

TESIS
PELAKSANAAN PENGAWASAN PANITIA PEMILIHAN UMUM
LEGISLATIF KOTA YOGYAKARTA TAHUN 2014



NAMA : M.ARHAM ANOM BESARI, S.H.
NIP : 11912679
BKU : HUKUM TATA NEGARA

PASCA SARJANA MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA (UII)
TAHUN 2014



**PELAKSANAAN PENGAWASAN PANITIA PENGAWAS PEMILIHAN
UMUM LEGISLATIF KOTA YOGYAKARTA TAHUN 2014
OLEH**

**NAMA : M.ARHAM ANOM BESARI, S.H.
NIP : 11912679
BKU : HUKUM TATA NEGARA**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan
kepada Tim Penguji dalam ujian akhir/tesis
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing

Dr.H.Saifudin.S.H.,M.Hum

Tanggal 12 Desember 2014

Mengetahui Ketua Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia (UII)

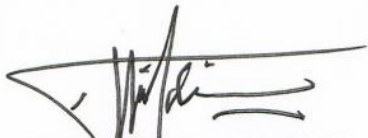
Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D



**PELAKSANAAN PENGAWASAN PANITIA PENGAWAS PEMILIHAN
UMUM LEGISLATIF KOTA YOGYAKARTA TAHUN 2014
OLEH**

**NAMA : M.ARHAM ANOM BESARI, S.H.
NIP : 11912679
BKU : HUKUM TATA NEGARA**

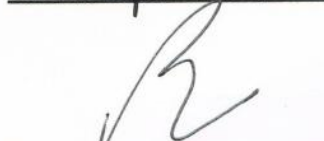
Telah dipertahankan di depan Tim Penguji pada tanggal 10 Januari 2015
dan dinyatakan Lulus



Dr. H. Saifudin, S.H., M.Hum


Tim Penguji

Tanggal 10 Januari 2015



Dr. Ridwan, S.H., M.Hum

Tanggal 10 Januari 2015



Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag

Tanggal 10 Januari 2015

Mengetahui Ketua Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia (UII)



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

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO :

ALLAH AKAN MENGANGKAT DERAJAT ORANG-ORANG-ORANG YANG BERILMU DAN BERIAMAN DIANTARA KAMU BEBERAPA DERAJAT (QS.ALMUJADALAH AYAT : 11)

TELAH AKU TINGGALKAN 2 (DUA) PERKARA (KATA RASULULLAH) JIKA KAMU PERPEGANG TEGUH KEPADA KEDUANYA MAKA KAMU AKAN SELAMAT, YAITU KITABULLAH DAN SUNNAH RASUL (AL-HADIST)

DIMANA ADA KEMAUAN DISITU ADA JALAN (BY : M. ARHAM ANOM BESARI. S.H.)

PERSEMBAHAN:

TESIS INI SAYA PERSEMBAHKAN DENGAN TULUS IKHLAS BUAT KUDUA ORANG TUAKU AYAHANDA (ALM.) #.AHMAD TAUHID SAHAL.S.PdI DAN IBUNDA #J.MIFTAHUL #IMMAH.S.PdI, YANG SELALU BERDOA DAN MEMBERIKAN YANG TERBAIK BUAT ANAKNYA.

PARA GURU DAN DOSEN YANG TELAH MENGAJAR, MENDIDIK SERTAMEMBIMBING PENULIS. SEMOGA KITA SELALU DALAM KEADAAN SEHAT DAN MENDAPAT #IDAYAHNYA-NYA AMIN.

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

NAMA : M.ARHAM ANOM BESARI, S.H.
NIP : 11912679
BKU : HUKUM TATA NEGARA

Dengan ini saya mengajukan

1. Tesis yang diajukan ini adalah asli dan tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum di Universitas Islam Indonesia atau Perguruan Tinggi lainnya
2. Tesis ini adalah murni merupakan gagasan, rumusan dan penelitian penulis sendiri serta dibuat sendiri tanpa bantuan pihak lain kecuali arahan dari pembimbing
3. Dalam tesis ini, tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dalam naskah ini dan bagian-bagian tertentu yang diberikan keterangan kutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku

Demikian pernyataan ini penulis buat dengan sesungguhnya dan apabila pernyataan penulis tersebut tidak benar, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Direktorat Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta 10 Januari 2015

M.ARHAM ANOM BESARI, S.H.

KATA PENGANTAR

Puji syukur kita persembahkan kehadiran Allah S.W.T, dimana berkat limpahan rahmat dan nikmat-Nya, hamba telah diberikan kesehatan dan kesempatan sehingga dengan kesehatan dan kesempatan itu telah dapat menyelesaikan karya ilmiah (tesis) PELAKSANAAN PENGAWASAN PANITIA PENGAWAS PEMILIHAN UMUM LEGISLATIF KOTA YOGYAKARTA TAHUN 2014 ini dengan keadaan sehat.

Sholawat serta salam tidak lupa kita kirimkan kepada Nabi besar Muhammada SAW semoga dengan ucapan sholawat dan salam yang kita kirimkan, kita masih tetap diakui sebagai pengikutnya yang setia Amin Ya Rabbal Alamin.

Kemudian daripada itu hamba berdoa kepada ALLaH semoga Alm.Ayahanda tenang di alam sana, dan kepada Ibunda dan keluarga tercinta selalu diberikan kesehatan

Dan saya juga ingin mengucapkan ribuan terimakasih kepada Bapak.Dr.H. Saifudin S.H.,M.Hum. sebagai dosen pembimbing yang telah banyak memberikan bimbingan, masukan dan arahan, sehingga tesis ini bisa saya selesaikan. Kemudian kepada bapak. Dr..Drs. Muntoha, S.H.,Mag sebagai dosen penguji, kemudian kepada Bapak.Dr.Ridwan.S.H.M.Hum yang juga sebagai dosen penguji. Saya juga mengucapkan terimakasih kepada Bapak.Drs.Agus Triyanta.M.H.,MA.,Ph.D sebagai ketua program pasca sarjana.

Kepada fakultas hukum Universitas Islam Indonesia, kepada seluruh dosen terutama BKU HTN, kepada pegawai Perpustakaan dan seluruh civitas akademika UII fakultas Hukum UII. Saya ucapkan terimakasih.

Kepada kakakku, Ahmad Mustafid Hakim Baduzzaman, S.PdI, tetaplah berjuang mas. kepada adek ku Rahmatul Ummah S.Sos I dan suaminya Abdurrahim Abu Bakar S.PdI, makasih ya dek atas kritiknya. Dan kepada adek bungsku Abdullah Azzam Farhad suhaila, cepatlah dewasa boy..

Kepada teman-teman kos ku yaitu Rif'an, Richo, Bambang, Paul, Ari, Amed, Helmi, Angga, Bimo, Dc, Ryan, Imam, Singgih, Iman, Anang, Tono..keep kompak selalu bro. Buat teman-teman ID-Zippo Jogja, pak Feriqo Amri, mas ari, makasih atas dorongannya

Dan buat mantanku Dhea ry yang tak pernah berhenti memberikan aku support dan buat Ditha Oktaviana atas, pengertian serta kesabarannya.

Penulis menyadari bahwa masih banyak terdapat kekurangan dan kelemahan dalam penulisan ini, oleh karenanya masukan dan kririkan yang konstruktif sangat penulis harapkan dari semua kalangan demi kebaikan dan kemajuan kedepan. Atas masukan dan kritiknya penulis haturkan terimakasih.

Wassalam, Yogyakarta 10 Januari 2015

Penulis

M.Arham Anom Besari S.H

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL TESIS.....	
HALAMAN PERSETUJUAN TESIS.....	
HALAMAN PENGESAHAN.....	
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN	
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN	
HALAMAN KATA PENGANTAR	
DAFTAR ISI	
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	7
D. Kerangka Pemikiran Teoritik	8
E. Metode Penelitian	20
F. Sistematika Penulisan.....	23

BAB II DEMOKRASI DAN PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA

A. Tinjauan Umum tentang Demokrasi	25
B. Pemilihan Umum sebagai Instrumen Demokrasi	32
C. Lembaga-lembaga terkait Penyelenggara Pemilihan Umum	54

BAB III PENGAWASAN PEMILIHAN UMUM LEGISLATIF

A. Pengertian dan Jenis-jenis Pengawasan.....	62
B. Pengawasan Pemilihan Umum Legislatif.....	71
C. Panitia Pengawas Pemilihan Umum Legislatif Kota Yogyakarta 2014.....	77

BAB IV PELAKSANAAN PENGAWAS PANITIA PEMILIHAN UMUM

LEGISLATIF YOGYAKARTA TAHUN 2014

A. Deskripsi Pelaksanaan Pemilihan Umum Legislatif Kota Yogyakarta Tahun 2014.....	83
B. Bentuk- bentuk Pelanggaran yang terjadi dalam Pemilihan Umum Legislatif Kota Yogyakarta Tahun 2014	94
C. Tindak Lanjut yang Dilakukan oleh Panwaslu Kota Yogyakarta terhadap Laporan yang Masuk	100
D. Faktor Pendukung dan Penghambat Panwaslu Kota Yogyakarta	102

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	106
B. Saran	107
DAFTAR PUSTAKA.....	109

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Berdasarkan Undang – Undang No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada ketentuan umum menjelaskan bahwa Pemilihan Umum, selanjutnya disebut Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selanjutnya dalam ketentuan umum juga disebutkan bahwa Komisi Pemilihan Umum, selanjutnya disingkat KPU, adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan Pemilu. Komisi Pemilihan Umum Provinsi, selanjutnya disingkat KPU Provinsi, adalah penyelenggara Pemilu yang bertugas melaksanakan Pemilu di provinsi. Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, selanjutnya disingkat KPU Kabupaten/Kota, adalah penyelenggara Pemilu yang bertugas melaksanakan Pemilu di kabupaten/kota.¹

Dalam sistem ketatanegaraan, pemilu dirasakan penting karena akan menjelaskan bahwa demokrasi tidaknya struktur dan proses politik dari suatu

¹http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=519:keharusan-verifikasi-partai-politik&catid=2:mediaindonesia&Itemid=2, diunduh pada tanggal 15 Februari 2014.

sistem politik negara. Suatu negara tidak dapat dikatakan demokratis jika sistem politiknya tidak berdasarkan pada pemilu yang demokratis. Pemilu juga mengandung suatu proses komunikasi politik antara penguasa dengan rakyat yang mensyaratkan adanya kepercayaan dari masyarakat agar komunikasi tersebut berhasil dengan baik. Oleh karena itu harus dilakukan langkah-langkah dalam menjamin bahwa proses pemilihan umum dapat berjalan dengan lancar dan sukses. Oleh karena itu penting bagi pemerintah dan KPU untuk melakukan berbagai upaya yang lebih dari sekedar memenuhi persyaratan hukum.

Banyak pola kecurangan yang bisa dilakukan dalam pemilu. Dan pola kecurangan pemilu tidak hanya di Indonesia, tetapi juga pemilu di seluruh dunia. Kecurangan pemilu, bisa dilakukan oleh empat pihak. Pertama adalah penyelenggara pemilu, dalam hal ini adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU). Kedua, unsur birokrasi di pemerintahan. Ketiga dan keempat, dari unsur TNI dan Polri.²

Kekerasan politik, pelanggaran dan kecurangan yang terjadi pada saat pelaksanaan pemilu sangat berpengaruh terhadap kualitas pemilu beserta hasil dari pemilu itu sendiri. Munculnya kekerasan pemilu justru terkadang dimanfaatkan oleh sebagian kontestan pemilu untuk *show of force* yang masih diyakini sebagai upaya untuk mendapatkan perhatian publik. Pemilihan umum haruslah menjamin adanya kemungkinan perubahan susunan kekuasaan, sekaligus perubahan elit

²<http://nasional.kompas.com/read/2014/01/29/1630182/Waspadai.Kecurangan.Pemilu.2014.PDI-P.Libatkan.Ahli.Intelijen>, diunduh pada tanggal 12 Februari 2014

politik. Pelanggaran-pelanggaran dalam pelaksanaan pemilu menjadi salah satu faktor penyebab munculnya sikap apatis dari sebagian warga negara untuk menyalurkan suaranya baik di Pemilihan Umum Legislatif maupun Pemilihan Umum Presiden. Bahkan ada sebagian warga yang mengorganisasikan dirinya menjadi golongan putih, yakni golongan atau kelompok masyarakat yang memilih untuk tidak menyalurkan hak suaranya pada pemilu.

Ada sekelumit persoalan yang terkait dengan penyelenggaraan pemilu. Peserta Pemilu yang melanggar aturan main (berdasarkan UU pemilu), penyelenggara pemilu yang tidak patuh pada aturan pemilu bahkan sampai kepada pihak yang mengayomi pelaksanaan pemilu cenderung nepotisme dan memiliki keberpihakan terhadap kandidat-kandidat tertentu dalam pelaksanaan pemilu.

Yogyakarta sebagai kota budaya dalam hal pelaksanaan pesta demokrasi pemilihan umum legislatif 9 April 2014, dari keterangan yang disampaikan oleh ketua Panwaslu kota Yogyakarta juga tidak lepas dari pelanggaran-pelanggaran. Caleg partai yang dilaporkan terkait pelanggaran pemilu legislatif diantaranya caleg partai Amanat Nasional (PAN), caleg Hanura, dll.³

Berdasarkan peraturan sesungguhnya potensi pelaku pelanggaran pemilu dalam UU Pemilu Nomor 8 Tahun 2012 antara lain:

1. Penyelenggara Pemilu yang meliputi anggota KPU, KPU Propinsi, KPU Kabupaten/Kota, anggota Bawaslu, Panwaslu Propinsi, Panwaslu Kabupaten Kota, Panwas Kecamatan, jajaran sekretariat dan petugas pelaksana lapangan lainnya;

³ Wawancara dengan ketua Panwaslu Kota Yogyakarta Agus triyanto, S.H, 22 Agustus 2014

2. Peserta pemilu yaitu pengurus partai politik, calon anggota DPR, DPD, DPRD, tim kampanye;
3. Pejabat tertentu seperti PNS, anggota TNI, anggota Polri, pengurus BUMN/BUMD, Gubernur/pimpinan Bank Indonesia, Perangkat Desa, dan badan lain lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara;
4. Profesi Media cetak/elektronik, pelaksana pengadaan barang, distributor;
5. Pemantau dalam negeri maupun asing
6. Masyarakat Pemilih, pelaksana survey/hitungan cepat, dan umum yang disebut sebagai “setiap orang”.

Meski banyak sekali bentuk pelanggaran yang dapat terjadi dalam pemilu, tetapi secara garis besar dari pengalaman pemilihan umum tahun 2009, dan berdasarkan UU Pemilu Nomor 8 Tahun 2012 membaginya kedalam kategori jenis pelanggaran pemilu menjadi:

- a. pelanggaran administrasi pemilu;
- b. pelanggaran pidana pemilu; dan
- c. pelanggaran terhadap perselisihan hasil pemilu.

Realitas dari pengalaman yang sering terjadi sangat membuka potensi berlangsungnya Pemilihan Umum yang tidak jujur dan adil, manipulasi kekuasaan, *money politic* maupun ancaman kekerasan dan berbagai pelanggaran menjadikan proses Pengawasan Pemilihan Umum menjadi sangat penting baik sebelum pemilu, pada saat pemilihan dan sampai dengan tahapan sesudah pemilu. Dalam hal ini adalah tugas panwaslu.

Di Yogyakarta dari data yang diperoleh dari Panwaaslu kota Yogyakarta, terdapat dua puluh satu (21) temuan pelanggaran Pemilu Legislatif 9 April 2014 yang dilaporkan ke Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu), diantaranya adanya pembagian uang dalam acara sosialisasi yang dilakukan oleh caleg misalnya, adanya oknum melakukan penurunan alat peraga PKS, adanya caleg yang alat Peraga Kampanye nya melanggar baik dalam konten jumlah ataupun tempat pemasangan dan lain-lain⁴. Namun dengan adanya badan yang melakukan pengawasan terhadap pelanggaran-pelanggaran tersebut dapat dilakukan langkah-langkah, pengkajian terhadap suatu peristiwa atau laporan dan atau penanganannya sehingga dapat meminimalisir terjadinya pelanggaran dan memberikan keadilan bagi masyarakat dan para pihak pelapor dan terlapor.

Badan yang sangat penting dalam pengawasan pemilu ini bekerja atas dasar bunyi Pasal 93, 94, dan 95 UU Nomor 22 Tahun 2007 hasil *judicial rivew* di Mahkamah Konstitusi menjadi pada pokoknya sebagai berikut: ⁵

1. Anggota Panwaslu Provinsi ditetapkan dengan keputusan Bawaslu sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Provinsi terpilih setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan;
2. Anggota Panwaslu Kabupaten/Kota untuk Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi dipilih sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Kabupaten/Kota setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan dan ditetapkan dengan keputusan Bawaslu;
3. Anggota Panwaslu Kabupaten/Kota untuk Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota dipilih sebanyak 3 (tiga) orang sebagai

⁴ Diambil dari rekapitulasi Temuan dan Laporan Pelanggaran Panwaslu Kota Yogyakarta, tahun 2014

⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi 11/PUU-VIII/2010.

anggota Panwaslu Kabupaten/Kota setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan dan ditetapkan dengan keputusan Bawaslu;

4. Anggota Panwaslu Kecamatan dipilih sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Kecamatan dan ditetapkan dengan keputusan Panwaslu Kabupaten/Kota.
5. Menyatakan 192 Panitia Pengawas Pemilu yang sudah dibentuk adalah sah dan dapat melaksanakan tugas, fungsi, dan wewenang masing-masing sesuai dengan Undang-Undang.

Pengawasan dilakukan sejak pra kampanye, masa tenang, sampai saat pencoblosan. Dari seluruh penyelenggaraan pemilu, secara garis besar belum bisa dikatakan pemilu di Indonesia sebagai pemilu yang bersih, jujur dan adil. Seringkali pemilu di Indonesia diwarnai oleh berbagai bentuk korupsi politik dan pelanggaran-pelanggaran dalam proses dan tahapan-tahapannya. Hal tersebut disebabkan dengan merebaknya kegiatan pembelian suara melalui suara. Di samping itu pemilu ditandai pula oleh pemanfaatan fasilitas negara oleh golongan tertentu untuk mendapatkan kemudahan, yang lebih memprihatinkan lagi adalah adanya intimidasi terhadap pemilih supaya menjatuhkan pilihannya kepada parpol ataupun kepada calon legislatif dan calon presiden tertentu.

Karena itu Panitia Pengawas Pemilihan Umum dan pihak-pihak terkait lainnya harus serius menindak lanjuti temuan-temuan pelanggaran yang memiliki bukti-bukti kuat. Pihak-pihak terkait harus tanggap menyelesaikan fakta-fakta pelanggaran pemilu, karena temuan-temuan panwaslu yang bisa dibuktikan merupakan pertimbangan bagi Mahkamah Konstitusi jika hasil Pemilunya di gugat di MK.

Dari berbagai argumen dan pertimbangan di atas, pengawasan pemilu menjadi hal yang urgen untuk dibahas dari setiap pelaksanaan pemilu termasuk pemilihan umum yang dilaksanakan pada tanggal 9 April tahun 2014. Mengingat

pengawasan merupakan salah satu pilar pokok dalam mewujudkan pemilu yang demokratis sehat, jujur dan adil.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, dirumuskan masalah yaitu :

1. Apa sajakah bentuk pelanggaran yang terjadi dalam Pemilihan Umum Legislatif Kota Yogyakarta tanggal 9 April Tahun 2014?
2. Bagaimana tindakan Panitia pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) dalam mengawasi pelanggaran Pemilihan Umum Legislatif daerah Kota Yogyakarta tahun 2014?
3. Apakah faktor pendukung dan penghambat dalam pengawasan Pemilihan Umum Legislatif daerah Kota Yogyakarta tahun 2014?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk menjawab dan menjelaskan terhadap masalah yang secara khusus sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui sejauhmana pengawasan yang dilakukan oleh Panitia Pengawas Pemilihan Umum Legislatif yang dilakukan.
2. Untuk mengetahui efektivitas pengawasan yang dilakukan dan dampaknya dalam Pemilihan Umum Legislatif Kota Yogyakarta tahun 2014.

2. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wacana dan pengetahuan dalam pengawasan, menyikapi kecurangan dan pelanggaran-pelanggaran yang terjadi dalam Pemilihan Umum. Mengingat banyaknya sengketa Pemilihan Umum Legislatif berakhir di Mahkamah Konstitusi dengan putusan dilakukannya pemungutan suara ulang. Sehingga dapat menjadi pelajaran berharga bagi Caleg dan penyelenggara agar kedepan dapat menjunjung tinggi asas luber, jujur dan adil.

D. Kerangka Pemikiran Teoritik

1. Teori Demokrasi

Dari sudut pandang etimologi demokrasi berasal dari kata "demos" (rakyat) dan "cratein" (memerintah). Jadi secara harfiah kata demokrasi dapat diartikan sebagai rakyat yang memerintah. Persoalannya adalah apakah pengertian yang demikian ini dapat dilaksanakan secara ideal dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan negara.⁶

Menurut Aristoteles, sebagaimana di kutip oleh CF.Strong dalam buku yang berjudul "*Modern Political Constitution*", dikatakan bahwa demokrasi itu termasuk bentuk pemerosotan⁷. Pendapat yang seperti ini tersa mengejutkan, mengingat di era sekarang paham demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah

⁶ B.Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan, dan Hak Asasi Manusia*, (Universitas Admajaya Yogyakarta, Tahun 2003). hlm 98.

⁷ CF.Strong, *Modern Political Constitution*, dalam Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-lembaga Negara menurut UUD 1945*,(Alumni Bandung, 1986), hlm.2

laksana”primadona” yang memancarkan pesona bagi setiap bangsa untuk meraihnya. Menurut Polybios dalam *Cyclus Theory* dikemukakan bahwa demokrasi merupakan bentuk sistem pemerintah yang paling akhir kemunculannya setelah *monarkhi* dan *aristocrascy*.

Menurut Maurice Duverger pada intinya mengatakan bahwa kalau arti kata yang dipahami secara awam, maka demokrasi yang sesungguhnya tidak pernah ada, sebab hal ini adalah bertentangan dengan kodrat alam dan sangat utopis mengingat tidak mungkin segolongan orang yang berjumlah besar memerintah sedangkan yang berjumlah sedikit diperintah.⁸

Demokrasi adalah sebuah sistem yang ajaib. Bukan hanya karena ia telah menjadi pembicaraan yang sangat bersejarah, tetapi juga karena seakan ia bisa menjadi apapun. Semacam gelora, dalam bahasa Goenawan Muhammad. Demokrasi sering kali punya posisi yang mutlak, tak tergoyahkan, dan tak tergantikan bahkan sering kali dianggap sebagai panacea. Ada yang menuliskan sebagai obat dari kemiskinan. Negara akan menjadi miskin jika tidak menjalankan demokrasi secara kaffah. Demokrasi sering kali disebut sebagai jawaban atas masalah kemakmuran. Negara yang demokratis akan lebih mampu menjamin kemakmuran warganya.⁹

Demokrasi dan Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan konsepsi kemanusiaan dan relasi sosial yang dilahirkan dari sejarah peradaban manusia di

⁸ Samuel P.Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ke Tiga*. Grafiti, (Jakarta,; Ctk ke II, 1997), hlm.5

⁹ Saldi Isra, *Membangun Demokrasi Membongkar Korupsi*, Kumpulan Wawancara, Jakarta Murai Kencana, 2010.hlm. 29

seluruh penjuru dunia. HAM dan Demokrasi juga dapat dimaknai sebagai hasil perjuangan manusia untuk mempertahankan dan mencapai harkat kemanusiaannya, sebab hingga saat ini hanya konsepsi HAM dan Demokrasi yang terbukti paling mengakui dan menjamin harkat kemanusiaan.¹⁰

Konsepsi Demokrasi dan HAM dapat dilacak secara teologis berupa relativitas manusia dan kemutlakan Tuhan. Konsekuensinya, tidak ada manusia yang dianggap menepati posisi lebih tinggi, karena hanya satu mutlak dan merupakan *prima face*, yaitu Tuhan Yang Maha Esa. Semua manusia memiliki potensi untuk mencapai kebenaran, tetapi tidak mungkin kebenaran mutlak dimiliki manusia, karena yang benar adalah Tuhan Yang Maha Esa. Maka, semua pemikiran manusia juga harus dinilai kebenarannya relatif. Konsepsi demokrasi yang memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan manusia. Demokrasi menempatkan manusia sebagai pemilik kedaulatan yang kemudian dikenal dengan kedaulatan rakyat. Berdasarkan pada teori kontrak sosial, untuk memenuhi hak-hak tiap manusia, tidak mungkin dicapai masing-masing orang secara individual, tetapi harus bersama. Maka dibuatlah perjanjian sosial yang berisi tentang tujuan bersama, batas-batas hak individual, dan siapa yang bertanggung jawab untuk mencapai tujuan tersebut dan menjalankan perjanjian yang telah dibuat dengan batas-batasnya. Perjanjian tersebut diwujudkan dalam bentuk konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam suatu negara (*the suprem law of land*), yang kemudian di elaborasi secara konsisten dalam hukum dan kebijakan negara. Proses demokrasi juga

¹⁰ Jimly Asshidqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Jakarta ; Sekretariat Mahkamah Konstitusi, 2008. hlm. 531

terwujud melalui prosedur pemilihan umum untuk memilih wakil rakyat dan pejabat publik lainnya.¹¹

Selain itu, demokrasi atau kedaulatan rakyat dapat menjamin peran masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan yang berlaku tidak boleh ditetapkan sepihak oleh atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hal ini bertentangan dengan prinsip demokrasi. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian, negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat*, melainkan *democratische rechtsstaat*.¹²

Demokrasi dapat dibedakan dalam tiga tipe dengan ukurannya adalah hubungan antar organ negara. Tiga tipe tersebut adalah:¹³

- a. Demokrasi dengan sistem parlementer. Pada awalnya, tujuan digunakannya sistem parlementer adalah untuk mempertahankan bentuk kerajaan/monarki di negara Inggris dalam suasana bertambah kuatnya kekuasaan rakyat. Caranya adalah membuat sistem pemerintahan di mana raja tidak dapat diganggu gugat dan peran menteri yang bertanggung jawab pada parlemen dalam melaksanakan pemerintahan. Dengan demikian terdapat hubungan yang erat antar lembaga eksekutif dan legislatif dan adanya saling ketergantungan satu sama lain.
- b. Demokrasi dengan pemisahan kekuasaan. Bentuk ini terutama sekali diterapkan di Amerika Serikat di mana badan eksekutif secara tegas dipisahkan dari badan legislatif dan badan yudikatif. Presiden dalam hal ini mempunyai kekuasaan yang sama sekali terpisah dan tidak dapat mempengaruhi sistem kerja dari lembaga legislatif dan yudikatif. Dalam sistem ini, yang merupakan kelanjutan dari teori *Trias Politica*

¹¹ *Ibid.* hlm.532

¹² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta; Konstitusi Perss, 2005. hal 152

¹³ Tim Pengajar Matakuliah Ilmu Negara. *Buku Ajar Ilmu Negara*. (Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2001).

Montesquieu, ketiga lembaga tinggi negara tersebut mempunyai kekuasaan yang sama kuat, maka dalam pelaksanaannya sulit untuk berjalan bersama dalam waktu yang lama. Oleh karena itu, dibuat suatu sistem untuk menciptakan keseimbangan antara ketiga kekuasaan yang ada, yang disebut sistem *check and balance*. Pada sistem ini, Presiden Amerika Serikat mempunyai hak veto terhadap suatu rancangan undang-undang yang telah diterima oleh Kongres. Sebaliknya, Kongres juga dapat melakukan *impeachment* terhadap Presiden apabila terjadi penyimpangan. Untuk kekuasaan yudikatif, seorang Hakim Agung diangkat oleh Kongres dari calon yang diajukan oleh Presiden. Selain itu, Mahkamah Agung juga mempunyai hak menguji secara material (*judicial review*) terhadap suatu undang-undang dan menyatakan tidak sah apabila undang-undang tersebut bertentangan dengan konstitusi.

- c. Demokrasi dengan pengawasan langsung oleh rakyat. Dalam bentuk ini, badan legislatif tunduk pada pengawasan atau kontrol dari rakyat. Pengawasan rakyat dapat dilaksanakan dengan dua cara, yaitu dengan inisiatif rakyat dan dengan referendum. Inisiatif merupakan hak rakyat untuk mengajukan atau mengusulkan suatu rancangan undang-undang pada lembaga legislatif dan eksekutif. Sedangkan referendum adalah meminta persetujuan atas pendapat rakyat mengenai suatu kebijaksanaan yang telah, sedang, atau akan dilaksanakan oleh badan legislatif dan eksekutif. Referendum terbagi atas tiga macam, yaitu:

- 1) *referendum obligatoir*, yaitu referendum terhadap suatu undang-undang yang materinya menyangkut hak-hak rakyat sehingga wajib meminta persetujuan rakyat sebelum undang-undang tersebut diberlakukan.
- 2) *referendum fakultatif*, yaitu referendum terhadap undang-undang yang sudah berlaku dalam waktu tertentu.
- 3) *referendum konsultatif*, yaitu referendum yang berkaitan dengan masalah teknis suatu negara.

Pemilihan Umum, yang merupakan perwujudan kedaulatan rakyat dalam

sebuah negara republik demokrasi memiliki beberapa sistem, yaitu:

1. *Sistem distrik*, merupakan sistem pemilihan di mana negara terbagi dalam daerah-daerah bagian. Di dalam badan perwakilan rakyat, setiap distrik diwakili oleh seorang atau beberapa orang anggota yang jumlahnya sama dari semua distrik. Kelebihan dari sistem ini adalah, rakyat mengenal wakilnya dengan baik, begitu pun sebaliknya, dengan demikian terdapat hubungan yang erat antara wakil dengan daerah yang diwakilinya. Sedangkan kekurangannya adalah, suara minoritas akan hilang karenanya yang mendapat suara mayoritaslah yang akan mewakilidaerahnya.
2. *Sistem proporsional*, merupakan sistem berdasarkan presentase pada kursi parlemen yang akan dibagikan kepada partai politik pesertapemilihan umum, dengan kata lain, partai politik akan memperoleh jumlah kursi sesuai dengan jumlah suara pemilih yang diperoleh di seluruh wilayah negara.

Kebaikan sistem ini adalah, semua partai terwakilisehingga lebih demokratis. Selain itu, pada sistem ini, pemilihan juga dilaksanakan secara nasional, tidak dilakukan per daerah. Badan perwakilan benar-benar menjadi wadah aspirasi seluruh rakyat bagi negara yang menggunakan sistem ini. Namun, keburukannya adalah, pemimpin partai sangat menentukan siapa saja yang akan duduk di dalam parlemen untuk mewakili partainya. Di samping itu, wakil daerah juga tidak mengenal daerah pemilihannya secara dekat.

3. *Sistem gabungan*, merupakan penggabungan dua sistem sebelumnya. Pada sistem ini, negara dibagi dalam beberapa daerah pemilihan, sisa suara yang bukan mayoritas tidak hilang begitu saja karena diperhitungkan dengan jumlah kursi yang akan dibagi.

2. Pemilihan Umum (Pemilu)

Negara Republik Indonesia merupakan sebuah negara kesatuan yang berbentuk republik dan menjalankan pemerintahan dalam bentuk demokrasi. Dalam pokok pikiran ketiga Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 terkandung bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Oleh karena itu, sistem negara yang terbentuk dalam Undang-Undang Dasar harus berdasar atas kedaulatan rakyat dan berdasarkan atas permusyawaratan perwakilan¹⁴

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) dijelaskan bahwa kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat(MPR), sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willensdes Staatsvolkes*). Majelis ini bertugas mempersiapkan Undang-Undang Dasar dan menetapkan garis-garis besar haluan negara. MPR juga mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan wakilnya (Wakil Presiden). MPR adalah pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara, sedangkan Presiden bertugas

¹⁴ Tim Eska Media. *Edisi Lengkap UUD 1945*. (Jakarta: Eska Media. 2002). hlm. 71.

menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh MPR. Di sini, peran Presiden adalah sebagai mandataris MPR, maksudnya Presiden harus tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR.¹⁵

Menurut Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 hasil Amandemen keempat tahun 2002, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang dipilih melalui pemilihan umum. Hal ini juga tercantum dalam Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 hasil Amandemen kedua tahun 2000 yang berbunyi: "*Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.*" serta Pasal 22C UUD 1945 hasil Amandemen ketiga tahun 2001 yang berbunyi: "*Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.*"¹⁶

Pemilihan Umum dalam negara demokrasi Indonesia merupakan suatu proses pergantian kekuasaan secara damai yang dilakukan secara berkala sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan konstitusi. Prinsip-prinsip dalam pemilihan umum yang sesuai dengan konstitusi antara lain prinsip kehidupan ketatanegaraan yang berkedaulatan rakyat (demokrasi) ditandai bahwa setiap warga negara berhak ikut aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan kenegaraan¹⁷. Dari prinsip-prinsip pemilu tersebut dapat dipahami bahwa pemilu

¹⁵ *Ibid.* hlm. 74.

¹⁶ *Ibid.* hlm. 36

¹⁷ Dahlan Thaib, 2009, *Ketatanegaraan Indonesia, Perspektif Konstitusi*, Cetakan Pertama, Total Media, Yogyakarta, hlm. 98.

merupakan kegiatan politik yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan kekuasaan dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip demokrasi.

Pemilihan Umum (Pemilu) di Indonesia pada awalnya ditujukan untuk memilih anggota lembaga perwakilan, yaitu DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Setelah amandemen keempat UUD 1945 pada 2002, pemilihan presiden dan wakil presiden (pilpres), yang semula dilakukan oleh MPR, disepakati untuk dilakukan langsung oleh rakyat sehingga pilpres pun dimasukkan ke dalam rezim pemilu. Pilpres sebagai bagian dari pemilu diadakan pertama kali pada Pemilu 2004. Pada 2007, berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (pilkada) juga dimasukkan sebagai bagian dari rezim pemilu. Di tengah masyarakat, istilah "pemilu" lebih sering merujuk kepada pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden yang diadakan setiap 5 tahun sekali.

Pemilihan Umum, selanjutnya disebut Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam hal ini yang dimaksud dengan Pemilu 2014 adalah Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945¹⁸

Pemilihan Umum di Indonesia menganut asas "Luber" yang merupakan singkatan dari "Langsung, Umum, Bebas dan Rahasia". Asal "Luber" sudah ada sejak zaman Orde Baru. Langsung berarti pemilih diharuskan memberikan suaranya secara langsung dan tidak boleh diwakilkan. Umum berarti pemilihan umum dapat diikuti seluruh warga negara yang sudah memiliki hak menggunakan suara. Bebas berarti pemilih diharuskan memberikan suaranya tanpa ada paksaan dari pihak manapun, kemudian Rahasia berarti suara yang diberikan oleh pemilih bersifat rahasia hanya diketahui oleh si pemilih itu sendiri.¹⁹

Kemudian di era reformasi berkembang pula asas "Jurdil" yang merupakan singkatan dari "Jujur dan Adil". Asas jujur mengandung arti bahwa pemilihan umum harus dilaksanakan sesuai dengan aturan untuk memastikan bahwa setiap warga negara yang memiliki hak dapat memilih sesuai dengan kehendaknya dan setiap suara pemilih memiliki nilai yang sama untuk menentukan wakil rakyat yang akan terpilih. Asas adil adalah perlakuan yang sama terhadap peserta pemilu dan pemilih, tanpa ada pengistimewaan ataupun diskriminasi terhadap peserta atau pemilih tertentu. Asas jujur dan adil mengikat tidak hanya kepada pemilih ataupun peserta pemilu, tetapi juga penyelenggara pemilu.²⁰

¹⁸ Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, hlm 1.

¹⁹http://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_di_Indonesia, diunduh pada tgl 1 Maret 2014

²⁰ *Ibid.*

3. Pengawasan Pemilihan Umum

Pengawasan Pemilihan Umum adalah kegiatan mengamati, mengkaji, memeriksa dan menilai apakah pelaksanaan pemilihan Umum telah sesuai dengan peraturan dan undang-undang yang berlaku. Dari proses pengawasan yang dilakukan akan dapat menghasilkan kesimpulan yaitu :²¹

1. Pelanggaran yang bersifat pidana akan diserahkan ke pihak kepolisian
2. Pelanggaran yang bersifat administrasi akan diserahkan ke pihak KPUD.

Adapun yang menjadi tujuan Pengawasan Pemilihan Umum legislatif adalah menjamin terselenggaranya pemilihan yang demokratis berdasarkan asas-asas :langsung, umum, bebas, jujur dan adil serta dilaksanakannya peraturan perundang-undangan Pemilu yang konsisten. Penyelenggara Pemilu berfungsi melakukan pengawasan terhadap tahapan-tahapan proses pemilihan kepala daerah mulai dari tahapan pencalonan sampai terselenggaranya pemilihan kepala daerah. Sehingga pemilihan dapat berjalan aman dan lancar seperti yang diatur dalam undang-undang.²²

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 (Pasal 74) mengamanatkan kepada Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) RI dalam tugasnya sebagai Penyelenggara Pengawasan Pemilihan Umum untuk menindaklanjuti seluruh temuan atau laporan pelanggaran dalam seluruh tahapan Pemilu. Seluruh pelanggaran dalam setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu wajib direkomendasikan oleh Bawaslu ke pihak terkait yang menjadi penerusan

²¹Le Hendro Wibowo, *Demokrasi dan Pengawasan Pemilu*, makalah disampaikan pada acara sosialisasi pilkada bagi prangkat desa kab.Kulon Progo, tgl 29 Desember 2010

²² *Ibid.*

rekomendasi Bawaslu tersebut, yakni pelanggaran pidana ke polisi, pelanggaran administrasi dan Kode Etik kepada KPU, dan sengketa diselesaikan oleh Panwaslu. Salah satu tahapan lain terkait pelanggaran yakni sengketa hasil merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi. Tetapi walaupun bukan kewenangan Pengawas Pemilu, sangat terlihat bahwa peran Pengawas Pemilu menjadi sangat menentukan dalam memberikan kesaksian di Mahkamah Konstitusi terkait sengketa dimaksud²³

Di negara-negara yang telah memiliki sistem demokrasi yang mapan, jaminan atas kualitas pemilu tidak hanya melekat pada sistem atau proses pemilu itu sendiri, tetapi telah berada dalam kesadaran politik masyarakat secara umum sehingga setiap pelanggaran terhadap pemilu selalu dapat dicegah dan diadili secara obyektif. sehingga dalam kondisi negara seperti itu tidak perlu dibentuk panitia pengawas pemilu secara tersendiri karena fungsinya dilakukan oleh pihak lain, semisal fungsi tersebut yang bertama dilakukan oleh lembaga-lembaga politik dalam sistem nasional seperti misanya tugas pengawasan dan oleh berbagai lembaga pemantau independen, khususnya dalam pembuatan undang-undang pemilu, tugas kedua dilakukan oleh komisi pemilihan umum, serta tugas ketiga yaitu menegakkan peraturan perundang-undangan mengenai pemilu, dilakukan oleh penegak hukum (polisi, jaksa dan pengadilan) berdasarkan masukan dari berbagai pihak. dalam pelaksanaan pemilu yang terpenting adalah pengawasan tersebut dilakukan oleh warga masyarakat pemilih (*social control*).

²³ <http://bawaslu.go.id/informasi/23/tahun/2010/bulan/12/tanggal/22/id/2009/> diunduh pada tanggal 5 Maret 2014

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

Begitupun dengan persaingan yang tidak sehat antara partai politik peserta pemilu akan memperbesar potensi kecurangan dalam pemilu. Dalam suasana politik yang belum sepenuhnya demokrasi dapat ditegakkan, kemungkinan untuk memenangkan pemilu dengan cara-cara yang tidak benar dapat memungkinkan timbulnya kekerasan politik yang pada akhirnya akan menodai pemilu. Berkaitan dengan masalah kekerasan dan pelanggaran B. Hestu Cipto Handoyo menyimpulkan adanya tiga penyebab utama terjadinya pelanggaran-pelanggaran, yaitu:

- a. Sistem pemilu yang tidak representatif
- b. Implementasi asas pemilu yang dipergunakan belum mantap, dan
- c. Pengawasan atas jalannya pemilu tidak berjalan secara efektif.²⁴

Akibat dari potensi kecurangan atau pelanggaran yang cukup besar dan lemahnya kontrol dari masyarakat menimbulkan konsekuensi adanya pelembagaan dan pengaturan pengawasan terhadap pemilu. Di Indonesia pengawasan pemilu sudah dilakukan sejak pertama kali diadakan pemilu tahun

²⁴ Le Hendro Wibowo.....*Op.cit.*hlm.199

1955 namun pada saat itu belum terlembaga dengan baik. Fungsi pengawasan masih melekat pada panitia penyelenggaraan pemilu. dalam proses perkembangannya ternyata pelembagaan lembaga pengawas mengalami perkembangan dari pemilu ke pemilu. ada beberapa pendapat yang menyatakan pengawasan pemilu tidak memiliki bentuk yang baku dalam sistem pemilu di negara tidak jelas.

Adapun pengertian pengawasan pemilu menurut Undang-Undang Pemilu Nomor 22 Tahun 2007 adalah Badan Pengawas Pemilu, Badan Pengawas Pemilu Propinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/kota, dan Panitia Pengawas Pemilu kecamatan yang melakukan pengawasan terhadap seluruh proses penyelenggaraan pemilu.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Merujuk pada buku karangan Peter Mahmud Marzuki yang berjudul Penelitian Hukum (*legal research*) maka penelitian ini adalah merupakan penelitian hukum, yaitu menemukan kebenaran koherensi, adakah aturan hukum sesuai dengan norma hukum dan adakah norma yang berupa perintah atau larangan itu sesuai dengan prinsip hukum, serta apakah tindakan seseorang (*act*) sesuai dengan norma hukum.²⁵

²⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* edisi ke 7 Tahun 2011 Jakarta.hlm.47

2. Sumber data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data yang dapat dibedakan sebagai berikut :

- 1) Primer, yaitu Perundang-undangan atau peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Adapun bahan-bahan ilmu hukum/perundang-undangan yang berhubungan erat dengan permasalahan yang akan diteliti, adalah:
 - a) UUD 1945
 - b) Undang-undang No. 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan pemilihan umum.
 - c) Undang-undang No.8 Tahun 2012 Tentang Pemilu.
- 2) Sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan atau membahas lebih lanjut hal-hal yang telah diteliti ada bahan-bahan hukum primer, yaitu:
 - a) Berbagai buku mengenai pemilu dan sistem pengawasannya, skripsi, tesis dan disertasi.
 - b) Berbagai makalah, jurnal, artikel, surat kabar dan majalah yang berhubungan dengan objek penelitian.
 - c) Jawaban pertanyaan/hasil wawancara secara tertulis.

3. Tehnik Pengumpulan Data

Dalam Penelitian ini dari bahan atau data yang telah dikumpulkan melalui studi pustaka, membaca perundang-undangan dan melakukan wawancara dengan pihak panwaslu Kota Yogyakarta, maka penulis melakukan penyeleksian dan identifikasi, setelah itu penulis klasifikasikan untuk diolah. Selanjutnya penulis melakukan interpretasi dan menyusun secara sistematis, logis, yuridis terhadap data tersebut.

4. Metode Pendekatan

Pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah : pendekatan Yuridis, yaitu menganalisa apakah tindakan seseorang (Pelaksanaan Pengawasan oleh Pnawaslu Kota Yogyakarta) sesuai dengan norma hukum atau perundang-undangan yang berlaku.

5. Analisi Data

Dalam penelitian ini data-data yang telah dikumpulkan dianalisis secara kualitatif berdasarkan bahan hukum primer, sekunder. Dalam hal ini penulis menarik kesimpulan dari suatu pernyataan dengan mempergunakan metode deduktif yaitu cara berfikir dengan menarik kesimpulan dari suatu pernyataan dan dalil-dalil yang bersifat umum menjadi suatu pernyataan khusus.

F. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah pembahasan ini, maka penulis akan menguraikan bab demi bab yang saling mendukung secara terperinci, dan bab-bab tersebut disusun sebagaiberikut : dalam Bab I dengan judul “Pendahuluan” akan dikemukakan latar belakang permasalahan yang menginspirasi penulis memilih judul “PELAKSANAAN PENGAWASAN PANITIA PEMILIHAN UMUM LEGISLATIF KOTA YOAGYAKARTA TAHUN 2014”. Penyajian latar belakang masalah ini bermuara pada lahirnya permasalahan yang perlu dicarikan penjelasan dan jawabannya. Atas dasar permasalahan tersebut, maka ditentukanlah tujuan dan kegunaan penelitian serta kerangka pemikiran teoritis yang akan digunakan sebagai pisau analisis dalam menjawab dan menjelaskan permasalahan. Dalam Bab I ini disajikan pula metode penelitian yang digunakan dan diakhiri dengan sistematika penulisan untuk memberikan gambaran utuh tentang keterkaitan diantara satu bab dengan bab yang lain.

Selanjutnya dalam Bab. II tentang telaah pustakan bab II ini diberi judul “Demokrasi dan Pemilihan Umum di Indonesia”. Bab ini mencoba menjelaskan bagaimana konsep demokrasi di Indonesia, tipe-tipe demokrasi modern, perkembangan demokrasi dan HAM di Indonesia, Negara Hukum dan Demokrasi, potret demokrasi di Indonesia dan mengupas tentang Pemilihan Umum Legislatif.

Kajian selanjutnya Bab III masih tentang telaah pustaka, dan diberi judul “Pengawas Pemilihan Umum Legislatif” dalam bab ini akan dijabarkan tentang arti Pengawasan, kemudian menjelaskan tentang sejarah lahirnya Badan Pengawasan Pemilihan Umum, Pengawasan Pemilihan Umum Legislatif, tugas dan

kewenangan Panwaslu Kota Yogyakarta dalam melakukan pengawasan Pemilu Legislatif Tahun 2014 di Kota Yogyakarta.

Kemudian berikut adalah Bab IV dengan judul “PELAKSANAAN PENGAWAS PANITIAN PEMILIHAN UMUM LEGISLATIF YOGYAKARTA TAHUN 2014” bab ini akan membahas tentang deskripsi tentang Panitia Pengawasan Pemilihan Umum Legislatif kota Yogyakarta, bagaimana kinerja Panwaslu Kota Yogyakarta dalam prakteknya dalam melakukan pengawasan terhadap proses tahapan-demitahan Pemilihan Umum Legislatif di Yogyakarta tahun 2014. Apa saja temuan dan pelanggaran yang dilaporkan ke Panwaslu Kota Yogyakarta. Bab ini akan melihat kesesuaian dari dua sisi yaitu undang-undang dan praktek yang dilakukan termasuk mengetahui faktor pendukung dan hambatan-hambatan dalam melakukan pengawasan dan menindaklanjuti temuan dan lapora pelanggaran.

Diakhir kajian ini akan ditutup dengan Bab V yaitu “Penutup”. Dalam bab ini akan dikemukakan kesimpulan, dan saran-saran yang didasarkan dari hasil analisis penelitian.

BAB II

DEMOKRASI DAN PEMILIHAN UMUM DI DINODENSIA

A. Tinjauan Umum Tentang Demokrasi

1. Defenisi Demokrasi

Ada banyak pengertian-pengertian demokrasi, misalnya demokrasi parlementer, demokrasi Amerika serikat, demokrasi Terpimpin, demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*), dan sebagainya. Dari sederetan sebutan demokrasi, terlihat bahwa pengertian demokrasi adalah yang pokoknya (*genus*) dan macamnya (*species*) sesuai dengan keadaan dan tempat.²⁶

Pada permulaan pertumbuhannya, demokrasi telah mencakup beberapa azas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa yang lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran Reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya. Sistem demokrasi yang terdapat di negara- kota (*city-state*) Yunani Kuno (abad ke 6 sampai abad ke-3 s.M) merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*) yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang berdasarkan prosedur mayoritas.²⁷

²⁶ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986. Cetakan kedua. hlm 74.

²⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. Tahun 2005. hlm.53

Awalnya demokrasi ini dibangun dengan sistem demokrasi langsung, tetapi seiring dengan perkembangan masyarakat yang semakin meluas dan persoalan-persoalan semakin kompleks, maka model demokrasi langsung ini dimodifikasi menjadi sistem demokrasi tidak langsung. Sebagai konsekuensi logis dianutnya demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*), pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dilaksanakan secara langsung oleh rakyat tetapi melalui lembaga perwakilan. Demokrasi perwakilan tentunya melandaskan pada kontrak sosial.²⁸

Demokrasi terus mengalami perkembangan. Demokrasi dari waktu ke waktu terus tumbuh berkembang dengan berbagai pemikiran mengenai muatan dan nilai. Mungkin hal inilah yang akhirnya menjadikan orang untuk menemukan dan mencari hakikat dari demokrasi yang sebenarnya. Banyak sarjana memberikan pengertian tentang demokrasi yang berbeda-beda. Hal ini menandakan bahwa demokrasi memiliki banyak pengertian dan arti.²⁹

Perkembangan demokrasi dapat dicatat mulai dari masa klasik sampai masa modern. Menurut Moh Mahfud, minimal ada tiga rute samapai saat ini sebagai catatan tentang upaya menuju demokrasi modern yaitu, revolusi burjuis yang ditandai dengan kapitalisme dan parlementarisme (Prancis, Inggris) revolusi dari atas yang juga kapitalisme dan reaksioner yang berpuncak pada fasisme

²⁸ *Ibid.* hlm. 56

²⁹ Afan Gaffar. *Politik Indonesia Taransisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar. Yogyakarta, 1999, hal 3

(jerman), dan revolusi petani seperti terlihat pada rute komunis yang sampai tahap tertentu disokong oleh kaum buruh (seperti Rusia dan Cina)³⁰

Kekuatan-kekuatan pokok dalam perkembangan pemikiran, demokrasi modern adalah gagasan liberal tentang hak individu yang melindungi ketetapan gagasan yang individual dan demokratis yang menyatakan persamaan hak dan kedaulatan yang populer. Perluasan bertahap gagasan tentang persamaan dari bidang politik ke bidang sosial dan ekonomi ditambah dengan problema-problema keamanan sosial dan perencanaan ekonomi. Perwujudan dan penyesuaian prinsip ini terus merupakan problema pokok demokrasi.³¹

Menurut Bigham Powel Jr. Beberapa indikator adanya kehidupan politik demokratis dalam suatu negara yang mencakup hal-hal sebagai berikut: ³²

- a. Legitimasi pemerintah didasarkan pada klaim bahwa pemerintah mewakili rakyat
- b. Pengaturan bagi yang mengorganisasikan perundingan (*bergaining*) untuk memperoleh legitimasi yang dilaksanakan melalui pemilu yang kompetitif.
- c. Sebagai orang dewasa dapat ikut serta dalam pemilihan, baik sebagai pemilih, maupun sebagai yang dipilih untuk menduduki jabatan penting.
- d. Penduduk memilih secara rahasia tanpa pakasaan.
- e. Masyarakat dan pemimpin menikmati hak-hak dasar, seperti kebebasan berkumpul berorganisasi dan kebebasan pers.

³⁰ Moh.Maifud, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*.Rineke Cipta, Jakkarta,2003.hlm.18

³¹ W.Friedman, Legal Teori, Muhammad Arifin (terj), *Teori dan Filsafat Hukum; Hukum dan Masalah-masalah Kontenporer (susunan III)*, CV Rajawali, Jakarta, Cetakan pertama, 1990. hlm.69

³² Dahlan Thaib. *Kedaulatan Rakyat, Negara dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta, 1994. hlm.7

Untuk mewujudkan nilai-nilai ideal dalam berdemokrasi tersebut, tentunya diperlukan perangkat kelembagaan dalam suatu negara yang menganut konsep demokrasi sebagai berikut;³³

- a. Adanya pemerintahan yang bertanggung jawab
- b. Dewan Perwakilan Rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih melalui pemilihan umum yang bebas dan rahasia.
- c. Organisasi yang mencakup satu atau lebih partai politik
- d. Pers dan media massa yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Apabila beberapa perangkat kelembagaan tersebut dapat diwujudkan oleh suatu negara, maka akan terwujud kehidupan suatu negara yang demokratis. Nilai-nilai ideal yang menjadi cita-cita berdemokrasi akan mewarnai proses penyelenggaraan pemerintahan, sehingga akan berimbas pada saling terkait antara konfigurasi politik yang demokratis dengan produk hukum yang responsif dan akan mampu melahirkan konsepsi negara hukum yang demokratis. Demokrasi sebagai sistem pemerintahan terdiri dari tiga ciri yaitu:³⁴

- a. Persaingan yang ekstensi untuk menduduki posisi-posisi politis negara negara melalui pemilihan yang teratur, bebas, dan adil
- b. Adanya akses untuk partisipasi politik yang menyeluruh sehingga tidak seorang dewasapun tidak dicakupinya.
- c. Kebebasan pers, kebebasan berserikat dan ditegakkannya hukum, yang cukup untuk menjamin bahwa persaingan dan partisipasi politik tersebut menjadi bermakna dan otentik.

2. Varian Demokrasi Pemilihan Langsung

Demokrasi secara sederhana dipahami sebagai pemerintahan dari mereka yang diperintah (*regiurung der regerten*). Pengertian yang sederhana itu menjadi

³³ Miriam Budiardjo, *Op.Cit.* hlm.62-63

³⁴ Diamond Larry, *Revolusi Demokrasi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1994,hlm.10

teramat rumit ketika kita menyoalkan bagaimana pemerintahan model semacam itu diterapkan dan diperdebatkan. Tradisi teori maupun praktik demokrasi dalam sejarahnya telah berevolusi sedemikian rupa sehingga memunculkan berbagai varian demokrasi termasuk salah satunya *direct democracy*. Sebenarnya, *direct democracy* memiliki iktiar yang sama dengan varian demokrasi yang lain, yakni bagaimana mendekatkan (bahkan menyatukan) antara pemerintah (*governing*) dengan diperintah (*governed*) sehingga kedaulatan rakyat bisa dengan maksimal diwujudkan.

Bentuk-bentuk demokrasi langsung yang dijalankan sangatlah variatif, setidaknya ada empat kategori besar bentuk mekanisme demokrasi langsung, yaitu ; referendum, inisiatif warga negara (*citizens initiatives*), agenda inisiatif (*agenda initiatives*) atau sering juga disebut inisiatif legislatif dan *recall*.³⁵

Pertama, referendum. Prosedur yang ditetapkan dalam referendum memberikan warga yang sudah berhak memilih untuk memilih secara langsung mengenai sebuah isu spesifik dalam bidang politik, konstitusi atau legislatif. Dalam hal ini, referendum yang diajukan oleh warga disebut dengan *citizen's initiative* (dibahas berikutnya). Disamping itu, referendum bisa juga dilakukan ketika otoritas pemerintahan (*political outhotities*)- eksekutif dan legislatif di tingkat nasional maupun lokal- memutuskan untuk memvoting sebuah isu atau ketika voting diperlukan berdasarkan undang-undang atau aturan yang berlaku. Referendum yang digagas oleh *political authorities* itu disebut dengan referendum. Dalam beberapa kasus, prosedur referendum dilakukan ketika ada

³⁵ Fahrul Muzaqqi, *Menelaah Praktik Demokrasi Langsung*, Majalah Konstitusi Juli 2011.hlm.133

minoritas dalam legislatif meminta referendum untuk memutuskan sebuah isu. Hasil referendum mengikat secara legal karena dijamin oleh undang-undang atau terkadang digunakan oleh pemerintah untuk keperluan laporan saja.

Kedua, inisiatif warga (*citizen's initiatives*), yang diterapkan dengan memberikan pilihan kepada warga yang sudah berhak memilih namun diusulkan oleh sejumlah warga dan bukan pemerintah, legislatif ataupun otoritas politik yang lain. Terdapat dua model *citizen initiatives*, yaitu *derec intietives*. Yang pertama merupakan inisiatif isu yang diajukan untuk referendum yang benar-benar murni dari masyarakat tanpa ada intervensi dari pemerintah. Sedangkan yang kedua masih membuka kemungkinan untuk bekerja sama dalam menyusun isu atau proposal dengan legislatif. Prosedur *citizen's initiatives* biasanya terlebih dahulu melalui dibuatnya petisi referendum oleh masyarakat yang isinya antara lain judul dan sifat referendum, kemudian petisi itu diedarkan untuk mendapatkan tandatangan dengan target jumlah tandan tangan yang berbeda-beda di setiap negara. Setelah itu ditetapkan sebaran dari orang-orang yang berpartisipasi dalam penandatanganan petisi itu dan batasan waktu untuk mengumpulkan tandatangan juga terkadang ditetapkan dalam aturan yang berlaku.³⁶

Ketiga, agenda inisiatif (*agenda initiatives*) adalah prosedur dimana warga dapat mengorganisasikan isu khusus untuk dibahas dalam agenda parlemen atau dewan legislatif. Karena inisiatif warga, maka sejumlah minimum tandatangan ditentukan dengan aturan hukum untuk dibawa ke legislatif. Namun dalam agenda inisiatif tidak menggunakan voting dari warga sebagaimana dalam

³⁶ *Ibid.*

model inisiatif warga. Oleh karenanya, dalam agenda inisiatif posisi legislatif menjadi penting, yakni sebagai penentu apakah proposal agenda inisiatif dari warga bisa dilakukan atau tidak. Umumnya, jumlah tandatangan yang harus dipenuhi dalam agenda inisiatif lebih banyak dibandingkan dengan inisiatif warga.³⁷

Keempat, mekanisme *recall* yaitu prosedural yang memperbolehkan warga pemilihan untuk meberhentikan pejabat terpilih dengan alasan tertentu apabila tandatangan yang dibutuhkan telah memenuhi jumlah minimal menurut aturan yang berlaku. Ada dua jenis recall menurut tingkat keterlibatan masyarakat dalam prosesnya yaitu :

- a) *Full recall* yaitu recall yang membutuhkan keterlibatan langsung masyarakat daripada pase awal isu recall ini muncul hingga saat usulan recall ini diterima;
- b) *Mxed recall*, yaitu recall yang membutuhkan keterlibatan masyarakat pada saat inisiasi isu recall sampai pada proses persetujuan, melalui pilihan populis.

Dua tipe *recall* ini bisa digunakan dilevel nasional maupun lokal dan juga bisa ditunjukkan pada pejabat eksekutif maupun lagislatif. Barangkali gambaran perihal *direct democracy* secara sekilas tersebut masih sebatas menjadi imaji kedepan bagi demokrasi di Indonesia. Hal ini bisa dimaklumi mengingat *direct democracy* memang membutuhkan prakondisi masyarakat yang mampu untuk mengambil keputusan-keputusan publik secara rasional. Tentunya disini

³⁷ *Ibid.* hlm.114.

mengandaikan adanya kesadaran politik yang tinggi dan kesediaan untuk berpartisipasi yang tinggi pula. Disamping itu, warga negara menganggap kebutuhan akan demokrasi sudah menjadi mutlak sehingga apabila terjadi penyimpangan terhadap prinsip-prinsip demokrasi maka, warga negara dengan berani dan penuh pertimbangan rasional mau dan mampu mengupayakan dilakukannya demokrasi langsung.³⁸

B. Pemilihan Umum sebagai Instrumen Demokrasi

Pemilihan Umum dalam negara demokrasi Indonesia merupakan suatu proses pergantian kekuasaan secara damai yang dilakukan secara berkala sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan konstitusi. Prinsip-prinsip dalam pemilihan umum yang sesuai dengan konstitusi antara lain prinsip kehidupan ketatanegaraan yang berkedaulatan rakyat (demokrasi) ditandai bahwa setiap warga negara berhak ikut aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan kenegaraan³⁹. Dari prinsip-prinsip pemilu tersebut dapat dipahami bahwa pemilu merupakan kegiatan politik yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan kekuasaan dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip demokrasi.

Pemilihan umum (pemilu) di Indonesia pada awalnya ditujukan untuk memilih anggota lembaga perwakilan, yaitu DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Setelah amandemen keempat UUD 1945 pada 2002, pemilihan

³⁸*Ibid.*

³⁹ *Dahlan Thaib, Ketatanegaraan....Loc.cit.*

presiden dan wakil presiden (pilpres), yang semula dilakukan oleh MPR, disepakati untuk dilakukan langsung oleh rakyat sehingga pilpres pun dimasukkan ke dalam rezim pemilu. Pilpres sebagai bagian dari pemilu diadakan pertama kali pada Pemilu 2004. Pada tahun 2007, berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (pilkada) juga dimasukkan sebagai bagian dari rezim pemilu. Di tengah masyarakat, istilah "pemilu" lebih sering merujuk kepada pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden yang diadakan setiap 5 tahun sekali.

Pemilihan Umum, selanjutnya disebut pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam hal ini yang dimaksud dengan Pemilu 2014 adalah Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945⁴⁰.

Pemilihan umum di Indonesia menganut asas "*Luber*" yang merupakan singkatan dari "Langsung, Umum, Bebas dan Rahasia". Asal "*Luber*" sudah ada sejak zaman Orde Baru. Langsung berarti pemilih diharuskan memberikan

⁴⁰ Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, hlm 1.

suaranya secara langsung dan tidak boleh diwakilkan. Umum berarti pemilihan umum dapat diikuti seluruh warga negara yang sudah memiliki hak menggunakan suara. Bebas berarti pemilih diharuskan memberikan suaranya tanpa ada paksaan dari pihak manapun, kemudian Rahasia berarti suara yang diberikan oleh pemilih bersifat rahasia hanya diketahui oleh si pemilih itu sendiri. Kemudian di era reformasi berkembang pula asas "Jurdil" yang merupakan singkatan dari "Jujur dan Adil". Asas jujur mengandung arti bahwa pemilihan umum harus dilaksanakan sesuai dengan aturan untuk memastikan bahwa setiap warga negara yang memiliki hak dapat memilih sesuai dengan kehendaknya dan setiap suara pemilih memiliki nilai yang sama untuk menentukan wakil rakyat yang akan terpilih. Asas adil adalah perlakuan yang sama terhadap peserta pemilu dan pemilih, tanpa ada pengistimewaan ataupun diskriminasi terhadap peserta atau pemilih tertentu. Asas jujur dan adil mengikat tidak hanya kepada pemilih ataupun peserta pemilu, tetapi juga penyelenggara pemilu itu tersebut⁴¹. Berikut adalah pemilu legislatif dan pemilu presiden antara lain :

a. Pemilihan Umum Indonesia 1955

Pemilihan Umum Indonesia 1955 adalah pemilihan umum pertama di Indonesia dan diadakan pada tahun 1955. Pemilu ini sering dikatakan sebagai pemilu Indonesia yang *paling demokratis*. Pemilu tahun 1955 ini dilaksanakan saat keamanan negara masih kurang kondusif; beberapa daerah dirundung kekacauan oleh DI/TII (Darul Islam/Tentara Islam Indonesia) khususnya pimpinan Kartosuwiryo. Dalam keadaan seperti ini, anggota angkatan bersenjata

⁴¹Muhammad Yulianto Budiono 8C/17, Taufik Rizaldi 8C/24, 2011, *Sejarah Pemilu Indonesia*, <http://setaukujuliantito.blogspot.com/2011/05/sejarah-pemilu-di-indonesia.html> diunduh pada tanggal 11 juni 2014.

dan polisi juga memilih. Mereka yang bertugas di daerah rawan digilir datang ke tempat pemilihan. Pemilu akhirnya pun berlangsung aman. Pemilu ini bertujuan untuk memilih anggota-anggota DPR dan Konstituante. Jumlah kursi DPR yang diperebutkan berjumlah 260, sedangkan kursi Konstituante berjumlah 520 (dua kali lipat kursi DPR) ditambah 14 wakil golongan minoritas yang diangkat pemerintah. Pemilu ini dipersiapkan di bawah pemerintahan Perdana Menteri Ali Sastroamidjojo. Namun, Ali Sastroamidjojo mengundurkan diri dan pada saat pemungutan suara, kepala pemerintahan telah dipegang oleh Perdana Menteri Burhanuddin Harahap.

Sesuai tujuannya, Pemilu 1955 ini dibagi menjadi dua tahap, yaitu:⁴²

1. Tahap pertama adalah pemilu untuk memilih anggota DPR. Tahap ini diselenggarakan pada tanggal 29 September 1955 dan diikuti oleh 29 partai politik dan individu.
2. Tahap kedua adalah pemilu untuk memilih anggota Konstituante. Tahap ini diselenggarakan pada tanggal 15 Desember 1955. *Lima besar dalam Pemilu ini* adalah Partai Nasional Indonesia mendapatkan 57 kursi DPR dan 119 kursi Konstituante (22,3 persen), Masyumi 57 kursi DPR dan 112 kursi Konstituante (20,9 persen), Nahdlatul Ulama 45 kursi DPR dan 91 kursi Konstituante (18,4 persen), Partai Komunis Indonesia 39 kursi DPR dan 80 kursi Konstituante (16,4 persen), dan Partai Syarikat Islam Indonesia (2,89 persen). Partai-partai lainnya, mendapat kursi di bawah 10. Seperti PSII (8), Parkindo (8), Partai Katolik (6), Partai Sosialis Indonesia (5). Dua partai

⁴²Wikipedia, *Sejarah Pemilu*, http://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_di_Indonesia.d
i unduh pada tanggal 18 Agustus 2014

mendapat 4 kursi (IPKI dan Perti). Enam partai mendapat 2 kursi (PRN, Partai Buruh, GPPS, PRI, PPPRI, dan Partai Murba). Sisanya, 12 partai, mendapat 1 kursi (Baperki, PIR Wongsonegoro, PIR Hazairin, Gerina, Permai, Partai Persatuan Dayak, PPTI, AKUI, PRD, ACOMA dan R. Soedjono Prawirosoedarso). Pemilu 1955 tidak dilanjutkan sesuai jadwal pada lima tahun berikutnya, 1960. Hal ini dikarenakan pada 5 Juli 1959, dikeluarkan Dekrit Presiden yang membubarkan Konstituante dan pernyataan kembali ke UUD 1945. Kemudian pada 4 Juni 1960, Soekarno membubarkan DPR hasil Pemilu 1955, setelah sebelumnya dewan legislatif itu menolak RAPBN yang diajukan pemerintah. Presiden Soekarno secara sepihak melalui Dekrit 5 Juli 1959 membentuk DPR-Gotong Royong (DPR-GR) dan MPR Sementara (MPRS) yang semua anggotanya diangkat presiden.

b. Pemilihan Umum Indonesia 1971

Pemilu berikutnya diselenggarakan pada tahun 1971, tepatnya pada tanggal 5 Juli 1971. Pemilu ini adalah *Pemilu pertama setelah orde baru*, dan diikuti oleh 10 partai politik. Lima besar dalam pemilu ini adalah Golongan Karya, Nahdatul Ulama, Parmusi, Partai Nasional Indonesia, dan Partai Syarikat Islam Indonesia. Pada tahun 1975, melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golkar, diadakanlah fusi (penggabungan) partai-partai politik, menjadi hanya dua partai politik (yaitu Partai Persatuan Pembangunan dan Partai Demokrasi Indonesia) dan satu Golongan Karya.

c. Pemilihan Umum Orde Baru (1977-1997)

Pemilu - Pemilu berikutnya dilangsungkan pada tahun 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997. Pemilu-Pemilu ini diselenggarakan dibawah pemerintahan Presiden Soeharto. Pemilu-Pemilu ini seringkali disebut dengan Pemilu Orde Baru. Sesuai peraturan Fusi Partai Politik tahun 1975, Pemilu-Pemilu tersebut hanya diikuti dua partai politik dan satu Golongan Karya. Pemilu-Pemilu tersebut kesemuanya dimenangkan oleh Golongan Karya.

Berikut adalah tanggal - tanggal diadakannya pemungutan suara pada pemilu periode ini :

- a. 2 Mei 1977, pemilihan umum Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 1977 diselenggarakan secara serentak pada tanggal 2 Mei 1977 untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD Tingkat I Propinsi maupun DPRD Tingkat II Kabupaten/Kotamadya) se-Indonesia periode 1977-1982.

Pemilihan umum ini diikuti 2 partai politik dan 1 Golongan Karya, yaitu :

1. Partai Persatuan Pembangunan (PPP).
2. Golongan Karya (Golkar).
3. Partai Demokrasi Indonesia (PDI).

Sebagai pemenang mayoritas hasil pemilihan umum ini adalah Golongan Karya.

- b. 4 Mei 1982, pemilihan umum Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 1982 diselenggarakan secara serentak pada tanggal 4 Mei 1982 untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD Tingkat I Propinsi maupun DPRD Tingkat II Kabupaten/Kotamadya) se-Indonesia periode 1982-1987.

Pemilihan Umum ini diikuti 2 partai politik dan 1 Golongan Karya, yaitu:

1. Partai Persatuan Pembangunan (PPP).
2. Golongan Karya (Golkar).
3. Partai Demokrasi Indonesia (PDI).

Sebagai pemenang mayoritas hasil pemilihan umum ini adalah Golongan Karya.

- c. 23 April 1987, pemilihan umum Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 1987 diselenggarakan secara serentak pada tanggal 23 April 1987 untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD Tingkat I Propinsi maupun DPRD Tingkat II Kabupaten/Kotamadya) se-Indonesia periode 1987-1992.
- d. 9 Juni 1992, pemilihan umum Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 1992 diselenggarakan secara serentak pada tanggal 9 Juni 1992 untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD Tingkat I

Propinsi maupun DPRD Tingkat II Kabupaten/Kotamadya) se-Indonesia periode 1992-1997.

Pemilihan Umum ini diikuti 2 partai politik dan 1 Golongan Karya, yaitu:

1. Partai Persatuan Pembangunan (PPP).
2. Golongan Karya (Golkar).
3. Partai Demokrasi Indonesia (PDI)

Sebagai pemenang mayoritas hasil pemilihan umum ini adalah Golongan Karya.

- e. 29 Mei 1997, pemilihan umum Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 1997 diselenggarakan secara serentak pada tanggal 29 Mei 1997 untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD Tingkat I Propinsi maupun DPRD Tingkat II Kabupaten/Kotamadya) se-Indonesia periode 1997-2002. Pemilihan Umum ini merupakan yang terakhir kali diselenggarakan pada masa Orde Baru.

Pemilihan Umum ini diikuti 2 partai politik dan 1 Golongan Karya, yaitu:

1. Partai Persatuan Pembangunan (PPP).
2. Golongan Karya (Golkar).
3. Partai Demokrasi Indonesia (PDI).

Sebagai pemenang mayoritas hasil pemilihan umum ini adalah Golongan Karya. Pemilu ini diwarnai oleh aksi golput oleh Megawati Soekarnoputri, yang

tersingkir sebagai Ketua Umum PDI yang tidak diakui rezim pemerintah waktu itu.

f. Pemilihan Umum Indonesia 1999, Pemilu berikutnya, sekaligus *Pemilu pertama setelah runtuhnya orde baru*, yaitu pemilu 1999 dilangsungkan pada tahun 1999 (tepatnya pada tanggal 7 Juni 1999) di bawah pemerintahan Presiden BJ Habibie dan diikuti oleh 48 partai politik. Lima besar Pemilu 1999 adalah Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Golkar, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Kebangkitan Bangsa, dan Partai Amanat Nasional. Walaupun Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan meraih suara terbanyak (dengan perolehan suara sekitar 35 persen), yang diangkat menjadi presiden bukanlah calon dari partai itu, yaitu Megawati Soekarnoputri, melainkan dari Partai Kebangkitan Bangsa, yaitu Abdurrahman Wahid (Pada saat itu, Megawati hanya menjadi calon presiden). Hal ini dimungkinkan untuk terjadi karena Pemilu 1999 hanya bertujuan untuk memilih anggota MPR, DPR, dan DPRD, sementara pemilihan presiden dan wakilnya dilakukan oleh anggota MPR. Pemilihan Umum ini diikuti oleh 48 partai politik:⁴³

1. Partai Indonesia Baru.
2. Partai Kristen Nasional Indonesia.
3. Partai Nasional Indonesia – Supeni.
4. Partai Aliansi Demokrat Indonesia.
5. Partai Kebangkitan Muslim Indonesia.

⁴³ *Ibid.*

6. Partai Ummat Islam.
7. Partai Kebangkitan Ummat.
8. Partai Masyumi Baru.
9. Partai Persatuan Pembangunan.
10. Partai Syarikat Islam Indonesia..
11. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan.
12. Partai Abul Yatama.
13. Partai Kebangsaan Merdeka.
14. Partai Demokrasi Kasih Bangsa.
15. Partai Amanat Nasional.
16. Partai Rakyat Demokratik.
17. Partai Syarikat Islam Indonesia 1905.
18. Partai Katolik Demokrat.
19. Partai Pilihan Rakyat.
20. Partai Rakyat Indonesia.
21. Partai Politik Islam Indonesia Masyumi.
22. Partai Bulan Bintang.
23. Partai Solidaritas Pekerja.
24. Partai Keadilan.
25. Partai Nahdlatul Ummat.
26. Partai Nasional Indonesia – Front Marhaenis.
27. Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia.
28. Partai Republik.

29. Partai Islam Demokrat.
 30. Partai Nasional Indonesia – Massa Marhaen.
 31. Partai Musyawarah Rakyat Banyak.
 32. Partai Demokrasi Indonesia.
 33. Partai Golongan Karya.
 34. Partai Persatuan.
 35. Partai Kebangkitan Bangsa..
 36. Partai Uni Demokrasi Indonesia.
 37. Partai Buruh Nasional.
 38. Partai Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong.
 39. Partai Daulat Rakyat.
 40. Partai Cinta Damai
 41. Partai Keadilan dan Persatuan.
 42. Partai Solidaritas Pekerja Seluruh Indonesia.
 43. Partai Nasional Bangsa Indonesia.
 44. Partai Bhinneka Tunggal Ika Indonesia.
 45. Partai Solidaritas Uni Nasional Indonesia.
 46. Partai Nasional Demokrat.
 47. Partai Ummat Muslimin Indonesia.
 48. Partai Pekerja Indonesia.
- g. Sejarah Pemilu 2004

Pemilihan Umum Indonesia Tahun 2004 adalah pemilu pertama yang memungkinkan rakyat untuk memilih presiden secara langsung dan cara

pemilihannya benar-benar berbeda dari pemilu sebelumnya. Pada pemilu ini, rakyat dapat memilih langsung presiden dan wakil presiden (sebelumnya presiden dan wakil presiden dipilih oleh MPR yang anggota-anggotanya dipilih melalui Presiden). Selain itu, pada pemilu ini pemilihan presiden dan wakil presiden tidak dilakukan secara terpisah (seperti Pemilu 1999). Pada pemilu ini, yang dipilih adalah pasangan calon (pasangan calon presiden dan wakil presiden), bukan calon presiden dan calon wakil presiden secara terpisah.

Tahapan pemilu 2004 Pemilu ini dibagi menjadi maksimal tiga tahap (minimal dua tahap) :

- a. Tahap pertama (atau pemilu legislatif) adalah pemilu untuk memilih partai politik (untuk persyaratan pemilu presiden) dan anggotanya untuk dicalonkan menjadi anggota DPR, DPRD, dan DPD. Tahap pertama ini dilaksanakan pada 5 April 2004.
- b. Tahap kedua (atau pemilu presiden putaran pertama) adalah untuk memilih pasangan calon presiden dan wakil presiden secara langsung. Tahap kedua ini dilaksanakan pada 5 Juli 2004.
- c. Tahap ketiga (atau pemilu presiden putaran kedua) adalah babak terakhir yang dilaksanakan hanya apabila pada tahap kedua belum ada pasangan calon yang mendapatkan suara paling tidak 50 persen (Bila keadaannya demikian, dua pasangan calon yang mendapatkan suara terbanyak akan diikutsertakan pada Pemilu presiden putaran kedua. Akan tetapi, bila pada Pemilu presiden putaran pertama sudah ada pasangan calon yang mendapatkan suara lebih dari 50 persen, pasangan calon tersebut akan

langsung diangkat menjadi presiden dan wakil presiden). Tahap ketiga ini dilaksanakan pada 20 September 2004. Selain pemilihan presiden juga terdapat pemilihan umum⁴⁴.

Kemudian Salah satu ciri negara demokratis di bawah *rule of law* adalah terselenggaranya kegiatan pemilihan umum yang bebas. Pemilihan umum merupakan sarana politik untuk mewujudkan kehendak rakyat dalam hal memilih wakil-wakil mereka di lembaga legislatif serta memilih pemegang kekuasaan eksekutif baik itu presiden/wakil presiden maupun kepala daerah. Pemilihan umum bagi suatu negara demokrasi berkedudukan sebagai sarana untuk menyalurkan hak asasi politik rakyat. Pemilihan umum memiliki arti penting sebagai berikut:

1. Untuk mendukung atau mengubah personel dalam lembaga legislatif.
2. Membentuk dukungan yang mayoritas rakyat dalam menentukan pemegang kekuasaan eksekutif untuk jangka waktu tertentu
3. Rakyat melalui perwakilannya secara berkala dapat mengoreksi atau mengawasi kekuatan eksekutif.

Pada pemerintahan yang demokratis, pemilihan umum merupakan pesta demokrasi. Secara umum tujuan pemilihan umum adalah:

1. Melaksanakan kedaulatan rakyat.
2. Sebagai perwujudan hak asasi politik rakyat.
3. Untuk memilih wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga legislatif serta memilih Presiden dan Wakil Presiden

⁴⁴ *Ibid.*

4. Melaksanakan pergantian personel pemerintahan secara aman, damai, dan tertib.
5. Menjamin kesinambungan pembangunan nasional.

Menurut Ramlan Surbakti, kegiatan pemilihan umum berkedudukan sebagai :

1. Mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin dan alternatif kebijakan umum.
2. Mekanisme untuk memindahkan konflik kepentingan dari masyarakat ke lembaga-lembaga perwakilan melalui wakil rakyat yang terpilih, sehingga integrasi masyarakat tetap terjaga.
3. Sarana untuk memobilisasikan dukungan rakyat terhadap Negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik⁴⁵.

Asas Pemilu yaitu Pemilu dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil yang akan diuraikan sebagai berikut :

1. Langsung berarti rakyat pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara;
2. Umum berarti pada dasarnya semua warganegara yang memenuhi persyaratan minimal dalam usia, yaitu sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau telah/pernah kawin berhak ikut memilih dalam pemilihan umum.

⁴⁵Saorajaku, 2012, *Pengertian Pemilihan Umum* <http://saorajaku.wordpress.com/2012/05/05/pengertian-pemilihan-umum> diunduh pada tanggal 18 Agustus 2014.

Warganegara yang sudah berumur 21 (dua puluh satu) tahun berhak dipilih. Jadi, pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara yang telah memenuhi persyaratan tertentu tanpa diskriminasi (pengecualian) berdasar acuan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, dan status sosial;

3. Bebas berarti setiap warganegara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warganegara dijamin keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani dan kepentingannya;
4. Rahasia berarti dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pemilihnya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada suaranya diberikan. Asas rahasia ini tidak berlaku lagi bagi pemilih yang telah keluar dari tempat pemungutan suara dan secara sukarela bersedia mengungkapkan pilihannya kepada pihak manapun;
5. Jujur berarti dalam menyelenggarakan pemilihan umum; penyelenggaraan/ pelaksana, pemerintah dan partai politik peserta Pemilu, pengawas dan pemantau Pemilu, termasuk pemilih, serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung, harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku;

6. Adil berarti dalam menyelenggarakan pemilu, setiap pemilih dan partai politik peserta Pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun⁴⁶.

Keanggotaan lembaga perwakilan rakyat umumnya diisi oleh anggota partai politik peserta pemilihan umum, di samping keanggotaan perwakilan rakyat tersebut diisi oleh kelompok fungsional dalam masyarakat, seperti kelompok profesi, buruh, dan cendekiawan.

Dalam ilmu politik sistem pemilihan umum diartikan sebagai kumpulan metode atau cara warga masyarakat memilih para wakil mereka. Pada saat sebuah lembaga perwakilan rakyat baik DPR/DPRD dipilih maka sistem pemilihan mentransfer jumlah suara ke dalam jumlah kursi. Sementara itu pemilihan presiden, gubernur dan bupati yang merupakan representasi tunggal dalam sistem pemilihan dasar jumlah suara yang diperoleh menentukan siapa yang menang dan siapa yang kalah. Dengan melihat kenyataan itu maka betapa pentingnya sistem pemilihan dalam sebuah demokrasi. Hal-hal yang sangat perlu diperhatikan dalam sistem pemilihan adalah apa yang disebut dengan "*electoral formula*" yaitu apakah menggunakan sistem pluralitas yang di Indonesia disebut sebagai sistem distrik atau sistem proporsional representation dengan berbagai macam variasinya, seperti *non transferable vote*, *d'hondt rule*, *sainte lague* dan lain-lain. *Electoral formula* menentukan alokasi kursi yang akan diberikan kepada masing-masing partai yang bersaing. Hal lain yang perlu mendapat perhatian adalah menyangkut *district magnitude* yaitu jumlah wakil rakyat yang dipilih

⁴⁶BagaskaraDP,AsasPemilihanUmumIndonesia,<http://bagazx.blogspot.com/2012/02/asas-pemilihan-umum-indonesia.html> diunduh pada tanggal 21 Agustus 2014.

dalam sebuah distrik dapat berbeda satu sama lain karena perbedaan jumlah penduduk. Besaran kursi yang diperebutkan bagi sebuah distrik merupakan sesuatu yang sangat penting, dikarenakan akan menentukan nasib partai-partai politik di kemudian hari. Ada negara yang menggunakan wilayah negara sebagai distrik seperti Indonesia sehingga memungkinkan partai kecil akan mendapatkan kursi. Tetapi ada Negara yang membagi wilayahnya ke dalam distrik dengan besaran yang berbeda. Ada satu distrik yang menyediakan lima sampai enam kursi untuk diperebutkan, sementara itu ada pula distrik yang hanya menyediakan satu sampai dua kursi. Kalangan ilmuwan politik menyatakan bahwa semakin besar *magnitude* sebuah distrik akan semakin besar partai kecil akan terlindungi. Dan sebaliknya kalau distrik *magnitude* kecil, maka partai yang memperoleh 10 % dari total suara tidak akan memiliki peluang. Bukan sistem pemilihan umum yang menjadi persoalan utama dalam setiap Pemilu di Indonesia, tetapi proses penyelenggaraan pemilihan umum yang tidak demokratis dengan segala implikasinya yang membuat permasalahan politik menjadi lebih kompleks dan tidak demokratis⁴⁷.

Adapun sistem pemilihan umum yang digunakan di Indonesia dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu pemilihan mekanis dan pemilihan organis.

1. Sistem Organik, dipandang sebagai sejumlah individu-individu yang hidup bersama-sama dalam beraneka warna persekutuan hidup seperti genealogi (rumah tangga) Sistem organik, kedudukan lembaga perwakilan agak lemah, sehingga biasanya apabila lembaga ini hendak menetapkan

⁴⁷ Afan Gaffar. 2004, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar hlm.15.

undang-undang yang menyangkut hak-hak rakyat. Dalam praktek sistem pemilihan organis dapat dikombinasikan dengan sistem pemilihan mekanis seperti di Indonesia.

2. Sistem mekanis, partai politik mengorganisir pemilihan-pemilihan dan partai partai politik berkembang, baik menurut sistem satu partai, dua partai atau multi partai. Sistem mekanis dapat dilaksanakan dengan cara yaitu, sistem perwakilan distrik/*single member constituency* dan sistem perwakilan proposional. Sistem perwakilan distrik, wilayah negara dibagi menjadi distrik distrik pemilihan (daerah-daerah pemilihan) yang jumlahnya sama dengan jumlah anggota lembaga perwakilan rakyat yang dikehendaki. Karena itu sistem ini dinamakan distrik atau *single member constituency* atau sistem mayoritas. Sistem ini ditentukan atas kesatuan geografis dimana setiap geografis yang disebut distrik hanya memilih seorang wakil. Negara membagi wilayahnya ke dalam sejumlah distrik-distrik dan jumlah distrik sama dengan jumlah anggota parlemen⁴⁸.

Kelebihan Sistem Distrik :

- a. Distrik wilayahnya relatif kecil, maka pemilih dapat mengenali calon-calon wakil rakyat yang akan dipilih didistriknya.
- b. Sistem distrik lebih mendorong kearah integrasi partai-partai politik karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu.

⁴⁸ Septi Nurwijayanti, SH., MH & Nanik Prasetyoningsih, SH., MH, 2006, *Politik Ketatanegaraan*, Lab.Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta,*hlm.23*

- c. Kecenderungan untuk membentuk partai baru dapat sekedar dibendung malahan sistem ini bisa mendorong kearah penyederhanaan partai secara alamiah dan tanpa paksaan.
- d. Lebih mudah bagi suatu partai untuk mencapai kedudukan mayoritas dalam parlemen, sehingga tidak perlu diadakan koalisi dengan partai lain.
- e. Sistem distrik sederhana dan mudah untuk diselenggarakan.

Kelemahan Sistem Distrik :

- a. Kurang memperhitungkan partai-partai kecil dan golongan minoritas.
 - b. Sistem ini kurang representatif dari partai yang ada dalam lingkungan distriknya.
 - c. Kecenderungan wakil lebih mementingkan distrik serta warga distriknya, dari pada kepentingan nasional.
 - d. Sistem distrik kurang efektif dalam masyarakat yang heterogen karena terbagi.
- 1) Sistem Perwakilan Proporsional, Sistem perwakilan proporsional adalah sistem, di mana kursi-kursi di lembaga perwakilan rakyat dibagikan kepada tiap-tiap partai politik, disesuaikan dengan prosentase atau pertimbangan jumlah suara yang diperoleh tiap-tiap partai politik. Sistem ini juga disebut perwakilan berimbang atau *multi member constituency*. Sistem ini meliputi :
- a) *Single Transferable vote*, dalam sistem ini pemilih diberi kesempatan untuk memilih pilihan pertama, kedua dan seterusnya dari daerah pemilihan yang bersangkutan. Jika jumlah suara yang diperlukan untuk memilih calon

pertama terpenuhi, dan apabila ada sisa suara, maka kelebihan suara ini dipindahkan kepada calon kedua dan seterusnya.

- b) *List System* (Sistem Daftar), pada sistem ini pemilih diminta memilih di antara daftar - daftar calon yang berisi sebanyak mungkin nama-nama wakil rakyat yang akan dipilih dalam pemilihan umum. Dalam system perwakilan proporsional para pemilih akan memilih partai politik, bukan calon perseorangan seperti pada sistem distrik. Akibat dari hubungan antara para pemilih dan wakil-wakilnya di badan perwakilan rakyat tidak seerat dalam sistem distrik. Akibatnya kekuasaan partai politik sangat besar, karena pada hakekatnya partai politiklah yang menentukan siapa-siapa calon partai politik untuk pemilihan umum.

Keuntungan Sistem Proporsional :

- 1) Sistem proporsional lebih demokratis, praktis tanpa ada suara yang hilang.
- 2) Sistem proporsional dianggap representatif karena jumlah kursi partai dalam parlemen sesuai dengan suara yang diperolehnya dari masyarakat dalam pemilu.
- 3) Tidak ada distorsi, di mana perolehan kursi kira-kira sama dengan persentase perolehan suara secara nasional.

Kelemahan Sistem Proporsional :

- 1) Sistem ini kurang mendorong partai-partai untuk berintegrasi atau kerjasama antara partai yang satu dengan yang lain dan memanfaatkan

persamaan-persamaan yang ada, tetapi sebaliknya cenderung mempertajam perbedaan-perbedaan.

- 2) Sistem proporsional memberikan kedudukan yang kuat pada pimpinan partai melalui sistem daftar karena pimpinan partai sesudah berkonsultasi dengan cabang-cabang menentukan daftar calon.
- 3) Wakil yang terpilih kemungkinan renggang ikatannya dengan warga yang telah memilihnya⁴⁹.

Adapun pihak – pihak yang terlibat di dalam pemilihan umum legislatif dan juga pemilihan umum presiden selain Komisi Pemilihan Umum, yaitu :

1. Partai Politik

Seperti yang telah tertulis di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun - 2008 Tentang Partai Politik bahwa Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita - cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁵⁰

⁴⁹ Anonim, http://www.ut.ac.id/html/suplemen/ppkn3301/sistem_pemilihan_umum.htm diunduh pada tanggal 25 Agustus 2014.

⁵⁰ Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, hlm 4

Di dalam sistem demokrasi yang ada di Indonesia, partai politik diselenggarakan dengan tujuan sebagai berikut:

a. Partai sebagai sarana Komunikasi Politik

Partai politik mempunyai tugas adalah menyalurkan aneka ragam pendapat dan inspirasi masyarakat dan mengatur dari pada kesimpangsiuran pendapat dari masyarakat berkurang. Pendapat yang telah disalurkan akan ditampung dan disatukan agar tercipta kesamaan tujuan. Proses penggabungan pendapat dan inspirasi tersebut dinamakan penggabungan kepentingan (*interest aggregation*). Sesudah penggabungan tersebut di sisi lain partai politik juga sebagai bahan perbincangan dalam menyebarluaskan kebijakan-kebijakan pemerintah. Di sisi ini politik sebagai wahana perantara antara pemerintah dengan warga negara. Dimana wahana ini berfungsi sebagai pendengar bagi pemerintah dan sebagai pengeras suara bagi masyarakat.

b. Partai sebagai sarana Sosialisasi Politik

Partai politik memiliki peranan yaitu sebagai sarana sosialisasi politik. Di dalam ilmu politik, sosialisasi politik diartikan sebagai proses melalui mana seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik, yang umumnya berlaku dalam masyarakat di mana ia berada. Biasanya proses sosialisasi berjalan secara berangsur-angsur dari masa kanak-kanak sampai dewasa. Dalam hal ini partai politik sebagai salah satu sarana sosialisasi politik.

Dalam menguasai pemerintah melalui kemenangan dalam pemilihan umum, dan partai harus mendapat dukungan secara seluas-luasnya.

c. Partai sebagai Sarana Rekrutmen Politik

Partai politik juga berfungsi untuk mencari dan mengajak orang yang berbakat untuk turut dalam kegiatan politik sebagai anggota partai (*political recruitment*). Dengan demikian partai turut memperluas partisipasi politik. Caranya dengan melalui kotak pribadi, persuasi dan lain-lain. Dan partai politik juga, berfungsi juga dalam mendidik kader-kader muda untuk menggantikan kader yang lama.

d. Partai sebagai sarana Pengatur Konflik

Dalam suasana demokrasi, persaingan dan perbedaan pendapat dalam masyarakat merupakan soal yang wajar. Jika sampai terjadi konflik, partai politik berusaha dalam mengatasinya⁵¹.

B. Lembaga-lembaga terkait Penyelenggara Pemilihan Umum

Berdasarkan ketentuan UU tentang Pemilu, dalam penyelenggaraan pemilihan umum terdapat 3 (tiga) fungsi yang saling berkaitan yang diinstitusionalisasikan dalam 3 kelembagaan, yaitu KPU, Bawaslu, dan DKPP. DKPP atau Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum bukan lembaga penyelenggara pemilu, tetapi tugas dan kewenangannya terkait dengan para

⁵¹ *Topangundar's Blog*, <http://topangundar.wordpress.com/tugas3-sospol/>. Diunduh pada tanggal 25 agustus 2014.

pejabat penyelenggara pemilu. Lembaga penyelenggara pemilu menurut Pasal 23E UUD 1945 adalah “komisi pemilihan umum” (dengan huruf kecil), tetapi oleh undang undang dijabarkan menjadi terbagi ke dalam kelembagaan yang terpisah dan masing -masing bersifat independen, yaitu “Komisi Pemilihan Umum” (dengan huruf Besar) atau KPU, dan “Badan Pengawas Pemilihan Umum” atau BAWASLU (Bawaslu).

1. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum

Tugas dan kewenangan DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum) berkaitan dengan orang perorang pejabat penyelenggara pemilihan umum, baik KPU maupun Bawaslu. Dalam arti sempit, KPU hanya terdiri atas para komisioner di tingkat pusat, provinsi, dan di tingkat kabupaten/kota. Demikian pula dalam arti sempit, Bawaslu hanya terdiri atas pimpinan atau anggota Bawaslu tingkat pusat dan Bawaslu tingkat provinsi. Namun, dalam arti luas, penyelenggara pemilihan umum itu, baik dalam lingkungan KPU maupun Bawaslu, menyangkut pula para petugas yang bekerja secara tetap atau pun yang bekerja secara tidak tetap atau *ad hoc*. Yang bekerja secara tidak tetap, misalnya, adalah pegawai negeri sipil yang bekerja di KPU atau yang bekerja di Bawaslu. Sedangkan yang bekerja secara tidak tetap atau *ad hoc*, misalnya, adalah Ketua dan Anggota Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) di tingkat kabupaten/kota atau pun petugas pengawas di tingkat operasional di lapangan dan panitia pemungutan suara dan para petugas pelaksana operasional KPU di lapangan sampai ke tingkat Panitia Pemungutan Suara (TPS). Menurut UU, semua itu termasuk ke dalam pengertian penyelenggara pemilihan umum.

Hanya saja, khusus bagi pegawai negeri sipil sebagai bagian dari penyelenggara pemilu selain tunduk kepada ketentuan UU Pemilu, dalam kaitan dengan penegakan kode etika diatur dan harus tunduk pula kepada ketentuan UU kepegawaian⁵².

Subjectum Litis Berdasarkan UU tentang Penyelenggara Pemilu, subjectum litis atau subjek yang dapat menjadi pihak yang berperkara di DKPP dapat mencakup pengertian yang luas dan dapat pula menyangkut pengertian sempit. Namun, dalam Peraturan tentang Pedoman Beracara DKPP, pengertian pihak yang dapat berperkara tersebut dibatasi, sehingga penanganan kasus kasus dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dapat secara realistis ditangani dan diselesaikan oleh DKPP. Lagi pula, DKPP juga perlu memberikan dukungan penguatan kepada KPU dan Bawaslu sendiri untuk menjalankan fungsinya tanpa harus menangani semua urusan dugaan pelanggaran kode etik sendiri hal yang dapat diselesaikan sendiri oleh KPU dan Bawaslu atau pun hal-hal yang semestinya ditangani dan diselesaikan lebih dulu oleh KPU dan Bawaslu, tidak boleh secara langsung ditangani oleh DKPP dengan mengabaikan mekanisme internal KPU dan Bawaslu sendiri lebih dulu. Karena itu, idealnya, kasus kasus dugaan pelanggaran kode etik yang secara langsung dapat diajukan dan ditangani oleh DKPP dibatasi hanya untuk kasus-kasus dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu di tingkat provinsi atau tingkat pusat. Sedangkan untuk kasus kasus pelanggaran yang dilakukan pada tingkat kabupaten/kota lebih dulu harus diklarifikasi dan ditangani oleh KPU Pusat atau

⁵²http://www.jimly.com/makalah/namafile/171/Pengenalan_DKPP_para_Hakim_Agung_dan_Hakim_Tinggi. diunduh pada tanggal 2 Nopember 2014.

Bawaslu Pusat. Jika pun laporan atau pengaduan terkait diajukan langsung oleh masyarakat, oleh partai politik atau pun oleh penyelenggara pemilu tingkat lokal kepada DKPP, maka laporan atau pengaduan tersebut akan diperiksa dan diselesaikan lebih oleh KPU atau Bawaslu melalui anggota anggota KPU atau anggota Bawaslu yang duduk sebagai anggota DKP Objectum LitisObjek perkara yang ditangani oleh DKPP terbatas hanya kepada persoalan perilaku pribadi atau orang per orang pejabat atau petugas penyelenggara pemilihan umum.Objek pelanggaran etika yang dapat diperkarakan serupa dengan kualifikasi tindak pidana dalam sistem peradilan pidana yaitu menyangkut sikap dan perbuatan yang mengandung unsur jahat dan melanggar hukum yang dilakukan oleh perseorangan individu secara sendiri sendiri atau pun bersama sama yang dipertanggung jawabkan juga secara individu orang per orang. Dengan perkataan lain, yang dapat dituduh melanggar kode etik adalah individu, baik secara sendiri sendiri atau pun secara bersama-sama, bukan sebagai satu institusi, melainkan sebagai orang per orang. Yang dapat dituduh melanggar kode etik, bukan KPU atau Bawaslu sebagai institusi, tetapi orang per orang yang kebetulan menduduki jabatan ketua atau anggota KPU atau Bawaslu tersebut. Karena itu, pihak yang melaporkan atau yang mengadu harus mampu membuktikan apa saja yang telah dilakukan oleh orang per orang individu ketua atau anggota KPU atau Bawaslu yang dianggap telah melanggar kode etik penyelenggara pemilu sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

2. Badan Pengawas Pemilihan Umum

Berdasarkan Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2012 Badan Pengawas Pemilu, selanjutnya disebut Bawaslu, adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lalu Badan Pengawas Pemilu Provinsi, selanjutnya disebut Bawaslu Provinsi adalah badan yang dibentuk oleh Bawaslu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di provinsi

3. Komisi Pemilihan Umum

Lembaga yang diberi amanah oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 sebagai lembaga yang mandiri untuk menyelenggarakan Pemilihan Umum terutama dalam melakukan verifikasi terhadap partai politik calon peserta pemilu 2014.⁵³

Tugas dan wewenang Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah :

- 1) Merencanakan penyelenggaraan PEMILU.
- 2) Menetapkan Irganisasi dan tata cara semua tahapan pelaksanaan PEMILU.
- 3) Mengkoordinasikan, menyelenggarakan dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan PEMILU.
- 4) Menetapkan peserta PEMILU.

⁵³ Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, hlm 3.

- 5) Menetapkan daerah pemilihan, jumlah kursi dan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kabupaten / kota.
- 6) Menetapkan waktu , tanggal, tata cara pelaksanaan kampanye dan pemungutan suara.
- 7) Menetapkan hasil pemilu dan mengumumkan calon terpilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kabupaten / kota.
- 8) Melakukan Evaluasi dan pelaporan pelaksanaan PEMILU.
- 9) Melaksanakan tugas – tugas dan kewenangan lain yang di atur dalam Undang – Undang⁵⁴.

Dalam UU Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dijelaskan bahwa untuk melaksanakan Pemilihan Umum, KPU Kabupaten mempunyai tugas, wewenang dan kewajiban sebagai berikut:

1. Menjabarkan program dan melaksanakan anggaran serta menetapkan jadwal di Kabupaten/kota;
2. Melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan di kabupaten/kota berdasarkan peraturan perundang-undangan;
3. Membentuk PPK, PPS, dan KPPS dalam wilayah kerjanya;

⁵⁴ Ni'matul Huda, 2005, *Hukum Tata negara Indonesia*. Rajawali Pers, Jakarta.hlm.16

4. Mengkoordinasikan dan mengendalikan tahapan penyelenggaraan oleh PPK, PPS, dan KPPS dalam wilayah kerjanya;
5. Memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan dan menetapkan data pemilih sebagai daftar pemilih;
6. Menyampaikan daftar pemilih kepada KPU Provinsi;
7. 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;
8. 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;
9. Membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu, Panwaslu Kabupaten/Kota, dan KPU Provinsi;
10. Menerbitkan keputusan KPU Kabupaten/Kota untuk mengesahkan hasil Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan mengumumkannya;
11. 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;

12. Memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh PPK, PPS, dan KPPS;
13. Menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Panwaslu Kabupaten/Kota;
14. Menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif kepada anggota PPK, PPS, sekretaris KPU Kabupaten/Kota, dan pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi Panwaslu Kabupaten/Kota dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
15. Menyelenggarakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU Kabupaten/Kota kepada masyarakat;
16. Melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu;
17. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU, KPU Provinsi, dan/atau undang-undang⁵⁵.

⁵⁵ *Asminiss, 31 Maret 2012, <http://azmynisca.blogspot.com/2012/03/tugas-wewenang-dan-kewajiban-lembaga.html>.diunduh pada tanggal 3 september 2014.*

BAB III

PENGAWASAN PEMILIHAN UMUM LEGISLATIF

A. Pengertian dan Jenis-jenis Pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Pengawasan pertama kali dikenal adalah sebagai akibat kekuasaan raja yang absolut dan menindas hak-hak asasi warga negaranya sehingga kekuasaan raja perlu untuk dibatasi dan diawasi. walaupun dalam sejarah ketatanegaraan sudah cukup lama dikenal pengawasan namun ternyata definisi yang jelas tentang pengawasan dalam ilmu tata negara tidak berkembang bahkan belum ada dfinisi yang jelas tentang pengawasan. Mengenai pengertian pengawasan, William Newman dalam bukunya *Control: past of future* sebagaimana dikutip oleh Muchsan, menyatakan sebagaimana dikutip oleh Muchsan, menyatakan sebagai berikut: "*control is assurance that the erformance conform to plan.*"⁵⁶ Ini berarti bahwa titik berat pengawasan terletak pada usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana.

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

⁵⁶ Muchsan, 1992, *Sistem Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 37

- a. Untuk mencegah pelanggaran terhadap berbagai peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum pada umumnya.
- b. Untuk menjaga keseimbangan antara berbagai kepentingan baik yang sama ataupun yang berbeda dari aneka ragam kegiatan yang diawasi.
- c. Untuk menjamin keseimbangan pembagian berbagai "*resources*" yang mungkin tersedia secara terbatas.
- d. Untuk melindungi kepentingan umum dari suatu negara yang tidak diawasi atau dikehendaki
- e. Untuk mencegah orang-orang atau badan yang tidak berhak melakukan perbuatan atau tindakan tertentu.

Dari uraian tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa untuk adanya tindakan pengawasan diperlukan unsur-unsur sebagai berikut: ⁵⁷

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

⁵⁷ *Ibid.*

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

2. Jenis-jenis Pengawasan

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

a. Pengawasan Melekat

Pengawasan melekat ini diatur dalam Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983, dimana didalam Inpres tersebut digunakan dua istilah yang dianggap sama artinya, yakni pengawasan melekat (Pasal 3 ayat (1) dan (2)) dan pengawasan oleh atasan langsung (Pasal 2 ayat (1)). Akan tetapi inpres tersebut tidak memberikan pengertian yang jelas mengenai pengertian baik terhadap istilah pengawasan melekat mauput istilah pengawasan oleh atasan langsung. Pasal 3 ayat (2) Inpres Nomor 1983, secara lengkap berbunyi sebagai berikut:

- a. Melalui penggarisan struktur organisasi yang jelas dengan pembagian tugas dan fungsi beserta uraiannya yang jelas pula.

- b. Melalui perincian kebijaksanaan pelaksanaan yang dituangkan secara tertulis yang dapat menjadi pegangan dalam pelaksanaannya oleh bawahan yang menerima plimpahan wewenang dari atasan.
- c. Melalui rencana kerja yang menggambarkan kegiatan yang harus dilaksanakan, bentuk berhubungan kerja antar kegiatan tersebut dan hubungan antar berbagai kegiatan beserta sasaran yang harus dicapainya.
- d. Melalui prosedur kerja yang merupakan petunjuk pelaksanaan yang harus jelas dari atasan pada bawahan.
- e. Melalui pencatatan hasil kerja serta pelaporannya yang merupakan alat bagi atasan untuk mendapatkan informasi yang diperlukan bagi pengambilan keputusan serta penyusunan pertanggungjawaban, baik mengenai pelaksanaan tugas maupun mengenai pengelolaan keuangan.
- f. melalui pembinaan personel yang terus menerus agar para pelaksana menjadi unsur yang mampu pmelaksanakan dengan baik tugas yang menjadi tanggungjawabnya dan tidak melakukan tindakan yang bertentangan dengan maksud serta kepentingan tugasnya.

Apabila diamati enam butir (butir a sampai f) seperti tersebut diatas, adalah merupakan langkah atau usaha yang harus ditempuh dalam pelaksanaan pengawasan melekat.

Menurut Muchsan disebut pengawasan melekat, karena kegiatan pengawasan ini tidak dapat dipisahkan dari fungsi pimpinan (manajer) yang harus mengawasi semua anak buahnya. Dengan demikian fungsi ini melekat (menjadi satu) dengan fungsi kepemimpinan. siapa pun yang menjabat sebagai pimpinan otomatis akan berkewajiban melaksanakan pengawasan yang dipimpinnya.⁵⁸

b. Pengawasan Fungsional

Pengawasan fungsional ini pun diatur dalam Inpres Nomor 15 tahun 1983. Hal ini tertuang dalam Pasal 2 ayat (1), yang menyatakan pengawasan terdiri dari:

- a. Pengawasan yang dilakukakn oleh pimpinan/atasan langsung, baik di tingkat pusat maupun ditingkat daerah, dan
- b. Pengawasan yang dilakukan secara fungsional oleh aparat pengawasan.

Akan tetapi pengertian pengawasan fungsional ini pun tidak dijelaskan secara tuntas oleh inpres tersebut. Peraturan ini hanya menetapkan aparat atau lembaga yang berwenang melakukan pengawasan fungsional (Pasal 4 ayat (4) Inpres Nomor 15 Tahun 1983).

c. Pengawasan Oleh Kekuasaan Kehakiman

Pengawasan oleh kehakiman pada hakekatnya adalah kewenangan untuk mengadili. Dengan demikian pengawasan ini dilakukan oleh kekuasaan kehakiman, sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970

⁵⁸ Muchsan, *Op Cit.*, hlm. 43

tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman Kekuasaan Kehakiman ini dilakukan oleh lembaga peradilan yang berpuncak kepada Mahkamah Agung.

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

- a. Adanya sengketa yang kongkret.
- b. Yang bersengketa setidaknya terdiri dari dua pihak.
- c. Adanya suatu aturan hukum yang abstrak yang dapat diterapkan terhadap sengketa tersebut.
- d. Adanya suatu aparat peradilan yang mempunyai kewenangan memutuskan sengketa hukum tersebut.
- e. Ruang lingkup pengawasan kehakiman berdasarkan objek pengawasan meliputi: pengawasan terhadap individu (privat) ataupun badan hukum. Di Indonesia dikenal empat macam lingkungan peradilan yakni: Peradilan Umum, Peradilan Militer, Peradilan Agama dan Peradilan Tata Usaha Negara.

d. Kontrol Sosial

Dalam sejarahnya kontrol sosial muncul sudah muncul sejak abad XII di Inggris bersamaan dengan sejarah munculnya parlemen sebagai akibat adanya kekuasaan raja yang tidak terbatas dan cenderung menindas hak asasi manusia (*monarki absolut*). Pada saat itu rakyat berhasil membentuk lembaga perwakilan

sendiri yang dimaksudkan untuk mengawasi dan mengontrol kekuasaan raja yang absolut.

Dalam perkembangan setelah sistem pemerintahan semakin demokratis maka timbul konsekuensi yaitu adanya sistem administrasi negara yang terbuka yang memberikan ruang kepada masyarakat untuk lebih leluasa dalam memngawasi jalanya pemerintah. Seperti diungkapkan oleh Drs. Sukarna bahwa istilah *social control* terkandung dalam makna demokrasi atau *open management* yang didalamnya ada unsur-unsur:

- a. *Social participation* (keikutsertaan rakyat dalam pemerintah).
- b. *Social responsibility* (pertanggung jawaban pemerintah kepada rakyat).
- c. *Social support* (dukungan rakyat terhadap pemerintah)
- d. *Social control* (kontrol masyarakat terhadap tindakan-tindakan pemerintah).

Lebih lanjut Drs. Sukarna mengartikan social kontrol sebagai dan tingkah laku masyarakat secara perorangan atau berkelompok dengan maksud untuk memperbaiki keadaan dengan bentuk lisan atau tulisan yang disalurkan secara langsung atau tidak langsung terhadap aparatur pemerintah atau lembaga-lembaga masyarakat yang terkait sesuai dengan aturan hukun yang berlaku.⁵⁹

Dari berbagai jenis pengawasan yang diuraikan di atas, pengawasan masyarakat merupakan yang sifatnya tidak bertingkat atau berjenjang. Pada hakekatnya dalam kontrol sosial, masyarakat ditempatkan pada posisi yang

⁵⁹ Sukarna, 1981, *Sistem Politik, Alumni*, Bandung, hlm. 6-7

tertinggi dalam melakukan pengawasan fungsional, pengawasan melekat maupun pengawasan oleh kekuasaan kehakiman yang jenis-jenis memiliki pertanggung jawaban secara bertingkat.

Sedangkan Pengawasan Pemilihan Umum itu sendiri dapat dipahami dimana, Di negara-negara yang telah memiliki sistem demokrasi yang mapan, jaminan atas kualitas pemilu tidak hanya melekat pada sistem atau proses pemilu itu sendiri, tetapi telah berada dalam kesadaran politik masyarakat secara umum sehingga setiap pelanggaran terhadap pemilu selalu dapat dicegah dan diadili secara obyektif. sehingga dalam kondisi negara seperti itu tidak perlu dibentuk panitia pengawas pemilu secara tersendiri karena fungsinya dilakukan oleh pihak lain, semisal fungsi tersebut yang pertama dilakukan oleh lembaga-lembaga politik dalam sistem nasional seperti misalnya tugas pengawasan dan oleh berbagai lembaga pemantau independen, khususnya dalam pembuatan undang-undang pemilu, tugas kedua dilakukan oleh komisi pemilihan umum, serta tugas ketiga yaitu menegakkan peraturan perundang-undangan mengenai pemilu, dilakukan oleh penegak hukum (polisi, jaksa dan pengadilan) berdasarkan masukan dari berbagai pihak. dalam pelaksanaan pemilu yang terpenting adalah pengawasan tersebut dilakukan oleh warga masyarakat pemilih (*social control*).

Posisi masyarakat sangat lemah ketika *vis a vis* dengan negara akan semakin memperkuat penguasa pada masanya. Sehingga yang terjadi adalah rezim yang berkuasa cenderung memanfaatkan kondisi demikian untuk mempertahankan *status quo*. potensi yang sangat besar yang dapat dilakukan oleh rezim untuk mempertahankan kekuasaannya dengan cara-cara yang legalistik

dan sah adalah dengan memenangkan pemilu, sehingga kecenderungan untuk memanipulasi atau berbuat curang dalam pemilu menjadi besar.

Begitupun dengan persaingan yang tidak sehat antara partai politik peserta pemilu akan memperbesar potensikecurangan dalam pemilu. Dalam suasana politik yang belum sepenuhnya demokrasi dapat ditegakkan, kemungkinan untuk memenangkan pemilu dengan cara-cara yang tidak benar dapat memungkinkan timbulnya kekerasan politik yang pada akhirnya akan menodai pemilu. Berkaitan dengan masalah kekerasan dan pelanggaran B. Hestu Cipto Handoyo menyimpulkan adanya tiga penyebab utama terjadinya pelanggaran-pelanggaran, yaitu:

- a. Sistem pemilu yang tidak representative
- b. Implementasi asas pemilu yang dipergunakan belum mantap, dan
- c. Pengawasan atas jalannya pemilu tidak berjalan secara efektif.⁶⁰

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

⁶⁰ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Atmajaya, Yogyakarta, hlm. 199.

Adapun pengertian pengawasan pemilu menurut Undang-Undang Pemilu Nomor 22 Tahun 2007 adalah Badan Pengawas Pemilu, Badan Pengawas Pemilu Propinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/kota, dan Panitia Pengawas Pemilu kecamatan yang melakukan pengawasan terhadap seluruh proses penyelenggaraan pemilu.

B. Pengawasan Pemilihan Umum Legislatif

1. Sejarah lahirnya Badan Pengawasan Pemilihan Umum di Indonesia

Dalam sejarah pelaksanaan pemilu di Indonesia, istilah pengawasan pemilu sebenarnya baru muncul pada era 1980-an. Pada pelaksanaan Pemilu yang pertama kali dilaksanakan di Indonesia pada 1955 belum dikenal istilah pengawasan Pemilu. Pada era tersebut terbangun *trust* di seluruh peserta dan warga negara tentang penyelenggaraan Pemilu yang dimaksudkan untuk membentuk lembaga parlemen yang saat itu disebut sebagai Konstituante.

Walaupun pertentangan ideologi pada saat itu cukup kuat, tetapi dapat dikatakan sangat minim terjadi kecurangan dalam pelaksanaan tahapan, walaupun ada gesekan terjadi di luar wilayah pelaksanaan Pemilu. Gesekan yang muncul merupakan konsekuensi logis pertarungan ideologi pada saat itu. Hingga saat ini masih muncul keyakinan bahwa Pemilu 1955 merupakan Pemilu di Indonesia yang paling ideal. Kelembagaan Pengawas Pemilu baru muncul pada pelaksanaan Pemilu 1982, dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu). Pada saat itu sudah mulai muncul *distrust* terhadap pelaksanaan Pemilu

yang mulai dikooptasi oleh kekuatan rezim penguasa. Pembentukan Panwaslak Pemilu pada Pemilu 1982 dilatari oleh protes-protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas pemilu pada Pemilu 1971. Karena pelanggaran dan kecurangan pemilu yang terjadi pada Pemilu 1977 jauh lebih masif. Protes-protes ini lantas direspon pemerintah dan DPR yang didominasi Golkar dan ABRI. Akhirnya muncullah gagasan memperbaiki undang-undang yang bertujuan meningkatkan 'kualitas' Pemilu 1982.

Demi memenuhi tuntutan PPP dan PDI, pemerintah setuju untuk menempatkan wakil peserta pemilu ke dalam kepanitiaan pemilu. Selain itu, pemerintah juga mengintroduksi adanya badan baru yang akan terlibat dalam urusan pemilu untuk mendampingi Lembaga Pemilihan Umum (LPU). Pada era reformasi, tuntutan pembentukan penyelenggara Pemilu yang bersifat mandiri dan bebas dari kooptasi penguasa semakin menguat. Untuk itulah dibentuk sebuah lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat independen yang diberi nama Komisi Pemilihan Umum (KPU). Hal ini dimaksudkan untuk meminimalisasi campur tangan penguasa dalam pelaksanaan Pemilu mengingat penyelenggara Pemilu sebelumnya, yakni LPU, merupakan bagian dari Kementerian Dalam Negeri (sebelumnya Departemen Dalam Negeri). Di sisi lain lembaga pengawas

pemilu juga berubah nomenklatur dari Panwaslak Pemilu menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu).⁶¹

Perubahan mendasar terkait dengan kelembagaan Pengawas Pemilu baru dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Menurut UU ini dalam pelaksanaan pengawasan Pemilu dibentuk sebuah lembaga *ad hoc* terlepas dari struktur KPU yang terdiri dari Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan. Selanjutnya kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Adapun aparatur Bawaslu dalam pelaksanaan pengawasan berada sampai dengan tingkat kelurahan/desa dengan urutan Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) di tingkat kelurahan/desa. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, sebagian kewenangan dalam pembentukan Pengawas Pemilu merupakan kewenangan dari KPU. Namun selanjutnya berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap *judicial review* yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, rekrutmen pengawas Pemilu sepenuhnya menjadi kewenangan dari Bawaslu. Kewenangan utama dari Pengawas Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 adalah untuk mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu,

⁶¹ <http://www.bawaslu.go.id/profil/sejarah-pengawasan-pemilu>, diunduh pada tanggal 29 Oktober 2014.

menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana pemilu, serta kode etik.

Dinamika kelembagaan pengawas Pemilu ternyata masih berjalan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Secara kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan kembali dengan dibentuknya lembaga tetap Pengawas Pemilu di tingkat provinsi dengan nama Badan Pengawas Pemilu Provinsi (Bawaslu Provinsi). Selain itu pada bagian kesekretariatan Bawaslu juga didukung oleh unit kesekretariatan eselon I dengan nomenklatur Sekretariat Jenderal Bawaslu. Selain itu pada konteks kewenangan, selain kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, Bawaslu berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 juga memiliki kewenangan untuk menangani sengketa Pemilu.

2. Badan Pengawasan Pemilihan Umum Legislatif

Pengawasan Pemilihan Umum Legislatif (Pileg) dilakukan oleh suatu lembaga yang bernama Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) atau dengan nama Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) untuk di daerah. Adapun tugas dan wewenang lembaga pengawasan ini menurut Undang-undang Nomor 22 tahun 2007 Pasal 78 ayat (1) Tentang 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
- 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) 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.

13) Proses penetapan hasil Pemilu Anggota Dewan Perwakilan
Didalam Pasal 77 ayat (2) Juga disebutkan bahwa 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.⁶²

C. Panitia Pengawas Pemilihan Umum Legislatif Kota Yogyakarta 2014

Yogyakarta telah berkomitmen untuk melaksanakan Pemilihan Umum Legislatif tahun 2014 secara berkualitas. Sehingga dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 Pemilihan Umum dijelaskan bahwa pemilu dilaksanakan berdasarkan asas Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur dan Adil (Luber). Untuk itu Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 mengamanatkan terbentuknya Panitia Pengawas Pemilu yang mana dalam ketentuan Pasal 72 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 dijelaskan bahwa Panwaslu terdiri dari Bawaslu Tingkat Pusat, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten / Kota dan Panwaslu untuk ditindak lanjuti sesuai dengan bentuk pelanggaran yang terjadi.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya tidak mungkin dilaksanakan dengan efektif apabila tidak ada mekanisme atau tata cara melaksanakannya, mengingat ketentuan Undang-undang Pemilu sangat singkat untuk bisa digunakan. Sebagai contoh hanya satu pasal yang mengatur mengenai

⁶² Undang-undang No.15 tahun 2011 *Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum*. Pasal 77

penerimaan laporan (Pasal 127) dan tindak lanjut laporan (Pasal 128 dan Pasal 130) dan satu pasal yang memutuskan penyelesaian sengketa (Pasal 129).

Undang-undang memerintahkan Panitia Pengawasan Pemilihan Umum untuk membuat dua aturan lebih lanjut yaitu urusan tugas dan hubungan kerja antara Badan Pengawas Pemilu, Badan Pengawas Pemilu Propinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan.

Dalam pengaturan yang berkaitan dengan Pemilihan Umum baik Pileg/Pilkada di Indonesia, terdapat dua regulasi yang secara khusus berbicara tentang eksistensi pengawasan dalam penyelenggaraan Pilkada. UU Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu Pasal 1 ayat (18) mengatakan bahwa Pemilu Kabupaten/Kota, selanjutnya disingkat Panwaslu Kabupaten/Kota, adalah panitia yang dibentuk oleh Bawaslu Provinsi yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di wilayah kabupaten/kota. Dalam Pasal 76 undang-undang yang sama, mengatur secara rinci tugas dan wewenang Panwaslu dalam mengawasi penyelenggaraan pemilu/Pilkada antara lain:

- a. Mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilu di wilayah provinsi meliputi:
 1. Pemuktahiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan daftar pemilih sementara dan daftar pemilihan tetap;
 2. Pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan anggota DPRD Provinsi, dan pencalnan kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi;

3. Proses penetapan calon DPR, DPRD Provinsi, dan pasangan calon kepala daerah wakil daerah provinsi;
 4. Penetapan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi
 5. Pelaksaaan kampame;
 6. Perlengkapan Pemilu dan pendistribusiannya;
 7. Pelaksanaan perhitungan dan pemungutan suara dan perhitungan suara hasil Pemilu;
 8. Pengawasan seluruh proses perhitungan di wilayah kerjanya;
 9. Proses rekapitulasi suara dari seluruh kabupaten/kota yang dilakukan oleh KPU Provinsi;
 10. Pelaksanaan perhitungan dan pemungutan suara ulang, pemilu lanjutan dan Pemilu susulan;
 11. Proses penetapan hasil Pemilu Anggota DPRD Provinsi dan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi;
- b. Menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu;
 - c. Menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Provinsi untuk ditindaklanjuti
 - d. Meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;
 - e. Menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang terkait dengan adanya

dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu dan penyelenggaraan pemilu di tingkat provinsi;

- f. Mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang pengenaan sanksi kepada anggota KPU Provinsi, sekretaris dan pegawai sekretaris KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung;
- g. Mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu, dan;
- h. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang.

Sedangkan wewenang Panwaslu adalah:

- a. Memberikan rekomendasi kepada KPUD untuk menonaktifkan anggota KPUD, Sekretaris KPUD dan pegawai sekretariat yang terbukti melakukan pelanggaran dalam Pilkada;
- b. Memberikan rekomendasi kepada pihak berwenang untuk menindak pelaku pidana pemilu.

Disebutkan juga bahwa kewajiban Panwaslu adalah:

1. Bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugasnya;
2. Melakukan pengawasan dan pembimbingan terhadap pengawas pemilu di bawahnya;

3. Menerima dan menindaklanjuti laporan pelanggaran pemilu;
4. Menyampaikan laporan pengawasan pemilu kepada Bawaslu secara periodeik atau sesuai dengan kebutuhan;
5. Menyampaikan teman dan laporan kepada Bawaslu berkaitan dengan pelanggaran pemilu yang dilakukan oleh KPUD.

Disamping tugas dan wewenang tersebut di atas, Panwaslu juga memiliki jaringan struktur kerja yang bersifat hierarkis. Struktur tersebut meliputi antara lain:

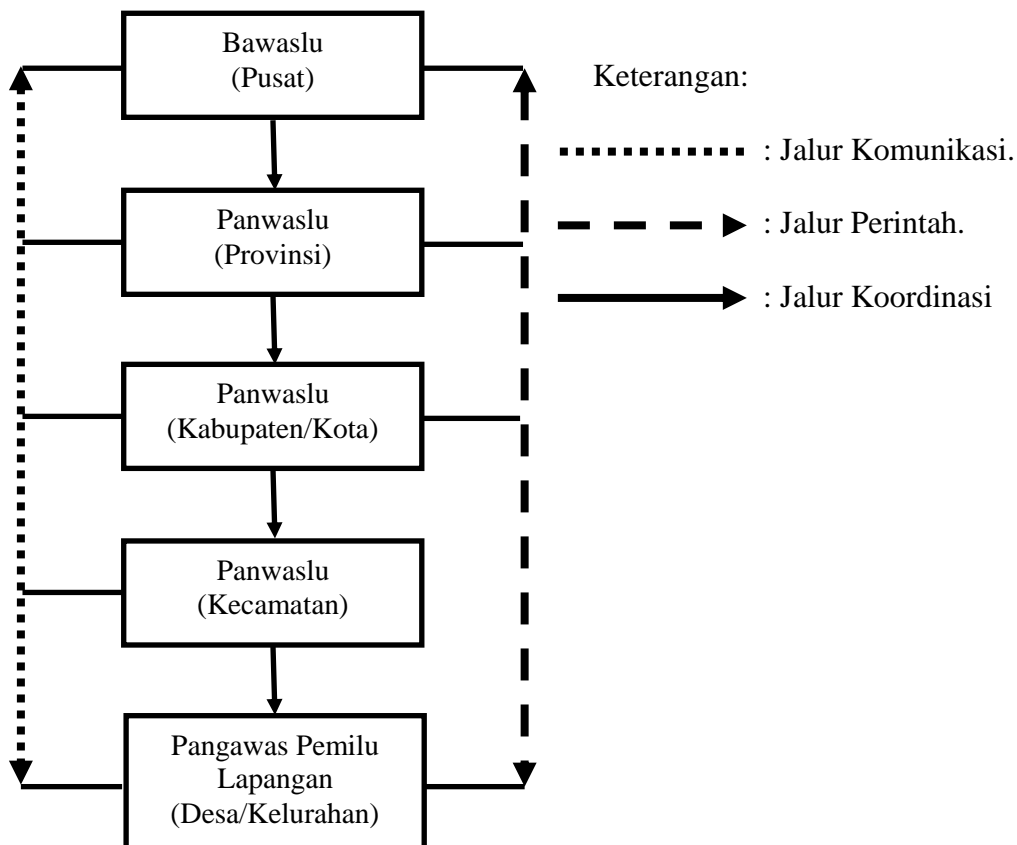
1. Di Pusat Bawaslu
2. Di Provinsi Panwaslu
3. Di Kabupaten/Kota Panwaslu
4. Di Kecamatan Panwaslu
5. Di Desa/Kelurahan terdapat Pengawas Pemilu Lapangan

Struktur ini dapat digambarkan sebagai berikut. Lihat gambar:

Gambar 2.

Struktur Pengawasan Pemilu Legislatif

Berdasarkan UU No. 22/2007



Dari bagan dan uraian diatas dapat dipahami bahwa pengawasan yang dilakukan oleh Panwaslu secara teori adalah merupakan pengawasan fungsional, dimana suatu pengawasan yang dilakukan oleh lembaga yang memang telah di tentukan fungsi dan kewenangannya yaitu lembaga Panwaslu.

BAB IV

PELAKSANAAN PENGAWAS PANITIAN PEMILIHAN UMUM LEGISLATIF YOGYAKARTA TAHUN 2014

A. Deskripsi Pelaksanaan Pemilihan Umum Legislatif Kota Yogyakarta Tahun 2014

Panitia Pengawas Pemilihan Umum Legis Latif Kota Yogyakarta merupakan panitia yang dibentuk oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu di wilayah Kota Yogyakarta, yang secara teoritis merupakan pengawasan fungsional, dimana suatu pengawasan yang dilakukan oleh lembaga yang memang telah di tentukan fungsi dan kewenangannya yaitu lembaga Panwaslu/Bawaslu. Panwaslu Kota Yogyakarta dalam kinerjanya berpedoman pada asas mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib penyelenggara pemilu, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisien, dan efektivitas. Panwaslu dibentuk dengan tujuan untuk menjamin terselenggaranya Pemilu Legislatif Daerah Kota Yogyakarta secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan berkualitas, serta dilaksanakannya peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu Legislatif secara menyeluruh.

Panwaslu Kota Yogyakarta melakukan pengawasan terhadap tahapan Pemilu Legislatif Daerah Kota Yogyakarta dimulai dari pengadaan dan pendistribusian perlengkapan Pemilu, pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; pencatatan, pelaporan, dan audit dana kampanye; pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang

pengenaan sanksi kepada anggota KPU Kota, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung, pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu, dan kegiatan lain yang berkaitan dengan seluruh tahapan Pemilu Legislatif Kota Yogyakarta.

Panitia Pengawas Pemilu Legislatif Kota Yogyakarta merupakan lembaga pengawasan dalam rangka Pemilu Legislatif Kota Yogyakarta Tahun 2014. Pembentukan Panwas Kota Yogyakarta berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007, UU No. 32 Tahun 2004 yang sudah mengalami beberapa perubahan yang terakhir UU No. 12 Tahun 2008, dan Peraturan Bawaslu RI serta peraturan perundang-undangan lainnya.

Panwasu Legislatif berfungsi untuk mengawasi dan mengawal setiap proses tahapan Pemilu Legislatif Kota Yogyakarta Tahun 2014 agar berlangsung Jujur dan Adil berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam pelaksanaan pengawasan, Pemilu Legislatif Kota Yogyakarta membentuk Panitia Pengawas Kecamatan (Panwascam) dan Panitia Pengawas Lapangan (PPL) se-wilayah Kota Yogyakarta.

Panitia Pengawas Pemilu (PANWASLU) Pileg 2014 Kota Yogyakarta dibentuk pada awal 22 November 2012 . Menurut Undang-undang No. 22 tahun 2007 pasal 71, menyebutkan bahwa Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri dibentuk paling lambat 1 (satu) bulan sebelum tahapan pertama penyelenggaraan Pemilu

dimulai dan berakhir paling lambat 2 (dua) bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu selesai.⁶³

Panwaslu Kota Yogyakarta baru bisa bekerja secara efektif setelah 1 bulan setelah terbentuknya panwaslu pada bulan November 2012 dan baru mulai bekerja pada bulan Desember 2012 walaupun masih dalam keadaan penyempurnaan disana-sini, Karena untuk memulai setiap pekerjaan, panwaslu membutuhkan berbagai macam peralatan, mulai dari peralatan kantor sampai tempat panwaslu bekerja.

Panitia Pengawas Pemilu Legislatif Daerah di Kota Yogyakarta pada tahun 2014 berjumlah 90 orang, 3 orang di Kabupaten/Kota yaitu: Agus Triyanto, S.H. Anggota: Budi Murwati, S.E. dan M.S. Fathonni, S.Sos.,M.M. Empat Puluh Dua (42) orang di Kecamatan, dan Empat Puluh Lima 45 orang di Kelurahan/Desa. Berikut ini adalah nama-nama panwascamnya Pileg tahun 2014 :⁶⁴

NO	KECAMATAN	NAMA
1	Mantrijeron	Bambang Srigati
		Dwi Haryanti
		Resno Hartoyo
2	Kraton	Wahyudin
		RR. Puji Lestari, S.H.
		Sugiyanti
3	Mergangsan	Sugeng Hariyadi, S.H.
		Nugroho
		Yosep Dappa Loka
		Affan Safani Adham

⁶³ Undang-undang No22 tahun 2007 *Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum*. Pasal 71.

⁶⁴ Data diperoleh dari PANWASLU Pileg Kota Yogyakarta tahun 2014

		Drs. Sediyo Hartono
		Liopharpham, S.E.
5	Wirobrajan	Taufik Jauhari, S.Sn.
		Sarjiman
		Y. Awal Nugroho
6	Gondomanan	Najamuddin, S.IP.
		Suparno, S.E.
		Agus Ramajati, S.E.
7	Pakualaman	Basuki Haryanto
		Susanty
		Puguh Handoyo, S.H.
8	Tegalrejo	Kasmad
		Bambang Indriyanto, S.E.
		Drs. Soenarko
9	Jetis	Dra. Sri Uji Setyaningsih
		Bertinus Sijabat
		Erni Nurhayati
10	Gedongtengen	Edi Subagiyo, S.E.
		Eko Riyanto
		Suprawoto
11	Gondokusuman	Alfiah Munaryati, S.H.
		Joko Suharto, S.H.
		Hedith Riadh Nouval, S.H.
12	Danurejan	Pungky Purnomo
		Rukmini Astuti, S.Sos.
		Susidarto, S.H.
13	Umbulharjo	Hery Setiyawan, S.Si., M.Si.
		Drs. M. Susanto, M.Si.
		Munawar Kholil, S. Ag.
14	Kotagede	Sri Kuncoro, S.Sos.
		Rona Novayani, S.T.
		Sugeng Wasono, S.H.

Pemilihan Umum Legislatif Kota Yogyakarta tergolong sukses, karena semua perangkat yang terkait dalam pemilu tersebut bisa bekerjasama dengan

baik untuk meminimalkan terjadinya pelanggaran, mulai dari KPU, PANWASLU, PARPOL, ORMAS, maupun para Caleg semuanya bersatu untuk menyukseskan Pemilu Legislatif Daerah Kota Yogyakarta. Hal ini disebabkan langkah-langkah jitu yang dilakukan oleh PANWASLU dan KPU Kota Yogyakarta diantaranya:

1. PANWASLU dan KPU menjalinkerjasama dengan GUBERNUR Daerah Istimewa Yogyakarta, pimpinan Parpol, calon Kepala Daerah, ketua-ketua Ormas, Pihak penegak hukum (Kepolisian) dan pihak-pihak yang terkait
2. PANWASLU dan KPU menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan Undang-undang yang berlaku.
3. KPU mensosialisasikan aturan yang akan digunakan pada saat Pemilu Legislatif Kota Yogyakarta kepada pimpinan Parpol, para caleg, ketua-ketua Ormas, Pihak penegak hukum (Kepolisian) dan pihak-pihak yang terkait.

Ketua PANWASLU Kota Yogyakarta Agus triyanta, S.H mengatakan bahwa masyarakat Kota Yogyakarta menganggap suatu perwujudan demokrasi dalam pemilu itu adalah hal yang biasa, masalah kalah dan menang itu hanya masalah waktu, kalau sekarang kalah besar kemungkinan pemilihan berikutnya bisa menang.

Pemilihan Umum Legislatif Kota Yogyakarta diselenggarakan pada tanggal 9 April 2014. Pemilu Legislatif tahun 2014 diikuti Sebanyak 12 Partai sepuluh Partai tersebut adalah:

1. Partai Nasinal Demokrat (NASDEM)
2. Partai Kebangkitan Bangsa(PKB)
3. Partai Keadilan Sejahterah (PKS)
4. Partai Demokrasi Perjuangan (PDIP)
5. Partai Golongan Karya (Golkar)
6. Partai Gerakan Indonesia Raya (GERINDRA)
7. Partai Demokrat (PD)
8. Partai Amanat Nasional (PAN)
9. Partai Persatuan Pembangunan (PPP)
10. Partai Hati Nurani Rakyat (HANURA)
11. Partai Bulan Bintang (PBB)
12. Paratai Keadilan Persatuan Indonesia (PKPI)

Menurut Undang-undang No. 22 tahun 2007 pasal 78 Ayat (1) Tentang 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
 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.

Didalam Pasal 78 Ayat (2) Juga disebutkan bahwa 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.⁶⁵

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya Pengawas Pemilu berkewajiban sebagai berikut :

Tabel 1.

Tugas dan Wewenang Panwaslu Legislatif Kota Yogyakarta 2014

No.	Kewajiban	Pengawas Pemilu
1.	Bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya	Pengawas Pemilu disemua tingkatan
2.	Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada semua tingkatan	Bawaslu
3.	Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada tingkatan dibawahnya	Panwaslu Provinsi
4.	Menerima dan menindak lanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai pemilu.	Pengawas Pemilu disemua tingkatan
5.	Menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada presiden, DPR dan KPU sesuai dengan tahapan secara periodic dan/atau berdasarkan kebutuhan.	Bawaslu
6.	Menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Bawaslu sesuai dengan tahapan Pemilu secara peridik dan/atau berdasarkan kebutuhan	Panwaslu Provinsi
7.	Menyampaikan temuan dan laporan kepada Bawaslu berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh KPU Provinsi yang mengakibatkan	Panwaslu Provinsi

⁶⁵ Undang-undang No.22 tahun 2007 *Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum*. Pasal

	terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilu di tingkat provinsi.	
8.	Menyampaikan temuan dan laporan kepada Panwaslu Provinsi berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/kota yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilu di tingkat Kabupaten/Kota.	Panwaslu Kabupaten/Kota
9.	Menyampaikan laporan kepada Panwaslu Kabupaten/Kota berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilu di tingkat Kecamatan.	Panwaslu Kecamatan
10.	Menyampaikan temuan dan laporan kepada Panwaslu Kabupaten/Kota berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh PPK yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilu di tingkat Kecamatan.	Panwaslu Kecamatan
11	Menyampaikan laporan kepada Panwaslu Kecamatan berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilu di tingkat Kecamatan.	Pengawas Pemilu Lapangan
12	Menyampaikan temuan dan laporan kepada Panwaslu Kecamatan berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh PPS dan KPPS yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilu di tingkat Desa/Kelurahan.	Pengawas Pemilu Lapangan

Sumber : Buku Pedoman Pengawasan Pemilu 2014

Dalam Pileg, Pawaslu memiliki model kerja yang bersifat baku. Model kerja yang sudah digariskan oleh regulasi adalah melakukan pengawasan penyelenggara Pileg sesuai dengan tahapan-tahapan yang terjadi dalam Pileg meliputi:

1. Pengawasan pemutakhiran data pemilihan:
2. Pengawasan tata cara pencalegkan:
3. Pengawasan proses pendapatan caleg pasangan kepala daerah oleh KPUD:
4. Pengawasan kampanye:

5. Pengawasan perlengkapan pemilu dan pendistribusiannya:
6. Pelaksanaan perhitungan dan pemungutan suara dan perhitungan suara hasil Pileg:
7. Pengawasan seluruh proses perhitungan suara di wilayah kerjanya:
8. Pengawasan proses rekapitulasi suara dari seluruh kabupaten/kota yang dilakukan oleh KPU Provinsi:
9. Pengawasan pelaksanaan perhitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan dan Pemilu susulan:
10. Pengawasan proses penetapan hasil Pileg.

Dalam melaksanakan tugas pengawasan Pemilu legislatif 2014, Panwaslu Kota Yogyakarta telah melakukan pengawasan yang dapat dibagi dalam beberapa bentuk pengawasan yaitu pengawasan bersifat aktif, pengawasan bersifat Pasif dan pengawasan bersifat Preventif :

1. Pengawasan Aktif

Yang dimaksud dengan pengawasan aktif adalah pengawasan yang dilakukan dengan cara terjun langsung kelapangan dan melakukan monitoring.

2. Pengawasan Pasif

Yang dimaksud dengan pengawasan pasif adalah pengawasan yang dilakukan oleh panwas dengan cara menunggu laporan di kantor dimana Panwas bekerja.

3. Pengawasan Preventif

Yang dimaksud dengan pengawasan preventif adalah panwas melakukan analisis dini pada suatu tempat dimana tempat tersebut pernah terjadi pelanggaran atau pencegahan sebelum terjadi pelanggaran⁶⁶.

Dari jenis-jenis pengawasan yang telah dilakukan oleh Panwaslu Kota Yogyakarta secara teoritis (teori pengawasan) adalah merupakan pengawasan fungsional.

B. Bentuk- bentuk Pelanggaran yang terjadi dalam Pemilihan Umum Legislatif Kota Yogyakarta Tahun 2014.

Berdasarkan rekapitulasi yang dilakukan oleh Panwaslu Kota Yogyakarta, terkait pelanggaran dan temuan yang dilaporkan ke Panwaslu Kota Yogyakarta pada Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2014 dapat dilihat dari tabel rekapitulasi sebagai berikut:⁶⁷

⁶⁶ Hasil wawancara dengan Ketua Panwaslu Kota Yogyakarta Agus triyanto,S.H. pada hari Selasa tanggal 22 Agustus 2014

⁶⁷ Rekapitulasi Temuan dan Laporan Pelanggaran Pileg 2014 Panwaslu Kota Yogyakarta tahun 2014.

No	Tgl	No.LAPORAN	PELAPOR	TERLAPOR DAN URAIAN KEJADIAN
1	03 Januari 2014	002/TM/Peleg/YK- I/2014	Wahyudin	Yudi Irianto membagikan 1 Paket (15 bks) mie instans saat acara senam bersama partai Hanura
2	24 Januari 2014	003/TM/Pileg/YK- I/2014	M.Sidhiq Fathni	Caleg yg msih menjabat dlm keanggotaan BKM
3	24 Januari 2014	004/TM/Pileg/YK- I/014	M.Sidhiq Fathoni	Caleg yang APK nya melanggar baik content, jumlah ataupun tempat pemasanagannya
4	22 Januari 2014	005/TM/pileg/YK- I/014	Sri Novia setyarini	Agus basri (caleg DPR-RI) yang membagikan Kacamata saat sosialisasi
5	24 Februari 2014	006/TM/pileg/YKY- I/014	Agus triyanto SH	Putut Wiryawan pertemuan terbatas yang melebihi kapasitas yang diatur dalam PKPU No.1 tahun 2013
6	23 Februari 2104	007/TM/Pileg/YK- I/014	Rofi'i	Gandung pardiman, Pertemuan terbatas melebihi kapasitas
7	23 Februari	008/TM/Pileg/YK- I/014	Bertinus Sijabat	Budi setyagraha, pembagian uang dalam acara sosialisasi

	2104			
8	03 Maret 2014	009/TM/Pileg/YK- I/014	M.Sidiq Fathoni	Caleg yang melanggar kontent dan jumlah ataupun tempat
9	17 Maret 2014	010/TM/Pileg/YK- I/014	M.Sidiq Fathoni	Gandung Pardiman melempar bingkisan pada saat kampanye terbuka partai golkar
10	21 Maret 2014	001/LP/pileg/YK- I/014	Taufiq Adiyanto SH	Tidak terindikasi, mengenai beberapa oknum yang merusak alat peraga PKS
11	24 Maret 2014	002/LP/Pileg/YK- I/014	SB.Djarot	DPW PAN dan Hanafi Rais, pemasangan rontek atas nama Hanafi yang tidak mencantumkan no urut 8
12	27 Maret 2014	003/LP/Pileg/YK- I/014	SB.Djarot	DPW PAN dan Hanafi rais, berita acara gugurnya sengketa atas laporan nomor 2/LP/pileg/YK-III/014
13	02 April 2014	11/LP/pileg/YK- IV/2014	M.Sidiq Fathoni	Caleg yang APKnya melanggar kontent dan jumlah ataupun tempat
14	6 April 2014	04/LP/pileg/YK- IV/2014	David koes pratopo	Dilantiknya Ketua KPPS TPS 08 Purwokinanti yang tidak sesuai aturan dan ketua KPPS tersebut telah menandatangani model C6 pada hal yang bersangkutan belum

				dilantik/disumpah.
15	9 April 2014	Tidak ada nomor registrasi temuan hanya sampai A1	M.Sidiq Fathoni	Kepala sekolah SD Suronatan unit1 dan unit 2 dan caleg DPD RI urutan 11 Drs.Afnan Hadi Kusumo
16	11 April 2014	05/LP/Pileg/YK-IV/2014	Taufiq Adiyanto	Beberapa KKPS di 13 kecamatan YK ditemukan oleh TIM advokasi PKS adanya C1 yang tidak diberikan kepada saksi, adanya C1 yang tidak terisi lengkap.dll.
17	13 April 2014	06/LP/Pileg/IV/2014	Sidjatmiko	953 PPS di Kelurahan, pada tgl 10 April pukul 12.00, pihak dari PBB datang ke PPS untuk memintak copy C1 namun tidak diberi walaupun sudah menunjukkan surat mandat dari partai.
18	16 April 2014	007/LP/Pileg/YK-IV/2014	Ahmad Zahrowi	pada tgl 15 april 2014 di kec.Wirobrajan dilakukan rekapitulasi tingkat kecamatan dan terjadi penundaan karena keberatan dari saksi PKS, namun pada tgl 16 april PPP mengantar surat mandat cadangan ke kelurahan namun patangpuluhan. Begitu masuk menemukan kotak suara yang sudah terbuka ditempat itu ada 3 orang yaitu ketua PPS, ketua PPK dan 1

				orang Perempuan.
19	17 april 2014	08/LP/Pileg/YK- IV/014	Aris Faturrahman	PPS Demangan, sewaktu penghitungan tingkat kecamatan Gondokusuman, petugas PPK menghitung tidak berdasarkan rekapitulasi yang sudah disahkan dan dibagikan keseluruhan saksi dikelurahan. Dan hasilnya tidak sesuai dengan hasil yang sudah dipublikasikan dipapan pengumuman. Dengan temuan tersebut agar dilakukan penghitungan ulang.
20	21 April 2014	09/LP/Pileg/IV/2014	Aria Apriyanto	Dhian novita sari (caleg DPRD kota YK) memberikan uang Rp.3000.000, untuk 300 orang
21	22 April 2014	Argo Wibowo	Retno Utami	Pembagian uang setelah pencoblosan sebesar Rp.75000.00,

Dari data atau tabel rekapitulasi yang tercatat di Panwaslu Kota Yogyakarta diatas (dua puluh satu pelanggaran), maka pelanggaran yang terjadi dalam proses pemilihan umum legislatif, baik berdasarkan laporan ataupun temuan dapat disimpulkan dan dikategorikan sebagai bentuk-bentuk pelanggaran sebagai berikut :

1) Bentuk pelanggaran bersifat administrasi

Dalam Pemilihan Umum Legislatif Kota Yogyakarta tahun 2014 terdapat 21 (dua puluh satu) temuan dan laporan pelanggaran yang terjadi. Pelanggaran administrasi yang masuk ke Panwaslu sudah ditindaklanjuti dengan merekomendasikan langsung kepada KPU Kota Yogyakarta.

Hal ini sejalan dengan ketentuan pasal 78 Ayat (2) bahwa dalam pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) Panwaslu Kabupaten/Kota memberikan rekomendasi kepada KPU untuk menonaktifkan sementara dan atau mengenakan sanksi administratif atas pelanggaran sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf g;

2) Bentuk Pelanggaran bersifat tindakan pidana

Money Politic

Money Politic yang dimaksud disini adalah politik uang, dimana para calon legislatif dengan sengaja membagikan uang dalam acara sosialisasi dalam rangka mempengaruhi pemilih untuk mendapatkan dukungan. Modus *money politic* Namun dari beberapa laporan yang tadinya diindikasikan pidana setelah direkomendasikan ke Gakumdu tidak ada yang bisa dibuktikan karena syarat formal tidak terpenuhi. Memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan ataupun laporan terhadap tindakan yang mengandung unsur tindak pidana pemilu sesuai dengan pengaturan dalam Pasal 78 Undang-Undang No.22 Tahun 2007 tentang penyelenggaraan Pemilihan Umum.

B. Tindak Lanjut yang Dilakukan oleh Panwaslu Kota Yogyakarta terhadap Laporan yang Masuk.

Dari berbagai laporan pelanggaran yang masuk ke Panwaslu Kota Yogyakarta, sesuai dengan amanat Undang-undang Panwaslu telah memproses laporan yang masuk, dari proses yang dilakukan oleh Panwaslu Kota Yogyakarta terhadap laporan-laporan tersebut dapat dibagi menjadi dua tindak lanjut yaitu, *Pertama*, jika pelanggaran yang dilaporkan berkaitan dengan pelanggaran administrasi maka Panwaslu akan merekomendasikan atau meneruskan laporan tersebut kepada pihak KPUD Kota Yogyakarta. *Kedua* jika pelanggaran tersebut menyangkut pelanggaran yang bersifat mengarah kepada tindak pidana maka, Panwaslu akan merekomendasikan kepada pihak Gakkumdu.

Seperti pada kasus atau laporan pelanggaran 03 Januari 2014 dengan nomor laporan 002/TM/Pileg/YK-I/2014 dengan pelapor Wahyudi dan terlapor Yudi Irawanto. Yudi Irawanto dilaporkan ke Panwaslu telah membagi-bagikan 1 paket (15 bks) mie instan pada saat acara kampanye partai Hanura. Oleh Panwaslu telah menindak lanjutinya, setelah diproses di Panwaslu menyerahkan ke Gakkumdu, dan Gakkumdu memutuskan bahwa tindakan tersebut tidak perlu dilanjutkan ke tingkat penyidikan karena Yudi Iranwanto tidak terdaftar sebagai pelaksana Kampanye Pemilu Partai Hanura. Kemudian contoh selanjutnya laporan 11 April 2014 nomor laporan 005/LP/Pileg/YK-IV/2014 Pelapor Taufiq Adiyanto, terlapor beberapa KPPS di 13 Kecamatan di Kota Yogyakarta, setelah diproses di Panwaslu dan sebagai tindak lanjutnya diteruskan sebagai pelanggaran

administratif ke KPU Kota Yogyakarta karena ada sebagian yang memenuhi unsur pelanggaran administrasi khususnya PKPU No 5 tahun 2014 sebagai perubahan PKPU No 26 tahun 2013 tentang pemungutan dan penghitungan suara di TPS dalam Pemilihan Umum DPR,DPD,DPRD Provinsi dan DPRD Kab/kota, tanggal 03 Maret nomor laporan 009/Pilige/YK-III/2014 pelapor M.Shidiq Fathoni, terlapor Caleg yang Alat Peraga Kampanyenya melanggar baik dalam konten ataupun jumlah, laporan ini oleh Panwaslu telah diproses dan sebagai tindak lanjutnya merekomendasikan kepada KPU Kota Yogyakarta dan Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta. pembagian uang yang dijanjikan setelah pencoblosan, pada tanggal 9 April saat proses penghitungan suara di TPS se Kota Yogyakarta yang berlangsung antara pukul 13.00-24.00.Wib, TIM advokasi PKS menemukan adanya C1 yang tidak diberikan kepada saksi, adanya C1 ditulis oleh saksi, adanya C1 yang tidak terisi lengkap adanya form D yang kosong, Plano D yang tidak di tempel, berita Acara yang tidak lengkap dan lain-lain.

Panwaslu Kota Yogyakarta telah melakukan tugasnya seperti yang diatur dalam Undang-Undang, hanya saja ketidak puasan selalu dirasakan oleh pihak pelapor dikarenakan tidak seperti yang diharapkan, disini yang harus dipahami oleh masyarakat luas bahwa panwaslu bukanlah badan yang mempunyai kewenangan eksekutorial, karena semua laporan pelanggaran yang dilaporkan ke Panwaslu Kota Yogyakarta akan diproses sesuai aturan dan jika laporan tersebut disimpulkan oleh Panwas untuk dilanjutkan maka akan diteruskan sesuai dengan kualifikasi atau bentuk pelanggarannya.

D. Faktor Pendukung dan Penghambat Panwaslu Kota Yogyakarta

1. Faktor-faktor Pendukung

Dalam menjalankan pengawasan dan melaksanakan tugas serta kewenangannya Pengawasan Pemilihan Umum Legislatif di Kota Yogyakarta dengan melakukan koordinasi dan kerjasama yang baik dengan pihak yang terkait yaitu:

- a. Dengan walikota dan jajarannya dalam rangka menjalin kerjasama untuk mensukseskan pemilu, dimana panwas sangat memerlukan bantuan dari Pemerintah daerah untuk kelancaran tugas-tugas pengawasan yang membutuhkan dana tidak sedikit, sehingga perlu dibantu dengan APBD.
- b. Dengan KPU sebagai penyelenggara Pemilu, Panwas harus bisa berkoodrinas yang baik sehingga pengawasan disetiap tahapan bisa berjalan dengan lancar, demikian pula, apabila terjadi adanya pelanggaran yang bersifat administratif bisa sesegera mungkin diteruskan ke KPU.
- c. Dengan aparat pihak Penegak Hukum yang dalam hal ini adalah pihak Kepolisian, kejaksaan dan Pengadilan Negeri di Kota Yogyakarta.
- d. Dengan ketua-ketua Parpol yang ada di Kota Yogyakarta untuk mengantisipasi adanya konflik antar Parpol dan komunikasi yang baik dengan panwas sehingga mempermudah penyelesaian apabila terjadi sengketa baik sengketa antar parpol maupun dengan penyelenggara Pemilu atau dengan pihak-pihak terkait.

- e. Dengan tokoh-tokoh Masyarakat yang dalam hal ini sangat berpengaruh dalam masyarakat, sehingga bisa menciptakan suasana yang kondusif. Termasuk tokoh-tokoh agama, ulama-ulama yang kharismatik yang punya pengaruh dan pengikut yang tidak sedikit, sehingga bisa ikut menentukan tingkat keamanan maupun kelancaran proses pemilu.
- f. Dengan lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam ini diperlukan karena untuk sosialisasi kepengawasan Pemilu akan lebih mudah dilaksanakan dengan LSM sebagai penyelenggara.
- g. Dengan Pemantau Pemilu agar bisa bekerjasama dengan baik sehingga diharapkan Panwas akan lebih mudah mendapatkan akses yang berkaitan dengan pengawasan disetiap tahapan pemilu.
- h. Dengan unsur Perguruan Tinggi
- i. Dengan Dinas Ketertiban.
- j. Kerjasama yang baik dengan segala lapisan masyarakat sehingga masyarakat tidak akan merasa takut melaporkan segala pelanggaran pemilu yang ada dalam kaitan penyelenggaraan pemilu.

2. Faktor-faktor Penghambat

Dari serangkain pentahapan pengawasan tersebut, terdapat berbagai problem pengawasan yang dikontribusi oleh dua faktor yakni faktor internal dan faktor eksternal Panwaslu. Faktor internal menyangkut:

Pertama, problem sumber daya manusia. Undang-undang Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu hanya membatasi keanggotaan Panwaslu sebanyak tiga (3) orang. Hal ini menimbulkan masalah bagi kinerja Panwaslu

dalam mengawasi penyelenggara Pemilu Legislatif, karena cakupan daerah pengawasan yang sangat luas.

Kedua, adalah problem kapasitas. Kebanyakan anggota Panwaslu tidak memahami tugas dan wewenangnya, dan bahkan di antara anggota Panwaslu banyak yang tidak berkompeten dalam melakukan pengawasan Pemilu Legislatif. Di samping itu, kebanyakan anggota Panwaslu kurang memahami regulasi yang ada yang berhubungan dengan pengawasan pemilu.

Ketiga, Panwaslu juga mengalami problem usia. Kebanyakan anggota Panwaslu kumpulan orang yang sudah pensiun dari birokrasi, kepolisian, kejaksaan dan militer. Hal ini yang menyebabkan cara kerja mereka lamban.

Keempat, Panwaslu mengalami problem berhubungan dengan penggunaan teknologi modern. Kebanyakan anggota Panwaslu tidak bisa menggunakan dengan baik alat-alat pengawasan yang diberikan untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu.

Kelima, Panwaslu mengalami problem berhubungan dengan komunikasi dan hubungan antara lembaga penyelenggara.

Disamping faktor internal, faktor eksternal yang menghambat kinerja Panwaslu adalah: *Pertama*, rekrutmen dan pembentukan Panwaslu yang terlambat. *Kedua*, problem anggaran. Dana yang dialokasikan untuk pengawasan Pemilu, tidak sebanding dengan pekerjaan yang dilakukan untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu itu sendiri.

Ketiga, kesekretariatan atau tempat kerja. Panwaslu tidak bisa bekerja dengan baik karena tidak adanya tempat kerja yang memadai. Selama ini,

kebanyakan anggota Panwaslu Pemilu nebang kantor dengan KPUD pada waktu sebelum Pileg nebang di kantor PWI setelah itu ngontrak rumah untuk dijadikan kantor, sehingga menghambat Panwaslu untuk mempercepat melakukan pengawasan.

Keempat, daerah pengawasan yang sangat luas dengan personil yang terbatas. Berhubungan dengan kerja-kerja pengawasan Pemilu legislatif yang melibatkan Panwaslu. Dengan kata lain, terjadinya kurang maksimalnya kinerja Panwaslu dalam penyelenggaraan Pileg, karena terdapat masalah internal dan eksternal yang dialami oleh Panwaslu.

Selain itu juga yang menjadi faktor penghambat adalah hambatan Panwaslu dalam menindak lanjuti pelanggaran pemilu Legislatif Kota Yogyakarta diantaranya:

- a) Sulitnya mencari alat bukti yang bisa dijadikan alat bukti untuk membuktikan dalam suatu kasus, misalnya kasus *money politic*, *Black Campaign*, dan lain-lain.
- b) Sulitnya mencari saksi, karena tidak semua orang mau dijadikan saksi.⁶⁸

⁶⁸ Hasil wawancara dengan Ketua Panwaslu Kota Yogyakarta Agus triyanto, S.H. pada hari Selasa tanggal 8 Agustus 2014.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Sebagai kesimpulan dalam tesis ini adalah : *Pertama*, bahwa dalam proses pemilihan umum legislatif tahun 2014 lalu, di Kota Yogyakarta terdapat sebanyak 21 (dua puluh satu) pelanggaran baik berupa temuan ataupun laporan. Dari 21 (dua puluh satu) tersebut setelah diqualifikasi terdapat 2 (dua) jenis pelanggaran yaitu : pelanggaran bersifat Administrasi dan pelanggaran yang bersifat Pidana. *Yang Kedua*, sebagai tindak lanjut dari pelanggaran, baik yang bersifat temuan ataupun laporan adalah, jika temuan atau laporan tersebut merupakan pelanggaran Administrasi maka, Panwaslu akan menindak lanjutinya dengan memberikan rekomendasi kepada KPUD, dan jika pelanggaran atau temuan tersebut bersifat Pidana maka akan ditindak lanjuti dengan dengan merekomendasikan kepada Gakumdu. dan dari (dua puluh satu) 21 temuan dan laporan pelanggaran yang terjadi 5 dari 21 tersebut adalah pelanggaran yang diindikasikan pidana pemilu yang telah direkomendasi ke Gakumdu yang dari kesimpulannya tidak memenuhi persyaratan formal. Selain dari dari 5 yang diindikasikan pidana tersebut adalah pelanggaran administrasi yang telah direkomendasi ke KPUD Kota Yogyakarta. *Yang Ketiga adalah* diantara faktor pendukung kelancaran dalam melaksanakan tugas pengawasan, Panwaslu Kota Yogyakarta membangun Komunikasi Politik dan berkerja sama dengan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, pimpinan Parpol, para caleg, ketua-ketua Ormas, Pihak penegak hukum (Kepolisian) dan

pihak-pihak yang terkait untuk menyukseskan Pemilihan Umum Legislatif 9 April tahun 2014. Namun demikian proses pengawasan yang dilakukan oleh Panwaslu juga tidak terhindar dari faktor-faktor penghambat seperti problem Sumber Daya manusia (SDM), Kapasitas, problem usia, dimana banyak anggota yang panwaslu pensdiunan birokrasi, dan juga penggunaan teknologi.

B. Saran

Setelah dilihat dari berbagai persoalan yang dikemukakan, maka penulis dapat memberikan saran yaitu Panwaslu sebaiknya bersifat tetap sama dengan KPU supaya bisa berjalan berdampingan dan mencegah keterlambatan dalam pembentukan Panwaslu artinya perlu perbaikan terhadap Undang-undang yang mengatur tentang jumlah anggota, tugas dan kewenangan Bawaslu, hal ini penting karena melihat dari aturan yang ada dapat menjadi sebab terlambat dalam pembentukan Panwaslu dalam pemilu, sementara jika pembentukannya terlambat maka, pemilu tersebut tidak bisa diawasi secara maksimal, selain itu Panwaslu adalah pintu gerbang penegakan hukum dalam pemilu. Idealnya Panwaslu itu bersifat tetap selama 5 (lima) tahun supaya bisa bekerja dengan maksimal dan bisa mengimbangi kinerja KPU, selain itu permasalahan teknis juga harus diperhatikan misalnya *Pertama*, Tempat atau Kantor dimana Panwaslu bekerja harus disediakan, karena tempat juga bisa menjadi faktor penghambat Panwaslu untuk bekerja dengan maksimal, *Kedua*, Dalam pembentukan panwaslu yang ada dikabupaten sampai panwaslu dikecamatan harus ada standarisasinya agar semua bisa berperan aktif dan bisa mengetahui tugas dan wewenangnya dan yang ke *Tiga* penambahan anggota Panwaslu sangat diperlukan Karena cakupan wilayahnya

sangat luas dan kalau hanya 3 orang kurang begitu maksimal dalam melakukan pengawasan.

Daftar Pustaka

- Afan Gaffar. *Politik Indonesia Taransisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar.Yogyakarta, 1999.
- CF.Strong, *Modern Political Constitution*, dalam Sri Soemantri, Tentang Lembaga-lembaga Negara menurut UUD 1945,(Alumni Bandung, 1986).
- Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia, Perspektif Konstitusi*, Cetakan Pertama, Total Media, Yogyakarta 2009.
- Fahrul Muzaqqi, *Menelaah Praktik Demokrasi Langsung*, Majalah Konstitusi Juli 2011
- Handoyo, B.Hestu Cipto, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan, dan Hak Asasi Manusia*, (Universitas Admajaya Yogyakarta, Tahun 2003).
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta; Konstitusi Perss, 2005.
- , *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Jakarta ; Sekretariat Mahkamah Konstitusi, 2008.
- Larry, Diamond, *Revolusi Demokrasi* , Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1994.
- Mahfud, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*.Rineke Cipta, Jakkarta,2003.
- Mrzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta 2011.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Poltik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. Tahun 2005

Muchsan, 1992, *Sistem Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha*, Liberty, Yogyakarta.

Le Hendro Wibowo, *Demokrasi dan Pengawasan Pemilukada*, makalah disampaikan pada acara sosialisasi pilkada bagi prangkat desa kab.Kulon Progo, 29 Desember 2010

Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.

P.Huntington, Samuel, *Gelombang Demokratisasi Ke Tiga*. Grafiti, (Jakarta,; Cet II, 1997),

Redi Panuju. *Oposisi Demokrasi dan Kemakmuran*, Yogyakarta Juni Tahun 2009.

Saldi Isra, *Membangun Demokrasi Membongkar Korupsi*, Kumpulan Wawancara, Jakarta Murai Kencana, 2010.

Septi Nurwijayanti, SH., MH & Nanik Prasetyoningsih, SH., MH, 2006, *Politik Ketatanegaraan*, Lab.Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

Sukarna, 1981,*Sistem Politik, Alumni*, Bandung.

W.Friedman, *Legal Teori*, Muhammad Arifin (terj), *Teori dan Filsafat Hukum; Hukum dan Masalah-masalah Kontemporer (susunan III)*, CV Rajawali, Jakarta, Cetakan pertama, 1990.

Makalah dan Media

Tim Eska Media. *Edisi Lengkap UUD 1945*. (Jakarta: Eska Media. 2002).

Saldi Isra, *Kelompok Pakar*, Media Indonesia.

Le Hendro Wibowo, *Demokrasi dan Pengawasan Pemilukada*, makalah disampaikan pada acara sosialisasi pilkada bagi prangkat desa kab.Kulon Progo, 29 Desember 2010

Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 tentang Bawaslu

Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilu

<http://bawaslu.go.id/informasi/23/tahun/2010/bulan/12/tanggal/22/id/2009/>

diunduh pada tanggal 5 Maret 2013

http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=51

9:keharusan-verifikasi-partai

politik&catid=2:mediaindonesia&Itemid=2,diunduh tanggal 15 feburuari

2014

http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=51

9:keharusan-verifikasi-partai-

politik&catid=2:mediaindonesia&Itemid=2,diunduh pada tanggal 15

Februari 2014.

<http://nasional.kompas.com/read/2014/01/29/1630182/Waspada.Kecurangan.Pem>

ilu.2014.PDI-P.Libatkan.Ahli.Intelijen, diunduh pada tanggal 12 Februari

2014

<http://kanytakahfi.wordpress.com/2009/11/19/5/>diunduh pada tanggal 28

Februari 2014