

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kajian Teori

1. Peran

a. Pengertian Peran

Secara etimologi peran berarti seseorang yang melakukan tindakan yang dimana tindakan tersebut diharapkan oleh masyarakat lain. Artinya setiap tindakan yang dimiliki setiap individu memiliki arti penting untuk sebagian orang.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2002: 2) peran diartikan sebagai bagian yang dimainkan dalam suatu kegiatan dalam adegan film, sandiwara dengan berusaha bermain baik dan secara aktif dibebankan kepadanya. Selain itu di KBBI juga menyebutkan peranan merupakan tingkah seorang pemain yang memiliki sifat yang mampu menghasilkan dan menggerakkan sesuatu hal yang baik ke dalam sebuah peristiwa.

Menurut Soekanto (2012: 212) menyebutkan arti peran yang merupakan aspek dinamis kedudukan (status). Peran adalah suatu pekerjaan yang dilakukan seseorang berdasarkan status yang disandang. Meskipun setiap tindakan untuk menunjukkan peran berdasarkan status yang disandang tapi tetap dalam koridor keteraturan yang berbeda yang menyebabkan hasil peran dari setiap orang berbeda.

Menurut Berry (2009: 105) menyebutkan bahwa peran sekumpulan harapan yang dibebankan kepada seseorang individu atau kelompok yang sedang menempati kedudukan sosial tertentu. Harapan tersebut bisa timbul dari masyarakat ataupun yang sedang menduduki posisi tersebut.

Apabila seorang sudah melakukan hak serta kewajibannya didalam kedudukan yang ia miliki, berarti ia sedang menjalankan peran. Adanya peran dihasilkan dari banyak sekali latarbelakang, peran dan kedudukan dua aspek yang tidak mungkin terpisahkan. Adanya peran berarti kedudukan sudah mendasari setiap tindakan atau peran yang dihasilkan sesuai kesempatan yang

diberikan dalam suatu masyarakat kepadanya. (Siagian (2012: 212)

Menurut Rivai (2004: 148) menyebutkan bahwasannya peranan adalah sebuah perilaku yang diatur dan diharapkan oleh seseorang dalam posisi tertentu. Adapun pendapat lain mengatakan peran adalah sebuah kumpulan perilaku yang dihubungkan dengan jabatan atau kedudukan. (Sabrin dan Allen, 1968 dalam www.freelist.com diakses tanggal 9 April 2019)

Sehingga dapat disimpulkan peran adalah aktivitas yang dilakukan oleh seseorang atau sekumpulan orang untuk menghasilkan suatu perubahan yang diinginkan oleh masyarakat berdasarkan kedudukan atau jabatan yang dimiliki seseorang atau sekumpulan orang tersebut.

b. Konsep Peran

Dari penjelasan di atas kita mengetahui bahwa peran dan status sosial merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan. Adapun konsep peran menurut Soekanto (2012: 213) adalah sebagai berikut:

1) Persepsi Peran

Persepsi Peran adalah pandangan kita terhadap tindakan yang seharusnya dilakukan pada situasi tertentu. Persepsi ini berdasarkan interpretasi atas sesuatu yang diyakini tentang bagaimana seharusnya kita berperilaku.

2) Ekspektasi Peran

Ekspektasi peran merupakan sesuatu yang telah diyakini orang lain bagaimana seseorang harus bertindak dalam situasi tertentu. Sebagian besar perilaku seseorang ditentukan oleh peran yang didefinisikan dalam konteks dimana orang tersebut bertindak.

3) Konflik Peran

Saat seseorang berhadapan dengan ekspektasi peran yang berbeda, maka akan menghasilkan konflik peran. Konflik ini akan muncul saat seseorang menyadari bahwa syarat satu peran lebih berat untuk dipenuhi ketimbang peran lain.

c. Struktur Peran

Secara umum, struktur peran dapat dikelompokkan menjadi dua bagian, yaitu:

1) Peran Formal

Peran formal merupakan peran yang nampak jelas, yaitu berbagai perilaku yang sifatnya homogen. Contohnya dalam keluarga, suami/ ayah dan istri/ibu memiliki peran sebagai *provider* (penyedia), pengatur rumah tangga, merawat anak, rekreasi, dan lain-lain.

2) Peran Informal

Peran informal merupakan peran yang tertutup, yaitu suatu peran yang sifatnya implisit (emosional) dan umumnya tidak terlihat di permukaan. Tujuan peran informal ini adalah untuk pemenuhan kebutuhan emosional dan menjaga keseimbangan dalam keluarga.

d. Jenis Peran

Mengacu pada penjelasan di atas, peran dapat dibagi menjadi tiga jenis. Menurut Soekanto (2012: 214), adapun jenis-jenis peran adalah sebagai berikut:

1) Peran Aktif

Peran aktif adalah peran seseorang seutuhnya selalu aktif dalam tindakannya pada suatu organisasi. Hal tersebut dapat dilihat atau diukur dari kehadirannya dan kontribusinya terhadap suatu organisasi.

2) Peran Partisipasif

Peran partisipasif adalah peran yang dilakukan seseorang berdasarkan kebutuhan atau hanya pada saat tertentu saja.

3) Peran Pasif

Peran pasif adalah suatu peran yang tidak dilaksanakan oleh individu. Artinya, peran pasif hanya dipakai sebagai simbol dalam kondisi tertentu di dalam kehidupan masyarakat.

2. BAWASLU (Badan Pengawas Pemilu)

a. Pengertian BAWASLU

Penyelenggara dalam pemilu terdiri atas lembaga pengawas pemilu yaitu Bawaslu. Badan Pengawas Pemilu yang selanjutnya disingkat Bawaslu adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Peraturan Bawaslu Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Pengawasan kampanye Pemilihan Umum Pasal 1 Ayat 10 yang berbunyi:

Badan Pengawas Pemilu yang selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum.

Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pasal 1 Ayat 7 menyebutkan bahwa:

Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi Penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat.

1) Tugas, Wewenang dan Kewajiban BAWASLU

Tugas Bawaslu Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Pasal 93 adalah:

- (a) menyusun standar tata laksana pengawasan Penyelenggaraan Pemilu untuk pengawas Pemilu di setiap tingkatan;
- (b) melakukan pencegahan dan penindakan terhadap:
 - (1) pelanggaran Pemilu; dan
 - (2) sengketa proses Pemilu;
- (c) mengawasi persiapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas:
 - (1) perencanaan dan penetapan jadwal tahapan Pemilu;
 - (2) perencanaan pengadaan logistik oleh KPU;
 - (3) sosialisasi Penyelenggaraan Pemilu; dan pelaksanaan persiapan lainnya dalam Penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (d) mengawasi pelaksanaan tahapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas:

- (1) pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap;
 - (2) penataan dan penetapan daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota;
 - (3) penetapan Peserta Pemilu;
 - (4) pencalonan sampai dengan penetapan Pasangan Calon, calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan calon anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - (5) pelaksanaan kampanye dan dana kampanye;
 - (6) pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
 - (7) pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu di TPS;
 - (8) pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
 - (9) rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPK (Panitia Pengawas Kecamatan), KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU;
 - (10) pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; dan
 - (11) penetapan hasil Pemilu;
- (e) mencegah terjadinya praktik politik uang;
 - (f) mengawasi netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
 - (g) mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan, yang terdiri atas:
 - (1) putusan DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu);
 - (2) putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa Pemilu;
 - (3) putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota;
 - (4) keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota; dan
 - (5) keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
 - (h) menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu kepada DKPP;
 - (i) menyampaikan dugaan tindak pidana Pemilu kepada Gakkumdu (Penegak Hukum Terpadu);
 - (j) mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - (k) mengevaluasi pengawasan Pemilu;
 - (l) mengawasi pelaksanaan Peraturan KPU; dan
 - (m) melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

b. Wewenang

Wewenang Bawaslu Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Pasal 95 adalah:

- 1) menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu;
- 2) memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu;
- 3) memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang;
- 4) menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu;
- 5) merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
- 6) mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota secara berjenjang jika Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 7) meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, dugaan tindak pidana Pemilu, dan sengketa proses Pemilu;
- 8) mengoreksi putusan dan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 9) membentuk Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu LN;
- 10) mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi, anggota Bawaslu Kabupaten/Kota, dan anggota Panwaslu LN; dan
- 11) melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang terdapat dalam Undang-Undang diatas menegaskan bahwa Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) Kabupaten Ponorogo memiliki dasar dan tujuan yang jelas dalam setiap tugas dan wewenang serta kewajiban yang melekat pada mereka dalam mengawal dan mengawasi penyelenggaraan pemilu tahun 2019.

3. Tahapan Pengawasan BAWASLU

Adapun tahapan pengawasan yang dilakukan Bawaslu dalam menjalankan pengawasan pada penyelenggaraan pemilihan umum menurut Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019 sebagai berikut:

- a. Pengawasan pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih
- b. Pengawasan penyusunan daftar pemilih di Luar Negeri
- c. Pengawasan penataan dan penetapan pemilihan (dapil)
- d. Pengawasan pencalonan anggota DPR, DPD, DPRD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota serta pencalonan Presiden dan Wakil Presiden
- e. Pengawasan penyelesaian sengketa penetapan pencalonan anggota DPR, DPD dan DPRD serta pencalonan Presiden dan Wakil Presiden
- f. Pengawasan logistik
- g. Pengawasan kampanye calon anggota DPR, DPD dan DPRD serta pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden
- h. Pengawasan laporan dan audit dana kampanye
- i. Pengawasan masa tenang
- j. Pengawasan pemungutan dan perhitungan suara
- k. Pengawasan rekapitulasi hasil perhitungan suara
- l. Pengawasan penyelesaian sengketa hasil pemilu DPR, DPD dan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota
- m. Pengawasan penyelesaian sengketa hasil pemilu Presiden dan Wakil Presiden

- n. Pengawasan penetapan perolehan kursi dan calon terpilih tanpa permohonan perselisihan hasil pemilu. Adapun bentuk diagram tahapan ini di lampiran.

4. Pengawasan

a. Pengertian Pengawasan

Pengawasan adalah proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan tersebut. *Controlling is the process of measuring performance and taking action to ensure desired results* (Schermerhorn, 2002: 12).

Berdasarkan uraian di atas, menurut peneliti pengawasan merupakan bagian dari fungsi manajemen, di mana pengawasan dianggap sebagai bentuk pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang lebih atas kepada pihak di bawahnya. Pengawasan adalah proses untuk memastikan bahwa segala aktifitas yang terlaksana sesuai dengan apa yang telah direncanakan. *The process of ensuring that actual activities conform the planned activities.* (Stoner, Freeman & Gilbert, 2005: 114)

Menurut Winardi (1998: 78) pengawasan adalah suatu upaya yang sistematis untuk menetapkan kinerja standar pada perencanaan untuk merancang sistem umpan balik informasi, untuk membandingkan kinerja aktual dengan standar yang telah ditentukan, untuk menetapkan apakah telah terjadi suatu penyimpangan tersebut, serta untuk mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan atau pemerintahan telah digunakan seefektif dan seefisien mungkin guna mencapai tujuan perusahaan atau pemerintahan.

Dari beberapa pendapat tersebut di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa pengawasan merupakan hal penting dalam menjalankan suatu perencanaan. Dengan adanya pengawasan maka perencanaan yang diharapkan oleh manajemen dapat terpenuhi dan berjalan dengan baik. Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui

pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien.

Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan pimpinan dijalankan, pelaksanaan seluruh kegiatan unit organisasi yang diperiksa untuk menjamin agar seluruh pekerjaan yang sedang dilaksanakan sesuai dengan rencana dan peraturan. Suatu usaha atau pekerjaan dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan, dan dengan adanya pengawasan dapat memperkecil timbulnya hambatan, sedangkan hambatan yang telah terjadi dapat segera diketahui yang kemudian dapat dilakukan tindakan perbaikannya. Sementara itu, dari segi hukum administrasi negara, pengawasan dimaknai sebagai proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan.

Hasil pengawasan ini harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan dan ketidakcocokan dan menemukan penyebab ketidakcocokan yang muncul. Dalam konteks membangun manajemen pemerintahan publik yang bercirikan *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik), pengawasan merupakan aspek penting untuk menjaga fungsi pemerintahan berjalan sebagaimana mestinya. Dalam konteks ini, pengawasan menjadi sama pentingnya dengan penerapan *good governance* itu sendiri.

b. Maksud dan Tujuan Pengawasan

1) Maksud Pengawasan

Dalam rangka pelaksanaan pekerjaan dan untuk mencapai tujuan dari pemerintah yang telah direncanakan maka perlu ada pengawasan, karena dengan pengawasan tersebut serta tujuan akan dicapai yang dapat dilihat dengan berpedoman rencana (*planning*) yang ditetapkan terlebih dahulu oleh pemerintah sendiri (Situmorang, 2010: 22).

Pengawasan diadakan dengan maksud untuk:

- a) Mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak
- b) Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan-kesalahan baru.
- c) Mengetahui apakah penggunaan *budget* yang telah ditetapkan dalam rencana terarah kepada sasarannya dan sesuai
- d) Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan
- e) Untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan sesuai dengan instruksi serta prinsip-prinsip yang telah ditetapkan
- f) Untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalan, sehingga dapat diadakan perubahan-perubahan untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan yang salah.
- g) Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan apakah tidak dapat diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut, sehingga mendapat efisiensi yang lebih besar.

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa pengawasan adalah suatu hal yang sangat penting terlebih-lebih dalam negara-negara berkembang, karena dalam negara berkembang pembangunan dilaksana sangat pesat sedang tenaga atau personil belum siap mental dalam melaksanakan pembangunan tersebut, sehingga mungkin saja terjadi kesalahan, kecurangan dan kelalaian.

b. Tujuan Pengawasan

Menurut Rachman (2011: 23) pengawasan mempunyai tujuan sebagai berikut:

- 1) Menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijakan dan perintah
- 2) Menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan mencegah pemborosan dan penyelewengan

- 3) Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang atau jasa yang dihasilkan
- 4) Membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi
Dengan demikian mengenai tujuan pengawasan yang sangat erat kaitannya dengan rencana dari suatu organisasi.

c. Indikator Pengawasan

Menurut Rachman (2011: 23), salah satu indikator keberhasilan suatu organisasi pemerintah dalam mencapai tujuannya banyak ditentukan oleh keberhasilan pengawasan. Jika pengawasan berjalan dengan baik maka pengawasan merupakan unsur paling pokok dalam menentukan keberhasilan suatu program.

Keberhasilan program pengawasan sendiri dapat dilihat dari berbagai macam indikator sebagai berikut:

- 1) Indikator meningkatnya disiplin, prestasi dan pencapaian sasaran pelaksanaan tugas, antara lain:
 - (a) Rencana yang disusun dapat menggambarkan adanya sasaran yang jelas dan dapat diukur, terlihat kaitan antara rencana dengan program dan anggaran
 - (b) Tugas dapat selesai sesuai dengan rencana, baik dilihat dari aspek fisik maupun biaya
- 2) Indikator berkurangnya penyalahgunaan wewenang yaitu berkurangnya tuntutan masyarakat terhadap pemerintah
- 3) Indikator berkurangnya kebocoran, pemborosan dan pungutan liar antara lain:
 - (a) Kualitas dan kuantitas kasus-kasus penyimpangan, penyelewengan, kebocoran, pemborosan dapat dikurangi sebagaimana laporan pengawasan fungsional dan laporan pengawasan lainnya
 - (b) Berkurangnya tingkat kesalahan dalam pelaksanaan tugas

d. Kendala dalam Pengawasan

Ada beberapa kendala dalam pengawasan, yaitu:

- 1) Adanya sementara pejabatan yang “*Salah kaprah*” terhadap tugas pengawasan yang dilaksanakannya
- 2) Adanya iklim budaya seolah-olah pengawasan hanya semata-mata mencari kesalahan
- 3) Adanya perasaan enggan melaksanakan pengawasan
- 4) Adanya perasaan “*ewuh pekewuh*” dalam melaksanakan pengawasan. Hal ini disebabkan karena seolah-olah nampak adanya kontroversi dalam melaksanakan tugas termasuk pengawasan.
- 5) Masih kurangnya penguasaan atasan terhadap substansi masalah yang diawasi
- 6) Pimpinan “*kecipratan*” atau terlibat sendiri dalam penyimpangan atau bahkan adanya kolusi (persekongkolan) antara atasan dan bawahan.

Dalam kaitannya dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan salah satu cara untuk membangun dan menjaga legitimasi warga masyarakat terhadap kinerja pemerintahan dengan menciptakan suatu sistem pengawasan yang efektif, baik pengawasan intern (*internal control*) maupun pengawasan ekstern (*external control*). Disamping mendorong adanya pengawasan masyarakat (*social control*). Sasaran pengawasan adalah temuan yang menyatakan terjadinya penyimpangan atas rencana atau target.

Sementara itu, tindakan yang dapat dilakukan adalah:

- (a) Mengarahkan atau merekomendasikan perbaikan;
- (b) Menyarankan agar ditekan adanya pemborosan;
- (c) Mengoptimalkan pekerjaan untuk mencapai sasaran rencana.

Pada dasarnya ada beberapa jenis pengawasan yang dapat dilakukan menurut Mulyadi (2001: 163), yaitu:

1. Pengawasan Intern dan Ekstern

Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan yang ada di dalam lingkungan unit organisasi yang bersangkutan. Pengawasan dalam bentuk ini dapat dilakukan dengan cara pengawasan atasan langsung atau pengawasan melekat (*built in control*) atau pengawasan yang dilakukan secara rutin oleh inspektorat jenderal pada setiap kementerian

dan inspektorat wilayah untuk setiap daerah yang ada di Indonesia, dengan menempatkannya di bawah pengawasan Kementerian Dalam Negeri.

Pengawasan ekstern adalah pemeriksaan yang dilakukan oleh unit pengawasan yang berada di luar unit organisasi yang diawasi. Dalam hal ini di Indonesia adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yang merupakan lembaga tinggi negara yang terlepas dari pengaruh kekuasaan manapun. Dalam menjalankan tugasnya, BPK tidak mengabaikan hasil laporan pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah, sehingga sudah sepantasnya di antara keduanya perlu terwujud harmonisasi dalam proses pengawasan keuangan negara. Proses harmonisasi demikian tidak mengurangi independensi BPK untuk tidak memihak dan menilai secara obyektif aktivitas pemerintah.

2. Pengawasan Preventif dan Represif

Pengawasan preventif lebih dimaksudkan sebagai, pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan sebelum kegiatan itu dilaksanakan, sehingga dapat mencegah terjadinya penyimpangan. Lazimnya, pengawasan ini dilakukan pemerintah dengan maksud untuk menghindari adanya penyimpangan pelaksanaan keuangan negara yang akan membebankan dan merugikan negara lebih besar. Di sisi lain, pengawasan ini juga dimaksudkan agar sistem pelaksanaan anggaran dapat berjalan sebagaimana yang dikehendaki. Pengawasan preventif akan lebih bermanfaat dan bermakna jika dilakukan oleh atasan langsung, sehingga penyimpangan yang kemungkinan dilakukan akan terdeteksi lebih awal. Di sisi lain, pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan setelah kegiatan itu dilakukan. Pengawasan model ini lazimnya dilakukan pada akhir tahun anggaran, di mana anggaran yang telah ditentukan kemudian disampaikan laporannya. Setelah itu, dilakukan pemeriksaan dan pengawasannya untuk mengetahui kemungkinan terjadinya penyimpangan.

3. Pengawasan Aktif dan Pasif

Pengawasan dekat (aktif) dilakukan sebagai bentuk pengawasan yang dilaksanakan di tempat kegiatan yang bersangkutan. Hal ini berbeda dengan pengawasan jauh (pasif) yang melakukan pengawasan melalui penelitian dan pengujian terhadap surat-surat pertanggung jawaban yang disertai dengan bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran. Disisi lain, pengawasan berdasarkan pemeriksaan kebenaran formil menurut hak (*rechmatigheid*) adalah pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah sesuai dengan peraturan, tidak kadaluarsa, dan hak itu terbukti kebenarannya. Sementara, hak berdasarkan pemeriksaan kebenaran materil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*) adalah pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah memenuhi prinsip ekonomi, yaitu pengeluaran tersebut diperlukan dan beban biaya yang serendah mungkin.

4. Pengawasan kebenaran formil menurut hak (*rechmatigheid*) dan pemeriksaan kebenaran materiil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*)

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara, pengawasan ditujukan untuk menghindari terjadinya korupsi, penyelewengan, dan pemborosan anggaran negara yang tertuju pada aparatur atau pegawai negeri. Dengan dijalankannya pengawasan tersebut diharapkan pengelolaan dan pertanggung jawaban anggaran dan kebijakan negara dapat berjalan sebagaimana direncanakan.

5. Pemilu (Pemilihan Umum)

a. Pengertian Pemilu

Pemilihan Umum adalah suatu proses untuk memilih orang-orang yang akan menduduki kursi pemerintahan. Pemilihan umum ini diadakan untuk mewujudkan negara yang demokrasi, dimana para pemimpinnya dipilih berdasarkan suara mayoritas terbanyak.

Menurut Morissan (2015:17) Pemilihan umum adalah cara atau sarana untuk mengetahui keinginan atau arah kebijakan negara kedepan yang diinginkan. Paling tidak dari pemilu tersebut menjadikan peralihan

pemerintahan secara aman dan tertib serta dalam rangka perwujudan kedaulatan masyarakat dalam rangka melaksanakan hak asasi warga negara.

Pemilihan umum (Pemilu) menurut Haris (2006: 10), merupakan salah satu bentuk pendidikan politik bagi rakyat, yang bersifat langsung, terbuka, masal, yang diharapkan bisa mencerdaskan pemahaman politik dan meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai demokrasi.

Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pasal 1 Ayat 1 bahwa:

Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan 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 teori diatas dapat dikatakan bahwa Pemilihan umum merupakan sarana demokrasi yang dilakukan untuk menyampaikan keinginan rakyat dan untuk memilih wakil rakyat yang nantinya dapat memberi kebijakan negara kedepan sesuai harapan dan aspirasi masyarakat.

b. Tujuan Pemilu

Pemilu diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah, serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat, dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Semua kegiatan dalam penyelenggaraan pemilu pasti ada bayak tujuan dan capaian yang diinginkan, begutu juga tujuan pemilu. Menurut Prihatmoko (2003:19) pemilu dalam pelaksanaanya memiliki tiga tujuan yakni:

- 1) sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan umum (*public policy*).

- 2) pemilu sebagai pemindahan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan badan perwakilan rakyat melalui wakil wakil yang terpilih atau partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi masyarakat tetap terjamin.
- 3) pemilu sebagai sarana memobilisasi, menggerakkan atau menggalang dukungan rakyat terhadap Negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik.

Selanjutnya Menurut Huntington (2011: 18) pemilu dalam pelaksanaannya memiliki lima tujuan yakni:

- a) Pemilu sebagai implementasi perwujudan kedaulatan rakyat. Asumsi demokrasi adalah kedaulatan terletak di tangan rakyat. Karena rakyat yang berdaulat itu tidak bisa memerintah secara langsung maka melalui pemilu rakyat dapat menentukan wakil-wakilnya dan para wakil rakyat tersebut akan menentukan siapa yang akan memegang tampuk pemerintahan.
- b) Pemilu sebagai sarana untuk melakukan penggantian pemimpin secara konstitusional. Pemilu bisa mengukuhkan pemerintahan yang sedang berjalan atau untuk mewujudkan reformasi pemerintahan. Melalui pemilu, pemerintahan yang aspiratif akan dipercaya rakyat untuk memimpin kembali dan sebaliknya jika rakyat tidak percaya maka pemerintahan itu akan berakhir dan diganti dengan pemerintahan baru yang didukung oleh rakyat.
- c) Pemilu sebagai sarana bagi pemimpin politik untuk memperoleh legitimasi. Pemberian suara para pemilih dalam pemilu pada dasarnya merupakan pemberian mandat rakyat kepada pemimpin yang dipilih untuk menjalankan roda pemerintahan. Pemimpin politik yang terpilih berarti mendapatkan legitimasi (keabsahan) politik dari rakyat.
- d) Pemilu sebagai sarana partisipasi politik masyarakat untuk turut serta menetapkan kebijakan publik. Melalui pemilu rakyat secara langsung dapat menetapkan kebijakan publik melalui dukungannya kepada kontestan yang memiliki program-program yang dinilai aspiratif dengan kepentingan rakyat. Kontestan yang menang karena didukung rakyat harus merealisasikan janji-janjinya itu ketika telah memegang tampuk pemerintahan.

Dari berbagai pendapat para ahli mengenai tujuan pemilu diatas dapat diketahui bahwa tujuan dari pemilu adalah untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan baik di eksekutif (pemerintah) maupun legislatif, serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagai mana diamanatkan dalam UUD 1945.

B. Kajian Penelitian Relevan

Sebagai pembanding dan bahan kajian penelitian menggunakan penelitian-penelitian terdahulu yang memiliki fokus penelitian yang sama dengan penelitian ini. Adapun penelitian-penelitian tersebut sebagai berikut:

1. Penelitian berjudul “Peran Bawaslu Provinsi Lampung dalam Menegakkan Peraturan KPU” ditulis oleh Novica Melianti Skripsi Fakultas Usluhuddin UIN Raden Intan Lampung Tahun 2018. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa peran Bawaslu Provinsi Lampung kurang optimal karena disebabkan berbagai faktor. Pertama, lemahnya kapasitas sumber daya manusia pengawas pemilihan umum ditingkat bawahnya dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Kedua, adanya peran Bawaslu yang terbatas oleh waktu yang sangat singkat, dan tidak diperkenankannya Bawaslu menangkap secara paksa untuk proses klarifikasi dan harus terpenuhinya dua bukti dalam eksekusinya. Ketiga, berdasarkan kelembagaan Bawaslu sudah sangat baik namun kurangnya pengawasan bersama masyarakat. Sedangkan perbedaan penelitian ini dari penelitian sebelumnya terletak pada fokus penelitian. Peneliti meneliti tentang peran Bawaslu pada penyelenggaraan pemilu, sedangkan penelitian terdahulu menggunakan peran Bawaslu dan peraturan KPU.
2. Penelitian berjudul “Pentingnya Pengawasan Partisipatif Dalam Mengawal Pemilihan Umum Yang Demokratis” ditulis Ratnia sholihah, dkk tahun 2018 Jurnal Wacana Politik-ISSN 2502-9185- E-ISSN – 2549-2969 Vol. 02 No 1, Maret 2018 . Hasil penelitian ini mengemukakan pentingnya pengawasan partisipatif dalam mengawal penyelenggaraan pemilu, yang bertujuan untuk menciptakan pemilu yang demokratis. Saat ini terdapat berbagai lembaga pengawas pemilu, antara lain Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) di tingkat

pusat, Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) di tingkat Daerah, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang khusus menangani pelanggaran etik oleh penyelenggara pemilu. Namun dalam kenyataannya masih ditemui berbagai pelanggaran oleh berbagai pihak, sehingga pemilu dinilai kurang berintegritas dan kurang demokratis. Dengan dilibatkannya *stakeholder* dan masyarakat secara independen dalam mengawasi penyelenggaraan pemilu, diharapkan proses pemilu yang demokratis akan terwujud. Sedangkan perbedaan penelitian ini dari penelitian sebelumnya terletak pada fokus penelitian. Peneliti meneliti peran Bawaslu dan pada penyelenggaraan pemilu sedangkan penelitian terdahulu menggunakan peran pengawasan partisipatif dan demokrasi.

