

**PERAN DAN TANGGUNG JAWAB PANITIA PENGAWAS PEMILU
(PANWASLU) KOTA YOGYAKARTA DALAM PENYELENGGARAAN
PEMILIHAN WALIKOTA DAN WAKIL WALIKOTA YOGYAKARTA
TAHUN 2011**

SKRIPSI



Oleh :

RIZAL NOR MUTTAQIEN

No. Mahasiswa : 05410055

Program Studi : Ilmu Hukum

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2012**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

SKRIPSI

**PERAN DAN TANGGUNG JAWAB PANITIA PENGAWAS PEMILU
(PANWASLU) KOTA YOGYAKARTA DALAM
PENYELENGGARAAN PEMILIHAN WALIKOTA DAN WAKIL
WALIKOTA YOGYAKARTA TAHUN 2011**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk diajukan
ke muka Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran
pada tanggal 15 Februari 2012

Yogyakarta, 14 Desember 2011
Dosen Pembimbing Skripsi



(Sri Hastuti Puspitasari, SH., MH.)



SKRIPSI

**PERAN DAN TANGGUNG JAWAB PANITIA PENGAWAS PEMILU
(PANWASLU) KOTA YOGYAKARTA DALAM
PENYELENGGARAAN PEMILIHAN WALIKOTA DAN WAKIL
WALIKOTA YOGYAKARTA TAHUN 2011**

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran
pada tanggal **15 Februari 2012** dan dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 15 Februari 2012

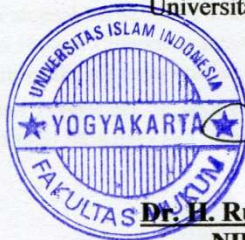
Tim Penguji

1. Ketua : Dr. Syaifuddin, SH., M.Hum.
2. Anggota : Sri Hastuti Puspitasari, SH., MH.
3. Anggota : Moh. Hasyim, SH., M.Hum.

Tanda Tangan

Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
Fakultas Hukum
Dekan



Dr. H. Rusli Muhammad, SH., M.H.
NIP. 195406121984031001

SURAT PERNYATAAN

ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirrohman nirrohim

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : RIZAL NOR MUTTAQIEM

No. Mhs : 05.410.055

adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi/Legal Memorandum/Studi Kasus Hukum dengan judul :

PERAN DAN TANGGUNG JAWAB PANITIA PENGAWAS PEMILU (PANWASLU) KOTA

YOGYAKARTA DALAM PENYELENGGARAAN PEMILIHAN WALIKOTA DAN WAKIL

WALIKOTA YOGYAKARTA TAHUN 2011

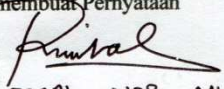
Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar Asli (Orisinal), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan 'penjiplakan karya ilmiah (plagiat)';
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan perpustakaan dilingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir no 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menanda-tangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan 'Majelis' atau 'Tim' Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum UII.

Demikian, Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di : Yogyakarta
Tanggal : 5 Maret 2012
membuat Pernyataan

RIZAL NOR MUTTAQIEM



Tanda Tangan & Nama Terang Ybs.

MOTTO

*Syukuri apa yang ada
Hidup adalah anugerah
Tetap jalani hidup ini
Melakukan yang terbaik*

*Tuhan pasti kan menunjukkan
Kebesaran dan kuasa-Nya
Bagi hamba-Nya yang sabar
Dan tak kenal putus asa*

Jangan menyerah.....

(D'Massive)



*“lakukan saja apa yang menurutmu mampu....lakukan yang
terbaik setiap apa yang akan kamu raih...dan jangan pernah putus asa,
karena dibalik kesulitan pasti ada kemudahan yang menghampiri “*

(rizal nor muttaqien)

HALAMAN PERSEMBAHAN



***Skripsi ini kupersembahkan untuk
Ayahanda Tercinta (R. Wijdanahari) dan Ibunda (Istiasih)
Adikku (Laili Nur Fitri Andriani)
Keluarga Besar yang ada di Kulon Progo dan Yogyakarta
Sahabat-sahabat dan teman-teman sejatiku
Civitas Akademika Universitas Islam Indonesia
Kota Yogyakarta dengsn sejuta kenangan***

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Wr. Wb

Dengan memanjatkan puji dan syukur kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga skripsi ini selesai dengan judul :

**PERAN DAN TANGGUNG JAWAB PANITIA PENGAWAS PEMILU
(PANWASLU) KOTA YOGYAKARTA DALAM PENYELENGGARAAN
PEMILIHAN WALIKOTA DAN WAKIL WALIKOTA YOGYAKARTA
TAHUN 2011**

Penyusunan skripsi ini dimaksudkan untuk memenuhi salah satu persyaratan guna memperoleh gelar Sarjana Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. Dalam penyusunan skripsi ini, tidak lepas dari bantuan, bimbingan, petunjuk, dorongan dan semangat dari berbagai pihak. Pada kesempatan ini, disampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Dr.Muhammad Rusli, SH. M.Hum sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
2. Sri Hastuti Puspitasari, SH., M.H selaku Dosen Pembimbing Skripsi dan Dosen Pembimbing Akademik yang telah memberikan motivasi, pengarahan, bimbingan serta meluangkan waktu selama penyusunan skripsi ini hingga dapat terselesaikan.
3. Pihak - pihak terkait yang telah bersedia memberikan data yang diperlukan dalam penelitian ini.
4. Kedua Orang Tuaku, Bapak Wijdanahari dan Ibu Istiasih yang menyayangiku dan menjagaku selama ini.
5. Adikku Laili yang selalu memberi semangat dan doa

6. Dosen-dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmu pengetahuan yang bermanfaat dan semoga penulis dapat mengimplementasikan dalam masyarakat
7. Yang selalu memotivasiku tdk henti-hentinya Bang Wijaya Kusuma and komunitas Angkringan Perum Roken.
8. Sahabat-sahabat terbaikku, Mecca Bayu Arwana, Alfian, Yayan, Yudi Surya, Samsul Hadi, Ardi Wibi dan anak-anak kelas A dan sahabat-sahabat almamater yang tidak dapat disebutkan satu persatu, penulis mengucapkan terima kasih.
9. Berbagai pihak yang tidak dapat sebutkan satu persatu yang telah banyak membantu dalam penyelesaian skripsi ini.

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan Tugas Akhir ini masih banyak kekurangan, maka penulis mohon saran dan kritik yang bersifat membangun guna penyempurnaan Tugas Akhir ini. Akhirnya penulis berharap semoga tulisan ini dapat bermanfaat bagi semuanya.

Yogyakarta, 1 Januari 2012

Penulis

Rizal Nor Muttaqien

ABSTRAKSI

Penelitian ini berjudul : Peran dan Tanggung Jawab Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Kota Yogyakarta Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Walikota Dan Wakil Walikota Kota Yogyakarta Tahun 2011. Penelitian ini dilatar belakangi melihat mekanisme pemilihan pada pemilihan umum kepala daerah kota Yogyakarta. Masih banyak terdapat pelanggaran yang terjadi dalam proses pemilihan yang tidak tersentuh secara langsung dalam tahap penyelesaiannya. terutama pelanggaran yang sangat erat kaitannya dalam prosesi pemilihan walikota dan wakil walikota khususnya di kota Yogyakarta.

. Permasalahan utama yang ingin dijawab dengan penelitian ini adalah mengenai bagaimana peran dan tanggung jawab Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Kota Yogyakarta Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Walikota Dan Wakil Walikota Kota Yogyakarta Tahun 2011.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Panitia Pengawas Pemilu Kota Yogyakarta mempunyai peran yang cukup vital yaitu mengawasi dan mengontrol jalannya pelaksanaan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota agar berjalan sesuai dengan rel demokrasi yang jujur dan adil serta meminimalisasi tindakan yang mengarah kepada hal-hal yang bersifat merusak prosesi pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Kota Yogyakarta.

Key Word: Pemilu yang Demokratis adalah selalu menjunjung nilai kejujuran dan keadilan.

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL.....	i
HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
HALAMAN MOTTO	v
HALAMAN PERSEMBAHAN	vi
KATA PENGANTAR	vii
ABSTRAKSI	ix
DAFTAR ISI	x

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Tinjauan Pustaka	8
E. Metode Penelitian	21

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI, PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH, DAN PANITIA PENGAWAS PEMILIHAN UMUM

A. Pengertian Demokrasi	24
B. Pengertian Pemilukada	51

C. Pengertian Panitia Pengawas Pemilu 67

BAB III PERAN DAN TANGGUNGJAWAB PANITIA PENGAWAS PEMILU (PANWASLU) KOTA YOGYAKARTA DALAM PENYELENGGARAAN PEMILIHAN WALIKOTA DAN WAKIL WALIKOTA YOGYAKARTA TAHUN 2011.

A. Peran dan Tanggungjawab Panwaslu Kota Yogyakarta dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta Tahun 2011.....78

B. Bentuk-Bentuk Pelanggaran dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta Tahun 2011 dan Upaya Tindakan Penyelesaiannya85

C. Upaya Tindak Lanjut dalam Penyelesaian Pelanggaran Pemilu90

D. Kendala-Kendala yang dihadapi Panwaslu Kota Yogyakarta dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta Tahun 2011.....93

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan 96

B. Saran 98

DAFTAR PUSTAKA99

LAMPIRAN



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam pelaksanaan suatu agenda negara yang dilakukan oleh pemerintah setiap 5 tahun sekali berupa pemilihan umum, khususnya pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah di setiap pemerintah tingkat propinsi harus dibutuhkan persiapan yang baik dan sistematis.

Sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar 1945 Tahun 1945, wilayah kesatuan Republik Indonesia dibagi atas beberapa daerah propinsi dan daerah propinsi dibagi atas daerah Kabupaten dan Kota, yang masing-masing sebagai daerah otonomi. Sebagai daerah otonomi, daerah propinsi Kabupaten/Kota memiliki pemerintah daerah yang melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yakni pemerintah daerah dan DPRD.

Kepala Daerah adalah Kepala Pemerintahan Daerah baik di daerah propinsi maupun Kabupaten atau Kota yang merupakan lembaga eksekutif di daerah. Sedangkan DPRD merupakan lembaga legislatif di daerah baik di propinsi maupun Kabupaten/Kota. Kedua-duanya dinyatakan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan di daerah (Pasal 40 UU No.32 Tahun 2004).

Sejalan dengan semangat desentralisasi, sejak tahun 2005 Pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara langsung. Semangat dilaksanakan pilkada adalah koreksi terhadap sistem demokrasi tidak langsung (perwakilan) di era sebelumnya, dimana kepala daerah dan wakil daerah dipilih oleh DPRD, menjadi

demokrasi yang berakar langsung pada pilihan rakyat. Melalui pilkada, masyarakat sebagai pemilih berhak untuk memberikan suaranya secara langsung dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara dalam memilih kepala daerah.

Dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah atau yang biasa disebut pilkada ada beberapa hal yang perlu diperhatikan untuk dapat mewujudkan pemilihan yang jujur, adil, dan berjalan tanpa ada kecurangan-kecurangan yang dilakukan oleh salah satu calon kepala daerah dan tim sukses maupun partai pendukungnya.

Tidak dimungkiri bahwa untuk mendapat dukungan dari masyarakat luas ada beberapa tindakan kecurangan yang dilakukan bahkan saling menjatuhkan dengan cara yang tidak *fair* dan tidak mengindahkan peraturan yang telah ditetapkan oleh KPU. Agar agenda itu dapat berjalan baik dan sistematis dibutuhkan suatu lembaga pengawas untuk memonitoring jalannya pemilihan kepala daerah supaya tidak terjadi pelanggaran-pelanggaran maka dibentuklah Panitia Pengawas Pemilu atau biasa disebut Panwaslu.

Panitia Pengawas Pemilu mempunyai peranan dan organ yang cukup penting dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dibentuknya Panwaslu sendiri sebagai organ yang memiliki tugas dan wewenang yang sangat vital dalam berlangsungnya pemilihan kepala daerah di seluruh wilayah Indonesia. Beberapa tugas dan wewenang Panitia Pengawas Pilkada yaitu mengawasi semua tahapan pemilihan umum kepala daerah, menerima laporan pelanggaran terhadap peraturan Perundang-Undangan, menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pilkada, meneruskan temuan dan

laporan yang tidak diselesaikan kepada instansi yang berwenang, mengatur hubungan koordinasi antar panitia pengawas.

Walaupun dengan dibentuknya Panitia Pengawas Pemilu, tetap saja ada suatu kendala-kendala atau masalah yang sulit ditangani oleh Panwaslu sendiri. Selama berlangsungnya pemilihan umum khususnya pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah timbul suatu masalah dikalangan masyarakat biasa ataupun dari oknum pegawai pemerintah. Ada beberapa indikasi yang dilakukan agar calon yang diusung dapat meraih dukungan dan suara dalam pemilihan dan tak jarang untuk mendapatkan simpati dukungan dilakukan dengan berbagai hal bahkan mengesampingkan aturan yang sudah ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum atau KPU.

Berbagai hal yang timbul dalam penyelenggaraan Pilkada di Yogya, diantaranya pada tanggal 2 Agustus 2011, ada bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh seorang istri camat bersama kader PKK-nya menjadi tim sukses salah satu bakal calon walikota dan wakil walikota Yogyakarta.¹

Melihat Pilkada Daerah Istimewa Yogyakarta kemarin ditemukan sebanyak 70 indikasi pelanggaran yang telah dilaporkan kepada Panitia Pengawas Pengawas Pemilu.(Panwaslu) Kota Yogyakarta. Satu diantaranya yaitu laporan soal pengrusakan alat peraga yang dilakukan oleh seseorang oknum Pegawai Negeri Sipil (PNS). Pelaku pengrusakan yang diduga sebagai PNS tersebut bukan berasal dari wilayah DIY.²

¹ *Tribun*, Tanggal 2 Agustus 2011

² *Tribun* , Tanggal 28 September 2011

Dari laporan yang didapat Panwaslu sendiri ditemukan 36 indikasi pelanggaran pemilukada kota Yogya dari 14 kecamatan, ambil dari beberapa contoh dari wilayah :³

1. Kecamatan Wirobrajan ditemukan indikasi pelanggaran administrasi berupa kegiatan syawalan pasangan calon HATI (Paslon No.1) adanya keterlibatan anggota KPPS dalam kepanitian di lapang BPROs Jl.Turonggo RT 32/RW 07 Pakuncen, Wirobrajan,
2. Kecamatan Gondokusuman ditemukan indikasi pelanggaran pidana berupa kegiatan pengobatan gratis dalam kampanye paslon nomor 2 di Balai RW 12 Kelurahan Terban, Gondokusuman,
3. Kecamatan Mergangsan ditemukan indikasi pelanggaran administrasi berupa keterlibatan walikota da mobil dinas pada acara Launching Senam Sehat Yogya Selatan di Halaman Gedung Museum Brontokusuman,
4. Kecamatan Umbulharjo ditemukan indikasi pelanggaran pidana pemberian uang atau materi pada acara penobatan gratis kampanye palon no. 2 di Rumah Bapak Parjiyo, RT 37 Warung Boto,
5. Kecamatan Kotagede ditemukan indikasi pelanggaran pidana berupa kegiatan arak-arakan kampanye pakai knalpot blombong, pembagian amplop dan terdapat gambar Walikota pada background atau dekorasi panggung saat kampanye Paslon No.2 di Lapangan Karang.

³ *Berupa Tabel Inventarisasi Laporan Indikasi Pelanggaran Pemilukada Kota Yogyakarta, Sumber Kantor Panwaslu Kota Yogyakarta.*

Dari realitas-realitas yang terjadi maka sangat membuka potensi berlangsungnya pemilu yang tidak jujur dan adil, manipulasi kekuasaan, *money politic* maupun ancaman kekerasan dan berbagai pelanggaran menjadikan proses pengawasan pemilu menjadi sangat penting baik sebelum pemilu, pada saat pemilihan dan sampai dengan tahapan sesudah pemilu.

Karena itu Panwaslu dan pihak-pihak terkait lainnya harus serius menindak lanjuti temuan-temuan pelanggaran yang memiliki bukti-bukti kuat. Dari berbagai argumen dan pertimbangan diatas, pengawasan pemilu menjadi hal yang sangat penting untuk dibahas dari setiap pelaksanaan pemilu. Mengingat pengawasan merupakan salah satu pilar pokok dalam mewujudkan pemilu yang demokratis, jujur dan adil.

Panwaslu Kota Yogyakarta sendiri bekerja berdasarkan atas dasar hukum UU No.22 Tahun 2007. Pembahasan mengenai Panwaslu sendiri diatur dalam pasal 70 Jo pasal 113, dimana didalamnya dibahas mengenai kedudukan, susunan, keanggotaan, tugas, wewenang dan kewajiban Panwaslu.

Panwaslu Kota Yogyakarta sendiri membawahi 14 kecamatan yaitu diantaranya Kecamatan Tegalrejo, Kecamatan Jetis, Kecamatan Wirobrajan, Kecamatan Gedongtengen, Kecamatan Mantrijeron, Kecamatan Kraton, Kecamatan Danurejan, Kecamatan Ngampilan, Kecamatan Gondokusuman, Kecamatan Gondomanan, Kecamatan Mergangsan, Kecamatan Pakualaman, Kecamatan Umbulharjo Dan Kecamatan Kotagede.⁴

⁴ *Ibid*

Dari 14 Kecamatan yang berada di wilayah kota Yogyakarta ada berbagai indikasi pelanggaran yang terjadi baik sebelum pemilihan, saat pemilihan maupun setelah pemilihan walikota dan wakil walikota. Bisa diartikan bahwa tindakan yang bertentangan dengan UU No. 22 Tahun 2007 cukuplah banyak. Maka untuk meminimalisasi tindakan kecurangan, pelaksanaan di tingkat kecamatan dan daerah harus diperketat dalam pengontrolan dan pengawasannya.⁵

Walaupun UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum sudah mengakomodir keberadaan lembaga pengawas yang independen, namun ternyata pemilihan kepala daerah kota Yogya tahun 2011 bukan tanpa masalah sama sekali. Suatu hal yang menonjol adalah adanya dugaan yang mengarah pada kecurangan berupa *black campaign*, indikasi *money politic*, pengrusakan dan kekerasan yang dilakukan oleh salah satu pasangan. Dapat dikatakan pemilukada di Kota Yogya belum bisa bersih dan masih ada indikasi berupa pelanggaran dan kecurangan yang melanggar UU No.22 Tahun 2007.

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas maka yang akan diangkat oleh penulis adalah:

“ PERAN DAN TANGGUNG JAWAB PANITIA PENGAWAS PEMILU (PANWASLU) KOTA YOGYAKARTA DALAM PENYELENGGARAAN PEMILIHAN WALIKOTA DAN WAKIL WALIKOTA YOGYAKARTA TAHUN 2011 . “

⁵ *Ibid*

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka rumusan masalah yang dapat diambil adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana peran dan tanggung jawab Panitia Pengawas Pemilu Kota Yogyakarta dalam penyelenggaraan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta tahun 2011?
2. Apa saja bentuk-bentuk pelanggaran pemilihan Walikota dan Wakil Yogyakarta tahun 2011 dan bagaimana upaya tindakan lanjutannya?
3. Apa saja kendala-kendala yang dihadapi Panitia Pengawas Pemilu Kota Yogyakarta dalam penyelenggaraan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta tahun 2011?

C. Tujuan Penelitian

Atas dasar ketiga rumusan masalah tersebut diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk :

1. Untuk mengetahui dan mengkaji peran dan tanggung jawab Panitia Pengawas Pemilu Kota Yogyakarta dalam penyelenggaraan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta tahun 2011.
2. Untuk mengetahui bentuk-bentuk pelanggaran pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta tahun 2011 dan bagaimana upaya tindakan lanjutannya.

3. Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi Panitia Pengawas Pemilu Kota Yogyakarta dalam penyelenggaraan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta tahun 2011.

D. Tinjauan Pustaka

Secara etimologis demokrasi terdiri dari dua kata yang berasal dari bahasa Yunani, yaitu *demos* yang berarti rakyat, dan *kratein* yang berarti pemerintahan, sehingga dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat. Demokrasi merupakan suatu gagasan bahwa pemerintahan berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Pada konsep demokrasi, kekuasaan pada dasarnya berasal dari rakyat, dan karena itulah rakyat yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta sesungguhnya sebagai penyelenggara kehidupan bernegara, dimana semua sistem penyelenggaraan negara pada dasarnya juga diperuntukkan bagi rakyat sendiri.

Pengertian demokrasi sampai detik ini tidak ada yang memberikan pengertian secara lengkap dan mendetail. Hal itu pernah dipaparkan oleh tokoh bernama Harold Laski, Harold Laski mengungkapkan pandangannya :

*“ Not definition of democracy can adequately comprise the history which the concepts cannots. To some it is a form, of government , to others a way of social life. Men have found its essence in the character of the electorate; the relation between government and the people , the absence of wide economic difference between citizens, the refusal to recognize privileges build in birth or wealt, raceor creed”.*⁶

(Tidak ada definisi demokrasi yang memadai untuk dijadikan sebagai konsep dalam sejarah. Demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan, sekaligus sebagai pandangan hidup sosial. Esensinya dapat ditemukan dalam karakter pemilih, hubungan pemerintah dengan rakyat, tidak adanya perbedaan warga

⁶ Juanda, *Hukum pemerintahan Daerah*, Ctk. Pertama, P.T Alumni, Bandung.2004, hlm. 59.

negara dibidang ekonomi, menolak pengakuan terhadap hak-hak istimewa karena kelahiran, atau karena kekayaan karena ras suku atau kepercayaan).

Demokrasi oleh Abraham Lincoln (1809-1865) didefinisikan secara sederhana dan cukup populer, yaitu “ pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat “. Dalam definisi lain demokrasi dibatasi sebagai ‘*government or rule by people*’. Dan karena segala kekuasaan politik dipegang oleh rakyat, maka demokrasi sering diartikan sebagai kekuasaan rakyat, demikian pula karena dalam prakteknya demokrasi selalu menguntungkan pihak mayoritas, maka demokrasi kadang diartikan sebagai kekuasaan mayoritas.

Internasional Commision Of Jurists pada konferensi di Bangkok yang berlangsung pada tahun 1965 membatasi sitem politik yang demokratis sebagai “ *a form of government where the citizens exercise the same rights – the rights to make political decisions- but through representative chosen by them and responsible to them through the process of free selection*“, suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil-wakil yang dipilih oleh mereka dan bertanggung jawab kepada mereka melalui proses pemilihan yang bebas.⁷

Menurut Hans Kelsen, pada dasarnya demokrasi itu adalah pemerintahan oleh rakyat dan untuk rakyat. Dengan diterimanya uraian–uraian Kelsen tentang dasar demokrasi itu maka dapat diuraikan sebagai berikut :

- a. Yang melaksanakan kekuasaan negara demokrasi ialah wakil-wakil rakyat yang terpilih, dimana rakyat yakin, bahwa segala kehendak dan

⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1977.

kepentingannya akan diperhatikan di dalam melaksanakan kekuasaan negara.

- b. Caranya melaksanakan kekuasaan negara demokrasi ialah senantiasa mengingat kehendak dan keinginan rakyat, jadi tiap-tiap tindakan dalam melaksanakan kekuasaan negara tidak bertentangan dengan kehendak dan kepentingan rakyat, bahwa sedapat mungkin berusaha untuk memenuhi segala keinginan rakyat.
- c. Banyaknya kekuasaan negara demokrasi yang boleh dilaksanakan tidaklah dapat ditentukan dengan angka-angka, akan tetapi sebanyak mungkin untuk memperoleh hasil yang diinginkan oleh rakyat, asal saja tidak menyimpang dari dasar-dasar pokok demokrasi.⁸

Alfian menegaskan bahwa pada hakekatnya konsep demokrasi mengandung pengertian utama, yakni bahwa kedaulatan politik itu berada di tangan rakyat. Yang menjadi perbedaan adalah dalam cara bagaimana kedaulatan itu diatur dan dilaksanakan. Bilamana pengertian utama kedaulatan itu, tidak terkandung dalam suatu sistem politik, walaupun sistem politik itu masih menggunakan nama demokrasi, akan tetapi pada hakekatnya demokrasi dapat digunakan untuk menutupi suatu sistem politik yang isinya dari demokrasi itu sendiri.⁹

Konsepsi demokrasi adalah suatu hal yang masih abstrak, debatable, subyektif dan universal, sebab pada realitasnya tidak sedikit yang bersistem pemerintahan otoriter, totaliter dan ditaktor pun dapat menganggap dirinya sebagai negara dianggap demokrasi bila pemerintahnya mengutamakan dan berorientasi pada kepentingan rakyat banyak, walaupun sistem pemerintahan yang dianut oleh pemerintahan tersebut nyata-nyata adalah sistem otoriter atau ditaktor. Dengan perkataan lain, bahwa asumsi dasar bekerjanya sebuah demokrasi

⁸ Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, Ghalia Indonesia Jakarta, 1985, hlm. 51-52

⁹ Alfian, *Politik, Kebudayaan Dan Manusia Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1980

bergantung pada kemampuan rakyat untuk menentukan arah dan melakukan pengawasan terhadap aktivitas kenegaraan.

Selama ini, demokrasi diklasifikasikan menjadi dua pengertian yaitu materiil dan formil. Dalam pengertian materiil, demokrasi sebagai ideologi, pandangan hidup atau teori dan dalam pengertian formil, yaitu pertama didasarkan pada kemerdekaan, kedua didasarkan pada kemajuan di bidang ekonomi, dan ketiga, didasarkan pada gabungan yang pertama dan kedua yang stimulant. Sementara dalam arti formil berwujud pada sistem ketatanegaraan yang dianut masing-masing negara yang tidak selalu sama yakni ada sistem pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan presidensiil, sistem diktatorial, sistem negara republik dan negara kerajaan dan lain-lain sebagainya.¹⁰

Perkembangan demokrasi dari zaman ke zaman dan prakteknya di berbagai mengalami pergeseran dan pertumbuhan yang cukup pesat, seperti Andrew Heywood, mengemukakan bahwa hampir semua negara mengakui negaranya demokrasi, walaupun awalnya demokrasi itu sendiri sebagai hal yang negatif atau bentuk pemerintahan yang buruk. Perkembangan selanjutnya, praktek demokrasi lambat laun meluas ke seluruh kawasan dunia baik di negara-negara benua Asia maupun di negara-negara benua Afrika.

Dalam sejarah perkembangannya ternyata hampir semua negara menggunakan atribut demokrasi kecuali negara yang menggunakan sistem *monarchi absolute*. Hanya saja untuk memberikan ciri yang khas masing-masing negara dalam pelaksanaannya memiliki karakter yang berbeda maka di belakang

¹⁰ *Ibid*, hlm. 62.

kata 'Demokrasi' diberi predikat seperti Demokrasi Nasional, Demokrasi Liberal, Demokrasi Rakyat, Demokrasi Totaliter, Demokrasi Soviet, Demokrasi Proletar, Demokrasi Parlementer, Demokrasi Terpimpin, Demokrasi Pancasila Dan sebagainya.

Dari sekian banyak macam demokrasi yang ada, bila dicermati ternyata hanya dua demokrasi saja, yaitu demokrasi totaliter dan demokrasi konstitusional. "Demokrasi Konstitusional mencita-citakan pemerintahan yang terbatas kekuasaannya, suatu Negara Hukum (*Rechstaat*), yang tunduk kepada *Rule of Law*. Sebaliknya Demokrasi Totaliter yang mendasar dirinya atas Komunisme mencita-citakan pemerintah yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*Machstaat*), dan yang bersifat totaliter."¹¹

Dalam proses berjalannya demokrasi terutama negara yang menganut demokrasi konstitusional (Republik Indonesia) untuk membentuk suatu pemerintahan dalam suatu negara maka diadakanlah apa yang dinamakan Pemilihan Umum.

Pemilu merupakan bagian dari mekanisme sosial dalam mengatur kehidupan masyarakat dan bernegara, dimana pemilu berfungsi sebagai media transformasi kedaulatan rakyat menjadi kedaulatan negara atau sering dikenal dengan istilah perjanjian masyarakat (*social contract*) sebagaimana diungkapkan oleh pemikir besar tentang negara dan hukum JJ Rousseau, "Masyarakat atau

¹¹ M.Budiardjo, *Op.Cit*, hlm. 52

rakyat memilih kemauan umum, yaitu suatu kekuasaan tertinggi atau kedaulatan yang tidak dapat dilepaskan yang disebut sebagai kedaulatan rakyat.”¹²

Melalui Pemilu inilah masyarakat bersepakat memberikan sebagian haknya yaitu hak memerintah, hak politik, dan hak-hak sipil lainnya, kepada orang atau partai politik yang dipandang mampu atau berpotensi untuk menyelenggarakan kedaulatannya (legitimasi kekuasaan). Posisi pemilu sebagai sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat sangat menentukan apakah suatu negara benar-benar demokratis atau tidak. Pemilu yang bersih berarti menciptakan aparatur negara yang bersih pula.

Pemilu merupakan sarana demokrasi untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang demokratis dan berkedaulatan rakyat. Proses pemilu sangat penting untuk mewujudkan demokratis atau tidaknya struktur kekuasaan dan sistem politik suatu negara. Pemilu yang tidak transparan dan demokratis akan menghasilkan suatu sistem pemerintahan yang tertutup yang cenderung menyalahgunakan kekuasaan untuk kepentingan penguasa semata. Untuk itulah harus ada jaminan bahwa pemilu harus dilaksanakan secara transparan dan demokratis.

Agar pemilu dapat berjalan demokratis dan menjamin terlaksananya asas pemilu yang jujur, adil, langsung, umum, bebas dan rahasia tentu saja tidak semudah yang direncanakan, lebih dari itu pemilu memerlukan sebuah pengawasan.

¹² Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm.120

Penjelasan lebih detail tentang pengawasan dapat dilihat dari pendapat Arifin Abdul Rahman bahwa maksud dari pengawasan itu adalah:

1. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.
2. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan sesuai prinsip-prinsip yang telah ditetapkan.
3. Untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalannya, sehingga dapat diadakan perubahan untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan yang salah.
4. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan apakah tidak dapat diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut sehingga mendapat efisiensi yang lebih benar.¹³

Dari uraian tersebut sangatlah jelas bahwa pengawasan yang dilakukan tidak hanya dimaksudkan untuk memenuhi ketentuan-ketentuan administrasi yang didasarkan pada aturan-aturan normatif saja, namun lebih dari itu pengawasan dimaksudkan untuk menjamin keadilan, kebenaran dan penegakan hak asasi manusia bagi masyarakat.

Fenomena yang menarik terjadi di dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia yaitu kekerasan pemilu merupakan indikasi yang memperkuat bahwa faktor yang mempengaruhi pemilu dari kondisi sosial masyarakatnya. Menurut Arbi Sanit, kekerasan pemilu termasuk salah satu bentuk kekerasan politik yang disebabkan oleh:

1. Perasaan tertekan di kalangan masyarakat yang berasal dari kombinasi diantara peningkatan harapan (aspirasi) dengan melebarnya jurang (gap) diantara kebutuhan pelayanan.
2. Belum terlembaganya kehidupan politik secara memadai dan rendahnya standar ekonomi yang ditandai dengan ketidakberimbangannya pemberlakuan kebijaksanaan publik (cara

¹³ Victor M Situmorang dan Jusuf Juhri, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hlm.23

politik), tidak seimbangnya distribusi sumber daya dan ketidakseimbangan pemenuhan hak di dalam masyarakat.¹⁴

Penyelenggaraan pemilu harus mengikuti dan patuh pada hukum dan Undang-Undang yang menyertainya. Ada aturan main yang harus ditegakkan agar pemilu berlangsung bersih, jujur dan adil. Memperhatikan alasan-alasan diatas. pengawasan perlu untuk selalu dikaji dan dievaluasi serta perlu ada perbaikan-perbaikan pengawasan pemilu dari waktu ke waktu.

Lembaga Pengawas sangat dibutuhkan perannya dalam hal mengawasi jalannya pemilihan kepala daerah yang demokratis. Pilkada sendiri merupakan rekrutmen politik yaitu penyeleksian rakyat terhadap tokoh-tokoh yang mencalonkan diri sebagai kapala daerah, baik Gubernur/Wakil Gubernur maupun Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung diatur dalam UU No. 32/2004 tentang pemerintah daerah pasal 56 jo 119 dan peraturan pemerintah (PP) No.6/2005 tentang tata cara pemilihan, pengesahan, pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Faktor utama sistem Pilkada adalah rakyat, partai politik, dan calon kepala daerah. Ketiga faktor tersebut terlibat langsung dalam kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan dalam rangkaian tahapan-tahapan kegiatan pilkada langsung. Kegiatan-kegiatan tersebut antara lain:

1. Pendaftaran pemilih;
2. Pendaftaran calon;
3. Penetapan calon;

¹⁴ *Ibid*, hlm. 87

4. Kampanye;
5. Pemungutan dan penghitungan suara; dan
6. Penetapan calon terpilih.

Karena pilkada langsung merupakan implementasi demokrasi, maka nilai-nilai menjadi parameter keberhasilan pelaksanaan proses kegiatan. Nilai-nilai tersebut diwujudkan melalui asas-asas pilkada langsung yang umumnya terdiri dari langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Sebagai implikasinya proses pelaksanaan tahapan-tahapan kegiatan di atas harus menegakkan dan menjunjung tinggi nilai-nilai obyektivitas, keterbukaan, keadilan dan kejujuran.

Salah satu ciri sistem pilkada yang demokratis dapat dilihat dari asas-asas yang dianut. Asas adalah suatu pangkal tolak pikiran untuk sesuatu kasus atau suatu jalan dan sarana untuk menciptakan sesuatu tata hubungan atau kondisi yang kita kehendaki.¹⁵ Asas pilkada adalah pangkal tolak pikiran untuk melaksanakan pilkada. Dengan kata lain, asas pilkada merupakan prinsip-prinsip atau pedoman yang harus mewarnai proses penyelenggaraan. Asas pilkada juga berarti jalan atau sarana agar pilkada terlaksana secara demokrasi. Dengan demikian, asas-asas pilkada harus tercermin dalam tahapan-tahapan kegiatan atau diterjemahkan secara teknis dalam elemen-elemen kegiatan pilkada.

Asas yang dipakai dalam pilkada langsung sama persis dengan asas yang dipakai dalam pemilu 2004, yakni langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil. Rumusan mengenai asas-asas pilkada langsung tertuang dalam Pasal 56 Ayat (1)

¹⁵ Supardi dan Saiful Anwar, *Dasar-Dasar Perilaku Organisasi*, (Yogyakarta: UII Press, 2002), hlm. 5.

UU No.32 Tahun 2004 dan ditegaskan kembali pada Pasal 4 Ayat (3) PP No. 6

Tahun 2005. Selengkapnya bunyi pasal 56 Ayat (1) berbunyi:

”Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.”

Dengan asas-asas tersebut, dapat dikatakan bahwa pilkada langsung di Indonesia telah menggunakan prinsip-prinsip yang berlaku umum dalam rekrutmen pejabat publik atau pejabat publik yang terbuka.¹⁶

Sistem pilkada dibedakan menjadi 2 jenis, yakni pilkada langsung dan pilkada tidak langsung. Faktor utama yang membedakan adalah bagaimana partisipasi rakyat dilaksanakan atau diwujudkan. Pilkada yang tidak memberi ruang bagi rakyat untuk menggunakan hak pilih aktif, yakni hak untuk memilih dan hak untuk dipilih dapat disebut dengan pilkada tak langsung. Sebaliknya pilkada langsung selalu memberikan ruang bagi rakyat untuk menggunakan hak pilih aktif. Seluruh warga dapat menjadi pemilih dan mencalonkan diri sebagai kepala daerah asal memenuhi syarat.

Pilkada berdasarkan UU No.32/2004 memenuhi syarat disebut sebagai pemilihan kepala daerah langsung karena dilaksanakan dengan kegiatan-kegiatan yang melibatkan rakyat sebagai pemilih, memberikan kesempatan kepada masyarakat melalui partai politik untuk menjadi calon, menjadi penyelenggara dan mengawasi jalannya pelaksanaan kegiatan.

¹⁶ Joko J Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005. hlm. 206-207

Kegiatan Pilkada langsung dilaksanakan 2 tahap yaitu masa persiapan dan tahap pelaksanaan. Dalam pasal 65 ayat (2) disebutkan kegiatan-kegiatan yang tercakup dalam masa persiapan, yakni :

- a. Pemberitahuan DPRD kepada kepala daerah mengenai berakhirnya masa jabatan;
- b. Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah;
- c. Perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah;
- d. Pembentukan panitia pengawas, PPK, PPS dan KPPS;
- e. Pembentukan dan pendaftaran pemantau.

Sementara tahap pelaksanaan sesuai pasal 65 ayat (3) meliputi:

- a. Penetapan daftar pemilih;
- b. Pendaftaran dan penetapan calon kepala daerah/wakil kepala daerah;
- c. Kampanye;
- d. Pemungutan suara;
- e. Penghitungan suara; dan
- f. Penetapan pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah terpilih, pengesahan dan pelantikan.

Dari 6 kegiatan tahap pelaksanaan tersebut, keterlibatan atau partisipasi masyarakat sebagai pemilih dan pemantau terlihat dalam penetapan daftar pemilih, kampanye, pencalonan, pemungutan suara, dan penghitungan suara. Hal itulah yang mencirikan bahwa pilkada berdasarkan UU No.32/2004 merupakan

pilkada langsung. Namun persyaratan pilkada langsung akan lebih lengkap dalam pengertian warga menggunakan hak pilih aktif apabila rakyat atau warga terlibat langsung dalam tahap pendaftaran dan penetapan pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah terpilih. Keterlibatan tersebut tidak hanya menjadi calon namun juga mengawasi proses yang dilakukan berdasarkan ketentuan yang berlaku.

Hal lain yang lebih penting adalah asas yang dianut dalam penyelenggaraan pemilu. Dalam hal ini UU No.22 Tahun 2007 Tentang penyelenggaraan pemilihan umum telah mengatur asas penyelenggara pemilu secara jelas, diantaranya mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib penyelenggara pemilu, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi dan efektivitas.

Disamping itu dalam UU No.22 Tahun 2007 dijelaskan betapa pentingnya kehadiran pengawas penyelenggaraan pemilu, yang dilakukan oleh Bawaslu, Panwaslu Propinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Lapangan, dan Panwaslu Luar Negeri.

Bawaslu, Panwaslu Propinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Lapangan, dan Panwaslu 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.

Mengingat pendeknya waktu yang diberikan ada beberapa kelemahan dalam pengoptimalisasi tugas panwaslu sendiri. Tugas Banwaslu (Pasal 74 UU Nomor 22 tahun 2007) adalah:

1. Mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu.
2. Menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai pemilu.
3. Menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU untuk dilanjutkan.
4. Meneruskan laporan dan temuan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang.
5. Menetapkan standar pengawasan tahapan penyelenggaraan pemilu sebagai pedoman kerja bagi pengawas pemilu di setiap tingkatan.
6. Mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi penean sanksi kepada anggota KPU, KPU Propinsi, KPU Kabupaten/Kota, Sekretaris Jenderal KPU, Pegawai Sekretaris Jenderal KPU, Sekretaris KPU Propinsi, Pegawai Sekretaris KPU Propinsi, Sekretaris KPU Kabupaten/Kota, Pegawai Sekretaris KPU Kabupaten/Kota, yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilu yang sedang berlangsung.
7. Mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan pemilu.
8. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang ditetapkan oleh Undang-Undang.

Dari sekian banyak hal dan tugas yang diberikan kepada panwaslu memberikan tekanan moril yang cukup berat dan terbatasnya waktu yang diberikan sejak dibentuknya Panwaslu. Diluar kelebihan dan kekurangan secara normatif, hal yang penting adalah dari sisi pelaksanaannya, bagaimana implementasi pengawasan pemilu di lapangan. Kesiapan pengawas, kesadaran masyarakat, hubungan antar partai politik serta banyak faktor akan mempengaruhi terjadinya pelanggaran, terlebih panwaslu adalah salah satu organ yang secara langsung berinteraksi dengan masyarakat yang semestinya dapat diandalkan.

E. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian

Peran dan tanggung jawab Panitia Pengawas Pemilu Kota Yogyakarta dalam penyelenggaraan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta Tahun 2011 serta mekanisme pelaksanaannya.

2. Subyek Penelitian

Subyek dalam penelitian ini adalah Ketua atau Staf Panitia Pengawas Pemilu Kota Yogyakarta.

3. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini berasal dari data primer yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian melalui subyek penelitian dan data sekunder yang terdiri antara lain :

a. Bahan Hukum Primer

Yaitu data yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan, buku-buku dan literatur hukum.

- UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
- UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu.
- UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum
- UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah
- PP No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan Kepala Daerah

b. Bahan Hukum Sekunder

Yaitu bahan-bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer, yaitu pendapat dan pemikiran para pakar yang tertuang dalam berbagai buku, jurnal, makalah atau literatur yang ada kaitannya dengan bahan hukum primer.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi Kepustakaan

Yaitu dengan menelaah literatur-literatur yang berhubungan dengan penelitian ini, kemudian diteliti, dianalisa dan kemudian diambil sebuah kesimpulan.

b. Data Lapangan

Diperoleh dengan cara melakukan wawancara secara langsung melalui tanya jawab dengan responden guna memperoleh kejelasan data, wawancara ini dilakukan dengan menggunakan bantuan data dan daftar pertanyaan struktur.

5. Analisis Data

Data yang telah terkumpul dianalisis secara kualitatif yaitu data yang diperoleh dianalisa kualitatif yang didasarkan pada teori-teori hukum untuk mendapatkan kesimpulan yang signifikan dan ilmiah .

6. Metode Pendekatan

Pendekatan Yuridis, yaitu dengan mendekati masalah ini dari segi hukum yang terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

BAB II

TINJAUAN HUKUM TENTANG DEMOKRASI, PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH, DAN PANITIA PENGAWAS PEMILIHAN UMUM

A. Demokrasi

Secara etimologis istilah demokrasi yang berasal dari bahasa Yunani terbentuk dari dua kata, yaitu '*demos*' artinya rakyat, dan '*kratos*', *kratein*', '*krachten*' artinya kekuatan atau kekuasaan. Dengan dipadukannya kedua kata tersebut melahirkan pengertian rakyat berkuasa, pemerintahan dari rakyat.

Demokrasi adalah suatu gagasan bahwa pemerintahan berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Pada konsep demokrasi, kekuasaan pada dasarnya berasal dari rakyat, dan karena itulah rakyat yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan bernegara, dimana semua sistem penyelenggaraan negara pada dasarnya juga diperuntukkan bagi rakyat sendiri.

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Oleh sebab itu, hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat kendati secara operasional pelaksanaannya di berbagai negara tidak selalu sama. Untuk menunjukkan betapa rakyat diletakkan pada posisi

penting dalam asas demokrasi ini, berikut akan dikutip beberapa pengertian mengenai demokrasi.

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.¹⁷ Jadi negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat. Dalam kaitan ini patut pula dikemukakan bahwa Hendry B. Mayo memberikan pengertian sebagai berikut :¹⁸

“A democratic political system is one in which public policies are made on majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom”

(Sistem politik demokratis adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik).

Menurut Iskandar Siahaan, pengertian paling mendasar mengenai demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang mengisyaratkan adanya pengakuan dan keyakinan bahwa setiap orang merdeka dan sama kedudukannya untuk turut serta mempengaruhi proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan bersama. Dan sekarang ini demokrasi telah mengalami

¹⁷ Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, CV. Rajawali, Jakarta, cet. 1, 1983, hlm. 207.

¹⁸ Hendry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, ditulis dalam Bahasa Indonesia oleh Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 8.

perkembangan yang luar biasa pesatnya. Demokrasi dewasa ini telah mengalami berbagai modifikasi-modifikasi baik dari segi teori maupun praktek di sejumlah negara yang mengaku sebagai penganut demokrasi. Oleh karena itu, dewasa ini kita dapat menyaksikan berbagai istilah demokrasi, seperti demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi pancasila, demokrasi terpimpin, demokrasi soviet, demokrasi rakyat, demokrasi nasional dan sebagainya.¹⁹

Kendati dari berbagai pengertian itu terlihat bahwa rakyat diletakkan pada posisi sentral “rakyat berkuasa” (*government or role by the people*). Atas dasar itu, UNESCO pernah menarik suatu kesimpulan bahwa ide demokrasi dianggap sebagai suatu ambiguitas atau tidak memiliki ketentuan yang jelas, sekurang-kurangnya terdapat ketidakjelasan mengenai lembaga-lembaga atau cara-cara yang dipakai untuk melaksanakan demokrasi.²⁰ Hal ini bisa dilihat betapa negara-negara yang sama-sama menganut asas demokrasi mengimplementasikannya secara tidak sama. Ketidaksamaan tersebut bahkan bukan hanya pada pembentukan lembaga-lembaga atau aparatur negara demokrasi tetapi juga menyangkut pertimbangan porsi yang terbuka bagi peranan negara maupun bagi peranan rakyat.

Sebagaimana telah ditegaskan bahwa demokrasi konstitusional adalah demokrasi yang mencita-citakan tercapainya pemerintahan yang kekuasaannya dibatasi oleh konstitusi, suatu pemerintahan yang tunduk pada *rule of law*. Miriam Budiardjo, memberikan ciri-ciri pemerintahan yang demokrasi sebagai suatu pemerintahan yang “terbatas kekuasaan, dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-

¹⁹ Miriam Budiardjo, *Op.Cit*, hlm.50.

²⁰ *Ibid*

wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan pemerintahan tercantum dalam konstitusi”²¹

Sesungguhnya, bahwa dengan memperhatikan definisi demokrasi serta berbagai kriteria negara demokrasi secara umum seperti yang telah diuraikan di atas, maka dapat ditarik dua sifat yang khas, yang merupakan ciri dari demokrasi konstitusional. Kedua ciri itu adalah :

- a. Pemerintahan yang kekuasaannya dibatasi oleh konstitusi (Undang-Undang Dasar)
- b. Pemerintahan yang tunduk sepenuhnya pada *rule of law*

Dalam hubungan dengan masalah *rule of law*, Prof. Ismail Suny menyatakan bahwa “suatu masyarakat baru dapat disebut berada di bawah *rule of law* bila ia memiliki syarat-syarat esensial tertentu, antara lain harus terdapat kondisi-kondisi minimum dari suatu sistem hukum di mana hak-hak asasi manusia dan *dignity* (harga diri pribadi) dihormati.”²²

International Comission of Jurist dalam Konggresnya yang berlangsung di Athena pada tahun 1955 menetapkan kondisi-kondisi minimum tersebut sebagai berikut :²³

1. Keamanan pribadi harus dijamin, tidak ada seorangpun dapat ditahan atau dipenjarakan tanpa ada suatu keputusan hakim atau untuk maksud-maksud preventif. Tempat kediaman adalah tidak

²¹ *Ibid*, hlm 52

²² Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta, 1978, hlm. 11.

²³ *Ibid*, hlm 11-14.

dapat dilanggar. Tidak ada seorangpun dapat diusir dari rumahnya, dideportasi, atau diasingkan kecuali dalam perkara karena sesuatu keputusan-keputusan pengadilan yang berlaku final, didasarkan atas ketentuan-ketentuan hukum yang ditafsirkan secara reseptif. Tidak ada seorangpun dapat dipaksakan melawan kemauannya dengan ancaman, desakan atau mengenai penindakan dengan maksud menghilangkan oposisi politis dilarang.

2. Tidak boleh ada hak-hak fundamental yang ditafsirkan untuk menjadi sesuatu daerah atau sesuatu alat perlengkapan negara mengeluarkan peraturan supaya mengambil tindakan dengan maksud membatasi atau meniadakan hak-hak fundamental itu, sehingga setiap orang mempunyai hak untuk menyatakan pendapat, dan tidak dapat dipaksa untuk menyatakan pendapat yang berbeda dengan keyakinannya.
3. Setiap orang harus dijamin kebebasan menyatakan pendapatnya melalui semua media telekomunikasi, terutama pers. Harus tidak ada ketentuan legislatif atau administratif yang dapat meniadakan kebebasan ini. Kebebasan ini termasuk kemungkinan menerima segala informasi atau ide-ide dengan segala macam cara pernyataan pendapat, sekalipun melihat kenyataan bahwa informasi itu berasal dari luar negeri. Sensor dilarang. Campur tangan secara sistematis dalam penyiaran radio harus dilarang.

4. Kehidupan pribadi seseorang haruslah tidak dapat dilarang, rahasia surat menyurat haruslah dijamin. Tidak seorangpun dapat dituntut karena pendapatnya yang dinyatakan dalam korespondensi.
5. Kebebasan beragama haruslah dijamin. Setiap kepercayaan yang diakui harus dihormati dengan syarat kepentingan umum dan moral tidak dilanggar.
6. Hak untuk mendapatkan pengajaran haruslah dijamin kepada semuanya, tanpa adanya diskriminasi. Pengajaran sekolah haruslah diberikan dengan semangat saling pengertian, dengan menghormati martabat dan hak-hak fundamental manusia. Staf pengajar universitas tidak dapat dihalang-halangi oleh alat-alat legislatif dan administratif yang sengaja dilakukan untuk mempersulit.
7. Setiap orang berhak bebas berkumpul dan berserikat secara damai dan istimewa untuk menjadi anggota dari suatu partai politik yang dipilihnya sendiri. Tidak ada partai politik yang ditempatkan dalam posisi "*preponderan*" dalam aparatur negara melalui ketentuan-ketentuan legislatif atau administratif.
8. Setiap orang berhak untuk mengambil bagian secara langsung atau melalui wakil-wakil yang dipilihnya dibidang kehidupan politik negaranya.
9. Kemauan rakyat adalah kekuasaan penguasa. Kemauan ini harus dinyatakan dalam pemilihan bebas, segala rekanan langsung atau tidak langsung yang dilakukan terhadap pemilih dengan maksud

memaksanya untuk menyatakan pendapatnya secara umum adalah dilarang. Hak untuk mencalonkan harus dimiliki oleh semua partai politik dan untuk semua organisasi politik. Tidak ada suatu cara apapun akan diambil selama pemilihan yang akan memungkinkan peniadaan diri pemilih ataupun isi kotak suara. Kekuasaan negara dilaksanakan sesuai dengan kemauan umum yang dinyatakan oleh pemilih-pemilih bebas itu.

10. Kebebasan pengadilan dan jaminan tidak memihaknya adalah kondisi-kondisi yang tidak dapat ditiadakan dalam suatu negara merdeka dan demokratis. Kekuasaan legislatif haruslah dilakukan secara efektif orang yang sesungguhnya, yang dipilihnya secara bebas oleh warganegara. Undang-undang dan lain-lain alat legal yang diputuskan oleh badan legislatif tidak dapat ditiadakan atau dibatasi oleh alat-alat pemerintah. Orang-orang yang bekerja pada negara (*public service*) harus melaksanakan fungsinya untuk melayani masyarakat, dan bukan untuk partai politik atau organisasi politik saja. Mereka harus mempunyai “*obligation of loyalty*” kepada negara. Dalam melaksanakan tugasnya mereka tidak boleh menerima petunjuk dari partai politik atau sesuatu organisasi yang lain.
11. Pengakuan terhadap hak menentukan diri sendiri merupakan suatu “*achievement*” yang besar dari zaman kita dan merupakan salah

satu prinsip fundamental dari hukum internasional. Dan yang tidak melaksanakannya dikutuk secara drastis.

12. Keadilan menghendaki bahwa seseorang atau suatu golongan atau partai minoritas tidak akan ditiadakan dari hak-haknya yang alamiah dan istimewa dari hak-hak fundamental manusia dan warga negara atau dari pelayanan yang sama karena sebab-sebab ras, warna kulit, golongan, kepercayaan politik, kasta atau turunan adalah kewajiban penguasa untuk menghormati prinsip-prinsip ini. Diskriminasi yang didasarkan atas ras dan warna adalah bertentangan dengan keadilan. Piagam PBB, pernyataan umum tentang hak-hak asasi manusia dan tidak sesuai dengan hati nurani dunia yang beradab.

Tegasnya istilah 'demokrasi' mengandung arti adanya pemilihan yang bebas ; pers yang merdeka, kemerdekaan mengadakan perkumpulan politik, kebebasan beragama, berfikir dan berbicara, persamaan menurut hukum, hak untuk menentang pemerintah, hak untuk memilih pekerjaan sendiri, hak untuk membentuk serikat-serikat pekerja bebas; hak untuk bergerak dalam negeri sendiri, dan untuk pergi ke luar negeri untuk sementara waktu, atau pindah ke lain negara untuk selama-lamanya, dan secara umum hak setiap orang untuk bebas mengembangkan kesanggupan pikiran dan moralnya. Di atas segala-galanya, kebebasan dari ketakutan adalah soal pokok dalam konsep barat mengenai Demokrasi.

Dari kondisi-kondisi diatas, dapat dikatakan bahwa secara struktural implementasi terhadap demokrasi yang menyangkut hak-hak asasi sangat berbekas baik pada faktor hukum, sosial politik, budaya, maupun ekonomi yang terdapat dalam suatu negara. Di samping itu, tampak bahwa faktor hukum merupakan prasyarat mutlak untuk perlindungan bagi hak asasi manusia. Hal ini sesuai dengan fungsi hukum yaitu sebagai penjamin stabilitas dan kepastian.

Sistem Demokrasi Konstitusional memiliki beberapa kelebihan yang cukup menyolok dibandingkan dengan sistem pemerintahan lainnya. Henry B.Mayo dalam bukunya “*An Introducing to Democracy Theory*” membeberkan beberapa kelebihan tersebut sebagaimana berikut :²⁴

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*Institutionalized peacefull settlement of conflict*). Kehidupan dalam setiap masyarakat selalu mengandung pertikaian yang tidak ada habis-habisnya dalam soal kepentingan dan pendapat. Demokrasi adalah satu-satunya sistem yang mengakui sahnya ekpresi politis dalam pertikaian-pertikaian semacam itu dan mengatur penyelesaiannya secara damai melalui perundingan politik, sebagai alternatif dari penyelesaian berdasarkan kekerasan atau dekrit. Demokrasi mengadakan suatu cara yang unik untuk menyelesaikan pertikaian secara damai, menegakkan ketertiban umum dan membuat kebijaksanaan umum dengan fungsi kompromi yang terlembaga dalam lembaga legislatif.

²⁴ Hendry B. Mayo, *Op.Cit*, hlm.70-72

2. Menjamin terselenggaranya perubahan berdasarkan dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peacefull change in a changing society*). Dari segi ini dapat dipahami mengapa dalam salah satu cirinya UUD (Konstitusi) memuat prosedur untuk mengubah UUD. Ciri semacam ini mengisyaratkan bahwa dalam rangka menampung aspirasi masyarakat yang senantiasa berubah dan berkembang maka UUD hanya diberi sifat terbuka dari berbagai penyempurnaan.
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rulers*). Demokrasi tidak hanya mengendalikan pertentangan dan perubahan sosial tetapi sekaligus juga menyelesaikan suatu masalah politik yang jauh lebih lama, yaitu mencari pengganti yang sah dari penguasa yang sedang berkuasa dengan cara damai. Dalam hal ini Carter dan Herz menyatakan bahwa salah satu ciri dari demokrasi adalah “Menyusun pergantian pemimpin secara berkala, tertib dan damai, dan melalui alat-alat perwakilan rakyat yang efektif “
4. Membatasi pemakaian kekerasan dan paksaan sesedikit mungkin (*minimum of coercion*). Golongan minoritas yang sedikit banyak akan kena paksaan akan lebih menerimanya apabila diberi kesempatan untuk turut serta dalam diskusi-diskusi terbuka dan kreatif; mereka akan lebih terdorong untuk memberikan dukungan sekalipun bersyarat terletak pada sikap penghargaan terhadap hak-hak minoritas dan perseorangan, demikian ditandaskan oleh Carter dan Hers. Dalam hal ini menghindari dari pemakaian kekerasan dan paksaan sebagai syarat

mutlak bagi suatu pemerintahan yang demokratis ini, patut sekali memperhatikan peringatan John Stuart Mill dalam bukunya “*On Liberty*”, bahwa mereka yang bersedia menekan kebebasan individu untuk kepentingan mendirikan sebuah negara yang kuat, bahwa harga sebuah negara tidaklah lebih tinggi dari harga warganya. Apabila negara ‘memperkecil’ orang-orangnya, dan menurunkan derajat mereka menjadi alat-alat yang patuh, akan didapatinya bahwa dengan orang-orang kecil tidak akan dapat dilaksanakan hal-hal yang besar dengan benar-benar (*when the state dwarf its men, and reduce them to docile instrument, it will find that with small men no great things can really be accomplished*).

5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin pada keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku. Berkaitan dengan nilai demokrasi yang kelima ini kiranya perlu memperhatikan pendapat dari Carter dan Herz dalam analisisnya untuk membuat sesuatu demokrasi efektif, tidak hanya diperlukan macam-macam lembaga dan jaminan, tetapi juga sikap hidup. Menghormati hak rakyat untuk menyatakan pandangannya hak asasi untuk bekerjanya suatu proses mengadakan diskusi dan pilihan secara demokratis. Sikap dasar ini tercermin dalam kalimat “Saya sama sekali tidak setuju dengan pendapatmu, tetapi saya akan berjuang mati-matian agar engkau dapat menyatakan pendapatmu itu”. tidak ada suatu hal yang lebih berpengaruh terhadap sifat

demokratis suatu negara daripada toleransi warganya terhadap bermacam-macam gagasan yang dinyatakan secara perorangan atau melalui organisasi

6. Menjamin tegaknya keadilan. Menegakkan keadilan sering dianggap sebagai moralitas politik. Dari sekian banyak jalan maka sistem demokrasi merupakan sistem yang terbaik untuk menegakkan keadilan. Jelas dalam suatu sistem demokrasi umumnya. Pelanggaran terhadap keadilan tidak akan terlalu sering terjadi, oleh karena golongan-golongan terbesar terwakili dalam lembaga-lembaga perwakilan.
7. Menjamin kemajuan ilmu pengetahuan. Ilmu pengetahuan hanya dapat berkembang dengan sebaik-baiknya bilamana penelitian ilmiah, kebebasan mimbar, diskusi ilmiah diberi kebebasan yang seluas-luasnya tanpa ada kekangan dan kontrol dari pihak penguasa. Kebebasan serupa ini hanya ditemukan dalam sistem demokrasi saja.

Persoalan hubungan negara dan agama menjadi awal ketika akan berbicara tentang pengertian sistem pemerintahan islam. Harus disadari dan diyakini bahwa Islam mengandung berbagai nilai dan petunjuk dalam melaksanakan aktivitas sebagai Khalifah di muka bumi. Sebagaimana telah digariskan Al-Qur'an dan As-Sunnah tentang ajaran Islam yang bersifat *rahmatan lil 'alamin*, yang di dalam isinya memberikan solusi kepada manusia terhadap persoalan-persoalan yang bersifat keduniawian. Termasuk dalam hal urusan ketatanegaraan, dalam Islam

terdapat bermacam-macam konsep negara yang memiliki nilai kemaslahatan bagi semua manusia.

Abul A'la Maududi berpendapat :²⁵ bentuk pemerintahan manusia yang benar menurut pandangan Al-Qur'an, ialah adanya pengakuan negara akan kepemimpinan Allah dan Rasul-Nya dibidang perundang-undangan, menyerahkan segala kekuasaan legislatif dan kedaulatan hukum tertinggi kepada keduanya dan meyakini bahwa khilafahnya itu mewakili sang hakim yang sebenarnya yaitu Allah SWT, doktrin tentang khilafah yang disebutkan dalam Al-Qur'an ialah bahwa segala sesuatu diatas bumi ini, berupa daya dan kemampuan yang diperoleh seseorang manusia hanyalah karunia dari Allah SWT, dan Allah telah menjadikan manusia dalam kedudukan yang sedemikian rupa sehingga ia dapat menggunakan pemberian-pemberian dan karunia-karunia yang dilimpahkan kepadanya di dunia ini sesuai dengan keridhaan-Nya. Berdasarkan hal ini maka manusia bukanlah penguasa atau pemilik dirinya sendiri tetapi hanyalah khalifah atau wakil sang pemilik sebenarnya dengan bertujuan sebagai pemimpin untuk kemaslahatan semua manusia.

Sayid Qutub menambahkan dan menegaskan bahwa “seorang penguasa Islam sama sekali tidak memiliki kekuasaan keagamaan yang diterimanya dari langit. Dia menjadi penguasa semata-mata karena dipilih oleh kaum muslimin berdasarkan kebebasan dan hak mereka yang mutlak. Maka apabila kaum muslimin tidak rela lagi berada ditangannya, kekuasaan tidak lagi berada di

²⁵ Abul A'La Maududi, *Khilafah dan Kerajaan*, Mizan, Bandung, 1984, hlm. 63

tangganya”.²⁶ Singkatnya demokrasi Islam adalah kepatuhan kepada hukum Tuhan, serta dalam batas-batas yang telah digariskan oleh-Nya.²⁷

Mengacu pada prinsip di atas maka dapat ditegaskan bahwa demokrasi Islam adalah demokrasi yang tidak bebas nilai, demokrasi Islam adalah demokrasi yang berdiri di atas nilai-nilai fundamental. Hukum-hukum Allah sebagaimana yang tercantum dalam Al-Qur'an dan As-sunnah dijadikan landasan utama untuk melakukan ijtihad politiknya. Demokrasi Islam adalah demokrasi yang bersifat absolut, atau dapat dikatakan sebagai demokrasi yang bersifat teosentris. Dan kalau orang hendak memberi nama yang menjadi ciri khasnya, menurut Muhammad Natsir negara yang berdasarkan Islam itu dapat disebut dengan “THEISTIC DEMOCRACY”.²⁸

Sementara ada pula yang menambahkan demokrasi Islam sebagai demokrasi transedental. Dinamakan demikian karena kelangsungan sistem demokrasi ini bukan berdasarkan kekuasaan manusia semata-mata. Beragam permasalahan manusia tidak mungkin dapat diselesaikan dengan kehendak manusia sendiri. Kehendak manusia sangat rentan terhadap perubahan yang dapat menjungkirbalikkan sistem nilai. Oleh karena itu demi memenuhi suara hati nurani manusia yang menghendaki adanya kepastian maka nilai-nilai yang bersifat transedental yang dapat memberikan jaminan. Berbeda halnya dengan demokrasi Barat. Demokrasi Barat adalah demokrasi yang bebas nilai atau dapat dinyatakan sebagai demokrasi yang bersifat antroposentris. Apa yang namanya nilai baik

²⁶ Manawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara*, UII Press, Jakarta, 1993, hlm.151.

²⁷ Abdul A'la Maududi, *Hak-Hak Asasi Manusia dalam Islam*, terjemahan A.Nashit Budiman, penerbit Pustaka, Bandung, 1985, hlm. 1-6

²⁸ Muhammad Natsir, *Islam Sebagai Dasar Negara*, Diterbitkan oleh Fraksi Masjumi dalam Konstituante, Jakarta, 1957, hlm. 30

maupun buruk semuanya akan ditentukan semata-mata oleh manusia. Mereka berpendapat bahwa manusia-lah yang menjadi penentu ukuran segala-galanya “*Man is the measure of all things*” sebagaimana yang diajarkan oleh Protagoras – secara filsuf Yunani kuno dan kaum Sophis.

Sebagaimana telah dimaklumi bahwa dalam ajaran Islam, khususnya dalam bidang mu’amalah duniawiyah, atau berbagai amalan keduniaan yang dapat dirumuskan dengan singkatan ‘Poleksosbud’, Islam menegaskan bahwa pintu ijtihad senantiasa dibuka lebar-lebar sepanjang masa. Bahkan Nabi menyatakan bahwa dalam urusan duniawi ini umatnya-lah yang justru lebih tahu dengan sabdanya “*Antum a’lamu bi umu;ri dunya:kum*”. Perkembangan masyarakat dengan ilmu pengetahuan dan teknologinya terus berkembang dengan pesat sekali tanpa mengenal berhenti sejenakpun. Oleh karena itu dalam rangka untuk mengantisipasi sekaligus untuk tetap mengaktualisasi Islam sebagai ‘*rahmatan lil ‘ala:min*’ maka dalam menghadapi berbagai bidang di atas termasuk dalam bidang politik harus selalu dilakukan dengan cara ijtihad dengan tetap berpegang pada prinsip-prinsip kaidah Islam. Dan dikarenakan kompleksnya persoalan yang dihadapi dalam mengelola negara, oleh karena itu sebaik-baik ijtihad adalah dengan cara ijtihad secara kolektif (ijtihad jama’I, musyawarah) yang bersifat antarwidyia (interdisipliner).

Dalam rumusan lain perbedaan prinsip antara demokrasi dengan demokrasi Islam (theodemokrasi) antara lain :

1. Demokrasi menjadikan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi, sedangkan theodemokrasi menjadikan wahyu Tuhan sebagai kekuasaan tertinggi. Rakyat harus tunduk pada ketentuan wahyu.
2. Demokrasi mendasar jalannya kekuasaan pada hukum ciptaan manusia, sedangkan theodemokrasi mendasarkan pada hukum wahyu. Akal manusia hanya boleh menciptakan hukum dengan berpijak pada wahyu dan tidak boleh menentangnya.
3. Demokrasi selalu menjadikan suara mayoritas sebagai pemutus dalam musyawarah, sedangkan theodemokrasi menjadikan wahyu sebagai pemutusnya.
4. Demokrasi selalu menjunjung tinggi kebebasan setiap warga negara, sedangkan theodemokrasi menjunjung tinggi kebebasan, tetapi kebebasan yang tidak melanggar wahyu.
5. Demokrasi memberikan tugas kepada penguasa terpilih untuk memakmurkan rakyatnya dalam lingkup duniawi semata, sedangkan theodemokrasi memberikan tugas kepada penguasa untuk memakmurkan rakyatnya baik yang bersifat duniawi maupun ukhrawi.
6. Demokrasi mewajibkan penguasa untuk bertanggung jawab kepada rakyat, sedangkan theodemokrasi mewajibkan penguasa untuk bertanggung jawab pada Tuhan, meskipun secara teknis ketika di dunia ia harus bertanggung jawab kepada rakyat.²⁹

²⁹ Muhyar Fanani, "Mempertimbangkan Kembali Hubungan Islam dan Politik", dalam Jurnal Majlis Tarjih dan PPI, Edisi ke 3 Januari 2002, hlm. 49-50

Perkembangan demokrasi di Indonesia telah mengalami pasang surut. Sejak Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945 hingga sekarang, masyarakat Indonesia yang beragam pola budayanya, telah menempuh perjalanan panjang dalam kehidupan kemasyarakatan dan kenegaraan, yang beriring dengan usaha untuk mempertinggi tingkat kehidupan ekonomi disamping membina suatu kehidupan sosial politik yang demokratis.

Dipandang dari sudut perkembangan demokrasi sejarah Indonesia dapat dibagi dalam tiga macam yaitu :

1. Demokrasi Liberal

Demokrasi Liberal atau sering disebut juga dengan demokrasi parlementer diterapkan di Indonesia sejak tahun 1945 sampai dengan tahun 1959. Sistem pemerintahan pada kurun ini disebut dengan sistem parlementer karena lembaga yang memegang kekuasaan menentukan terbentuknya dewan menteri (kabinet) berada di tangan parlemen atau DPR.

Perkembangan negara di awal kemerdekaan tidaklah berjalan dengan mulus. Tidak lama setelah Proklamasi berlangsung tentara sekutu yang diwakili oleh Inggris dan Belanda sebagai pembonceng gelap datang ke Jepang. Namun kenyataan yang terjadi pada waktu itu bukannya tentara Jepang memegang kekuasaan di wilayah Indonesia melainkan sudah sepenuhnya berada di bawah kekuasaan dari pihak Indonesia maka dengan tegas Indonesia menolaknya apapun resikonya yang harus dihadapi. Terjadilah perang terbuka antara tentara sekutu dengan para pejuang Indonesia di berbagai medan pertempuran.

Dengan terjadinya perang terbuka apa yang digariskan oleh UUD Aturan Tambahan ayat (2) yang menyatakan “ *Dalam enam bulan sesudah Majelis Permusyawaratan dibentuk, Majelis itu bersidang untuk menetapkan Undang-Undang Dasar* “ tidak dapat diwujudkan, karena Pemilihan Umum sebagai sarana untuk terbentuknya MPR itu sendiri tidak dapat dilaksanakan. Dengan demikian praktis lembaga tinggi negara yang ada pada saat itu hanyalah Presiden atau Wakil Presiden selaku pemangku kekuasaan Legislatif dan Mahkamah Agung selaku pemangku Yudikatif belum ada. Padahal kedua lembaga tinggi ini merupakan dua pilar utama, disamping pilar Eksekutif yang harus ada dalam suatu negara Demokrasi.

Kenyataan seperti ini akhirnya digunakan oleh Belanda untuk menuduh bahwa Indonesia adalah negara diktator, sebab seluruh kekuasaan dikonsentrasikan pada satu tangan, yaitu Presiden. Isu seperti ini apabila sampai termakan oleh dunia internasional dapat merugikan perjuangan diplomasi Indonesia. Inilah yang menjadi alasan para negarawan ketika mencari jalan untuk menghindari isu tersebut. Adapun langkah-langkah yang ditempuh oleh pemerintah adalah :³⁰

1. Dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden Nomor 10 Tahun 1945

Berdasarkan atas usulan dari KNIP pada tanggal 16 Oktober 1945 dikeluarkan Maklumat Wakil Presiden yang isinya mengubah kedudukan dan fungsi Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang semula hanya

³⁰ Bambang Sunggono, *Partai Politik; Dalam Rangka Pembangunan Politik Di Indonesia*, PT Bina Ilmu, Surabaya, 1992, hlm 68-69

berkedudukan sebagai Badan Pembantu Presiden menjadi sebuah lembaga Pembuat Undang-Undang bersama-sama Presiden, dan berfungsi juga sebagai lembaga yang menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Dengan melalui Maklumat X KNIP berperan sebagai lembaga DPR sekaligus MPR.

2. Dikeluarkannya Maklumat Pemerintah pada tanggal 14 November 1945

Maklumat ini dikeluarkan atas desakan dari Sutan Syahrir yang berisi diubahnya sistem pemerintahan dari kabinet presidensial ke kabinet parlementer sekaligus memuat susunan dewan menteri (kabinet) di bawah perdana menteri Sutan Syahrir.

Sejak dikeluarkan maklumat pemerintah tersebut tumbuh dan berlomba-lomba setiap kelompok dalam masyarakat Indonesia untuk mendirikan partai-partai politik. Kehidupan partai politik di tahun 1950-an benar-bener memberikan angin segar bagi berkembangnya Demokrasi Liberal. Dengan sistem pemerintahan parlementerserta jumlah partai politik yang banyak ternyata membawa berbagai gejolak politik. Latar belakang aliran/ideologi dari partai-partai politik di Indonesia telah menimbulkan konflik yang berkepanjangan.

Adanya konflik antar partai-partai menimbulkan dampak negatif terhadap jalannya pemerintahan. Dinamika politik dapat diamati terutama dari segi jatuh bangunnya kabinet karena mendapat mosi dari lawan politiknya, sedangkan jumlah suara tidak pernah mencapai mayoritas. Faktor ideologi inilah yang menjadi dasar pokok pertikaian diantara partai-partai politik di Indonesia.

Dengan kondisi-kondisi seperti itu dan terlebih ditunjang dengan ketidakmampuan dari anggota partai yang duduk di dalam konstituante untuk mencapai konsensus mengenai dasar negara untuk undang-undang dasar baru, telah mendorong Presiden Soekarno untuk mengeluarkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. Sementara itu, partai-partai politik dianggap gagal dalam menjalankan fungsi-fungsinya sebagaimana yang diharapkan. Dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden, maka praktis masa demokrasi parlementer berakhir.

2. Demokrasi Terpimpin

Dengan diawali keluarnya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 maka dimulailah babak baru Demokrasi Terpimpin. Demokrasi terpimpin berlangsung mulai tahun 1959 samapia dengan tahun 1965 dengan ciri-ciri yang khas, antara lain berupa dominasi dari presiden, terbatasnya peran partai politik, berkembangnya pengaruh komunis dan meluasnya peranan ABRI sebagai unsur sosial politik.

Diantara sekian banyak faktor yang menjadi penyebab gagalnya sistem parlementer di Indonesia, antara lain dikarenakan tidak adanya partai mayoritas, sikap mental partai belum dapat menerapkan watak demokratis.

Menurut pendapat Roeslan Abdulgani, bahwa yang dimaksud dengan demokrasi terpimpin adalah ;³¹

³¹ Roeslan Abdulgani, *Resapkan dan Amalkan Pancasila*, Prapanca, Jakarta, tth, hlm.175

1. Demokrasi terpimpin adalah lawan dari demokrasi liberal. Ia tetap demokrasi, dan bukan diktator. Ia adalah demokrasi karya untuk melaksanakan pembangunan masyarakat adil dan makmur.
2. Demokrasi terpimpin secara principal dapat didasarkan pada ajaran Pancasila, dan ;
3. Demokrasi terpimpin adalah demokrasi politik, demokrasi sosial dan demokrasi ekonomi.

Di lain penjelasan Roeslan Abdulgani menambahkan pengertian bahwa yang dimaksud demokrasi terpimpin ialah “ ... yang memimpin bukanlah seseorang, melainkan suatu cita-cita Revolusi kita, yang terkenal sebagai Dasar Negara kita, yakni Pancasila. Jadi yang memimpin adalah Pancasila”.³²

Dalam prakteknya, berjalannya konsepsi Demokrasi Terpimpin banyak terjadi penyimpangan-penyimpangan antara lain sebagai akibat dari DPR menolak RAPBN yang diajukan oleh presiden maka pada tahun 1960 dengan serta merta DPR hasil Pemilihan Umum dibubarkan, Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong diangkat sebagai menteri, Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara telah mengangkat Ir. Soekarno sebagai presiden seumur hidup dan Presiden mengeluarkan produk-produk legislatif dalam bentuk Penetapan Presiden sebagai sumber hukumnya.

Era berlangsungnya demokrasi terpimpin dapat juga disebut zaman Nasakom, karena inti pemerintahan ini didominasi oleh kekuatan nasional dengan

³² *Ibid*

PNI sebagai figur sentralnya, kekuatan agama dengan partai Nahdatul Ulama (NU) sebagai kekuatan intinya, dan kekuatan komunis sebagai kekuatan kuncinya.

Sejak Dekrit diberlakukan Presiden bukan hanya sebagai Kepala Negara, tetapi sekaligus juga sebagai Kepala Pemerintahan (Eksekutif). Bung Karno memiliki satu gagasan dimana ingin menciptakan kekuatan nasional guna mengusir kaum penjajah belanda dari Indonesia. Gagasan itu baru dapat diwujudkan setelah Bung Karno memegang kekuasaan sebagai Kepala Pemerintah pasca dekrit. Dan secara kebetulan dalam Pemilu 1955 telah keluar sebagai pemenang pemilu empat partai besar, yaitu PNI, Masyumi, NU dan PKI, yang keempatnya mempresentasikan tiga ideologi, yaitu Nasionalis, Islam, dan Komunis. Setelah melakukan dekrit, Bung Karno berniat untuk segera membentuk kabinet yang dijuluki “Kabinet Berkaki Empat”, yaitu PNI, Masyumi, NU, dan PKI. Namun niat tersebut tidak dapat terwujud sepenuhnya, karena Masyumi menolak dengan tegas duduk dalam kabinet jika ia harus duduk bersanding berdampingan dengan PKI. Demi merealisasikan impiannya, akhirnya Bung Karno tidak mengikutsertakan Masyumi dalam kabinetnya. Maka terbentuklah kabinet “NASAKOM”, atau Kabinet Berkaki Tiga, suatu Kabinet yang intinya berasal dari PNI, NU, dan PKI. Sementara menurut Alfian, motif diikutsertakan PKI dalam Kabinet adalah kebutuhan Bung Karno terhadap PKI yang tampaknya lebih banyak disebabkan oleh keperluan untuk mengimbangi pengaruh militer.³³

³³ Alfian, *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia*, hlm. 46

Jalan pikiran dan sikap Bung Karno ini jelas memberikan angin segar PKI untuk melancarkan aksi-aksinya yang khas komunistik. Lewat gagasan PKI Pemerintah mendirikan “Badan-badan ekstra konstitusional semacam Front Nasional yang dipergunakan oleh pihak Komunis sebagai arena kegiatan sesuai dengan taktik Komunisme Internasional yang menggariskan pembentukan Front Nasional sebagai persiapan kearah terbentuknya Demokrasi Rakyat “.Dengan terbentuknya Front Nasional berbagai manuver politik yang dilakukan oleh PKI semakin efektif. Peranan politik yang dimainkan oleh Front Nasional semakin hari semakin menonjol, jauh melebihi peran yang dilakukan oleh DPR.³⁴

Dengan adanya penggulingan kekuasaan yang dilakukan oleh PKI terhadap Negara dan pemerintahan yang sah pada tanggal 30 September 1965 maka dapat dikatakan bahwa itu merupakan pertanda robohnya sistem demokrasi terpimpin.

Sebenarnya sistem ini telah diramalkan keagalannya oleh Bung Hatta jauh sebelumnya, sebagaimana yang ditulis dalam bukunya “ *Demokrasi Kita* “, dimana ia menyatakan bahwa “pada akhirnya sistem Demokrasi Terpimpin ambruk dengan sendirinya bagaikan sebuah rumah dari kartu.”³⁵

3. Demokrasi Pancasila

Pemberontakan G 30 S PKI merupakan pengkhianatan PKI terhadap negara untuk yang kedua kalinya setelah melakukan pemberontakan berdarah yang sangat keji di Madiun pada tahun 1948 di bawah komando Muso dan Amir

³⁴ Miriam Budiardjo, *op.cit.* hlm. 71-72

³⁵ Alfian, *Op.cit.*, hlm. 46

Syarifudin. Pemberontakan dan pengkhianatan PKI ini menyebabkan marahnya seluruh lapisan masyarakat bangsa Indonesia non Komunis tanpa kecuali, yang bersama dengan ABRI bahu membahu untuk menghadapi dan menumpasnya. Bersamaan dengan hal tersebut, seluruh komponen bangsa menuntut kepada Pemerintah agar Partai Komunis Indonesia beserta seluruh organisasinya segera dinyatakan sebagai partai atau organisasi terlarang diseluruh wilayah Indonesia.

Kerasnya desakan demi desakan dari arus bawah akhirnya membuahkan hasil dengan keluarnya Ketetapan MPRS NO XXV/1966 tentang pembubaran Partai Komunis Indonesia (PKI), pernyataan sebagai organisasi terlarang diseluruh wilayah Negara RI dan larangan setiap kegiatan untuk menyebarkan atau mengembangkan faham atau ajaran Komunisme.

Frans Seda, salah seorang tokoh arsitek dan perumus kebijakan Orde Baru menyatakan bahwa program utama Orde Baru adalah penghapusan PKI, Pembangunan Ekonomi dan Penegakan Demokrasi. Frans Seda lebih jauh menegaskan agar Orde Baru jangan disamakan dengan otokrasi Soeharto, karena ada perbedaan yang sangat besar, di mana rezim Soeharto sama sekali tidak melaksanakan cita-cita Orde Baru, di mana program penegakan demokrasi sama sekali tidak pernah dilaksanakan secara benar.³⁶ Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa rezim Soeharto telah terang-terangan memanipulasi tekad dan semangat Orde Baru, di mana program penegakan demokrasi sama sekali tidak pernah dilaksanakan secara benar.

³⁶ Frans Seda, *Republika*, 24 Januari 2002.

Tekad bangsa Indonesia ini kemudian dimanifestasikan dalam bentuk dikeluarkan ketetapan MPRS nomor XXXVII/1968 yang menetapkan sistem Demokrasi Pancasila sebagai sistem pemerintahan negara Republik Indonesia. Tap MPRS ini menyatakan bahwa sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia berdasarkan Demokrasi Pancasila, sebagai pengganti dari sistem Demokrasi Terpimpin. MPRS menilai bahwa demokrasi terpimpin dengan nyata adalah “ menggeser pengertian ‘kedaulatan rakyat‘ kearah pengertian ‘kedaulatan negara’. atau kearah pengertian ‘kedaulatan Pemerintah beserta alat-alatnya’ “. ³⁷

Menurut penilaian Prof. Hazairin istilah Demokrasi Pancasila kurang tepat mengenai sarannya, sebagaimana halnya istilah demokrasi terpimpin apabila hal tersebut sekedar kependekan dari rumusan sila keempat “ Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”. Sebab apabila landasan perumusan istilah itu hanya menunjuk pada rumusan sila keempat maka hakekat pemahaman demokrasi di sini bukan dimaksudkan untuk “mengurus keseluruhan kedaulatan rakyat atau wujud keseluruhan kerakyatan, tetapi juga untuk mengurus soal musyawarah untuk mufakat’ secara bulat atau secara suara terbanyak”.

Apabila mengikuti secara teliti terhadap pembukaan UUD 1945 alinea keempat maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu UUD negara Indonesia yang BERKEDAULATAN RAKYAT dengan berdasar kepada : Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam

³⁷ Miriam Budiardjo, *op.cit.*, hlm. 77

permusyawaratan atau perwakilan, dan Keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia”. Dari sepotong alinea keempat ini jelaslah bahwa negara Republik Indonesia adalah NEGARA YANG BERKEDAULATAN RAKYAT atau NEGARA DEMOKRASI. Dan Demokrasi yang diterapkan di negara Republik Indonesia adalah Demokrasi yang didasarkan pada Pancasila atau seara singkat dapat dikatakan DEMOKRASI PANCASILA.

Demokrasi Pancasila mengandung pengertian demokrasi yang dijiwai, disemangati, diwarnai dan didasari oleh falsafah Pancasila. Selanjutnya untuk memahami lebih lanjut makna yang terkandung demokrasi Pancasila seperti ini maka perlu dianalisa satu persatu pokok-pokok permasalahannya :

1. Pada prinsipnya demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang tetap mendasarkan diri pada konstitusi. Hal itu ditegaskan oleh Penjelasan UUD 1945 sendiri bahwa “ Pemerintah berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat *absolutisme* (kekuasaan yang tidak terbatas)”. Berarti juga bahwa demokrasi Pancasila termasuk dalam kawasan Demokrasi Konstitusional, dan sama sekali bukan demokrasi rakyat, suatu demokrasi “ yang dalam banyak hal *linea recta* bertentangan dengan asas-asas pokok demokrasi konstitusional.³⁸ Sebagai demokrasi konstitusional, maka demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang tunduk dan patuh terhadap *rule of the law*.

³⁸ Miriam Budiardjo, *Op.Cit*,

2. Demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang wajib bertanggungjawab sepenuhnya kepada Allah SWT, bertanggung jawab kepada kemanusiaan dan bertanggung jawab kepada persatuan Indonesia. Menurut rumusan hasil simposium Hak-Hak Asasi yang diselenggarakan pada bulan Juni 1957 yang dimaksud dengan demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang memiliki tanggung jawab baik secara *vertical* maupun *horizontal*. “ Apapun predikat yang kita berikan kepada demokrasi kita maka demokrasi itu harus demokrasi yang bertanggungjawab terhadap Tuhan dan sesama kita”.³⁹

Demokrasi Pancasila, menurut hasil seminar Angkatan Darat II yang diselenggarakan pada bulan Agustus 1966 dirumuskan sebagai berikut “Demokrasi Pancasila seperti yang dimaksud dalam UUD 1945 yang berarti menegakkan kembali asas-asas negara, negara hukum di mana hak-hak asasi manusia baik dalam aspek kolektif, maupun dalam aspek perorangan dijamin, dan dimana penyalahgunaan kekuasaan dapat dihindarkan secara institusional. Dalam rangka hal ini, perlu diusahakan supaya lembaga-lembaga dan tata kerja Orde Baru dilepaskan dari ikatan pribadi dan lebih diperlembagakan (*depersonalization, institutionalization*).⁴⁰

Betapa perlunya lembaga-lembaga perangkat demokrasi dilepaskan dari ikatan pribadi, disoroti dengan tajam oleh Ebenstein yang menyatakan bahwa “

³⁹ Miriam Budiardjo, *Op.Cit*

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 75

faktor-faktor bukan manusia seperti undang-undang dasar, piagam-piagam, dan kongres-kongres mempunyai peranan begitu penting di negara-negara demokratis; pemimpin-pemimpin datang dan pergi, akan tetapi lembaga-lembaga berlangsung terus-menerus dengan tidak terganggu gugat”. *That important part in democratic states; leaders comes and go, but the institutions continue unimpaired.*

B. Pemilihan Kepala Daerah

Awalnya gagasan pilkada langsung menimbulkan pro kontra. Kelompok pro berpandangan bahwa pilkada langsung akan mengeliminasi distorsi-distorsi demokrasi dalam praktik pilkada sistem perwakilan (DPRD). Pilkada langsung dinilai sebagai jalan masuk bagi demokratisasi politik di daerah karena dapat mengeliminasi atau mengikis politik uang (*money politic*). memperkecil peluang intervensi pengurus partai politik, dan memberikan kesempatan rakyat memilih pimpinan daerah secara obyektif.

Di lain pihak, kelompok kontra berpendirian bahwa pilkada langsung merupakan ide dan keputusan prematur yang tidak relevan peningkatan kualitas demokrasi karena kualitas demokrasi di daerah lebih ditentukan oleh faktor-faktor lain, terutama kualitas anggota DPRD dan kualitas pemilih. Bagi kelompok kontra, pemilih masih bersifat konservatif sehingga pilkada langsung bisa menimbulkan bias demokrasi. Kastorius Sinaga menilai pilkada langsung sebagai *euphoria* demokrasi. *Euphoria* ini semakin mendapatkan tempat di wacana publik karena memang ada berbagai penyimpangan dalam pilkada lalu. Penyimpangan timbul karena dihasilkan oleh ketidaksempurnaan mekanisme sistem pilkada

selama ini sekaligus karena praktek politik uang yang melibatkan anggota DPRD. Artinya rendahnya kualitas DPRD menjadi inti dari merebaknya persoalan yang bermuara pada kekecewaan masyarakat.⁴¹

Dengan lahirnya UU No. 32/2004 dan PP No. 6/2005 akhirnya pilkada langsung merupakan keputusan hukum yang harus dilaksanakan. Dengan pemilihan langsung, yang menggunakan asas-asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, pilkada langsung layak disebut sebagai sistem rekrutmen pejabat publik yang hampir memenuhi parameter demokratis.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota, adalah jabatan politik atau jabatan publik yang didalamnya melekat mekanisme dan nilai-nilai demokratis (terbuka dan akuntabel) dalam proses pemilihan, pertanggungjawaban tugas serta pemberhentiannya.

Mekanisme pemilihan Kepala Daerah disebut demokratis apabila memenuhi beberapa parameter. Mengutip pendapat Robert Dahl, Samuel Huntington (1993) dan Bingham Powel (1978), Afan Gaffar dan kawan-kawan mengatakan, parameter untuk mengamati terwujudnya demokrasi antara lain:

- 1). Pemilihan umum;
- 2). Rotasi kekuasaan;
- 3). Rekrutmen secara terbuka;
- 4) Akuntabilitas publik.⁴²

⁴¹ Kastorius Sinaga, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung Kota dan Kabupaten : Beberapa Catatan Awal*, dalam Abdul Gaffar Karim (ed.), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, (Yogyakarta: Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gajah Mada bekerjasama dengan Pustaka Pelajar, Agustus 2004), hlm. 233.

Di bawah ini dijelaskan masing-masing parameter tersebut:

1. Pemilihan Umum.

Rekrutmen jabatan politik atau publik harus dilakukan dengan pemilihan umum (pemilu) yang diselenggarakan secara teratur dengan tenggang waktu yang jelas, kompetitif, jujur dan adil. Pemilu merupakan gerbang pertama yang harus dilewati karena dengan pemilu lembaga demokrasi dapat dibentuk. Kemudian setelah pemilihan biasanya orang akan melihat dan menilai seberapa besar pejabat publik terpilih memenuhi janji-janjinya. Penilaian terhadap kinerja pejabat politik itu akan digunakan sebagai bekal untuk memberikan ganjaran atau hukuman (*reward and punishment*) dalam pemilihan mendatang. Pejabat yang tidak dapat memenuhi janji-janjinya dan tidak menjaga moralitasnya akan dihukum dengan cara tidak dipilih, sebaliknya pejabat yang berkenan di hati masyarakat akan dipilih kembali.⁴³

2. Rotasi Kekuasaan.

Rotasi kekuasaan juga merupakan parameter demokratis tidaknya suatu rekrutmen pejabat politik. Rotasi kekuasaan mengandaikan bahwa kekuasaan atau jabatan politik tidak boleh dan tidak bisa dipegang terus-menerus oleh seseorang, seperti dalam sistem monarki. Artinya kalau seseorang yang berkuasa terus-menerus atau satu partai politik mengendalikan roda pemerintahan secara dominan dari waktu ke waktu sistem itu kurang layak disebut demokratis. Dengan lain kata, demokrasi memberikan peluang rotasi kekuasaan atau rotasi pejabat

⁴² Syaukani,HR, Afan Gaffar, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta:Kerjasama Pustaka Pelajar dan Pusat Kajian Etika Politik dan Pemerintahan, Maret 2002),hlm.12-13.

⁴³ Joko J, *Op Cit*, hlm. 35

politik secara teratur dan damai dari seorang Kepala Daerah satu ke Kepala Daerah lain, dari satu partai politik ke partai politik yang lain.⁴⁴

3. Rekrutmen Terbuka.

Demokrasi memberikan peluang untuk mengadakan kompetisi karena semua orang atau kelompok mempunyai hak dan peluang yang sama. Oleh karena itu dalam mengisi jabatan politik, seperti Kepala Daerah, sudah seharusnya peluang terbuka untuk semua orang yang memenuhi syarat, dengan kompetisi yang wajar sesuai dengan aturan yang telah disepakati. Di negara-negara totaliter dan otoriter, rekrutmen politik hanyalah merupakan *domain* dari seseorang atau sekelompok kecil orang.⁴⁵

4. Akuntabilitas Publik.

Para pemegang jabatan publik harus dapat mempertanggungjawabkan kepada publik apa yang dilakukan baik sebagai pribadi maupun sebagai pejabat publik. Seorang Kepala Daerah atau pejabat lainnya harus dapat menjelaskan kepada publik mengapa memilih kebijakan A, bukannya kebijakan B, mengapa menaikkan pajak daripada melakukan efisiensi dalam pemerintahan dan melakukan pemberantasan KKN. Apa yang mereka lakukan terbuka untuk dipertanyakan kepada publik. Demikian pula yang dilakukan keluarga terdekatnya, sanak saudaranya, dan bahkan teman dekatnya seringkali dikaitkan dengan kedudukan atau posisi pejabat tersebut. Hal itu karena pejabat public

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 36

⁴⁵ *Ibid*,

merupakan amanah dari masyarakat, maka ia harus dapat menjaga, memelihara dan bertanggungjawab dengan amanah tersebut.⁴⁶

Pemilukada adalah merupakan mekanisme yang disediakan bagi rakyat memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. untuk membentuk pemerintahan yang demokratis sebagai sarana pendidikan sarana politik rakyat dan untuk mencapai tujuan demokrasi.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, baik Gubernur dan Wakil Gubernur maupun Bupati /Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota, secara langsung oleh rakyat merupakan perwujudan pengembalian hak-hak dasar rakyat dalam memimpin pemimpin di daerah. Dengan itu rakyat memiliki kesempatan dan kedaulatan untuk menentukan pemimpin daerah secara langsung, bebas dan rahasia tanpa intervensi, seperti mereka memilih Presiden dan Wakil Presiden dan Wakil-wakilnya di lembaga legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat/DPR, Dewan Perwakilan Daerah/DPRD).

Dasar hukum pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung (Pilkada Langsung) adalah UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Adapun petunjuk pelaksanaannya tertuang dalam Pemerintah (PP) No.6/2005 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah.

Sebelumnya sudah ada undang-undang yang mengintrodukir sistem pemilihan langsung, yakni UU No.1/1957. Ketentuan pemilihan langsung tertuang

⁴⁶ *Ibid*, hlm.36-37

dalam penjelasan Pasal 23 dan penjelasannya. Pasal itu membutuhkan undang-undang pilkada langsung tersendiri. Namun tidak ditindaklanjuti dengan sampai dikeluarkannya ketentuan perundang-undangan baru yang menggantikannya, seperti Penetapan Presiden No.6/1959, UU No.18/1965 dan UU No.4/1975, yang didasarkan pada UUD 1945. Oleh sebab itu, dapat dikatakan bahwa UU No.32/2004 merupakan produk perundangan pertama dalam sejarah politik Indonesia yang mengatur pilkada langsung.

David Easton, teoritis politik pertama yang memperkenalkan pendekatan sistem dalam politik, menyatakan bahwa suatu sistem selalu memiliki sekurangnya tiga sifat. Ketiga sifat tersebut adalah (1) terdiri banyak bagian-bagian; (2) bagian-bagian itu saling berinteraksi dan saling tergantung; (3) mempunyai perbatasan (*boundaries*) yang memisahkannya dari lingkungannya yang juga terdiri dari sistem-sistem lain.⁴⁷

Sebagai suatu sistem, sistem pilkada langsung mempunyai bagian-bagian yang merupakan sistem sekunder (*secondary system*) atau sub-sub sistem (*subsystem*). Bagian-bagian tersebut adalah *electoral regulation*, *electoral process* dan *electoral law enforcement*. *Electoral regulation* adalah segala ketentuan atau aturan mengenai pilkada langsung yang berlaku, bersifat mengikat dan menjadi pedoman bagi penyelenggara, calon dan pemilih dalam menunaikan peran dan fungsi masing-masing. *Electoral Process* dimaksudkan seluruh kegiatan yang terkait secara langsung dengan pilkada yang merujuk pada ketentuan perundang-undangan baik yang bersifat legal maupun teknis. *Electoral Law Enforcement*

⁴⁷ Mohtar Mas'oe'd dan Colin Mac Andrews (ed.), "Pengantar" *Perbandingan Sistem Politik*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1991), hlm.12.

yaitu penegakan hukum terhadap aturan-aturan pilkadabaiik politis, administratif atau pidana. Ketiga bagian pilkada tersebut sangat menentukan sejauhmana kapasitas sistem dapat menjembatani pencapaian tujuan dari proses awalnya. Masing-masing bagian tidak dapat dipisah-pisahkan karena merupakan suatu kesatuan utuh yang komplementer.

Mekanisme, prosedur dan tata cara dalam pilkada langsung merupakan dimensi *electoral regulation*. Secara teknis parameter mekanisme, prosedur dan tata cara dalam sistem adalah yang terukur (*measurable*). Ben Reilly mengonstatasikan 3 ukuran tersebut yang menurutnya juga komplementer dan tak dapat dipisah-pisahkan. Ketiganya adalah (1) Sistem pemilihan menerjemahkan jumlah suara yang diperoleh dalam pemilihan menjadi kursi; (2) Sistem pemilihan bertindak sebagai wahana penghubung yang memungkinkan rakyat dapat menagih tanggung jawab pemimpin yang mereka telah pilih; (3) Sistem pemilihan memberikan dorongan terhadap pihak-pihak yang saling bersaing pengaruh supaya yang melakukannya dengan cara yang tidak sama.⁴⁸ Pendeknya untuk memperoleh hasil pilkada langsung yang demokratis, proses yang dilaluipun mesti demokratis pula, yang didalamnya mengandung aspek keadilan, keterbukaan dan kejujuran.

Atas dasar itu, sistem pilkada langsung merupakan sekumpulan unsur yang melakukan kegiatan atau menyusun skema atau tata cara melakukan proses untuk memilih Kepala Daerah. Sebagai suatu sistem, sistem pilkada memiliki ciri antara lain bertujuan memilih Kepala Daerah, setiap komponen yang terlibat dan

⁴⁸ Ben Reilly, *Reformasi Pemilu di Indonesia: Sejumlah Pilihan dalam Almanak Parpol Indonesia* (Jakarta: Yayasan API, 1999), hlm. 18-19.

kegiatan mempunyai batas, terbuka, tersusun dari berbagai yang merupakan sub sistem, masing-masing kegiatan saling terikat dan tergantung dalam satu rangkaian utuh, memiliki mekanisme kontrol dan mempunyai kemampuan mengatur dan menyesuaikan diri. Singkatnya, inti pilkada adalah hubungan kebergantungan antara setiap komponen yang terlibat dan antar kegiatan yang membentuk sistem.

Pasal 56 (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah menyatakan bahwa Kepala Daerah dan Wakil kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. (2) Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Sedangkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa:

(1). Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

(2). Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat 1 diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi persyaratan sebagaimana ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Ketentuan Pasal 56 ayat (2) dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat setelah seorang calon kepala daerah dari propinsi NTB yang bernama

Lalu Ranggalawe mengajukan pengujian UU No.32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, khususnya terkait dengan ketentuan yang hanya membuka kesempatan bagi partai politik atau gabungan partai politik dalam pencalonan kepala daerah.⁴⁹ Setelah putusan MK mengabulkan calon perseorangan, selanjutnya pemerintah mengesahkan UU No. 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU No.32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah.

Pilihan terhadap sistem pemilihan langsung merupakan koreksi atas pilkada terdahulu yang menggunakan sistem perwakilan oleh DPRD. Digunakannya sistem pemilihan langsung menunjukkan perkembangan penataan demokrasi daerah yang berkembang dalam kerangka kebebasan politik, sebagai respon atas tuntutan perubahan sistem politik pada masa reformasi. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat merupakan syatu proses politik di daerah menuju kehidupan politik yang demokratis dan lebih bertanggungjawab. Oleh karena itu, untuk menjamin pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berkualitas, memenuhi derajat kompetisi yang sehat, partisipatif dapat dipertanggungjawabkan.

Pasal 58 UU No. 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah menyatakan bahwa calon kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat :

- a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;

⁴⁹ Lihat putusan MK dalam perkara Nomor 5/PUU-V/2007 perihal pengujian UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah

- b. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, UUD 1945, cita-cita proklamasi 17 agustus 1945 dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta pemerintah;
- c. Berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat;
- d. Berusia sekurang-kurangnya 30 tahun;
- e. Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter;
- f. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 tahun atau lebih;
- g. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- h. Mengenal daerahnya dan dikenal masyarakat di daerahnya;
- i. Menyerahkan data kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;
- j. Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggungjawabnya yang merugikan keuangan Negara;
- k. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- l. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela;
- m. Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak;

- n Menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau istri;
- o. Belum pernah menjabat sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama;
- p. Tidak dalam status jabatan kepala daerah;
- q. Mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatannya.

Electoral reform atau pembaharuan tata pemilihan telah berlangsung sejak tahun 1999, yaitu dengan dilakukannya pemilihan umum yang demokratis dan adil sejak lima puluh tahun terakhir. Pemilu itu telah menghasilkan kepemimpinan yang ideal meskipun secara umum masih jauh dari ideal. Pemilu mengharuskan rakyat memilih partai politik merupakan salah satu hambatan terbesar dalam upaya perbaikan kepemimpinan nasional. Wakil-wakil dari partai politik yang menduduki kursi kepresidenan dan jabatan-jabatan politik yang lain tidak mampu mendapatkan justifikasi dan legitimasi sebagai wakil rakyat. Maka sering dikatakan bahwa para pejabat politik merupakan wakil partai daripada wakil rakyat.

Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan kebutuhan untuk mengoreksi terjadinya penyimpangan penerapan otonomi daerah yang dilakukan oleh para elit di tingkat lokal. Penyimpangan-penyimpangan itu bukanlah sesuatu yang aneh bila merujuk pendapat Mouzelis, yang menggunakan argumen dasar teori perilaku organisasi. Mouzelius menyatakan bahwa : “Organisasi yang terdiri

dari sejumlah individu yang memiliki tata nilai pribadi, ekspektasi dan nilai perilaku tersendiri adalah sebuah fenomena yang tidak dapat dihindari bila individu-individu yang tergabung di dalam organisasi tersebut juga memiliki tujuan pribadi dan berusaha memperjuangkan pencapaiannya.”

Dengan melihat pandangan Mozelius tersebut, maka dibutuhkan sebuah mekanisme tertentu untuk menghindari setidaknya mengurangi penyimpangan dari kalangan elit lokal. Dalam konteks inilah pilkada langsung menemukan momentumnya untuk dikembangkan.

Setidaknya ada tiga alasan pokok mengapa pemilihan kepala daerah secara langsung dikaitkan dengan pemerintah daerah yang demokratis, *Pertama*, pemerintah lokal yang demokratis membuka ruang bermasyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal (*political equality*). *Kedua*, pemerintah lokal yang demokratis mengedepankan pelayanan kepada kepentingan publik (*local accountability*). *Ketiga*, pemerintahan lokal yang demokratis meningkatkan akselerasi pembangunan social ekonomi yang berbasis pada kebutuhan masyarakat setempat (*local responsiveness*). Ketiga hal tersebut menjadi acuan pokok dalam upaya menyelenggarakan pemilihan langsung agar arah pengembangannya memiliki sandaran yang kokoh.⁵⁰

⁵⁰ Lili Hasanudin, *Pemilihan langsung Kepala Daerah menuju terwujudnya pemerintahan lokal yang demokratis di Indonesia*, Makalah pada seminar nasional Pemilihan Langsung Kepala Daerah sebagai Wujud Demokrasi Lokal, Adeksi 2003

Menurut Bambang Widjajanto, setidaknya ada tiga hal yang penting menjadi dasar serta alasan utama desakan masyarakat agar pemilihan kepala daerah secara langsung agar segera dilaksanakan : ⁵¹

1. Masyarakat menginginkan kepala daerah agar akuntabel kepada rakyat pemilihnya dan bukan pada fraksi dari partai politik yang memilihnya atau pejabat pemerintah lain yang ikut menentukan hasil pemilihan itu;
2. Rakyat menghendaki agar kepala daerah lebih berorientasi kepada kepentingan rakyat pemilihnya. Rakyat pemilih kelak akan dapat menentukan sendiri, apakah kepala daerah tertentu dapat dipilih kembali untuk masa jabatan kedua;
3. Pemilihan langsung akan membuat basis tanggungjawab kepala daerah untuk berpucuk kepada para pemilih sejatinya bukan hanya kepada interest politik dari kekuatan partai politik saja.

Sejak dilakukannya perubahan UUD 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan. Salah satu dampak dari perubahan tersebut adalah perubahan sistem pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dilakukan secara langsung. Perubahan ini penting untuk meletakkan kembali kedaulatan berada di tangan rakyat, sehingga rakyat daerah khususnya memiliki peran dan kesempatan terlibat dalam pengambilan keputusan-keputusan di bidang

⁵¹ Bambang Widjojanto, *Pemilihan langsung Kepala Daerah, Upaya Mendorong Proses Demokratisasi*, Makalah pada seminar nasional Pemilihan Langsung Kepala Daerah sebagai Wujud Demokrasi Lokal, Adeksi 2003

penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perubahan ini tidak terlepas dari perubahan kehidupan masyarakat yang mulai demokratis.

Pemilihan umum merupakan wujud kebebasan masyarakat dan rasionalitas individu untuk memilih pemimpinnya. Hal ini memiliki korelasi dengan pembentukan pemerintahan daerah sebagai bentuk rasionalitas masyarakat daerah yang diwujudkan melalui pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung. Tujuan diadakannya pilkada langsung adalah untuk membentuk pemerintahan yang kuat berdasarkan pilihan rakyat.

Pilkada langsung adalah merupakan wujud nyata dari pembentukan demokratisasi di daerah. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pengajuan pasangan kepala daerah bias dilakukan partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki kursi di DPRD dengan persyaratan tertentu dan/atau dari perseorangan melalui persyaratan tertentu pula. Dibutuhkan suatu pilihan tepat oleh rakyat terhadap pasangan kepala daerah sehingga dapat dihasilkan pasangan kepala daerah yang memiliki visi meningkatkan kesejahteraan rakyat daerah.

Menurut Ahmad Nadir, dengan dipilihnya kepala daerah secara langsung, aspirasi dan keinginan politik masyarakat di tingkat paling bawah akan dapat disalurkan, sebab pada hakekatnya dengan pemiliha langsung ini yang akan dipilih bukan saja seorang figur semata, melainkan sebuah konsep akan pembangunan kearah depan. Tantangan yang harus dijawab hari ini adalah bagaimana agar masyarakat didaerah dalam memilih bupati atau walikotanya

mempertimbangkan aspek visi dan misi calon lebih dominan dibandingkan dengan kedekatan emosional atau pertimbangan pragmatis lainnya.⁵²

Sejak diundangkannya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan direvisi dengan berbagai penjelasan teknisnya oleh PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah, maka dimulailah babak baru dalam rentang sejarah dinamika lokalisme politik di Indonesia. Persoalan yang dalam kurun waktu satu atau dekade lalu seolah hanya impian, saat ini telah menjadi kenyataan. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih langsung oleh rakyat. Ini merupakan sebuah ikhtiar demokratisasi yang makin menunjukkan orientasi yang jelas, yakni penempatan posisi dan kepentingan rakyat berada diatas berbagai kekuatan politik elit yang selama ini dinilai terlalu mendominasi dan bahkan terkesan menghegemoni.⁵³

Pada pemilu legislatif dan pemilu presiden tahun 2004, bangsa Indonesia juga telah membuktikan kapasitas diri pada dunia internasional, bahwa dirinya mampu menegakkan prinsip demokrasi dalam tataran yang lebih asasi. Di balik berbagai kritik yang ada, pelaksanaan pemilu 2004 sudah menunjukkan upaya reposisi peran rakyat banyak dalam prosesi politik di Indonesia. Sukses yang terjadi pada pemilu 2004 merupakan modal utama dalam pelaksanaan pilkada yang juga diselenggarakan dan diperuntukkan langsung dari, oleh dan untuk rakyat. Kendati dalam banyak sisi tentu kita harus akui banyaknya perbedaan dimensi antara pemilu 2004 dengan pilkada langsung, sehingga jangan

⁵² Ahmad Nadir, *Pilkada Langsung Dan Masa Depan Demokrasi*, Averrous Press, 2005 hal 125

⁵³ *Ibid.*

kita jadi *over confident* bahwa sukses pemilu 2004 serta membawa sukses pilkada yang terselenggara mulai tahun 2005.⁵⁴

Pasal 65 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa: bahwa: “Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan melalui tahap persiapan dan tahap pelaksanaan.” Masa persiapan meliputi:

- (a). Pemberitahuan DPRD kepada Kepala Daerah mengenai berakhirnya masa jabatan;
- (b). Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah;
- (c). Perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah;
- (d). Pembentukan Panitia Pengawas, PPK, PPS, dan KPPS;
- (e). Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau.

Tahap pelaksanaan meliputi:

- (a) Penetapan daftar pemilih;
- (b) Pendaftaran dan penetapan calon Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah;
- (c) Kampanye;
- (d) Pemungutan suara;
- (e) Penghitungan suara;

⁵⁴ *Ibid*

- (f) Penetapan pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah terpilih, pengesahan dan pelantikan.

C. Panitia Pengawas Pemilu

1. Pengertian Pengawasan

Pengawasan pertama kali dikenal adalah sebagai akibat kekuasaan raja yang absolut dan menindas hak-hak asasi warga negaranya sehingga kekuasaan raja perlu untuk dibatasi dan diawasi. Walaupun dalam sejarah ketatanegaraan sudah cukup lama dikenal pengawasan namun ternyata definisi yang jelas tentang pengawasan dalam ilmu tata negara tidak berkembang bahkan belum ada definisi yang jelas tentang pengawasan.

Mengenai pengertian pengawasan, William Newman dalam bukunya *Control; past of future* sebagaimana dikutip oleh Muchsan, menyatakan sebagai berikut: “ *control is assurance that the performance conform to plan.*” Ini berarti bahwa titik berat pengawasan terletak pada usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana.

Didalam pelaksanaan pengawasan, pejabat yang berwenang dalam melaksanakan tugasnya harus berpedoman kepada norma-norma pengawasan yang ada, dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan agar tercapai mutu pengawasan yang dikehendaki. Adapun fungsi pengawasan itu sendiri mengandung berbagai dimensi yaitu :

- a. Untuk mencegah pelanggaran terhadap berbagai peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum pada umumnya.

- b. Untuk menjaga keseimbangan antara berbagai kepentingan baik yang sama ataupun yang berbeda dari aneka ragam kegiatan yang diawasi.
- c. Untuk menjamin keseimbangan pembagian berbagai “resources” yang mungkin tersedia secara terbatas.
- d. Untuk melindungi kepentingan umum dari suatu Negara yang tidak diawasi atau dikehendaki.
- e. Untuk mencegah orang-orang atau badan yang tidak berhak melakukan perbuatan atau tindakan tertentu.

Dari uraian tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa untuk adanya tindakan pengawasan diperlukan unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Adanya kewenangan yang jelas dimiliki oleh aparat pengawas.
- b. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi.
- c. Tindakan suatu pengawas dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berlangsung maupun terhadap hasil yang akan dicapai dari kegiatan tersebut.
- d. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai parameter.
- e. Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut baik secara administratif maupun yuridis.

Dengan demikian dapat diambil kesimpulan bahwa kegiatan pengawasan meliputi juga proses untuk menindaklanjuti kesalahan atau ketidaksesuaian antara rencana dengan pelaksanaan. Namun demikian dalam beberapa bidang yang lebih khusus, definisi atau penjabaran dari kegiatan pengawasan maupun pemantauan telah mengalami pergeseran atau perubahan khususnya dalam pemilu dapat disimpulkan bahwa kegiatan pengawasan sampai pada tugas untuk menyelesaikan berbagai pelanggaran dan perselisihan dalam setiap tahapan pemilu.

2. Macam-macam Pengawasan

Sebenarnya banyak pakar membedakan atau mengklasifikan pengawasan berdasarkan sifat, kewenangan, materi yang diawasi dan lain sebagainya, namun dalam bagian ini hanya akan dibahas pengawasan yang berkaitan dengan bidang pemerintahan negara. Jenis-jenis pengawasan berikut meliputi:

a. Pengawasan melekat

Pengawasan melekat ini diatur dalam Intruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983, dimana didalam Inpres tersebut digunakan dua istilah yang dianggap sama artinya, yakni pengawasan melekat (pasal 3 ayat 1 dan 2) dan pengawasan oleh atasan langsung (pasal 2 ayat 1).

Menurut Prof. Dr. Muchsan, S.H disebut pengawasan melekat, karena kegiatan pengawasan ini tidak dapat dipisahkan dari fungsipimpinan (manajer) yang harus mengawasi semua anak buahnya. Dengan demikian fungsi ini melekat menjadi satu dengan fungsi

kepemimpinan. Siapa pun yang menjabat sebagai pimpinan otomatis akan berkewajiban melaksanakan pengawasan yang dipimpinnya.⁵⁵

b. Pengawasan Fungsional

Pengawasan fungsional diatur dalam Inpres No. 15 Tahun 1983. Hal ini tertuang dalam pasal 2 ayat (1), yang menyatakan pengawasan terdiri dari :

- (1). Pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan/atasan langsung baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, dan
- (2). Pengawasan yang dilakukan secara fungsional oleh aparat pengawas.

Akan tetapi pengertian pengawasan fungsional ini pun tidak dijelaskan secara tuntas oleh Inpres tersebut. Peraturan ini hanya menetapkan aparat atau lembaga yang berwenang melakukan pengawasan fungsional (Pasal 4 ayat (4) Inpres No. 15 Tahun 1983).

Meskipun demikian apa yang dimaksud dengan pengawasan fungsional yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang diadakan khusus untuk membantu pimpinan (manajer) dalam menjalankan fungsi pengawasan di lingkungan organisasi yang menjadi tanggungjawabnya.

Apabila pengawasan melekat merupakan suatu pengawasan yang bersifat mutlak, lain dengan pengawasan fungsional. Pada hakekatnya pengawasan fungsional ini bersifat relatif, artinya apabila diadakan lebih baik, tidak diadakan tidak masalah, karena pengawasan ini merupakan kegiatan pengawasan pembantu.

⁵⁵ Muchsan, *Op Cit.*, hlm. 43

c. Pengawasan oleh kekuasaan kehakiman

Pengawasan oleh kekuasaan kehakiman pada hakeketnya adalah kewenangan untuk mengadili. Dengan demikian pengawasan ini dilakukan oleh kekuasaan kehakiman, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman .

Pengawasan peradilan biasanya bersifat represif artinya pengawasan dilakukan setelah adanya tindakan atau perbuatan kongkret dari orang atau badan hukum yang merugikan pihak lain. Untuk lebih jelas adanya peradilan diperlukan adanya unsure-unsur sebagai berikut:

- (1). Adanya sengketa yang kongkret.
- (2). Yang bersengketa setidaknya-tidaknya terdiri dari dua pihak.
- (3). Adanya suatu aturan hukum yang abstrak yang dapat diterapkan terhadap sengketa tersebut.
- (4). Adanya suatu aparat peradilan yang mempunyai kewenangan untuk memutuskan sengketa hukum tersebut.
- (5). Ruang lingkup pengawasan kehakiman berdasarkan objek pengawasan meliputi pengawasan terhadap individu (privat) ataupun badan hukum.

d. Kontrol Sosial

Dalam perkembangannya setelah sistem pemerintah semakin demokratis maka timbul konsekuensi yaitu adanya sistem administrasi negara yang terbuka yang memberikan ruang kepada masyarakat untuk lebih leluasa dalam mengawasi jalannya pemerintahan. Seperti yang diungkapkan oleh Drs. Sukarna bahwa istilah

social control terkandung dalam makna demokrasi atau *open management* yang didalamnya ada unsur-unsur:

- (1). *Social participation* (keikutsertaan rakyat dalam pemerintahan).
- (2) *Social responsibility* (pertanggungjawaban pemerintah kepada rakyat)
- (3). *Social support* (dukungan rakyat terhadap pemerintah)
- (4). *Social control* (control masyarakat terhadap tindakan-tindakan pemerintah).⁵⁶

Lebih lanjut Drs. Sukarna mengartikan *social control* sebagai “sikap dan tingkah laku masyarakat secara perorangan atau berkelompok dengan maksud untuk memperbaiki keadaan dengan bentuk lisan atau tertulis yang disalurkan secara langsung atau tidak langsung terhadap aparaturn pemerintahan atau lembaga – lembaga masyarakat yang terkait sesuai aturan hukum yang berlaku.⁵⁷

Dari berbagai jenis pengawasan yang diuraikan diatas, pengawasan masyarakat merupakan pengawasan yang sifatnya tidak bertingkat atau berjenjang. Pada hakekatnya dalam kontrol sosial, masyarakat ditempatkan pada posisi yang tertinggi dalam melakukan pengawasan fungsional, pengawasan melekat maupun pengawasan oleh kekuasaan kehakiman yang jelas-jelas memiliki pertanggungjawaban secara bertingkat.

3. Pengawasan Pemilu

Di negara-negara yang telah memiliki sistem demokrasi yang mapan, jaminan atas kualitas pemilu tidak hanya melekat pada sistem atau proses pemilu itu sendiri, tetapi telah berada dalam kesadaran politik masyarakat secara umum

⁵⁶ Sukarna, *Sistem Politik*, Alumni, Bandung, 1981, hlm. 6.

⁵⁷ *Ibid*, hlm. 7

sehingga setiap pelanggaran terhadap pemilu selalu dapat dicegah dan diadili secara obyektif. Sehingga dalam kondisi negara seperti itu tidak perlu dibentuk panitia pengawas pemilu secara tersendiri karena fungsinya dilakukan oleh pihak lain, semisal fungsi tersebut yang pertama dilakukan oleh lembaga-lembaga politik dalam sistem nasional seperti tugas pengawasan dilakukan oleh DPR dan pemerintah dan oleh berbagai lembaga pemantau independen, khususnya dalam pembuatan undang-undang pemilu, tugas kedua dilakukan oleh KPU, serta tugas ketiga yaitu menegakkan peraturan perundang-undangan mengenai pemilu, dilakukan oleh penegak hukum (polisi, jaksa, dan pengadilan berdasarkan masukan dari berbagai pihak. Dalam pelaksanaan pemilu yang terpenting adalah pengawasan tersebut dilakukan oleh masyarakat pemilih (*social control*).

Posisi masyarakat yang sangat lemah ketika berpolemik dengan negara, akan semakin memperkuat penguasa pada masanya. Sehingga yang terjadi adalah rezim yang berkuasa cenderung memanfaatkan kondisi demikian untuk mempertahankan status wilayahnya. Potensi yang sangat besar yang dapat dilakukan oleh rezim untuk mempertahankan kekuasaannya dengan cara-cara legalistik dan sah adalah dengan cara memenangkan pemilu, sehingga kecenderungan untuk memanipulasi atau berbuat curang dalam pemilu yang cukup besar.

Begitupun dengan persaingan yang tidak sehat antar partai politik peserta pemilu akan memperbesar potensi kecurangan dalam pemilu. Dalam suasana politik yang belum sepenuhnya demokrasi dapat ditegakkan, kemungkinan untuk memenangkan pemilu dengan cara-cara yang tidak benar dapat memungkinkan

terjadi dan lebih parah lagi hal tersebut sangat memungkinkan terjadi dan lebih parah lagi hal tersebut sangat memungkinkan timbulnya kekerasan politik yang pada akhirnya akan menodai pemilu. Berkaitan dengan masalah kekerasan dan pelanggaran B. Hestu Cipto Handoyo menyimpulkan adanya tiga penyebab utama terjadi pelanggaran–pelanggaran, yaitu :

- a. Sistem pemilu tidak representatif,
- b. Implementasi asas pemilu yang dipergunakan belum mantap, dan
- c. Pengawasan atas jalannya pemilu tidak berjalan secara efektif.⁵⁸

Akibat dari potensi kecurangan atau pelanggaran yang cukup besar dan lemahnya kontrol dari masyarakat menimbulkan konsekuensi adanya pelembagaan dan pengaturan pengawasan terhadap pemilu. Di Indonesia pengawasan pemilu sudah dilakukan sejak pertama kali diadakan pemilu tahun 1955 namun pada saat itu belum terlembaga dengan baik. Fungsi pengawasan masih melekat pada panitia penyelenggara pemilu. Dalam proses perkembangannya ternyata pelembagaan lembaga pengawas mengalami perkembangan dari pemilu ke pemilu. Ada beberapa pendapat yang menyatakan pengawasan pemilu tidak memiliki bentuk yang baku dalam sistem kenegaraan karena secara teoritis definisi dan klasifikasi pengawasan pemilu dalam sistem pemilu di negara tidak jelas.

Adapun pengertian pengawas pemilu menurut undang-undang No. 22 Tahun 2007 adalah Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Propinsi,

⁵⁸ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia, Atmajaya*, Yogyakarta, hlm. 199

Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan yang melakukan pengawasan terhadap seluruh proses penyelenggaraan pemilu.

4. Tugas dan Wewenang Panitia Pengawas Pemilu

Adapun pelaksanaan tugas dan wewenang pengawas pemilu diantaranya yaitu:

1. Panwas Pemilu, Panwas Pemilu Propinsi, Panwas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panwas Pemilu Kecamatan melaksanakan tugas dan wewenangnya sesuai wilayah kerjanya.
2. Panwas Pemilu melakukan pengawasan atas seluruh tahapan kegiatan penyelenggaraan pemilu pada tingkat nasional.
3. Panwas Pemilu Propinsi melakukan pengawasan atas seluruh tahapan kegiatan penyelenggaraan pemilu pada tingkat propinsi.
4. Panwas Pemilu Kabupaten/Kota melakukan pengawasan atas seluruh tahapan kegiatan penyelenggaraan pemilu pada tingkat kabupaten/kota.
5. Panwas pemilu Kecamatan melakukan pengawasan atas seluruh tahapan kegiatan penyelenggaraan pemilu pada tingkat Kecamatan.
6. Panwas dapat membentuk perwakilan panwas pemilu untuk pemilihan umum di luar negeri yang diselenggarakan oleh panitia pemilihan luar negeri.
7. Panwas Pemilu Kecamatan dalam melaksanakan tugasnya dapat menunjuk warga masyarakat untuk membantu melakukan pengawasan di tempat pemungutan suara.

Pengawas pemilu menerima laporan pelanggaran pemilu pada setiap tahapan penyelenggaraan pemilu sesuai tingkatannya. Laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilu yang dilakukan oleh pengurus partai politik peserta pemilu pada tingkat nasional, propinsi, kabupaten/kota dan kecamatan diterima sesuai tingkatannya oleh Panwas Pemilu, Panwas Pemilu Propinsi, Panwas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panwas Pemilu Kecamatan. Pengawas pemilu mengkaji setiap laporan pelanggaran yang diterima, kajian atas laporan pelanggaran yang diterima tersebut dilakukan sesuai dengan klasifikasi pelanggaran pemilu.

Pengawas pemilu memutuskan untuk menindaklanjuti atau tidak menindaklanjuti laporan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah laporan diterima. Apabila pengawas pemilu memerlukan keterangan tambahan dari pelapor untuk melengkapi laporannya, putusan tersebut dilakukan selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari setelah laporan diterima.

5. Pelaksanaan Pengawasan

Adapun mekanisme atau tata cara pelaksanaan pengawasan berdasarkan keputusan Panitia Pengawas Pemilu adalah:

1. Panwas Pemilu memberikan bimbingan dan pengarahan kepada Panwas Pemilu Propinsi.
2. Panwas Pemilu Propinsi memberikan bimbingan dan pengarahan kepada Panwas Pemilu Kabupaten/Kota..

3. Panwas Pemilu Kabupaten/Kota memberikan bimbingan dan pengarahan kepada Panwas Pemilu Kecamatan

Bimbingan dan pengarahan dilakukan melalui kunjungan, pertemuan rutin, rapat kerja, pemberian informasi dan kegiatan lainnya sesuai situasi kondisi yang dihadapi. Bimbingan dan pengarahan tersebut dapat disertai penjatuhan sanksi administratif apabila terjadi pelanggaran atas tugas dan kewenangan pengawas pemilu. Mekanisme penjatuhan sanksi administratif diatur dalam Surat Keputusan Panitia Pengawas Pemilu.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Pangawas Pemilu di masing-masing tingkatannya berkoordinasi dengan Penyelenggara Pemilu, dan dengan instansi terkait lainnya sesuai tingkatannya.

Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, Panwas Pemilu, Panwas Pemilu Propinsi dan Panwas Pemilu Kabupaten/Kota wajib membuka Kotak Pos Pengawasan Pemilu. Panwas Pemilu juga dapat menerima informasi masyarakat melalui surat, email, SMS, MMS, fax, telepon, handy talky (HT), atau datang langsung ke Sekretariat Panwas Pemilu. Informasi tersebut kemudian dapat ditindaklanjuti oleh Pengawas Pemilu.

BAB III

**PERAN DAN TANGGUNGJAWAB PANITIA PENGAWAS PEMILU
(PANWASLU) KOTA YOGYAKARTA DALAM PENYELENGGARAAN
PEMILIHAN WALIKOTA DAN WAKIL WALIKOTA YOGYAKARTA
TAHUN 2011**

**A. Peran dan Tanggungjawab Panwaslu Kota Yogyakarta dalam Pemilihan
Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta Tahun 2011.**

Dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2011, Panitia Pengawas Pemilu Kota Yogyakarta mempunyai peran sebagai Pengawas. Seperti yang dijelaskan pada wawancara yang dilakukan, Sudarmanto, SE selaku sebagai Ketua Panwaslu Kota Yogyakarta menjelaskan, dalam pemilihan umum khususnya pemilihan umum Walikota dan Wakil Walikota, Panitia Pengawas Pemilu Kota Yogyakarta berperan sebagai pengawas. Selain itu, Panitia Pengawas Pemilu juga mempunyai peran yakni menerima dan mengidentifikasi laporan berupa indikasi pelanggaran-pelanggaran dari temuan masyarakat untuk ditindaklanjuti oleh Panwaslu.

Panwaslu Kota Yogyakarta bertanggung jawab penuh mengawasi seluruh tahapan pemilu dan melanjutkan laporan pelanggaran pemilu kepada pihak yang terkait. Selama penyelenggaraan pemilu, Panwaslu juga diberi tanggungjawab atas penanganan sengketa pemilu. Anggota Panwaslu terdiri dari tiga orang yang dipilih dan diangkat oleh Bawaslu. Ketiga anggota tersebut dipilih dari enam calon yang diajukan oleh KPUD. Staf administrasi yang

mendukung anggota Panwaslu (Sekretariat) berasal dari dinas-dinas pemerintah daerah yang diperbantukan selama penyelenggaraan pemilu. Panwaslu dibentuk 30 hari sebelum tahapan pertama pemilu dimulai, atau 210 hari sebelum hari pemungutan suara.

Dalam Pasal 105 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah menyatakan bahwa :

1. Pengawasan pelaksanaan pemilihan dilaksanakan Panitia Pengawas Pemilihan yang bertanggungjawab dan dibentuk oleh DPRD, dengan Keputusan Pimpinan DPRD.
2. Dalam melakukan pengawasan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, DPRD provinsi membentuk panitia pengawas di tingkat Propinsi , ditingkat Kabupaten/Kota dan tingkat Kecamatan.
3. Dalam melakukan pengawasan pemilihan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota, DPRD Kabupaten/Kota membentuk Panitia Pengawas di tingkat Kabupaten/Kota dan ditingkat Kecamatan.
4. Anggota panitia pengawas pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (2), untuk panitia pengawas Propinsi dan Kabupaten/Kota sebanyak 5 (lima) orang yang terdiri dari unsur Kepolisian, Kejaksaan, Perguruan Tinggi, Pers, dan tokoh masyarakat yang dimintakan oleh DPRD Propinsi.
5. Anggota panitia pengawas pemilihan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (3), 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..

6. Anggota panitia pengawas pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), untuk 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.
7. Dalam hal tidak terdapat unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (4), ayat (5) dan ayat (6), Panitia pengawas Kabupaten/Kota dan Kecamatan dapat diisi oleh unsur yang lainnya.
8. Panitia Pengawas Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diambil sumpahnya oleh Ketua Pengadilan setempat.

Sama seperti pelaksanaan pemilukada pada umumnya, Panwaslu Kota Yogyakarta ikut serta mengawasi seluruh tahapan prosesi penyelenggaraan pemilukada agar berjalan secara demokratis, menghindarkan dan meminimalisasi pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh salah satu calon Walikota dan Wakil Walikota maupun dari partai politik peserta pemilu. Panwaslu memiliki tugas dan kewenangan yang dijelaskan lebih lanjut dalam UU No. 22 Tahun 2007 tentang penyelenggaraan pemilu.

Berdasarkan undang-undang tersebut tugas-tugas Panwaslu terutama Panwaslu Kabupaten atau Kota adalah sebagai berikut :⁵⁹

1. Mengawasi seluruh tahapan pemilu yang meliputi:

a. Pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan, penetapan daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap.

Tahapan pemutakhiran terhadap data pemilih dimulai sejak tanggal 6 Desember 2010 - 5 Mei 2011. Dalam proses penetapan daftar pemilih dijumpai beberapa pelanggaran yang ditemukan Panwaslu Kota Yogyakarta diantaranya ditemukannya beberapa data-data yang belum tercover sepenuhnya, daftar DP 4 belum sesuai dengan fakta yang ada, petugas DP 4 tidak menjalankan peran secara maksimal, sehingga timbul masalah tentang pendataan kependudukan yang tidak tercover secara maksimal (30% DPT yang tidak memilih karena beberapa alasan yakni golput, penduduk yang meninggal, penduduk yang sudah pindah domisili dan tidak melapor).

b. Pencalonan dan Verifikasi calon.

Pencalonan dan Verifikasi Calon dimulai sejak tanggal 30 April 2011- 11 Agustus 2011. Berbagai indikasi pelanggaran yang ditemukan Panwaslu Kota Yogyakarta lebih terfokus ke aspek persyaratan meliputi peserta pemilu tidak melengkapi syarat pencalonan dengan sempurna dan faktor dukungan partai masih dilakukan proses tawar-menawar.

⁵⁹ Hasil wawancara penulis dengan Ketua panwaslu Kota Yogyakarta mengenai kendala atau hambatan yang dihadapi Panwaslu dalam penyelenggaraan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kota Yogyakarta tahun 2011, Tanggal 2 Desember 2011.

c. Kampanye.

Tahapan kampanye dimulai tanggal 26 Agustus 2011- 24 September 2011. Proses pengawasan kampanye meliputi pelaksanaan kampanye, pengawasan terhadap dana kampanye, dan pengawasan terhadap peserta kampanye. Didalam penyelenggaraan pemilu terdapat pelanggaran yang ditemukan lebih banyak ketika masa kampanye. Penemuan pelanggaran kampanye di Kota Yogya kebanyakan berupa tindakan *money politic*, kampanye diluar jadwal dan *black campaign*.

d. Pengadaan dan distribusi kebutuhan pemilu.

Ditemukan ada beberapa kartu suara yang tidak sempurna atau rusak.

e. Pemungutan suara.

Tahapan pemungutan suara dimulai tanggal 25 September 2011. Dalam tahapan ini tidak ditemukan pelanggaran artinya pemungutan suara berjalan dengan baik.

f. Pengawasan terhadap seluruh proses penghitungan suara.

Dalam tahapan penghitungan suara tidak ditemukan pelanggaran.

g. Pergerakan surat suara dari TPS ke PPK.

Dalam tahapan ini tidak ditemukan pelanggaran.

h. Rekapitulasi suara di tingkat kecamatan

Dalam tahapan ini tidak ditemukan pelanggaran.

i. Penghitungan suara ulang, pemungutan suara ulang, pemilu lanjutan dan pemilu susulan.

Dalam tahapan ini tidak ditemukan pelanggaran, dan tidak ada keberatan dari saksi.

j. Penetapan hasil pemilu.

Penetapan hasil pemilu dilakukan pada tanggal 29 September 2011.

2. Menerima laporan dugaan pelanggaran pemilu.

Laporan yang diterima Panwaslu Kota Yogyakarta selama pemilihan ada 2 yakni laporan pelanggaran yang bersifat administratif dan pidana. Penerimaan laporan dari pihak Panwascam sebanyak 36 pelanggaran dan dari temuan masyarakat ditemukan sebanyak 23 pelanggaran.

3. Menyelesaikan temuan dan laporan pelanggaran pemilu yang tidak mengandung unsur pidana.

Pelanggaran yang bersifat administratif dan masih dalam proses klarifikasi akan ditindaklanjuti oleh Bawaslu apakah akan diberi sanksi atau tidak. Misal keterlibatan Walikota dalam penggunaan fasilitas mobil dinas pada acara launching Senam Sehat Jogja Selatan.

4. Menyerahkan temuan dan laporan pelanggaran kepada KPUD untuk ditindaklanjuti.

Penyerahan laporan setelah dilakukan proses klarifikasi oleh Panwaslu Kota Yogyakarta selesai dengan bukti yang cukup baik lokasi, waktu, kegiatan kejadian maupun pihak pelapor dan terlapor ada, langsung akan diserahkan kepada KPUD untuk ditindaklanjuti.

5. Meneruskan temuan dan laporan pelanggaran yang bukan menjadi kewenangannya kepada pihak yang berwenang.(lebih kepada pelanggaran yang bersifat administratif)

Segala bentuk pelanggaran yang bersifat administratif. Misal Walikota Herry Zudianto kampanye TVRI dalam acara “Pangkur Jenggleng” dan Adanya statement Herry Zudianto dalam iklan kampanye dalam media massa.

6. Menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan adanya dugaan tindakan yang mengganggu proses pemilu.

Dilakukan penyampaian laporan kepada Bawaslu setelah penetapan hasil pemilu yang merupakan hasil akhir dari proses pemilihan.

7. Mengawasi tindak lanjut dari rekomendasi Bawaslu tentang pengenaan sanksi kepada penyelenggara pemilu.

Mekanisme yang dilakukan oleh Pawaslu adalah mengawal artinya bahwa proses yang dikaji atas unsur dari KPU dan Kepolisian akan dikawal Panwaslu sehingga diperoleh hasil sesuai dengan aturan yang diberlakukan,

8. Mengawasi kegiatan pendidikan pemilih.

Mekanisme kegiatan pendidikan pemilih melalui beberapa cara yakni sosialisasi KKN tentang pemilukada, adanya dukungan dan keterlibatan dari akademisi, dan melalui media elektronik atau media cetak yang bekerjasama dengan KPID.

Panwaslu Kota Yogyakarta dapat dikatakan sangat berperan aktif dalam penyelenggaraan pemilukada. Tanpa peran Panwaslu Pemilukada Kota Yogyakarta tidak akan berjalan secara demokratis dan sistematis. Peran utama Panwaslu adalah untuk mengawasi jalannya pemilukada yang dimulai dari tahap persiapan, tahap pelaksanaan dan tahapan penyelesaian selama proses pemilihan Walikota dan Wakil Walikota di Kota Yogyakarta. Selama masa proses pengawasan ditemukan berbagai pelanggaran-pelanggaran, untuk itu Panwaslu bertanggungjawab melakukan upaya tindakan kelanjutan meneruskan temuan dan pelanggaran ke Bawaslu, KPU, maupun ke pihak yang berwenang (pihak kepolisian).

B. Bentuk-bentuk pelanggaran dalam pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta dan upaya tindakan lanjutannya.

Dalam agenda demokrasi seperti pemilukada mempunyai andil yang cukup besar dalam pembentukan sistem kenegaraan. Pemilukada dirasakan penting karena akan menunjukkan demokratis tidaknya struktur dan proses politik dari suatu sistem politik negara terutama cakupan wilayah daerah setempat.

Pemilukada Kota Yogyakarta tidak lepas dari pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh para peserta pemilu. Berbagai indikasi pelanggaran yang terjadi antara lain adanya *money politic* yang dilakukan oleh salah satu peserta pemilu di sejumlah wilayah Kota Yogyakarta. Selain itu indikasi yang ditemukan yakni pelanggaran berupa pemanfaatan fasilitas negara dan pemobilisasian birokrasi, kampanye negatif (*black campaign*), pelanggaran kode etik dalam

kampanye, curi start kampanye, kampanye terselubung dan kampanye diluar waktu yang telah ditetapkan.

Beberapa pelanggaran yang terjadi di sejumlah kecamatan di Kota Yogyakarta seperti tercantum di bawah ini :

TABEL I
LAPORAN INDIKASI PELANGGARAN PEMILUKADA KOTA
YOGYAKARTA 2011
LAPORAN PANWASCAM

NO	Pelapor/Aduan/ Temuan	Kegiatan/Kejadian	Kelengkapan Berkas	Indikasi Pelanggaran
1	Laporan Panwascam Wirobrajan	Syawalan Paslon HATI (Paslon No.1) adanya keterlibatan anggota KPPS dalam kepanitiaan	Foto kegiatan keterlibatan anggota KPPS dalam acara syawalan Paslon no.1 (anggota KPPS menggunakan tanda panitia	Administratif
2	Laporan Panwascam Gondokusuman	Pengobatan gratis dalam kampanye Paslon No. 2	Foto Kegiatan	Pidana
3	Laporan Panwascam Mergangsan	Keterlibatan Walikota dan mobil dinas pada acara launching senam sehat Jogja selatan	Foto Hery Zudianto (Walikota), fasilitas negara	Administratif

			(museum), dan mobil dinas Walikota (AB 1 A)	
4	Laporan Panwascam Umbulharjo	Indikasi pemberian uang atau materi pada acara pengobatan gratis kampanye Paslon No.2	Foto kegiatan	Pidana
5	Laporan Panwascam Kotagede	Arak-arakan kampanye pakai knalpot blombong, pembagian amplop dan terdapat gambar Walikota pada background/dekorasi panggung saat kampanye Paslon No.2	Foto Kegiatan	Pidana
6	Laporan Tim Advokasi Paslon No. 1 (Fahrudin,SH)	Adanya statement Herry Zudianto dalam Iklan Kampanye dalam media massa	Foto dan kliping tulisan pada alat peraga	Administratif
7	Laporan Tim advokasi Paslon No. 2 (M Zaki Sierrad)	Penangkapan pelaku perusakan dan penimpaan kampanye Paslon No.2	Foto tulisan pada alat peraga	Pidana
8	Laporan Tim Advokasi Paslon No. 1 (M. Alfin)	Walikota Herry Zudianto kampanye TVRI dalam acara “Pangkur Jenggleng”	Rekaman	Administratif

9	Laporan warga masyarakat (Rahardi Suprpto,SH)	Tertangkap tangan bagi-bagi uang kepada warga (<i>money politic</i>)	Uang, Berkas-berkas	Pidana
10	Yawuw Edi Yawo (Kader PAN Kecamatan Ngampilan)	Tertangkap tangan penyebaran brosur (Black Campaign)	Brosur-brosur dan KTP Pelaku	Pidana

Sumber : Data Inventarisasi dari Panwaslu Kota Yogyakarta 2011

Dapat dilihat dari Tabel I dijelaskan bahwa Pengawas Pemilu Kota Yogyakarta mempunyai cakupan di beberapa wilayah Kecamatan. Berbagai hal yang ditemukan oleh Panwaslu kecamatan diantaranya berupa pelanggaran yang dilakukan oleh salah satu pasangan peserta pemilu yakni indikasi pelanggaran yang bersifat pidana dan pelanggaran bersifat administrasi. Seperti yang diungkapkan oleh Sudarmanto, SE selaku ketua Panwaslu Kota Yogyakarta mengemukakan bahwa pelanggaran pemilukada dibagi menjadi 3 macam yakni:

1. Pelanggaran yang bersifat administratif.
2. Pelanggaran yang bersifat pidana.
3. Pelanggaran terhadap Kode Etik (mengacu pada UU No.13 Tahun 2008 tentang Kode Etik).

UU No. 10 Tahun 2008 membagi pelanggaran dalam pemilu menjadi tiga hal yakni, pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana, dan mengenai Perselisihan Hasil Pemilu.

1. Pelanggaran yang bersifat administratif

Pasal 248 UU Pemilu mendefinisikan perbuatan yang termasuk dalam pelanggaran administratif adalah pelanggaran terhadap ketentuan UU Pemilu yang tidak termasuk dalam ketentuan pidana Pemilu dan ketentuan lain yang diatur dalam peraturan yang dibuat KPU. Dengan demikian, maka semua jenis pelanggaran, kecuali yang telah ditetapkan sebagai tindak pidana, termasuk dalam kategori pelanggaran administrasi .

Contoh pelanggaran administratif tersebut misalnya tidak memenuhi syarat-syarat untuk menjadi peserta Pemilu, menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, tempat pendidikan untuk berkampanye, tidak melaporkan rekening awal dana kampanye, pemantau pemilu melanggar kewajiban dan larangan.

2. Pelanggaran yang bersifat pidana

Pelanggaran yang bersifat pidana diatur dalam Pasal 252 UU Nomor 10 Tahun 2008 yaitu pelanggaran terhadap ketentuan pidana pemilu yang diatur dalam Undang-Undang ini yang penyelesaiannya dilaksanakan melalui kepolisian kemudian dilanjutkan ke pengadilan .

Contoh pelanggaran pidana yakni sengaja menghilangkan hak pilih orang lain (Pasal 260), sengaja memberikan keterangan mengenai diri sendiri atau diri orang lain tentang suatu hal yang diperlukan untuk pengisian daftar pemilih (Pasal 261), Pelaksana kampanye yang dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta pemilu (Pasal 274), peserta pemilu yang terbukti

menerima sumbangan atau bantuan (Pasal 277), setiap orang dengan sengaja mengacaukan, menghalangi atau mengganggu jalannya kampanye pemilu (Pasal 278) dll.

3. Perselisihan hasil pemilu

Yang dimaksud perselisihan hasil pemilu adalah perselisihan antara KPU dan peserta pemilu mengenai penetapan jumlah perolehan suara hasil pemilu secara nasional. Lembaga pengadilan yang berwenang untuk memeriksa dan memutus sengketa hasil pemilihan umum ini adalah Mahkamah Konstitusi.

C. Upaya tindak lanjut dalam menyelesaikan pelanggaran Pemilu.

1. Aturan Penyelesaian terhadap pelanggaran dalam Pemilu.

UU Pemilu membagi pelanggaran pemilu menjadi 2 kategori yakni pelanggaran yang bersifat administratif dan pelanggaran yang bersifat pidana. Panwaslu Kota Yogyakarta total menerima 59 pelanggaran, yang terdiri dari 23 pelanggaran yang merupakan temuan dari masyarakat dan 36 pelanggaran merupakan temuan yang didapat oleh Panwascam.

Penyelesaian terhadap pelanggaran administratif merupakan yuridiksi KPU, KPU Propinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang berwenang untuk menyelesaikannya dalam tenggat waktu maksimal 7 (tujuh) hari sejak diterimanya laporan adanya pelanggaran dari Banwaslu, Panwaslu Propinsi, Panwaslu

Kota/Kabupaten sesuai dengan tingkatan harus segera ditindaklanjuti (Pasal 249-250 UU No.10 Tahun 2008).

Laporan atas dugaan adanya pelanggaran administrasi dapat dilakukan oleh :

1. Warga Negara Indonesia yang mempunyai hak pilih;
2. Pemantau Pemilu;
3. Peserta Pemilu yang disampaikan kepada Bawaslu, Panwaslu Propinsi, Panwaslu Kota/Kabupaten, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri paling lama 3 (tiga) hari sejak terjadinya pelanggaran dengan memuat :
 - a. Nama dan alamat pelapor;
 - b. Pihak terlapor;
 - c. Waktu dan Tempat kejadian perkara;
 - d. Uraian Kejadian.

Jika laporan pelanggaran tersebut terbukti kebenarannya, pengawas pemilu di setiap tingkatan, wajib menindaklanjutinya paling lama 3 (tiga) hari setelah laporan diterima dan dapat diperpanjang 5 hari jika diperlukan keterangan lebih lanjut dan dilimpahkan kepada KPU.

KPU diberi tenggat waktu 7 hari untuk menindaklanjuti dan memeriksa laporan Pengawas pemilu tersebut. Sementara keputusan hukum harus diambil oleh KPU atas sebuah pelanggaran administrasi paling lama 14 hari

setelah dokumen pelanggaran diterima dari Bawaslu, Panwaslu Propinsi atau Panwaslu Kota/Kabupaten.

Khusus pelanggaran administrasi yang dilakukan oleh KPU yang berkaitan dengan pelanggaran Kode Etik, dapat dibentuk dewan kehormatan paling lambat 14 hari setelah pelanggaran administrasi pemilu diterima. (UU No.13 Tahun 2008 tentang Kode Etik).

Untuk penyelesaian pelanggaran pidana pemilu diatur dalam Pasal 252-259. Seperti tindak pidana pada umumnya, pelanggaran terhadap tindak pidana merupakan kewenangan Polisi Republik Indonesia (POLRI) dalam melakukan proses penyelidikan dan penyidikan yang kemudian dilimpahkan ke Pengadilan dalam lingkup peradilan umum. Sementara bertindak sebagai penuntut umum adalah Kejaksaan. Atas keputusan hakim, KPU wajib menindaklanjutinya.

2. Tindak lanjut terhadap pelanggaran yang ditemukan oleh Panwaslu Kota Yogyakarta.

Seperti yang dijelaskan oleh Sudarmanto, SE dalam wawancara dengan penulis, pelanggaran yang terjadi dalam pemilihan Walikota dan Wakil Walikota di kota Yogyakarta mayoritas adalah pelanggaran yang sifatnya administratif dan pidana, dari total pelanggaran sebanyak 59, panwaslu telah melakukan tindak lanjut berupa 13 pelanggaran yang bersifat administratif untuk diteruskan laporannya kepada KPU. Sedangkan untuk pelanggaran yang bersifat pidana ada 12 yang selanjutnya akan diteruskan ke pihak Kepolisian untuk dilakukan proses penyelidikan dan penyidikan.

Menurut pendapat beliau dalam pemilihan kepala daerah ada yang dinamakan sengketa, sengketa sendiri dibagi menjadi 2 macam yakni sengketa hasil dan sengketa peserta. Menurut beliau untuk pemilukada di wilayah Kota Yogyakarta tingkat II tidak ada sengketa yang dilaporkan oleh peserta pemilu yang tidak puas terhadap proses pemilihan dari tahap persiapan sampai tahap pelaksanaan dan hasil rekapitulasi penghitungan suara. Artinya dari peserta pemilu menerima hasil penghitungan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota dengan legowo, artinya bahwa semua ini memiliki maksud dan tujuan demi kesejahteraan rakyat Yogyakarta. Diharapkan untuk pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta mendatang agar lebih baik dan demokratis.

D. Kendala-kendala yang dihadapi Panitia Pengawas Pemilu Kota Yogyakarta dalam penyelenggaraan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta tahun 2011.

Kendala atau hambatan yang dihadapi Panwaslu Kota Yogyakarta dalam pemilihan Walikota dan Wakil Walikota lebih berkaitan pada hal yang bersifat yuridis yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya. Hal lain yang menjadi kendala yaitu:⁶⁰

1. Sumber Daya Manusia (SDM)

Dalam hal ini bisa dikatakan minimnya personil yang dimiliki oleh Panwaslu Kota Yogyakarta yang hanya terdiri dari 10 orang, diantaranya 6

⁶⁰ Hasil wawancara penulis dengan Ketua panwaslu Kota Yogyakarta mengenai kendala atau hambatan yang dihadapi Panwaslu dalam penyelenggaraan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kota Yogyakarta tahun 2011, Tanggal 15 November 2011.

orang dari non PNS dan 4 orang dari PNS. Selain itu kebanyakan anggota Panwaslu bukan berasal dari ranah yang mengerti tentang hukum.

2. Alat kerja sarana dan prasarana yang terbatas

Dengan terbatasnya prasarana menyebabkan kinerja Panwaslu tidak bekerja secara optimal.

3. Kewenangan dan tugas yang diberikan dalam cakupan wilayah kota sangat terbatas.

Terbatasnya kewenangan Panwaslu menyebabkan tidak maksimal dalam hal menindaklanjuti terhadap pelanggaran pemilu yang terjadi di kota Yogyakarta.

4. Peserta pemilu tidak memahami aturan-aturan Pemilu yang sudah ditetapkan oleh KPU.

Penting kaitannya pemahaman peserta pemilu terhadap aturan-aturan perundang-undangan, karena realitas yang ada banyak peserta pemilu yang mengesampingkan aturan yang sudah ditetapkan. Mereka hanya mengedepankan misi dan visi dari peserta pemilu untuk dapat memenangkan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota di Kota Yogyakarta. Tanpa ada komitmen dari peserta pemilu untuk taat dan patuh terhadap UU tentang pemilu menyebabkan mereka melakukan berbagai pelanggaran baik yang disengaja maupun tidak disengaja.

Dalam suatu keterbatasan Panwaslu sendiri mempunyai opsi atau satu mekanisme untuk mengatasi berbagai kendala-kendala yang dihadapi, seperti

terlansir dalam wawancara dengan Ketua Panwaslu Kota Yogyakarta, Sudarmanto, SE menyatakan bahwa melihat suatu keterbatasan bukan menjadi satu halangan untuk tidak menjalankan apa yang sudah menjadi tugas dan tanggungjawab Panwaslu. Beberapa langkah tindakan yang dilakukan Panwaslu untuk menutupi kelemahan tersebut dengan membuat penguatan *team work* terhadap kinerja Panwaslu untuk bekerja secara optimal baik yang berada di tingkat Kabupaten atau Kota maupun di Kecamatan.

Adapun langkah lain yang diambil Panwaslu sendiri adalah dengan cara melibatkan masyarakat atau partisipatif terhadap pemilihan Walikota dan Wakil Walikota di Kota Yogyakarta. Ada berbagai kemajuan yang ditunjukkan masyarakat untuk pemilukada yang demokratis, jujur dan adil. Panwaslu sendiri menerima laporan dari masyarakat tentang temuan berupa kegiatan yang sifatnya berupa indikasi untuk mengganggu jalannya pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta. Berarti dapat diambil kesimpulan pentingnya keterlibatan masyarakat dalam hal ikut aktif membantu Panwaslu dalam melaksanakan fungsi pengawasan agar pemilihan dapat berjalan dengan baik dan sistematis.

BAB IV

PENUTUP

Dari pembahasan mengenai peran dan tanggungjawab Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Kota Yogyakarta dalam penyelenggaraan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta tahun 2011, maka pada akhirnya penulis mengemukakan beberapa kesimpulan dan saran sebagai berikut :

A. Kesimpulan

1. Peran Dan Tanggungjawab Panwaslu Kota Yogyakarta Dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kota Yogyakarta tahun 2011.

Peran Panitia Pengawas Pemilu Kota Yogyakarta dalam Pemilihan Umum Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta Tahun 2011 sebagai pengawas pemilihan umum. Secara lebih rinci peran Panwaslu adalah mengawasi jalannya pilkada yang dimulai dari tahap persiapan, tahap pelaksanaan dan tahap penyelesaian. Meskipun dalam keterbatasan Panwaslu Kota Yogyakarta tetap konsisten untuk menjalankan tugas dan fungsinya semaksimal mungkin untuk menciptakan suasana dan situasi proses demokrasi yang baik, sistematis, jujur dan adil. Dalam pelaksanaannya Panwaslu Kota Yogyakarta telah memberikan satu bentuk tindakan positif dalam hal mengawasi segala tahapan pilkada agar berjalan damai, serta meminimalisasi segala bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh salah satu calon maupun pengurus partai politik peserta calon Walikota Dan Wakil Walikota Yogyakarta.

2. Bentuk Pelanggaran Pemilukada Kota Yogyakarta dan Upaya Tindak Lanjutannya.

Dalam penyelenggaraan Pemilihan Walikota Dan Wakil Walikota tahun 2011, Panitia Pengawas Pemilu Kota Yogyakarta bertanggungjawab penuh untuk mengawasi seluruh tahapan kegiatan penyelenggaraan Pemilu pada tingkat Kabupaten atau Kota Yogyakarta. Panwaslu Kota Yogyakarta menerima laporan indikasi pelanggaran sebanyak 23 dari temuan masyarakat. Sedangkan temuan yang dilakukan oleh panwascam sebanyak 36 pelanggaran tersebar dari 14 kecamatan di Kota Yogyakarta. Dari jumlah total pelanggaran sebanyak 59, panwaslu telah melakukan tindak lanjut berupa 13 pelanggaran yang bersifat administrasi untuk diteruskan laporannya kepada KPU. Sedangkan untuk pelanggaran yang bersifat pidana ada 12 pelanggaran yang selanjutnya akan diteruskan ke pihak Kepolisian untuk dilakukan proses penyelidikan dan penyidikan. Ada beberapa pelanggaran Pemilukada yang tidak dapat ditindaklanjuti karena adanya beberapa keterbatasan alat bukti yang cukup dan beberapa pelapor yang mencabut laporannya.

3. Kendala-Kendala yang dihadapi Panwaslu Kota Yogyakarta dalam penyelenggaraan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta tahun 2011

Kendala yang dihadapi Panwaslu Kota Yogyakarta meliputi minimnya Sumber Daya Manusia, alat kerja dan prasarana yang terbatas, kewenangan yang dimiliki panwaslu terbatas, peserta pemilu banyak yang tidak memahami aturan-

aturan dalam Pilkada yang sudah ditetapkan oleh KPU. Dengan kendala yang dihadapi seperti itu maka akan sangat berdampak terhadap kinerja Panwaslu. Dampak yang ditimbulkan adalah kurang maksimalnya kinerja panwaslu dikarenakan beberapa keterbatasan tersebut.

B. Saran

1. Dalam menyelenggarakan pemilihan umum, khususnya pemilihan umum Walikota dan Wakil Walikota 2011, Panwaslu Kota Yogyakarta harus meningkatkan kualitas kinerja terutama untuk menindaklanjuti terhadap laporan pelanggaran yang ditemukan oleh masyarakat.
2. Disarankan agar dalam penyelenggaraan Pemilu, khususnya Pemilihan Umum Walikota dan Wakil Walikota tahun 2016 mendatang dapat diselenggarakan lebih baik, demokratis, jujur dan adil jauh dari hal-hal yang merusak proses penyelenggaraan pilkada di Kota Yogyakarta. Dan masyarakat khususnya Kota Yogyakarta dalam pilkada mendatang diharapkan lebih partisipatif dan tertib aturan dalam mendukung salah satu calon Walikota dan Wakil Walikota, supaya tercipta masyarakat Kota Yogyakarta yang cinta damai, jauh dari potensi pemilu yang tidak jujur, manipulasi kekuasaan, politik uang, kampanye gelap, maupun ancaman berupa intimidasi kekerasan dan berbagai tindakan pelanggaran yang menjadikan proses demokrasi tidak berjalan baik.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abul A'La Maududi, *Khilafah dan Kerajaan*, Mizan, Bandung, 1984
- Alfian, *Politik Kebudayaan Dan Manusia Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1980.
- Ahmad Nadir, *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi*, Averroes, Press, 2005.
- Arbi Sanit, *Reformasi Politik Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1998.
- Bambang Sunggono, *Partai Politik; Dalam Rangka Pembangunan Politik di Indonesia*, PT Bina Ilmu, Surabaya, 1992.
- Ben Reilly, *Reformasi Pemilu di Indonesia: Sejumlah Pilihan dalam Almanak Parpol Indonesia* (Jakarta: Yayasan API, 1999)
- Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, CV. Rajawali, Jakarta, cet.1, 1983
- Djoko Prakosa dkk, *Euthanasia, HAM dan Hukum Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984
- Drs. H.Syaukani,HR, Prof.Dr.Afan Gaffar, MA, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta: Kerjasama Pustaka Pelajar dan Pusat Kajian Etika Politik dan Pemerintahan, Maret 2002).
- Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta, 1978
- Joko J Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.

Juanda, *Hukum pemerintahan Daerah*, Ctk. Pertama, P.T Alumni, Bandung, 2004.

Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta 1985.

Kastorius Sinaga, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung Kota dan Kabupaten : Beberapa Catatan Awal*, dalam Abdul Gaffar Karim (ed.), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, (Yogyakarta: Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gajah Mada bekerjasama dengan Pustaka Pelajar, Agustus 2004).

Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999,

Manawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara*, UII Press, Jakarta, 1993.

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1977.

Mohtar Mas'oeed dan Colin Mac Andrews (ed.), *"Pengantar" Perbandingan Sistem Politik*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1991)

Muhammad Natsir, *Islam Sebagai Dasar Negara*, Diterbitkan oleh Fraksi Masjumi dalam Konstituante, Jakarta, 1957.

Roeslan Abdulgani, *Resapkan dan Amalkan Pancasila*, Prapanca, Jakarta, tth

Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1993.

Viktor M Situmorang Dan Jusuf Juharif, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 1994.

B. Peraturan Perundang-Undangan Dan Peraturan Lainnya

UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

UU No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu.

UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum

UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

PP No.6 Tahun 2005 tentang Pemilihan Kepala Daerah

UUD 1945

C. Jurnal, Media Massa Dan Elektronik

Bambang Widjojanto, *Pemilihan Langsung Kepala Daerah, Upaya Mendorong Demokratisasi*, Makalah pada seminar nasional *Pemilihan Langsung Kepala Daerah sebagai wujud Demokrasi Lokal*, Adeksi 2003.

Lili Hasanudin, *Pemilihan langsung Kepala Daerah menuju terwujudnya pemerintahan lokal yang demokratis di Indonesia*, Makalah pada seminar nasional *Pemilihan Langsung Kepala Daerah sebagai Wujud Demokrasi Lokal*.

Republika, Tanggal 24 Januari 2002,

Tribun, Tanggal 2 Agustus 2011,

,Tanggal 28 september 2011.

www.bawaslu.go.id

www.kpu.go.id

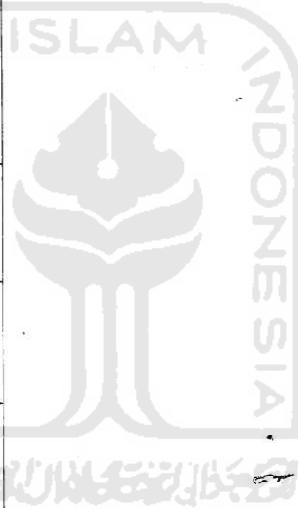
LAMPIRAN



LAPORAN INDIKASI PELANGGARAN PEMILUKADA KOTA YOGYAKARTA TAHUN 2011

NO	TANGGAL LAPORAN	PELAPOR/ADUAN/ TEMUAN	KEGIATAN/ KEJADIAN	WAKTU KEJADIAN		LOKASI	BARANG BUKTI	KETERANGAN
				TANGGAL	JAM			
1	15/06/2011	Budi Santoso, SH	Kepengurusan Garca DPD PPRN Kula Yogyakarta	13/06/2011	13.00	Kota Yogyakarta	SK DPD PPRN Kota Yogyakarta, SK KPU Kota Yogyakarta & SK Kurdamharm	Sudah Selesai dan Panwas tidak mendaklajuti karena kasus internal partai
2	15/06/2011	Ardianto (Ketua Koalisi Jalin Jogja)	Persoalan Kejangalan dalam tahapan Pencalonan Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta Tahun 2011	1-12/06/2011		Kota Yogyakarta	Foto copy hasil peneliliah berkas KPU Kota Yogyakarta	Sudah selesai dengan adanya pencabutan laporan oleh Pelapor
3	20/05/2011	Ardianto (Ketua Koalisi Jalin Jogja)	Pencabutan Laporan Sdr. Ardianto atas laporan tanggal 15-06-2011.	20/06/2011	13.50	Panwasluktada Kota Yogyakarta		Selesai
4	12/09/2011	S. Hadi Fahrudin (Tim Hukum Paslon No. 1)	Perusakan alat praga Balitro dan Spanduk	11-12/09/2011	03.30	Wilyah Kecamatan Umbulharjo	Foto Spanduk dan Balitro yang dirusak sebanyak 17 foto alat praga	Dalam proses kajian kepanitiaan tidak ada
5	18/09/2011	Laporan Tim Advokasi Paslon No 2 (M. Zaki Sierrad)	Perusakan dan penempatan alat peraga kampanye Paslon No. 2	18/09/2011	03.30	Jl. Perintis Kemerdekaan		Syarat formal belum lengkap
6	12/09/2011	Laporan Panwascam Mergangsan	Keterbelahan Walikota dan Mobil Dinas pada acara launching Senam Sehat Jogja Selatan	11/09/2011	06.00-09.00 WIB	Halaman Gedung Museum Brontokusuman	Foto Hery Zudianto (Walikota), Fasilitas Negara (Museum) dan Mobil Dinas Walikota (AB 1 A)	Klarifikasi sudah diakukan kepada Walikota Igl. 2 109-201
7	13/09/2011	Laporan Bapak Argo via telepon	Alat peraga Paslon No. 1 & 3 yang bertuliskan tentang Paslon No. 2 "Pilihah Hanafi Rais"	13/09/2011	11.00		Telepon dan SMS No HP: 081-56053489	Dalam proses klarifikasi
8	18/09/2011	Laporan Tim Advokasi Paslon No 2 (M. Zaki Sierrad)	Penempatan Pelaku Perusakan dan penempatan alat peraga kampanye Paslon No. 2	18/09/2011	03.30	Jl. Perintis Kemerdekaan	Foto tulisan pada alat peraga	Dalam proses klarifikasi
9	19/09/2011	Laporan Tim Advokasi Paslon No 1 (SH. Fahrudin)	Perusakan dan Pencopotan Alat Peraga Paslon No. 1			Ngampilan dan Baciro	Foto tulisan pada alat peraga	Dalam proses klarifikasi
10	19/09/2011	Laporan Tim Advokasi Paslon No 1 (SH. Fahrudin)	Indikasi Money Politic di setiap kampanye				Tidak ada alat bukti	
11	19/09/2011	Laporan Tim Advokasi Paslon No 1 (SH. Fahrudin)	Adanya statement Hery Zudianto dalam iklan Kampanye dalam media massa	18/09/2011		Tribun Jogja	Foto dan klipng tulisan pada alat peraga	Dalam proses klarifikasi
12	19/09/2011	Laporan Tim Advokasi Paslon No 1 (SH. Fahrudin)	Kampanye melibatkan anak-anak dalam Paslon No. 2 & 3				Foto kegiatan	Dalam proses klarifikasi
13	19/09/2011	Laporan Tim Advokasi Paslon No 1 (SH. Fahrudin)	Kinerja Panwascam Ngampilan, Umbulharjo dan Kolagede			Kecamatan Ngampilan, Umbulharjo & Kolagede	Tidak ada alat bukti	Dalam proses klarifikasi
14	20/09/2011	Laporan Tim Advokasi Paslon No. 1 (SH. Fahrudin)	Walikota Hery Zudianto iklan melanggarkan Pasal 60 UU/2004, Pasal 48 dan 54 PerKPU.				Tidak ada alat bukti	Dalam proses klarifikasi
15	20/09/2011	Laporan Tim Kampanye Paslon No. 1 (M. Alifin)	Walikota Hery Zudianto kampanye TVRI dalam Acara "Pangkur Jenggleng"	19/09/2011	22.00	TVRI Plo 2 Yogyakarta	Rekaman	Dalam proses klarifikasi
16	20/09/2011	Aduan Tim Kampanye Paslon No 3	Selebaran Gelap dan Telepon Gelap	18-19/09/2011	02.30		Leaflet	Dalam proses klarifikasi
17	21/09/2011	Laporan masyarakat an Wahyono Girl Movement	Penyebaran Leaflet dan koran	21/09/2011	19.15	Gang Warsokusumo, Nyuran, Wirogunan	Leaflet dan koran	Dalam proses klarifikasi

NO	TANGGAL LAPORAN	PELAPOR/ ADUAN/ TEMUAN	KEGIATAN/ KEJADIAN	WAKTU KEJADIAN		LOKASI	BARANG BUKTI	KETERANGAN
				TANGGAL	JAM			
18	23/09/2011	HM. Zak Sierrad (Tim Advokasi Paslon No. 2)	Penggunaan Fasilitas yang dibayar APBD	22/09/2011	14.00	Jl. Hayem Wuruk (Posko Hat)	Surat Undangan yang ditandatangani oleh Ny. Hj. Tri Kirana M. S.Psi	Dalam proses klarifikasi
19	23/09/2011	Laporan Warga masyarakat (Rehardi Suprpto, SH)	Tertangkap tangan bagi-bagi uang kepada warga (money politic)	23/09/2011	16.30	Wisma Flamingo Jl. Hayem Wuruk, Eausasari, Danurejan	Uang, berkas-berkas	Sudah dilimpahkan kepada penyidik
20	23/09/2011	Laporan Warga (Fadels Suhanjanto)	Indikasi Money Politic	23/09/2011	19.00	Gang Abumanyu Witrobrajan Yogyakarta	Uang dan selebaran	Dalam proses kajian hukum dan pleno
21	24/09/2011	Yawaw Edi Yawo (Kader Pan Kec Ngampilan)	Tertangkap tangan penyebaran brosur (black campaign)	24/09/2011	04.00	Depan Majelis Peristiwa Ngampilan	Brosur-brosur dan KTP, Pelaku	Dalam proses klarifikasi
22	25/09/2011	Laporan kader PAN (Mohammed Safenudin)	Penyebaran brosur (black campaign)	25/09/2011	02.00	Jl. Ngelksi Gondol, Kotagede	Brosur, selebaran, HP, KTP, Pelaku	Dalam proses klarifikasi
23	25/09/2011	Tim Advokasi Friri	Penyebaran Firnah secara masif dan sistematis pada wilayah kota Yogyakarta	25-24/09/2011		Wilayah Kota Yogyakarta	Brosur, selebaran, pamflet	Dalam proses klarifikasi



**LAPORAN INDIKASI PELANGGARAN PEMILUKADA KOTA YOGYAKARTA 2011
LAPORAN PANWASCAM**

TANGGAL LAPORAN	NO	PELAPOR/ADUAN/TEMUAN	KEGIATAN/ KEJADIAN	WAKTU KEJADIAN		LOKASI	BARANG BUKTI	ELENGKAPAN BERKA	INDIKASI LANGGAR
				TANGGAL	JAM				
14/09/2011	1	Temuan Panwascom Tegalejo	Pemasangan Sliker di ling listrik dan spanduk bereusun antar Paslon	11/09/2011	09.00	Jl. HOS. Cokroaminoto, Tompayan dan Lapangan Karangwatu		Syarat formal dan materi tidak lengkap	Administrasi
14/09/2011	2	Laporan Panwascom Tegalejo atas laporan warga	Pemasangan alat praga yang melintang dan di lelek gedung pemerintah (Kelurahan Bener)	11/09/2011	15.30	Jl. Bener, Jl. Sidomulyo dan Kelurahan Bener		Syarat formal dan materi tidak lengkap	Administrasi
14/09/2011	3	Laporan Panwascom Jetis	Kehadiran Hj. Trikrana (Ketua PKK Kota) menggunakan pakaian kampanye pada acara Syawalari, pengurus dan PKK RW 04	12/09/2011	15.00	Balai Serbaguna Cokrodingrat, JT		Syarat formal dan materi tidak lengkap	Administrasi
14/09/2011	4	Laporan Panwascom Jetis	Peserta kampanye tidak menggunakan Helm dan acara Rapat Umum dan Orasi Paslon No. 2	13/09/2011	14.00	Jl. Tentara Rakyat Malarum		Syarat formal dan materi tidak lengkap	Pidana
14/09/2011	5	Temuan Panwascom Jetis	Pelanggaran lokasi alat peraga : 1. Alat Praga Paslon No. 2 di jembatan Godekku, jembatan Rejika dan depan Gereja. 2. Alat praga paslon No. 1 di depan kantor PU, jembatan Rejika, taman depan LDS	13/09/2011	10.30	Wilayah Kecamatan Jetis		Syarat formal dan materi tidak lengkap	Administrasi
10/09/2011	6	Laporan Panwascom Wirobrajan	Keterlibatan anggota KPPS dalam pembagian Kaos "Flit" kepada warga	10/09/2011	09.00	Sindurejan WB II/156 RT 51 RW 10		Syarat formal dan materi tidak lengkap	Administrasi
14/09/2011	7	Laporan Panwascom Wirobrajan	Syawalari Paslon HATI (Paslon No. 1) adanya keterlibatan anggota KPPS dalam kepanitiaan	12/09/2011	20.00	Lapang PBRos Jl. Turonggo RT 32/RW 07 Pakuncen, Wirobrajan	Foto Kegiatan keterlibatan Anggota KPPS dalam Acara Syawalari Paslon No. 3 (Anggota KPPS menggunakan landa Panitia)	Syarat formal dan materi belum lengkap	Administrasi
14/09/2011	8	Laporan Panwascom Wirobrajan	Pembagian Doorprize pada acara Syawalari, Rumah Tamah serta visi/misi Paslon No. 1	13/09/2011	15.30	Halaman Gedung Serbaguna Jl. Saloka Patangpuluhan, WB		Syarat formal dan materi tidak lengkap	Pidana
12/09/2011	9	Laporan Panwascom Gedongtangan	Pembagian kaos dan doorprize pada acara Syawalari PC. Aisyiah	12/09/2011	16.00	Balai RW Seorodipuran		Syarat formal dan materi tidak lengkap	Administrasi
10/09/2011	10	Temuan Rt. Dyejari Retawati (PPL Suryodiningrat, M.)	Perusakan Spanduk	10/09/2011	08.00	Jl. Suryodiningrat/ Jalan masuk ke ISI Pasca Sarjana (RW 07)		Syarat formal dan materi tidak lengkap	Pidana
12/09/2011	11	Laporan Panwascom Mantijeron	Perusakan Spanduk Paslon No. 2	12/09/2011	08.30	Jl. Di. Panjalar/ Perempatan Mige (Rw.12)		Syarat formal dan materi tidak lengkap	Pidana
13/09/2011	12	Laporan Panwascom Kraton	Penerbitan Alat Praga	13/09/2011	09.00	Akur-ukur Kidul		Syarat formal dan materi tidak lengkap	Administrasi
14/09/2011	13	Laporan Panwascom Kraton	Adanya keterlibatan PNS, Monev Polifac dan Black Campaign pada acara periksa kesehatan gratis	13/09/2011	14.00	Jl. Kadipaten Kluon No. 31, KT.		Syarat formal dan materi tidak lengkap	Pidana

TANGGAL LAPORAN	NO	PELAPOR/ ADUAN/ TEMUAN	KEGIATAN/ KEJADIAN	WAKTU KEJADIAN		LOKASI	BARANG BUKTI	ELENGKAPAN BERKA	INDIKASI LANGGAR
				TANGGAL	JAM				
14/09/2011	14	Laporan Panwasacam Kraton	Adanya keterlibatan PNS, Money Politic dan Black Campaign pada acara Syawalatan Ibu-Ibu PKK	13/09/2011	15.00	Joglo Tamansari (Depan Masjid Sokotunggol)	Syarat formil dan materi tidak lengkap	Pidana	
15/09/2011	15	Laporan Panwasacam Kraton atas laporan Bapak D. Ibnu Tilyento	Adanya keberatan diri Takmir Masjid Sokotunggol dengan adanya penesangan alat sosialisasi bergambar foto Paslon No. 1	15/09/2011		Depan Masjid Sokotunggol - Taman	Syarat formil dan materi tidak lengkap	Administrasi	
13/09/2011	16	Laporan PPL Suryatmajan, Danurejan	Acara Sosialisasi Paslon No. 3 (mam Priyono) terindikasi adanya money politic	13/09/2011	09.00	Gembakan Bawah RW/08, Kel. Suryatmajan	Syarat formil dan materi tidak lengkap	Pidana	
14/09/2011	17	Laporan Panwasacam Danurejan	Adanya Akibat kampanye pada acara Dialog Budaya dan Gelar Seni "Yogya Semesta" seluruh Paslon	13/09/2011	19.00	Pendopo Wiyatpraja, Bangsal Kepathin DIY	Syarat formil dan materi tidak lengkap	Administrasi	
14/09/2011	18	Laporan Panwasacam Danurejan	Tujuan ke pasar tradisional Lempuyangan oleh Tim Kampanye Paslon No. 3	14/09/2011	08.00	Pasar Lempuyangan, Tegal Kemuning, Kel. Tegalpanggung, DN.	Syarat formil dan materi tidak lengkap	Administrasi	
17/09/2011	19	Laporan Panwasacam Ngampilan	Pembagian uang (Rp. 20.000) pada pengedar/peserta (uang transport) acara Kampanye Paslon No. 2	16/09/2011	14.00	Pakir Ngabean, Jl. KAH, Dahlan		Pidana	
17/09/2011	20	Laporan Panwasacam Ngampilan	Pelepasan spanduk Paslon No. 1 di Surontan yang dilakukan oleh kompyo peserta kampanye Paslon No. 2	16/09/2011	14.00	Surontan		Pidana	
14/09/2011	21	Laporan Panwasacam Gondokusuman	Kegiatan Pengobatan Gratis dalam Kampanye Paslon No. 2	13/09/2011	14.00-17.00	Balai RW 12 Kel Terban, GK.	Syarat formil dan materi belum lengkap	Pidana	
14/09/2011	22	Laporan Panwasacam Gondokusuman	Pemasangan Alat Praga Kampanye ditempat pendidikan	14/09/2011	12.00	Daerah Sapen, Demangan, GK	Syarat formil dan materi belum lengkap	Administrasi	
12/06/2011	24	Laporan Panwasacam Mergangsan	Kecorlibatan Walikota dan Mabal Dinas pada acara launching Senam Sehat Jogja Seatan	11/09/2011	06.00-09.00 WIB	Halaman Gedung Museum Bronfikusuman	Foto Hery Zudianto (Walikota), Fasilitas Negara (Museum) dan Mobil Dinas Walikota (AB 1 A)	Administrasi	
13/09/2011	25	Laporan Panwasacam Mergangsan	Syawalatan Paslon No. 2	10/09/2011	13.30	Pendopo Tamansiswa Wirogunan, Mergangsan	Syarat formil dan materi belum lengkap	Administrasi	
14/09/2011	26	Laporan Panwasacam Pakualaman	Mengadakan kuis & Kupon bernadiah pada acara pelayanan Kesehatan oleh Paslon No. 2	13/09/2011	15.30-17.00	Jl. Hejono PA II No. 98 RW 01/RT 93 Gunung Kelur, PA	Syarat formil dan materi tidak lengkap	Pidana	
14/09/2011	27	Laporan Panwasacam Pakualaman	Kecorlibatan Anggota KPPS dalam Kampanye Paslon No. 3	11/09/2011	10.00-11.00	Rusunawa Jagalan, Ledoksan KWK	Syarat formil dan materi belum lengkap	Administrasi	
15/09/2011	28	Laporan Panwasacam Pakualaman	Adanya spanduk (2 buah) Paslon No. 2 di depan masjid	10/09/2011	10.00	Masjid Jami Pakualaman	Syarat formil dan materi tidak lengkap	Administrasi	
15/09/2011	29	Laporan Panwasacam Pakualaman	Adanya Stiker di tembok gedung pendidikan Paslon No. 1, No. 2 dan No. 3	11/09/2011		SD Tukangan	Syarat formil dan materi tidak lengkap	Administrasi	
15/09/2011	30	Laporan Panwasacam Pakualaman	Adanya Pemasangan Paslon No. 2 di Koramil PA	14/09/2011		Kantor Koramil Pakualaman	Syarat formil dan materi tidak lengkap	Administrasi	

TANGGAL LAPORAN	NO	PELAPOR/ADUAN/TEMUAN	KEGIATAN/ KEJADIAN	WAKTU KEJADIAN		LOKASI	BARANG BUKTI	ELENGKAPAN BERKA	INDIKASI LANGGAR
				TANGGAL	JAM				
15/09/2011	31	Laporan Panwascam Pakualaman	Adanya spanduk Paslon No. 1 Rumah Dinas Camat	14/09/2011		Rumah Dinas Camat Pakualaman		Syarat formil dan materi tidak lengkap	Administrasi
14/09/2011	32	Temuan Panwascam Umbulharjo	Lokasi aidi paraga (Spanduk Paslon No. 1 dan Balho Paslon No. 2) di opas SMKN b	13/09/2011	10.26	SMKN 6 Jl. Kenari Yogyakarta		Syarat formil dan materi tidak lengkap	Administrasi
18/09/2011	33	Laporan Panwascam Umbulharjo	Incliksel pemberian uang atau materi pada acara Pemilihan Gratis Kampaynye Paslon No. 2	16/09/2011	14.00-16.30	Rumah bapak parjyo. RT 37 Warung Bolo	Foto Kegiatan	Syarat formil dan materi tidak lengkap	
14/09/2011	34	Laporan Panwascam Kotagede atas laporan warga (Surnarto Idaya)	Proses pelaksanaan KPPS yang tidak sesuai tes berdasarkan ketentuan KPU	12/09/2011	09.50	KPPS Kelurahan Rejowinangun	Pelaporan pelanggaran (Model A-1 KWIK)	Syarat formil dan materi belum lengkap	Administrasi
15/09/2011	35	Laporan Panwascam Kotagede	Arak-arakan kampanye pakai knalpot blombong, metibalkan anak-anak, ada balho di lengah lapangan calah satu Paslon saat rapat umum paslon No. 3	11/09/2011	10.00	Lapangan Karang, Prenggan Kotagede		Syarat formil dan materi tidak lengkap	Pidana
15/09/2011	36	Laporan Panwascam Kotagede	Arak-arakan kampanye pakai knalpot blombong, pembagian amplop dan terdapat gambar Walikot pada background/ dekorea panggung saat kampanye Paslon No. 2	10/09/2011	14.00	Lapangan Karang		Syarat formil dan materi tidak lengkap	Pidana



PEMERINTAH PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
SEKRETARIAT DAERAH
Kompleks Kepatihan, Danurejan, Telepon (0274) 562811 - 562814, 512243 (Hunting)
YOGYAKARTA 55213

SURAT KETERANGAN / IJIN

Nomor : 070/7865/VI/2011

Membaca Surat : Dekan Fakultas Hukum UII Yogyakarta Nomor : 355/Dek/70/SR/Div.URT/2011
Tanggal Surat : 11 November 2011 Perihal : Ijin Penelitian.

- Mengingat :
1. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2006, tentang Perizinan bagi Perguruan Tinggi Asing, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Asing, Badan Usaha Asing dan Orang Asing dalam Melakukan Kegiatan Penelitian dan Pengembangan di Indonesia;
 2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2007, tentang Pedoman Penyelenggaraan Penelitian dan Pengembangan di Lingkungan Departemen Dalam Negeri dan Pemerintahan Daerah;
 3. Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 37 Tahun 2008, tentang Rincian Tugas dan Fungsi Satuan Organisasi di Lingkungan Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
 4. Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 18 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelayanan Perijinan, Rekomendasi Pelaksanaan Survei, Penelitian, Pendataan, Pengembangan, Pengkajian, dan Studi Lapangan di Daerah Istimewa Yogyakarta.

DIJINKAN untuk melakukan kegiatan survei/penelitian/pendataan/pengembangan/pengkajian/studi lapangan *) kepada :

Nama : RIZAL NOR MUTTAQIEN NIP/NIM : 05410055
Alamat : Jl. Tamansiswa, Yogyakarta.
Judul : PERAN DAN TANGGUNGJAWAB PANITIA PENGAWAS PEMILU (PANWASLU) KOTA YOGYAKARTA DALAM PENYELENGGARAAN PEMILIHAN WALIKOTA DAN WAKIL WALIKOTA YOGYAKARTA TAHUN 2011

Lokasi : Yogyakarta
Waktu : 3 (tiga) Bulan. Mulai tanggal : 16 November 2011 s/d 16 Pebruari 2012

Dengan ketentuan :

1. Menyerahkan surat keterangan/ijin survei/penelitian/pendataan/pengembangan/pengkajian/studi lapangan *) dari Pemerintah Provinsi DIY kepada Bupati/Walikota melalui institusi yang berwenang mengeluarkan ijin dimaksud;
2. Menyerahkan **softcopy** hasil penelitiannya kepada Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta melalui Biro Administrasi Pembangunan Setda Provinsi DIY dalam **compact disk (CD)** dan menunjukkan cetakan asli yang sudah disahkan dan dibubuhi cap institusi;
3. Ijin ini hanya dipergunakan untuk keperluan ilmiah, dan pemegang ijin wajib mentaati ketentuan yang berlaku di lokasi kegiatan;
4. Ijin penelitian dapat diperpanjang dengan mengajukan surat ini kembali sebelum berakhir waktunya;
5. Ijin yang diberikan dapat dibatalkan sewaktu-waktu apabila pemegang ijin ini tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.

Dikeluarkan di : Yogyakarta
Pada tanggal : 16 November 2011

An. Sekretaris Daerah
Asisten Sekretaris Daerah dan Pembangunan
Kepala Biro Administrasi Pembangunan
SETDA 5
Ir. Joko Widyantoro. M.Si.
NIP. 19680108 198603 1 001

Tembusan disampaikan kepada Yth.

1. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (sebagai laporan);
2. Walikota Yogyakarta Cq. Dinas Perizinan
3. KPU Provinsi DIY
4. Dekan Fakultas Hukum UII Yogyakarta
5. Yang Bersangkutan



PEMERINTAH KOTA YOGYAKARTA

DINAS PERIZINAN

Jl. Kenari No. 56 Yogyakarta 55165 Telepon 514448, 515865, 515866, 562682

EMAIL : perizinan@jogja.go.id EMAIL INTRANET : perizinan@intra.jogja.go.id

SURAT IZIN

NOMOR : 070/2689

7143/34

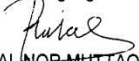
Dasar : Surat izin / Rekomendasi dari Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta
Nomor : 070/7865/VI/2011 Tanggal : 16/11/2011

Mengingat : 1. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pembentukan, Susunan, Kedudukan dan Tugas Pokok Dinas Daerah
2. Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 85 Tahun 2008 tentang Fungsi, Rincian Tugas Dinas Perizinan Kota Yogyakarta;
3. Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemberian Izin Penelitian, Praktek Kerja Lapangan dan Kuliah Kerja Nyata di Wilayah Kota Yogyakarta;
4. Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 18 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perizinan pada Pemerintah Kota Yogyakarta;
5. Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor: 38/1.2/2004 tentang Pemberian izin/Rekomendasi Penelitian/Pendataan/Survei/KKN/PKL di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dijinkan Kepada : Nama : RIZAL NOR MUTTAQIEN NO MHS / NIM : 05410055
Pekerjaan : Mahasiswa Fak. Hukum - UII Yogyakarta
Alamat : Jl. Tamansiswa Yogyakarta
Penanggungjawab : Sri Hastuti Puspitasari, SH., M. Hum
Keperluan : Melakukan Penelitian dengan judul Proposal : PERAN DAN TANGGUNGJAWAB PANITIA PENGAWAS PEMILU (PANWASLU) KOTA YOGYAKARTA DALAM PENYELENGGARAAN PEMILIHAN WALIKOTA DAN WAKIL WALIKOTA YOGYAKARTA TAHUN 2011

Lokasi/Responden : Kota Yogyakarta
Waktu : 16/11/2011 Sampai 16/02/2012
Lampiran : Proposal dan Daftar Pertanyaan
Dengan Ketentuan : 1. Wajib Memberi Laporan hasil Penelitian kepada Walikota Yogyakarta (Cq. Dinas Perizinan Kota Yogyakarta)
2. Wajib Menjaga Tata tertib dan mentaati ketentuan-ketentuan yang berlaku setempat
3. Izin ini tidak disalahgunakan untuk tujuan tertentu yang dapat mengganggu kestabilan Pemerintah dan hanya diperlukan untuk keperluan ilmiah
4. Surat izin ini sewaktu-waktu dapat dibatalkan apabila tidak dipenuhinya ketentuan -ketentuan tersebut diatas
Kemudian diharap para Pejabat Pemerintah setempat dapat memberi bantuan seperlunya

Tanda tangan
Pemegang Izin


RIZAL NOR MUTTAQIEN

Tembusan Kepada :

1. Walikota Yogyakarta (sebagai laporan)
2. Ka. Biro Administrasi Pembangunan Setda Prop. DIY
3. Ketua Panwaslu Kota Yogyakarta
4. Ybs.

Dikeluarkan di : Yogyakarta
pada Tanggal : 17-11-2011

An. Kepala Dinas Perizinan
Sekretaris


Drs. HARDONO

NIP-195804101985031013