

BAB I

PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul

Perubahan Undang-Undang tentang Otonomi Daerah No. 22 Tahun 1999 ke Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dalam penyelenggaraan pemerintah daerah di Indonesia membawa implikasi berupa penguatan dinamika politik daerah. Jika dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 disebutkan bahwa kewenangan untuk memilih pasangan Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota serta Gubernur/Wakil Gubernur sepenuhnya menjadi hak dari DPRD yang bersangkutan, maka dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tertulis bahwa pemilihan Kepala Daerah akan dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (Pasal 56 ayat1). Berdasarkan ketentuan perundangan-undangan ini, maka daerah-daerah di mana Gubernur, Bupati atau Walikota serta wakil-wakil yang telah selesai masa jabatannya akan segera melaksanakan proses suksesi politik dengan menggelar pemilihan Kepala Daerah secara langsung.

Pilkada 2006 yang diselenggarakan di Kota Yogyakarta untuk memilih Walikota dan Wakil Walikota mengalami beberapa kali penundaan sehingga membuat judul ini menarik untuk diteliti. Adanya permasalahan yang sempat membuat Pilkada 2006 di Kota Yogyakarta ditunda sebanyak 2 (dua) kali

sebagai penyelenggara pemilihan Kepala Daerah tahun 2006 dituntut untuk menunjukkan sikap profesional dalam menghadapi permasalahan tersebut.

Sejak terjadi reformasi pada 1998, tonggak sejarah baru dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia seolah dimulai dari awal. Keangkuhan UUD 1945 yang disakraikan oleh rezim Orde Baru, runtuh tergilas arus reformasi. Dari tahun 1999 sampai tahun 2002, UUD 1945 mengalami perubahan mendasar sebanyak empat kali. Dalam rangka perubahan pertama sampai perubahan keempat UUD 1945, bangsa kita telah mengadopsi prinsip-prinsip baru dalam sistem ketatanegaraan, mulai dari pemisahan kekuasaan, *checks and balances*, otonomi daerah, sampai penyelesaian "konflik politik" melalui jalur hukum. Perubaha: hubungan antara pemerintah pusat dan daerah.

Rasa syukur atas kelahiran Indonesia baru melalui reformasi, tak luput dari izin Allah SWT, seperti yang tercermin dalam pembukaan UUD 1945, "Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan didorong oleh keinginan luhur" seluruh bangsa untuk mengisi kemerdekaan dengan sebaik-baiknya.

Sejak diberlakukannya UU No.32 Tahun 2004 yang menggantikan UU No. 22 Tahun 1999, *euforia* pelaksanaan otonomi daerah di awal reformasi telah memunculkan berbagai persoalan, dari tuntutan perubahan bentuk negara, ketegangan hubungan antara pusat dan daerah. Ketegangan antara Propinsi dengan Kabupaten/Kota, ketegangan antara DPRD dengan Kepala Daerah, korupsi di daerah semakin merebak oleh oknum anggota DPRD dan Kepala Daerah sampai ke tingkat Desa.

daerah. Kelahiran UU No. 32 Tahun 2004 yang menawarkan model pemilihan Kepala Daerah secara langsung pun masih menjadi polemik karena tersandung pada kerancuan yuridis dengan UUD 1945 maupun berbagai undang-undang bidang politik.¹

Pemilu merupakan proses demokrasi yang legal untuk memperbaiki atau mengganti tata pemerintahan yang sah. Dengan pemilu yang diselenggarakan secara jujur dan adil serta luber maka rakyat dapat melakukan sirkulasi pergantian struktur pemerintahan dengan jalan yang damai dibanding dengan melakukan tindakan-tindakan kekerasan massal yang lebih mengepankan radikalisme.

Pemilu secara langsung pertama kali dilakukan di Indonesia Tahun 2004 yang lalu melalui pemilihan presiden dan wakil presiden, sebagai wujud dari upaya demokratisasi dan partisipasi politik rakyat Indonesia dengan tujuan untuk membentuk *good governance*.

Sebagai wujud dari sistem Dekonsentrasi dengan menganut asas Desentralisasi, bangsa Indonesia memasuki babak baru berkaitan dengan penyelenggaraan tata pemerintahan di tingkat lokal. Kepala Daerah, baik Bupati/Walikota maupun Gubernur yang sebelumnya dipilih secara tidak langsung oleh DPRD, dipilih secara langsung oleh rakyat, melalui proses pemilihan Kepala Daerah yang sering disingkat dengan Pilkada langsung. Untuk kepentingan ini, pemerintah telah mengesahkan UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah sebagai pengganti UU Nomor 22 tahun 1999.

Setelah "amandemen" MK atas UU tersebut, pemerintah mengeluarkan Perpu Nomor 3 Tahun 2005 sebagai perubahan atas UU Nomor 32 Tahun 2004.

Seiring dengan itu, pemerintah juga telah mengeluarkan PP Nomor 17 Tahun 2005 sebagai pengganti PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang pemilihan, pengesahan, pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Salah satu isu penting dalam Undang-Undang, Perpu dan PP tersebut adalah berkaitan dengan pengaturan pemilihan Kepala Daerah secara langsung.

Dengan pemilihan Kepala Daerah secara langsung, Kepala Daerah seperti Gubernur (Propinsi) dan Bupati/Walikota (Kabupaten/Kota) akan dipilih oleh rakyat. Pasal 56 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan, "Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil". Artinya, sejak Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat, maka secara konseptual telah terjadi pergeseran pelaksana kedaulatan, yang sebelumnya dilaksanakan secara tidak langsung oleh DPRD sekarang dilakukan sendiri oleh rakyat.

Sebagai sesuatu yang baru, ada banyak hal baru sekaligus implikasi sosial politiknya yang menyertai pelaksanaan Pilkada, dan tentu saja hal ini perlu didiskusikan secara intensif sekaligus menjadi pekerjaan rumah bagi para penyelenggara khususnya *stakeholders* Pilkada, seperti KPUD, pemerintah daerah, partai politik dan kelompok-kelompok strategis maupun kalangan intelektual. Misalnya, dalam UU No. 32 Tahun 2004

langsung karena permasalahan yang akan dihadapi dalam Pilkada ini berbeda dengan pemilu legislatif maupun pemilihan presiden. Jika pada pemilu legislatif maupun pemilihan presiden KPUD mendapat bantuan dari KPU pusat maka dalam pemilihan kepala daerah langsung ini KPUD Kota Yogyakarta harus mandiri dalam pelaksanaan Pilkada.

Masalah yang dihadapi KPUD Kota Yogyakarta tidak hanya menyangkut aspek teknis saja tetapi aspek non teknik pun harus dihadapi KPUD Kota Yogyakarta. Gempa tektonik yang melanda kawasan Kota Yogyakarta, memaksa pihak KPUD menunda pelaksanaan pemungutan suara. Pelaksanaan pemungutan suara yang dijadwalkan pada 16 Juli itu ditunda menjadi 13 Agustus mendatang. Ketua KPUD Kota Yogyakarta Miftachul Alvin mengatakan, pihaknya sudah memperoleh persetujuan dari Mendagri. Kepastian itu diperoleh setelah pihaknya bertemu dengan pejabat Depdagri, Aswin Nasution. Dari pembicaraan yang juga dihadiri Ketua DPRD Kota Yogyakarta Arif Noor Hartanto, ujarnya, Mendagri telah mengirimkan surat persetujuan penundaan kepada Gubernur Yogyakarta Sultan Hamengku Buwono X. Surat persetujuan itu sudah disampaikan kepada Gubernur, Jumat (23/6), berdasar usulan/rekomendasi KPUD Kota Yogyakarta. Miftachul berharap, pihaknya bisa menerima surat itu dalam waktu dekat ini. Data terakhir menyebutkan, gempa berkekuatan 5,9 skala richter telah mengakibatkan 204 orang meninggal dunia, 245 orang luka berat, dan 1.897 orang luka ringan. Sementara itu, data dari Satkorlak Propinsi DIY tercatat 7.186 rumah roboh, 4.561 rusak berat, dan 21.230 lainnya rusak ringan.

Jumlah pemilih sementara sebelum gempa tektonik tercatat 359.373 orang. Menurut Miftachul, kerusakan akibat gempa tersebut memengaruhi kesiapan baik teknis maupun nonteknis petugas sampai tingkat kelurahan dan RT/RW. Karena itu, lanjutnya, sesuai Pasal 149 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 17/2005 tentang Perubahan terhadap PP Nomor 6/2005, setelah mendengar dan memperhatikan berbagai pertimbangan dan kondisi pihaknya mengajukan usul kepada Mendagri lewat Gubernur DIY untuk menunda pelaksanaan Pilkada 2006. PP tersebut memungkinkan penundaan pelaksanaan Pilkada di suatu wilayah atau daerah pemilihan jika terjadi bencana alam, kerusakan ataupun gangguan keamanan.³

Kemudian problem yang muncul dalam Pilkada Pemilihan Langsung pertama ini adalah sempat terjadinya kasus pasangan calon tunggal pasca penundaan pertama Pilkada Kota Jogja yakni hanya ada satu pasangan calon saja yang memenuhi syarat sebagai peserta Pilkada. Tahapan Pilkada tidak dapat dilanjutkan sebab tidak ada mekanisme berikutnya yang mengatur ketika terjadi kasus semacam itu. Parpol mencoba untuk memanfaatkan kelemahan UU tersebut dengan cara tidak mendaftarkan calonnya pada tahap perbaikan berkas pendaftaran sehingga terjadilah kasus pasangan calon tunggal kemudian pelaksanaan pilkada pun kembali diundur. Penundaan pelaksanaan Pilkada Kota Yogyakarta, akhirnya memiliki payung hukum. Untuk pelaksanaan yang direncanakan pada 26 November 2006.⁴ Dalam PP

³ www.hilniarifin.com diakses tanggal 3 maret 2006

⁴ Keputusan Mendagri (Kepmen) Nomo 120.34.429/06.

mengatur penundaan sah jika karena suatu keadaan lainnya selain bencana alam. Inilah yang kemudian alasan yang digunakan oleh KPUD guna mengusulkan ke Mendagri untuk dijadikan payung hukum penundaan pelaksanaan Pilkada bulan November mendatang," katanya.⁵

Dengan demikian pelaksanaan Pilkada di Kota Yogyakarta mengalami dua kali penundaan. Yang pertama Pilkada yang seharusnya dilaksanakan pada tanggal 16 juli 2006 harus ditunda karena gempa, kemudian yang kedua pelaksanaan Pilkada yang seharusnya dilaksanakan tanggal 13 agustus 2006 harus ditunda karena adanya calon tunggal sementara dalam Peraturan Pemerintah (PP) tidak diperkenankan dilaksanakan Pilkada jika hanya terdapat satu pasangan calon.⁶ Dalam PP tersebut dijelaskan bahwa KPUD menetapkan nama-nama calon yang memenuhi syarat sebagai pemilihan sekurang-kurangnya dua pasangan calon yang dituangkan dalam berita acara penetapan pasangan calon.

Adanya calon tunggal tidak disangka KPU. Mereka lalu mengkaji pasal tentang pencalonan untuk menyelami permasalahan ini. Dalam kajiannya, KPU melihat ada ketidakjelasan dalam Pasal 50 Ayat 2 di PP Nomor 6 tersebut. Di pasal itu tidak ada kejelasan ke partai mana KPU mesti mengembalikan berkas, serta partai mana yang dapat mengajukan kembali pasangan. Adapun batasan waktu juga tidak ditegaskan.

⁵ Suara Merdeka, Jumat 11 Agustus 2006

⁶ Peraturan Pemerintah (PP) No. 6 Tahun 2005 Tentang Pilkada, Bagian Keempat, Pasal 50 Ayat 1 dan 2.

Benang ruwet Pilkada ini lantas terletak pada penentuan hari pencoblosan setelah alternatif 13 Agustus tak bisa dipakai. Ini karena masa jabatan Wali Kota Yogyakarta sendiri akan berakhir 17 September. Padahal, dalam Pasal 86 Ayat 1 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah disebutkan, pemungutan suara dilaksanakan selambatnya 30 hari sebelum masa jabatan Kepala Daerah berakhir.

Melihat kenyataan bahwa pemungutan suara jelas akan melanggar Pasal 86 itu, KPU Kota meminta payung hukum kepada Depdagri karena pemerintahlah yang membuat semua perundangan Pilkada, pada akhirnya penundaan Pilkada tersebut memiliki payung hukum dari Depdagri.

Satu paragraf kesimpulan

B. Perumusan Masalah

Sebagaimana latar belakang masalah diatas maka dapat dibuat perumusan masalah sebagai berikut :

"Bagaimana Peran KPUD Kota Yogyakarta Dalam Pelaksanaan

..... (PILKADA)

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mendeskripsikan peran yang dilakukan KPUD Kota Yogyakarta dalam menyelenggarakan dan menghadapi permasalahan dalam pemilihan Kepala Daerah (Walikota) Kota Yogyakarta periode 2007-2012 yang menyangkut kinerja hak dan wewenang KPUD Kota Yogyakarta dalam Pilkada langsung 2006.
- b. Menganalisa apakah langkah-langkah yang ditempuh KPUD Kota Yogyakarta dalam menyelenggarakan dan menghadapi permasalahan pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah.

2. Manfaat Penelitian

1. Bagi Pengambil Kebijakan

Sebagai bahan referensi yang mungkin saja menjadi masukan untuk membangun yang berkaitan dengan kinerja KPUD khususnya dalam menghadapi permasalahan yang mungkin akan timbul pada pelaksanaan PILKADA langsung tahap berikutnya.

2. Bagi Masyarakat

Untuk memberikan pendidikan politik khususnya peran,

serta kinerja maupun tata cara KPUD dalam PILKADA langsung

D. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori adalah teori-teori yang digunakan dalam penelitian sehingga aktivitas penelitian ini menjadi jelas, sistematis dan ilmiah.

Menurut Koentjaraningrat teori merupakan pernyataan mengenai sebab akibat dan mengenai adanya suatu hubungan positif antara gejala-gejala yang diteliti dengan satu atau beberapa faktor tertentu saja.

Dengan kata lain teori ialah sarana untuk menyatukan hubungan sistematis antara fenomena sosial maupun alam. Yang diteliti sebagai kerangka dasar teori dalam penelitian ini ialah teori demokrasi dan desentralisasi, konsep pemilu, konsep Pilkada, dan konsep KPUD.

Kelima kerangka dasar teori yang akan penulis paparkan adalah sebagai berikut:

1. Demokrasi

a. Pengertian Demokrasi

Istilah demokrasi berasal dari Yunani Kuno, *democratia*. Plato sering disebut sebagai orang pertama yang memperkenalkan istilah *democratia* itu. Demos berarti rakyat, kratos berarti pemerintahan.⁷ Demokrasi sebagai sebuah prosedur kelembagaan untuk mencapai

keputusan politik yang didalamnya individu memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan.

Rover A Dahl dalam bukunya yang terkenal *On Democracy* memulai bukunya dengan mengajukan lima standar untuk demokrasi.

Menurutnya, demokrasi akan memberikan berbagai kesempatan untuk :

- 1) Partisipasi yang efektif
- 2) Persamaan dalam memberikan suara
- 3) Pemahaman yang jernih
- 4) Melaksanakan pengawasan terhadap agenda
- 5) Percakupan orang dewasa

Dalam hal ini, Dahl juga memberikan argumen penting mengapa demokrasi harus didukung. Menurutnya demokrasi pada akhirnya akan menghasilkan akibat-akibat sebagai berikut :

- 1) Menghindari tirani
- 2) Hak-hak asasi
- 3) Kebebasan umum
- 4) Menentukan nasib sendiri
- 5) Otonomi moral
- 6) Perkembangan manusia

- 7) Menjaga kepentingan pribadi yang utama
- 8) Mencari perdamaian
- 9) Kemakmuran

2. Desentralisasi

a. Pengertian Desentralisasi

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Setiap negara kesatuan dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi, dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat pemerintahan atau oleh pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerahnya. Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintahan pusat di daerah dikenal sebagai dekonsentrasi. Desentralisasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan juga oleh kesatuan-kesatuan pemerintah yang lebih rendah yang mandiri, bersifat otonomi.

Dengan demikian, sistem desentralisasi mengandung makna pengakuan penentu kebijaksanaan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan, dengan melatih diri menggunakan hak seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis.

Menurut Bagir Manan, dasar-dasar hubungan antara pusat dan daerah dalam kerangka desentralisasi ada empat macam:⁸

- a. Dasar-dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara: UUD 1945 menghendaki kerakyatan dilaksanakan pada pemerintahan tingkat daerah, berarti UUD 1945 menghendaki keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah, keikutsertaan rakyat pada pemerintahan tingkat daerah hanya dimungkinkan oleh desentralisasi.
- b. Dasar pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli: pada tingkat daerah, susunan pemerintahan asli yang ingin dipertahankan adalah yang sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.
- c. Dasar Kebhinekaan: Bhineka Tunggal Ika, melambangkan keragaman Indonesia, otonomi, atau desentralisasi merupakan

salah satu cara untuk mengendorkan "*spanning*" yang timbul dari keragaman.

- d. Dasar negara hukum: dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.

Dalam mewujudkan demokratisasi pada tingkatan daerah ada sedikitnya lima alasan mengapa pemerintahan daerah dapat meningkatkan demokratisasi:

1. Membantu mengembangkan nilai-nilai dan keterampilan demokrasi di kalangan rakyat yang ada di daerah.
2. Meningkatkan akuntabilitas dan responsivitas terhadap berbagai kepentingan dalam urusan daerah.
3. Memberikan semacam akses tambahan pada kekuasaan bagi kelompok-kelompok yang secara historis terpinggirkan sehingga akan meningkatkan keterwakilan dalam demokrasi.
4. Meningkatkan checks and balances terhadap kekuasaan di pusat.
5. Memberikan peluang bagi partai-partai oposisi di pusat untuk mendapatkan sejumlah kekuasaan politik sehingga akan meningkatkan stabilitas demokratis.

Ada beberapa konsep dari demokarsi lokal untuk melihat perkembangan demokrasi, juga untuk mengukur aspek demokrasi dalam sebuah pemerintahan lokal⁹ :

1. Adanya konsep kewarganegaraan, ialah suatu konsep yang sebenarnya belum berumur lama. Konsep ini dalam versinya yang modern, berkembang secara berangsur dalam praktik, wacana dalam pemikiran serta esai-esai bersamaan waktu dengan tumbuh kembangnya negara-negara bangsa dan pencarian format hukum nasional yang lebih berkepastian, positivistik dan sekular di Eropa Barat sejak abad ke-18an. Konsep ini kemudian memperoleh rumusan yang lebih pasti pada akhir abad ke-19 dengan terbentuknya dua negara Republik lewat dua revolusi, ialah Revolusi perkembangan Amerika (1776) dan Revolusi Kerakyatan Perancis (1789).
2. *Civil society* ialah suatu bentuk masyarakat ideal dimana di dalamnya tak dikenal adanya diskriminasi antara mereka yang berstatus "yang dipertuan" dengan segala hak-hak istimewanya dan mereka yang berstatus "yang diperhamba" dengan segala macam beban kewajiban. Mereka ini ialah warga-warga yang berkesetaraan, sama-sama berkebebasan dan berkerbedayaan.

⁹ Soetandyo Wignjosebroto *Definisi dan Konsep Mengacu Pada Modul Sekolah Demokrasi* (KID, 2006) Hal 20-21.

3. *Political Citizenship*, konsep yang menekankan arti penting persyaratan terwujudnya eksistensi para warga sebagai insan politik, yang tak hanya memperoleh jaminan termanfaatkannya hak-hak para warga, terakuinya sebagai hak-hak mereka yang asasi, untuk berperan serta dalam setiap kegiatan politik. Dalam *political citizenship* ini tersirat adanya juga tanggung jawab moral para warga untuk tidak menyalahgunakan hak asasinya. Hak tidaklah semestinya dibiarkan tanpa termanfaatkan.
4. *Social citizenship* adalah konsep mutakhir yang mulai banyak dikenal dalam perkembangan abad 20 ini, warga negara berhak atas jaminan-jaminan sosial-ekonomi yang bermakna sebagai jaminan akan terselenggarakannya kehidupan yang sejahtera. Dalam realisasi konsep *civil citizenship* setiap warga akan menemukan dirinya beridentitas sebagai makhluk liberal yang hidup dalam suasana berkebebasan guna mengembangkan kepribadiannya.
5. *Good governance*, konsep ini telah menjadi wacana yang populer di tengah masyarakat. Tapi pengertian *good governance* (yang sering diartikan sebagai tata pemerintahan yang baik) bisa berlainan antara satu dengan yang lain. Ada yang mengartikan sebagai kinerja suatu lembaga, misalnya kinerja pemerintahan suatu negara, perusahaan atau organisasi masyarakat yang memenuhi prasyarat-prasyarat tertentu. Ada yang mengartikan *good governance* sebagai penerimaan konsep demokrasi

dengan meniscayakan adanya *civic culture* sebagai penopang keberlanjutan demokrasi itu sendiri. World Bank sendiri menyatakan *good governance* ialah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi investasi, pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha.¹⁰

3. Pemilihan Umum (Pemilu)

a. Pengertian

Pemilihan umum menurut undang-undang Republik Indonesia No.12 Tahun 2003 tentang pemilihan umum ialah merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.¹¹

Di dalam UU Republik Indonesia No. 12 Tahun 2003 tentang pemilu dijelaskan bahwa :

1. Pemilihan umum dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.
2. Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih DPR, DPD, DPRD Propinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.

¹⁰ Masyarakat Transparansi Indonesia, MTI, www.transparansi.or.id.

¹¹ UU Republik Indonesia No. 12 Tahun 2003, hal 5.

3. Pemilihan umum dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali, pada hari yang diliburkan.
4. Peserta pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota adalah partai politik. Dan peserta pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan.
5. Pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proposional dengan daftar calon terbuka. Kemudian pemilihan umum untuk memilih anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak.¹²

Menurut Haris G. Warren pengertian pemilu diartikan sebagai bahwa pemilu merupakan kesempatan bagi warga negara untuk memilih pejabat-pejabat pemerintah dan menentukan apa yang mereka inginkan untuk dikerjakan oleh pemerintah ketika mereka membuat keputusan.¹³

Dengan demikian dapat ditarik kesimpulan bahwa pemilu sebagai sarana yang penting dalam kehidupan suatu negara yang menganut asas demokrasi.

b. Asas Pemilihan Umum

Berdasarkan pasal 2 UU Republik Indonesia No. 12 Tahun 2003 tentang pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD asas pemilihan

¹² Ibid, hal 5-7.

¹³ Ibid, hal 5-7.

umum langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Kemudian diuraikan sebagai berikut :

1) Langsung

Rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suara secara langsung sesuai dengan kehendak tanpa ada paksaan dari pihak manapun dan tanpa diwakili orang lain.

2) Umum

Semua warga yang memenuhi syarat berhak untuk mengikuti pemilu dan negara menjamin tanpa adanya diskriminasi terhadap ras, suku, agama, jenis kelamin, golongan, pekerjaan status sosial, dan kedaerahan.

3) Bebas

Setiap warga negara bebas untuk memilih pilihannya sesuai hati nurani tanpa ada paksaan dari pihak manapun, dalam melaksanakan haknya setiap warga negara mendapat jaminan keamanan pada saat melakukan pemilihan umum, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati.

4) Rahasia

Dalam memberikan suaranya seorang dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun.

5) Jujur

Dalam pelaksanaan pemilu semua pihak yang terlibat dalam pemilu seperti, pemantau pemilu, pengawas pemilu, aparat pemerintah, peserta pemilu harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan yang tercantum dalam undang-undang.

6) Adil

Dalam pelaksanaan pemilu peserta pemilu ataupun pemilih memperoleh peralatan yang sama dalam melakukan pemilihan umum dan bebas dari kecurangan.

c. Tujuan Pemilu

Pemilihan umum dilaksanakan dengan tujuan untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah, serta untuk membentuk pemerintah yang demokratis, kuat dan memperoleh dukungan penuh rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagai mana diamanatkan dalam UUD 1945.

d. Pelaksanaan pemilu Propinsi dan Kabupaten/Kota

1. Komisi Pemilihan Umum (KPU) Propinsi dan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten/Kota adalah pelaksana pemilihan umum di Propinsi dan Kabupaten/Kota.
2. Kelompok penyelenggara pemungutan suara (KPPS) melaksanakan pemungutan suara.

3. Panitia pemilihan kecamatan (PPK) dan panitia pemilihan umum (PPS) melaksanakan pemungutan suara di tempat pemungutan suara (TPS).
4. Tempat pemungutan suara ialah tempat pemilih memberikan suara pada hari pemungutan suara.
5. Jumlah pemilih di setiap TPS minimal 300 (tiga ratus) orang.

4. Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)

a. Pengertian

Pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah ialah kegiatan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Propinsi dan Kabupaten/Kota berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah.¹⁴

Perkembangan pemilihan langsung oleh rakyat sejak lama dilakukan untuk membentuk lembaga yang melakukan pengawasan (legislatif) terhadap pemerintahan sehari-hari. Hal itu dilakukan untuk membatasi kekuasaan raja. Secara umum dapat dikatakan bahwa pemilihan Kepala Daerah secara langsung itu lebih demokratis. Setidaknya ada dua alasan mengapa pemilihan langsung dianggap perlu. *Pertama*, untuk lebih membuka pintu bagi tampilnya Kepala Daerah yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat sendiri. *Kedua*,

¹⁴ Peraturan Pemerintah (PP) No. 6 Tahun 2005, *Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, Cipta Media, 2005

untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan.¹⁵ Praktik selama berlaku UU No. 22 Tahun 1999 menunjukkan bahwa pilihan DPRD sering kali berseberangan dengan kehendak mayoritas rakyat di daerah. DPRD punya tafsir sendiri terhadap aspirasi masyarakat, bahkan penyelewengan pun tidak jarang terjadi, dan berbagai cara terlarang pun ditempuh misalnya, pemalsuan identitas calon, *money politic*, *mark up* suara dan seterusnya. Di samping itu sering muncul ketegangan antara Kepala Daerah dengan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah.

b. Tahapan-Tahapan Pemilihan Kepala Daerah

1. Pendaftaran Pemilih

- 1) Penyusunan Daftar Pemilih Tambahan.
- 2) Pengumuman Daftar Pemilih Tambahan
- 3) Penyusunan Daftar Pemilih Tetap (DPT).
- 4) Pengesahan Daftar Pemilih Tetap (DPT).
- 5) Pengumuman Daftar Pemilih Tetap (DPT).
- 6) Penetapan Jumlah Pemilih & TPS.
 - a) Pembuatan Kartu Pemilih & Penomoran.

¹⁵ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2005 hal 204.

- b) Penyerahan Kartu Pemilih : dari KPUD kepada PPS dan dari PPS kepada pemilih.

2. Pencalonan

- 1) Pengumuman pendaftaran pasangan calon, pengambilan formulir pencalonan dan pendaftaran pasangan calon.
- 2) Pemeriksaan kesehatan.
- 3) Penyerahan hasil pemeriksaan kesehatan.
- 4) Penelitian administrasi pencalonan tahap I.
- 5) Pemberitahuan tertulis hasil penelitian tahap I.
- 6) Masa perbaikan kelengkapan persyaratan.
- 7) Penelitian administrasi pencalonan tahap II.
- 8) Pemberitahuan tertulis hasil penelitian persyaratan tahap II.
- 9) Penetapan Pasangan Calon yang memenuhi syarat.
- 10) Pengumuman pasangan calon yang telah memenuhi syarat.

- 2) Pencetakan surat suara, berita acara, daftar calon & administrasi lain.
 - 3) Pengadaan alat kelengkapan pemungutan & penghitungan suara.
 - 4) Sortir & Pengepakan.
 - 5) Pendistribusian surat suara, formulir, perlengkapan dan kelengkapan administrasi TPS.
 - 6) Pelatihan Penyelenggara Pemilihan (PPK & PPS).
4. Pelatihan Penyelenggara Pemilihan
- 1) Rakernis Pemungutan Suara dengan PPK.
 - 2) Rakernis Pemungutan Suara dengan PPS.
5. Kampanye
- 1) Pertemuan antar peserta Pilkada tentang pelaksanaan kampanye.
 - 2) Rakernis Penyusunan Jadwal Kampanye dan pemasangan iklan Pilkada.
 - 3) Pencetakan labeli pemasangan alat suara untuk pelaksanaan

7) Penyampaian Visi, Misi & Program Pasangan calon dalam Rapat Paripurna DPRD.

6. Pemungutan dan Penghitungan Suara

- 1) Pembentukan KPPS.
- 2) Pelantikan, pelatihan dan bimbingan teknis pemungutan & penghitungan suara.
- 3) Pengumuman Pemungutan Suara & penyampaian undangan oleh KPPS kepada pemilih.
- 4) Penyiapan/Pembuatan TPS.
- 5) Pemungutan dan penghitungan Suara di TPS serta penyerahan BA kepada PPS.
- 6) Rekapitulasi penghitungan suara di PPS dan penyerahan BA rekapitulasi dari PPS ke PPK.
- 7) Rekapitulasi penghitungan suara di PPK dan penyerahan BA rekapitulasi dari PPK ke KPU Kota.
- 8) Rekapitulasi penghitungan suara di tingkat Kota.
- 9) Penetapan Pasangan Calon Terpilih.
- 10) Pelantikan dan pengucapan sumpah/janji Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah yang menang dalam Pemilu.

5. Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD)

a. Pengertian KPUD

- 1) Menurut UU Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemilihan daerah, mengenai pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah, pasal 57 sebagai berikut :

Ayat (1) : Pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD.

Ayat (2) : Dalam melaksanakan tugasnya, KPUD menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah kepada DPRD.

Dari penjelasan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa pengertian dari KPUD ialah suatu lembaga penyelenggara pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah yang bertanggung jawab langsung kepada DPRD dengan menyampaikan laporan tugasnya kepada DPRD.

- 2) Menurut Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 6 Tahun 2005 tentang pemilihan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah adalah komisi pemilihan umum daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPUDi Propinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagai mana di maksud dalam UU Republik Indonesia Nomor

12 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, untuk menyelenggarakan pemilihan di Propinsi dan atau Kabupaten/Kota.

b. Tugas dan Wewenang KPUD ialah :

- 1) Merencanakan penyelenggaraan pemilihan.
- 2) Menetapkan tata cara pelaksanaan pemilihan sesuai dengan harapan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.
- 3) Mengkoordinasi, menyelenggarakan dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan pemilihan.
- 4) Menetapkan tanggal dan tata cara pelaksanaan kampanye, serta pemungutan suara pemilihan.
- 5) Meneliti persyaratan partai politik (parpol) atau gabungan parpol yang mengusulkan calon.
- 6) Meneliti persyaratan calon Kepala Daerah yang diusulkan.
- 7) Menetapkan pasangan calon yang telah memenuhi persyaratan.
- 8) Menerima pendaftaran dan mengumumkan tim kampanye.
- 9) Mengumumkan laporan sumbangan dana laporan.
- 10) Menetapkan hasil rekapitulasi penghitungan suara dan mengumumkan hasil pemilihan

11) Melakukan evaluasi dan pelaporan pemilihan.

12) Membentuk PPK, PPS, dan KPPS dalam wilayah.

13) Menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengaudit hasil audit.

2. Kewajiban KPUD menurut Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 6

Tahun 2006 adalah sebagai berikut :

1) Memperlakukan pasangan calon secara adil dan setara.

2) Menetapkan standarisasi serta kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

3) Menyampaikan laporan kepada DPRD untuk setiap tahap pelaksanaan pemilihan dan menyampaikan informasi kegiatannya kepada masyarakat.

4) Memelihara arsip dan dokumen pemilihan serta mengelola barang inventaris milik KPUD berdasarkan peraturan perundang-undangan.

5) Mempertanggung jawabkan penggunaan anggaran kepada DPRD.

6) Melaksanakan semua tahapan pemilihan secara tepat waktu.

Dari beberapa penjelasan tentang KPUD dapat ditarik kesimpulan bahwa Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) adalah KPU di Propinsi dan KPU di Kabupaten/Kota sebagaimana yang dimaksud dalam UU No. 12 Tahun 2003 yang diberi wewenang oleh UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah untuk menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah di Propinsi dan Kabupaten/Kota.

E. Definisi Konsepsional

1. Demokrasi

Demokrasi ialah sebuah prosedur kelembagaan dimana pemerintahan berada ditangan rakyat melalui musyawarah mufakat untuk mencapai keputusan politik yang di dalamnya individu memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan melalui perjuangan kompetitif.

2. Desentralisasi

Desentralisasi ialah penyerahan wewenang/kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan

3. Pemilihan Umum

Pemilihan umum merupakan sarana yang penting untuk memberi kesempatan kepada warga untuk berpartisipasi politik dan untuk memilih wakil rakyat yang akan menyuarakan aspirasi rakyat dalam suatu negara yang menganut paham demokrasi.

3. Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan Kepala Daerah yang selanjutnya disebut pemilihan adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Propinsi dan/atau Kabupaten/Kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah.

4. Komisi Pemilihan Umum Daerah

Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) adalah KPU di Propinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam UU No. 12 Tahun 2003 yang diberi khusus oleh Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah untuk menyelenggarakan pemilihan di Propinsi dan/atau di Kabupaten/Kota.

F. Definisi Operasional

Menurut Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi yang di maksud dengan definisi Operasional adalah unsur penelitian memberitahukan tentang bagaimana cara untuk mengukur variabel, maka peneliti dapat mengukur variabelnya yang telah di operasional terlebih dahulu.¹⁶ Pengertian lain dari operasional adalah mengubah konsep yang abstrak dengan kata-kata yang menggambarkan tingkah laku yang di amati, sehingga dapat di uji kebenarannya.¹⁷ Dari uraian di atas, maka penulis dalam penelitian ini akan menganalisis Peran KPUD Kota Yogyakarta dalam menghadapi permasalahan yang muncul dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) Langsung 2006 dengan menggunakan indikator-indikator sebagai berikut:

- 1) Program Pelaksanaan Pilkada 2006 oleh KPUD Kota Yogyakarta
 - a. Pendaftaran pemilih.
 - b. Penetapan jumlah pemilih dan jumlah tempat pemungutan suara (TPS).
 - c. Pendaftaran, penelitian, dan penetapan pasangan calon Walikota dan wakil Walikota peserta Pilkada.
 - d. Kampanye.
 - e. Logistik dan pendistribusian.

¹⁶ Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi, *Op cit*, hal 46.

¹⁷ Masri MS Singarimbun, *Penelitian Kualitatif*, 1993, hal 55

- f. Pemungutan suara dan penghitungan suara
 - g. Pelantikan Wali Kota dan Wakil Wali Kota yang terpilih
- 2) Peran KPUD Kota Yogyakarta dalam menghadapi permasalahan yang muncul dalam Pilkada 2006 seperti :
- a. Mengalami penundaan akibat gempa bumi
 - b. Adanya fenomena calon tunggal.

G. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Adapun jenis yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analisis.

Penelitian deskriptif adalah sebuah penelitian yang dimaksudkan untuk pengukuran yang cermat terhadap fenomena-fenomena sosial tertentu. Tujuan penelitian deskriptif ialah membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan dengan fenomena yang diteliti atau diselidiki.¹⁸

Adapun ciri-ciri metode deskriptif adalah

- 1) Memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang dan permasalahan yang aktual.
- 2) Yang di kumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan kemudian di analisa.

¹⁸ Mohamad Nazir, *Dalam Metode Penelitian*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hal 63.

2. Unit Analisis

Dalam penelitian ini penulis akan menjelaskan peran KPUD Kota Yogyakarta dalam menghadapi permasalahan pada PILKADA 2016 ialah anggota KPUD Kota Yogyakarta beserta sekretariatnya.

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Metode dokumentasi

Dengan menggunakan bahan-bahan referensi yang diperoleh melalui studi pustaka. Adapun data tersebut memiliki sumber sebagai berikut: buku-buku, jurnal ilmiah, koran, majalah dan data dari internet.

b. Interview

Teknik ini dipergunakan untuk mendapatkan data atau memperoleh keterangan dengan mewawancarai orang yang terlibat langsung dengan aktifitas yang akan diteliti. Wawancara mendalam (*depth interview*), metode wawancara ini dilakukan untuk mendapatkan informasi yang lebih jelas dan mendalam tentang berbagai aspek yang diperlukan yang berhubungan dengan permasalahan penelitian. Wawancara dilakukan pada anggota KPUD Kota Yogyakarta beserta sekretariatnya.

4. Jenis Data dan Sumber Data

Dalam penelitian ini ada 2 (dua) jenis data yaitu data primer dan data sekunder, pengertian dari kedua data tersebut yakni :

a. Data Primer

Data primer ialah data yang diperoleh dari responden dan berupa keterangan dari pihak-pihak yang terkait dengan masalah yang ada dalam penelitian ini. Dalam hal ini beberapa anggota yang duduk di KPUD Kota Yogyakarta, guna mendapatkan informasi mengenai pelaksanaan dan permasalahan yang muncul dalam Pilkada 2006.

b. Data Sekunder

Data sekunder ialah data yang diperoleh dari hasil bahan-bahan dokumenter, yang telah ada sebelum penelitian dilakukan untuk mendukung data primer. Dalam hal ini melalui referensi-referensi seperti, koran, majalah, internet yang berkaitan dengan pelaksanaan Pilkada Langsung Kota Yogyakarta tahun 2006.

5. Teknik Analisa Data

Menurut Winarno Surachmad, peneliti yang bersifat kualitatif adalah menuturkan dan menafsirkan data yang ada.¹⁹ Dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif untuk menganalisa data yang diperoleh tetapi tidak sampai pada penalaran teori. Data yang digunakan adalah data-data yang telah tersedia, data tersebut berupa dokumentasi atau hasil wawancara. Analisa dengan metode kualitatif ini digunakan

karena menyesuaikan metode kualitatif yang digunakan dalam penelitian ini yang cenderung mengumpulkan data yang banyak dan juga karena metode ini menggunakan analisa yang mengajukan secara langsung hakikat dari permasalahan yang diangkat disesuaikan dengan teori teori