

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi yang memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi. Daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dari masyarakat dalam ikatan negara Kesatuan Republik Indonesia. Ini dimaksudkan untuk dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan dan pemberdayaan peran serta masyarakat, diharapkan pula agar tiap-tiap daerah dapat bersaing secara sehat untuk memajukan daerahnya masing-masing.

Kepala daerah dan wakil kepala daerah baik Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, maupun Walikota dan Wakil Walikota dipilih secara langsung oleh rakyat. Ketentuan ini diatur dalam Undang-undang Nomor 12 tahun 2008 perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 56 Jo Pasal 199 dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dalam perkembangannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mengalami perubahan kedua yaitu dengan

Tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah. Pertimbangan adanya perubahan tersebut adalah bahwa dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah belum diatur mengenai pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang meninggal dunia, mengundurkan diri atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya; serta belum diatur mengenai pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang meninggal dunia, berhenti atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah pengganti Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah dalam rangka mencapai efisien dan efektifitas penyelenggaraan pemerintah daerah dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara susunan pemerintah dan antar pemerintah daerah, potensi keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global.

Pemilihan Kepala Daerah langsung akan mengeliminasi distorsi-distorsi demokrasi dalam praktik pilkada sistem perwakilan (DPRD). pilkada langsung dinilai sebagai jalan masuk (pasport) bagi demokratisasi politik di daerah karena dapat mengeliminasi atau mengikis politik yang (Meny

Politics). Memperkecil peluang Intervensi pengurus partai politik dan memberikan kesempatan rakyat memilih pimpinan daerah secara objektif.¹

Pemilihan Kepala Daerah langsung merupakan ide dan keputusan prematur yang tidak meningkatkan kualitas demokrasi karena kualitas demokrasi di daerah lebih ditentukan oleh faktor-faktor lain, terutama kualitas anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan kualitas pemilih. Bagi kelompok kontra, pemilihan masih bersifat konservatif dan patriarkhi sehingga pilkada langsung bisa menimbulkan bias demokrasi. Pilkada langsung sebagai euphoria demokrasi, hal ini dikarenakan adanya berbagai penyimpangan dalam pilkada yang melibatkan anggota DPRD. Artinya, rendahnya kualitas DPRD menjadi inti merebaknya persoalan yang bermuara pada kekecewaan masyarakat.

Penyelenggara dalam pilkada langsung sangat menentukan sukses atau tidaknya suatu pemilihan kepala daerah. Pilkada langsung yang berkualitas umumnya diselenggarakan oleh lembaga yang independen, mandiri dan non-partisan. KPUD dalam hal ini sebagai atau tidaknya suatu penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung.

Pemilihan umum haruslah menjami adanya kemungkinan perubahan susunan kekuasaan, sekaligus perubahan elit politik. Dua realitas yang sangat membuka potensi berlangsungnya pemilu yang tidak jujur, manipulasi kekuasaan, *money politics* maupun ancaman kekerasan dan

¹ Kastorius Sinaga, 2004, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung Kota dan Kabupaten: Beberapa Catatan Awal*, Jakarta, Pustaka Pelajar, hlm 233

berbagai pelanggaran menjadikan proses pengawasan pemilu menjadi penting baik sebelum pemilu, pada saat pemilihan dan sampai dengan tahapan sesudah pemilu. Dalam hal ini adalah tugas panwaslu.

Badan yang sangat penting dalam pengawasan pemilu ini bekerja atas dasar keputusan KPU Nomor 88 Tahun 2003 tentang Panwaslu yang bertugas mengawasi jalannya pemilu dan menangani berbagai pelanggaran pemilu.

Panitia ini merupakan lembaga yang independen yang terdiri dari berbagai unsur masyarakat tidak mengandung elemen dari masing-masing parpol yang berkompetisi. Walaupun UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang pemilihan Umum sudah cukup mengakomodir keberadaan lembaga pengawasan yang independen, bahkan proses pemilu telah melibatkan pemantauan dari luar untuk mengawasi jalannya pemilu.

Pemilihan umum kepala daerah kota Yogyakarta yang diselenggarakan pada tanggal 25 September 2011 Lalu, didalam pemilu kada ini tidak ada gugatan yg dilakukan oleh pihak yang kalah dalam pemilu kada yang sampai ke MK, apakah dalam pelaksanaan pemilu kada kota Yogyakarta sudah sesuai dengan undang-undang atau memang ada suatu pelanggaran namun tidak diproses atau pengawas pemilunya tidak berkerja sama sekali dan tidak ingin mau tau dengan apa yang terjadi selama tidak ada yang pelapor gugatan untuk diproses secepatnya.

Dari berbagai argumen dan pertimbangan di atas, pengawasan

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

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, dirumuskan masalah yaitu :

Bagaimana pelaksanaan panitia pengawas Pemilihan Umum dalam Pemilihan Kepala Daerah di Kota Yogyakarta tahun 2011?

C. Tujuan Penelitian

Mengetahui dan mengkaji tindakan Panitia Pengawasan Pemilu dalam mengawasi pelanggaran pemilihan umum kepala daerah tahun 2011 di kota Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

1. Bagi Ilmu Pengetahuan

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan masyarakat mengenai pengawasan yang dilakukan oleh panitia pengawas pemilu menindak lanjuti pelanggaran pemilu.

2. Bagi Pembangunan

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang cukup penting bagi perbaikan-perbaikan sistem pengawasan pemilu khususnya

... ..

BAB II

PEMILIHAN KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH

A. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Dalam pemilihan Kepala Daerah secara langsung banyak hal atau aspek-aspek yang harus dicermati oleh setiap daerah dalam menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Undang-undang Nomor 12 tahun 2008 perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah membagi kewenangan penyelenggaraan pilkada langsung kepada tiga institusi, yaitu DPRD, KPUD, dan Pemerintah Daerah. Secara fungsional, kedudukan ketiga institusi tersebut berbeda menurut tugas dan kewenangannya.

Menurut Joko J. Prihantoro menjelaskan tentang ketiga institusi tersebut sebagai berikut:

1. DPRD merupakan pemegang otoritas politik, bahwa DPRD adalah representasi rakyat yang memiliki kedaulatan dan memberikan mandat penyelenggaraan pilkada langsung, berwujud pemberitahuan mengenai berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah kepada Kepala Daerah dan KPUD. DPRD juga menyelenggarakan rapat paripurna untuk mendengarkan penyampaian visi, misi dan program dari pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.
2. KPUD sebagai pelaksana teknis, sebagai pemegang mandat

tahapan kegiatan dari pendaftaran pemilih sampai penetapan calon terpilih. KPUD juga membuat aturan, mengambil keputusan dan membuat kebijakan yang harus sesuai dengan koridor hukum dan ketentuan perundangan.

3. Pemerintah Daerah menjalankan fungsi fasilitasi

Pemerintah Daerah berkewajiban memberikan fasilitasi proses pilkada meliputi bidang anggaran, personalia, dan kebijakan sebagai eksekutif²

Pemilihan terhadap jenis sistem pilkada langsung selalu mempertimbangkan aspek legitimasi dan efisiensi yang selalu merupakan *trade off* artinya, memilih sistem dengan legitimasi tinggi selalu mengandung konsekuensi sangat tidak efisien. Sebaliknya, kalau semata-mata mengutamakan efisiensi akan melahirkan hasil pilkada yang legitimasinya sangat rendah.³

Pilkada langsung menimbulkan beban tersendiri bagi daerah. Secara psikologis, pembiayaan pilkada langsung diimplementasikan untuk menjadi agenda politik lima tahunan. Beban tersebut akan menurunkan sejalan dengan semakin baiknya perencanaan keuangan daerah dan kesiapan psikologis daerah. Secara anggaran, besarnya biaya pilkada langsung mengurangi secara signifikan alokasi dana untuk pembangunan dalam rangka

² Joko J. Prihatmoko, 2005, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*. Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm 213.

³ Agung Pramusimo, 2004, *Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah dalam mencermati*

mensejahterakan rakyat daerah. Hal itu karena sebagian besar anggaran daerah sudah tersedot untuk belanja aparatu dan barang yang tak mungkin dikurangi tetapi mungkin bertambah.⁴

Josep Seumpeter mendefinisikan demokrasi atau metode demokratis sebagai sebuah prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik yang didalamnya individu memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan melalui perjuangan kompetitif dalam rangka memperoleh suara rakyat.⁵

Sejalan dengan Seumpeter, Huntington mencirikan sistem politik yang demokratis jika pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sistem itu dipilih melalui sebuah pemilihan yang adil, jujur dan berkala, di dalam sistem itu para calon secara bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir semua penduduk dewasa berhak memberikan suara.⁶

Sementara itu Robert Dahl menganggap bahawa sikap tanggap pemerintah secara terus menerus terhadap keinginan warga negara merupakan ciri khas dari demokrasi. Untuk menjamin hal itu maka rakyat harus diberikan kesempatan untuk merumuskan *preferensi* atau kepentingan sendiri, memberitahukan preferensinya itu kepada sesama warga negara dan pemerintah baik melalui tindakan individual maupun kolektif dan mengusahakan agar kepentingan itu dipertimbangkan secara setara dalam

⁴ Dedi Riyadmadji, 2003, *Merintis Pemikiran Kepala Daerah Secara Langsung*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm 223.

proses pembuatan keputusan pemerintah, artinya tidak di distrikminasikan isi atau asal-usulnya. Selanjutnya kesempatan itu hanya mungkin tersedia jika lembaga-lembaga dalam masyarakat dapat menjamin adanya delapan kondisi, yaitu:

1. Kebebasan untuk membentuk dan bergabung dalam organisasi.
2. Kebebasan mengungkapkan pendapat.
3. Hak untuk memilih dalam pemilu.
4. Hak untuk menduduki jabatan publik
5. Hak para pemimpin untuk bersaing untuk memperoleh dukungan dan suara.
6. Tersedianya sumber-sumber informasi dan terselenggaranya sumber-sumber alternatif.
7. Terselenggaranya pemilu yang bebas dan jujur.
8. Adanya lembaga-lembaga yang menjamin agar kebijaksanaan publik tergantung pada cara-cara penyampaian preferensi yang lain.⁷

Sementara itu S.M. Lipset memberikan gambaran tentang tiga syarat pokok demokrasi yaitu:

1. Kompetisi yang sungguh-sungguh dan meluas antara individu-individu dan kelompok-kelompok organisasi tertentu (terutama partai politik) untuk memperebutkan jabatan pemerintahan yang memiliki kekuasaan efektif pada jangka waktu yang reguler dan tidak menggunakan daya paksa.

2. Partisipasi politik yang melibatkan sebanyak mungkin warga negara dalam pemilihan pemimpin atau kebijaksanaan yang paling tidak melalui pemilihan umum yang diselenggarakan secara reguler dan adil sedemikian rupa sehingga tidak satupun kelompok sosial yang dikecualikan.
3. Tingkat kebebasan sipil dalam politik yaitu kebebasan berbicara, kebebasan pers, kebebasan untuk membentuk dan bergabung dalam organisasi yang cukup untuk menjamin integritas kompetisi dan partisipasi politik.⁸

Berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 Perubahan Kedua atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintahan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sedangkan dalam mewujudkan atau terciptanya demokratisasi pada tingkatan Lokal (daerah) menurut Larry Diamond, ada sedikitnya lima alasan mengapa pemerintahan lokal dapat meningkatkan demokratisasi, karena pemerintah lokal:

1. membantu mengembangkan nilai-nilai dan keterampilan demokrasi di kalangan warga
2. meningkatkan akuntabilitas dan reponsivitas terhadap berbagai kepentingan dan urusan lokal.
3. memberikan semacam akses tambahan pada kekuasaan bagi kelompok-kelompok yang secara historis terpinggirkan, sehingga akan meningkatkan keterwakilan dalam demokrasi.

5. memberikan peluang bagi partai-partai oposisi di pusat untuk mendapatkan sejumlah kekuasaan politik, sehingga masing-masing fungsi akan meningkatkan legitimasi demokratis yang pada gilirannya akan meningkatkan stabilitas demokratis.⁹

Salah satu agenda yang penting dalam proses perubahan politik adalah menyanggarkan Pemilihan Umum (pemilu). Makna pemilu yang paling esensial bagi suatu kehidupan politik yang demokratis adalah sebagai institusi untuk melakukan perebutan kekuasaan (pengaruh) yang dilakukan dengan regulasi, norma dan etika sehingga sirkulasi elit politik (pergantian kekuasaan) dapat dilakukan secara damai dan beradab¹⁰.

Mekanisme pemilihan Kepala Daerah disebut demokratis apabila memenuhi beberapa parameter. Parameter untuk mengamati terwujudnya demokrasi antara lain:

1. Pemilihan Umum
2. Rotasi Keamanan
3. Rekrutmen secara terbuka
4. Akuntabilitas publik¹¹

Menurut Joko J Prihatmoko, seorang Kepala Daerah yang memiliki legitimasi adalah Kepala Daerah yang terpilih dengan prosedur dan tata cara yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.¹²

⁹ Larry Diamond: *Developmen Democrcy To Word Consolidation*, Ire Press, 2002, Seperti Dikutip Oleh Bambang Eka Cahyo Widodo (Makalah), *Prespek dan Tantangan Pembaharuan Pemerintah Daerah di bawah UU 32/2004*, Diskusi Kerjasama Pokja Pembaharuan dengan Fisispol Tanggal 28 Februari 2005 hlm 6-8.

¹⁰ Koirudin, 2004, *Profil Pemilu 2004*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. xxi

¹¹ H. S., 2003, *Operasi Daerah dalam negara kesatuan*

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang selanjutnya disebut pemilihan adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan atau kabupaten/ kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.

Pada pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ini dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pasangan calon tersebut diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Pasal 1 ayat (4) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum menyatakan bahwa Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Joko J. Prihantoro menyatakan bahwa Pemilihan Kepala Daerah merupakan rektrumen politik yaitu penyelesaian rakyat terhadap tokoh-tokoh yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah, baik Gubernur/Wakil Gebernur maupun Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota. Dalam kehidupan politik di daerah, pilkada merupakan salah satu kegiatan yang nilainya equivalen dengan pemilihan anggota DPRD. Equivalen tersebut

ditunjukkan dengan kedudukan yang sejajar antara kepala daerah dan DPRD.

13

Pasal 56 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasang calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. ayat (2) Pasangan calon sebagaimana dimaksudkan pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan politik. Sedangkan berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah ayat (1) menyatakan bahwa Kepala Daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan atas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dan ayat (2) menyatakan pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi persyaratan sebagaimana ketentuan dalam undang-undang ini.

Pilihan terhadap sistem pemilihan langsung merupakan perbaikan atas pilkada terdahulu yang menggunakan sistem perwakilan oleh DPRD. Digunakannya sistem pemilihan langsung menunjukkan perkembangan nanataan format demokrasi daerah yang berkembang dalam kerangka

liberalisasi politik, sebagai respon atas tuntutan perubahan sistem dan format politik pada masa reformasi.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat merupakan suatu proses politik di daerah menuju kehidupan politik yang lebih demokratis dan bertanggung jawab. Oleh karena itu, untuk menjamin pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berkualitas, memenuhi derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, dapat dipertanggung jawabkan.

Pasal 59 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah ayat

- (1) Mengatakan bahwa Peserta pemiliha kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah:
 - a. Pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan parta politik atau gabungan partai politik
 - b. Pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang.
- (2) Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksudkan pada ayat (1) huruf a dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD

(2a) Pasangan calon perseorangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon gubernur/wakil gubernur apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:

- a. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen);
- b. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen);
- c. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen); dan
- d. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen).

(2b) Pasangan calon perseorangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon bupati/wakil bupati atau wali kota/wakil wali kota apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:

- a. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh juta) jiwa harus didukung sekurang-

- b. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen);
 - c. Kabupaten.kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen); dan
 - d. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen).
- (2c) Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (2a) tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi dimaksud.
- (2d) Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (2b) tersebar lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota dimaksud.
- (2e) Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (2a) dan ayat (2b) dibuat dalam bentuk dukungan yang disertai dengan fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau surat keterangan tanda penduduk sesuai dengan peraturan perundang-undangan
- (3) Dihapus
- (4) Dalam proses penetapan pasangan calon, partai politik atau gabungan partai politik memperhatikan penderatan dan tanggapan masyarakat

- (4a) Dalam proses penetapan pasangan calon perseorangan, KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota memperhatikan pendapat masyarakat.
- (5) Parta politik atau gabungan parta poitik pada saat mendaftarkan calon parta politik, wajib menyerahkan;
- a. Surat pecalonan yang ditandatangani oleh pimpinan parta politik atau pemimpin partai politik yang bergabung;
 - b. Kesepakatan, tertulis antara parta politik yang bergabung untuk mencalonkan pasangan calon;
 - c. surat pernyataan tidak akan menarik pencalonan atas pasangan yang dicalonkan yang ditandatangani oleh pimpin partai politik atau para partai politik yang bergabung.;
 - d. Surat pernyataan kesediaan yang bersangkutan sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah secara berpasangan;
 - e. Surat pernyataan tidak akan mengundurkan diri sebagai pasangan calon;
 - f. Surat pernyataan kesanggupan mengundurkan diri dari jabatan apabila terpilih menjadi kepala daerah atau wakii kepala daerah sesuai dngan peraturan perundang-undangan;
 - g. Surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri bagi calon yang berasal dari pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional

- h. Surat pernyataan tidak aktif dari jabatannya bagi pimpinan DPRD tempat yang bersangkutan menjadi calon di daerah yang menjadi wilayah kerjanya;
- i. Surat pemberitahuan kepada pimpinan bagi anggota DPR, DPD dan DPRD yang mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- j. Kelengkapan persyaratan calon kepala daerah wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58; dan
- k. Visi, misi dan program dari pasangan calon secara tertulis.

(5a) Calon perseorangan pada saat mendaftar wajib menyerahkan:

- a. Surat pencalonan yang ditandatangani oleh pasangan calon perseorangan;
- b. Berkas dukungan dalam bentuk pernyataan dukungan yang dilampiri dengan fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau surat keterangan tanda penduduk;
- c. Surat pernyataan tidak akan mengundurkan diri sebagai pasangan calon;
- d. Surat pernyataan kesanggupan mengundurkan diri dari jabatan apabila terpilih menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah

- e. Surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri bagi calon yang berasal dari pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia;
 - f. Surat pernyataan nonaktif dari jabatannya bagi pimpinan DPRD tempat yang bersangkutan menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah wilayah kerjanya;
 - g. Surat pemberitahuan kepada pimpinan bagi anggota DPR, DPD dan DPRD yang mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah;
 - h. Kelengkapan persyaratan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58; dan
 - i. Visi, misi dan program dari pasangan calon secara tertulis.
- (5b) Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (5a) huruf b hanya diberikan kepada satu pasangan calon perseorangan.
- (6) Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) hanya dapat mengusulkan satu pasangan calon dan pasangan calon tersebut tidak dapat diusulkan lagi oleh partai politik atau gabungan partai politik lainnya.
- (7) Masa pendaftaran pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 7 (tujuh) hari dihitung sejak pengumuman pendaftaran pasangan calon.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa Calon Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah adalah warga Negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat:

- a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. Setia kepada pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah;
- c. Berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan/atau sederajat;
- d. Berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun lagi calon gubernur/wakil gubernur dan berusia sekurang-kurangnya 25 (dua puluh lima) tahun bagi calon bupati/wakil bupati dan wali kota/wakil wali kota;
- e. Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter;
- f. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan

- g. Tidak sedang dicabut hak pilihanya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- h. Mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;
- i. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;
- j. Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara pereorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
- k. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- l. Dihapus;
- m. Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran ajak;
- n. Menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau istri;
- o. Belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama
- p. Tidak dalam status sebagai pejabat kepala daerah; dan
- q. Mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/atau wakil

B. Dasar Hukum Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Dasar hukum pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung adalah:

1. Undang-undang Dasar 1945 Amandemen kedua Tahun 2000 yaitu Pasal 18 ayat (4) menyatakan bahwa "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Propinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis".
2. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
3. Undang-undang Nomor 12 tahun 2008 perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 56 Undang-undang ini menyatakan bahwa Kepala daerah dan wakil daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pasangan calon diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Selanjutnya dirubah dengan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 59 menyatakan bahwa peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik dan pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah

4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Penegasan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 06 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana telah dirubah terakhir dengan Peraturan Pemerintahan Nomor 25 Tahun 2007 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2007 Nomor : 57 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4719).
5. Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 33 Tahun 2002 tentang kode Etik Pelaksanaan Pemilihan Umum
6. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 04 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyusunan Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum Provinsi, Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara dan Kelompok Penyelenggaraan Pemungutan Suara dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

C. Asas-asas Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Salah satu ciri sistem pilkada yang demokratis dapat dilihat dari asas-asas yang dianut. Asas adalah suatu pangkal tolak pikiran untuk sesuatu

1. asas-asas yang dianut. Asas adalah suatu pangkal tolak pikiran untuk sesuatu

atau kondisi yang kita kehendaki.¹⁴ Asas Pilkada adalah pangkal tolak pikiran untuk melaksanakan Pilkada. Dengan kata lain, asas pilkada merupakan prinsip-prinsip atau pedoman yang harus mewarnai proses penyelenggaraan. Asas Pilkada juga berarti jalan atau sarana agar pilkada terlaksana secara demokrasi. Dengan demikian asas-asas pilkada harus tercermin dalam tahapan-tahapan kegiatan atau diterjemahkan secara teknis dalam elemen-elemen kegiatan Pilkada.

Asas yang dipakai dalam pilkada langsung sama dengan asas yang dipakai dalam pemilu 2007, yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Rumusan mengenai asas-asas pilkada langsung terdapat dalam Pasal 56 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan ditegaskan kembali pada Pasal 4 ayat (3) PP Nomor 6 Tahun 2005 yang menyatakan bahwa:

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung dengan asas-asas tersebut berarti telah menggunakan prinsip-prinsip yang berlaku dalam rekrutmen pejabat publik atau pejabat politik yang terbuka. Adapun pengertian asas-asas tersebut dapat dilihat pada Pasal 2 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, yang menyatakan bahwa penyelenggaraan Pemilu berpedoman kepada asas:

1. Mandiri;
2. Jujur;
3. Adil;

4. Kepastian hukum;
5. Tertib penyelenggara pemilu;
6. Kepentingan umum;
7. Keterbukaan;
8. Proporsionalitas;
9. Profesionalitas;
10. Akuntabilitas;
11. Efisiensi; Dan
12. Efektivitas.

D. Sistem Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah

Sistem pemilihan adalah suatu mekanisme atau tata cara untuk menentukan pasangan calon yang berhak menduduki jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau sering disebut juga dengan tata cara penetapan calon terpilih. Sistem pemilihan Kepala Daerah memiliki pengaruh yang signifikan terhadap watak dan karakter persaingan calon Kepala Daerah. Karakter Persaingan yang dimaksud adalah ciri-ciri dan kecenderungan-kecenderungan yang menonjol dari kompetisi dalam pilkada berikut implikasi dan konsekuensinya, biasa diterjemahkan dalam kelebihan dan kekurangan. Sistem pilkada juga bisa dirancang untuk memperlancar perilaku politik

Sistem Pilkada langsung memiliki ciri-ciri dan kecenderungan-kecenderungan yang menonjol dari jenis kompetisi yang dilakukan. Hal ini mencakup implikasi terhadap legitimasi pemilihan, proses pemilihan dan pembiayaan. Sistem pilkada langsung harus memperhitungkan dengan cermat kecenderungan dan faktor-faktro yang mempengaruhi, termasuk bagaimana menyerasikan kepentingan elit dan tuntutan masyarakat.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan landasan yuridis pelaksanaan pilkada langsung yang pertama dalam sejarah politik Indonesia. Indonesia yang tetap menganut sistem pemerintahan negara kesatuan berdasarkan UUD 1945, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi: "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik".

Negara kesatuan lazimnya menggunakan sistem pilkada tak langsung baik dengan sistem penunjukan dan/atau pengangkatan oleh pejabat pusat maupun sistem pemilihan perwakilan oleh DPRD. Sistem pilkada langsung merupakan terobosan di bidang politik hukum yang melampaui kebiasaan para pembuat Undang-undang terhadap pasal-pasal UUD 1945 yang dijadikan rujukan atau konsideran.

David Easton, menyatakan bahwa suatu sistem selalu memiliki tiga sifat yaitu:

1. Terdiri dari banyak bagian-bagian

3. Mempunyai perbatasan (*boundaries*) yang memisahkannya dari lingkungannya yang juga terdiri dari sistem lain.¹⁶

Sebagai suatu sistem, sistem pilkada langsung mempunyai bagian-bagian yang merupakan sistem sekunder (*Secondary System*) atau sub-sub sistem (*Subsystem*). Bagian-bagian tersebut adalah *electoral regulation*, *electoral process* dan *electoral law enforcement*. *Electoral regulation* adalah segala ketentuan atau aturan mengenai pilkada langsung yang berlaku, bersifat mengikat dan menjadi pedoman bagi penyelenggaraan, calon dan pemilihan dalam menunaikan peran fungsi masing-masing. *Electoral law enforcement* yaitu penegakan hukum terhadap aturan-arutan pilkada baik politis, administratif pidana.¹⁷

Ketiga bagian pilkada langsung tersebut sangat menentukan tingkat kasitas sistem dapat menjembatani pencapaian tujuan dari proses awalnya. Masing-masing bagian tidak dapat dipisah-pisahkan karena merupakan suatu sistem kesatuan utuh yang kompleks.

Sistem pilkada langsung merupakan sekumpulan unsur yang melakukan kegiatan atau menyusun skema atau tata cara melakukan proses untuk memilih Kepala Daerah. Sebagai suatu sistem, sistem pilkada memiliki ciri-ciri antara lain bertujuan memilih Kepala Daerah, setiap komponen yang terlibat dan kegiatan mempunyai batas, terbuka, tersusun dari berbagai

¹⁶ Mohtar Mas oed dan Colin Mac Andrews (ed), 1991, "Pengantar Perbandingan Sistem Politik, Yogyakarta. Gajah Mada University Press, hlm xii.

¹⁷ Joko J. Prihantoro, *op.cit*, hlm 201.

kegiatan yang merupakan susistem, masing-masing kegiatan saling terikat dan tergantung dalam suatu rangkaian utuh, memiliki mekanisme kontrol, dan mempunyai kemampuan mengatur dan menyesuaikan diri. Inti sistem pilkada adalah hubungan keberuntungan antar setiap komponen yang terlibat dan antar kegiatan yang membentuk sistem.¹⁸

Aktor utama sistem pilkada adalah rakyat, partai politik dan calon kepala daerah. Ketiga unsur terlihat langsung dalam kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan dalam rangkaian tahapan-tahapan pilkada langsung. Kegiatan tersebut antara lain:

1. Pendaftar pemilihan
2. Pendaftaran calon
3. Penepatan calon
4. Kampanye
5. Pemungutan suara dan penghitungan suara
6. Penetapan calon terpilih¹⁹

Pasal 65 Undang-undang Nomor 12 tahun 2008 perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa:

- (1). Memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan melalui masa persiapan dan tahap pelaksanaan
- (2). Masa persiapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. Pemberitahuan DPRD kepada Kepala Daerah mengenai berakhirnya masa jabatan.
 - b. Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah.
 - c. Perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah.
 - d. Pembentukan Panitia Pengawas, PPK, PPS dan KPPS.
 - e. Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau.
- (3). Tahap pelaksanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
- a. Penetapan daftar pemilih
 - b. pendaftaran dan perencanaan penetapan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terpilih, pengesahan dan pelantikan.
 - c. Kampanye
 - d. Pemungutan Suara
 - e. penghitungan suara dan
 - f. penetapan pemenang calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

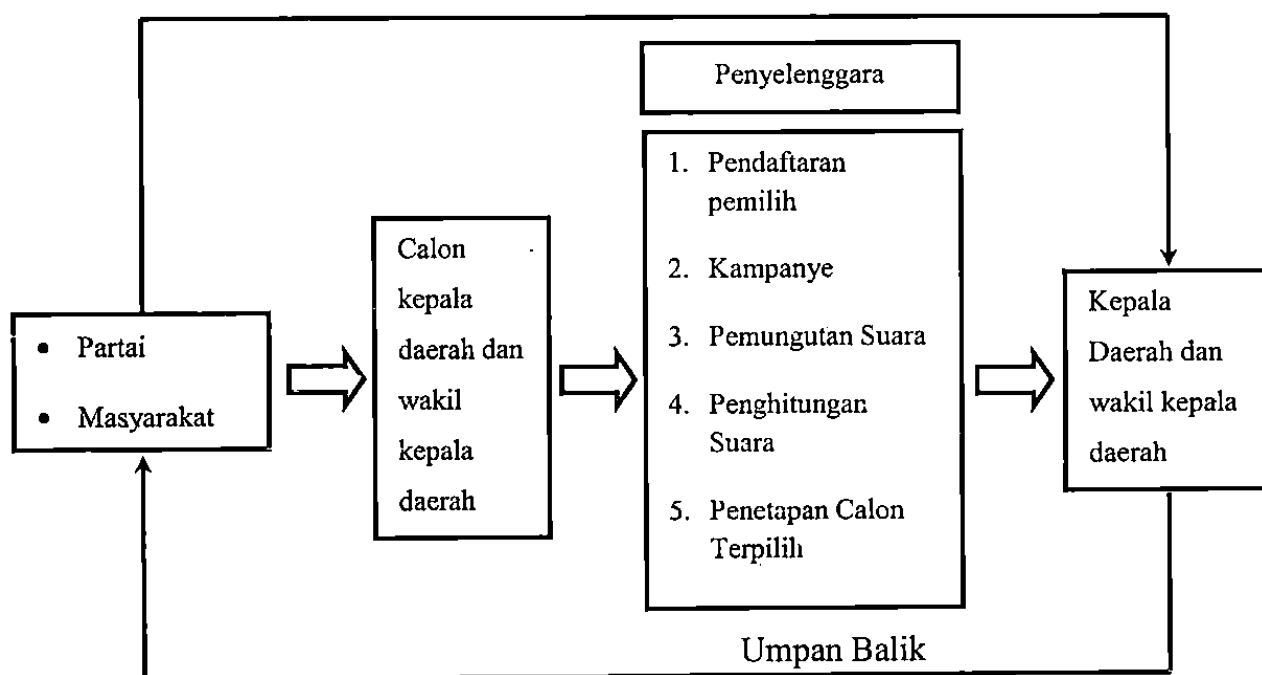
(4). Tata cara pelaksanaan masa persiapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan tahap pelaksanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur KPUD dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

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

Proses Pilkada yang demokrasi dapat dilihat pada gambar dibawah ini:

Gambar 1.

Model Sistem Pemilihan Kepala Daerah Langsung



E. Pengawasan dan Pemantauan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

1. Pengawasan Pilkada

Pasal 57 ayat (3) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa mengawasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dibentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang keanggotaannya terdiri atas unsur kepolisian, kebijaksanaan, perguruan tinggi, pers dan tokoh masyarakat.

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

1. Pelanggaran yang bersifat pidana akan diserahkan ke pihak kepolisian
2. Pelanggaran yang bersifat administrasi akan diserahkan ke pihak KPUD
3. Merupakan bukan suatu pelanggaran.

Adapun yang menjadi tujuan Pengawasan Pemilihan Kepala Daerah adalah menjamin terselenggaranya pemilihan yang demokratis berdasarkan asas-asas: langsung, umum, bebas, jujur dan adil serta dilaksanakannya peraturan perundang-undangan Pilkada yang konsisten. Penwas!ukada berfugsi melakukan pengawasan terhadap tahapan-tahapan proses pemilihan

pemilihan kepala daerah. Sehingga pemilihan dapat berjalan aman dan lancar seperti yang diatur dalam undang-undang.²⁰

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 (Pasal 78) mengamanatkan kepada Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Kota Yogyakarta dalam tugasnya sebagai Penyelenggara Pemilu termasuk Pemilu Kada 2011 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 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 dimaksud²¹

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

²⁰ Le Hendro Wibowo, *Demokrasi dan Pengawasan Pemilukada*, makalah disampaikan pada acara sosialisasi pilkada bagi prangkat desa kab.Kulon Progo, 29 Desember 2010

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

kecamatan sebanyak 3 (tiga) orang yang dapat terdiri dari unsur Kepolisian, Kejaksaan, Perguruan Tinggi, pers dan tokoh masyarakat yang diusulkan oleh panitia pengawasan kabupaten/kota.

- (7). Dalam hal tidak terdapat unsur sebagaimana dimaksudkan pada ayat (4), ayat (5) dan ayat (6), Panitia Pengawas kabupaten/kota dan kecamatan dapat diisi oleh unsur yang lainnya.
- (8). Panitia Pengawas Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diambil sumpahnya oleh Ketua Pengadilan setempat.

Tugas dan wewenang Panitia pengawas pemilihan diatur dalam Pasal 66 ayat (4) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006.

1. Dalam hal pengawasan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur uraian tugas dan hubungan kerja antara panitia pengawasan Provinsi, Kabupaten/Kota dan panitia pengawasan kecamatan diatur oleh Panitia Pengawasan Provinsi.
2. Dalam hal pengawasan pemilihan Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota, uraian tugas dan hubungan kerja antara panitia pengawas kabupaten/kota dan panitia pengawas kecamatan diatur oleh panitia pengawas kabupaten/kota.

Dasar pasal di atas disimpulkan bahwa Panitia Pengawasan dibentuk dan bertanggung jawab kepada DPRD dan berkewajiban

mempunyai tugas dan kewajiban Panitia Pengawas mempunyai tugas

melakukan pengawasan terhadap seluruh tahapan seluruh tahapan pemilihan.

Syarat-syarat menjadi anggota Panwas Pilkada dalam Pasal 107 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menyatakan bahwa:

- (1) Syarat-syarat keanggotaan pengawasan pemilihan:
 - a. Sehat jasmani dan rohani yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter pemerintah;
 - b. Berhak memilih dan dipilih;
 - c. Berusia sekurang-kurangnya 30 tahun;
 - d. Memiliki komitmen kuat untuk penegakan demokrasi;
 - e. Memiliki integritas pribadi yang kuat, jujur dan adil;
 - f. Memiliki pengetahuan dan visi yang jelas tentang Partai Politik Pemilihan Umum dan kemampuan kepemimpinan dan
 - g. tidak pernah dihukum penjara karena suatu pelanggaran pidana.
- (2) Penelitian dan seleksi terhadap calon anggota pengawas pemilihan dari unsur masyarakat dilakukan oleh DPRD dengan memperhatikan masukan dari masyarakat.
- (3) Penelitian dan seleksi terhadap calon anggota pengawas pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur ditingkat kabupaten/kota dan

penelitian Gubernur dan Wakil Gubernur dengan memperhatikan masukan masyarakat.

- (4) Penelitian dan seleksi terhadap calon anggota pengawas penelitian Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota di kecamatan dari unsur masyarakat, dilakukan oleh panitia pengawas pemilihan Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota dengan memperhatikan masukan dari masyarakat.

Panitia pengawasan pemilihan dibentuk sebelum pendaftaran pemilih dan tugasnya berakhir 30 (tiga puluh) hari setelah pengucapan sumpah/janji Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

2. Pemantau Pemilihan

Pasal 115 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Penegasan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menyatakan bahwa:

- (1). Pemantauan pemilihan dapat dilakukan oleh pemantauan pemilihan yang meliputi lembaga swadaya masyarakat dan badan hukum dalam negeri.
- (2). Pemantau pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan yang meliputi:
 - a. Bersifat independen; dan

- (3) Pemantau Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), harus mendaftarkan dan memperoleh akreditasi dari KPUD.

Hak, kewajiban dan larangan pemantau pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung. Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Penegasan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menyatakan Pemantau pemilihan mempunyai hak:

- a. Mendapatkan akses di wilayah pemilihan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Mendapatkan perlindungan hukum dan keamanan;
- c. mengamati dan mengumpulkan informasi jalannya proses pelaksanaan pemilihan dari tahap awal sampai tahap akhir;
- d. Berada dilingkungan TPS pada hari pemungutan suara dan memantau jalanya proses pemungutan dan perhitungan suara sesuai dengan ketentuan;
- e. Mendapat akses informasi dari KPUD;
- f. Menggunakan perlengkapan untuk mendokumentasikan kegiatan pemantauan sepanjang berkaitan dengan pelaksanaan pemilihan;

Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan. Penegasan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menyatakan Pemantauan pemilihan mempunyai kewajiban:

- a. Mematuhi kode etik pemantau pemilihan
- b. Mematuhi permintaan untuk meninggalkan atau tidak memasuki daerah atau tempat tertentu atau untuk meninggalkan tempat pemungutan suara atau tempat perhitungan suara dengan alasan keamanan;
- c. Menanggung sendiri semua biaya selama kegiatan pemantauan berlangsung;
- d. Membantu pemilih dalam merumuskan pengaduan yang akan disampaikan kepada pengawas pemilihan;
- e. Menyampaikan hasil pemantauan mengenai pemungutan dan perhitungan suara kepada KPUD Provinsi dan/atau KPUD kabupaten/kota dan kepada masyarakat sebelum pengumuman hasil pemungutan suara;
- f. Menghormati peranan, kedudukan dan wewenang penyelenggara pemilihan serta menunjukkan sikap penyelenggara pemilihan serta menunjukkan sikap hormat dan sopan kepada penyelenggara pemilihan dan kepada pemilih;

- g. Melaksanakan peranannya sebagai pemantau seara tidak berpihak dan obyektif;
- h. Memastikan bahwa informasi yang dikumpulkan dan laporannya disusun secara sistematis, akurat dan dapat diverifikasi;
- i. Melaporkan seluruh hasil pemantauan kepada KPUD.

Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menyatakan Pemantau pemilihan dilarang:

- a. Melakukan provokasi yang secara langsung dapat mempengaruhi dan mencapuri hak dan kewajiban penyelenggara pemilihan serta hak dan kewajiban pemilih;
- b. Melakukan pemantauan yang mengganggu jalanya pelaksanaan pemilihan;
- c. Menunjukkan sikap dan perilaku yang memihak kepada peserta pemilihan;
- d. Menggunakan seragam, warna atau atribut lain yang memberi kesan mendukung atau menolak peserta pemilihan;

- f. Mencampuri dengan cara papaun kegiatan pihak-pihak yang berwenang dalam penelitian dan peserta pemilihan;
- g. Menyentuh perlengkapan/alat pelaksanaan pemilihan termasuk surat suara tanpa persetujuan petugas pemilihan;
- h. Membawa senjata atau bahan/alat peledak selama melakukan tugas pemantauan;
- i. Berkomunikasi dengan pemilih pada hari pemungutan suara dengan tujuan mempengaruhi suaranya atau dengan cara lain yang mengganggu keserasian atau mengganggu jalannya proses pemungutan suara dan perhitungan suara, serta masuk secara tidak sah ke dalam bilik pemberian suara;
- j. Menyampaikan pengumuman atau pernyataan yang bersifat memihak tentang hasil pemilihan;
- k. Melakukan kegiatan lain selain yang berkaitan dengan pemantauan pemilihan.

Pemantauan pemilihan yang melanggar larangan dicabut haknya sebagai pemantau pemilihan dan KPUD wajib mendengarkan penjelasan pemantau pemilihan. KPUD mencabut haknya sebagai pemantau pemilihan, tidak diperkenankan menggunakan atribut pemantau pemilihan

F. Pengertian Pengawasan Pemilu

1. Pengertian Pengawasan

Pengawasan pertama kali dikenal adalah sebagai akibat kekuasaan raja yang absolut dan menindas hak-hak asasi warga negaranya sehingga kekuasaan raja perlu untuk dibatasi dan diawasi. walaupun dalam sejarah ketatanegaraan sudah cukup lama dikenal pengawasan namun ternyata definisi yang jelas tentang pengawasan dalam ilmu tata negara tidak berkembang bahkan belum ada 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.*"²² 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:

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

²² M. 1. 1992. *Sistem Terpadu Berkeadilan Anggaran Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha*

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

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

- a. 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.

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. Pengawasan Pemilu

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

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 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

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.²³

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.

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.

G. Macam-Macam 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:

1. 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 maupun 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

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 melaksanakan 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

kepemimpinan. siapa pun yang menjabat sebagai pimpinan otomatis akan berkewajiban melaksanakan pengawasan yang dipimpinnya.²⁴

2. 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 dilakukakan ooleh 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).

3. 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 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman. Kekuasaan Kehakiman ini dilakukan oleh

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.

4. 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

akibat 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 memngawsi 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.²⁵

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

H. Tugas dan wewenang Panitia Pengawas Pemilu

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

- 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 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.²⁶

I. Panitia Pengawas Pilkada Kota Yogyakarta Tahun 2011

Yogyakarta telah berkomitmen untuk melaksanakan Pilkada 2011 secara berkualitas. Sehingga dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007

Pemilihan Umum Kepala Daerah dijelaskan bahwa pemilu dilaksanakan berdasarkan asas Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur dan Adil. Untuk itu Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 Pasal 17 ayat (II) dan 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 penerimaan laporan (Pasal 127) dan tindak lanjut laporan (Pasal 128 dan Pasal 130) dan satu pasal yang memutus 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 Pilkada langsung di Indonesia, terdapat dua regulasi yang secara khusus berbicara tentang eksistensi pengawasan

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. Pelaksanaan kampanye;
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

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.

- 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:

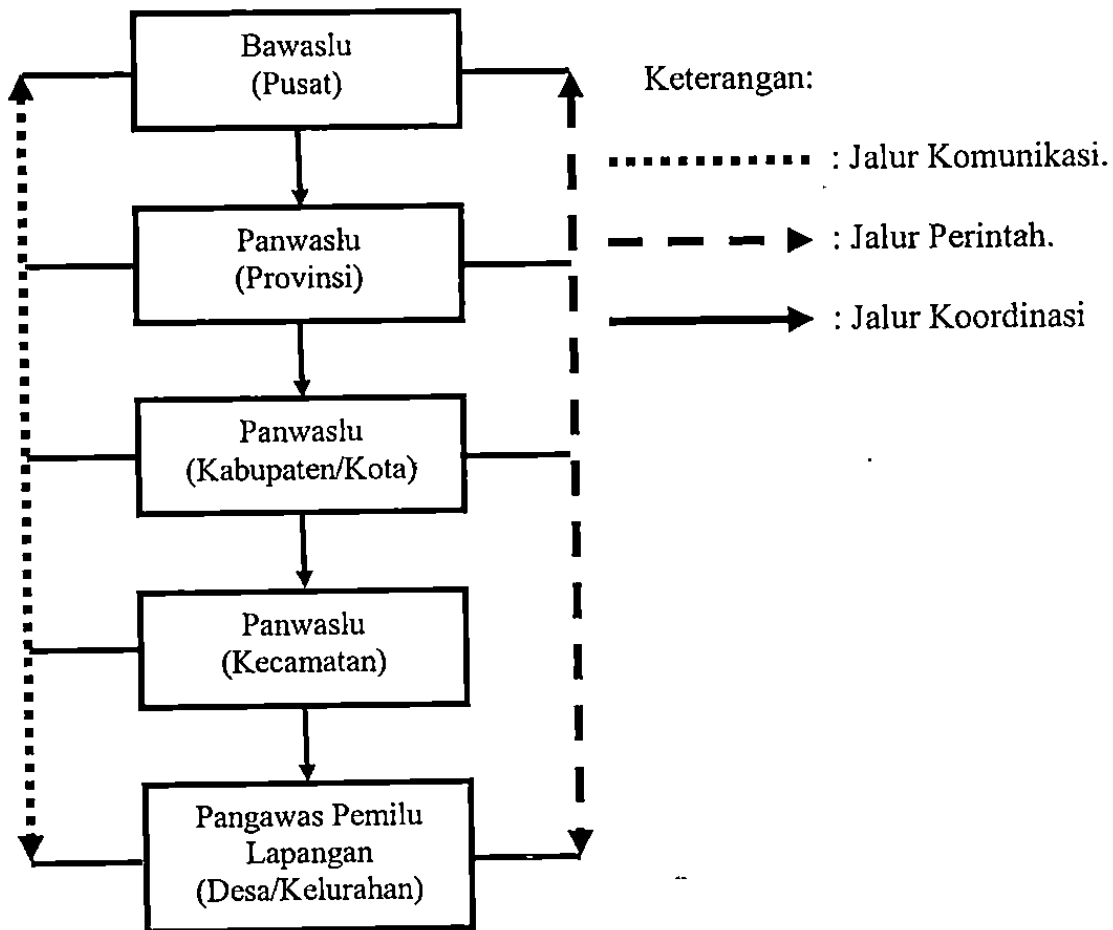
1. Bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugasnya;
2. Melakukan pengawasan dan pembimbingan terhadap pengawas pemilu di bawahnya;
3. Menerima dan menindaklanjuti laporan pelanggaran pemilu;
4. Menyampaikan laporan pengawasan pemilu kepada Bawaslu secara periodeik atau sesuai dengan kebutuhan;
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 Lapangan²⁷

Struktur ini dapat digambarkan sebagai berikut. Lihat gambar:

Gambar 2.
Struktur Pengawasan Pemilu/Pilkada
Berdasarkan UU No. 22/2007



Sumber: TIM IPD, 2009, *Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pilkada di Indonesia*, Yogyakarta

Sedangkan berdasarkan Undang-undang Nomor 12 tahun 2008 perubahan kedua Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Tugas dan wewenang Panitia pengawas Pilkada diatur dalam Pasal 66 ayat (4) antara lain:

- a. Mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah.
- b. Menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilihan

- c. menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah
- d. meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang
- e. Mengatur hubungan koordinasi antara panitia pengawasan pada semua tingkatan.

Pilkada-Pilkada yang diselenggarakan pada tahun 2011, menggunakan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu, sebagai regulasi yang dijadikan pedoman Panwaslu dan Pengawas Lapangan dalam mengawasi penyelenggaraan pilkada. Kelahiran undang-undang ini juga dianggap sebagai terobosan baru untuk membuat penyelenggaraan pemilu dan pilkada di Indonesia berjalan dengan sangat demokratis. Hal ini terjadi karena Pilkada tidak lagi ditempatkan sebagai rezim desentralisasi dan otonomi daerah, tetapi telah menjadi bagian dari rezim pemilu. dengan demikian, Panwaslu merupakan Pilar inti dalam penyelenggaraan Pilkada, karena Pilkada yang jujur, adil dan demokratis, sangat tergantung pada berlangsung secara demokratis.

Pada bagian ini akan disoroti cara kerja Panwaslu berdasarkan Undang-undang 22 Tahun 2007 dan bagaimana Panwaslu dapat menjamin bahwa pilkada yang berlangsung di daerah berjalan dengan demokratis dengan