabuhan Bau-Bau antara lain adalah hasil pertanian tanaman pangan, perkebunan, perikanan, peternakan, hasil hutan dan industri. Total volume perdagangan komoditi pada tahun 2005 sebesar 9.470.139,4 ton, 98.000 biji, 1.207 m³ dan 10.594 buah dengan nilai 78.284.641.335 di mana komoditi perkebunan merupakan komoditi tertinggi yang diperdagangkan yaitu sebesar 665.201 ton dengan nilai sebesar 35.866.963.335 ribu rupiah dan komoditi yang terkecil adalah peternakan yaitu sebesar 31,25 ton dengan nilai sebesar 151.250.000 ribu rupiah (BPS Kota Bau-Bau, 2008).

B. Deskripsi Penyelenggaraan Pilkada Kota Bau-Bau Tahun 2007

1. Persiapan Pilkada

Pilkada Kota Bau-Bau yang digelar tahun 2007 adalah pemilihan umum untuk memilih Walikota dan Wakil Walikota Bau-Bau periode 2008-2013. Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 135.54-21 Tahun 2003, masa jabatan Walikota dan Wakil Walikota Bau-Bau periode 2003-2008 berakhir pada 27 Januari 2008. Berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang

Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah, pada pasal 2 ayat (1), tahapan persiapan Pilkada mencakup 2 hal:

- (1) Pemberitahuan DPRD kepada Kepala Daerah mengenai berakhirnya masa jabatan.
- (2) Pemberitahuan DPRD kepada KPU mengenai berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah.

Selanjutnya pada ayat (4) dinyatakan bahwa “pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan b dilakukan secara tertulis 5 (lima) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah.” Mengikuti ketentuan tersebut di atas maka DPRD Kota Bau-Bau mengirimkan pemberitahuan kepada KPU Kota Bau-Bau mengenai berakhirnya masa jabatan Walikota dan Wakil Walikota Bau-Bau periode 2003-2008. Surat Ketua DPRD kepada KPU Kota Bau-Bau bernomor 188.45/278 tanggal 24 Agustus 2007 yang ditandatangani Ketua DPRD Kota Bau-Bau.

Berdasarkan hasil pengecekan dokumen yang penulis lakukan, pemberitahuan DPRD kepada KPU maupun kepada Walikota perihal berakhirnya masa jabatan, telah sesuai dengan jadwal waktu yang ditentukan dalam Keputusan KPU Kota Bau-Bau, nomor 12 Tahun 2007 tanggal 25 Agustus 2007. Dalam keputusan dimaksud, jadwal waktu yang ditetapkan adalah tanggal 25 Agustus 2007.

Selain penyampaian pemberitahuan oleh DPRD kepada KPU dan Kepala Daerah, tahap persiapan Pilkada juga mencakup pembentukan/pengangkatan PPK, PPS, dan petugas pemutakhiran data pemilih. Berdasarkan jadwal waktu yang ditentukan dalam Keputusan KPU Kota Bau-Bau, nomor 12 Tahun 2007 tanggal 25

Agustus 2007, jadwal waktu pembentukan/pengangkatan PPK, PPS, dan petugas pemutakhiran data pemilih mulai 1 Agustus 2007 sampai 1 September 2007.

Informasi yang penulis peroleh, kegiatan tersebut dilaksanakan sesuai jadwal yang ditentukan. Pembentukan PPK dilakukan oleh KPU Kota Bau-Bau, sedangkan pembentukan PPS dilakukan oleh PPK. Setelah terbentuknya PPK dan PPS, KPU Kota Bau-Bau segera menggelar rapat kerja teknis dengan PPK dan PPS. Rapat kerja teknis KPU dengan PPK dilaksanakan tanggal 4 September 2007 sedangkan dengan PPS dilaksanakan tanggal 6 September 2009 (wawancara dengan Ketua KPU, tanggal 2 Mei 2009).

Namun demikian terdapat sejumlah friksi sehubungan dengan pembentukan PPK dan PPS. Informan yang penulis wawancarai menyatakan:

"Tanggal 17 September 2007, sekitar pukul 09 WITA, puluhan massa mendatangi kantor KPU. Massa tersebut meminta agar KPU segera menganulir PPS dan PPK. Pasalnya, mereka dinilai merupakan titipan orang-orang yang haus kekuasaan." (hasil wawancara dengan Ketua Panwas, tanggal 7 Mei 2009).

2. Pelaksanaan Pilwali

Pelaksanaan Pilkada yang diamati dalam penelitian ini mencakup pemutakhiran data dan daftar pemilih, sosialisasi, pencalonan, pengadaan logistik dan distribusinya, kampanye, pemungutan dan perhitungan suara, dan masa penyampaian gugatan/keberatan. Untuk keseluruhan tahapan tersebut, KPU Kota Bau-Bau telah menetapkan jadwal sesuai Keputusan KPU Kota Bau-Bau, Nomor 12 Tahun 2007 tanggal 25 Agustus 2007, sebagai berikut.

Tabel 4.3 Tahapan Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih dalam Pilkada Kota Bau-Bau Tahun 2007 Berdasarkan Keputusan KPU Kota Bau-Bau, Nomor 12 Tahun 2007.

No.	Kegiatan	Jadwal	
		Mulai	Selesai
1.	Penyampaian Daftar Penduduk Potensial Pemilih.	11/9/2007	11/9/2007
2.	Penyusunan DPS	12/9/2007	12/9/2007
3.	Pengumuman DPS dan tanggapan masyarakat terhadap DPS	13/9/2007	15/9/2007
4.	Perbaikan DPS dan penyusunan daftar pemilih tambahan	16/9/2007	17/9/2007
5.	Pengumuman daftar pemilih perbaikan	19/9/2007	21/9/2007
6.	Penetapan dan pengumuman DPT	21/9/2007	23/9/2007
7.	Penyampaian DPT kepada KPU	24/9/2007	29/9/2007

Sumber: Keputusan KPU Kota Bau-Bau Nomor 12 Tahun 2007.

Informasi yang penulis peroleh dari Ketua KPU menyatakan bahwa kegiatan 1 s/d 3 tidak dapat berlangsung sesuai jadwal sehingga berpengaruh pada kegiatan-kegiatan 4 s/d 7. Badan Kependudukan, Keluarga Berencana dan Catatan Sipil terlambat menyampaikan Daftar Penduduk Potensial Pemilih, selain itu terdapat inkonsistensi data pemilih sehingga penyusunan DPS menghadapi banyak kendala. Kondisi tersebut menyebabkan KPU merevisi jadwal pelaksanaan Pitwali, sebagaimana tertuang dalam Keputusan KPU Kota Bau-Bau, Nomor 10 Tahun 2007 (wawancara dengan Ketua KPU, tanggal 2 Mei 2009).

Berdasarkan hasil pengecekan dokumen yang penulis lakukan, perubahan jadwal tahapan pemutakhiran data dan daftar pemilih, mundur sampai 1 minggu dari jadwal semula. Selengkapnya dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 4. Perubahan Tahapan Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih dalam Pilkada Kota Bau-Bau Tahun 2007 Berdasarkan Keputusan KPU Kota Bau-Bau, Nomor 40 Tahun 2007.

No.	Kegiatan	Jadwal	
		Mulai	Selesai
1.	Penyampaian Daftar Penduduk Potensial Pemilih.	11/9/2007	11/9/2007
2.	Penyusunan DPS	12/9/2007	12/9/2007
3.	Pengumuman DPS dan tanggapan masyarakat terhadap DPS	13/9/2007	15/9/2007
4.	Perbaikan DPS dan penyusunan daftar pemilih tambahan	16/9/2007	25/9/2007
5.	Pengumuman daftar pemilih perbaikan	19/9/2007	25/9/2007
6.	Penetapan dan pengumuman DPT	26/9/2007	28/9/2007
7.	Penyampaian DPT kepada KPU	27/9/2007	30/9/2007

Sumber: Keputusan KPU Kota Bau-Bau Nomor 40 Tahun 2007

Inkonsistensi data pemilih yang disampaikan oleh pemerintah daerah kepada KPU antara lain nama pemilih ganda, nama pemilih yang sudah meninggal, dan pemilih yang sudah pindah alamat ke daerah lain (wawancara dengan Sekretaris PPK Kecamatan Wolio, tanggal 3 Mei 2009). Informasi lain yang penulis peroleh dari Sekretaris PPK Kecamatan Wolio (wawancara tanggal 5 Mei 2009) mengatakan sebagai berikut:

“Semua PPS telah mengumumkan DPS pada tempat-tempat yang mudah dijangkau masyarakat dengan bantuan petugas desa/kelurahan, petugas Rukun Tetangga atau Rukun Warga, untuk mendapat tanggapan masyarakat. Selanjutnya PPS menyusun salinan daftar pemilih tetap untuk TPS. Berdasarkan daftar tersebut kemudian PPK membuat rekapitulasi jumlah pemilih terdaftar dalam wilayah kerjanya. Keseluruhan kegiatan tersebut berlangsung sesuai jadwal yang telah ditetapkan oleh KPU.”

Sehubungan dengan pengumuman DPS tersebut, penulis memperoleh informasi lain sebagai berikut:

“Banyak warga yang menduga bahwa ada pembengkakan jumlah wajib pilih. Massa meminta agar KPU segera memanggil paksa Kepala Badan Kependudukan, Keluarga Berencana dan Catatan Sipil untuk segera mengembalikan data wajib pilih. Pasalnya, data yang disampaikan merupakan data fiktif. Massa juga sempat meminta agar KPU segera melaporkan Kepala BKKB dan Capil ke polisi mengingat data yang disampaikan adalah data fiktif yang merupakan perbuatan kriminal.” (wawancara dengan Ketua Panwas Pilkada Kota Bau-Bau, tanggal 3 Mei 2009).

Informasi di atas menunjukkan bahwa penyusunan daftar pemilih dilihat dari mekanisme pengumumannya telah berjalan sesuai aturan, namun materi atau isi dari daftar pemilih tersebut tidak secara akurat menggambarkan realitas yang sesungguhnya. Sebagian masyarakat belum merasakan adanya kepastian mengenai siapa saja yang tercantum dan yang tidak tercantum dalam daftar pemilih tersebut.

Meskipun ada mekanisme pengumuman DPS dan tanggapan masyarakat terhadap DPS, namun perbaikan data pemilih tetap saja sulit terlaksana secara optimal. Waktu yang disediakan untuk pengumuman DPS dan tanggapan masyarakat terhadap DPS hanya 3 hari, lagi pula sangat sedikit warga masyarakat yang tertarik untuk memeriksa namanya di DPS dan menyampaikan tanggapan (wawancara dengan Ketua Panwas, tanggal 3 Mei 2009).

Di antara warga yang tertarik mencermati DPS, yang menonjol adalah mereka yang tergabung dalam Koalisi Penegak Demokrasi. Informasi yang penulis peroleh menyatakan bahwa:

Puluhan massa Koalisi Penegak Demokrasi mendatangi KPU Kota Bau-Bau pada hari Senin tanggal 17 September 2007, dan mengajukan 2 tuntutan: (a) KPU menunda jadwal pelaksanaan Pilkada Kota Bau-Bau, dan (2) KPU segera menganulir data yang diajukan oleh Badan Kependudukan, Keluarga Berencana dan Catatan Sipil” (wawancara dengan Sekretaris PPK Kecamatan Wolio tanggal 5 Mei 2009).

Penundaan tahapan penyusunan daftar pemilih nampaknya terkait juga dengan tekanan massa terhadap KPU. Informan yang penulis wawancarai menyatakan sebagai berikut:

“Penundaan tahapan penyusunan daftar pemilih bersumber dari tuntutan dan tekanan-tekanan dari massa yang tergabung dalam Koalisi Penegak Demokrasi. Massa mendesak agar KPU mengakomodir tuntutan mereka untuk menunda jadwal Pilwali. Atas desakan tersebut Ketua KPU segera menghubungi Ketua KPU Provinsi Sultra di Kendari. Melalui saluran telepon, KPU diminta bersurat ke DPRD Kota Bau-Bau untuk menunda tahapan pelaksanaan Pilwali.” (wawancara dengan Sekretaris PPK Kecamatan Wolio tanggal 5 Mei 2009).

Informasi tersebut di atas menunjukkan bahwa ada respons dari KPU untuk melakukan pemutakhiran data wajib pilih dan memperbaiki daftar pemilih tetap, namun hal tersebut sulit dilaksanakan secara optimal karena 2 alasan. Pertama, terbatasnya waktu yang tersedia untuk melaksanakan pemutakhiran. Kedua, ada kecenderungan KPU untuk berusaha menggelar Pilkada sesuai jadwal waktu yang telah ditetapkan meskipun seluruh kegiatan fungsional dalam tahap persiapan tidak terlaksana secara efektif.

Sosialisasi yang penulis amati dalam penelitian ini adalah sosialisasi tata cara pemungutan dan penghitungan suara kepada masyarakat, dan sosialisasi informasi penyelenggaraan Pilkada kepada masyarakat, PPK dan PPS. Jadwal sosialisasi berdasarkan Keputusan KPU Kota Bau-Bau, Nomor 12 Tahun 2007 tanggal 25 Agustus 2007, dimulai tanggal 1 September 2007 sampai 31 Oktober 2007. Pelaksana sosialisasi adalah KPU, PPK dan PPS. Informasi yang penulis peroleh, kegiatan sosialisasi berjalan sesuai jadwal yang ditetapkan (wawancara dengan Ketua KPU tanggal 5 Mei 2009).

Informasi lain yang penulis peroleh dari Sekretaris PPK Kecamatan Wolio (wawancara tanggal 5 Mei 2009) mengatakan sebagai berikut:

“Sosialisasi tata cara pemungutan dan penghitungan suara serta sosialisasi penyelenggaraan pemilu kepada masyarakat kurang efektif. Pemilih yang mengikuti sosialisasi relatif sedikit. Selain itu, meskipun jadwal sosialisasi tertulis 1 bulan

namun KPU tidak intensif melakukan sosialisasi karena sibuk menangani kegiatan lainnya. Akibatnya, banyak pemilih yang tidak paham, terutama terhadap tata cara pemungutan suara. Hal ini dapat dilihat dari jumlah suara tidak sah setelah penghitungan suara, yaitu sebanyak 1.504 suara atau 2,3% dari total suara.”

Informasi di atas menunjukkan bahwa tahap sosialisasi Pilkada tidak berjalan secara efektif dan pendidikan pemilu kepada masyarakat tidak berjalan dengan baik. Hal ini dilihat dari tidak terlaksananya sosialisasi tata cara pemungutan dan penghitungan suara serta sosialisasi penyelenggaraan pemilu selama waktu yang ditentukan yaitu sebulan, dan tidak pahamnya sejumlah besar pemilih terhadap penyelenggaraan pemilu tersebut. Informasi selanjutnya yang penulis peroleh menyatakan bahwa pihak KPU, PPK dan PPS tidak banyak memberikan penyadaran kepada masyarakat tentang perlunya memberikan suara dalam Pilkada sebagai ekspresi dari hak-hak dasarnya, dan perlunya masyarakat mengupayakan kompetisi yang fair.

“Tidak berlangsung baiknya pendidikan pemilu nampak dari adanya kecenderungan perilaku masyarakat pemilih yang melakukan kampanye negatif serta merusak balok kontestan atau calon tertentu (hasil wawancara dengan aktivis Lembaga Independen Tim Monitoring, tanggal 7 Mei 2009).”

Pencalonan yang penulis amati dalam penelitian ini meliputi pengumuman pendaftaran calon, pendaftaran calon, penelitian terhadap surat pencalonan, penetapan dan pengumuman pasangan calon, serta penetapan nomor urut peserta. Berdasarkan Keputusan KPU Kota Bau-Bau, Nomor 12 Tahun 2007 tanggal 25 Agustus 2007, jadwal kegiatan pencalonan dimulai tanggal 1 September 2007 sampai dengan 2 Oktober 2007.

Berdasarkan hasil penelitian yang penulis lakukan, ada 2 fenomena penting dalam tahapan pencalonan. Pertama, jadwal kegiatan pencalonan mengalami perubahan. Penelitian terhadap surat pencalonan beserta lampiran-lampirannya

membutuhkan waktu yang lebih banyak. Jadwal semula ditambah 3 hari sehingga waktunya berakhir tanggal 5 Oktober 2007. Kedua, pendaftaran pasangan calon oleh partai politik atau gabungan partai politik merefleksikan tendensi untuk melakukan unjuk kekuatan yang mengabaikan norma-norma sosial politik. Informasi yang penulis peroleh, ada partai politik pengusung pasangan calon yang datang mendaftarkan calonnya ke KPU dengan membawa massa yang cukup banyak dan menggunakan iringan kendaraan yang tidak terkontrol sehingga menghambat gerak masyarakat pengguna jalan raya yang lainnya (hasil wawancara dengan (hasil wawancara dengan aktivis Lembaga Independen Tim Monitoring, tanggal 7 Mei 2009).

Pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota yang ditetapkan KPU pada tanggal 4 Oktober 2007 masing-masing sebagai berikut:

- (1) Drs. M. Z. Amirul Tamim, M.Si. dan Drs. H.L.M. Halaka Manarta
- (2) H. Ruslimin Mahdi, S.H. dan Mufrina Mufti
- (3) Samsu Umar Abdul Samiun, S.H. dan Agus Faisal Hidayat, S.Sos.

Penentuan nomor urut pasangan calon ditetapkan tanggal 5 Oktober 2007 dengan SK KPU.

Tahapan pengadaan dan distribusi logistik Pilkada mencakup 6 item kegiatan penting. Kegiatan tahap pengadaan terdiri dari : (a) proses administrasi pengadaan surat suara, formulir berita acara dan kelengkapan di TPS, (b) pencetakan sampel surat suara dan penandatanganan kesepakatan sampel surat suara, (c) pencetakan surat suara, formulir berita acara dan kelengkapan di TPS, serta visi dan misi pasangan calon, (d) sortir dan pelipatan surat suara. Kegiatan tahap distribusi terdiri dari: (a) distribusi daftar pasangan calon dan visi-misi pasangan calon, dan (b) distribusi surat suara, formulir berita acara dan kelengkapan ke PPK, PPS dan TPS.

Berdasarkan Keputusan KPU Kota Bau-Bau, Nomor 12 Tahun 2007 tanggal 25 Agustus 2007, jadwal kegiatan pengadaan dan distribusi logistik dimulai tanggal 28 Agustus 2007 sampai 3 November 2007. Informasi yang penulis peroleh, kegiatan pengadaan dan distribusi logistik baru berjalan efektif setelah mendekati batas akhir waktu yang dijadwalkan. Pencetakan surat suara terlambat diselesaikan, distribusinya ke TPS terlambat dilaksanakan, sehingga sortir dan pelipatan surat suara diselesaikan secara terburu-buru 1 hari sebelum hari pemungutan suara (hasil wawancara dengan aktivis Lembaga Independen Tim Monitoring, tanggal 7 Mei 2009).

Tahapan kampanye dijadwalkan mulai 8 Oktober 2007 sampai 31 Oktober 2007. Sedangkan tanggal 1 November sampai 3 November adalah masa tenang. Informasi yang penulis peroleh menyatakan bahwa tahapan kampanye Pilkada diawali dengan rapat kerja pengaturan jadwal kampanye, yang melibatkan pihak KPU dan Tim Kampanye pasangan calon. Rapat kerja dimaksud antara lain menghasilkan kesepakatan tentang norma-norma kampanye damai. Informan penelitian menjelaskan bahwa:

“Rapat kerja KPU dengan Tim Kampanye dari ketiga calon menghasilkan kesepakatan pilkada damai. Inti dalam kesepakatan tersebut adalah para calon wali kota dan wakil wali kota harus saling menghormati, para pasangan calon dan tim suksesnya harus tunduk dan taat kepada peraturan pilkada dan harus menjaga ketertiban dan keamanan serta keihlasan menerima kekalahan. Selanjutnya para pasangan calon dan tim sukses para pasangan calon harus menghormati kebebasan pers dalam mencari informasi. Para pasangan calon dan tim suksesnya juga dilarang untuk melakukan tindakan jual beli suara dan manipulasi suara serta menerima hasil penghitungan suara yang dilakukan oleh KPU.” (hasil wawancara dengan Ketua KPU, tanggal 3 Mei 2009).

Pelaksanaan kampanye berjalan sesuai jadwal yang ditetapkan. Namun demikian terdapat beberapa fenomena yang menarik untuk dicermati dalam tahap pelaksanaan kampanye Pilwali, sebagaimana disampaikan oleh informan penelitian yang penulis wawancarai:

“KPU tidak mampu melakukan pengaturan terhadap tahapan kampanye Pilwali. Yang diatur hanyalah jadwal kampanye. Padahal yang paling penting untuk diatur adalah instrumen kampanye, cara kampanye yang dilarang, dan sanksi terhadap pelanggaran kampanye. Mekanisme aturan waktu kampanye sesungguhnya hanya menjadi aturan yang sia-sia, dibuat untuk dilanggar. Idealnya, kampanye adalah aktivitas politik untuk memperkenalkan diri calon dan parpol pendukungnya kepada publik. Yang nampak adalah persaingan tidak sehat dalam bentuk maraknya statement dan kalimat spanduk atau baleho yang bersifat provokatif. Lebih mengkhawatirkan lagi ketika materi spanduk mengarah pada kampanye hitam, melahirkan kesemrawutan dan merusak tata lingkungan.” (hasil wawancara dengan aktivis Lembaga Independen Tim Monitoring, tanggal 7 Mei 2009).

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa pengaturan kampanye Pilkada tidak efektif. Pihak KPU relatif terfokus pada pengaturan jadwal dan terjebak ke dalam kesepakatan informal mengenai kampanye damai. Tetapi, KPU tidak membuat instrumen untuk memperkuat kesepakatan tersebut dan tidak membuat indikator-indikator yang memudahkan pihak pengawas (Panwas) dalam memantau pelaksanaan kampanye.

Fenomena kampanye lainnya yang dicermati masyarakat adalah sumpah dan janji-janji para calon. Informan penelitian menjelaskan:

“Kita sangat prihatin, para tim kampanye memberikan janji kesejahteraan, pendidikan gratis, anti penggusuran, dan aneka janji gombal lainnya. Padahal di belakang hari ketika mereka telah terpilih menjadi Kepala Daerah, mereka seakan linglung akan janji-janji mereka. Tak jarang pula mereka menggunakan kata-kata “sumpah” serta janji untuk mewujudkan program mereka ketika nanti terpilih menjadi pejabat. Padahal, fakta di lapangan ketika mereka telah terpilih, ternyata sumpah mereka ternyata hanya *lip service* belaka. Alhasil, rakyat yang kecele pun pada akhirnya memberikan sumpah serapah atas janji-janji yang mereka ingkari. Ini tentu tidak akan terjadi kalau pihak KPU selaku penyelenggara lebih kreatif dan produktif. KPU mestinya lebih awal memikirkan bagaimana mekanisme untuk memperkuat kontrak politik yang jelas antara hak, kewajiban, hingga sanksinya jika mereka ingkar. Hal itu bisa menjadi sebuah kontrak hukum yang sifatnya mengikat, sehingga ketika nanti calon yang berjanji itu menang dalam Pilkada dan kinerjanya tidak sesuai dengan janji-janji ketika kampanye, maka kita dapat menuntutnya secara sah karena kita mempunyai landasan legal formal (hasil wawancara dengan aktivis Lembaga Independen Tim Monitoring, tanggal 7 Mei 2009).

Informan lain memberikan penjelasan bahwa maraknya janji-janji kampanye terkait erat dengan tidak berjalannya pendidikan politik selama tahapan sosialisasi.

“Tahapan sosialisasi dan pendidikan pemilu mestinya diisi juga dengan materi bagaimana warga masyarakat tidak termakan oleh jebakan-jebakan manis yang diobral oleh para politikus-politikus busuk yang ternyata berbuah kebohongan di belakangnya. Pendidikan politik mestinya berisi pesan kepada masyarakat agar mampu menyikapi dengan penuh kewaspadaan jangan sampai politikus-politikus busuk mengambil kesempatan dari harapan rakyat yang merindukan kesejahteraan dengan umbaran janji-janji pepesan kosong mereka.” (hasil

wawancara dengan aktivis Lembaga Independen Tim Monitoring, tanggal 7 Mei 2009).

Informasi tersebut di atas menunjukkan bahwa masyarakat mengharapkan terjadinya pendidikan politik yang positif dan diperkuat oleh kontrak politik antara masyarakat dengan calon pemimpinnya. Pendidikan politik yang positif ini antara lain memperkuat visi politik masyarakat sehingga mereka memahami konsekuensi dari pilihan-pilihan mereka. Tetapi yang terjadi di lapangan adalah janji politik yang terlalu muluk-muluk dan tidak disertai dengan pengembangan instrumen untuk dapat menuntutnya secara sah berdasarkan landasan legal formal.

Fenomena yang ketiga dalam tahapan kampanye Pilkada adalah kesemrawutan spanduk dan baliho. Informan penelitian menjejaskan:

“KPU tidak kreatif dan proaktif dalam melakukan pengaturan tentang pemasangan spanduk dan baliho para calon, misalnya tata cara pemasangan yang tidak merusak keindahan dan ketertiban, atau menetapkan *white area* guna pemasangan alat peraga kampanye calon walikota dan wakil walikota. Ada juga keluhan dari para pelaku bisnis mengenai ketidakadilan dalam memperlakukan pajak reklame bisnis dan reklame politik. Mestinya pemerintah memutuskan untuk mengenakan pajak reklame terhadap alat peraga kampanye calon kepala daerah, seperti spanduk, baliho maupun poster yang dipasang di ruas jalan kota. Tarifnya disamakan dengan pajak reklame komersial. Sesudah itu dikontrol, calon yang tidak membayar harus dicopot alat peraga kampanyenya. Yang lebih mengherankan bahwa pemasangan spanduk dan baliho calon kepala daerah telah menggusur tempat mereka memasang reklame komersial. Padahal, biaya untuk mendapatkan lahan reklame tidak murah.” (wawancara dengan Sekretaris PPK Kecamatan Wolio, tanggal 5 Mei 2009).

Informasi tersebut di atas menunjukkan bahwa tidak ada pengaturan secara efektif mengenai tata cara pemasangan spanduk dan baliho. Pengaturan yang diharapkan masyarakat pada umumnya adalah pengaturan mengenai lokasi pemasangan yang tetap mendukung keindahan dan ketertiban kota, dan keseimbangan antara spanduk dan baliho Pilkada dengan papan reklame komersial.

Tahapan pemungutan suara, sesuai jadwal yang ditetapkan KPU , adalah tanggal 4 September 2007, sedangkan penghitungan suara berlangsung sampai dengan tanggal 8 September 2007. Penghitungan suara dimaksud mulai dari penghitungan suara di TPS yang dilakukan oleh KPPS, rekapitulasi hasil penghitungan suara di tingkat kecamatan yang dilakukan oleh PPK, sampai rekapitulasi hasil penghitungan suara di tingkat Kota Bau-Bau yang dilakukan KPU .

Fenomena yang menarik dalam tahapan pemungutan suara dan penghitungan suara antara lain dituturkan informan sebagai berikut:

“Proses penghitungan suara di TPS ada yang sempat diwarnai ketegangan dan protes sejumlah saksi. Kasus yang terjadi misalnya terdapat selisih antara suara sah dengan rekapitulasi perolehan suara. Dari 234 suara sah, ternyata yang terekapitulasi baru 233 sehingga ada satu suara yang belum terhitung. Sempat muncul usulan supaya sisa satu suara tersebut diberikan kepada partai yang perolehan suaranya terendah. Namun muncul sejumlah protes dari saksi-saksi agar tetap dilakukan penghitungan ulang. Melalui proses penghitungan diulang akhirnya suara yang selisih tersebut ditemukan yang ternyata adalah suara tidak sah.” (wawancara dengan Sekretaris PPK Kecamatan Wolio, tanggal 5 Mei 2009).

Fenomena lainnya adalah penghitungan suara di tingkat kecamatan oleh PPK sebagaimana yang dituturkan oleh informan, sebagai berikut:

“Pemungutan suara diikuti dengan antusias oleh warga pemilih. TPS nampak ramai dikunjungi pemilih. Proses penghitungan suara di TPS yang dilakukan KPPS juga diikuti antusias oleh warga. Tidak ada masalah dalam penghitungan di tingkat KPPS. Namun ketika masuk pada tahap rekapitulasi di tingkat kecamatan oleh PPK mulai banyak ketegangan dan banyak yang protes. Beberapa saksi menuding bahwa data rekapitulasi yang dipaparkan PPK telah mengalami perubahan, sehingga tak mengherankan data pembandingan yang dipegang saksi maupun pihak Panwascam tidak sinkron. Komentar-komentar pedas banyak bermunculan. Ada yang mengatakan PPK tidak pintar berhitung, ada juga yang mencemooh bahwa PPK coba bermain api dengan melakukan kocok ulang terhadap jumlah suara calon tertentu.” (wawancara dengan Ketua KPU tanggal 5 Mei 2009).

Informasi tersebut di atas menunjukkan bahwa pada tahap penghitungan suara terdapat ketidaksepahaman mengenai hasil perolehan suara pada tingkat PPK dan KPUD. Perbedaan pendapat tersebut disebabkan perbedaan data yang dipegang oleh masing-masing kontestan atau saksi yang ditunjuknya. Hal ini berarti tidak ada sinkronisasi data pada semua jenjang dan oleh semua unsur yang berkepentingan. Masing-masing pihak mencatat sesuai hasil pengamatannya sendiri, dan setelah itu tidak ada suatu forum koordinasi untuk mencocokkan hasil pencatatan masing-masing pihak sebelum melangkah pada jenjang berikutnya.

Penghitungan suara yang ditengarai mengandung kelemahan-kelemahan tersebut menyebabkan adanya satu pasangan calon yang mengajukan keberatan terhadap penetapan pemenang Pilkada oleh KPU. Pihak KPU menyampaikan keputusan tentang penetapan pasangan calon terpilih kepada DPRD Kota Bau-Bau melalui surat nomor 270/300/KPU/2007 tanggal 12 November 2007. Berdasarkan surat KPU tersebut, pasangan calon terpilih Walikota dan Wakil Walikota Bau-Bau periode 2008-2013 adalah Drs. MZ. Amirul Tamin, M.Si. dan Drs. La Ode Moch. Halaka Manarfa.

Penulis melihat dalam dokumen-dokumen surat keputusan KPU adanya inkonsistensi penulisan nama, khususnya nama calon Wakil Walikota terpilih. Dalam dokumen penetapan pasangan calon, dan rekapitulasi hasil penghitungan suara oleh KPU tertulis Drs. H.L.M. Halaka Manarfa. Tetapi dalam surat KPU kepada DPRD perihal penetapan pasangan calon terpilih tertulis Drs. La Ode Moch. Halaka Manarfa. Inkonsistensi tersebut tidak mendapat koreksi atau kritikan dari pihak

manapun sampai pelantikannya oleh Menteri Dalam Negeri yang berlangsung di Jakarta.

Pasangan calon yang mengajukan keberatan atas hasil penetapan pasangan calon terpilih adalah pasangan Samsu Umar Abdul Samiun, S.H. dan Agus Faisal Hidayat, S.Sos. Pasangan tersebut mengadukan KPU Kota Bau-Bau ke Pengadilan Tinggi Sulawesi Tenggara di Kendari. Pasangan ini menduduki peringkat kedua dalam perolehan suara, tetapi mengklaim memiliki bukti-bukti yang kuat bahwa pasangan calon yang memenangkan Pilkada menggunakan *money politics* dalam tahapan kampanye sedangkan KPU melakukan manipulasi suara yang menguntungkan pasangan calon tertentu (wawancara dengan Ketua KPU tanggal 5 Mei 2009).

Keberatan dan gugatan yang diajukan oleh salah satu pasangan calon dimaksud tidak dikabulkan oleh Pengadilan Tinggi Sulawesi Tenggara. Pada 30 Januari 2008 pasangan calon terpilih yaitu Drs. M.Z. Amirul Tamim dan La Ode Moch. Halaka Manarfa dilantik menjadi Walikota dan Wakil Walikota Bau-Bau periode 2008-2013. Informasi yang penulis peroleh menyatakan bahwa:

“Pelantikan dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri, Mardiyanto, bertempat di Gedung Baru lantai III Kantor Departemen Dalam Negeri di Jakarta, pukul 13 WIB. Acara pelantikan dihadiri oleh 19 orang anggota DPRD Kota Bau-Bau dan disaksikan oleh ratusan masyarakat Kota Bau-Bau.” (wawancara dengan Ketua KPU tanggal 5 Mei 2009)

Sebagian masyarakat mempertanyakan pelantikan yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri. Biasanya Walikota atau Bupati dilantik oleh gubernur di daerah, sedangkan Menteri Dalam Negeri melantik Gubernur. Informan penelitian menjelaskan bahwa:

“Pelantikan Wali Kota Bau-Bau dilakukan Menteri Dalam Negeri karena Provinsi Sulawesi Tenggara saat tersebut tidak mempunyai Penjabat Gubernur. Saat itu penyelenggaraan pemerintah daerah dijalankan Pelaksana Tugas (Plt) Gubernur yang dijabat Sekretaris Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara yang tidak punya kewenangan melantik Bupati/ Walikota.” (wawancara dengan Ketua KPU tanggal 5 Mei 2009).

Berdasarkan hasil kaji dokumen penulis menemukan bahwa ada selisih waktu 3 hari antara masa berakhirnya jabatan Walikota/Wakil Walikota Bau-Bau periode 2001-2008 dengan dilantiknya Walikota/Wakil Walikota Bau-Bau periode 2008-2013. Sebagaimana telah diutarakan, masa jabatan Walikota/Wakil Walikota Bau-Bau periode 2001-2008 berakhir tanggal 27 Januari 2009. Sedangkan pelantikan Walikota/Wakil Walikota Bau-Bau periode 2008-2013 berlangsung tanggal 30 Januari 2008. Namun demikian Menteri Dalam Negeri selaku pejabat yang berwenang tidak menetapkan penjabat Walikota ataupun Pelaksana Tugas (Plt) Walikota Bau-Bau. Hal ini tentunya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan karena dalam waktu 3 hari, yaitu tanggal 27 Januari 2008 sampai dengan 30 Januari 2008 pukul 12.59 WIB, terjadi kekosongan kekuasaan.

3. Keberhasilan Pelaksanaan Pilkada

Pertanyaan berikutnya yang hendak dijawab melalui penelitian ini adalah apakah Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007 berhasil? Sebagaimana ditegaskan dalam uraian terdahulu, keberhasilan Pilkada perlu dilihat dari aspek proses dan aspek hasil. Dari aspek proses, keberhasilan Pilkada ditandai dengan 3 hal: (a) memberi ruang kebebasan bagi warga negara dalam mengekspresikan pilihan pribadinya tanpa tekanan, (b) warga negara memperoleh pendidikan politik yang logis, dan (c) tidak terjadi praktek *money politics*. Sedangkan dari aspek hasil, Pilkada yang berhasil ditandai dengan terpilihnya pemimpin yang: (a) responsif, (b) aspiratif, dan (c) kompeten.

Sehubungan dengan keberhasilan Pilkada dilihat dari aspek proses, informasi yang penulis peroleh dari Ketua Panwas Pilkada sebagai berikut:

“Pilkada Kota Bau-Bau 2007 belum terlaksana dengan baik. Kekurangan utamanya adalah tidak terwujudnya pendidikan politik untuk rakyat. Kebanyakan pemilih dalam menentukan pilihannya tidak berdasarkan pemikirannya yang cerdas menyangkut program yang ditawarkan dan kapabilitas calon, tetapi menentukan pilihan lebih karena kenal, karena uang, dan karena balas budi.” (wawancara dengan Ketua Panwas Kota Bau-Bau, 23 April 2009).

Informasi di atas menunjukkan bahwa ada salah satu kelemahan dalam pelaksanaan Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007 yaitu tidak terlaksananya secara efektif pendidikan politik. Hal ini telah ditunjukkan pula dalam uraian terdahulu, bahwa pihak penyelenggara Pilkada yaitu KPUD maupun partai politik kontestan dan pendukungnya tidak melaksanakan sosialisasi Pilkada sesuai dengan norma-norma teknis yang ditentukan. Sehingga yang terjadi kemudian adalah warga masyarakat tidak mampu memerankan dirinya dengan kemampuan menentukan pilihan secara rasional. Rasional di sini dimaksudkan bahwa sebelum menentukan pilihannya dia berpikir, sehingga timbul kecerdasan untuk menentukan pilihan yang tepat. Semua didasarkan pada rasionalitas, menyangkut program yang ditawarkan, kapabilitas calon serta parameter lainnya. Sikap seperti inilah yang dibutuhkan untuk menumbuhkan bangunan demokrasi yang baik dan sehat, sehingga mendapatkan calon yang benar-benar berkualitas.

Informasi selanjutnya yang diberikan oleh Ketua KPUD menyatakan sebagai berikut:

“Pilkada Kota Bau-Bau sudah baik jika dibandingkan dengan Pilkada di daerah-daerah lain yang umumnya diwarnai kekerasan. Kita sudah melaksanakan tahapan Pilkada dengan teratur dan sesuai jadwal yang telah disepakati bersama. Warga masyarakat secara umum dapat menentukan pilihannya secara bebas. Kalaupun ada berita di surat kabar bahwa ada tekanan-tekanan dari calon tertentu atau dari kontestan tertentu, ataupun isu money politics, itu hanya wacana saja tanpa ada bukti yang jelas. Hasilnya sudah terlihat jelas yaitu terpilihnya calon yang sudah teruji kemampuan dan integritasnya.” (wawancara dengan Ketua KPU tanggal 5 Mei 2009).

Informasi tersebut di atas berbeda dengan informasi yang diperoleh dari informan sebelumnya. Di sini yang ditekankan adalah keteraturan tahapan Pilkada dan kesesuaian jadwal, serta ketiadaan bukti konkrit terhadap pelanggaran. Dilihat dari aspek-aspek ini informan menilai bahwa Pilkada sudah berkualitas. Dengan demikian nampak jelas bahwa perbedaan persepsi tentang keberhasilan Pilkada bersumber dari ketiadaan instrumen yang disepakati bersama untuk menilai Pilkada. Masing-masing pihak memberikan penilaian sesuai sudut pandang sendiri.

Informasi berikutnya yang penulis peroleh dari salah seorang anggota PPK menyatakan sebagai berikut:

“Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007 belum terlaksana dengan baik. Aspek-aspek proses penyelenggaraan sebagian sudah berjalan baik namun sebagian lainnya masih menampilkan kelemahan-kelemahan yang serius. Kita mendengar ada tekanan-tekanan kepada pemilih secara tidak kentara berupa bagi-bagi beras dan uang. Hal ini memang tidak dapat dibuktikan secara formal karena sebagian masyarakat tidak ingin bersusah-susah berhadapan dengan proses hukum sehingga mereka memilih diam saja. Pendidikan politik tidak berjalan secara logis.” (wawancara dengan Sekretaris PPK Kecamatan Wolio, tanggal 5 Mei 2009).

Informasi lainnya yang penulis peroleh dari aktivis pemantau independen Pilkada menyatakan sebagai berikut:

“Penyelenggaraan Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007 kalau kita nilai secara keseluruhan belum berhasil. Warga masyarakat bawah tidak dicerdaskan pemikirannya sehingga dapat menentukan pilihan berdasarkan kapabilitas calon.

Sebaliknya warga masyarakat bawah dipengaruhi melalui proses-proses yang tidak fair melalui uang dan beras. Memang tidak ada tekanan, tetapi di bawah kondisi ekonomi masyarakat yang pada umumnya terbatas mereka lebih cenderung berpikir pragmatis saja yaitu menerima uang dan beras. Ada pandangan negatif dari masyarakat bahwa kita lebih baik menerima apa yang diberikan sekarang karena siapapun yang terpilih jadi pemimpin keadaan kita tetap begini-begitu juga. Saya kira proses-proses yang negatif ini diketahui oleh calon dan kontestan pengusungnya. Sehingga dari sisi hasil, kita dapat juga menyatakan bahwa pemimpin yang terpilih bukanlah yang responsif dan memiliki kompetensi.” (hasil wawancara dengan aktivis Lembaga Independen Tim Monitoring, tanggal 7 Mei 2009).

Informasi yang diberikan oleh kedua informan tambahan tersebut di atas pada hakekatnya sejalan, yaitu Pilkada belum terlaksana dengan baik. Kelemahan-kelemahan dalam proses penyelenggaraan antara lain pembatasan kebebasan warga dengan cara-cara yang tidak cerdas dan indikasi money politics. Hal ini ditengarai diketahui ataupun direstui oleh para calon atau kontestan pendukungnya, sehingga memberikan kesan bahwa pemimpin yang terpilih bukanlah yang memiliki kapabilitas kepemimpinan.

Untuk mendukung pemaparan kualitatif berdasarkan hasil wawancara dengan informan di atas, penulis menyajikan data frekuensi jawaban responden berdasarkan hasil olahan kuesioner. Hasil kuesioner ini penulis sajikan dalam bentuk angka indeks analisis nilai rata-rata yang diperoleh dari penjumlahan nilai rata-rata tertimbang unsur yang dinilai. Adapun tabel lengkap jawaban responden dicantumkan pada Lampiran. Pertama disajikan hasil penilaian responden mengenai proses Pilkada.

Dari jawaban 64 responden yang penulis tanyai tentang 3 indikator proses pelaksanaan pilkada, diperoleh total jawaban sebagai berikut:

- (1) Indikator kebebasan warga, total jawaban responden 169
- (2) Indikator pendidikan politik, total jawaban responden 108

- (3) Indikator money politic, total jawaban responden 153

Dari hasil bagi total jawaban dengan jumlah responden, diperoleh nilai rata-rata per unsur, sebagai berikut:

- (1) Indikator kebebasan warga, nilai rata-rata 2,64
- (2) Indikator pendidikan politik, nilai rata-rata 1,69
- (3) Indikator money politic, nilai rata-rata 2,56

Selanjutnya, dari hasil bagi antara nilai rata-rata dengan nilai maksimum per unsur diperoleh nilai rata-rata tertimbang per unsur, sebagai berikut:

- (1) Indikator kebebasan warga, nilai rata-rata tertimbang 0,88
- (2) Indikator pendidikan politik, nilai rata-rata tertimbang 0,56
- (3) Indikator money politic, nilai rata-rata tertimbang 0,80

Dari hasil penjumlahan nilai rata-rata tertimbang ketiga unsur diperoleh nilai rata-rata keberhasilan Pilkada dari segi proses sebesar 2,24. Jika angka ini diletakkan dalam 3 kategori kualitas yang terentang dari skala 1 (*Kurang Baik*) sampai 3 (*Baik*) maka indeks keberhasilan proses Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007 tergolong "*Cukup*". Hal ini berarti bahwa dilihat dari segi proses, Pilkada belum mencapai tingkat yang "baik". Kelemahan yang menonjol terdapat pada unsur pendidikan politik. Menurut sebagian besar responden, Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007 belum menunjukkan terlaksananya pendidikan politik yang logis kepada warga masyarakat. Kedua, penulis sajikan hasil penilaian responden terhadap keberhasilan Pilkada dilihat dari segi hasil. Berbeda dengan proses Pilkada, responden cenderung berpendapat bahwa hasil Pilkada relatif baik.

Dari jawaban 64 responden yang penulis tanyai tentang 3 indikator hasil pelaksanaan pilkada, diperoleh total jawaban sebagai berikut:

- (1) Indikator terpilihnya pemimpin yang responsif, total jawaban responden 167,
- (2) Indikator terpilihnya pemimpin yang aspiratif, total jawaban responden 114
- (3) Indikator terpilihnya pemimpin yang kompeten, total jawaban responden 179

Dari hasil bagi total jawaban dengan jumlah responden, diperoleh nilai rata-rata per unsur, sebagai berikut:

- (1) Indikator terpilihnya pemimpin yang responsif, nilai rata-rata 2,61
- (2) Indikator terpilihnya pemimpin yang aspiratif, nilai rata-rata 1,78
- (3) Indikator terpilihnya pemimpin yang kompeten, nilai rata-rata 2,80

Selanjutnya, dari hasil bagi antara nilai rata-rata dengan nilai maksimum per unsur diperoleh nilai rata-rata tertimbang per unsur, sebagai berikut:

- (1) Indikator terpilihnya pemimpin yang responsif, nilai rata-rata tertimbang 0,79
- (2) Indikator terpilihnya pemimpin yang aspiratif, nilai rata-rata tertimbang 0,59
- (3) Indikator terpilihnya pemimpin yang kompeten, nilai rata-rata tertimbang 0,93

Dari hasil penjumlahan nilai rata-rata tertimbang ketiga unsur diperoleh nilai rata-rata keberhasilan Pilkada dari segi hasil yakni sebesar 2,31. Jika angka ini diletakkan dalam 3 kategori kualitas yang terentang dari skala 1 (*Kurang Baik*) sampai 3 (*Baik*) maka indeks keberhasilan Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007 dilihat dari hasil yang dicapai tergolong "*Cukup*". Hal ini berarti bahwa dilihat dari segi hasil, Pilkada belum mencapai tingkat yang "baik". Dari segi hasil, Pilkada telah

menghasilkan pemimpin yang kompeten, tetapi dianggap kurang aspiratif dan kurang responsif oleh sebagian responden.

Secara rata-rata, dengan menggabungkan indeks keberhasilan Pilkada dari aspek proses dengan indeks keberhasilan Pilkada dari aspek hasil, nampak bahwa Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007 berada pada kategori "Cukup" (angka indeks sebesar 2,28). Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007 tergolong kurang berhasil dan masih ada kelemahan-kelemahan pada aspek proses penyelenggaraan dan hasil Pilkada.

C. Kinerja Panwas dalam Penyelenggaraan Pilkada Kota Bau-Bau Tahun 2007

Deskripsi mengenai proses Pilkada Bau-Bau tahun 2007 pada sub bab sebelumnya menunjukkan bahwa tahapan-tahapan Pilkada Bau-Bau tahun 2007 mengandung beberapa kelemahan. Kelemahan yang telah diidentifikasi antara lain pada tahap pembentukan PPK dan PPS, penyusunan data dan penetapan DPS dan DPT, sosialisasi, pendaftaran pasangan calon, kampanye, dan penghitungan suara di semua tingkatan. Kondisi tersebut ditengarai berkaitan dengan kinerja Panwas yang kurang baik. Berikut dipaparkan hasil temuan penelitian mengenai kinerja Panwas dimaksud.

Penulis tidak memperoleh dokumen pembentukan dan pelantikan Panwas Pilkada Bau-Bau tahun 2007. Berdasarkan ketentuan perundang-undangan, Panwas Pemilu Kota dibentuk oleh Bawaslu, Panwas Pemilu Kecamatan dibentuk oleh Panwaslu Kota, sedangkan Panwas Pemilu Lapangan dibentuk oleh Panwaslu

Kecamatan. Pada saat penulis melakukan penelitian lapangan, personil Panwas telah non aktif yang prosesnya tidak disertai dengan penyerahan dokumen secara tertib.

Berdasarkan informasi yang penulis peroleh dari Ketua Panwas Kota Bau-Bau, pembentukan Panwas Pilkada dilakukan tanggal 21 Agustus 2007 dan pelantikannya tanggal 10 September 2007. Ketentuan perundang-undangan menyatakan bahwa Panwaslu Kota, Panwaslu Kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan Pemilu Luar Negeri dibentuk paling lambat 1 (satu) bulan sebelum tahapan pertama penyelenggaraan Pemilu dimulai dan berakhir paling lambat 2 (dua) bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu selesai.

Hasil kaji dokumen, khususnya Keputusan KPU Kota Bau-Bau, Nomor 12 Tahun 2007 tanggal 25 Agustus 2007, tahapan pertama Pilkada adalah tanggal 25 Agustus 2007 yaitu tahap persiapan. Hal ini menunjukkan bahwa Panwas Pilkada terlambat dibentuk. Seharusnya Panwas Pilkada dibentuk paling lambat tanggal 25 Juli 2007. Selisih rentang waktu antara tanggal 25 Juli 2007 sampai 10 September 2007 (pelantikan) adalah sebesar 2,5 bulan. Artinya bahwa pembentukan Panwas terlambat 2,5 bulan. Dalam masa tersebut kegiatan dalam rangkaian tahapan Pilkada dipastikan tidak diawasi oleh Panwas Pilkada karena belum terbentuk. Panwas Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007 sebanyak 5 orang, terdiri dari unsur-unsur: (1) Akademisi (perguruan tinggi); (2) Masyarakat; (3) Pers; (4) Kepolisian; dan (5) Kejaksaan. Untuk kelancaran pelaksanaan tugasnya, Panwas dibantu oleh Sekretariat Panwas Kota yang personilnya terdiri dari Kepala Sekretariat dan Staf sebanyak 4 orang. Personil Sekretariat diangkat oleh Walikota atas usul Panwaslu Kota.

Sebagaimana telah ditegaskan sebelumnya, untuk mewujudkan keberhasilan Pilkada diperlukan pengawasan yang efektif. Institusi yang memangku tanggung jawab untuk mengawasi Pilkada adalah Panwas. Selanjutnya kinerja Panwas dalam melakukan pengawasan terhadap Pilkada dalam penelitian ini dievaluasi dari sudut pandang hasil pengawasan yang dicapai dan kompetensi untuk melakukan pengawasan terhadap seluruh tahapan Pilwali. Tinjauan terhadap hasil pengawasan menunjuk pada apa yang dicapai oleh Panwas, sedangkan tinjauan terhadap kompetensi menunjuk pada bagaimana Panwas melakukan tugasnya. Ada 3 indikator yang digunakan dalam mengevaluasi kinerja Panwas dalam pengawasan Pilkada, yaitu: (a) terawasinya semua bidang sasaran yang harus diawasi; (b) terlaksananya pengawasan sesuai dengan norma teknis pengawasan; dan (c) terdeteksinya keseluruhan pelanggaran dan penyimpangan yang terjadi pada semua tahapan Pilkada.

Seperti yang dijelaskan pada uraian sebelumnya, Panwas Pilkada terlambat dibentuk dan dilantik. Pelantikan Panwas dilaksanakan tanggal 10 September 2007. Dengan sendirinya Panwas tidak dapat mengawasi semua tahapan Pilkada. Berdasarkan hasil kaji dokumen yang penulis lakukan, kegiatan-kegiatan yang berlangsung sebelum dilantiknya Panwas antara lain sebagai berikut:

- (a) Pemberitahuan DPRD kepada Kepala Daerah mengenai berakhirnya masa jabatan.
- (b) Pemberitahuan DPRD kepada KPU mengenai berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah.
- (c) Pembentukan PPK, PPS dan petugas pemutakhiran data pemilih.
- (d) Penyusunan pedoman kerja Pemilu.
- (e) Sosialisasi tata cara pemungutan dan penghitungan suara.
- (f) Sosialisasi dan informasi penyelenggaraan pemilu.
- (g) Pengumuman pendaftaran calon.

- (h) Pendaftaran calon.
- (i) Pemeriksaan kesehatan calon.
- (j) Proses administrasi pengadaan dan distribusi logistik.

Di antara berbagai kegiatan yang disebutkan di atas, yang ditengarai tidak berjalan dengan baik adalah pembentukan PPK, PPS dan petugas pemutakhiran data pemilih. Salah seorang informan memberikan penjelasan bahwa:

“Massa yang mendatangi KPU tanggal 17 September 2007 meminta agar KPU segera menganulir PPS, PPK, dan Panwas. Pasalnya, mereka dinilai merupakan titipan orang-orang yang haus kekuasaan. Ada skenario yang direkayasa oleh orang yang ingin mempertahankan tahta. Inkonsistensi data pemilih ditengarai disebabkan adanya pesanan salah satu calon walikota melalui PPS dan PPK serta Panwas.” (hasil wawancara dengan Ketua KPU Kota Bau-Bau, 10 Mei 2009).

Sehubungan dengan indikator-indikator kinerja Panwas yang disebutkan di atas, informasi yang penulis peroleh dari Ketua Panwas menyatakan sebagai berikut:

“Panwas tidak mengawasi semua tahapan Pilkada yang ditetapkan dalam undang-undang dan peraturan yang ada. Pembentukan PPK dan PPS telah berlangsung sebelum terbentuknya Panwas. Akibatnya, Panwas tidak dapat mengawasi dan mendeteksi secara dini adanya penyimpangan dalam pembentukan PPK dan PPS tersebut. Tahapan-tahapan lainnya juga ada yang luput dari pemantauan dan pengawasan. Jumlah anggota Panwas tidak memadai untuk memantau secara langsung semua kegiatan dari para kontestan dan pendukungnya.” (wawancara dengan Ketua Panwas Kota Bau-Bau, 23 April 2009).

Informasi lainnya yang penulis peroleh dari Ketua KPUD menyatakan sebagai berikut:

“Ada indikasi yang kuat bahwa Panwas tidak proporsional dalam melakukan pemantauan dan pengawasan atas jalannya seluruh tahapan-tahapan Pilkada dan seluruh kegiatan kontestan dalam berbagai tahapan tersebut. Anggota Panwas dinilai merupakan titipan orang-orang yang haus kekuasaan. Ada skenario yang direkayasa oleh orang yang ingin mempertahankan tahta. Inkonsistensi data pemilih ditengarai disebabkan adanya pesanan salah satu calon walikota melalui PPS dan PPK serta Panwas.” (hasil wawancara dengan Ketua KPU Kota Bau-Bau, 10 Mei 2009).

Informasi tersebut di atas menunjukkan bahwa dilihat dari indikator pertama, yaitu terawasinya seluruh bidang sasaran yang harus diawasi dalam tahapan-tahapan Pilkada, ada indikasi bahwa pengawasan tidak efektif. Artinya, Panwas tidak mengawasi seluruh bidang sasaran yang seharusnya di awasi.

Selanjutnya dari informan lain yang penulis wawancarai diperoleh penjelasan sebagai berikut:

“Beberapa kegiatan dalam tahap persiapan Pilkada tidak diawasi oleh Panwas. Kegiatan-kegiatan ini telah berlangsung sebelum terbentuknya Panwas. Kegiatan dimaksud adalah pembentukan PPK, PPS dan petugas pemutakhiran data pemilih; penyusunan pedoman kerja Pemilu; sosialisasi tata cara pemungutan dan penghitungan suara; sosialisasi dan informasi penyelenggaraan pemilu.” (hasil wawancara dengan aktivis Lembaga Independen Tim Monitoring, tanggal 7 Mei 2009).

Informasi di atas menunjukkan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh Panwas, dilihat dari indikator pertama, tergolong tidak efektif. Beberapa kegiatan fungsional telah berlangsung sebelum terbentuknya Panwas. Hal ini menunjukkan adanya kondisi-kondisi politik yang tidak kondusif bagi terlaksananya pengawasan oleh Panwas.

Kesesuaian norma teknis pengawasan oleh Panwas Pilkada dalam penelitian ini lebih ditekankan pada penggunaan pendekatan teknokratik, bukan pendekatan legal. Peraturan perundang-undangan tidak secara spesifik mencantumkan tahapan-tahapan metodologi pengawasan. Secara teknis, pengawasan dilaksanakan berdasarkan kertas kerja pemeriksaan, hasilnya dituangkan dalam temuan hasil pemeriksaan. Untuk untuk memperoleh bukti yang kompeten atau dapat dipercaya, pengawas perlu melakukan inspeksi, observasi, konfirmasi, wawancara, verifikasi, penelusuran, pembuktian, penghitungan dan sebagainya. Temuan pengawas dicantumkan dalam

kertas kerja pemeriksaan, dibahas dengan pihak yang diperiksa, selanjutnya diselesaikan dengan rekomendasi yang ditujukan kepada pejabat yang bertanggung jawab melaksanakan rekomendasi sehubungan dengan tindak lanjut yang diperlukan serta pencegahan berulangnya penyimpangan tersebut. Rekomendasi bertitik tolak dari identifikasi sebab dan akibat dari kejadian tersebut.

Panwas selalu berusaha mendeteksi secara lebih awal pelanggaran peraturan perundang-undangan dalam tahapan-tahapan Pilwali. Selain bergerak aktif mencari fakta dan informasi, Panwas juga menunggu laporan dari masyarakat. Pelaporan yang diakomodasi Panwas adalah yang didukung dengan barang bukti dan saksi-saksi.

Informan penelitian menjelaskan:

“Panwas melakukan pengawasan sesuai dengan mekanisme yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Karena terbatasnya jumlah anggota Panwas maka teknik pengawasan yang ditekankan adalah membuka akses seluas-luasnya kepada masyarakat, Parpol, Ormas, OKP, untuk memberikan pengaduan baik lisan maupun tertulis sesuai dengan mekanisme pelaporan yang didukung barang bukti dan saksi-saksi.” (wawancara dengan Ketua Panwas Kota Bau-Bau, 23 April 2009).

Informasi tersebut menunjukkan bahwa Panwas dalam melaksanakan pengawasan terhadap tahapan-tahapan Pilkada cenderung menggunakan mekanisme pelaporan akan efektif atau tidak. Persoalannya adalah sebagian masyarakat memandang Panwas sebagai jembatan intervensi pihak-pihak yang ada di dalam lingkaran kekuasaan. Seperti yang disebutkan dalam transkrip wawancara di atas, sebagian masyarakat menganggap Panwas adalah “orang titipan penguasa”. Kalau Panwas adalah orang titipan penguasa, sangat besar kemungkinan bahwa kepentingan penguasa akan diprioritaskan. Kehawatiran masyarakat terhadap independensi dan

kemandirian Panwas dalam melaksanakan tugas sangat beralasan sebab pengaturan pengawasan diserahkan kewenangannya kepada Panwas.

Informasi lainnya yang penulis peroleh dari Ketua KPUD menyatakan sebagai berikut:

“Kegiatan-kegiatan internal KPUD selalu dipantau dan dicermati oleh Panwas, meskipun tidak semuanya. Masalah pengelolaan dan distribusi logistik tidak dipantau oleh Panwas. Panwas mengikuti rapat koordinasi dengan semua pihak terkait, termasuk dengan Kesbang dan Satpol PP. Namun saya lihat bahwa anggota Panwas kurang proaktif mengembangkan teknik-teknik pengawasan yang efektif seperti inspeksi, observasi, konfirmasi, wawancara, verifikasi, penelusuran, dan pembuktian. Panwas cenderung bersikap menunggu, kalau ada laporan barulah melakukan konfirmasi.” (wawancara dengan Ketua KPUD Kota Bau-Bau, 10 Mei 2009).

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa pengawasan yang dilakukan Panwas tidak banyak berorientasi pada identifikasi sebab-akibat dari suatu kejadian pelanggaran. Hal inilah yang menyebabkan rekomendasi Panwas tidak banyak menyentuh akar permasalahan yang memungkinkan untuk tidak terulangnya permasalahan tersebut. Informan penelitian menjelaskan bahwa:

“Panwas merujuk pada ketentuan dan peraturan yang ada. Kalau ada laporan mengenai pelanggaran, Panwas mengadakan rapat, menentukan apakah hal tersebut memenuhi unsur pelanggaran atau tidak. Kriterianya adalah ketentuan dan peraturan yang ada. Kalau dipastikan merupakan pelanggaran maka Panwas memberikan rekomendasi kepada pihak yang melakukannya untuk segera melakukan perbaikan sebagaimana mestinya. Panwas tidak banyak mempersoalkan sebab-sebab dari suatu pelanggaran.” (hasil wawancara dengan Ketua Panwas Kota Bau-Bau, 26 April 2009).

Informasi lainnya yang penulis peroleh dari anggota PPK menyatakan sebagai berikut:

“Panwas tidak proaktif melakukan pengawasan, mereka tidak banyak bergerak ke lapangan melakukan pencarian bukti yang terpercaya. Mereka lebih banyak menunggu laporan mengenai pelanggaran. Padahal, sifat umum masyarakat di sini tidak suka melapor. Masyarakat cenderung pasif saja dalam menyikapi

pelanggaran yang dilihatnya.” (hasil wawancara dengan Sekretaris PPK Kecamatan Wolio, 17 Mei 2009).

Informasi tersebut di atas menunjukkan bahwa teknik pengawasan yang dijalankan oleh Panwas Pilkada ditekankan pada laporan pengaduan dari berbagai pihak. Setelah ada laporan pelanggaran barulah Panwas bergerak ke lapangan melakukan penggalian informasi untuk memperoleh bukti yang dapat dipercaya.

Selanjutnya dari informan lain yang penulis wawancarai diperoleh penjelasan sebagai berikut:

“Panwas lebih banyak terlihat mengikuti rapat koordinasi, tidak terlihat di lapangan melakukan pencarian fakta secara tuntas. Pelanggaran itu kan terjadinya di lapangan, bukan di ruang rapat koordinasi. Yang banyak melihat pelanggaran itu masyarakat, tetapi Panwas tidak banyak menggali informasi dari masyarakat. Lagi pula masyarakat kebanyakan diam saja meskipun melihat adanya pelanggaran, yang aktif melaporkan pelanggaran itu hanya kontestan lawan. Yang lebih memprihatinkan kalau yang dilaporkan itu adalah pelanggaran yang dilakukan oleh kontestan yang mengusung calon incumbent, Panwas lambat bergerak.” (hasil wawancara dengan aktivis Lembaga Independen Tim Monitoring, tanggal 7 Mei 2009).

Informasi di atas menunjukkan bahwa teknik pengawasan yang dilakukan oleh Panwas lebih mengandalkan pada aspek prosedural. Panwas tidak banyak bergerak ke lapangan melakukan konfirmasi, verifikasi, dan penelusuran bukti. Hal inilah yang menimbulkan adanya penilaian negatif terhadap Panwas yakni sebagai perpanjangan tangan penguasa atau titipan penguasa.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa Panwas lebih menekankan pendekatan legal dalam melakukan pengawasan, ketimbang pendekatan teknokratik. Panwas mengkaji laporan-laporan pelanggaran yang diterima dari masyarakat umum maupun dari institusi penyelenggara dan pemantau Pilkada. Namun, Panwas kurang proaktif bergerak ke lapangan dalam melakukan observasi,

konfirmasi, verifikasi, dan pembuktian. Sifat pendekatan legal yang digunakan Panwas dalam mengawasi tahapan Pilkada menyebabkan proses pengawasan tidak dapat mencegah terjadinya penyimpangan atau pelanggaran secara berulang. Panwas hanya dapat menangkap informasi pelanggaran yang sudah terjadi. Terdapat sejumlah pelanggaran Pilkada yang dapat dideteksi oleh Panwas. Tentang hal ini, informan penelitian memberikan penjelasan sebagai berikut:

“Panwas menerima banyak laporan pengaduan dari masyarakat dan kontestan pengusung calon tertentu. Namun yang dianggap substantif adalah: (1) penetapan DPT, berkenaan dengan pemilikan KTP ganda, warga yang sudah meninggal, dan pindah alamat; (2) pengaduan atas calon tertentu yang disampaikan oleh parpol; (3) surat suara palsu (tidak berhalogen) yang beredar di lapangan; (4) surat panggilan palsu kepada wajib pilih.” (hasil wawancara dengan Ketua Panwas Kota Bau-Bau, 26 April 2009).

Dari informan lainnya, Ketua KPUD, penulis memperoleh informasi sebagai berikut:

“Banyak pelanggaran yang tidak terdeteksi oleh Panwas. Pelanggaran-pelanggaran pada tahap sosialisasi, penyusunan daftar pemilih, kampanye, dan penghitungan suara pada umumnya tidak terdeteksi oleh Panwas. Laporan dari masyarakat kadangkala juga menyesatkan karena adanya unsur politik, yaitu hanya untuk mengalihkan perhatian Panwas sehingga ada kegiatan penting yang tidak dapat lagi diawasi secara langsung.” (Hasil wawancara tanggal 5 Mei 2009).

Pernyataan informan di atas menunjukkan bahwa pengawasan yang dijalankan oleh Panwas tidak secara efektif mendeteksi semua pelanggaran yang terjadi di lapangan. Misalnya, Panwas tidak mendeteksi penyimpangan dan pelanggaran pada tahap sosialisasi. Seperti dijelaskan sebelumnya, proses sosialisasi dan kampanye Pilkada masih lebih banyak didominasi oleh interaksi, kompetisi, dan kompromi kepentingan-kepentingan antara elit penguasa pada satu sisi, dan elit masyarakat

pada sisi lain. Masyarakat tidak banyak memperoleh pengetahuan dan pemahaman serta sikap politik dalam proses tersebut. Informan penelitian menjelaskan bahwa:

“Idealnya proses sosialisasi mengandung intensitas untuk membentuk insan politik yang menyadari status, kedudukan politiknya di tengah masyarakat, kesadaran penuh tanggung jawab untuk menjadi insan politik.” (hasil wawancara dengan aktivis Lembaga Independen Tim Monitoring, tanggal 7 Mei 2009).

Laporan yang ditindaklanjuti Panwas hanyalah sengketa yang tidak mengandung unsur pidana. Adapun sengketa yang mengandung unsur tindak pidana, Panwas meneruskannya kepada aparat penyidik, dalam hal ini Kepolisian. Contoh sengketa yang tidak dapat diselesaikan dan dilanjutkan ke aparat penyidik adalah gugatan Pamondo (pasangan Samsu Umar Abdul Samiun dengan Agus Faisal Hidayat) terhadap hasil penghitungan suara. Kasus tersebut tidak selesai pada tingkat pengadilan negeri Bau-Bau karena pasangan Pamondo mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi Sulawesi Tenggara di Kendari. Selain mengumpulkan informasi dari para informan tersebut di atas, penulis juga menanyakan kepada responden. Pernyataan responden ini dimaksudkan untuk memperkuat pemaparan kualitatif berdasarkan hasil wawancara dengan informan di atas. Hasil pengolahan kuesioner mengenai kinerja Panwas ini penulis sajikan dalam bentuk angka indeks analisis nilai rata-rata yang diperoleh dari penjumlahan nilai rata-rata tertimbang unsur yang dinilai. Adapun tabel lengkap jawaban responden dicantumkan pada Lampiran.

Dari jawaban 64 responden yang penulis tanyai tentang 3 indikator kinerja Panwas, diperoleh total jawaban sebagai berikut:

- (1) Indikator terawasinya semua bidang sasaran yang harus diawasi, total jawaban responden 113

- (2) Indikator terlaksananya pengawasan sesuai dengan norma teknis pengawasan, total jawaban responden 99
- (3) Indikator terdeteksinya keseluruhan pelanggaran dan penyimpangan, total jawaban responden 89

Dari hasil bagi total jawaban dengan jumlah responden, diperoleh nilai rata-rata per unsur, sebagai berikut:

- (1) Indikator terawasinya semua bidang sasaran yang harus diawasi, nilai rata-rata 1,77
- (2) Indikator terlaksananya pengawasan sesuai dengan norma teknis pengawasan, nilai rata-rata 1,55
- (3) Indikator terdeteksinya keseluruhan pelanggaran dan penyimpangan, nilai rata-rata 1,39

Selanjutnya, dari hasil bagi antara nilai rata-rata dengan nilai maksimum per unsur diperoleh nilai rata-rata tertimbang per unsur, sebagai berikut:

- (1) Indikator terawasinya semua bidang sasaran yang harus diawasi, nilai rata-rata tertimbang 0,59
- (2) Indikator terlaksananya pengawasan sesuai dengan norma teknis pengawasan, nilai rata-rata tertimbang 0,52
- (3) Indikator terdeteksinya keseluruhan pelanggaran dan penyimpangan, nilai rata-rata tertimbang 0,46

Dari hasil penjumlahan nilai rata-rata tertimbang ketiga unsur diperoleh nilai rata-rata kinerja Panwas Pilkada sebesar 1,57. Jika angka ini diletakkan dalam 3 kategori kualitas yang terentang dari skala 1 (*Kurang Baik*) sampai 3 (*Baik*) maka indeks kinerja Panwas Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007 tergolong tidak efektif. Kelemahan-kelemahan nampak dalam ketiga indikator kinerja, namun yang lebih menonjol adalah tidak terdeteksinya seluruh pelanggaran dan penyimpangan pada tahapan-tahapan Pilkada, dan ketidaksesuaian teknik pengawasan yang diterapkan oleh Panwas dalam melaksanakan pengawasan. Berdasarkan hasil analisis tersebut maka hipotesis pertama yang menyatakan bahwa "Kinerja Panwas dalam

penyelenggaraan Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007 tidak efektif' terbukti atau diterima.

D. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja Panwas dalam Pengawasan Pilkada Kota Bau-Bau Tahun 2007

Bagian ini mendeskripsikan berbagai faktor yang ditengarai mempengaruhi kinerja Panwas dalam pengawasan terhadap penyelenggaraan Pilwali. Faktor-faktor dimaksud adalah karakteristik organisasi, karakteristik lingkungan, karakteristik sumber daya manusia, dan karakteristik manajemen.

1. Karakteristik Organisasi

Organisasi merupakan wadah perhimpunan orang-orang untuk merealisasikan tujuan dalam suatu sistem administrasi. Sebagai suatu system, setiap organisasi akan mempunyai karakteristik yang bersifat khas yang berbeda dengan organisasi lainnya. Karakteristik organisasi yang diamati dalam penelitian ini adalah pembagian kerja, standarisasi perilaku, keluasan desentralisasi, variasi pengetahuan teknis, dan fasilitas yang dimiliki organisasi Panwas Pilkada.

Berbeda dengan kebanyakan organisasi pemerintahan yang bersifat permanen. Panwas adalah organisasi *adhoc*, hanya mempunyai masa kerja tertentu yang singkat, dan setelah itu dinyatakan bubar. Dinamika pribadi di dalam organisasi Panwas cukup menonjol, setelah masa kerjanya berakhir, personil yang ada di dalam organisasi Panwas cenderung berganti secara total.

Karakteristik struktural yang menonjol dari organisasi Panwas adalah ketiadaan hirarki. Panwas sebagai organisasi adhoc tidak menetapkan secara tegas jalur-jalur dan rentang birokrasi. Secara struktural, Panwas hanya terdiri dari Ketua (Kepala Sekretariat) dan Anggota. Hubungan di antara Ketua dengan Anggota lebih bersifat jejaring, berbeda dengan hubungan superordinat dengan subordinat atau atasan dengan bawahan dalam organisasi birokrasi. Tugas dan fungsi organisasi Panwas tidak dijabarkan menjadi tugas pimpinan dan tugas bawahan sebagaimana lazimnya dalam organisasi birokrasi. Pembagian tugas di antara para anggota Panwas lebih banyak didasarkan atas kesepakatan bersama secara internal organisasi. Para anggota Panwas itu sendirilah yang membuat kesepakatan tentang siapa mengerjakan apa.

Informan yang penulis wawancarai memberikan penjelasan sebagai berikut.

“Tugas Panwas secara umum sudah ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006. Kita mempelajari substansi dan esensi tugas tersebut kemudian kita membagi tugas secara proporsional kepada semua anggota Panwas. Kita membentuk kelompok kerja (Pokja). Pembagian ini hanya secara teknis untuk mengefektifkan dan mengefisienkan tugas, tanggung jawab tetap bersifat kolektif.” (wawancara dengan Ketua Panwas Kota Bau-Bau, 23 April 2009).

Informasi di atas menunjukkan bahwa ada pembagian tugas di antara anggota Panwas. Pembagian tugas tersebut relatif tidak permanen, dan tidak menjadi dasar dari pertanggungjawaban individu. Tanggung jawab bersifat kolektif, sedangkan pembagian tugas hanya dimaksudkan untuk mengerahkan tenaga yang ada secara efisien. Informasi lainnya yang penulis peroleh dari Ketua KPUD menyatakan sebagai berikut:

“Panwas membentuk kelompok kerja. Kegiatan-kegiatan tertentu ditangani oleh kelompok kerja tertentu, sedangkan kegiatan lain ditangani oleh kelompok kerja lain. Biasanya dalam suatu kegiatan yang bersifat koordinatif seperti rapat

dengan KPUD hanya diwakili oleh satu orang anggota Panwas karena anggota lainnya juga menangani tugas lain.” (wawancara dengan Ketua KPUD Kota Bau-Bau, 5 Mei 2009).

Penjelasan informan tersebut pada dasarnya sama dengan penjelasan informan kunci yang telah disebutkan sebelumnya. Intinya adalah adanya pembagian kerja dengan cara membentuk kelompok kerja. Tugas-tugas Panwas didistribusikan menjadi tugas kelompok kerja. Informasi berikutnya yang penulis peroleh dari anggota PPK menyatakan sebagai berikut:

“Panwas membuat pembidangan tugas yaitu dengan membentuk kelompok kerja. Kalau ada aktivitas PPK yang harus dikoordinasikan atau dilaporkan ke Panwas biasanya langsung berhubungan dengan Pokja tertentu.” (hasil wawancara dengan Sekretaris PPK Kecamatan Wolio, 17 Mei 2009).

Demikian juga berdasarkan informasi yang penulis peroleh dari aktivis pemantau Pilkada menyatakan sebagai berikut:

“Ada pembagian tugas dalam Panwas, namun bersifat kelompok. Jadi tugas umum Panwas dibagi-bagi menjadi tugas kelompok, setiap kelompok membidangi tugas tertentu yang terkait dengan pengawasan.” (hasil wawancara dengan aktivis Lembaga Independen Tim Monitoring, tanggal 7 Mei 2009).

Berdasarkan informasi yang diperoleh dari beberapa informan di atas dapat disimpulkan bahwa ada pembagian tugas di antara anggota Panwas namun bersifat kolektif. Tugas umum Panwas dibagi menjadi beberapa kelompok dan setiap kelompok membidangi kegiatan tertentu. Sedangkan tanggung jawab secara umum tetap bersifat kolektif. Standarisasi perilaku di dalam literatur teori organisasi disebut juga formalisasi. Yang dimaksud standarisasi perilaku adalah penegasan secara formal ke dalam prosedur operasional baku mengenai bagaimana seharusnya anggota Panwas berperilaku di dalam setiap situasi. Penulis memperoleh informasi bahwa Panwas Pilkada memiliki pedoman tata cara pengawasan atau prosedur operasional

pengawasan namun sifatnya sangat umum. Informan yang penulis wawancarai menjelaskan sebagai berikut:

“Panwas mempunyai pedoman tata cara pengawasan atau prosedur operasional pengawasan. Ini diatur dengan Peraturan Pemerintah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 pada pasal 110 dan 111. Tetapi memang tata cara pengawasan yang ditegaskan dalam peraturan tersebut hanya mencakup mekanisme yang bersifat umum sehingga bersifat multi tafsir. Kewajiban butir (d) dan (e) misalnya, perlu dijabarkan ke dalam prosedur standar. Kita tidak mempunyai prosedur baku mengenai pengkajian laporan pelanggaran yang diterima. Yang ada hanya standar prosedur kesekretariatan untuk menangani masalah teknis administrasi ketatausahaan. Inilah yang menyebabkan Panwas mengalami kesulitan ketika dihadapkan pada tuduhan miring dari publik ketika Panwas memutuskan untuk menindaklanjuti atau tidak menindaklanjuti laporan masyarakat. Tuduhan miring misalnya memperlakukan calon secara tidak adil dan tidak setara”. (wawancara dengan Ketua Panwas Kota Bau-Bau, 23 April 2009).

Informasi lainnya yang penulis peroleh dari Ketua KPU menyatakan sebagai berikut:

“Sepengetahuan saya tidak ada format teknis yang tertulis tentang tata cara pengawasan Pilkada oleh Panwas. Yang ada hanya mekanisme kerja secara umum yaitu mengenai apa tugasnya, pelanggaran apa yang dapat diselesaikan secara internal, pelanggaran mana yang harus diajukan ke penegak hukum, dan sebagainya. Kalau teknis pengawasan diserahkan ke kreativitas masing-masing saja, tidak ada ketentuan seperti yang berlaku di instansi pengawasan fungsional yaitu membuat kertas kerja pengawasan.” (Hasil wawancara tanggal 5 Mei 2009).

Berdasarkan penjelasan kedua informan di atas nampak bahwa standarisasi perilaku dalam Panwas hanya berbentuk peraturan. Dengan peraturan dimaksudkan sebagai pernyataan eksplisit yang ditujukan kepada anggota organisasi pegawai tentang apa yang secara umum harus atau tidak boleh dilakukan. Tetapi, Panwas tidak mempunyai petunjuk teknis pengawasan Pilkada. Informasi lainnya yang penulis peroleh dari Sekretaris PPK Kecamatan Wolio menyatakan bahwa:

“Saya pikir Panwas tidak mempunyai pedoman standar mengenai pengawasan. Hal ini terlihat dari cara kerja anggota Panwas dalam melakukan pengawasan di mana mereka tidak memiliki semacam format tertentu yang seragam.” (hasil wawancara pada tanggal 17 Mei 2009).

Sedangkan informasi yang penulis peroleh dari aktivis pemantau Pilkada menyatakan sebagai berikut:

“Kelemahan utama pengorganisasian Panwas itu adalah tidak adanya prosedur operasional standar untuk pengawasan. Yang ada hanya perincian butir-butir kewajiban yaitu dalam Peraturan Pemerintah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005. Ketiadaan prosedur standar pengawasan ini dapat menyebabkan anggota Panwas berbeda-beda pertimbangannya terhadap sesuatu permasalahan sehingga rekomendasinya juga bisa berbeda.” (hasil wawancara dengan aktivis Lembaga Independen Tim Monitoring, tanggal 7 Mei 2009).

Berdasarkan informasi yang diperoleh dari beberapa informan di atas dapat disimpulkan bahwa tidak ada standarisasi perilaku kerja di dalam Panwas yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pengawasan. Panwas hanya memiliki uraian tentang kewajiban-kewajiban, bukan standar operasional prosedur pengawasan yang dapat menjadi pedoman bagi semua anggotanya dalam melaksanakan pengawasan. Keluasan desentralisasi dimaksudkan adalah seberapa jauh setiap anggota organisasi Panwas mempunyai ruang kebebasan untuk membuat keputusan sendiri. Semakin luas ruang yang dimiliki masing-masing anggota untuk membuat keputusan, semakin luas desentralisasi dalam organisasi.

Telah diutarakan sebelumnya bahwa Panwas membentuk Pokja untuk mengefektifkan dan mengefisienkan pelaksanaan tugas. Masing-masing Pokja berkonsentrasi pada bidang permasalahan tertentu. Mengenai keluasan desentralisasi dalam Panwas, informan yang penulis wawancarai menyatakan sebagai berikut:

“Panwas terdiri dari Pokja-pokja, masing-masing Pokja mempunyai tugas dan fungsi tersendiri. Tetapi itu hanya sebatas pelaksanaan tugas, untuk keperluan

pengambilan keputusan tetap bersifat kolektif. Tidak ada keputusan perorangan, kalau ada masalah penting dalam Pokja tertentu kita mengadakan rapat, bahkan berkoordinasi dengan pihak-pihak lainnya yang terkait. Tanggung jawab Panwas bersifat kolektif” (wawancara dengan Ketua Panwas Kota Bau-Bau, 23 April 2009).

Penjelasan yang sama penulis peroleh dari Ketua KPUD yang menyatakan sebagai berikut:

“Sepengetahuan saya tidak ada pendelegasian kewenangan untuk membuat keputusan dalam Panwas. Kewenangan berada di tangan Ketua Panwas. Kalau anggota hanya mempunyai tanggung jawab sesuai dengan pelimpahan tugas.” (Hasil wawancara tanggal 5 Mei 2009).

Informasi lainnya yang penulis peroleh dari Sekretaris PPK Kecamatan Wolio menyatakan bahwa:

“Saya pikir Ketua Panwas tidak mendelegasikan kewenangan kepada anggotanya. Ini terlihat dari pola pengambilan keputusan Panwas yang selalu bersifat kolektif melalui rapat. Anggota yang menemukan suatu pelanggaran di lapangan biasanya melaporkan lebih dahulu kepada ketua barulah diadakan rapat.” (hasil wawancara pada tanggal 17 Mei 2009).

Sedangkan informasi yang penulis peroleh dari aktivis pemantau Pilkada menyatakan sebagai berikut:

“Saya lihat dalam Panwas tidak ada desentralisasi kewenangan. Ketuanya yang mengetuk palu kalau ada rapat pembuatan keputusan. Tetapi memang selalu diusahakan agar seluruh anggota Panwas mengikuti rapat pengambilan keputusan, dan kalau ada pendapatnya atau pertimbangannya di dalam rapat itulah disuarakan.” (hasil wawancara dengan aktivis Lembaga Independen Tim Monitoring, tanggal 7 Mei 2009).

Berdasarkan penjelasan informan di atas dapat disimpulkan bahwa tidak ada desentralisasi kewenangan dalam Panwas. Organisasi Panwas menerapkan sentralisasi kewenangan di mana kewenangan ada di tangan Ketua. Variasi pengetahuan teknis di dalam organisasi modern dibutuhkan untuk menangani sifat teknis pekerjaan. Tugas pokok organisasi perlu dijabarkan ke dalam tugas-tugas yang

bersifat khusus, inilah yang disebut spesialisasi. Setiap tugas khusus perlu ditangani oleh personil yang mempunyai pengetahuan dan keterampilan teknis yang sesuai. Pengetahuan dan keterampilan teknis tergambar dari latar belakang pendidikan dan pelatihan yang dimiliki oleh masing-masing personil anggota organisasi.

Di dalam organisasi Panwas, variasi pengetahuan teknis tergambar dari sifat tugas pokok yang ditangani. Dalam uraian terdahulu telah diutarakan bahwa Panwas mempunyai 4 tugas pokok, yaitu: mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilihan; menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan; menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilihan; meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang; dan mengatur hubungan koordinasi antar panitia pengawas pada semua tingkatan. Menyimak variasi tugas tersebut dapat disimpulkan bahwa Panwas membutuhkan personil yang mempunyai pengetahuan teknis administrasi, kesekretariatan, manajemen, komunikasi, dan hukum.

Sehubungan dengan variasi pengetahuan di dalam organisasi Panwas, penulis memperoleh informasi sebagai berikut:

“Panwas Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007 secara umum mempunyai sejumlah variasi pengetahuan teknis. Anggota Panwas terdiri dari unsur Kejaksaan, Kepolisian, Pers, Akademisi, dan masyarakat. Variasi pengetahuan teknis ini merujuk pada ketentuan mengenai keanggotaan Panwas yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005.” (wawancara dengan Ketua Panwas Kota Bau-Bau, 23 April 2009).

Penjelasan yang sama penulis peroleh dari Ketua KPUD yang menyatakan sebagai berikut:

“Variasi pengetahuan di dalam Panwas saya kira tidak memadai untuk melaksanakan tugas-tugas pengawasan Pilkada secara efektif. Anggota Panwas

memang direkrut dari unsur Kejaksaan, Kepolisian, Pers, Akademisi, dan masyarakat. Tentu bukan jaminan bahwa mereka memiliki kompetensi teknis tentang pengawasan, kalau kompetensi umum ya boleh-boleh saja. Detail teknis tugas pengawasan itu sulit, tidak cukup dengan modal pengetahuan umum.” (Hasil wawancara tanggal 5 Mei 2009).

Sedangkan informasi yang penulis peroleh dari aktivis pemantau Pilkada menyatakan sebagai berikut:

“Anggota Panwas terdiri dari berbagai unsur yaitu Kejaksaan, Kepolisian, Pers, Akademisi, dan masyarakat. Jadi, secara umum terdapat variasi pengetahuan yang dapat membantu Panwas dalam mengefektifkan tugas pengawasan Pilkada. Namun hal itu saja tidak cukup, diperlukan keterampilan-keterampilan teknis pengawasan.” (hasil wawancara dengan aktivis Lembaga Independen Tim Monitoring, tanggal 7 Mei 2009).

Berdasarkan penjelasan dari beberapa informan di atas dapat disimpulkan bahwa Panwas memiliki variasi pengetahuan, namun hanya bersifat umum. Variasi pengetahuan teknis pengawasan yang ada di dalam Panwas tidak cukup memadai untuk melaksanakan tugas pengawasan Pilkada secara efektif. Selain mengumpulkan informasi dari para informan tersebut di atas, penulis juga menanyakan kepada responden guna memperkuat pemaparan kualitatif berdasarkan hasil wawancara dengan informan di atas. Hasil pengolahan kuesioner mengenai kondisi organisasi Panwas ini penulis sajikan dalam bentuk angka indeks analisis nilai rata-rata yang diperoleh dari penjumlahan nilai rata-rata tertimbang unsur yang dinilai. Tabel lengkap jawaban responden dicantumkan pada Lampiran. Tabel berikut memperlihatkan nilai rata-rata dan persentase jawaban per indikator karakteristik organisasi Panwas.

Tabel 4.5 Nilai Rata-rata dan Persentase Jawaban per Indikator Karakteristik Organisasi Panwas.

No.	Indikator	Total Skor Jawaban	Nilai Rata-rata Tertimbang	Persentase
1.	Terbaginya tugas-tugas ke seluruh anggota Panwas	175	0,68	32,69
2.	Tersedianya standarisasi perilaku kerja	107	0,42	20,19
3.	Adanya desentralisasi pembuatan keputusan	98	0,38	18,27
4.	Adanya variasi pengetahuan teknis	154	0,60	28,85
	Total	534	2,08	100,00

Sumber: Hasil olahan kuesioner.

Berdasarkan tabel 4.5 di atas, jawaban responden tentang indikator-indikator karakteristik organisasi Panwas sebagai berikut. Indikator terbaginya tugas-tugas ke seluruh anggota Panwas, total jawaban responden 175, nilai rata-rata tertimbang 0,68 dan persentase terhadap nilai rata-rata karakteristik organisasi adalah 32,69%. Indikator tersedianya standarisasi perilaku kerja, total jawaban responden 107, nilai rata-rata tertimbang 0,42 dan persentase terhadap nilai rata-rata karakteristik organisasi adalah 20,19%. Indikator adanya desentralisasi pembuatan keputusan, total jawaban responden 98, nilai rata-rata tertimbang 0,38 dan persentase terhadap nilai rata-rata karakteristik organisasi adalah 18,27%. Indikator adanya variasi pengetahuan teknis di dalam organisasi, total jawaban responden 154, nilai rata-rata tertimbang 0,60 dan persentase terhadap nilai rata-rata karakteristik organisasi adalah 28,85%.

Dari hasil penjumlahan nilai rata-rata tertimbang ketiga unsur diperoleh nilai rata-rata karakteristik organisasi Panwas Pilkada sebesar 2,08. Jika angka ini diletakkan dalam 3 kategori kualitas yang terentang dari skala 1 (*Kurang Baik*) sampai 3 (*Baik*) maka indeks kinerja Panwas Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007 tergolong "*Cukup*". Sebagian dari indikator karakteristik organisasi telah dimiliki oleh Panwas namun sebagian lainnya belum ada. Hal ini menunjukkan bahwa karakteristik organisasi yang dimiliki oleh Panwas belum optimal.

Kelemahan yang menonjol adalah tidak adanya standarisasi perilaku dan desentralisasi kewenangan. Ketiadaan standarisasi perilaku dapat berakibat tidak seragamnya respons yang diberikan oleh setiap anggota Panwas terhadap persoalan yang terjadi berulang-ulang. Hal ini tentunya akan mudah mengarah pada subyektivitas perilaku yang mudah mengundang kecurigaan pihak-pihak yang bersinggungan dalam proses Pilkada. Selanjutnya, ketiadaan desentralisasi kewenangan akan mengarah pada kelambanan respons organisasi. Masalah yang berkaitan dengan tugas Pokja tertentu tidak akan selesai di tingkat Pokja karena harus selalu melalui rapat lengkap untuk membuat keputusan. Hal ini selain menciptakan kelambanan juga dapat membuat kreativitas tidak berkembang di dalam organisasi.

2. Kondisi Lingkungan

Organisasi tidak pernah beroperasi dalam kevakuman. Organisasi selalu bersinggungan dengan faktor-faktor yang tersedia di lingkungan di mana organisasi itu berada. Keputusan-keputusan internal organisasi pun selalu dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan lingkungan. Karakteristik lingkungan yang relevan dengan

organisasi Panwas Pilkada adalah kondisi sosial budaya dan ekonomi serta keamanan dan ketertiban masyarakat setempat pada saat penyelenggaraan Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007.

Dari aspek sosial budaya, masyarakat Kota Bau-Bau terkenal sebagai masyarakat yang memiliki puncak kebudayaan dan peradaban. Sebagaimana diutarakan dalam uraian sebelumnya, masyarakat Kota Bau-Bau mewarisi sistem sosial budaya yang tumbuh dan berkembang melalui proses panjang sejak zaman Kerajaan/Kesultanan Buton sampai negara bangsa modern Republik Indonesia. Ketahanan sosial budaya masyarakat Kota Bau-Bau terpatri dalam falsafah hidup dan sistem mekanisme pertahanan sosial sebagai berikut:

*"Yinda Yindamo Arata somanamo Karo;
Yinda Yindamo Karo somanamo Lipu;
Yinda Yindamo Lipu somanamo Sara;
Yinda Yindamo Sara somanamo Agama"*

*"Harta rela dikorbankan demi keselamatan diri;
Diri rela dikorbankan demi keselamatan negeri;
Negeri rela dikorbankan demi keselamatan pemerintah;
Pemerintah rela dikorbankan demi keselamatan agama."*

Falsafah hidup tersebut menjadi spirit penting bagi semua aktivitas pemerintahan termasuk Pilkada. Di dalamnya nampak jelas dan tegas hirarki kebutuhan sosial budaya yang perlu diprioritaskan dan yang perlu dikorbankan ketika kebutuhan-kebutuhan itu saling berbenturan.

Sehubungan dengan kondisi sosial budaya masyarakat Kota Bau-Bau, penulis memperoleh informasi sebagai berikut:

"Masyarakat Kota Bau-Bau memiliki nilai-nilai sosial yang mengarahkan sikap respek terhadap jalannya aktivitas pemerintahan. Hal ini mengarahkan perilaku mereka untuk mendukung Pilkada yang damai. Akan tetapi masyarakat juga

memiliki nilai-nilai keselarasan sosial yang tinggi yang menyebabkan adanya toleransi terhadap sesama masyarakat. Kadangkala hal ini dimanfaatkan oleh oknum tertentu untuk membuat pelanggaran Pilkada karena beralasan bahwa masyarakat tidak mungkin melaporkan pelanggaran tersebut ke Panwas Pilkada apalagi ke aparat penegak hukum.” (wawancara dengan Ketua Panwas Kota Bau-Bau, 23 April 2009).

Penjelasan yang sama penulis peroleh dari Ketua KPUD yang menyatakan sebagai berikut:

“Masyarakat Kota Bau-Bau toleransinya tinggi karena menjunjung tinggi nilai-nilai keselarasan dan kesetaraan. Respeknya terhadap pemerintahan dan sikap hormatnya terhadap pimpinan pemerintahan juga tinggi karena ada nilai yang membimbing masyarakat yaitu “Yinda Yindamo Karo somanamo Lipu, Yinda Yindamo Lipu somanamo Sara”. (Hasil wawancara tanggal 5 Mei 2009).

Penjelasan kedua informan di atas menunjukkan bahwa karakteristik sosial budaya masyarakat Kota Bau-Bau sangat kondusif terhadap jalannya aktivitas pemerintahan, termasuk pengawasan Pilkada. Hal ini karena adanya nilai-nilai sosial budaya yang masih dianut secara kuat sampai saat ini, yang berkaitan dengan respek terhadap pemerintahan. Informasi lainnya yang penulis peroleh dari Sekretaris PPK Kecamatan Wolio menyatakan bahwa:

“Kondisi sosial budaya masyarakat saya lihat banyak segi positifnya yang dapat mendukung jalannya pengawasan Pilkada. Masyarakat pada umumnya mempunyai rasa hormat dan loyal kepada pemerintah. Tetapi ada juga segi negatifnya yang jika dimanfaatkan oleh oknum yang tidak bertanggung jawab dapat saja menghambat jalannya pengawasan terhadap Pilkada. Segi negatif ini misalnya keengganan untuk melaporkan pelanggaran karena menganggap hal itu dapat merusak rasa persaudaraan.” (hasil wawancara pada tanggal 17 Mei 2009).

Informasi selanjutnya yang penulis peroleh dari aktivis pemantau Pilkada menyatakan sebagai berikut:

“Masyarakat Kota Bau-Bau secara umum mempunyai kepercayaan yang tinggi kepada kearifan pemimpinnya. Ada nilai sosial budaya yang dianut masyarakat yang masih menguat sampai saat ini yaitu Yinda Yindamo Lipu somanamo

Sara. Masyarakat tidak ingin pemerintahannya terpecah-belah, apalagi sampai mandek. Inilah yang mendasari adanya dukungan masyarakat terhadap aktivitas pemerintahan. Namun, kebanyakan dukungan ini bersifat pasif saja, ada semacam budaya pasif di mana masyarakat lebih banyak diam ketimbang mengomentari kebijakan-kebijakan pemerintahan.” (hasil wawancara dengan aktivis Lembaga Independen Tim Monitoring, tanggal 7 Mei 2009).

Berdasarkan penjelasan dari beberapa informan di atas dapat disimpulkan bahwa dari aspek sosial budaya, di satu sisi masyarakat Kota Bau-Bau memiliki kekuatan-kekuatan yang dapat mengarahkan mereka untuk mendukung penuh aktivitas pemerintahan daerah khususnya pengawasan Pilkada. Tetapi, di sisi lainnya, ada rasa toleransi dan persaudaraan yang tinggi di kalangan masyarakat di mana hal ini dapat menyulitkan Panwas dalam menggali informasi. Faktor lingkungan lainnya yang relevan adalah kondisi keamanan dan ketertiban masyarakat (kamtibmas). Aktivitas Pilkada tentunya akan sulit terlaksana secara damai kalau kondisi keamanan dan ketertiban masyarakat tidak dapat ditegakkan secara berkelanjutan. Dengan kamtibmas dimaksudkan sebagai suatu kondisi dinamis masyarakat yang bebas risiko atau ancaman serta suasana yang mengarah pada keteraturan dalam masyarakat menurut norma yang berlaku.

Secara umum kondisi keamanan dan ketertiban masyarakat dapat dilihat dari statistik kejahatan dan pelanggaran yang dilaporkan ke kepolisian. Menurut data yang diperoleh dari Kepolisian Resort Bau-Bau, selama tahun 2007 terdapat 228 kasus pelanggaran dan kejahatan yang dilaporkan ke kepolisian dengan perincian seperti pada tabel 4.6.

Tabel 4.6. Jumlah Kasus Pelanggaran dan Kejahatan yang Dilaporkan ke Kepolisian Resort Bau-Bau, Tahun 2007.

No.	Jenis Pelanggaran/Kejahatan	Jumlah	Persentase
1.	Pembunuhan	10	4.39
2.	Penganiayaan berat	16	7.02
3.	Curat	18	7.89
4.	Perkosaan	8	3.51
5.	Perjudian	21	9.21
6.	Pengrusakan	7	3.07
7.	Penipuan	6	2.63
8.	Penggelapan	5	2.19
9.	Pencurian biasa	16	7.02
10.	Kejahatan kesopanan	6	2.63
11.	Penganiayaan biasa	45	19.74
12.	Penghinaan	4	1.75
13.	Pengeroyokan	9	3.95
14.	Penyalahgunaan senjata tajam	18	7.89
15.	Pengancaman	2	0.88
16.	Penganiayaan dalam keluarga	2	0.88
17.	Kejahatan kehutanan	11	4.82
18.	Lainnya	24	10.53
	Jumlah	228	100,00

Sumber: BPS Kota Bau-Bau.

Berdasarkan data di atas, enam kasus pelanggaran dan kejahatan yang mempunyai frekuensi terbesar berturut-turut adalah penganiayaan biasa, perjudian, penyalahgunaan senjata tajam, curat, penganiayaan berat dan pencurian biasa. Sehubungan dengan kondisi keamanan dan ketertiban masyarakat Kota Bau-Bau, penulis memperoleh informasi sebagai berikut:

“Secara umum kondisi kamtibmas menjelang dan selama pelaksanaan Pilkada cukup kondusif. Kasus-kasus kejahatan dan pelanggaran yang terjadi tidak sampai berpotensi mengganggu jalannya tahapan-tahapan Pilkada.” (wawancara dengan Ketua Parwas Kota Bau-Bau, 23 April 2009).

Penjelasan yang sama penulis peroleh dari Ketua KPUD yang menyatakan sebagai berikut:

“Keadaan kamtibmas di Kota Bau-Bau sebelum dan selama penyelenggaraan Pilkada cukup kondusif. Institusi penyelenggara Pilkada maupun masyarakat secara umum dapat melaksanakan aktivitasnya secara teratur tanpa ada ancaman.” (Hasil wawancara tanggal 5 Mei 2009).

Penjelasan kedua informan di atas menunjukkan bahwa karakteristik kamtibmas di Kota Bau-Bau kondusif terhadap jalannya aktivitas pemerintahan, termasuk pengawasan Pilkada. Tidak ada gangguan kamtibmas yang menghambat jalannya seluruh tahapan Pilkada. Informasi lainnya yang penulis peroleh dari Sekretaris PPK Kecamatan Wolio menyatakan bahwa:

“Kondisi kamtibmas kondusif untuk terselenggaranya Pilkada yang aman. Tidak ada ancaman-ancaman yang mengganggu jalannya Pilkada, aktivitas masyarakat juga teratur. Ada beberapa gerakan massa yang dilakukan oleh kelompok tertentu namun tidak berpengaruh terhadap jalannya Pilkada.” (hasil wawancara pada tanggal 17 Mei 2009).

Informasi selanjutnya yang penulis peroleh dari aktivis pemantau Pilkada menyatakan sebagai berikut:

“Keadaan kamtibmas di Kota Bau-Bau selama masa persiapan dan pelaksanaan Pilkada sangat kondusif. Aktivitas para kontestan dan pendukungnya tidak mengalami hambatan. Hal ini karena kesiapan aparat keamanan dan juga karena kesadaran masyarakat yang relatif tinggi.” (hasil wawancara dengan aktivis Lembaga Independen Tim Monitoring, tanggal 7 Mei 2009).

Berdasarkan penjelasan dari beberapa informan di atas dapat disimpulkan bahwa dari aspek kamtibmas, masyarakat Kota Bau-Bau relatif aman dan tertib. Kondisi kamtibmas ini memungkinkan jalannya seluruh tahapan Pilkada secara damai. Meskipun ada berbagai kasus kejahatan dan pelanggaran yang dilaporkan ke kepolisian, namun secara umum hal tersebut tidak menjadi ancaman dan gangguan bagi semua pihak yang berkepentingan dengan Pilkada. Kondisi lingkungan yang ketiga yang diamati dalam penelitian ini adalah kondisi ekonomi daerah dan

masyarakat. Faktor ini dapat menjadi motivator atau higienis terutama ketika pemerintah yang sedang berkuasa atau calon incumbent mengklaim kemajuan ekonomi daerah saat ini sebagai prestasi mereka. Sebaliknya, kondisi ekonomi dapat menjadi kendala serius ketika kondisi kemiskinan dan ketimpangan dimanfaatkan oleh calon lainnya untuk mengklaim bahwa pemerintah yang sedang berkuasa saat ini tidak berhasil dan perlu diganti dengan pemerintahan baru, atau ketika warga pemilih yang berstatus miskin dijanjikan imbalan uang asalkan memilih calon tertentu.

Seperti yang telah diutarakan, daerah Kota Bau-Bau telah mengalami kemajuan pesat dalam beberapa tahun terakhir. Bau-Bau tumbuh sebagai lokomotif pembangunan perekonomian, khususnya perdagangan dan jasa bagi kabupaten-kabupaten maupun pulau-pulau sekitar. Bau-Bau yang berada di posisi strategis di lintas antara kawasan barat dan timur, daya layanannya dalam penyaluran berbagai kebutuhan sampai ke Maluku, Sulawesi Tengah, bahkan ke Papua.

Selama kurun waktu 2006-2007, nilai PDRB Atas Dasar Harga Berlaku meningkat dari Rp 1.058,54 miliar pada tahun 2006 menjadi Rp 1.254,49 miliar pada tahun 2007 atau naik sebesar Rp 195,95 miliar. Pertumbuhan ekonomi tahunan selama periode 2001-2007 sebesar 7%. Secara sektoral, tingginya laju pertumbuhan ekonomi Kota Bau-Bau selama periode ini tidak terlepas dari kinerja sektor-sektor pembentukannya yang mengalami pertumbuhan positif, kecuali sektor pertambangan dan penggalian yang mengalami kontraksi sebesar 7,89 persen. Sektor listrik, gas, dan air bersih tercatat sebagai yang paling tinggi mengalami peningkatan pada tahun 2007 dengan laju pertumbuhan sebesar 44,63 persen atau meningkat 35,29 persen dibandingkan tahun 2006. Tingginya laju pertumbuhan ekonomi di Bau-Bau juga

didukung oleh makin berkembangnya sub-sektor keuangan dan lembaga keuangan lainnya. Salah satunya adalah beroperasinya bank berskala nasional seperti Bank Muamalat, Panin Bank, dan Bank Mandiri.

Kemajuan ekonomi daerah juga tercermin secara tidak langsung dari indeks pembangunan manusia (IPM). Tahun 2006 IPM Kota Bau-Bau sebesar 70,44 dan pada tahun 2007 naik menjadi 71,00. Dari sekitar 500 kabupaten/kota yang ada di Indonesia, Kota Bau-Bau menempati urutan 180 dalam angka IPM. Indikator kemajuan ekonomi secara makro tidak selalu berarti kesejahteraan bagi seluruh masyarakat dan rumah tangga. Data rumah tangga miskin di Kota Bau-Bau tahun 2006 sebanyak 8.913 KK, terdiri dari KK miskin (6.635 KK) dan sangat miskin (2.278 KK). Selain itu terdapat 6.409 KK hampir miskin. Fenomena kemiskinan di Kota Bau-Bau nampak dalam aktivitas ekonomi di seputar Pantai Kamali, Kawasan Stadion Betoambari dan lokasi Lembah Hijau. Kawasan tersebut menjadi sentra aktivitas para Pedagang Kaki Lima. Persoalan terkait dengan eksistensi pedagang kaki lima adalah penertiban karena seringkali dianggap mengganggu ketertiban kota. Sehubungan dengan kondisi ekonomi masyarakat Kota Bau-Bau, penulis memperoleh informasi sebagai berikut:

“Kondisi ekonomi sebagian masyarakat cukup baik, tetapi sebagian lainnya bersifat rentan. Banyak rumah tangga miskin, hidupnya serba kekurangan. Kondisi kehidupan mereka dimanfaatkan oleh para kontestan dan pendukungnya, mereka mudah dipenagruhi dengan uang dan beras.”
(wawancara dengan Ketua Panwas Kota Bau-Bau, 23 April 2009).

Penjelasan yang sama penulis peroleh dari Ketua KPUD yang menyatakan

sebagai berikut:

“Banyak rumah tangga miskin dan warga yang tidak memiliki pekerjaan tetap. Kondisi kehidupan mereka dijadikan alat kampanye dari para calon. Sebagian

dari mereka terpengaruh oleh cara-cara kampanye yang tidak wajar seperti *money politic* dan bagi-bagi beras." (Hasil wawancara tanggal 5 Mei 2009).

Penjelasan kedua informan di atas menunjukkan bahwa karakteristik ekonomi masyarakat di Kota Bau-Bau kurang kondusif terhadap jalannya aktivitas Pilkada secara fair. Kondisi kemiskinan yang membelenggu sebagian masyarakat dimanfaatkan sebagai alat kampanye, yang sebagian di antaranya menggunakan cara-cara yang tidak fair. Informasi selanjutnya yang penulis peroleh dari aktivis pemantau Pilkada menyatakan sebagai berikut:

"Banyak rumah tangga miskin dan pekerja informal di pasar yang karena kemiskinannya mudah terjebak dalam perangkap para pendukung kontestan. Sebagian dari mereka menentukan pilihannya berdasarkan jumlah uang yang diperoleh atau jumlah beras yang diterima. Mereka tidak menggunakan kecerdasannya untuk berpikir jangka panjang karena yang terpenting dari mereka adalah apa yang nyata pada hari ini." (hasil wawancara dengan aktivis Lembaga Independen Tim Monitoring, tanggal 7 Mei 2009).

Berdasarkan penjelasan dari beberapa informan di atas dapat disimpulkan bahwa kondisi ekonomi masyarakat Kota Bau-Bau relatif rentan terhadap Pilkada yang tidak fair. Di satu sisi terdapat fenomena kemiskinan yang meluas, dan di sisi lain ada kecenderungan para pendukung kontestan untuk memanfaatkan situasi kemiskinan tersebut dengan menggunakan cara-cara yang melanggar norma yang berlaku untuk memperoleh dukungan. Selain mengumpulkan informasi dari para informan tersebut di atas, penulis juga menanyakan kepada responden. Hasil pengolahan kuesioner mengenai kondisi lingkungan ini penulis sajikan dalam bentuk angka indeks analisis nilai rata-rata yang diperoleh dari penjumlahan nilai rata-rata tertimbang unsur yang dinilai. Tabel lengkap jawaban responden dicantumkan pada

Tabel berikut memperlihatkan nilai rata-rata dan persentase jawaban per indikator kondisi lingkungan.

Tabel 4.7 Nilai Rata-rata dan Persentase Jawaban per Indikator Kondisi Lingkungan.

No.	Indikator	Total Skor Jawaban	Nilai Rata-rata Tertimbang	Persentase
1.	Dukungan kondisi sosial budaya	161	0,84	36,52
2.	Keterjaminan kamtibmas	179	0,93	40,43
3.	Dukungan kondisi ekonomi masyarakat	102	0,53	23,04
	Total	442	2,30	100,00

Sumber: Hasil olahan kuesioner.

Berdasarkan tabel 4.7 di atas, jawaban responden tentang indikator-indikator kondisi lingkungan sebagai berikut.

- (1) Indikator dukungan kondisi sosial budaya, total jawaban responden 161, nilai rata-rata tertimbang 0,84 dan persentase terhadap nilai rata-rata kondisi lingkungan adalah 36,52%.
- (2) Indikator keterjaminan kamtibmas, total jawaban responden 179, nilai rata-rata tertimbang 0,93 dan persentase terhadap nilai rata-rata kondisi lingkungan adalah 40,43%.
- (3) Indikator dukungan kondisi ekonomi, total jawaban responden 102, nilai rata-rata tertimbang 0,53 dan persentase terhadap nilai rata-rata kondisi lingkungan adalah 23,04%.

Dari hasil penjumlahan nilai rata-rata tertimbang ketiga unsur diperoleh nilai rata-rata kondisi lingkungan sebesar 2,30. Jika angka ini diletakkan dalam 3 kategori kualitas yang terentang dari skala 1 (*Kurang Baik*) sampai 3 (*Baik*) maka indeks

kondisi lingkungan di Kota Bau-Bau tahun 2007 tergolong "Cukup". Kondisi lingkungan yang relatif baik adalah terjaminnya kamtibmas, sedangkan yang rentan adalah kondisi ekonomi masyarakat. Ini menunjukkan bahwa karakteristik lingkungan belum optimal untuk mendukung pelaksanaan tugas Panwas dalam pengawasan Pilkada.

3. Karakteristik Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia yang dimaksudkan di sini adalah anggota Panwas Pilkada. Untuk dapat melaksanakan tugas pengawasan dengan baik, diperlukan sumber daya manusia yang memenuhi persyaratan kualitas kesehatan, pengetahuan, komitmen dan integritas yang tinggi. Persyaratan kualitas SDM anggota Panwas tergambar dari persyaratan keanggotaan Panwas Pilkada sebagaimana diatur pada pasal 107 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005.

Persyaratan kualitas kesehatan ditetapkan dengan surat keterangan dokter pemerintah yang menjelaskan keadaan sehat jasmani dan rohani. Penulis memperoleh informasi bahwa "semua anggota Panwas Pilkada memenuhi persyaratan kesehatan. Surat keterangan dokter menjadi syarat wajib dalam pendaftaran sebagai anggota Panwas" (hasil wawancara dengan Ketua Panwas Kota Bau-Bau, 23 April 2009).

Pengetahuan yang disyaratkan dalam pasal 107 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 adalah pengetahuan tentang partai politik dan pemilihan umum. Informasi yang penulis peroleh menyatakan sebagai berikut:

"Semua anggota Panwas memiliki pengetahuan yang memadai tentang partai politik dan pemilihan umum. Tentu tingkatannya bervariasi sesuai pendidikan dan pengalaman masing-masing. Penilaian tentang pengetahuan dilakukan anggota DPRD melalui wawancara. Anggota DPRD yang menyeleksi anggota Panwas Pilkada." (hasil wawancara dengan Ketua Panwas Kota Bau-Bau, 23 April 2009).

Komitmen yang disyaratkan dalam pasal 107 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 adalah komitmen terhadap penegakan demokrasi. Sedangkan integritas tidak memiliki batasan yang tegas. Secara umum integritas menunjuk pada satunya kata dan perbuatan. Informasi yang penulis peroleh menyatakan sebagai berikut:

“Semua anggota Panwas memiliki komitmen yang kuat untuk menegakkan demokrasi dan memiliki integritas pribadi yang kuat. Hal ini terbukti dari hasil seleksi yang dilakukan anggota DPRD melalui wawancara. Anggota Panwas yang lolos seleksi adalah yang memiliki komitmen dan integritas yang lebih tinggi dibandingkan dengan peserta lainnya.” (hasil wawancara dengan Ketua Panwas Kota Bau-Bau, 23 April 2009).

Penjelasan yang penulis peroleh dari Ketua KPUD menyatakan sebagai berikut:

“Dari aspek sumber daya manusia, sepengetahuan saya Panwas memiliki kualitas yang memadai untuk melaksanakan tugas pengawasan, namun belum maksimal. Anggota Panwas saya lihat semuanya enerjik, pengetahuan dan komitmen terhadap tugas saya kira secara umum baik, namun dari sisi integritas masih ada kendala. Ini terlihat dari perbedaan-perbedaan pola tindakan mereka ketika menghadapi pelanggaran yang dilakukan oleh kontestan yang berbeda.” (Hasil wawancara tanggal 5 Mei 2009).

Penjelasan kedua informan di atas menunjukkan bahwa karakteristik sumber daya manusia anggota Panwas Pilkada Kota Bau-Bau cukup baik namun belum maksimal. Ada kelemahan-kelemahan sumber daya manusia misalnya dari aspek pengetahuan dan integritas, hal ini terlihat dari pola-pola tindakan mereka dalam merespons pelanggaran. Informasi lainnya yang penulis peroleh dari Sekretaris PPK Kecamatan Wolio menyatakan bahwa:

“Dari aspek kesehatan, komitmen dan integritas, saya lihat semua anggota Panwas cukup baik. Kecuali dari aspek pengetahuan, saya lihat sebagian mereka tidak paham dengan tugas-tugas pengawasan. Persyaratan tingkat pendidikan dan pekerjaan saja tidak cukup untuk diangkat menjadi anggota Panwas Pilkada, perlu ditambah persyaratan lain seperti pengalaman kerja yang relevan.” (hasil wawancara pada tanggal 17 Mei 2009).

Informasi selanjutnya yang penulis peroleh dari aktivis pemantau Pilkada menyatakan sebagai berikut:

“Kondisi kesehatan dan komitmen anggota Panwas saya lihat sudah memadai untuk melaksanakan tugas pengawasan Pilkada. Namun dari aspek pengetahuan dan integritas saya lihat banyak kelemahan. Teknis pengawasan tidak dikuasai, sebagian dari mereka juga tidak netral dalam menyikapi pelanggaran Pilkada.” (hasil wawancara dengan aktivis Lembaga Independen Tim Monitoring, tanggal 7 Mei 2009).

Berdasarkan penjelasan dari beberapa informan di atas dapat disimpulkan bahwa karakteristik sumber daya anggota Panwas Kota Bau-Bau, dari aspek tertentu sudah cukup memadai namun dari aspek lainnya masih ada kendala. Kelemahan yang dilihat oleh para informan penelitian adalah pada aspek integritas dan pengetahuan teknis. Selanjutnya, berikut ini penulis sajikan hasil pengolahan kuesioner mengenai karakteristik sumber daya manusia anggota Panwas dalam bentuk angka indeks analisis nilai rata-rata yang diperoleh dari penjumlahan nilai rata-rata tertimbang unsur yang dinilai. Tabel lengkap jawaban responden dicantumkan pada Lampiran. Tabel berikut memperlihatkan nilai rata-rata dan persentase jawaban per indikator karakteristik sumber daya manusia anggota Panwas.

Tabel 4.8 Nilai Rata-rata dan Persentase Jawaban per Indikator Karakteristik Sumber Daya Manusia Anggota Panwas.

No.	Indikator	Total Skor Jawaban	Nilai Rata-rata Tertimbang	Persentase
1.	Kondisi kesehatan	171	0,67	29,13
2.	Pemilikan pengetahuan teknis	143	0,56	24,35
3.	Tingkat komitmen kerja	152	0,59	25,65
4.	Tingkat integritas	123	0,48	20,87
	Total	589	2,30	100,00

Berdasarkan tabel 4.8 di atas, jawaban responden tentang indikator-indikator karakteristik sumber daya manusia anggota Panwas sebagai berikut.

- (1) Indikator kondisi kesehatan, total jawaban responden 171, nilai rata-rata tertimbang 0,67 dan persentase terhadap nilai rata-rata karakteristik sumber daya manusia anggota Panwas adalah 29,13%.
- (2) Indikator pemilikan pengetahuan teknis, total jawaban responden 143, nilai rata-rata tertimbang 0,56 dan persentase terhadap nilai rata-rata karakteristik sumber daya manusia anggota Panwas adalah 24,35%.
- (3) Indikator tingkat komitmen kerja, total jawaban responden 152, nilai rata-rata tertimbang 0,59 dan persentase terhadap nilai rata-rata karakteristik sumber daya manusia anggota Panwas adalah 25,65%.
- (4) Indikator tingkat integritas, total jawaban responden 123, nilai rata-rata tertimbang 0,48 dan persentase terhadap nilai rata-rata karakteristik sumber daya manusia anggota Panwas adalah 20,87%.

Dari hasil penjumlahan nilai rata-rata tertimbang keempat unsur diperoleh nilai rata-rata karakteristik sumber daya manusia sebesar 2,30. Jika angka ini diletakkan dalam 3 kategori kualitas yang terentang dari skala 1 (*Kurang Baik*) sampai 3 (*Baik*) maka indeks karakteristik sumber daya manusia tergolong "*Cukup*". Kelemahan sumber daya manusia anggota Panwas nampak pada aspek integritas dan pemilikan pengetahuan teknis. Ini menunjukkan bahwa karakteristik sumber daya manusia anggota Panwas belum sepenuhnya dapat mendukung pelaksanaan tugas Panwas secara efektif.

4. Gaya Manajemen

Panwas Pilkada sebagai suatu organisasi memiliki pimpinan dan anggota. Pimpinan menjadi pengarah dari keseluruhan pola interaksi baik dalam penyusunan rencana/strategi dan komunikasi keputusan organisasi Panwas Pilkada. Dalam proses penyusunan rencana/strategi organisasi, manajer dapat menerapkan gaya yang bergerak pada dua ujung kontinum otoritas atasan dan kebebasan bawahan, yaitu: otoriter dan demokratis. Pada ujung kontinum otoriter, manajer yang membuat keputusan sedangkan kebebasan bawahan terlalu sempit. Sebaliknya pada ujung kontinum demokratis, manajer mengizinkan bawahan melakukan fungsi-fungsi pemimpin dalam batas-batas tertentu. Informasi yang penulis peroleh menyatakan bahwa:

“Semua anggota Panwas memiliki kedudukan yang sama. Pimpinan itu lebih sebagai fasilitator saja dari keseluruhan proses internal dan sebagai wakil organisasi secara eksternal.” (hasil wawancara dengan Ketua Panwas Kota Bau-Bau, 23 April 2009).

Penjelasan yang penulis peroleh dari Ketua KPUD menyatakan sebagai berikut:

“Pengambilan keputusan internal Panwas setahu saya bersifat kolektif, selalu ada rapat lengkap untuk mengambil keputusan. Ketua dan anggota mempunyai tanggung jawab yang sama untuk menyukseskan Pilkada.” (Hasil wawancara tanggal 5 Mei 2009).

Penjelasan kedua informan di atas menunjukkan bahwa gaya pengambilan keputusan dalam organisasi Panwas relatif terbuka. Hal ini terlihat dari media pengambilan keputusan yaitu rapat lengkap. Informasi lainnya yang penulis peroleh dari Sekretaris PPK Kecamatan Wolio menyatakan bahwa:

“Gaya pengambilan keputusan Panwas saya lihat relatif terbuka dan demokratis. Yang tandatangani keputusan memang Ketua, tetapi pengambilan keputusannya

selalu melibatkan anggota seluruhnya.” (hasil wawancara pada tanggal 17 Mei 2009).

Informasi selanjutnya yang penulis peroleh dari aktivis pemantau Pilkada menyatakan sebagai berikut:

“Gaya pengambilan keputusan Panwas terbuka dan demokratis, mengutamakan musyawarah dan mufakat.” (hasil wawancara dengan aktivis Lembaga Independen Tim Monitoring, tanggal 7 Mei 2009).

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa gaya pengambilan keputusan organisasi Panwas Pilkada kondusif untuk teraktualisasikannya seluruh potensi dan kemampuan anggota Panwas dalam menjalankan tugasnya mengawasi seluruh tahapan Pilkada. Gaya manajemen berkenaan dengan komunikasi keputusan juga dapat bergerak pada dua ujung kontinum. Di satu sisi, manajer mengandalkan komunikasi yang searah dari atas ke bawah, cara memotivasi bawahan adalah dengan memberi ketakutan dan hukuman. Di sisi lain, manajer mengandalkan ide-ide dari bawahan, mempergunakan pendapat bawahan secara konstruktif, dan mendorong bawahan untuk ikut bertanggung jawab atas keputusan organisasi. Informasi yang penulis peroleh menyatakan bahwa:

“Kita terbuka dalam segala hal, kalau ada persoalan kita bicarakan bersama. Tidak dikenal istilah dominasi, pandangan-pandangan yang konstruktif dari anggota semuanya dihargai. Selain itu, karena kedudukan anggota Panwas setara, maka tidak ada istilah instruksi tetapi lebih sebagai konsultasi. Tanggung jawab organisasi juga bersifat kolektif.” (hasil wawancara dengan Ketua Panwas Kota Bau-Bau, 23 April 2009).

Penjelasan yang penulis peroleh dari Ketua KPUD menyatakan sebagai berikut:

“Saya lihat tidak ada batasan-batasan hirarki dalam komunikasi internal Panwas. Anggota dapat berkomunikasi langsung dengan ketua dan sesama anggota lainnya setiap saat.” (Hasil wawancara tanggal 5 Mei 2009).

Penjelasan kedua informan di atas menunjukkan bahwa gaya komunikasi dalam organisasi Panwas relatif luwes, dapat berlangsung secara diagonal. Hal ini karena tidak ada hirarki organisasi yang menjadi batas dari alur perintah.

Informasi lainnya yang penulis peroleh dari Sekretaris PPK Kecamatan Wolio menyatakan bahwa:

“Gaya komunikasi internal Panwas saya lihat sangat terbuka. Di antara anggota dengan ketua tidak ada batasan untuk berkomunikasi. Bahkan dengan masyarakatpun terbuka lebar jalur komunikasi.” (hasil wawancara pada tanggal 17 Mei 2009).

Informasi selanjutnya yang penulis peroleh dari aktivis pemantau Pilkada menyatakan sebagai berikut:

“Komunikasi internal Panwas maupun antara Panwas dengan pihak lain sangat terbuka. Tidak ada kendala hirarki dalam menghubungi Ketua maupun anggota Panwas.” (hasil wawancara dengan aktivis Lembaga Independen Tim Monitoring, tanggal 7 Mei 2009).

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa gaya komunikasi internal dan eksternal Panwas bersifat terbuka tanpa ada batas-batas hirarki. Komunikasi antara anggota dengan ketua bersifat langsung, demikian juga dengan pihak luar yang berkepentingan dengan pengawasan Pilkada dapat berkomunikasi langsung dengan anggota Panwas. Selanjutnya, berikut ini penulis sajikan hasil pengolahan kuesioner mengenai karakteristik manajemen Panwas dalam bentuk angka indeks analisis nilai rata-rata yang diperoleh dari penjumlahan nilai rata-rata tertimbang unsur yang dinilai. Tabel lengkap jawaban responden dicantumkan pada Lampiran. Tabel berikut memperlihatkan nilai rata-rata dan persentase jawaban per indikator karakteristik manajemen Panwas.

Tabel 4.9 Nilai Rata-rata dan Persentase Jawaban per Indikator Karakteristik Manajemen Panwas.

No.	Indikator	Total Skor Jawaban	Nilai Rata-rata Tertimbang	Persentase
1.	Gaya pengambilan keputusan	177	1,38	49,29
2.	Gaya komunikasi	179	1,42	50,71
	Total	356	2,80	100,00

Sumber: Hasil olahan kuesioner.

Berdasarkan tabel 4.9 di atas, jawaban responden tentang indikator-indikator karakteristik manajemen Panwas sebagai berikut.

- (1) Indikator gaya pengambilan keputusan, total jawaban responden 177, nilai rata-rata tertimbang 1,38 dan persentase terhadap nilai rata-rata karakteristik manajemen Panwas adalah 49,29%.
- (2) Indikator gaya komunikasi, total jawaban responden 179, nilai rata-rata tertimbang 1,42 dan persentase terhadap nilai rata-rata karakteristik manajemen Panwas adalah 50,71%.

Dari hasil penjumlahan nilai rata-rata tertimbang kedua unsur diperoleh nilai rata-rata karakteristik manajemen sebesar 2,80. Jika angka ini diletakkan dalam 3 kategori kualitas yang terentang dari skala 1 (*Kurang Baik*) sampai 3 (*Baik*) maka indeks karakteristik manajemen tergolong "*Baik*". Ini menunjukkan bahwa karakteristik manajemen Panwas dapat mendukung pelaksanaan tugas Panwas secara efektif.

5. Pengaruh Karakteristik Organisasi, Karakteristik Lingkungan, Karakteristik SDM, dan Karakteristik Manajemen Terhadap Kinerja Panwas Pilkada.

Di atas telah dipaparkan bagaimana kondisi empirik di lapangan tentang karakteristik organisasi, karakteristik lingkungan, karakteristik sumber daya manusia, dan karakteristik manajemen Panwas Pilkada. Masing-masing faktor tersebut mempunyai karakteristik yang berbeda-beda sebagaimana terlihat dari hasil pengolahan kuesioner. Namun demikian secara umum nampak bahwa ada faktor yang dinilai baik oleh responden, namun ada juga faktor yang hanya dinilai cukup dan bahkan kurang. Hal ini tentu akan memberikan dampak yang berbeda-beda terhadap kinerja Panwas Pilkada.

Untuk mengetahui pola hubungan kausal dan korelasional antara berbagai faktor tersebut di atas dengan kinerja Panwas maka penulis menggunakan prosedur uji regresi dan korelasi. Pengujian mencakup pengujian secara simultan melalui Uji-F maupun uji parsial dengan prosedur uji t. Ringkasan hasil perhitungan dengan fasilitas SPSS versi 15.00 sebagai berikut.

Tabel 4.10. Ringkasan Hasil Analisis Regresi Linear Berganda*Coefficient:*

-	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Keterangan
	B	Standard Error	Beta			
(Constant)	-2.735	.977		-2.799	.007	
X ₁	.207	.103	.243	2.009	.049	Signifikan
X ₂	.331	.149	.235	2.226	.030	Signifikan
X ₃	.300	.059	.455	5.060	.000	Signifikan
X ₄	.120	.176	.061	.683	.497	Tdk Signifikan
R	= .821					
R Square	= .675					
Adjusted R Square	= .653					
Probabilitas	= .000					
F Hitung	= 30.590					

- a Predictors: (Constant), Gaya_Manajemen, Karakter_SDM, Kondisi_Lingkungan, Karakter_Organisasi
 b Dependent Variable: Kinerja Panwas

Pada tabel nampak bahwa $F_{hitung} = 30.590$ dengan probabilitas $= 0,000 < \alpha = 0,05$ yang berarti bahwa karakteristik organisasi (X_1), kondisi lingkungan (X_2), karakteristik SDM (X_3) dan gaya manajemen (X_4) secara simultan berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Panwas Pilkada. Kemampuan variabel-variabel karakteristik organisasi (X_1), kondisi lingkungan (X_2), karakteristik SDM (X_3) dan gaya manajemen (X_4) dalam menerangkan variabel kinerja Panwas Pilkada (Y) dapat dilihat dari nilai koefisien adjusted R^2 yaitu sebesar 0,653 atau 65,3% yang menunjukkan bahwa sebesar 65,3% dari variasi kinerja Panwas Pilkada dipengaruhi secara bersama-sama oleh karakteristik organisasi (X_1), kondisi lingkungan (X_2), karakteristik SDM (X_3) dan gaya manajemen (X_4). Adapun sisanya yaitu sebesar 34,7% dipengaruhi oleh sebab-sebab lain (faktor epsilon) yang tidak dimasukkan

dalam model penelitian ini. Faktor-faktor lain ini lebih kecil pengaruhnya dibandingkan dengan faktor-faktor yang dimasukkan dalam model.

Berdasarkan hasil pengujian tersebut, maka hipotesis kedua yang menyatakan bahwa "Kinerja Panwas dalam penyelenggaraan Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007 dipengaruhi secara bersama-sama oleh faktor karakteristik organisasi, karakteristik lingkungan, karakteristik sumber daya manusia, dan karakteristik manajemen" terbukti atau diterima. Berdasarkan kriteria penerimaan koefisien korelasi yang telah dikemukakan sebelumnya, nilai r sebesar 0,821 menunjukkan korelasi positif yang sangat kuat antara karakteristik organisasi (X_1), kondisi lingkungan (X_2), karakteristik SDM (X_3) dan gaya manajemen (X_4) dengan variabel kinerja Panwas Pilkada (Y). Korelasi yang sangat kuat ini berarti bahwa hasil pengujian regresi di atas sangat cocok untuk memprediksi pengaruh secara simultan dari keempat variabel tersebut di atas terhadap kinerja Panwas Pilkada.

Adapun persamaan regresi linear yang diperoleh dari perhitungan tersebut di atas dapat dituliskan sebagai berikut.

$$Y = -2,735 + 0,207X_1 + 0,331X_2 + 0,300X_3 + 0,120X_4$$

Berdasarkan persamaan tersebut, nilai koefisien regresi untuk variabel karakteristik organisasi (X_1) adalah sebesar 0,207, kondisi lingkungan (X_2) sebesar 0,331, karakteristik SDM (X_3) sebesar 0,300 dan gaya manajemen (X_4) adalah sebesar 0,120. Pengaruh secara parsial dari keempat variabel di atas terhadap efektivitas pengelolaan pendapatan asli daerah dapat dilihat melalui nilai t yang tertera pada tabel di atas, masing-masing sebagai berikut.

- (1) Nilai t hitung variabel karakteristik organisasi (X_1) sebesar 2.009 dengan tingkat signifikansi 0,049 ($p < 0,05$) sehingga dapat disimpulkan bahwa variabel X_1 berpengaruh signifikan terhadap kinerja Panwas Pilkada.
- (2) Nilai t hitung variabel kondisi lingkungan (X_2) sebesar 2,226 dengan tingkat signifikansi 0,030 ($p < 0,05$) sehingga dapat disimpulkan bahwa variabel X_2 berpengaruh signifikan terhadap kinerja Panwas Pilkada.
- (3) Nilai t hitung variabel karakteristik SDM (X_3) sebesar 5.060 dengan tingkat signifikansi 0,000 ($p < 0,05$) sehingga dapat disimpulkan bahwa variabel X_3 berpengaruh signifikan terhadap kinerja Panwas Pilkada.
- (4) Nilai t hitung variabel karakteristik manajemen (X_4) sebesar 0,583 dengan tingkat signifikansi 0,497 ($p > 0,05$) sehingga dapat disimpulkan bahwa variabel X_4 tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja Panwas Pilkada.

Berdasarkan hasil pengujian secara parsial tersebut, ternyata ada 3 variabel yang berpengaruh signifikan, yaitu karakteristik organisasi (X_1), kondisi lingkungan (X_2), dan karakteristik SDM (X_3). Adapun variabel gaya manajemen (X_4) secara parsial pengaruhnya tidak signifikan. Melihat nilai t test untuk variabel-variabel yang berpengaruh signifikan tersebut di atas maka urutan tingkat pengaruhnya berturut-turut dari yang terkuat adalah karakteristik sumber daya manusia (X_3), kemudian kondisi lingkungan (X_2), dan terakhir adalah karakteristik organisasi (X_1).

Hal tersebut menunjukkan bahwa di antara 3 faktor yang berpengaruh signifikan terhadap kinerja Panwas Pilkada, yang paling penting adalah karakteristik sumber daya manusia, kemudian kondisi lingkungan, dan terakhir karakteristik organisasi.

Dengan demikian penerimaan hipotesis kedua tidak berlaku untuk variabel keempat yaitu gaya manajemen. Temuan penelitian ini memperkuat teori mengenai pengawasan terhadap Pilkada, pengawasan dan demokrasi, maupun pengawasan dalam organisasi secara umum yang telah dikemukakan oleh para pakar. Teori mengenai pengaruh pengawasan dalam pilkada langsung yang dikemukakan oleh Sugiarto (2009:3) menyatakan bahwa legalitas pemilu dan pilkada ditentukan oleh implementasi pengawasan, baik pengawasan atas pelaksanaan tahapan pemilu, penyelenggaraan pemilu maupun sosialisasi pemilu. Temuan penelitian ini membuktikan bahwa kelemahan-kelemahan dalam implementasi pengawasan oleh Panwas Pilkada telah menimbulkan dampak yang tidak dikehendaki yaitu rendahnya kualitas Pilkada dilihat dari aspek proses. Dari aspek proses, Pilkada menyiratkan beberapa kelemahan mendasar terutama tidak berjalannya pendidikan politik bagi warga.

Temuan penelitian ini juga memperkuat teori mengenai pengawasan dalam sistem demokrasi yang dikemukakan oleh Rauf (2009:1) yang menyatakan bahwa apabila seorang pejabat atau lembaga tidak diawasi, dapat dipastikan pejabat atau lembaga tersebut akan melakukan penyelewengan kekuasaan. Konsep *check and balances* (pengawasan dan keseimbangan) memainkan peranan penting dalam demokrasi. Demokrasi, melalui berbagai peraturan perundangan, memaksakan adanya pengawasan terhadap semua pejabat dan lembaga, tidak hanya sekedar untuk berdemokrasi, tetapi untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan yang memberi manfaat bagi rakyat. Dalam konteks ini terlihat bahwa demokrasi adalah sebuah sistem yang ingin mengendalikan sifat-sifat dan naluri manusia sehingga para

penyelenggara negara dapat dicegah memenuhi kepentingan pribadi mereka sendiri dalam menjalankan kewenangan yang diberikan negara. Temuan penelitian ini membuktikan bahwa sistem pengawasan yang diterapkan oleh Panwas tidak dapat mendeteksi secara dini pelanggaran Pilkada dan tidak menemukan sebab-sebab dari timbulnya pelanggaran tersebut. Akibatnya timbul perilaku yang tidak konsisten dengan aturan-aturan yang ada dalam berbagai tahapan Pilkada. Harapan bahwa melalui Pilkada dapat dicapai pergantian pemimpin secara reguler dan dapat diperoleh pemimpin yang aspiratif masih sulit diwujudkan. Fenomena kemenangan calon *incumbent* dalam Pilkada dengan mudah dapat melanggengkan kekuasaan bukan hanya pada level politik tetapi juga pada level birokratik.

Temuan penelitian ini juga memperkuat teori mengenai pengawasan yang dikemukakan oleh Erawan dan Yasadhana (2004:7) yang menyatakan bahwa pengawasan merupakan *early warning system* (sistem peringatan dini) dalam proses manajemen. Pengawasan memberi "tanda bahaya" jika terjadi penyimpangan atau ancaman terhadap pencapaian tujuan pemerintahan daerah. Hasil penelitian ini membuktikan bahwa pengawasan yang dijalankan oleh Panwas Pilkada belum efektif, strategi dan metode pengawasan yang diterapkan tidak tuntas sehingga hasil yang dicapai tidak maksimal. Panwas Pilkada tidak berorientasi pada sebab-sebab terjadinya pelanggaran sehingga rekomendasi yang disampaikan tidak dapat mencegah berulangnya pelanggaran yang sama. Secara akumulatif, kelemahan ini menghasilkan proses Pilkada yang kurang memberikan pendidikan bagi banyak warga. Pengawasan Pilkada oleh Panwas tidak dapat diantisipasi adanya penyimpangan, penyalahgunaan, dan mendeteksi apakah kegiatan yang sedang dan

sudah dilaksanakan telah mencapai hasil sesuai yang direncanakan semua, atau sekurang-kurangnya tidak menyimpang dari apa yang digariskan.

Pengawasan bukanlah fungsi manajemen yang dapat dijalankan dengan mudah. Berbagai faktor internal maupun eksternal organisasi dapat mempengaruhi keberhasilan pengawasan. Penelitian ini membuktikan bahwa ada sekurang-kurangnya 4 faktor yang berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja pelaksanaan tugas Panwas, yaitu karakteristik organisasi, karakteristik lingkungan, karakteristik SDM, dan karakteristik manajemen.

Secara simultan ke-4 faktor tersebut berpengaruh nyata (signifikan) terhadap kinerja Panwas. Besaran pengaruhnya adalah 65,3% yang menunjukkan bahwa sebesar 65,3% dari variasi kinerja Panwas Pilkada dipengaruhi secara bersama-sama oleh karakteristik organisasi (X_1), kondisi lingkungan (X_2), karakteristik SDM (X_3) dan gaya manajemen (X_4). Hanya 34,7% dari variasi kinerja Panwas yang dipengaruhi oleh sebab-sebab lain (faktor epsilon).

Temuan penelitian ini memperkuat teori mengenai kinerja organisasi yang dikemukakan oleh Steers (1985:8) yang menyatakan bahwa kinerja organisasi dipengaruhi oleh 4 faktor yaitu: karakteristik organisasi, karakteristik lingkungan, karakteristik sumber daya manusia, dan karakteristik manajemen. Hasil penelitian ini menemukan bahwa di antara ke-4 faktor tersebut ada yang kurang optimal. Kondisi dari masing-masing faktor tersebut tergambar dari indeks persepsi responden yang menunjukkan sebagai berikut.

- (1) Karakteristik organisasi dengan nilai rata-rata sebesar 2,09 atau tergolong "Cukup".

- (2) Kondisi lingkungan dengan nilai rata-rata sebesar 2,30 atau tergolong "Cukup".
- (3) Karakteristik SDM anggota Panwas dengan nilai rata-rata sebesar 3,07 atau tergolong "Baik".
- (4) Gaya manajemen dengan nilai rata-rata sebesar 2,78 atau tergolong "Baik".

Kelemahan yang menonjol adalah pada karakteristik organisasi. Temuan penelitian menunjukkan bahwa Panwas tidak memiliki standarisasi perilaku dan desentralisasi kewenangan. Ketiadaan standarisasi perilaku dapat berakibat tidak seragamnya respons yang diberikan oleh setiap anggota Panwas terhadap persoalan yang terjadi berulang-ulang. Hal ini tentunya akan mudah mengarah pada subyektivitas perilaku yang mudah mengundang kecurigaan pihak-pihak yang bersinggungan dalam proses Pilkada. Selanjutnya, ketiadaan desentralisasi kewenangan akan mengarah pada kelambanan respons organisasi. Masalah yang berkaitan dengan tugas Pokja tertentu tidak akan selesai di tingkat Pokja karena harus selalu melalui rapat lengkap untuk membuat keputusan. Hal ini selain menciptakan kelambanan juga dapat membuat kreativitas tidak berkembang di dalam organisasi.

Temuan penelitian konsisten dengan teori mengenai struktur organisasi yang dikemukakan oleh Robbins (1994:106) yang menyatakan bahwa organisasi akan memperoleh keuntungan dari pengaturan perilaku para pegawai. Standarisasi perilaku akan mengurangi keanekaragaman. Pada sisi lain, makin besar formalisasi makin sedikit pula kebijakan yang diminta dari pemegang jabatan. Hal ini relevan karena kebijakan memerlukan biaya.

Kelemahan yang kedua adalah pada kondisi lingkungan. Faktor lingkungan yang kurang kondusif bagi pengawasan Pilkada adalah tingkat kemiskinan yang

membelenggu sebagian masyarakat dan kondisi sosial budaya yang relatif toleran terhadap berbagai bentuk pelanggaran Pilkada. Temuan penelitian ini memperkuat teori yang dikemukakan oleh Hardjito (1997:65) yang mengemukakan bahwa keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuannya dipengaruhi antara lain oleh lingkungan. Temuan penelitian ini juga memperkuat teori Komberly dan Rottman dalam Gibson (1996: 32) yang berpendapat bahwa efektivitas organisasi ditentukan oleh lingkungan di luar organisasi. Demikian juga dengan teori yang dikemukakan oleh Steers (1985:8) yang mengemukakan empat faktor yang berpengaruh terhadap kinerja organisasi di mana salah satunya adalah karakteristik lingkungan.

Secara umum temuan penelitian ini membuktikan bahwa pengawasan merupakan instrumen penting bagi proses Pilkada, proses demokrasi, dan bagi keberhasilan organisasi pemerintahan. Selanjutnya untuk mencapai kinerja pengawasan yang optimal, diperlukan dukungan faktor karakteristik organisasi, lingkungan, sumber daya manusia dan manajemen yang kondusif.

BAB V

SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

Berdasarkan temuan dan pembahasan pada Bab IV maka penulis menarik simpulan penelitian sebagai berikut.

- (1) Studi evaluasi kinerja panwas dalam pemilihan Walikota Bau-Bau dan Wakil Walikota Bau-Bau yang dikaji dari beberapa dimensi antara lain :
 - 1) Terawasinya semua bidang sasaran pengawasan, 2) Terlaksananya pengawasan sesuai norma teknis yang ditetapkan dan 3) terdeteksinya pelanggaran dan penyimpangan pada semua tahapan pilkada sangat berpengaruh pada kualitas penyelenggaraan PILKADA. Dari hasil analisa data terdapat kelemahan menjalankan tugas pengawasan oleh Panwas dalam Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007 seperti tidak mengikuti norma-norma teknis pengawasan yang efektif sehingga Panwas tidak mampu mendeteksi pelanggaran dan penyimpangan yang terjadi selama tahapan Pilwali.
- (2) Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja Panwas dalam menjalankan tugas pengawasan terhadap Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007 dipengaruhi secara simultan oleh faktor karakteristik organisasi, kondisi lingkungan, karakteristik sumber daya manusia, dan gaya manajemen. Keempat faktor tersebut secara simultan berpengaruh besar terhadap kinerja Panwas Pilkada. Korelasi antara keempat faktor tersebut dengan kinerja Panwas Pilkada adalah positif dan sangat kuat yang ditunjukkan dengan nilai R (koefisien korelasi) sebesar 0,821.

Namun demikian secara parsial dari ke-4 faktor tersebut hanya 3 faktor yang berpengaruh signifikan, yaitu karakteristik organisasi, karakteristik lingkungan, dan karakteristik sumber daya manusia. Adapun gaya manajemen secara parsial tidak berpengaruh signifikan. Dari ke-3 faktor yang berpengaruh secara parsial tersebut, faktor yang paling penting adalah karakteristik organisasi.

B. Saran

Berdasarkan simpulan penelitian di atas maka penulis mengemukakan beberapa saran sebagai berikut.

- (1) Perlu memperkuat ekstensi Panwas sebagai instrumen organisasional untuk menjamin keberhasilan Pilkada, yang demokrasi, serta memperkuat institusi Panwas, dengan menetapkan prosedur operasional baku (*standard operational procedures*) yang komprehensif mengenai pengawasan Pilkada.
- (2) Guna mengurangi faktor-faktor resiko panwas terhadap aktivitas kontestan Pilkada dan pendukungnya diperlukan pemahaman yang kooperatif dalam menjalankan tugas dan perlu bersandar pada nilai-nilai sosial budaya lokal yang mendukung keharmonisan dan integrasi sosial ditekankan pada memberdayakan dan mencerdaskan masyarakat terutama masyarakat miskin dan pekerja informal.
- (3) Guna lebih menjamin kinerja Panwas, yang berkualitas dalam PILKADA perlu memperketat persyaratan kualitas SDM bagi anggota Panwas ditingkatkan dan diperluas serta didasarkan pada kriteria yang obyektif,

- (4) Perlu pembenahan dalam proses seleksi anggota PILKADA dan dilakukan oleh institusi yang memiliki kompetensi dan independen, tidak dilaksanakan oleh institusi politik.

UNIVERSITAS TERBUKA

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku :

- Amal, I. (2009). Catatan Pengiring/Kata Pengantar pada buku *Berhutang Pada Rakyat*. Diambil 03-03-2009 dari situs World Wide Web <http://www.chaidir.com/>
- Andraeni, N. N. (2003). *Pengaruh Stres Kerja Terhadap Motivasi Kerja dan Kinerja Karyawan PT HM Sampoerna Tbk Surabaya*. Tesis program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya.
- Amstrong, M. (1998). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Elex Media Kompetindo
- Asropi. (2007). *Membangun Key Performance Indicator Lembaga Pelayanan Publik. Manajemen Pembangunan (57:1)*.
- Azhari, A. F. (2004). *Reformasi Pemilu dan Agenda Konsolidasi Demokrasi: Perspektif Ketatanegaraan*. Diambil 04-03-2009 dari situs World Wide Web <http://www.eprints.ums.ac.id/>
- Bacal, R. (2002). *Performance Management*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Bochari, A. (1995). *Pengawasan Keuangan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Budiardjo, M. (2002). *HAM dan Demokrasi Masa Transisi*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Bungin, B. (2006). *Metodologi Penelitian Kuantitatif*. Jakarta: Penerbit Kencana.
- Chairullah, A. W. (2004). *Pengembangan Model Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil Pada Kantor Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Dan Dinas Di Lingkup Pertanian Kabupaten Sampang*. Tesis tidak diterbitkan. Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya.
- Darling, J.R., & Beebe, S.A. (2007). *Effective Entrepreneurial Communication in Organization Development: Achieving Excellence Based on Leadership Strategies and Values*, *Organization Development Journal*, Spring 2007.
- Dunn, W. N. (1999). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Second edition. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.,

- Dwipayana, A.A.G.N.A. (2005). *Pilkada Langsung Dan Otonomi Daerah*. Diambil 04-03-2009 dari situs World Wide Web [http://www.plod.ugm.ac.id/makalah/pilkadal dan otoda.htm](http://www.plod.ugm.ac.id/makalah/pilkadal%20dan%20otoda.htm)
- Dwiyanto, A. (1995). *Kinerja Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Makalah Tidak Dipublikasikan.
- Effendi, S. (2006). *Reformasi Administrasi. Ceramah Pada Re-entry Workshop Strategic Management of Local Authorities*. Jakarta: Badan Diklat Depdagri.
- Erawan, I. K., & Yasadhana, V. (2004). *Menentukan dan Menyepakati Lingkup Kerja Pengawasan DPRD. Dalam Akuntabilitas Publik dan Fungsi Pengawasan DPRD*. Jakarta: Sekretariat Nasional Adeksi.
- Felix. (2007). *Massa Minta Pilwali Diundur*. *Surat Kabar Kendari Ekspres*, Edisi 09-19-2007.
- Gibson, J.L., Ivancevich, J.M. dan Donnelly Jr., J.H. (1996). *Organisasi: Perilaku, Struktur, Proses*. Jilid I. Jakarta: Binarupa Aksara.
- Handoko, T.H. (2001). *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: BPFE Press.
- Harsono. (1998). *Perspektif Pengawasan dalam Manajemen Pembangunan Nasional Memasuki Abad XXI*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Haryono, S. (2004). *DP3: Salah Satu Indikator Akuntabilitas Internal Unit Kerja Organisasi*, *Buletin Pengawasan*, (45:2).
- Herujito, Y.M. (2001). *Dasar-dasar Manajemen*. Jakarta: Grasindo.
- Hidayat, K. (2005). *Pilkada Perlu Diawasi Serius*. Diambil 04-03-2009 dari situs World Wide Web <http://www.tempointeractive.com/>
- Ittner, C. D. dan Larcker, D. F. (1998). *"Innovations in Performance Measurement: Trends and Research Implications"*. Diambil 07-07-2009 dari situs World Wide Web <http://www.ssrn.com/>
- Keban, Y.T. (2000). *Good Governance dan Capacity Building sebagai Indikator Utama dan Fokus Penilaian Kinerja Pemerintahan*. Makalah Seminar. Diambil 04-03-2009 dari situs World Wide Web <http://www.bappenas.go.id>.
- Kiefer, K. (2008). *A Definition of Evaluation*. Diambil tanggal 04-03-2009 dari situs World Wide Web <http://www.writing.colostate.edu/guides/processes/evaluate/pop2a.cfm>

- Kleden, I. (2009). "Ceck List" Demokrasi. Diambil tanggal 04-04-2009 dari situs World Wide Web http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=1450&coid=3&caid=22&gid=2
- Kraft, M. E., & Furlong, S.R. (2004). *Public Policy: Politics, Analysys, and Alternatives*. Washington: CQ Press.
- Lincoln, Y. & Guba, E. G. (1984). *Naturalistic Inquiry*. London: Beverlly Hills, Sage Publications.
- Mahendra, A.A.O. (2005). *Pilkada di Tengah Konflik Horisontal*. Jakarta: Millennium Publisher.
- Malsad, G. S. (2007). Definisi Demokrasi. Diambil 04-03-2009 dari situs World Wide Web <http://www.gredinov.phpnet.us/>
- Mardiasmo. (2005). *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Penerbit Andi
- Margaretha, M., dan Saragih, S. (2008). *Employee Engagemen*: Upaya Peningkatan Kinerja Organisasi. Makalah disampaikan pada The 2nd National Conference UKWMS, Surabaya, 6 September 2008.
- Ma'rifah, D. (2004). *Pengaruh Motivasi kerja dan Budaya Organisasi Terhadap Kinerja Pekerja Sosial pada Unit Pelaksana Teknis Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur*. Tesis program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya.
- Mawardi, I. (2008). *Anatomi Konflik Dalam Pilkada*. Diambil 05-03-2009 dari situs World Wide Web <http://www.blogspot.com/2008>
- Miles, B. M. & Huberman, A.M. (1992). *Analisa Data Kualitatif*. Jakarta: UI Press.
- Muslimin, A.(2008). Pilkada Tak Lepas Dari Industri Politik. Diambil 04-03-2009 dari situs World Wide Web <http://www.syabab.com/>
- Nalenan, J. C. (2008). *Misteri Jumlah Pilkada*. Diambil 06-03-2009 dari situs World Wide Web <http://www.klikpilkada.blogspot.com/2008/07/>
- Nawawi, H. (1998). *Sumber Daya Manusia untuk Bisnis yang Kompetitif*. Jakarta: Prenhalindo.
- Ndraha, T. (1989). *Konsep Administrasi dan Administrasi di Indonesia*. Jakarta, Bina Aksara.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1996). *Mewirausahakan Birokrasi: Mentransfer Semangat Wirausaha ke Dalam Sektor Publik*. Jakarta: Lembaga PPM.

- Osborne, D., & Plastrik, P. (2000). *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*. Jakarta: Penerbit PPM
- Penot. (2008). Definisi Kinerja dan Pengukuran Kinerja Akuntansi Sektor Publik. Diambil 04-03-2009 dari situs World Wide Web <http://www.one.indoskripsi.com/category/mata.../akuntansi-sektor-publik?>
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Pola Organisasi Dan Tata Kerja Sekretariat Badan Pengawasan Pemilihan Umum Dan Sekretariat Panitia Pengawas.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2005 Tentang Pedoman Bagi Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.
- PLOD-UGM dan Depdagri (2005). Rapid Evaluation Pilkada 2005: Evaluasi dan Rekomendasi Penyelenggaraan Pilkada 2005. *Laporan Penelitian*. Yogyakarta: UGM.
- Poage, (2009). Evaluasi Kinerja. Diambil 20 September 2009 dari situs World Wide Web Sunday, 05 April 2009
- Prayitno, A. B. (2008). Mewujudkan Pilkada Berkualitas. Diambil 04-03-2009 dari situs World Wide Web <http://www.cetak.bangkapos.com/>
- Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia (2007). Pemilihan Kepala Daerah. Diambil 20 September 2009 dari situs World Wide Web <http://www.parlemen.net>
- Rauf, M. (2009). Analisis Politik Polemik Pengawasan Komisi Yudisial. Diambil 01-04-2009 dari situs World Wide Web <http://www.suarakarya-online.com/>
- Rosidah. (2003). Pengaruh Kompetensi Sumber Daya Manusia Terhadap Kinerja PT. Cheil Jedang Indonesia Di Jombang Jawa Timur. Tesis program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya.
- Samroni, I. (2008). Studi Evaluasi Atas Pelaksanaan Desentralisasi Di Indonesia. Diambil 04-03-2009 dari situs World Wide Web <http://imamsamroni.files.wordpress.com/>

- Saxena, A.P. (1986). *Produktivitas Kerja Aparat dan Pegawai Negeri Sipil*. *Prisma* (12:1).
- Schmieg, S. (2009). *Evaluasi Kinerja*. Diambil 07-07-2009 dari situs World Wide Web February 27, 2009 <http://www.WordPress.com>
- Sedarmayanti. (2007). *Manajemen Sumber Daya Manusia, Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil*. Bandung : PT.Aditama.
- Showan, Moh. (2009). *Demokrasi dan Keindonesiaan Refleksi Buat Partai-partai*. Diambil 04-03-2009 dari situs World Wide Web <http://mohshofan.blogspot.com/2009/03/demokrasi-dan-keindonesiaan-refleksi.html>
- Siagian, S. P. (1996). *Prinsip Dasar pengawasan*. Jakarta: Gunung Agung.
- Srimulyo, K. (1999). *Analisis Pengaruh Faktor-faktor Terhadap Kinerja Perpustakaan di Kotamadya Surabaya*. Tesis Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya.
- Steers, R. M. (1985). *Efektivitas Organisasi*, Jakarta: Erlangga.
- Subkhan, I. (2004). *Pemilu dan Kematangan Demokrasi*. Diambil 04-03-2009 dari situs World Wide Web <http://www2.kompas.com/>
- Sule, E.T. & Saefullah, K. (2005). *Pengantar Manajemen*. Jakarta: Kencana.
- Sugiarto, T. (2009). *Meneropong Pilkada. Refleksi untuk DKI Jakarta*. Diambil 04-03-2009 dari situs World Wide Web <http://www.analisispolitik.co.cc/paper-politik/>
- Sugiyono (2002). *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung: Alfabeta
- Syafiie, I. K., Tandjung, D., & Modeong, S. (1999). *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Tangkilisan, H.N.S. (2005). *Manajemen Publik*. Jakarta: Grasindo.
- Tarigan, A. (2000). *Human Resource Management Reform, Case Study: International Comparison in Human Resource Management Reform*. Diambil 04-03-2009 dari situs World Wide Web <http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice-reform/content.htm>

Thoyib, Moh. (1998). Analisis Pengaruh Kepuasan Kerja Terhadap Kinerja Karyawan Operasional PT Timah Pangkal Pinang Bangka Sumatera Selatan. Tesis tidak diterbitkan. Surabaya: Universitas Airlangga.

Triton, P.B. (2005). *Paradigma Baru Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta : Tugu.

Triton, P.B. (2006). *SPSS 15.0 Terapan: Riset Statistik Parametrik*. Yogyakarta : Penerbit Andi.

Undarwati, (2008). Pilgub: Menata Demokrasi Dengan Sistem Pengawasan Yang Komprehensif. Diambil 04-04-2009 dari situs World Wide Web <http://patnasunu.wordpress.com/2008/04/25/pilgub-menata-demokrasi-dengan-sistem-pengawasan-yang-komprehensif/>

Westra, P., Sutarto, & Syamsi, I. (1991). *Ensiklopedi Administrasi*. Jakarta: Gunung Agung.

Peraturan :

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

Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Penerbit Lima Bintang.

LAMPIRAN

LAMPIRAN

UNIVERSITAS TERBUKA

KUESIONER**IDENTITAS RESPONDEN**

- (1) Nama :
- (2) Jenis Jabatan :
- Panwas Kota
 - Panwas Kecamatan
 - Panwas Kelurahan

A. PERSEPSI TERHADAP KEBERHASILAN PILWALI 2007

- (1) Dalam Pilwali Kota Bau-Bau Tahun 2007 warga pemilih memiliki kebebasan penuh untuk menentukan pilihannya.
- Setuju
 - Ragu-ragu
 - Tidak Setuju
- (2) Dalam Pilwali Kota Bau-Bau Tahun 2007 warga pemilih memperoleh pendidikan politik yang logis.
- Setuju
 - Ragu-ragu
 - Tidak Setuju
- (3) Dalam Pilwali Kota Bau-Bau Tahun 2007 tidak terdengar isu money politics
- Setuju
 - Ragu-ragu
 - Tidak Setuju
- (4) Calon terpilih dalam Pilwali Kota Bau-Bau Tahun 2007 adalah calon yang diyakini kuat akan responsif terhadap kebutuhan daerah.
- Setuju
 - Ragu-ragu
 - Tidak Setuju
- (5) Calon terpilih dalam Pilwali Kota Bau-Bau Tahun 2007 adalah calon yang diyakini kuat memperhatikan aspirasi seluruh kalangan masyarakat.
- Setuju
 - Ragu-ragu
 - Tidak Setuju

- (6) Calon terpilih dalam Pilwali Kota Bau-Bau Tahun 2007 adalah calon yang diyakini memiliki kompetensi untuk memimpin daerah.
- Setuju
 - Ragu-ragu
 - Tidak Setuju

B. KINERJA PANWAS PILWALI 2007

- (7) Dalam penyelenggaraan Pilwali tahun 2007, Panwas melaksanakan seluruh item tugas yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.
- Setuju
 - Ragu-ragu
 - Tidak Setuju
- (8) Dalam melaksanakan tugas pengawasan atas penyelenggaraan Pilwali tahun 2007, Panwas menerapkan teknik pengawasan yang sesuai.
- Setuju
 - Ragu-ragu
 - Tidak Setuju
- (9) Pengawasan atas penyelenggaraan Pilwali tahun 2007 yang dilaksanakan oleh Panwas secara efektif mampu mendeteksi secara dini pelanggaran yang dilakukan oleh semua pihak terkait.
- Setuju
 - Ragu-ragu
 - Tidak Setuju

C. FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI KINERJA PANWAS PILWALI 2007

- (10) Seluruh anggota Panwas Pilwali tahun 2007 mempunyai pembagian tugas yang jelas dan rinci.
- Setuju
 - Ragu-ragu
 - Tidak Setuju
- (11) Seluruh anggota Panwas Pilwali tahun 2007 mempunyai prosedur operasional baku yang.
- Setuju
 - Ragu-ragu
 - Tidak Setuju

- (12) Panwas Pilwali tahun 2007 menerapkan sistem desentralisasi tugas ke semua jenjang mulai dari Kota, Kecamatan, sampai Kelurahan.
- Setuju
 - Ragu-ragu
 - Tidak Setuju
- (13) Keanggotaan Panwas Pilwali tahun 2007 menggambarkan variasi pengetahuan teknis yang relevan dengan tugas organisasi yang harus dilaksanakan.
- Setuju
 - Ragu-ragu
 - Tidak Setuju
- (14) Kondisi lingkungan sosial budaya masyarakat Kota Bau-Bau cukup kondusif untuk terselenggaranya Pilwali tahun 2007 yang sukses.
- Setuju
 - Ragu-ragu
 - Tidak Setuju
- (15) Kondisi keamanan dan ketertiban masyarakat Kota Bau-Bau cukup kondusif untuk terselenggaranya Pilwali tahun 2007 yang sukses.
- Setuju
 - Ragu-ragu
 - Tidak Setuju
- (16) Kondisi lingkungan ekonomi masyarakat Kota Bau-Bau cukup kondusif untuk terselenggaranya Pilwali tahun 2007 yang sukses.
- Setuju
 - Ragu-ragu
 - Tidak Setuju
- (17) Seluruh anggota Panwas Pilwali tahun 2007 memiliki kondisi kesehatan yang prima untuk dapat menjalankan tugas dengan optimal.
- Setuju
 - Ragu-ragu
 - Tidak Setuju
- (18) Seluruh anggota Panwas Pilwali tahun 2007 memiliki pengetahuan yang komprehensif untuk dapat menjalankan tugas dengan optimal.
- Setuju
 - Ragu-ragu
 - Tidak Setuju
- (19) Seluruh anggota Panwas Pilwali tahun 2007 memiliki komitmen demokrasi yang prima untuk dapat menjalankan tugas dengan optimal.
- Setuju

- Ragu-ragu
- Tidak Setuju

(20) Seluruh anggota Panwas Pilwali tahun 2007 memiliki integritas pribadi yang kuat untuk dapat menjalankan tugas dengan optimal.

- Setuju
- Ragu-ragu
- Tidak Setuju

(21) Panwas Pilwali tahun 2007 menerapkan gaya pengambilan keputusan yang partisipatif dalam menjalankan tugas pengawasan.

- Setuju
- Ragu-ragu
- Tidak Setuju

(22) Panwas Pilwali tahun 2007 menerapkan gaya komunikasi organisasi yang terbuka dalam menjalankan tugas pengawasan.

- Setuju
- Ragu-ragu
- Tidak Setuju

UNIVERSITAS TERBUKA

TRANSKRIP HASIL WAWANCARA

Informan Kunci : Ketua Panwas Pilkada Kota Bau-Bau
 Tanggal wawancara : 23 April & 7 Mei 2009

No.	Pertanyaan	Jawaban
1.	Bagaimana tanggapan Bapak ttg DPS yang dibuat PPS dan PPK?	Tanggal 17 September 2007, sekitar pukul 09 WITA, puluhan massa mendatangi kantor KPU. Massa tersebut meminta agar KPU segera menganulir PPS dan PPK. Pasalnya, mereka dinilai merupakan titipan orang-orang yang haus kekuasaan.
2.	Bagaimana tanggapan Bapak ttg akurasi data daftar pemilih?	Banyak warga yang menduga bahwa ada pembengkakan jumlah wajib pilih. Massa meminta agar KPU segera memanggil paksa Kepala Badan Kependudukan, Keluarga Berencana dan Catatan Sipil untuk segera mengembalikan data wajib pilih. Pasalnya, data yang disampaikan merupakan data fiktif. Massa juga sempat meminta agar KPU segera melaporkan Kepala BKKB dan Capil ke polisi mengingat data yang disampaikan adalah data fiktif yang merupakan perbuatan kriminal.
3.	Bagaimana tanggapan Bapak ttg kemungkinan merevisi DPS?	Meskipun ada mekanisme pengumuman DPS dan tanggapan masyarakat terhadap DPS, namun perbaikan data pemilih tetap saja sulit terlaksana secara optimal. Waktu yang disediakan untuk pengumuman DPS dan tanggapan masyarakat terhadap DPS hanya 3 hari, lagi pula sangat sedikit warga masyarakat yang tertarik untuk memeriksa namanya di DPS dan menyampaikan tanggapan.
4.	Bagaimana tanggapan Bapak ttg keberhasilan Pilkada dari aspek proses pelaksanaan?	Pilkada Kota Bau-Bau 2007 belum terlaksana dengan baik. Kekurangan utamanya adalah tidak terwujudnya pendidikan politik untuk rakyat. Kebanyakan pemilih dalam menentukan pilihannya tidak berdasarkan pemikirannya yang cerdas menyangkut program yang ditawarkan dan kapabilitas calon, tetapi menentukan pilihan lebih karena kenal, karena uang, dan karena balas budi.
5.	Apakah pengawasan Panwas menjangkau semua aktivitas Pilkada?	Panwas tidak mengawasi semua tahapan Pilkada yang ditetapkan dalam undang-undang dan peraturan yang ada. Pembentukan PPK dan PPS telah berlangsung sebelum terbentuknya Panwas. Akibatnya, Panwas tidak dapat mengawasi dan mendeteksi secara dini adanya penyimpangan dalam pembentukan PPK dan PPS tersebut. Tahapan-tahapan lainnya juga ada yang luput dari pemantauan dan pengawasan. Jumlah anggota Panwas tidak memadai untuk memantau secara langsung semua kegiatan dari para kontestan dan pendukungnya.
6.	Apakah Panwas mengembangkan teknik-teknik pengawasan yang tepat dim melakukan pengawasan?	Panwas melakukan pengawasan sesuai dengan mekanisme yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Karena terbatasnya jumlah anggota Panwas maka teknik pengawasan yang ditekankan adalah membuka akses seluas-luasnya kepada masyarakat, Parpol, Ormas, OKP, untuk memberikan pengaduan baik lisan maupun tertulis sesuai dengan mekanisme pelaporan yang didukung barang bukti dan saksi-saksi.

7.	Bagaimana mekanisme pengawasan Pilkada yang dilakukan Panwas?	Panwas merujuk pada ketentuan dan peraturan yang ada. Kalau ada laporan mengenai pelanggaran, Panwas mengadakan rapat, menentukan apakah hal tersebut memenuhi unsur pelanggaran atau tidak. Kriterianya adalah ketentuan dan peraturan yang ada. Kalau dipastikan merupakan pelanggaran maka Panwas memberikan rekomendasi kepada pihak yang melakukannya untuk segera melakukan perbaikan sebagaimana mestinya. Panwas tidak banyak mempersoalkan sebab-sebab dari suatu pelanggaran.
8.	Pelanggaran apa yg dpt dideteksi Panwas?	Panwas menerima banyak laporan pengaduan dari masyarakat dan kontestan pengusung calon tertentu. Namun yang dianggap substantif adalah: (1) penetapan DPT, berkenaan dengan pemilihan KTP ganda, warga yang sudah meninggal, dan pindah alamat; (2) pengaduan atas calon tertentu yang disampaikan oleh parpol; (3) surat suara palsu (tidak berhalogen) yang beredar di lapangan; (4) surat panggilan palsu kepada wajib pilih.
9.	Apakah ada pembagian tugas di dalam Panwas?	Tugas Panwas secara umum sudah ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006. Kita mempelajari substansi dan esensi tugas tersebut kemudian kita membagi tugas secara proporsional kepada semua anggota Panwas. Kita membentuk kelompok kerja (Pokja). Pembagian ini hanya secara teknis untuk mengefektifkan dan mengefisienkan tugas, tanggung jawab tetap bersifat kolektif.
10.	Apakah Panwas memiliki standar operasional prosedur pengawasan?	Panwas mempunyai pedoman tata cara pengawasan atau prosedur operasional pengawasan. Ini diatur dengan Peraturan Pemerintah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 pada pasal 110 dan 111. Tetapi memang tata cara pengawasan yang ditegaskan dalam peraturan tersebut hanya mencakup mekanisme yang bersifat umum sehingga bersifat multi tafsir. Kewajiban butir (d) dan (e) misalnya, perlu dijabarkan ke dalam prosedur standar. Kita tidak mempunyai prosedur baku mengenai pengajian laporan pelanggaran yang diterima. Yang ada hanya standar prosedur kesekretariatan untuk menangani masalah teknis administrasi ketatausahaan. Inilah yang menyebabkan Panwas mengalami kesulitan ketika dihadapkan pada tuduhan miring dari publik ketika Panwas memutuskan untuk menindaklanjuti atau tidak menindaklanjuti laporan masyarakat. Tuduhan miring misalnya memperlakukan calon secara tidak adil dan tidak setara.
11.	Apakah ada desentralisasi pengambilan keputusan dlm organisasi Panwas?	Panwas terdiri dari Pokja-pokja, masing-masing Pokja mempunyai tugas dan fungsi tersendiri. Tetapi itu hanya sebatas pelaksanaan tugas, untuk keperluan pengambilan keputusan tetap bersifat kolektif. Tidak ada keputusan perorangan, kalau ada masalah penting dalam Pokja tertentu kita mengadakan rapat, bahkan berkoordinasi dengan pihak-pihak lainnya yang terkait. Tanggung jawab Panwas bersifat kolektif.
12.	Apakah anggota Panwas memiliki variasi pengetahuan yang memadai untuk pelaksanaan tugas?	Panwas Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007 secara umum mempunyai sejumlah variasi pengetahuan teknis. Anggota Panwas terdiri dari unsur Kejaksaan, Kepolisian, Pers, Akademisi, dan masyarakat. Variasi pengetahuan teknis ini

		merujuk pada ketentuan mengenai keanggotaan Parwas yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005.
13.	Bagaimana tanggapan Bapak ttg kondisi sosial budaya masyarakat dalam kaitannya dgn pengawasan Pilkada?	Masyarakat Kota Bau-Bau memiliki nilai-nilai sosial yang mengarahkan sikap respek terhadap jalannya aktivitas pemerintahan. Hal ini mengarahkan perilaku mereka untuk mendukung Pilkada yang damai. Akan tetapi masyarakat juga memiliki nilai-nilai keselarasan sosial yang tinggi yang menyebabkan adanya toleransi terhadap sesama masyarakat. Kadangkala hal ini dimanfaatkan oleh oknum tertentu untuk membuat pelanggaran Pilkada karena beralasan bahwa masyarakat tidak mungkin melaporkan pelanggaran tersebut ke Parwas Pilkada apalagi ke aparat penegak hukum.
14.	Bagaimana tanggapan Bapak ttg kondisi kamtibmas dalam kaitannya dgn pengawasan Pilkada?	Secara umum kondisi kamtibmas menjelang dan selama pelaksanaan Pilkada cukup kondusif. Kasus-kasus kejahatan dan pelanggaran yang terjadi tidak sampai berpotensi mengganggu jalannya tahapan-tahapan Pilkada.
15.	Bagaimana tanggapan Bapak ttg kondisi ekonomi masyarakat dalam kaitannya dgn pengawasan Pilkada?	Kondisi ekonomi sebagian masyarakat cukup baik, tetapi sebagian lainnya bersifat rentan. Banyak rumah tangga miskin, hidupnya serba kekurangan. Kondisi kehidupan mereka dimanfaatkan oleh para kontestan dan pendukungnya, mereka mudah dipengaruhi dengan uang dan beras.
16.	Bagaimana kualitas SDM anggota Parwas dari aspek pengetahuan?	Semua anggota Parwas memiliki pengetahuan yang memadai tentang partai politik dan pemilihan umum. Tentu tingkatannya bervariasi sesuai pendidikan dan pengalaman masing-masing. Penilaian tentang pengetahuan dilakukan anggota DPRD melalui wawancara. Anggota DPRD yang menyeleksi anggota Parwas Pilkada.
17.	Bagaimana kualitas SDM anggota Parwas dari aspek komitmen thdpdemokrasi?	Semua anggota Parwas memiliki komitmen yang kuat untuk menegakkan demokrasi dan memiliki integritas pribadi yang kuat. Hal ini terbukti dari hasil seleksi yang dilakukan anggota DPRD melalui wawancara. Anggota Parwas yang lolos seleksi adalah yang memiliki komitmen dan integritas yang lebih tinggi dibandingkan dengan peserta lainnya.
18.	Bagaimana gaya pengambilan keputusan diin Parwas?	Semua anggota Parwas memiliki kedudukan yang sama. Pimpinan itu lebih sebagai fasilitator saja dari keseluruhan proses internal dan sebagai wakil organisasi secara eksternal.
19.	Bagaimana gaya komunikasi internal Parwas?	Kita terbuka dalam segala hal, kalau ada persoalan kita bicarakan bersama. Tidak dikenal istilah dominasi, pandangan-pandangan yang konstruktif dari anggota semuanya dihargai. Selain itu, karena kedudukan anggota Parwas setara, maka tidak ada istilah instruksi tetapi lebih sebagai konsultasi. Tanggung jawab organisasi juga bersifat kolektif.

Informan (2) : Ketua KPU Kota Bau-Bau

Tanggal wawancara : 3 s/d 10 Mei 2009

No.	Pertanyaan	Jawaban
1.	Bagaimana mekanisme sosialisasi Pilkada?	Jadwal sosialisasi berdasarkan Keputusan KPU Kota Bau-Bau, Nomor 12 Tahun 2007 tanggal 25 Agustus 2007, dimulai tanggal 1 September 2007 sampai 31 Oktober 2007. Pelaksana sosialisasi adalah KPU, PPK dan PPS. Informasi yang penulis peroleh, kegiatan sosialisasi berjalan sesuai jadwal yang ditetapkan.
2.	Bagaimana komitmen calon dan kontestan ttg Pilkada?	Rapat kerja KPU dengan Tim Kampanye dari ketiga calon menghasilkan kesepakatan pilkada damai. Inti dalam kesepakatan tersebut adalah para calon wali kota dan wakil wali kota harus saling menghormati, para pasangan calon dan tim suksesnya harus tunduk dan taat kepada peraturan pilkada dan harus menjaga ketertiban dan keamanan serta keikhlasan menerima kekalahan. Selanjutnya para pasangan calon dan tim sukses para pasangan calon harus menghormati kebebasan pers dalam mencari informasi. Para pasangan calon dan tim suksesnya juga dilarang untuk melakukan tindakan jual beli suara dan manipulasi suara serta menerima hasil penghitungan suara yang dilakukan oleh KPU.
3.	Bagaimana suasana pemungutan suara?	Pemungutan suara diikuti dengan antusias oleh warga pemilih. TPS nampak ramai dikunjungi pemilih. Proses penghitungan suara di TPS yang dilakukan KPSS juga diikuti antusias oleh warga. Tidak ada masalah dalam penghitungan di tingkat KPSS. Namun ketika masuk pada tahap rekapitulasi di tingkat kecamatan oleh PPK mulai banyak ketegangan dan banyak yang protes. Beberapa saksi memuding bahwa data rekapitulasi yang dipaparkan PPK telah mengalami perubahan, sehingga tak memperkirakan data perbandingan yang dipegang saksi maupun pihak Panwascam tidak sinkron. Komentar-komentar pedas banyak bermunculan. Ada yang mengatakan PPK tidak pintar berhitung, ada juga yang mencemooh bahwa PPK coba bermain api dengan melakukan kocok ulang terhadap jumlah suara calon tertentu.
4.	Bagaimana tanggapan Bapak ttg keberhasilan Pilkada dari aspek proses pelaksanaan?	Pasangan calon yang mengajukan keberatan atas hasil penetapan pasangan calon terpilih adalah pasangan Samsu Umar Abdul Samiun, S.H. dan Agus Faisal Hidayat, S.Sos. Pasangan tersebut mengajukan KPU Kota Bau-Bau ke Pengadilan Tinggi Sulawesi Tenggara di Kendari. Pasangan ini menduduki peringkat kedua dalam perolehan suara, tetapi mengklaim memiliki bukti-bukti yang kuat bahwa pasangan calon yang memenangkan Pilkada menggunakan <i>money politics</i> dalam tahapan kampanye sedangkan KPU melakukan manipulasi suara yang menguntungkan pasangan calon tertentu.
5.	Pelantikan Walikota terpilih dilakukan di Jakarta, kenapa?	Pelantikan dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri, Mardiyanto, bertempat di Gedung Baru lantai III Kantor Departemen Dalam Negeri di Jakarta, pukul 13 WIB. Acara pelantikan dihadiri oleh 19 orang anggota DPRD Kota Bau-Bau dan disaksikan oleh ratusan masyarakat Kota Bau-Bau. Pelantikan

		Wali Kota Bau-Bau dilakukan Menteri Dalam Negeri karena Provinsi Sulawesi Tenggara saat tersebut tidak mempunyai Pejabat Gubernur. Saat itu penyelenggaraan pemerintah daerah dijalankan Pelaksana Tugas (Plt) Gubernur yang dijabat Sekretaris Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara yang tidak punya kewenangan melantik Bupati/Walikota.
6.	Bagaimana tanggapan bapak ttg adanya tekanan kepada pemilih dlm Pilkada?	Pilkada Kota Bau-Bau sudah baik jika dibandingkan dengan Pilkada di daerah-daerah lain yang umumnya diwarnai kekerasan. Kita sudah melaksanakan tahapan Pilkada dengan teratur dan sesuai jadwal yang telah disepakati bersama. Warga masyarakat secara umum dapat menentukan pilihannya secara bebas. Walaupun ada berita di surat kabar bahwa ada tekanan-tekanan dari calon tertentu atau dari kontestan tertentu, ataupun isu money politics, itu hanya wacana saja tanpa ada bukti yang jelas. Hasilnya sudah terlihat jelas yaitu terpilihnya calon yang sudah teruji kemampuan dan integritasnya.
7.	Ada unjuk rasa ke KPU, apa kaitannya dengan pelaksanaan Pilkada?	Massa yang mendatangi KPU tanggal 17 September 2007 meminta agar KPU segera menganulir PPS, PPK, dan Panwas. Pasalnya, mereka dinilai merupakan timpan orang-orang yang haus kekuasaan. Ada skenario yang direkayasa oleh orang yang ingin mempertahankan tahta. Inkonsistensi data pemilih ditengarai disebabkan adanya pesanan salah satu calon walikota melalui PPS dan PPK serta Panwas.
8.	Bagaimana tanggapan Bapak ttg cakupan pengawasan Panwas?	Ada indikasi yang kuat bahwa Panwas tidak proporsional dalam melakukan pemantauan dan pengawasan atas jalannya seluruh tahapan-tahapan Pilkada dan seluruh kegiatan kontestan dalam berbagai tahapan tersebut. Anggota Panwas dinilai merupakan timpan orang-orang yang haus kekuasaan. Ada skenario yang direkayasa oleh orang yang ingin mempertahankan tahta. Inkonsistensi data pemilih ditengarai disebabkan adanya pesanan salah satu calon walikota melalui PPS dan PPK serta Panwas.
9.	Bagaimana tanggapan Bapak ttg kemampuan teknis pengawasan dari anggota Panwas?	Kegiatan-kegiatan internal KPUD selalu dipantau dan dicek-mati oleh Panwas, meskipun tidak semuanya. Masalah pengelolaan dan distribusi logistik tidak dipantau oleh Panwas. Panwas mengikuti rapat koordinasi dengan semua pihak terkait, termasuk dengan Kesbang dan Satpol PP. Namun saya lihat bahwa anggota Panwas kurang proaktif mengembangkan teknik-teknik pengawasan yang efektif seperti inspeksi, observasi, konfirmasi, wawancara, verifikasi, penelusuran, dan pembuktian. Panwas cenderung bersikap menunggu, kalau ada laporan barulah melakukan konfirmasi.
10.	Apakah semua pelanggaran Pilkada dapat dideteksi oleh Panwas?	Banyak pelanggaran yang tidak terdeteksi oleh Panwas. Pelanggaran-pelanggaran pada tahap sosialisasi, penyusunan daftar pemilih, kampanye, dan penghitungan suara pada umumnya tidak terdeteksi oleh Panwas. Laporan dari masyarakat kadangkala juga menyesatkan karena adanya unsur politik, yaitu hanya untuk mengalihkan perhatian Panwas sehingga ada kegiatan penting yang tidak dapat lagi diawasi secara langsung.

11.	Apakah ada pembagian kerja intern Panwas?	Panwas membentuk kelompok kerja. Kegiatan-kegiatan tertentu ditangani oleh kelompok kerja tertentu, sedangkan kegiatan lain ditangani oleh kelompok kerja lain. Biasanya dalam suatu kegiatan yang bersifat koordinatif seperti rapat dengan KPUD hanya diwakili oleh satu orang anggota Panwas karena anggota lainnya juga menangani tugas lain.
12.	Apakah ada standar operasional prosedur pengawasan Panwas?	Sepengetahuan saya tidak ada format teknis yang tertulis tentang tata cara pengawasan Pilkada oleh Panwas. Yang ada hanya mekanisme kerja secara umum yaitu mengenai apa tugasnya, pelanggaran apa yang dapat diselesaikan secara internal, pelanggaran mana yang harus diajukan ke penegak hukum, dan sebagainya. Kalau teknis pengawasan diserahkan ke kreativitas masing-masing saja, tidak ada ketentuan seperti yang berlaku di instansi pengawasan fungsional yaitu membuat kertas kerja pengawasan.
13.	Adakah pendelegasian kewenangan kepada anggota Panwas?	Sepengetahuan saya tidak ada pendelegasian kewenangan untuk membuat keputusan dalam Panwas. Kewenangan berada di tangan Ketua Panwas. Kalau anggota hanya mempunyai tanggung jawab sesuai dengan pelimpahan tugas.
14.	Apakah Panwas memiliki variasi pengetahuan yg sesuai dengan tuntutan tugasnya?	Variasi pengetahuan di dalam Panwas saya kira tidak memadai untuk melaksanakan tugas-tugas pengawasan Pilkada secara efektif. Anggota Panwas memang direkrut dari unsur Kejaksaan, Kepolisian, Pers, Akademisi, dan masyarakat. Tentu bukan jaminan bahwa mereka memiliki kompetensi teknis tentang pengawasan, kalau kompetensi umum ya boleh-boleh saja. Detail teknis tugas pengawasan itu sulit, tidak cukup dengan modal pengetahuan umum.
15.	Bagaimana tanggapan Bapak ttg dukungan kondisi sosial budaya trhd pelaksanaan tugas Panwas?	Masyarakat Kota Bau-Bau toleransinya tinggi karena menjunjung tinggi nilai-nilai keselarasan dan kesetaraan. Respeknya terhadap pemerintahan dan sikap hormatnya terhadap pimpinan pemerintahan juga tinggi karena ada nilai yang membimbing masyarakat yaitu "Yinda Yindamo Karo somanamo Lipu, Yinda Yindamo Lipu somanamo Sara"
16.	Bagaimana tanggapan Bapak ttg dukungan kamtibmas trhd pelaksanaan tugas Panwas?	Kedamaian kamtibmas di Kota Bau-Bau sebelum dan selama penyelenggaraan Pilkada cukup kondusif. Instansi penyelenggara Pilkada maupun masyarakat secara umum dapat melaksanakan aktivitasnya secara teratur tanpa ada ancaman.
17.	Bagaimana tanggapan Bapak ttg dukungan kondisi ekonomi trhd pelaksanaan tugas Panwas?	Banyak rumah tangga miskin dan warga yang tidak memiliki pekerjaan tetap. Kondisi kehidupan mereka dijadikan alat kampanye dari para calon. Sebagian dari mereka terpengaruh oleh cara-cara kampanye yang tidak wajar seperti money politic dan bagi-bagi beras.
18.	Bagaimana tanggapan Bapak ttg kualitas SDM Panwas?	Dari aspek sumber daya manusia, sepengetahuan saya Panwas memiliki kualitas yang memadai untuk melaksanakan tugas pengawasan, namun belum maksimal. Anggota Panwas saya lihat semuanya enerjik, pengetahuan dan komitmen terhadap tugas saya kira secara umum baik, namun dari sisi integritas masih ada kendala. Ini terlihat dari perbedaan-perbedaan pola tindakan mereka ketika menghadapi pelanggaran yang dilakukan oleh kontestan yang berbeda.

19.	Bagaimana tanggapan Bapak ttg gaya pengambilan keputusan dlm Panwas?	Pengambilan keputusan internal Panwas sejauh saya bersifat kolektif, selalu ada rapat lengkap untuk mengambil keputusan. Ketua dan anggota mempunyai tanggung jawab yang sama untuk melaksanakan Pilkada.
20.	Bagaimana tanggapan Bapak ttg gaya komunikasi internal Panwas?	Saya lihat tidak ada batasan-batasan hirarki dalam komunikasi internal Panwas. Anggota dapat berkomunikasi langsung dengan ketua dan sesama anggota lainnya setiap saat.

UNIVERSITAS TERBUKA

Informan (3) : Anggota PPK
 Tanggal wawancara : 5 s/d 17 Mei 2009

No.	Pertanyaan	Jawaban
1.	Bagaimana tanggapan Bapak ttg penyusunan DPS dan pengumumannya?	Semua PPS telah mengumumkan DPS pada tempat-tempat yang mudah dijangkau masyarakat dengan bantuan petugas desa/ kelurahan, petugas Rukun Tetangga atau Rukun Warga, untuk mendapat tanggapan masyarakat. Selanjutnya PPS menyusun salinan daftar pemilih tetap untuk TPS. Berdasarkan daftar tersebut kemudian PPK membuat rekapitulasi jumlah pemilih terdaftar dalam wilayah kerjanya. Keseluruhan kegiatan tersebut berlangsung sesuai jadwal yang telah ditetapkan oleh KPU.
2.	Ada aksi massa sehubungan dgn jadwal pelaksanaan Pilkada, apa pemicunya?	Penundaan tahapan penyusunan daftar pemilih bersumber dari tuntutan dan tekanan-tekanan dari massa yang tergabung dalam Koalisi Penegak Demokrasi. Massa mendesak agar KPU mengakomodir tuntutan mereka untuk menunda jadwal Pilkada. Atas desakan tersebut Ketua KPU segera menghubungi Ketua KPU Provinsi Sultra di Kendari. Melalui saluran telepon, KPU diminta bersurat ke DPRD Kota Bau-Bau untuk menunda tahapan pelaksanaan Pilwali.
3.	Bagaimana tanggapan Bapak ttg efektivitas sosialisasi Pilkada?	Sosialisasi tata cara pemungutan dan penghitungan suara serta sosialisasi penyelenggaraan pemilu kepada masyarakat kurang efektif. Pemilih yang mengikuti sosialisasi relatif sedikit. Selain itu, meskipun jadwal sosialisasi tertulis 1 bulan namun KPU tidak intensif melakukan sosialisasi karena sibuk menangani kegiatan lainnya. Akibatnya, banyak pemilih yang tidak paham, terutama terhadap tata cara pemungutan suara. Hal ini dapat dilihat dari jumlah suara tidak sah setelah penghitungan suara, yaitu sebanyak 1.504 suara atau 2,3% dari total suara.
4.	Bagaimana tanggapan Bapak ttg kemampuan KPU dalam mengatur tata cara kampanye?	KPU tidak kreatif dan proaktif dalam melakukan pengaturan tentang pemasangan spanduk dan balibo para calon, misalnya tata cara pemasangan yang tidak merusak keindahan dan ketertiban, atau menetapkan <i>white area</i> guna pemasangan alat peraga kampanye calon walikota dan wakil walikota. Ada juga keluhan dari para pelaku bisnis mengenai ketidakadilan dalam memperlakukan pajak reklame bisnis dan reklame politik. Mestinya pemerintah memutuskan untuk mengenakan pajak reklame terhadap alat peraga kampanye calon kepala daerah, seperti spanduk, balibo maupun poster yang dipasang di ruas jalan kota. Tarifnya disamakan dengan pajak reklame komersial. Sesudah itu dikontrol, calon yang tidak membayar harus dicopot alat peraga kampanyenya. Yang lebih mengherankan bahwa pemasangan spanduk dan balibo calon kepala daerah telah menggeser tempat mereka memasang reklame komersial. Padahal, biaya untuk mendapatkan lahan reklame tidak murah.
5.	Bagaimana tanggapan Bapak ttg penghitungan suara hasil Pilkada?	Proses penghitungan suara di TPS ada yang sempat diwarnai ketegangan dan protes sejumlah saksi. Kasus yang terjadi misalnya terdapat selisih antara suara sah dengan

		rekapitulasi perolehan suara. Dari 234 suara sah, ternyata yang terekapitulasi baru 233 sehingga ada satu suara yang belum terhitung. Sempat muncul usulan supaya sisa satu suara tersebut diberikan kepada partai yang perolehan suaranya terendah. Namun muncul sejumlah protes dari saksi-saksi agar tetap dilakukan penghitungan ulang. Melalui proses penghitungan diulang akhirnya suara yang selisih tersebut ditemukan yang ternyata adalah suara tidak sah.
6.	Bagaimana tanggapan Bapak ttg proses pelaksanaan Pilkada?	Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007 belum terlaksana dengan baik. Aspek-aspek proses penyelenggaraan sebagian sudah berjalan baik namun sebagian lainnya masih menampakkan kelemahan-kelemahan yang serius. Kita mendengar ada tekanan-tekanan kepada pemilih secara tidak kentara berupa bagi-bagi beras dan uang. Hal ini memang tidak dapat dibuktikan secara formal karena sebagian masyarakat tidak ingin bersusah-susah berhadapan dengan proses hukum sehingga mereka memilih diam saja. Pendidikan politik tidak berjalan secara logis.
7.	Bagaimana tanggapan Bapak ttg teknik pengawasan yg dikembangkan oleh Panwas?	Panwas tidak proaktif melakukan pengawasan, mereka tidak banyak bergerak ke lapangan melakukan pencarian bukti yang terpercaya. Mereka lebih banyak menunggu laporan mengenai pelanggaran. Padahal, sifat umum masyarakat di sini tidak suka melapor. Masyarakat cenderung pasif saja dalam menyikapi pelanggaran yang dilibatkannya.
8.	Apakah ada pembagian tugas Panwas?	Panwas membuat pembidangan tugas yaitu dengan membentuk kelompok kerja. Kalau ada aktivitas PPK yang harus dikoordinasikan atau dilaporkan ke Panwas biasanya langsung berhubungan dengan Pokja tertentu.
9.	Apakah ada standar operasional prosedur pengawasan Panwas?	Saya pikir Panwas tidak mempunyai pedoman standar mengenai pengawasan. Hal ini terlihat dari cara kerja anggota Panwas dalam melakukan pengawasan di mana mereka tidak memiliki semacam format tertentu yang seragam.
10.	Adakah desentralisasi keputusan dalam organisasi Panwas?	Saya pikir Ketua Panwas tidak mendelegasikan kewenangan kepada anggotanya. Ini terlihat dari pola pengambilan keputusan Panwas yang selalu bersifat kolektif melalui rapat. Anggota yang menemukan suatu pelanggaran di lapangan biasanya melaporkan lebih dahulu kepada ketua barulah diadakan rapat.
11.	Bagaimana tanggapan Bapak ttg kondisi sosial budaya dalam mendukung pengawasan Pilkada?	Kondisi sosial budaya masyarakat saya lihat banyak segi positifnya yang dapat mendukung jalannya pengawasan Pilkada. Masyarakat pada umumnya mempunyai rasa hormat dan loyal kepada pemerintah. Tetapi ada juga segi negatifnya yang jika dimanfaatkan oleh oknum yang tidak bertanggung jawab dapat saja menghambat jalannya pengawasan terhadap Pilkada. Segi negatif ini misalnya keengganan untuk melaporkan pelanggaran karena menganggap hal itu dapat merusak rasa persaudaraan.
12.	Bagaimana tanggapan Bapak ttg keterjaminan kamtibmas dalam mendukung pengawasan Pilkada?	Kondisi kamtibmas kondusif untuk terselenggaranya Pilkada yang aman. Tidak ada ancaman-ancaman yang mengganggu jalannya Pilkada, aktivitas masyarakat juga teratur. Ada beberapa gerakan massa yang dilakukan oleh kelompok tertentu namun tidak berpengaruh terhadap jalannya Pilkada.

13.	Bagaimana tanggapan Bapak ttg kondisi ekonomi masyarakat dalam mendukung pengawasn Pilkada?	Dari aspek kesehatan, komitmen dan integritas, saya lihat semua anggota Panwas cukup baik. Kecuali dari aspek pengetahuan, saya lihat sebagian mereka tidak paham dengan tugas-tugas pengawasan. Persyaratan tingkat pendidikan dan pekerjaan saja tidak cukup untuk diangkat menjadi anggota Panwas Pilkada, perlu ditambah persyaratan lain seperti pengalaman kerja yang relevan.
14.	Bagaimana tanggapan Bapak ttg gaya keputusan dlm Panwas?	Gaya pengambilan keputusan Panwas saya lihat relatif terbuka dan demokratis. Yang tandatangani keputusan memang Ketua, tetapi pengambilan keputusannya selalu melibatkan anggota seluruhnya.
15.	Bagaimana tanggapan Bapak ttg gaya komunikasi dlm Panwas?	Gaya komunikasi internal Panwas saya lihat sangat terbuka. Di antara anggota dengan ketua tidak ada batasan untuk berkomunikasi. Bahkan dengan masyarakatpun terbuka lebar jalur komunikasi.

UNIVERSITAS TERBUKA

Informan (4) : Pemantau Independen Pilkada
 Tanggal wawancara : 5 s/d 17 Mei 2009

No.	Pertanyaan	Jawaban
1.	Bagaimana tanggapan Bapak ttg pendidikan politik dlm kampanye Pilkada?	Tidak berlangsung baiknya pendidikan pemilu nampak dari adanya kecenderungan perilaku masyarakat pemilih yang melakukan kampanye negatif serta merusak balaho kontestan atau calon tertentu.
2.	Apakah Bapak melihat adanya ketertiban dlm tahap pencalonan Pilkada?	Ada partai politik pengusung pasangan calon yang datang mendaftarkan calonnya ke KPU dengan membawa massa yang cukup banyak dan menggunakan iringan kendaraan yang tidak terkontrol sehingga menghambat gerak masyarakat pengguna jalan raya yang lainnya.
3.	Apakah Bapak melihat adanya ketepatan jadwal Pilkada?	Kegiatan pengadaan dan distribusi logistik baru berjalan efektif setelah mendekati batas akhir waktu yang dijadwalkan. Pencetakan surat suara terlambat diselesaikan, distribusinya ke TPS terlambat dilaksanakan, sehingga sortir dan pelipatan surat suara diselesaikan secara terburu-buru 1 hari sebelum hari pemungutan suara
4.	Bagaimana tanggapan Bapak ttg pengaturan kampanye oleh KPU?	KPU tidak mampu melakukan pengaturan terhadap tahapan kampanye Pilwali. Yang diatur hanyalah jadwal kampanye. Padahal yang paling penting untuk diatur adalah instrumen kampanye, cara kampanye yang dilarang, dan sanksi terhadap pelanggaran kampanye. Mekanisme aturan waktu kampanye sesungguhnya hanya menjadi aturan yang sia-sia, dibuat untuk dilanggar. Idealnya, kampanye adalah aktivitas politik untuk memperkenalkan diri calon dan parpol pendukungnya kepada publik. Yang nampak adalah persaingan tidak sehat dalam bentuk maraknya statement dan kalimat pendek atau balaho yang bersifat provokatif. Lebih mengkhawatirkan lagi ketika materi spanduk mengarah pada kampanye hitam, melahirkan kesemrawutan dan merusak tata lingkungan.
5.	Apakah Bapak melihat adanya pendidikan politik yang cerdas dalam tahap sosialisasi dan kampanye Pilkada?	Kita sangat prihatin, para tim kampanye memberikan janji kesejahteraan, pendidikan gratis, anti pengusuran, dan aneka janji gombal lainnya. Padahal di belakang hari ketika mereka telah terpilih menjadi Kepala Daerah, mereka seakan linglung akan janji-janji mereka. Tak jarang pula mereka menggunakan kata-kata "sumpah" serta janji untuk mewujudkan program mereka ketika nanti terpilih menjadi pejabat. Padahal, fakta di lapangan ketika mereka telah terpilih, ternyata sumpah mereka ternyata hanya <i>lip service</i> belaka. Alhasil, rakyat yang kecele pun pada akhirnya memberikan sumpah serapah atas janji-janji yang mereka ingkari. Ini tentu tidak akan terjadi kalau pihak KPU selaku penyelenggara lebih kreatif dan proaktif. KPU mestinya lebih awal memikirkan bagaimana mekanisme untuk memperkuat kontrak politik yang jelas antara hak, kewajiban, hingga sanksinya jika mereka ingkar. Hal itu bisa menjadi sebuah kontrak hukum yang sifatnya mengikat, sehingga ketika nanti calon yang berjanji itu menang dalam Pilkada dan kinerjanya tidak sesuai dengan jaji-janji ketika

		kampanye, maka kita dapat menuntutnya secara sah karena kita mempunyai landasan legal formal.
6.	Bagaimana tanggapan Bapak ttg materi sosialisasi Pilkada?	Tahapan sosialisasi dan pendidikan pemilu mestinya diisi juga dengan materi bagaimana warga masyarakat tidak termakan oleh jebakan-jebakan manis yang diobral oleh para politikus-politikus busuk yang ternyata berbuah kebohongan di belakangnya. Pendidikan politik mestinya berisi pesan kepada masyarakat agar mampu menyikapi dengan penuh kewaspadaan jangan sampai politikus-politikus busuk mengambil kesempatan dari harapan rakyat yang merindukan kesejahteraan dengan umbaran janji-janji pepesan kosong mereka.
7.	Bagaimana penilaian Bapak ttg keberhasilan Pilkada dari aspek proses pelaksanaan?	Penyelenggaraan Pilkada Kota Bau-Bau tahun 2007 kalau kita nilai secara keseluruhan belum berhasil. Warga masyarakat bawah tidak dicerdaskan pemikirannya sehingga dapat menentukan pilihan berdasarkan kapabilitas calon. Sebaliknya warga masyarakat bawah dipengaruhi melalui proses-proses yang tidak fair melalui uang dan beras. Menang tidak ada tekanan, tetapi di bawah kondisi ekonomi masyarakat yang pada umumnya terbatas mereka lebih cenderung berpikir pragmatis saja yaitu menerima uang dan beras. Ada pandangan negatif dari masyarakat bahwa kita tetap saja menerima apa yang diberikan sekarang karena siapapun yang terpilih jadi pemimpin keadaan kita tetap begini-begitu juga. Saya kira proses-proses yang negatif ini diketahui oleh calon dan kontestan pengusungnya. Sehingga dari sisi hasil, kita dapat juga menyatakan bahwa pemimpin yang terpilih bukanlah yang responsif dan memiliki kompetensi.
8.	Apakah Panwas mampu menjangkau semua sasaran pengawasan Pilkada?	Beberapa kegiatan dalam tahap persiapan Pilkada tidak diawasi oleh Panwas. Kegiatan-kegiatan ini telah berlangsung sebelum terbentuknya Panwas. Kegiatan dimaksud adalah pembentukan PPK, PPS dan petugas pemutakhiran data pemilih; penyusunan pedoman kerja Pemilu; sosialisasi tata cara pemungutan dan penghitungan suara; sosialisasi dan informasi penyelenggaraan pemilu.
9.	Teknik pengawasan apa yang digunakan oleh Panwas?	Panwas lebih banyak terlihat mengikuti rapat koordinasi, tidak terlihat di lapangan melakukan pencarian fakta secara langsung. Pelanggaran itu kan terjadinya di lapangan, bukan di ruang rapat koordinasi. Yang banyak melihat pelanggaran itu masyarakat, tetapi Panwas tidak banyak menggali informasi dari masyarakat. Lagi pula masyarakat kebanyakan diam saja meskipun melihat adanya pelanggaran, yang aktif melaporkan pelanggaran itu hanya kontestan lawan. Yang lebih memperhatikan, kalau yang dilaporkan itu adalah pelanggaran yang dilakukan oleh kontestan yang mengusung calon incumbent, Panwas lambat bergerak.
10.	Adakah pembagian tugas internal Panwas?	Ada pembagian tugas dalam Panwas, namun bersifat kelompok. Jadi tugas umum Panwas dibagi-bagi menjadi tugas kelompok, setiap kelompok membidangi tugas tertentu yang terkait dengan pengawasan.
11.	Adakah standar operasional prosedur pengawasan dalam Panwas?	Kelemahan utama pengorganisasian Panwas itu adalah tidak adanya prosedur operasional standar untuk pengawasan. Yang ada hanya perincian butir-butir kewajiban yaitu dalam Peraturan Pemerintah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005. Ketiadaan prosedur standar pengawasan ini dapat menyebabkan anggota Panwas berbeda-beda

		pertimbangannya terhadap sesuatu permasalahan sehingga rekomendasinya juga bisa berbeda.”
12.	Adakah desentralisasi keputusan dlm Panwas?	Saya lihat dalam Panwas tidak ada desentralisasi kewenangan. Ketuanya yang mengetuk palu kalau ada rapat pembuatan keputusan. Tetapi memang selalu diusahakan agar seluruh anggota Panwas mengikuti rapat pengambilan keputusan, dan kalau ada pendapatnya atau pertimbangannya di dalam rapat itulah diutarakan.
13.	Apakah Panwas memiliki variasi pengetahuan teknis yang sesuai dgn bidang tugasnya?	Anggota Panwas terdiri dari berbagai unsur yaitu Kejaksaan, Kepolisian, Pers, Akademisi, dan masyarakat. Jadi, secara umum terdapat variasi pengetahuan yang dapat membantu Panwas dalam mengefektifkan tugas pengawasan Pilkada. Namun hal itu saja tidak cukup, diperlukan keterampilan-keterampilan teknis pengawasan.
14.	Bagaimana tanggapan Bapak ttg dukungan kondisi sosial budaya trhdp pengawasan Pilkada?	Masyarakat Kota Bau-Bau secara umum mempunyai kepercayaan yang tinggi kepada kearifan pemimpinnya. Ada nilai sosial budaya yang dianut masyarakat yang masih menguat sampai saat ini yaitu Yinda Yindamo Lipu somanamo Sara. Masyarakat tidak ingin pereristahan terpecah-belah, apalagi sampai mandek. Inilah yang mendasari adanya dukungan masyarakat terhadap aktivitas pemerintahan. Namun, kebanyakan dukungan ini bersifat pasif saja, ada semacam budaya pasif di mana masyarakat lebih banyak diam ketimbang mengomentari kebijakan-kebijakan pemerintahan.
15.	Bagaimana tanggapan Bapak ttg dukungan kondisi kamtibmas terhadap pengawasan Pilkada?	Kedamaian kamtibmas di Kota Bau-Bau selama masa persiapan dan pelaksanaan Pilkada sangat kondusif. Aktivitas para kontestan dan pendukungnya tidak mengalami hambatan. Hal ini karena kesiapan aparat keamanan dan juga karena kesadaran masyarakat yang relatif tinggi.
16.	Bagaimana tanggapan Bapak ttg dukungan kondisi ekonomi masyarakat terhadap pengawasan Pilkada?	Banyak rumah tangga miskin dan pekerja informal di pasar yang karena kemiskinannya mudah terjebak dalam perangkap para pendukung kontestan. Sebagian dari mereka menentukan pilihannya berdasarkan jumlah uang yang diperoleh atau jumlah beras yang diterima. Mereka tidak menggunakan kecerdasannya untuk berpikir jangka panjang karena yang terpenting dari mereka adalah apa yang nyata pada hari ini.
18.	Bagaimana tanggapan Bapak ttg kualitas SDM Panwas?	Kondisi kesehatan dan komitmen anggota Panwas saya lihat sudah memadai untuk melaksanakan tugas pengawasan Pilkada. Namun dari aspek pengetahuan dan integritas saya lihat banyak kelemahan. Teknis pengawasan tidak dikuasai, sebagian dari mereka juga tidak netral dalam menyikapi pelanggaran Pilkada.
19.	Bagaimana tanggapan Bapak ttg gaya pengambilan keputusan dlm Panwas?	Gaya pengambilan keputusan Panwas terbuka dan demokratis, mengutamakan musyawarah dan mufakat.
20.	Bagaimana tanggapan Bapak ttg gaya komunikasi dlm Panwas?	Komunikasi internal Panwas maupun antara Panwas dengan pihak lain sangat terbuka. Tidak ada kendala hirarki dalam menghubungi Ketua maupun anggota Panwas.

Ringkasan Mekanisme Tahapan Pilkada
Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004;
Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, dan
Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2005.

(1) Persiapan Pemilihan

Persiapan pemilihan kepala daerah, dan jadwal kegiatannya mencakup hal-hal sebagai berikut:

- a. Pemberitahuan DPRD kepada Kepala Daerah mengenai berakhirnya masa jabatan, dilakukan secara tertulis 5 (lima) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah;
- b. Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah, dilakukan secara tertulis 5 (lima) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah;
- c. Pembentukan Panitia Pengawas, telah diputuskan DPRD paling lambat 21 (dua puluh satu) hari sejak disampainya pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b.
- d. Keputusan DPRD sebagaimana dimaksud pada huruf (c) selambat-lambatnya 3 (tiga) hari sejak diputuskan sudah disampaikan kepada KPUD dan Kepala Daerah.
- e. Kepala Daerah menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah dan menyampaikan laporan keterangan pertanggung-jawaban Kepala Daerah kepada DPRD paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah pemberitahuan DPRD.
- f. Penetapan tata cara dan jadwal waktu tahapan pelaksanaan pemilihan ditetapkan dengan Keputusan KPUD dan disampaikan kepada DPRD dan Kepala Daerah selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari setelah pemberitahuan DPRD.

(2) Persyaratan untuk menjadi anggota PPK, PPS, dan KPPS

Syarat untuk menjadi anggota PPK, PPS, dan KPPS, yaitu:

- (a) Warga Negara Republik Indonesia;
- (b) Berumur sekurang-kurangnya 17 (tujuh belas) tahun;
- (c) Berdomisili di wilayah kerja PPK, PPS, dan KPPS;
- (d) Terdaftar sebagai pemilih; dan
- (e) Tidak menjadi pengurus Partai Politik.

(3) Penetapan Pemilih

Penetapan pemilih mencakup beberapa sub kegiatan, antara lain penyusunan daftar pemilih, pemutakhiran dan validasi, penyusunan pemilih tambahan, penyusunan daftar pemilih sementara, pengumuman daftar pemilih sementara untuk mendapat tanggapan masyarakat, disahkan dan diumumkan menjadi daftar pemilih tetap oleh PPS, pembuatan rekapitulasi jumlah pemilih terdaftar dalam wilayah kerja PPK, dan penyampaian daftar pemilih tetap oleh PPK kepada KPUD, dan penukaran dengan kartu pemilih setelah daftar pemilih tetap disahkan oleh PPS. Kegiatan-kegiatan ini krusial karena menentukan apakah seseorang dapat menggunakan hak memilih dalam pemilihan atau tidak.

Studi Evaluasi Kinerja Parwas (Lampiran)

(4) Pendaftaran dan Penetapan Pasangan Calon

Kegiatan-kegiatan pokok yang termasuk dalam tahapan ini adalah peserta pemilihan, pendaftaran pasangan calon, penelitian pasangan calon, penetapan dan pengumuman pasangan calon.

(5) Pemungutan dan Penghitungan Suara

Kegiatan-kegiatan pokok yang termasuk dalam tahapan ini serta jadwalnya antara lain sebagai berikut:

- a. Pemungutan suara pemilihan diselenggarakan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sebelum masa jabatan Kepala Daerah berakhir.
- b. Pelaksanaan pemungutan suara dimulai pukul 07.00 dan berakhir pukul 13.00 waktu setempat.
- c. Jumlah, bahan, bentuk, ukuran, dan warna kotak suara sesuai ketentuan perundang-undangan.
- d. Pelaksanaan pengamanan terhadap pencetakan, penghitungan, penyimpanan, pengepakan, dan pendistribusian surat suara ke tempat tujuan ditetapkan dengan Keputusan KPUD.
- e. Tata cara dan teknis pendistribusian surat suara sampai di KPPS ditetapkan dengan Keputusan KPUD dengan memperhatikan kecepatan dan ketepatan waktu serta keamanan penyampaian surat suara.
- f. Pelaksanaan penghitungan suara dimulai pada pukul 13.00 waktu setempat sampai selesai.
- g. Segera setelah selesai penghitungan suara di TPS, KPPS membuat berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara.
- h. KPPS memberikan salinan Berita Acara dan sertifikat hasil penghitungan suara kepada masing-masing saksi pasangan calon yang hadir dan menempelkan 1 (satu) eksemplar sertifikat hasil penghitungan suara di tempat umum.
- i. Setelah menerima berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara, PPK membuat berita acara penerimaan dan melakukan rekapitulasi jumlah suara untuk tingkat kecamatan.
- j. Setelah menerima berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara, KPUD kabupaten/kota membuat berita acara penerimaan dan melakukan rekapitulasi jumlah suara untuk tingkat kabupaten/kota.
- k. Setelah membuat berita acara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara, selambat-lambatnya 1 (satu) hari diputuskan dalam pleno KPUD kabupaten/ kota untuk menetapkan pasangan calon terpilih.

(6) Penetapan Calon Terpilih, Pengesahan Pengangkatan dan Pelantikan

Ketentuan penting yang terkait dengan tahapan kelima ini antara lain sebagai berikut:

- (a) Pasangan calon yang memperoleh suara lebih dari 50 % (lima puluh persen) jumlah suara sah ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih.
- (b) Apabila ketentuan tersebut tidak terpenuhi, pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang memperoleh suara lebih dari 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah suara sah, pasangan calon yang perolehan suaranya terbesar ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih.
- (c) Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak terpenuhi, atau tidak ada yang mencapai 25 % (dua puluh lima persen) dari jumlah suara sah, dilakukan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh pemenang pertama dan pemenang kedua.
- (d) Hasil pemilihan pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ditetapkan dengan Keputusan DPRD dan selanjutnya diusulkan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk disahkan dan selanjutnya dilantik menjadi Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah.
- (e) Berdasarkan usul Pimpinan DPRD sebagaimana dimaksud di atas, Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden mengesahkan pengangkatan pasangan calon Walikota/Wakil Walikota selambat-lambatnya dalam waktu 30 (tiga puluh) hari.

Studi Evaluasi Kinerja Parwas (Lampiran)

(7) Panwas Pilkada

Ketentuan teknis mengenai Panwas Pilkada diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, pada pasal 105 sampai dengan 122. Panwas bertanggung jawab kepada dan dibentuk oleh DPRD, dengan Keputusan Pimpinan DPRD. Panwas merupakan panitia ad hoc, dibentuk paling lambat 21 (dua puluh satu) hari sejak disampaikannya pemberitahuan mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah oleh DPRD, dan berakhir 30 (tiga puluh) hari setelah pengucapan sumpah/janji Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Anggota Panwas pemilihan Walikota/Wakil Walikota, untuk panitia pengawas kabupaten/kota sebanyak 5 (lima) orang yang terdiri dari unsur Kepolisian, Kejaksaan, Perguruan Tinggi, Pers dan Tokoh Masyarakat yang dimintakan oleh DPRD kabupaten/kota. Panitia pengawas kecamatan sebanyak 3 (tiga) orang yang dapat terdiri dari unsur Kepolisian, Kejaksaan, Perguruan Tinggi, Pers dan Tokoh Masyarakat yang diusulkan oleh panitia pengawas kabupaten/kota. Dalam hal tidak terdapat unsur-unsur dimaksud, Panwas kabupaten/kota dan kecamatan dapat diisi oleh unsur yang lainnya.

Ketentuan mengenai syarat-syarat keanggotaan Panwas Pilwali, sebagaimana diatur pada pasal 107 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, sebagai berikut:

- a. Sehat jasmani dan rohani yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter pemerintah;
- b. Berhak memilih dan dipilih;
- c. Berusia sekurang-kurangnya 30 tahun;
- d. Memiliki komitmen kuat untuk penegakan demokrasi;
- e. Memiliki integritas pribadi yang kuat, jujur dan adil;
- f. Memiliki pengetahuan dan visi yang jelas tentang partai politik, pemilihan umum dan kemampuan kepemimpinan; dan
- g. Tidak pernah dihukum penjara karena suatu putusan pidana.

Tugas dan wewenang Panwas Pilwali, sebagaimana diatur pada pasal 108 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, sebagai berikut:

- a. Mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilihan;
- b. Menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan;
- c. Menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilihan;
- d. Meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang; dan
- e. Mengatur hubungan koordinasi antar panitia pengawas pada semua tingkatan.

Kewajiban Panwas Pilwali, sebagaimana diatur pada pasal 108 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, sebagai berikut:

- a. Memperlakukan pasangan calon secara adil dan setara;
- b. Melakukan pengawasan pelaksanaan pemilihan secara aktif;
- c. Meneruskan temuan dan laporan yang merupakan pelanggaran kepada pihak yang berwenang;
- d. Menyampaikan laporan kepada DPRD atas pelaksanaan tugas pada akhir masa tugas.
- e. Uraian tugas dan hubungan kerja antara panitia pengawas kabupaten/kota dan panitia pengawas kecamatan diatur oleh panitia pengawas kabupaten/kota.

Tata cara pengawasan Pilkada oleh Panwas, sebagaimana diatur pada pasal 110 dan pasal 111 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, sebagai berikut:

- a. Pelanggaran pada setiap tahapan pemilihan dilaporkan kepada panitia pengawas pemilihan oleh masyarakat, pemantau pemilihan, maupun pasangan calon dan/atau tim kampanye.
- b. Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disampaikan secara lisan/tertulis yang berisi: nama dan alamat pelapor; waktu dan tempat kejadian perkara; nama dan alamat pelanggar; nama dan alamat saksi-saksi; dan uraian kejadian.

Studi Evaluasi Kinerja Panwas (Lampiran)

- c. Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), disampaikan kepada panitia pengawas pemilihan sesuai wilayah kerjanya selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sejak terjadinya pelanggaran.
- d. Panitia pengawas pemilihan mengkaji setiap laporan pelanggaran yang diterima.
- e. Panitia pengawas pemilihan memutuskan untuk menindaklanjuti atau tidak menindaklanjuti laporan, selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah laporan diterima.
- f. Dalam hal panitia pengawas pemilihan memerlukan keterangan tambahan dari pelapor untuk melengkapi laporan putusan, dilakukan paling lambat 14 (empat belas) hari setelah laporan diterima.
- g. Dalam hal laporan yang bersifat sengketa dan tidak mengandung unsur pidana, diselesaikan oleh panitia pengawas pemilihan.
- h. Dalam hal laporan yang bersifat sengketa mengandung unsur tindak pidana, penyelesaiannya diteruskan kepada aparat penyidik.
- i. Panitia pengawas pemilihan memantau perkembangan kasus yang diteruskannya kepada Kepolisian Daerah.
- j. Laporan yang mengandung unsur pidana, yang telah memperoleh putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, yang berakibat, calon terpilih tidak memenuhi persyaratan, ditindaklanjuti dengan pembatalan pasangan calon oleh DPRD.

Tata cara penyelesaian sengketa oleh Panwas, sebagaimana diatur pada pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, sebagai berikut:

- a. Panitia pengawas pemilihan menyelesaikan sengketa, dilakukan melalui tahapan: mempertemukan pihak-pihak yang bersengketa melakukan musyawarah untuk mencapai kesepakatan; dalam hal tidak tercapai kesepakatan tersebut, pengawas pemilihan membuat keputusan; keputusan tersebut bersifat final dan mengikat.
- b. Penyelesaian sengketa, paling lambat 14 (empat belas) hari sejak pihak-pihak yang bersengketa dipertemukan.

Studi Evaluasi Kinerja Panwas (Lampiran)

Lampiran 4.

Tabel 4.1 Persepsi Responden Terhadap Keberhasilan Pilkada Kota Bau-Bau Tahun 2007 dilihat dari Aspek Proses.

Nomor Responden	Nilai per Unsur Penilaian		
	Kebebasan warga	Pendidikan politik	Tdk ada money politic
1	2	2	3
2	2	1	3
3	3	2	3
4	2	1	3
5	3	2	3
6	3	3	3
7	2	1	2
8	2	1	2
9	2	1	3
10	3	2	3
11	3	2	3
12	3	2	2
13	2	1	3
14	3	2	3
15	3	2	3
16	2	1	2
17	3	1	3
18	3	2	3
19	3	1	3
20	2	1	2
21	3	2	2
22	3	2	2
23	3	1	3
24	3	2	2
25	3	1	3
26	2	2	2
27	3	2	2
28	3	2	2
29	3	2	3
30	3	2	2
31	2	1	2
32	3	2	2
33	2	2	3
34	3	3	3
35	3	2	2
36	2	2	2
37	2	1	2
38	3	3	3
39	2	2	2
40	3	2	2
41	2	2	2
42	3	1	1
43	3	2	3
44	2	1	1

Studi Evaluasi Kinerja Panwas (Lampiran)

45	3	2	2
46	2	1	3
47	3	2	3
48	3	2	3
49	2	1	1
50	3	2	3
51	3	2	3
52	3	2	3
53	3	1	1
54	3	2	3
55	2	1	1
56	3	2	3
57	3	2	3
58	2	1	1
59	3	2	2
60	3	2	2
61	2	1	2
62	3	2	3
63	3	2	2
64	2	1	1
Total Nilai	169	108	153
Nilai Rata2 per Unsur	2.64	1.69	2.39
Rata2 Tertimbang per Unsur	0.88	0.56	0.80
Nilai Rata2 Proses Pilkada	$0,88 + 0,56 + 0,80 = 2,24$		

Sumber data: Hasil olahan kuesioner, Mei 2009

Studi Evaluasi Kinerja Parwas (Lampiran)

Tabel 4.2 Persepsi Responden Terhadap Keberhasilan Pilkada Kota Bau-Bau Tahun 2007 dilihat dari Aspek Hasil.

Nomor Responden	Nilai per Unsur Penilaian		
	Pemimpin yg Responsif	Pemimpin yg Aspiratif	Pemimpin yg Kompeten
1	3	2	3
2	1	1	3
3	3	2	3
4	2	1	3
5	3	2	3
6	3	3	3
7	1	1	2
8	2	1	2
9	2	1	3
10	3	2	3
11	3	2	3
12	3	2	3
13	3	1	3
14	3	2	3
15	3	2	3
16	3	2	2
17	3	1	3
18	3	2	3
19	3	2	3
20	3	2	2
21	3	2	3
22	3	2	3
23	3	1	3
24	3	2	3
25	3	2	3
26	2	2	3
27	3	2	3
28	3	2	3
29	3	2	3
30	3	2	3
31	2	2	3
32	3	2	3
33	2	2	3
34	3	3	3
35	3	2	3
36	3	2	3
37	1	1	3
38	3	2	3
39	3	2	3
40	2	2	2
41	2	1	3
42	2	2	3
43	2	2	3
44	1	2	2
45	2	1	2

Studi Evaluasi Kinerja Parwas (Lampiran)

46	3	2	3
47	2	2	3
48	2	2	2
49	2	2	3
50	2	2	3
51	1	1	2
52	1	1	3
53	3	2	3
54	1	1	2
55	2	2	3
56	2	2	3
57	2	2	3
58	2	2	2
59	1	1	2
60	3	2	3
61	1	1	3
62	2	3	3
63	1	1	2
64	2	2	3
<i>Total Nilai</i>	151	114	179
<i>Nilai Rata2 per Unsur</i>	2.36	1.78	2.80
<i>Rata2 Tertimbang per Unsur</i>	0.79	0.59	0.93
<i>Nilai Rata2 Hasil Pilkada</i>	$0,87 + 0,59 + 0,93 = 2,40$		

Sumber data: Hasil olahan kuesioner, Mei 2009.

Studi Evaluasi Kinerja Pamwas (Lampiran)

Tabel 4.3 Persepsi Responden Terhadap Kinerja Parwas Pilkada Kota Bau-Bau Tahun 2007.

Nomor Responden	Nilai per Unsur Penilaian		
	Cakupan tugas	Kesesuaian teknis	Deteksi dini
1	3	2	2
2	1	1	1
3	3	2	2
4	2	1	1
5	3	2	2
6	3	3	2
7	1	1	1
8	1	1	1
9	1	1	1
10	3	2	2
11	3	2	2
12	3	2	2
13	2	1	1
14	2	2	2
15	3	2	2
16	3	2	2
17	1	1	1
18	3	3	2
19	2	2	2
20	2	2	2
21	3	3	2
22	2	2	2
23	2	1	1
24	2	2	1
25	2	2	2
26	2	1	1
27	2	2	2
28	2	1	2
29	2	2	2
30	2	2	1
31	2	1	1
32	2	2	2
33	1	2	1
34	2	1	3
35	2	2	2
36	2	1	2
37	2	2	2
38	1	1	1
39	1	2	1
40	2	1	1
41	1	1	1
42	2	2	1
43	1	1	1
44	1	1	1
45	1	1	1
46	1	1	1

Studi Evaluasi Kinerja Parwas (Lampiran)

47	1	1	1
48	1	2	1
49	1	1	1
50	2	1	1
51	1	1	1
52	1	1	1
53	2	2	1
54	1	1	1
55	2	2	1
56	1	1	1
57	2	2	1
58	1	1	1
59	1	2	1
60	2	1	1
61	1	1	1
62	1	2	1
63	1	1	1
64	1	1	1
Total Nilai	113	99	89
Nilai Rata2 per Unsur	1.77	1.55	1.39
Rata2 Tertimbang per Unsur	0.59	0.52	0.46
Nilai Rata2 Kinerja Parwas	$0,59 + 0,52 + 0,46 = 1,57$		

Sumber data: Hasil olahan kuesioner, Mei 2009.

Studi Evaluasi Kinerja Parwas (Lampiran)

Tabel 4.4 Persepsi Responden Terhadap Karakteristik Organisasi Pilkada Kota Bau-Bau Tahun 2007.

Nomor Responden	Nilai per Unsur Penilaian			
	Pembagian Tgs	Stndrss Perilaku	Desentralisasi	Variasi Pengethn
1	3	1	2	3
2	2	1	1	2
3	3	2	2	3
4	2	1	1	2
5	3	2	2	3
6	3	2	2	3
7	2	1	1	2
8	2	1	1	2
9	2	1	1	2
10	3	2	2	3
11	3	2	2	3
12	3	2	2	3
13	3	1	1	2
14	3	2	2	3
15	3	2	1	3
16	3	2	2	3
17	3	1	1	3
18	3	3	2	3
19	3	2	3	3
20	3	3	2	3
21	3	2	2	3
22	3	1	1	3
23	3	1	1	1
24	3	1	2	3
25	3	2	2	3
26	3	1	1	1
27	3	2	2	3
28	3	2	1	3
29	2	2	1	3
30	3	2	2	3
31	2	1	2	3
32	3	2	2	3
33	2	2	1	1
34	3	3	1	3
35	2	1	1	3
36	3	2	1	3
37	2	1	1	2
38	2	1	1	2
39	3	2	2	3
40	3	2	1	2
41	3	2	2	3
42	3	1	1	2
43	3	2	2	2
44	3	1	1	2
45	3	2	2	3
46	3	1	1	1

Studi Evaluasi Kinerja Pamwas (Lampiran)

47	3	2	2	3
48	3	2	2	2
49	3	1	2	2
50	3	2	2	3
51	3	1	1	1
52	3	1	1	1
53	3	2	2	3
54	3	2	2	3
55	2	1	1	1
56	3	2	2	3
57	2	2	1	1
58	2	2	1	1
59	3	2	2	3
60	2	1	1	1
61	3	2	2	3
62	2	1	1	1
63	3	1	1	2
64	2	2	2	2
<i>Total Nilai</i>	175	107	98	154
<i>Nilai Rata2 per Unsur</i>	2.73	1.67	1.53	2.41
<i>Rata2 Tertimbang per Unsur</i>	0.68	0.42	0.38	0.60
<i>Nilai Rata2 Karaktersistik Organisasi</i>	$0,68 + 0,42 + 0,38 + 0,60 = 2,08$			

Sumber data: Hasil olahan kuesioner, Mei 2009.

Studi Evaluasi Kinerja Pamwas (Lampiran)

Tabel 4.5 Persepsi Responden Terhadap Kondisi Lingkungan di Kota Bau-Bau.

Nomor Responden	Nilai per Unsur Penilaian		
	Dukungan sosbud	Jaminan Kamtibmas	Dukungan Ekonomi
1	3	3	2
2	2	2	1
3	3	3	2
4	2	2	1
5	2	3	2
6	3	3	2
7	2	2	1
8	3	2	1
9	3	2	1
10	3	3	2
11	3	3	2
12	3	3	2
13	3	3	1
14	3	3	2
15	3	3	1
16	3	3	2
17	3	3	1
18	3	3	2
19	3	3	3
20	3	3	2
21	3	3	2
22	3	3	1
23	3	3	1
24	3	3	2
25	3	3	2
26	3	3	1
27	3	3	2
28	3	3	1
29	3	2	1
30	3	3	2
31	2	2	2
32	3	3	2
33	3	2	1
34	3	3	1
35	3	2	1
36	3	3	1
37	2	2	1
38	1	2	1
39	1	3	2
40	2	3	2
41	2	3	2
42	1	3	1
43	2	3	2
44	2	3	2
45	2	3	2
46	2	3	1
47	2	3	2

Studi Evaluasi Kinerja Parwas (Lampiran)

48	2	3	2
49	3	3	2
50	2	3	2
51	3	3	1
52	2	3	2
53	2	3	1
54	3	3	2
55	2	3	2
56	3	3	2
57	2	3	1
58	1	2	1
59	2	3	2
60	1	2	1
61	3	3	2
62	3	3	2
63	3	3	1
64	2	3	2
Total Nilai	161	179	102
Nilai Rata2 per Unsur	2.52	2.80	1.59
Rata2 Tertimbang per Unsur	0.84	0.93	0.53
Nilai Rata2 Kondisi Lingkungan	$0,84 + 0,93 + 0,53 = 2,30$		

Sumber data: Hasil olahan kuesioner, Mei 2009.

Studi Evaluasi Kinerja Parwas (Lampiran)

Tabel 4.6 Persepsi Responden Terhadap Karakteristik SDM Panwas Pilkada Kota Bau-Bau Tahun 2007.

Nomor Responden	Nilai per Unsur Penilaian			
	Kesehatan	Pengetahuan	Komitmen	Integritas
1	3	3	3	3
2	3	2	3	1
3	3	3	3	3
4	3	2	3	2
5	3	3	3	3
6	3	3	3	3
7	3	2	3	2
8	3	3	2	2
9	2	3	2	2
10	3	3	2	2
11	3	2	3	2
12	3	2	3	2
13	2	2	3	1
14	3	3	3	3
15	3	3	3	3
16	3	3	3	3
17	2	3	2	2
18	3	3	3	3
19	3	3	3	3
20	2	3	3	2
21	3	3	3	3
22	3	3	3	2
23	3	2	3	2
24	3	3	3	3
25	3	3	3	3
26	3	3	2	2
27	3	3	3	3
28	3	3	3	3
29	3	2	3	2
30	3	3	3	3
31	3	3	3	2
32	3	3	3	3
33	3	2	3	2
34	3	3	3	3
35	3	3	3	2
36	3	3	3	3
37	2	2	2	1
38	3	1	2	1
39	3	1	2	2
40	2	2	2	1
41	3	2	2	2
42	2	1	2	1
43	3	1	1	1
44	2	1	1	1
45	2	2	2	2
46	2	1	2	1

Studi Evaluasi Kinerja Panwas (Lampiran)

47	2	2	2	1
48	3	2	2	1
49	2	2	2	2
50	3	2	3	2
51	2	1	1	1
52	2	1	1	1
53	2	1	2	1
54	3	3	3	2
55	2	1	1	1
56	3	3	1	2
57	3	2	2	1
58	2	1	1	1
59	3	2	2	1
60	2	1	1	1
61	2	2	2	1
62	3	2	2	1
63	2	1	1	1
64	2	1	2	1
Total Nilai	171	143	152	123
Nilai Rata2 per Unsur	2.67	2.23	2.38	1.92
Rata2 Tertimbang per Unsur	0.67	0.56	0.59	0.48
Nilai Rata2 Karakterst SDM	$0,67 + 0,56 + 0,59 + 0,48 = 2,30$			

Sumber data: Hasil olahan kuesioner, Mei 2009.

Studi Evaluasi Kinerja Panwas (Lampiran)

Tabel 4.7 Persepsi Responden Terhadap Karakteristik Manajemen Panwas Pilkada Kota Bau-Bau Tahun 2007.

Nomor Responden	Nilai per Unsur Penilaian	
	Gaya pengambilan keputusan	Gaya komunikasi organisasi
1	2	2
2	3	3
3	2	2
4	3	3
5	3	3
6	3	3
7	2	2
8	3	3
9	3	3
10	3	3
11	2	2
12	3	3
13	3	3
14	3	3
15	3	3
16	3	3
17	3	3
18	3	3
19	3	3
20	3	3
21	3	3
22	3	3
23	3	3
24	3	3
25	3	3
26	2	2
27	3	3
28	3	3
29	3	3
30	3	3
31	3	3
32	3	3
33	2	2
34	3	3
35	3	3
36	3	3
37	2	2
38	3	3
39	3	3
40	3	3
41	3	3
42	3	3
43	3	3
44	3	3
45	2	2
46	3	3

Studi Evaluasi Kinerja Panwas (Lampiran)

47	2	2
48	3	3
49	3	3
50	3	3
51	3	3
52	2	2
53	3	3
54	3	3
55	2	2
56	3	3
57	3	3
58	2	3
59	2	2
60	3	3
61	3	3
62	3	3
63	2	2
64	2	3
Total Nilai	177	179
Nilai Rata2 per Unsur	2.77	2.80
Rata2 Tertimbang per Unsur	1.38	1.42
Nilai Rata2 Karakterst Manajemen	$1,38 + 1,42 = 2,80$	

Sumber data: Hasil olahan kuesioner, Mei 2009.

Studi Evaluasi Kinerja Pamwas (Lampiran)

Lampiran 5.

Rekapitulasi Skor Jawaban Responden

Nomor Responden	Karakteristik Organisasi	Karakteristik Lingkungan	Karakteristik SDM	Gaya Manajemen	Kinerja Panwas
1	9	8	12	4	7
2	6	5	9	6	3
3	10	8	12	4	7
4	6	5	10	6	4
5	10	7	12	6	7
6	10	8	12	6	8
7	6	5	10	4	3
8	6	6	10	6	3
9	6	6	9	6	3
10	10	8	10	6	7
11	10	8	10	4	7
12	10	8	10	6	7
13	7	7	8	6	4
14	10	8	12	6	6
15	9	7	12	6	7
16	10	8	12	6	7
17	8	7	9	6	3
18	11	8	12	6	8
19	11	9	12	6	6
20	11	8	10	6	6
21	10	8	12	6	8
22	8	7	11	6	6
23	6	7	10	6	4
24	11	8	12	6	5
25	10	8	12	6	6
26	6	7	10	4	4
27	10	8	12	6	6
28	9	7	12	6	5
29	8	6	10	6	6
30	10	8	12	6	5
31	8	6	11	6	4
32	10	8	12	6	6
33	6	6	10	4	4
34	10	7	12	6	6
35	7	6	11	6	6
36	9	7	12	6	5

Studi Evaluasi Kinerja Panwas (Lampiran)

37	6	5	7	4	6
38	6	4	7	6	3
39	10	6	8	6	4
40	8	7	7	6	4
41	10	7	9	6	3
42	7	5	6	6	5
43	9	7	6	6	3
44	7	7	5	6	3
45	10	7	8	4	3
46	6	6	6	6	3
47	10	7	7	4	3
48	9	7	8	6	4
49	8	8	8	6	3
50	10	7	10	6	4
51	6	7	5	6	3
52	6	7	5	4	3
53	10	6	6	6	5
54	10	8	11	6	3
55	5	7	5	4	5
56	10	8	9	6	3
57	6	6	8	6	5
58	6	4	5	5	3
59	10	7	8	4	4
60	5	4	5	6	4
61	10	8	7	6	3
62	5	8	8	6	4
63	7	7	5	4	3
64	8	7	6	5	3

Studi Evaluasi Kinerja Pannas (Lampiran)

SAVE OUTFILE='D:\WAKATOBI\JAHAR\PROPOSAL TESIS DJAHAR\data final jahar.sav' 14/4/1115.pdf
 /COMPRESSED.

REGRESSION

/DESCRIPTIVES MEAN STDDEV CORR SIG N
 /MISSING LISTWISE
 /STATISTICS COEFF OUTS R ANOVA CHANGE
 /CRITERIA=PIN(.05) POUT(.10)
 /NOORIGIN
 /DEPENDENT Kinerja_Parw
 /METHOD=ENTER K_Organisasi K_Lingkungan K_SDM K_Manajemen .

Regression

[DataSet0] D:\WAKATOBI\JAHAR\PROPOSAL TESIS DJAHAR\data final jahar.sav

Descriptive Statistics

	Mean	Std. Deviation	N
Kinerja_Parw	6.33	1.639	36
K_Organisasi	8.72	1.783	36
K_Lingkungan	5.22	.591	36
K_SDM	11.25	.937	36
K_Manajemen	5.67	.756	36

Correlations

		Kinerja_Parw	K_Organisasi	K_Lingkungan
Pearson Correlation	Kinerja_Parw	1.000	.942	.659
	K_Organisasi	.942	1.000	.576
	K_Lingkungan	.659	.576	1.000
	K_SDM	.874	.864	.464
	K_Manajemen	.277	.226	.298
Sig. (1-tailed)	Kinerja_Parw	.000	.000	.000
	K_Organisasi	.000	.	.000
	K_Lingkungan	.000	.000	.
	K_SDM	.000	.000	.002
	K_Manajemen	.051	.092	.039
N	Kinerja_Parw	36	36	36
	K_Organisasi	36	36	36
	K_Lingkungan	36	36	36
	K_SDM	36	36	36
	K_Manajemen	36	36	36

Correlations

		K SDM	K Manajemen
Pearson Correlation	Kinerja_Parw	.874	.277
	K_Organisasi	.884	.228
	K_Lingkungan	.464	.298
	K_SDM	1.000	.282
	K_Manajemen	.282	1.000
Sig. (1-tailed)	Kinerja_Parw	.000	.051
	K_Organisasi	.000	.092
	K_Lingkungan	.002	.039
	K_SDM	.	.048
	K_Manajemen	.048	.
N	Kinerja_Parw	38	38
	K_Organisasi	38	38
	K_Lingkungan	38	38
	K_SDM	38	38
	K_Manajemen	38	38

Variables Entered/Removed^a

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	K_Manajemen, K_Organisasi, K_Lingkungan, K_SDM	.	Enter

a. All requested variables entered.

b. Dependent Variable: Kinerja_Parw

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.962 ^a	.925	.916	.475

Model Summary

Model	Change Statistics				
	R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change
1	.925	96.261	4	31	.000

a. Predictors: (Constant), K_Manajemen, K_Organisasi, K_Lingkungan, K_SDM

ANOVA^b

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	88.998	4	21.749	96.261	.000 ^a
	Residual	7.004	31	.226		
	Total	94.000	35			

a. Predictors: (Constant), K_Manajemen, K_Organisasi, K_Lingkungan, K_SDM

b. Dependent Variable: Kinerja_Parw

Coefficients^a

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	-6.448	1.483		-4.347	.000
	K_Organisasi	.561	.098	.810	5.732	.000
	K_Lingkungan	.511	.171	.184	2.983	.006
	K_SDM	.452	.174	.259	2.598	.014
	K_Manajemen	.023	.114	-.011	.204	.840

a. Dependent Variable: Kinerja_Parw

UNIVERSITAS TERBUKA

Lampiran 5.

PETA ADMINISTRATIF KOTA BAU-BAU

