

**PENGUATAN KELEMBAGAAN PANWAS PEMILIHAN DALAM MENYELESAIKAN PELANGGARAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH (STUDI KASUS PENYELESAIAN PELANGGARAN ADMINISTRASI, PIDANA, DAN KODE ETIK PEMILIHAN WALIKOTA DAN WAKIL WALIKOTA SEMARANG TAHUN 2015)**

**TESIS**

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan**

**Program Magister Ilmu Hukum**

**Oleh :**

**Budi Evantri Sianturi, S.H.**

**11010115410067**

**Pembimbing :**

**Dr. Fifiana Wisnaeni, S.H., M.Hum**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS DIPONEGORO**

**SEMARANG**

**2017**

**HALAMAN PENGESAHAN**

**PENGUATAN KELEMBAGAAN PANWAS PEMILIHAN DALAM MENYELESAIKAN PELANGGARAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH (STUDI KASUS PENYELESAIAN PELANGGARAN ADMINISTRASI, PIDANA, DAN KODE ETIK PEMILIHAN WALIKOTA DAN WAKIL WALIKOTA SEMARANG TAHUN 2015)**

TESIS

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan

Program Magister Ilmu Hukum

 Pembimbing Peneliti

**Dr. Fifiana Wisnaeni, S.H., M.Hum Budi Evantri Sianturi, S.H.**

 NIP. 196208011987032001 NIM. 11010115410067

 Mengetahui

Ketua Program Magister Ilmu Hukum

Fakultas Hukum

Universitas Diponegoro

**Prof. Dr. Suteki, S.H., M.Hum**

NIP. 19700202 199403 1001

**HALAMAN PENGESAHAN**

Tesis ini diajukan oleh:

Nama Mahasiswa : Budi Evantri Sianturi, S.H

NIM : 11010115410067

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Judul Tesis : Penguatan Kelembagaan Panwas Pemilihan dalam Menyelesaikan Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah (Studi Kasus Penyelesaian Pelanggaran Administrasi, Pidana, dan Kode Etik Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015)

Telah Diuji dan Berhasil Dipertahankan di Hadapan Dewan Penguji Pada Hari Senin Tanggal 06 Maret 2017

**Dewan Penguji:**

Pembimbing : Dr. Fifiana Wisnaeni, S.H., M.Hum ( )

Penguji I : Prof. Dr. Retno Saraswati, S.H., M.Hum ( )

Penguji II : Dr. Ratna Herawati, S.H., M.H ( )

Ditetapan di Semarang

**MOTTO DAN PERSEMBAHAN**

**MOTTO**

***Ia membuat segala sesuatu indah pada waktunya, bahkan Ia memberikan kekekalan dalam hati mereka. Tetapi manusia tidak dapat menyelami pekerjaan yang dilakukan Allah dari awal sampai akhir*
(Pengkhotbah 3:11)**

**PERSEMBAHAN**

**Tesis ini saya persembahkan kepada:
Almamater kebanggaan saya, Universitas Diponegoro,
keluarga saya, dan pembaca yang saya hormati**

**KATA PENGANTAR**

Puji syukur kepada Tuhan Yesus Kristus atas setiap berkat, rahmat dan kasih karunia-Nya kepada Penulis sehingga Penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis dengan judul **“PENGUATAN KELEMBAGAAN PANWAS PEMILIHAN DALAM MENYELESAIKAN PELANGGARAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH (STUDI KASUS PENYELESAIAN PELANGGARAN ADMINISTRASI, PIDANA, DAN KODE ETIK PEMILIHAN WALIKOTA DAN WAKIL WALIKOTA SEMARANG TAHUN 2015)”**. Penulisan ini disusun dalam rangka menyelesaikan tugas akhir sebagai syarat kelulusan di Program Studi Magister Ilmu Hukum (S2), Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.

Begitu banyak pihak yang membantu dalam penyelesaian tesis ini, sehingga pada kesempatan ini Penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih kepada:

1. Prof. Dr. Yos Johan Utama, SH, M.Hum, selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang;
2. Prof. Dr. Suteki, S.H., M.Hum selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang;
3. Dr. Fifiana Wisnaeni, S.H., M.Hum selaku dosen Pembimbing, terimakasih untuk setiap waktu, pikiran, tenaga, dan kesabaran dalam membimbing Penulis menyelesaikan tesis ini.
4. Segenap dosen-dosen Magister Ilmu Hukum Undip yang telah memberikan ilmu-ilmunya kepada penulis
5. Segenap staf akademik dan perpustakaan Magister Ilmu Hukum Undip
6. Orangtua, kakak, dan adek Penulis yang selalu memberikan dukungan dan doa kepada Penulis.
7. Teman-teman kerja Penulis di Panwas Pemilihan Kota Semarang Tahun 2015 yang telah bekerjasama dalam mewujudkan pemilihan Kepala Daerah yang jujur dan bersih. Salam Awas !!!
8. Segenap staf di lembaga Panwas Pemilihan Kota Semarang, Bawaslu Provinsi Jawa Tengah, KPUD Kota Semarang, Polrestabes Semarang yang telah membantu Penulis dalam mengumpulkan data yang dibutuhkan dalam penyelesaian tesis.
9. Sahabat-sahabat Penulis yang telah mendukung dan mendoakan Penulis dalam segala hal.
10. Pihak-pihak yang telah membantu Penulis yang tidak dapat disebutkan satu-persatu.

Harapan Penulis semoga tesis ini dapat memberikan manfaat bagi Penulis sendiri maupun kepada banyak pihak.

 Semarang, Maret 2017

Penulis

 Budi Evantri Sianturi

**ABSTRAK**

Keberadaan Panwas Pemilihan sebagai lembaga pengawas merupakan hal penting dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia. Akan tetapi dalam kenyatannya, posisi Panwas Pemilihan menjadi tidak maksimal akibat terbatasnya kewenangan yang dimiliki.Panwas Pemilihan cenderung hanya bertugas mengawasi, melaporkan atau memberi rekomendasi terhadap setiap pelanggaran yang ditemui kepada insatansi lain. Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah tidak memberikan kewenangan lebih kepada Panwas Pemilihan untuk menyelesaikan pelanggaran-pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah secara maksimal. Oleh karena itu, perlu adanya penguatan kewenangan Panwas Pemilihan dalam menyelesaikan pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka pokok permasalahan yang diangkat dalam tesis ini adalah: *Pertama*, faktor-faktor penyebab Panwas Pemilihan Kota Semarang mengalami kesulitan dalam menyelesaikan pelanggaran Pemilhan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015. *Kedua*, Idealnya pengaturan lembaga Panwas Pemilihan dalam menyelesaikan pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia.

Permasalahan-permasalahan yang diajukan dalam tesis ini dijawab melalui suatu penelitian dengan menggunakan metode pendekatan *Socio Legal*, yakni menemukan antara konsep hukum abstrak dengan analisis lingkungan sosial.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa Panwas Pemilihan Kota Semarang mengalami kesulitan dalam menyelesaikan pelanggaran disebabkan karena beberapa faktor, yakni dari segi substansi hukum yaitu kelemahan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah; struktur hukum yaitu lembaga-lembaga yang terlibat seperti DPR, KPUD, dan Kepolisian yang kurang mendukung peran Panwas Pemilihan melalui kewenangannya masing-masing; dan kultur hukum yaitu rendahnya partisipasi masyarakat dalam melakukan pengawasan, serta pasangan calon yang dinilai kurang kooperatif. Oleh karena itu, perlu adanya pengaturan ideal mengenai lembaga Panwas Pemilihan dalam menyelesaikan pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah di indonesia, yaitu *Pertama*, Pengaturan mengenai penguatan kewenangan Panwas Pemilihandengan memberikan kewenangan lebih dalam menyelesaikan pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah. *Kedua*, Pengaturan mengenai penambahan waktu kepada Panwas Pemilihan dalam menyelesaikan pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah. *Ketiga*, pengaturan mengenai kedudukan lembaga Kepolisian dan Kejaksaan agar disatukan dalam satu tubuh dengan Panwas Pemilihan yang akan bertanggung jawab langsung kepada Bawaslu guna mengefektifkan proses penyelesaian pelanggaran pidana Pemilihan Kepala Daerah.

**Kata Kunci: Panwas Pemilihan, Penyelesaian Pelanggaran, Pemilihan Kepala Daerah**

**ABSTRACT**

The existence of the Electoral Supervisory Committee as a supervisory agency is crucial in determining the successful implementation of local elections in Indonesia. But in reality, the position of Election Supervisory Committee to be not optimal due to the limited authority. Election Supervisory Committee tended only to supervise, report or make recommendations to any violations encountered to another insatansi. Law on Head Regional Elections did not give more powers to the Election Supervisory Committee to resolve violations of head regional election to the fullest. Therefore, the need for strengthening the authority of the Electoral Supervisory Committee in resolving elections offence of head regional in Indonesia.

Based on the foregoing, the principal issues raised in this thesis are: *First*, the factors that cause Semarang City Election Supervisory Committee had difficulty in resolving elections offence of Mayor and Vice Mayor of Semarang in 2015. *Second*, the Electoral Supervisory Committee Ideally institutional arrangements in resolve elections offence of head regional in Indonesia.

The problems posed in this thesis is answered through a study using the *Socio Legal* approach, finding the abstract legal concept with social environmental analysis.

The results of this study indicate that the Election Supervisory Committee of Semarang had difficulty in completing the offense caused by several factors. Some of these factors can be seen in terms of a legal substance that is a weakness Act Head Regional Election; the legal structure namely the institutions involved, such as the House of Representatives, Regional Electoral Commissions, and the police are less supportive of the role of the Supervisory Committee Election through their respective authorities; and legal culture that is low community participation in supervision as well as candidates who were considered less cooperative. Therefore, there needs to be an ideal setting on the Electoral Supervisory Committee institutions in resolving elections offence of head regional in Indonesia, namely *First*, Regulation on the strengthening of the authority of the Electoral Supervisory Committee to give more authority to resolve elections offence of head regional. *Secondly*, the Regulation on the addition of time to the Election Supervisory Committee in resolving elections offence of head regional. *Third*, the regulation concerning the position of Police and Attorney institution to be incorporated in a single body with the Election Supervisory Committee will be directly responsible to Bawaslu in order to streamline the process of resolving criminal offence head regional elections.

**Keywords: Election Supervisory Committee, Resolving Offence, Regional Head Election**

**DAFTAR ISI**

**HALAMAN JUDUL** i

**HALAMAN PENGESAHAN** ii

**HALAMAN PENGESAHAN PENGUJIAN** iii

**MOTTO DAN PERSEMBAHAN** iv

**KATA PENGANTAR** v

**ABSTRAK** vii

**ABSTRACT** viii

**DAFTAR ISI** ix

**BAB I PENDAHULUAN**

1. **Latar Belakang** 1
2. **Rumusan Masalah** 13
3. **Tujuan Penelitian** 13
4. **Manfaat Penelitan** 14
5. **Kerangka Pemikiran** 15
6. **Kerangka Konseptual** 15
7. **Pemilihan Kepala Daerah** 15
8. **Panwas Pemilihan Sebagai Lembaga Pengawas Pemilihan Secara Langsung** 21
9. **Kerangka Teoritik** 26
10. **Teori Kedaulatan Rakyat** 26
11. **Teori Demokrasi** 29
12. **Teori Sistem Hukum** 33
13. **Teori Bekerjanya Hukum** 36
14. **Metode Penelitian** 41
15. **Metode Penelitian** 43
16. **Spesifikasi Penelitian** 44
17. **Metode Penentuan Sampel** 44
18. **Metode Pengumpulan Data** 45
19. **Metode Analisis Data** 46
20. **Sistematika Penelitian** 47

**BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

1. **Tinjauan tentang Pemerintahan Daerah** 49
2. **Pengertian dan Ruang Lingkup Pemerintahan Daerah** 49
3. **Asas Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah** 52
4. **Tinjauan tentang Otonomi Daerah** 55
5. **Pengertian dan Ruang Lingkup Otonomi Daerah** 55
6. **Prinsip-Prinsip dalam Otonomi Daerah** 58
7. **Tinjauan tentang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah** 61
8. **Pengertian, Tugas dan Wewenang Kepala Daerah** 61
9. **Kewajiban dan Larangan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah** 65
10. **Tinjauan tentang Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia** 68
11. **Pengertian dan Ruang Lingkup Pemlihan Kepala Daerah** 68
12. **Dasar Hukum Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah** 76
13. **Pelanggaran dalam Pemilihan Kepala Daerah** 81
14. **Tinjauan tentang Panwas Pemilihan** 86
15. **Sejarah Panwas Pemilihan** 86
16. **Konsepsi tentang Peran Panwas Pemilihan dalam Pemilihan Kepala Daerah** 90

**BAB III HASIL PENENLITIAN DAN PEMBAHASAN**

1. **Gambaran Umum Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015** 94
2. **KPUD Kota Semarang sebagai Lembaga Pelaksana Penyelenggaraan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015** 94
3. **Struktur Kelembagaan Panwas Pemilihan Kota Semarang** 113
4. **Eksistensi Panwas Pemilihan Kota Semarang dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015** 119
5. **Eksistensi Panwas Pemilihan Kota Semarang dalam Mengawasi Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015** 122
6. **Pengawasan dalam Tahapan Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih** 123
7. **Pengawasan dalam Tahapan Pencalonan** 128
8. **Pengawasan dalam Tahapan Kampanye** 135
9. **Pengawasan dalam Tahapan Pengadaan dan Pendistribusian Perlengkapan Penyelenggaraan Pemilihan** 150
10. **Pengawasan dalam Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara** 153
11. **Pengawasan dalam Tahapan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara** 157
12. **Kesulitan Panwas Pemilihan Kota Semarang dalam Menyelesaikan Pelanggaran Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015** 159
13. **Faktor Substansi Hukum (Kelemahan Undang-Undang Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang)** 165
14. **Faktor Struktur Hukum** 181
15. **Faktor Kultur Hukum** 197
16. **Idealnya Pengaturan Lembaga Panwas Pemilihan dalam Menyelesaikan Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah** 201
17. **Pengaturan mengenai Penguatan Kewenangan Panwas Pemilihan dalam Menyelesaikan Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia** 204
18. **Pengaturan mengenai Penambahan Waktu kepada Panwas Pemilihan dalam Menyelesaikan Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia** 212
19. **Pengaturan mengenai Kedudukan Lembaga Kepolisian dan Kejaksaan sebagai Lembaga yang Berkoordinasi dengan Panwas Pemilihan dalam Menyelesaikan Pelanggaran Tindak Pidana Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia** 213

**BAB IV PENUTUP**

1. **Kesimpulan** 218
2. **Saran** 220

**DAFTAR PUSTAKA**

**BAB I**

**PENDAHULUAN**

1. **Latar Belakang**

 Indonesia merupakan negara kesatuan yang merdeka dan berdaulat yang hanya mempunyai satu pemerintah pusat untuk mengatur seluruh daerah. Jika dilihat dari segi pelaksanaanya, negara kesatuan terdiri dari dua jenis, yaitu negara kesatuan dengan sistem sentralisasi dan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Kedua jenis negara kesatuan tersebut mempunyai perbedaan yang sangat mendasar yang dapat menunjukkan kemandirian dari suatu daerah. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi memberi arti bahwa segala urusan pemerintahan dipegang oleh Pemerintah Pusat dan daerah-daerah hanya melaksanakannya saja. Sedangkan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus daerahnya sesuai dengan kewenangan yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah.

Setiap daerah di Indonesia mempunyai Kepala Daerah yang dipilih secara demokratis sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Pemilihan Kepala Daerah yang dipilih secara demokratis merupakan pranata terpenting bagi masyarakat daerah. Melalui Pemilihan Kepala Daerah, masyarakat lokal bisa menentukan nasibnya sendiri berkaitan dengan kepentingan mereka di daerah.[[1]](#footnote-2) Sejatinya, secara tekstual, frasa *“dipilih secara demokratis”* dapat diartikan secara majemuk, yaitu bahwa Kepala Daerah dapat dipilih secara langsung ataupun secara tidak langsung. Hal inilah yang membuat sistem Pemilihan Kepala Daerah sering mengalami perubahan dari pemilihan secara langsung menjadi pemilihan secara tidak langsung atau mungkin sebaliknya.

Secara historis, Pemilihan Kepala Daerah dipilih secara tidak langsung melalui DPRD berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Namun setelah dibentuknya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sistem Pemilihan Kepala Daerah berubah menjadi dipilih secara langsung. Ketentuan ini termuat dalam Pasal 24 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi:

Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

Meteri muatan yang terkandung dalam pasal tersebut menjadi dasar hukum bahwa Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung yang untuk pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni 2005. Akan tetapi, hiruk-pikuk pemilihan gubernur, bupati, walikota yang sudah hampir sepuluh tahun dilakukan secara langsung oleh rakyat sudah berakhir setelah disahkannya Rancangan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah (RUU Pilkada) menjadi undang-undang dalam Rapat Paripurna DPR pada tanggal 26 September 2014. Salah satu poin penting dalam undang-undang tersebut adalah Pemilihan Kepala Daerah melalui DPRD.[[2]](#footnote-3)

Perubahan sistem Pemilihan Kepala Daerah secara langsung menjadi tidak langsung menimbulkan reaksi yang cukup keras dari masyarakat. Karena reaksi masyarakat tersebut, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) mengeluarkan dua Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) terkait pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah. Dua Perppu yang ditandatangani adalah: Pertama, Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Perppu tersebut sekaligus mencabut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Sebagai konsekuensi dari penetapan Pilkada secara langsung tersebut, maka untuk menghilangkan ketidakpastian hukum di masyarakat, juga dikeluarkan Perppu kedua yang terkait dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang isinya menghapus kewenangan DPRD untuk melaksanakan Pemilihan Kepala Daerah.[[3]](#footnote-4)

Kedua Perppu yang dikeluarkan oleh Presiden SBY lolos menjadi RUU yang kemudian dibahas dalam dalam Rapat Paripurna DPR. Dalam Rapat Paripurna tersebut, DPR mengesahkan Perppu Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota serta Perppu Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang. Kemudian, Presiden Joko Widodo menandatangani Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Pengesahan Perppu Nomor 1 Tahun 2004 menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 memberikan jaminan hukum dan politik bagi pelaksanaan Pilkada langsung oleh rakyat.[[4]](#footnote-5) Namun karena ada beberapa kelemahan dalam undang-undang tersebut, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang diubah menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. Undang-undang ini dibentuk oleh lembaga negara dengan dasar pertimbangan:[[5]](#footnote-6)

1. bahwa dalam rangka mewujudkan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota yang demokratis, perlu dilakukan penyempurnaan terhadap penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota;
2. bahwa beberapa ketentuan penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang telah ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, perlu dilakukan perubahan;
3. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, perlu membentuk Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang;

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang merupakan dasar hukum bahwa Pemilihan Kepala Daerah dipilih secara langsung. Adapun pasal dalam undang-undang tersebut yang menunjukkan bahwa sistem Pemilihan Kepala Daerah dipilih secara langsung, yaitu terdapat dalam Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi:

Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.

Proses perubahan sistem pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dalam menentukan pemilihan langsung atau tidak langsung merupakan konsekuensi dari “demokratis” yang terkandung dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 telah memberi ketegasan bahwa demokratis yang diterapkan adalah Pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Artinya, rakyat mempunyai kedaulatan penuh untuk memilih secara langsung orang-orang dalam satu pasangan calon yang akan menduduki jabatan sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung merupakan salah satu bagian yang tidak dapat dipisahkan dari negara yang menganut sistem demokrasi[[6]](#footnote-7) karena perwujudan dari sistem demokrasi di Indonesia salah satunya adalah melalui Pemilihan Kepala Daerah. Pemilihan Kepala Daerah dilakukan untuk memilih gubernur di tingkat provinsi, bupati di tingkat kabupaten, dan walikota di tingkat kota. Dengan sistem *one man one vote*, rakyat Indonesia di setiap daerah dapat memilih orang-orang yang dapat mengemban amanah sebagai wakil rakyat untuk menjadi pemimpin daerah.

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah langsung secara optimistik[[7]](#footnote-8) dapat dikatakan sebagai bentuk pengukuhan terhadap otonomi rakyat di daerah dalam menentukan kepala pemerintahan. Idealnya pemerintahan yang dipilih langsung dan memiliki legitimasi politik yang kuat akan melaksanakan fungsi sesuai dengan aspirasi masyarakat karena semangat Pemilihan Kepala Daerah adalah mendekatkan pemerintah kepada rakyat.[[8]](#footnote-9)

Seperti yang telah diuraikan di atas bahwa Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menjadi dasar hukum dilakukannya Pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Di samping itu, undang-undang tersebut juga mempunyai terobosan baru dalam sistem Pemilihan Kepala Daerah yang untuk pertama kalinya dilakukan di Indonesia atau bahkan di dunia, yaitu pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah secara serentak di seluruh wilayah Indonesia. Ketentuan ini termuat dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang yang berbunyi “Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Pemilihan Kepala Daerah secara serentak mendorong terciptanya efektivitas dan efisiensi biaya dan waktu. Walapun Pemilihan Kepala Daerah dipilih secara serentak, namun tidak serta merta bahwa seluruh Kepala Daerah dipilih secara sekaligus berdasarkan waktu yang telah ditentukan mengingat bahwa berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah di Indonesia berbeda-beda. Untuk mengantisipasi hal tersebut, Pemilihan Kepala Daerah dibagi menjadi tujuh gelombang[[9]](#footnote-10) sehingga pada tahun 2027 Pemilihan Kepala Daerah serentak akan dilakukan serentak di seluruh provinsi, kabupaten, kota di Indonesia.

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung dan serentak gelombang pertama diikuti oleh 269 daerah yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia pada tanggal 9 Desember 2015. Pemilihan Kepala Daerah diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) dan diawasi oleh Badan Pengawas Pemilu untuk tingkat provinsi dan Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota Semarang untuk tingkat Kabupaten/Kota.

Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 angka 18 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum *juncto* Pasal 1 angka 17 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, yang dimaksud dengan Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota adalah panitia yang dibentuk oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Provinsi yang bertugas untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilihan di wilayah Kabupaten/Kota.

Lembaga Panwas Pemilihan Kabupaten/Kota merupakan satu-satunya lembaga yang bertugas melaksanakan pengawasan dan penindakan terhadap setiap pelanggaran selama tahapan penyelenggaraan pemilihan bupati/walikota di tingkat kabupaten/kota. Berdasarkan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, tugas dan wewenang Panwas Pemilihan Kabupaten/Kota meliputi:

1. mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang meliputi:
2. pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan Daftar Pemilih Sementara dan Daftar Pemilih Tetap;
3. pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan;
4. proses dan penetapan calon;
5. pelaksanaan Kampanye;
6. perlengkapan Pemilihan dan pendistribusiannya;
7. pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilihan;
8. mengendalikan pengawasan seluruh proses penghitungan suara;
9. penyampaian surat suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
10. proses rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU Provinsi, Kabupaten, dan Kota dari seluruh Kecamatan; dan
11. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilihan lanjutan, dan Pemilihan susulan;
12. menerima laporan dugaan pelanggaran tehadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilihan
13. menyelesaikan temuan dan laporan sengketa penyelenggaraan Pemilihan yang tidak mengandung unsur tindak pidana;
14. menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota untuk ditindaklanjuti;
15. meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;
16. menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan oleh penyelenggara di Provinsi, Kabupaten, dan Kota;
17. mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang pengenaan sanksi kepada anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang sedang berlangsung;
18. mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilihan; dan
19. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Keberadaan Panwas pemilihan merupakan hal penting dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah agar sesuai dengan ketentuan yang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Akan tetapi dalam kenyatannya, posisi Panwas Pemilihan menjadi tidak maksimal akibat terbatasnya kewenangan yang dimiliki. Melihat tugas dan kewenangan Panwas pemilihan yang telah diuraikan di atas, terlihat bahwa Panwas Pemilihan cenderung hanya bertugas mengawasi, melaporkan atau merekomendasikan setiap pelanggaran yang ditemui kepada insatansi lain. Hal ini tentu saja menyebabkan kinerja Panwas Pemilihan dinilai tidak efektif. Panwas Pemilihan seperti lembaga yang tidak mempunyai ‘taring’ dalam melakukan pengawasan dan penindakan pelanggaran dalam Pemilihan Kepala Daerah secara langsung.

Pelanggaran dalam Pemilihan Kepala Daerah terbagi menjadi 4, yaitu pelanggaran administrasi, pidana, kode etik, dan sengketa pemilihan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 135 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Ketiga pelanggaran tersebut menjadi kewenangan Panwas untuk mengawasinya dan menindaklanjutinya. Akan tetapi, Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah tidak memberikan kewenangan lebih untuk menyelesaikan ketiga pelanggaran tersebut secara maksimal. Pelanggaran administratif harus diteruskan kepada KPU untuk diselesaikan. Tindak pidana pemilu harus diteruskan kepada penyidik Polri guna diproses untuk selanjutnya akan diserahkan kepada jaksa penuntut umum.[[10]](#footnote-11) Sementara pelanggaran kode etik harus diserahkan ke Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu (DKPP). Akan tetapi, tidak ada jaminan atau pengaturan yang menunjukkan adanya sanksi kepada lembaga lain apabila tidak menindaklanjuti rekomendasi Panwas Pemilihan.

Peranan Panwas Pemilihan yang merupakan salah satu lembaga penting dalam Pemilihan Kepala Daerah secara langsung dan serentak seperti ‘tukang lerai sengketa’ atau ‘tukang pos laporan pelanggaran’ yang tidak mempunyai kekuatan. Hal ini tentu saja akan berdampak luas terhadap keberhasilan Pemilihan Kepala Daerah yang diselenggarakan secara langsung dan serentak. Pasangan calon dan/atau tim kampanye pasangan calon dapat saja dengan leluasa melakukan pelanggaran mengingat ‘ketumpulan’ kewenangan yang dimiliki oleh Panwas Pemilihan. Oleh karena itu, perlu adanya penguatan kewenangan Panwas Pemilihan dalam menyelesaikan pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia.

Berdasarkan uraian diatas, Penulis tertarik untuk menyusun Penelitian Tesis yang berjudul “PENGUATAN KELEMBAGAAN PANWAS PEMILIHAN DALAM MENYELESAIKAN PELANGGARAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH (STUDI KASUS PENYELESAIAN PELANGGARAN ADMINISTRASI, PIDANA, DAN KODE ETIK PEMILIHAN WALIKOTA DAN WAKIL WALIKOTA SEMARANG TAHUN 2015)”.

1. **Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, dapat diidentifikasi beberapa pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian tesis ini, yakni sebagai berikut:

1. Mengapa Panwas Pemilihan Kota Semarang mengalami kesulitan dalam menyelesaikan pelanggaran dalam pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015 ?
2. Bagaimana idealnya pengaturan lembaga Panwas Pemilihan dalam menyelesaikan pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah ?
3. **Tujuan Penelitian**

Perumusan tujuan penelitian ini merupakan pencerminan arah agar penelitian tesis ini tidak menyimpang dari tujuan semula. Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, Penulis menetapkan tujuan penelitian yaitu sebagai berikut:

1. Tujuan deskriptif, yaitu untuk mengetahui dan menggambarkan faktor-faktor penyebab Panwas Pemilihan Kota Semarang mengalami kesulitan dalam menyelesaikan pelanggaran dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015.
2. Tujuan inovatif, yaitu untuk memberikan analisis ataupun jalan keluar yang diperlukan dalam memberikan penguatan kepada lembaga Panwas Pemilihan Kota Semarang agar dapat menyelesaikan pelanggaran Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang secara maksimal.
3. **Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi perkembangan hukum di Indonesia atau sekurang-kurangnya dapat dijadikan refrensi bagi insan akademis di Indonesia. Adapun manfaat yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian tesis ini diharapkan bermanfaat dalam memberikan sumbangan pemikiran terhadap ilmu pengetahuan di bidang hukum, khususnya Hukum Tata Negara yang berkaitan dengan penguatan kelembagaan Panwas Pemilihan dalam menyelesaikan pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah.

1. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan informasi yang akurat dan berguna bagi kepentingan perbaikan peraturan perundang-undangan di bidang penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah, khususnya terkait dengan ketentuan penguatan kelembagaan Panwas Pemilihan dalam setiap ajang pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah.

1. **Kerangka Pemikiran**
2. **Kerangka Konseptual**
3. **Pemilihan Kepala Daerah**

Pemilihan Kepala Daerah merupakan salah satu sistem pemilihan yang dilakukan untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota yang masing masing sebagai kepala pemerintahan daerah di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota. Dasar konstitusional sistem Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia terdapat dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.

Frasa *“dipilih secara demokratis”* mengundang tafsir bahwa Kepala Daerah dapat dipilih secara tidak langsung (oleh DPRD, sebagaimana ketentuan UU 22/1999) atau dipilih secara langsung oleh rakyat (sebagaimana dianut oleh UU 32/2004).[[11]](#footnote-12) Dengan melalui proses perubahan sistem Pemilihan Kepala Daerah yang cukup panjang, akhirnya sampai pada satu keputusan, yaitu bahwa saat ini Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon secara langsung oleh rakyat lokal.

Argumentasi yang dikemukakan sebagai alasan dalam mendukung Pilkada langsung, yatu bahwa Pilkada langsung dianggap sebagai kelanjutan dari cita-cita Reformasi yang ingin mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat. Karena itu, Pilkada langsung dianggap sebagai hak warga negara yang dijamin konstitusi. Jadi, ia merupakan hak konstitusi warga negara itu sendiri. Pilkada langsung dianggap lebih mencerminkan kedaulatan rakyat yang sesungguhnya dan merupakan ciri dari negara yang menganut paham demokrasi yang harus dipertahankan.[[12]](#footnote-13)

Fitriyah, Komisioner KPU Provinsi Jawa Tengah 2003-2008, mengatakan bahwa Pilkada langsung tidak hanya lebih menegakkan kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, melainkan juga yang terpilih akan kuat legitimasinya karena mendapat mandat langsung dari rakyat.[[13]](#footnote-14) Pilkada langsung menunjukkan bahwa para pemimpin yang terpilih dinilai lebih memahami kebutuhan masyarakat karena pemimpin tersebut langsung berinteraksi dengan masyarakat baik dalam proses pemilihan ataupun pada saat menjabat.

Semangat Pemilihan Kepala Daerah langsung adalah memberikan ruang yang luas bagi partisipasi politik masyarakat untuk menentukan Kepala Daerah sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan di daerah masing-masing sehingga diharapkan dari pemerintah nantinya sesuai dengan harapan dan keinginan rakyat pada umumnya atau dengan kata lain lebih mendekatkan pemerintah kepada rakyatnya.[[14]](#footnote-15)

Axel Hadenis mengatakan bahwa suatu pemilihan umum (pemilu), termasuk pemilukada yang dilakukan secara langsung disebut demokratis jika memiliki makna atau kriteria, yaitu *pertama*: keterbukaan, *kedua*: ketepatan, dan *ketiga*: keefektifan pemilu. Ketiga kriteria tersebut harus dipenuhi bukan hanya pada saat pemungutan suara saja melainkan juga sewaktu dilakukan kampanye dan penghitungan suara. Akhirnya kriteria itu juga berarti calon Kepala Daerah dan Wakil Kelapa Daerah yang dipilih benar-benar akan menduduki jabatannya di daerah.[[15]](#footnote-16)

Pemilihan Kepala Daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berdasarkan kedaulatan yang mereka miliki, harus diberi kesempatan untuk ikut menentukan masa depan daerahnya masing-masing, antara lain dengan memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung.[[16]](#footnote-17) Sistem pemilihan ini merupakan cerminan pengembalian hak-hak dasar rakyat dalam memilih pemimpin di daerah. Dengan sistem Pemilihan Kepala Daerah secara langsung, rakyat lokal/masyarakat mempunyai hak penuh dalam menentukan *corak* pemerintahan daerah melalui para wakil rakyat yang dipilih.

Suatu pemerintahan yang para pejabat publik dipilih secara langsung oleh rakyat, penyelenggaraan pemerintahan haruslah dilakukan oleh pemerintah yang representatif *(representative goverment)*. *Representative goverment* adalah suatu penyelenggaran pemerintahan yang dicirikan setidaknya tiga karakteristik berikut: responsif terhadap aspirasi masyarakat, mampu mengartikulasikan isu-isu, program dan janji-janji partai politik dalam Pemilu (kampanye) menjadi kebijakan publik, dan akuntabel.[[17]](#footnote-18)

Dasar hukum pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung, yaitu diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. Dalam Undang-Undang ini juga disebutkan bahwa Pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Indonesia sebagaimana yang diatur dalam Pasal 3 ayat (1) yang berbunyi “Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia”

Pilkada serentak memiliki kesulitan dalam menyatukan jadwal, mengingat jadwal Pilkada selama ini berserakan waktunya sehingga akhir masa jabatan Kepala Daerah masing-masing berbeda. Namun dengan dilaksanakannya Pilkada secara serentak juga terdapat beberapa kelebihan, diantaranya:[[18]](#footnote-19)

1. Memaksimalkan fungsi Pemilu untuk menjaga integritas politik nasional;
2. Menjadikan agenda politik jelas, dalam kurun lima tahun Pemilu hanya dilaksanakan dua kali Pemilu di seluruh Indonesia sehingga mengurangi ketegangan sosial dan memudahkan perencanaan kegiatan ekonomi dan sosial budaya;
3. Menyederhanakan agenda parpol karena mereka hanya dua kali terlibat urusan pemilu dalam kurun lima tahun sehingga waktunya bisa lebih banyak digunakan untuk mengurusi anggota dan konstituen.

Pemilihan Kepala Daerah secara serentak merupakan peningkatan kualitas demokrasi di Indonesia. Sistem pemilihan yang baru ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang seluas-luasnya bagi rakyat Indonesia. Dengan adanya Pemilihan Kepala Daerah secara langsung dan serentak, diharapkan adanya penguatan masyarakat atau rakyat dalam rangka peningkatan kapasitas sistem demokrasi di tingkat lokal ataupun di tingkat daerah di Indonesia.

1. **Panwas Pemilihan Sebagai Lembaga Pengawas Pemilihan Secara Langsung**

Pemilihan Kepala Daerah yang diselenggarakan secara langsung dan serentak dapat dikatakan berhasil tidak hanya tergantung pada keefektifan dan kesiapan pelaksana penyelenggara pilkada yang dalam hal ini adalah KPUD, tetapi juga tergantung pada efektifitas pengawasan dan penindakan pelanggaran selama tahapan Pemilihan Kepala Daerah.

Pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) merupakan suatu kehendak yang didasari keprihatinan yang luhur *(ultimate concern)* bagi terciptanya Pemilukada yang berkualitas. Kontribusi utama pengawasan Pemilukada disamping mendorong terwujudnya pelaksanaan Pemilukada yang berkualitas secara teknis, juga merupakan bagian yang signifikan bagi diterapkannya sistem kontrol dan keseimbangan antar lembaga penyelenggara Pemilu, sebagai bagian dari keberlanjutan demokratisasi di tengah-tengaj bangsa. Dengan demikian, pengawasan pemilu merupakan proses sadar, sengaja, dan terencana dari filosofi demokratisasi bangsa.[[19]](#footnote-20)

Di Indonesia, lembaga yang diberi tugas dan wewenang untuk mengawasi dan menindaklanjuti hasil pengawasan Pemilihan Kepala Daerah tersebut adalah Bawaslu, Panwas Pemilihan Kabupaten/Kota, Panwas Pemilihan Kecamatan, Pengawas Pemilihan Lapangan (PPL), dan juga Pengawas TPS (Tempat Pemungutan Suara). Berdasarkan Pasal 4 Peraturan Bawaslu Nomor 2 Tahun 2015, diatur ketentuan sebagai berikut:

1. Bawaslu melakukan pengawasan penyelenggaraan Pemilu untuk seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Bawaslu Provinsi melakukan pengawasan penyelenggaraan Pemilu di wilayah provinsi.
3. Panwaslu Kabupaten/Kota melakukan pengawasan penyelenggaraan Pemilu di wilayah kabupaten/kota.
4. Panwaslu Kecamatan melakukan pengawasan penyelenggaraan Pemilu di wilayah kecamatan atau nama lain.
5. Pengawas Pemilu Lapangan melakukan pengawasan penyelenggaraan Pemilu di wilayah desa atau nama lain/kelurahan.

(5a) Pengawas TPS melakukan Pengawasan Penyelenggaran
 Pemilu di tingkat TPS.

1. Pengawas Pemilu Luar Negeri mengawasi penyelenggaraan Pemilu di luar negeri.

Ketentuan dalam pasal tersebut menunjukkan jajaran-jajaran lembaga pengawas pemilihan yang berwenang untuk mengawasi proses pemilihan umum ataupun Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan wilayah kerjanya. Setiap jajaran lembaga pengawas pemilihan tersebut saling berkoordinasi dalam menjalankan tugas pengawasan dan penindakan pelanggaran yang diduga terjadi selama tahapan Pemilihan Kepala Daerah. Akan tetapi setiap kali pemilihan, keberadaan lembaga pengawas pemilihan masih dipertanyakan keefektifannya mengingat kewenangan yang dimiliki sangat terbatas. Panwas Pemilihan cenderung hanya bertugas mengawasi, melaporkan atau merekomendasikan setiap pelanggaran yang ditemui kepada insatansi lain.

Pada masa transisi, yakni Pemilu 1999, lembaga Panwaslu (sekarang menjadi Panwas Pemilihan) dijuluki sebagai tukang pembuat rekomendasi, tukang memberi peringatan, tidak bergigi, pemulung data, dan was-was terus.[[20]](#footnote-21) Pada Pemilu 2004, keberadaan Panwaslu sekadar pelengkap penyelenggaraan Pemilu karena kasus-kasus yang ditanganinya ternyata tidak dituntaskan oleh lembaga lain.[[21]](#footnote-22) Bahkan sampai saat ini, kinerja Panwas Pemilihan juga masih dinilai kurang efektif. Padahal, Panwas Pemilihan yang merupakan hasil pembentukan Bawaslu Provinsi ‘menyedot’ anggaran negara atau daerah dengan jumlah yang tidak sedikit, tetapi fungsi dan kegunaanya masih menjadi perbincangan publik hingga saat ini.

Kelemahan panwaslu terletak pada ketidakmampuannya menindaklanjuti pelanggaran yang dilaporkan oleh masyarakat. Terlihat bahwa Panwaslu tidak memiliki daya eksekusi yang kuat dalam menangani laporan pelanggaran. Kondisi ini disebabkan oleh beberapa faktor yaitu a) Panwaslu masih tersandera pada posisi pemilihan pada salah satu pasangan calon; b) Panwaslu selalu berdalih bahwa salah satu tugasnya adalah meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan pada instansi di atasnya; c) minimnya kwalitas dan kurangnya koordinasi antar penyelengara pemilu.[[22]](#footnote-23)

Berpijak pada kerangka berpikir tersebut di atas, dalam penelitian ini akan dianalisis penguatan kelembagaan Panwas Pemilihan dalam menyelesaikan pelanggaran administrasi, pidana, dan kode etik, dengan menjadikan ketiga jenis pelanggaran tersebut yang terjadi selama tahapan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015 sebagai objek dari wilayah kajian. Sebagaimana yang diketahui bahwa proses pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang pada tanggal 9 Desember 2015 tidak luput dari indikasi adanya dugaan pelanggaran. Bahkan, dugaan pelanggaran tersebut tidak dapat diselesaikan oleh Panwas Pemilihan Kota Semarang secara maksimal.

Melalui penelitian ini, Penulis akan kembali menelusuri sejauhmana kesulitan Panwas Pemilihan Kota Semarang dalam menyelesaikan pelanggaran yang terjadi dengan mendasarkan pada hasil pengawasan ataupun penindakan yang dilakukan oleh lembaga Panwas Pemilihan Kota Semarang. Dengan begitu, akan diketahui bahwa perlu adanya penguatan kelembagaan Panwas Pemilihan dalam menyelesaikan pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah.

1. **Kerangka Teoritik**
2. **Teori Kedaulatan Rakyat**

Kedaulatan rakyat merupakan suatu teori yang menunjukkan bahwa kekuasaan penuh berasal atau bersumber dari rakyat. Dalam hal ini, rakyat menjadi subjek penting dalam suatu negara yang menganut teori kedaulatan rakyat. Istilah kedaulatan rakyat merupakan perpaduan antara dua kata, yaitu kata “kedaulatan” dan kata “rakyat”, dimana masing-masing kata memiliki arti yang berbeda. Kata “kedaulatan”merupakan terjemahan dari *sovereignity* (bahasa Inggris), *souverainete* (bahasa Prancis), *sovranus* (bahasa Italia), *souvereiniteit* (bahasa Belanda), *superanus* (bahasa Latin), yang berarti supremasi=di atas dan menguasai segala-galanya.[[23]](#footnote-24)

Kedaulatan merupakan kekuasaan tertinggi dalam negara dan menjadi atribut bagi negara sebagai organisasi masyarakat paling besar. Apabila dikaitkan dengan kata “rakyat”, maka rakyat merupakan tempat yang melahirkan kekuasaan tertinggi. Dengan demikian, kedaulatan rakyat dapat didefinisikan sebagai kekuasaan tertinggi dalam negara yang dipegang atau terletak di tangan rakyat.[[24]](#footnote-25) Sementara itu, Moh. Hatta mengatakan bahwa “Kedaulatan rakyat berarti pemerintahan rakyat yang dilakukan oleh para pemimpin yang dipercaya oleh rakyat. Dengan sendirinya di kemudian hari pimpinan pemerintahan di pusat dan daerah jatuh ke tangan pemimpin-pemimpin rakyat”.[[25]](#footnote-26)

Arti dari kedaulatan rakyat adalah sebagai berikut: kedaulatan rakyat berarti bahwa kekuasaan untuk mengatur pemerintahan negara ada pada rakyat. Rakyat yang berdaulat, berkuasa untuk menentukan cara bagaimana ia harus dipenuhi. Tetapi putusan rakyat yang dapat menjadi peraturan pemerintah bagi semua orang, ialah keputusan yang ditetapkan dengan cara mufakat dalam suatu perundingan yang teratur bentuk dan jalannya. Bukan keputusan yang sekonyong-konyong diambil dengan cara yang tersendiri saja, dengan menyerukan bersama-sama “mufakat”. Disini tidak ada permusyawaratan terlebih dahulu, sebab itu bukanlah keputusan menurut kedaulatan rakyat.[[26]](#footnote-27)

Menurut S.E Finer sebagaimana dikutip oleh Bagir Manan, merumuskan tiga asumsi kedaulatan rakyat yaitu:[[27]](#footnote-28)

1. Pemerintahan berkedaulatan rakyat adalah pemerinthan yang memiliki kekuasaan terbatas atau dibatasi. Rumusan ini merupakan salah satu ciri dari negara hukum demokrasi;
2. Pemerintahan berkedaulatan rakyat adalah pemerintahan yang mengakui kemajemukan masyarakat (pluralistik);
3. Pemerintahan berkedaulatan rakyat menolak adanya setiap upaya untuk memutlakkan suatu pandangan atau pikiran mengenai masyarakat dan moral.

Teori kedaulatan rakyat sudah menjadi sebuah arus utama di negara-negara modern saat ini, salah satunya di negara Indonesia. Indonesia merupakan negara yang menjunjung tinggi adanya kedaulatan rakyat. Hal ini termuat dalam alinea ke-4 pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan:

*….untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat….*

 Prinsip mengenai teori kedaulatan rakyat yang terdapat dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 tersebut diatur lebih lanjut dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Ketentuan yang terdapat dalam pembukaan dan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 tersebut menunjukkan bahwa teori kedaulatan rakyat menjadi salah satu prinsip di negara Indonesia.

1. **Teori Demokrasi**

Demokrasi diartikan sebagai kekuasaan yang pemerintahannya berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.[[28]](#footnote-29) Kata demokrasi itu sendiri berasal dari bahasa Yunani yaitu *demos* dan *kratos*. *Demos* artinya “rakyat” sedangkan *kratos* adalah “kekuatan atau kekuasaan”. Dengan demikian, demokrasi merupakan kekuasaan rakyat. Artinya, rakyatlah yang berkuasa atau mempunyai kedaulatan penuh dalam konteks negara demokrasi.

Menurut Sartori, demokrasi merupakan istilah yang bersifat universal namun tidak ada satu sistem demokrasi yang berlaku untuk semua bangsa. Demokrasi merupakan salah satu konsep bagaimana suatu negara menjalankan pemerintahannya.[[29]](#footnote-30) Tidak dapat dibantah bahwa demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan.[[30]](#footnote-31)

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), demokrasi diartikan sebagai bentuk atau sistem pemerintahan yang seluruh rakyatnya turut serta memerintah dengan perantaraan wakilnya sehingga gagasan atau pandangan hidup mengutamakan persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan yang sama bagi semua warga negara. Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin.[[31]](#footnote-32) Hal ini menunjukkan betapa rakyat diletakkan pada posisi penting dalam asas demokrasi ini.[[32]](#footnote-33) Pada saat pemerintahan demokrasi dijalankan, maka rakyat mendapatkan kebebasan. Akan tetapi, kebebasan tersebut tidak secara mutlak dimiliki oleh rakyat sebab adanya hukum yang membatasi kekebasan tersebut agar tidak terjadinya anarkisme. Adapun prinsip-prinsip demokrasi adalah:[[33]](#footnote-34)

1. Partisipasi, pasrtisipasi adalah inti dari demokrasi, tanpa adanya partisipasi tidak ada demokrasi. Oleh karena itu dalam mengambil keputusan-keputusan strategi, harus tetap dimungkinkan adanya partisipasi secara langsung;
2. Pembatasan kekuasaan, kekuasaan lembaga-lembaga negara harus bersifat limitatif. Pemberian kekuasaan eksekutif yang sangat besar akan melahirkan kekuasaan yang tidak terkontrol dan otoriter yang mempunyai kecenderungan untuk menyerap kekuasaan-kekuasaan lain yang masih tersisa di lembaga negara lain;
3. Pemisahan kekuasaan negara, selama ini (masa Orde Baru berkuasa) pemisahan kekuasaan dianggap tidak sesuai diterapkan di Indonesia. Kemudian dikembangkan sebuah teori tentang pembagian kekuasaan oleh pemerintah orde baru;
4. Penguatan basis lokal. Untuk menyikapi perkembangan dunia yang semakin global, pilihan untuk mengembangkan kapasitas lokal adalah pilihan yang sangat tepat. Model pemerintahan yang sentralistik dan serba seragam telah terbukti gagal menciptakan kesejahtaeraan rakyat;
5. Pers yang bebas. Apa yang dilakukan oleh pers pada hakikatnya adalah berekspresi sekaligus wujud partisipasi rakyat untuk mengontrol perilaku kekuasaan.

Dari segi penyerahan kehendak rakyat, demokrasi dibedakan menjadi 2 (dua) jenis, yaitu demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung.[[34]](#footnote-35) Sistem demokrasi di Indonesia adalah demokrasi tidak langsung (pewakilan) dengan mewujudkan kedaulatan rakyat atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah sehingga rakyat berwenang untuk memilih para pemimpin pemerintahan termasuk orang-orang yang duduk dalam lembaga pemerintahan.

Di dalam gagasan demokrasi perwakilan, kekuasaan tertinggi (kedaulatan) tetap di tangan rakyat, tetapi dalam pelaksanaannya dilakukan oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat sendiri.[[35]](#footnote-36) Di negara Indonesia dalam konteks negara demokrasi, seluruh rakyat memilih perwakilan melalui sistem pemilihan untuk menjalankan roda pemerintahan, baik itu melalui sistem pemilihan umum (Pasal 22E UUD NRI 1945) maupun Pemilihan Kepala Daerah (Pasal 18 ayat (3) UUD NRI 1945 .

1. **Teori Sistem Hukum**

Sistem hukum secara gramatikal terdiri dari dua kata, yaitu “sistem” dan “hukum”. Sistem dipahami sebagai sesuatu yang berorientasi kepada tujuan, sementara hukum diartikan sebagai norma yang digunakan untuk mengatur masyarakat. Dengan demikian, sistem hukum merupakan sebuah norma yang harus berorientasi kepada tujuan dimana tujuan dari hukum tersebut adalah memberikan keadilan, kepastian, dan kemanfaatan.

Lawrence M. Friedman mengatakan bahwa sistem hukum menunjang; sistem hukum meningkatkan; sistem hukum menyuguhkan cara yang mudah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.[[36]](#footnote-37) Sistem hukum menurut Lawrence M. Friedman mempunyai tiga unsur, yaitu struktur hukum *(legal structure)*, substansi hukum *(legal substance)*, dan kultur/budaya hukum *(legal culture)*.

1. Struktur adalah salah satu dasar dan elemen nyata dari sistem hukum.[[37]](#footnote-38) Struktur sistem hukum sebagai kerangka atau rangkanya, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan.[[38]](#footnote-39) Komponen struktur yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut. Komponen ini dimungkinkan untuk melihat bagaimana sistem hukum itu memberikan pelayanan terhadap penggarapan bahan-bahan hukum secara teratur.[[39]](#footnote-40)
2. Substansi adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu.[[40]](#footnote-41) Komponen substantif yaitu sebagai output dari sistem hukum, berupa peraturan-peraturan, keputusan-keputusan yang digunakan baik oleh pihak yang mengatur maupun yang diatur.[[41]](#footnote-42) Dengan kata lain, substansi juga dipahami sebagai produk yang dhasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum tersebut (struktur) berupa keputusan ataupun aturan baru yang dikeluarkan
3. Budaya hukum adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum berupa kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Dengan kata lain, bagian dari budaya hukum umum itulah yang menyangkut sistem hukum.[[42]](#footnote-43) Komponen budaya atau kultur hukum yaitu terdiri dari nilai-nilai, sikap-sikap, persepsi, *custom, ways of doing, ways of thinking, opinion* yang mempengaruhi bekerjanya hukum oleh Lawrence M. Friedman disebut sebagai kultur hukum. Kultur hukum inilah yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh warga masyarakat.[[43]](#footnote-44) Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif.[[44]](#footnote-45) Pada akhirnya, budaya hukum dianggap sebagai salah satu indikator penting dalam sistem hukum karena tanpa adanya budaya hukum maka sistem hukum itu sendiri tidak akan berdaya sebab budaya hukum menentukan bagaimana hukum (substansi hukum) yang dikeluarkan oleh orang dalam sistem hukum (struktur) itu digunakan atau disalahgunakan.

Ketiga unsur dalam sistem hukum tersebut sangat menentukan efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum. Cara lain menggambarkan tiga unsur hukum itu adalah dengan mengibaratkan “struktur” hukum seperti mesin. Substansi adalah apa yang dihasilkan atau dikerjakan oleh mesin itu. Budaya hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu serta bagaimana mesin itu digunakan.[[45]](#footnote-46)

1. **Teori Bekerjanya Hukum**

Teori bekerjanya hukum dalam masyarakat dikemukakan oleh William J. Chambliss dan Robert B. Seidman. Menurut teori ini, pembentukan hukum dan implementasinya tidak dapat lepas dari pengaruh atau asupan kekuatan-kekuatan sosial dan personal, terutama pengaruh atau asupan kekuatan sosial politik. Hal ini menyebabkan kualitas dan karakter hukum juga tidak lepas dari pengaruh bekerjanya kekuatan-kekuatan dan personal tersebut, terutama kekuatan-kekuatan politik pada saat hukum itu dibentuk.

Menurut Robert B. Seidman, untuk melihat bekerjanya hukum dalam masyarakat dapat dilihat dari tiga elemen, yaitu: 1) lembaga pembuat peraturan; 2) lembaga pelaksana peraturan; dan 3) pemangku peran. Ketiga elemen tersebut disebut dengan proses pembuatan hukum, proses penegakan hukum, dan pemakai hukum yang merupakan hal yang sangat penting untuk menilai berfungsinya hukum atau bekerjanya hukum dalam masyarakat. Dari model bekerjanya hukum tersebut, oleh Seidman dirumuskan beberapa pernyataan teoretis sebagai berikut:[[46]](#footnote-47)

1. Setiap peraturan hukum itu menunjukkan aturan-aturan tentang bagaimana seseorang pemegang peran diharapkan untuk bertindak;
2. Tindakan apa yang akan diambil oleh seseorang pemegang peran sebagai respons terhadap peraturan hukum sangat tergantung dan dikendalikan oleh peraturan hukum yang berlaku, dari sanksi-sanksinya, dari aktivitas lembaga pelaksanaannya, serta dari seluruh kompleks kekuatan sosial, politik, dan lain sebagainya yang bekerja atas dirinya;
3. Tindakan apa yang akan diambil oleh lembaga pelaksana sebagai respons terhadap peraturan-peraturan hukum sangat tergantung dan dikendalikan oleh peraturan hukum yang berlaku, dari sanksi-sanksinya, dan dari seluruh kompleks kekuatan sosial, politik, dan lain sebagainya yang bekerja atas dirinya, serta dari umpan balik yang datang dari pemegang peran dan birokrasi;
4. Tindakan apa yang akan diambil oleh lembaga pembuat undang-undang sebagai respons terhadap peraturan hukum, sangat tergantung dan dikendalikan oleh berfungsinya peraturan hukum yang berlaku, dari sanksi-saksinya, dan dari seluruh kompleks kekuatan sosial, politik, dan lain sebagainya yang bekerja atas mereka, serta dari umpan balik yang datang dari pemegang peran dan birokrasi.

Pernyataan teoritis yang dikemukakan oleh Seidman tersebut menunjukkan bahwa baik lembaga pembuat peraturan, lembaga pelaksana peraturan, dan pemangku/pemegang peran dalam mengambil suatu tindakan dipengaruhi oleh faktor-faktor lain, seperti sosial dan politik. Artinya, bekerjanya hukum dalam masyarakat baik dalam proses pembentukan maupun implementasinya tidak dapat lepas dari kekuatan-kekuatan sosial politik.

**Bagan 1.1 Teori Bekerjanya Hukum**



 **Bagan 1.2 Kerangka Pemikiran**

**Pelanggaran dalam Pilkada**

**Pemerintahan Daerah**

**Panwas Pemilihan**

**Demokrasi**

**Kedaulatan Rakyat**

**UUD NRI 1945**

**Kode Etik**

**Administrasi**

**Pidana**

**Pemilihan Kepala Daerah**

**Memperkuat Kelembagaan Panwas Pemilihan**

**Teori**

1. **Metode Penelitian**

Metodologi penelitian merupakan ilmu mengenai jenjang-jenjang yang harus dilalui dalam suatu proses penelitian atau ilmu yang membahas metode ilmiah dalam mencari, mengembangkan, dan menguji kebenaran suatu pengetahuan.[[47]](#footnote-48) Setiap ilmu pengetahuan mempunyai identitas sendiri-sendiri, sehingga selalu akan terdapat berbagai perbedaan. Metodologi penelitian yang diterapkan dalam setiap ilmu selalu disesuaikan dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya. Penelitian ilmu sosial misalnya, berbeda dengan penelitian ilmu hukum.[[48]](#footnote-49)

Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari sesuatu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya.[[49]](#footnote-50) Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Adapun jawaban yang diharapkan di dalam penelitian hukum adalah *right, appropriate, inappropriate,* atau *wrong*. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa hasil yang diperoleh di dalam penelitian hukum sudah mengandung nilai.[[50]](#footnote-51)

Penelitian hukum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal dan penelitian hukum sosiologis atau penelitian hukum non-doktrinal *(Socio Legal)*. Konsepsi hukum dalam penelitian hukum normatif yaitu bahwa hukum merupakan peraturan dari kekuasaan tertinggi yang mengandung perintah ataupun sanksi untuk mengatur masyarakat guna memenuhi tujuan hukum.[[51]](#footnote-52) Sementara itu, konsepsi hukum dalam penelitian hukum *Socio Legal* yaitu bahwa hukum dipahami sebagai peraturan yang sekaligus sebagai sub-sistem dalam masyarakat yang keberlakuannya mempengaruhi dan dipengaruhi sub-sistem lainnya.[[52]](#footnote-53)

Sehubungan dengan penelitian tesis ini yang berjudul “Penguatan Kelembagaan Panwas Pemilihan dalam Menyelesaikan Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah (Studi Kasus Penyelesaian Pelanggaran Administrasi, Pidana, dan Kode Etik Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015)”, metode penelitian yang dipergunakan adalah sebagai berikut:

1. **Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan metode pendekatan *Socio Legal*, yakni menemukan antara konsep hukum abstrak dengan analisis lingkungan sosial. Dalam penelitian ini, Penulis akan meneliti data sekunder terlebih dahulu dan kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian data primer di lapangan.

Data sekunder adalah landasan teoritis berupa pendapat atau tulisan-tulisan para ahli atau pihak lain yang berwenang dan informasi-informasi lain yang berupa ketentuan-ketentuan formal seperti peraturan perundang-undangan ataupun yang lainnya yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Sementara itu, data primer dalam penelitian ini adalah hasil dari penelitian lapangan berupa hasil wawancara dengan pihak Panwas Pemilihan Kota Semarang. Dengan demikian, melalui pendekatan *socio legal* ini, hukum dipahami tidak hanya sebagai senyawa otonom, melainkan cabang-cabang yang dipengaruhi oleh bidang-bidang lain, seperti sosial, eonomi, budaya, dan lain-lain. Dalam konteks ini, penguatan kelembagaan Panwas Pemilihan akan dilihat dari berbagai sudut, mulai dari implementasi prinsip-prinsip yuridis yang termaktub dalam Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah, Undang-Undang Pemilihan Umum, Peraturan Bawaslu, Peraturan KPU, dan lain-lain, sampai dinamika sosial, ekonomi, budaya, bahkan strukturnya.

1. **Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi penelitian dalam penelitian tesis ini adalah deskriptif analitis. Deskriptif analitis adalah suatu jenis penelitian yang dimaksudkan untuk melukiskan, memaparkan, dan melaporkan suatu keadaan obyek atau suatu peristiwa sekaligus mengambil suatu kesimpulan umum tentang objek dari penelitian tersebut.[[53]](#footnote-54)

Dengan demikian, hasil penelitian ini akan dapat menggambarkan atau mendeskripsikan secara lengkap objek permasalahan yang ada yaitu mengenai Penguatan Kelembagaan Panwas Pemilihan dalam Menyelesaikan Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah (Studi Kasus Penyelesaian Pelanggaran Administrasi, Pidana, dan Kode Etik Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015).

1. **Metode Penentuan Sampel**

Metode penentuan sampel yang akan digunakan dalam penelitian tesis ini adalah metode *snowball*, yaitu sampel atau responden yang dipilih berdasarkan penunjukan/rekomendasi sebelumnya.[[54]](#footnote-55) Dalam *snowball* ini dikenal adanya *key informan* yaitu informan kunci yang dipilih karena dianggap menguasai permasalahan yang diteliti. Informasi selanjutnya diminta kepada informan kunci untuk menunjukkan informan lain yang dapat memberikan informasi, kemudian informan ini diminta pula untuk menunjukkan informan lain yang dapat memberikan informasi dan seterusnya seperti bola salju yang menggelinding.

Dalam penelitian tesis ini, *key informan* adalah Komisioner Panwas Pemilihan Kota Semarang yang kemudian akan diperoleh informasi awal mengenai proses penyelesaian pelanggaran pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015. Informan ini kemudian diminta pula untuk menunjukkan pihak-pihak yang terlibat dalam menyelesaikan pelanggaran tersebut dan seterusnya sampai semua data terpenuhi.

1. **Metode Pengumpulan Data**

Metode pengumpulan data adalah tata cara atau langkah-langkah peneliti untuk mendapatkan data penelitian. Peneliti harus menggunakan teknik dan prosedur pengumpulan data yang sesuai dengan jenis data yang dibutuhkan, apakah data berbentuk kualitatif atau kuantitatif.[[55]](#footnote-56) Penelitian ini menggunakan penelitiaan hukum *socio legal*, yaitu dengan menggunakan data sekunder terlebih dahulu dan kemudian dilanjutkan dengan menggunakan data primer di lapangan.

Data sekunder dilakukan dengan dengan cara penelitian kepustakaan yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier. Sedangkan data primer dilakukan dengan cara wawancara terhadap pihak Panwas Pemilihan Kota Semarang. Melalui studi kepustakaan ini, dimaksudkan untuk mencari teori-teori, konsepsi-konsepsi, pendapat para ahli, baik hukum maupun disiplin ilmu lainya sebagai landasan analisis terhadap pokok permasalahan yang akan dibahas. Sementara itu, wawancara diperlukan untuk mengetahui permasalahan yang dialami oleh Panwas Pemilihan Kota Semarang sehingga lembaga tersebut mengalami kesulitan dalam menyelesaikan pelanggaran Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015.

1. **Metode Analisis Data**

Analisis data merupakan langkah terakhir dalam kegiatan penelitian. Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif. Data primer dan data sekunder yang diperoleh dikumpulkan dan disusun secara sistematis, jelas, dan teratur dalam penelitian ini, kemudian data-data tersebut dianalisis menurut disiplin ilmu hukum tata negara sehingga menjadi data pembahasan sinergis dan terpadu. Lalu dari hasil analisis pembahasan data tersebut ditarik kesimpulan sehingga mendapat penjelasan yang baik.

1. **Sistematika Penelitian**

Sistematika penelitian merupakan penjabaran secara deskriptif atau uraian mengenai garis besar dari hal-hal yang akan ditulis dalam penelitian tesis. Sistematika penelitian disusun untuk memberikan gambaran (deskripsi) secara jelas mengenai wujud penelitian dalam menyelesaikan penelitian tesis secara menyeluruh. Tesis ini terdiri atas 4 (empat) bab yang masing-masing bab memiliki keterkaitan satu dengan yang lainnya. Adapun gambaran yang jelas mengenai tesis ini akan diuraikan dalam sistematika sebagai berikut:

Pada Bab I merupakan pendahuluan yang berisi sub bab: latar belakang; perumusan masalah; tujuan penelitian; manfaat penelitian; kerangka pemikiran; metode penelitian; dan sistematika penelitian. Bab ini memberikan gambaran tentang alasan pengambilan judul penelitian tesis dan memberikan perumusan masalah yang nantinya akan diteliti penulis di lapangan untuk memperoleh jawaban dan analisis dengan berpedoman kepada latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penelitian hukum.

Bab II lebih bersifat landasan teoritis atas dasar bahan kepustakaan yang akan penulis jadikan alat untuk menelaah bahan-bahan penelitian guna menjawab permasalahan yang ada. Isi dalam landasan teoritis ini didasarkan pada permasalahan yang telah dirumuskan, yaitu berisi kelembagaan Panwas Pemilihan Kota Semarang, Pemilihan Kepala Daerah, dan pelanggaran dalam Pemilihan Kepala Daerah.

Bab III berisi hasil pembahasan dan analisis dengan menggunakan seluruh prinsip dan asas yang telah penulis tuangkan dalam Bab II Tinjauan Pustaka. Hasil analisis dalam Bab III ini diharapkan dapat menjawab dan menyelesaikan permasalahan yang mendasari penelitian hukum ini.

Bab IV adalah bagian terakhir yang merupakan penutup dari penelitian hukum ini. Bagian ini berisikan kesimpulan dari seluruh isi penelitian hukum dan saran yang diharapkan dapat berguna bagi pemerintah mengenai perlunya penguatan kelembagaan Panwas Pemilihan dalam menyelesaikan pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah.

Selain keempat bab tersebut, penelitian hukum ini akan penulis lengkapi dengan daftar pustaka.

**BAB II**

**TINJAUAN PUSTAKA**

1. **Tinjauan tentang Pemerintahan Daerah**
2. **Pengertian dan Ruang Lingkup Pemerintahan Daerah**

Pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[[56]](#footnote-57) Selama Orde Lama, yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten yang untuk mencegah pemberian otonomi yang seluas-luasnya sebagaimana yang dilakukan negara liberal, maka gubernur dirangkap oleh pejabat Pemerintah Pusat sehingga dikenal Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, sedangkan Bupati sesuai dengan kebutuhan dapat berbentuk Bupati Kepala Daerah Tingkat II atau Walikota.[[57]](#footnote-58)

Pemerintahan daerah dibentuk berdasarkan BAB VI yang terdiri dari Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal-pasal yang mengatur pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Dasar tersebut memuat berbagai paradigma dan arah politik pemerintahan daerah yang baru. Hal tersebut terlihat dari prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan berikut:[[58]](#footnote-59)

1. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat [2]);
2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat [5]);
3. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A ayat [1]);
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat [2]);
5. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat [1]);
6. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan (Pasal 18 ayat [3]);
7. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat [2]).

Pembentukan pemerintahan daerah berdasarkan amanat Konstitusi telah melahirkan berbagai produk undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang pemerintahan daerah, yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan yang terakhir adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, diatur bahwa pemerintahan daerah diselenggarakan oleh Pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintah daerah merupakan subdivisi politik nasional atau negara yang diatur oleh Konstitusi dan mempunyai kontrol atas urusan lokal yang dipilih badan pemerintah atau sebaliknya dipilih lokal.[[59]](#footnote-60) Pemerintah daerah disini adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.[[60]](#footnote-61)

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah, untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah yang masing-masing untuk provinsi disebut wakil gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati, dan untuk kota disebut wakil walikota.[[61]](#footnote-62) Kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

1. **Asas Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan berdasarkan tiga asas, yaitu asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Urusan pemerintahan daerah itu sendiri dijalankan oleh Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagai pemerintah daerah yang dipilih melalui sistem Pemilihan Kepala Daerah. Hal ini merupakan wujud dari asas desentralisasi karena adanya kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada setiap daerah untuk menentukan orang-orang yang akan menjadi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah melalui sistem pemilihan.

Istiliah desentralisasi berasal dari bahasa latin *“de”* berarti lepas dari *“centrum”* artinya pusat. Desentralisasi merupakan lawan kata dari sentralisasi sebab kata *“de”* dimaksudkan untuk menolak kata sebelumnya sehingga desentralisasi bermakna melepas atau menjauh dari pusat. Desentralisasi tidak putus sama sekali dengan pusat, tetapi hanya menjauh dari pusat.[[62]](#footnote-63)

Berdasarkan Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Asas desentralisasi adalah asas yang bermaksud memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangga sendiri.[[63]](#footnote-64) Desentralisasi berarti pelimpahan kewenangan-kewenangan oleh pemerintah pusat kepada badan-badan otonom (swatantra) yang berada di daerah-daerah.[[64]](#footnote-65)

Menurut Smith, desentralisasi mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:[[65]](#footnote-66)

1. Penyerahan wewenang untuk melaksanakan fungsi pemerintahan tertentu dari pemerintah pusat kepada daerah otonom.
2. Fungsi yang diserahkan dapat dirinci, atau merupakan fungsi yang tersisa *(residual function)*.
3. Penerima wewenang adalah daerah otonom.
4. Penyerahan wewenang berarti wewenang untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan, wewenang mengatur dan mengurus kepentingan yang bersifat lokal.
5. Wewenang mengatur adalah wewenang menetapkan norma hukum yang berlaku umum dan bersifat abstrak.
6. Wewenang mengurus adalah wewenang untuk menetapkan norma hukum yang bersifat individual dan konkrit.
7. Keberadaan daerah otonom di luar hirarki organisasi pemerintah pusat.
8. Menunjukkan pola hubungan antar organisasi.
9. Menciptakan *political variety* dan *diversity of structure* dalam sistem politik.

Asas desentralisasi yang diterapkan saat ini memberikan kesempatan kepada setiap daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Dengan demikian, setiap daerah bertanggung jawab atas setiap kebijakan yang ditentukan oleh pemerintah daerah sehingga pemerintah daerah mempunyai eksistensi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

1. **Tinjauan tentang Otonomi Daerah**
2. **Pengertian dan Ruang Lingkup Otonomi Daerah**

Pengertian otonomi daerah secara etimologis berasal dari bahasa Yunani *autos* yang artinya sendiri, dan *nomos* yag artinya aturan. Jadi dapat diartikan bahwa otonomi adalah mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri. Otonomi berasal dari perkataan *autonomy* (Inggris), *auto* artinya sendiri dan *nomy* sama artinya dengan *nomos* yang berarti aturan atau undang-undang. Jadi *autonomy* adalah mengatur diri sendiri.[[66]](#footnote-67) Istilah otonomi daerah juga dapat dimaknai sebagai kebebasan atau kemandirian *(zelfstandigheid)* tetapi bukan kemerdekaan *(onafhankelijkheid)*. Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.[[67]](#footnote-68)

Secara harafiah, otonomi dapat diartikan sebagai pemberian hak dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri kepada instansi, perusahaan, dan daerah. Selain itu, otonomi dapat diterjemahkan sebagai berikut:[[68]](#footnote-69)

* Otonomi adalah kebebasan untuk membuat keputusan sendiri dengan tetap menghormati perundang-undangan;
* Otonomi adalah wewenang untuk menyelenggarakan kepentingan sekelompok penduduk yang berdiam dalam suatu lingkungan wilayah tertentu yang mencakup mengatur, mengurus, mengendalikan, dan mengembangkan berbagai hal yang perlu bagi kehidupan penduduk;
* Otonomi adalah hak yang diberikan kepada penduduk yang tinggal di dalam suatu wilayah tertentu untuk mengatur, mengurus, mengendalikan, dan mengembangkan urusannya sendiri dengan tetap menghormati peraturan perundangan yang berlaku.

Berdasarkan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah, yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi daerah dipahami sebagai ssebuah proses devolusi dalam sektor publik dimana terjadi pengalihan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota. Dengan kata lain dalam konteks Indonesia, otonomi daerah didefinisikan sebagai sebuah proses pelimpahan kekuasaan dari pemerintah pusat di Jakarta kepada baik pemerintahan provinsi maupun kabupaten/kota sebagaimana yang diamanatkan oleh undang-undang.[[69]](#footnote-70)

Berdasarkan berbagai penjelasan dari pengertian-pengertian mengenai otonomi daerah di atas, dapat ditarik kesimpulan tentang pengertian otonomi daerah, yaitu penyerahan kewenangan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sehingga pemerintah daerah mempunyai hak dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri daerahnya. Bukti bahwa pemerintah daerah mempunyai wewenang terhadap urusan rumah tangga daerahnya maka dalam mengatur dan mengurus daerahnya, Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

1. **Prinsip-Prinsip dalam Otonomi Daerah**

Otonomi daerah merupakan hak, wewenangn, dan kewajiban suatu pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya tersebut, terdapat tiga prinsip otonomi daerah yang harus dipenuhi, yaitu:

1. Prinsip Otonomi Luas

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya mengandung arti bahwa daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan.[[70]](#footnote-71) Urusan pemerintah yang tidak menjadi kewenangan pemerintah daerah adalah urusan yang berisfat absolut yang meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

1. Prinsip Otonomi Nyata

Otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menanganai urusan pemerintah dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kehasan daerah. Dengan demikian, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Oleh karena itu, pemerintah daerah memiliki keluasaam untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah.[[71]](#footnote-72)

1. Prinsip Otonomi Bertanggung Jawab

Otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggarannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yaitu pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.[[72]](#footnote-73) Perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai pemberian otonomi daerah, yang berupa:[[73]](#footnote-74)

1. Peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik;
2. Pengembangan kehidupan demokrasi;
3. Keadilan dan pemerataan pembangunan;
4. Pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daera, serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan NKRI.

Prinsip otonomi daerah yang bertanggung jawab berarti bahwa pemberian otonomi daerah itu benar-benar sesuai dengan tujuannya, yaitu sebagai berikut:[[74]](#footnote-75)

1. Lancar dan teraturnya pembangunan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Sesuai atau tidaknya pembangunan dengan pengarahan yang telah diberikan oleh pemerintah pusat;
3. Sesuai dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa atau Negara Kesatuan Republik Indonesia;
4. Terjaminnya keserasian hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah;
5. Terjaminnya pembangunan dan perkembangan daerah.
6. **Tinjauan tentang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah**
7. **Pengertian, Tugas dan Wewenang Kepala Daerah**

Setiap daerah di Indonesia mempunyai Kepala Daerah yang dipilih secara demokratis sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Materi muatan yang terkandung dalam pasal tersebut menunjukkan secara jelas bahwa Kepala Daerah terdiri dari Gubernur untuk tingkat provinsi, Bupati untuk tingkat kabupaten, dan Walikota untuk tingkat kota. Dalam menjalankan tugas pemerintahan, seorang Kepala Daerah dibantu oleh satu orang Wakil Kepala Daerah, yaitu Wakil Gubernur untuk tingkat provinsi, Wakil Bupati untuk tingkat kabupaten, dan Wakil Walikota untuk tingkat kota.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah memegang jabatan sebagai pemimpin daerah selama lima tahun terhitung sejak pelantikan dan pengesahan sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan sesudahnya dapat dipilih kembali oleh warga negara Indonesia dalam jabatan yang sama untuk satu kali masa jabatan sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di masing-masing wilayah daerahnya.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang disebut sebagai pemerintah daerah bekerja sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan perangkat daerah dalam menjalankan sistem pemerintahan di daerah. Dalam hal ini, Kepala Daerah memimpin penyelenggaraan pemerintahan dan bertanggung jawab atas jalannya sistem pemerintahan daerah. Tugas utama seorang Kepala Daerah adalah memimpin dan bertanggung jawab secara penuh dalam penyelenggaraan segala sesuatu hal yang berjalan di daerah. Berdasarkan Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah mempunyai tugas:

1. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
2. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
3. Menyusun dan mengajukan rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan Rencana Kerja Pembanguna Daerah (RKPD);
4. Menyusun dan mengajukan rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), rancangan Peraturan Daerah tentang perubahan APBD, dan rancangan Peraturan Daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
5. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
6. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
7. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas yang telah diamanatkan oleh undang-undang, seorang Kepala Daerah juga mempunyai kewenangan sebagaimana yang diatur dalam Pasal Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu yang terdiri dari:

1. Mengajukan rancangan Peraturan Daerah;
2. Menetapkan Peraturan Daerah yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
3. Menetapkan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) dan Keputusan Kepala Daerah;
4. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat;
5. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga mengatur secara khusus mengenai tugas dari seorang Wakil Kepala Daerah sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu yang meliputi:

1. Membantu Kepala Daerah dalam:
* Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah;
* Mengoordinasikan kegiatan perangkat daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan;
* Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh perangkat daerah provinsi bagi wakil gubernur; dan
* Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh perangkat daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau desa bagi wakil bupati/wali kota;
1. Memberikan saran dan pertimbangan kepada Kepala Daerah dalam pelaksanaan pemerintahan daerah;
2. Melaksanakan tugas dan wewenang Kepala Daerah apabila Kepala Daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan
3. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
4. **Kewajiban dan Larangan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah**

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan satu kesatuan dalam pemerintah daerah yang menjalankan roda pemerintahan daerah selama lima tahun. Dalama masa jabatannya, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai kewajiban yang harus dipenuhi dan dijalankan. Kewajiban tersebut secara tegas diatur dalam Pasal 67 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu terdiri dari:

1. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. Mengembangkan kehidupan demokrasi;
4. Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah;
5. Menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
6. Melaksanakan program strategis nasional; dan
7. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara konstitusional mempunyai kewenangan penuh selama menjabat dalam pemerintahan daerah. Artinya, adanya kekuasaan yang melekat kepada seorang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah selama lima tahun untuk satu periode. Akan tetapi, kekuasaan tersebut tidaklah bersifat absolut agar tidak terjadinya keotoriteran seorang pejabat publik.

Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah juga dilarang untuk melakukan perbuatan ataupun kebijakan yang bersifat melanggar hukum. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilarang untuk:[[75]](#footnote-76)

1. Membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan bagi diri, anggota keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, merugikankepentingan umum, dan mersahkan sekelompok masyarakat, atau mendiskriminasikan warga negara dan/atau golongan masyarakat lain;
2. Turut serta dalam suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/daerah, atau dalam yayasan bidang apapun;
3. Melakukan pekerjaan lain yang memberikan keuntungan bagi dirinya, baik secara langsung maupun tidak langsung yang berhubungan dengan daerah yang bersangkutan;
4. Melakukan korupsi, kolusi, nepotisme dan menerima uang, barang dan/atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
5. Menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan.
6. **Tinjauan tentang Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia**
7. **Pengertian dan Ruang Lingkup Pemlihan Kepala Daerah**

Pemilihan Kepala Daerah merupakan salah satu sistem pemilihan di Indonesia yang mendapat jaminan konstitusional untuk memilih pasangan calon yang nantinya akan menduduki jabatan sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pemilihan Kepala Daerah yang dulunya sering disebut dengan sebutan Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) berubah menjadi sebutan Pilkada. Hal ini disebabkan karena Pemilihan Kepala Daerah tidak lagi dimasukkan ke dalam rezim Pemilihan Umum (Pemilu). Pada saat Pemilihan Kepala Daerah masuk ke dalam rezim Pemilu, Pemilihan Kepala Daerah disebut sebagai Pemilukada. Akan tetapi, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Pemilihan Kepala Daerah tidak lagi masuk ke dalam rezim Pemilu, Pemilihan Kepala Daerah saat ini disebut dengan istilah Pilkada.

Sinyalmen Pemilihan Kepala Daerah ditinjau dari sudut pandang ketatanegaraan dan pemerintah akan membuahkan suatu kondisi: *Pertama*, Pemilihan Kepala Daerah akan menghasilkan pemerintahan daerah yang mempunyai legitimasi langsung dari masyarakat sehingga pemerintah daerah mempunyai pertanggungjawaban publik dan akuntabilitas yang tidak akan semena-mena menyeleweng; *Kedua*, iklim menumbuhkan kondisi daerah menemui momentumnya. Dalam arti bahwa peran Kepala Daerah yang didukung penuh akan mampu membawa katalisator konstruktif bagi kemajuan daerah; *Ketiga*, Pemilihan Kepala Daerah secara esensial akan mendukung demokratisasi lokal, yaitu masa depan kehidupan masyarakat di daerah menjadi cerah akibat terbukanya ruang publik melalui pasrtisipasi proaktif masyarakat.[[76]](#footnote-77)

Dasar konstitusional sistem Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Dari rumusan pasal ini, dapat ditarik beberapa persoalan penting;[[77]](#footnote-78)

1. UUD 1945 tidak mengharuskan Kepala Daerah dipilih secara langsung, dan calon Kepala Daerah tidak harus berasal dari partai politik atau gabungan partai politik. Hal ini berbeda dengan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Pada Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara tegas dinyatakan dalam Pasal 6A UUD 1945 bahwa dipilih langsung oleh rakyat dan diusulkan oleh partai poltik atau gabungan partai politik;
2. Frasa “dipilih secara demokratis” tidaklah dapat ditafsirkan bahwa rekrutmen pasangan calon menjadi kewenangan mutlak partai politik sebagai salah satu lembaga yang berfungsi melakukan rekrutmen politik dalam pengisian jabatan publik melalui mekanisme yang demokratis;
3. Rumusan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang merupakan hasil amandemen kedua (tahun 2000) dapat ditafsirkan sama dengan tata cara dan prosedural pemilu sebagaimana dinyatakan dalam beberapa pasal amandemen ketiga (tahun 2001). Artinya, pilkada langsung, khususnya lembaga yang mewakili kewenangan melakukan rekrutmen calon Kepala Daerah adalah lembaga yang juga menjadi penanggung jawab pelaksanaan pemilu (Pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilu Legislatif) yaitu KPU(D);
4. Pasal 18 ayat (4) tersebut hanya mengharuskan yang dipilih secara demokratis adalah Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, Walikota). Dengan kata lain Wakil Kepala Daerah (Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota) tidak diharuskan dipilih satu paket dengan Kepala Daerah. Ketentuan ini juga dapat ditafsirkan bahwa posisi Wakil Kepala Daerah sesungguhnya dapat dihilangkan dalam sistem Pemerintahan Daerah.

Beberapa persoalan penting dari diaturnya Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan konsekuensi karena tidak adanya ketegasan pasal tersebut dalam mengatur sistem Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota di Indonesia. Undang-undang memandang bahwa Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara demokratis dapat dilakukan melalui dua cara. *Pertama*, pemilihan oleh DPRD. *Kedua*, pemilihan secara langsung oleh rakyat.[[78]](#footnote-79) Hal inilah yang menimbulkan banyak perdebatan di kalangan pembentuk undang-undang dalam menentukan sistem Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia sehingga tidak heran jika sistem Pemilihan Kepala Daerah sering mengalami perubahan dari tidak langsung menjadi langsung atau sebaliknya.

Pemilihan Kepala Daerah diatur secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tersebut telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Pilkada yang dalam hal ini adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 *juncto* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 secara tegas mengatur bahwa sistem Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Indonesia dipilih secara langsung sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi:

Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.

Materi muatan yang terkandung Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah tersebut memberi ketegasan sekaligus memutuskan perdebatan mengenai sistem Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia. Pemilihan Kepala Daerah secara langsung diharapkan akan membawa beberapa keuntungan, antara lain: 1) Rakyat bisa memilih pemimpinnya sesuai dengan hati nuraninya sekaligus memberikan legitimasi kuat bagi Kepala Daerah terpilih; 2) Mendorong calon Kepala Daerah mendekati rakyat pemilih; 3) Membuka peluang munculnya calon-calon Kepala Daerah dari individu-individu (meskipun harus melalui pencalonan partai politik) yang memiliki integritas dan kapabilitas dalam memerhatikan masalah dan kepentingan masyarakat dan daerahnya; 4) mengurangi peluang distorsi oleh aanggota DPRD untuk mempraktikan politik uang dan sekaligus mendorong peningkatan akuntabilitas kepada daerah kepada rakyat.[[79]](#footnote-80)

AA GN Ari Dwipayana berpendapat bahwa setidaknya ada beberapa kondisi yang mendorong Pilkada dilakukan secara langsung. *Pertama*, pengaturan Pilkada langsung menawarkan sejumlah manfaat dan sekaligus harapan bagi pertumbuhan, pendalaman, dan perluasan demokrasi lokal. *Kedua*, dari sisi kompetisi politik, Pilkada langsung memungkinkan munculnya secara lebih lebar prefensi kandidat-kandidat yang bersaing serta memungkinkan masing-masing kandidat berkompetisi dalam ruang yang lebih terbuka dibandingkan ketertutupan yang sering terjadi dalam demokrasi perwakilan. *Ketiga*, sistem pemilihan langsung akan memberi peluang bagi warga untuk mengaktualisasikan hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepentingan elite politik seperti yang kasat mata muncul dalam sistem demokrasi perwakilan. *Keempat*, Pilkada langsung memperbesar harapan untuk mendapatkan *figure* pemimpin yang aspiratif, kompeten, dan *legitimate*. Kelima, Kepala Daerah yang terpilih melalui pilkada akan memiliki legitimasi politik yang kuat sehingga akan terbangun perimbangan kekuatan *(check and balances)* di daerah; antara Kepala Daerah dengan DPRD.[[80]](#footnote-81)

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung pada dasarnya merupakan suatu proses politik bangsa menuju kehidupan yang lebih demokratis (kedaulatan rakyat), transparan, dan bertanggung jawab. Selain itu, Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung tersebut menandakan adanya perubahan dalam demokratisasi lokal, yakni tidak sekadar distribusi kekuasaan antar tingkat pemerintahan secara vertikal.[[81]](#footnote-82) Pemilihan Kepala Daerah langsung telah memberikan ruang baru bagi tumbuhnya demokratisasi di daerah.[[82]](#footnote-83) Setidaknya Pemilihan Kepala Daerah secara langsung dinilai mempunyai sejumlah kelebihan dibandingkan dengan melalui lembaga DPRD. Pemilihan Kepala Daerah secara langsung mewujudkan kedaulatan rakyat dalam menentukan pemimpin daerah. Pada nantinya, pemimpin daerah terpilih tersebut merupakan orang-orang yang secara emosional mempunyai ikatan kuat terhadap sebagaian besar rakyat daerah.

Dalam penyelenggaraan suatu Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah provinsi maupun kabupaten/kota diperlukan adanya suatu lembaga yang bersifat independen. Lembaga independen yang diamanatkan oleh undang-undang untuk menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD). Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 mengatur bahwa “Penyelenggaraan Pemilihan menjadi tanggung jawab bersama KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota”.

Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dilaksanakan oleh KPU Provinsi. Sementara itu, pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta pemilihan Walikota dan Wakil Walikota dilaksanakan oleh KPU Kabupaten/Kota. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang yang berbunyi:

(2) Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dilaksanakan oleh KPU Provinsi.

(3) Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta pemilihan Walikota dan Wakil Walikota dilaksanakan oleh KPU Kabupaten/Kota.

Sebagai lembaga independen, KPUD tidak diperbolehkan memihak kepada salah satu pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ataupun kepada salah satu partai politik. Di samping itu, KPUD juga harus terlepas dari intervensi dari lembaga negara lain dalam menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah. Hal ini dimaksudkan agar terwujudnya sistem pemilihan yang jujur dan bersih. Oleh karena itu, KPUD sebagai lembaga independen harus bersifat *steril* dari pihak-pihak, golongan, ataupun lembaga lain.

1. **Dasar Hukum Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah**

Pemilihan Kepala Daerah merupakan sarana pelaksanaan kedaualatan rakyat yang diselenggarakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dikatakan sebagai payung hukum agar pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dapat berjalan sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang ada.

Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal yang mengatur Pemilihan Kepala Daerah dalam UUD NRI Tahun 1945 tersebut diperjawantahkan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. Beberapa regulasi yang mengatur penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) sebagai hukum dasar yang tertulis. Sebagai hukum dasar tertulis, Undang-Undang Dasar dalam kerangka tata aturan atau tata tingkatan norma hukum yang berlaku menempati kedudukan yang tinggi yang mempunyai fungsi sebagai alat pengontrol bagi norma hukum yang kedudukannya lebih rendah. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur secara eksplisit mengenai ketentuan Pemilihan Kepala Daerah seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 *“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”*;
2. Undang-Undang Nomor 15 Tahun Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum;
3. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Undang-undang ini telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
4. Peraturan KPU Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota;
5. Peraturan KPU Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih Dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota;
6. Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2015 tentang Norma, Standar, Prosedur, Kebutuhan Pengadaan dan Pendistribusian Perlengkapan Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota;
7. Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2015 tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota;
8. Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Dana Kampanye Peserta Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota;
9. Peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota;
10. Peraturan KPU Nomor 10 Tahun 2015 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota;
11. Peraturan KPU Nomor 11 Tahun 2015 tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara dan Penetapan Hasil Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota;
12. Peraturan Bawaslu Nomor 2 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 11 Tahun 2014 tentang Pengawasan Pemilihan Umum;
13. Peraturan Bawaslu Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pengawasan Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota;
14. Peraturan Bawaslu Nomor 5 Tahun 2015 tentang Pengawasan Tahapan Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota;
15. Peraturan Bawaslu Nomor 10 Tahun 2015 tentang Pengawasan Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota;
16. Peraturan Bawaslu Nomor 11 Tahun 2015 tentang Pengawasan Dana Kampanye Peserta Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota;
17. Peraturan Bawaslu Nomor 12 Tahun 2015 tentang Pengawasan Perencanaan, Pengadaan dan Pendistribusian Perlengkapan Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota;
18. Peraturan Bawaslu Nomor 13 Tahun 2015 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara di Tempat Pemungutan Suara dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota;
19. Peraturan Bawaslu Nomor 14 Tahun 2015 tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara dan Penetapan Hasil Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.
20. Peraturan Walikota Nomor 30A Tahun 2013 tentang Tata Cara Pemasangan Atribut Partai Politik dan Ormas di Kota Semarang.
21. **Pelanggaran dalam Pemilihan Kepala Daerah**

Pelanggaran dalam Pemilihan Kepala Daerah dapat dikatakan sebagai tindakan yang dilakukan oleh pelaku pelanggaran yang melanggar ketentuan undang-undang. Dalam penyelenggaran Pemilihan Kepala Daerah dimungkinkan terjadinya suatu pelanggaran yang dapat terjadi karena adanya unsur kesengajaan maupun karena kelalaian. Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah tidak hanya dapat dilakukan oleh pasangan calon dan/atau tim kampanye, tetapi juga pihak-pihak lain, seperti KPU, Bawaslu, Panwas Pemilihan Kabupaten/Kota, Aparatur Sipil Negara (ASN), pejabat publik, masyarakat, dan lain-lain.

Laporan pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah dapat disampaikan oleh pemilih, pemantau pemilihan, atau peserta pemilihan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 134 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Berdasarkan Pasal 135 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, diatur jenis-jenis pelanggaran yang terjadi dalam Pemilihan Kepala Daerah, yaitu pelanggaran administrasi, pidana, kode etik, dan sengketa pemilihan.

1. Pelanggaran Administrasi

Pelanggaran adminsitrasi merupakan pelanggaran terhadap tata cara yang berkaitan dengan adminsitrasi pelaksanaan pemilihan dalam setiap tahapan pemilihan. Pelanggaran administrasi dapat berupa penggunaan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, atau tempat pendidikan saat berkampanye, penggunaan alat peraga kampanye yang bersifat *illegal* karena tidak diproduksi langsung oleh KPU, tidak memenuhi syarat sebagai peserta Pemilihan Kepala Daerah, dan lain lain.

Berdasarkan Pasal 135 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 disebutkan bahwa pelanggaran administrasi diteruskan kepada KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota. Artinya, pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah yang bersifat administrasi menjadi kewenangan KPU untuk menyelesaikannya setelah mendapat rekomendasi dari Bawaslu Provinsi dan/atau Panwas Pemilihan Kabupaten/Kota.

1. Pelanggaran Pidana

Pelanggaran pidana atau yang disebut dengan tidak pidana pemilihan merupakan pelanggaran atau kejahatan terhadap ketentuan pemilihan sebagaimana diatur dalam undang-undang. Tiga kemungkinan pengertian dan cakupan dari tindak pidana pemilihan: *Pertama*, semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan yang diatur dalam undang-undang pemilu; *Kedua*, semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan yang diatur yang diatur baik di dalam maupun di luar undang-undang pemilu; dan *Ketiga*, semua tindak pidana yang terjadi pada saat pemilihan.[[83]](#footnote-84)

Djoko Prakoso mendefinisikan tindak pidana pemilihan adalah setiap orang, badan hukun atau organisasi yang dengan sengaja melanggar hukum, mengacaukan, menghalang-halangi atau menggangu jalannya pemilihan umum yang diselenggarakan menurut undang-undang.[[84]](#footnote-85) Berdasarkan Pasal 135 ayat (1) huruf d disebutkan bahwa tindak pidana pemilihan ditindaklanjuti oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia. Tindak pidana pemilihan harus diteruskan kepada penyidik Polri guna diproses untuk selanjutnya diserahkan kepada jaksa penuntut umum.[[85]](#footnote-86)

1. Pelanggaran Kode Etik

Pelanggaran kode etik merupakan pelanggaran terhadap etika penyelenggraa pemilihan yang berpedoman kepada sumpah/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelnggaran pemilihan. Hal ini diatur dalam Pasal 136 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Pelanggaran kode etik ini dapat dijerat kepada penyelenggara pemilihan, seperti KPU beserta jajarannya dan Bawaslu beserta jajarannya. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP) merupakan lembaga yang dipercaya oleh undang-undang untuk menyelesaikan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilihan. Dalam menyelesaikan pelanggaran kode etik, DKPP harus bekerja sama dengan lembaga Bawaslu karena DKPP harus mendapat rekomendasi dari Bawaslu terkait pelanggaran kode etik sebagaimana yang diatur dalam Pasal 135 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.

1. Sengketa Pemilihan

Berdasarkan Pasal 142 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, sengketa pemilihan terdiri dari dua jenis yaitu sengketa antarpeserta pemilihan dan sengketa antara peserta pemilihan dengan penyelenggara pemilihan. Bawaslu Provinsi dan Panwas Pemilihan Kabupaten/Kota merupakan lembaga yang dipercaya menyelesaikan sengketa pemilihan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 143 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.

Dalam memutus sengketa pemilihan, keputusan Bawaslu Provinsi dan Panwas Pemilihan Kabupaten/Kota bersifat final dan mengikat. Artinya, tidak adanya upaya hukum lain yang dapat diajukan oleh pihak yang bersengketa untuk menggugat keputusan Bawaslu Provinsi dan Panwas Pemilihan Kabupaten/Kota.

1. **Tinjauan tentang Panwas Pemilihan**
2. **Sejarah Panwas Pemilihan**

Panwas pemilihan merupakan kelembagaan pengawas pemilihan yang secara struktural berada di bawah lembaga Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Secara historis, lembaga pengawas Pemilu baru muncul pada Pemilu 1982. Pemilu sebelumnya belum mengenal lembaga pengawas Pemilu. Munculnya lembaga tersebut dilatarbelakangi oleh banyaknya masalah pada penyelenggaraan Pemilu 1971. Waktu itu, banyak protes bermunculan terhadap para petugas Pemilu yang dianggap banyak melakukan pelanggaran dan manipulasi dalam penghitungan suara. Kemudian, pada Pemilu 1977 permasalahan tersebut jauh lebih massif sementara penanganannya kurang maksimal karena yang merespons adalah pemerintah dan DPR. Hal ini menimbulkan banyak asumsi ketidaknetralan pemerintah dalam pelaksanaan Pemilu. Hingga akhirnya, muncul gagasan untuk memperbaiki undang-undang yang bertujuan meningkatkan kualitas Pemilu 1982. Untuk mendampingi Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang saat itu sebagian terdiri dari wakil-wakil peserta Pemilu, maka pemerintah merasa perlu mendirikan suatu lembaga untuk hal ini. Badan baru ini bernama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu) yang bertugas mengawasi pelaksanaan Pemilu.[[86]](#footnote-87)

Pada tahun 1999, Panwaslak Pemilu diubah menjadi Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu). Perubahan mendasar terkait dengan kelembagaan Pengawas Pemilu baru dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Undang-undang ini menegaskan bahwa dalam pelaksanaan pengawasan Pemilu dibentuk sebuah lembaga *adhoc* terlepas dari struktur KPU yang terdiri dari Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan. Selanjutnya kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).[[87]](#footnote-88) Pembentukan Bawaslu tersebut merupakan perubahan kelembagaan dari Panitia Pengawas Pemilu.

Berdasarkan Pasal 70 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, diatur bahwa Pengawasan penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri. Bawaslu adalah lembaga yang bersifat tetap, sementara Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri bersifat *adhoc*.

Lembaga pengawas pemilu berkedudukan mulai dari pusat ke desa. Bawaslu adalah nama lembaga pengawas pemilu tingkat nasional atau pusat sedangkan di provinsi hingga kecamatan disebut Panwaslu. Dalam jenjang tersebut, terdapat Pengawas Pemilu Lapangan yang dibentuk oleh Panwaslu Kecamatan untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu di desa atau nama lainkelurahan serta Pengawas Pemilu Luar Negeri yang dibentuk oleh Bawaslu untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu di luar negeri.[[88]](#footnote-89)

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yang di dalamnya juga mengatur mengenai keberadaan Bawaslu dan Panwaslu diubah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Dalam undang-undang yang baru tersebut, kedudukan lembaga pengawas pemilu semakin diperkuat dengan mempermanenkan lembaga pengawas pemilu sampai kepada tingkat provinsi sehingga yang dulunya lembaga pengawas pemilu di tingkat provinsi bernama Panwaslu Provinsi berubah nama menjadi Bawaslu Provinsi. Sementara itu, Panwaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu Kecamatan masih dalam bentuk lembaga yang bersifat *adhoc* yang dibentuk setiap adanya penyelenggaraan pemilihan.

Dalam penyelenggaran Pemilihan Kepala Daerah serentak periode pertama pada tahun 2015, nama Panwaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu Kecamatan diubah menjadi Panwas Pemilihan Kabupaten/Kota dan Panwas Pemilihan Kecamatan. Meskipun dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum nama lembaga pengawas pemilihan di tingkat kabupaten/kota dan kecamatan tersebut masih bernama Panwaslu, akan tetapi dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 lembaga pengawas pemilhan tersebut disebut sebagai Panwas Pemilihan Kabupaten/Kota dan Panwas Pemilihan Kecamatan. Hal ini dikarenakan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak lagi masuk ke dalam rezim pemilu sehingga nama lembaga pengawas tersebut juga berubah yang disesuaikan dengan nama penyelenggraan pemilihan. Oleh karena itu, lembaga Panwaslu diubah menjadi Panwas Pemilihan.

1. **Konsepsi tentang Peran Panwas Pemilihan dalam Pemilihan Kepala Daerah**

Keberadaan lembaga Panwas Pemilihan tidak dapat dilepaskan dari setiap penyelenggraan pemilihan, seperti Pemilihan Kepala Daerah. Hal ini dikarenakan Panwas Pemilihan mempunyai peran penting dalam menentukan keberhasilan suatu Pemilihan Kepala Daerah. Berhasil tidaknya suatu Pemilihan Kepala Daerah tidak hanya tergantung kepada KPU sebagai penyelenggara pemilihan, tetapi juga tergantung pada efektifitas Panwas Pemilihan dalam melakukan pengawasan agar Pemilihan Kepala Daerah sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Lembaga pengawas yang diamantakan oleh undang-undang untuk melakukan pengawasan Pemilihan Kepala Daerah adalah Bawaslu RI, Bawaslu Provinsi, Panwas Pemilihan Kabupaten/Kota, Panwas Pemilihan Kecamatan, dan Pengawas Pemilihan Lapangan. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.

Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota adalah panitia yang dibentuk oleh Bawaslu Provinsi yang bertugas untuk mengawasi penyelenggaraan pemilihan di wilayah Kabupaten/Kota.[[89]](#footnote-90) Artinya, Panwas Pemilihan Kabupaten/Kota mempunyai peran yaitu melakukan pengawasan di setiap tahapan penyelenggaraan pemilihan yang dilaksanakan di wilayah Kabupaten/Kota. Dalam menjalankan peran tersebut, Panwas Pemilihan Kabupaten/Kota mempunyai tugas dan wewenang yang yang telah diamantakan oleh undang-undang, yaitu:[[90]](#footnote-91)

1. mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang meliputi:
2. pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan Daftar Pemilih Sementara dan Daftar Pemilih Tetap;
3. pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan;
4. proses dan penetapan calon;
5. pelaksanaan Kampanye;
6. perlengkapan Pemilihan dan pendistribusiannya;
7. pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilihan;
8. mengendalikan pengawasan seluruh proses penghitungan suara;
9. penyampaian surat suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
10. proses rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU Provinsi, Kabupaten, dan Kota dari seluruh Kecamatan; dan
11. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilihan lanjutan, dan Pemilihan susulan;
12. menerima laporan dugaan pelanggaran tehadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilihan
13. menyelesaikan temuan dan laporan sengketa penyelenggaraan Pemilihan yang tidak mengandung unsur tindak pidana;
14. menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota untuk ditindaklanjuti;
15. meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;
16. menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan oleh penyelenggara di Provinsi, Kabupaten, dan Kota;
17. mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang pengenaan sanksi kepada anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang sedang berlangsung;
18. mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilihan; dan
19. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Dalam pelaksanaan tugas dan wewenang tersebut di atas, Panwas Pemilihan mempunyai kewajiban sebagaimana yang diatur dalam Pasal 32 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, yaitu:

1. bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
2. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Panwas pada tingkat bawahnya;
3. menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilihan;
4. menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Bawaslu sesuai tahapan Pemilihan secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan;
5. menyampaikan temuan dan laporan kepada Bawaslu berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilihan; dan
6. melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Peran Panwas Pemilihan dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah pada dasarnya mengikuti tugas dan wewenang yang telah diatur dalam undang-undang. Berdasarkan tugas dan wewenang tersebut, diharapkan Panwas Pemilihan dapat berperan secara efektif dalam melakukan pengawasan terhadap seluruh proses tahapan Pemilihan Kepala Daerah untuk menjaga dan menciptakan ketertiban pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Artinya, Panwas Pemilihan juga bertanggung jawab secara penuh terhadap pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah.

**BAB III**

**HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

1. **Gambaran Umum Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015**
2. **KPUD Kota Semarang sebagai Lembaga Pelaksana Penyelenggaraan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015**

Pemilihan Kepala Daerah yang diselenggarakan di Kota Semarang pada tanggal 9 Desember 2015 merupakan pesta demokrasi Kota Semarang untuk memilih Walikota dan Wakil Walikota Semarang untuk masa jabatan 2015-2020. Pesta demokrasi tersebut merupakan wujud kedaulatan rakyat Kota Semarang yang menunjukkan bahwa masyarakat Kota Semarang mempunyai kekuasaan untuk mengatur pemerintahan. Artinya, masyarakat Kota Semarang turut serta memerintah dengan perantaraan wakilnya, yaitu melalui Walikota dan Wakil Walikota terpilih.

Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang masuk ke dalam gelombang pertama Pemilihan Kepala Daerah secara serentak yang diikuti oleh 269 daerah yang tersebar di seluruh wilayah negara Republik Indonesia. Hal ini dikarenakan masa jabatan Walikota dan Wakil Walikota Semarang akan berakhir pada tahun 2015 atau semester pertama tahun 2016. Untuk Provinsi Jawa Tengah sendiri, terdapat 21 Kabupaten/Kota yang melaksanakan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota pada gelombang pertama, diantaranya adalah Kota Semarang, Kota Surakarta, Kota Magelang, Kota Pekalongan, Kabupaten Rembang, Kabupaten Blora, Kabupaten Grobogan, Kabupaten Sukoharjo, Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Klaten, Kabupaten Sragen, Kabupaten Demak, Kabupaten Semarang, Kabupaten Kendal, Kabupaten Kebumen, Kabupaten Purbalingga, Kabupaten Wonosobo, Kabupaten Purworejo, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Boyolali, dan Kabupaten Rembang.[[91]](#footnote-92)

Lembaga yang ditugaskan oleh undang-undang untuk menyelenggarakan pemilihan adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU). KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemilihan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Selanjutnya dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, diatur bahwa Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dilaksanakan oleh KPU Provinsi, pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dilaksanakan oleh KPU Kabupaten, dan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota dilaksanakan oleh KPU Kota. Berdasarkan ketentuan tersebut, KPUD Kota Semarang mempunyai kewenangan untuk menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah di Kota Semarang, yaitu pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015.

Dalam menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah, KPUD Kota Semarang mempunyai tugas dan wewenang dengan mengacu kepada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, yaitu meliputi:

1. merencanakan program dan anggaran;
2. merencanakan dan menetapkan jadwal Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota;
3. menyusun dan menetapkan tata kerja KPU Kota, PPK, PPS, dan KPPS dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota dengan memperhatikan pedoman dari KPU dan/atau KPU Provinsi;
4. menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. membentuk PPK, PPS, dan KPPS dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota dalam wilayah kerjanya;
6. mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan penyelenggaraan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan pedoman dari KPU dan/atau KPU Provinsi;
7. menerima daftar Pemilih dari PPK dalam penyelenggaraan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota;
8. memutakhirkan data Pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan data terakhir:
9. pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
10. pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden; dan
11. Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, dan menetapkannya sebagai daftar Pemilih;
12. menerima daftar Pemilih dari PPK dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dan menyampaikannya kepada KPU Provinsi;
13. menetapkan pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota yang telah memenuhi persyaratan;
14. menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota berdasarkan rekapitulasi hasil penghitungan suara dari seluruh PPK di wilayah Kota;
15. membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilihan, Panwas Pemilihan Kota, dan KPU Provinsi;
16. menerbitkan Keputusan KPU Kota untuk mengesahkan hasil Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota;
17. mengumumkan pasangan Calon Calon Walikota dan Wakil Walikota terpilih dan dibuatkan berita acaranya;
18. melaporkan hasil Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota kepada Menteri melalui Gubernur dan kepada KPU melalui KPU Provinsi;
19. menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Panwas Pemilihan Kota atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran Pemilihan;
20. mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota PPK, anggota PPS, sekretaris KPU Kota, dan pegawai sekretariat KPU Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilihan berdasarkan rekomendasi Panwas Pemilihan Kota dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;
21. melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilihan dan/atau yang berkaitan dengan tugas KPU Kota kepada masyarakat;
22. melaksanakan tugas dan wewenang yang berkaitan dengan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan pedoman KPU dan/atau KPU Provinsi;
23. melakukan evaluasi dan membuat laporan penyelenggaraan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota;
24. menyampaikan hasil pemilihan Walikota dan Wakil Walikota kepada KPU Provinsi, Gubernur, dan DPRD Kota; dan
25. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU, KPU Provinsi, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan.

KPUD Kota Semarang juga mempunyai kewajiban yang harus dipenuhi agar terciptanya independensi penyelenggara pemilihan dan kesuksesan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015. Kewajiban yang harus dipenuhi tersebut mengacu pada Pasal 14 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, yaitu meliputi:

1. melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan pemilihan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota dengan tepat waktu;
2. memperlakukan peserta pemilihan Walikota dan Wakil Walikota secara adil dan setara;
3. menyampaikan semua informasi penyelenggaraan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota kepada masyarakat;
4. melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. menyampaikan laporan pertanggungjawaban semua kegiatan penyelenggaraan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota kepada Menteri melalui Gubernur dan kepada KPU melalui KPU Provinsi;
6. mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
7. mengelola barang inventaris KPU Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
8. menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan penyelenggaraan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota kepada Menteri melalui Gubernur, kepada KPU dan KPU Provinsi serta menyampaikan tembusannya kepada Bawaslu Provinsi;
9. membuat berita acara pada setiap rapat pleno KPU Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
10. menyampaikan data hasil Pemilihan dari tiap TPS pada tingkat Kota kepada peserta Pemilihan paling lama 7 (tujuh) hari setelah rekapitulasi di /Kota;
11. melaksanakan Keputusan DKPP; dan
12. melaksanakan kewajiban lain yang diberikan KPU, KPU Provinsi dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemilihan diselenggarakan melalui dua tahapan, yaitu tahapan persiapan dan tahapan penyelenggaraan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. Tahapan persiapan pemilihan tersebut meliputi:[[92]](#footnote-93)

1. perencanaan program dan anggaran;
2. penyusunan peraturan penyelenggaraan Pemilihan;
3. perencanaan penyelenggaraan yang meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan Pemilihan;
4. pembentukan PPK, PPS, dan KPPS;
5. pembentukan Panwas Kabupaten/Kota, Panwas Kecamatan, PPL, dan Pengawas TPS;
6. pemberitahuan dan pendaftaran pemantau Pemilihan;
7. penyerahan daftar penduduk potensial Pemilih; dan
8. pemutakhiran dan penyusunan daftar Pemilih.

Tahapan penyelenggaraan pemilihan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 meliputi:

1. pengumuman pendaftaran pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;
2. pendaftaran pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;
3. penelitian persyaratan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;
4. penetapan pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;
5. pelaksanaan Kampanye;
6. pelaksanaan pemungutan suara;
7. penghitungan suara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara;
8. penetapan calon terpilih;
9. penyelesaian pelanggaran dan sengketa hasil Pemilihan; dan
10. pengusulan pengesahan pengangkatan calon terpilih.

Tahapan persiapan dan penyelenggaraan pemilihan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tersebut kemudian diatur lebih lanjut lagi dalam Peraturan KPU Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota. Tahapan persiapan dan penyelenggaraan pemilihan yang diatur dalam PKPU Nomor 2 Tahun 2015 terdiri dari:[[93]](#footnote-94)

1. Tahapan persiapan, meliputi:
* perencanaan program dan anggaran;
* penyusunan peraturan penyelenggaraan Pemilihan;
* sosialisasi, penyuluhan, dan bimbingan teknis;
* pembentukan Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) Panitia Pemungutan Suara (PPS), dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS);
* pendaftaran pemantau pemilihan;
* pengolahan Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilihan (DP4);
* pemutakhiran data dan daftar pemilih;
1. Tahapan penyelenggraan terdiri atas program:
* pencalonan, terdiri atas:

-syarat dukungan pasangan calon perorangan;

-pendaftaran pasangan calon.

* sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan;
* Kampanye:

-debat publik/debat terbuka antar calon;

-masa tenang dan pembersihan alata peraga kampanye.

* Laporan dan audit dana kampanye;
* Pengadaan dan pendisribusian perlengkapan pemungutan dan penghitungan suara;
* pemungutan dan penghitungan suara;
* rekapitulasi hasil penghitungan suara;
* penetapan rekapitulasi hasil penghitungan suara;
* penetapan dan pengumuman pasangan calon terpilih tidak ada permohonan perselisihan hasil pemilihan;
* sengekat perselisihan hasil pemilihan;
* penetapan dan pengumuman pasangan calon terpilih pasca putusan Mahkamah Konstitusi;
* pengusulan pengesahan pengangkatan pasangan calon terpilih;
* evalusai dan pelaporan

Berdasarkan tahapan persiapan dan penyelenggaraan pemilihan yang diatur dalam undang-undang dan PKPU tersebut, KPUD Kota Semarang mengatur ketentuan lebih lanjut mengenai rincian tahapan persiapan dan penyelenggaraan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015 sebagaimana yang diatur dalam Surat Keputusan KPU Kota Semarang Nomor 1/Kpts/KPU-Kota-012.329521/2015 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015, yaitu sebagai berikut:

**Tabel 1.1 Tahapan Persiapan dan Penyelenggaraan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **NO** | **PROGRAM/KEGIATAN** | **JADWAL** |
| **PERSIAPAN** | **Awal** | **Akhir** |
| 1 | PERENCANAAN PROGRAM ANGGARAN | 18-Feb-15 | 30-Apr-15 |
| 2 | PENYUSUNAN PERATURAN PENYELENGGARAAN PEMILIHAN  | 23-Feb-15 | 30-Apr-15 |
| 3 | SOSIALISASI/PENYULUHAN/BIMBINGAN TEKNIS | 16-Apr-15 | 08-Des-15 |
| PEMBENTUKAN PPK, PPS, dan KPPS: |   |   |
| a. Pembentukan PPK dan PPS | 19-Apr-15 | 18-Mei-15 |
| b. Pembentukan KPPS | 09-Sep-15 | 08-Nop-15 |
| PEMANTAUAN PEMILIHAN |   |   |
| Pendaftaran Pemantau Pemilihan | 01-Mei-15 | 02-Nop-15 |
| PENGOLAHAN DATA PENDUDUK POTENSIAL PEMILIH PEMILIHAN (DP4) |   |   |
| a. Penerimaan DP4 | 03-Jun-15 | 03-Jun-15 |
| b. Analisis DP4 | 04-Jun-15 | 10-Jun-15 |
| c. Sinkronisasi DP4 dengan Daftar Pemilih Pemilu Terakhir | 11-Jun-15 | 19-Jun-15 |
| d. Penyampaian hasil analisis DP4 dan hasil sinkronisasi kepada KPU Kota Semarang | 20-Jun-15 | 23-Jun-15 |
| e. Pengumuman Hasil Analisis DP4 | 24-Jun-15 | 24-Jun-15 |
| PEMUTAKHIRAN DATA DAN DAFTAR PEMILIH |   |   |
| a. Penyusunan Daftar Pemilih oleh KPU Kota Semarang dan penyampaian kepada PPS | 24-Jun-15 | 14-Jul-15 |
| b. Pemutakhiran: | 15-Jul-15 | 26-Agust-15 |
|  1) Pencocokan dan penilitian | 15-Jul-15 | 19-Agust-15 |
|  2) Penyusunan daftar pemilih hasil pemutakhiran | 20-Agust-15 | 26-Agust-15 |
|  3) Rekapitulasi daftar pemilih hasil pemutakhiran tingkat kelurahan dan penyampaiannya beserta daftar pemilih hasil pemutakhiran ke PPK | 27-Agust-15 | 29-Agust-15 |
|  4) Rekapitulasi daftar pemilih hasil pemutakhiran tingkat kecamatan | 30-Agust-15 | 31-Agust-15 |
|  5) Rekapitulasi daftar pemilih hasil pemutakhiran tingkat Kota Semarang untuk ditetapkan sebagai Daftar Pemilih Sementara (DPS) | 01-Sep-15 | 02-Sep-15 |
|  6) Penyampaian DPS kepada PPS | 03-Sep-15 | 09-Sep-15 |
|  7) Pengumuman dan tanggapan masyarakat terhadap DPS | 10-Sep-15 | 19-Sep-15 |
|  8) Perbaikan DPS | 20-Sep-15 | 25-Sep-15 |
|  9) Rekapitulasi DPS hasil perbaikan tingkat kelurahan dan penyampaiannya beserta DPS hasil perbaikan kepada PPK | 26-Sep-15 | 28-Sep-15 |
|  10) Rekapitulasi DPS hasil perbaikan tingkat kecamatan | 29-Sep-15 | 30-Sep-15 |
|  11) Daftar Pemilih Tetap (DPT) |   |   |
|  a) Rekapitulasi DPS hasil perbaikan tingkat Kota Semarang untuk ditetapkan sebagai DPT | 01-Okt-15 | 02-Okt-15 |
|  b) Penyampaian DPT kepada PPS | 03-Okt-15 | 12-Okt-15 |
|  c) Pengumuman DPT oleh PPS | 12-Okt-15 | 09-Des-15 |
|  12) Daftar Pemilih Tetap Tambahan (DPTb-1): |   |   |
|  a) Pendaftaran pemilih yang belum terdaftar dalam DPT serta penyusunan DPTb-1 | 13-Okt-15 | 20-Okt-15 |
|  b) Rekapitulasi DPTb-1 tingkat kelurahan dan Penyampaiannya beserta DPTb-1 oleh PPS kepada PPK | 21-Okt-15 | 23-Okt-15 |
|  c) Rekapitulasi DPTb-1 tingkat kecamatan | 24-Okt-15 | 26-Okt-15 |
|  d) Rekapitulasi dan penetapan DPTb-1 tingkat Kota Semarang | 27-Okt-15 | 28-Okt-15 |
|  e) Penyampaian DPTb-1 kepada PPS | 29-Okt-15 | 07-Nop-15 |
|  f) Pengumuman DPTb-1 oleh PPS | 07-Nop-15 | 09-Des-15 |
|   | **PENYELENGGARAAN** |   |   |
| 1 | SYARAT DUKUNGAN PASANGAN CALON PERSEORANGAN |   |   |
| a. Penerimaan Data Agregat Kependudukan per Kecamatan (DAK2) dari Pemerintah Daerah | 17-Apr-15 | 17-Apr-15 |
| b. Pengumuman penyerahan syarat dukungan | 24-Mei-15 | 07-Jun-15 |
| c. Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota Semarang |   |  |
|  1) Penyerahan syarat dukungan Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota Semarang kepada KPU Kota Semarang | 11-Jun-15 | 15-Jun-15 |
|  2) Penelitian jumlah minimal dukungan | 11-Jun-15 | 18-Jun-15 |
|  3) Analisis dukungan ganda | 11-Jun-15 | 18-Jun-15 |
| d. Penyampaian syarat dukungan Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota Semarang kepada | 19-Jun-15 | 22-Jun-15 |
| e. Penelitian administrasi dan faktual di tingkat kelurahan | 23-Jun-15 | 06-Jul-15 |
| f. Rekapitulasi di tingkat kecamatan | 07-Jul-15 | 13-Jul-15 |
| g. Rekapitulasi di tingkat Kota Semarang | 14-Jul-15 | 19-Jul-15 |
| 2 | PENDAFTARAN PASANGAN CALON |   |   |
| a. Pengumuman pendaftaran Pasangan Calon | 14-Jul-15 | 25-Jul-15 |
| b. Pendaftaran Pasangan Calon | 26-Jul-15 | 28-Jul-15 |
| c. Pemeriksaan kesehatan | 26-Jul-15 | 01-Agust-15 |
| d. Penyampaian hasil pemeriksaan kesehatan | 01-Agust-15 | 02-Agust-15 |
| e. Penelitian syarat pencalonan dan syarat calon | 28-Jul-15 | 03-Agust-15 |
| f. Pemberitahuan hasil penelitian | 03-Agust-15 | 04-Agust-15 |
| g. Perbaikan syarat pencalonan dan/atau syarat calon |   |   |
|  1) Perbaikan syarat pencalonan Partai Politik/Gabungan Partai Politik | 04-Agust-15 | 07-Agust-15 |
|  2) Perbaikan syarat dukungan Pasangan Calon perseorangan Walikota dan Wakil Walikota Semarang kepada KPU Kota Semarang | 04-Agust-15 | 07-Agust-15 |
|  3) Perbaikan syarat Pasangan Calon dari Partai Politik/gabungan Partai Politik dan perseorangan | 04-Agust-15 | 07-Agust-15 |
| h. Penelitian hasil perbaikan : |   |   |
|  1) Penelitian perbaikan syarat pencalonan Partai Politik/gabungan Partai Politik | 08-Agust-15 | 14-Agust-15 |
|  2) Penelitian perbaikan syarat dukungan pasangan calon perseorangan Walikota dan Wakil Walikota Semarang oleh KPU Kota Semarang; |   |   |
|  a) Penelitian jumlah minimal dukungan | 04-Agust-15 | 09-Agust-15 |
|  b) Analisis dukungan ganda | 04-Agust-15 | 09-Agust-15 |
|  c) Penyampaian hasil analisis dugaan ganda dan syarat dukungan oleh KPU Kota Semarang kepada PPS melalui PPK | 10-Agust-15 | 11-Agust-15 |
|  d) Penelitian administrasi dan faktual di tingkat kelurahan | 12-Agust-15 | 16-Agust-15 |
|  e) Rekapitulasi jumlah dukungan di tingkat kecamatan | 18-Agust-15 | 19-Agust-15 |
|  f) Rekapitulasi jumlah dukungan di tingkat Kota Semarang | 20-Agust-15 | 21-Agust-15 |
|  3) Penelitian perbaikan syarat calon | 08-Agust-15 | 14-Agust-15 |
| i. Penetapan Pasangan Calon | 24-Agust-15 | 24-Agust-15 |
| j. Pengundian dan pengumuman nomor urut Pasangan Calon | 25-Agust-15 | 26-Agust-15 |
| 3 | SENGKETA TUN PEMILIHAN |   |   |
| a. Pengajuan permohonan sengketa di Bawaslu Provinsi Jawa Tengah/Panwaslu Kota Semarang | 24-Agust-15 | 26-Agust-15 |
| b. Perbaikan permohonan sengketa | 27-Agust-15 | 29-Agust-15 |
| c. Penyelesaian sengketa dan putusan | 30-Agust-15 | 10-Sep-15 |
| d. Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara | 11-Sep-15 | 13-Sep-15 |
| e. Penggugat dapat memperbaiki dan melengkapi gugatan | 14-Sep-15 | 16-Sep-15 |
| f. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) memeriksa dan memutus gugatan | 17-Sep-15 | 08-Okt-15 |
| g. KPU Kota Semarang wajib menindaklanjuti putusan PT TUN | 09-Okt-15 | 11-Okt-15 |
| h. Kasasi di Mahkamah Agung (MA) | 08-Okt-15 | 15-Okt-15 |
| i. MA memeriksa dan memutus perkara kasasi | 16-Okt-15 | 14-Nop-15 |
| j. KPU Kota Semarang wajib menindaklanjuti putusan Mahkamah Agung (MA) | 15-Nop-15 | 17-Nop-15 |
| 4 | KAMPANYE |   |   |
| a. Kampanye | 27-Agust-15 | 05-Des-15 |
| b. Debat publik/terbuka antar Pasangan Calon | 22-Nop-15 | 05-Des-15 |
| c. Masa Tenang dan Pembersihan Alat Peraga Kampanye | 06-Des-15 | 08-Des-15 |
| 5 | LAPORAN DAN AUDIT DANA KAMPANYE : |   |   |
| a. Penyerahan laporan awal dana kampanye | 26-Agust-15 | 26-Agust-15 |
| b. Pengumuman penerimaan laporan awal dana kampanye | 27-Agust-15 | 27-Agust-15 |
| c. Penyerahan laporan penerimaan sumbangan dana kampanye | 16-Okt-15 | 16-Okt-15 |
| d. Pengumuman penerimaan laporan penerimaan sumbangan dana kampanye | 17-Okt-15 | 17-Okt-15 |
| e. Penyerahan Laporan Penerimaan dan Penggunaan Dana Kampanye (LPPDK | 06-Des-15 | 06-Des-15 |
| f. Penyerahan LPPDK kepada Kantor Akuntan Publik (KAP) | 07-Des-15 | 08-Des-15 |
| g. Audit LPPDK | 07-Des-15 | 22-Des-15 |
| h. Penyampaian Hasil Audit LPPDK kepada KPU Kota Semarang | 23-Des-15 | 23-Des-15 |
| i. Penyampaian Hasil Audit kepada Pasangan Calon | 26-Des-15 | 26-Des-15 |
| j. Pengumuman Hasil Audit | 24-Des-15 | 26-Des-15 |
| 6 | PENGADAAN DAN PENDISTRIBUSIAN PERLENGKAPAN PEMUNGUTAN DAN PENGHITUNGAN SUARA |   |   |
| a. Proses Pengadaan perlengkapan pemungutan dan penghitungan suara | 10-Sep-15 | 15-Nop-15 |
| b. Produksi dan pendistribusian perlengkapan pemungutan dan penghitungan suara | 05-Okt-15 | 08-Des-15 |
| 7 | PEMUNGUTAN DAN PENGHITUNGAN |  |   |
| a. Penyampaian pemberitahuan kepada pemilih untuk memilih di TPS | 06-Des-15 | 08-Des-15 |
| b. Pemungutan dan penghitungan suara di TPS | 09-Des-15 | 09-Des-15 |
| c. Pengumuman hasil penghitungan suara di TPS | 09-Des-15 | 15-Des-15 |
| d. Pengumuman hasil penghitungan suara di TPS | 09-Des-15 | 09-Des-15 |
| 8 | REKAPITULASI HASIL PENGHITUNGAN SUARA |   |   |
| a. Penyampaian hasil penghitungan suara kepada PPK | 09-Des-15 | 10-Des-15 |
| b. Rekapitulasi hasil penghitungan suara tingkat kecamatan dan penyampaian hasil rekapitulasi ke KPU Kota Semarang | 10-Des-15 | 16-Des-15 |
| c. Pengumuman hasil rekapitulasi tingkat kecamatan | 11-Des-15 | 17-Des-15 |
| d. Rekapitulasi hasil penghitungan suara tingkat Kota Semarang dan penetapan hasil rekapitulasi | 16-Des-15 | 18-Des-15 |
| e. Pengumuman hasil rekapitulasi tingkat Kota Semarang | 17-Des-15 | 23-Des-15 |
| 9 | PENETAPAN PASANGAN CALON WALIKOTA DAN WAKIL WALIKOTA TERPILIH TIDAK ADA PERMOHONAN PERSELISIHAN HASIL PEMILIHAN (PHP) | 21-Des-15 | 22-Des-15 |
| 10 | SENGKETA PERSELISIHAN HASIL PEMILIHAN (PHP) |   |   |
| Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang |   |   |
| 1) Pengajuan pemohonan | 18-Des-15 | 21-Des-15 |
| 2) Perbaikan permohonan | 21-Des-15 | 24-Des-15 |
| 3) Verifikasi berkas permohonan pemohon | 24-Des-15 | 27-Des-15 |
| 4) Penyelesaian sengketa dan putusan | 28-Des-15 | 12-Feb-16 |
| 11 | PENETAPAN WALIKOTA DAN WAKIL WALIKOTA TERPILIH PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI | 12-Feb-16 | 13-Mar-16 |
| 12 | PENGUSULAN PENGESAHAN PENGANGKATAN CALON WALIKOTA DAN WAKIL WALIKOTA TERPILIH |   |   |
| a. Tidak ada permohonan PHP | 23-Des-15 | 29-Des-15 |
| b. Terdapat permohonan PHP | 13-Feb-16 | 14-Mar-16 |
| 13 | EVALUASI DAN PELAPORAN |   |   |
| a. Tidak ada permohonan PHP | 31-Des-15 | 01-Feb-16 |
| b. Terdapat permohonan PHP | 16-Mar-16 | 14-Apr-16 |

*(Sumber: KPUD Kota Semarang)*

Pemilihan Kepala Daerah di Kota Semarang Tahun 2015 diikuti oleh tiga peserta calon Walikota dan Wakil Walikota Semarang, yaitu pasangan calon H. Soemarmo, HS., M.Si – H. Zuber Safawi, S.HI, pasangan calon H. Hendrar Prihadi Alias Hendi,SE.,MM – Ir. Hj.Hevearita Gunaryanti, dan pasangan calon Sigit Ibunugroho Sarasprono- R. Agus Sutyoso, Ir., M.Si. Proses pendaftaran calon yang dilaksanakan sesuai tahapan KPU Kota Semarang menetapkan ketiga pasangan calon tersebut saat proses pendaftaran sesuai dengan Surat Keputusan Nomor 34/Kpts/KPU-Kota/012.329521/2015 pada tanggal 24 Agustus 2015. Pasangan calon pertama adalah Drs. H. Soemarmo, HS., M.Si - H. Zuber Safawi, S.HI yang diusung oleh Partai Kebangkitan Bangsa dan Partai Keadilan Sejahtera yang dalam pengundian nomor urut mendapatkan nomor urut 1. Pasangan calon kedua adalah H.Hendrar Prihadi Alias Hendi,SE., MM - Ir. Hj.Hevearita Gunaryanti Rahayu yang diusung oleh PDI Perjuangan, Partai Demokrat, dan Partai Nasdem yang dalam pengundian mendapatkan nomor urut 2. Pasangan calon ketiga adalah Sigit Ibunugroho Sarasprono - R. Agus Sutyoso, Ir., M.Si yang diusung oleh Partai Gerindra, Partai Amanat Nasional, dan Partai Golkar yang dalam pengundian nomor urut mendapatkan nomor urut 3.

KPUD Kota Semarang menetapkan ketiga pasangan calon yang maju untuk mengikuti pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang dengan mempertimbangkan komposisi kursi di DPRD Kota Semarang dari partai/gabungan partai pengusung pasangan calon sebagaimana yang diatur dalam pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) dan ayat (4) PKPU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota. Pasangan calon nomor urut 1 (Drs. H. Soemarmo, HS., M.Si – H. Zuber Safawi, S.HI) yang diusung Partai Kebangkitan Bangsa dengan jumlah kursi 4 dengan perolehan suara 66.430 atau persentase perolehan suara sah 8,41 dan Partai Keadilan Sejahtera dengan jumlah kursi 6 dengan perolehan suara 64.480 atau persentase perolehan suara sah 8,17. Pasangan calon nomor urut 2 (H.Hendrar Prihadi Alias Hendi,SE., MM – Ir. Hj. Hevearita Gunaryanti Rahayu) yang diusung PDI Perjuangan dengan jumlah kursi 15 dengan perolehan suara 234.227 atau persentase perolehan suara sah 29,67, Partai Demokrat dengan jumlah kursi 6 dengan perolehan suara 88.946 atau persentase perolehan suara sah 11,27, dan Partai Nasdem dengan jumlah kursi 1 dengan perolehan suara 47.206 atau persentase perolehan suara sah 5,98. Pasangan calon nomor urut 3 (Sigit Ibunugroho Sarasprono – R. Agus Sutyoso, Ir., M.Si) yang diusung oleh Partai Gerindra dengan jumlah kursi 7 dengan perolehan suara 96.419 atau persentase perolehan suara sah 12,21, Partai Amanat Nasional dengan jumlah kursi 4 dengan perolehan suara 55.614 atau persentase perolehan suara sah 7.04 dan Partai Golkar dengan jumlah kursi 5 dengan perolehan suara 57.050 atau persentase perolehan suara sah 7.23.[[94]](#footnote-95)

**Tabel 1.2 Partai Pengusung Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **No Urut** | **Pasangan calon** | **Partai Pengusung** |
| 1. | [Soemarmo HS](https://id.wikipedia.org/wiki/Soemarmo_HS)[Zuber Safawi](https://id.wikipedia.org/wiki/Zuber_Safawi) | Pkb.jpg[Partai Kebangkitan Bangsa](https://id.wikipedia.org/wiki/Partai_Kebangkitan_Bangsa) (PKB)Contoh Logo Baru PKS.jpg [Partai Keadilan Sejahtera](https://id.wikipedia.org/wiki/Partai_Keadilan_Sejahtera) (PKS) |
| 2. | [Hendrar Prihadi](https://id.wikipedia.org/wiki/Hendrar_Prihadi)[Hevearita Gunaryanti Rahayu](https://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Hevearita_Gunaryanti_Rahayu&action=edit&redlink=1) | PDIPLogo.png[Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan](https://id.wikipedia.org/wiki/Partai_Demokrasi_Indonesia_Perjuangan) (PDIP)Partai NasDem.svg [Partai Nasional Demokrat](https://id.wikipedia.org/wiki/Partai_Nasional_Demokrat) (NasDem)Democratic Party (Indonesia).svg [Partai Demokrat](https://id.wikipedia.org/wiki/Partai_Demokrat) |
| 3. | [Sigit Ibnugroho](https://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Sigit_Ibnugroho&action=edit&redlink=1)[Agus Sutyoso](https://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Agus_Sutyoso&action=edit&redlink=1) | Gerindra.jpg[Partai Gerakan Indonesia Raya](https://id.wikipedia.org/wiki/Partai_Gerakan_Indonesia_Raya) (Gerindra)Logo Partai Amanat Nasional.jpg [Partai Amanat Nasional](https://id.wikipedia.org/wiki/Partai_Amanat_Nasional) (PAN)Logo GOLKAR.jpg [Partai Golongan Karya](https://id.wikipedia.org/wiki/Partai_Golongan_Karya) (Golkar) |

1. **Struktur Kelembagaan Panwas Pemilihan Kota Semarang**

Panwas Pemilihan Kota Semarang merupakan lembaga pemerintahan yang bersifat *adhoc* yang dibentuk untuk melakukan tugas pengawasan pada pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015. Dalam rangka mengoptimalkan pelaksanaan tugas dan wewenang serta kewajiban Panwas Pemilihan Kota Semarang berserta jajarannya, perlu adanya pedoman dalam pembagian tugas dan fungsi guna mewujudkan tertib kelembagaan dalam mengawasi penyelenggaraan pemilihan. Struktur kelembagaan yang berisi pembagian tugas dan fungsi Panwas Pemilihan Kota Semarang mengacu kepada Peraturan Bawaslu Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Badan Pengawas Pemilu, Sekretariat Badan Pengawas Pemilu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota dan Sekretariat Panwaslu Kecamatan. Struktur kelembagaan Panwas Pemilihan Kota Semarang tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:[[95]](#footnote-96)

1. Pleno adalah keputusan tertinggi dalam organisasi Pengawas Pemilu dalam rangka memutuskan setiap kebijakan maupun keputusan-keputusan yang mengacu pada gerak langkah pengawasan
2. Anggota Panwas Pemilihan Kota Semarang terdiri dari Ketua yang merangkap sebagai anggota serta dua orang anggota yang mempunyai tugas mengawasi seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundangan-undangan. Dalam rangka melaksanakan tugas tersebut, Anggota Panwas Pemilihan Kota Semarang juga melaksanakan fungsi pembinaan, pengawasan, evaluasi, dan lain-lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
* Ketua Panwas Pemilihan Kota Semarang mempunyai tugas, yaitu 1). menjalankan tugas dan wewenang, serta kewajiban sesuai dengan ketentuan perundang-undangan; 2). memimpin Panwas Pemilihan Kota Semarang dalam melaksanakan pengawasan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah; 3) bertindak dan atas nama Panwas Pemilihan Kota Semarang keluar dan kedalam; 4). memberikan keterangan resmi tentang kebijakan dan kegiatan Panwas Pemilihan Kota Semarang; 5). menandatangani semua keputusan dan surat-surat resmi Panwas Pemilihan Kota Semarang; 6). mengundang anggota untuk menghadiri rapat pleno; 7). memimpin rapat pleno dan kegiatan Panwas Pemilihan Kota Semarang; 8). mendistribusikan tugas kepada anggota sesuai dengan fungsi atau divisi yang telah diputuskan dalam rapat pleno; 9). menjalankan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
* Anggota Panwas Pemilihan Kota Semarang mempunyai tugas, yaitu 1). menjalankan tugas dan wewenang serta kewajiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan; 2) menjalankan tugas dalam rangka pelaksanaan keputusan rapat-rapat Panwas Pemilihan Kota Semarang; 3) memimpin divisi dan kelompok kerja (pokja) yang telah ditetapkan dalam rapat pleno; 4) membuat dan menyampaikan laporan serta evaluasi proses dan hasil kerja divisi dan/atau pokja serta penugasan lain kepada ketua pada rapat pleno; 5) memberikan keterangan terkait dengan pelaksanaan tugas dan divisi dan/atau pokja yang menjadi tanggung jawabnya.
1. Kepala Sekretariat bertugas yaitu: 1). memberikan dukungan teknis dan administratif kepada anggota Panwas Pemilihan Kota Semarang dan bertanggung jawab kepada Panwas Pemilihan Kota Semarang; 2). memberikan dukungan teknis dan administratif fasilitasi dan melaksanakan tugas masing-masing bidang; 3). mempunyai fungsi koordinasi antar bidang dalam sekretariat dan melakukan pembinaan dan bimbingan kepada pegawai sekretariat
2. Divisi Sumber Daya dan Manusia dan Kelembagaan Panwas Pemilihan Kota Semarang mempunyai tugas, yaitu: 1). memberikan dukungan teknis dan administratif kepada Panwas Pemilihan Kota Semarang dalam pengelolaan ketatausahaan, keuangan, perlengkapan, dan rumah tangga Panwas Pemilihan Kota Semarang; 2). menyiapkan bahan untuk merumuskan program dan kegiatan Panwas Pemilihan Kota Semarang; 3). menyiapkan bahan dalam rangka uraian tugas terhadap peraturan perundang-undangan tentang kepemiluan; 4). mengumpulkan dan mengolah data dan/atau informasi Pemilihan Kepala Daerah; 5) melaksanakan tugas-tugas lain yang ditetapkan oleh Kepala Sekretariat.
3. Divisi Pencegahan dan Hubungan Antar Lembaga mempunyai tugas, yaitu memberikan dukungan teknis administratif kepada Panwas Pemilihan Kota Semarang dalam hal, yaitu: 1). menyusun dan menetapkan program dan kegiatan pengawasan Pemilihan Kepala Daerah; 2). menyiapakan bahan teknis untuk kebutuhan Pengawasan Pemilihan Kepala Daerah; 3). mengelola data dan bahan hasil pengawasan; 4) melaksanakan tugas lain yang ditetapkan oleh Kepala Sekretariat. Dalam hal hubungan masyarakat atau hubungan antar lembaga, divisi ini mempunyai tugas, yaitu: 1). mempersiapkan rencana, langkah-langkah dan strategi pengawasan pemilu; 2). menjalin kemitraan dengan berbagai pihak dalam rangka memperluas pengawasan partisipasif.
4. Divisi Penindakan Pelanggaran mempunyai tugas, yaitu: 1). melakukan kajian atas laporan pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah; 2). menindaklanjuti laporan pelanggaran; 3). memantau perkembangan kasus dan diteruskan sesuai dengan kajian kepada instansi yang berwenang sesuai kategori dan jenis pelanggaran; 4). menyelesaikan sengketa pemilu dan tugas lain.
5. Kelompok jabatan fungsional dapat disesuaikan sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang dapat berupa pokja-pokja yang Panwas Pemilihan Kota Semarang laksanakan sesuai tahapan yang ada.

**Bagan 1.3 Struktur Kelembagaan Panwas Pemilihan Kota Semarang**

PANWAS PEMILIHAN KOTA SEMARANG

SEKRETARIAT

ADMINISTRASI

TEKNIS PENYELENGARAAN

PENGAWASAN PEMILU

HUKUM, HUMAS DAN HUBLA

KELOMPOK JABATAN FUNGSIONAL

PANWAS PEMILIHAN KECAMATAN

1. **Eksistensi Panwas Pemilihan Kota Semarang dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015**

Salah satu aspek penting dalam mensukseskan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015 adalah pengawasan dan penanganan pelanggaran secara maksimal guna menjadikan pemilihan tersebut menjadi pemilihan yang bersih dan sesuai dengan ketentuan undang-undang yang berlaku. Untuk mencipatakan Pemilihan Kepala Daerah yang bersih, diperlukan pengawasan yang efektif. Efektivitas pengawasan ditentukan oleh para pengawas dalam memahami dan mengerti proses pengawasan dan penanganan pelanggaran itu dijalankan dengan baik. Dalam hal ini, Panwas Pemilihan Kota Semarang hadir sebagai lembaga yang ditugaskan oleh undang-undang dalam mewujudkan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang yang jujur dan bersih.

Panwas Pemilihan Kota Semarang mempunyai tugas dan wewenang dalam mewujudkan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015 yang jujur dan bersih dengan mengacu kepada Pasal 30 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, yaitu sebagai berikut:

1. mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang meliputi:
2. pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan Daftar Pemilih Sementara dan Daftar Pemilih Tetap;
3. pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan;
4. proses dan penetapan calon;
5. pelaksanaan Kampanye;
6. perlengkapan Pemilihan dan pendistribusiannya;
7. pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilihan;
8. mengendalikan pengawasan seluruh proses penghitungan suara;
9. penyampaian surat suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
10. proses rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU Provinsi, Kabupaten, dan Kota dari seluruh Kecamatan; dan
11. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilihan lanjutan, dan Pemilihan susulan;
12. menerima laporan dugaan pelanggaran tehadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilihan
13. menyelesaikan temuan dan laporan sengketa penyelenggaraan Pemilihan yang tidak mengandung unsur tindak pidana;
14. menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota untuk ditindaklanjuti;
15. meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang;
16. menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan oleh penyelenggara di Provinsi, Kabupaten, dan Kota;
17. mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang pengenaan sanksi kepada anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilihan yang sedang berlangsung;
18. mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilihan; dan
19. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Panwas Pemilhan Kota Semarang juga mempunyai kewajiban yang harus dipenuhi selama menjalankan tugas dan kewenangannya. Kewajiban tersebut diatur dalam Pasal 32 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, yaitu:

1. bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
2. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Panwas pada tingkat bawahnya;
3. menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilihan;
4. menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Bawaslu sesuai tahapan Pemilihan secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan;
5. menyampaikan temuan dan laporan kepada Bawaslu berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilihan; dan
6. melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Ketentuan di atas yang mengatur mengenai tugas dan wewenang serta kewajiban lembaga pengawas pemilihan merupakan landasan bagi lembaga Panwas Pemilihan Kota Semarang dalam melakukan pengawasan dan penanganan pelanggaran dalam setiap tahapan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015. Artinya, Panwas Pemilihan Kota Semarang mempunyai tanggung jawab akan keberhasilan atau tidaknya pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015.

1. **Eksistensi Panwas Pemilihan Kota Semarang dalam Mengawasi Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015**

Panwas Pemilihan Kota Semarang dalam melakukan pengawasan pada setiap tahapan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015 lebih mengutamakan upaya-upaya pencegahan terhadap semua jenis dugaan pelanggaran dengan cara melakukan upaya-upaya sosialisasi pada semua stakeholder yang terkait, seperti tim kampanye pasangan calon, organisasi masyarakat (ormas), dan partai politik pendukung pasangan calon.[[96]](#footnote-97)

Upaya pencegahan dalam melaukan pengawasan oleh Panwas Pemilihan Kota Semarang diharapkan agar pola-pola pengawasan lebih kepada upaya dini sehingga menekan angka pelanggaran, baik terkait dengan pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana, pelanggaran kode etik, maupun sengketa pemilihan. Namun tidak dinafikan bahwa masih ada pelanggaran yang terjadi terutama pada pelanggaran pemasangan atribut pasangan calon, pada proses pemberitahuan masa kampanye, potensi kampanye di luar jadwal, dan politik uang masih dalam pengawasan setiap tahapan.[[97]](#footnote-98)

1. **Pengawasan dalam Tahapan Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih**

Pemutakhiran data pemilih merupakan kegiatan untuk memperbaharui data pemilih berdasarkan DP4 dari Pemerintah Daerah dan berdasarkan daftar pemilih dari pemilu atau pemilihan terakhir dengan cara melakukan verifikasi faktual data pemilih dan selanjutnya digunakan sebagai bahan penyusunan Daftar Pemilih Sementara (DPS) yang dilaksanakan oleh KPU/Komisi Independen Pemilihan (KIP) Kabupaten/Kota dengan dibantu oleh PPK dan PPS.[[98]](#footnote-99)

Pemutakhiran daftar pemilih dilakukan oleh lembaga KPUD Kota Semarang dengan diawasi oleh lembaga Panwas Pemilihan Kota Semarang. Dalam proses penyusunan daftar pemilih, KPUD Kota Semarang menetapkan penyusunan daftar pemilih secara:

1. Komprehensif: harus memuat semua warga Kota Semarang yang telah memenuhi persyaratan sebagai pemilih.
2. Akurat: harus memuat informasi identitas pemilih secara benar, tanpa kesalahan pemulisan, tidak ganda, dan tidak memuat nama yang tidak berhak atau telah meninggal.
3. Mutakhir: daftar pemilih disusun berdasarkan keadaan terakhir mengacu pada hari pemungutan suara.

Seluruh tahapan penyusunan daftar pemilih ini melibatkan peran langsung masyarakat. Artinya, masyarakat juga diajak untuk mencermati daftar pemilih. Hal ini dilakukan oleh KPUD Kota Semarang dengan cara memasang atau menempelkan daftar pemilih di tempat-tempat strategis yang terlihat oleh masyarakat. Cara seperti ini dilakukan agar masyarakat dapat memberi masukan kepada PPK atau PPS jika ditemukan adanya daftar pemilih yang salah. Di lain pihak, Panwas Pemilihan Kota Semarang juga melakukan tugas pengawasan yaitu dengan mengintensifkan pengawasan selama proses pemutakhiran daftar pemilih.

Dalam proses pemutakhiran daftar pemilih, KPUD Kota Semarang menggunakan DPT Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden sebagai DPS Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kota Semarang. DPS yang telah ditetapkan kemudian diumumkan untuk mendapatkan masukan dan tanggapan dari masyarakat selama sepuluh hari. Kemudian, KPUD Kota Semarang memperbaiki DPS berdasarkan masukan atau tanggapan dari masyarakat dan menindaklanjuti temuan dari Panwas Pemilihan Kota Semarang. Hasil perbaikan DPS tersebut kemudian ditetapkan menjadi DPT paling lama sepuluh hari.

Dalam proses pemutakhiran daftar pemilih, Panwas Pemilihan Kota Semarang melaksanakan pengawasan untuk memastikan tidak adanya masalah maupun pelanggaran di tahapan ini. Panwas Pemilihan Kota Semarang bertugas memastikan jangan sampai ada pelanggaran terhadap Pasal 178 (menyebabkan orang lain kehilangan hal pilih), Pasal 179 (memberi data tidak benar), dan Pasal 182 (ancaman kekerasan sehingga tidak terdaftar) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 8 tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.

Dalam melaksanakan tugas pengawasan terhadap proses pemutakhiran daftar pemilih, Panwas Pemilihan Kota Semarang mengerahkan Panwas Kecamatan yang kemudian Panwas Kecamatan mengerahkan Pengawas Ppemilihan Lapangan (PPL) untuk mengawasi pemutakhiran data pemilih. Setiap PPL harus memastikan apakah prosedur pemutakhiran data pemilih benar-benar ditaati dan hasilnya akurat. Setiap minggu PPL diinstruksikan membuat laporan kinerjanya oleh Panwas Kecamatan. Laporan itu berisi temuan-temuan atau laporan dari masyarakat terkait daftar pemilih. Laporan kemudian secara langsung dikomunikasikan kepada PPS setempat. Selanjutnya, laporan beserta hasil komunikasi dengan PPS dilaporkan kepada Panwas Kecamatan dan kemudian diteruskan kepada Panwas Pemilihan Kota Semarang.

Hasil pengawasan yang dilakukan oleh jajaran Panwas Pemilihan Kota Semarang selama proses penyusunan DPS, DPT, hingga DPTb1 yaitu tidak ditemukannya pelanggaran pidana pemilu terhadap Pasal 178, Pasal 179, dan Pasal 182 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Namun, ada temuan berupa pelanggaran administrasi mengenai penemuan daftar pemilih yang tidak akurat, seperti adanya pemilih ganda, pemilih yang mempunyai dua domisili, pemilih yang telah meninggal tetapi masuk dalam daftar pemilih, pemilih yang tidak masuk dalam daftar pemilih walaupun sudah mencapai umur 17 tahun, dan lain-lain. Atas penemuan ini, PPK maupun PPS setempat secara langsung menyelesaikannya berdasarkan rekomendasi dari Panwas Kecamatan maupun PPL setempat. Artinya penyelesaian temuan pelanggaran adminsitrasi tersebut dilakukan secara berjenjang dan dapat diselesaikan di tingkat bawah.

Berdasarkan masukan dari masyarakat dan rekomendasi dari Panwas terhadap temuan pelanggaran administrasi pemutakhiran daftar pemilih, KPUD Kota Semarang menetapkan DPT Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kota Semarang pada tanggal 2 Oktober 2015. Sementara itu, untuk pemilih yang belum terdaftar dalam DPT akan diakomodir dalam DPTb1 yang diumumkan pada tangga l7 November 2015.

KPU Kota Semarang menetapkan DPT pada 2 Oktober 2015 melalui rapat pleno terbuka yang dihadiri Panwas Pemilihan Kota Semarang. Jumlah DPT Kota Semarang adalah sebagai berikut :

Laki-laki : 538.268 orang

Perempuan : 570.777 orang

Jumlah : 1.109.045 orang

Jumlah TPS : 2.635

Selain DPT, KPUD Kota Semarang juga membuat Daftar Pemilih Tetap Tambahan 1 (DPTb1) yang ditetapkan dalam rapat pleno tanggal 28 Oktober 2015:

Laki-laki : 294 orang

Perempuan : 294 orang

Jumlah : 593 orang

Jumlah TPS : 2.635

1. **Pengawasan dalam Tahapan Pencalonan**

Pencalonan merupakan tahapan pendaftaran yang dilakukan oleh bakal pasangan calon baik itu yang diusung oleh partai politik ataupun dari unsur perseorangan. Dalam pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Tahun Semarang Tahun 2015, tidak terdapat pencolanan dari unsur perorangan. Semua bakal pasangan calon yang mendaftar di KPUD Kota Semarang merupakan bakal pasangan calon yang diusung oleh partai politik atau gabungan partai poltik. Bakal pasangan calon yang resmi mendaftar di KPUD Kota Semarang adalah sebagai berikut :

1. Drs. H. Soemarmo HS, MSi dan H. Zuber Safawi SHI yang diusung Partai PKS dan Partai PKB
2. H. Hendrar Prihadi, SE MM dan Ir. Hj. Hevearita Gunaryanti Rahayu yang diusung Partai PDIP, Partai Nasdem, dan Partai Demokrat
3. Sigit Ibnugroho Sarasprono dan Agus Sutyoso yang diusung Partai PAN, Partai Gerindra, dan Partai Golkar

Dalam proses pencalonan, ketiga bakal pasangan calon harus memenuhi syarat administrasi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 4 ayat (1) PKPU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, yaitu sebagai berikut:

1. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
2. setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia
3. berpendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat;
4. berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk Calon Gubernur dan Wakil Gubernur dan 25 (dua puluh lima) tahun untuk Calon Bupati dan Wakil Bupati atau Calon Walikota dan Wakil Walikota;
5. mampu secara jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter;
6. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
7. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
8. tidak pernah melakukan perbuatan tercela yang dibuktikan dengan surat keterangan catatan kepolisian;
9. menyerahkan daftar kekayaan pribadi;
10. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
11. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
12. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak dan memiliki laporan pajak pribadi;
13. belum pernah menjabat sebagai Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, atau Walikota atau Wakil Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama untuk Calon Gubernur atau Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati atau Calon Wakil Bupati dan/atau Calon Walikota atau Calon Wakil Walikota;
14. belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati dan Walikota untuk Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota atau Calon Wakil Walikota;
15. berhenti dari jabatannya bagi Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota atau Wakil Walikota yang mencalonkan diri di daerah lain sejak ditetapkan sebagai calon;
16. tidak berstatus sebagai penjabat Gubernur, penjabat Bupati atau penjabat Walikota;
17. tidak memiliki konflik kepentingan dengan Petahana;
18. memberitahukan pencalonannya sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota atau Wakil Walikota kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
19. mengundurkan diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil sejak mendaftarkan diri sebagai calon;
20. berhenti dari jabatan pada Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah sejak ditetapkan sebagai calon;
21. berhenti sebagai Anggota KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota sebelum pembentukan PPK dan PPS.

Ketiga bakal pasangan calon juga melakukan pemeriksaan kesehatan fisik yang dilaksanakan di RSUD Kota Semarang yang terletak di  JL. Fatmawati, No. 1, Pedurungan, Semarang dan pemeriksaan kesehatan jiwa yang dilaksanakan di RSJD Dr. Amino Gondohutomo Kota Semarang yang terletak di Jalan Brigjend S. Sudiarto No. 347, Semarang. Setelah melakukan verifikasi syarat adminsitrasi pendaftaran dan pemeriksaan kesehatan, ketiga bakal pasangan calon tersebut dinyatakan memenuhi syarat oleh KPUD Kota Semarang dan ditetapkan sebagai pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015.

Dalam proses pencalonan pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015, Panwas Pemilihan Kota Semarang mempunyai peran penting dalam melakukan pengawasan. Panwas Pemilihan Kota Semarang melakukan pengawasan pendaftaran pasangan calon pemilihan terhadap:[[99]](#footnote-100)

1. pelaksanaan pendaftaran pasangan calon Walikota dan calon Wakil Walikota Semarang yang dilaksanakan oleh KPUD Kota Semarang;
2. pelaksanaan proses pendaftaran pasangan calon pemilihan yang dilakukan oleh partai politik, gabungan partai politik;
3. terhentinya dan/atau terjadinya pengulangan dalam tahapan pendaftaran pasangan calon pemilihan.

Dalam pengawasannya, Panwas Pemilihan Kota Semarang harus memastikan beberapa hal, yaitu:[[100]](#footnote-101)

1. pengumuman pendaftaran pasangan calon dilaksanakan tepat waktu dan sesuai dengan ketentuan mengenai tata cara pengumuman;
2. pelaksanaan penerimaan dan pemeriksaan berkas pendaftaran calon sesuai dengan prosedur;
3. waktu pendaftaran pasangan calon sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
4. pelaksanaan verifikasi faktual kebenaran persyaratan pendaftaran pasangan calon sesuai dengan prosedur;
5. petugas pendaftaran pasangan calon bersikap netral dan tidak berpihak;
6. petugas pendaftaran pasangan calon tidak menerima suap;
7. KPU menindaklanjuti masukan dan tanggapan masyarakat atas Pasangan Calon; dan
8. KPU melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Syarat pendaftaran pasangan calon yang cukup penting untuk diawasi oleh Panwas Pemilihan Kota Semarang, yaitu dalam hal dana kampanye. Aturan mengenai dana kampanye sendiri telah diatur secara khusus dalam PKPU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Dana Kampanye Peserta Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota *juncto* Perbawaslu Nomor 11 Tahun 2015 tentang Pengawasan Dana Kampanye Peserta Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Dana kampanye merupakan Dana Kampanye adalah sejumlah biaya berupa uang, barang dan jasa yang digunakan Pasangan Calon dan/atau Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang mengusulkan Pasangan Calon untuk membiayai kegiatan kampanye pemilihan.[[101]](#footnote-102)

Dalam hasil pengawasan yang dilakukan oleh Panwas Pemilihan Kota Semarang, terdapat beberapa temuan terkait keberadaan dana kampanye yang dilaporkan ketiga pasangan calon. Pengawasan yang dilakukan berupa pemeriksaan yang dilakukan berdasarkan Laporan Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye (LPSDK) mauapun Laporan Awal Dana Kampanye (LADK) yang dilaporkan oleh ketiga pasangan calon. Di samping itu, Panwas Pemilihan Kota Semarang juga mengawasi secara langsung terhadap penggunaan dana tersebut di lapangan.

Beberapa temuan terkait pengawasan terhadap LPSDK ketiga pasangan calon yang dilakukan tanggal 17 Oktober 2015 oleh Panwas Pemilihan Kota Semarang antara lain, yaitu terdapat beberapa identitas penyumbang pada LPSDK yang tidak memenuhi syarat informasi ataupun tidak lengkap yang dilaporkan oleh ketiga pasangan calon, seperti tidak dicantumkannya nomor rekening pengirim dan rekening penerima. Di samping itu, terdapat ketidakjelasan informasi identitas penyumbang yang dilaporkan oleh salah satu pasangan calon karena terjadi kesalahan teknis pada saat proses *scaning* sehingga sebagian tulisan mengenai identitas penyumbang terpotong ataupun tidak jelas. Dengan adanya hal tersebut, Panwas Pemilihan Kota Semarang telah mengambil tindakan dengan melakukan koordinasi dengan KPUD Kota Semarang untuk meminta kelengkapan data ulang terkait informasi sumbangan dana kampanye tersebut. Namun, secara keseluruhan tidak ditemukannya adanya indikasi pelanggaran terhadap LPSDK dan LADK yang dilaporkan oleh pasangan calon pada saat proses pencalonan.[[102]](#footnote-103)

1. **Pengawasan dalam Tahapan Kampanye**

Salah satu tahapan yang perlu diawasi dalam pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015 adalah tahapan kampanye yang diselenggarakan sejak tanggal 27 Agustus 2015 sampai tanggal 5 Desember 2015. Berdasarkan Pasal 1 angka 21 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, kampanye diartikan sebagai kegiatan untuk meyakinkan pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota.

Pasal 1 angka 15 PKPU Nomor 7 Tahun 2015 tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota *juncto* Pasal 1 angka 20 Perbawaslu Nomor 10 Tahun 2015 tentang Pengawasan Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota juga mengartikan kampanye sebagai kegiatan menawarkan visi, misi, dan program pasangan calon dan/atau informasi lainnya yang bertujuan mengenalkan atau meyakinkan pemilih.

Jika berkaca terhadap proses Pemilihan Kepala Daerah dari masa ke masa, tahapan kampanye merupakan tahapan yang rawan untuk terjadinya pelanggaran yang dilakukan oleh pasangan calon dan/atau tim kampanye pasangan calon. Oleh karena itu, pengawasan preventif dan tindak lanjut yang benar apabila terjadi pelanggaran sangat diperlukan untuk menjaga tahapan kampanye agar berjalan sesuai dengan koridor yang ada dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tahapan kampanye pada pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015 diikuti oleh tiga kandidat pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota Semarang, yaitu pasangan calon nomor urut :

1. Drs H Soemarmo HS, M.Si. - H. Zuber Zawafi, S.H.I
2. H.Hendrar Prihadi alias Hendi, S.E., M.M. - Ir. Hj. Hevearita Gunaryanti Rahayu
3. Sigit Ibnugroho Sarasprono - R. Agus Sutiyoso, Ir ,M.Si.

Masa kampanye pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang dimulai pada tanggal 27 Agustus sampai dengan tanggal 5 Desember 2015. Ketentuan ini diatur dalam Surat Keputusan KPUD Kota Semarang Nomor 1/Kpts/KPU-Kota-012.329521/2015 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015. Selama proses kampanye, setiap pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota Semarang melakukan kegiatan kampanye berdasarkan jadwal zona yang telah disepakati sebelumnya oleh KPUD Kota Semarang dan ketiga pasangan calon itu sendiri. Zona tersebut menentukan wilayah kampanye bagi setiap pasangan calon dalam kurun waktu satu hari. Artnya, tidak diperbolehkan setiap pasangan calon melakukan kegiatan kampanye di dua atau tiga zona yang berbeda dalam kurun waktu satu hari. Hal ini bertujuan agar tidak terjadinya kampanye di tempat yang sama oleh dua atau tiga pasangan calon dalam waktu yang bersamaa. Pembagian zona tersebut terdiri dari :

1. Zona 1 meliputi wilayah Kecamatan Semarang Barat, Kecamatan Semarang Selatan, Kecamatan Semarang Utara, Kecamatan Semarang Tengah dan Kecamatan Semarang Timur.
2. Zona 2 meliputi wilayah Kecamatan Gayamsari, Kecamatan Pedurungan, Kecamatan Genuk, Kecamatan Tembalang dan Kecamatan Candisari.
3. Zona 3 meliputi Kecamatan Gajahmungkur, Kecamatan Banyumaniki, Kecamatan Gunungpati, Kecamatan Mijen, Kecamatan Ngalian dan Kecamatan Tugu.

Berdasarkan Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, diatur bahwa kampanye dapat dilakukan melalui:

1. pertemuan terbatas;
2. pertemuan tatap muka dan dialog;
3. debat publik/debat terbuka antarpasangan calon;
4. penyebaran bahan Kampanye kepada umum;
5. pemasangan alat peraga;
6. iklan media massa cetak dan media massa elektronik; dan/atau
7. kegiatan lain yang tidak melanggar larangan Kampanye dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bentuk-bentuk kampanye di atas tersebut tidak semua dilakukan oleh pasangan calon dan/atau tim kampanye. Dalam hal ini, KPU juga berwenang melaksanakan kampanye secara adil. Berdasarkan Pasal 5 ayat (2) dan ayat (3) PKPU Nomor 7 tahun 2015 tentang tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, diatur mengenai bentuk-bentuk ataupun metode kegitan kampanye yang dapat dilakukan oleh KPUD Kota Semarang dan pasangan calon, yaitu sebagai berikut:

1. Kampanye yang dilaksanakan oleh KPUD Kota Semarang, yaitu dapat berupa :
2. Debat publik atau debat terbuka antar pasangan calon;

Debat publik atau debat terbuka antar pasangan calon diselenggarakan oleh KPUD Kota Semarang yang disiarkan secara langsung oleh lembaga penyiaran publik atau lembaga penyiaran swasta.[[103]](#footnote-104) Debat ini dapat diselanggarakan paling banyak tiga kali pada masa kampanye. Dalam hal ini, KPUD Kota Semarang telah menetapkan jadwal kegiatan debat publik atau debat terbuka yaitu dilaksanakan pada tanggal 24 November, 27 November, dan 4 Desember 2015.

1. Penyebaran bahan kampanye kepada umum :

Bahan kampanye yang disebar kepada umum harus merupakan bahan kampanye yang telah difasilitasi oleh KPUD Kota Semarang. Oleh karena itu, jika terdapat bahan kampanye yang dibagi kepada umum dan itu bukan termasuk bahan kampanye yang difasilitasi oleh KPUD Kota Semarang maka bahan kampanye tersebut illegal. Jumlah bahan kampanye yang difasilitas KPUD Kota Semarang dalam pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015, yaitu sebagai berikut:

* Flyer : jumlah 539.432 untuk 3 paslon
* Leaflet : jumlah 118.344 untuk 3 paslon
* Poster : jumlah 59.172 untuk tiga paslon
1. Pemasangan Alat Peraga Kampanye

Alat peraga kampanye yang dipasang harus merupakan alat peraga kampanye yang telah difasilitasi oleh KPUD Kota Semarang. Oleh karena itu, jika terdapat alat peraga kampanye yang dipasang dan itu bukan termasuk alat peraga kampanye yang difasilitasi oleh KPUD Kota Semarang maka alat peraga kampanye tersebut illegal. Alat peraga kampanye yang difasilitasi oleh KPUD Kota Semarang, yaitu sebagai berikut :

* Baliho : 5 x 3 = 15 buah
* Umbul-umbul : 16 x 20 x 3 = 960 buah
* Spanduk : 2 x 177 x 3 = 1.062
1. Iklan di media massa cetak dan/atau media massa elektronik

Iklan di media massa cetak dan/atau media massa elektronik dilaksanakan 14 hari sebelum hari tenang pemilihan. Materi iklan kampanye ini dibuat dan dibiayai oleh pasangan calon dan/atau tim kampanye sesuai dengan ukuran atau durasi yang telah ditetapkan oleh KPUD Kota Semarang. Materi iklan kampanye yang disampaikan oleh pasangan calon dapat memuat informasi mengenai visi-misi, program, foto pasangan calon, tanda gambar partai politik atau gabungan partai politik dan/atau foto pengurus partai politik. Sementara itu, materi iklan kampanye tersebut dapat berupa tulisan, suara, gambar, tulisan dan gambar, atau suara dan gambar. Setiap pasangan calon dapat menyampaikan dan menyerahkan materi iklan kampanye kepada KPUD Kota Semarang paling lambat pada tanggal 3 November 2015. Dalam iklan kampanye ini, terdapat beberapa hal yang telah ditentukan dan disepakati oleh KPUD Kota Semarang dan Pasangan Calon/tim kampanye, yaitu antara lain :

* Iklan Kampanye di Televisi
* Jumlah penayangan yang difasilitasi oleh KPUD Kota Semarang terdiri dari 2 spot yang berdurasi 30 detik untuk setiap stasiun televisi (4 stasiun televisi lokal dan 2 stasiun televisi nasional)
* Setiap pasangan calon dapat membuat dan menyerahkan materi kampanye paling banyak 3 jenis tayangan iklan kampanye
* Iklan Kampanye di Radio
* Jumlah penayangan di radio adalah 3 spot yang berdurasi 60 detik untuk setiap radio
* Terdapat 7 radio di Kota Semarang yang memutar iklan kampanye
* Setiap pasangan calon dapat membuat dan menyerahkan paling banyak 3 jenis materi kampanye
* Iklan Kampanye di Media Massa Cetak
* Setiap pasangan calon dapat membuat dan menyerahkan paling lambat 3 jenis tayangan iklan kampanye di media massa cetak
* Terdapat 6 media massa cetak yang memuat iklan kampanye
1. Kampanye yang dilaksanakan pasangan calon dan/atau tim kampanye yaitu :
2. Pertemuan terbatas
3. Tatap muka dan dialog; dan/atau
4. kegiatan lain yang tidak melanggar larangan kampanye dan ketentuan peraturan perundang-undangan;

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya bahwa tahapan kampanye merupakan tahapan yang rawan untuk terjadinya pelanggaran sehingga dibutuhkannya eksistensi lembaga pengawas pemilihan yang dalam hal ini adalah Panwas Pemilihan Kota Semarang untuk mengawasi Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015. Dalam hasil pengawasannya, Panwas Pemilihan Kota Semarang mendata jumlah kegiatan kampanye yang dilakukan oleh ketiga pasangan calon, yaitu sebagai berikut:

**Tabel 1.3 Rekap Jumlah Kegiatan Kampanye**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **NO** | **LAPORAN** | **PASANGAN CALON** |
| **PASANGAN CALON 1** | **PASANGAN CALON 2** | **PASANGAN CALON 3** |
| **Jumlah Kegiatan** | **Kegiatan batal** | **Jumlah Kegiatan** | **Kegiatan batal** | **Jumlah Kegiatan** | **Kegiatan batal** |
| 1 | I | 139 | 36 | 123 | 23 | 77 | 24 |
| 2 | II | 33 | 11 | 15 | 3 | 43 | 9 |
| 3 | III | 24 | 3 | 15 | 0 | 36 | 6 |
| 4 | IV | 25 | 3 | 5 | 1 | 44 | 10 |
| 5 | V | 24 | 2 | 21 | 1 | 23 | 3 |
| 6 | VI | 26 | 3 | 26 | 2 | 41 | 6 |
| 7 | VII | 34 | 3 | 27 | 3 | 46 | 4 |
| 8 | VIII | 37 | 7 | 41 | 9 | 38 | 11 |
| **JUMLAH** | **342** | **68** | **273** | **42** | **348** | **73** |

*(Sumber: Panwas Pemilihan Kota Semarang)*

Tabel di atas menunjukkan bahwa pasangan calon nomor urut 3 mempunyai agenda kampanye yang paling banyak lalu diikuti dengan pasangan calon nomor urut 1 dan pasangan calon nomor urut 2. Akan tetapi, dari ratusan jumlah kampanye yang diagendakan oleh setiap pasangan calon, terdapat puluhan kegiatan kampanye yang batal dilaksanakan. Hal ini dikarenakan Panwas Pemilihan Kota Semarang meninjau adanya dugaan pelanggaran dalam kegiatan kampanye yang akan dilakukan oleh pasangan calon sehingga Panwas Pemilihan Kota Semarang lebih melakukan pengawasan preventif dengan mengedepankan pencegahan sehingga kampanye tersebut batal dilaksanakan. Berikut rekap pencegahan kegiatan kampanye yang dilakukan oleh Panwas Pemilihan Kota Semarang

**Tabel 1.4 Rekap Pencegahan Kegiatan Kampanye**



*(Sumber: Panwas Pemilihan Kota Semarang)*

Panwas Pemilihan Kota Semarang melakukan pengawasan tahapan kampanye dengan lebih mengutamakan pengawasan preventif dengan mengedepankan pencegahan apabila diketahui terdapat adanya dugaan pelanggaran. Akan tetapi, apabila pasangan calon dan/atau tim kampanye telah melakukan pelanggaran maka Panwas Pemilihan Kota Semarang mempunyai kewenangan untuk melakukan tindakan represif terhadap masing-masing pasangan calon dan/atau tim kampanye.

Panwas Pemilihan Kota Semarang menemukan beberapa pelanggaran yang dilakukan oleh pasangan calon dan/atau tim kampanye selama tahapan kampanye. Beberapa pelanggaran tersebut diklasifikasikan ke dalam pelanggaran administrasi dan pidana. Berikut hasil pengawasan yang dilakukan oleh Panwas Pemilihan Kota Semarang selama tahapan kampanye mengawasi Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015.

**Tabel 1.5 Hasil Pengawasan Dugaan Pelanggaran
Selama Tahapan Kampanye**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| No | Hasil Pengawasan Dugaan Pelanggaran  | Jumlah |
| 1 | Pidana  | 20 |
| 2 | Administrasi  | 13 |
| 3 | Kode Etik  | 0 |
| 4 | Sengketa Pemilihan  | 0 |
| **Jumlah**  | **33** |

Tabel di atas menunjukkan terdapat sebanyak 20 dugaan pelanggaran pidana dan 13 dugaan pelanggaran administrasi yang terjadi selama tahapan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015. Untuk jenis dugaan pelanggaran pidana itu sendiri, dapat diuraikan ke dalam beberapa bentuk pelanggaran pidana, yaitu:

**Tabel 1.6 Bentuk Dugaan Pelanggaran Pidana dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang
Tahun 2015**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| No | Bentuk Dugaan Pelanggaran Pidana  | Jumlah  |
| 1 | Dugaan Pelanggaran kampanye di luar jadwal  | 2 |
| 2 | Dugaan Pelanggaran politik uang *(money politic)*  | 11 |
| 3 | Dugaan Pelanggaran penggunaan fasilitas negara  | 5 |
| 4 | Dugaan Pelanggaran kampanye di media massa  | 2 |
| **Jumlah**  | **20** |

*(Sumber: Panwas Pemilihan Kota Semarang)*

Dugaan Pelanggaran administrasi yang dilakukan selama tahapan kampanye juga dapat diuraikan ke dalam beberpaa bentuk dugaan pelanggaran sebagai berikut:

**Tabel 1.7 Bentuk Dugaan Pelanggaran Administrasi dalam Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang
Tahun 2015**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| No | Bentuk Dugaan Pelanggaran Administrasi  | Jumlah |
| 1 | Dugaan pelanggaran disiplin PNS | 2 |
| 2 | Dugaan Pelanggaran penyelenggara pemilihan  | 3 |
| 4 | Dugaan pelanggaran bahan kampanye dan Alat Peraga Kampanye (APK) yang dicetak oleh pasangan calon dan/atau tim kampanye | 6 |
| 5 | Dugaan pelanggaran *branding* mobil | 1 |
| 6 | Terpasangnya bendera partai yang mengganggu ketertiban umum | 1 |
| **Jumlah** | **13** |

*(Sumber: Panwas Pemilihan Kota Semarang)*

1. **Pengawasan dalam Tahapan Pengadaan dan Pendistribusian Perlengkapan Penyelenggaraan Pemilihan**

Perlengkapan penyelenggaraan pemilihan merupakan salah satu tahapan yang menjadi tanggung jawab KPUD Kota Semarang dalam merencanakan dan menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan pemungutan suara. Perlengkapan pemungutan suara terdiri atas: kotak suara, surat suara, tinta, bilik pemungutan suara, segel, alat untuk memberi tanda pilihan, dan Tempat Pemungutan Suara (TPS).[[104]](#footnote-105)

Pada pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang 2015, perlengkapan pemilihan meliputi surat suara, segel pemilihan, tinta, kotak suara, bilik suara, alat untuk mencoblos, sampul kertas, tanda pengenal, ATK, gembok, stiker nomor, kotak suara, tenda, alat pembatas, papan pengumuman DPT, DPTb1, DPPH serta papan untuk form C1 plano, daftar pasangan calon, tempat duduk, serta meja KPPS.[[105]](#footnote-106)

Tahapan perencanaan, pengadaan dan pendistribusian perlengkapan penyelenggaraan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015 diawasi oleh Panwas Pemilihan Kota Semarang dengan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Perbawaslu Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pengawasan Perencanaan, Pengadaan dan Pendistribusian Perlengkapan Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

Pengawasan perencanaan perlengkapan penyelenggaraan pemilihan dilakukan oleh lembaga pengawas pemilihan untuk memastikan:[[106]](#footnote-107)

1. tersusunnya jadwal kegiatan perlengkapan penyelenggaraan pemilihan;
2. telah ditentukannya jenis perlengkapan penyelenggaraan pemilihan sesuai dengan kebutuhan proses penyelenggaraan pemilihan;
3. telah ditentukannya jumlah perlengkapan penyelenggaraan pemilihan sesuai dengan kebutuhan proses penyelenggaraan pemilihan;
4. telah ditentukannya spesifikasi teknis perlengkapan penyelenggaraan pemilihan; dan
5. tersedianya sistem informasi logistik pemilihan sebagai bentuk keterbukaan penyelenggara dalam memberikan informasi.

Pengawasan perlengkapan pemilihan yang dilakukan oleh Panwas Pemilihan Kota Semarang beserta jajarannya (Panwas Pemilihan Kecamatan dan PPL) fokus pada proses penerimaan dan pengelolaan surat suara, yaitu meliputi pengawasan pada proses sortir, lipat dan pengepakan serta pendistribusian hingga menjelang hari pencoblosan surat suara pada tanggal 9 Desember 2015. Pengawasan pada tingkat kota pada umumnya terletak pada kriteria tepat jumlah, tepat jenis, tepat sasaran, tepat waktu. tepat kualitas, dan hemat anggaran atau efisien.[[107]](#footnote-108)

Berdasarkan tugas pokok dan fungsi dalam pengawasan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan pemilihan pada pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang 2015, pengawasan yang dilakukan Panwas Pemilihan Kota Semarang dapat dipetakan menjadi tiga, yaitu:[[108]](#footnote-109)

1. Pengawasan proses lelang pengadaan barang dan jasa;
2. Pengawasan dengan menggunakan formulir terkait percetakan surat suara;
3. Pengawasan dengan formulir Bawaslu untuk memastikan alat kelengkapan pemungutan dan penghitungan suara.

Hasil pengawasan yang dilakukan oleh Panwas Pemilihan Kota Semarang selama tahapan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan penyelenggaraan pemilihan, yaitu terdapat surat suara rusak hasil percetakan sebanyak 8000 pra cetak dan surat suara rusak pasca cetak sebanyak 2.345. terkait temuan tersebut, Panwas Pemilihan Kota Semarang melakukan koordinasi dengan KPUD Kota Semarang agar tidak terjadinya pelanggaran. Hasilnya, surat suara yang rusak tersebut kemudian dimusnahkan yang disertai dengan Berita Acara Pemusnahan.[[109]](#footnote-110)

1. **Pengawasan dalam Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara**

Pemungutan dan penghitungan suara merupakan salah satu tahapan pemilihan yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pemungutan suara adalah adalah proses pemberian suara oleh Pemilih di TPS dengan cara mencoblos surat suara yang memuat nomor urut, foto, dan nama Pasangan Calon.[[110]](#footnote-111) Sementara itu, penghitungan suara adalah adalah proses penghitungan surat suara untuk menentukan suara sah yang diperoleh Pasangan Calon dan surat suara yang dinyatakan tidaksah, surat suara yang tidak digunakan dan surat suara yang rusak/keliru coblos.[[111]](#footnote-112)

Pemungutan suara Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015 diselenggarakan oleh KPUD Kota Semarang secara serentak pada tanggal 9 Desember 2015. Pelaksanaan pemungutan suara tersebut dimulai pada pukul 07.00-13.00 WIB dengan pengamanan Linmas dan Kepolisian. Setelah dilakukannya pemungutan suara maka akan dilanjutkan dengan penghitungan suara.

Jika berkaca terhadap proses Pemilihan Kepala Daerah dari masa ke masa, tahapan pemungutan dan penghitungan suara merupakan salah satu tahapan yang rawan untuk terjadinya pelanggaran. Oleh karena itu, keberadaan Panwas Pemilihan Kota Semarang sangat diperlukan dalam tahapan ini untuk mengawasi tahapan pemungutan dan penghitungan suara Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015 dari awal hingga akhir.

Pengawasan pada tahapan pemungutan dan penghitungan suara ini dilaksanakan dengan menyiagakan seluruh jajaran Panwas semenjak hari tenang. Setiap PPL dan/atau pengawas TPS harus memastikan ketersediannya perlengkapan TPS agar sesuai dengan berita acara pengiriman perlengkapan penyelenggaraan pemilihan. Di samping itu, PPL dan/atau pengawas TPS juga memastikan adanya surat mandat saksi yang datang, mengawasi prosedur pelayanan pemilih di TPS, dan memastikan seluruh hal teknis yang semestinya dilakukan oleh KPPS telah dilaksanakan dengan benar dan baik.[[112]](#footnote-113)

Dalam proses pengawasan tahapan pemungutan dan penghitungan suara Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015, terdapat tiga hal yang Panwas Pemilihan Kota Semarang waspadai, yaitu politik uang, mobilisasi pemilih dari luar kota, dan manipulasi hasil suara. Berikut beberapa temuan pada saat hari pemungutan suara pada tanggal 9 Desember 2015:

**Tabel 1.8 Temuan Dugaan Pelanggaran Pada Hari Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| No | Peristiwa yang Diduga Pelanggaran | Tempat & Waktu Diketahuinya/Ditemukan Dugaan Pelanggaran | Nama Pengawas/Pelapor | Ketentuan Pasal yang Diduga Dilanggar |
| Pengawas  | Pelapor |
| 1 | Pelanggaran kampanye pada hari tenang oleh lembaga survei yang memberikan keterangan untuk salah satu paslon di salah satu media massa | 09 Desember 2015 | Panwas Kota Semarang |   |   |
| 2 | Dugaan politik uang oleh relawan salah satu paslon | Kemijen, Semarang Timur, Rabu, 9 Desember 2015 |   | Salah satu Tim kampanye Paslon  | Pasal 73 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2015 |
| 3 | Manipulasi surat suara oleh KPPS TPS 10 Kelurahan Bandarharjo, Semarang Utara | TPS 10 Kelurahan Bandarharjo, Semarang Utara pada Selasa, 9 Desember 2015 |   | Kuasa Hukum salah satu Paslon | Pasal 150 KUHP |
| 4 | Manipulasi surat suara | TPS 14, Bandarharjo, Kecamatan Semarang Utara, Rabu 09 Desember 2015 |   | Kuasa Hukum salah satu Paslon | Pasal 150 KUHP |

*(Sumber: Panwas Pemilihan Kota Semarang*

1. **Pengawasan dalam Tahapan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara**

Rekapitulasi hasil penghitungan suara merupakan suatu proses pencatatan hasil penghitungan perolehan suara oleh PPK, KPU/KIP Kabupaten/Kota dan KPU Provinsi/KIP Aceh sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 angka 17 PKPU Nomor 11 Tahun 2015 tentang Rekapitulasi Penghitungan Suara dan Penetapan Hasil Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

Hasil akhir dari tahapan rekapitulasihasil penghitungan suara adalah keputusan KPUD Kota Semarang mengenai penetapan perolehan hasil suara Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang tahun 2015. Keputusan ini merupakan data primer yang dapat digunakan sebagai bahan apabila terdapat gugatan oleh salah satu pasangan calon mengenai adanya perselisihan hasil pemilihan di Mahkamah Konstitusi.

Proses rekapitulasi hasil penghitungan suara Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015 berlangsung sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tahapan ini dilaksanakan secara berjenjang dari tingkat TPS oleh KPPS, lalu di tingkat kecamatan oleh PPK, kemudian rekapitulasi sampai pada tingkat kota oleh KPUD Kota Semarang dalam rapat pleno terbuka.

Pengawasan yang dilakukan oleh Panwas Pemilihan Kota Semarang dalam tahapan rekapitulasi hasil penghitungan suara dilakukan dengan menghadiri rapat pleno di tingkat TPS, Kecamatan, dan juga Kota. Dalam hal ini, jajaran Panwas membawa data versi pengawas pemilihan untuk dapat dijadikan bahan rapat pleno di setiap tingkatan. Apabila terdapat perbedaan, hal tersebut disampikan dalam rapat pleno yang kemudian dicari letak perbedaannya lalu disinkronkan.

Pelaksanaan rekapitulasi hasil penghitungan suara di setiap tingkatan dapat diterima dengan baik oleh seluruh pihak yang terkait. Hanya saja di tingkat Kota, terdapat catatan yang diberikan oleh Panwas Pemilihan Kota Semarang kepada KPUD Kota Semarang terkait adanya dugaan pelanggaran di TPS 10, Kelurahan Bandaharjo, Kecamatan Semarang Utara.[[113]](#footnote-114)

1. **Kesulitan Panwas Pemilihan Kota Semarang dalam Menyelesaikan Pelanggaran Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015**

Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015 telah berakhir dengan ditetapkannya pasangan calon H. Hendrar Prihadi, SE.,MM – Ir. Hj. Hevearita Gunaryanti yang diusung Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI Perjuangan), Partai Demokrat, dan Partai Nasdem sebagai Walikota dan Wakil Walikota Semarang terpilih untuk masa jabatan 2015-2020. Akan tetapi meskipun Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015 telah berakhir, masih ada sejumlah ‘pekerjaan rumah’ yang harus diselesaikan agar menjadi evaluasi untuk pemilihan kedepannya, yaitu banyaknya pelanggaran yang masih mewarnai pesta demokrasi di Kota Semarang dan kesulitan Panwas Pemilihan Kota Semarang dalam menyelesaikan pelanggaran-pelanggaran tersebut.

Pelanggaran yang dilakukan oleh pasangan calon dan/atau tim kampanye didominasi dengan pelanggaran pemasangan Alat Peraga Kampanye (APK). Sejak dimulainya kampanye, sudah banyak alat peraga kampanye *illegal* yang dipasang di berbagai tempat.[[114]](#footnote-115) Modus-modus pelanggaran yang dilakukan terkait pemasangan alat peraga kampanye tersebut juga beragam, yaitu hanya menulis angka 3 di baliho, terdapat kata ‘Hebat’, dan menulis kata ‘maju’ yang seluruhnya mengarah kepada pasangan calon tertentu.[[115]](#footnote-116) Padahal, konsep pemilihan yang demokratis bersandar pada dua dimensi penting yakni kontestasi dan partisipasi. Kontestasi tersebut menyangkut subjek peserta pemilihan (partai poltik dan kandidat) yang saling berkompetisi dalam meraih posisi politik tertentu. Dalam dimensi kontestasi, akan dilihat seberapa adil dan setara proses kompetisi yang berlangsung diantara para kontestan.[[116]](#footnote-117)

Penulis beranggapan bahwa pelanggaran-pelanggaran yang terjadi selama Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015 menjadikan hasil yang diperoleh dari sebuah proses demokrasi hanyalah konsekuensi dan bukan tujuan utama. Demi mencapai kemenangan, para pasangan calon dan/atau tim kampanye tidak segan-segan melakukan berbagai macam pelanggaran. Demi mendapatkan kekuasaan, para pasangan calon dan/atau tim kampanye tersebut tidak keberatan menggunakan cara-cara tertentu yang bersifat melanggar dan merugikan orang lain.

Dalam proses Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia, tidak dapat dipungkiri masih banyak terjadi pelanggaran yang terjadi dan tidak muncul di permukaan. Hal ini disebabkan karena *Pertama*, persaingan antarpasangan calon ternyata tidak menghasilkan kontrol yang ketat antar pasangan calon, justru sebaliknya melahirkan duplikasi-duplikasi pelanggaran. Artinya, jika ada satu pasangan calon dan tim kampanyenya melanggar peraturan pilkada, pasangan calon dan tim kampanye yang lain tidak mempersoalkan dan melaporkan pelanggaran tersebut kepada Panwas Pilkada, tetapi malah meniru melakukan pelanggaran. Hal ini terjadi karena tidak ada pasangan calon yang mempunyai kepercayaan diri untuk tampil sebagai pasangan calon yang bersih. Selain itu, pasangan calon juga tidak didukung oleh tim kampanye yang mempunyai integritas serta pengalaman dan keterampilan mengurusi pemilihan.[[117]](#footnote-118)

*Kedua*, dibandingkan dengan pemilu legislatif dan pemilu presiden, pilkada miskin pemantau. Dengan sedikitnya pemantau, kasus-kasus pelanggaran yang terjadi tidak berhasil diugkap ke permukaan sehingga terkesan bahwa pelanggaran memang seakan-akan tidak terjadi. Hal ini juga menjadi faktor terkait dengan faktor *ketiga*, yakni ketidakberanian media lokal mengangkat kasus-kasus pelanggaran yang terjadi di daerahnya, media lokal sebenarnya telah mencoba berusaha mengangkat satu-dua kasus pelanggaran, namun tidak berani mengungkap secara lebih intensif karena mereka juga mengindari tuduhan-tuduhan terjadinya ‘personalisasi’ masalah dari pasangan calon tertentu. Faktor lain juga harus disebutkan, yakni bahwa kebanyakan media lokal ‘berutang budi’ kepada pasangan calon atas pemasangan iklan kampanye sehingga hal ini mengurangi daya kritis media lokal.[[118]](#footnote-119)

*Keempat,* Panwas Pilkada dibentuk terlambat dan minim fasilitas. Hal tersebut akhirnya berpengaruh kepada kinerja lembaga pengawas pemilihan tersebut sehingga kelihatan tidak percaya diri untuk menindak pelaku-pelaku pelanggaran yang pada dasarnya digerakkan oleh pasangan calon dan tim kampanye. Sementara itu, KPUD yang terjebak kepada persiapan teknis pilkada tampak dengan sengaja ‘melupakan’ fungsinya sebagai pemberi sanksi pelanggaran administrasi. Ketidaktegasan Panwas Pilkada dan KPUD dalam menghadapi dan menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran ini akhirnya berpengaruh kepada faktor *kelima*, yaitu rendahnya partisipasi masyarakat dalam mengawasi tegaknya peraturan pilkada. Jangankan melaporkan ke Panwas Pilkada jika melihat pelanggaran, sebagian warga justru menikmati praktik pelanggaran Pilkada, khususnya berupa politik uang.[[119]](#footnote-120)

Paling tidak terdapat dua sikap mental politik yang cenderung mengancam pelaksanaan pemilihan yang demokratis, luber, dan jurdil. *Pertama*, tidak ada kepercayaan di antara elit politik untuk melaksanakan pemilihan sesuai dengan aturan. Implikasi dari sikap mental ini adalah sadar atau tidak, terorganisir rapi atau tidak, elit politik bersiap-siap melanggar aturan main pemilihan. Masing-masing berjaga-jaga agar tidak dicurangi oleh lawan-lawan politknya, tetapi pada saat yang bersamaan masing-masing-masing juga mempersiapkan diri untuk melanggar aturan main pemilihan demi ‘martabat partai’ dan suara.[[120]](#footnote-121)

*Kedua*, elit politik tidak siap menjadi pecundang. Dalam sebuah kompetisi, kalah menang sebenarnya hal yang biasa. Mungkin karena kompetisi politik yang sehat belum lama berlangsung di negeri ini sehingga elit politik belum siap menerima apapun hasil pemilihan. Mereka tidak siap menerima kekalahan atau nilai yang jauh dari target. Implikasi penting dari sikap ini adalah kecenderungan untuk menghalalkan segala cara demi meraih kemenangan. Menghalalkan segala cara untuk menang, artinya siap melakukan kecurangan dan pelanggaran demi meraih kemenangan atau target yang telah ditentukan.[[121]](#footnote-122)

Pelanggaran-pelanggaran yang terjadi selama Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015 ternyata tidak dibiarkan begitu saja, Panwas Pemilihan Kota Semarang beserta jajarannya hadir sebagai lembaga yang bertugas mengawasi dan menindaklanjuti setiap pelanggaran yang terjadi. Akan tetapi, jika melihat pelaksanaan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015 kemarin, kinerja Panwas Pemilihan Kota Semarang belum dapat dikatakan efektif. Ketidakefektifan tersebut dikarenakan ketumpulan kewenangan yang dimiliki oleh Panwas Pemilihan Kota Semarang sehingga tidak adanya ketegasan dalam melakukan penindakan terhadap pihak-pihak yang melakukan pelanggaran. Hal ini tentu saja akan membawa dampak negatif terhadap proses demokrasi di Indonesia dan menjadikan Panwas Pemilihan Kabupaten/Kota seperti ‘macan ompong’. Artinya, Panwas Pemilihan Kabupaten/Kota kelihatan kuat dan berwibawa, tetapi sebenarnya tidak bertenaga atau tidak mempunyai kewenangan yang tegas.

Pada dasarnya, Undang-Undang tentang Pemilihan Umum dan Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah telah mengatur tentang pengorganisasian jajaran pengawas pemilihan dan prosedur penanganan kasus-kasus pelanggaran pemilihan, baik pada saat kasus-kasus itu ditangani oleh pengawas pemilihan, maupun setelah kasus-kasus itu diproses untuk diselesaikan oleh instansi lain yang berwenang. Namun ini bukan berarti pengawas pemilihan dengan mudah akan berhasil menjalankan tugas dan kewajibannya. Ibarat main sepakbola, meski wasitnya bagus, tetapi jika para pemainnya suka melanggar aturan main dan lebih-lebih jika para penontonnya juga ikut-ikutan turun ke lapangan, maka wasit yang bagus pun tetap akan kesulitan dalam mengatur pertandingan. Ini mengandung arti bahwa landasan legal formal saja tidak cukup kuat dan banyak faktor lain yang akan menentukan sukses tidaknya pengawas pemilihan dalam menjalankan tugas-tugas pengawasan pemilihan.[[122]](#footnote-123)

Dalam menyelesaikan pelanggaran-pelanggaran yang terjadi selama Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015, Panwas Pemilihan Kota Semarang mengalami sejumlah kesulitan. Pelanggaran-pelanggaran yang terjadi, seperti pelanggaran administrasi, pidana, dan kode etik tidak dapat ditindak tegas oleh lembaga Panwas Pemilihan Kota Semarang. Menurut hemat Penulis, terdapat beberapa faktor yang menyebabkan Panwas Pemilihan Kota Semarang mengalami kesulitan dalam menyelesaikan pelanggaran Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015. Beberapa faktor tersebut dapat dilihat dari segi substansihukum yaitu kelemahan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah, struktur hukum yaitu lembaga-lembaga yang terlibat, dan kultur hukum yaitu budaya masyarakat di Kota Semarang.

1. **Faktor Substansi Hukum (Kelemahan Undang-Undang Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang)**

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang mempunyai peran penting dalam mensukseskan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia. Kesuksesan Pemilihan Kepala Daerah tidak hanya terletak pada tingginya partisipasi pemilih atau berlangsungnya pemilihan sesuai dengan tahapan, tetapi juga tergantung pada keefektifan lembaga pengawas pemilihan dalam menindaklanjuti pelanggaran yang terjadi agar menimbulkan efek jera dan memberikan perbaikan pada pemilihan kedepannya.

Regulasi terkait Pemilihan Kepala Daerah yang dalam hal ini adalah Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015 dinilai belum sempurna oleh banyak pihak. Regulasi tersebut belum dapat mencerminkan rasa keadilan dan kemanfaatan dalam proses Pemilihan Kepala Daerah sehingga banyak celah-celah hukum yang dapat dijadikan peluang bagi pasangan calon dan/atau tim kampanye untuk melakukan pelanggaran.[[123]](#footnote-124) Jika ditelusuri secara mendalam, terdapat beberapa kelemahan dalam Undang-Undang Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang menyebabkan lembaga pengawas pemilihan yang dalam hal ini adalah Panwas Pemilihan Kota Semarang mengalami kesulitan dalam menyelesaikan pelanggaran Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015, yaitu:

*Pertama*, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 memberikan kewenangan terbatas kepada Panwas Pemilihan Kota Semarang dalam melakukan penindakan ataupun penyelesaian pelanggaran yang terjadi selama proses Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015. Proses eksekusi yang tidak dimiliki lembaga pengawas pemilihan memaksanya harus melakukan kerjasama dengan lembaga lain yang secara yuridis mempunyai kewenangan dalam menyelesaikan kasus pemilihan.[[124]](#footnote-125) Pasal 135 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 mengatur bahwa pelanggaran kode etik diteruskan oleh Bawaslu kepada DKPP; pelanggaran administrasi diterusan kepada KPU, KPUD Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota; tindak pidana ditindaklanjuti oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia. Menurut hemat Penulis, Pasal ini menjadikan lembaga Panwas Pemilihan seperti ‘tukang pos laporan pelanggaran’ yang hanya menyampaikan peringatan tertulis, pemberi rekomendasi, dan meneruskan temuan kepada institusi penegak hukum.

Penyelesaian pelanggaran administrasi, pidana, dan kode etik yang dilakukan oleh lembaga Panwas Pemilihan Kota Semarang hanya sebatas melakukan klarifikasi dan kajian terhadap setiap pelanggaran. Setiap hasil dari kajian tersebut diteruskan kepada DKPP, KPU, ataupun Kepolisian sesuai dengan jenis-jenis pelanggaran yang dilakukan. Dalam hal ini, tidak ada kewenangan lebih yang dimiliki oleh lembaga Panwas Pemilihan dalam menyelesaikan pelanggaran secara tegas. Hal ini tentu saja menjadikan kinerja Panwas Pemilihan Kota Semarang tidak efektif. Padahal, efektifnya pekerjaan Panwas Pemilihan Kota Semarang sangat menentukan proses selanjutnya.

**Bagan 1.4 Skema Penanganan Pelanggaran Pemilihan Bupati/Walikota Tahun 2015**



*Kedua*, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tidak mengatur sanksi yang dapat diberikan kepada lembaga DKPP dan Kepolisian apabila tidak menindaklanjuti rekomendasi yang diajukan oleh lembaga pengawas pemilihan. Sementara itu terhadap KPU, sanksi yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tidaklah tegas, yaitu hanya berupa sanksi peringatan lisan atau peringatan tertulis. Artinya, lembaga DKPP, KPU, ataupun Kepolisian mempunyai kebebasan dalam menindaklanjuti ataupun tidak terkait rekomendasi yang diajukan oleh Panwas Pemilihan. Hal ini tentu saja dapat menjadikan kinerja Panwas Pemilihan menjadi sia-sia sebab lembaga DKPP, KPU, ataupun Kepolisian tidak dapat dikenai sanksi apabila tidak menindaklanjuti rekomendasi dari lembaga pengawas.

Tidak ditindaklanjtinya rekomendasi lembaga pengawas pemilihan terjadi juga pada saat Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015, yaitu terkait dengan pelanggaran pidana ‘penggelembungan’ suara yang terjadi pada saat pencoblosan di TPS 10 Kelurahan Bandaharjo, Semarang Utara. Dalam kasus tersebut, Panwas Pemilihan Kota Semarang berkesimpulan bahwa terjadi pelanggaran ‘penggelembungan’ suara yang dilakukan oleh salah seorang KPPS sehingga Panwas Pemilihan Kota Semarang merekomendasikan kepada KPUD Kota Semarang untuk menggelar pemungutan suara ulang di TPS 10 Kelurahan Bandaharjo.[[125]](#footnote-126)

KPUD Kota Semarang melalui Ketuanya, Henry Wahyono, secara tegas menyatakan bahwa tidak akan ada pemungutan suara ulang di TPS 10 Kelurahan Bandarharjo, Kecamatan Semarang Utara.[[126]](#footnote-127) Padahal, Panwas Pemilihan Kota Semarang merupakan satu-satunya lembaga yang diberi tugas oleh undang-undang untuk melakukan pengawasan sehingga rekomendasi yang diajukan oleh lembaga Panwas Pemiliahan Kota Semarang terkait pelanggaran tersebut pasti sudah melalui proses klarifikasi dan kajian secara mendalam. Namun, KPUD Kota Semarang tidak menindaklanjuti rekomendasi tersebut dan regulasi yang ada tidak mengatur sanksi yang dapat diberikan kepada lembaga yang tidak menindaklanjuti rekomendasi lembaga pengawas pemilihan.

*Ketiga*, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang memberikan waktu yang terbatas kepada lembaga pengawas pemilihan dalam menindaklanjuti laporan pelanggaran pemilihan. Pasal 134 ayat (5) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 mengatur bahwa jajaran lembaga pengawas pemilihan wajib menindaklanjuti laporan pelanggaran paling lama tiga hari setelah laporan diterima. Di samping itu, dalam Pasal 134 ayat (6) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, diatur bahwa jajaran lembaga pengawas pemilihan dapat meminta keterangan tambahan dari pelapor dalam waktu paling lama dua hari. Artinya, waktu yang dimiliki oleh Panwas Pemilihan Kota Semarang dalam menyelesaikan pelanggaran administrasi, pidana, dan kode etik adalah 3+2 hari. Waktu yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tersebut sangatlah sempit sehingga Panwas Pemilihan Kota Semarang selalu dikejar dengan tenggang waktu yang telah ditetapkan oleh undang-undang tersebut.

Muhammad Amin, Komisioner Panwas Pemilihan Kota Semarang, menilai bahwa waktu yang sangat terbatas tersebut dapat menghambat proses penyelesaian pelanggaran yang dilakukan oleh Panwas Pemilihan Kota Semarang karena Panwas Pemilihan Kota Semarang harus mencari bukti-bukti pelanggaran dan melakukan klarifikasi kepada sejumlah pihak terkait. Dengan waktu yang begitu pendek, sangat sulit bagi lembaga pengawas pemilihan mencari bukti-bukti pelanggaran pemilihan. Akan sangat wajar apabila laporan lembaga pengawas pemilihan ditolak pihak Kepolisian ataupun KPU dengan alasan kurang bukti.[[127]](#footnote-128)

*Keempat*, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang tidak memberikan kewenangan kepada lembaga pengawas dalam melakukan “upaya paksa”. Dengan waktu yang sangat terbatas dan ditambah lagi tidak adanya kewenangan lembaga pengawas dalam melakukan upaya paksa tentu saja sangat menghambat kinerja Panwas Pemilihan Kota Semarang dalam menyelesaikan pelanggaran administrasi, pidana, dan kode etik Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015.

Dalam menindaklanjuti laporan atau temuan pelanggaran, Panwas Pemilihan Kota Semarang terlebih dahulu melakukan klarifikasi dengan memangil pihak-pihak yang terlibat dalam pelanggaran tersebut. Akan tetapi, Panwas Pemilihan Kota Semarang tidak mempunyai kewenangan upaya paksa apabila pihak-pihak yang dipanggil tidak datang. Artinya, Panwas Pemilihan Kota Semarang tidak mempunyai kewenangan lebih yang mengharuskan pihak-pihak yang dipanggil tersebut untuk datang agar dimintai keterangan. Para pihak yang dipanggil untuk dilakukan klarifikasi mempunyai kebebasan secara mutlak untuk tidak menghadiri pemanggilan dari Panwas Pemilihan Kota Semarang. Apabila pihak-pihak tersebut tidak datang, tidak ada sanksi yang dapat dikenakan dan jika jangka waktu yang telah ditetapkan oleh undang-undang telah lewat maka laporan atau temuan pelanggaran tersebut menjadi kadaluarsa. Hal ini tentu saja menjadikan rekomendasi pelanggaran yang diajukan oleh lembaga Panwas Pemilihan Kota Semarang mudah untuk ditolak dengan alasan kurangnya bukti yang ditemukan.

*Kelima*, tidak diaturnya sanksi pidana terhadap pelanggaran politik uang *(money politic)* dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 juga dapat menyebabkan lembaga pengawas pemilihan mengalami kesulitan dalam menyelesaiakan pelanggaran, khusunya pelanggaran yang terkait dengan praktik politik uang. Politik uang atau politik perut merupakan suatu bentuk pemberian atau janji menyuap seseorang dengan menggunakan uang atau barang agar orang tersebut tidak menjalankan haknya untuk memilih maupun agar ia menjalankan haknya dengan cara tertentu pada saat pemilihan umum.[[128]](#footnote-129)

Pasal 73 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang mengatur:

1. Calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih.
2. Calon yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai calon oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dan dikenai sanksi pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan sanksi yang diatur dalam Pasal 73 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 hanya mengatur sanksi pembatalan calon. Namun, ketentuan tersebut tidak pernah efektif dan berhasil ditegakkan sebab pelaksanaannya baru bisa dilakukan setelah ada putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap *(inkracht)*.[[129]](#footnote-130) Sementara itu, terkait sanksi pidana yang dapat dikenai sesuai dengan peraturan perundang-undangan belum juga mempunyai kejelasan. Artinya, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 hanya mengatur norma terhadap praktik *money politic* tanpa disertai adanya sanksi pidana.

Ketentuan mengenai sanksi pidana yang tidak jelas terhadap praktik *money politic* sangat berdampak terhadap proses penegakan hukum yang dilakukan oleh Panwas Pemilihan Kota Semarang. Panwas Pemilihan Kota Semarang mengalami kesulitan dalam menyelesaikan pelanggaran pidana terkait *money politic*. Padahal, praktik *money politic* merupakan ‘virus’ mematikan yang menjadi faktor dominan alat dan cara untuk memenangkan pemilihan.

Pada dasarnya, sanksi pidana terhadap praktik *money politic* sudah diatur dalam Pasal 149 ayat (1) dan ayat (2) KUHP yang berbunyi:

1. Barang siapa pada waktu diadakan pemilihan berdasarkan aturan-aturan umum, dengan memberi atau menjanjikan sesuatu, menyuap seseorang supaya tidak memakai hak pilihnya atau supaya memakai hak itu menurut cara tertentu, diancam dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan atau pidana denda paling lama empat ribu lima ratus rupiah.
2. Pidana yang sama diterapkan kepada pemilih, yang dengan menerima pemberian atau janji, mau disuap.

Pasal 149 ayat (1) dan ayat (2) KUHP mengatur sejara tegas sanksi pidana yang dapat dikenakan kepada pemberi ataupun penerima *money politic*. Akan tetapi, sanksi pidana berupa pidana sembilan bulan penjara dalam KUHP tersebut tidak dapat digunakan dalam Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2015. Hal ini disebabkan karena adanya asas *lex spesialis derogat lex generalis*, yaitu aturan hukum khusus mengesampingkan aturan hukum umum sehingga aturan dalam KUHP tidak dapat digunakan. Aturan *money politic* dalam KUHP merupakan aturan yang bersifat umum *(lex generalis).* Sementara itu, aturan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 bersifat khusus *(lex spesialis)* juga diatur hal yang serupa. Oleh karena itu, aturan *money politic* yang berlaku adalah aturan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.

Kelemahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dalam mengatur sanksi pidana terhadap praktik *money politic* membuat Panwas Pemilihan Kota Semarang mengalami kebingungan dalam menegakkan hukum. Hal tersebut cukup membuat kesulitan pada saat Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu) untuk menjerat setiap terlapor karena tidak adanya kejelasan di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Akibatnya, semua temuan atau laporan pelanggaran *money politic* belum ada yang bisa ditindaklanjuti dan dihentikan hanya sampai pada rapat pleno Sentra Gakkumdu. [[130]](#footnote-131)

*Keenam*, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tidak mengatur secara tegas sanksi yang dapat diberikan kepada pasangan calon dan/atau tim kampanye yang melakukan pelanggaran administrasi berupa pemasangan alat peraga kampanye *illegal*. Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 mengatur bahwa alat peraga merupakan salah satu metode kampanye yang difasilitasi oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang didanai APBD. Artinya, pasangan calon dan/atau tim kampanye tidak diperbolehkan memasang alat peraga kampanye karena itu bersifat *illegal*. Jika terdapat alat peraga kampanye, lembaga pengawas pemilihan merekomendasikan pelanggaran tersebut kepada KPU untuk segera ditindaklanjuti.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 mengatur bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan metode kampanye diatur dengan Peraturan KPU. Adapun Peraturan KPU yang mengatur hal tersebut adalah PKPU Nomor 7 Tahun 2015 tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota. Jika melihat Pasal 72 ayat (1) PKPU Nomor 7 Tahun 2015 tersebut, terdapat sanksi yang dapat diberikan kepada pasangan calon dan/atau tim kampanye yang melanggar ketentuan pemasangan alat peraga kampanye. Akan tetapi, sanksi yang diberikan sangat tidak efektif yaitu berupa peringatan tertulis dari KPU dan perintah penurunan alat peraga kampanye dalam waktu 1 x 24 (satu kali dua puluh empat) jam.

Apabila pasangan calon tidak melaksanakan peringatan tertulis dari KPU tersebut, Bawaslu Provinsi, Panwas Kabupaten/Kota, dan/atau Panwas Kecamatan berkoordinasi dengan Satuan Polisi Pamong Praja setempat untuk menurunkan alat peraga kampanye. Artinya, pasangan calon dan/atau tim kampanye dapat dengan bebas melakukan pelanggaran berupa pemasangan alat peraga kampanye *illegal* selama proses pemilihan berlangsung tanpa adanya sanksi yang tegas yang dapat diberikan kepada pasangan calon dan/atau tim kampanye apabila tidak melaksanakan peringatan dari lembaga KPU.

Selama pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015, penindakan terhadap pelanggaran alat peraga kampanye *illegal* berada di tangan Pemerintah Kota Semarang sedangkan Panwas Pemilihan Kota Semarang hanya mendata dan memverifikasi jumlah pelanggaran kemudian hasilnya diberikan kepada KPUD Kota Semarang. Selama pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015, telah dilakukannya penertiban alat peraga kampanye *illegal* sebanyak lima kali penertiban. Lima kali penertiban alat peraga kampanye *illegal* tersebut terdiri dari tiga kali penertiban baliho-baliho yang tersebar di Kota Semarang dan dua kali penertiban branding mobil.[[131]](#footnote-132)

Penertiban alat peraga kampanye *illegal* melibatkan tim gabungan dari Pemerintah Kota, Satpol Pamong Praja, KPUD Kota Semarang, Dinas Perhubungan Kota Semarang, Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Semarang, Dinas Penerangan Jalan dan Pengelolaan Reklame (PJPR) Kota Semarang, dan Panwas Pemilihan Kota Semarang. Karena tidak adanya sanksi yang tegas, akibatnya selama pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015 berlangsung, Kota Semarang terlihat sangat kumuh oleh pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye *illegal*.

Ketentuan mengenai sanksi terhadap pasangan calon dan/atau tim kampanye yang tidak tegas berdampak luas terhadap kinerja Panwas Pemilihan Kota Semarang. Berdasarkan informasi yang diterima dari lembaga Panwas Pemilihan Kota Semarang, pelanggaran berupa pemasangan alat peraga kampanye *illegal* merupakan pelanggaran yang sangat banyak dilakukan. Tidak adanya kewenangan yang diberikan kepada Panwas Pemilihan Kota Semarang sebagai eksekutor terhadap pemasangan alat peraga kampanye *illegal* tersebut juga menyebabkan pelanggaran tersebut terus terjadi dari awal sampai akhir pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015. Hal ini tentu saja menyulitkan Panwas Pemilihan Kota Semarang dalam menyelesaikan pelanggaran administrasi, terkhususnya dalam hal pemasangan alat peraga kampanye *illegal*.

1. **Faktor Struktur Hukum**

Kesulitan Panwas Pemilihan Kota Semarang dalam menyelesaiakan pelanggaran administrasi, pidana, dan kode etik pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015 juga tidak terlepas dari faktor struktur hukum. Faktor struktur hukum tersebut menyangkut kepada lembaga-lembaga yang terlibat, baik dalam proses pembentukan undang-undang ataupun pelaksana dari undang-undang tersebut. Penulis melihat bahwa lembaga-lembaga yang terlibat secara tidak langsung yang menyebabkan Panwas Pemilihan Kota Semarang mengalami kesulitan dalam menyelesaikan pelanggaran, yaitu lembaga DPR RI sebagai pembentuk undang-undang, lembaga KPUD Kota Semarang, dan lembaga Kepolisian Resor Kota Besar Semarang (Polrestabes Semarang) dalam proses Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu).

1. Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagai Pembentuk Undang-Undang

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) merupakan lembaga yang mempunyai peran yang cukup besar dalam membantu lembaga pengawas pemilihan untuk menyelesaikan pelanggaran pemilihan di Indonesia. Hal ini dikarenakan DPR RI mempunyai kewenangan dalam membentuk undang-undang sebagaimana yang diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi *“Dewan Perwakil Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”*.

DPR RI mempunyai hak untuk merumuskan materi muatan yang terkandung dalam setiap undang-undang termasuk mempunyai hak dalam memberikan kewenangan lebih kepada lembaga pengawas pemilihan berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang mengenai pemilihan, baik itu Pemilihan Umum ataupun Pemilihan Kepala Daerah merupakan undang-undang yang tercatat paling sering mengalami perubahan. Hampir setiap kali diadakannya pemilihan di Indonesia, dapat dipastikan ada undang-undang baru yang mengatur proses pelaksanaan pemilihan tersebut. Padahal, ada adagium yang berbunyi bahwa hukum yang sering diubah-ubah sudah berhenti menjadi hukum. Pernyataan yang demikian tersebut ingin mengatakan bahwa hukum tidak boleh sering diubah karena akan menurunkan kualitasnya sebagai hukum, yang disebut Lon Fuller sebagai *“fail to make law”*. Salah satu dari kegagalan membuat hukum adalah apabila peraturan tersebut sering diubah-ubah sehingga *“the subject can not orient his action by them”*.[[132]](#footnote-133)

Pada dasarnya, merubah suatu undang-undang memang diperbolehkan. Perubahan undang-undang tersebut mungkin dapat diterima apabila adanya alasan yang mendesak atau mungkin alasan materi muatan dari undang-undang tersebut sudah tidak relevan lagi dengan perkembangan saat ini. Akan tetapi, apabila alasan melakukan perubahan undang-undang untuk kepentingan politik sesaat, dapat dipastikan undang-undang akan sering mengalami perubahan dari waktu-waktu.

Seperti yang telah diuraikan di atas bahwa Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah sering mengalami perubahan dari waktu ke waktu. Bahkan, proses pembentukan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undangmengalami perdebatan dan perubahan berkali-kali dalam waktu yang sangat singkat.

Pembentukan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 berawal dari ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Kemudian undang-undang tersebut dicabut dengan dikeluarkannya Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Pada 2 Februari 2015, Perppu tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. Akan tetapi, dalam tahun yang sama undang-undang tersebut diubah lagi karena mengandung beberapa kelamahan. Melalui rapat paripurna tangga 17 Februari 2015, DPR mengesahkan perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 mengenai Pemilihan Kepala Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dengan sejumlah revisi.[[133]](#footnote-134)

Perubahan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah yang sering dilakukan seharusnya menghasilkan suatu aturan yang dapat memberikan kewenangan lebih kepada lembaga pengawas pemilihan dalam menyelesaikan pelanggaran pemilihan. Akan tetapi, Penulis melihat bahwa sampai dibentuknya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 belum juga dilakukan penguatan kewenangan kepada lembaga pengawas pemilihan. Hal ini tentu saja sangat menyulitkan Panwas Pemilihan Kota Semarang dalam menyelesaiakan pelanggaran selama proses Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015. Bahkan, Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah dapat dijadikan celah untuk melakukan berbagai macam pelanggaran selama proses pemilihan mengingat kewenangan Panwas Pemilihan Kota Semarang dapat dikatakan ‘tumpul’.

Jika ditelusuri secara mendalam, Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah sering sekali mengalami perubahan akan tetapi masih banyak aturan-aturan di dalamnya yang masih mengandung kelemahan, seperti aturan mengenai *money politic* yang bertahun-tahun dibiarkan begitu saja tidak mempunyai sanksi pidana. Di samping itu, kewenangan lembaga pengawas pemilihan, khususnya Panwas Pemilihan Kabupaten/Kota yang tidak pernah diperkuat padahal lemabaga pengawas merupakan satu-satunya lembaga yang berada pada posisi ‘pintu gerbang’ penyelesaian berbagai laporan pelanggaran sengketa.

Penulis mengkaji bahwa tidak pernah dilakukannya perubahan terhadap kewenangan lembaga pengawas pemilihan, khususnya Panwas Pemilihan Kabupaten/Kota dipengaruhi oleh faktor politik, yaitu tujuan tersendiri dari setiap partai politik. Walaupun undang-undang tersebut sering mengalami perubahan, tetapi jika terdapat tujuan terselubung di dalamnya maka Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah tersebut akan selamanya mengalami kelemahan. Pembentukan hukum dan implementasinya tidak dapat lepas dari pengaruh atau asupan kekuatan-kekuatan sosial dan personal, terutama pengaruh atau asupan kekuatan sosial politik. Hal ini menyebabkan kualitas dan karakter hukum juga tidak lepas dari pengaruh bekerjanya kekuatan-kekuatan dan personal tersebut, terutama kekuatan-kekuatan politik pada saat hukum itu dibentuk.

Faktor politik dalam proses pembentukan undang-undang memang sulit untuk dibuktikan secara hukum. Akan tetapi, jika dikaji secara sederhana dengan menggunakan logika, faktor politik dalam pembentukan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah nyata adanya. Lembaga DPR RI sebagai pembentuk undang-undang diisi oleh orang-orang dari berbagai partai politik. Setiap partai politik mempunyai tujuan tersendiri dalam mencapai kekuasaan. Dalam hal ini, tujuan tersendiri tersebut seakan-akan dianggap sah dengan dibentuknya suatu undang-undang. Artinya, dengan dibetuknya suatu undang-undang maka di dalamnya terdapat pengaruh politik yang mempengaruhi implementasi undang-undang tersebut.

Faktor politik inilah yang menyebabkan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah sering mengalami perubahan, tetapi tidak melakukan perubahan terhadap kewenangan lembaga Panwas Pemilihan Kabupaten/Kota. Oleh karena itu, Penulis beranggapan bahwa kewenangan Panwas Pemilihan Kabupaten/Kota dalam menyelesaiakan pelanggaran akan terus mengalami ketumpulan karena tidak mungkin lembaga DPR RI yang berisi orang-orang politik memberi penguatan kewenangan kepada Panwas Pemilihan Kabupaten/Kota sebab pada nantinya Panwas Pemilihan Kabupaten/Kota tersebut yang akan mengawasi proses pemilihan anggota legislatif. Hal ini sama saja DPR RI menjerat diri mereka sendiri jika memberi kewenangan lebih kepada lembaga pengawas pemilihan.

Pembentukan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang dipengaruhi oleh faktor politik sehingga tidak memberikan kewenangan lebih kepada lembaga pengawas pemilihan membuat Panwas Pemilihan Kota Semarang mengalami kesulitan dalam menyelesaikan pelanggaran administrasi, pidana, dan kode etik yang terjadi selama pelaksanaan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015. Padahal proses pembentukan undang-undang merupakan proses yang sangat penting karena proses tersebut sebagai landasan awal dalam mensukseskan proses pemilihan di Indonesia.

1. Lembaga KPUD Kota Semarang

KPUD Kota Semarang merupakan salah satu mitra kerja Panwas Pemilihan Kota Semarang yang sama-sama bertugas untuk menyelenggarakan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015. Di samping melaksanakan pemilihan, KPUD Kota Semarang juga menjadi salah satu lembaga yang berwenangan untuk menindaklanjuti rekomendasi dari Panwas Pemilihan Kota Semarang terkait adanya dugaan pelanggaran sebagaimana yang diatur dalam Pasal 135 ayat (1) huruf (b) UU Nomor 8 Tahun 2015.

Selama Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015, KPUD Kota Semarang menindaklanjuti beberapa rekomendasi Panwas Pemilihan Kota Semarang. Akan tetapi, terdapat satu dugaan pelanggaran yang direkomendasikan kepada KPUD Kota Semarang namun lembaga tersebut tidak menindaklanjutinya. Hal ini tentu saja mengakibatkan keberadaan KPUD Kota Semarang secara tidak langsung menghambat kinerja Panwas Pemilihan Kota Semarang dalam menyelesaikan pelanggaran tersebut. Padahal, dugaan pelanggaran yang direkomendasikan tersebut merupakan pelanggaran yang cukup besar, yaitu adanya ‘penggelembungan’ suara di TPS 10 Kelurahan Bandaharjo, Semarang Utara.

Berdasarkan hasil kajian yang dilakukan oleh Panwas Pemilihan Kota Semarang, diketahui bahwa anggota KPPS tersebut bersama dengan orang lain memasukkan surat suara lebih dari satu kali. Hal ini juga diakui oleh pelaku utama dalam hasil klarifikasi yang dilakukan oleh Panwas Pemilihan Kota Semarang. Berdasarkan hal tersebut, Panwas Pemilihan Kota Semarang berkesimpulan bahwa terjadi adanya pelanggaran berupa ‘penggelembungan’ surat suara yang dilakukan oleh salah seorang KPPS bersama denganorang lain.

Pasal 112 ayat (2) huruf (d) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 mengatur bahwa pemungutan suara ulang dapat dilaksanakan apabila lebih dari seorang pemilih menggunakan hak pilih lebih dari satu kali pada TPS yang sama atau TPS yang berbeda. Berdasarkan materi muatan dalam pasal tersebut, Panwas Pemilihan Kota Semarang merekomendasikan kepada KPUD Kota Semarang untuk menggelar pemungutan suara ulang di TPS 10 Kelurahan Bandaharjo karena adanya seorang pemilih (anggota KPPS bersama orang lain ) menggunakan hak pilih lebih dari satu kali.

KPUD Kota Semarang melalui Ketuanya, Henry Wahyono, secara tegas menyatakan bahwa tidak akan ada pemungutan suara ulang di TPS 10 Kelurahan Bandarharjo, Kecamatan Semarang Utara.[[134]](#footnote-135) Artinya, KPUD Kota Semarang tidak menindaklanjuti rekomenadasi dari Panwas Pemilihan Kota Semarang. Tidak ditindaklanjutinya rekomendasi tersebut membuat kinerja Panwas Pemilihan Kota Semarang dalam menyelesaikan pelanggaran menjadi terhambat. Padahal, Panwas Pemiliahan Kota Semarang merupakan satu-satunya lembaga yang diberi tugas oleh undang-undang untuk melakukan pengawasan secara langsung sehingga rekomendasi yang diajukan oleh lembaga Panwas Pemiliahan Kota Semarang terkait pelanggaran tersebut sudah pasti melalui proses klarifikasi dan kajian secara mendalam. Akan tetapi, KPUD Kota Semarang tidak menindaklanjuti rekomendasi tersebut sehingga Penulis beranggapan bahwa keberadaan KPUD Kota Semarang saat itu secara tidak langsung menyebabkan Panwas Pemilihan Kota Semarang mengalami kesulitan dalam menyelesaikan pelanggaran Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015.

1. Kepolisian dalam Proses Sentra Gakkumdu

Lembaga Kepolisian merupakan lembaga yang menindaklanjuti pelanggaran tindak pidana pemilihan atas rekomendasi lembaga pengawas pemilihan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 135 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. Untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana pemilihan, Bawaslu Provinsi, dan/atau Panwas Kanupaten/Kota, Kepolisian Daerah dan.atau Kepolisian Resor, dan Kejaksaan Tinggi dan/atau Kejaksanaan Negeri membentuk Sentra Penegakan Hukum Terpadu.[[135]](#footnote-136)

Kesepemahaman bersama dalam Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu) ditandatangani untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana pemilihan secara terpadu dan terkoordinasi antara unsur Pengawas Pemilihan, Kepolisian, dan Kejaksaan. Dalam hal ini, lembaga pengawas pemilihan menyaring pelanggaran-pelanggaran yang diduga merupakan tindak pidana pemilihan yang kemudian dibawa ke dalam Sentra Gakkumdu.

Unsur-unsur dalam Sentra Gakkumdu, termasuk Kejaksaan meneliti laporan dari lembaga pengawas pemilihan. Apabila hasil penelitian laporan yang diterima bukan merupakan tindak pidana pemilihan, maka laporan dikembalikan kepada lembaga pengawas pemilihan.[[136]](#footnote-137) Sementara itu, laporan yang termasuk ke dalam tindak pidana pemilihan menjadi kewenangan Kepolisian untuk menindaklanjutinya.

Sentra Gakkumdu yang diharakan dapat mempercepat proses penyelesaian tindak pidana pemilihan, akan tetapi dalam rapat Gakkumdu sering terjadi perdebatan yang sengit antara pengawas pemilihan dengan penyidik dari Kejaksaan dan penyidik dari Kepolisian. Di Sentra Gakkumdu diharapkan kasus yang ditangani benar-benar bisa tepat sesuai dengan aturan perundang-undangan. Tetapi tidak dapat dipungkiri, keberadaan Sentra Gakkumdu kadangkala juga bisa menjadi penghambat dalam pengusutan sebuah kasus.[[137]](#footnote-138)

Dalam proses Sentra Gakkumdu, sering terjadi munculnya perbedaan perspektif antara anggota pengawas pemilihan dengan penyidik Jaksa dan penyidik Polisi. Jajaran pengawas pemilihan merasa sebuah kasus memenuhi syarat dugaan pelanggaran pidana pemilihan sehingga pelakunya layak disidang. Akan tetapi, pihak Polisi dan Jaksa kadangkala justru berpendapat atau berpandangan tidak terpenuhi syarat untuk kasus itu dilanjutkan ke proses hukum.[[138]](#footnote-139)

Pada saat proses Gakkumdu, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa banyak laporan Panwas Pemilihan Kota Semarang terbentur ‘tembok’. Selama proses Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015, terdapat delapan kasus yang dalam kajian Panwas Pemilihan Kota Semarang layak diduga telah terjadi tindak pidana pemilihan yang kemudian diteruskan ke Sentra Gakkumdu untuk dikaji lebih lanjut. Setelah melakukan kajian, dari delapan kasus yang diajukan oleh Panwas Pemilihan Kota Semarang ke Sentra Gakkumdu, belum ada yang dapat ditindaklanjuti dan dihentikan hanya sampai pada rapat pleno Sentra Gakkumdu.[[139]](#footnote-140)

Muhammad Amin, Komisioner Panwas Pemilihan Kota Semarang Tahun 2015, menilai bahwa belum dapat ditindaklanjutinya kasus pelanggaran tindak pidana pemilihan yang diajukan oleh Panwas Pemilihan Kota Semarang kepada lembaga Kepolisian dan Kejaksaan disebabkan karena terdapat pemahaman yang tidak sama terkait tindak pidana pemilihan. Lembaga Kepolisian berpatokan kepada KUHP dalam menangani tindak pidana pemilihan, sementara Panwas Pemilihan Kota Semarang berpatokan kepada Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah.

Lembaga Kepolisian yang meminta minimal 2 alat bukti kepada Panwas Pemilihan Kota Semarang terkait pelanggaran tindak pidana pemilihan juga semakin menenggelamkan sejumlah kasus karena Panwas Pemilihan Kota Semarang tidak dapat memenuhinya. Hal ini kembali lagi disebabkan karena Panwas Pemilihan Kota Semarang tidak mempunyai upaya paksa kepada pihak-pihak yang terkait untuk memberikan keterangan tambahan atau menyerahkan data yang diperlukan sesuai yang dibutuhkan oleh penyidik Kepolisian.

Djoko Pamungkas, Penyidik Pembantu Polrestabes Semarang, menegaskan bahwa pihak Kepolisian tidak menindaklanjuti dugaan pelanggaran pidana pemilihan dengan alat bukti yang sangat minim disebabkan karena pihak Kepolisian juga mempunyai waktu yang terbatas dalam melakukan proses penyelidikan dan penyidikan. Pasal 146 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 mengatur bahwa penyidik Kepolisian mempunyai waktu paling lama 14 hari dalam menyampaikan hasil penyelidikannya kepada penuntut umum. Dengan waktu yang sesingkat itu, sulit untuk mencari alat bukti yang kurang sehingga pihak Kepolisian ‘menuntut’ lebih kepada Panwas Pemilihan Kota Semarang dalam menyediakan alat bukti yang cukup.[[140]](#footnote-141)

Bukti maksimal yang dibawa Panwas Pemilihan Kota Semarang ke Sentra Gakkumdu untuk dibahas dengan penyidik yang tidak dibekali wewenang upaya paksa dan sikap penyidik yang tidak mau susah payah menghadirkan bukti maksimal bersama-sama dengan Panwas Pemilihan Kota Semarang semakin menyulitkan lembaga Panwas Pemilihan Kota Semarang dalam menyelesaikan pelanggaran tindak pidana pemilihan. Dalam berbagai hal, jika Polisi yakin kurang bukti seharusnya mereka mencari bukti lebih lanjut, bukan mengehentikan kasus secara tiba-tiba.[[141]](#footnote-142)

1. **Faktor Kultur Hukum**

Kultur/budaya hukum merupakan salah satu indikator penting dalam proses penegakan hukum karena budaya hukum menentukan bagaimana hukum (substansi hukum) yang dikeluarkan oleh orang dalam sistem hukum (struktur) itu digunakan atau disalahgunakan. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif. Kultur hukum inilah yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh warga masyarakat.[[142]](#footnote-143)

Selama Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015, Penulis menilai bahwa faktor budaya hukum di Kota Semarang mempunyai peran yang sangat penting dalam proses penyelesaian pelanggaran yang dilakukan oleh lembaga Panwas Pemilihan Kota Semarang. Budaya hukum tersebut dapat dilihat dari dua sisi. *Pertama*, Rendahnya partisipasi masyarakat Kota Semarang dalam melakukan pengawasan terhadap setiap kegiatan yang dilakukan oleh pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015. Jangankan melaporkan ke Panwas Pemilihan Kota Semarang jika melihat pelanggaran, sebagian warga justru menikmati praktik pelanggaran selama Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015, khususnya pelanggaran politik uang.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Panwas Pemilihan Kota Semarang Tahun 2015, terdapat sebelas dugaan pelanggaran politik uang yang melibatkan masyarakat sebagai pihak penerima. Artinya, politik uang merupakan salah satu cara efektif yang dapat membuat masyarakat Kota Semarang untuk terlibat di dalamnya. Keterlibatan unsur masyarakat dalam pelanggaran yang dilakukan oleh pasangan calon dan/atau tim kampanye menyulitkan lembaga Panwas Pemilihan Kota Semarang dalam menyelesaikan pelanggaran.

*Kedua*, lepasnya tanggung jawab masyarakat karena berpihak kepada salah satu paasangan calon tertentu. Keberpihakan terhadap salah satu pasangan calon tersebut mengakibatkan terdapat masyarakat tidak melaporkan mengenai adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh pasangan calon tersebut kepada Panwas Pemilihan Kota Semarang. Masyarakat seakan menutupi kesalahan yang dibuat oleh pasangan calon tertentu dengan maksud agar pasangan calon tersebut tidak dapat dikenai sanksi oleh lembaga yang berwenang. Hal ini tentu saja akan berdampak pada keberhasilan Panwas Pemilihan Kota Semarang dalam menyelesaikan pelanggaran yang terjadi. Padahal, masyarakat diharapkan menjadi ‘pionir’ dalam melakukan pengawasan karena masyarakat berinteraksi secara langsung dengan pasangan calon pada saat proses pemilihan.

*Ketiga*, pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015 dinilai kurang kooperatif dalam setiap pemanggilan atas dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh pasangan calon dan/atau tim kampanye. Tidak adanya kewenangan upaya paksa dan kurang kooperatifnya pasangan calon dan/atau tim kampanye membuat Panwas Pemilihan Kota Semarang mengalami kesulitan dalam menyelesaiakan setiap pelanggaran yang terjadi selama Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015.

Budaya yang selalu ingin menang dalam setiap pemilihan membuat pasangan calon sering melakukan berbagai macam pelanggaran dan berusaha ‘lari’ dari tanggung jawab dengan tidak hadir atas pemanggilan dari Panwas Pemilihan Kota Semarang. Muhammad Amin, Ketua Panwas Pemilihan Kota Semarang Tahun 2015, menilai bahwa calon Walikota nomor 3 merupakan calon yang dinilai paling tidak kooperatif dalam setiap pemanggilan yang diajukan oleh Panwas Pemilihan Kota Semarang. Calon tersebut tidak pernah hadir sama sekali walaupun Panwas Pemilihan Kota Semarang telah melakukan pemanggilan ulang.

Budaya dalam melakukan pelanggaran yang dilakukan oleh pasangan calon dan/atau tim kampanye juga ‘dibungkus’ dengan modus-modus yang tidak dapat dijerat pelanggaran. Misalnya, ada pasangan calon yang memasang baliho dengan bunyi “dua anak cukup yang disertai dengan menampilkan foto pasangan calon tersebut dengan mengacungkan dua jari. Contoh lain yaitu ada pasangan calon yang menulis di baliho angka tiga dan angka satu cukup besar. Untuk mensiasati aturan balihonya tidak diberi sanksi, pasangan calon dan/atau tim kampanye menggunakan kampanye baliho “dua anak cukup”, baliho angka tiga, dan baliho angka satu. Dari pemahaman aturan dan adminsitrasi, baliho tersebut tidak dapat disebut sebagai alat kampanye yang melanggar aturan. Tetapi dari sisi akal sehat, orang awam pun akan menyimpulkan bahwa baliho tersebut merupakan bagian dari kampanye.[[143]](#footnote-144)

Menghalalkan segala cara demi meraih kemenangan dengan melakukan kecurangan dan pelanggaran sudah menjadi budaya yang dilakukan oleh pasangan calon dan/atau tim kampanye dinilai sangat mempengaruhi proses penegakan hukum dalam setiap pelanggaran yang terjadi selama pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015. Di samping itu, tidak kooperatifnya pasangan calon dan/atau tim kampanye merupakan salah satu cara agar pasangan calon tidak terjerat dalam proses hukum atas pelanggaran yang dilakukan. Hal ini tentu saja akan menyulitkan lembaga Panwas Pemilihan Kota Semarang Tahun 2015 dalam menyelesaikan pelanggaran adminsitrasi, pidana, dan kode etik Pemilihan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015.

1. **Idealnya Pengaturan Lembaga Panwas Pemilihan dalam Menyelesaikan Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah**

Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia yang dilaksanakan secara langsung sejak tahun 2004 masih meninggalkan pekerjaan rumah yang cukup banyak untuk diselesaikan sampai saat ini. Pada faktanya, setiap pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah selalu menghasilkan kemajuan di satu sisi dan problematika di sisi lain. Yang menjadi catatan paling penting adalah bahwa masih saja adanya pelanggaran di setiap pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah. Padahal, sudah terdapat aturan yang melarang, sudah ada penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah, sudah ada penegak hukum yang dapat menjerat pelaku, sudah ada kelompok masyarakat yang memantau, bahkan sudah ada sanksi moral yang dapat diberikan kepada pelaku pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah, akan tetapi potensi terjadinya pelanggaran masih saja terjadi selama pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia.

Lembaga pengawas pemilihan yang hadir sebagai lembaga yang bertugas mengawasi dan menindaklanjuti pelanggaran juga masih dinilai kurang efektif dalam menyelesaikan pelanggaran. Jika dibandingkan dengan lembaga Panwaslu semasa pemilu 1999, keberadaan Panwas Pemilihan saat ini masih kurang berwibawa dan bertenaga. Hal ini disebabkan karena dulu Panwaslu 1999 mempunyai sejumlah peran penting, termasuk menghentikan kampanye yang menyalahi aturan, menyelesaikan laporan masyarakat, dan menindaklanjuti laporan yang tidak dapat diselesaikan, dan sebagainya. Panwaslu pada pemilu 1999 telah cukup banyak menyelesaikan berbagai kasus pemilu, memberi teguran pada berbagai instansi, dan laporan yang mengandung unsur pidana pemilu telah diteruskan ke Kepolisian lebih dari 200 kasus.[[144]](#footnote-145) Sementara, Panwas Pemilihan saat ini masih mempunyai ‘ketumpulan’ kewenangan dalam menyelesaiakan pelanggaran pemilihan.

Kewenangan yang dimiliki oleh lembaga Panwas Pemilihan saat ini tidak sebanding dengan kemandirian dan independensi Panwas Pemilihan dalam melakukan pengawasan dan penyelesaikan pelanggaran. Hal ini dibuktikan dengan tidak dapatnya seseorang masuk menjadi anggota lembaga Panwas Pemilihan apabila masih terikat pada salah satu partai atau belum mengundurkan diri dari keanggotaan partai kurang dari 5 tahun. Di samping itu, lembaga Panwas Pemilihan juga tidak dapat diintervensi oleh lembaga lain atau mendapat pengaruh dari luar. Hal tersebut menunjukkan bahwa Panwas Pemilihan mempunyai kemandirian dan independensi yang sangat tinggi sebagai lembaga pengawas pemilihan. Oleh karena itu, perlu adanya penguatan kelembagaan lembaga pengawas pemilihan agar eksistensi lembaga tersebut semakin nyata dalam melakukan pengawasan dan penyelesaian pelanggaran.

Setidaknya ada empat faktor yang menentukan sukses tidaknya pengawas pemilihan dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya. *Pertama*, pengawas pemilihan haruslah berbadan independen dan nonpartisipan yang di dalamnya diisi oleh orang-orang yang mempunyai integritas dan dedikasi tinggi. *Kedua*, jajaran pengawas pemilihan perlu mempunyai kapasitas yang cukup dalam memahami dan menangani masalah-masalah pelanggaran pemilihan. *Ketiga*, pengawas pemilihan memperoleh fasilitas yang memadai dalam menjalankan tugas-tugasnya. *Keempat*, pengawas pemilihan mendapatkan dukungan dari instansi penegak hukum terkait dan dukungan dari masyarakat luas.[[145]](#footnote-146)

Kesulitan lembaga pengawas pemilihan dalam menyelesaikan pelanggaran pemilihan tidak terlepas dari kelemahan peraturan Pemilihan Kepala Daerah yang menyebabkan Panwas Pemilihan masih belum menunjukkan eksistensinya sebagai lembaga pengawas pemilihan. Jika berkaca pada pengalaman pemilihan sebelumnya, pengawasan dan penyelesaian pelanggaran akan mudah dilakukan apabila dasar hukumnya jelas sebab dasar hukum mempunyai peran yang sangat penting bagi Panwas Pemilihan dalam menjalankan setiap tugas dan wewenangnya. Oleh karena itu, Penulis menilai bahwa perlu adanya pengaturan yang ideal mengenai lembaga Panwas Pemilihan dalam menyelesaikan pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah di indonesia.

1. **Pengaturan mengenai Penguatan Kewenangan Panwas Pemilihan dalam Menyelesaikan Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia**

Selama Pemilihan Kepala Daerah diselengarakan di Indonesia, terdapat pergeseran kewenangan Panwas Pemilihan dalam menyelesaiakn pelanggaran pemilihan. Jika sebelumnya, Panwas Pemilihan (dulu bernama Panwaslu) tahun 1999 mempunyai ‘kekuatan’, namun sekarang Panwas Pemilihan seperti ‘macan ompong’ yang kelihatan kuat dan berwibawa, tetapi sebenarnya tidak bertenaga atau tidak mempunyai kewenangan yang tegas. Panwas Pemilihan hanya mempunyai kewenangan lebih dalam hal sengketa pemilihan. Sementara, untuk pelanggaran administrasi, pidana, dan kode etik, Panwas Pemilihan seperti ‘tukang pos’ yang hanya merekomendasikan dugaan pelanggaran kepada lembaga lain.

Kelemahan Panwas Pemilihan terletak pada ketidakmampuannya menindaklanjuti pelanggaran yang terjadi. Oleh karena itu, perlu adanya pengaturan ideal mengenai lembaga Panwas Pemilihan dalam menyelesaikan pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia dengan memberikan kewenangan lebih kepada Panwas Pemilihan, yaitu dalam hal:

1. Kewenangan Panwas Pemilihan dalam Memberikan Sanksi Awal

Panwas Pemilihan merupakan lembaga yang berada pada posisi ‘pintu gerbang’ penyelesaian berbagai laporan pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah. Dalam menyelesaiakan pelanggaran tersebut, Panwas Pemilihan merekomendasikan hasil kajian pelanggaran kepada lembaga lain, seperti KPU, Polisi, dan DKPP. Panwas Pemilihan sama sekali tidak mempunyai kewenangan dalam memberikan sanksi kepada pelaku pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah. Hal ini dinilai tidak efektif mengingat dalam proses rekomendasi tersebut sering terjadi perbedaan pendapat yang mengakibatkan pelanggaran yang terjadi tidak diselesaikan denga baik.

Jika mengambil salah satu contoh pemilihan di Indonesia yaitu Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015, pelanggaran yang paling banyak terjadi adalah pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye *illegal*. Pasangan calon memasang alat peraga kampanye yang tidak dikeluarkan secara resmi oleh KPU. Terkait hal ini, perlu adanya pengaturan dalam Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah mengenai kewenangan Panwas Pemilihan dalam memberikan sanksi awal seperti mengeksekusi langsung alat peraga kampanye *illegal* tersebut. Artinya, Panwas Pemilihan mempunyai kewenangan sebagai eksekutor dalam menyelesaikan pelanggaran administrasi tersebut secara efektif.

Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah yang menjadi dasar hukum pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah harus mengatur mengenai kewenangan Panwas Pemilihan dalam memberikan sanksi awal kepada pelaku pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia. Artinya, adanya tindakan tegas yang dapat dilakukan oleh Panwas Pemilihan. Pemberian sanksi awal tersebut cukup efektif dilakukan dalam menyelesaikan pelanggaran sebelum adanya tindak lanjut dari lembaga lain yang berwenang. Contohnya sanksi awal berupa pemberian *skorsing* kepada pasangan calon yang melanggar aturan administrasi sehingga pasangan calon tidak dapat berkampanye sesuai dengan waktu yang telah ditentukan, pemberian sanksi sosial seperti dimuat di media massa, atau sanksi yang mengharuskan pasangan calon mengakui pelanggaran yang dilakukannya di depan umum. Kewenangan Panwas Pemilihalam memberikan sanksi awal tersebut merupakan materi muatan yang perlu diatur dalam Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah.

1. Kewenangan Panwas Pemilihan dalam Memberikan Sanksi Administrasi terhadap Pelaku Pelanggaran Politik Uang/*Money Politic*

Politik uang merupakan salah satu pelanggaran yang selalu ada dalam setiap penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia. Pelanggaran ini dilakukan oleh pasangan calon dan/atau tim kampanye dengan memberikan/menjanjikan uang atau barang dengan tujuan memenangkan hati masyarakat sehingga diharapkan masyarakat dapat memilih pasangan calon tersebut pada saat hari pemungutan suara. Dalam kontek demokratisasi, politik uang adalah penyakit yang menjadikan pemilih semakin pragmatis dan membawa potensi lahirnya korupsi dari pasangan Kepala Daerah yang berangkat dari kemenangan akibat politik uang.[[146]](#footnote-147)

Sejak Pemilihan Kepala Daerah langsung pertama kali diselenggarakan, praktik politik uang sudah marak dan menjadi catatan dalam setiap evaluasi pilkada, namunsejauh ini upaya pencegahan maupun penegakan hukum atas pelanggaran politik uang luput dari perhatian serius pembuat undang-undang setiap kali undang-undang pilkada direvisi. Kelemahan ini menjadi pengualangan pelanggaran yang sama di pilkada berikutnya.[[147]](#footnote-148)

Kepastian hukum terkait pelanggaran politik uang dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 masih belum dapat mengatasi praktik pelanggaran politik uang. Bahkan, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dinilai buruk karena hanya mengatur sanksi administrasi, yakni pembatalan kepesertaan pasangan calon jika terbukti di pengadilan melakukan politik uang sedangkan sanksi pidana untuk menjatuhkan putusan pengadilan tidak diatur. Dalam revisi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, sudah diatur adanya kemajuan dalam mengatasi pelanggaran politik uang, yaitu adanya kewenangan Bawaslu untuk mendiskualifikasi pasangan calon yang melakukan poltik uang.

Bawaslu Provinsi diberikan kewenangan untuk menerima, memeriksa, dan memutus pelanggaran politik uang dalam jangka waktu 14 hari sebagaimana diatur dalam Pasal 73 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Dalam Pasal 135A ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 juga diatur bahwa Bahwaslu Provinsi berwenang menjatuhkan sanksi administrasi berupa membatalkan peserta Pemilihan Kepala Daerah jika pelanggaran politik uang tersebut dilakukan secara terstruktur, sistematis, dan masif.

Jika melihat perubahan pasal dalam Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah tersebut, kewenangan pembatalan pasangan calon hanya diberikan kepada Bawaslu RI dan Bawaslu Provinsi, sedangkan untuk Panwas Pemilihan Kabupaten/Kota tidak diberikan kewenangan yang sama. Menurut hemat Penulis, revisi Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah masih dinilai setengah-setengah. Belum ada upaya maksimal yang dilakukan oleh para pembentuk undang-undang dalam mengatasi pelanggaran politik uang. Padahal, praktik politik uang tidak hanya terjadi di pemilihan tingkat pusat atau provinsi saja, tetapi juga di tingkat kabupaten/kota.

Kewenangan pembatalan pasangan calon yang tidak dimiliki oleh Panwas Pemilihan Kabupaten/Kota dapat mengakibatkan praktik politik di tingkat lokal akan mengalami peningkatan. Jika kewenangan tersebut juga diberikan kepada Panwas Pemilihan maka pasangan calon dan/atau tim kampanye pasti mengalami ketakutan ketika melakukan pelanggaran politik uang. Revisi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tidak menjamin praktik politik uang tidak marak di tingkat kabupaten/kota. Oleh karena itu, perlu adanya pengaturan mengenai pemberian kewenangan Panwas Pemilihan dalam memberikan sanksi administrasi kepada pelaku pelanggaran politik uang.

1. Kewenangan Panwas Pemilihan dalam hal ‘upaya paksa’

Kewenangan upaya paksa merupakan salah satu kewenangan yang harus dimiliki oleh Panwas Pemilihan agar setiap pelanggaran yang terjadi selama Pemilihan Kepala Daerah dapat ditindaklanjuti dengan baik. Kewenangan tersebut menjadikan para pelaku pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah untuk mau tidak mau hadir dalam setiap pemanggilan yang dilakukan oleh Panwas Pemilihan. Hal ini juga menjadikan para pihak yang terkait dengan pelanggaran tersebut menjadi kooperatif sebab dengan adanya kewenangan upaya paksa, Panwas Pemilihan dapat melakukan jemput paksa ataupun memberikan sanksi administrasi kepada para pihak apabila tidak hadir dalam setiap pemanggilan.

Kewenangan upaya paksa yang dimiliki oleh Panwas Pemilihan juga dapat mengatasi waktu yang sangat terbatas dalam menangani pelanggaran. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang memberikan waktu 3+2 hari kepada Panwas Pemilihan dalam menyelesaikan pelanggaran. Dengan waktu yang sangat terbatas tersebut dan ditambah lagi dengan tidak adanya kewenangan upaya paksa, maka akan sangat sulit bagi Panwas Pemilihan untuk menyelesaiakan setiap pelanggaran.

Tidak adanya kewenangan upaya paksa dapat membuat para pihak yang dipanggil oleh Panwas Pemilihan untuk tidak hadir tanpa adanya sanksi yang dapat menjerat. Jika para pihak tidak hadir selama waktu yang telah ditentukan oleh undang-undang (3+2 hari), maka laporan dugaan pelanggaran yang ditangani oleh Panwas Pemilihan akan menjadi kadaluwarsa. Oleh karena itu, Undang-Undang Kepala Daerah harus memberikan kewenangan upaya paksa kepada Panwas Pemilihan dalam memanggil para pihak untuk dimintai keterangan terkait pelanggaran pemilihan yang terjadi selama Pemilihan Kepala Daerah.

1. **Pengaturan mengenai Penambahan Waktu kepada Panwas Pemilihan dalam Menyelesaikan Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia**

Pasal 134 ayat (5) dan ayat (6) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 memberikan waktu kepada lembaga pengawas pemilihan sebanyak 3+2 hari dalam menyelesaikan pelanggaran administrasi, pidana, dan kode etik Pemilihan Kepala Daerah. Waktu yang sangat singkat tersebut dinilai dapat menghambat proses penyelesaian pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah karena Panwas Pemilihan harus mencari bukti-bukti pelanggaran dan melakukan klarifikasi kepada sejumlah pihak terkait.

Jika pelanggaran yang terjadi masuk ke dalam tindak pidana pemilihan maka Panwas Pemilihan harus berkoordinasi dengan Kepolisian dan Kejaksaan dalam Sentra Gakkumdu. Artinya, dengan proses yang cukup panjang dan waktu yang sangat terbatas tersebut, akan sulit bagi Panwas Pemilihan untuk menyelesaikan pelanggaran. Oleh karena itu, perlu adanya pengaturan mengenai penambahan waktu bagi lembaga pengawas pemilihan dalam menyelesaikan pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah.

Pengaturan mengenai penambahan waktu dalam menyelesaikan pelanggaran dapat membuat proses penanganan pelanggaran dapat dilakukan secara efektif. Panwas Pemilihan dapat dengan leluasa untuk mencari bukti pelanggaran dan mengkajinya secara mendalam sehingga pada nantinya tidak ada lagi penolakan terhadap rekomendasi Panwas Pemilihan oleh pihak Kepolisian ataupun KPU dengan alasan kurangnya bukti.

1. **Pengaturan mengenai Kedudukan Lembaga Kepolisian dan Kejaksaan sebagai Lembaga yang Berkoordinasi dengan Panwas Pemilihan dalam Menyelesaikan Pelanggaran Tindak Pidana Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia**

Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah yang menjadi dasar hukum pelaksaan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia perlu mengatur kembali secara jelas dan rinci mengenai kedudukan lembaga Kepolisian dan Kejaksaan dalam menangani pelanggaran tindak pidana Pemilihan Kepala Daerah. Dalam Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah sebaiknya diatur bahwa lembaga Kepolisian dan Kejaksaan menugaskan penyidik dan penuntut untuk berada di Bawah Komandi Operasi (BKO) dan bertanggung jawab kepada Bawaslu. Jika sebelumnya, Panwas Pemilihan, Polisi, dan Kejaksaan terpisah maka kedepannya sebaiknya dibuat aturan baru mengenai penyatuan ketiga lembaga tersebut menjadi satu tubuh yang melekat.

Berdasarkan data yang masuk ke Bawaslu RI, selama pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota tahun 2015, terdapat laporan tindak pidana pemilihan yang masuk ke jajaran pengawas pemilihan sebanyak 1.090 kasus. Akan tetapi, dari jumlah tersebut hanya 60 kasus saja yang ditangani oleh penyidik Kepolisian, penuntutan, hingga pengadilan.[[148]](#footnote-149) Minimnya kasus pidana pemilihan yang ditangani dinilai sebagai salah satu permasalahan serius yang harus segera diselesaikan. Ketua Bawaslu RI, Muhammad, mengatakan bahwa selama ini Kepolisian dan Kejaksaan di Sentra Gakkumdu hanya sebagai tugas tambahan saja. Padahal, penanganan tindak pidana pemilihan sangat singkat dan menyebabkan banyak kasus tidak dapat tertangani sehingga lebih baik jika Polisi dan Jaksa bergabung ke Bawaslu seperti model KPK sehingga penanganan pidana pemilihan lebih efektif.[[149]](#footnote-150)

Sri Wahyu Ananingsih, Ketua Panwaslu Kota Semarang Tahun 2014, mengatakan bahwa terdapat banyak keuntungan jika lembaga Kepolisian, Kejaksaan, dan Panwas Pemilihan melebur menjadi satu, yaitu: proses penanganan pelanggaran tindak pidana Pemilihan Kepala Daerah pasti lebih cepat selesai; terhindar dari perbedaan pendapat antara Kepolisian, Kejaksaan, dan Panwas Pemilihan; dan lebih efesien serta efektif sebab jika terjadi pelanggaran tindak pidana Pemilihan Kepala Daerah maka yang turun langsung tidak hanya Panwas Pemilihan, tetapi juga Kepolisian dan Kejaksaan sehingga pelanggaran tersebut dapat diselesaikan secara efektif.[[150]](#footnote-151)

Dasar hukum yang nantinya mengatur penyatuan ketiga lembaga tersebut dalam satu atap membuat Panwas Pemilihan akan mempunyai ‘kekuatan baru’ agar kinerjanya lebih cepat dan lebih efektif dalam menangani dugaan pelanggaran tindak pidana pemilihan. Di samping itu, sistem ini juga dapat menjamin integritas proses dan hasil pemilihan karena bukan tidak mungkin ada pengaruh dari kepentingan partai politik dan peserta pemilihan terhadap institusi Kepolisian dan Kejaksaan.[[151]](#footnote-152) Nantinya, jika Panwas Pemilihan menemukan atau mendapat laporan adanya dugaan pelanggaran pidana pemilihan maka akan diusut bersama dengan Kepolisian dan Kejaksaan. Jika berkas sudah selesai maka dapat langsung dilimpahkan ke Pengadilan. Artinya, klarifikasi maupun pemeriksaan saksi dan alat bukti yang dilakukan Panwas Pemilihan di Sentra Gakkumdu sudah dapat disebut tahapan *pro justisia*. Dengan kata lain, pemeriksaan tersebut sudah masuk dalam tahap berita acara pemeriksaan (BAP).[[152]](#footnote-153)

Jika melihat proses penyelesaian pelanggaran tindak pidana pemilihan selama ini, Panwas Pemilihan melimpahkan dugaan pelanggaran tersebut kepada Kepolisian dalam Sentra Gakkmudu. Kepolisian melakukan penelitian lagi yang kemudian dilimpahkan kepada Kejaksaan. Jika di Kejaksaan sudah lengkap, maka dilimpahkan ke Pengadilan. Proses seperti ini justru sangat sulit dijalankan mengingat waktu yang sangat terbatas dalam menyelesaikan pelanggaran tindak pidana pemilihan. Oleh karena itu, apabila adanya dasar hukum yang mengatur Kepolisian, Kejaksaan, dan Panwas Pemilihan berada dalan satu atap yang bertanggung jawab kepada Bawaslu maka kasus yang sudah selesai dibahas di Sentra Gakkumdu dapat langsung dilimpahkan ke Pengadilan secara langsung. Hal tersebut merupakan pengaturan yang ideal bagi lembaga Panwas Pemilihan dalam menyelesaikan pelanggaran tindak pidana Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia mengingat batas waktu penanganan tindak pidana pemilihan yang cukup singkat.

**BAB IV**

**PENUTUP**

1. **Kesimpulan**

Berdasarkan uraian dari hasil penulisan tesis yang berjudul “Penguatan Kelembagaan Panwas Pemilihan dalam Menyelesaikan Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah (Studi Kasus Penyelesaian Pelanggaran Administrasi, Pidana, dan Kode Etik Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015)”, terdapat beberapa pokok penting yang dapat Penulis simpulkan, yaitu:

1. Kesulitan Panwas Pemilihan Kota Semarang dalam menyelesaikan pelanggaran Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015 dapat ditinjau dari tiga faktor, yaitu faktor substansi hukum, faktor struktur hukum, dan faktor kultur hukum. Faktor substansi hukum berkaitan dengan kelemahan Undang-Undang Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. Faktor struktur hukum berkaitan dengan lembaga-lembaga yang terlibat dalam proses pembentukan undang-undang ataupun pelaksana dari undang-undang, seperti DPR, KPUD, dan Kepolisian yang kurang mendukung peran Panwas Pemilihan melalui kewenangannya masing-masing. Faktor kultur hukum berkaitan dengan rendahnya partisipasi masyarakat Kota Semarang dalam melakukan pengawasan, lepasnya tanggung jawab masyarakat karena berpihak ke salah satu pasangan calon, serta pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015 yang dinilai kurang kooperatif dalam setiap pemanggilan atas dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh pasangan calon dan/atau tim kampanye.
2. Pengaturan ideal mengenai kelembagaan Panwas Pemilihan sebagai langkah penguatan Panwas Pemilihan dalam Menyelesaikan Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia, yaitu: *Pertama*, Pengaturan mengenai penguatan kewenangan Panwas Pemilihan dalam menyelesaikan pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah, seperti penguatan kewenangan dalam memberikan sanksi awal, penguatan kewenangan dalam memberikan sanksi administrasi terhadap pelaku pelanggaran politik uang/*money politic*, dan penguatan kewenangan dalam hal ‘upaya paksa’; *Kedua*, pengaturan mengenai penambahan waktu kepada Panwas Pemilihan dalam menyelesaikan pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia; *Ketiga*, pengaturan mengenai kedudukan lembaga Kepolisian dan Kejaksaan agar disatukan dalam satu tubuh dengan Panwas Pemilihan yang akan bertanggung jawab langsung kepada Bawaslu guna mengefektifkan proses penyelesaian pelanggaran pidana Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia.
3. **Saran**
4. Kewenangan Panwas Pemilihan Kota Semarang dalam menyelesaikan pelanggaran Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang 2015 sebaiknya mendapat penguatan melalui revisi Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah, mendapat dukungan dari lembaga-lembaga terkait, dan sebaiknya adanya kesadaran bagi masyarakat untuk melakukan pengawasan serta kesadaran pasangan calon untuk bersikap kooperatif demi proses demokrasi yang baik.
5. Idealnya pengaturan kelembagaan Panwas Pemilihan dalam menyelesaikan pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia sangat tergantung kepada lembaga DPR sebagai pembentuk undang-undang. Oleh karena itu, para pembentuk undang-undang sebaiknya dapat merumuskan materi muatan mengenai pengaturan yang ideal bagi penguatan kelembagaan Panwas Pemilihan Kabupaten/Kota dalam menyelesaikan pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia.

**DAFTAR PUSTAKA**

**BUKU**

Abdullah,Rozali,*Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2005).

Adi, Rianto, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, (Jakarta: Grant, 2004).

Abhan, *Jejak Kasus Pidana Pemilu: Catatan Penegakan Hukum Pemilu di Jateng*, (Semarang: CV Rafi Sarana Perkasa, 2016).

Arenawati, *Administrasi Pemerintah Daerah; Sejarah Konsep dan Penatalaksanaan di Indonesia*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2014).

Asfar, Muhammad, *Mendesain Managemen Pilkada*, (Surabaya: Pustaka Eureke, 2006).

Az, Lukman Santos, *Hukum Pemerintahan DaerahMengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015).

Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, *Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2017*, (Jakarta, 2016).

Edwin, Donni, et al., *Pilkada Langsung Demokratisasi Daerah dan Mitos Good Governance*, (Jakarta: Partnership, 2005).

Fadjar, A. Mukthie, *Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu, dan Demokrasi*, (Malang: Setara Press, 2013).

Fahmi, Khairul, *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat* (Jakarta: PT RajaGrafindo Parsada, 2011).

Firmanzah, *Persaingan, Legitimasi Kekuasaan, dan Marketing Politik-Pembelajaran Politik Pemilu 2009*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2010).

Friedman, Lawrence M, *American Law: An Introduction, 2nd Edition*, terj. Wishnu Basuki, *Hukum Amerika: Sebuah Pengantar*, (Jakarta: PT Tatanusa, 2001).

....................................., *TheLegal System: A Social Science Perspective*, terj. M. Khozim, *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*, (Bandung: Nusa Media, 2009).

Gaffar, Janedjri M, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, (Jakarta: Konpress, 2013).

Haris, Syamsudin, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah (Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah*, (Jakarta: LIPI Press, 2005).

Hatta, Mohhammad, *Demokrasi Kita, Pikiran-Pikiran tentang Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat*, (Bandung: Sega Asri, 2009).

Huda, Ni’matul, *Hukum Tata Negara*, (Jakarta: PT RajaGrafindo, 2006).

Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1992).

Kansil, C.S.T dan Christine S.T Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: PT Rineke Cipta, 2008).

Kumolo, Tjahjo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, (Jakarta: Expose, 2015).

Kusuma, Deddy Supriyadi Brata, *Sistem Pemerintahan di Indonesia*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2003).

Manan,Bagir,*Menyongsong Fajar Otonomi Daerah di Indonesia*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2004).

........................,*Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya* (Karawang: Unsika, 1993).

Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2007).

MD, Moh. Mahfud, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, (Jakarta: PT Rineke Cipta, 2003).

................................., *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999).

Mulyadi, Dedi, *Kebijakan Legislasi Tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif di Indonesia dalam Perspektif Demokrasi*, (Jakarta: Gramata Publishing, 2012).

Muslimin, Amrah, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, (Bandung: Alumni, 1986).

Panitia Pengawas Pemilihan Umum, *Laporan Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD: Buku 5 Data dan Angka dan Laporan Pengawasan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden: Buku 5 Data dan Angka*, (Jakarta: Panitia Pengawas Pemilihan Umum).

Panitia Pengawas Pemilihan Umum Tahun 1999 Tingkat Pusat, *Pengawasan Pemilihan Umum 1999: Pertanggungjawaban Pengawas Pemilihan Umum Tahun 1999 Tingkat Pusat*, (Jakarta: Gramedia).

Panitia Pengawas Pemilihan Kota Semarang, *Laporan Pelaksanaan Tugas Pengawasan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015* (Semarang, 2016).

Pradhanawati, Ari,*Pilkada Langsung Tradisi Baru Demokrasi Lokal*, (Surakarta: Pustaka Rumpun Halang, 2005).

Rahardjo, Satjipto, *Menduduki Undang-Undang Dasar*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2007).

Ramdansyah, *Sisi Gelap Pemilu 2009: Potret Aksesori Demokrasi* Indonesia, (Jakarta: Rumah Demokrasi, 2009).

Said, M. Mas’ud, *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*, (Malang: UMM Press, 2005).

Simanjuntak, Bungaran Antonius, *Dampak Otonomi Daerah di Indonesia: Merangkai Sejarah Politik dan Pemerintahan Indonesia* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2013).

Santoso, Topo dan Didik Supriyanto*Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2004).

Santoso, Topo, *Hukum dan Proses Demokrasi (Problematika Seputar Pemilu dan Pilkada)*, (Jakarta: Kemitraan Partnership, 2007).

........................, *Tindak Pidana Pemilu*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006).

Sodikin, *Hukum Pemilu: Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, (Bekasi: Gramata Publishing, 2014), (lihat: Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi, Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990.

Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1981).

Soekanto, Soerjono dan Sri Pamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Radjawali, 1985).

Soemitro, Ronny Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990).

Suharizal, *PemilukadaRegulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang,* (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2011).

Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, (Malang: Setara Press, 2012).

Sunarno, Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2008).

Supriyanto, Didik, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, (Jakarta: Perludem).

Surbakti, Ramlan, Didik Supriyanto dan Hasyim Asy’ari, *Seri Demokrasi Elektoral Buku 2: Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu*, (Jakarta: Kemitraan, 2011).

Syafie, Inu Kencana, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 1994).

Tutik, Titik Triwulan, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UU 1945,* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010).

Waluyo, Bambang, *Penelitian Hukum dan Praktek*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1991).

Warassih,Esmi,*Pranata Hukum, Sebuah Telaah Sosiologis*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2010).

**PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Republik Indonesia, Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Republik Indonesia, Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

PKPU Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

PKPU Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih Dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

PKPU Nomor 7 Tahun 2015 tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

PKPU Nomor Nomor 8 Tahun 2015 tentang Dana Kampanye Peserta Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

PKPU Nomor 10 Tahun 2015 Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

Perbawaslu Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pengawasan Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

Perbawaslu Nomor 5 Tahun 2015 tentang Pengawasan Tahapan Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

Perbawaslu Nomor 12 Tahun 2015 tentang Pengawasan Perencanaan, Pengadaan dan Pendistribusian Perlengkapan Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

**JURNAL ILMIAH**

Lailiyah, Nuriyatul dan Wahid Abdulrahman, *Pandangan Pemilih Terhadap Politik Uang dan Praktik Politik Uang dalam Pemilukada Serentak (Penelitian di Kota Semarang 2015)*, Jurnal Bawaslu RI, Volume 2 Edisi I Tahun 2016.

Fitriyah, *Meninjau Ulang Sistem Pilkada Langsung: Masukan untuk Pilkada Langsung Berkualitas*, Jurnal Ilmiah.

............, *Politik Uang Pada Pilkada 2017 Tetap Marak: Belajar dari Pengalaman Pilkada Serentak 2015*, Jurnal Bawaslu RI, Volume 2 Edisi I Tahun 2016.

Sardini, Nur Hidayat, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, (Yogyakarta: Fajar Media Press, 2011), dalam M. Iwan Satriawan, *Pengawasan Pemilukada oleh Rakyat (Upaya Mencegah Pelanggaran Pemilukada)*, Bawaslu RI, Volume 2 Edisi I Tahun 2016.

**BULETIN/MAJALAH**

Buletin Bawaslu Edisi Januari-Februari 2016, *Penanganan Tindak Pidana Pemilu Tidak Maksimal, Bawaslu Rumuskan Advokasi Revisi UU Pilkada* (Jakarta: Bawaslu RI, 2016).

Buletin Bawaslu Edisi Januari-Februari 2016, *Memperkuat Pengawasan dengan Teknologi: Revisi UU Pilkada* (Jakarta: Bawaslu RI, 2016).

**SURAT KABAR**

Anggraini, Titi, *Sanksi Administrasi Politik Uang*, Koran Sindo, 16 Mei 2016.

Harjudin, Laode, *Pilkada Eksperimen Kedaulatan Rakyat*, Jawa Pos, 14 Maret 2005.

Salman, Radian, *Politisasi Birokrasi dan Keungan Daerah*, Harian Kompas, 4 Februari 2005.

Tribun Jateng, *Panwaslu Rekomendasikan Pemungutan Suara Ulang di TPS 10 Semarang*, 11 Desember 2015.

**MATERI KULIAH**

Somekto, FX Adji, *Pemahaman Dasar Metode Penelitian Hukum* (soft copy perkuliahaan, Program Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, tahun 2016).

**INTERNET**

Andreas,Dede,*Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman*, dikutip dalam website: http://dedeandreas.blogspot.co.id/2015/03/teori-sistem-hukum-lawrence-m-friedman.html, diakses Minggu, 25 September 2016 pada pukul 13.03.

Aulia, Dian,*Kaitan Hukum dan Politik dengan Teori Bekerjanya Hukum dalam Masyarakat (Chambliss dan Seidman)*, dikutip dalam website: http://dianauliacloud.blogspot.co.id/2012/06/normal-0-false-false-false-in-x-none-x.html, diakses Kamis, 13 Oktober 2016 pada pukul 12.19. (lihat dalam Robert B. Seidman & William J. Chambles, Law, Order, and Power, Printed in United States of America (Stimulant Costly in Canada Library of Congress Catalog Card No. 78-111948).

Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, *Sejarah Pengawasan Pemilu*, dikutip dalam website: <http://www.bawaslu.go.id/id/profil/sejarah-pengawasan-pemilu>, diakses Jumat, 25 November 2016 pada pukul 14.43.

Gatha Uchiha, *Demokrasi Langsung dan Tidak Langsung*, dikutip dalam website: http://diamondthatha.blogspot.com/2010/12/demokrasi-langsung-dan-tidak-langsung.html, diakses Kamis, 11 Desember 2014 pada pukul 20.24.

Jowo News, *Tak Ada Pemungutan Suara Ulang di TPS 10, Sikap Panwaslu Kota Semarang Dipertanyakan*, dikutip dalam website: <http://jowonews.com/2015/12/13/tak-ada-pemungutan-suara-ulang-di-tps-10-sikap-panwaslu-kota-semarang-dipertanyakan/>, diakses Selasa, 20 Desember 2016 pada pukul 12.39.

Wikipedia, *Politik Uang*, dikutip dalam website: <https://id.wikipedia.org/wiki/Politik_uang>, diakses Rabu, 21 Desember 2016 pada pukul 11.01.

**KAMUS**

Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Jakarta: Balai Pustaka, 1997).

**HASIL WAWANCARA**

Bekti Maharani, *Wawancara*, Komisioner Divisi Pencegahan dan Hubungan Antar Lembaga Panwas Pemilihan Kota Semarang Tahun 2015 (Semarang: 28 November 2016).

Djoko Pamungkas, *Wawancara*, Penyidik Pembantu Polrestabes Semarang (Semarang: 28 Desember 2016).

Muhammad Amin, *Wawancara*, Ketua Panwas Pemilihan Kota Semarang Tahun 2015 (Semarang: 28 November 2016).

Parlindungan Manik, *Wawancara*, Komisioner Divisi Penanganan dan Penindakan Pelanggaran Panwas Pemilihan Kota Semarang Tahun 2015 (Semarang: 21 Desember 2016).

Sri Wahyu Ananingsih, *Wawancara*, Ketua Panwaslu Kota Semarang Tahun 2014 (Semarang: 03 Desember 2016).

1. Muhammad Asfar, *Mendesain Managemen Pilkada* (Surabaya: Pustaka Eureke, 2006), hal. 12. [↑](#footnote-ref-2)
2. Tjahjo Kumolo, *Politik Hukum Pilkada Serentak* (Jakarta: Expose, 2015), hal. 33 [↑](#footnote-ref-3)
3. *Ibid.,* hal. 34. [↑](#footnote-ref-4)
4. *Ibid.,* hal. 38-39. [↑](#footnote-ref-5)
5. Lihat dalam Konsideran, Republik Indonesia, Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. [↑](#footnote-ref-6)
6. Istilah demokrasi berasal dari perkataan Yunani *“demokratia”*, arti pokok: *demos* = rakyat; *kratos* = kekuatan; jadi kekuatan rakyat, atau suatu bentuk pemerintahan negara, dimana rakyat berpengaruh di atasnya, singkatnya pemerintahan rakyat, lihat dalam C.S.T Kansil dan Christine S.T Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia* (Jakarta: PT Rineke Cipta, 2008), hal. 90. [↑](#footnote-ref-7)
7. Optimistik artinya sesuatu yang bersifat optimis dan penuh harapan, lihat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (Jakarta: Balai Pustaka, 1997), hal. 705. [↑](#footnote-ref-8)
8. Donni Edwin, et al., *Pilkada Langsung Demokratisasi Daerah dan Mitos Good Governance* (Jakarta: Partnership, 2005), hal. 10. [↑](#footnote-ref-9)
9. Gelombang pertama dilaksanakan pada tanggal 9 Desember 2015 bagi kepala daerah yang masa baktinya berakhir pada tahun 2015 dan semester pertama tahun 2016. Gelombang kedua akan dilaksanakan Februari 2017 bagi kepala daerah yang masa baktinya berakhir pada semester kedua 2016 dan berakhir pada 2017. Gelombang ketiga akan dilaksanakan pada Juni 2018 untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2018 dan 2019. Gelombang keempat akan diadakan tahun 2020 untuk kepala daerah yang terpilih melalui Pilkada serentak Desember 2015. Gelombang kelima akan dilaksanakan tahun 2022 untuk kepala daerah hasil Pilkada serentak 2017. Gelombang keenam dilaksanakan tahun 2023 untuk kepala daerah hasil Pilkada serentak 2018. Serta gelombang ketujuh yang merupakan pilkada serentak di seluruh provinsi, kabupaten, kota di Indonesia dilaksanakan pada tahun 2027, lihat dalam Tjahjo Kumolo, *Op.cit*., hal. 60. [↑](#footnote-ref-10)
10. Topo Santoso dan Didik Supriyanto, *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2004), hal. 68. [↑](#footnote-ref-11)
11. A. Mukthie Fadjar, *Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu, dan Demokrasi* (Malang: Setara Press, 2013), hal. 104. [↑](#footnote-ref-12)
12. Tjahjo Kumolo, *Op.cit*., hal. 34. [↑](#footnote-ref-13)
13. Ari Pradhanawati, *Pilkada Langsung Tradisi Baru Demokrasi Lokal* (Surakarta: Pustaka Rumpun Halang, 2005), hal. 123. [↑](#footnote-ref-14)
14. Donni Edwin, dkk, *Op.cit*., hal. 2. [↑](#footnote-ref-15)
15. Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah di Indonesia* (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2004), hal. 59. [↑](#footnote-ref-16)
16. Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2005), hal. 53. [↑](#footnote-ref-17)
17. Muhammad Asfar, *Op.cit*., hal. 15. [↑](#footnote-ref-18)
18. Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto dan Hasyim Asy’ari, *Seri Demokrasi Elektoral Buku 2: Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu* (Jakarta: Kemitraan, 2011), hal. 32-33. [↑](#footnote-ref-19)
19. *Ibid.,* hal. 122. [↑](#footnote-ref-20)
20. Panitia Pengawas Pemilihan Umum Tahun 1999 Tingkat Pusat, *Pengawasan Pemilihan Umum 1999: Pertanggungjawaban Pengawas Pemilihan Umum Tahun 1999 Tingkat Pusat* (Jakarta: Gramedia) [↑](#footnote-ref-21)
21. Lihat dalam Panitia Pengawas Pemilihan Umum, *Laporan Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD: Buku 5 Data dan Angka dan Laporan Pengawasan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden: Buku 5 Data dan Angka* (Jakarta: Panitia Pengawas Pemilihan Umum) [↑](#footnote-ref-22)
22. Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia (Yogyakarta: Fajar Media Press*, 2011), hal. 33 dalam M. Iwan Satriawan, *Pengawasan Pemilukada oleh Rakyat (Upaya Mencegah Pelanggaran Pemilukada)*, Jurnal Bawaslu RI, Volume 2 Edisi I Tahun 2016, hal. 120. [↑](#footnote-ref-23)
23. Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat* (Jakarta: PT RajaGrafindo Parsada, 2011), hal. 17 [↑](#footnote-ref-24)
24. *Ibid.,* hal. 19. [↑](#footnote-ref-25)
25. Mohhammad Hatta, *Demokrasi Kita, Pikiran-Pikiran tentang Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat* (Bandung: Sega Asri, 2009), hal 89. [↑](#footnote-ref-26)
26. Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya* (Karawang: Unsika, 1993), hal. 47-48. [↑](#footnote-ref-27)
27. Sodikin, *Hukum Pemilu: Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan* (Bekasi: Gramata Publishing, 2014), hal. 14 (lihat: Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi, Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990, hal. 58.) [↑](#footnote-ref-28)
28. Dari bermakna bahwa rakyat berwenang untuk memilih secara langsung para pemimpin pemerintahan termasuk orang-orang yang duduk dalam lembaga pemerintahan. Oleh bermakna bahwa rakyat juga diberi kesempatan untuk ikut mengisi jabatan-jabatan dalam negara dan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Untuk bermakna bahwa penyelenggaraan pemerintahan ditujukan untuk kepentingan rakyat. [↑](#footnote-ref-29)
29. Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni* (Malang: Setara Press, 2012), hal. 23 [↑](#footnote-ref-30)
30. Ni’matul Huda, *Hukum Tata Negara* (Jakarta: PT RajaGrafindo, 2006), hal. 237. [↑](#footnote-ref-31)
31. Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hal. 7. [↑](#footnote-ref-32)
32. Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia* (Jakarta: PT Rineke Cipta, 2003), hal. 19. [↑](#footnote-ref-33)
33. Sulardi, *Op.cit*., hal. 34. [↑](#footnote-ref-34)
34. Demokrasi langsung berarti paham demokrasi yang mengikutsertakan setiap warga negaranya dalam permusyawaratan untuk menentukan kebijaksanaan umum atau undang-undang. Demokrasi tidak langsung berarti paham demokrasi yang dilaksanakan melalui sistem perwakilan. Diambil dari Gatha Uchiha, *Demokrasi Langsung dan Tidak Langsung*, dikutip dalam website: <http://diamondthatha.blogspot.com/2010/12/demokrasi-langsung-dan-tidak-langsung.html>, diakses Kamis, 11 Desember 2014 pada pukul 20.24 [↑](#footnote-ref-35)
35. Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia* (Jakarta: Konpress, 2013), hal. 26. [↑](#footnote-ref-36)
36. Lawrence M. Friedman, *American Law: An Introduction, 2nd Edition*, terj. Wishnu Basuki, *Hukum Amerika: Sebuah Pengantar* (Jakarta: PT Tatanusa, 2001), hal. 3, [↑](#footnote-ref-37)
37. Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, terj. M. Khozim, *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial* (Bandung: Nusa Media, 2009), hal. 15. [↑](#footnote-ref-38)
38. Lawrence M. Friedman, *American Law......, Op.cit*., hal. 7. [↑](#footnote-ref-39)
39. Esmi Warassih, *Pranata Hukum, Sebuah Telaah Sosiologis* (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2010), hal. 27. [↑](#footnote-ref-40)
40. Lawrence M. Friedman, *American Law......, Loc.cit.* [↑](#footnote-ref-41)
41. Esmi Warassih, *Op.cit*., hal. 28. [↑](#footnote-ref-42)
42. Lawrence M. Friedman, *American Law......, Op.cit*., hal. 8. [↑](#footnote-ref-43)
43. Esmi Warassih, *Loc.cit.* [↑](#footnote-ref-44)
44. Dede Andreas, *Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman*, dikutip dalam website: <http://dedeandreas.blogspot.co.id/2015/03/teori-sistem-hukum-lawrence-m-friedman.html>, diakses Minggu, 25 September 2016 pada pukul 13.03. [↑](#footnote-ref-45)
45. Lawrence M. Friedman, *American Law......, Loc.cit.* [↑](#footnote-ref-46)
46. Dian Aulia, *Kaitan Hukum dan Politik dengan Teori Bekerjanya Hukum dalam Masyarakat (Chambliss dan Seidman)*, dikutip dalam website: <http://dianauliacloud.blogspot.co.id/2012/06/normal-0-false-false-false-in-x-none-x.html>, diakses Kamis, 13 Oktober 2016 pada pukul 12.19. (lihat dalam Robert B. Seidman & William J. Chambles, *Law, Order, and Power, Printed in United States of America* (Stimulant Costly in Canada Library of Congress Catalog Card No. 78-111948). [↑](#footnote-ref-47)
47. Rianto Adi, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum* (Jakarta: Grant, 2004), hal. 1. [↑](#footnote-ref-48)
48. Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990), hal. 9. [↑](#footnote-ref-49)
49. Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 1981), hal. 43. [↑](#footnote-ref-50)
50. Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2007), hal. 35. [↑](#footnote-ref-51)
51. FX Adji Somekto, *Pemahaman Dasar Metode Penelitian Hukum* *(soft copy* perkuliahaan, Program Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, tahun 2016), halaman 5. [↑](#footnote-ref-52)
52. *Ibid.,* hal. 7. [↑](#footnote-ref-53)
53. Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dan Praktek* (Jakarta: Sinar Grafika, 1991), hal. 16. [↑](#footnote-ref-54)
54. Soerjono Soekanto dan Sri Pamudji, *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: Radjawali, 1985), hal. 89. [↑](#footnote-ref-55)
55. Soerjono Soekanto, *Pengantar....., op.cit.,* hal. 178. [↑](#footnote-ref-56)
56. Pasal 1 angka 2, Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah [↑](#footnote-ref-57)
57. Inu Kencana Syafie, *Sistem Pemerintahan Indonesia* (Jakarta: PT Rineka Cipta, 1994), hal. 85. [↑](#footnote-ref-58)
58. Ni’matul Huda, *Op.Cit.,* 303-305. [↑](#footnote-ref-59)
59. Syamsudin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah (Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah* (Jakarta: LIPI Press, 2005), hal. 137. [↑](#footnote-ref-60)
60. Pasal 1 angka 3, Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah [↑](#footnote-ref-61)
61. Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2008), hal. 55. [↑](#footnote-ref-62)
62. Lukman Santoso Az, *Hukum Pemerintahan Daerah* *Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), hal. 43. [↑](#footnote-ref-63)
63. Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal* (Jakarta: Bumi Aksara, 1992), hal. 15-16. [↑](#footnote-ref-64)
64. Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah* (Bandung: Alumni, 1986), hal. 5. [↑](#footnote-ref-65)
65. Arenawati, *Administrasi Pemerintah Daerah; Sejarah Konsep dan Penatalaksanaan di Indonesia* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2014), hal. 39-40. [↑](#footnote-ref-66)
66. Lukman Santoso Az, *Op.cit*., hal. 71-72 (lihat: Ni’Matul Huda, *Hukum Pemerintahan...*, *Op.cit*., hal 83.) [↑](#footnote-ref-67)
67. *Ibid*, hal. 73. [↑](#footnote-ref-68)
68. Arenawati, *Op.Cit.,* hal. 33-34. [↑](#footnote-ref-69)
69. M. Mas’ud Said, *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia* (Malang: UMM Press, 2005), hal. 6. [↑](#footnote-ref-70)
70. Bungaran Antonius Simanjuntak, *Dampak Otonomi Daerah di Indonesia: Merangkai Sejarah Politik dan Pemerintahan Indonesia* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2013), hal. 66. [↑](#footnote-ref-71)
71. Arenawati, *Op.Cit.,* hal. 36-37. [↑](#footnote-ref-72)
72. Bungaran Antonius Simanjuntak, *Loc.cit.* [↑](#footnote-ref-73)
73. Arenawati, *Op.Cit.,* hal. 37. [↑](#footnote-ref-74)
74. Deddy Supriyadi Brata Kusuma, *Sistem Pemerintahan di Indonesia* (Jakarta: Bumi Aksara, 2003), hal. 149. [↑](#footnote-ref-75)
75. C.S.T Kansil dan Christine S.T Kansil, *Op.Cit.,* hal. 134. [↑](#footnote-ref-76)
76. Laode Harjudin, Pilkada Eksperimen Kedaulatan Rakyat, Jawa Pos, 14 Maret 2005. [↑](#footnote-ref-77)
77. Suharizal, *Pemilukada* *Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang* (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2011), hal. 26-28. [↑](#footnote-ref-78)
78. Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UU 1945* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), hal. 270. [↑](#footnote-ref-79)
79. Radian Salman, *Politisasi Birokrasi dan Keungan Daerah*, Harian Kompas, 4 Februari 2005. [↑](#footnote-ref-80)
80. Suharizal, *Op.Cit.,* hal 38 (lihat dalam AA GN Dwipayana, *Pilkada Langsung dan Otonomi Daerah*, dimuat pada <http://www.plod.ugm.ac.id/makalah/pilkada1_dan_otoda.htm>. daikses tanggal 5 Agustus 2009. [↑](#footnote-ref-81)
81. Titik Triwulan Tutik, *Op.Cit.,* hal. 272. [↑](#footnote-ref-82)
82. Fitriyah, *Meninjau Ulang Sistem Pilkada Langsung: Masukan untuk Pilkada Langsung Berkualitas*, Jurnal Ilmiah, hal. 7. [↑](#footnote-ref-83)
83. Topo Santoso, *Tindak Pidana Pemilu* (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hal. 4. [↑](#footnote-ref-84)
84. Dedi Mulyadi, *Kebijakan Legislasi Tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif di Indonesia dalam Perspektif Demokrasi* (Jakarta: Gramata Publishing, 2012), hal. 35 [↑](#footnote-ref-85)
85. Topo Santoso, *Hukum dan Proses Demokrasi (Problematika Seputar Pemilu dan Pilkada)* (Jakarta: Kemitraan Partnership, 2007), hal. 12. [↑](#footnote-ref-86)
86. Firmanzah, *Persaingan, Legitimasi Kekuasaan, dan Marketing Politik-Pembelajaran Politik Pemilu 2009* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2010), hal. 72. [↑](#footnote-ref-87)
87. Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, *Sejarah Pengawasan Pemilu*, dikutip dalam website: <http://www.bawaslu.go.id/id/profil/sejarah-pengawasan-pemilu>, diakses Jumat, 25 November 2016 pada pukul 14.43. [↑](#footnote-ref-88)
88. Firmanzah, *Op.Cit.,* hal. 73. [↑](#footnote-ref-89)
89. Pasal 1 angka 17, Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. [↑](#footnote-ref-90)
90. Pasal 30 , Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. [↑](#footnote-ref-91)
91. Muhammad Amin, *Wawancara*, Ketua Panwas Pemilihan Kota Semarang Tahun 2015 (Semarang: 28 November 2016). [↑](#footnote-ref-92)
92. Pasal 5 ayat (2), Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang [↑](#footnote-ref-93)
93. Pasal 5 dan Pasal 6 PKPU Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota [↑](#footnote-ref-94)
94. Panitia Pengawas Pemilihan Kota Semarang, *Laporan Pelaksanaan Tugas Pengawasan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Semarang Tahun 2015* (Semarang, 2016), hal. 9-10. [↑](#footnote-ref-95)
95. Muhammad Amin, *Wawancara*, Ketua Panwas Pemilihan Kota Semarang Tahun 2015 (Semarang: 28 November 2016). [↑](#footnote-ref-96)
96. Bekti Maharani, *Wawancara*, Komisioner Divisi Pencegahan dan Hubungan Antar Lembaga Panwas Pemilihan Kota Semarang Tahun 2015 (Semarang: 28 November 2016). [↑](#footnote-ref-97)
97. Panitia Pengawas Pemilihan Kota Semarang, *Op.Cit.,* hal. 8-9. [↑](#footnote-ref-98)
98. Pasal 1 angka 24 PKPU Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih Dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota *juncto* Pasal 1 angka 22 Perbawaslu Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pengawasan Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota [↑](#footnote-ref-99)
99. Lihat Pasal 3 Perbawaslu Nomor 5 Tahun 2015 tentang Pengawasan Tahapan Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota [↑](#footnote-ref-100)
100. Lihat Pasal 4 Perbawaslu Nomor 5 Tahun 2015 tentang Pengawasan Tahapan Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota [↑](#footnote-ref-101)
101. PKPU Nomor Nomor 8 Tahun 2015 tentang Dana Kampanye Peserta Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota [↑](#footnote-ref-102)
102. Bekti Maharani, *Wawancara*, Komisioner Divisi Pencegahan dan Hubungan Antar Lembaga Panwas Pemilihan Kota Semarang Tahun 2015 (Semarang: 28 November 2016). [↑](#footnote-ref-103)
103. Lihat dalam Pasal 21 ayat (1) PKPU Nomor 7 Tahun 2015 tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota [↑](#footnote-ref-104)
104. Pasal 78 ayat (1) ), Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang [↑](#footnote-ref-105)
105. Panitia Pengawas Pemilihan Kota Semarang*, Op.Cit.,* hal. 79. [↑](#footnote-ref-106)
106. Pasal 3 ayat (2) Perbawaslu Nomor 12 Tahun 2015 tentang Pengawasan Perencanaan, Pengadaan dan Pendistribusian Perlengkapan Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. [↑](#footnote-ref-107)
107. Panitia Pengawas Pemilihan Kota Semarang*, Op.Cit.,* hal. 82. [↑](#footnote-ref-108)
108. *Ibid.*, hal. 83. [↑](#footnote-ref-109)
109. Muhammad Amin, *Wawancara*, Ketua Panwas Pemilihan Kota Semarang Tahun 2015 (Semarang: 28 November 2016). [↑](#footnote-ref-110)
110. Pasal 1 angka 21 PKPU Nomor 10 Tahun 2015 Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota [↑](#footnote-ref-111)
111. Pasal 1 angka 22 PKPU Nomor 10 Tahun 2015 Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota [↑](#footnote-ref-112)
112. Bekti Maharani, *Wawancara*, Komisioner Divisi Pencegahan dan Hubungan Antar Lembaga Panwas Pemilihan Kota Semarang Tahun 2015 (Semarang: 28 November 2016). [↑](#footnote-ref-113)
113. Muhammad Amin, *Wawancara*, Ketua Panwas Pemilihan Kota Semarang Tahun 2015 (Semarang: 28 November 2016). [↑](#footnote-ref-114)
114. Panitia Pengawas Pemilihan Kota Semarang, *Op.Cit.,* hal. 47. [↑](#footnote-ref-115)
115. Muhammad Amin, *Wawancara*, Ketua Panwas Pemilihan Kota Semarang Tahun 2015 (Semarang: 28 November 2016). [↑](#footnote-ref-116)
116. Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, *Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2017* (Jakarta, 2016), hal. 3. [↑](#footnote-ref-117)
117. Didik Supriyanto, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu* (Jakarta: Perludem), hal. 97. [↑](#footnote-ref-118)
118. *Ibid.,* hal. 97-98. [↑](#footnote-ref-119)
119. *Ibid.,* hal. 98. [↑](#footnote-ref-120)
120. Topo Santoso dan Didik Supriyanto, *Op.cit*., hal. 27. [↑](#footnote-ref-121)
121. *Ibid* [↑](#footnote-ref-122)
122. *Ibid.,* hal. vi-vii. [↑](#footnote-ref-123)
123. Panitia Pengawas Pemilihan Kota Semarang, *Loc.cit.*. [↑](#footnote-ref-124)
124. Firmanzah, *Op.cit*., hal. 81 [↑](#footnote-ref-125)
125. Tribun Jateng, *Panwaslu Rekomendasikan Pemungutan Suara Ulang di TPS 10 Semarang*, 11 Desember 2015. [↑](#footnote-ref-126)
126. Jowo News, *Tak Ada Pemungutan Suara Ulang di TPS 10, Sikap Panwaslu Kota Semarang Dipertanyakan*, dikutip dalam website: <http://jowonews.com/2015/12/13/tak-ada-pemungutan-suara-ulang-di-tps-10-sikap-panwaslu-kota-semarang-dipertanyakan/>, diakses Selasa, 20 Desember 2016 pada pukul 12.39. [↑](#footnote-ref-127)
127. Firmanzah, *Op.cit*., hal. 82-83. [↑](#footnote-ref-128)
128. Wikipedia, *Politik Uang*, dikutip dalam website: <https://id.wikipedia.org/wiki/Politik_uang>, diakses Rabu, 21 Desember 2016 pada pukul 11.01. [↑](#footnote-ref-129)
129. Titi Anggraini, *Sanksi Administrasi Politik Uang*, Koran Sindo, 16 Mei 2016. [↑](#footnote-ref-130)
130. Parlindungan Manik, *Wawancara*, Komisioner Divisi Penanganan dan Penindakan Pelanggaran Panwas Pemilihan Kota Semarang Tahun 2015 (Semarang: 21 Desember 2016). [↑](#footnote-ref-131)
131. Panitia Pengawas Pemilihan Kota Semarang, *Op.Cit.,* hal. 76-77. [↑](#footnote-ref-132)
132. Satjipto Rahardjo, *Menduduki Undang-Undang Dasar* (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2007), hal. 45. [↑](#footnote-ref-133)
133. Tjahjo Kumolo, *Op.cit*., hal. 39. [↑](#footnote-ref-134)
134. Jowo News, *Tak Ada Pemungutan Suara Ulang di TPS 10, Sikap Panwaslu Kota Semarang Dipertanyakan*, dikutip dalam website: <http://jowonews.com/2015/12/13/tak-ada-pemungutan-suara-ulang-di-tps-10-sikap-panwaslu-kota-semarang-dipertanyakan/>, diakses Selasa, 20 Desember 2016 pada pukul 12.39. [↑](#footnote-ref-135)
135. Pasal 152 ayat (1), Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. [↑](#footnote-ref-136)
136. Ramdansyah, *Sisi Gelap Pemilu 2009: Potret Aksesori Demokrasi* Indonesia (Jakarta: Rumah Demokrasi, 2009), hal. 108. [↑](#footnote-ref-137)
137. Abhan, *Jejak Kasus Pidana Pemilu: Catatan Penegakan Hukum Pemilu di Jateng* (Semarang: CV Rafi Sarana Perkasa, 2016), hal. 66. [↑](#footnote-ref-138)
138. *Ibid* [↑](#footnote-ref-139)
139. Panitia Pengawas Pemilihan Kota Semarang, *Op.Cit.,* hal. 75 [↑](#footnote-ref-140)
140. Djoko Pamungkas, *Wawancara*, Penyidik Pembantu Polrestabes Semarang (Semarang: 28 Desember 2016). [↑](#footnote-ref-141)
141. Ramdansyah, *Op.Cit.,* hal. 114. [↑](#footnote-ref-142)
142. Esmi Warassih, *Loc.cit.* [↑](#footnote-ref-143)
143. Abhan, *Op.Cit.,* hal. 70. [↑](#footnote-ref-144)
144. Topo Santoso dan Didik Supriyanto, *Op.cit*., hal. 65. [↑](#footnote-ref-145)
145. *Ibid.,* hal. VII [↑](#footnote-ref-146)
146. Nuriyatul Lailiyah dan Wahid Abdulrahman, *Pandangan Pemilih Terhadap Politik Uang dan Praktik Politik Uang dalam Pemilukada Serentak (Penelitian di Kota Semarang 2015)*, Jurnal Bawaslu RI, Volume 2 Edisi I Tahun 2016, hal. 43-44. [↑](#footnote-ref-147)
147. Fitriyah, *Politik Uang Pada Pilkada 2017 Tetap Marak: Belajar dari Pengalaman Pilkada Serentak 2015*, Jurnal Bawaslu RI, Volume 2 Edisi I Tahun 2016, hal. 23-24. [↑](#footnote-ref-148)
148. Lihat Buletin Bawaslu Edisi Januari-Februari 2016, *Penanganan Tindak Pidana Pemilu Tidak Maksimal, Bawaslu Rumuskan Advokasi Revisi UU Pilkada* (Jakarta: Bawaslu RI, 2016), hal. 24. [↑](#footnote-ref-149)
149. *Ibid* [↑](#footnote-ref-150)
150. Sri Wahyu Ananingsih, *Wawancara*, Ketua Panwaslu Kota Semarang Tahun 2014 (Semarang: 03 Desember 2016). [↑](#footnote-ref-151)
151. Buletin Bawaslu Edisi Januari-Februari 2016, *Memperkuat Pengawasan dengan Teknologi: Revisi UU Pilkada* (Jakarta: Bawaslu RI, 2016), hal. 13. [↑](#footnote-ref-152)
152. Abhan, *Op.cit*., hal. 131. [↑](#footnote-ref-153)