

**PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PELANGGARAN  
PEMASANGAN ALAT PERAGA KAMPANYE PEMILU LEGISLATIF  
TAHUN 2014 DI KOTA YOGYAKARTA**

**TESIS**



**OLEH:**

**NAMA MHS : WISNU DANI KUSUMO, S.H.**

**NO. POKOK MHS : 109126617**

**BKU : HTN/HAN**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
2015**

**PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PELANGGARAN  
PEMASANGAN ALAT PERAGA KAMPANYE PEMILU LEGISLATIF  
TAHUN 2014 DI KOTA YOGYAKARTA**

**TESIS**



**OLEH:**

**NAMA MHS : WISNU DANI KUSUMO, S.H.**

**NO. POKOK MHS : 109126617**

**BKU : HTN/HAN**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
2015**



**PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PELANGGARAN  
PEMASANGAN ALAT PERAGA KAMPANYE PEMILU LEGISLATIF  
TAHUN 2014 DI KOTA YOGYAKARTA**

Oleh :

**NAMA** : Wisnu Dani Kusumo, S.H.  
**NPM** : 109126617  
**BKU** : HTN/HAN

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan  
dinyatakan LULUS pada hari Sabtu 4 April 2015  
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum**

Pembimbing 1

**Zairin Harahap, S.H., M.Si.**

Yogyakarta, ..... April 2015

Pembimbing 2

**Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H.**

Yogyakarta, ..... April 2015

Anggota Penguji

**Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.**

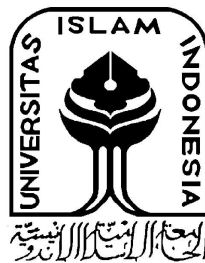
Yogyakarta, ..... April 2015

Mengetahui  
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia

**Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.**  
**PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PELANGGARAN**

**PEMASANGAN ALAT PERAGA KAMPANYE PEMILU LEGISLATIF  
TAHUN 2014 DI KOTA YOGYAKARTA**

**TESIS**



**OLEH:**

**NAMA MHS : WISNU DANI KUSUMO, S.H.**

**NO. POKOK MHS : 109126617**

**BKU : HTN/HAN**

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan  
dinyatakan LULUS pada hari Jum'at 4 April 2015**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
2015**

## MOTTO DAN PERSEMBAHAN

### Motto :

- ❖ “Barang siapa dikehendaki Allah akan mendapat hidayah (petunjuk), Dia akan membukakan dadanya untuk (menerima) Islam. Dan barang siapa dikehendaki-Nya menjadi sesat, Dia jadikan dadanya sempit dan sesak, seakan-akan dia (sedang) mendaki ke langit. Demikianlah Allah menimpakan siksa kepada orang-orang yang tidak beriman” (QS AL AN’AM ayat 125)
- ❖ "Ketika kita bisa membaca dan mengkaji setiap perjalanan hidup yang menimpa diri sendiri, maka itu adalah suatu anugerah terindah. Dan ketika kita bisa menyikapi serta memaknai setiap perjalanan hidup yang menimpa kehidupan orang lain, maka itu adalah suatu keuntungan besar."
- ❖ "Mari kita ikhlas untuk melakukan apa yang mampu kita lakukan sekarang, agar Tuhan mencukupkan sekecil- kecilnya kemampuan yang kita miliki untuk mencapai impian kita yang sebesar-besarnya. " (Mario Teguh)

### Tesis ini Penulis Persembahkan untuk :

- ❖ Kedua Orang Tua Kandung tersayang H. Sutakno, S.E. dan almh. Hj. Surasni S.
- ❖ Kedua Mertua : Sutarno, S.IP. dan Sri Wuriyani.
- ❖ Istri tercinta : **Asriani** Pravita Indraswuri, S.T.
- ❖ Anak-anak penulis : **Nafisa** Anindya Kusumo dan **Fernando** Danendra Kusumo.
- ❖ Kakak-kakak Kandung penulis : Ir. Ekanita **Desi** Permatasari, M.M., Ir. Yuniandi Kurniawan, Ayunita Tri **Widhaningsih**, S.Sn.
- ❖ Komisioner dan Sekretariat KPU Kota Yogyakarta.
- ❖ Almamater penulis : Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Yang bertanda tangan di bawah ini :

**NAMA : WISNU DANI KUSUMO, S.H.**

**NPM : 109126617**

**BKU : HTN/HAN**

**Jenang Pendidikan : Pascasarjana (S-2)**

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa Tesis yang berjudul **”PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PELANGGARAN PEMASANGAN ALAT PERAGA KAMPANYE PEMILU LEGISLATIF TAHUN 2014 DI KOTA YOGYAKARTA”** adalah benar-benar karya dari penulis sendiri, terkecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagai etika akademis yang berlaku. Apabila dikemudian hari terbukti bahwa tesis ini bukan karya penulis, maka penulis siap menerima sanksi akademik sesuai ketentuan yang berlaku pada Program Pascasarjana (S-2) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Yogyakarta, 9 Maret 2015

Yang Membuat Pernyataan

WISNU DANI KUSUMO, S.H.

## KATA PENGANTAR



Puji dan syukur penulis ucapkan kepada kehadiran Allah SWT yang telah senantiasa memberikan rahmat dan hidayahnya kepada para makhluknya, alhamdulillah berkat nikmat sehat yang dikaruniakan ALLAH SWT sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir (tesis) yang berjudul **”Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilu Legislatif Tahun 2014 Di Kota Yogyakarta”**. Tak lupa pula Sholawat serta salam senantiasa penulis haturkan kepada junjungan kita nabi Muhammad SAW, keluarga serta sahabat beliau yang telah membawa kita dari jaman kegelapan (jahiliyah) kepada jaman terang benderang dan semoga mendapat syafaatnya di yaumul qiyammah, aamiin ya robbal alamiin.

Dengan segala rasa hormat, patuh serta kerendahan hati Penulis haturkan ucapan terimakasih kepada berbagai pihak yang telah membantu proses tahapan penyusunan tesis ini. Penulis bermaksud menyampaikan ucapan terimakasih kepada :

1. Allah SWT yang telah memberikan kenikmatan Kesehatan sehingga penulis bisa menyelesaikan tesis ini dengan lancar dan tanpa hambatan.
2. Kedua orang tua penulis tercinta H. Sutakno, S.E. dan almh. Hj. Surasni, S. sembah sungkem penulis haturkan karena telah mendidik dari masa kecil sampai sekarang dan atas doa yang telah diberikan sepanjang waktu dengan ikhlas untuk kebahagiaan anaknya fid dunya wal akhirah.
3. Kedua mertua penulis Sutarno, S.IP. dan Sri Wuriyani terimakasih atas didikan dan doa yang telah diberikan sepanjang waktu dengan ikhlas.
4. Istri penulis Asriani Pravita Indraswuri, S.T. dan kedua anak penulis Nafisa Anindya Kusumo dan Fernando Danendra Kusumo yang telah ikhlas selalu menemani hidup penulis dalam keadaan susah dan senang.
5. Kakak-kakak penulis : Ir. Ekanita Desi Permatasari, M.M., Ir. Yuniandi Kurniawan, Ayunita Tri Widhaningsih, S.Sn. terimakasih karena telah memberikan semangat dan motivasinya.
6. Para Bapak dan Ibu Guru SD Yayasan Perguruan Cikini Jakarta yang saya hormati.

7. Para Bapak dan Ibu Guru SMP Negeri 2 Tanjungkarang Lampung yang saya hormati.
8. Para Bapak dan Ibu Guru SMP Negeri 11 Jakarta yang saya hormati.
9. Para bapak dan Ibu Guru SMU 82 Jakarta yang saya hormati.
10. Para Dosen dilingkungan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
11. Ir. Harsoyo, M.Sc., Ph.D selaku Rektor Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
12. Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D. selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
13. Zairin Harahap, S.H., M.Si. selaku Pembimbing I dan diucapkan terimakasih atas bimbingannya selama ini dan waktu yang telah diberikan semoga ilmu yang diberikan bermanfaat bagi penulis khususnya dan orang lain pada umumnya.
14. Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H. selaku Pembimbing II dan diucapkan terimakasih atas bimbingannya selama ini dan waktu yang telah diberikan semoga ilmu yang diberikan bermanfaat bagi penulis khususnya dan orang lain pada umumnya.
15. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum; Zairin Harahap, S.H., M.Si.; dan Sri Hastuti Puspitasari, S.H., selaku Tim Dosen Penguji Proposal Tesis dan Ujian Tesis terimakasih atas curahan ilmunya, masukan dan waktu yang telah diberikan.
16. Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., MCL; Prof. Dr. Mohammad Mahfud MD, S.H. SU; Prof Jawahir Thantowi, S.H., Ph.D; Prof. Purwo Santoso, M.A., Ph.D; Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., MPA; Prof. Hikmahanto Juwana, S.H., LL.M., Ph.D; Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum; Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag; Dr. Mustaqiem, S.H., M.Si; Dr. Saefudin, S.H., M.Hum; Dr. S.F. Marbun, S.H., M.Hum; Dr. Muhammad Busjro Muqoddas, S.H., M. Hum; Dr. Mudzakkir, S.H., M.H; Dr. Muhammad Syamsudin, S.H., M.Hum; Dr. Suparman Marzuki, S.H., M.Si; Nandang Sutrisno, S.H., M.Hum., LL.M., Ph.D; Dr. Muhammad Arief Setiawan, S.H., M.H; Dr. Ridwan, S.H., M.Hum; Jaka Sriyana, S.E., M.Si., Ph.D; Dr. Siti Anisa, S.H., M.Hum; Zairin Harahap, S.H., M.Si; Drs. Rohidin, M.Ag; Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H; diucapkan terimakasih atas ilmu yang telah diberikan dan semoga bermanfaat bagi penulis khususnya dan orang lain pada umumnya.



17. Bapak dan Ibu Sekretariat Program Pascasarjana (S-2) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta : Mas Yusri Fahmanto ; Pak Ismanto; Mas Zuri Ikhwanto; Mba Tuti Haryanti; Mba Ika Asriningsih Pulungsari; Pak Bambang Sugiharto; Pak Muhajir; Mas Helawan, Mba Nurul Khasanah dll selaku Tim Sekretariat Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta terimakasih atas bantuan serta pelayanannya.
18. Drs. Mohammad Najib, M.Si., selaku Ketua Bawaslu DIY terimakasih atas ijin penelitiannya.
19. Wawan Budiyanto, S.Ag., M.S.I. selaku Ketua Komisi Pemilihan Umum Kota Yogyakarta Periode 2013-2018 dan Anggota Komisi Pemilihan Umum Kota Yogyakarta Periode 2008-2013 terimakasih atas ijin penelitiannya.
20. Agus Triyatno, S.H., Ketua Panwaslu Kota Yogyakarta Periode 2013-2014.
21. Sujanarko S.E., Ketua DPC Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) Kota Yogyakarta yang juga Ketua DPRD Kota Yogyakarta.
22. Ririk Banowati Permanasari, S.H., Bendahara DPC Partai Gerindra Kota Yogyakarta yang juga Wakil Ketua DPRD Kota Yogyakarta.
23. Sigit Wicaksono, S.Kom., Ketua DPD Partai NasDem Kota Yogyakarta yang juga Anggota DPRD Kota Yogyakarta.
24. Ahmad Riyanto, Ketua DPC PKB Kota Yogyakarta yang juga Calon Anggota DPRD Kota Yogyakarta.
25. Fakhruddin AM, Ketua DPC Partai Persatuan Pembangunan (PPP) Kota Yogyakarta.
26. Eddy Zarkasi, S.E., Ketua DPC Partai Hanura Kota Yogyakarta yang juga Calon Anggota DPRD Kota Yogyakarta.
27. Yulia Margaret, S.IP., Sekretaris Dewan Pimpinan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) Kota Yogyakarta yang juga Calon Anggota DPRD DIY.
28. Drs. Baskara, M.Si selaku Sekretaris Komisi Pemilihan Umum Kota Yogyakarta Periode 2013-sekarang.
29. Purbaningsih, S.H; Warisna Wijaya, S.IP; Indradi Yohananto, S.H; Yurnelis Piliang, S.IP., MPA selaku para Ka. Sub. Bagian di Lingkungan Sekretariat Komisi Pemilihan Umum Kota Yogyakarta.

30. Bayu Laksmono, Kepala Seksi Pengendalian Operasional Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta.
31. Staf Sekretariat KPU Kota Yogyakarta : Bu Anggra, Pak Joko, Pak Kamto, Bu Jilah, Mas Iwan, Bu Rini, Mas Yuyud, Mas Ruli, Mba Lia, Mas Didik, Mas Imam, Mba Uci, dan Mba Putri terimakasih atas dukungan dan masukannya.
32. Seluruh Sekretariat Bawaslu DIY, terimakasih atas bantuan dan kerjasamanya.
33. Rahmat SS, Penelaah dan Perancang Peraturan Perundang-undangan di Bagian Hukum Pemerintah Kota Yogyakarta.

Penulis sadar bahwa masih banyak kekurangan dalam penulisan tesis ini, untuk itu penulis mohon dan berharap masukan, saran dan koreksi guna penyempurnaan tesis ini, semoga tesis ini bermanfaat bagi penulis khususnya dan orang lain pada umumnya.

Yogyakarta, 9 Maret 2015  
Penulis,

Wisnu Dani Kusumo, S.H.

## DAFTAR ISI

COVER UTAMA	i
.....	ii
HALAMAN JUDUL	iii
.....	iv
HALAMAN PERSETUJUAN	v
.....	vi
HALAMAN PENGESAHAN	vii
.....	xi
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN	xiv
.....	xv
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	
.....	
KATA PENGANTAR	
.....	
DAFTAR ISI	
.....	
DAFTAR TABEL	
.....	
ABSTRAK	
.....	
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	8
D. Tinjauan Pustaka	9
E. Metode Penelitian	17
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA HUKUM, DEMOKRASI, PEMILIHAN UMUM, PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM DAN PENEGAKAN HUKUM	
A. Negara Hukum	
1. Pengertian Negara Hukum	24
2. Tipe dan Konsep Negara Hukum	27
3. Negara Hukum Indonesia	33
B. Demokrasi	
1. Pengertian dan Macam-macam Demokrasi	36

2. Penerapan Demokrasi di Negara Hukum .....	40
C. Pemilihan Umum	
1. Pengertian dan Sejarah Pemilihan Umum .....	43
2. Sistem Pemilihan Umum .....	50
3. Partai Politik .....	52
D. Penyelenggara Pemilihan Umum dan Pemerintah Daerah	
1. Komisi Pemilihan Umum .....	56
2. Badan Pengawas Pemilu .....	59
3. Pemerintah Daerah .....	64
E. Penegakan Hukum	
1. Pengertian dan Efektifitas Penegakan Hukum .....	66
2. Penegakan Hukum dan Sanksi Pemilu .....	73

### BAB III PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PELANGGARAN PEMASANGAN ALAT PERAGA KAMPANYE PEMILU LEGISLATIF TAHUN 2014 DI KOTA YOGYAKARTA

A. Gambaran umum tentang Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2013 tentang perubahan atas Peraturan Walikota Nomor 21 Tahun 2013 Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilu DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014 di Kota Yogyakarta .....	79
B. Hubungan Panwaslu, KPU dan Pemerintah Daerah dalam penegakan hukum terhadap pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye pemilu DPRD tahun 2014 di Kota Yogyakarta .....	91
C. Proses penegakan hukum dan implikasi atas pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye pemilu legislatif tahun 2014 di Kota Yogyakarta .....	102
D. Faktor-faktor yang mempengaruhi efektifitas penerapan penegakan hukum terhadap Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2013 tentang perubahan atas Peraturan Walikota Nomor 21 Tahun 2013 Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilu DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014 di Kota Yogyakarta .....	125

BAB IV PENUTUP	
A. Kesimpulan .....	138
B. Saran .....	142
DAFTAR PUSTAKA .....	143
LAMPIRAN .....	

## DAFTAR TABEL

Tabel 1	Flowchart menurut Peraturan Walikota tentang Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2014 .....	100
Tabel 2	Rekapitulasi Pendaftaran Izin Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilu Legislatif di Kota Yogyakarta .....	103
Tabel 3	.....	
Tabel 4	Flowchart Penegakan Hukum menurut Peraturan Walikota tentang Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2014 .....	104 107
Tabel 5	Rekapitulasi Pelanggaran Per-Parpol .....	109
Tabel 6	Rekap Hasil Operasi Penertiban Alat Peraga Kampanye Pemilu Legislatif (periode 27 Desember 2013 s/d 14 Maret 2014) .....	110
Tabel 7	Rekap Hasil Operasi Penertiban Alat Peraga Kampanye Pemilu Legislatif (8 April 2014) .....	112
	Rekapitulasi Surat Keluar dari KPU Kota Yogyakarta, Panwaslu Kota Yogyakarta dan Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta .....	

PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PELANGGARAN  
PEMASANGAN ALAT PERAGA KAMPANYE PEMILU LEGISLATIF  
TAHUN 2014 DI KOTA YOGYAKARTA

ABSTRAK

Wisnu Dani Kusumo

Pemilu adalah wujud nyata demokrasi prosedural, meskipun demokrasi tidak sama dengan pemilihan umum, namun pemilihan umum merupakan salah satu aspek demokrasi yang sangat penting yang juga harus diselenggarakan secara demokratis. Pemilu yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali, dilakukan untuk memilih seluruh Anggota Legislatif. Melalui pemilu tersebut akan lahir lembaga perwakilan yang demokratis.

Partai Politik sebagai peserta pemilu juga memiliki kegiatan rutin yang bertujuan untuk meyakinkan para pemilih dengan menawarkan visi, misi, program peserta pemilu, yaitu dengan cara Kampanye Pemilu. Pemasangan alat peraga kampanye merupakan salah satu bentuk kampanye yang dilakukan oleh peserta pemilu. Tata cara pemasangan alat peraga kampanye di Kota Yogyakarta diatur di dalam Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 21 Tahun 2013 tentang Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tahun 2014 di Kota Yogyakarta, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 67 Tahun 2013. Peraturan Walikota tersebut merupakan tindak lanjut dari Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 01 tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013. Meskipun sudah dilakukan Sosialisasi Peraturan Komisi Pemilihan Umum dan Peraturan Walikota Yogyakarta, namun pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye tersebut masih tetap ada.

Metode pendekatan yang digunakan adalah metode yuridis sosiologis yang lebih memfokuskan pada data sekunder sebagai data awalnya, yang kemudian dilanjutkan dengan data primer atau data lapangan, Meneliti efektivitas suatu Undang-Undang dan ingin mencari hubungan (korelasi) antara berbagai gejala atau variabel sebagai alat pengumpul datanya terdiri dari studi dokumen, pengamatan (observasi), dan wawancara (*interview*).

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa: Penegakan hukum terhadap pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye memerlukan kerjasama yang baik dari tiga pihak yang terlibat yaitu KPU, Panwaslu dan Pemerintah Daerah. Masih banyak kekurangan yang terjadi terhadap faktor-faktor penegakan hukum sehingga penerapannya kurang efektif. Baik itu faktor hukum (Peraturan Walikota), penegak hukum, sarana dan fasilitas, serta faktor masyarakat dan budaya taat hukum.



**PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PELANGGARAN  
PEMASANGAN ALAT PERAGA KAMPANYE PEMILU LEGISLATIF  
TAHUN 2014 DI KOTA YOGYAKARTA**

Oleh :

NAMA : Wisnu Dani Kusumo, S.H.  
NPM : 109126617  
BKU : HTN/HAN

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada  
Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis  
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing 1

Zairin Harahap, S.H., M.Si.

Yogyakarta, 23 Maret 2015

Pembimbing 2

Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H.

Yogyakarta, 12 Maret 2015

Mengetahui  
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.





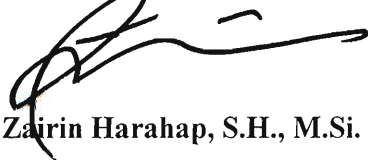
**PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PELANGGARAN  
PEMASANGAN ALAT PERAGA KAMPANYE PEMILU LEGISLATIF  
TAHUN 2014 DI KOTA YOGYAKARTA**

Oleh :

NAMA : Wisnu Dani Kusumo, S.H.  
NPM : 109126617  
BKU : HTN/HAN

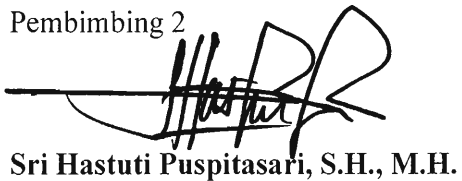
Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan  
dinyatakan LULUS pada hari Sabtu 4 April 2015  
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing 1

  
Zairin Harahap, S.H., M.Si.

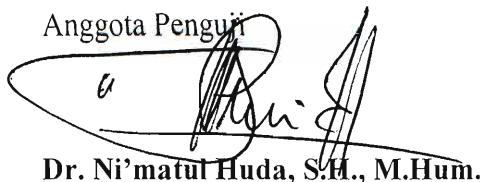
Yogyakarta, 14 April 2015

Pembimbing 2

  
Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H.

Yogyakarta, 14 April 2015

Anggota Penguji

  
Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 17 April 2015

Mengetahui  
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia

  
Drs. Agus Triyanto, M.A., M.H., Ph.D.

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia mempunyai sistem pemisahan kekuasaan yang terdiri dari tiga kekuasaan yaitu Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif. Eksekutif dan Legislatif sama-sama dipilih langsung oleh rakyat. Oleh karena itu kedua lembaga ini tidak dapat saling menjatuhkan.<sup>1</sup>

Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Negara yang berdasarkan hukum menuntut kepada negara, pemerintah, lembaga negara yang lain, bahkan semua warga negara Indonesia, dalam melaksanakan tindakan apapun harus dilandasi oleh hukum atau dapat dipertanggungjawabkan di muka umum.<sup>2</sup>

Ide sentral dari *rechtsstaat* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang bertumpu atas prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya undang-undang dasar akan memberikan jaminan konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan. Adanya pembagian kekuasaan untuk menghindari penumpukan kekuasaan dalam satu tangan yang sangat cenderung kepada penyalahgunaan kekuasaan, berarti pemerkosaan terhadap kebebasan dan persamaan.<sup>3</sup>

Dalam negara hukum yang diutamakan adalah hukum sebagai suatu kesatuan sistem bernegara. Menurut **Jimly Asshiddiqie**:<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Teras, Yogyakarta, 2011, hlm. 102-103.  
<sup>2</sup> *Ibid.*, hlm. 111.  
<sup>3</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, Cetakan ke-2, September 2010, hlm.94.  
<sup>4</sup> Sodikin, *Hukum Pemilu, Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Gramata Publising, Jawa Barat, 2014, hlm.22, dikutip dari Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*,

Perkembangan prinsip-prinsip negara hukum dipengaruhi oleh semakin kuatnya penerimaan paham kedaulatan rakyat dan demokrasi dalam kehidupan bernegara menggantikan model-model negara tradisional. Prinsip-prinsip negara hukum (*nomocratie*) dan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (*democracy*) dijalankan secara beriringan sebagai dua sisi dari satu mata uang. Paham negara hukum yang demikian dikenal disebut sebagai negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) atau dalam bentuk konstitusional disebut *constitutional democracy*. Hukum dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan semata (*machtsstaat*). Sebaliknya, demokrasi harusnya diatur berdasarkan atas hukum. Perwujudan gagasan demokrasi memerlukan instrumen hukum dan mencegah munculnya mobokrasi yang mengancam pelaksanaan demokrasi itu sendiri.

Pemilu adalah wujud nyata demokrasi prosedural, meskipun demokrasi tidak sama dengan pemilihan umum, namun pemilihan umum merupakan salah satu aspek demokrasi yang sangat penting yang juga harus diselenggarakan secara demokratis. Oleh karena itu, lazimnya di negara-negara yang menamakan diri sebagai negara demokrasi mentradisikan pemilu untuk memilih pejabat-pejabat publik di bidang legislatif dan eksekutif baik di pusat maupun daerah.<sup>5</sup>

Yang menjadi tujuan utama dari setiap pemilihan umum ialah memperoleh hasil yang benar-benar representatif. Hasil dari pemilihan umum ini sedapat-dapatnya harus menggambarkan kemauan rakyat. Bukankah kemauan rakyat inilah yang merupakan dasar kekuasaan negara? Dalam pemilihan umum ini harus menggambarkan benar-benar apa yang hidup dalam aliran-aliran masyarakat.<sup>6</sup>

Di Indonesia, salah satu perubahan yang signifikan sebagai akibat perubahan UUD 1945 (1999-2002) adalah bahwa cara pengisian jabatan dalam lembaga legislatif dan eksekutif, baik di tataran nasional, maupun lokal, harus dilakukan dengan cara

---

Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 132-133, Mobokrasi = pemerintahan yang dipegang dan dipimpin oleh rakyat jelata yang tidak tahu seluk-beluk pemerintahan.

<sup>5</sup> Mukthie Fadjar, *Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi*, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 27.

<sup>6</sup> S. Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni, Bandung, 1983, hlm.102-103.

pemilihan, tidak boleh dengan cara penunjukan, pengangkatan, atau pewarisan, tentunya dengan asumsi akan lebih demokratis, sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat.<sup>7</sup>

Sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yaitu bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Selain itu, Indonesia telah menganut bentuk pemerintahan republik dan pemilihan umum (Pemilu) merupakan pranata terpenting bagi pemenuhan tiga prinsip pokok demokrasi dalam pemerintahan yang berbentuk republik, yaitu kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintah, dan pergantian pemerintahan secara teratur.<sup>8</sup>

Indonesia telah melaksanakan pemilu beberapa kali. Ada kriteria yang secara umum harus tetap dipenuhi, yaitu warga negara mempunyai suara yang sama dibidang politik, untuk memilih dan dipilih, dilaksanakan secara bebas dan adil, rutin dilaksanakan dalam jangka waktu yang tidak terlalu lama dan tidak terlalu cepat.

Pada Pemilu 2014 proses penyelenggaraannya relatif sama dengan Pemilu 2009, karena ada Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota sesuai dengan Pasal 1 butir satu sampai dengan empat Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Pemilu yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali, dilakukan untuk memilih seluruh Anggota Legislatif dan Pemilihan Kepala Daerah. Melalui pemilu tersebut akan lahir lembaga perwakilan dan pemerintahan yang demokratis.

---

<sup>7</sup> Mukthie Fadjar, *Op.cit.*, hlm. 27.

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm. 28.

Dalam kehidupan demokrasi, kehadiran partai-partai politik menjadi penting, karena bermacam-macam aspirasi, harapan dan keinginan individu-individu di masyarakat memerlukan kanalisasi untuk kemudian diperjuangkan (*linkage*) menjadi kebijakan pemerintah/negara.<sup>9</sup>

Partai politik menjadi instansi paling sah untuk memastikan bahwa perbedaan-perbedaan antar warga negara tidak menjadi konflik-konflik di lapangan, tetapi menjadi semacam bursa ide-ide (*clearing house of ideas*) untuk dikontestasikan secara sehat dan bermartabat.<sup>10</sup>

Partai Politik sebagai peserta pemilu juga memiliki kegiatan rutin yang bertujuan untuk meyakinkan para pemilih dengan menawarkan visi, misi, program peserta pemilu, yaitu dengan cara Kampanye Pemilu.

Selain mengatur tentang Kampanye Pemilu, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013 tentang perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 01 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, juga mengatur tentang alat peraga kampanye. Yang dimaksud dengan Alat Peraga Kampanye adalah semua benda atau bentuk lain yang memuat visi, misi, program, dan/atau informasi lainnya yang dipasang untuk keperluan Kampanye Pemilu yang bertujuan mengajak orang memilih Peserta Pemilu dan/atau calon anggota DPR, DPD dan DPRD tertentu.

Tata cara pemasangan alat peraga kampanye di Kota Yogyakarta diatur di dalam Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 21 Tahun 2013 tentang Pemasangan

---

<sup>9</sup> Hendry, *Pemilu & Kisah Perjalanan 2 Roh*, Media Center KPU Kota Malang dan Banyumedia Publishing, Malang, Desember 2012, hlm.75.

<sup>10</sup> *Ibid.*

Alat Peraga Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tahun 2014 di Kota Yogyakarta, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 67 Tahun 2013.

Peraturan Walikota tersebut merupakan tindak lanjut dari Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 01 tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 01 tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Peraturan KPU tersebut, juga merupakan tindak lanjut dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Perihal pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye tercantum dalam Pasal 17 ayat (2), (3), dan (4) Peraturan KPU No.15 Tahun 2013, berbunyi sebagai berikut; (2) Peserta Pemilu wajib membersihkan alat peraga kampanye paling lambat 1 (satu) hari sebelum hari/tanggal pemungutan suara. (3) KPU, KPU/KIP Provinsi, dan atau KPU/KIP Kabupaten/Kota berwenang memerintahkan Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf a dan ayat (2) untuk mencabut atau memindahkan alat peraga tersebut. (4) Dalam hal Peserta Pemilu tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah Daerah

setempat dan aparat keamanan berdasarkan rekomendasi Bawaslu, Bawaslu Provinsi atau Panwaslu Kabupaten/Kota berwenang mencabut atau memindahkan alat peraga kampanye dengan memberitahukan terlebih dahulu kepada Peserta Pemilu tersebut.

Meskipun sudah dilakukan Sosialisasi Peraturan Komisi Pemilihan Umum dan Peraturan Walikota Yogyakarta, namun pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye tersebut masih tetap ada. Menurut Ketua Panwaslu Kota Yogyakarta, Agus Triyatno, "Pelanggaran tersebut tidak hanya dilakukan oleh parpol saja, tetapi juga oleh calon anggota legislatif (caleg)." <sup>11</sup>

Menurut dia, pihaknya mencermati pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye tersebut dilakukan hampir semua parpol dan caleg peserta Pemilu 2014, di antaranya pemasangan spanduk caleg yang lebih dari satu di setiap kelurahan, penggunaan baliho oleh caleg, serta pemasangan alat peraga di lokasi yang dilarang. "Kami sudah melayangkan surat rekomendasi ke KPU Kota Yogyakarta agar ditindaklanjuti temuan pelanggaran tersebut, dan mestinya KPU setempat melayangkan surat untuk penertiban kepada Satpol PP Pemkot Yogyakarta," kata Agus Triyatno. <sup>12</sup>

Menurut data dari Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta, sejak Desember 2013 sampai dengan 14 Maret 2014, telah dilakukan pelaksanaan operasi penertiban alat peraga kampanye Pemilu 2014 sejumlah 1.498 buah. Terdiri dari 1.494 buah alat peraga kampanye milik Partai Politik (termasuk caleg), dan 4 buah alat peraga milik calon anggota DPD. Partai Gerindra terbanyak dengan 410 buah alat peraga

---

<sup>11</sup> Antaranews, *Panwaslu tetap cermati pelanggaran atribut kampanye*, <http://jogja.antaranews.com/print/317826/panwaslu-tetap-cermati-pelanggaran-atribut-kampanye>

<sup>12</sup> *Ibid.*

kampanye, dan paling sedikit Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) dengan 3 buah alat peraga kampanye.<sup>13</sup>

Jumlah tersebut menurun dari Pemilu 2009. Hingga tahap keempat yang telah dilakukan, Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta telah mencopot 10.675 buah alat peraga kampanye.<sup>14</sup> Tahun 2009 sejumlah 10.675 buah oleh 31 Partai Politik (jumlah yang memenuhi syarat sebagai peserta pemilu), sehingga rata-rata 344,35 buah per Partai Politik. Pada tahun 2014 yang lalu tercatat pada laporan terakhir Panwaslu Kota Yogyakarta, bahwa jumlah pelanggaran yang telah ditemukan adalah 11.166 alat peraga kampanye. Jumlah 11.166 untuk 12 partai politik yang terlibat bukanlah jumlah yang kecil. Jika di rata-rata maka setiap partai politik melakukan 930,5 pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye.

Meskipun sudah ada Peraturan Walikota yang mengatur tentang pemasangan alat peraga kampanye, namun pelanggaran masih saja selalu terjadi. Berdasarkan hal tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilu Legislatif Tahun 2014 di Kota Yogyakarta”**.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di muka, maka dapat disusun rumusan permasalahan sebagai berikut:

---

<sup>13</sup> Data diambil dari surat Kepala Dinas Ketertiban Pemerintah Kota Yogyakarta (Nurwidihartana), Nomor: 210/0342, Yogyakarta, 21 Maret 2014.

<sup>14</sup> Bernas, *7.000 Peraga Kampanye Ngendon di Dintib Kota*, Sabtu/21 Maret 2009, hlm.8.



1. Bagaimana hubungan KPU, Panwaslu dan Pemerintah Kota dalam penegakan hukum terhadap pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye pemilu DPRD tahun 2014 di Kota Yogyakarta.
2. Bagaimana proses penegakan hukum dan implikasi atas pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye pemilu legislatif tahun 2014 di Kota Yogyakarta.
3. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi efektifitas penerapan penegakan hukum terhadap Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2013 tentang perubahan atas Peraturan Walikota Nomor 21 Tahun 2013 Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilu DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014 di Kota Yogyakarta.

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui dan menganalisa hubungan KPU, Panwaslu dan Pemerintah Kota dalam penegakan hukum terhadap pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye pemilu DPRD tahun 2014 di Kota Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui proses penegakan hukum dan implikasi atas pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye pemilu legislatif tahun 2014 di Kota Yogyakarta.
3. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi efektifitas penerapan penegakan hukum terhadap Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2013 tentang perubahan atas Peraturan Walikota Nomor 21 Tahun 2013 Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilu DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014 di Kota Yogyakarta

## D. Tinjauan Pustaka

### 1. Negara Hukum

Pengertian hukum secara umum adalah aturan tentang tingkah laku bagi manusia dalam hidup bermasyarakat, baik tertulis maupun tidak tertulis. Hukum tertulis adalah sekumpulan peraturan yang tersusun dalam suatu sistem yang berisikan petunjuk tentang apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan, perintah dan larangan bagi masyarakat, disertai sanksi pemaksa yang tegas, sedangkan hukum tidak tertulis adalah kebiasaan yang hidup dalam masyarakat, dipertahankan dan dipatuhi serta mengikat masyarakat, memiliki sanksi sosial dan moral.<sup>15</sup>

**Hans Kelsen** dalam bukunya *“The Pure Theory of law”* beranggapan bahwa negara adalah merupakan suatu ketertiban norma-norma hukum yang mengikat, sehingga negara identik dengan hukum, dan setiap organ negara identik pula dengan organ hukum yang berarti bahwa negara itu merupakan personifikasi dari hukum. Kelsen mengakui bahwa teori hukum murni-nya merupakan teori monistis, yang justru mengeliminasi dualisme antara hukum dan keadilan, hukum dan negara, antara hukum subektif dan obyektif.<sup>16</sup>

Konsep *rechtsstaat* yang kembali muncul secara lebih eksplisit pada abad ke-19 ini berasal dari **Freidrich Julius Stal**, yang diilhami oleh pemikiran **Immanuel Kant**. Menurut Stahl, unsur-unsur negara hukum adalah sebagai berikut:<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Khoidin M., *Hukum, Politik, & Kepentingan*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, 2008, hlm.12.  
<sup>16</sup> *Ibid*, hlm.28.  
<sup>17</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, RajaGrafindo Persada, Jakarta, Cetakan ke-6, Februari 2011, hlm. 2-3, dikutip dari Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia,

- a. Perlindungan hak-hak asasi manusia,
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu,
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan, dan
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Pada wilayah Anglosakson, muncul pula konsep negara hukum (*rule of law*) dari **A.V. Dicey**. A.V. Dicey mengetengahkan tiga arti dari *rule of law* sebagai berikut:<sup>18</sup>

- a. Supremasi absolut atau predominasi dari *regular law* untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenang-wenangan, prerogatif atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah.
- b. Persamaan di hadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court*, ini berarti tidak ada orang yang berada di atas hukum, tidak ada peradilan administrasi negara.
- c. Konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land*, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan.

Berbincara tentang negara hukum tidak dapat dilepaskan dari negara demokrasi. Negara hukum dan demokrasi adalah dua sisi mata uang (*both sides of one coin*). Artinya berbicara negara hukum tanpa disertai pembicaraan demokrasi sama saja membangun tatanan hukum yang tidak berbasis atau mengakar pada kemauan rakyat yang akan berujung ataupun menimbulkan kewenang-wenangan (*arbitratif*).<sup>19</sup>

---

Jakarta, 1982, hlm. 57-58, dan Philipus M. Harjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 76-82.

<sup>18</sup> Ni'matul Huda, *Op.cit.*, hlm.94, dikutip dari Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm.72.

<sup>19</sup> Sodikin, *Op.cit.*, hlm. 23.

## 2. Demokrasi dan Pemilihan Umum

Dalam sistem demokrasi, penyelenggara negara itu harus bertumpu pada partisipasi dan kepentingan rakyat. Implementasi negara hukum itu harus ditopang dengan sistem demokrasi. Hubungan antara negara hukum dan demokrasi tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna.<sup>20</sup>

Menurut **Franz Magnis Suseno**, "Demokrasi yang bukan negara hukum bukan demokrasi dalam arti yang sesungguhnya. Demokrasi merupakan cara yang paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum".<sup>21</sup>

Demokrasi pada dasarnya suatu format yang ditawarkan agar personapersona dalam masyarakat terlibat dalam penataan kehidupan bersama (negara), sebagai makhluk yang diciptakan Tuhan sama antar satu dengan lainnya, demokrasi tak ikhlas, ketika satu orang atau beberapa orang memperlakukan manusia lainnya secara buruk dengan memanfaatkan kekuasaan negara, yang sebenarnya didirikan atas saham bersama rakyat.<sup>22</sup>

Demokrasi sekarang ini telah menembus wilayah tanpa batas dan mampu mempengaruhi dimensi kehidupan manusia, dan demokrasi tidak asing lagi bagi setiap lapisan masyarakat.<sup>23</sup>

Paling tidak demokrasi telah mempengaruhi dua dimensi kehidupan, *pertama*. Bahwa demokrasi tidak hanya merupakan suatu bentuk negara

---

<sup>20</sup> Ridwan HR, *Op. cit.*, hlm. 8.

<sup>21</sup> Ridwan HR, *Op. cit.*, hlm. 8, dikutip dari Franz Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Gramedia, Jakarta 1997, hlm. 58-59.

<sup>22</sup> Hendry, *Op. cit.*, hlm. 64.

<sup>23</sup> Imam Mahdi, *Op.cit.*, hlm. 204.

ataupun sistem pemerintahan, tetapi juga gaya hidup serta tata masyarakat tertentu, yang karena itu juga mengandung unsur-unsur moral sehingga dapat dikatakan bahwa demokrasi didasari beberapa nilai (*value*).<sup>24</sup> Kedua, demokrasi juga akan mempengaruhi sendi-sendi dari suatu bentuk negara dan pemerintahan dari negara-negara yang ada di dunia ini dalam tata hubungan dan pergaulan internasional yang semakin saling tergantung dewasa ini.<sup>25</sup>

Pemilihan umum yang kemudian disingkat menjadi pemilu, dan selanjutnya kata pemilu begitu akrab dengan masalah politik dan pergantian pemimpin, karena pemilu, politik dan pergantian pemimpin saling berkaitan. Pemilu yang diselenggarakan tidak lain adalah masalah politik yang berkaitan dengan masalah pergantian pemimpin.<sup>26</sup>

Selanjutnya dari perkembangan itulah maka pemilihan umum sekali lima tahun dipandang sebagai pembaharuan jiwa dan pemikiran dalam melayani kebutuhan rakyat yang berkembang meluas, dan meningkat. Karena itu pula Pemilihan Umum dikatakan sebagai sapujagat yang wajib untuk dilaksanakan.<sup>27</sup>

Dari sudut pandang Hukum Tata Negara, pemilihan umum merupakan proses politik dalam kehidupan ketatanegaraan sebagai sarana menunjuk pembentukan lembaga-lembaga perwakilan yang mengemban amanat rakyat.<sup>28</sup>

Menurut Sri Soemantri, pemilu yang dilaksanakan harus merupakan pemilihan

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, dikutip dari Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, Oxford University Press, New York, 1960, hlm.218.

<sup>25</sup> *Ibid.*, dikutip dari Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm. 82.

<sup>26</sup> Sodikin, *Op.cit.*, hlm.1.

<sup>27</sup> Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 92, dikutip dari Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, Tinta Mas, Jakarta, hlm.40-41.

<sup>28</sup> Sodikin, *Op.cit.*, hlm.3.

umum yang bebas, sebagai syarat mutlak bagi berlakunya demokrasi, dan dapat dihubungkan dengan kenyataan di mana nilai suatu pemerintahan untuk sebagian besar bergantung kepada orang-orang yang duduk didalamnya.<sup>29</sup> Hal ini, perlu juga harus diyakini bahwa pemilu adalah bentuk partisipasi politik rakyat atau warga negara yang paling dasar untuk menentukan pemerintahan dan program yang sesuai dengan keinginannya, paling tidak pemerintah atau program yang dapat diterimanya.<sup>30</sup>

**Sri Soemantri** berpendapat bahwa sebagai landasan berpijak lainnya mengenai Pemilu, yang juga mendasar, adalah demokrasi Pancasila yang secara tersirat dan tersurat juga kita temukan dalam Pembukaan UUD 1945, paragraf ke empat.<sup>31</sup> Sila ke empat Pancasila menyatakan: “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”.

Oleh karena itu untuk melengkapi tinjauan kita tentang Pemilihan Umum, maka disamping landasan konstitusional UUD 1945, Pancasila dan Demokrasi Pancasila merupakan landasan berpijak yang sangat mendasar. Oleh karena itu seharusnya nilai-nilai luhur Pancasila senantiasa terdapat dalam setiap peraturan perundang-undangan tentang Pemilu.<sup>32</sup>

Berdasarkan ketentuan konstitusional yang dikemukakan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa adanya Pemilihan Umum untuk memilih wakil-wakil rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan Republik Indonesia sekali setiap lima

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, dikutip dari Sri Soemantri Martosoewignjo, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989, hlm.16.

<sup>30</sup> *Ibid.*, dikutip dari Bintang R. saragih, *Lembaga-lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hlm.168.

<sup>31</sup> Dahlan Thaib, *Op.cit.*, hlm.94, dikutip dari Sri Soemantri, *Sistem Pemilu Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Majalah PERSAHI, Nomor Ketiga, Januari 1990.

<sup>32</sup> *Ibid.*

tahun merupakan keharusan konstitusional, berapapun mahalnnya harga Pemilihan Umum itu.<sup>33</sup>

### 3. Penegakan Hukum

Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.<sup>34</sup>

Penegakan hukum juga merupakan upaya yang dilakukan untuk menjadikan hukum, baik dalam arti formil yang sempit maupun dalam arti materiil yang luas, sebagai pedoman perilaku dalam setiap perbuatan hukum, baik oleh para subjek hukum yang bersangkutan maupun oleh aparaturnya penegak hukum yang resmi diberi tugas dan wewenang oleh undang-undang untuk menjamin berfungsinya norma-norma hukum yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.<sup>35</sup>

Menurut **Satjipto Rahardjo**, penegakan hukum ada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep yang abstrak itu. Penegakan hukum adalah usaha mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan.<sup>36</sup>

**Soerjono Soekanto** mengatakan bahwa penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah/pandangan-pandangan nilai yang mantap dan menegawantah dan sikap

---

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Jimly Asshiddiqie, Penegakan Hukum, [http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan\\_Hukum.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf), diunggah 12 Januari 2015, hlm.1.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Ridwan HR, *Op. cit.*, hlm. 291-292, dikutip dari Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum suatu Tinjauan Sosiologis*, Sinar Baru, Bandung, tt., hlm.15.

tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan (sebagai “*social engineering*”), memelihara dan mempertahankan (sebagai “*social control*”) kedamaian pergaulan hidup.<sup>37</sup>

Penegakkan hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya patut ditaati. Oleh karena itu, memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti memutuskan perkara dengan menerapkan hukum dan menemukan hukum *in concreto* dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materiil dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal.<sup>38</sup>

Jika hakikatnya penegakan hukum itu mewujudkan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang memuat keadilan dan kebenaran, maka penegakan hukum bukan hanya menjadi tugas dari para penegak hukum yang sudah dikenal secara konvensional. Akan tetapi, menjadi tugas dari setiap orang.<sup>39</sup>

Menurut **Jimly Asshiddiqie**:<sup>40</sup>

Hukum dibuat untuk ditegakan, pembangunan hukum seringkali dipersempit maknanya hanya dalam konteks pembuatan hukum. Banyak orang yang berorientasi membangun hukum hanya dengan membuatnya. Urusan penegakan hukum, tidaklah dianggap sebagai tanggungjawab pembuatnya. Akibatnya, para ‘*legislator*’ dan ‘*regulator*’ berbuat maksimal tanpa merasa perlu mempertimbangkan apakah aturan yang dibuatnya dapat atau tidak akan dapat ditegakkan dalam kenyataan praktek. Kecenderungan demikian ini memang sering terjadi di lingkungan negara-negara yang menganut tradisi ‘*civil law*’ yang mengutamakan pembuatan peraturan yang tertulis oleh lembaga parlemen (*legislator*). Di lingkungan negara-negara yang menganut tradisi ‘*common law*’, hal seperti ini tidak terasa karena hukum utamanya dibuat oleh hakim (*judge-made law*) sesuai asas ‘*precedent*’.

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm. 292, dikutip dari Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Binacipta, Jakarta, 1983, hlm.13

<sup>38</sup> *Ibid.*, dikutip dari Sachran Basah, *Perlindungan Hukum atas Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 14.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Jimly Asshiddiqie, *Agenda Pembangunan Hukum di Abad Globalisasi*, Balai Pustaka, Jakarta, 1996.



Penegakan hukum merupakan merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal. Oleh karena itu, keberhasilan penegakan hukum akan dipengaruhi oleh hal-hal tersebut. Secara umum, sebagaimana dikemukakan oleh **Soerjono Soekanto**, ada lima faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, yaitu:<sup>41</sup>

1. Faktor hukumnya sendiri;
2. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum;
3. Faktor sarana dan fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut di atas saling berkaitan dengan eratnya, karena merupakan esensi dari penegakan hukum serta juga merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum.<sup>42</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, dikenal beberapa macam pelanggaran, sengketa, dan perselisihan dalam pemilu, antara lain:<sup>43</sup>

- a. Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu.
- b. Pelanggaran administrasi pemilu.
- c. Sengketa pemilu.
- d. Tindak pidana pemilu.
- e. Sengketa tata usaha negara pemilu.
- f. Perselisihan hasil pemilu.

Pelanggaran administrasi pemilu adalah pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi

---

<sup>41</sup> Ridwan HR, *Op.cit.* ,hlm. 291-292, dikutip dari Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1983, hlm.4-5.

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang *Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD*, Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117, Mei 2012.

pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu di luar tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu.<sup>44</sup>

Pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye pemilu, masuk ke dalam kategori pelanggaran administrasi pemilu, sebab pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye pemilu hasil dari pengawasan Bawaslu diteruskan kepada KPU untuk ditindaklanjuti. KPU hanya berwenang untuk memerintahkan peserta pemilu untuk mencabut atau memindahkan alat peraga yang melanggar. Jika perintah itu tidak dilaksanakan, maka Pemerintah Daerah setempat dan aparat keamanan berdasarkan rekomendasi Bawaslu berwenang mencabut atau memindahkan alat peraga kampanye yang melanggar dengan memberitahukan terlebih dahulu kepada Peserta Pemilu tersebut.<sup>45</sup>

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian dalam penyusunan tesis ini akan dilakukan di :

- a. Kantor Bawaslu Daerah Istimewa Yogyakarta Jl. Nyi Ageng Nis No.544 Peleman, Rejowinangun, Kotagede, D.I. Yogyakarta 55171 dan Kantor Panwaslu Kota Yogyakarta.
- b. Kantor Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta beralamat di Jalan Ipda Tut Harsono Yogyakarta.

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, Pasal 253.

<sup>45</sup> Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013 tentang perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 tahun 2013 tentang *Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD*, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 1060, Agustus 2013.

- c. Kantor Komisi Pemilihan Umum Kota Yogyakarta yang beralamat di Jalan Magelang Nomor 41 Yogyakarta.
- d. Kantor Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta yang beralamat di Jalan Kenari Nomor 56 Yogyakarta.
- e. Kantor Dinas Pajak Daerah dan Pengelola Keuangan Kota Yogyakarta yang beralamat di Jalan Kenari Nomor 56 Yogyakarta.
- f. Kantor Bagian Hukum Kota Yogyakarta yang beralamat di Jalan Kenari Nomor 56 Yogyakarta.
- g. Kantor-kantor Pengurus Partai Politik di tingkat Kota Yogyakarta.

## **2. Obyek Penelitian**

- a. Hubungan KPU, Panwaslu dan Pemerintah Kota dalam penegakan hukum terhadap pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye pemilu DPRD tahun 2014 di Kota Yogyakarta.
- b. Proses penegakan hukum dan implikasi atas pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye pemilu legislatif tahun 2014 di Kota Yogyakarta.
- c. Faktor-faktor yang mempengaruhi efektifitas penerapan penegakan hukum terhadap Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2013 tentang perubahan atas Peraturan Walikota Nomor 21 Tahun 2013 Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilu DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014 di Kota Yogyakarta.

## **3. Subyek Penelitian**

- a. Ketua Bawaslu Daerah Istimewa Yogyakarta, yang dapat memberikan informasi yang dibutuhkan selama penelitian, berdasarkan kapasitas dan kewenangan yang dimiliki selaku pengawas di wilayah DIY termasuk Kota Yogyakarta.

- b. Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta yang dapat memberikan informasi yang dibutuhkan selama penelitian, berdasarkan kapasitas dan kewenangan yang dimiliki selaku calon Anggota Legislatif yang berhasil menjadi Ketua, Wakil Ketua dan Anggota DPRD Kota Yogyakarta.
- c. Ketua Komisi Pemilihan Umum Kota Yogyakarta, yang dapat memberikan informasi yang dibutuhkan selama penelitian, berdasarkan kapasitas dan kewenangan yang dimiliki, mulai dari sosialisasi peraturan walikota hingga pendampingan saat pencopotan dan pemindahan alat peraga kampanye.
- d. Ketua Panwaslu Kota Yogyakarta, berdasarkan kapasitas dan kewenangan yang dimiliki untuk melakukan pengawasan terhadap pemasangan alat peraga kampanye, hingga memberi rekomendasi kepada KPU Kota Yogyakarta untuk ditindaklanjuti.
- e. Ketua Partai Politik Tingkat Kota Yogyakarta, kapasitasnya sebagai peserta pemilu dan pihak yang memasang alat peraga kampanye.
- f. Kepala Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta, kapasitasnya sebagai pihak yang melakukan eksekusi (mencopot atau memindahkan) terhadap alat peraga kampanye yang melanggar peraturan walikota.
- g. Kepala Dinas Pajak Daerah dan Pengelola Keuangan Kota Yogyakarta, kapasitasnya sebagai pihak yang memberikan izin pemasangan terhadap alat peraga kampanye bagi peserta pemilu di Kota Yogyakarta.
- h. Kepala Bagian Hukum Kota Yogyakarta, kapasitasnya sebagai pihak yang melakukan proses penyusunan peraturan walikota.

#### 4. Sumber Data

- a. Sumber Data Primer, yaitu hasil data yang diperoleh secara langsung melalui wawancara dengan subyek penelitian yang merupakan narasumber yang berkompeten dalam penelitian ini. Sehingga rumusan masalah dapat terjawab secara langsung dengan teknik wawancara tersebut.
- b. Sumber Data Sekunder, yaitu terdiri dari:
  - 1) Bahan Hukum Primer, yaitu berupa peraturan perundang-undangan, yang terkait dengan penelitian ini, antara lain mengacu pada:
    - a. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.
    - b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
    - c. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013 tentang perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 01 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
    - d. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 23 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedelapan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2012 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD tahun 2014.
    - e. Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Nomor 21 Tahun 2013 tentang Pemasangan Alat

Peraga Kampanye Pemilu DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 di Kota Yogyakarta.

- f. Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Yogyakarta Nomor: 27/Kpts/Kpukota-013.329631/2013 tentang Penetapan Zona Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2014 Di Kota Yogyakarta.

- 2) Bahan Hukum Sekunder, terdiri dari buku-buku, literatur, jurnal, atau tulisan ilmiah (skripsi, tesis, disertasi) yang berkaitan dengan permasalahan.

#### **5. Metode Pengumpulan Data:**

- a. Wawancara, yaitu mengadakan tanya jawab secara langsung dengan responden tentang hal-hal yang berkaitan dengan penelitian, antara lain Ketua Bawaslu DIY, Ketua dan Wakil Ketua DPRD Kota Yogyakarta, Ketua KPU Kota Yogyakarta, Ketua Panwaslu Kota Yogyakarta periode 2013-2014, Kepala Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta, Kepala Dinas Pajak Daerah dan Pengelola Keuangan Kota Yogyakarta, Kepala Bagian Hukum Kota Yogyakarta, dan beberapa Ketua Partai Politik tingkat Kota Yogyakarta.
- b. Studi Pustaka, yaitu dilakukan dengan cara memahami data-data, menelaah buku-buku, perundang-undangan, karya ilmiah maupun tulisan-tulisan ilmiah.

#### **6. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan yang digunakan adalah metode yuridis sosiologis yang lebih memfokuskan pada data sekunder sebagai data awalnya, yang kemudian dilanjutkan dengan data primer atau data lapangan, Meneliti efektivitas suatu

Undang-Undang dan ingin mencari hubungan (korelasi) antara berbagai gejala atau variabel sebagai alat pengumpul datanya terdiri dari studi dokumen, pengamatan (observasi), dan wawancara (*interview*)

## **7. Analisa Data**

Data yang diperoleh dari penelitian baik dari penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan, kemudian dianalisa dengan menggunakan metode diskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh di lapangan (data primer hasil wawancara) dan data sekunder dari perpustakaan, disusun secara sistematis selanjutnya disimpulkan sehingga memberikan jawaban terhadap masalah yang terjadi selama proses penelitian.

## **F. Sistematika Penulisan**

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini berisi uraian tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teoritis, metode penelitian, serta sistematika penulisan.

### **BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA HUKUM, DEMOKRASI, PEMILIHAN UMUM, PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM, DAN PENEGAKAN HUKUM**

Bab ini berisi uraian tentang konsepsi dasar dan negara hukum, demokrasi, pemilihan umum, penyelenggara pemilihan umum dan penegakan hukum.

### **BAB III PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PELANGGARAN PEMASANGAN ALAT PERAGA KAMPANYE PEMILU LEGISLATIF TAHUN 2014 DI KOTA YOGYAKARTA**

Bab ini berisi gambaran umum tentang Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2013 tentang perubahan atas Peraturan Walikota Nomor 21 Tahun 2013 Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilu DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014 di Kota Yogyakarta, uraian bagaimana hubungan KPU, Panwaslu dan Pemerintah Kota dalam penegakan hukum terhadap pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye pemilu legislatif tahun 2014 di Kota Yogyakarta, bagaimana proses penegakan hukum dan implikasi atas pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye pemilu legislatif tahun 2014 di Kota Yogyakarta, dan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi efektifitas penerapan penegakan hukum terhadap Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2013 tentang perubahan atas Peraturan Walikota Nomor 21 Tahun 2013 Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilu DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014 di Kota Yogyakarta, beserta kendala dan solusinya.

#### **BAB IV PENUTUP**

Bab ini berisi kesimpulan, rekomendasi dan saran.



**BAB II**

**TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA HUKUM, DEMOKRASI,  
PEMILIHAN UMUM, PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM  
DAN PENEGAKKAN HUKUM**

**A. NEGARA HUKUM**

**1. Pengertian Negara Hukum**

Pemikiran tentang negara dan hukum lahir dan dimulai serta berkembang pada abad V Sebelum Masehi, di Athena, Yunani Kuno, dalam praktek penyelenggaraan dan pelaksanaan sistem ketatanegaraannya. Athena adalah suatu negara kecil, wilayahnya sempit, warga negaranya sedikit, dan urusan-urusan kenegaraannya sederhana. Namun, manakala negara, c.q. pemerintah menghadapi masalah, terutama masalah kenegaraan, yang besar dan bersifat nasional; setiap orang diundang untuk berkumpul pada suatu tempat guna membahas dan membuat keputusan mengenai masalah tersebut.<sup>46</sup>

Praktek penyelenggaraan dan pelaksanaan sistem ketatanegaraan di Athena tersebut, oleh para ahli pemikir besar tentang negara dan hukum pada abad XVIII disebut sistem demokrasi, yaitu sistem politik mengenai pengikut serta rakyat atau warga dalam membuat suatu keputusan. Karena keikutsertaan rakyat atau warga dalam membuat suatu keputusan tersebut, bersifat langsung, maka disebut

---

<sup>46</sup> Soehino, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara, Hukum, Politik, Demokrasi, dan Pemerintahan di Negara Republik Indonesia*, BPFE Fakultas Ekonomi dan Bisnis UGM, Yogyakarta, Cetakan Pertama, Januari 2011, hlm.51.

demokrasi langsung, dan karena lahir dan berkembang pada abad V Sebelum Masehi, disebut juga demokrasi kuno.<sup>47</sup>

Sistem demokrasi di Athena tersebut tidak berumur panjang, namun dalam waktu yang sesingkat itu ia telah mampu melahirkan para ahli pemikir besar tentang negara dan hukum, antara lain Socrates, Plato, Aristoteles, dan Epicurus; mereka sebelumnya, pada zaman purba, zaman sebelum abad V Sebelum Masehi, adalah para ahli ilmu filsafat. Hasil pemikiran mereka baik ilmu filsafat, maupun tentang negara dan hukum mampu berkembang dan menembus hingga sekarang seakan-akan hasil pemikiran mereka diabadikan.<sup>48</sup>

Negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Gagasan negara hukum ini sesungguhnya terlahir sebagai reaksi dari negara polisi (*polizei staat*) yang merupakan tipe negara yang dianut pada saat itu.<sup>49</sup>

**Immanuel Kant** dan **Fichte** menciptakan ajaran negara hukum, yang didefinisikan sebagai berikut: “Negara Hukum adalah negara-negara yang tugas pokoknya hanyalah membentuk hukum, melaksanakan hukum, serta mempertahankan pelaksanaan hukum dalam rangka menciptakan serta

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, hlm.51-52.

<sup>48</sup> *Ibid.*, hlm.52.

<sup>49</sup> Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Kaukaba Dipantara, Yogyakarta, Cetakan Pertama, September 2013, hlm.1. Menurut Hans Nawiasky, *Polizei* terdiri dari *sicherheit polizei* yang berfungsi sebagai penjaga tata tertib dan keamanan; dan *verwaltung polizei* atau *wahlfart polizei* yang berfungsi sebagai penyelenggara perekonomian atau penyelenggara semua kebutuhan hidup warga negara. Dengan demikian, penyelenggara ketertiban dan keamanan serta penyelenggaraan semua kebutuhan hidup warga negara adalah dua hal yang harus diselenggarakan oleh *polizeistaat* (negara polisi). Lihat: Azhary, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya*, UI-Press, Jakarta, Cetakan Pertama, hlm.44-45.

mempertahankan ketertiban dan keamanan negara, agar para warganya dapat dengan tenang melaksanakan tugas dan kewajibannya”.<sup>50</sup>

Pengertian negara hukum sebagaimana dirumuskan oleh Immanuel Kant dan Fichte tersebut adalah negara hukum dalam pengertian sempit, yang sering disebut negara “penjaga malam”. Menurut ajaran hukum dalam pengertian sempit tersebut, antara negara dan warga negara “dipisahkan secara mutlak”. Negara tidak dapat mencampuri, apalagi menentukan serta mengatur urusan-urusan dan atau kepentingan-kepentingan para warga negaranya, terutama urusan-urusan dan atau kepentingan-kepentingan yang terkait dengan ekonomi, agama, pendidikan, serta kepentingan pribadi.<sup>51</sup>

Menurut **Aristoteles**, suatu negara sebagai negara hukum adalah negara yang didalamnya terdapat sejumlah warga negara yang ikut serta dalam permusyawaratan negara (*ecclesia*). Negara hukum menurutnya adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya.<sup>52</sup>

Dalam perkembangannya konsepsi negara hukum tersebut kemudian mengalami penyempurnaan, yang secara umum dapat dilihat unsur-unsurnya sebagai berikut:<sup>53</sup>

- a. Sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat.
- b. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajiban harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan.
- c. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara).
- d. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara.

---

<sup>50</sup> Soehino, *Op.cit.*, hlm.55.

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> Muntoha. *Op.cit.*, hlm.3. Dikutip dari Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, Cetakan ke-2, 1988, hlm.126.

<sup>53</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta, Cetakan ke-6, Februari 2011, hlm.5, unsur-unsur diambil dan dipadukan dari buku Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara*, Indonesia, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 29-30.

- e. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*) yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh eksekutif.
- f. Adanya peran nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah.
- g. Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumber daya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.

Implementasi negara hukum harus ditopang dengan sistem demokrasi.

Hubungan antara negara hukum dan demokrasi tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna.<sup>54</sup>

## 2. Tipe Dan Konsep Negara Hukum

Tipe Negara Hukum

### 1. Tipe Negara Policy

Negara Polisi ialah negara yang menyelenggarakan keamanan dan kemakmuran atau perekonomian. Pada tipe ini negara bertugas menjaga tata tertib saja atau dengan kata lain Negara Jaga Malam. Pemerintahan bersifat *monarchie absolut*. Ciri dari tipe negara ini:<sup>55</sup> (1) Penyelenggaraan negara positif (*bestuur*). (2) Penyelenggaraan negara negatif (menolak bahaya yang mengancam negara/keamanan).

### 2. Tipe Negara Hukum

Latar belakang timbulnya pemikiran negara hukum itu merupakan reaksi terhadap kesewenang-wenangan di masa lampau. Oleh karena itu, unsur-

---

<sup>54</sup> *Ibid.*, hlm.8

<sup>55</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, Cetakan ke-2, September 2010, hlm.89, dikutip dari Djokosutono, *Ilmu Negara*, dihimpun oleh Harun Alrasid, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm.52.

unsur negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa.

Dalam bukunya *Nomoi*, **Plato** mulai memberikan perhatian dan arti yang lebih tinggi pada hukum. Menurutnya, penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum.<sup>56</sup> Cita Plato tersebut kemudian dilanjutkan oleh muridnya bernama Aristoteles. Menurut **Aristoteles**, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintahkan dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.<sup>57</sup>

Bagi **Aristoteles**, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil, dan kesusilaanlah yang menentukan baik buruknya suatu hukum. Manusia perlu dididik menjadi warga yang baik, yang bersusila, yang akhirnya akan menjelmakan manusia yang bersikap adil. Apabila keadaan semacam itu telah terwujud, maka terciptalah suatu “negara hukum”, karena tujuan negara adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan atas keadilan.<sup>58</sup>

Dari latar belakang dan dari sistem hukum yang menopangnya terdapat perbedaan antara konsep *rechtsstaat* dengan konsep *rule of law*, meskipun dalam perkembangan dewasa ini tidak dipermasalahkan lagi perbedaan antara keduanya karena pada dasarnya kedua konsep itu mengarahkan dirinya pada suatu sasaran yang utama yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.

---

<sup>56</sup> *Ibid*, hlm.91, dikutip dari Plato, *Republik*, The Modern Library, New York, hlm.70.

<sup>57</sup> *Ibid*, dikutip dari Aristoteles, *Politica*, Banyamin J., Trans, Modern Library Book, New York, hlm.170.

<sup>58</sup> *Ibid*, dikutip dari Abu Daud Busroh dan Abu bakar Busroh, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm.109.

Meskipun dengan sasaran yang sama tetapi keduanya tetap berjalan dengan sistem sendiri yaitu sistem hukum sendiri.<sup>59</sup>

Konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menantang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini tampak dari isi atau kriteria *rechtsstaat* dan kriteria *the rule of law*.<sup>60</sup>

Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*, sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut *common law*. Karakteristik *civil law* adalah administratif, sedangkan karakteristik *common law* adalah judicial.<sup>61</sup>

Negara Hukum digunakan untuk menerjemahkan, baik *rechtsstaat* maupun *the rule of law*, walaupun keduanya berasal dari dua tradisi hukum yang berbeda. **Alec Stone Sweet** memahami istilah *the rule of law* (Inggris), *Rechtsstaat* (Jerman), dan *etat de droit* (Prancis) dalam pengertian yang sama, yaitu bahwa: (1) otoritas publik hanya dapat menjalankan kewenangan berdasarkan perintah yang lebih tinggi yang dimungkinkan oleh hukum, dan (2) hukum tersebut mengikat semua anggota masyarakat.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> *Ibid.*, hlm.93, dikutip dari Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm.72.

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Konstitusi Press (Konpress), Jakarta, November 2013, hlm.47-48. Dikutip dari Alec Stone Sweet, 2002, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, New York, Oxford University Press, hlm.28.

## Konsep Negara Hukum

### 1. Konsep Negara Hukum Liberal

Negara hukum liberal ini menghendaki agar negara berstatus pasif artinya bahwa negara harus tunduk pada peraturan-peraturan negara. Penguasa dalam bertindak sesuai dengan hukum. Di sini kaum liberal menghendaki agar antara penguasa dan yang dikuasai ada suatu persetujuan dalam bentuk hukum, serta persetujuan yang menguasai penguasa.<sup>63</sup>

Fungsi negara dalam Negara Hukum Liberal ini hanyalah menjaga tata tertib dan keamanan. Karena itu negara hukumnya disebut sebagai Negara Hukum Jaga Malam (*Nachtwachter Staat*).<sup>64</sup>

### 2. Konsep Negara Hukum Formal

Negara hukum formal yaitu negara hukum yang mendapat pengesahan dari rakyat, segala tindakan penguasa memerlukan bentuk hukum tertentu, harus berdasarkan undang-undang. Negara hukum formal ini disebut pula dengan negara demokratis yang berlandaskan negara hukum.<sup>65</sup>

Menurut **F.J. Stahl**, negara hukum bertujuan untuk melindungi hak-hak asasi warga negaranya dengan cara membatasi dan mengawasi gerak langkah dan kekuasaan negara dengan undang-undang. Jadi hanya mengedepankan aspek formalnya saja, sehingga hak asasi dan kebebasan individu terlindungi secara formal. Dan hasilnya hanya membawa persamaan dalam aspek hukum dan politik saja.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, Cetakan ke-2, September 2010, hlm.95.

<sup>64</sup> *Ibid.*, dikutip dari Azhary, *Negara Hukum Indonesia; Analisis Yuridis Tentang Unsur-unsurnya*, UI Press, Jakarta, 1995, hlm.37.

<sup>65</sup> *Ibid.*, hlm.97.

<sup>66</sup> *Ibid.*, dikutip dari Padmo Wahjono, *Op.cit.*, hlm.47.

### 3. Konsep Negara Hukum Materiil

Negara hukum materiil sebenarnya merupakan perkembangan lebih lanjut daripada negara hukum formal. Jadi apabila pada negara hukum formal tindakan dari penguasa harus berdasarkan undang-undang atau harus berlaku asas legalitas, maka dalam negara hukum materiil tindakan dari penguasa dalam hal mendesak demi kepentingan warga negaranya dibenarkan bertindak menyimpang dari undang-undang atau berlaku asas oportunitas.<sup>67</sup>

### 4. Konsep *Socialist Legality*<sup>68</sup>

*Socialist Legality* adalah suatu konsep yang dianut di negara-negara komunis/sosialis yang tampaknya hendak mengimbangi konsep *rule of law* yang dipelopori oleh negara-negara *Anglo Saxon*. Inti dari *socialist legality* berbeda dengan konsep Barat, karena dalam *socialist legality* hukum ditempatkan di bawah sosialisme. Hukum adalah sebagai alat untuk mencapai sosialisme.<sup>69</sup>

**Romashkin** antara lain mengemukakan:<sup>70</sup>

“*Socialist legality* melekat di dalam sistem sosial dan politik Uni Soviet. Dia bergantung pada jaminan hak-hak dan kebebasan politik para warga negara, dia melindungi para pekerja, perumahan, dan hak-hak serta kepentingan jasmani perseorangan, dan kehidupan, kesehatan, kemuliaan, dan reputasi mereka. Di bawah sosialisme, materi dan jaminan yuridis hak-hak sipil dan kebebasan dicampurkan sementara undang-undangnya menetapkan kondisi-kondisi ini secara yuridis. Hal inilah yang menyebabkan selalu terjadinya berada di luar pelaksanaan hukum.”

---

<sup>67</sup> *Ibid.*, hlm.98, dikutip dari Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cetakan Pertama, Bumi Aksara, Jakarta, 1990 hlm.54.

<sup>68</sup> Diterapkan antara lain di negara komunis, misalnya Uni Soviet (dahulu).

<sup>69</sup> Ni'matul Huda, *Op.cit.*, hlm.100, dikutip dari Muh. Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 67-68.

<sup>70</sup> *Ibid.*, dikutip dari P.S. Romashkin, *Fundamentals of Soviet Law, Foreign Languages Publishing House, Moscow*, hlm.23. Lihat dalam Azhary, *Negara Hukum Indonesia; Analisis Yuridis Tentang Unsur-unsurnya*, UI Perss, Jakarta, 1995, hlm.60.



5. Konsep Negara Hukum menurut Al-Qur'an dan Sunah<sup>71</sup>

**Ibnu Khaldun** berpendapat, bahwa dalam *mulk siyasi* ada dua macam bentuk negara hukum, yaitu (1) *siyasah diniyah* dan (2) *siyasah 'aqliyah*.<sup>72</sup> Ciri pokok yang membedakan kedua macam nomokrasi itu ialah pelaksanaan hukum Islam (syariah) dalam kehidupan negara dan hukum sebagai hasil pemikiran manusia. Dalam nomokrasi Islam, baik syariah maupun hukum yang didasarkan pada rasio manusia, kedua-duanya berfungsi dan berperan dalam negara. Sebaliknya pada nomokrasi sekuler manusia hanya menggunakan hukum semata-mata sebagai hasil pemikiran mereka.<sup>73</sup>

**Philipus M. Harjon** hanya mengemukakan 3 (tiga) macam konsep negara hukum, yaitu; *rechtsstaat*, *the rule of law*, dan negara hukum Pancasila.<sup>74</sup> Dewasa ini menurut **M. Tahir Azhary** dalam kepustakaan ditemukan 5 (lima) macam konsep negara hukum, yaitu sebagai berikut:<sup>75</sup>

1. Nomokrasi Islam; adalah konsep negara hukum yang pada umumnya diterapkan di negara-negara Islam.
2. *Rechtsstaat*; adalah konsep negara hukum yang diterapkan di negara-negara Eropa Kontinental (Belanda, Jerman, Prancis).
3. *Rule of law*, adalah konsep negara hukum yang diterapkan di negara-negara Anglo-Saxon (Inggris, Amerika Serikat).
4. *Socialist Legality*, adalah konsep negara hukum yang diterapkan di negara-negara komunis.
5. Konsep Negara Hukum Pancasila; adalah konsep negara hukum yang diterapkan di Indonesia.

---

<sup>71</sup> Untuk konsep ini Muh. Tahir Azhary cenderung menggunakan istilah Nomokrasi Islam dari Malcolm H. Kerr. Lihat dalam Azhary, *Op.cit.*, hlm.63.

<sup>72</sup> *Siyasah diniyah* oleh Tahir Azhary diterjemahkan sebagai nomokrasi Islam. *Siyasah 'aqliyah* diterjemahkan sebagai nomokrasi sekuler.

<sup>73</sup> Ni'matul Huda, *Op.cit.*, hlm.101-102.

<sup>74</sup> Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2008, hlm.3.

<sup>75</sup> *Ibid.*

### 3. Negara Hukum Indonesia

Indonesia sebelum abad ke-20 sudah mengenal negara hukum, hanya saja konsepsi negara hukumnya berdasarkan hukum kebiasaan yaitu hukum adat kenegaraan yang tidak dituliskan dalam suatu naskah konstitusi.<sup>76</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, “Negara Indonesia adalah negara hukum”, yang menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>77</sup> Sebagai negara hukum, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*).<sup>78</sup>

Penjelasan Umum UUD 1945 (bagian Sistem Pemerintahan Indonesia) secara tegas menyebutkan bahwa “Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*) bukan *machtstaat* serta Indonesia berdasarkan Konstitusional bukan Absolutisme.<sup>79</sup> Jika dikaitkan dengan ruang lingkup tugas pemerintahan maka secara filosofi konstitusional jelas dinyatakan bahwa Indonesia menganut prinsip negara hukum yang dinamis atau *Welfare State* (negara kesejahteraan). Sebab negara wajib menjamin kesejahteraan sosial (masyarakat).<sup>80</sup>

Hal tersebut juga dipertegas dengan merujuk pada rumusan tujuan negara yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 khususnya pada redaksi “memajukan kesejahteraan umum”. **Azhary** mengatakan bahwa negara

---

<sup>76</sup> Muntoha, *Op.cit.*, hlm.15. Dikutip dari Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1992, hlm.31.

<sup>77</sup> Ridwan HR, *Op.cit.*, hlm.17.

<sup>78</sup> Ridwan HR, *Op.cit.*, hlm.17.

<sup>79</sup> Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, Cetakan ke-5, Februari 2009, hlm.51.

<sup>80</sup> Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Op.cip.*, hlm.52.

yang dibentuk (pada waktu itu) oleh bangsa Indonesia ialah ”negara kesejahteraan”.<sup>81</sup>

Menurut **Hamid. S. Attamimi**, bahwa Negara Indonesia memang sejak didirikan sebagai negara yang berdasarkan atas hukum, sebagai *Rechtsstaat*. Bahkan *Rechtsstaat* Indonesia itu ialah *Rechtsstaat* yang “memajukan kesejahteraan umum”, “mencerdaskan kehidupan bangsa”, dan ‘mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.<sup>82</sup>

Konsep negara hukum Indonesia menerima prinsip kepastian hukum di dalam *rechtsstaat* sekaligus prinsip rasa keadilan di dalam *the rule of law* serta nilai spiritual dari hukum agama. Hukum tertulis dan segala ketentuan proseduralnya (*rechtsstaat*) diterima di dalam negara hukum Indonesia, tetapi semua itu harus diletakkan dalam rangka menegakkan keadilan (*the rule of law*); ketentuan-ketentuan tertulis yang menghalangi keadilan dapat ditinggalkan.<sup>83</sup>

Dengan merujuk pada unsur-unsur negara hukum yang telah dikemukakan di atas, ditemukan beberapa ketentuan dalam UUD 1945 yang menunjukkan bahwa negara hukum Indonesia yang menganut desentralisasi dan berorientasi kesejahteraan:<sup>84</sup>

- a. *Pertama*, pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia sebagaimana terdapat dalam Pasal 28A sampai 28J UUD 1945;
- b. *Kedua*, pemencaran kekuasaan negara, yang berbentuk pemencaran dan pembagian kekuasaan secara horizontal dan vertikal. Pemencaran dan

---

<sup>81</sup> Ridwan HR, *Op.cit.*, hlm.18. Dikutip dari Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, UI-Press, Jakarta, 1995, hlm.116.

<sup>82</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi di Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, Februari 2009, hlm.50, Dikutip dari Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia, Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman*, Makalah pada Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 25 April 1992, hlm.17.

<sup>83</sup> Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, Cetakan ke-3, Juli 2013, hlm.52.

<sup>84</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, Op.cit.*, hlm.19-20.

- pembagian kekuasaan secara horizontal tampak pada pembentukan dan pemberian kekuasaan kepada DPR (pasal 19, 20, 21, 22 UUD 1945), kekuasaan Presiden (Pasal 4 sampai 15 UUD 1945), kekuasaan kehakiman (Pasal 24 UUD 1945), dan beberapa suprastruktur politik lainnya. Pemencaran dan pembagian kekuasaan secara vertikal muncul dalam wujud desentralisasi yaitu dengan pembentukan dan pemberian kewenangan kepada satuan pemerintahan daerah (Pasal 18 UUD 1945);
- c. *Ketiga*, prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana tercantum dalam pasal 1 ayat (2); “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”;
  - d. *Keempat*, penyelenggaraan negara dan pemerintahan berdasarkan atas hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
  - e. *Kelima*, pengawasan oleh hakim yang merdeka, yang merupakan implementasi dari Pasal 24 UUD 1945 dan beberapa undang-undang organik tentang kekuasaan kehakiman dan lembaga-lembaga peradilan;
  - f. *Keenam*, pemilihan umum yang dilakukan secara periodik;
  - g. *Ketujuh*, tersedianya tempat pengaduan bagi rakyat atas tindakan pemerintah yang merugikan warga negara, yakni upaya administratif, PTUN, dan Komisi Ombudsman.

Dengan merujuk pada konsep negara hukum yang diselenggarakan melalui mekanisme demokrasi, Indonesia tergolong pula sebagai negara hukum demokratis.<sup>85</sup> Hukum yang dijadikan aturan main (*spelregel*) dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan serta untuk mengatur hubungan hukum (*rechtsbetrekking*) antara penyelenggara negara dan pemerintahan di Indonesia adalah Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> *Ibid.* Kenyataan bahwa Indonesia adalah sebagai negara hukum demokratis dikemukakan oleh Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990, hlm.245.

<sup>86</sup> *Ibid.*

## B. DEMOKRASI

### 1. Pengertian dan Macam-macam Demokrasi

Pengertian demokrasi paling klasik dan masih diakui akurasi definisinya sampai sekarang adalah pengertian demokrasi seperti disampaikan pada masa Yunani Kuno, di mana demokrasi disebutkan sebagai kekuasaan atau rakyat, yakni pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Demokrasi sendiri berasal dari kata *demos* yang berarti rakyat dan *kratos* yang bermakna kekuasaan, jadi demokrasi adalah kekuasaan rakyat.<sup>87</sup>

Menurut tafsir **R. Kranenburg** di dalam bukunya “*Inleiding in de vergelijkende staatsrechtwetenschap*”, perkataan demokrasi yang terbentuk dari dua pokok kata Yunani di atas, maknanya adalah cara memerintah oleh rakyat.<sup>88</sup>

Demokrasi tampaknya, tidak bisa dipisahkan dari pembahasan hal-hal yang berkaitan dengan tata pemerintahan dan kegiatan politik. Semua proses politik, dan lembaga-lembaga pemerintahan berjalan seiring dengan jalannya demokrasi. Oleh karena itu **Ranny** (1996), berpendapat bahwa demokrasi merupakan suatu bentuk pemerintahan yang ditata dan diorganisasikan berdasarkan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (*popular sovereignty*), kesamaan politik (*political equality*), konsultasi atau dialog dengan rakyat (*popular consultation*), dan berdasarkan pada aturan suara mayoritas.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> Imam Hidajat, *Teori-Teori Politik*, Setara Press, Malang, Cetakan ke-3, Mei 2012, hlm.82.

<sup>88</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Op.cit.*, hlm.200. Dikutip dari Koencoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Eresco, Bandung, 1987, hlm.6.

<sup>89</sup> Miftah Thoha, *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*, Kencana, Jakarta, Cetakan ke-3, Juni 2011, hlm.59.

Beberapa pengertian seperti yang akan disampaikan di bawah ini adalah pengertian-pengertian yang pada intinya merujuk pada pengertian utama di atas. Berikut ini adalah kutipan-kutipan makna dan penjelasan tentang demokrasi secara singkat:<sup>90</sup>

1. **Arief Budiman** dalam Teori Negara (1997) menjelaskan bahwa dalam sistem politik yang demokratis yang sejati, syarat minimalnya adalah adanya kekuasaan politik masyarakat yang seimbang, di samping adanya faktor keseimbangan lainnya, seperti ideologi, ekonomi, sosial dan sistem budaya.
2. **J. Kristiadi** (1994) menyatakan bahwa demokrasi adalah proses untuk membicarakan masalah sistem dan struktur politik, nilai-nilainya dan semua itu berorientasi peningkatan harkat dan martabat manusia. Demokrasi bukanlah yang sesuatu yang final melainkan fenomena yang selalu berproses (*in the process of becoming*).
3. **Collin Powel**, tokoh komunis Rusia menyatakan bahwa demokrasi adalah identik dengan politikus. Semua politikus kerjanya hanya pidato dan berteriak-teriak. Padahal sebenarnya mereka itu provokator reaksioner dan penghasut, bukan seorang demokrat.
4. **George Bush**, mantan Presiden Amerika Serikat menyatakan, “*There is no time to be talking about political statement, because we found those statement to be bad.*” Artinya dalam demokrasi sebenarnya tidak ada kesempatan untuk mengupas pernyataan politik sebab hampir semua pernyataan politik itu pada kenyataannya memperburuk situasi demokrasi.
5. **Cholil Bisri**, pengasuh pondok pesantren Raudlatut Tholibin Rembang mengatakan bahwa demokrasi itu sama saja dengan pengakuan terhadap kesamaan derajat dan nilai rembug serta perbedaan pendapat, yang didukung oleh ketidaksamaan dalam kesamaan dan bukan sebagai forum untuk memaksakan kehendak.

Menurut **M. Durverger** di dalam bukunya “*les Regimes Politiques*”, maka dalam artian demokrasi itu termasuk cara pemerintahan di mana golongan yang memerintah dan yang diperintah itu adalah sama dan tidak terpisah-pisah. Artinya satu sistem pemerintahan negara di mana dalam pokoknya semua orang (rakyat) adalah berhak sama untuk memerintah dan juga untuk diperintah.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Imam Hidajat, *Op.cit.*, hlm.83-84.

<sup>91</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Op.cit.*, hlm.200-201. Dikutip dari Koencoro Poerbopranoto, *Op.cit.*, hlm.6.

Diantara sekian banyak aliran pikiran yang dinamakan demokrasi ada dua kelompok aliran yang paling penting, yaitu demokrasi konstitusional dan satu kelompok aliran yang menamakan dirinya demokrasi, tetapi pada hakikatnya mendasarkan dirinya atas komunisme. Perbedaan fundamental di antara kedua aliran itu ialah bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan pemerintah yang terbatas kekuasaannya, suatu negara hukum (*rechtsstaat*), yang tunduk pada *rule of law*. Sebaliknya demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme mencita-citakan pemerintah yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machtsstaat*), dan yang bersifat totaliter.<sup>92</sup>

Perkembangan demokrasi yang demikian panjang seiring dengan perkembangan peradaban manusia dan bangsa-bangsa di dunia, serta praktik penerapan yang berbeda-beda antara satu negara dengan negara lainnya melahirkan klarifikasi berbagai model demokrasi.<sup>93</sup>

Pengklarifikasian Demokrasi yang paling tua adalah antara demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung. Dalam demokrasi langsung terdapat penyatuan (*coalescence*) antara kedaulatan tertinggi dan kedaulatan legislatif. Rakyat secara langsung bertindak sebagai legislatif. Sedangkan demokrasi tidak langsung adalah demokrasi yang dijalankan melalui wakil rakyat, baik yang duduk di lembaga legislatif maupun eksekutif.<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> *Ibid.*, hlm. 201.

<sup>93</sup> Janedjri M. Gaffar, *Op.cit.*, hlm.16

<sup>94</sup> *Ibid.*, dikutip dari R.M. Mac Iver, *The Modern State*, Oxford University Press, London, 1955, hlm.352.

Berikut ini akan dijelaskan mengenai model-model demokrasi atau macam-macam sebutan yang pernah dan sedang berkembang di berbagai belahan negara di dunia:<sup>95</sup>

1. Demokrasi Konstitusional, adalah suatu demokrasi yang kekuasaan pemerintahannya dibatasi oleh hukum dan tunduk pada kebijakan hukum yang tercantum dalam konstitusi yang telah disepakati, sehingga tidak ada kesewenangan kekuasaan.
2. Demokrasi Piramidal, menurut Mac Iver ada empat tingkatan yang tergambar di dalam piramidal, tingkatan terendah diisi oleh buruh dan petani, kemudian di atasnya ada ahli teknik, petani dan pedagang, selanjutnya diisi oleh kelas pegawai dan leisure kelas, kemudian yang teratas diisi oleh pemimpin politik, partai, pengusaha, ekonom, dan pemimpin organisasi besar.
3. Demokrasi Baru (*New Democracy*), adalah demokrasi ala Mao Tse Tung yang digunakan untuk memperbaharui demokrasi rakyatnya, terutama Cina.
4. Demokrasi Rakyat atau Demokrasi Populer, adalah demokrasi dari aliran kiri (sosialisme-komunisme) yang intinya adalah pengantara dalam perjuangan menuju masyarakat sosialis dengan kekuasaan satu golongan atau satu partai.
5. Demokrasi Sosial, adalah teori sistem demokrasi yang pemerintahannya berorientasi pada kekuasaan ekonomi dan sosial.
6. Demokrasi Musyawarah atau Demokrasi Gotong Royang, adalah demokrasi murni yang pernah ada di Indonesia dengan orientasi mementingkan musyawarah warga.
7. Demokrasi Langsung adalah bentuk demokrasi murni di negara kota purba Yunani dimana rakyat langsung menyampaikan pendapatnya di pertemuan-pertemuan yang digelar di alun-alun kota.
8. Demokrasi Tidak Langsung atau Demokrasi Perwakilan atau Demokrasi Parlementer, adalah demokrasi yang diwujudkan dengan bergabungnya kelompok-kelompok atau partai-partai dalam suatu dewan perwakilan.
9. Demokrasi Terpimpin (*Guide Democracy*), adalah demokrasi di mana kebijakan yang ada dalam rangka pengendalian partai dan pelaksanaan pemerintah oleh kepala negara secara langsung.
10. Demokrasi Pancasila, adalah suatu sistem pengorganisasian masyarakat negara yang dilakukan dengan persetujuan masyarakat, yang didalamnya diatur juga pola nilai keluhuran budi manusia di bidang politik, sosial-budaya, ekonomi serta tidak lepas dari tuntutan keagamaan.
11. Demokrasi Konsensus (*Power Sharing Democracy*), adalah model demokrasi yang diawali dengan musyawarah terbatas, konsensus-konsensus dalam rangka pembagian kekuasaan.

---

<sup>95</sup> Imam Hidajat, *Op.cit.*, hlm.84-86.



**Ni'matul Huda** dalam bukunya *Ilmu Negara*, menambahkan beberapa kelompok aliran demokrasi, antara lain:<sup>96</sup>

1. **Demokrasi yang Bersandar atas Paham Komunis**  
Dalam pandangan kelompok aliran demokrasi yang mendasarkan dirinya atas paham komunis selalu bersikap ambivalen terhadap negara. Negara dianggap sebagai suatu alat pemaksa yang akhirnya akan lenyap sendiri dengan munculnya masyarakat komunis.
2. **Demokrasi Nasional (*National Democratic State*)**  
Negara Demokrasi Nasional merupakan pola baru yang dicetuskan pada tahun 1960, dalam pertemuan 81 partai komunis di Moskow atas gagasan Khrushchev. Demokrasi nasional dianggap sebagai suatu tahap dalam perkembangan negara demokrasi rakyat sebagai suatu bentuk diktator proletariat.

## 2. Penerapan Demokrasi di Negara Hukum

Dalam sistem demokrasi, penyelenggaraan negara itu harus bertumpu pada partisipasi dan kepentingan rakyat. Implementasi negara hukum itu harus ditopang dengan sistem demokrasi. Hubungan antar negara hukum dan demokrasi tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna.<sup>97</sup>

Menurut **Franz Magnis Suseno**, “Demokrasi yang bukan negara hukum bukan demokrasi dalam arti yang sesungguhnya. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum”.<sup>98</sup> Dengan demikian, negara hukum yang bertopang pada sistem demokrasi dapat disebut sebagai negara hukum demokratis (*demokratische rechtsstaat*).<sup>99</sup>

---

<sup>96</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, *Op.cit.*, hlm.201-206.

<sup>97</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, *Op.cit.*, hlm.8.

<sup>98</sup> *Ibid.*, dikutip dari Franz Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Gramedia, Jakarta, 1997, hlm.58-59.

<sup>99</sup> *Ibid.*, Negara hukum demokratis (*demokratische rechtsstaat*) adalah konsep yang lahir dari perkembangan sejarah *rechtsstaat* khususnya di Belanda dari *rechtsstaat* klasik (*liberaal- demokratische rechtsstaat*) menjadi *rechtsstaat* modern (*sociale - demokratische rechtsstaat*), dengan latar belakang sosial, politik, ekonomi, dan budaya yang mengiringinya. Negara hukum demokratis yang dimaksudkan

Menurut **Immanuel Kant**, “negara itu adalah suatu keharusan adanya, karena negara harus menjamin terlaksananya kepentingan umum di dalam keadaan alam. Hal ini bermakna, negara harus menjamin setiap warga negara bebas dalam lingkungan hukum. Dengan demikian bebas bukanlah berarti dapat berbuat semaunya, atau sewenang-wenang. Tetapi segala perbuatannya itu meskipun bebas harus sesuai dengan, atau menurut apa yang telah di diatur dan ditentukan dalam undang-undang, jadi harus menurut kemauan dan kehendak rakyat, karena undang-undang itu adalah atau merupakan penjelmaan atau perwujudan kemauan umum”. Berdasarkan ajaran tersebut terciptalah negara hukum yang demokratis.<sup>100</sup>

Demokrasi merupakan wacana atau wujud kedaulatan rakyat, dan implementasi atau pelaksanaan demokrasi adalah pemilihan umum. Penyelenggaraan dan pelaksanaan pemilihan umum telah melahirkan berbagai macam sistem pemilihan umum dengan alur dari “*pemilihan langsung ala Athena, ke pemilihan tidak langsung, dengan sistem perwakilan rakyat yang representatif, yang muaranya kembali ke pemilihan langsung ala Indonesia*”.<sup>101</sup>

Demokrasi tanpa adanya pengimbang berdasarkan prinsip negara hukum akan tergelincir kepada kekuasaan mayoritas yang merupakan ciri utama demokrasi, baik dari sisi teori maupun praktik. Demokrasi dalam makna demikian adalah suatu kondisi di mana kebijakan publik dibuat atas dasar suara mayoritas

---

dalam tulisan ini sekedar meminjam istilah tersebut untuk menunjukkan keterkaitan antara hukum dan demokrasi dalam suatu negara. Dengan demikian, suatu negara hukum yang diselenggarakan dengan sistem demokrasi disebut sebagai negara hukum demokratis, meskipun berbeda perkembangan sejarahnya dengan yang terjadi di Belanda.

<sup>100</sup> Soehino, *Op.cit.*, hlm.56.

<sup>101</sup> *Ibid.*, hlm.56.

oleh para wakil rakyat yang tunduk pada pengawasan publik melalui pemilihan umum yang diselenggarakan secara berkala.<sup>102</sup>

Karena itu, negara demokrasi harus didasarkan pada prinsip negara hukum. Demokrasi dilaksanakan dalam koridor tertib hukum sehingga esensi demokrasi tetap terjaga dan dapat mencapai tujuan dari demokrasi itu sendiri.<sup>103</sup>

Negara hukum yang mencita-citakan keadilan berdasarkan prinsip persamaan di hadapan hukum tidak dapat terwujud tanpa adanya demokrasi. Negara hukum tanpa demokrasi akan menjadi negara otoritarian yang menindas hak asasi manusia dan tidak memiliki pembatasan kekuasaan sehingga mengingkari makna sesungguhnya dari negara hukum itu sendiri. Karena itu, negara hukum secara ideal harus merupakan negara hukum yang demokratis (*democratic rule of law* atau *demokratische rechtsstaat*). Hukum harus dibuat secara demokratis dan merefleksikan nilai-nilai demokratis.<sup>104</sup>

Dengan demikian dalam konsep negara demokrasi berdasarkan hukum dan dalam konsep negara hukum yang demokratis terkandung makna bahwa demokratis diatur dan dibatasi oleh aturan hukum, sedangkan substansi itu sendiri ditentukan dan dibuat dengan cara-cara yang demokratis berdasarkan konstitusi.<sup>105</sup>

---

<sup>102</sup> Janedjri M. Gaffar, *Op.cit.*, hlm.61, dikutip dari Jesse H. Coper, *Judicial Review and the National Political Process: a Functional Reconsideration of the Role of the Supreme Court*, the University of Chicago Press, Chicago and London, 1980, hlm.4-5.

<sup>103</sup> *Ibid.*, hlm.61-62.

<sup>104</sup> *Ibid.*, hlm.62, dikutip dari Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Kompas, Jakarta, 2010, hlm.362.

<sup>105</sup> *Ibid.*, hlm.66, dikutip dari Janedri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusi, Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm.6-8, 10-15.

## C. PEMILIHAN UMUM

### 1. Pengertian dan Sejarah Pemilihan Umum

Pemilihan umum yang kemudian disingkat menjadi pemilu, dan selanjutnya kata pemilu begitu akrab dengan masalah politik dan pergantian pemimpin, karena pemilu, politik dan pergantian pemimpin saling berkaitan. Pemilu yang diselenggarakan tidak lain adalah masalah politik yang berkaitan dengan masalah pergantian pemimpin.<sup>106</sup>

Dalam sebuah negara demokrasi, pemilu merupakan salah satu pilar utama dari sebuah proses akumulasi kehendak masyarakat. Pemilu sekaligus merupakan prosedur demokrasi untuk memilih pemimpin. Diyakini pada sebagian besar masyarakat beradab di muka bumi ini, pemilu adalah mekanisme pergantian kekuasaan (suksesi) yang paling aman, bila dibandingkan dengan cara-cara lain. Sudah barang pasti jika dikatakan, pemilu merupakan pilar utama dari sebuah demokrasi.<sup>107</sup>

Menurut **Ali Moertopo**, pemilihan umum adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya dan merupakan lembaga demokrasi.<sup>108</sup>

**Manuel Kaisiepo** menyatakan:<sup>109</sup>

Memang telah menjadi tradisi penting hampir-hampir disakralkan dalam berbagai sistem politik di dunia. Lebih lanjut dikatakannya pemilihan umum penting karena berfungsi memberi legitimasi atas kekuasaan yang

---

<sup>106</sup> Sodikin, *Hukum Pemilu, Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Gramata Publising, Bekasi, Juli 2014, hlm.1.

<sup>107</sup> Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, Fajar Media Press, Yogyakarta, Maret 2011, hlm.1.

<sup>108</sup> Sodikin, *Op.cit.*, hlm.2, dikutip dari Ali Murtopo, *Strategi Pembangunan Nasional*, CSIS, 1981, hlm.179-190, dilihat dari Bintang R. Saragih, *Lembaga-lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Patama, Jakarta, 1988, hlm.167.

<sup>109</sup> Sodikin, *Op.cit.*, hlm.2, dikutip dari Manuel Kaisiepo, *Pemilihan Umum*, Prisma, LP3S, September 1981, hlm.2..

ada dan bagi rezim baru, dukungan dan legitimasi inilah yang dicari. Pemilihan umum yang berfungsi mempertahankan status quo bagi rezim yang ingin terus bercokol dan bila pemilihan umum dilaksanakan dalam konteks ini, maka legitimasi dan status quo inilah yang dipertaruhkan, bukan soal demokrasi yang abstrak dan kabur ukuran-ukurannya itu.

Bagi Indonesia, yang telah menetapkan dirinya sebagai negara demokrasi, Pemilu adalah keniscayaan. Dalam pemilu, aspirasi rakyat dimungkinkan berjalan secara ajeg. Pada pemilu pula, rakyat pemilih akan bisa menilai, para kontestan pemilu dapat menawarkan visi, misi, dan program kandidat, sehingga mereka akan tahu ke mana arah perjalanan negaranya.<sup>110</sup>

Secara teoritis pemilihan umum dianggap merupakan tahap paling awal dari berbagai rangkaian kehidupan ketatanegaraan yang demokratis, sehingga pemilu merupakan motor penggerak mekanisme sistem politik demokrasi.<sup>111</sup>

Pemilihan umum merupakan suatu keharusan bagi suatu negara yang menamakan dirinya sebagai negara demokrasi. Sampai sekarang pemilihan umum masih dianggap sebagai suatu peristiwa ketatanegaraan yang penting, karena pemilu melibatkan rakyat secara keseluruhan yang memenuhi syarat-syarat tertentu. Demikian juga melalui pemilihan umum, rakyat dapat menyatakan kehendaknya terhadap garis-garis politik.<sup>112</sup>

Pemilu adalah wujud nyata demokrasi prosedural, meskipun demokrasi tidak sama dengan pemilihan umum, namun pemilihan umum merupakan salah satu aspek demokrasi yang sangat penting yang juga harus diselenggarakan secara demokratis. Oleh karena itu, lazimnya di negara-negara yang menamakan diri

---

<sup>110</sup> Nur Hidayat Sardini, *Op.cit.*, hlm.1-2.

<sup>111</sup> Sodikin, *Op.cit.*, dikutip dari B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta 2009, hlm.228.

<sup>112</sup> *Ibid.*, hlm.7

sebagai negara demokrasi mentradisikan pemilu untuk memilih pejabat-pejabat publik di bidang legislatif dan eksekutif baik di pusat maupun daerah.<sup>113</sup>

Semua demokrasi modern melaksanakan pemilihan, tetapi tidak semua pemilihan adalah demokratis, karena pemilihan yang demokratis bukan sekedar lambang, tetapi pemilihan yang demokratis harus kompetitif, berkala, inklusif (luas), dan definitif yakni menentukan kepemimpinan pemerintah.<sup>114</sup>

**Adam Pzeworski** (1988) menulis, minimal ada dua alasan mengapa pemilu menjadi variabel sangat penting dalam suatu negara demokrasi;<sup>115</sup>

- a. *Pertama*, pemilu merupakan suatu mekanisme transfer kekuasaan politik secara damai. Pengertiannya adalah, legitimasi kekuasaan seseorang atau partai politik tertentu tidak diperoleh dengan menggunakan cara-cara kekerasan, tetapi karena yang bersangkutan memenangkan suara mayoritas rakyat melalui pemilu yang fair.
- b. *Kedua*, demokrasi yang memberikan ruang kebebasan bagi individu, meniscayakan terjadinya konflik-konflik. Pemilu dalam konteks ini, hendaknya melembagakannya—khususnya berkenaan dengan merebut dan mempertahankan kekuasaan—agar konflik-konflik tersebut diselesaikan melalui lembaga-lembaga demokrasi yang ada.

Pemilihan umum dianggap penting dalam proses kenegaraan, setidaknya “ada dua manfaat yang sekaligus sebagai tujuan atau sasaran langsung yang hendak dicapai dengan pelaksanaan pemilu, yaitu pembentukan atau pemupukan kekuasaan yang absah (*otoritas*) dan mencapai tingkat keterwakilan politik (*political representativeness*)”.<sup>116</sup>

**Arbi Sanit** menyimpulkan bahwa “pemilu pada dasarnya memiliki empat fungsi utama yakni: 1) pembentukan legitimasi penguasa dan pemerintah; 2)

---

<sup>113</sup> Mukthie Fadjar, *Pemilu, Perelihan Hasil Pemilu dan Demokrasi*, Setara Press, Malang, 2013, hlm.27

<sup>114</sup> *Ibid.*, hlm.28, dikutip dari Jeane Kirkpatrick, *What is Democracy*, USIA, 1991.

<sup>115</sup> Hendry, *Pemilu & Kisah Perjalanan 2 Roh*, Bayumedia Publishing, Malang, Desember 2012, hlm.83-84.

<sup>116</sup> Sodikin, *Op.cit.*, hlm.7, dikutip dari Parulian Donald, *Menggugat Pemilu*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, hlm.5.

pembentukan perwakilan politik rakyat; 3) sirkulasi elite penguasa; dan 4) pendidikan politik”.<sup>117</sup> Oleh karena itu pemilihan umum bertujuan untuk:<sup>118</sup>

1. Memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan secara aman dan tertib;
2. Melaksanakan kedaulatan rakyat;
3. Melaksanakan hak-hak asasi warga negara.

Indonesia telah melaksanakan beberapa kali pemilihan umum, mulai sejak tahun 1955, 1971, 1977-1997, 1999, 2004, 2009, dan 2014. Berikut penjelasan singkat tentang pelaksanaan pemilihan umum tersebut;

#### A. Pemilu 1955

Berdasarkan amanat UU No.7 Tahun 1953, Pemilu 1955 dilakukan dua kali. Pemilu pertama dilaksanakan pada 29 September 1955 untuk memilih anggota-anggota DPR. Pemilu kedua, 15 Desember 1955 untuk memilih anggota-anggota Dewan Konstituante.<sup>119</sup>

Pemilu 1955 menggunakan sistem proposional. Pemilihan umum sistem proposional adalah dimana kursi yang tersedia dibagikan kepada partai politik (organisasi peserta pemilu) sesuai dengan imbang perolehan suara yang didapat oleh partai politik itu. Oleh karena itu sistem ini disebut juga dengan sistem berimbang. Dalam sistem ini wilayah negara adalah daerah pemilihan,

---

<sup>117</sup> *Ibid.*, hlm.7-8, dikutip dari *Arbi Sanit, Partai, Pemilu dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Jakarta 1997, hlm.158.

<sup>118</sup> *Ibid.*, hlm.8, dikutip dari Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 1983, hlm.330

<sup>119</sup> Nur Hidayat Sardini, *Op.cit.*, hlm.10.

akan tetapi karena terlalu luas maka dibagikan berdasarkan daerah pemilihan dengan membagi sejumlah kursi dengan perbandingan jumlah penduduk.<sup>120</sup>

#### B. Pemilu 1971

Pemilu 1971 merupakan tonggak lahirnya Golongan Karya (Golkar), yang berhasil memperoleh suara terbanyak. Yang sangat membedakan dengan Pemilu 1955 adalah para pejabat negara pada Pemilu 1971 diharuskan bersikap netral. Tetapi pada praktiknya, pada Pemilu 1971 para pejabat pemerintah berpihak kepada salah satu peserta pemilu yaitu Golkar.<sup>121</sup>

Berkaitan dengan pembagian kursi, cara pembagian yang digunakan dalam Pemilu 1971 berbeda dengan pemilu 1955. Dalam Pemilu 1971, yang menggunakan UU No.15 Tahun 1969 sebagai dasar, semua kursi terbagi habis di setiap daerah pemilihan.<sup>122</sup>

#### C. Pemilu 1977 -1997

Pasca Pemilu 1977, pemilu berikutnya selalu terjadwal dalam 5 tahun. Satu hal yang membedakan adalah bahwa sejak Pemilu 1977 pesertanya jauh lebih sedikit, yaitu dua parpol, dan satu Golkar.<sup>123</sup>

Selain memiliki kesamaan kontestan dari tahun ke tahun, dalam pemilu tersebut juga hasilnya selalu sama. Golkar selalu menjadi pemenang, sedangkan Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) menjadi pelengkap atau sekedar ornamen. Golkar bahkan sudah menjadi pemenang sejak 1971.<sup>124</sup>

---

<sup>120</sup> Imam Mahdi, *Op.cit.*, hlm.222-223.

<sup>121</sup> Nur Hidayat Sardini, *Op.cit.*, hlm.13.

<sup>122</sup> *Ibid.*, hlm.15.

<sup>123</sup> *Ibid.*, hlm.17.

<sup>124</sup> *Ibid.*, hlm.18.



#### D. Pemilu 1999

Meskipun masa persiapannya tergolong singkat, pelaksanaan pemungutan suara 1999 ini bisa dilakukan sesuai jadwal, yakni pada 7 Juni 1999. Tidak seperti yang diprediksi dan dikhawatirkan banyak pihak sebelumnya, ternyata Pemilu 1999 dapat terlaksana dengan damai, tanpa ada kekacauan yang berarti.<sup>125</sup>

Cara pembagian kursi hasil pemilihan kali ini tetap memakai sistem proposional dengan mengikuti varian Roget. Dalam sistem ini sebuah partai memperoleh kursi seimbang dengan suara yang diperolehnya di daerah pemilihan.<sup>126</sup> Namun, cara penetapan calon terpilih berbeda dengan pemilu sebelumnya, yakni dengan menentukan peringkat perolehan suara suatu partai di dapil. Apabila sejak Pemilu 1977 calon nomor urut pertama dalam daftar calon partai otomatis terpilih apabila partai itu mendapat kursi. Kini calon terpilih ditetapkan berdasarkan suara terbesar atau terbanyak dari daerah tempat seseorang dicalonkan.<sup>127</sup>

#### E. Pemilu 2004

Pemilihan kali ini merupakan pemilihan yang diikuti banyak partai. Ada dua macam pemilihan umum, yang pertama pemilihan untuk memilih anggota parlemen yang partainya memenuhi *parliamentary threshold*. Partai politik yang memenuhi ambang batas masuk menjadi anggota parlemen dan partai politik yang berada di luar gedung parlemen. Yang kedua melakukan

---

<sup>125</sup> Miftah Thoha, *Birokrasi Politik Pemilihan Umum di Indonesia*, Kencana, Jakarta, Oktober 2014, hlm.128.

<sup>126</sup> *Ibid.*, hlm.132.

<sup>127</sup> Nur Hidayat Sardini, *Op.cit.*, hlm.20.

pemilihan presiden, dan ternyata pada calon presiden tahun 2004 dilakukan dua putaran.<sup>128</sup>

Dalam Pemilu 2004, ada perbedaan sistem bila dibandingkan dengan pemilu periode sebelumnya, khususnya dalam sistem pemilihan DPR/DPRD, sistem pemilihan DPD, dan pemilihan presiden-wakil presiden yang dilakukan secara langsung dan bukan lagi melalui anggota MPR seperti pemilu sebelumnya. Pemilu 2004 menunjukkan kemajuan dalam demokrasi kita.<sup>129</sup>

#### F. Pemilu 2009

Pemilihan umum yang diselenggarakan pada 2009 merupakan pemilihan umum kedua yang diikuti pemilihan langsung presiden dan wakil presiden. Ketentuan dalam pemilihan presiden dan wakil presiden ini ditentukan bahwa pasangan calon terpilih adalah pasangan yang memperoleh suara lebih dari 50% dari jumlah suara dengan sedikitnya 20% suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari 50% jumlah provinsi di Indonesia.<sup>130</sup>

#### G. Pemilu 2014

Pemilu 2014 dilaksanakan dua kali yaitu pada tanggal 9 April 2014 yang akan memilih para anggota legislatif dan tanggal 9 Juli 2014 yang akan memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 2014 (biasa disingkat Pemilu Legislatif 2014) untuk memilih 560 anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), 132 anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD),

---

<sup>128</sup> Miftah Thoha, *Op.cit.*, hlm.133.

<sup>129</sup> Nur Hidayat Sardini, *Op.cit.*, hlm.29.

<sup>130</sup> Miftah Thoha, *Op.cit.*, hlm.138.

serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota) se-Indonesia periode 2014-2019.

Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden ini diikuti oleh dua pasang calon Presiden dan Wakil Presiden yaitu Prabowo Subianto, mantan Panglima Kostrad yang berpasangan dengan Hatta Rajasa, mantan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian 2009-2014, serta Joko Widodo, Gubernur DKI Jakarta yang berpasangan dengan Jusuf Kalla, mantan Wakil Presiden Republik Indonesia periode 2004-2009.

## 2. Sistem Pemilihan Umum

Sistem pemilu merupakan permasalahan pertama dalam melaksanakan pemilihan umum legislatif, karena sistem pemilu akan sangat berpengaruh dengan tahapan dan pelaksanaan pemilu selanjutnya. Begitu juga sistem pemilu akan menentukan demokratis dan tidaknya pemilu dilaksanakan.<sup>131</sup>

Setiap sistem pemilu didasarkan pada nilai-nilai tertentu, dan masing-masing memiliki beberapa keuntungan dan kerugian. Sebenarnya tidak ada sistem pemilu ideal yang cocok di negara manapun, tetapi semua sistem itu memang mempunyai satu hal yang sama yaitu suatu proses pengembangan atau reformasi sistem pemilu agar pemilu mempunyai legitimasi dan demokratis.<sup>132</sup>

Dari sekian banyak macamnya itu pada umumnya dikenal dan berkisar dengan sistem distrik dan sistem proposional. Sistem distrik dikenal pula dengan sebutan *single member constituency*, sedangkan sistem proposional dikenal dengan

---

<sup>131</sup> Sodikin, *Op.cit.*, hlm.92.

<sup>132</sup> *Ibid.*, hlm.92-93.

sebutan *multi member constituency* artinya bahwa di setiap daerah pemilihan dipilih beberapa wakil.<sup>133</sup>

Sistem distrik merupakan sistem menurut historisnya yang tertua dan didasarkan atas kesatuan geografis yang disebut distrik. Untuk keperluan pemilihan wilayah suatu negara dibagi dalam banyak distrik, dan jumlah wakil rakyat sesuai dengan jumlah distrik. Calon yang mendapat suara terbanyak dalam suatu distrik itulah pemenangnya, sedangkan calon yang kalah dianggap hilang dan tidak diperhitungkan lagi.<sup>134</sup>

Menurut **Sri Soemantri**, sistem pemilihan umum distrik akan berlaku hal-hal seperti berikut:<sup>135</sup>

1. Wilayah negara dibagi atas distrik-distrik pemilihan yang jumlahnya sama dengan kursi yang hendak diperebutkan dalam Badan Perwakilan Rakyat.
2. Setiap distrik pemilihan hanya akan memilih seorang anggota Badan Perwakilan Rakyat.
3. Seorang calon terpilih, apabila dia dapat memperoleh suara terbanyak.
4. Pemilihan umum dilakukan sekali jalan.
5. Sisa suara yang diperoleh dalam distrik pemilihan yang satu tidak dapat digabungkan dengan suara yang diperoleh dalam distrik pemilihan yang lain.

Sistem perwakilan proposional atau berimbang diadakan dalam rangka menghilangkan atau sekurang-kurangnya mengurangi beberapa kelemahan dalam sistem distrik. Dalam sistem berimbang jumlah kursi yang diperoleh oleh suatu partai politik sesuai dengan jumlah yang didapatnya. Untuk mendapatkan jumlah kursi yang diperolehnya ditentukan suatu perbandingan.<sup>136</sup>

---

<sup>133</sup> Miftah Thoha, *Op.cit.*, hlm.114.

<sup>134</sup> *Ibid.*, hlm.115.

<sup>135</sup> Sodikin, *Op.cit.*, hlm.98-99, dikutip dari Sri Soemantri Martosoewignjo, *Sistem Dua Partai*, Binacipta, Bandung, 1968, hlm.15.

<sup>136</sup> Miftah Thoha, *Op.cit.*, hlm.115.

Secara umum mekanisme sistem pemilihan proporsional diterapkan dengan cara kerja sebagai berikut:<sup>137</sup>

1. Menentukan alokasi jumlah kursi pada satu daerah pemilihan (provinsi).
2. Menentukan besarnya kuota untuk menentukan berapa suara yang dibutuhkan partai politik agar mendapat satu kursi di parlemen. Besarnya kuota ini bergantung pada jumlah penduduk dan jumlah kursi yang diperebutkan.

Di dalam praktik kenegaraan sistem pemilihan di suatu negara sering dikombinasikan dengan situasi negaranya masing-masing. Dengan demikian tidak selalu murni seperti yang dijelaskan dalam teori pemilihan umum.<sup>138</sup>

### **3. Partai Politik**

Partai politik dan birokrasi pemerintah di Indonesia mulai berinteraksi, berkaitan dan saling terlibat sejak bulan-bulan awal kemerdekaan, ketika itu pula mulai dikenal kehidupan partai politik. Kehadiran partai politik sebagai perwujudan dari kemerdekaan rakyat untuk berserikat merupakan realisasi dari demokrasi. Kehadiran partai politik ini sekaligus memberikan legitimasi dari kehadiran mereka dalam pemerintahan.<sup>139</sup>

Pada zaman orde baru kebebasan politik tidak diberi ruang gerak oleh penguasa, dengan alasan untuk menjaga stabilitas nasional yang sehat dan dinamis, demi pembangunan. Dalam rangka membina kehidupan politik yang efektif dan efisien bagi pelaksanaan pembangunan, struktur dan jumlah organisasi kekuatan

---

<sup>137</sup> Sodikin, *Op.cit.*, hlm.101, dikutip dari A.A.G.N. Dwipaya, *Mengenal Beberapa Sistem Pemilu*, dalam [www.simputangerang.org](http://www.simputangerang.org), 20 Oktober 2008.

<sup>138</sup> Miftah Thoha, *Op.cit.*, hlm.116.

<sup>139</sup> Miftah Thoha, *Op.cit.*, hlm.194.

sosial politik disederhanakan dan diwajibkan mencantumkan Pancasila sebagai satu-satunya asas.<sup>140</sup>

Sejumlah pengamat memprediksi, kebebasan mendirikan partai politik akan membangkitkan kembali politik aliran yang sudah 30 tahun dirobuhkan orde baru. Indikasinya tidak hanya ditunjukkan oleh banyaknya partai politik baru yang mengidentifikasi diri dengan partai-partai politik lama (pra-orde baru), tetapi juga diperkuat oleh beralihnya elit tiga partai politik orde baru ke partai politik baru dengan pertimbangan ideologis, atau muncul tokoh-tokoh baru non partai politik yang membentuk partai politik baru dengan panji-panji ideologis partai politik lama.<sup>141</sup>

Berdasarkan asas dan orientasinya, parpol diklasifikasikan menjadi tiga tipe, meliputi:<sup>142</sup>

1. Parpol pragmatis, program dan kegiatan yang tak terikat kaku pada suatu doktrin dan ideologi tertentu, cenderung merupakan cerminan dari program-program yang disusun oleh pemimpin utamanya dan gaya kepemimpinan sang pemimpin, biasanya terorganisasikan secara agak longgar.
2. Parpol doktriner, memiliki sejumlah program dan kegiatan konkrit sebagai penjabaran ideologi, pelaksanaannya diawasi secara ketat oleh aparat partai, pergantian kepemimpinan mengubah gaya kepemimpinan pada tingkat tertentu, dan partai ini terorganisasi sangat ketat.
3. Parpol kepentingan, dibentuk dan dikelola atas dasar kepentingan tertentu, seperti petani, buruh, etnis, agama, atau lingkungan hidup, namun tak mampu mengakomodasikan sejumlah kepentingan dalam masyarakat.

Menurut **Dalton** dan **Wattenberg**, partai politik setidaknya memiliki 4 (empat) fungsi. *Pertama*, rekrutmen kepemimpinan politik dan mencari pejabat

---

<sup>140</sup> A.A. Oka Mahendra dan Soekedy, *Sistem Multi Partai, Prospek Politik Pasca 2004*, Yayasan Pancur Siwah, Jakarta, Januari 2004, hlm.85.

<sup>141</sup> Veri Junaidi, *Anomali Keuangan Partai Politik, Pengaturan dan Praktek*, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta, November 2011, hlm.42-43.

<sup>142</sup> Koirudin, *Partai Politik dan Agenda Transisi Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Maret 2004, hlm.81-82.

pemerintahan. *Kedua*, pelatihan elit politik, partai politik melakukan pelatihan dan pembekalan terhadap elit yang prospek untuk mengisi jabatan-jabatan politik. *Ketiga*, pengartikulasian kepentingan politik, partai politik menyuarakan kepentingan-kepentingan pendukungnya melalui pilihan posisi dalam berbagai isu politik, *Terakhir*, pengagregasian kepentingan politik, aktivitas partai untuk menggabungkan dan menyeleksi tuntutan kepentingan dari berbagai kelompok sosial ke dalam alternatif-alternatif kebijakan atau program pemerintah.<sup>143</sup>

Sistem kepartaian berhubungan erat dengan stabilitas dan instabilitas pemerintahan. Hal ini terkait dengan kompatibilitas sistem kepartaian dengan sistem pemerintahan. Sistem dua partai sering disebut sebagai sistem kepartaian yang paling ideal untuk semua sistem pemerintahan, baik sistem presidensiil maupun sistem parlementarian. Sedangkan sistem multipartai hanya cocok pada sistem parlementarian.<sup>144</sup>

Kasus di Indonesia misalnya dengan jumlah partai yang banyak, tetapi tidak menunjukkan distingsi ideology yang jelas antar satu partai dengan partai lain, membuat partai-partai tersebut terlihat sama saja, barangkali hal ini yang membuat pemilu di Indonesia kerap diwarnai isu *money* politik, karena keringnya perikatan ide dan gagasan antar partai dengan konstituen, yang terjadi kemudian adalah praktik transaksi transaksional. Lebih berbahaya jika keberadaan partai hanya dilihat sebagai kendaraan untuk memperoleh kursi di lembaga-lembaga perwakilan.<sup>145</sup>

---

<sup>143</sup> Sigit Pamungkas, *Partai Politik, Teori dan Praktik di Indonesia*, Institute for Democracy and Welfarism, Yogyakarta, Januari 2012, hlm.17-18, dikutip dari Dalton dan Wattenberg.

<sup>144</sup> Sigit Pamungkas, *Op.cit.*, hlm.56.

<sup>145</sup> Hendry, *Op.cit.*, hlm.80.

Menurut **Jimly Asshiddiqie**, tujuan didirikannya partai politik adalah: <sup>146</sup>

1. Mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Menurut **Duverger**, pada umumnya perkembangan partai sejalan dengan perkembangan demokrasi, dalam hal perluasan hak pilih dari rakyat dan perluasan hak parlemen, maka semakin tumbuh kesadaran para anggotanya untuk membentuk kelompok antar mereka dan bersaing dalam pentas politik. <sup>147</sup>

Berdasarkan kemiripan fokus dan ciri-ciri khusus, **Krouwel** telah mengelompokkan beragam tipe partai politik ke dalam lima jenis dasar, yaitu (1) partai elit, caucus dan kader; (2) partai massa; (3) partai catch-all, elektoralis; (4) partai kartel; dan (5) partai firma bisnis. <sup>148</sup>

Sistem kepartaian berhubungan erat dengan stabilitas dan instabilitas pemerintahan. Hal ini terkait dengan kompatibilitas sistem kepartaian dengan sistem pemerintahan. Sistem dua partai sering disebut sebagai sistem kepartaian yang paling ideal untuk semua sistem pemerintahan, sedangkan sistem multipartai hanya cocok untuk sistem parlementarian. <sup>149</sup>

---

<sup>146</sup> Imam Mahdi, *Op.cit.*, hlm.212, dikutip dari Jimly Asshiddiqie.

<sup>147</sup> Imam Mahdi, *Op.cit.*, hlm.213, dikutip dari Duverger, Maurice, 1961, *Teori dan Praktek Tata Negara*, terjemahan Suwirjadi, Pustaka Rakyat, Jakarta..

<sup>148</sup> Sigit Pamungkas, *Op.cit.*, hlm.31, dikutip dari Krouwel, Andre, *Party Models*, 2006, dalam Richard S. Katz & William Crotty, *handbook of Party Politics*, sage Publications, Los Angles, hlm.250.

<sup>149</sup> *Ibid.*, hlm.56.



## **D. PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM DAN PEMERINTAH DAERAH**

### **1. Komisi Pemilihan Umum**

Posisi penyelenggara pemilu sangat penting, maka secara konstitusional eksistensinya diatur dalam UUD 1945. Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menyatakan bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Ketentuan ini dimaksud untuk memberi landasan hukum yang lebih kuat bagi pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat.<sup>150</sup>

Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggung jawab KPU sebagai penyelenggara pemilihan umum mencakup seluruh wilayah Indonesia dan menjalankan tugasnya secara berkesinambungan. Di samping itu, kewenangan KPU mempunyai kedudukan yang berjenjang, sehingga kewenangannya juga berbeda-beda, mulai dari tingkat pusat sampai daerah.<sup>151</sup>

Pada tingkat pusat disebut dengan Komisi Pemilihan Umum (KPU), di tingkat provinsi dinamakan Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) Provinsi dan ditingkat kabupaten/kota disebut Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) Kabupaten/Kota.

Sifat tetap menunjukkan bahwa KPU sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri menegaskan KPU dalam menyelenggarakan dan melaksanakan pemilihan umum bebas dari pengaruh pihak mana pun, sehingga KPU bebas dari intervensi, baik kekuasaan pemerintah, partai politik, maupun peserta pemilu lainnya. Begitu

---

<sup>150</sup> Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara Indonesia, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm.221.

<sup>151</sup> Sodikin, *Op.cit.*, hlm.53-54.

juga dalam hal mengambil keputusan dengan memberikan perlakuan yang sama dan tidak memihak kepada siapa pun.<sup>152</sup>

Tugas, wewenang dan kewajiban KPU Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan Pemilu Anggota Legislatif dengan tegas dijelaskan dalam Pasal 10 ayat (1) dan (4) Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011.<sup>153</sup>

Pasal 10:

- (1) Tugas dan wewenang KPU Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah meliputi
  - a. menjabarkan program dan melaksanakan anggaran serta menetapkan jadwal di kabupaten/kota;
  - b. melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan di kabupaten/kota berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - c. membentuk PPK, PPS, dan KPPS dalam wilayah kerjanya;
  - d. mengoordinasikan dan mengendalikan tahapan penyelenggaraan oleh PPK, PPS, dan KPPS dalam wilayah kerjanya;
  - e. menyampaikan daftar pemilih kepada KPU Provinsi;
  - f. memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan data Pemilu dan/atau pemilihan gubernur, bupati, dan walikota terakhir dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;
  - g. menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di PPK dengan membuat berita acara rekapitulasi suara dan sertifikat rekapitulasi suara;
  - h. melakukan dan mengumumkan rekapitulasi hasil penghitungan suara Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi di kabupaten/kota yang bersangkutan berdasarkan berita acara hasil rekapitulasi penghitungan suara di PPK;
  - i. membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat penghitungan suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu, Panwaslu Kabupaten/Kota, dan KPU Provinsi;
  - j. menerbitkan keputusan KPU Kabupaten/Kota untuk mengesahkan hasil Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan mengumumkannya;

---

<sup>152</sup> *Ibid.*, hlm.54.

<sup>153</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang *Penyelenggara Pemilihan Umum*, Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101, Oktober 2011, Pasal 10.

- k. mengumumkan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota terpilih sesuai dengan alokasi jumlah kursi setiap daerah pemilihan di kabupaten/kota yang bersangkutan dan membuat berita acaranya;
  - l. menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Panwaslu Kabupaten/Kota;
  - m. mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota PPK, anggota PPS, sekretaris KPU Kabupaten/Kota, dan pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu berdasarkan rekomendasi Panwaslu Kabupaten/Kota dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - n. menyelenggarakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU Kabupaten/Kota kepada masyarakat;
  - o. melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu; dan
  - p. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU, KPU Provinsi, dan/atau peraturan perundang-undangan.
- (4) KPU Kabupaten/Kota dalam Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota berkewajiban:
- a. melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan Pemilu dengan tepat waktu;
  - b. memperlakukan peserta Pemilu dan pasangan calon presiden dan wakil presiden, calon gubernur, bupati, dan walikota secara adil dan setara;
  - c. menyampaikan semua informasi penyelenggaraan Pemilu kepada masyarakat;
  - d. melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - e. menyampaikan laporan pertanggungjawaban semua kegiatan penyelenggaraan Pemilu kepada KPU melalui KPU Provinsi;
  - f. mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh KPU Kabupaten/Kota dan lembaga kearsipan Kabupaten/Kota berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh KPU dan ANRI;
  - g. mengelola barang inventaris KPU Kabupaten/Kota berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - h. menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan penyelenggaraan Pemilu kepada KPU dan KPU Provinsi serta menyampaikan tembusannya kepada Bawaslu;
  - i. membuat berita acara pada setiap rapat pleno KPU Kabupaten/Kota dan ditandatangani oleh ketua dan anggota KPU Kabupaten/Kota;

- j. menyampaikan data hasil pemilu dari tiap-tiap TPS pada tingkat kabupaten/kota kepada peserta pemilu paling lama 7 (tujuh) hari setelah rekapitulasi di kabupaten/kota;
- k. melaksanakan keputusan DKPP; dan
- l. melaksanakan kewajiban lain yang diberikan KPU, KPU Provinsi dan/atau peraturan perundang-undangan

Sebagaimana dijelaskan bahwa Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah lembaga yang bersifat tetap dan mandiri, bukan lembaga yang bersifat sementara (*ad hoc*) tetapi merupakan lembaga negara yang bersifat tetap dan berkesinambungan. KPU akan tetap terus ada dan tidak akan berubah selama masih ditetapkan dalam UUD 1945. Oleh karena itu, lembaga KPU itu akan tetap terus ada, tetapi personil anggota KPU itu sendiri yang berubah sesuai dengan masa aktif jabatannya yang ditetapkan melalui Undang-Undang. Masa aktif jabatannya adalah lima tahun sekali dan setelah itu akan diadakan pergantian.<sup>154</sup>

## **2. Badan Pengawas Pemilu**

Penyelenggara pemilu memiliki posisi strategis berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu dalam perjalanan politik di Indonesia, penyelenggara pemilu mempunyai dinamika sendiri.<sup>155</sup>

Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 menegaskan adanya wadah lain sebagai penyelenggara pemilu selain Komisi Pemilihan Umum, yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pada pemilu 2004 tidak mengenal lembaga pemilu yang bersifat independen. Melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, pengawas pemilu

---

<sup>154</sup> Sodikin, *Op.cit.*, hlm.78-79.

<sup>155</sup> Sodikin, *Op.cit.*, hlm.79.

dibentuk oleh KPU. Pemilu 2009 dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, pengawas pemilu yang kemudian disebut dengan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) bersifat tetap, tetapi bukan merupakan lembaga yang bersifat tetap. Pada tingkat kabupaten/kota, Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) bersifat (*ad hoc*). Melalui uji materi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 terhadap UUD 1945 kepada Mahkamah Konstitusi, barulah Bawaslu merupakan suatu lembaga yang bersifat tetap, mandiri dan nasional, meskipun pada tingkat kabupaten/kota bersifat *ad hoc*.<sup>156</sup>

Pasal 69<sup>157</sup>

- (1) Pengawasan penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri.
- (2) Bawaslu dan Bawaslu Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat tetap.
- (3) Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat *ad hoc*.

Tugas, wewenang dan kewajiban Panwaslu Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan Pemilu Anggota Legislatif dengan tegas dijelaskan dalam Pasal 77 dan 78 Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011.<sup>158</sup>

Pasal 77

- (1) Tugas dan wewenang Panwaslu Kabupaten/Kota adalah:
  - a. mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah kabupaten/kota yang meliputi:
    1. pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap;
    2. pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan pencalonan bupati/walikota;

---

<sup>156</sup> Sodikin, *Op.cit.*, hlm.51, dikutip dari Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, Fajar Media Press, Yogyakarta, 2011, hlm.42.

<sup>157</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011, *Op.cit.*, Pasal 69.

<sup>158</sup> *Ibid.*, Pasal 77-78.

3. proses penetapan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan calon bupati/walikota;
  4. penetapan calon bupati/walikota;
  5. pelaksanaan kampanye;
  6. pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
  7. pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu;
  8. mengendalikan pengawasan seluruh proses penghitungan suara;
  9. pergerakan surat suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
  10. proses rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota dari seluruh kecamatan;
  11. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; dan
  12. proses penetapan hasil Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan pemilihan bupati/walikota;
- b. menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu;
  - c. menyelesaikan temuan dan laporan sengketa penyelenggaraan Pemilu yang tidak mengandung unsur tindak pidana;
  - d. menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Kabupaten/Kota untuk ditindaklanjuti;
  - e. meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;
  - f. menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu oleh Penyelenggara Pemilu di tingkat kabupaten/kota;
  - g. mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang pengenaan sanksi kepada anggota KPU Kabupaten/Kota, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung;
  - h. mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu; dan
  - i. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dalam pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Panwaslu Kabupaten/Kota dapat:
- a. memberikan rekomendasi kepada KPU untuk menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif atas pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf g;
  - b. memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan dan laporan terhadap tindakan yang mengandung unsur tindak pidana Pemilu.

## Pasal 78

Panwaslu Kabupaten/Kota berkewajiban:

- a. bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
- b. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Panwaslu pada tingkatan di bawahnya;
- c. menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu;
- d. menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Bawaslu Provinsi sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan;
- e. menyampaikan temuan dan laporan kepada Bawaslu Provinsi berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilu di tingkat kabupaten/kota; dan
- f. melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, untuk menjamin suatu kualitas penyelenggaraan pemilu agar sesuai dengan asas-asas pemilu dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, diperlukan adanya suatu pengawasan. Dalam konteks ini, Badan Pengawas pemilu harus dikualifikasikan sebagai bagian dari komisi pemilihan umum yang bertugas menyelenggarakan pemilihan umum, juga melaksanakan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran.<sup>159</sup>

Pemilu 2014 dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum menempatkan Bawaslu sebagai lembaga negara yang bertugas menyelenggarakan pemilu dengan fungsi pengawasan.<sup>160</sup>

Bawaslu yang telah dibentuk melalui proses rekrutmen yang transparan dan independen berdasarkan undang-undang jelas memiliki peran besar untuk mengawal Pemilu yang demokratis, jujur dan adil. Persoalan utama sekarang ada pada Bawaslu itu sendiri, untuk mengelola kualitas diri, baik melalui proses

---

<sup>159</sup> Sodikin, *Op.cit.*, hlm.81.

<sup>160</sup> *Ibid.*, hlm.82.

perumusan dan pembuatan regulasi pengawasan, semangat sumber daya insaninya dan kemampuannya untuk menggali sekaligus menggairahkan potensi-potensi yang ada pada rakyat untuk menjadi pemilih yang kritis.<sup>161</sup>

Dengan posisinya yang strategis dalam tujuan mewujudkan Pemilu yang bersih, jujur dan adil, keberadaan lembaga pengawas Pemilu ini merupakan suatu institusi yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan selama berlangsungnya proses Pemilu.<sup>162</sup>

Secara umum, tugas badan dan panitia pengawas Pemilu adalah mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah kerja masing-masing, menerima laporan dugaan pelanggaran Pemilu, menyampaikan temuan dan laporan kepada penyelenggara Pemilu di level masing-masing untuk ditindaklanjuti, meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang serta beberapa tugas lainnya. Dalam menjalankan tugas pengawasan Pemilu, badan dan panitia pengawas Pemilu tersebut bekerja berdasarkan ketentuan undang-undang dan mengacu pada kode etik penyelenggara Pemilu. Dengan memedomani terhadap ketentuan perundang-undangan serta kode etik yang mengikatnya, diharapkan lembaga pengawas Pemilu terjaga integritas dan independensinya dalam menjamin kualitas penyelenggaraan Pemilu.<sup>163</sup>

---

<sup>161</sup> Nur Hidayat Sardini, *Op.cit.*, hlm.130-131.

<sup>162</sup> *Ibid.*, hlm.133.

<sup>163</sup> *Ibid.*, hlm.137-138.



### 3. Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah adalah penyelenggara pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.<sup>164</sup>

Pemerintah daerah bersama-sama DPRD mengatur (*regelling*) urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangannya. Pemerintah daerah mengurus (*bestuur*) urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangannya. Pemerintah daerah wajib menyebarluaskan Perda yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang telah diundangkan dalam Berita Daerah.<sup>165</sup>

Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dijelaskan dalam Pasal 1 angka 2 dan 3:<sup>166</sup>

3. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

---

<sup>164</sup> Dikutip dari [http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah\\_daerah\\_di\\_Indonesia](http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah_daerah_di_Indonesia), 24 Februari 2015.

<sup>165</sup> *Ibid.*

<sup>166</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Lembar Negara Republik Indonesia tahun 2014 Nomor 244, Jakarta, 2 Oktober 2014.

Pada Pemilu Legislatif Tahun 2014 yang lalu, Pemerintah Daerah memiliki kewajiban untuk berpartisipasi mensukseskan pemilu, hal tersebut tertuang dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang berisi:

- Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban:
- a. melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
  - b. meningkatkan kualitas kehidupan, masyarakat;
  - c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
  - d. mewujudkan keadilan dan pemerataan;
  - e. meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
  - f. menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
  - g. menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
  - h. mengembangkan sistem jaminan sosial;
  - i. menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
  - j. mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
  - k. melestarikan lingkungan hidup;
  - l. mengelola administrasi kependudukan;
  - m. melestarikan nilai sosial budaya;
  - n. membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
  - o. kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Sehingga jelas diperlukan keterlibatan Pemerintah Daerah, karena Pemerintah Daerah berkewajiban untuk mengembangkan kehidupan demokrasi.

## E. PENEGAKKAN HUKUM

### 1. Pengertian dan Efektifitas Penegakan Hukum

Tahap pembuatan hukum masih harus disusul oleh pelaksanaannya secara konkrit dalam kehidupan masyarakat sehari-hari. Inilah yang dimaksud dengan penegakan hukum itu.<sup>167</sup>

Dalam struktur kenegaraan modern, maka tugas penegakan hukum itu dijalankan oleh komponen eksekutif dan dilaksanakan oleh birokrasi dari eksekutif tersebut, sehingga sering disebut juga birokrasi penegak hukum.<sup>168</sup>

**Satjipto Rahardjo** berpendapat, sebaiknya kita mengajak publik untuk lebih cerdas dengan mengatakan, menegakkan hukum tidak sama dengan menerapkan undang-undang dan prosedur. Penegakan hukum adalah lebih daripada itu. Kualitas dan intensitas penegakan hukum dapat berbeda-beda.<sup>169</sup> Penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep yang abstrak itu. Penegakan hukum adalah usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan.<sup>170</sup>

Penegakan hukum menurut **Soerjono Soekanto** (1983) adalah: ‘... kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah/pandangan-pandangan menilai yang mantap dan mengejawantah dan sikap

---

<sup>167</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, Cetakan ke-V, 2000, hlm.181.

<sup>168</sup> *Ibid.*

<sup>169</sup> Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta, Agustus 2010, hlm.77.

<sup>170</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi..., Op.cit.*, hlm.291-292, dikutip dari Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum suatu Tinjauan Sosiologis*, Sinar Baru, Bandung, hlm.15.

tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.”<sup>171</sup>

Menurut **Jimly Asshiddiqie**, penegakan hukum (*law enforcement*) dalam arti luas mencakup kegiatan untuk melaksanakan dan menerapkan hukum serta melakukan tindakan hukum terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum, baik melalui prosedur peradilan maupun prosedur arbitrase dan mekanisme penyelesaian sengketa lainnya (*alternative disputes or conflicts resolution*).<sup>172</sup>

Penegakan hukum di dalam negara demokrasi mengikuti prinsip-prinsip yang inheren dari demokrasi tersebut, tanpa sedikitpun dikurangi. Karena dari prinsip dasar demokrasi itulah maka hukum yang baik dan responsif bisa dijalankan untuk menata masyarakat. Jika tidak, maka hukum akan menjadi alat kekuasaan dan mengikuti kemana arah nafsu kekuasaan bersandar.<sup>173</sup>

**Sarifuddin Sudding** berpendapat:<sup>174</sup>

Demokrasi dan penegakan hukum ibarat dua sisi keping mata uang yang tidak boleh dipisahkan. Sebab, ketiadaa salah satu dari keduanya dapat menyebabkan situasi ekstrem yang membuat kehidupan bernegara menjadi bukan hanya tidak sehat, tetapi sangat membahayakan. Demokrasi dalam arti kebebasan yang tanpa batas, dapat melahirkan situasi ekstrem berupa anarki. Sebaliknya, hukum yang tidak memberikan kesempatan kepada warga negara untuk berdaya sesungguhnya adalah tirani. Karena itu, demokrasi harus didisain seimbang dengan penegakan hukum, sehingga kebebasan individu dapat berjalan secara tertib dan tidak kontradiktif antara satu dengan yang lain.

Menurut **Muladi**, konsep penegakan hukum terdiri dari:<sup>175</sup>

---

<sup>171</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, Cetakan ke-11, April 2012, hlm.5.

<sup>172</sup> Sarifuddin Sudding, *Perselingkuhan Hukum & Politik dalam Negara Demokrasi*, Renggang Education dan Republik Institute, Yogyakarta, Februari 2014, hlm.139.

<sup>173</sup> *Ibid.*, hlm.68.

<sup>174</sup> *Ibid.*, dikutip dari Andi Mapetahang Fatwa, *Penegakan Hukum dan Demokratisasi Menuju NKRI yang Bermartabat*, lihat di hukum.kompasiana.com, 9 Juli 2012.

1. Konsep penegakan hukum yang bersifat total (*total enforcement concept*) yang menuntut agar semua nilai yang ada di belakang norma hukum tersebut ditegakkan tanpa kecuali.
2. Yang bersifat penuh (*full enforcement concept*) yang menyadari bahwa konsep total perlu dibatasi dengan hukum acara dan sebagainya demi perlindungan kepentingan individual.
3. Konsep penegakan hukum aktual (*actual enforcement concept*) yang muncul setelah diyakini adanya diskresi dalam penegakan hukum karena keterbatasan-keterbatasan, baik yang berkaitan dengan sarana prasarana, kualitas sumber daya manusianya, kualitas perundang-undangannya dan kurangnya peran serta masyarakat.

Penegakan hukum adalah sebuah tugas. Tugas yang diemban oleh aparat penegak hukum. Dan karena tugas, maka seperti dikatakan **Kant**, merupakan “kewajiban kategoris”, “kewajiban mutlak”. Disini tidak mengenal istilah, “dengan syarat”. Tugas adalah tugas, wajib dilaksanakan.<sup>176</sup>

Jika hakikatnya penegak hukum itu mewujudkan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang memuat keadilan dan kebenaran, maka penegakan hukum bukan hanya menjadi tugas dari para penegak hukum yang sudah dikenal secara konvensional. Akan tetapi, menjadi tugas dari setiap orang. “*De rechtshandhavingstaak kan niets op de schouders van de politie worden gelegd. Handhaving is een taak van vele rechtssubjecten in samenleving*”,<sup>177</sup> (tugas penegakan hukum tidak hanya diletakkan di pundak polisi. Penegakan hukum adalah tugas dari semua subjek hukum dalam masyarakat). Meskipun demikian, dalam kaitannya dengan hukum publik, **J.B.J.M. ten Berge** mengatakan bahwa pihak pemerintahanlah yang paling bertanggungjawab melakukan penegakan

---

<sup>175</sup> HM Wahyudin Husein dan H. Hufon *Hukum, Politik & Kepentingan*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, 2008, hlm.212, dikutip dari Muladi.

<sup>176</sup> Bernard L. Tanya, *Penegakan Hukum dalam Terang Etika*, Genta Publishing, Yogyakarta, September 2011, hlm.25

<sup>177</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi...*, *Op.cit.*, hlm.292, dikutip dari J.B.J.M. ten Berge, *Bescherming Tegen Overheid*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1995, hlm.377.

hukum, “*De overheid is primair verantwoordelijk voor de handhaving van publiekrecht*”.<sup>178</sup>

Dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan penegakan hukum itu merupakan upaya yang dilakukan untuk menjadikan hukum, baik dalam arti formil yang sempit maupun dalam arti materil yang luas, sebagai pedoman perilaku dalam setiap perbuatan hukum, baik oleh para subjek hukum yang bersangkutan maupun oleh aparaturnya penegak hukum yang resmi diberi tugas dan kewenangan oleh undang-undang untuk menjamin berfungsinya norma-norma hukum yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.<sup>179</sup>

Menurut **Hikmahanto Juwana**, sekurang-kurangnya ada lima alasan mengapa hukum di Indonesia sulit ditegakkan; *Pertama*, aparat penegak hukum terkena sangkaan dan dakwaan korupsi atau suap. *Kedua*, mafia peradilan marak dituduhkan. *Ketiga*, hukum seolah dapat dimainkan, dipelintirkan, bahkan hanya berpihak kepada mereka yang memiliki status sosial yang tinggi. *Keempat*, penegakan hukum lemah dan telah kehilangan kepercayaan masyarakat. *Kelima*, masyarakat apatis, mencemooh dan melakukan proses peradilan jalanan.<sup>180</sup>

Sejalan dengan pendapat Hikmahanto di atas, **Munir Fuady** (2003) mengutarakan enam penyebab tidak terlaksananya penegak hukum oleh catur-wangsa penegak hukum adalah sebagai berikut:<sup>181</sup>

- (1) Rendahnya kualitas hakim, jaksa, polisi, dan advokat;
- (2) Tidak diindahkannya prinsip *the right man in the right place*;
- (3) Rendahnya komitmen aparat penegak hukum terhadap penegakan hukum;

---

<sup>178</sup> *Ibid.*, hlm.292-293, dikutip dari J.B.J.M. ten Berge, *Op.cit.*, hlm.371.

<sup>179</sup> Sarifuddin Sudding, *Op.cit.*, hlm.139.

<sup>180</sup> HM Wahyudin Husein dan H. Hufon, *Op.cit.*, hlm.212-213, dikutip dari Hikmahanto Juwana, Dies Natalis ke-56 UI, 2006.

<sup>181</sup> HM Wahyudin Husein dan H. Hufon, *Op.cit.*, hlm.212-213, dikutip dari Munir Fuady, 2003.

- (4) Tidak adanya mekanisme penegakan hukum yang baik dan modern;
- (5) Kuatnya pengaruh intervensi politik dan kekuasaan ke dalam caturwangsa, terutama ke badan kepolisian, kejaksaan dan kehakiman;
- (6) Adanya *organized crime* antar anggota caturwangsa berupa mafia peradilan.

Dalam suatu penelitian sosiologi hukum, **Soerjono Soekanto**, menemukan lima faktor yang menentukan efektifitas penegakan hukum, faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut:<sup>182</sup>

1. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang)
 

Dalam arti materiel adalah peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh Penguasa Pusat maupun Daerah yang sah. Beberapa asas, supaya undang-undang tersebut mencapai tujuannya, sehingga efektif, antara lain:

  - a. Undang-undang tidak berlaku surut.
  - b. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.
  - c. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum, apabila pembuatnya sama.
  - d. Undang-undang yang berlaku belakangan, membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu.
  - e. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.
  - f. Undang-undang merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan materiel bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestarian ataupun pembaharuan (inovasi).
2. Faktor penegak hukum,
 

Yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum, mencakup mereka yang secara langsung dan secara tidak langsung berkecimpung di bidang penegakan hukum.
3. Faktor sarana dan fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
 

Antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Bahwa sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting di dalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, tidak akan mungkin penegak hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
 

Penegakan hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Oleh karena itu, dipandang dari sudut tertentu, maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut.

---

<sup>182</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor...*, *Op.cit.*, hlm.8-60.

5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.  
Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari).

Satu hal penting yang perlu digarisbawahi dari hasil penelitian Soerjono Soekanto tersebut adalah pemberian teladan kepatuhan hukum oleh aparat penegak hukum. Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya, karena merupakan esensi dari penegakan hukum serta juga merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum. Pada tulisan lain, **Soerjono Soekanto** mengatakan bahwa agar hukum dapat berfungsi dengan baik diperlukan keserasian dalam hubungan antara empat faktor, yakni:<sup>183</sup>

1. Hukum atau peraturan itu sendiri. Kemungkinan adalah bahwa terjadi ketidakcocokan dalam peraturan perundang-undangan mengenai bidang kehidupan tertentu. Kemungkinan lainnya adalah ketidakcocokan antara peraturan perundang-undangan dengan hukum tidak tertulis atau hukum kebiasaan. Kadangkala ada ketidakserasian antara hukum tercatat dengan hukum kebiasaan, dan seterusnya.
2. Mentalitas petugas yang menegakkan hukum. Penegak hukum antara lain mencakup hakim, polisi, jaksa, pembela, petugas masyarakat, dan seterusnya. Apabila peraturan perundang-undangan sudah baik, akan tetapi mental penegak hukum kurang baik, maka akan terjadi gangguan pada sistem penegakan hukum.
3. Fasilitas yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan hukum kalau peraturan perundang-undangan sudah baik dan juga mentalitas penegaknya baik, akan tetapi fasilitas kurang memadai (dalam ukuran tertentu), maka penegakan hukum tidak akan berjalan dengan semestinya.
4. Kesadaran hukum, kepatuhan hukum dan perilaku warga masyarakat.

---

<sup>183</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi..., Op.cit.*, hlm.293, dikutip dari Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Binacipta, Jakarta, 1983, hlm.13.



**Satjipto Rahardjo** mengemukakan bahwa agar hukum berjalan atau dapat berperan dengan baik dalam kehidupan masyarakat, maka harus dapat diperhatikan hal-hal sebagai berikut: <sup>184</sup>

1. Mengenal problem yang dihadapi sebaik-baiknya. Terutama di dalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut;
2. Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Hal ini penting dalam hal *social engineering* itu hendak diterapkan pada masyarakat dengan sektor-sektor kehidupan majemuk seperti; tradisional, modern dan perencanaan. Pada tahap ini ditentukan nilai-nilai dari sektor mana yang dipilih;
3. Membuat hipotesa-hipotesa dan memilih mana yang paling layak untuk bisa dilaksanakan;
4. Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.

**J.B.J.M. ten Berge** menyebutkan beberapa aspek yang harus diperhatikan atau dipertimbangkan dalam rangka penegakan hukum, yaitu: <sup>185</sup>

- a. suatu peraturan harus sedikit mungkin membiarkan ruang bagi perbedaan interpretasi.
- b. Ketentuan perkecualian harus dibatasi secara minimal.
- c. Peraturan harus sebanyak mungkin diarahkan pada kenyataan yang secara objektif dapat ditentukan.
- d. Peraturan harus dapat dilaksanakan oleh mereka yang terkena peraturan itu dan mereka yang dibebani dengan (tugas) penegak (hukum).

Faktor penegak hukum menempati titik sentral. Hal itu disebabkan, oleh karena undang-undang disusun oleh penegak hukum, penerapannya dilaksanakan oleh penegak hukum dan penegak hukum dianggap sebagai golongan panutan hukum oleh masyarakat luas. <sup>186</sup>

---

<sup>184</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm.144, dikutip dari Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, *Op.cit.*, hlm.208.

<sup>185</sup> *Ibid.*, hlm.145, dikutip dari J.B.J.M. ten Berge, *Op.cit.*, hlm.376.

<sup>186</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor...*, *Op.cit.*, hlm.69.

## 2. Penegakan Hukum dan Sanksi Pemilu

Menurut **P. Nicolai** dan kawan-kawan, sarana penegakan Hukum Administrasi Negara berisi; <sup>187</sup> (1) pengawasan bahwa organ pemerintahan dapat melaksanakan ketaatan pada atau berdasarkan undang-undang yang ditetapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap keputusan yang meletakkan kewajiban kepada individu, dan (2) penerapan kewenangan sanksi pemerintah. Apa yang dikemukakan Nicolai, hampir senada dengan **ten Berge**, seperti yang dikutip Philipus M. Hadjon, yang menyebutkan bahwa instrumen penegakan Hukum Administrasi Negara meliputi pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan. <sup>188</sup>

**Paulus E. Lotulung** mengemukakan beberapa macam pengawasan dalam Hukum Administrasi Negara, yaitu: <sup>189</sup>

- a. Ditinjau dari segi kedudukan dari badan/organ yang melaksanakan kontrol itu terhadap badan/organ yang dikontrol:
  - i. Kontrol intern, pengawasan itu dilakukan oleh badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri.
  - ii. Kontrol ekstern, pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris/struktural berada di luar pemerintah.
- b. Ditinjau dari segi waktu dilaksanakannya:
  - i. Kontrol a-priori, bilamana pengawasan itu dilaksanakan sebelum dikeluarkannya keputusan pemerintah.
  - ii. Kontrol a-posteriori, bilamana pengawasan itu baru dilaksanakan sesudah dikeluarkannya keputusan pemerintah.
- c. Ditinjau dari segi objek yang diawasi:

---

<sup>187</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi..., Op.cit.*, hlm.296, dikutip dari P. Nicolai, et., al. *Bestuursrecht*, Amsterdam, 1994, hlm.469.

<sup>188</sup> *Ibid.*, dikutip dari Philipus M. Hadjon, *Penegakan Hukum Administrasi dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, tulisan dalam buku, *Butir-butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak*, B. Arief Sidarta, et., al., (Editors), Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, lm.337.

<sup>189</sup> *Ibid.*, dikutip dari Paulus E. Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm.xv-xviii.

- i. Kontrol dari segi hukum (*rechtmatigheid*), untuk menilai segi-segi atau pertimbangan yang bersifat hukumnya saja (segi legalitas) yaitu segi *rechtmatigheid* dari perbuatan pemerintahan.
- ii. Kontrol dari segi kemanfaatan (*doelmatigheid*), untuk menilai benar tidaknya perbuatan pemerintah itu dari segi atau pertimbangan kemanfaatannya.

Telah disebutkan bahwa sarana penegakan hukum itu di samping pengawasan adalah sanksi. Sanksi merupakan bagian penting dalam setiap peraturan perundang-undangan, bahkan **J.B.J.M. ten Berge** menyebutkan bahwa sanksi merupakan inti dari penegakan Hukum Administrasi Negara.<sup>190</sup> Sanksi biasanya diletakkan pada bagian akhir setiap peraturan; *in cauda venenum* (secara bahasa berarti di ujung terdapat racun), artinya diujung kaidah hukum terdapat sanksi. Sanksi diperlukan untuk menjamin penegakan Hukum Administrasi Negara.<sup>191</sup>

Menurut **Philipus M. Hadjon**, pada umumnya tidak ada gunanya memasukkan kewajiban-kewajiban dan larangan-larangan bagi para warga di dalam peraturan perundang-undangan tata usaha negara, manakala aturan-aturan tingkah laku itu tidak dapat dipaksakan oleh tata usaha negara.<sup>192</sup> Salah satu instrumen untuk memaksakan tingkah laku para warga ini adalah dengan sanksi. Oleh karena itu, sanksi sering merupakan bagian yang melekat pada norma hukum tertentu.<sup>193</sup>

Dalam Hukum Administrasi Negara, penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, dimana kewenangan ini berasal

---

<sup>190</sup> *Ibid.*, hlm.298, dikutip dari J.B.J.M. ten Berge, *Op.cit.*, hlm.390.

<sup>191</sup> *Ibid.*, dikutip dari P. Nicolai, et. al., *Op.cit.*, hlm.467.

<sup>192</sup> *Ibid.*, dikutip dari Philipus M. Hadjon, et. al., *Op.cit.*, hlm.245.

<sup>193</sup> *Ibid.*

dari aturan Hukum Administrasi Negara tertulis dan tidak tertulis.<sup>194</sup> Pada umumnya, memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menetapkan norma-norma Hukum Administrasi Negara tertentu, diiringi pula dengan memberikan kewenangan untuk menegakkan norma-norma itu melalui penerapan sanksi bagi mereka yang melanggar norma-norma Hukum Administrasi Negara tersebut.<sup>195</sup>

**J.J. Oosternbrink** mengatakan bahwa, "*Administratief sancties zijn dus sancties, die voortspruiten uit de relatie overheid-onderdaan en die zonder tussenkomst van derden en met name zonder rechterlijke machtiging rechtstreeks door de administratie zelf unnen worden opgelegd*"<sup>196</sup> (sanksi administrasi adalah sanksi yang muncul dari hubungan antara pemerintah-warga negara dan yang dilaksanakan tanpa perantara pihak ketiga, yaitu tanpa perantara kekuasaan peradilan, tetapi dapat secara langsung dilaksanakan oleh administrasi sendiri). "*Indien een burger nalatig blijft een verplichting, voortvloeiende uit een administratiefrechtelijke rechtsbetrekking, na te komen, kan de wederpartij (dat is de administratie) zoder rechterlijke tussenkomst administratiefrechtelijke sanctie maatregelen nemen*"<sup>197</sup> (ketika warga negara melalaikan kewajiban yang timbul dalam hubungan hukum administrasi, maka pihak lawan {yaitu pemerintah} dapat mengenakan sanksi tanpa perantaraan hakim).

Perkataan 'tanpa perantaraan hakim' tersebut perlu digarisbawahi, dalam arti bahwa penerapan sanksi administrasi itu pada dasarnya (*in beginsel*) tanpa perantara hakim, namun dalam beberapa hal ada pula sanksi administrasi yang

---

<sup>194</sup> *Ibid.*, dikutip dari P. de Haan, et. al., *Op. cit.*, hlm.96

<sup>195</sup> *Ibid.*

<sup>196</sup> *Ibid.*, hlm.299, dikutip dari J.J. Oosternbrink, *Administratief Santies*, Uitgeverij Vuga nv., 's-Gravenhage, tt., hlm.8.

<sup>197</sup> *Ibid.*, dikutip dari A.D. Belinfante, *Kort Begrip van het Administratief Recht*, Samsom Uitgeverij, Alphen aan den Rijn, 1985, hlm.96.

harus melalui proses peradilan. Oleh karena itu “...*Niet alleen sanctie, die door het bestuur zelf worden toegepast, gehanteerd, maar eveneens sancties, die bijvoorbeeld door administratieve rechters of administratieve beroepsinstanties worden opgelged*”<sup>198</sup> (tidak hanya sanksi yang diterapkan oleh pemerintah sendiri, tetapi juga sanksi yang dibebankan oleh hakim administrasi atau instansi banding administrasi).

Ditinjau dari segi sasarannya, dalam Hukum Administrasi Negara dikenal dua jenis sanksi, yaitu:<sup>199</sup>

1. Sanksi reparatoir (*reparatoire sancties*), sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula atau menempatkan pada situasi yang sesuai dengan hukum (*legale situatie*), dengan kata lain, mengembalikan pada situasi semula sebelum terjadinya pelanggaran. Contohnya adalah paksaan pemerintah (*bestuursdwang*) dan pengenaan uang paksa (*dwangsom*).
2. Sanksi punitif (*punitieve sancties*), sanksi yang semata-mata ditujukan untuk memberikan hukuman (*straffen*) pada seseorang. Contohnya adalah pengenaan denda administrasi (*bestuursboete*).

Seiring dengan luasnya ruang lingkup dan keragaman bidang urusan pemerintahan yang masing-masing bidang itu diatur dengan peraturan tersendiri, macam dan jenis sanksi dalam rangka penegakan peraturan itu menjadi beragam. Pada umumnya macam-macam dan jenis sanksi itu dicantumkan dan ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan bidang administrasi tertentu.

Secara umum dikenal beberapa macam sanksi dalam hukum administrasi, yaitu:<sup>200</sup>

- a. Paksaan Pemerintahan (*bestuursdwang*).
- b. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan (izin, subsidi, pembayaran)

---

<sup>198</sup> *Ibid.*, hlm.299, dikutip dari J.J. Oosternbrink, *Op.cit.*, hlm.9.

<sup>199</sup> *Ibid.*, hlm.300-301, dikutip dari P. Nicolai, et. al., *Op.cit.*, hlm.477.

<sup>200</sup> *Ibid.*, hlm.303.

c. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*).

d. Pengenaan denda administratif (*administratieve boete*).

Paksaan Pemerintahan (*bestuursdwang*) diartikan sebagai tindakan nyata yang dilakukan oleh organ pemerintah atau atas nama pemerintah untuk memindahkan, mengosongkan, menghalang-halangi, memperbaiki pada keadaan semula apa yang telah dilakukan atau sedang dilakukan yang bertentangan dengan kewajiban-kewajiban yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>201</sup>

Dalam kasus pemberian izin, pemerintah daerah dapat menarik kembali atau mencabut keputusan tersebut sebagai suatu bentuk sanksi, jika pemegang izin telah memberikan informasi yang tidak benar atau tidak lengkap.<sup>202</sup>

Pengenaan uang paksa (*dwangsom*) biasanya ditempatkan sebagai alternatif ketika paksaan pemerintah tidak memungkinkan untuk diterapkan, atau paksaan pemerintah jika dilaksanakan ternyata – berdasarkan estimasi – menimbulkan biaya yang sangat besar dan tidak seimbang dengan pelanggaran yang terjadi.<sup>203</sup>

Sanksi administrasi yang berbentuk denda administrasi (*administratieve boete*) atau disebut pula denda pemerintahan (*bestuursboete*) dapat dijelaskan sebagai pembebanan kewajiban yang dilakukan oleh pemerintah (terhadap seseorang) untuk membayar sejumlah (uang) sebagai hukuman karena melanggar peraturan.<sup>204</sup>

Pelanggaran administrasi adalah pelanggaran terhadap mekanisme, tahapan, syarat dan hal lain, yang tidak diancam dengan sanksi pidana. Dalam

---

<sup>201</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, *Op. cit.*, hlm.151

<sup>202</sup> *Ibid.*, hlm.156, dikutip dari C.J.N. Versteden, *Inleiding Algemeen Bestuursrecht*, Samson H.D., Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1984, hlm. 219.

<sup>203</sup> *Ibid.*

<sup>204</sup> *Ibid.*, hlm.157.

pemilu untuk memilih anggota legislatif, ketentuan Pasal 253 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 ini memberikan pengertian yang jelas apabila dibandingkan dengan Undang-Undang sebelumnya untuk mengatur pemilu. Selanjutnya sebagai upaya penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu Pasal 254 sampai 256 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 menyatakan sebagai berikut:<sup>205</sup>

Pasal 254:

- (1) Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota membuat rekomendasi atas hasil kajiannya sebagaimana dimaksud pada Pasal 249 ayat (5) terkait pelanggaran administrasi Pemilu.
- (2) KPU, KPU Provinsi, KPU Kabuapten/Kota wajib menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) KPU, KPU Provinsi, KPU Kabuapten/Kota menyelesaikan pelanggaran administrasi Pemilu berdasarkan rekomendasi Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya.

Pasal 255:

- (1) KPU, KPU Provinsi, KPU Kabuapten/Kota memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi sebagaimana dimaksud pada Pasal 254 ayat (2) paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya rekomendasi Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilu diatur dalam Peraturan KPU.

Pasal 256:

Dalam hal KPU, KPU Provinsi, KPU Kabuapten/Kota, PPK, PPS atau Peserta Pemilu tidak menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 255, Bawaslu memberikan sanksi peringatan lisan atau peringatan tertulis.

---

<sup>205</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang *Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD*, Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117, Mei 2012, Pasal 254-256.

**BAB III**  
**PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PELANGGARAN**  
**PEMASANGAN ALAT PERAGA KAMPANYE PEMILU LEGISLATIF**  
**TAHUN 2014 DI KOTA YOGYAKARTA**

**A. GAMBARAN UMUM TENTANG PERATURAN WALIKOTA NOMOR 67  
TAHUN 2013 TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN WALIKOTA  
NOMOR 21 TAHUN 2013 TENTANG PEMASANGAN ALAT PERAGA  
KAMPANYE PEMILU DPR, DPD DAN DPRD TAHUN 2014 DI KOTA  
YOGYAKARTA**

Dalam penyusunan Peraturan Walikota tentang Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilu, selain melibatkan KPU Kota Yogyakarta dan Panwaslu Kota Yogyakarta, Pemerintah Kota Yogyakarta yang dalam hal ini diwakili oleh Bagian Hukum Sekretariat Kota Yogyakarta dan Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta juga melibatkan Kepolisian Resor Kota Yogyakarta dan Ketua Partai se-Kota Yogyakarta.

Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Nomor 21 Tahun 2013 tentang Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilu DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 di Kota Yogyakarta berpedoman pada Peraturan Perundang-Undangan dari berbagai tingkatan, mulai dari Undang-Undang hingga Peraturan Walikota.

Beberapa Undang-Undang yang akan sedikit dibahas dalam tulisan ini adalah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101, Tambahan Lembaran



Negara Republik Indonesia Nomor 5246); dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5316).<sup>206</sup>

Sedangkan Peraturan yang berkaitan langsung adalah Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>207</sup>

Khusus untuk Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah ada beberapa yang isinya menjadi pertimbangan dalam proses pembuatan Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2013, antara lain; Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta Nomor 1 Tahun 1992 tentang Yogyakarta Berhati Nyaman (Lembaran Daerah Tahun 1992 Nomor 37 Seri D); Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta Nomor 8 Tahun 1998 tentang Izin Penyelenggaraan Reklame (Lembaran Daerah Tahun 1998 Nomor 1 Seri C); Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2010 tentang Masterplan Reklame Dan Alat Peraga di Kota Yogyakarta; dan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 76 Tahun 2011 tentang Izin

---

<sup>206</sup> Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Nomor 21 Tahun 2013 tentang Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilu DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 di Kota Yogyakarta, pada bagian Dasar Hukum (konsederan mengingat).

<sup>207</sup> *Ibid.*

Penyelenggaraan Alat Peraga Menyerupai Reklame Yang Bertujuan Non Komersial.

208

Di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, belum diatur secara terperinci mengenai Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilu DPR, DPD dan DPRD. Pada Pasal 77 menjelaskan Kampanye Pemilu, Pasal 82 menjelaskan Metode Kampanye, dan Pasal 102 menjelaskan Pemasangan Alat Peraga kampanye

Pasal 77 berisi, Kampanye Pemilu merupakan bagian dari pendidikan politik masyarakat dan dilaksanakan secara tanggung jawab. Sedangkan Pasal 82 menjelaskan; Kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77 dapat dilakukan melalui: pertemuan terbatas; pertemuan tatap muka; penyebaran bahan kampanye pemilu kepada umum; pemasangan alat peraga di tempat umum; iklan media massa cetak dan media massa elektronik; rapat umum; dan kegiatan lain yang tidak melanggar larangan kampanye pemilu dan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>209</sup>

Pasal 102 berisi:<sup>210</sup>

- (1) KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan PPLN berkoordinasi dengan Pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, kecamatan, desa atau nama lain/kelurahan, dan kantor perwakilan Republik Indonesia menetapkan lokasi pemasangan alat peraga untuk keperluan Kampanye Pemilu.
- (2) Pemasangan alat peraga Kampanye Pemilu oleh pelaksanaan Kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan mempertimbangkan etika, estetika, kebersihan, dan keindahan kota atau kawasan setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>208</sup> *Ibid.*

<sup>209</sup> Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 77 dan 82.

<sup>210</sup> *Ibid.*, Pasal 102.

- (3) Pemasangan alat peraga Kampanye Pemilu pada tempat yang menjadi milik perseorangan atau badan swasta harus dengan izin pemilik tempat tersebut.
- (4) Alat peraga Kampanye Pemilu harus sudah dibersihkan oleh Peserta Pemilu paling lambat 1 (satu) hari sebelum hari pemungutan suara.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemasangan dan pembersihan alat peraga Kampanye Pemilu diatur dalam Peraturan KPU.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah lebih menjabarkan apa yang sudah tercantum pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Perihal pemasangan alat peraga kampanye tercantum dalam Pasal 17 Peraturan KPU No.15 Tahun 2013, berbunyi sebagai berikut:<sup>211</sup>

- (1) Kampanye Pemilu dalam bentuk pemasangan alat peraga di tempat umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf d, diatur sebagai berikut:
  - a. alat peraga kampanye tidak ditempatkan pada tempat ibadah, rumah sakit atau tempat-tempat pelayanan kesehatan, gedung milik pemerintah, lembaga pendidikan (gedung dan sekolah), jalan-jalan protokol, jalan bebas hambatan, sarana dan prasarana publik, taman dan pepohonan;
  - b. Peserta Pemilu dapat memasang alat peraga kampanye luar ruangan dengan ketentuan:
    1. Baliho atau papan reklame (*billboard*) hanya diperuntukan bagi Partai Politik 1 (satu) unit untuk 1 (satu) desa/kelurahan atau nama lainnya memuat informasi nomor dan tanda gambar Partai Politik dan/atau visi, misi, program, jargon, foto pengurus Partai Politik yang bukan Calon Anggota DPR dan DPRD;
    2. Calon anggota DPD dapat memasang baliho atau papan reklame (*billboard*) 1 (satu) unit untuk 1 (satu) desa/kelurahan atau nama lainnya;

---

<sup>211</sup> Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 17.

3. bendera dan umbul-umbul hanya dapat dipasang oleh Partai Politik dan calon anggota DPD pada zona atau wilayah yang ditetapkan oleh KPU, KPU/KIP Provinsi, dan atau KPU/KIP Kabupaten/Kota bersama Pemerintah Daerah.
  4. Spanduk dapat dipasang oleh Partai Politik dan Calon Anggota DPR, DPD dan DPRD dengan ukuran maksimal 1,5 x 7m hanya 1 (satu) unit pada 1 (satu) zona atau wilayah yang ditetapkan oleh KPU, KPU/KIP Provinsi, dan atau KPU/KIP Kabupaten/Kota bersama Pemerintah Daerah.
  5. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada angka 1, angka 2, angka 3 dan angka 4 berlaku 1 (satu) bulan setelah Peraturan ini diundangkan.
- c. KPU, KPU/KIP Provinsi, KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan PPLN berkoordinasi dengan Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, Kecamatan, Desa/Kelurahan, dan Kantor Perwakilan Republik Indonesia untuk menetapkan lokasi pemasangan alat peraga untuk keperluan kampanye pemilu;
  - d. Penetapan sebagaimana dimaksud pada huruf c memuat lokasi dan penyediaan media pemasangan alat peraga kampanye yang dilakukan oleh KPU, KPU/KIP Provinsi, dan atau KPU/KIP Kabupaten/Kota;
  - e. Pemasangan alat peraga oleh Peserta Pemilu baik partai politik, calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan/atau DPRD Kabupaten/Kota atau calon anggota DPD hanya diperkenankan dilakukan dalam media pemasangan alat peraga yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud huruf d.
- (2) Peserta Pemilu wajib membersihkan alat peraga kampanye paling lambat 1 (satu) hari sebelum hari/tanggal pemungutan suara.
  - (3) KPU, KPU/KIP Provinsi, dan atau KPU/KIP Kabupaten/Kota berwenang memerintahkan Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf a dan ayat (2) untuk mencabut atau memindahkan alat peraga tersebut.
  - (4) Dalam hal Peserta Pemilu tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah Daerah setempat dan aparat keamanan berdasarkan rekomendasi Bawaslu, Bawaslu Provinsi atau Panwaslu Kabupaten/Kota berwenang mencabut atau memindahkan alat peraga kampanye dengan memberitahukan terlebih dahulu kepada Peserta Pemilu tersebut.

Agar dapat memahami lebih jelas, penulis akan terlebih dahulu menjabarkan Peraturan Walikota Nomor 21 Tahun 2013 tentang Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilu DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 di Kota Yogyakarta. Antara lain BAB II yang mengatur Jenis Alat Peraga Kampanye, BAB III Izin Pemasangan Alat

Peraga Kampanye, BAB IV Larangan dan Teknis Pemasangan Alat Peraga Kampanye, dan BAB V Penertiban dan Pembersihan Alat Peraga Kampanye.

Di dalam Pasal 2, jenis alat peraga kampanye yang boleh dipasang adalah : billboard/cahaya, baliho vertikal, spanduk, umbul-umbul, rontek/vertical banner, bendera, tempelan dan selebaran, balon udara, berjalan pada kendaraan bermotor dan tidak bermotor.<sup>212</sup>

Pemberian izin pemasangan alat peraga kampanye dilaksanakan oleh Dinas Pajak Daerah dan Pengelolaan Keuangan (DPDPK).<sup>213</sup> Sedangkan dalam Pasal 3, menjelaskan mengenai izin pemasangan alat peraga kampanye, yang berisi: *Pertama*, pemasangan alat peraga kampanye tidak dipungut Pajak Reklame. *Kedua*, setiap peserta Pemilu selama masa kampanye dapat memasang alat-alat peraga kampanye di Kota Yogyakarta. *Ketiga*, pemasangan alat-alat peraga kampanye sebagaimana dimaksud pada syarat kedua wajib memiliki izin kecuali jenis alat peraga tempelan, selebaran dan jenis alat peraga berjalan pada kendaraan bermotor dan tidak bermotor. *Keempat*, alat-alat peraga kampanye yang berupa billboard/cahaya, baliho, spanduk, umbul-umbul, rontek/vertical banner wajib dipasang/ditempel sticker izin.<sup>214</sup>

Lalu bagaimana caranya jika ingin mendaftarkan alat peraga kampanye yang ingin di pasang? *Pertama*, Calon pemasang mengisi formulir permohonan izin pemasangan alat peraga kampanye, dengan melampirkan foto copy identitas diri (Kartu Tanda Penduduk/ Surat Ijin Mengemudi/ lainnya) sebelum memasang alat peraga kampanye. *Kedua*, Formulir permohonan sebagaimana dimaksud, diajukan oleh

---

<sup>212</sup> Peraturan Walikota Nomor 21 Tahun 2013 tentang Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilu DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 di Kota Yogyakarta, Pasal 2, dengan pembatasan ukuran maksimal: Billboard/cahaya 4 m x 8 m; Baliho vertikal 3 m x tinggi 4 m; Spanduk tinggi 1 m x panjang 8 m; Umbul-umbul lebar 1 m x tinggi 7 m; Rontek/vertical banner lebar 1 m x tinggi 3 m.

<sup>213</sup> *Ibid.*, Pasal 4.

<sup>214</sup> *Ibid.*, Pasal 3.

pengurus Partai Politik/pelaksana kampanye yang telah ditetapkan oleh pimpinan Partai Politik dan telah terdaftar di KPU Kota serta calon anggota DPD yang telah ditetapkan oleh KPU. Formulir permohonan izin pemasangan alat peraga kampanye dan naskah Surat Izin Pemasangan Alat Peraga Kampanye sebagaimana tersebut dalam Lampiran I dan II Peraturan Walikota Nomor 21 Tahun 2013.<sup>215</sup>

Pemasangan alat peraga kampanye juga diatur jangka waktu izinnya. Untuk billboard/cahaya 2 (dua) bulan; namun untuk alat peraga lainnya seperti baliho, spanduk, umbul-umbul, rontek/vertikal banner, bendera dan balon udara hanya 1 (satu) bulan. Apabila pemegang izin bermaksud memperpanjang waktu pemasangan alat peraga kampanye tersebut, selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sebelum berakhirnya izin, pemasang wajib mengajukan perpanjangan. Perpanjangan dapat diberikan paling banyak 3 (tiga) kali sampai dengan berakhirnya masa kampanye. Sedangkan pembatasan jumlah media diatur sebagai berikut; untuk billboard, maksimal 7 (tujuh) titik untuk setiap peserta pemilu; untuk spanduk, yang dapat dipasang pada 1 (satu) panggung spanduk adalah 1 (satu) spanduk untuk setiap peserta pemilu; untuk baliho, yang dapat dipasang pada setiap simpang jalan adalah 1 (satu) titik untuk setiap peserta pemilu dengan jarak minimal 1 m (satu meter) antar baliho; dan untuk tempelan, yang dapat digunakan sebanyak 10 % (sepuluh per seratus) dari luas papan tempelan untuk setiap peserta pemilu.<sup>216</sup>

Menurut Peraturan Walikota Nomor 21 Tahun 2013, pemasangan alat peraga kampanye dalam rangka kampanye dilarang ditempatkan pada :<sup>217</sup>

1. Ruas Jalan Laksda Adi Sucipto, Urip Sumohardjo, Jenderal Sudirman, Cik Di Tiro, Pangeran Diponegoro, Pangeran Mangkubumi, Malioboro,

---

<sup>215</sup> *Ibid.*, Pasal 5.

<sup>216</sup> *Ibid.*, Pasal 6.

<sup>217</sup> *Ibid.*, Pasal 7.

Jenderal Ahmad Yani, Trikora dan Panembahan Senopati baik pada fasilitas umum maupun pada tanah persil.

2. Setiap simpang yang berhubungan langsung dengan ruas jalan sebagaimana dimaksud pada angka 1. di dalam jarak 25 m (dua puluh lima meter) dari sudut simpang, kecuali di tanah persil Kantor Partai Politik dan tanah persil tempat diselenggarakannya pertemuan atau rapat peserta Pemilu;
3. Bangunan Pojok Beteng Kraton, Plengkung Gading, Plengkung Wijilan dan Taman Adipura termasuk Ruang Manfaat Jalan di depannya;
4. Alun-alun Utara dan Alun-alun Selatan Kraton, yang meliputi lapangan rumput dan ruang manfaat jalan di sekitarnya, kecuali dalam rangka rapat umum;
5. Rumah Sakit, Puskesmas, sekolah, dan perguruan tinggi;
6. Tempat ibadah, Taman Makam Pahlawan dan gedung pemerintah termasuk Ruang manfaat jalan di depannya;
7. Jembatan (termasuk jembatan kereta api dan jembatan penyeberangan), jalan layang, terminal bus, halte bus, pasar, stasiun kereta api, Tempat Khusus Parkir Ngabean, Tempat Khusus Parkir Senopati, Tempat Khusus Parkir Malioboro I, Tempat Khusus Parkir Malioboro II, Tempat Khusus Parkir Sriwedani dan Tempat Khusus Parkir Limaran;
8. Badan jalan, divider jalan dan median jalan;
9. Tiang bendera milik Pemerintah, tiang rambu lalu lintas, tiang penerangan jalan umum, tiang lampu antik, tiang listrik, tiang telepon, tiang lampu traffic, tiang pembangkit listrik tenaga surya untuk lampu traffic dan pohon yang berada di ruang manfaat jalan;

Khusus alat peraga kampanye berupa tempelan dan selebaran tidak boleh ditempel pada pohon milik Pemerintah Daerah, tiang listrik, tiang penerangan jalan umum, tiang telepon, tiang lampu traffic, tiang reklame, pot tanaman, jembatan, telepon umum, halte/shelter bus, kotak pos dan fasilitas umum lainnya di seluruh ruas jalan kecuali fasilitas umum yang disediakan khusus untuk tempelan reklame/alat peraga.<sup>218</sup>

Disamping itu ada pula ketentuan-ketentuan teknis yang wajib di patuhi untuk memasang alat peraga kampanye. Ketentuan teknis itu antara lain; isi tidak berbau SARA; alat peraga kampanye berdiri menggunakan tiang sendiri, tidak merusak trotoar dan taman kota; jika baliho ditempatkan di trotoar, harus pada tepi paling luar trotoar dan sejajar dengan trotoar; pemasangan tiang untuk alat peraga kampanye jenis

---

<sup>218</sup> *Ibid.*, Pasal 8.

baliho dengan cara melubang trotoar harus mendapatkan rekomendasi dari Dinas Kimpraswil dan apabila ditempatkan di taman kota harus mendapatkan rekomendasi dari BLH dengan disertai surat pernyataan kesanggupan untuk mengembalikan seperti semula; memelihara alat peraga kampanye tetap dalam keadaan baik, aman dan tidak mengganggu kepentingan umum; alat peraga kampanye di tanah negara selain billboard/cahaya, baliho, spanduk dan tempelan pada panggung spanduk milik Pemerintah Daerah, tidak boleh dipasang di simpang jalan dalam jarak 25 m (dua puluh lima meter) dari sudut simpang; alat peraga kampanye jenis baliho yang ditempatkan pada simpang jalan di dalam jarak 25 m (dua puluh lima meter) dari sudut simpang harus memenuhi ketentuan khusus; mendapat persetujuan tertulis dari pemilik atau pengelola tanah persil, apabila penyelenggaraan alat peraga kampanye di tanah persil milik orang pribadi atau badan; mendapat persetujuan dari pengelola titik reklame billboard/cahaya; apabila penyelenggaraan alat peraga kampanye di billboard/cahaya pada tanah Negara yang dikelola Pihak Ketiga; tidak menutup lampu traffic dan rambu lalu lintas; tidak menutup reklame yang sudah berizin; tidak melintang di atas badan jalan; dan tidak menutupi alat peraga yang sudah terpasang.<sup>219</sup>

Di dalam bab tentang Penertiban dan Pembersihan Alat Peraga Kampanye, diatur kewenangan masing-masing pihak yang terlibat. KPU Kota berwenang memerintahkan peserta Pemilu untuk mencabut dan membongkar alat peraga kampanye yang melanggar ketentuan sebagaimana diatur dalam Peraturan ini. Panwaslu Kota, Polresta dan Dinas Ketertiban secara bersama-sama berwenang mencabut dan membongkar alat peraga kampanye yang melanggar ketentuan sebagaimana diatur dalam Peraturan ini tanpa harus memberitahukan kepada peserta

---

<sup>219</sup> *Ibid.*, Pasal 9.



Pemilu. Kemudian pelepasan/pembersihan alat peraga kampanye setelah masa kampanye berakhir, wajib dilakukan oleh masing-masing peserta Pemilu.<sup>220</sup>

Kemudian Peraturan Walikota Nomor 21 Tahun 2013 tentang Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilu DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 di Kota Yogyakarta diubah dengan Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Nomor 21 Tahun 2013 tentang Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilu DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 di Kota Yogyakarta.

Peraturan ini diubah karena adanya perubahan terhadap Peraturan KPU, yaitu Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

Pada Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2013, pasal-pasal yang diubah antara lain:

1. Jenis alat peraga kampanye yang ukurannya berubah adalah:<sup>221</sup>
  - a. Umbul-umbul, yang semula ukuran maksimalnya lebar 1 m x tinggi 8 m berubah menjadi lebar 1,5 m x tinggi 7 m (Pasal 2).
  - b. Tempelan dan selebaran, yang semula tidak diatur ukurannya kemudian ditentukan ukuran maksimalnya lebar 30 cm x panjang 45 cm.
  - c. Berjalan pada kendaraan bermotor dan tidak bermotor ditambah kalimatnya dengan “kecuali pada moda transportasi umum yang dimiliki oleh Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah.
2. Semula pemasangan alat peraga kampanye yang tidak wajib memiliki izin adalah jenis alat peraga tempelan, selebaran dan jenis alat peraga yang berjalan pada kendaraan bermotor dan tidak bermotor, kemudian diubah hanya pemasangan alat peraga kampanye berjenis bendera saja.<sup>222</sup>

---

<sup>220</sup> *Ibid.*, Pasal 10, 11, dan 12.

<sup>221</sup> Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Nomor 21 Tahun 2013 tentang Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilu DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 di Kota Yogyakarta, Pasal 2.

<sup>222</sup> *Ibid.*, Pasal 3.

3. Pada pasal 6 ayat (5) Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2013, peserta pemilu dapat memasang alat peraga kampanye dengan pembatasan jumlah media sebagai berikut :<sup>223</sup>
  - a. baliho atau papan reklame (billboard) hanya diperuntukan bagi Partai Politik 1 (satu) unit untuk 1 (satu) zona memuat informasi nomor dan tanda gambar Partai Politik dan/atau visi, misi, program, jargon, foto pengurus Partai Politik yang bukan Calon Anggota DPR dan DPRD;
  - b. calon anggota DPD dapat memasang baliho atau papan reklame (billboard) 1 (satu) unit untuk 1 (satu) zona;
  - c. bendera dan umbul-umbul hanya dapat dipasang oleh Partai Politik dan calon Anggota DPD paling banyak 25 (dua puluh lima) unit pada 1 (satu) zona;
  - d. rontek untuk Calon Anggota DPR dan DPRD dapat dipasang oleh Partai Politik, dan rontek untuk Calon Anggota DPD dapat dipasang oleh yang bersangkutan, dengan ketentuan paling banyak 24 (dua puluh empat) unit pada 1 (satu) zona;
  - e. spanduk dapat dipasang oleh Partai Politik dan Calon Anggota DPR, DPD dan DPRD dengan ukuran paling besar 1,5 x 7 meter hanya 1 (satu) unit pada 1 (satu) zona;
  - f. baliho, yang dapat dipasang pada setiap simpang jalan dalam 1 (satu) zona adalah 1 (satu) unit untuk setiap peserta pemilu dengan jarak minimal 1 m (satu meter) antar baliho;
  - g. tempelan, yang dapat digunakan sebanyak 10 % (sepuluh per seratus) dari luas papan tempelan untuk setiap peserta pemilu.

Sebelumnya, pada Peraturan Walikota Nomor 21 Tahun 2013, hanya diatur:<sup>224</sup>

  - a. billboard, maksimal 7 (tujuh) titik untuk setiap peserta pemilu.
  - b. spanduk, yang dapat dipasang pada 1 (satu) panggung spanduk adalah 1 (satu) spanduk untuk setiap peserta pemilu.
  - c. baliho, yang dapat dipasang pada setiap simpang jalan adalah 1 (satu) titik untuk setiap peserta pemilu dengan jarak minimal 1 m (satu meter) antar baliho.
  - d. tempelan, yang dapat digunakan sebanyak 10 % (sepuluh per seratus) dari luas papan tempelan untuk setiap peserta pemilu
4. Semula ketentuan teknis hanya mengatur bahwa pemasang alat peraga kampanye tidak menutupi alat peraga yang sudah terpasang, kemudian diubah menjadi tidak menutupi, merusak, dan/atau menghilangkan alat peraga kampanye yang sudah terpasang.<sup>225</sup>
5. Pada Pasal 10, ditambah ayat (2) yang berbunyi; pemasang alat peraga kampanye wajib mencabut atau memindahkan alat peraga kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 3 (tiga) hari kalender sejak diterimanya surat perintah dari KPU Kota.<sup>226</sup>

---

<sup>223</sup> *Ibid.*, Pasal 6.

<sup>224</sup> Peraturan Walikota Nomor 21 Tahun 2013, *Op.cit.*, Pasal 6

<sup>225</sup> Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2013, *Op.cit.*, Pasal 9

<sup>226</sup> *Ibid.*, Pasal 10.

6. Pada Pasal 11 diubah menjadi;<sup>227</sup>
  - (1) Dalam hal peserta Pemilu tidak mencabut atau memindahkan alat peraga kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, maka Dinas Ketertiban dan Polresta berwenang mencabut atau memindahkan alat peraga kampanye dimaksud setelah mendapatkan rekomendasi dari Panwaslu Kota.
  - (2) Pelaksanaan pencabutan atau pemindahan alat peraga kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didahului dengan pemberitahuan oleh Dinas Ketertiban kepada Pemasang alat peraga kampanye, dengan waktu 3 (tiga) hari kalender sebelum pelaksanaan pencabutan atau pemindahan dimaksud.
7. Pada Pasal 12 diubah menjadi; peserta Pemilu wajib membersihkan dan melepaskan alat peraga kampanye paling lambat 1 (satu) hari sebelum hari/tanggal pemungutan suara.<sup>228</sup>

Perihal pembagian zona, KPU Kota Yogyakarta mengaturnya dalam Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Yogyakarta Nomor: 27/Kpts/Kpukota-013.329631/2013 tentang Penetapan Zona Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2014 Di Kota Yogyakarta, yang memuat:<sup>229</sup>

Menetapkan Zona Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2014 Di Kota Yogyakarta adalah wilayah administrasi kelurahan yang menjadi dasar penghitungan pembatasan jumlah alat peraga kampanye sepanjang dipasang ditempat yang diperbolehkan dan/atau tidak dilarang dalam Peraturan Walikota Yogyakarta tentang Pemasangan Alat Peraga Kampanye.

---

<sup>227</sup> *Ibid.*, Pasal 11.

<sup>228</sup> *Ibid.*, Pasal 12.

<sup>229</sup> Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Yogyakarta Nomor: 27/Kpts/Kpukota-013.329631/2013 tentang Penetapan Zona Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2014 Di Kota Yogyakarta, 8 Oktober 2013.

## **B. HUBUNGAN KPU, PANWASLU DAN PEMERINTAH KOTA DALAM PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PELANGGARAN PEMASANGAN ALAT PERAGA KAMPANYE PEMILU LEGISLATIF TAHUN 2014 DI KOTA YOGYAKARTA.**

Hubungan antara KPU, Panwaslu, dan Pemerintah Kota dalam Penegakan Hukum terhadap Pelanggaran Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilu Legislatif Tahun 2014 di Kota Yogyakarta, jika dilihat dalam Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Nomor 21 Tahun 2013 tentang Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilu DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 di Kota Yogyakarta hanyalah sebatas hubungan koordinasi.

Menurut Ketua KPU Kota Yogyakarta, **Wawan Budiyanto, S.Ag., M.SI.**,<sup>230</sup> hubungan antara KPU, Panwaslu dan Pemerintah Kota hanyalah hubungan koordinasi. KPU hanya berwenang untuk eksekusi yang bersifat administrasi dengan memberikan surat perintah, Panwaslu pihak yang melakukan pengawasan dan mengeluarkan surat rekomendasi, dan Dinas Ketertiban sebagai perwakilan dari Pemerintah Kota untuk melakukan eksekusi.<sup>231</sup> Tidak ada hubungan struktural dan tidak ada hubungan pembagian kewenangan, yang ada hanyalah hubungan saling berkoordinasi antara satu dengan lainnya. Sehingga kendala yang terjadi adalah saling menunggu antara pihak yang satu dengan yang lain, membuat prosedur penegakan hukum terhadap pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye menjadi panjang.<sup>232</sup>

---

<sup>230</sup> Hasil wawancara dengan Wawan Budiyanto, S.Ag., M.SI. selaku Ketua KPU Kota Yogyakarta periode 2013-2018, Senin, 23 Maret 2015.

<sup>231</sup> *Ibid.*

<sup>232</sup> *Ibid.*

Agar prosedur tersebut tidak terlalu panjang, sebaiknya Panwaslu juga memiliki kewenangan untuk eksekusi. “Tidak perlu menunggu respon dari pihak yang melanggar,” ujar Wawan. Meskipun demikian penyerahan surat perintah pencabutan atau pemindahan tetap harus dilakukan, namun setelah itu terlaksana Panwaslu langsung eksekusi pelanggaran, dan Dinas Ketertiban dibutuhkan ketika Panwaslu sudah tidak bisa melakukan sendiri eksekusinya.<sup>233</sup>

Ketua Panwaslu Kota Yogyakarta (periode 2013-2014), **Agus Triyatno, S.H.**,<sup>234</sup> mengatakan bahwa komunikasi antara Panwaslu, KPU, dan Pemerintah Kota sudah berjalan dengan baik. Hanya saja problem yang terjadi pada saat eksekusi. Dinas Ketertiban sebagai pihak eksekutor memiliki anggaran yang terbatas, sehingga tidak bisa sewaktu-waktu melakukan eksekusi, meskipun Panwaslu sudah memberikan surat rekomendasi, namun Dinas Ketertiban tidak bisa segera melakukan eksekusi.<sup>235</sup>

Menurut penjelasan dari Kepala Seksi Pengendalian Operasional Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta, **Bayu Laksmono**,<sup>236</sup> “dalam Pasal 11 ayat (1) Perwal Nomor 67 Tahun 2013 yang berisi; dalam hal peserta Pemilu tidak mencabut atau memindahkan alat peraga kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, maka Dinas Ketertiban dan Polresta berwenang mencabut atau memindahkan alat peraga kampanye dimaksud setelah mendapatkan rekomendasi dari Panwaslu Kota, terdapat kalimat ‘Dinas Ketertiban dan Polresta’, karena yang digunakan kata dan bukan dan/atau, maka saat eksekusi kedua belah pihak harus ada, Dinas Ketertiban dan

---

<sup>233</sup> *Ibid.*

<sup>234</sup> Hasil wawancara dengan Agus Triyatno, S.H. selaku Ketua Panwaslu Kota Yogyakarta periode 2013-2014, Rabu, 12 Februari 2015.

<sup>235</sup> *Ibid*

<sup>236</sup> Hasil wawancara dengan Bayu Laksmono, selaku Kepala Seksi Pengendalian Operasional Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta, Senin, 23 Februari 2015.

Polresta, jika salah satu berhalangan maka eksekusi tidak dapat dilaksanakan, dan terpaksa kami tunda.”<sup>237</sup>

Sehingga pelaksanaan eksekusi tidak dapat dilakukan dengan segera oleh karena salah satu pihak (Dinas Ketertiban dan Polresta) memiliki kesibukan yang lainnya. “Jika Polres ada tamu RI 1 (Presiden) atau RI 2 (Wakil Presiden) pasti semua personilnya fokus untuk melakukan pengamanan RI 1 dan RI 2,” jelas Bayu. Sehingga ada baiknya jika kata dan diganti dengan dan/atau, sehingga Satpol PP tidak bergantung kepada Polresta untuk membuat jadwal pelaksanaan penertiban dan pembersihan alat peraga kampanye.

Dalam Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2013, selain tugas utama sebagai Penyelenggara Pemilu di Kota Yogyakarta, KPU Kota Yogyakarta berwenang memerintahkan Pemasang alat peraga kampanye untuk mencabut atau memindahkan alat peraga kampanye yang melanggar ketentuan sebagaimana diatur dalam Peraturan Walikota. Pemasang alat peraga kampanye wajib mencabut atau memindahkan alat peraga kampanye yang melanggar paling lama 3 (tiga) hari kalender sejak diterimanya surat perintah dari KPU Kota Yogyakarta.<sup>238</sup>

Meskipun di dalam Peraturan Walikota tidak dijelaskan dari mana data pelanggaran itu diperoleh, namun sesuai Pasal 60 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD dijelaskan bahwa yang melakukan pengawasan adalah Panwaslu, dan pelanggaran kampanye yang bersifat administratif diteruskan kepada KPU. Sehingga secara periode KPU Kota menerima surat dari Panwaslu Kota yang merupakan surat penerusan pelanggaran administrasi pemilu, surat tersebut

---

<sup>237</sup> *Ibid.*

<sup>238</sup> Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun. *Op.cit.*, Pasal 10.

dilampirkan jumlah rekapitulasi pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye beserta rinciannya. Dari data itulah KPU membuat data pelanggaran per-partai politik untuk kemudian disampaikan kepada pengurus partai politik di tingkat Kota Yogyakarta. Surat dari Panwaslu Kota tersebut juga ditembuskan kepada Dinas Ketertiban dan Bawaslu DIY.

Selain bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di Kota Yogyakarta, Panwaslu memiliki tugas khusus yang berkaitan dengan penegakan hukum pemasangan alat peraga kampanye, yaitu mengawasi pemasangan alat peraga kampanye. Secara berkala Panitia Pengawas Kecamatan (Panwascam) sebagai kepanjangan tangan Panwaslu Kota melakukan pendataan mana saja alat peraga kampanye yang melanggar, data tersebut dikumpulkan oleh Panwaslu Kota dan kemudian disampaikan kepada KPU Kota. Dari data tersebutlah KPU membuat surat perintah pencabutan dan pemindahan alat peraga kampanye kepada pihak pemasang melalui pengurus partai politik di tingkat Kota Yogyakarta.<sup>239</sup>

Lalu dimana peranan Pemerintah Kota Yogyakarta? Meskipun pemasangan alat peraga kampanye tidak dipungut pajak reklame, namun pemasangan alat peraga kampanye membutuhkan izin pemasangan, pemberian izin tersebut dilaksanakan oleh DPDPK. Pemasang yang menerima izin kemudian memperoleh sticker izin. Semua jenis alat peraga kampanye wajib memiliki izin kecuali bendera.<sup>240</sup>

Pemasangan tiang untuk alat peraga kampanye jenis baliho dengan cara melubang trotoar harus mendapatkan rekomendasi dari Dinas Kimpraswil dan apabila

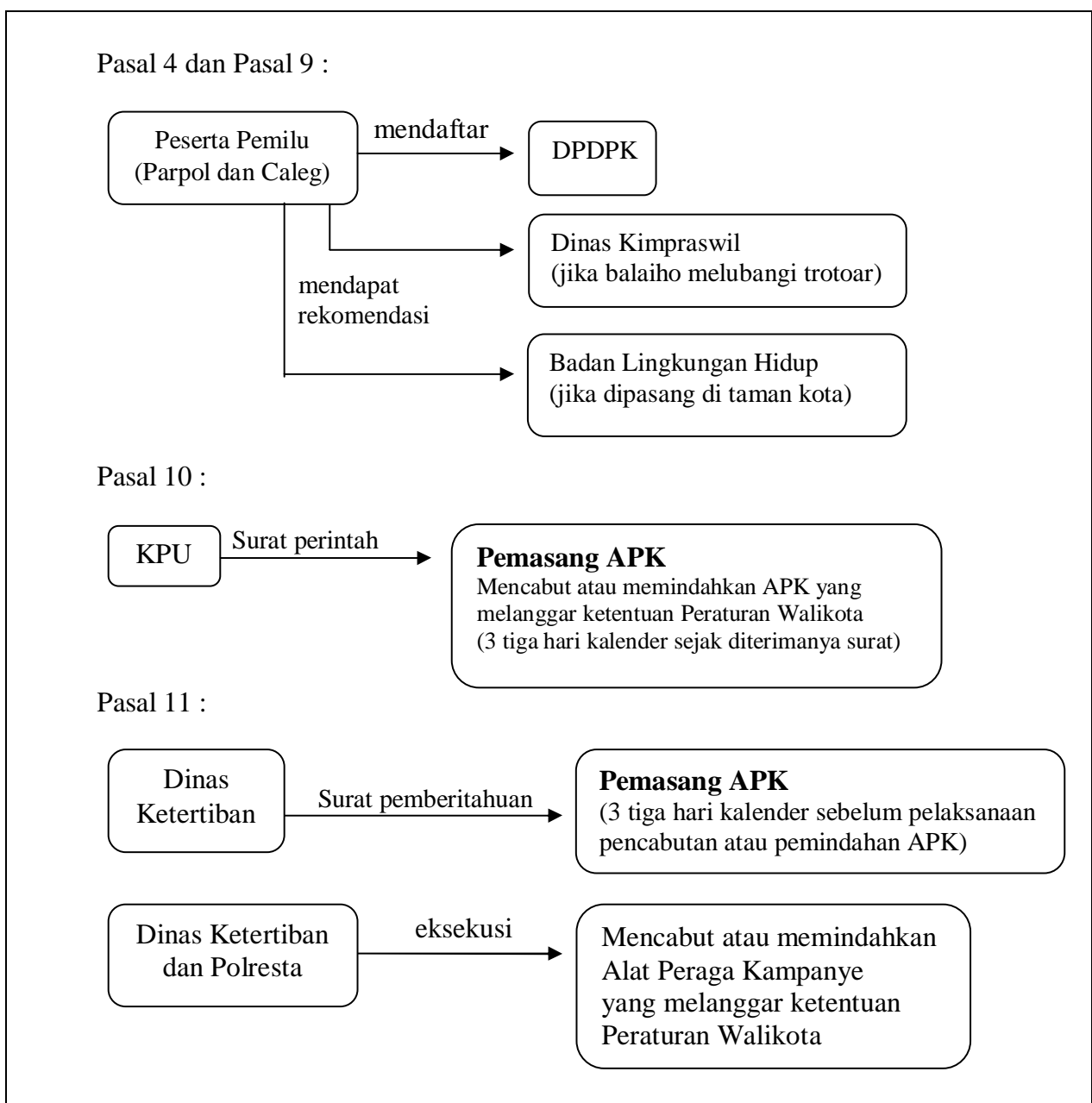
---

<sup>239</sup> *Ibid.*, Pasal 10 dan 11.

<sup>240</sup> *Ibid.*, Pasal 3.

ditempatkan di taman kota harus mendapatkan rekomendasi dari BLH dengan disertai surat pernyataan kesanggupan untuk mengembalikan seperti semula.<sup>241</sup>

Tabel 1  
**Flowchart menurut Peraturan Walikota  
 tentang Pemasangan Alat Peraga Kampanye  
 Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2014**



Sumber: Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Nomor 21 Tahun 2013 tentang Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilu DPR, DPD dan DPRD

<sup>241</sup> *Ibid.*, Pasal 9 angka 5.



Melalui Peraturan Walikota tersebut, yang diberi wewenang untuk melakukan penertiban dan pembersihan alat peraga kampanye adalah Dinas Ketertiban. Dinas Ketertiban dan Polresta berwenang mencabut atau memindahkan alat peraga kampanye dimaksud setelah mendapatkan rekomendasi dari Panwaslu Kota. Pelaksanaan pencabutan atau pemindahan alat peraga kampanye tersebut didahului dengan pemberitahuan oleh Dinas Ketertiban kepada Pemasang alat peraga kampanye, dengan waktu 3 (tiga) hari kalender sebelum pelaksanaan pencabutan atau pemindahan dimaksud.<sup>242</sup>

Sehingga, disamping KPU Kota yang memiliki kewenangan untuk memberikan waktu paling lama 3 (tiga) hari kalender sejak diterimanya surat perintah pencabutan atau pemindahan alat peraga kampanye. Dinas Ketertiban juga memberikan waktu 3 (tiga) hari kalender sebelum pelaksanaan pencabutan atau pemindahan tersebut. Maka, pemasang alat peraga kampanye memiliki waktu minimal 6 (enam) hari untuk mencabut atau memindahkan alat peraga kampanyenya yang melanggar.

Bagaimana hubungan ketiganya menurut regulasi yang lebih tinggi? Hubungan antara KPU dengan Bawaslu tercantum dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil

---

<sup>242</sup> *Ibid.*, Pasal 11.

Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis.<sup>243</sup>

Pada Pasal 1 angka 6 dan 16 dijelaskan, Komisi Pemilihan Umum, selanjutnya disingkat KPU, adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan Pemilu, dan Badan Pengawas Pemilu, selanjutnya disingkat Bawaslu, adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>244</sup>

Lalu bagaimana asal mula terbentuknya Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2013, dalam Pasal 102 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, menyebutkan:<sup>245</sup>

(1) KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan PPLN berkoordinasi dengan Pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, kecamatan, desa atau nama lain/kelurahan, dan kantor perwakilan Republik Indonesia menetapkan lokasi pemasangan alat peraga untuk keperluan Kampanye Pemilu.

Pasal tersebut diperkuat dengan adanya Pasal 17 ayat (1) huruf c, dan ayat (4) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah:<sup>246</sup>

---

<sup>243</sup> Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, *Op.cit.*, Pasal 1 angka 5.

<sup>244</sup> *Ibid.*, Pasal 1 angka 6 dan 16.

<sup>245</sup> Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, *Op.cit.*, Pasal 102 ayat (1).

<sup>246</sup> Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 17 ayat (1) huruf c dan Pasal 17 ayat (4).

Pasal 17 ayat (1) huruf c:

KPU, KPU Provinsi, KKPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan PPLN berkoordinasi dengan Pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, kecamatan, desa atau nama lain/kelurahan, dan kantor perwakilan Republik Indonesia menetapkan lokasi pemasangan alat peraga untuk keperluan Kampanye Pemilu.

Pasal 17 ayat (4):

Dalam hal Peserta Pemilu tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah Daerah setempat dan aparat keamanan berdasarkan rekomendasi Bawaslu, Bawaslu Provinsi atau Panwaslu Kabupaten/Kota berwenang mencabut atau memindahkan alat peraga kampanye dengan memberitahukan terlebih dahulu kepada Peserta Pemilu tersebut.

Sehingga jelas bahwa Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 memerintahkan KPU untuk berkoordinasi dengan Pemerintah dalam penetapan lokasi pemasangan alat peraga kampanye dan Pemerintah diberi kewenangan oleh Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2013 untuk melakukan pencabutan atau pemindahan alat peraga kampanye yang melanggar. Sehingga di tingkatan kabupaten/kota, KPU Kota Yogyakarta juga berkoordinasi dengan Pemerintah Kota Yogyakarta.

Atas dasar itulah Walikota Yogyakarta membuat Peraturan Walikota Nomor 21 Tahun 2013 tentang Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilu DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 di Kota Yogyakarta sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Nomor 21 Tahun 2013 tentang Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilu DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 di Kota Yogyakarta. Rincian peraturan tersebut telah penulis jabarkan pada sub bab sebelumnya.

**Rahmat SS,**<sup>247</sup> Penelaah dan Perancang Peraturan Perundang-undangan di Bagian Hukum Pemerintah Kota Yogyakarta, mempertanyakan, “mengapa harus

---

<sup>247</sup> Hasil wawancara dengan Rahmat SS, selaku Penelaah dan Perancang Peraturan Perundang-undangan di Bagian Hukum Pemerintah Kota Yogyakarta, Senin, 23 Februari 2015.

dibuat peraturan walikota, sebab dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, hanya disebutkan KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan PPLN berkoordinasi dengan Pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, kecamatan, desa atau nama lain/kelurahan, dan kantor perwakilan Republik Indonesia menetapkan lokasi pemasangan alat peraga untuk keperluan Kampanye Pemilu.”

Jadi menurut Rahmat, “tidak ada perintah untuk membuat peraturan walikota, yang ada hanya koordinasi untuk menentukan lokasi pemasangan alat peraga kampanye, tidak sampai bagi-bagi kewenangan untuk melakukan eksekusi.” Rahmat menambahkan, “Jika kewenangan eksekusi diserahkan kepada pemerintah daerah, maka pemerintah daerah tidak akan dapat membuat jera pelanggar pemasangan alat peraga kampanye, karena pemerintah daerah berpedoman pada perda reklame yang hanya berwenang untuk mencabut dan memindahkan. Menurutnya, “seharusnya KPU dan Panwaslu memiliki kewenangan lebih untuk memberi sanksi yang lebih berat, ‘diskualifikasi sebagai caleg’ misalnya, dan seharusnya eksekusi merupakan kewajiban dari KPU dan Panwaslu, jika kami (pemerintah daerah) diajak untuk membantu, kami siap membantu eksekusinya.”

Meskipun demikian atas dasar kesepakatan bersama antara Pemerintah Kota Yogyakarta, KPU Kota Yogyakarta dan Panwaslu Kota Yogyakarta, maka tetap dibuat peraturan walikota yang mengatur tentang pemasangan alat peraga kampanye. Dalam peraturan walikota tersebut diatur tugas dan kewenangan masing-masing pihak.

Menurut **Wawan Budiyanto, S.Ag., M.SI.**<sup>248</sup> di dalam Pasal 102 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, disebutkan:<sup>249</sup>

---

<sup>248</sup> Hasil wawancara dengan Wawan Budiyanto, S.Ag., M.SI. selaku Ketua KPU Kota Yogyakarta periode 2013-2018, Kamis, 26 Februari 2015.

<sup>249</sup> Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, *Op.cit.*, Pasal 102 ayat (2).

(1) Pemasangan alat peraga Kampanye Pemilu oleh pelaksana Kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan mempertimbangkan etika, estetika, kebersihan, dan keindahan kota atau kawasan setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

“Telah jelas disebutkan bahwa pemasangan dilaksanakan dengan mempertimbangkan etika, estetika, kebersihan, dan keindahan kota atau kawasan setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang etika, estetika, kebersihan, dan keindahan kota adalah peraturan walikota, sehingga pemasangan alat peraga kampanye juga perlu diatur ke dalam perwal,” ujar Wawan.

Oleh karena itu Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2013 mengacu pada:<sup>250</sup>

1. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta Nomor 1 Tahun 1992 tentang Yogyakarta Berhati Nyaman (Lembaran Daerah Tahun 1992 Nomor 37 Seri D);
2. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta Nomor 8 Tahun 1998 tentang Izin Penyelenggaraan Reklame (Lembaran Daerah Tahun 1998 Nomor 1 Seri C);
3. Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2010 tentang Masterplan Reklame Dan Alat Peraga di Kota Yogyakarta;
4. Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 76 Tahun 2011 tentang Izin Penyelenggaraan Alat Peraga Menyerupai Reklame Yang Bertujuan Non Komersial;

Wawan menambahkan memang harus ada perwal yang mengatur tentang alat peraga kampanye, karena harus ada kepastian hukum. “Ada perwal saja masih banyak pelanggaran yang terjadi, bagaimana jika tidak ada yang mengatur,” jelasnya.

Berdasarkan Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2013, Komisi Pemilihan Umum Kota Yogyakarta yang selanjutnya disebut KPU Kota adalah Penyelenggara Pemilihan Umum di Kota Yogyakarta. Panitia Pengawas Pemilu Kota Yogyakarta

---

<sup>250</sup> Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun. *Op.cit.*, pada bagian Dasar Hukum (konsederan mengingat).

yang selanjutnya disebut Panwaslu Kota adalah Panitia yang dibentuk oleh Bawaslu DIY yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di Kota Yogyakarta.<sup>251</sup>

Dalam Pasal 17 Peraturan KPU No.15 Tahun 2013, KPU Kota Yogyakarta berkoordinasi dengan Pemerintah Kota Yogyakarta untuk menetapkan lokasi pemasangan alat peraga untuk keperluan kampanye pemilu yang memuat lokasi dan penyediaan media pemasangan alat peraga kampanye yang dilakukan oleh KPU Kota Yogyakarta. KPU Kota Yogyakarta berwenang memerintahkan Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ketentuan tersebut untuk mencabut atau memindahkan alat peraga tersebut.<sup>252</sup> Dalam hal Peserta Pemilu tidak melaksanakan ketentuan tersebut, Pemerintah Daerah setempat dan aparat keamanan berdasarkan rekomendasi Panwaslu Kota Yogyakarta berwenang mencabut atau memindahkan alat peraga kampanye dengan memberitahukan terlebih dahulu kepada Peserta Pemilu tersebut.<sup>253</sup>

Diperlukan kesadaran hukum yang tinggi dari peserta pemilu agar penegakan hukum terhadap Peraturan Walikota ini dapat berjalan dengan baik. Disamping itu komunikasi dan kerjasama antara KPU Kota, Panwaslu Kota dan Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta harus berjalan dengan baik dan lancar. Sebab tanpa adanya komunikasi dan kerjasam yang baik maka penegakan hukum ini tidak akan berjalan dengan lancar.

---

<sup>251</sup> *Ibid.*, Pasal 1

<sup>252</sup> Peraturan KPU No.15 Tahun 2013, *Op.cit.*, Pasal 17.

<sup>253</sup> *Ibid.*

### **C. PROSES PENEGAKAN HUKUM DAN IMPLIKASI ATAS PELANGGARAN PEMASANGAN ALAT PERAGA KAMPANYE PEMILU LEGISLATIF TAHUN 2014 DI KOTA YOGYAKARTA**

Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Nomor 21 Tahun 2013 tentang Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilu DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 di Kota Yogyakarta, dibuat untuk menetapkan lokasi pemasangan alat peraga untuk keperluan Kampanye Pemilu selain itu pemasangan alat peraga harus mempertimbangkan etika, estetika, kebersihan, dan keindahan kota atau kawasan setempat.

Setiap partai politik atau calon anggota legislatif yang ingin memasang alat peraga harus mengajukan izin ke Dinas Pajak Daerah dan Pengelolaan Keuangan (DPDPK) Kota Yogyakarta untuk memperoleh stiker sebagai tanda alat peraganya telah berizin. Khusus untuk alat peraga dalam bentuk bendera tidak perlu memiliki izin sehingga tidak perlu ditemplei stiker. Hal ini sesuai dengan Pasal 3 Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2013, yang berbunyi:

#### **Pasal 3**

- (1) Pemasangan alat peraga kampanye tidak dipungut Pajak Reklame.
- (2) Setiap peserta Pemilu selama masa kampanye dapat memasang alat peraga kampanye di Kota Yogyakarta.
- (3) Pemasangan alat peraga kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib memiliki izin kecuali bendera.
- (4) Alat peraga kampanye yang berupa billboard/cahaya, baliho, spanduk, umbul-umbul, rontek/vertical banner wajib dipasang/ditempel stiker izin.

Berikut data yang diperoleh dari DPDPK, yang berisi jumlah dan waktu pendaftaran alat peraga kampanye yang akan dipasang:

Tabel No.2  
**Rekapitulasi Pendaftaran Izin Pemasangan Alat Peraga Kampanye  
 Pemilu Legislatif di Kota Yogyakarta**

No.	Pendaftar	2013					2014			Jumlah
		Agst	Sept	Okt	Nov	Des	Jan	Feb	Mrt	
1.	NasDem	-	-	-	-	4	-	-	-	4
2.	PKB	-	-	-	-	-	-	-	-	0
3.	PKS	-	-	-	20	-	-	22	1	43
4.	PDIP	17	-	8	-	168	-	-	-	193
5.	Golkar	73	-	45	-	22	913	966	200	2219
6.	Gerindra	9	-	-	-	-	6	20	-	35
7.	Demokrat	-	-	-	20	-	-	373	19	412
8.	PAN	13	-	-	-	-	150	-	59	222
9.	PPP	2	-	-	-	-	-	-	10	12
10.	Hanura	1	-	-	8	-	8	-	-	17
11.	PBB	-	-	-	-	-	-	3	104	107
12.	PKPI	-	-	-	-	-	-	-	-	0
	JUMLAH	115	0	53	48	194	1077	1384	393	<b>3.264</b>

Sumber: Seksi Pendaftaran Dinas Pajak Daerah dan Pengelolaan Keuangan (DPDPK) Kota Yogyakarta, 26 Februari 2015.

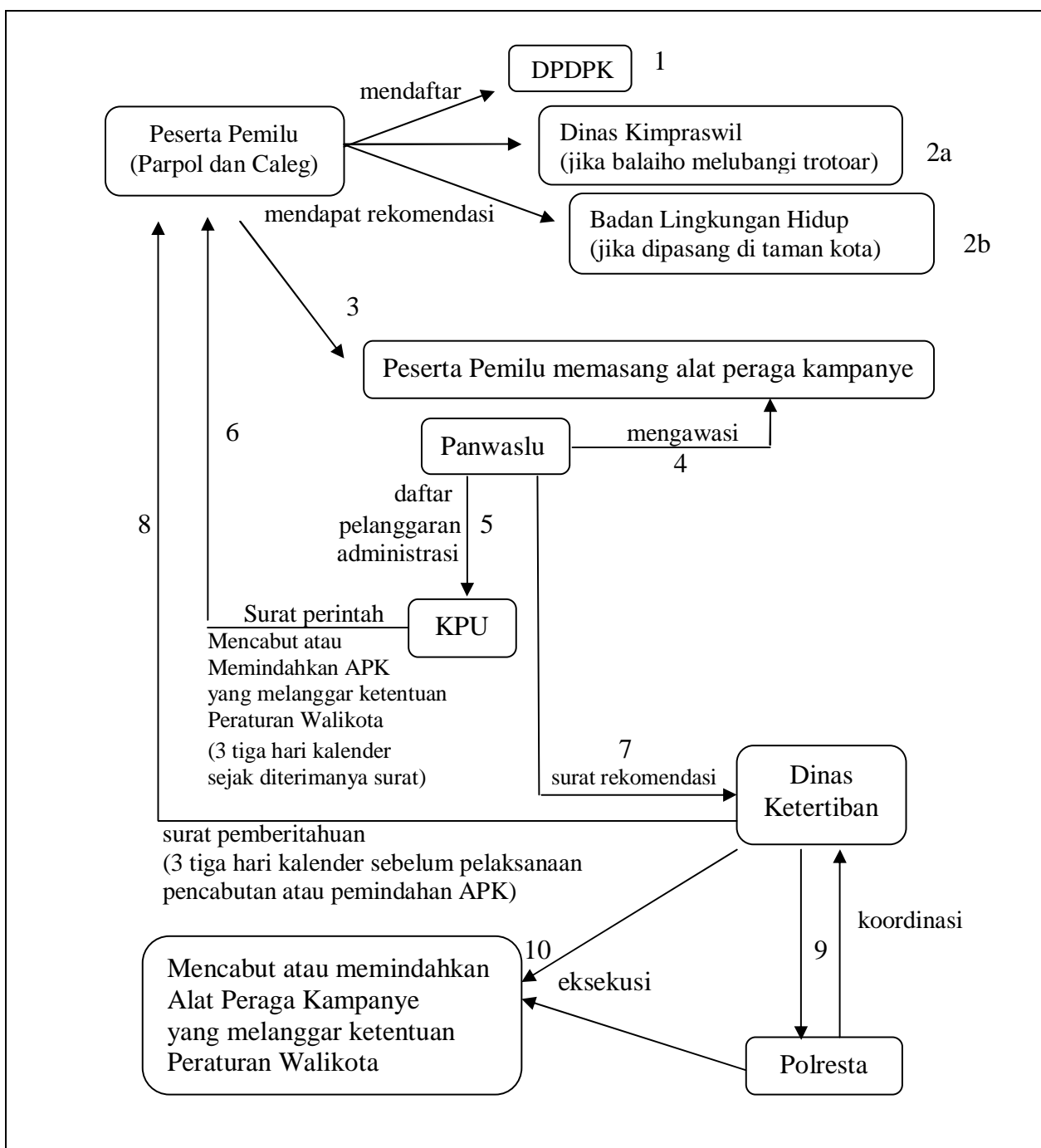
Di dalam Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2013, mengandung sanksi perintah untuk mencabut atau memindahkan alat peraga kampanye yang melanggar, jika hal tersebut tidak dilakukan maka Dinas Ketertiban dan Polresta berwenang mencabut atau memindahkannya, sanksi tersebut dapat dikategorikan ke dalam:

1. Sanksi reparatoir (*reparatoire sancties*), sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula atau menempatkan pada situasi yang sesuai dengan hukum (*legale situatie*), dengan kata lain, mengembalikan pada situasi semula sebelum terjadinya pelanggaran. Contohnya adalah paksaan pemerintah (*bestuursdwang*) dan pengenaan uang paksa (*dwangsom*). Menurut P. Nicolai dalam bukunya yang berjudul *Bestuursrecht*, diterbitkan di Amsterdam pada tahun 1994, dikutip oleh Ridwan HR dalam bukunya Hukum Administrasi Negara.



2. Paksaan Pemerintahan (*bestuursdwang*). Menurut Ridwan HR dalam bukunya Hukum Administrasi Negara.

Tabel 3  
**Flowchart Penegakan Hukum menurut Peraturan Walikota  
 tentang Pemasangan Alat Peraga Kampanye  
 Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2014**



Sumber: Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Nomor 21 Tahun 2013 tentang Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilu DPR, DPD dan DPRD

Berikut alur penegakan hukum terhadap pelanggaran alat peraga kampanye pada Pemilu Legislatif Tahun 2014 di Kota Yogyakarta:

1. Sebelum melakukan pemasangan alat peraga kampanye, partai politik beserta para calegnya mendaftarkan alat peraganya kepada DPDPK, semua alat peraga yang akan dipasang didaftarkan kecuali bendera. Sebagai bukti pendaftaran, DPDPK akan memberikan stiker sebagai tanda bahwa alat peraga tersebut telah terdaftar. Selain didaftarkan, jika pemasangan alat peraga kampanye yang berupa balaiho dipasang dengan melubangi trotoar maka harus mendapat rekomendasi dari Dinas Kimpraswil. Jika alat peraga kampanye yang dipasang di taman kota maka harus mendapat rekomendasi dari Badan Lingkungan Hidup (BLH).
2. Panwaslu beserta jajaran dibawahnya (Panwscam) melakukan pengawasan dan pendataan, mana saja alat peraga kampanye yang pemasangannya melanggar perwal. Data tersebut secara periodik dikumpulkan oleh Panwaslu Kota Yogyakarta dan kemudian diserahkan kepada KPU Kota Yogyakarta untuk ditindaklanjuti.
3. Berdasarkan data yang diterima dari Panwaslu Kota Yogyakarta, KPU Kota Yogyakarta menindaklanjuti dalam bentuk surat perintah pencabutan atau pemindahan alat peraga kampanye kepada pihak yang memasang alat peraga kampanye. Dalam hal ini surat tersebut disampaikan kepada pengurus partai politik yang terkait. Oleh karena data yang diterima dari Panwaslu bersumber perkecamatan, maka KPU harus mengubah data tersebut perparpol sebelum surat diserahkan kepada yang bersangkutan. Proses pendataan ulang juga membutuhkan waktu yang tidak sedikit.

4. Setelah surat perintah pencabutan atau pemindahan diterima oleh pihak pemasang, KPU memberi waktu kepada pemasang 3 (tiga) hari sejak surat tersebut diterima untuk mencabut atau memindahkan alat peraga yang melanggar tersebut. Pengurus parpol sudah menindaklanjuti surat KPU tersebut kepada caleg yang bersangkutan, namun banyak caleg yang tidak mengindahkan surat tersebut dengan alasan bahwa pencabutan dan pemindahan juga membutuhkan biaya dan tenaga.
5. Jika dalam waktu 3 (tiga) hari belum dilakukan pencabutan atau pelepasan oleh pihak pemasang. Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta sebagai pihak eksekutor mengeluarkan surat pemberitahuan kepada pemasang alat peraga kampanye 3 (tiga) hari sebelum Dintib melaksanakan eksekusi. Sehingga pemasang alat peraga kembali diberi waktu 3 (tiga) hari untuk mencabut atau memindahkan alat peraga kampanye yang melanggar. Namun berdasarkan surat rekomendasi dari Panwaslu tanggal 13 Februari 2014, Dintib baru mengeluarkan surat pemberitahuan pada tanggal 6 Maret 2014.
6. Surat pemberitahuan penertiban alat peraga kampanye pemilu 2014 yang dikeluarkan oleh Dintib tersebut berisi jadwal pelaksanaan penertiban yang akan dilakukan pada tanggal 10 hingga 14 Maret 2014. Lokasi pelaksanaan dilakukan berdasarkan jumlah pembagian dapil yang ada di Kota Yogyakarta. Pelaksanaan penertiban tersebut selain Dintib juga diikuti oleh Polresta dan perwakilan dari Panwaslu Kota Yogyakarta.

Proses penegakan hukum menjadi tersendat ketika terlambatnya tindakan yang diambil oleh Dinas Ketertiban. Memang surat pemberitahuan dikeluarkan 3 (tiga) hari sebelum eksekusi, namun surat tersebut terlalu lama dikeluarkannya.

Berikut hasil rekapitulasi pelanggaran alat peraga kampanye yang dikeluarkan oleh Panwaslu Kota Yogyakarta pada Pemilu Legislatif Tahun 2014:

Tabel No.4  
Rekapitulasi Pelanggaran Per-Parpol

Kota Yogyakarta

sd. 28 Maret 2014

No.	NAMA PARTAI	JUMLAH PELANGGARAN														JML
		TR	JT	GK	DN	GT	NG	WB	MJ	KT	GM	PA	MG	UH	KG	
1	NASDEM	78	41	752	2	27	40	9	34	15	17	8	208	0	194	1425
2	PKB	19	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	22
3	PKS	546	9	62	89	19	0	20	75	36	7	89	108	158	168	1386
4	PDIP	481	47	38	92	1	87	126	332	434	48	75	878	79	153	2871
5	GOLKAR	369	64	123	25	1	5	0	73	49	1	8	137	28	89	972
6	GERINDRA	289	37	6	11	1	0	26	60	160	11	23	357	83	65	1129
7	DEMOKRAT	193	52	21	1	22	1	3	51	49	0	1	132	29	27	582
8	PAN	73	62	13	12	0	55	20	93	71	27	57	29	102	148	762
9	PPP	229	24	23	15	1	191	56	242	104	45	10	251	176	293	1660
10	HANURA	215	22	15	0	0	0	3	0	21	0	0	0	0	0	276
11	PBB	64	0	0	0	0	0	0	1	13	0	0	0	0	0	78
12	PKPI	0	1	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	3
<b>JUMLAH</b>		2556	359	1053	247	72	379	265	961	952	156	271	2100	655	1140	11166

Sumber : Lampiran surat Ketua Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kota Yogyakarta (Agus Triyatno, SH), nomor 029/PanwasluKota/IV/2014, perihal Penerusan Pelanggaran Administrasi Pemilu, Yogyakarta, 2 April 2014.

Dari data tersebut adalah data terakhir yang diterima oleh KPU Kota Yogyakarta dari Panwaslu Kota Yogyakarta. Data tersebut dilampirkan rincian pelanggaran yang dilakukan oleh masing-masing partai politik. Pemenang Pemilu 2014 Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) juga memenangkan peringkat partai politik dengan pelanggaran terbanyak yaitu dengan jumlah 2.871 buah alat peraga kampanye. Peringkat kedua dan ketiga adalah Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dengan 1.660 buah, dan Partai NasDem dengan 1.425 buah. Tiga urutan terbawah jumlah pelanggaran alat peraga kampanye adalah Partai Keadilan dan

Persatuan Indonesia (PKPI) sebanyak 3 buah, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) sebanyak 22 buah, dan Partai Bulan Bintang (PBB) sebanyak 78 buah. Jumlah rata-rata pelanggaran alat peraga kampanye yang dilakukan oleh Partai Politik di Kota Yogyakarta adalah sebanyak 930 buah.<sup>254</sup>

Jika data pelanggaran dengan total 11.166 alat peraga kampanye, dibandingkan dengan jumlah yang mendaftarkan izin ke DPDPK, maka jauh perbandingan jumlahnya, sebab sesuai data yang diperoleh dari DPDPK hanya ada 3.264 alat peraga yang berizin dan tertempel stiker. Jika diprosentasekan maka yang berizin tidak sampai 23% (dua puluh tiga prosen). Jika ternyata yang berizin itu sebagian dipasang di tempat yang dilarang maka prosentase alat peraga kampanye yang legal lebih kecil dari 23%. Meskipun pengajuan izin tidak dipungut biaya, namun ternyata kesadaran partai politik maupun para calon legislatifnya untuk mengajukan izin masih sangat rendah.<sup>255</sup>

Dari data yang penulis dapat dari Panwaslu Kota Yogyakarta, berdasarkan bentuk-bentuk pelanggarannya, maka pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye yang dilakukan di sarana dan prasarana publik menempati peringkat pertama dengan jumlah pelanggaran 6.547 buah, diikuti dengan pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye yang dilakukan di jalan protokol sejumlah 3.860 buah, dan peringkat ketiga pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye yang dilakukan di taman dan pepohonan sejumlah 2.137 buah.<sup>256</sup>

---

<sup>254</sup> Data diambil dari lampiran surat Ketua Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kota Yogyakarta (Agus Triyatno, SH) nomor 029/PanwasluKota/IV/2014, perihal Penerusan Pelanggaran Administrasi Pemilu, Yogyakarta, 2 April 2014.

<sup>255</sup> Data diambil dari Seksi Pendaftaran Dinas Pajak Daerah dan Pengelolaan Keuangan (DPDPK) Kota Yogyakarta, 26 Februari 2015.

<sup>256</sup> Data diambil dari lampiran surat Ketua Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kota Yogyakarta (Agus Triyatno, SH) nomor 029/PanwasluKota/IV/2014, *Op.cit.*

Lampiran data-data tersebut yang kemudian diolah oleh KPU Kota Yogyakarta untuk disampaikan kepada partai politik yang melakukan pelanggaran. Sesuai dengan Pasal 10 ayat (2) Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 67 Tahun 2013; “Pemasang alat peraga kampanye wajib mencabut atau memindahkan alat peraga kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 3 (tiga) hari kalender sejak diterimanya surat perintah dari KPU Kota”. Dan Pasal 11 ayat (1) menjelaskan; “Dalam hal peserta Pemilu tidak mencabut atau memindahkan alat peraga kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, maka Dinas Ketertiban dan Polresta berwenang mencabut atau memindahkan alat peraga kampanye dimaksud setelah mendapatkan rekomendasi dari Panwaslu Kota”.<sup>257</sup>

Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta, melalui surat nomor: 210/0342 yang ditandatangani oleh Nurwidihartana, Kepala Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta, melaporkan pelaksanaan operasi penertiban alat peraga kampanye. Hingga tanggal 14 Maret 2014 telah dilakukan pencabutan, pembongkaran dan penurunan alat peraga kampanye sebanyak 1.498 buah, terdiri dari 1.494 buah pelanggaran yang dilakukan oleh partai politik, dan 4 buah pelanggaran dilakukan oleh calon anggota DPD.<sup>258</sup> Dengan rincian sebagai berikut:

Tabel No.5  
Rekap Hasil Operasi Penertiban  
Alat Peraga Kampanye Pemilu Legislatif  
27 Desember 2013 s/d 14 Maret 2014

No.	NAMA PARPOL	JENIS ALAT PERAGA						JUMLAH
		BALIHO	SPANDUK	RONTEK	UMBUL2x	BENDERA	TEMPELAN	
1	NASDEM	2	0	4	7	46	0	59

<sup>257</sup> Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 67 Tahun 2013, *Op.cit.*, Pasal 10 dan 11.

<sup>258</sup> Data diambil dari surat Kepala Dinas Ketertiban Pemerintah Kota Yogyakarta (Nurwidihartana), Nomor: 210/0342, Yogyakarta, 21 Maret 2014.

2	PKB	0	0	0	0	1	0	1
3	PKS	2	5	141	0	15	0	163
4	PDIP	7	108	107	46	43	0	311
5	GOLKAR	3	21	85	0	37	0	146
6	GERINDRA	5	23	300	0	73	9	410
7	DEMOKRAT	6	21	72	2	64	4	169
8	PAN	0	14	30	0	21	0	65
9	PPP	2	12	13	5	78	0	110
10	HANURA	3	1	11	0	26	0	41
11	PBB	0	0	1	0	12	3	16
12	PKPI	0	1	0	0	2	0	3
JUMLAH		30	206	764	60	418	16	<b>1494</b>

Sumber : surat Kepala Dinas Ketertiban Pemerintah Kota Yogyakarta (Nurwidihartana),  
Nomor: 210/0342, Yogyakarta, 21 Maret 2014

Kemudian dari Hasil Operasi Penertiban Alat Peraga Kampanye Pemilu tahun 2014 yang telah dilaksanakan oleh Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta pada tanggal 8 April 2014 (H minus 1), jumlah alat peraga yang ditertibkan adalah 2.973. Sehingga jumlah seluruh alat peraga kampanye yang ditertibkan sepanjang tahapan pemilu legislatif di Kota Yogyakarta adalah sebanyak 4.471 alat peraga kampanye.<sup>259</sup>

Berikut rincian data hasil perasi pembersihan alat peraga kampanye pemilu 2014 yang dilaksanakan oleh Dinas Ketertiban pada tanggal 8 April 2014.

Tabel No.6  
Rekap Hasil Operasi Penertiban  
Alat Peraga Kampanye Pemilu Legislatif  
8 April 2014

No.	NAMA PARTAI	JUMLAH PELANGGARAN															JML
		PA	UH	MG	MJ	DN	NG	WB	JT	GK	GM	KG	TR	GT	KT	Kota	
1	NASDEM	2	5	3	15	1	3	3	34	127	3	6	27	8	4	0	<b>241</b>

<sup>259</sup> Data diperoleh dari **Bayu Laksmono**, selaku Kepala Seksi Pengendalian Operasional Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta, Kamis, 5 Maret 2015.

2	PKB	8	6	9	5	0	12	33	2	0	3	0	3	1	0	0	82
3	PKS	0	2	4	16	13	0	14	21	107	0	12	14	0	2	0	205
4	PDIP	41	77	59	35	20	26	34	11	128	6	41	21	19	15	25	558
5	GOLKAR	14	54	13	41	16	6	11	55	128	3	32	66	22	12	8	481
6	GERINDRA	8	64	18	22	9	20	25	27	45	7	38	35	6	18	11	353
7	DEMOKRAT	18	44	9	8	23	4	29	19	82	6	15	32	2	6	10	307
8	PAN	11	18	10	16	21	2	28	65	57	10	10	15	0	0	8	271
9	PPP	2	42	8	25	5	6	14	30	20	3	35	26	5	12	7	240
10	HANURA	0	4	1	3	0	0	8	39	18	0	11	24	0	3	0	111
11	PBB	1	19	1	10	0	0	5	0	0	0	5	6	0	0	2	49
12	PKPI	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	3
JUMLAH		105	335	136	196	108	79	204	303	712	41	205	269	63	74	71	2901

Sumber : diperoleh dari **Bayu Laksmono**, selaku Kepala Seksi Pengendalian Operasional Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta, Kamis, 5 Maret 2015

Pada surat dari Panwaslu No: 001/TM/PILEG/IX/2013 tanggal 30 September 2014, belum ditindaklanjuti oleh KPU Kota Yogyakarta, sebab saat itu masih dalam proses perubahan peraturan walikota yang belum mencantumkan berapa lama batas waktu yang diberikan KPU kepada parpol, dan berapa lama waktu yang diberikan oleh Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta sebelum mereka mencabut atau memindahkan alat peraga kampanye yang melanggar tersebut.

Barulah pada surat panwaslu yang kedua, ketiga, dan keempat, KPU Kota Yogyakarta menindaklanjuti surat tersebut kepada pihak-pihak yang melanggar, dengan berdasarkan Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2013 yang diundangkan dan mulai berlaku sejak tanggal 17 Oktober 2013.

Data yang dikeluarkan oleh Panwaslu Kota Yogyakarta perihal pelanggaran administrasi pemilu yang berkaitan dengan pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye jumlahnya terus meningkat setiap periodenya. Dari semula hanya ditemukan 22 pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye hingga tanggal 30



September 2013, diakhiri pada periode 24-28 Maret 2014 dengan jumlah mencapai 11.264 pelanggaran alat peraga kampanye baik itu milik parpol, calon anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kota Yogyakarta, dan calon anggota DPD DIY, berikut rinciannya:

Tabel No.7  
Rekapitulasi Surat Keluar dari KPU Kota Yogyakarta, Panwaslu Kota Yogyakarta dan Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta

No	Panwaslu	KPU	Dinas Ketertiban
1.	No: 001/TM/PILEG/IX/ 2013 Tanggal 30 September 2013 22 APK Parpol	-	-
2.	No: 139/PanwasluKota/XI/2013 Tanggal 28 November 2013 1.137 APK Parpol dan 4 DPD (periode 11-22 November 2013)	No: 880/KPUKota-013.329631/XII/2013 Tanggal 4 Desember 2013	Tahap I (27, 30, 31 Desember 2013) Tahap II (13, 15, 16 Januari 2014) Tahap III (20, 21 Januari 2014) Tahap IV (27 Januari 2014)
3.	No: 012/PanwasluKota/II/2014 Tanggal 6 Februari 2014 4.748 APK Parpol dan 13 DPD (periode 3-7 Februari 2014)	No: 073/KPUKota-013.329631/II/2014 Tanggal 10 Februari 2014	Tahap V (10 Maret 2014) Tahap VI (11 Maret 2014) Tahap VII (12 Maret 2014) Tahap VIII (13 Maret 2014) Tahap IX (14 Maret 2014)
4.	No: 018/PanwasluKota/III/2014 Tanggal 5 Maret 2014 6.492 APK Parpol dan 4 DPD (periode sd. 3 Maret 2014)	No: 119/KPUKota-013.329631/III/2014 Tanggal 8 Maret 2014	Total hingga 14 Maret 2014: 1.494 APK Parpol 4 APK DPD
5.	No: 029/PanwasluKota/IV/2014 Tanggal 2 April 2014 11.166 APK Parpol dan 98 DPD (periode 24-28 Maret 2014)	-	Total hingga 8 April 2014: 4.471 APK

Sumber : surat-surat yang dikeluarkan oleh KPU Kota Yogyakarta, Panwaslu Kota Yogyakarta, dan Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta, selama tahapan kampanye Pemilu tahun 2014.

Perihal penegakan hukum dan implikasinya, penulis akan meminta penjelasan dari beberapa pihak terkait, antara lain Ketua Bawaslu D.I. Yogyakarta, Ketua KPU Kota Yogyakarta, Ketua Panwaslu Kota Yogyakarta periode 2013-2014, Ketua Divisi Pengawasan dan Hubungan Antar Lembaga Panwaslu Kota Yogyakarta periode 2013-2014, Kepala Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta, Kepala Dinas Pajak Daerah dan

Pengelolaan Keuangan Kota Yogyakarta, Kepala Bagian Hukum Pemerintah Kota Yogyakarta dan beberapa Ketua Partai Politik tingkat Kota Yogyakarta.

Ketua KPU Kota Yogyakarta, **Wawan Budiyanto, S.Ag., M.SI.**,<sup>260</sup> menanggapi bahwa yang menjadi masalah adalah tingkat kepatuhan peserta pemilu disamping itu *mainset* peserta pemilu masih terbatas. “KPU sudah mencoba memfasilitasi namun masih dianggap kurang, disamping itu caleg masih memilih bentuk kampanye melalui alat peraga kampanye dan rapat terbuka. Seharusnya bentuk kampanye lebih substansial, dengan lebih sering melakukan komunikasi dengan warga masyarakat.” “Perwal yang ada sudah sangat akomodatif, dengan membatasi jumlah, ukuran dan lokasi pemasangan alat peraga kampanye,” tambah Wawan.<sup>261</sup>

Beberapa pengurus partai politik yang dimintakan keterangannya antara lain: Ketua DPC Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) Kota Yogyakarta yang juga Ketua DPRD Kota Yogyakarta, **Sujanarko S.E.**, Ketua DPD Partai NasDem Kota Yogyakarta yang juga Anggota DPRD Kota Yogyakarta, **Sigit Wicaksono, S.Kom.**, Ketua DPC PKB Kota Yogyakarta yang juga Calon Anggota DPRD Kota Yogyakarta, **Ahmad Riyanto**, Ketua DPC Partai Persatuan Pembangunan (PPP) Kota Yogyakarta, **Fakhruddin AM**, Ketua DPC Partai Hanura Kota Yogyakarta yang juga Calon Anggota DPRD Kota Yogyakarta, **Eddy Zarkasi, S.E.**, Bendahara DPC Partai Gerindra Kota Yogyakarta yang juga Wakil Ketua DPRD Kota Yogyakarta, **Ririk Banowati Permanasari, S.H.**, dan Sekretaris Dewan Pimpinan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) Kota Yogyakarta yang juga Calon Anggota DPRD DIY, **Yulia Margaret, S.IP.**

---

<sup>260</sup> Hasil wawancara dengan Wawan Budiyanto, S.Ag., M.SI. *Op.cit.*, Kamis, 26 Februari 2015.

<sup>261</sup> *Ibid.*

Ketua DPRD Kota Yogyakarta yang juga Ketua DPC Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) tingkat Kota Yogyakarta, **Sujanarko S.E.**,<sup>262</sup> mengatakan bahwa surat perintah pencabutan dan pemindahan sudah kami terima dari KPU dan sudah kami sampaikan kepada caleg, namun para calon legislatif enggan melepas sendiri alat peraga miliknya masing-masing. “Pencopotan atau pemindahan kan juga membutuhkan biaya, disamping itu ada beberapa caleg yang tidak merasa memasang alat peraga kampanye yang melanggar tersebut, karena bisa juga partisannya yang memasang atas biaya mereka masing-masing.”

Hampir senada dengan Ketua PDIP, Ketua DPD Partai NasDem tingkat Kota Yogyakarta yang juga Anggota DPRD Kota Yogyakarta, **Sigit Wicaksono, S.Kom.**,<sup>263</sup> menjelaskan, “kami telah menerima surat dari Ketua KPU Kota Yogyakarta yang berisi data alat peraga kampanye yang melanggar peraturan. Surat tersebut sudah kami perbanyak dan diserahkan ke seluruh calon legislatif yang melanggar, namun sedikit calon legislatif yang melepas alat peraganya, sebab pencabutan atau pemindahan alat peraga membutuhkan dana yang tidak sedikit. Kebanyakan dari para calon legislatif menunggu aksi dari Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta untuk mencabut alat peraga yang melanggar,” ujarnya.<sup>264</sup>

Sigit menambahkan, “untuk menegakkan hukum perihal pemasangan alat peraga kampanye, yang terpenting adalah komitmen dari masing-masing ketua partai. Sebab pembuatan peraturan tersebut atas dasar kesepakatan dan sosialisasi atas peraturan juga sudah dilaksanakan, sehingga yang dibutuhkan hanyalah komitmen.

---

<sup>262</sup> Hasil wawancara dengan Sujanarko, S.E., selaku Ketua DPRD Kota Yogyakarta dan Ketua DPC Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) Kota Yogyakarta, Senin, 16 Februari 2015.

<sup>263</sup> Hasil wawancara dengan Sigit Wicaksono, S.Kom. selaku Anggota DPRD Kota Yogyakarta dan Ketua DPD Partai NasDem Kota Yogyakarta, Senin, 16 Februari 2015.

<sup>264</sup> *Ibid.*

Titik-titik mana saja yang dilarang sudah jelas, hanya saja kawasan strategis yang bisa dipakai untuk memasang alat peraga kampanye masih sangat sedikit, sehingga tidak sedikit calon legislatif yang semauanya sendiri memasang alat peraga kampanyenya, dan terjadi persaingan yang tidak sehat antara calon legislatif yang satu dengan yang lain.”<sup>265</sup>

Tonggak awal penegakan hukum setelah peraturan tersebut disahkan adalah sosialisasi. Ini merupakan tugas dari KPU Kota Yogyakarta untuk mensosialisasikan peraturan walikota tersebut kepada peserta pemilu. Hal ini sesuai dengan isi surat dari Bawaslu DIY, yang merupakan tindaklanjut hasil rapat Kerja Pengawasan. Hal yang direkomendasikan oleh Bawaslu DIY adalah perlunya sosialisasi kepada peserta pemilu terkait ketentuan pemasangan alat peraga kampanye.

Meskipun KPU Kota Yogyakarta telah mengundang semua pengurus parpol selaku peserta pemilu dalam kegiatan sosialisasi, namun belum tentu kegiatan tersebut ditindaklanjuti oleh pengurus partai kepada paa calon legislatifnya. Seperti yang terjadi pada PKPI, menurut Sekretaris Dewan Pimpinan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) Kota Yogyakarta yang juga Calon Anggota DPRD DIY, **Yulia Margaret, S.IP.**,<sup>266</sup> “setelah mengikuti sosialisasi di KPU Kota Yogyakarta, tidak ada tindak lanjut untuk melakukan sosialisasi internal kepada para calon anggota legislatif. Hal itulah yang menyebabkan masih adanya pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye yang dilakukan calon legislatif dari PKPI. Faktor ketidaktahuan adalah penyebab utamanya.”<sup>267</sup>

---

<sup>265</sup> *Ibid.*

<sup>266</sup> Hasil wawancara dengan Yulia Margaret, S.IP., selaku Sekretaris Dewan Pimpinan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) Kota Yogyakarta dan Calon Anggota DPRD D.I. Yogyakarta pada Pemilu 2014, Jumat, 13 Februari 2015.

<sup>267</sup> *Ibid.*

Sehingga sosialisasi yang tidak berkelanjutan menjadi salah satu penyebab terjadinya pelanggaran. Namun masih banyak partai lain yang tetap melaksanakan sosialisasi internal di partai mereka, meskipun dana yang mereka miliki tidak banyak. Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) tetap melaksanakan sosialisasi kepada para kadernya. Sesuai dengan penjelasan Ketua DPC PKB tingkat Kota Yogyakarta, **Ahmad Riyanto**,<sup>268</sup> “setelah mengikuti sosialisasi di KPU Kota Yogyakarta, pengurus mengumpulkan para caleg untuk mengikuti sosialisasi internal. Sehingga caleg PKB untuk anggota DPRD Kota Yogyakarta tidak ada yang melakukan pelanggaran atribut kampanye. Pelanggaran tersebut dapat dihindari juga karena sedikitnya alat peraga kampanye yang dipasang, “Alat peraga yang kami terima dari kantor pusat hanya turun sampai pengurus partai tingkat propinsi, tidak sampai tingkat kabupaten/kota, padahal tingkat kabupaten/kota mendapat jatah 3.000 bendera”.<sup>269</sup>

Menurut Ketua DPC Partai Persatuan Pembangunan (PPP) tingkat Kota Yogyakarta, **Fakhrudin AM**,<sup>270</sup> aturan perihal pemasangan alat peraga kampanye sudah cukup baik. Hal tersebut terlihat pada unsur-unsurnya yaitu sudah menyeluruh, adanya kewenangan, hak dan kewajiban, dan dilengkapi dengan sanksi. “Banyaknya pelanggaran yang terjadi adalah sebagian dari dinamika politik pemilihan umum di Indonesia yang belum bisa terkendali,” ujarnya. Menurut beliau, “struktur partai politik di tingkat cabang, wilayah maupun pusat masing-masing memiliki tradisi yang

---

<sup>268</sup> Hasil wawancara dengan Ahmad Riyanto, selaku Calon Anggota DPRD Kota Yogyakarta pada Pemilu 2014 dan Ketua DPC Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) Kota Yogyakarta, Selasa, 11 Februari 2015.

<sup>269</sup> *Ibid.*

<sup>270</sup> Hasil wawancara dengan Fakhrudin AM, selaku Ketua DPC Partai Persatuan Pembangunan (PPP) Kota Yogyakarta, Selasa, 17 Februari 2015.

berbeda-beda. Sangat sulit mengkondisikan sesuatu yang ada di pusat untuk diterapkan di daerah. Sehingga semua itu adalah konsekuensi dari suatu ‘pesta demokrasi’.”<sup>271</sup>

Hingga saat ini menurut Fakhruddin, “regulasi atau aturan yang ada sanksinya belum mengikat pelaku, semua masih hanya sebatas tindakan administrasi. Sehingga penegakan hukumnya tidak akan efektif, dan banyak kepentingan yang masuk.” Fakhruddin menyarankan, “sudah sejak dulu saya katakan, sebaiknya Panwaslu dan KPU bertindak tegas, semua parpol dilarang menggunakan *space* yang disewakan, namun dengan syarat pemerintah mau menyediakan tempat khusus untuk pemasangan alat peraga kampanye, setiap partai politik diberi jatah yang sama, sehingga tidak ada persaingan dan akan meredam pelanggaran.”<sup>272</sup>

Sedikit berbeda dengan yang dikatakan Ketua NasDem, menurut Sigit, “sanksi yang diterapkan tidak jelas, hanya menerapkan pencopotan atau pemindahan alat peraga kampanye. “Sebaiknya sanksi dibuat berjenjang, tergantung tingkatan pelanggarannya, mulai dari surat peringatan, pencabutan alat peraga, denda, hingga pencoretan sebagai calon legislatif. Terbukti pada pengumpulan laporan dana kampanye, dengan menerapkan pencoretan nama calon legislatif maka semua calon legislatif menyampaikan laporan dana kampanyenya.”<sup>273</sup>

Menurut Sujanarko, “memang diperlukan sanksi yang lebih baik, namun jangan terlalu berat kadarnya. Sebaiknya di awal kampanye partai politik diberi tugas untuk menertibkan konstituennya masing-masing, termasuk perihal pemasangan alat

---

<sup>271</sup> *Ibid.*

<sup>272</sup> *Ibid.*

<sup>273</sup> Hasil wawancara dengan Sigit Wicaksono, S.Kom. *Op.cit.*, Senin, 16 Februari 2015.

peraga kampanye. Dan partai politik tidak boleh membedakan calon legislatifnya antara yang satu dengan yang lain.”<sup>274</sup>

Perihal sanksi, menurut Sigit ada beberapa cara yang patut untuk dicoba, selain sanksi yang dibuat berjenjang, cara lain adalah sebaiknya calon legislatif tidak boleh memasang alat peraga kampanyenya sendiri, yang boleh hanyalah partai politiknya. Hal tersebut memudahkan partai politik untuk mengkoordinasi pemasangan alat peraga kampanye. Disamping itu, KPU sebagai penyelenggara pemilu harus menyediakan tempat khusus yang strategis untuk pemasangan alat peraga kampanye. “Penyelenggara harus menyiapkan medianya,” ujarnya.<sup>275</sup>

“Namun semakin berat sanksinya, kecurangan semakin mungkin terjadi, bisa saja yang memasang alat peraga kampanye ternyata lawan politik kita, dengan tujuan untuk menjegal,” tegas Sigit. Meskipun demikian, minimal semua ide tersebut dilaksanakan terlebih dahulu, jika terjadi kekurangan nanti bisa dievaluasi, yang terpenting ada peningkatan kualitas peraturan. “Biarkan ketua partai yang bertanggungjawab terhadap para calon legislatifnya. Jika perlu diawal masa kampanye semua pemimpin partai menandatangani surat kesanggupan untuk mengatasi konstituennya,” ujarnya. “Harus ada gebrakan untuk melakukan perubahan terhadap peraturan yang ada, selain itu peraturan perlu disosialisasikan kepada masyarakat, sehingga masyarakat juga melakukan kontrol terhadap pemasangan alat peraga kampanye,” jelasnya.<sup>276</sup>

Kurang maksimalnya penegakan hukum perihal pemasangan alat peraga kampanye, menurut Ketua DPC Partai Hanura Kota Yogyakarta yang juga Calon

---

<sup>274</sup> Hasil wawancara dengan Sujanarko, S.E. *Op.cit.*, Senin, 16 Februari 2015.

<sup>275</sup> Hasil wawancara dengan Sigit Wicaksono, S.Kom. *Op.cit.*, Senin, 16 Februari 2015.

<sup>276</sup> *Ibid.*

Anggota DPRD Kota Yogyakarta, **Eddy Zarkasi, S.E.**,<sup>277</sup> “Ada beberapa sebab antara lain, kurangnya sosialisasi dan tidak adanya sanksi yang membuat jera. Seharusnya ada tingkatan sanksi yang diterapkan, jika sudah berkali-kali melanggar sebaiknya caleg tersebut didiskualifikasi sebagai caleg.”<sup>278</sup>

“Jadi jangan sekedar menghimbau, menegur dan mencabut alat peraga kampanye, karena para caleg tidak akan mencabut alat peraganya sendiri, sebab pencabutan juga memerlukan biaya, disamping itu caleg juga memiliki stock alat peraga yang banyak, sehingga mereka tidak masalah jika dicabut oleh Satpol PP, apalagi jika hasil pencabutan tersebut masih bisa diambil oleh caleg di Kantor Dinas Satpol PP,” tambah Eddy.<sup>279</sup>

Senada dengan Eddy, Ketua PKB tingkat Kota Yogyakarta mengatakan, “ke depan kami harap ada perbaikan terhadap perwal tersebut, agar menimbulkan efek jera, sehingga pelanggaran tersebut tidak terus terulang, memang ada beberapa alternatif sanksi, antara lain penerapan denda dan pembatalan izin kampanye. Namun untuk pembatalan pelaksanaan kampanye dirasa terlalu berat bagi caleg atau partai yang melanggar. Sehingga sebaiknya diterapkan sanksi denda saja. Sanksi denda juga akan sedikit menyulitkan, sebab jika yang terpasang hanya logo partai, maka akan kesulitan siapa yang bertanggungjawab, apakah parpolnya atau calegnya. Dan jika parpol atau calegnya yang harus membayar denda, maka akan diterapkan kepada parpol tingkat mana atau caleg tingkat mana? Tingkat Kabupaten/Kota, tingkat

---

<sup>277</sup> Hasil wawancara dengan Eddy Zarkasi, S.E., selaku Ketua DPC Partai Hanura Kota Yogyakarta. Dan Calon Anggota DPRD Kota Yogyakarta pada Pemilu 2014, Minggu, 22 Februari 2015.

<sup>278</sup> *Ibid.*

<sup>279</sup> *Ibid.*



Provinsi atau tingkat Pusat. Itu akan menimbulkan masalah baru di dalam internal kami.” Jelasnya.<sup>280</sup>

Menurut Fakhruddin, “Panwaslu juga harus punya kewenangan lebih, harus ada perangkat untuk mengeksekusi pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye, sebab jika yang beraksi hanya dinas ketertiban dalam hal ini Satpol PP, maka Satpol PP tidak memiliki kewenangan untuk memberi sanksi kepada partai politik atau calon legislatif yang melanggar, mereka hanya memiliki wewenang untuk mencabut atau memindahkannya. Ada tiga hal yang perlu kita perhatikan perihal permasalahan ini, *pertama*, Panwaslu harus punya perangkat, sehingga tidak perlu menggunakan Satpol PP untuk mengeksekusi, *kedua*, aturannya harus dibuat lebih jelas, seperti jika ada pelanggaran maka harus ada larangan untuk tidak boleh berkempanye di hari berikutnya, lalu yang *ketiga*, pemerintah dalam hal ini KPU harus menyediakan tempat untuk pemasangan alat peraga kampanye.”

Bendahara DPC Partai Gerindra Kota Yogyakarta yang juga Wakil Ketua DPRD Kota Yogyakarta, **Ririk Banowati Permanasari, S.H.**,<sup>281</sup> menjelaskan, “meskipun sosialisasi internal di partainya berjalan dengan baik, namun kesadaran untuk mentaati aturan masih rendah, semangat berkompetisi yang tinggi antar caleg di dalam dan di luar partai membuat aturan kurang dipedulikan. Harus ada ketegasan dari pemerintah, baik itu Panwaslu, KPU, ataupun Pemerintah Daerah, toleransi 2 (dua) kali 3 (tiga) hari terlalu lama, namun tetap saja waktu toleransi harus ada, sebab jika

---

<sup>280</sup> *Ibid.*

<sup>281</sup> Hasil wawancara dengan Ririk Banowati Permanasari, S.H.. selaku Wakil Ketua DPRD Kota Yogyakarta dan Bendahara Partai Gerindra Kota Yogyakarta, Rabu, 25 Februari 2015.

ada rekomendasi pelanggaran pengurus partai membutuhkan waktu untuk menyampaikannya ke caleg yang bersangkutan.”<sup>282</sup>

Ririk menambahkan, “harus dilakukan kampanye cerdas yang ramah lingkungan, sebab saya sendiri membuktikan, tanpa memasang banyak atribut kampanye pun saya bisa jadi anggota dewan, sebab saya rajin melakukan sosialisasi kepada masyarakat di lingkungan saya. Karena ada juga caleg yang memasang banyak alat peraga namun tetap saja mereka tidak lolos. Jika alat peraga kampanye akan dikoordinasi oleh pengurus partai, maka Partai Gerindra akan kesulitan sebab tidak semua caleg berasal dari internal partai. Jadi yang utama adalah pemerintah harus bersikap lebih tegas.”<sup>283</sup>

Menanggapi keberagaman saran dan masukan dari beberapa partai yang ada, berikut komentar dari Ketua Panwaslu Kota Yogyakarta (periode 2013-2014), **Agus Triyatno, S.H.**,<sup>284</sup> “meskipun prosedur sudah dilakukan dengan benar, namun masih banyak alat peraga kampanye yang melanggar tetapi belum dieksekusi. Hal itu dikarenakan Satpol PP sebagai pihak yang ditugaskan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta melakukan eksekusi sesuai anggaran yang dimilikinya. Selain itu Satpol PP juga tidak sampai masuk ke jalan-jalan kecil (gang) untuk melepas alat peraga kampanye yang melanggar.”<sup>285</sup>

Menanggapi banyaknya jumlah pelanggaran yang terjadi, Agus menjelaskan, “sanksi harus dibuat seberat-beratnya, idealnya sanksi harus menimbulkan efek jera, maka jika perlu diterapkan denda atau hukuman kurungan bagi pelanggar pemasangan

---

<sup>282</sup> *Ibid.*

<sup>283</sup> *Ibid.*

<sup>284</sup> Hasil wawancara dengan Agus Triyatno, S.H. selaku Ketua Panwaslu Kota Yogyakarta periode 2013-2014, Rabu, 12 Februari 2015.

<sup>285</sup> *Ibid.*

alat peraga kampanye.” Agus menambahkan, “sebaiknya kedepan untuk pemasangan alat peraga kampanye yang diberi kewenangan hanyalah partai politik selaku peserta pemilu, tidak seperti saat ini yang semua calon legislatif bisa memasang alat peraga kampanyenya sendiri-sendiri, hal itu akan memudahkan koordinasi, dan menekan jumlah pelanggaran,”<sup>286</sup>

Menurut Agus, “selain harus ditingkatkannya kualitas sanksi, peraturan walikota yang ada sudah cukup baik. Keterlibatan pemerintah daerah sampai kapan pun akan terus terjadi, sebab mereka adalah pihak yang berkuasa di wilayah tersebut. Meskipun kewenangan panwaslu diperkuat dengan ditambahkan divisi eksekusi pelanggaran, tetap saja kami harus terus bekerjasama dengan pemerintah daerah.”<sup>287</sup>

Bagaimana dengan pandangan Ketua Bawaslu DIY, **Drs. Mohammad Najib, M.Si.**,<sup>288</sup> “ketertiban alat peraga kampanye merupakan otoritas daerah, sehingga yang punya kuasa untuk mengontrol adalah pemerintah daerah.” Najib juga menyampaikan, bahwa menurut pengamatan beliau terdapat kelemahan dari pemerintah daerah dalam melaksanakan penegakan hukum atas pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye, “pemerintah daerah dalam hal ini dinas ketertiban kurang peduli terhadap hal ini (pemasangan alat peraga kampanye), hal ini jelas terlihat pada kurang seriusnya daerah untuk menyediakan anggaran yang cukup, padahal ini kegiatan rutin yang dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali.” Disamping itu, menurut Najib, “Dinas Ketertiban memiliki personil yang terbatas, dan untuk mencopot balaiho yang besar dan tinggi, mereka tidak punya alat berat.”<sup>289</sup>

---

<sup>286</sup> *Ibid.*

<sup>287</sup> *Ibid.*

<sup>288</sup> Hasil wawancara dengan Drs. Mohammad Najib, M.Si., selaku Ketua Panwaslu D.I. Yogyakarta, Senin, 23 Februari 2015.

<sup>289</sup> *Ibid.*

Dari anggaran yang dimiliki oleh Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta, memang pelaksanaan penertiban alat peraga kampanye tidak dianggarkan khusus. Dalam program peningkatan ketentraman dan ketertiban yang ada hanyalah operasi penegakan peraturan daerah pro yustisi, pembinaan ketentraman dan ketertiban masyarakat, penjagaan kawasan operasional ketertiban umum, pengamanan khusus, dan penyelenggaraan operasi gugus malioboro. Sehingga wajar jika Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta belum dapat bekerja maksimal sesuai dengan tahapan yang telah dilaksanakan oleh KPU maupun Panwaslu.

“Partai politik sebagai peserta pemilu belum dapat mengontrol kader-kadernya, hal itulah yang menjadi salah satu penyebab masih maraknya pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye,” jelas Najib. Menurut Najib, “Pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye merupakan pelanggaran administrasi yang ringan, sehingga kualifikasinya tidak bisa disamakan dengan laporan dana kampanye, yang bisa mendiskualifikasi caleg parpol, sanksi alat peraga cukup teguran dan pencopotan saja, yang perlu ditingkatkan adalah kualitas pelaksanaan eksekusinya.”<sup>290</sup>

Perihal kinerja Dinas Ketertiban, **Wawan Budiyanto, S.Ag., M.SI.**,<sup>291</sup> menjelaskan, “Dinas Ketertiban belum mampu bekerja secara maksimal, ada beberapa keterbatasan.” Menurut Wawan, mekanisme penegakannya terlampau panjang, jika berjalan sesuai dengan prosedurnya saja membutuhkan 6 (enam) hari sejak pelanggaran itu ditemukan.<sup>292</sup>

Yang menjadi evaluasi pemilu legislatif kemarin adalah mekanisme penertiban yang tidak serentak. “Karena penertiban tidak dilakukan serentak maka ada

---

<sup>290</sup> *Ibid.*

<sup>291</sup> Hasil wawancara dengan Wawan Budiyanto, S.Ag., M.SI., Kamis, 26 Februari 2015.

<sup>292</sup> *Ibid.*

kesan penertibannya ‘tebang pilih’, mengapa punya caleg ini dicabut namun caleg lain tidak, padahal itu dilakukan karena lokasi pemasangannya berbeda, sehingga hari penertibannya juga berbeda,” ujar Wawan.<sup>293</sup>

Pelanggaran alat peraga kampanye menurut Wawan, merupakan pelanggaran administrasi sehingga sudah tepat jika sanksinya hanya sebatas teguran dan pencopotan. Lain halnya dengan laporan dana kampanye yang bisa mengarah ke penggelapan dana sehingga masuk ke dalam pelanggaran pidana, KPU pun juga bisa membatalkan celeg yang bersangkutan.<sup>294</sup>

Menurut Wawan, “kedepannya mungkin bisa diterapkan menjadi tindak pidana ringan, tangkap tangan dan disidang di tempat, namun dibutuhkan peranan lebih dari panwascam dan Satpol PP untuk selalu melakukan monitoring. Namun diperlukan juga sanksi sosial, “elemen masyarakat sipil yang konsen terhadap lingkungan ikut menertibkan alat peraga kampanye,” tambah Wawan.<sup>295</sup>

Perihal hanya dicantumkannya lokasi mana saja yang tidak diperbolehkan untuk memasang alat peraga kampanye, Wawan menjelaskan, bahwa dengan tidak dicantumkannya lokasi yang diperbolehkan maka perwal tersebut tidak membatasi ruang gerak partai politik. “Ada daerah lain yang menentukan lokasi mana yang boleh dipasang alat peraga kampanye, dengan demikian akan mempersempit ruang gerak partai politik,” jelas Wawan.<sup>296</sup>

---

<sup>293</sup> *Ibid.*

<sup>294</sup> *Ibid.*

<sup>295</sup> *Ibid.*

<sup>296</sup> *Ibid.*

**D. FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI EFEKTIFITAS PENERAPAN  
PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PERATURAN WALIKOTA NOMOR 67  
TAHUN 2013 TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN WALIKOTA  
NOMOR 21 TAHUN 2013 TENTANG PEMASANGAN ALAT PERAGA  
KAMPANYE PEMILU DPR, DPD DAN DPRD TAHUN 2014 DI KOTA  
YOGYAKARTA**

**1. Faktor Hukum**

Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 67 Tahun 2013 dalam tulisan ini berperan sebagai hukum yang mengatur tentang pemasangan alat peraga kampanye Pemilu Legislatif di Kota Yogyakarta. Dalam BAB V Penertiban dan Pembersihan Alat Peraga Kampanye, berisi:

Pasal 10

- (1) KPU Kota berwenang memerintahkan Pemasang alat peraga kampanye untuk mencabut atau memindahkan alat peraga kampanye yang melanggar ketentuan sebagaimana diatur dalam Peraturan ini.
- (2) Pemasang alat peraga kampanye wajib mencabut atau memindahkan alat peraga kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 3 (tiga) hari kalender sejak diterimanya surat perintah dari KPU Kota.

Pasal 11

- (1) Dalam hal peserta Pemilu tidak mencabut atau memindahkan alat peraga kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, maka Dinas Ketertiban dan Polresta berwenang mencabut atau memindahkan alat peraga kampanye dimaksud setelah mendapatkan rekomendasi dari Panwaslu Kota.
- (2) Pelaksanaan pencabutan atau pemindahan alat peraga kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didahului dengan pemberitahuan oleh Dinas Ketertiban kepada Pemasang alat peraga kampanye, dengan waktu 3 (tiga) hari kalender sebelum pelaksanaan pencabutan atau pemindahan dimaksud.

Jika masing-masing instansi membutuhkan waktu 1 (satu) hari untuk proses pembuatan surat perintah, surat pemberitahuan, atau surat rekomendasi, dan membutuhkan tambahan 1 (satu) hari untuk menyampaikan surat tersebut kepada yang bersangkutan, maka sejak Panwaslu membuat surat rekomendasi hingga Dinas Ketertiban siap untuk melakukan pencabutan hanya membutuhkan waktu 12 (duabelas) hari. Jika pembuatan surat dan penyampaian surat dapat dilakukan dalam waktu 1 (satu) hari, maka seluruh proses membutuhkan waktu 8 (delapan) hari.

Dalam prakteknya, KPU Kota Yogyakarta membutuhkan waktu 3 (tiga) hingga 6 (enam) hari untuk mengeluarkan surat perintah pencabutan dan/atau pemindahan alat peraga kampanye. Sehingga dapat dipastikan bahwa para pelanggar pemasangan alat peraga kampanye memiliki waktu luang yang cukup panjang sejak alat peraga kampanye tersebut ditemukan oleh panwascam.

Waktu toleransi yang diberikan untuk melaksanakan penertiban dan pembersihan alat peraga kampanye, 3 (tiga) hari kalender sejak diterimanya surat perintah dari KPU Kota dan 3 (tiga) hari kalender sebelum pelaksanaan pencabutan atau pemindahan, tidaklah efektif. Proses birokrasi antara instansi yang satu dengan yang lain membuat proses tersebut tidak hanya membutuhkan waktu 2 (dua) kali 3 (tiga) hari saja.

Pemberian waktu toleransi 3 (tiga) hari setelah surat perintah dari KPU dan ditambah 3 (tiga) hari sebelum pencabutan oleh Dinas Ketertiban juga menuai kecaman dari beberapa partai. Menurut Sekretaris Dewan Pimpinan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) tingkat Kota Yogyakarta, yang juga

calon Anggota DPRD Provinsi DIY, **Yulia Margaret, S.IP.**,<sup>297</sup> memang proses eksekusinya juga tidak memberikan efek jera kepada partai maupun para calon legislatifnya. “Mengapa harus diberi tenggang waktu 3 hari setelah surat pemberitahuan dan 3 hari sebelum eksekusi? Jika memang hal itu sudah jelas dilarang, seharusnya langsung diturunkan pada saat ditemukan bahwa ada alat peraga kampanye yang terpasang di tempat yang terlarang.”<sup>298</sup>

Hampir senada dengan Yulia, **Sigit Wicaksono, S.Kom.**,<sup>299</sup> mengatakan, jika Panitia Pengawas Kecamatan (Panwascam) yang merupakan ujung tombak pengawasan alat peraga kampanye dari Bawaslu diberi kewenangan untuk eksekusi, maka tidak perlu lagi adanya toleransi untuk memberi waktu luang 3 (tiga) hari untuk mencabut atau memindahkan alat peraga kampanye, sehingga jika panwascam menemukan ada pemasangan alat peraga kampanye yang melanggar pemasangannya maka langsung bisa dicopot atau dipindahkan saat itu juga.<sup>300</sup>

Belum lagi terlambatnya eksekusi yang dilakukan oleh Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta. Sejak tindak lanjut surat pertama yang dikeluarkan oleh KPU Kota Yogyakarta tertanggal 4 Desember 2013, Satpol PP sebagai petugas dari Dinas Ketertiban baru mulai melakukan **pencopotan** alat peraga kampanye sejak tanggal 27 Desember 2013. Sehingga, sejak data pelanggaran tersebut direkap oleh Panwaslu hingga proses eksekusi Satpol PP membutuhkan waktu hampir 1 bulan (28 November hingga 27 Desember 2014).

---

<sup>297</sup> Hasil wawancara dengan Yulia Margaret, S.IP., *Op.cit.*, Jumat, 13 Februari 2015.

<sup>298</sup> *Ibid.*

<sup>299</sup> Hasil wawancara dengan Sigit Wicaksono, S.Kom., *Op.cit.*, Senin, 16 Februari 2015.

<sup>300</sup> *Ibid.*



Menurut penjelasan dari Kepala Seksi Pengendalian Operasional Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta, **Bayu Laksmono**,<sup>301</sup> “dalam Pasal 11 ayat (1) Perwal Nomor 67 Tahun 2013 yang berisi; dalam hal peserta Pemilu tidak mencabut atau memindahkan alat peraga kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, maka Dinas Ketertiban dan Polresta berwenang mencabut atau memindahkan alat peraga kampanye dimaksud setelah mendapatkan rekomendasi dari Panwaslu Kota, terdapat kalimat ‘Dinas Ketertiban dan Polresta’, karena yang digunakan kata dan bukan dan/atau, maka saat eksekusi kedua belah pihak harus ada, Dinas Ketertiban dan Polresta, jika salah satu berhalangan maka eksekusi tidak dapat dilaksanakan, dan terpaksa kami tunda.”<sup>302</sup>

Sehingga pelaksanaan eksekusi tidak dapat dilakukan dengan segera oleh karena salah satu pihak (Dinas Ketertiban dan Polresta) memiliki kesibukan yang lainnya. “Jika Polres ada tamu RI 1 (Presiden) atau RI 2 (Wakil Presiden) pasti semua personilnya fokus untuk melakukan pengamanan RI 1 dan RI 2,” jelas Bayu. Sehingga ada baiknya jika kata dan diganti dengan dan/atau, sehingga Satpol PP tidak bergantung kepada Polresta untuk membuat jadwal pelaksanaan penertiban dan pembersihan alat peraga kampanye.

**Sujanarko S.E.**,<sup>303</sup> memberikan masukan, “bahwa karena terbatasnya kewenangan dari Bawaslu untuk mengeksekusi, maka sebaiknya pada saat melakukan operasi untuk mendata pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye, Panwascam sebagai kepanjangan tangan Bawaslu di tingkat kecamatan juga turut serta mengajak semua pihak termasuk Satpol PP, Polresta, dan perwakilan dari

---

<sup>301</sup> Hasil wawancara dengan Bayu Laksmono, selaku Kepala Seksi Pengendalian Operasional Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta, Senin, 23 Februari 2015.

<sup>302</sup> *Ibid.*

<sup>303</sup> Hasil wawancara dengan Sujanarko, S.E., *Op.cit.*, Senin, 16 Februari 2015.

partai politik, sehingga jika saat operasi dilakukan dan ditemukan ada alat peraga kampanye yang melanggar maka pada saat itu pula perwakilan dari partai politik yang melanggar dapat mencabut atau memindahkan langsung alat peraga kampanye tersebut. Permasalahan teknis dan waktunya tergantung kesepakatan bersama.” Sehingga pelaksanaan penertiban dan pembersihan alat peraga kampanye dapat berjalan lebih efektif.<sup>304</sup>

Pemberian toleransi waktu dirasa kurang tepat, karena memang didalam Pasal 17 ayat (3) dan (4) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tidak ada pencantuman 3 (tiga) hari.<sup>305</sup>

#### Pasal 17

- (3) KPU, KPU/KIP Provinsi, dan atau KPU/KIP Kabupaten/Kota berwenang memerintahkan Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf a dan ayat (2) untuk mencabut atau memindahkan alat peraga tersebut.
- (4) Dalam hal Peserta Pemilu tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah Daerah setempat dan aparat keamanan berdasarkan rekomendasi Bawaslu, Bawaslu Provinsi atau Panwaslu Kabupaten/Kota berwenang mencabut atau memindahkan alat peraga kampanye dengan memberitahukan terlebih dahulu kepada Peserta Pemilu tersebut.

---

<sup>304</sup> *Ibid.*

<sup>305</sup> Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013, *Op.cit.*, Pasal 17 ayat (3) dan (4).

Sehingga tidak perlu ada pembatasan waktu 3 (tiga) hari, karena sudah jelas jika pemasangan alat peraga kampanye tersebut melanggar peraturan, maka seketika itu pula alat peraga kampanye dapat dicabut, sebab meskipun setelah dicabut caleg tetap dapat mengambil alat peraga kampanye tersebut di gudang milik Dinas Ketertiban.

## **2. Faktor Penegak Hukum**

Di dalam Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 67 Tahun 2013 terdapat beberapa pihak yang terlibat didalamnya, mulai dari KPU Kota Yogyakarta, Panwaslu Kota Yogyakarta, Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta, Dinas Pajak Daerah dan Pengelola Keuangan Kota Yogyakarta, Bagian Hukum Kota Yogyakarta, Kepolisian Resort Kota Yogyakarta dan Partai Politik sebagai peserta pemilu.

Dari beberapa pihak di atas, Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta adalah pihak yang berperan penting dalam penegakan hukum terhadap perwal tersebut. Sebab Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta adalah ujung tombak pelaksana pencabutan dan pemindahan alat peraga kampanye yang melanggar perwal.

“Pembersihan alat peraga kampanye dilakukan secara bersama-sama oleh petugas Dinas Ketertiban dibantu instansi terkait dan wilayah,” kata Kepala Bidang Pengendalian dan Operasi Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta, **Totok Suryonoto**. Totok menjelaskan jumlah personel Dinas Ketertiban yang diturunkan mencapai 60 orang ditambah 225 orang dari kecamatan, kelurahan, polsek, dan linmas. “Selama proses pembersihan alat peraga kampanye, ada pendampingan dari Panitia

Pengawas Pemilu (Panwaslu) Kota Yogyakarta dan Panitia Pengawas Kecamatan (Panwascam).<sup>306</sup>

Meskipun demikian, **Drs. Mohammad Najib, M.Si.**,<sup>307</sup> mengatakan “penertiban terkendala biaya, jumlah personel yang terbatas, serta peralatan Satpol PP untuk menurunkan seluruh alat peraga kampanye yang terpasang, sehingga tidak bisa seluruhnya. Memang tidak bisa seratus persen, kekuatan penertiban memang masih kalah dengan kekuatan pelanggar alat peraga kampanye. Mereka lebih besar kemampuannya, jumlah partai banyak, jumlah calon anggota legislatif juga banyak.”<sup>308</sup>

Pelaksanaan penertiban yang dilakukan dalam 5 (lima) tahap sesuai daerah pemilihan yang ada merupakan salah satu bukti kurangnya personil yang terlibat. Kondisi ini dimanfaatkan oleh beberapa caleg “nakal”. Menurut **Ririk Banowati Permanasari, S.H.**,<sup>309</sup> “terdengar informasi dari caleg bahwa mereka memanfaatkan pelaksanaan penertiban, setelah menerima surat rekomendasi mereka mencabut sendiri alat peraga kampanyenya, setelah penertiban tidak dilakukan di dapil mereka, maka alat peraganya mereka pasang kembali.”<sup>310</sup>

Sehingga kedepannya jika tetap proses pencabutan masih menjadi kewenangan Satpol PP, maka jumlah petugasnya harus ditambah. Dengan jumlah personil yang cukup seharusnya pelaksanaan penertiban lokasinya tidak perlu dibagi-bagi, dan penertiban pun juga dapat dilakukan lebih sering, agar pemasang

---

<sup>306</sup> Kedaulatan Rakyat, <http://krjogja.com/read/211471/dintib-kota-yogya-bersihkan-atribut-kampanye.kr.>, Yogyakarta, 8 April 2014.

<sup>307</sup> Hasil wawancara dengan Drs. Mohammad Najib, M.Si., *Op.cit.*, Senin, 23 Februari 2015.

<sup>308</sup> *Ibid.*

<sup>309</sup> Hasil wawancara dengan Ririk Banowati Permanasari, S.H. *Op.cit.*, Rabu, 25 Februari 2015.

<sup>310</sup> *Ibid.*

alat peraga kampanye tidak akan dapat memprediksi kapan dan dimana penertiban akan dilaksanakan.

### 3. Faktor Sarana dan Fasilitas

Alat peraga kampanye dengan menampilkan foto calon anggota DPR dan DPRD yang dipasang di "billboard" atau baliho sulit ditertibkan karena petugas Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta tidak memiliki peralatan yang dibutuhkan. "Peralatan untuk menurunkan alat peraga kampanye dari calon anggota legislatif (caleg) yang dipasang di billboard atau baliho memerlukan alat khusus dan kami tidak memilikinya," kata Kepala Seksi Operasi Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta, **Bayu Laksmono**, di Yogyakarta, Senin (10/3).<sup>311</sup>

Sementara itu, Ketua Panwaslu Kota Yogyakarta, **Agus Triyatno**, menyatakan, dalam rekomendasi yang diberikan ke Dinas Ketertiban sudah memasukkan alat peraga kampanye yang dipasang di billboard atau baliho. "Penertiban untuk alat peraga kampanye di billboard atau baliho membutuhkan alat khusus. Seharusnya, biaya yang dibutuhkan untuk penertiban sudah termasuk dalam anggaran di Dinas Ketertiban," katanya.<sup>312</sup>

Menurut **Drs. Mohammad Najib, M.Si.**,<sup>313</sup> "Satpol PP tidak punya alat berat untuk dapat mengatasi semua jenis alat peraga kampanye yang terpasang, sehingga mereka hanya bisa mencopot yang kecil-kecil saja, yang terjangkau dengan alat yang mereka miliki."

---

<sup>311</sup> Republika, <http://www.republika.co.id/berita/pemilu/berita-pemilu/14/03/10/n281rn-peraga-kampanye-di-billboard-sulit-ditertibkan>, Yogyakarta, 10 Maret 2014.

<sup>312</sup> *Ibid.*

<sup>313</sup> Hasil wawancara dengan Drs. Mohammad Najib, M.Si., *Op.cit.*, Senin, 23 Februari 2015.

Sejumlah kendala dihadapi oleh Dintib dalam proses penertiban APK. Selain jumlah yang mencapai belasan ribu, APK berupa bendera banyak dipasang pada tempat yang cukup sulit dijangkau, semisal di tiang listrik. Yang ini sangat menyulitkan petugas Satpol PP.<sup>314</sup>

“Dalam mengeksekusi 11.000 APK yang berdasarkan rekomendasi dari Panwaslu, kami terkendala oleh beberapa hal, seperti pemasangan APK yang berada di atas pohon dan tiang listrik sehingga perlu perhatian yang lebih dalam hal keamanan. Selain itu, kendala lainnya adalah sebagian besar APK yang harus ditertibkan berupa stiker sehingga Dintib mengaku kesulitan untuk mengeksekusi karena jumlahnya kecil dan sangat banyak,” kata Kasi Pengendalian Operasi Ketertiban Kota Yogyakarta Bayu Laksmono pada Senin (17/3).<sup>315</sup>

Alat peraga kampanye dengan menampilkan foto calon anggota DPR dan DPRD yang dipasang di billboard atau baliho sulit ditertibkan karena petugas Dinas Ketertiban Kota Jogja tidak memiliki peralatan yang dibutuhkan. “Peralatan untuk menurunkan alat peraga kampanye dari calon anggota legislatif (caleg) yang dipasang di billboard atau baliho memerlukan alat khusus dan kami tidak memilikinya,” kata Kepala Seksi Operasi Dinas Ketertiban Kota Jogja, **Bayu Laksmono**, Senin (10/3/2014).<sup>316</sup>

**Totok Suryonoto** menjelaskan, “hingga kini pembersihan baliho dan billboard berukuran besar dilakukan dengan menggunakan bantuan alat berat dari

---

<sup>314</sup> Satuharapan, <http://www.satuharapan.com/read-detail/read/dinas-ketertiban-yogyakarta-kesulitan-tertibkan-apk>, Yogyakarta, 17 Maret 2014.

<sup>315</sup> *Ibid.*

<sup>316</sup> HarianJogja, <http://jogja.solopos.com/baca/2014/03/11/dintib-tak-punya-alat-peraga-kampanye-sulit-ditertibkan-495317>, Yogyakarta, 11 Maret 2014.

Dinas Permukiman dan Prasarana Wilayah Kota Yogyakarta dan Badan Lingkungan Hidup.<sup>317</sup>

Oleh karena ini merupakan kegiatan rutin yang sudah pasti setiap 5 (lima) tahun sekali pasti akan menghadapinya atau bahkan lebih sering karena adanya Pemilihan Walikota, maka ke depannya harus ada keseriusan Pemerintah Kota Yogyakarta untuk menyediakan anggaran, agar Satpol PP dapat memiliki sarana dan fasilitas yang lengkap sehingga tidak ditemukan kendala pada saat pencopotan alat peraga kampanye. Semua jenis alat peraga kampanye, seberapa besar bentuknya dan seberapa tinggi lokasi pemasangannya tetap harus dapat dicopot oleh Satpol PP.

#### **4. Faktor Masyarakat dan Budaya Taat Hukum**

**Agus Triyatno** berharap masyarakat juga ikut berperan aktif melakukan pengawasan terhadap pemasangan alat peraga kampanye tersebut. “Jika dirasa mengganggu, harap segera melaporkannya ke Panwaslu. Masyarakat harus ikut menjaga ruang publiknya,” imbuhnya.<sup>318</sup>

Namun dalam hal ini, keterlibatan masyarakat justru karena posisi mereka sebagai partisan. Mereka yang secara langsung ataupun tidak langsung turut serta dalam pemasangan alat peraga kampanye, dan patut disayangkan bahwa sebagian besar masyarakat belum terjangkau dalam pelaksanaan sosialisasi, sehingga banyak pelanggaran terjadi oleh karena faktor dari ketidaktahuan masyarakat terhadap pelanggaran yang mereka lakukan.

---

<sup>317</sup> Kedaulatan Rakyat, *op.cit.*

<sup>318</sup> TribunJogja, <http://www.panwaslujogja.web.id/2013/03/laporkan-alat-peraga-kampanye-yang.html>, Yogyakarta, 19 Maret 2013.

Akan tetapi ada wilayah-wilayah tertentu yang membuat kesepakatan internal diantara warga masyarakatnya sendiri, untuk membuat keputusan bersama bahwa mereka menolak jika wilayahnya dipasang alat peraga kampanye oleh caleg maupun simpatisannya. Mereka ingin wilayahnya netral dan keindahannya tidak terganggu dengan adanya pemasangan alat peraga kampanye. Meskipun di hari pemilihan, sebagai warga negara yang baik harus turut serta mensukseskan pemilu dengan cara memilih caleg mana yang paling tepat untuk dipilih sebagai perwakilan mereka di kursi legislatif.

Masyarakat pula yang melakukan penolakan-penolakan saat dilakukannya pencopotan alat peraga kampanye oleh Dinas Ketertiban. Menurut **Bayu Laksmono**, “tidak sedikit masyarakat yang mempertanyakan mengapa alat peraga kampanye yang mereka pasang akan dicopot oleh Satpol PP, namun setelah diberi penjelasan akhirnya mereka mau memahami. Dan seluruh alat peraga itu kemudian diamankan di gudang milik Dinas Ketertiban dan caleg dapat mengambil alat peraga tersebut dengan mengisi berita acara pengambilan.”

Ketika disinggung tentang langkah selanjutnya untuk menuntaskan eksekusi APK yang tersisa, **Bayu Laksmono** mengungkapkan bahwa Dintib akan melakukan evaluasi untuk kembali melakukan eksekusi. Evaluasi dilakukan dengan mempertimbangkan keadaan saat ini di mana kampanye terbuka telah dimulai. Pasalnya, ketika Dintib saat ini melakukan eksekusi, maka ada kemungkinan terjadinya gesekan dengan simpatisan dari calon legislatif (caleg) atau partai politik (parpol) tertentu ketika menertibkan APK dari caleg atau parpol yang bersangkutan.<sup>319</sup>

---

<sup>319</sup> Satuharapan, *op.cit.*



Disinilah peran sosialisasi yang harus dapat menjangkau semua lapisan masyarakat, bukan sekedar sosialisasi untuk berperan serta dalam pelaksanaan pemilu di hari pencoblosan, namun juga bagaimana masyarakat dapat ikut terlibat sepanjang proses tahapan pemilu berlangsung. Disamping itu pendidikan politik juga sangat penting, masyarakat harus ditingkatkan kesadarannya bagaimana berpolitik dengan baik dan benar. Sebab menurut **Drs. Mohammad Najib, M.Si.**,<sup>320</sup> “tidak ada hasil signifikan terhadap pemasangan alat peraga kampanye, banyaknya alat peraga yang dipasang tidak menjamin caleg tersebut akan terpilih, pemasangan alat peraga kampanye dengan jumlah besar merupakan bentuk kepanikan caleg, caleg yang tidak memiliki cara pemenangan akan memilih cara yang paling mudah yaitu dengan memasang alat peraga kampanye sebanyak-banyaknya.”

Tata nilai budaya Yogyakarta ialah tata nilai Budaya Jawa yang memiliki kekhasan dalam semangat pengaktualisasian nilai-nilai kejawaan pada umumnya. Tata Nilai Budaya Yogyakarta merupakan sistem nilai yang dijadikan kiblat (orientasi), acuan (referensi), inspirasi, dan sumber pedoman bagi perilaku budaya dan peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan budaya masyarakat Yogyakarta.<sup>321</sup>

Budaya taat hukum merupakan tata nilai untuk menjadikan hukum sebagai norma yang ditaati. Meskipun demikian penegakan hukum masih menjadi tantangan tersendiri bagi kebudayaan manapun di Indonesia. Budaya takut terhadap hukum masih dapat dikalahkan oleh budaya takut kepada penegak

---

<sup>320</sup> Hasil wawancara dengan Drs. Mohammad Najib, M.Si., *Op.cit.*, Senin, 23 Februari 2015.

<sup>321</sup> Dodik Setiawan Nur Heriyanto, dikutip dari <https://dodiksetiawan.wordpress.com/2011/06/25/perda-tata-nilai-budaya-yogyakarta>, Yogyakarta, 25 Juni 2011.

hukum. Sehingga faktor penegak hukum lebih penting daripada faktor hukumnya itu sendiri menjadi hal yang sudah membudaya di Indonesia.

Lemahnya pengawasan dan sumber daya manusia dalam penegakan hukum menjadi masalah tersendiri untuk melaksanakan penegakan hukum atas pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye. Pemasang lebih memilih untuk menyerahkan pencopotan kepada Satpol PP, sebab jika dicopot sendiri akan mengeluarkan biaya, disamping itu alat peraga kampanye yang dicopot pun masih bisa diambil kembali, dan dengan leluasa dapat dipasang kembali, tanpa diketahui oleh pengawas apakah pemasangan kembali itu dilakukan di tempat yang diperbolehkan atau tidak. Jika diketahui ada pelanggaran akan dilaporkan kembali, begitu seterusnya yang terjadi.

*“Kucing-kucingan”* dengan aparat penegak hukum sudah membudaya di Indonesia, termasuk di Kota Yogyakarta. Kesadaran hukum harus diterapkan sejak dini, bagaimana hukum itu dapat ditegakkan tanpa selalu didampingi oleh pengawasan. Jika kesadaran hukum sudah baik, dilanjutkan dengan pendidikan politik. Meskipun proses ini merupakan proses yang paling banyak memakan waktu, namun jika faktor kebudayaannya sudah baik, maka akan mudah memperbaiki faktor-faktor yang lainnya.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil penelitian, analisi dan pembahasan yang dilakukan terhadap permasalahan dalam penelitian yang berjudul "Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilu Legislatif Tahun 2014 Di Kota Yogyakarta", dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Hubungan KPU, Panwaslu dan Pemerintah Kota dalam penegakan hukum terhadap pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye pemilu DPRD tahun 2014 di Kota Yogyakarta adalah sebagai berikut:

Hubungan antara KPU, Panwaslu dan Pemerintah Kota hanya sebatas koordinasi, Panwaslu melakukan pengawasan terhadap pemasangan alat peraga kampanye. Dari hasil pengawasan tersebut Panwaslu mengeluarkan surat kepada KPU yang berisi data pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye. Berdasarkan surat itu KPU menyampaikan surat perintah pencabutan atau pemindahan kepada pengurus partai politik sebagai pihak yang memasang alat peraga kampanye. Pemerintah Kota berdasarkan surat rekomendasi dari Panwaslu, melalui Dinas Ketertiban bertindak sebagai eksekutor. Berwenang mencabut dan memindahkan alat peraga kampanye yang belum dicabut oleh pihak yang memasang alat peraga kampanye. Hubungan koordinasi tersebut membuat masing-masing pihak saling menunggu. KPU tidak dapat bergerak tanpa adanya laporan pelanggaran administrasi yang berasal dari Panwaslu, dan Dinas Ketertiban tidak dapat mengeksekusi tanpa adanya surat rekomendasi dari Panwaslu.

2. Proses penegakan hukum dan implikasi atas pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye pemilu legislatif tahun 2014 di Kota Yogyakarta adalah sebagai berikut:

a. Proses penegakan hukum atas pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye pemilu legislatif tahun 2014 di Kota Yogyakarta adalah sebagai berikut:

Panwaslu melakukan pengawasan pemasangan alat peraga kampanye, yang kemudian datanya secara bertahap dikirim ke KPU. Atas dasar surat Panwaslu kemudian KPU membuat surat perintah pencabutan atau pemindahan alat peraga kampanye yang melanggar kepada peserta pemilu melalui pengurus partai politik di tingkat Kota Yogyakarta. Setelah menerima surat tebusan dari KPU, Panwaslu mengirimkan surat rekomendasi kepada Dinas Ketertiban sebagai acuan pelaksanaan operasi penertiban. 3 (tiga) hari sebelum melakukan operasi penertiban, Dinas Ketertiban melayangkan surat pemberitahuan kepada peserta pemilu. Jeda waktu antara surat rekomendasi Panwaslu kepada Dinas Ketertiban dengan waktu pelaksanaan operasi penertiban terlampau jauh, surat Panwaslu tertanggal 13 Februari 2014 baru dilaksanakan operasi penertiban mulai tanggal 10 Maret 2014. Peserta pemilu enggan melepas alat peraga kampanyenya karena mereka enggan mengeluarkan biaya ekstra. Disamping itu dengan dilaksanakannya operasi penertiban secara bertahap maka ada peluang mereka (peserta pemilu) untuk '*kucing-kucingan*' dengan petugas Satpol PP. Mereka melepas alat peraga kampanye sebelum dilakukan operasi penertiban dan memasangnya kembali setelah operasi penertiban selesai dilaksanakan.

- b. Implikasi atas pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye pemilu legislatif tahun 2014 di Kota Yogyakarta adalah sebagai berikut:

Partai politik beserta calon legislatifnya, berdasarkan surat perintah dari KPU harus mencabut atau memindahkan alat peraga kampanye yang melanggar. Jika dalam waktu 3 (tiga) hari tidak dicabut atau dipindahkan maka Panwaslu merekomendasikan Dinas Ketertiban untuk melaksanakan penertiban 3 (tiga) hari setelah Dinas Ketertiban memberitahunya kepada pihak pemasang. Pelaksanaan penertiban tersebut menyebabkan partai politik dan calon legislatif yang bersangkutan kehilangan media untuk melakukan sosialisasi dalam masa kampanye pemilu legislatif.

3. Faktor-faktor yang mempengaruhi efektifitas penerapan penegakan hukum terhadap Peraturan Walikota Nomor 67 Tahun 2013 tentang perubahan atas Peraturan Walikota Nomor 21 Tahun 2013 Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilu DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014 di Kota Yogyakarta adalah sebagai berikut:

- a. Faktor Hukum

Peraturan Walikota memberi kelonggaran waktu yang terlalu lama kepada pemasang alat peraga kampanye yang melanggar. Sejak KPU melayangkan surat perintah pencabutan atau pemindahan, pemasang diberi waktu 3 (tiga) hari, kemudian sebelum pencabutan atau pemindahan oleh Dinas Ketertiban, pemasang diberi waktu 3 (tiga) hari setelah surat pemberitahuan diterima.

Sanksi dirasa kurang memberikan efek jera. Partai politik maupun para calon legislatifnya kurang menanggapi surat perintah pencabutan atau pemindahan alat peraga kampanye. Partai politik dan calon legislatif lebih memilih membiarkan alat peraga kampanyenya dicabut oleh Dinas Ketertiban.

b. Faktor Penegak Hukum

Keterbatasan personil dari Dinas ketertiban membuat pelaksanaan pencabutan atau pemindahan alat peraga kampanye yang melanggar, membuat pelaksanaannya dibagi menjadi 5 (lima) tahap sesuai dengan jumlah daerah pemilihan (dapil) yang ada.

c. Faktor Sarana dan Fasilitas

Penertiban untuk alat peraga kampanye di billboard atau baliho membutuhkan alat khusus, Dinas Ketertiban masih melakukan dengan menggunakan bantuan alat berat dari Dinas Permukiman dan Prasarana Wilayah Kota Yogyakarta dan Badan Lingkungan Hidup. Disamping itu Dinas Ketertiban masih sulit melakukan pencabutan atau pemindahan alat peraga kampanye yang terpasang di atas pohon yang tinggi.

d. Faktor Masyarakat dan Budaya Taat Hukum

Keterlibatan masyarakat dalam pemasangan alat peraga kampanye justru karena posisi mereka sebagai partisan dan sebagian besar masyarakat belum terjangkau dalam pelaksanaan sosialisasi, sehingga banyak pelanggaran terjadi oleh karena faktor dari ketidaktahuan masyarakat terhadap pelanggaran yang mereka. Disamping itu pendidikan politik juga sangat penting, masyarakat harus ditingkatkan kesadarannya bagaimana berpolitik dengan baik dan benar.

Budaya taat hukum merupakan tata nilai untuk menjadikan hukum sebagai norma yang ditaati. Meskipun demikian penegakan hukum masih menjadi tantangan tersendiri bagi kebudayaan manapun di Indonesia. Budaya takut terhadap hukum masih dapat dikalahkan oleh budaya takut kepada penegak hukum.

## B. SARAN

Dari hasil kajian tersebut diatas, dalam Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilu Legislatif Tahun 2014 Di Kota Yogyakarta, penulis dapat memberi saran sebagai berikut:

1. Hubungan koordinasi KPU, Panwaslu dan Pemerintah Kota harus diperbaiki, untuk meningkatkan kualitas penegakan hukum terhadap pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye. Sebaiknya pemasangan alat peraga kampanye dan penegakannya diatur dengan norma yang tegas dan mewajibkan Pemerintah Kota untuk berpartisipasi secara aktif dengan bentuk alokasi anggaran untuk pengawasan dan penertiban alat peraga kampanye di APBD.
2. Penerapan eksekusi terhadap pelanggar pemasangan alat peraga kampanye harus dibuat lebih tegas, jika sudah jelas hal itu adalah pelanggaran, maka tidak perlu ada surat perintah pencabutan atau pemindahan, bahkan surat pemberitahuan operasi penertiban tidak perlu ada. Pencabutan atau pemindahan harus seketika itu juga dilaksanakan pada saat ditemukan adanya pelanggaran. Penerapan sanksi denda dan tindak pidana ringan dengan sidang ditempat bisa diterapkan agar menimbulkan efek jera kepada para peserta pemilu termasuk calon legislatifnya.
3. Faktor-faktor yang mempengaruhi efektifitas penerapan penegakan hukum harus diperbaiki serentak, sebab semuanya saling berkaitan antara faktor hukum, penegak hukum, sarana dan fasilitas, serta masyarakat dan budaya taat hukum. Karena pemilu sudah rutin dilaksanakan maka seharusnya faktor hukum, penegak hukum, serta sarana dan fasilitas dapat segera diwujudkan, tinggal bagaimana memperbaiki faktor masyarakat dan budaya taat hukum yang perlu proses yang cukup panjang.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku/Literatur

- Fadjar, Mukthie, *Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi*, Setara Press, Malang, 2013.
- Gaffar, Janedjri M., *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Konstitusi Press (Konpress), Jakarta, November 2013.
- Gautama, S., *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni, Bandung, 1983.
- Handoyo, B. Hestu Cipto, *Hukum Tata Negara, Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta 2009.
- Harahap, Zairin, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2008.
- Mahdi, Imam, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Teras, Yogyakarta, 2011.
- Haris, Syamsuddin, *Partai, Pemilu, dan Parlemen Era Reformasi*, Pustaka Obor, Indonesia, Jakarta, 2014.
- Hendry, *Pemilu & Kisah Perjalanan 2 Roh*, Media Center KPU Kota Malang dan Banyumedia Publishing, Malang, Desember 2012.
- Hidajat, Imam, *Teori-Teori Politik*, Setara Press, Malang, Cetakan ke-3, Mei 2012.
- Huda, Ni'matul, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.
- , *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, Cetakan ke-2, September 2010.
- Husein, HM Wahyudin dan H. Hufron, *Hukum, Politik & Kepentingan*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, 2008.
- Jimly Asshiddiqie, *Agenda Pembangunan Hukum di Abad Globalisasi*, Balai Pustaka, Jakarta, 1996.
- Junaidi, Veri, *Anomali Keuangan Partai Politik, Pengaturan dan Praktek*, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta, November 2011.
- Khoidin M., *Hukum, Politik, & Kepentingan*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, 2008.
- Koirudin, *Partai Politik dan Agenda Transisi Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Maret 2004



- Mahendra, A.A Oka dan Soekedy, *Sistem Multi Partai, Prospek Politik Pasca 2004*, Yayasan Pancur Siwah, Jakarta, Januari 2004.
- Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, Cetakan ke-3, Juli 2013.
- Marbun SF dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, Cetakan ke-5, Februari 2009.
- Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Kaukaba Dipantara, Yogyakarta, Cetakan Pertama, September 2013.
- Pamungkas, Sigit, *Partai Politik, Teori dan Praktik di Indonesia*, Institute for Democracy and Welfarism, Yogyakarta, Januari 2012.
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, Cetakan ke-V, 2000.
- , *Penegakan Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta, Agustus 2010.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi di Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, Februari 2009.
- , *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, RajaGrafindo Persada, Jakarta, Cetakan ke-6, Februari 2011.
- Sardini, Nur Hidayat, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, Fajar Media Press, Yogyakarta, Maret 2011.
- Sodikin, *Hukum Pemilu, Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Gramata Publising, Jawa Barat, 2014.
- Soehino, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara, Hukum, Politik, Demokrasi, dan Pemerintahan di Negara Republik Indonesia*, BPFE Fakultas Ekonomi dan Bisnis UGM, Yogyakarta, Cetakan Pertama, Januari 2011.
- Soekanto, Soerjono, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, Cetakan ke-11, April 2012.
- Soemantri, Sri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara*, Indonesia, Alumni, Bandung, 1992.
- Sudding, Sarifuddin, *Perselingkuhan Hukum & Politik dalam Negara Demokrasi*, Renggang Education dan Republik Institute, Yogyakarta, Februari 2014.
- Suseno, Franz Magnis, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofi*, Gramedia, Jakarta, 1997.

Tanya, Bernard L., *Penegakan Hukum dalam Terang Etika*, Genta Publishing, Yogyakarta, September 2011.

Thaib, Dahlan, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 92, dikutip dari Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, Tinta Mas, Jakarta.

Thoha, Miftah, *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*, Kencana, Jakarta, Cetakan ke-3, Juni 2011.

-----, *Birokrasi Politik Pemilihan Umum di Indonesia*, Kencana, Jakarta, Oktober 2014.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5246).

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5316).

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 01 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 01 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 21 Tahun 2013 tentang Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2014 Di Kota Yogyakarta sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 67 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 21 Tahun 2013 tentang Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2014 Di Kota Yogyakarta.

Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Yogyakarta Nomor: 27/Kpts/Kpukota-013.329631/2013 tentang Penetapan Zona Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2014 Di Kota Yogyakarta.

## Surat-surat

Surat Kepala Dinas Ketertiban Pemerintah Kota Yogyakarta (Drs. Nurwidihartana), Surat Nomor: 210/0271, *Pers Relese Penertiban Alat Peraga Kampanye Pemilu 2014*, Yogyakarta, 6 Maret 2014.

Surat Kepala Dinas Ketertiban Pemerintah Kota Yogyakarta (Drs. Nurwidihartana), Surat Nomor: 210/0272, *Pemberitahuan Penertiban Alat Peraga Kampanye Pemilu 2014*, Yogyakarta, 6 Maret 2014.

Surat Kepala Dinas Ketertiban Pemerintah Kota Yogyakarta (Drs. Nurwidihartana), Surat Nomor: 210/0342, *Laporan Pelaksanaan Operasi Penertiban Alat Peraga Kampanye*, Yogyakarta, 21 Maret 2014.

Surat Ketua Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kota Yogyakarta (Agus Triyatno, SH) Nomor 001/TM/PILEG/IX/2013, perihal Penerusan Pelanggaran Administrasi Pemilu, Yogyakarta, 30 September 2013.

Surat Ketua Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kota Yogyakarta (Agus Triyatno, SH) Nomor 139/PanwasluKota/XI/2013, perihal Penerusan Pelanggaran Administrasi Pemilu, Yogyakarta, 28 November 2013.

Surat Ketua Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kota Yogyakarta (Agus Triyatno, SH) Nomor 012/PanwasluKota/II/2014, perihal Penerusan Pelanggaran Administrasi Pemilu, Yogyakarta, 6 Februari 2014.

Surat Ketua Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kota Yogyakarta (Agus Triyatno, SH) Nomor 018/PanwasluKota/III/2014, perihal Penerusan Pelanggaran Administrasi Pemilu, Yogyakarta, 5 Maret 2014.

Surat Ketua Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kota Yogyakarta (Agus Triyatno, SH) Nomor 029/PanwasluKota/IV/2014, perihal Penerusan Pelanggaran Administrasi Pemilu, Yogyakarta, 2 April 2014.

Data Seksi Pendaftaran Dinas Pajak Daerah dan Pengelolaan Keuangan (DPDPK) Kota Yogyakarta, *Laporan Penggunaan Stiker Sosial (Partai)*, Agustus 2013 sd. Maret 2014, diterima pada tanggal 26 Februari 2015.

Data Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta, *Hasil Operasi Penertiban Alat Peraga Kampanye Pemilu Tahun 2014*, 27 Desember 2013 sd. 14 Maret 2014 dan 8 April 2014, diterima pada tanggal 5 Maret 2015.

Bernas, *7.000 Peraga Kampanye Ngendon di Dintib Kota*, Sabtu, 21 Maret 2009.

## Internet

- AntaraneWS, *Panwaslu tetap cermati pelanggaran atribut kampanye*, <http://jogja.antaraneWS.com/print/317826/panwaslu-tetap-cermati-pelanggaran-atribut-kampanye>.
- Dodik Setiawan Nur Heriyanto, dikutip dari <https://dodiksetiawan.wordpress.com/2011/06/25/perda-tata-nilai-budaya-yogyakarta>, Yogyakarta, 25 Juni 2011.
- HarianJogja, <http://jogja.solopos.com/baca/2014/03/11/dintib-tak-punya-alat-peraga-kampanye-sulit-ditertibkan-495317>, Yogyakarta, 11 Maret 2014.
- Jimly Asshiddiqie, *Penegakan Hukum*, <http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/PenegakanHukum.pdf>, diunggah 12 Januari 2015.
- Kedaulatan Rakyat, <http://krjogja.com/read/211471/dintib-kota-yogya-bersihkan-atribut-kampanye.kr>, Yogyakarta, 8 April 2014.
- Republika, <http://www.republika.co.id/berita/pemilu/berita-pemilu/14/03/10/n281rn-peraga-kampanye-di-billboard-sulit-ditertibkan>, Yogyakarta, 10 Maret 2014.
- SatuHarapan, <http://www.satuHarapan.com/read-detail/read/dinas-ketertiban-yogyakarta-kesulitan-tertibkan-apk>, Yogyakarta, 17 Maret 2014.
- TribunJogja, <http://www.panwaslujogja.web.id/2013/03/laporkan-alat-peraga-kampanye-yang.html>, Yogyakarta, 19 Maret 2013
- Wikipedia, *Pemerintah Daerah di Indonesia*, [http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah\\_daerah\\_di\\_Indonesia](http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintah_daerah_di_Indonesia), 24 Februari 2015