BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang dikenal sebagai negara hukum yang demokrasi yang berbentuk republik dengan pimpinan tertinggi dipimpin oleh seorang presiden dan wakil presiden dengan kedaulatan berada di tangan rakyat, sesuai dengan Pasal 1 ayat (1)(2) dan (3) Undang-Undang Dasar 1945.

Didalam negara yang demokrasi dengan kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat biasanya diadakan pemilihan umum setiap 5 tahun sekali untuk mewujudkan negara demokrasi tersebut. Pemilihan umum adalah proses untuk memilih orang-orang yang akan menduduki kursi pemerintahan yang dipilih dengan suara mayoritas terbanyak. Setiap warga negara Indonesia (laki-laki dan wanita) memiliki hak untuk memilih, namun Undang-undang Pemilu mengadakan pembatasan umur untuk ikut serta dalam pemilihan umum. Pembatasan umur tersebut dibatasi waktu pada saat pendaftar pemilu mendaftarkan diri untuk mengikuti pemilihan umum. Batasan umur tersebut ada dua (2) yaitu sudah genap berumur 17 tahun dan belum mencapai 17 tahun tetapi sudah menikah.

Sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, wilayah negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas beberapa daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas daerah

Kabupaten dan Kota, yang masing-masing sebagai daerah otonomi. Sebagai daerah otonomi, daerah provinsi Kabupaten/Kota memiliki pemerintahan daerah yang melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yakni pemerintahan daerah dan DPRD.

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

Pemilihan Umum Kepala Daerah langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena presiden dan wakil presiden, DPR, DPD, hingga Kepala Desa selama ini telah dilakukan langsung.[1] Keadaan ini untuk memberikan kebebasan pada rakyat untuk memilih sendiri sesuai dengan aspirasinya dan rakyat mampu menggunakan analisisnya untuk memilih kepala daerah yang mampu memimpin daerahnya. Pemilihan Umum Kepala Daerah langsung juga sebagai sarana pembelajaran demokrasi bagi rakyat.[2] Pembelajaran demokrasi adalah rakyat dapat mengikuti proses pelaksanaan pemilihan hingga pelantikan. Hal ini dinilai sebagai media untuk rakyat dapat memahami dengan baik proses pemilihan umum dan diharapkan masyarakat dapat membangun kesadaran diri dan tidak bersikap apatis.

[1] Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008, hlm 138.

[2] *Ibid*, hlm 139.

Panwaslu, tidak hanya bertanggungjawab terhadap pembentukan pemerintahan yang demokratis, tetapi juga ikut andil dalam membuat rakyat memilih kandidat kepala daerah yang mereka anggap mampu. Mengacu pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, pengawasan penyelenggaraan pemilihan umum dilakukan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri.

Berdasarkan Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2012 Pembentukan Badan Pengawas Pemilu Provinsi, selanjutnya disingkat Bawaslu Provinsi adalah badan yang dibentuk oleh Bawaslu untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu di wilayah provinsi. Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, selanjutnya disingkat Panwaslu Kabupaten/Kota adalah panitia yang dibentuk oleh Bawaslu Provinsi untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu di wilayah kabupaten/kota. Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, selanjutnya disingkat Panwaslu Kecamatan, adalah Panitia yang dibentuk oleh Panwaslu Kabupaten/Kota yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di wilayah kecamatan atau nama lain.

Mengacu pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Pasal 72 ayat 2, jumlah anggota Bawaslu sebanyak lima orang, Bawaslu Provinsi sebanyak tiga orang, Panwaslu Kabupaten/Kota sebanyak tiga orang dan jumlah anggota Panwaslu Kecamatan sebanyak tiga orang. Keanggotaan Bawaslu terdiri atas individu yang memiliki kemampuan pengawasan penyelenggaraan

Pemilu. Tahapan penyelenggaraan merupakan salah satu fungsi dan wewenang Pengawas Pemilihan Umum, didalam Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2012 Tentang Pengawasan Tahapan Pencalonan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah pasal 5 disebutkan, Pengawasan Pemilu Kada Provinsi dilaksanakan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan. Adapun tugas dan wewenang Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota disebutkan dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 dalam pasal 77 :

a. Mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah Kabupaten/Kota;
b. Menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan pemilihan 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 Pemilu yang sedang berlangsung;

h. Mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu; dan

i. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tepat pada tanggal 9 Desember tahun 2015, Kabupaten Sleman menggelar pesta demokrasi yang kaitannya dengan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati untuk Kabupaten Sleman. Sleman merupakan kabupaten dengan 17 Kecamatan di dalamnya.

Menurut pendapat Bawaslu Daerah Istimewa Yogyakarta, Pilkada serentak yang dilakukan di Daerah Istimewa Yogyakarta yang diikuti 3 kabupaten yaitu: Sleman, Gunung Kidul, dan Bantul itu akan sangat "panas" dan rawan pelanggaran, terutama di Kabupaten Sleman. Menurut Bawaslu DIY hal tersebut dikarenakan di Kabupaten Sleman yang maju dalam

pemilihan adalah bupati dan wakil bupati yang saat ini masih menduduki jabatannya.[3]

Sutoto Jatmiko, selaku Panwaslu Sleman Divisi Pengawasan Pelanggaran mengungkapkan bahwa pihaknya juga menemukan adanya dugaan permainan politik uang dalam Pilkada Sleman.[4]

Sedangkan berdasarkan data pelanggaran di Bawaslu Daerah Istimewa Yogyakarta, pada saat pemilukada di Kabupaten Sleman tahun 2015, terdapat 29 (dua puluh sembilan) laporan, 15 (lima belas) diantaranya merupakan pelanggaran administrasi, 4 (empat) merupakan pelanggaran lain, 1 (satu) merupakan pelanggaran pidana, dan 9 (sembilan) sisanya bukan merupakan pelanggaran.[5]

Berdasarkan pemikiran dan latar belakang yang telah dipaparkan diatas maka penulis tertarik untuk menuangkan pemikiran-pemikiran tersebut kedalam bentuk suatu penelitian hukum yang diberi judul "**PERANAN PANITIA PENGAWAS PEMILIHAN UMUM KABUPATEN SLEMAN DALAM PENGAWASAN PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH 2015 DI KABUPATEN SLEMAN**".

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka adapun pokok permasalahnnya adalah :

---

[3] http://jogja.antaranews.com/berita/333392/bawaslu-diy--pilkada-sleman-paling-rawan-pelanggaran, diakses pada tanggal 5 Oktober 2016.

[4] http://jogja.tribunnews.com/2015/11/28/panwas-sleman-temukan-dugaan-politik-uang, di akses 3 Januari 2017

[5] Data penanganan pelanggaran Badan Pengawas Pemilihan Umum Daerah Istimewa Yogyakarta

1. Bagaimana peranan Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten Sleman dalam pengawasan penyelenggaraan pilkada 2015 di Kabupaten Sleman?
2. Apa kendala-kendala dalam pengawasan penyelenggaraan pilkada 2015 di Kabupaten Sleman?

C. Tujuan Penelitian

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

1. Untuk mengetahui peranan Panitia Pengawas Pemilu dalam pengawasan penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Sleman tahun 2015.
2. Untuk mengetahui apa saja kendala-kendala yang dihadapi dalam pengawasan penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Sleman tahun 2015.

D. Kegunaan Penelitian

1. Bagi Peneliti

   Penelitian, membuat karya tulis ilmiah dan menerapkan ilmu di bidang hukum. Menambah pengetahuan, kemampuan, dan ketrampilan dalam melakukan analisis terhadap suatu permasalahan hukum.

2. Bagi Masyarakat

   Memberikan informasi dan referensi bagi masyarakat mengenai

peran Panwaslu dalam penanganan pelanggaran Pilkada 2015 di Kabupaten Sleman.

3. Ilmu Pengetahuan

   Menambah khasanah ilmu pengetahuan dan dapat digunakan sebagai referensi untuk penelitian-penelitian terkait.

E. Tinjauan Pustaka

1. Tinjauan tentang Demokrasi

Negara hukum yang bertumpu pada konstitusi pada dasarnya memiliki korelasi yang sangat jelas dengan kedaulatan rakyat (pemerintahan) yang dijalankan secara demokrastis. Hal ini terlihat jelas didalam kemunculan istilah demokrasi konstitusional sebagaimana yang disebutkan didalam teori konstitusi. Dalam sistem demokrasi, keterlibatan rakyat dalam proses dan keberlangsungan suatu negara adalah sebuah esensi dari teori tersebut. Dengan kata lain negara hukum mengharuskan adanya sebuah sistem demokrasi yang menopang didalamnya. Demokrasi tanpa peraturan atau hukum akan menjadi demokrasi yang kehilangan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Menurut Franz Magniz Suseno, "Demokrasi yang bukan negara hukum bukanlah sebuah demokrasi dalam artian sesungguhnya. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan control atas negara hukum".[6]

[6] Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum Dan Demokrasi Di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hlm. 160

Di hampir semua negara-negara modern secara formal mengadopsi asas kedaulatan rakyat (demokrasi) di dalam konstitusinya. Artinya kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat dan kekuasaan yang dilaksanakan berdasarkan kehendak rakyat. Prinsip dasar tersebut yang kemudian dikenal sebagai konsep demokrasi, secara formal hal tersebut merupakan sesuatu yang diidealkan untuk diterapkan di setiap negara, walaupun dalam penerapannya terdapat perbedaan penafsiran tentang konsep demokrasi itu sendiri. Teori demokrasi ini merupakan ajaran yang menentukan bahwa sumber kekuasaan dan kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat, dengan demikian segala sesuatu bentuk peraturan dan kekuasaan yang dijalankan oleh negara tidak boleh bertentangan dengan kehendak rakyat.[7]

Di dalam perkembangannya, konsep pengadopsian demokrasi di dalam sebuah negara hukum bertujuan untuk mewujudkan cita-cita terbentuknya suatu pemerintahan yang terbatas kekuasaannya *(limited government),* terdapatnya larangan pemerintahan yang sewenang-wenang *(abus de drait atau willikeur),* terjaminnya hak-hak asasi manusia dan dihindari terpusatnya kekuasaan pada satu tangan yang dapat menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan atau wewenang *(detaurnament de pouvair).* Berdasarkan penjelasan di atas dapat diambil kesimpulan mengenai syarat-syarat terbentuknya sebuah demokrasi yang sempurna.

[7] Ibid, hlm. 161

Menurut Robert Dahl, setidaknya ada delapan hal yang mencerminkan sebuah demokrasi, yaitu:[8]

1. Kebebasan membentuk dan bergabung dengan organisasi (berserikat dan berkumpul)
2. Kebebasan berekspresi (mengeluarkan pendapat)
3. Kesempatan yang relatif terbuka untuk menduduki jabatan-jabatan publik
4. Hak bagi pemimpin politik untuk berkompetisi mendapatkan dukungan atau memberikan dukungan
5. Alternatif sumber-sumber informasi
6. Pemilu yang bebas dan adil
7. Pelembagaan pembuatan kebijakan pemerintah yang merujuk atau tergantung suara rakyat lewat pemungutan suara maupun cara-cara lain yang sejenis

Di Indonesia, demokrasi telah diadopsi di dalam UUDNRI 1945 Pasal 1 ayat (2) yang menyebutkan bahwa *"kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar"*. Jadi konsep kedaulatan di negeri ini bukan berdasarkan agama, raja, maupun negara jika hal itu ditinjau dari sisi konstitusi, maka akan muncul kesimpulan seperti itu, walaupun pada akhirnya Indonesia di dalam implementasinya lebih condong kearah negara yang religious nasionalis.[9]

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya semua negara di dunia mengadopsi prinsip demokrasi ke dalam konstitusi mereka, namun dalam implementasinya memang sangat sering terjadi perbedaan penafsiran mengenai penerapan demokrasi, hal ini dapat disebabkan oleh berbagai faktor, salah satunya yang dapat diutarakan

[8] Ibid, hlm. 176

[9] Moh. . Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi* , Gama Media , Yogyakarta, 1999, hlm 189.

adalah niat yang melatarbelakangi dicantumkannya prinsip demokrasi di dalam konstitusi mereka, seperti contoh pengadopsian demokrasi di dalam konstitusi yang dilatarbelakangi atas faktor kesadaran masyarakat/pemimpinnya, atau ada juga yang dikarenakan paksaan oleh penguasanya seperti yang terjadi di Italia dan Jerman.[10]

Di dalam pembahasan mengenai negara hukum demokrasi, sebagaimana yang telah diuraikan di atas bahwa salah satu elemen terpenting agar terwujudnya cita-cita sebuah negara yang berlandaskan hukum dan dijalankan secara demokratis adalah terselenggaranya sebuah Pemilihan Umum (Pemilu) yang bebas dan adil, yang diselenggarakan untuk memilih anggota parlemen dan presiden/wakil presiden secara langsung oleh rakyat yang nantinya pilihan rakyat tersebutlah yang akan mewakili mereka di pemerintahan dan menjalankan roda pemerintahan suatu negara.

Penyelenggaraan Pemilu yang bebas dan adil ini sesungguhnya merupakan implementasi dari amandemen ketiga UUDNRI pada tanggal 9 November 2001 terhadap Pasal 1 ayat (2) UUDNRI 1945, yang kemudian mengharuskan bagi pemerintah untuk menjalankan pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung, baik untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, anggota Dewan Perwakilan Daerah.

[10] Soehino, *Hukum Tata Negara Perkembangan dan Pengaturan Pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia*, BPFE-YOGYAKARTA, Yogyakarta, 2010, hlm 86

Keinginan untuk melaksanakan pemilihan umum oleh pembentuk UUDNRI 1945 semakin terlihat jelas ketika muncul aturan tambahan yang berbunyi: "Dalam enam bulan sesudah berakhirnya peperangan Asia Timur Raya, Presiden Indonesia mengatur dan menyelenggarakan segala hal yang ditetapkan oleh Undang-Undang dasar ini." Di samping itu menurut Sri Soemantri M, landasan berpijak lainnya mengenai pemilu yang sangat mendasar adalah dengan diadopsinya sistem demokrasi Pancasila yang secara eksplisit telah kita temukan dalam pembukaan UUDNRI 1945, paragrap keempat.[11]

Setelah diadakannya amandemen ketiga terhadap UUDNRI 1945 oleh MPR pada tahun 2001, pembahasan mengenai Pemilu mulai diatur secara tegas dalam UUDNRI 1945 VIIB tentang Pemilu di dalam Pasal 22E yang berbunyi sebagai berikut:

(1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali
(2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Daerah
(3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik

[11] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2008, hlm 264-265

(4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan

(5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri

(6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang

Adanya ketentuan yang dicantumkan dalam UUDNRI 1945 semata-mata adalah untuk memberikan payung hukum dan landasan hukum yang jelas dan kuat bagi pemilu untuk diselenggarakan dengan baik karena telah memiliki landasan hukum yang kuat. Di samping itu pemilu yang merupakan salah satu implementasi pelaksanaan kedaulatan rakyat juga harus diatur didalam konstitusi, karena pemilu merupakan suatu ciri negara hukum demokrasi. Dengan adanya ketentuan tersebut maka dapat menjamin waktu penyelenggaraannya secara teratur regular (per lima tahun) maupun menjamin proses dan mekanisme serta kualitas penyelenggaraan pemilu yaitu langsung, jujur, adil, umum, bebas, dan rahasia. Sebagaimana yang diketahui, sebelumnya pemilu tidak dicantumkan didalam undang-undang dasar.[12]

2. Tinjauan Tentang Pemilihan Umum

Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara supaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga

[12] *Ibid,* hlm 268-269

negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Salah satu pilar demokrasi adalah prinsip *trias politica* yang membagi ketiga kekuasaan politik negara (eksekutif, yudikatif, dan legislatif) untuk diwujudkan dalam tiga jenis lembaga negara yang saling lepas (independen) dan berada dalam peringkat yang sejajar satu sama lain. Kesejajaran dan independensi ketiga jenis lembaga negara ini diperlukan agar ketiga lembaga negara ini bias saling mengawasi dan saling mengontrol berdasarkan prinsip *check and balances*.

Pemilihan umum banyak diyakini sebagai sebuah jalan menuju kea rah demokrasi. Walaupun pemilihan umum itu sendiri juga sering dianggap hanya sebagai sebuh prosedur demokrasi. Pemilihan umum merupakan salah satu indicator bekerjanya pilar demokrasi. Pemilihan umum juga merupakan implementasi Hak Asasi Manusia, terutama hak politik. Dalam konteks yang lebih general lagi, pemilihan umum merupakan wujud dari kedaulatan rakyat, terutama dalam perspektif demokrasi perwakilan.[13]

Atas dasar pemikiran tersebut, pemilihan umum secara umum mempunyai 3 (tiga) tujuan, yaitu:

(1) Memungkinkan terjadinya peralihan kekuasaan secara aman dan tertib

(2) Untuk melakukan kedaulatan rakyat

[13] Indra Piliang, *Menggagas Format Ideal Hubungan Presiden dan DPR*, Jakarta: CSIS, 2008, hlm 57.

(3) Untuk melaksanakan Hak-hak Asasi Manusia.

Pergantian kekuasaan melalui pemilihan umum selain akan menjamin peralihan kekuasaan secara tertib dan aman, juga akan menjamin adanya legitimasi yang kuat terhadap pemerintah itu sendiri. Pelaksanaan pemilihan umum juga merupakan arena rakyat menunjukan kedaulatannya, sekalipun dalam system perwakilan, pemilihan umum merupakan wujud dari pemberian otoritas politik dari warga negara kepada penguasa.

Pemilihan umum adalah sesuatu hal yang penting dalam kehidupan kenegaraan. Pemilihan umum adalah perwujudan dari pelaksanaan system demokrasi. Melalui pemilihan umum rakyat memilih wakilnya untuk duduk dalam parlemen dan dalam struktur pemerintahan. Ada negara yang menyelenggarakan pemilihan umum hanya apabila memilih wakil rakyat menyelenggarakan pemilihan umum untuk memilih pejabat tinggi negara.

Umumnya, yang berperan dalam pemilu dan menjadi peserta pemilihan umum adalah partai-partai politik. Parta politik yang, menyalurkan aspirasi rakyat dan mengajukan calon-calon untuk dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum itu.

Di Indonesia, pada masa orde baru (1966-1998) perlu disebut organisasi-organisasi sosial politik (orsospol), dan bukan sekedar partai-partai politik (parpol) saja, karena ada Golongan Karya (Golkar) yang merupakan organisasi sosial politik, peserta pemilihan umum tetapi tidak mau disebut sebagai partai politik dan bukan partai politik, tetapi kini Golkar termasuk parta politik, sama dengan partai politik lainnya.[14]

Setelah pasca orde baru, ternyata melahirkan beberapa perubahan, termasuk dalam penyelenggaraan pemilihan umum, sistem pemilihan umum pasca orde baru memberikan kebebasan kepada rakyat untuk memilih para wakil rakyat di DPR, DPRD, DPD, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung.

System pemilihan umum berbeda-beda di berbagai negara. Ada system pemilihan langsung, yaitu rakyat memilih kepala negara secara langsung, dan ada pula sistem pemilihan melalui perwakilan kepala negara saja. Sistem kepartaian berbeda-beda pula. Ada sistem banyak partai (*multy party*

[14] Teuku May Rudi, *Pengantar Ilmu Politik*, Bandung: Refika Aditama, 2003, hlm 60.

system), ada sistem dwi partai (*two party system*), serta ada yang hanya satu partai (*one party system*).[15]

Terdapat dua sistem pemilihan umum, sebagai berikut:

a. Pemilihan Umum Sistem Distrik (*single member constituency, single member district mayority sytem, distric system*).

   Dalam pemilihan umum sistem distrik, daerah pemilihan dibagi atas distrik-distrik tertentu. Pada masing-masing distrik pemilihan, setiap parpol mengajukan satu calon. Katakanlah, 2 atau 3 kecamatan merupakan satu distrik. Partai X mencalonkan A untuk bersaing pada distrik tersebut. Partai Y mencalonkan B, dan Z mencalonkan C.[16]

b. Pemilihan Umum Sistem Proporsional (*multi member constituency, proportional representation system, proportional system*).

   Sistem ini yang dianut di Indonesia. Pemilu tidaklah langsung memilih calon yang didukungnya, karena para calon ditentukan berdasarkan nomor urut calon-calon dari masing-masing parpol atau organisasi social politik (orsospol). Para pemilih adalah memilih tanda gambar atau lambing suatu orsospol. Perhitungan suara untuk

[15] *Ibid,* hlm 61.
[16] *Ibid,* hlm 65.

menentukan jumlah kursi raihan masing-masing orsospol. Ditentukan melalui penjumlahan suara secara nasional atau penjumlahan pada suatu daerah (provinsi). Masing-masing daerah diberi jatah kursi berdasarkan jumlah penduduk dan kepadatan penduduk diwilayah yang bersangkutan.[17]

Perubahan terhadap konstitusi Republik Indonesia ikut pula mengubah sistem pemilihan umum di Indonesia. Pemilihan umum secara eksplisit diatur di dalam Bab VII B Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan ke III, yaitu sebagai berikut:

a. Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali;
b. Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden, dan Wakil Presiden, dan Dewan Perakilan Rakyat Daerah;
c. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah partai politik;
d. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah perseorangan.

[17] *Ibid*, hlm 91.

e. Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri;
f. Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan Undang-Undang.

Untuk Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, dasar diberlakukannya Undang-Undang tersebut dan dasar yuridisnya adalah berdasarkan Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 seperti yang telah penulis paparkan sebelumnya.

Terkait dengan asas pemilihan umum dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota mengacu padal Pasal 22E UUD, yaitu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Penjabaran selengkapnya dengan asas pemilihan umum diatas adalah sebagai berikut:

a. Langsung

   Rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan hati nurani, tanpa perantara.

b. Umum

   Pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan Undang-Undang ini, berhak mengikuti pemilihan umum. Pemilihan umum yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan dan status social.

c. Bebas

   Setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Didalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani dan kepentingannya.

d. Rahasia

   Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun.

Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapapun suaranya diberikan.

e. Jujur

Dalam penyelenggaraannya pemilihan umum, setiap penyelenggaraan pemilihan umum, aparat pemerintah, peserta pemilihan umum, pengawas pemilihan umum, pemantau pemilihan umum, pemilih, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

f. Adil

Dalam penyelenggaraan pemilihan umum, setiap pemilih dan peserta pemilihan umum mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

3. Tinjauan Tentang Pilkada

Pelaksanaan awal otonomi daerah yang masih dapat dihitung dengan hitungan hari sudah tentu belum dapat dinilai begitu saja, yang jelas bahwa semua daerah menyambut dengan segala penuh harapan dan dambaan masa depan yang lebih baik dan cerah. Semua daerah telah melaksanakan otonomi daerah dan terus menerus berbenah diri, sesuai dengan situasi dan kondisi serta kemampuan masing-masing. Suatu tantangan yang besar pada saat kita berbenah diri dari keterpurukan orde baru untuk membangun Indonesia Baru,

pada saat itu pula memasuki era globalisasi dengan segala tantangannya.[18]

Masalah utama yang dihadapi adalah kebebasan yang muncul setelah ketertindasan di bawah rezim Orde Baru, dapat berkembang menjadi *euphoria* yang tidak terkendali. Keadaan seperti ini dapat memicu disintegrasi bangsa, padahal kita pada saat seperti ini, kita dalam mempertahankan persatuan dan kesatuan. Keadaan yang tanpa kendali ini, justru akan menjadi kendala bagi kita.[19]

Dalam naskah/teks proklamasi disebutkan Soekarno-Hatta mengatakan kemerdekaan atas nama bangsa Indonesia, karenanya NKRI merupakan negara demokrasi konstitusional. Sebagai negara demokrasi konstitusional dinyatakan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR dalam Pasal 1 ayat (2). Dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, pernyataan tentang negara berdasarkan hukum yang konstutisional dan bukan absolutisme.[20]

Sistem pemilihan umum (Pemilu) merupakan mekanisme sirkulasi kekuasaan yang diatur didalam suatu negara. Sistem Pemilu menjamin bahwa pergantian kekuasaan tidak dilakukan secara

[18] HAW Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014, hlm 85.

[19] *Ibid,* hlm 86.

[20] *Ibid*, hlm 87.

turun-menurun seperti zaman kerajaan karena rekruitmen politik didasarkan atas sistem demokrasi. Berkembangnya demokrasi di Barat yang membatasi kekuasaan secara periodik merupakan kritik terhadap pratik kekuasaan di masa sebelumnya yang tidak membatasi masa kekuasaan secara teratur dan periodik.

Sistem Pemilu merupakan salah satu keputusan kelembagaan yang penting bagi negara-negara yang berupaya untuk menegakkan keberadaban dan kualitas sistem politik. Karena sistem Pemilu akan menghasilkan logika-logika politik atas tata laksana administrasi, berjalannya birokrasi, hingga tumbuh dan berkembangnya masyarakat sipil (*civil society*) di dalam sistem itu selanjutnya. Oleh karena itu, Pemilu menjadi sarana yang efektif untuk menentukan kepemimpinan nasional yang melibatkan seluruh warga negara.

Pengambilan keputusan oleh rakyat yang berdaulat tidak langsung dilakukan lembaga perwakilan rakyat. Sistem perwakilan merupakan cara untuk mewujudkan kedaulatan rakyat secara tidak langsung. Dengan demikian, kepentingan rakyat diharap dapat didengarkan dan turut menentukan proses penentuan kebijakan kenegaraan, baik yang dituangkan dalam bentuk Undang- Undang

maupun dalam bentuk pengawasan terhadap kinerja pemerintahan dan upaya-upaya lain yang berkaitan dengan kepentingan rakyat.[21]

Pemilu yang dilakukan merupakan suatu proses pergantian kekuasaan secara damai yang dilakukan secara berkala sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan konstitusi. Pemilu merupakan kegiatan politik yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan kekuasaan dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip demokrasi. Prinsip kehidupan ketatanegaraan yang bekedaulatan rakyat (demokrasi) ditandai bahwa setiap warga negara berhak ikut aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan kenegaraan.[22] Oleh karena itu, Pemilu merupakan proses pengambilan keputusan oleh rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan sebagai sarana pengembangan kedaulatan rakyat dalam rangka pembentukan lembaga-lembaga perwakilan.[23]

Sistem pemilu Kepala Daerah kemungkinan besar dapat membangun kepemerintahan yang baik. Aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugas untuk mencapai tujuan. Partisipasi warga negara dalam Pilkada. Setiap warga negara mempunyai suara sebagai hak politik dan kedaulatan

[21] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: BIP, 2008, hlm 740

[22] Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Yogyakarta: Total Media, 2009, hlm 89.

[23] *Ibid,* hlm 103.

rakyat dalam pembuatan keputusan secara langsung, atau memilih pasangan calon Kepala Daerah, atau memilih calon anggota legislatif daerah. Partisipasi politik seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi, kebebasan berbicara, serta partisipasi masyarakat secara konstruktif.

F. Metode Penelitian

Untuk melengkapi penulisan skripsi ini agar tujuan dapat lebih terarah dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, maka penulis menggunakan metode penelitian antara lain:

1. Obyek Penelitian

Obyek dari penelitian penulis adalah Peranan Panwaslu dalam pengawasan penyelenggaraan PILKADA 2015 di Kabupaten Sleman serta kendala-kendala yang dihadapi.

2. Subyek Penelitian

a. Bawaslu Daerah Istimewa Yogyakarta;

b. Panwaslu Kabupaten Sleman.

3. Sumber Data

1. Data primer, adalah data yang diperoleh secara langsung dari lapangan penelitian atau dari subyek baik dengan wawancara atau membuat pertanyaan langsung yang diperoleh dari pihak Bawaslu Daerah Istimewa Yogyakarta dan Panwaslu Kabupaten Sleman.
2. Data sekunder berupa bahan-bahan hukum, meliputi :

a. Bahan hukum Primer

Berupa seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian penulis.

b. Bahan hukum Sekunder

Bahan hukum yang memberi Definisi terhadap bahan hukum liniar yang berkaitan dengan materi penelitian berupa :

- Buku yang berkaitan dengan penelitian.
- Data elektronik yang berkitan dengan penelitian itu sendiri.
- Studi data kepustakaan atau dokumen : yaitu mencari data cara mempelajari buku-buku, jurnal, dan hasil - hasil yang berasal riset yang ada relevansinya dengan tujuan penelitian.

c. Bahan hokum tersier

Bahan hokum tersier yaitu berupa buku seperti Kamus Bahasa Indonesia, Kamus bahasa Inggris atau Kamus Hukum, serta Ensiklopedia.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Data Primer

Dalam melakukan penelitian lapangan kepada objek penelitian dan subjek penelitian dengan cara wawancara.

b. Data Sekunder

Dalam studi perpustakaan, yaitu dengan menelusuri dan mengkaji peraturan perundang-undangan, surat kabar, literatur, jurnal serta tulisan yang sesuai dengan materi penelitian.

5. Metode Pendekatan Masalah

Metode pendekatan yang digunakan oleh Penulis adalah metode pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris. Yuridis normatif yaitu suatu penelitian yang secara deduktif dimulai analisa terhadap pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur terhadap permasalahan diatas dan bagaimana peran Panwaslu dalam pengawasan penyelenggaraan Pilkada di Kabupaten Sleman. Sedangkan yuridis empiris yaitu suatu penelitian individual yang dilakukan penulis untuk mendapatkan data yang sesuai dengan fakta dilapangan yaitu dengan melakukan wawancara secara langsung terhadap narasumber dari subyek penelitian.

6. Metode Analisis Data

Data yang terkumpul akan disusun secara deskriptif. Dalam prosedur pemecahan masalah yang diteliti dengan cara memaparkan data-data yang diperoleh dari data primer dan data sekunder. Hal itu dimaksudkan untuk mendapatkan kebenarannya, yaitu dengan menguraikan data yang telah terkumpul sehingga dengan demikian dapat dilakukan dengan pemecahan masalah.

G. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah pembahasan skripsi ini, maka disusun dengan sistematika penulisan yang terdiri dari lima bab, yaitu:

Bab I: Pendahuluan, yang akan memberikan gambaran secara obyektif untuk memasuki materi selanjutnya. Pendahuluan ini ada pada bab I sebab merupakan pengantar yang menggambarkan secara umum inti permasalahan di samping untuk memudahkan pembaca dalam memahami isi keseluruhan skripsi. Di dalam bab ini diuraikan mengenai permasalahan atau latar belakang. Perumusan masalah sebagai dasar dalam bab ini juga memberikan tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metodologi penilitian, dan pertanggunggung jawaban sistematika yang digunakan sehingga lebih memberikan gambaran fokus penelitian penulis terhadap penilitian ini.

Bab II: Dalam bab ini akan diuraikan tentang Tinjauan Umum dari Demokrasi, tinjauan umum tentang Pemiliha Umum, Pilkada dan Panitia Pengawas Pemilu.

Bab III: Dalam bab ini akan menjelaskan hasil dari penelitian dan dibahas sesuai dengan realita yang penulis temukan di lapangan terkait dengan perananan Panitia Pengawas Pemilu dalam pengawasan penyelenggaraan pemilihan kepala Daerah 2015 di Kabupaten Sleman serta kendala-kendala yang dihadapi.

Bab IV: dalam bab ini berisi Penutup, yaitu berisikan tentang kesimpulan dan saran-saran dari penulis. Adapun isi dari kesimpulan adalah tentang jawaban dari rumusan masalah. Bagian kedua adalah saran. Saran merupakan rekomendasi penulis kepada dunia ilmu pengetahuan di bidang hukum. Penutup ini ditempatkan pada bagian akhir penulisan skripsi ini.