

**PROBLEMATIKA YURIDIS DAN POLITIS  
PEMILIHAN WALIKOTA YOGYAKARTA  
PERIODE 2011-2016**

**TESIS**



Oleh :

**YENNY DWI NINGSIH, S.H.,**

**Nomor Mhs : 09912434  
BKU : HTN/HAN  
Program Studi : Ilmu Hukum**

**PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**2012**

PROBLEMATIKA YURIDIS DAN POLITIS  
PEMILIHAN WALIKOTA YOGYAKARTA  
PERIODE 2011-2016

TESIS

Oleh:

**YENNY DWI NINGSIH. S.H.,**

Nomor Mahasiswa : 09912434

BKU : HTN

Program Studi : Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Pembimbing untuk diajukan ke  
Dewan Penguji dalam ujian tesis

Pembimbing

Dr. Ni'matul Huda, S.H.,M.Hum

Tanggal .....

Mengetahui

Ketua Program

Dr. Ni'matul Huda, S.H.,M.Hum

Tanggal .....

## MOTTO

KALAU KAMU MENETAPKAN HUKUM KEPADA ORANG  
LAIN, LAKUKANLAH SECARA ADIL

(AN NISAA' : 58)

HAI ORANG-ORANG YANG BERIMAN, JADIKANLAH KAMU  
PENEGAK KEADILAN DAN JADIKANLAH KAMU SANKSI-  
SAKSI UNTUK ALLAH MESKIPUN TERHADAP DIRIMU

SENDIRI

(AN NISAA' : 135)

JIKA HENDAK MENGENAL ORANG BERILMU,  
BERTANYA DAN BELAJAR TIADALAH JEMU

(GURINDAM 12 RAJA ALI HAJI : Pasal 5)

## PERSEMBAHAN

Terima Kasih ya Allah atas segala nikmat-Nya sehingga hamba bisa  
mempersembahkan tesis ini  
untuk  
Untuk Setiap Untaian DOA, Setiap TETES KERINGAT, Untuk  
Limpahan KESABARAN

MAMA DAN PAPA

Untuk

Mas EKO, Mbak RATIH

Dan Kedua Keponakan Tercinta

RAKA dan NAZNEEN  
Peluk cium NUUN berikan untuk kalian berdua

Dan Untuk satu nama

PRAYOGI WIBOWO

## KATA PENGANTAR

*Bismillahirrohmaanirrohim*

*Assalamu 'alaikum Warrohmatullahi Wabarokatuh*

Puji syukur penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT sang Maha Berilmu dan Maha Mengetahui yang telah memberikan rahmt dan hidayah-Nya. Karena hanya dengan petunjuk dan bimbingan-Nya, penulis dapat menyelesaikan tesis ini sebagai persyaratan yang harus di tempuh penulis sebagai tugas akhir meraih gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Dalam kesempatan ini pula penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah memberikan segala sesuatunya sehingga penulis dapat menyelesaikan tulisan ini. Ribuan terima kasih penulis haturkan kepada:

1. Kepada ibu Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum selaku Ketua Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta dan juga sebagai Pembimbing tesis yang telah banyak membantu dan memberikan dukungannya.
2. Kepada seluruh Dosen pengajar di Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
3. Untuk Dewan Penguji, Dr. Drs. Muntoha, S.H., M. Ag, Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum dan Sri Hastuti Pupitasari, S.H., M.H.
4. Staff dan karyawan Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

5. Mama dan Papa, untuk setiap untaian doa yang dipersembahkan untuk anaknya tercinta, untuk kesabaran, untuk ketabahan, untuk kesetiaan dalam menanti kelulusan anaknya, untuk kerja keras papa, dan untuk semuanya, hingga tak ada kata-kata yang bisa menggambarkan rasa ini.
6. Untuk Mas Eko dan Mbak Ratih, untuk setiap doa, kesabaran dalam membimbing ami dan mengajarkan tentang semuanya, tentang kehidupan, kedewasaan dan kemandirian.
7. Untuk Prayogi Wibowo, terima kasih untuk tahun-tahun yang suka dan duka, untuk tidak pernah lelah dan terima kasih untuk semua kesabaran.
8. Buat om Daniel, Tante Dwi, Mbak Ika dan Ewik, terima kasih untuk setiap doanya.
9. Terima kasih saya untuk Bpk Titok bagian Humas KPUD Kota Jogja dan Bpk Sudarmanto selaku Panwaslu Kota Jogja, atas bantuannya.
10. Buat keluarga besar di Jogja, Batam, Tanjung Pinang dan Anambas.
11. Terima kasih banyak buat #twitmerapi (pakdhe senggol, Isna, Tika, Neno, Ridwan, Agung, Chindy, Fahmi Shanty dan Om Bustanulis) terima kasih atas kebersamaan dan persahabatan ini serta dukungannya. Suatu saat kita akan berjumpa lagi.
12. Dan akhirnya untuk semua pihak yang telah membantu hingga terselesainya tesis ini.

Yogyakarta,

Penulis.

## DAFTAR ISI

|   |    |
|---|----|
| HALAMAN JUDUL   |    |
| HALAMAN PENGESAHAN  |    |
| HALAMAN MOTTO   |    |
| PERSEMBAHAN   |    |
| KATA PENGANTAR  |    |
| DAFTAR ISI  |    |
| ABSTRAKSI   |    |
| BAB I : PENDAHULUAN   |    |
| A. Latar Belakang.....  | 1  |
| B. Perumusan Masalah.....   | 5  |
| C. Tujuan Penelitian.....   | 5  |
| D. Landasan Teori.....  | 6  |
| E. Metode Penelitian.....   | 18 |
| BAB II : TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI, OTONOMI<br>DAERAH DAN PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH  |    |
| A. Demokrasi.....   | 21 |
| B. Otonomi Daerah.....  | 28 |
| C. Pemilihan Umum Kepala Daerah (PEMILUKADA).....   | 37 |
| Komisi Pemilihan Umum Provinsi.....   | 55 |
| Panitia Pengawas Pemilihan Umum.....  | 58 |
| BAB III : PROBLEMATIKA YURIDIS DAN POLITIS PEMILIHAN<br>WALIKOTA YOGYAKARTA PERIODE 2011-2016 |    |
| A. Pemilihan Umum Walikota Yogyakarta Periode 2011-2016.....                                  | 61 |



B. Problematika Yang Dihadapi KPUD Yogyakarta Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Walikota Yogyakarta Periode 2011-2016

1. Ditariknya dukungan salah satu partai politik pada salah satu pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota.....64
2. Pelanggaran-pelanggaran yang terjadi pada saat berlangsungnya Pemilukada.....68
  - a. Pelanggaran Pidana.....72
  - b. Pelanggaran Administrasi.....75
  - c. Pelanggaran Kode Etik.....75

C. Penyebab Partisipasi Masyarakat Kota Yogyakarta Dalam Pemilu Walikota Periode 2011-2016 Tidak Optimal.....77

BAB IV : PENUTUP

- A. Kesimpulan.....81
- B. Saran.....82

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

## ABSTRAKSI

Penulisan tesis ini bertujuan untuk mengetahui problematika yuridis dan politis pemilihan walikota Jogjakarta periode 2011-2016. Rumusan masalah yang diajukan yaitu Apa saja problematika yang dihadapi KPUD Yogyakarta dalam penyelenggaraan pemilihan Walikota Yogyakarta periode 2011-2016? Mengapa partisipasi masyarakat Kota Yogyakarta dalam pemilu Walikota periode 2011-2016 tidak optimal?. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif dimana lebih memfokuskan pada aspek-aspek hukum terhadap obyek yang diteliti dan juga pendekatan secara politik untuk melihat tingkat partisipasi masyarakat Kota Yogyakarta pada Pemilukada Walikota yang lalu. Data penelitian dikumpulkan dengan cara wawancara untuk mendapatkan data primer dan studi pustaka cara menelaah buku-buku, perundang-undangan, karya ilmiah maupun tulisan-tulisan ilmiah. Analisa dilakukan dengan menggunakan metode diskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh di lapangan maupun di perpustakaan, disusun secara sistematis setelah diseleksi berdasarkan permasalahan dan dilihat kesesuaiannya dengan ketentuan yang berlaku, selanjutnya disimpulkan sehingga diperoleh jawaban permasalahan.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan penarikan dukungan salah satu partai politik pada salah satu pasangan calon kemudian menimbulkan polemik terhadap masyarakat Kota Jogja pada khususnya sehingga dan bahwa masih banyak pelanggaran-pelanggaran baik itu pelanggaran pidana, pelanggaran administrasi dan pelanggaran kode etik yang terjadi selama pelaksanaan pemilukada Kota Jogja yang lalu. Banyaknya data pemilih tetap yang tidak faktual dan tercecer menjadi salah satu penyebab tingkat golongan putih (golput) di Kota Jogja tinggi.

Pemilukada Kota Jogja yang lalu dijadikan barometer pelaksanaan pemilukada-pemilukada di daerah lainnya dikarenakan Jogja yang begitu dinamis sehingga tak dapat dipungkiri bahwa banyaknya pelanggaran pidana misalnya money politik ikut yang paling banyak di temukan oleh Panwaslu. Namun temuan indikasi pelanggaran-pelanggaran oleh Panwalu Kota Jogja tidak serta merta dapat diproses secara hukum ini dikarenakan tidak adanya sanksi pidana yang tegas. Kurangnya alat bukti dan saksi terkadang juga menjadi kendala bagi Panwalu dalam menyelesaikan temuan indikasi pelanggaran dilapangan khususnya pelanggaran-pelanggaran pidana.

Penelitian merekomendasikan untuk diaturnya sanksi pidana yang tegas sehingga dapat membuat pelaku jera dan pelanggaran-pelanggaran yang sama tidak akan terjadi pada pemilukada-pemilukada lainnya tidak hanya di Kota Jogja melainkan diseluruh wilayah. Dan juga melakukan pendataan secara berkala atau sensus penduduk sehingga pada saat akan melaksanakan pemilihan umum baik Legislatife, Presiden dan Wakil Presiden maupun pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah data pemilih tetap tidak tercecer lagi dan benar-benar data yang faktual.

# BAB I

## PENDAHULUAN

### **A. Latar Belakang**

Di negara yang demokratis, penyelenggaraan Pemilihan Umum (pemilu) diupayakan untuk mandiri dari proses politik dan pemerintahan. Hal ini disebabkan karena di satu pihak, tidak diinginkan adanya intervensi dari proses politik dan pemerintahan terhadap hasil pemilu. Di lain pihak, proses pemerintahan diharapkan berjalan tanpa dipengaruhi oleh atau dimanfaatkan untuk kepentingan kemenangan pemilu.<sup>1</sup>

Hal inilah yang menjadi dasar mengapa Komisi Pemilihan Umum (KPU) sangat diharapkan untuk mampu memiliki integritas, dalam arti memiliki visi dan misi yang sesuai dengan amanat Undang-Undang. Di samping itu juga, di tingkat Daerah, adanya Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD), merupakan corong dari terakomodasinya nilai-nilai luhur dan cita rakyat yang tinggal di daerah untuk menentukan sosok pemimpin yang mereka idamkan. Paling tidak, adanya sistem dari struktur yang bersifat hirarkis tersebut, di tingkat daerah dapat mengkomodasi dan beradaptasi dengan nilai-nilai kultur dan adat setempat.<sup>2</sup>

Semua harapan tersebut masih menjadi idaman yang belum sepenuhnya terwujud nyata. Hal ini tercermin dari berbagai kasus Pemilihan

---

<sup>1</sup><http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4e92c460eb320/uu-penyelenggaraan-pemilu-teranyar-diuji/diakses> 2 Desember 2011/ 10:10

<sup>2</sup><http://www.tempo.co/hg/politik/2011/10/09/brk,20111009-360568,id.html/diakses> 2 Desember 2011/ 10:15

Kepala Daerah (Pilkada), seperti kasus Pilkada Sulawesi Selatan, Maluku Utara, atau Pilkada di Jawa Timur. Berangkat dari permasalahan di atas, maka peran KPU, khususnya di tingkat daerah (KPUD) sangatlah penting (*urgent*). Urgensitas KPUD sebagai kunci dari proses pemilihan umum hendaknya terintegrasi dengan norma dan kaidah moral juga budaya lokal. Hal ini sangat penting, mengingat, tanpa penyerapan norma dan budaya lokal, akan sangat mungkin terjadi ketidakpuasan konstituen terhadap hasil pemilu. Jika demikian, maka kerugian moral dan materiil sangat mungkin menyambangai kesuraman daerah tersebut di masa datang.<sup>3</sup>

Salah satu hal lain yang terkait erat dengan pemilu tersebut, yaitu Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) yang juga dibantu oleh Panitia Pengawas Pemilu sebagai tim teknis di sektor lapangan, dan peran mereka dalam pemilihan umum sangat menentukan bagi berlangsungnya pemilu itu sendiri agar dapat berjalan secara baik sebagaimana yang diinginkan oleh kita bersama. KPUD bukan hanya semata-mata kasak-kusuk dan sibuk melakukan seleksi dan verifikasi terhadap partai-partai politik. Namun juga bagaimana seharusnya KPUD bisa menempatkan diri dan menjadi wasit sekaligus pengawas pada pemilu 2009 mendatang secara baik dan proporsional.

Sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, yang menyebutkan bahwa Panitia Pengawas Pemilu mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut: *pertama*, mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu. *Kedua*, menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilu. *Ketiga*, menyelesaikan sengketa yang timbul

---

<sup>3</sup><http://www.antarane.ws.com/berita/277351/uu-penyelenggara-pemilu-buka-peluang-infiltrasi-parpol/> diakses 2 Desember 2011/ 10:15

dalam penyelenggaraan pemilu. *Keempat*, meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang.

Inilah salah satu gambaran riil tugas berat dari Panitia Pengawas Pemilu sebagai jelmaan dan bertanggung jawab kepada lembaga KPUD pada pemilu. Meski cukup berat, namun demikian pilihan dan peran ini cukup strategis bagi lembaga KPUD guna mengawasi pemilu agar dapat berjalan sesuai dengan keinginan bersama. Di sinilah profesionalisme dan kesungguhan aktifis KPUD dituntut, dalam upaya menghasilkan pemilu yang betul-betul baik tanpa distorsi, tidak seperti apa yang acapkali terjadi di zaman Orde Baru yang sarat manipulasi dan kecurangan-kecurangan lainnya.

KPUD yang tugas dan perannya adalah sebagai wasit sekaligus pengawas, tentu saja kinerja mereka yang proporsional sangat diharapkan sepenuhnya. Bukan hanya sekedar asal pekerjaan selesai, apalagi untuk kepentingan kelompok-kelompok politik tertentu, hal semacam ini jangan sampai terjadi dan harus dihindari. Setiap anggota Panitia Pengawas Pemilu tersebut diharapkan memiliki komitmen dan dedikasi yang tinggi terhadap suksesnya pemilu dan tegaknya demokrasi di Indonesia.<sup>4</sup>

Yogyakarta sebagai Daerah Otonom yang mempunyai status sebagai Kota, pada tahun 2011 telah melaksanakan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Yogyakarta masa jabatannya berakhir pada tahun 2011 ini, untuk itu diselenggarakan penggantian dengan cara pemilihan umum secara langsung oleh rakyat Kota Yogyakarta.

---

<sup>4</sup> <http://www.tempo.co/hg/politik/2011/10/09/brk,20111009-360568,id.html> diakses 2 Desember 2011/ 10:15

Dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Walikota dan Wakil Walikota) ini, Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Yogyakarta berhasil menetapkan calon walikota dan wakil walikota periode 2011-2016. Berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan perolehan suara pasangan Haryadi Suyuti-Imam Priyono berhasil memenangkan Pemilukada Kota Yogyakarta.<sup>5</sup>

Sebelum menetapkan, Ketua KPU Nasrullah membacakan hasil rekapitulasi perolehan suara secara keseluruhan yang telah dilakukan pada siang hingga sore hari. Total jumlah suara sah sebanyak 200.726 suara. Sedangkan suara tidak sah 8.017 suara. Jumlah pemilih berdasarkan Daftar Pemilih Tetap (DPT) di KPU sebanyak 322.872. Pasangan nomor urut 1, Zuhriif Hudaya-Aulia Reza Bastian memperoleh 19.557 suara atau 9,7 persen. Pasangan nomor 2, Hanafi Rais-Tri Harjun Ismaji memperoleh 84.122 suara atau 41,9 persen. Pasangan nomor 3, Haryadi Suyuti-Imam Priyono memperoleh 97.074 suara atau 48,3 persen. Karena ada dua pasang calon yang mendapatkan suara di atas 30 persen, maka pemilukada hanya satu putaran.<sup>6</sup>

Dibalik kesuksesan Pemilihan Walikota Jogja tidak bisa dipungkiri bahwa tingkat Golput (golongan putih) masih tinggi, ini terbukti sekitar 114.740 warga yang terdaftar dalam DPT (Daftar Pemilih Tetap) tidak datang ke TPS untuk melakukan pemungutan suara. Dengan demikian dalam Pemilukada lalu golput melebihi perolehan suara dari pemenang.<sup>7</sup>

Meskipun pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta telah berakhir, namun masih menarik dikaji peran dari KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta, karena

---

<sup>5</sup><http://pemilukadajogja.info/main.php?hal=beritalain/diakses> 3 Desember 2011/21:00

<sup>6</sup><http://pemilukadajogja.info/main.php?hal=beritalain/diakses> 3 Desember 2011/21:00

<sup>7</sup> *Harian Jogja*, Jum'at Legi 30 September 2011, hlm 5

mereka yang berada di KPUD haruslah para profesional, memiliki integritas moral, tidak pernah terlibat dalam tindak pidana, korupsi dan lain sebagainya, sehingga dengan demikian, diharapkan KPUD dapat terhindarkan dari berbagai kritik dan otokritik terhadap lembaga/institusinya dan para aktifis KPUD itu sendiri, dengan kata lain anggota harus betul-betul bersih dari berbagai anasir-anasir yang negatif, dengan demikian diharapkan para anggota KPUD dapat bekerja secara optimal dan sebaik-baik mungkin.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, maka dapat dirumuskan permasalahannya sebagai berikut:

1. Apa saja problematika yuridis pada pemilihan walikota Yogyakarta periode 2011-2016?
2. Apa saja problematika politis pada pemilihan walikota Yogyakarta periode 2011-2016?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui apa saja problematika yuridis pada pemilihan walikota Yogyakarta periode 2011-2016
2. Apa saja problematika politis pada pemilihan walikota Yogyakarta periode 2011-2016

#### D. Landasan Teori

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) demokrasi diartikan (1) bentuk atau sistem pemerintahan yang segenap rakyat turut serta memerintah dengan perantaraan wakilnya; pemerintahan rakyat; (2) gagasan atau pandangan hidup yang mengutamakan persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan yang sama bagi semua warga negara.<sup>8</sup> Sedangkan demokrasi politik yakni sistem politik yang ditandai dengan berfungsinya lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif yang secara relatif bersifat otonom.<sup>9</sup>

Dalam Kamus Politik istilah “demokrasi” berasal dari dua kata Yunani, *demos* artinya rakyat dan *kratos* artinya pemerintahan.<sup>10</sup> Demokrasi adalah pemerintahan “dari rakyat untuk rakyat”. Ideologi yang ditata dengan memadukan nilai-nilai liberal, pemerintahan berdasarkan hukum, dan berdasarkan sistem Pemilu yang bebas. Adapun prinsip utama yang mendasari ide demokrasi ialah konstitusionalisme, kedaulatan rakyat, aparat yang bertanggungjawab dan pemerintahan yang berdasarkan undang-undang dan asas mayoritas. Adapun dalam terminologi hukum demokrasi berarti pemerintahan dengan kekuasaan tertinggi di tangan rakyat.<sup>11</sup>

Di kalangan *expert* sampai saat ini belum ada kesatuan pendefinisian tentang demokrasi. Menurut Harold Laski sebagaimana dikutip Juanda bahwa tidak ada definisi demokrasi yang memadai untuk dijadikan konsep dalam sejarah. Demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan, sekaligus sebagai pandangan hidup sosial. Esensinya dapat ditemukan dalam karakter pemilih,

---

<sup>8</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, cet. IV, Balai Pustaka, Jakarta, 1993, hlm. 195.

<sup>9</sup>*Ibid.*

<sup>10</sup> B.N. Marbun, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hlm. 115.

<sup>11</sup> I.P.M. Ranuhandoko, *Konstruksi Realitas Politik dalam Media Massa: Sebuah Studi Critical Discourse Analysis terhadap Berita-berita Politik*, Granit, Jakarta, 2004, hlm. 207.



hubungan pemerintah dengan rakyat, tidak adanya perbedaan warga negara di dalam bidang ekonomi, menolak pengakuan istimewa karena kelahiran, ras, suku atau kepercayaan.<sup>12</sup>

Demokrasi merupakan kata yang mudah diucapkan tetapi sulit didefinisikan. Francois Venter menyatakan “*Everyone knows what democracy is, but nobody can define it to general satisfaction*”. Artinya bahwa setiap orang tahu apa demokrasi, tetapi tidak seorangpun yang dapat mendefinisikan secara memuaskan.<sup>13</sup> Amien Rais berpendapat demokrasi sebagai sistem politik dan pemerintahan dianggap mempunyai akar sejarah yang panjang sampai ke zaman Yunani Kuno sehingga tahan bantingan zaman dan dapat menjamin terselenggaranya suatu lingkungan politik yang stabil. Selanjutnya demokrasi dipandang sebagai suatu sistem alamiah dan manusiawi, sehingga semua rakyat di negara manapun akan memilih demokrasi bila mereka diberi kebebasan untuk melakukan pilihannya.<sup>14</sup>

Menurut *International Commission of Jurist* dalam konferensinya di Bangkok, 1965 memberikan perumusan paling umum tentang sistem politik yang demokratis definisi sebagai berikut: “*a form of government where the citizens exercise the same right, (the right to make political decisions) but through representatives chosen by them and responsible to them through the process of free election*”). Terjemahan bebasnya adalah “suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik diselenggarakan oleh warga Negara melalui wakil-wakil yang dipilih oleh mereka dan yang bertanggungjawab kepada mereka melalui suatu proses

---

<sup>12</sup> Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah; Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, PT Alumni, Bandung, 2004, hlm. 59.

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm. 59.

<sup>14</sup> Amien Rais, “Pengantar” dalam *Demokrasi dan Proses Politik, Kumpulan Karangan dari Majalah Prisma*, LP3ES, Jakarta, 1986, hlm. viii.

pemilihan yang bebas. Inilah yang dinamakan demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*)”.<sup>15</sup>

Sidney Hook mendefinisikan bahwa demokrasi adalah bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting atau arah kebijakan di balik keputusan secara langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.<sup>16</sup>Selain itu R Kranenburg menafsirkan demokrasi sebagai cara memerintah oleh rakyat.<sup>17</sup>

Sebagai pakar politik Indonesia, Affan Gaffar berpendapat bahwa dalam ilmu politik, dikenal dua macam pemahaman tentang demokrasi yakni pemahaman secara normatif dan pemahaman secara empirik (*procedural democracy*). Dalam pemahaman secara normatif, demokrasi merupakan sesuatu yang secara idiil hendak dilakukan atau diselenggarakan oleh sebuah Negara, misalnya ungkapan “pemerintah dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat”. Ungkapan normatif tersebut biasanya diterjemahkan dalam Konstitusi pada masing-masing negara.<sup>18</sup>

Pemahaman demokrasi secara empirik yakni melihat perwujudan demokrasi dalam kehidupan politik praktis. Untuk mengamati praktik demokrasi suatu negara digunakan indikator diantaranya akuntabilitas, rotasi kekuasaan, rekrutmen politik yang terbuka, Pemilu, menikmati hak-hak dasar<sup>19</sup>. Sementara itu, menurut Sri Soemantri demokrasi sebagai dasar hidup bernegara berarti pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam

---

<sup>15</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, cet. X, PT Gramedia, Jakarta, 1986, hlm. 61.

<sup>16</sup> Nakamura dan Samalwood, 1980, *The Politics of Policy Implementation*, st. Martin's Press, New York, hlm 67

<sup>17</sup> Moh. Kusnadi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pertama, Jakarta, 2000, hlm 48

<sup>18</sup> Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Cet. V, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 3-6.

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm. 7-10.

masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.<sup>20</sup> Sementara itu, Soehino mengartikan demokrasi itu dengan pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif.<sup>21</sup>

Ditinjau dari sudut pelaksanaannya, Toto Pandoyo berpendapat ada dua demokrasi yakni demokrasi langsung (*direct democracy*) dan demokrasi tidak langsung/perwakilan (*indirect democracy/ reperesentatives democracy*). Demokrasi langsung adalah suatu sistem politik yang memberikan hak kepada rakyat secara langsung untuk ikut serta melakukan kegiatan kenegaraan di bidang politik, sedangkan demokrasi tidak langsung, untuk melakukan kegiatan kenegaraan di bidang politik melalui wakil-wakilnya yang menjadi anggota lembaga perwakilan rakyat.<sup>22</sup>

Pengertian sempit demokrasi dirumuskan oleh Joseph Schumpeter. Baginya demokrasi secara sederhana merupakan sebuah metode politik, sebuah mekanisme untuk memilih pemimpin politik. Warga negara diberikan kesempatan untuk memilih salah satu di antara pemimpin-pemimpin politik yang yang bersaing meraih suara.<sup>23</sup>

Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warganegara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Salah satu pilar demokrasi adalah prinsip *trias politica* yang membagi ketiga kekuasaan politik negara (eksekutif, yudikasi dan legislatif) untuk diwujudkan dalam tiga jenis

---

<sup>20</sup>Sri Soemantri, *Demokrasi Pancasila dan Implementasinya Menurut/Dalam Undang-Undang Dasar 1945*, Alumni, Bandung, 1969, hlm. 1.

<sup>21</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1991, hlm. 241.

<sup>22</sup> Toto Pandoyo, *Seri Penerbitan Hukum Tatanegara: Ulasan terhadap Beberapa Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, Sistem Politik dan Perkembangan Kehidupan Demokrasi*, Liberty, Yogyakarta, 1985, hlm. 7-9.

<sup>23</sup>*Ibid*, hlm 14.

lembaga negara yang saling lepas (independen) dan berada dalam peringkat yang sejajar satu sama lain. Kesejajaran dan independensi ketiga jenis lembaga negara ini diperlukan agar ketiga lembaga negara ini bisa saling mengawasi dan saling mengontrol berdasarkan prinsip *checks and balances*.<sup>24</sup>

Ketiga jenis lembaga-lembaga negara tersebut adalah lembaga-lembaga pemerintah yang memiliki kewenangan untuk mewujudkan dan melaksanakan kewenangan eksekutif, lembaga-lembaga pengadilan yang berwenang menyelenggarakan kekuasaan yudikasi dan lembaga-lembaga perwakilan rakyat (DPR, untuk Indonesia) yang memiliki kewenangan menjalankan kekuasaan legislatif. Di bawah sistem ini, keputusan legislatif dibuat oleh masyarakat atau oleh wakil yang wajib bekerja dan bertindak sesuai aspirasi masyarakat yang diwakilinya (konstituen) dan yang memilihnya melalui proses pemilihan umum legislatif, selain sesuai hukum dan peraturan.<sup>25</sup>

Pengertian Pemilihan Umum menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maupun menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan

---

<sup>24</sup>Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1996, hal. 15.

<sup>25</sup>Indra Piliang, *Menggagas Format Ideal Hubungan Presiden dan DPR*, CSIS, Jakarta, 2008, hal 57.

rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Arbi Sanit berpendapat Pemilu merupakan proses politik yang menggunakan hak politik sebagai bahan baku untuk ditransformasikan menjadi kedaulatan negara, maka rakyat berpeluang untuk memperjuangkan nilai dan kepentingannya dengan menggunakan hak politik dan hak lain yang tak diserahkan sebagai kekuatan *bargain* (menawar) dalam menghadapi penguasa atau pihak yang sedang berusaha menjadi penguasa.<sup>26</sup>

Menurut akademisi, alumnus Universitas Passau Jerman, Andre H. Pareire<sup>27</sup> pada hakikatnya Pemilu merupakan realisasi fungsi rekrutmen politik yang seharusnya ada dalam setiap sistem yang demokratis. Artinya secara teoretis pada sebuah Pemilu biasanya berisikan pola pemberian suara yang senantiasa memberikan kemungkinan bagi pemilih untuk menentukan preferensinya pemilih partai maupun individu yang menjadi calon. Abdul Bari Azed berpendapat Pemilu adalah sarana penyampaian hak-hak demokrasi warga negara yang harus dilaksanakan dalam waktu-waktu tertentu guna melaksanakan asas kedaulatan rakyat.<sup>28</sup>

Berdasarkan berbagai referensi pengertian Pemilu di atas, maka penulis memberikan definisi konsep Pemilu adalah suatu instrumen demokrasi, yang memungkinkan pergantian kepemimpinan dalam jabatan politik dengan melibatkan langsung segenap rakyat, dalam skala wilayah tertentu, secara konstitusional. Pemilu bukan hanya Pemilu Legislatif untuk memilih Anggota

---

<sup>26</sup>Arbi Sanit, *Reformasi Politik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1998, hlm. 191.

<sup>27</sup> Abdul Bari Azed (editor), *Sistem-Sistem Pemilihan Umum: Suatu Himpunan Pemikiran*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2000, hlm. 160.

<sup>28</sup> Abdul Bari Azed, *Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2000, hlm 15.

DPR, DPRD dan DPD melainkan juga Pemilu Eksekutif meliputi Pemilu Presiden-Wakil Presiden dan Pemilu Kepala Daerah (Pilpres dan Pilkada).

Selain pemilihan umum legislatif, banyak keputusan atau hasil-hasil penting, misalnya pemilihan presiden suatu negara, diperoleh melalui pemilihan umum. Pemilihan umum tidak wajib atau tidak mesti diikuti oleh seluruh warganegara, namun oleh sebagian warga yang berhak dan secara sukarela mengikuti pemilihan umum. Sebagai tambahan, tidak semua warga negara berhak untuk memilih (mempunyai hak pilih).

Pemilihan umum banyak diyakini sebagai sebuah jalan menuju ke arah demokrasi. Walaupun pemilihan umum itu sendiri juga sering dianggap hanya sebagai sebuah prosedur demokrasi. Pemilihan umum merupakan salah satu indikator bekerjanya pilar demokrasi. Pemilihan umum juga merupakan implementasi dari hak asasi manusia, terutama hak politik. Dalam konteks yang lebih general lagi, pemilihan umum merupakan wujud kedaulatan rakyat, terutama dalam perspektif demokrasi perwakilan.<sup>29</sup>

Atas dasar pemikiran di atas, pemilihan umum secara umum mempunyai 3 (tiga) tujuan:

- a. Memungkinkan terjadinya peralihan kekuasaan secara aman dan tertib.
- b. Untuk melaksanakan kedaulatan Rakyat.
- c. Untuk melaksanakan hak-hak asasi manusia.<sup>30</sup>

Pergantian kekuasaan melalui pemilihan umum selain akan menjamin peralihan kekuasaan secara aman dan tertib, juga akan menjamin

---

<sup>29</sup>Koesnardi dan Hamaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PSH-UI, Jakarta, 1988, hal. 328-329.

<sup>30</sup>*Ibid*, hal. 330.

adanya legitimasi yang kuat terhadap pemerintah itu sendiri. Pelaksanaan pemilihan umum juga merupakan arena dimana rakyat menunjukkan kedaulatannya, sekalipun dalam sistem perwakilan, pemilihan umum merupakan wujud dari pemberian otoritas politik dari warga negara kepada penguasa.

Pemilihan umum adalah sesuatu hal yang penting dalam kehidupan kenegaraan. Pemilihan umum adalah perwujudan dari pelaksanaan sistem demokrasi. Melalui pemilihan umum rakyat memilih wakilnya untuk duduk dalam parlemen dan dalam struktur pemerintahan. Ada negara yang menyelenggarakan pemilihan umum hanya apabila memilih wakil rakyat untuk duduk dalam parlemen, akan tetapi ada pula negara yang juga menyelenggarakan pemilihan umum untuk memilih para pejabat tinggi negara.

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

Untuk Indonesia, pada masa Orde Baru (1966-1998) perlu kita sebut organisasi-organisasi sosial politik (orsospol), dan bukan sekedar partai-partai politik (parpol) saja, karena ada Golongan Karya (Golkar) yang merupakan organisasi sosial politik peserta pemilihan umum, tetapi tidak mau disebut sebagai partai politik dan bukan sebagai partai politik, tetapi kini Golkar termasuk partai politik, sama dengan partai politik yang lainnya.<sup>31</sup>

Setelah pasca Orde Baru, ternyata melahirkan beberapa perubahan, termasuk dalam penyelenggaraan pemilihan umum. Sistem pemilihan umum pasca Orde Baru memberikan kebebasan kepada rakyat untuk memilih para

---

<sup>31</sup> Teuku May Rudi, *Pengantar Ilmu Politik*, Refika Aditama, Bandung, 2003, hlm, 60.

wakil rakyat di DPR, DPRD, DPD, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung.

Sistem pemilihan umum berbeda-beda di berbagai negara. Ada sistem pemilihan langsung, yaitu rakyat memilih kepala negara secara langsung, dan ada pula sistem pemilihan melalui perwakilan kepala negara. Sistem kepartaian berbeda-beda pula. Ada sistem banyak partai (*multi party system*), ada sistem dwi partai (*two party system*), serta ada yang hanya satu partai (*one party system*).<sup>32</sup>

Ada dua sistem pemilihan umum yaitu:

1. Pemilihan Umum Sistem Distrik (*single member constituency, single member district majority system, distric system*).

Dalam pemilihan umum sistem distrik, daerah pemilihan dibagi atas distrik-distrik tertentu. Pada masing-masing distrik pemilihan, setiap parpol mengajukan satu calon. Katakanlah, 2 atau 3 kecamatan merupakan satu distrik. Partai X mencalonkan A untuk bersaing pada distrik tersebut. Partai Y mencalonkan B, dan Z mencalonkan C.<sup>33</sup>

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

Sistem ini yang dianut di Indonesia. Pemilu tidaklah langsung memilih calon yang didukungnya, karena para calon ditentukan berdasarkan nomor urut calon-calon dari masing-masing parpol atau organisasi sosial politik (orsospol). Para pemilih adalah memilih tanda gambar atau lambang suatu orsospol. Perhitungan suara untuk menentukan Jumlah kursi raihan masing-masing orsospol, ditentukan melalui penjumlahan suara secara nasional atau

---

<sup>32</sup>*Ibid*, hlm. 61.

<sup>33</sup>*Ibid*, hlm. 65.



penjumlahan pada suatu daerah (provinsi). Masing-masing daerah diberi jatah kursi berdasarkan jumlah penduduk dan kepadatan penduduk di daerah yang bersangkutan.<sup>34</sup>

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

1. Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.
2. Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
3. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah partai politik.
4. Peserta Pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
5. Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.
6. Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Hingga saat ini Indonesia telah menjalani pemilihan umum sebanyak 10 (sepuluh) kali, dan pemilihan umum yang terakhir ini tahun 2009, disamping memilih anggota legislatif juga memilih eksekutif, yaitu pemilihan secara langsung Presiden dan Wakil Presiden. Untuk melaksanakan hal tersebut telah dibentuk undang-undang tentang Pemilihan Umum, yaitu:

---

<sup>34</sup>*Ibid*, hlm. 91.

1. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.
2. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
3. Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Undang-undang tentang pemilihan umum tersebut dibuat menjadi dua undang-undang, yaitu untuk anggota Legislatif dan Presiden dan Wakil Presiden atau Eksekutif. Menurut Pakar Hukum Tata Negara Haruna Al-rasid, bahwa diadakan dua undang-undang dalam mengatur pemilihan umum adalah cacat hukum, karena pembuat Undang-Undang Dasar menyebut kesemuanya “dalam satu napas” dan tidak ada perintah untuk memisah-misahkan. Karena itu tidak ada delegasi (otorisasi) kewenangan dari pembuat Undang-Undang Dasar kepada pembuat Undang-Undang untuk mengatur soal pemilihan presiden dalam undang-undang tersendiri.<sup>35</sup>

Pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah, atau seringkali disebut pilkada atau pemilukada, adalah pemilihan umum untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung di Indonesia oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi syarat. Kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah :<sup>36</sup>

1. Gubernur dan wakil gubernur untuk propinsi
2. Bupati dan wakil bupati untuk kabupaten
3. Walikota dan wakil walikota untuk kota

---

<sup>35</sup> Abdul Bari dan Makmur Ali, *Pemilihan umum dan Partai Politik Di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 72.

<sup>36</sup><http://www.wikipedia.com/Akses> 2 Desember 2011/22:21

Pasal 18 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 menyebutkan secara rinci penyelenggaraan otonomi daerah yaitu: pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan memiliki Dewan Perwakilan Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Pasal 18 ayat (4) menyebutkan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 secara jelas memperkuat asas demokrasi langsung dalam pemilihan kepala daerah yang dalam UUD 1945 sesara tidak tegas, dengan menyatakan bahwa kepala daerah harus dipilih langsung oleh rakyat. Dalam UUD 1945 hanya disebutkan bahwa "*Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis*". Pada pasal 24 ayat 5, bagian keempat paragraf kesatu tentang kepala daerah dan wakil kepala daerah, disebutkan "*bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.*"<sup>37</sup>

Pemilihan kepala eksekutif (Gubernur, Bupati/Walikota) erta anggota-anggota legilatif lokal secara langsung merupakan kunci keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Tanpa itu, amanat desentralisasi berbagai kewenangan dari pusat (politik, administrasi, fiskal dan ekonomi) kepada daerah, pada pelaksanaannya hanya berupa desentralisasi KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme).<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Abdul Aziz Hakim, *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah*, Toga Press Berkerjasama Dengan UMMU Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 219-220.

<sup>38</sup> *Ibid*, hlm. 220.

Kepala Daerah dan Wakilnya adalah pejabat negara. Karena itu, dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai pejabat negara perlu diberi hak keuangan dalam bentuk gaji dan tunjangan yang dibiayai melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Namun dalam melaksanakan kedudukannya sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah perlu didukung dengan biaya untuk menunjang kegiatan operasional Kepala Daerah dalam rangka koordinasi, penanggulangan kerawanan sosial, perlindungan masyarakat dan kegiatan-kegiatan lain yang berkaitan dengan pembinaan kesatuan dan peratuan bangsa, yang dibiayai melalui APBN.<sup>39</sup>

Dalam pentahapan penyelenggaraan pilkada langsung ini, dalam UU No 32 tahun 2004 merunut pada pentahapan pemilihan legislatif dan secara khusus pada pemilu presiden. Tahapan dimulai melalui berakhirnya masa jabatan kepala daerah, kemudian ke pendaftaran pemilih, pendaftaran calon peserta pilkada, kampanye dan pemungutan dan penghitungan suara, penetapan calon terpilih dan pelantikan calon terpilih sebagai pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Di dalamnya termasuk sosialisasi tahapan-tahapan tadi, yang secara garis besar terbagi ke dalam dua tahapan yaitu tahapan persiapan dan tahapan pelaksanaan.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Obyek Penelitian**

Problematika yuridis dan politis pemilihan walikota Yogyakarta periode 2011-2016.

---

<sup>39</sup> Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hlm. 62.

## 2. Subjek Penelitian

- a. Ketua KPUD Kota Yogyakarta.
- b. Anggota KPUD Kota Yogyakarta.
- c. Panitia Pengawas Pemilu Pemilu Kota Yogyakarta

## 3. Sumber Data

- a. Sumber Data Primer, yaitu bahan yang diperoleh secara langsung dari subjek penelitian.
- b. Sumber Data Sekunder, terdiri dari:
  - 1) Bahan Hukum Primer berupa undang-undang yang berkaitan dengan permasalahan yakni, Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilu, Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 63 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum Provinsi, Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara, dan Kelompok Penyelenggaraan Pemungutan Suara Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.
  - 2) Bahan Hukum Sekunder terdiri dari buku-buku, literatur, jurnal, atau tulisan ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan.

#### 4. Metode Pengumpulan Data

- a. Wawancara, yaitu dilakukan tanya jawab secara langsung dan mendalam dengan subjek penelitian tentang hal-hal yang berkaitan dengan permasalahan.
- b. Studi Pustaka, yaitu dilakukan dengan cara menelaah buku-buku, perundang-undangan, karya ilmiah maupun tulisan-tulisan ilmiah.

#### 5. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan adalah metode yuridis normatif yang lebih memfokuskan pada aspek-aspek hukum terhadap obyek yang diteliti. Disamping itu juga digunakan pendekatan secara politik, yakni untuk melihat tingkat partisipasi masyarakat dalam Pemilukada Walikota Yogyakarta periode 2011-2016.

#### 6. Analisis Data

Data yang diperoleh dari penelitian baik dari penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan, kemudian dianalisa dengan menggunakan metode diskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh di lapangan maupun di perpustakaan, disusun secara sistematis setelah diseleksi berdasarkan permasalahan dan dilihat kesesuaiannya dengan ketentuan yang berlaku, selanjutnya disimpulkan sehingga diperoleh jawaban permasalahan.

**BAB II**  
TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI,  
OTONOMI DAERAH DAN PEMILIHAN UMUM  
KEPALA DAERAH

A. DEMOKRASI

Membahas demokrasi berarti bicara tentang rakyat atau warga kemasyarakatan. Dalam suatu negara, rakyat merupakan sentral dan pemegang kekuasaan, karena pada hakikatnya rakyat adalah pemegang kekuasaan yang tertinggi yakni kedaulatan sedangkan demokrasi merupakan bentuk pengejawantahan kedaulatan.

Demokrasi, sebagai sebuah konsep yang dikenal sejak jaman Yunani Kuno oleh Socrates pada hakekatnya adalah demokrasi langsung. Secara bertahap dari masa ke masa konsep ini makin populer baik di tataran implementasi praktik politik di lapangan. Hanya saja kemudia ide tentang demokrasi ini banyak mengalami revisi hingga terekonstruksi model demokrasi tak langsung. Sedang konsep demokrasi itu sendiri adalah

muncul dari perdebatan panjang dan filosofi tentang relasi negara dengan rakyat.<sup>38</sup>

Perkembangan konsep demokrasi hari ini makin mengalami kemajuan yang pesat. Tidak lagi mempercayakan mutlak keberadaannya pada mekanisme politik formal (seperti pemilu, partai, legislative, dan sebagainya), tapi lebih mempercayakan pada penyelenggaraan politikkenegaraan sehari-hari. Oleh karena itulah model terdahulu dari pandangan yang dikemukakan Schubert (1966), yaitu pandangan realis, akan lebih cocok untuk mencerna keberadaan demokrasi hari ini.<sup>39</sup>

Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut prinsip demokrasi. Dengan adanya prinsip demokrasi kedaulatan berada di tangan rakyat, dilaksanakan untuk dan atas nama rakyat. UUD 1945 yang menjadi salah satu dasar hukum tertulis menjamin pelaksanaan demokrasi di Indonesia. Dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 disebutkan bahwa “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*”

Demokrasi mempunyai elemen-elemen fundamental yang digunakan sebagai parameter untuk mengukur dan menentukan tingkat implementasi nilai-nilai demokrasi dalam suatu negara, sehingga dapat menilai dan menentukan apakah sistem yang dibangun di dalam suatu

---

<sup>38</sup>Ahmad Nadir, *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi*, Averroes Press, Malang, 2005, hlm 17

<sup>39</sup>Ibid, hlm 25.



negara dapat dikatakan demokratis atau tidak. Sedikitnya ada lima hal yang harus ada dalam negara yang menganut sistem demokrasi, yaitu *pertama*, pemerintahan yang bertanggung jawab; *kedua*, Dewan Perwakilan Rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih melalui pemilu yang bebas dan rahasia; *ketiga* terdapat lebih dari satu partai politik yang terus menerus mengadakan hubungan dengan masyarakat; *keempat*, terdapat pers dan media yang bebas menyatakan pendapat; dan *kelima*, terdapat sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.<sup>40</sup>

Harapan munculnya pemerintahan yang demokratis, ditandai dengan adanya kesadaran bahwa pemerintah pada dasarnya hadir untuk rakyat dan bukan sebaliknya, tentu tidak mudah. Pilkada langsung kendati secara esensial merupakan buah pikiran dari demokrasi, tentu tidak dapat menjamin sepenuhnya proses demokrasi tersebut dapat berjalan secara penuh. Bagaimanapun Pilkada langsung ala UU No. 32/2004 masih menimbulkan berbagai polemik. Salah satunya adalah ketentuan mengenai pencalonan kepala daerah dan wakilnya dari partai politik. Ketentuan yang rawan akan skenario politik uang. Dalam kondisi demikian, perlu kiranya

---

<sup>40</sup>Miriam Budihardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hlm. 63-64

mendorong masyarakat sebagai kekuatan utama demokrasi untuk turut mengawasi proses pilkada langsung.<sup>41</sup>

Sejarah tentang paham demokrasi itu menarik; sedangkan sejarah tentang demokrasi itu sendiri menurut Held membingungkan.<sup>42</sup> Ada dua fakta historis yang penting.

*“Pertama*, hampir semua orang pada masa ini mengaku sebagai demokrat. Beragam jenis rezim politik di seluruh dunia mendeskripsikan sebagai demokrasi. Namun demikian ada yang dikatakan dan diperbuat oleh rezim yang satu dengan yang lain sering berbeda secara substansial. Demokrasi kelihatannya melegitimasi kehidupan politik modern: penyusunan dan penegakan hukum dipandang adil dan benar jika ‘demokratis’. Pada kenyataannya tidak selalu demikian. Dari zaman Yunani Kuno hingga sekarang mayoritas teoritikus di bidang politik banyak melontarkan kritik terhadap teori dan praktik demokrasi. Komitmen umum terhadap demokrasi merupakan fenomena yang terjadi baru-baru ini saja.

*Kedua*, sementara banyak negara pada saat ini menganut paham demokrasi, sejarah lembaga politikanya mengungkapkan adanya kerapuhan dan kerawanan tatanan demokrasi. Sejarah Eropa pada

---

<sup>41</sup>Ahmad Nadir, *Pilkada Langsung..., Op. Cit.*, hlm 31

<sup>42</sup> David Held, *Models of Democracy*, seperti yang dikutip oleh Ni'matul Huda dalam *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, UII Press, Yogyakarta, 2011, hlm

abad ke-20 sendiri menggambarkan dengan jelas bahwa demokrasi merupakan bentuk pemerintahan yang sangat sulit untuk diwujudkan dan dijaga: Fasisme, Nazisme, Stalinisme hamper saja menghancurkannya. Demokrasi telah berkembang melalui perlawanan sosial yang intensif. Demokrasi juga sering dikorbankan dalam perlawanan serupa.”

Dalam sejarah teori demokrasi terletak suatu konflik yang sangat tajam mengenai apakah demokrasi harus berarti suatu jenis kekuasaan rakyat (suatu bentuk politik di mana warga negara terlibat dalam pemerintahan sendiri dan pengaturan sendiri) atau suatu bantuan bagi pembuatan keputusan (suatu cara pemberian kekuasaan kepada pemerintah melalui pemberian suara secara periodik). Konflik ini telah memunculkan tiga jenis atau model pokok demokrasi.<sup>43</sup> *Pertama*, demokrasi partisipatif atau demokrasi langsung, suatu sistem di man pengambilan keputusan tentang permasalahan umum melibatkan warga negara secara langsung. Ini adalah tipe demokrasi “asli” yang terdapat di Athena Kuno. *Kedua*, demokrasi liberal atau demokrasi perwakilan, suatu sistem pemerintahan yang menggunakan ‘pejabat’ yang dipilih untuk ‘mewakili’ kepentingan atau pendapat warga negara dalam daerah-daerah yang terbatas sambil tetap menjunjung tinggi ‘aturan hukum’. *Ketiga*, demokrasi yang didasarkan atas

---

<sup>43</sup> Ibid, hlm 188

model satu partai meskipun sementara orang mungkin meragukan apakah hal ini merupakan suatu model demokrasi juga).

Nilai-nilai demokrasi, antara lain menghendaki adanya desentralisasi atau pemencaran kekuasaan dalam segenap aspek kehidupan. Desentralisasi mengandung makna yang luas, bukan hanya dalam hubungan antara pusat dengan pemerintah daerah, namun juga hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah. Desentralisasi menghendaki agar kekuasaan didistribusikan sehingga pelaksanaan suatu urusan dapat menjadi lebih efektif, efisien dan responsif.<sup>44</sup>

Prinsip dasar negara demokrasi selalu menuntut dan mengharuskan adanya pemencaran kekuasaan, agar kekuasaan tidak berpusat pada satu tangan. Kekuasaan yang berpusat disatu tangan bertentangan dengan prinsip demokrasi karena ia membuka peluang terjadinya kesewenang-wenangan dan korupsi. Dalil umum yang terkenal ini adalah pernyataan dari Lord Acton bahwa “kekuasaan itu cenderung korup dan kekuasaan absolut-terpusat-korup secara absolut.”<sup>45</sup>

Desentralisasi dan demokrasi adalah dua konsep yang berbeda. Secara umum desentralisasi lebih merujuk pada relasi antara pemerintah pusat dan daerah. Sedangkan demokrasi berkaitan dengan proses dan prosedur berbagai proses politik yang melibatkan rakyat, baik ditingkat

---

<sup>44</sup> Dede Mariana dan Caroline Paskarina, *Demokrasi dan Politik Desentralisasi*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2008, hlm 8.

<sup>45</sup> Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006, hlm 221

pusat maupun di daerah. Di dalam realitas, di antara keduanya juga tidak selalu berseiring. Desentralisasi misalnya, bisa dijumpai di negara-negara yang pemerintahannya otoriter atau totaliter. Disini, desentralisasi lebih dimaknai di dalam konteks desentralisasi administrasi atau desentralisasi fiskal, yaitu berkaitan dengan pendelegasian pemerintahan yang ada di daerah tanpa disertai transfer kekuasaan yang besar kepada daerah.<sup>46</sup>

Sebagai salah satu sendi negara yang demokratis (*demokratischerechtsstaat*), desentralisasi merupakan pilihan yang tepat dalam rangka menjawab berbagai persoalan yang dihadapi negara dan bangsa sekarang dan masa depan.<sup>47</sup>

Pandangan yang mengaitkan desentralisasi dan demokratisasi semakin kuat seiring dengan merebaknya perskripsi kebijakan desentralisasi bagi negara-negara sedang berkembang guna mengatasi berbagai permasalahan yang dihadapinya dan gelombang demokratisasi di berbagai penjuru dunia. Di dalam konteks seperti ini antara desentralisasi dan demokratisasi pada dasarnya saling memperkuat satu sama lain. Desentralisasi misalnya, berseiring dengan proses perubahan didalam pemilihan pejabat-pejabat di daerah. Sebelumnya, pejabat di daerah

---

<sup>46</sup> Ni'matul Huda, *Dinamika.... Loc. Cit.*, hlm 188.

<sup>47</sup> Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, PT. Alumni, Bandung, 2004, hlm

merupakan tunjukan dari pusat. Setelah ada kebijakan desentralisasi, pejabat-pejabat daerah itu didasarkan pada pemilihan.<sup>48</sup>

Pandangan bahwa desentralisasi itu memiliki relasi kuat dengan demokratisasi didasarkan pada asumsi bahwa desentralisasi dapat membuka ruang yang lebih besar kepada masyarakat untuk terlibat di dalam proses pembuatan keputusan-keputusan politik di daerah. Hal ini berkaitan dengan realitas bahwa setelah ada desentralisasi, lembaga-lembaga yang memiliki otoritas di dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan publik itu lebih dekat dengan rakyat. Kedekatan itu juga yang memungkinkan rakyat melakukan kontrol terhadap pemerintah daerah. Dengan demikian pemerintah daerah diharapkan memiliki akuntabilitas yang lebih besar lagi. Tanpa adanya akuntabilitas, rakyat di daerah bisa menarik mandate yang telah diberikan melalui pemilihan.<sup>49</sup>

## B. OTONOMI DAERAH

Salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan sejak Indonesia merdeka adalah persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi sebagai subsistem negara kesatuan. Pemikiran mengenai otonomi sebagai alternatif dari pilihan bentuk negara federal telah diletakkan sejak masa pergerakan kemerdekaan. Pada saat

---

<sup>48</sup> Ibid, hlm 189.

<sup>49</sup> Ibid.

penyusunan UUD 1945, otonomi termasuk salah satu pokok yang dibicarakan kemudian dimuatkan dalam Undang-Undang Dasar. Demikian pula selanjutnya, dalam pergantian Undang-Undang Dasar –seperti dalam UUDS 1950 –otonomi tetap tercantum bahkan lebih dijelaskan. Pada masa Republik Indonesia Serikat, prinsip-prinsip otonomi tetap dijalankan pada negara-negara bagian atau daerah bagian. Bahkan undang-undang pertama yang dibentuk masa Indonesia merdeka yaitu UU No. 1 tahun 1945 mengatur mengenai otonomi, yang berbunyi:<sup>50</sup>

*“berdasarkan kenyataan-kenyataan itu tidaklah berlebihan apabila otonomi dapat dipandang sebagai salah satu sendi penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam perumahan Indonesia merdeka.”*

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*) bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara. Paling tidak, ada dua arahan dasar susunan ketatanegaraan dalam perumahan Indonesia merdeka, yaitu *demokrasi dan penyelenggaraan negara berdasarkan atas hukum*.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2005, hlm 21-22.

<sup>51</sup> Ibid, hlm 24-25

Menurut Buyung Nasution, kemunculan berbagai pemikiran, bahkan tuntutan, untuk meninggalkan bentuk negara kesatuan dan beralih ke federalism, yaitu lebih disebabkan oleh kenyataan telah terdistorsinya konsep “kesatuan” (*unitary*) menjadi “persatuan dan kesatuan”, yang lebih dekat kepada “penyeragaman” (*uniform*). Akibatnya, berbagai perbedaan yang ada tidak dilihat sebagai aneka kekayaan dalam rangka kebhinekaan, melainkan lebih dilihat sebagai potensi ancaman yang kerennya harus ditundukan dibawah “persatuan dan kesatuan” melalui sentralisasi kekuasaan. Kondisi ini pada gilirannya, mengakibatkan negara gagal membangun system pemerintahan dengan wewenang desentralisasi. Hal itu menimbulkan keyakinan baru bagi masyarakat di daerah bahwa pusat bukan hanya mengeksploitasi mereka, tetapi juga mengambil alih hak-hak mereka untuk mendapat pelayanan manusiawi oleh pemerintahan yang baik hingga bermula pada penguatan kembali keinginan untuk membentuk pemerintahan federal.<sup>52</sup>

Dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan dalam rangka pembinaan kesatuan bangsa, maka hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dikembangkan atas dasar keutuhan negara kesatuan dan diarahkan pada pelaksanaan otonomi daerah secara nyata, dinamis, dan

---

<sup>52</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm 61.



bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi.<sup>53</sup>

Pemencaran kekuasaan yang bertujuan agar pemerintahan tidak berpusat pada satu tangan yaitu pemerintah pusat saja terdiri dari dua macam, yakni pemencaran secara horizontal dan pemencaran secara vertikal. Pemencaran secara horizontal adalah pemencaran kekuasaan kepada lembaga-lembaga yang kedudukannya sejajar yang masing-masing diberi fungsi dan disertai *check and balances*, yakni pemencaran kekuasaan kedalam legislatif (membuat undang-undang), eksekutif (melaksanakan undang-undang) dan yudikatif (menegakkan undang-undang melalui peradilan). Sedangkan pemencaran kekuasaan secara vertikal melahirkan bentuk negara kesatuan dan negara federal.<sup>54</sup>

Pemencaran secara vertikal yaitu dengan membentuk daerah-daerah otonom, atau dengan memberikan peluang kepada pemerintah daerah. Pembentukan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Pasal 18 Undang-undang Dasar RI Tahun 1945, telah melahirkan berbagai produk undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang peraturan daerah, antara lain 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

---

<sup>53</sup> C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Edisi Revisi, Bumi Aksara, Jakarta, 2003, hlm 148.

<sup>54</sup> Moh. Mahfud MD, *Membangun... Loc. Cit*

Tahun 1974, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan yang terakhir Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.<sup>55</sup>

Pengertian *Otonom* secara bahasa adalah *kewenangan atau kekuasaan*, sedangkan *daerah* adalah suatu *wilayah atau area*, dengan demikian pengertian secara istilah *otonomi daerah* adalah *wewenang atau kekuasaan pada suatu wilayah atau daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah atau daerah masyarakat itu sendiri*. Dan pengertian lebih luas lagi adalah wewenang atau kekuasaan pada suatu wilayah atau daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah atau daerah masyarakat itu sendiri mulai dari ekonomi, politik dan pengaturan perimbangan keuangan termasuk pengaturan sosial, budaya, dan idiologi yang sesuai dengan tradisi adat istiadat daerah lingkungannya.<sup>56</sup>

Konsep istilah otonomi adalah hak dan kewajiban mengurus rumah tangga sendiri dari daerah maka otonomi adalah sebuah dasar dari system ketatanegaran kita dalam penyusunan dan pemberian isi kepada daerah-daerah.<sup>57</sup>

Di dalam Undang-undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (5): "*Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus*

---

<sup>55</sup> Ibid

<sup>56</sup> [http://www.wikipedia.org/wiki/9 Juni 2008/15.26](http://www.wikipedia.org/wiki/9_Juni_2008/15.26)

<sup>57</sup> Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, ctk Pertama, CV. Pustaka Setia, Bandung, 2006, hlm 81-82

*sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”*

Pasal 1 ayat (6) yang mengatur tentang daerah otonomi, “*Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.*”

Koesoemahatmadja berpendapat bahwa menurut perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundang-dangan (*regeling*) juga mengandung arti pemerintahan (*bestuur*). Dalam istilah Belanda otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfegeving*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas *zelfwegeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri) dan *zelfpolitie* (menindaki sendiri).<sup>58</sup>

Sementara Bhenyamin Hoessein mengartikan otonomi hampir parallel dengan pengertian “demokrasi”, yaitu pemerintahan oleh, dari dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu negara melalui lembaga-lembaga pemerintahan yang secara formal berada diluar pemerintahan pusat. Bahkan, otonomi dapat diberi arti luas atau dalam arti sempit. Dalam arti luas otonomi mencakup pula tugas pembantuan (*medebewind*,

---

<sup>58</sup> Juanda, *Hukum....., Op. Cit.*, hlm 127-128.

*coadministration*), sebab baik otonomi maupun tugas pembantuan sama-sama mengandung kebebasan dan kemandirian itu penuh meliputi baik asas maupun cara menjalankannya, sedangkan pada tugas pembantuan, kebebasan dan kemandirian hanya terbatas pada cara menjalankannya.<sup>59</sup>

Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat. Tujuan yang dicapai dalam penyerahan urusan ini adalah antara lain untuk menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.<sup>60</sup>

Sejalan dengan penyerahan urusan, apabila urusan tersebut akan menjadi beban daerah, maka akan dilaksanakan melalui asas *medebewind* atau asas pembantuan. Proses sentralisasi pada dasarnya tidak semata-mata desentralisasi administratif tetapi juga bidang ekonomi dan sosial budaya. Dengan demikian, dampak pemberian otonomi ini tidak hanya terjadi pada organisasi/administratif pemerintahan daerah saja, akan tetapi berlaku pula pada masyarakat (publik) dan badan atau lembaga swasta dalam berbagai bidang. Demikian pula dengan otonomi ini, terbuka kesempatan bagi

---

<sup>59</sup> Ibid, hlm 129

<sup>60</sup> HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Rajawali Press, Jakarta, hlm 21-22.

pemerintah daerah secara langsung membangun kemitraan dengan publik dari pihak swasta daerah yang bersangkutan dalam berbagai bidang pula.<sup>61</sup>

Prinsip otonomi daerah yang berarti pemberian otonomi kepada daerah hendaknya berdasarkan pertimbangan, penghitungan tindakan, dan kebijaksanaan yang benar-benar nyata mampu mengurus rumahtangganya sendiri. Prinsip otonomi daerah yang bertanggung jawab berarti bahwa pemberian otonomi daerah itu benar-benar sesuai dengan tujuannya, yaitu:<sup>62</sup>

1. Lancar dan teraturnya pembangunan di seluruh wilayah negara;
2. Sesuai atau tidaknya pembangunan dengan pengarahan yang telah diberikan;
3. Sesuai dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa;
4. Terjaminnya keserasian hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah; dan
5. Terjaminnya pembangunan dan perkembangan daerah.

Asas pembantuan juga di atur di dalam Undang-Undang No 32

Tahun 2004 Pasal 1 ayat (4) yaitu: *“penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.”*

Ada beberapa asumsi dan dampak yang diinginkan terhadap pelaksanaan otonomi daerah, yaitu:<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Sistem...., Op. Cit.*, hlm 149

<sup>63</sup> Semiloka Nasional, *Otonomi Daerah dan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah*, LP UII-P3R-PPE FE UII- CMC CONSULTING GROUP- UNUD-DEPDAGRI RI, Yogyakarta, 9- 10 Februari 1999, UII Press, hlm 3-4

1. Tidak ada kesatuan dan ketahanan nasional di masa depan tanpa otonomi daerah yang mantap.
2. Otonomi daerah menjanjikan partisipasi masyarakat yang lebih luas dalam pembangunan.
3. Otonomi daerah memungkinkan pergeseran stressing perencanaan yang lebih sektoral sifatnya ke yang lebih regional.
4. Otonomi daerah memungkinkan birokrasi negara yang lebih efisien.
5. Dalam suatu skala wilayah dan kependudukan Indonesia, demokratisasi politik dan demokratisasi ekonomi lebih memungkinkan dilakukan melalui otonomi daerah.

Ditinjau dari mekanisme pemberian otonomi dalam negara kesatuan (*unitarisme*), otonomi diberikan oleh pemerintah pusat (*central government*), sedangkan pemerintah daerah hanya menerima penyerahan dari pemerintah pusat. Konstelasi tersebut menunjukkan bahwa dalam negara kesatuan kecenderungan kewenangan yang besar berada di *central government*. Hal ini kemudian menunjukkan otonomi di Indonesia lebih banyak tergantung pada *political will* pemerintah pusat, yaitu sampai sejauh mana pemerintah pusat mempunyai niat baik untuk memberdayakan *local government* melalui pemberian wewenang yang lebih besar.<sup>64</sup>

Dalam kasus Indonesia, penerapan otonomi daerah sebenarnya merupakan pilihan kompromistis yang sarat dengan nuansa politis. Mengingat keanekaragaman etnis dan kondisi geografis daerah-daerah di Indonesia, desentralisasi tampaknya menjadi pilihan yang mampu menjamin pengakuan terhadap keragaman tersebut.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Juanda, *Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm 129-130

<sup>65</sup> Dede Mariana dan Caroline Paskarina, *Demokrasi dan...*, *Op. Cit.*, hlm 109.

### C. PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH (PEMILUKADA)

Pemilu merupakan instrument agar proses pemilihan pemimpin berlangsung secara demokratis dan lebih baik. Pemilu, dalam konteks modern dianggap sebagai instrument inti menseleksi pemimpin yang terbaik.

Menurut Kacung Marijan (guru besar FISIP UNAIR Surabaya), konep dari pemilu yang baik itu adalah sebagai berikut:<sup>66</sup>

*Pertama*, adalah adanya aturan main didalam pemilu, undang-undang mengenai pemilu, peraturan-peraturan mengenai pemilu secara jelas dan dapat diprediksi yang dikenal dengan “Predictable Procedur” yaitu adanya prosedur-prosedur yang bisa diprediksi dan terukur apakah pemilu itu berlangsung secara LUBER = Langsung Umum Bebas dan Rahasia.

*Kedua*, adalah “Unpreccitable Result”, artinya pemilu dianggap demokratis jika hasil pemilu tidak bisa diprediksi atau diketahui hasilnya lebih dini.

Menurut Moh. Mahfud MD, bahwa pemilu mempunyai hubungan yang erat dengan prinsip demokrasi dan pinsip hukum sebagai prinsip-prinsip fundamental yang banyak dipergunakan di negara-negara

---

<sup>66</sup>Kpudprobolinggota.go.id/index.php?option=com\_content&view=article&id=4:pemilumodernyangdemokratis&catid=1:materi-buku/ diakses 26 Desember 2011/11:12

modern. Dan pemilu berhubungan erat dengan demokrasi karena sebenarnya pemilu merupakan salah satu cara pelaksanaan demokrasi.<sup>67</sup>

Salah satu yang paling fundamental dalam merealisasikan nilai-nilai partisipasi demokratik dalam keikutsertaan rakyat dalam prosesi pesta demokrasi, yaitu pemilihan umum.<sup>68</sup>

Warren berpendapat, secara umum bahwa pemilu adalah merupakan kesempatan bagi warga negara untuk memilih pejabat-pejabat pemerintah dan memutuskan apa yang mereka inginkan untuk dikerjakan oleh pemerintah. Kemudian dalam membuat keputusan itu para warga negara menentukan apakah yang sebenarnya mereka inginkan untuk dimiliki.<sup>69</sup>

Meskipun pemilu bukan merupakan satu-satunya arena berdemokrasi, namun pemilu memiliki arti yang sangat strategis bagi proses berdemokrasi di sebuah negara. Arti penting pemilu adalah sebagai berikut:<sup>70</sup>

- a. Melalui pemilu warga negara dapat menunjukkan bahwa kedaulatan rakyat ada ditangan rakyat, dimana rakyat yang berdaulat memilih wakil-wakilnya yang diharapkan akan memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya.

---

<sup>67</sup> Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, ctk. Pertama, Gama Media bekerja sama dengan Yayasan Adhikarya IKAPI dan The Ford Foundation, Yogyakarta, 1999, hlm 220.

<sup>68</sup> Abdul Aziz Hakim, *Distorsi...., op. cit.*, hlm 138.

<sup>69</sup> Ibid, hlm 139.

<sup>70</sup> Ibid, hlm 140.



- b. Melalui pemilu warga negara dapat mengekspresikan hak-hak dasar mereka secara bebas, termasuk didalamnya hak-hak untuk menyatakan pendapat, dan hak untuk berkumpul dan berserikat;
- c. Melalui pemilu dapat terbentuk pemerintahan yang memiliki legitimasi (pengakuan dari rakyat). Tanpa pemilu maka pemerintahan hanya mewakili kepentingan elite atau sekelompok masyarakat seperti yang terlihat dalam system monarkhi, diktator dan otoriter;
- d. Melalui pemilu pergantian kekuasaan dapat dilakukan secara teratur dan damai;
- e. Melalui pemilu dapat dilakukan rekrutmen politik secara terbuka. Di mana setiap warga negara mendapatkan kesempatan yang sama untuk mengisi jabatan publik;
- f. Melalui pemilu konflik kepentingan yang ada ditingkat masyarakat dipindahkan ke kelembagaan perwakilan rakyat, sehingga konflik bisa terselesaikan secara terlembaga dan tanpa kekerasan;
- g. Melalui pemilu dapat dilakukan pendidikan politik kepada semua warga negara. Karena dalam pemilu warga negara dididik untuk memahami hak-hak dasarnya sekaligus tanggung jawab sosialnya sebagai warga negara. Dengan pemilu juga akan terbiasa menerima perbedaan kepentingan, sehingga perbedaan kepentingan tidak menimbulkan ancaman bagi keutuhan negara.

Menurut Undang-Undang No 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum

Pasal 1 : “Pemilihan Umum, selanjutnya disebut Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Pasal 2 : “Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Pasal 3 : “Pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Pasal 4 : “Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah, atau seringkali disebut Pilkada atau Pemilukada, adalah pemilihan umum untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung di Indonesia oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi syarat. Kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah:<sup>71</sup>

- ✓ Gubernur dan wakil gubernur untuk provinsi
- ✓ Bupati dan wakil bupati untuk kabupaten
- ✓ Walikota dan wakil walikota untuk kota

Sejak dilakukannya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan. Salah satu dampak dari perubahan tersebut adalah perubahan sistem pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (pilkada) yang dilakukan secara langsung. Perubahan ini penting untuk meletakkan kembali kedaulatan berada ditangan rakyat, sehingga rakyat daerah khususnya memiliki peran dan kesempatan terlibat dalam pengambilan keputusan-keputusan di bidang penyelenggaraan pemerintahan daerah.

---

<sup>71</sup>[http://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan\\_umum](http://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum)/diakses 4 Januari 2012/12:11

Sebelumnya, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dasar hukum penyelenggaraan pilkada adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini, pilkada (pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah) belum dimasukkan dalam rezim pemilihan umum (pemilu). Pilkada pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni 2005.

Pemilihan kepala daerah secara langsung sesungguhnya merupakan sebuah respon politik konstruktif atas pelaksanaan mekanisme demokrasi tak langsung. Demokrasi tak langsung seringkali pula diistilahkan sebagai demokrasi perwakilan. Artinya, disini masyarakat tidak secara langsung mengartikulasikan berbagai kepentingannya kepada agenda kebijakan politik, melainkan mewakilkannya para sejumlah kecil orang tertentu. Sedang lembaga-lembaga tempat berkumpulnya orang-orang yang mewakili artikulasi kepentingan masyarakat tersebut di sebut sebagai dewan perwakilan rakyat (DPR). Lembaga ini kemudian banyak mengambil peran-peran legislasi dalam mengambil keputusan publik mengenai siapa yang akan menjadi pimpinan eksekutif di daerah.<sup>72</sup>

Demikianlah proses demokrasi perwakilan seperti di atas di Indonesia telah berjalan cukup lama. Dalam konteks pilkada, mekanisme ini sudah berjalan sejak diterapkannya UU No, 22 tahun 1999. Di mana dalam

---

<sup>72</sup> Ahmad Nadir, *Pilkada Langsung..., Op. Cit.*, hlm 15.

konstitusi tersebut diatur bahwa dalam proses penetapan calon hingga pemilihan kepala daerah semua diatur dan dibawah wewenang dari lembaga legislatif daerah (DPRD). Mekanisme ini dianggap cukup demokratis sebab para anggota dewan yang memilih kepala daerah adalah pilihan rakyat melalui pemilu yang demokratis pula. Sehingga siapapun yang terpilih menjadi kepala daerah melalui mekanisme ini diyakini akan mendapat dukungan dan sesuai dengan aspirasi rakyat secara umum dan mayoritas.<sup>73</sup>

Pengaturan pemilihan umum kepala daerah berdasarkan UU No. 32 tahun 2004 mengandung sejumlah kelemahan baik dari segi sistem maupun dari segi aturan teknisnya. Paradigma UU No. 32 tahun 2004 meletakkan pemilihan kepala daerah sebagai domain pemerintah daerah bukan domain pemilihan umum sehingga instrument pelaksana (penyelenggara) dan pelaksanaan (peraturan pelaksanaan) pemilihan kepala daerah mengalami bisa pengaruh (intervensi) pemerintah. Hal ini berimplikasi pada independensinya penyelenggara dan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Padahal prinsip pemilihan langsung yang paling penting adalah penyelenggara yang independen.<sup>74</sup> UU No. 32 Tahun 2004 ini juga kemudian menghadapi tantangan dalam menetapkan berbagai perangkat yang akan memfasilitasi dan menjabarkan bagaimana tatanan

---

<sup>73</sup> Ibid, hlm 16

<sup>74</sup> Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa Pemilukada Di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2010, hlm 131.

politik daerah yang demokratis pasca-pilkada langsung.

Lahirnya UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum telah merevisi ketentuan penyelenggaraan di dalam UU No. 32 Tahun 2004. UU No. 22 Tahun 2007 meletakkan pemilihan kepala daerah sebagai bagian dari rezim pemilihan umum sehingga KPU dengan independensinya bertanggung jawab menyelenggarakan pemilihan daerah. Demikian juga dengan pembantuan Badan Pengawas Pemilu Umum (atau Panitia Pengawas di tingkat local), UU No, 22 Tahun 2007 mengatur pembentukan dan rincian tugasnya serta dijamin independensinya. Perubahan kedua UU No. 32 Tahun 2004 yang dituangkan dalam UU No. 12 Tahun 2008 juga telah melakukan revisi substansial terhadap penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah khususnya dalam mengakomodasi hadirnya calon perseorangan.<sup>75</sup>

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, pilkada dimasukkan dalam rezim pemilu, sehingga secara resmi bernama "pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah" atau "Pemilukada". Pilkada pertama yang diselenggarakan berdasarkan undang-undang ini adalah Pilkada DKI Jakarta 2007.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> Ibid, hlm 131-132

<sup>76</sup>[http://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan\\_umum/diakses](http://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum/diakses) 4 Januari 2012/12:11

Pemilihan umum merupakan wujud kebebasan masyarakat dan rasionalitas individu untuk memilih pemimpinnya. Hal ini memiliki korelasi dengan pembentukan pemerintahan daerah sebagai bentuk rasionalitas masyarakat daerah yang diwujudkan melalui pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Sebagaimana yang dikatakan oleh Robert Dahl, pemilihan langsung merupakan suatu rangkaian rel demokrasi yang hendak diwujudkan dalam rangka meningkatkan nilai demokrasi pada tingkat daerah.<sup>77</sup>

Di dalam UUD 1945 Pasal 18 ayat (4) ditegaskan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Pasal 18 ayat (4) tersebut lahir berbarengan dengan Pasal 18A dan Pasal 18B, yaitu pada Perubahan Kedua UUD Negara RI Tahun 1945, pada saat Sidang Tahunan MPR RI tahun 2000, dan dimasukkan dalam Bab tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan Pasal 18 ayat (4) tidak dimasukkan dalam Bab tentang Pemilihan Umum atau pasal 22E UUD 1945 bukan semata-mata karena Sidang Tahunan MPR RI tahun 2000 belum ada kesepakatan mengenai cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, tetapi karena pada saat itu masih ada fraksi di MPR RI yang menginginkan pemilihan Presiden dan Wakil

---

<sup>77</sup> Afan Gafar, Syaikani, Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm 12.

Presiden secara tidak angung oleh rakyat melainkan tetap oleh MPR RI.<sup>78</sup>

Secara umum dikatakan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung itu lebih demokratis. Setidaknya ada dua alasan gagasan pemilihan langsung dianggap perlu. *Pertama*, untuk lebih membuka pintu bagi tampilnya kepala daerah yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat sendiri. *Kedua*, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan ditengah jalan. Praktek selama berlangsungnya UU No 22 tahun 1999 menunjukkan bahwa pilihan DPRD seringkali berseberangan dengan kehendak mayoritas rakyat di daerah. DPR punya tafsir sendiri terhadap aspirasi masyarakat, bahkan penyelewenganpun tidak jarang terjadi, berbagai cara ‘terlarang’ pun ditempuh (misalnya; pemalsuan identitas calon, *money politic*, *mark up* suara dan seterusnya). Disamping itu, sering muncul ketegangan antar kepala daerah dengan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sepanjang berlakunya UU No 22 tahun 1999 cerita tentang ‘pemakzulan’ (pemberhentian) kepala daerah oleh DPRD berkali-kali terjadi di berbagai tempat. Sistem pemerintahan daerah seperti layaknya sistem parlementer saja. Tidak ada kepastian bagi jabatan daerah, karena setiap saat harus menghadapi “serangan” dari DPRD.<sup>79</sup>

Menurut Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah

---

<sup>78</sup> Ni'matul Huda, *Dinamika... .., Op. Cit.*, hlm 189-190

<sup>79</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi... .., Op. Cit.*, hlm 205



dan Wakil Kepala Daerah, pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Sehingga jelaslah bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak lagi dipilih dalam sidang lembaga perwakilan rakyat daerah (DPRD).

Berdasarkan Pasal 4 ayat (4) PP No. 6 Tahun 2005, dalam menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, KPUD bertanggungjawab kepada DPRD. Ketentuan pasal ini kemudian diubah melalui PP No. 17 Tahun 2005 tentang Perubahan atas PP No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, di mana KPUD tidak bertanggungjawab kepada DPRD. Perubahan ini didasarkan pada putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 027-073/PUU-II/2004 dan Nomor 006/PU-III/2005. Perubahan ini jelas yang mempunyai implikasi hukum dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Demikian pula dengan kewajiban dari KPUD untuk mempertanggungjawabkan anggaran kepada DPRS sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6e PP No. 6 tahun 2005 kemudian dihapuskan berdasarkan PP

No. 17 tahun 2005.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat yang persyaratannya ditetapkan dalam perturan perundang-undangan. Persyaratan-persyaratan sebagai calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diatur dalam Pasal 38 PP No. 17 tahun 2005 tentang Perubahan atas PP No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; 1) bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; 2) setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah; 3) berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan/atau sederajat; 4) berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun bagi calon gubernur/wakil gubernur dan berusia sekurang-kurangnya 25 (dua puluh lima) tahun bagi calon bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota; 5) sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter; 6) tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh 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 memperoleh kekuatan hukum tetap; 8)

mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya; 9) menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan; 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 memperoleh kekuatan hukum tetap; 12) tidak pernah melakukan perbuatan tercela; 13) memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak; 14) menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau istri; 15) belum pernah menjabat sebagai Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama; dan 16) tidak dalam status sebagai Pejabat Kepala Daerah.

Dalam hal syarat pencalonan telah diatur dengan jelas dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 13 tahun 2010 tentang Pedoman Teknis Tata Cara Pencalonan Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.<sup>80</sup>

Dalam hal berhenti atau pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut PP No. 6 tahun 2005. Pasal 123 ayat (1) Kepala

---

<sup>80</sup> Lihat Peraturan KPU No. 13 Tahun 2010, yang mengatur tentang syarat-syarat pencalonan dari para Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah berhenti karena; a) meninggal dunia; b) permintaan sendiri; atau c) diberhentikan.

Pasal 123 ayat (2) mengatur tentang Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah diberhentikan karena; a) berakhir masa jabatannya dan telah dilantik Pejabat yang baru; b) tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan; c) tidak lagi memenuhi syarat Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah; d) dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah; e) tidak melaksanakan kewajiban Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah; dan/atau, f) melanggar larangan bagi Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah.

Pemilihan Kepala Daerah langsung merupakan satu tahap pencapaian kemajuan perkembangan demokrasi pemilihan Kepala Daerah langsung menjadi solusi elegan dan sekaligus terobosan mengatasi kemacetan demokrasi lokal. Dalam rangka mewujudkan penguatan dan pemberdayaan demokrasi di tingkat lokal, maka ada beberapa hal yang perlu diperhatikan berkaitan dengan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah langsung ini adalah:<sup>81</sup>

1. Pemilihan Kepala Daerah langsung memungkinkan terwujudnya penguatan demokrasi di tingkat lokal, khususnya pembangunan

---

<sup>81</sup> Mustafa Lutfi, *Hukum Sengketa....., Op. Cit., hlm 132*

legitimasi politik. Ini di dasarkan pada asumsi bahwa Kepala Daerah terpilih memiliki mandate dan legitimasi kuat, karena didukung oleh suara pemilih nyata (*real voters*) yang merefleksikan konfigurasi kekuatan politik dan kepentingan konstituen pemilih. Legitimasi ini merupakan modal politik penting dan sangat diperlukan oleh suatu pemerintahan yang akan berkuasa.

2. Pemilihan Kepala Daerah langsung diharapkan mampu membangun serta mewujudkan *local accountability*.
3. Terciptanya optimalisasi mekanisme *checks and balances* antara lembaga-lembaga pemerintahan yang dapat meningkatkan pemberdayaan masyarakat dan penguatan demokrasi pada level lokal.
4. Pemilihan Kepala Daerah langsung diharapkan akan mampu meningkatkan kualitas kesadaran politik dan kualitas partisipasi masyarakat. Pemilihan Kepala Daerah langsung akan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menggunakan kearifan, kecerdasan dan kepedulian guna menentukan sendiri siapa yang dianggap layak dan pantas.

Begitu strategisnya kedudukan dan peran Kepala Daerah dalam sistem pemerintahan, sehingga seorang Kepala Daerah harus menerapkan

pola kegiatan yang dinamik, aktif serta komunikatif, menerapkan pola kekuasaan yang tepat maupun pola perilaku kepemimpinan yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan yang dipengaruhi oleh latar belakang individual masing-masing Kepala Daerah. Dengan kepemimpinan yang efektif, Kepala Daerah diharapkan dapat menerapkan dan menyesuaikan dengan paradigma baru otonomi daerah, di tengah-tengah lingkungan strategis yang terus berubah seperti *reinventing government*, akuntabilitas, serta *good government*. Koelasi positif sangat diperlukan dalam hubungan Kepala Daerah dalam berbagai eksistensinya (kedudukan, tugas dan tanggung jawab) dengan otonomi daerah yang diperlukan oleh lingkungan strategis.<sup>82</sup>

Kepala Daerah sebagai wakil pemerintah pusat merupakan penguasa tunggal sehingga ia disebut kepala wilayah. Tugasnya adalah memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum atau tugas pemerintah pusat di daerah. Oleh karena itu, ia bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan bukan kepada DPRD. Dalam menjalankan tugasnya itu, kepala wilayah dibantu oleh sebuah sekretariat dibawah pimpinan seorang sekretaris wilayah yang diangkat oleh pemerintah pusat.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> J. Kaloh, *Kepala Daerah Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Pusataka Utama, Jakarta, 2003, hlm 15.

<sup>83</sup> C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Sistem....., Op. Cit.*, hlm 144.

Kepala Daerah sebagai Kepala Daerah otonom juga menjadi wakil daerahnya karena ia telah mendapat dukungan dari rakyat di daerah. Setiap Kepala Daerah, sebelum diangkat, dicalonkan, dan dipilih oleh Kepala Daerah otonom harus dapat bekerja sama dengan seerat-eratnya dengan DPRD, seperti dalam:<sup>84</sup>

1. Pembuatan peraturan daerah,
2. Pembuatan dan penetapan APBD, dan
3. Pemberian keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD sekurang-kurangnya sekali setahun agar DPRD dapat selalu mengikuti dan mengawasi jalannya pemerintahan daerah.

Dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah, seorang Kepala Daerah dalam implementasi pada kepemimpinannya seharusnya tidak hanya berorientasi pada tuntutan untuk memperoleh kewenangan yang sebesar-besarnya, tanpa menghiraukan makna otonomi daerah itu sendiri yang lahir dari suatu kebutuhan akan efisiensi dan efektivitas manajemen penyelenggaraan pemerintahan yang bertujuan untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat.<sup>85</sup>

Pemilihan Kepala Daerah langsung pada awalnya disambut pro dan kontra. Selain adanya harapan akan pengakuan demokrasi di tingkat

---

<sup>84</sup> Ibid, hlm 144-145

<sup>85</sup> Ibid, hlm 15-16.

local, muncul pula resistensi dengan anggapan antara lain:<sup>86</sup> (1) Anggapan bahwa sistem pemilihan Kepala Daerah langsung akan melemahkan kedudukan DPRD. Legitimasi yang besar dari rakyat pemilih dikhawatirkan akan menyebabkan Kepala Daerah memiliki kedudukan pada akhirnya akan memperlemah kedudukan dan legitimasi yang sangat kokoh pada DPRD, yang pada akhirnya akan memperlemah kedudukan DPRD terhadap Kepala Daerah. (2) Sistem pemilihan Kepala Daerah langsung akan menelan biaya yang sangat besar, karena tidak sedikit anggaran daerah (APBD) akan dikonsentrasikan pada KPUD di tiap tingkatan. (3) munculnya persaingan khusus antara calon independen dan calon dari partai politik (kader partai). (4) Adanya pandangan bahwa masyarakat belum siap untuk melaksanakan pemilihan Kepala Daerah secara langsung.

Sistem pemilihan Kepala Daerah yang ideal, memang akan menelan biaya yang relatif lebih besar disbanding dengan pemilihan Kepala Daerah secara tidak langsung. Logikanya bahwa dalam pemilihan Kepala Daerah tidak langsung, pemilihan hanya dilakukan oleh DPRD semata sedangkan pemilihan Kepala Daerah langsung melibatkan partisipasi publik, sehingga terjadi perbedaan kebutuhan diantarakeduanya dalam hal sosialisasi pemilihan itu sendiri, pemilihan panitia pengawas yang baru, pembuatan surat suara termasuk biaya operasional bagi panitia pelaksana sebagai bagian integral dari proses pemilihan Kepala Daerah langsung.

---

<sup>86</sup> Ibid, hlm 133.



Tidak mengherankan apabila biaya operasionalnya akan sangat besar.<sup>87</sup>

### ***Komisi Pemilihan Umum Provinsi***

Dalam Undang-Undang No 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum Pasal 1 ayat (7) “Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, selanjutnya disebut KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, adalah Penyelenggara Pemilu di provinsi dan kabupaten/kota.”

Berdasarkan ketentuan Pasal 127 UU No. 22 Tahun 2007 menyebutkan bahwa “*Dalam hal penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sedang berlangsung pada saat undang-undang ini diundangkan, KPUD Provinsi dan KPUD Kabupaten/Kota berpedoman kepada ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tata cara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berlaku sebelum undang-undang ini diundangkan.*” Secara tersurat Pasal 127 menyebutkan jika pengaturan mengenai pemilihan kepala daerah berdasarkan UU No 32 Tahun 2004. Berdasarkan ketentuan Pasal 66 Ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 memberi kewenangan kepada KPUD untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dalam ketentuan tersebut menyebutkan terdapat 14 tugas dan wewenang KPUD, yang mana tugas dan wewenang tersebut sama seperti tugas dan

---

<sup>87</sup> Ibid, hlm 133-134.

wewenang KPU selaku penyelenggara pemilihan umum presiden dan wakil presiden.<sup>88</sup>

Adapun berkaitan dengan kewajiban KPUD secara khusus diatur dalam Pasal 67 UU No. 32 Tahun 2004 dan Pasal 6 PP No. 6 Tahun 2005 yang telah diganti melalui Pasal 6 PP No. 17 Tahun 2005, menyebutkan terdapat enam tanggung jawab KPUD sebagai penyelenggara pemilihan umum kepala daerah, yaitu: 1). Memperlakukan pasangan calon secara adil dan setara; 2). Menetapkan standarisasi serta kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan; 3). Menyampaikan laporan kepada DPRD untuk setiap tahap pelaksanaan dan menyampaikan informasi kegiatan kepada masyarakat; 4). Memelihara arsip dan dokumen pemilihan serta mengelola barang inventaris milik KPUD berdasarkan peraturan perundang-undangan; 5). Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran; dan 6). Melaksanakan semua tahap pemilihan kepala daerah dan wakil daerah secara tepat waktu.<sup>89</sup>

Baik atau buruknya penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah oleh KPUD dapat dinilai dari kinerja KPUD itu sendiri dalam hal menyelenggarakan

---

<sup>88</sup> Mustafa Lutfi, *Hukum...., Op. Cit.*, hlm 137-138.

<sup>89</sup> Ibid

Pemilukada langsung, ada beberapa indikator yang bisa digunakan antara lain:<sup>90</sup>

1. Kemampuan regulatif KPUD, kemampuan regulatife berhubungan dengan pemahaman dan implementasi KPUD terhadap berbagai regulasi yang berhubungan dengan Pemilukada, yang berhubungan dengan kapasitas KPUD dalam mengalokasikan alat-alat dan kelengkapan Pemilukada tepat waktu dan sesuai dengan kebutuhan pemilih.
2. Kemampuan distributif KPUD. Kapasitas distributif KPUD diukur dengan menggunakan dua teori dasar yaitu teori *type of tools distribution* dan teori *type of humansdistribution*. Teori model distribusi alat menjelaskan tentang bagaimana kerja KPUD dalam mendistribusikan berbagai alat kelengkapan Pemilukada langsung. Sedangkan teori distribusi manusia menjelaskan bagaimana kerja KPUD dalam mendistribusikan sumber daya manusia yang digunakan atau yang dipakai untuk menyukseskan penyelenggaraan Pemilukada langsung.
3. Tata Kelola Pemilukada yang dilakukan oleh KPUD. Untuk mengevaluasi manajemen atau tata kelola Pemilukada yang dilakukan oleh KPUD, digunakan teori *good governance*. Beberapa prinsip *good governance* bisa dikembangkan untuk

---

<sup>90</sup> Ni'matul Huda, *Dinamika....., Op. Cit.*, hlm 202

menilai kinerja KPUD dalam penyelenggaraan Pemilihan langsung di Indonesia, antara lain; 1) akuntabilitas penyelenggara Pemilihan; 2) kelembagaan KPUD yang responsive terhadap problem-problem lokal; 3) efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan Pemilihan yang dilakukan oleh KPUD.

### ***Panitia Pengawas Pemilihan Umum***

Keberadaan Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) merupakan salah satu dari lembaga penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah yang dibentuk oleh Badan Pengawas Pemilu berdasarkan ketentuan Pasal 1 Ayat (16). Mengingat dalam pemilihan umum secara langsung pastilah ada pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh para calon kepala daerah yang akan dapat menghalangi proses pemilihan yang demokratis.

Panwaslu itu sendiri panitia penyelenggara pemilihan umum yang hanya dimiliki oleh Indonesia saja, di negara-negara lain belum pernah memiliki badan pengawas pemilu yang dipisahkan dari penyelenggara pemilihan umum kecuali di Indonesia. .

Tugas dan wewenang Panwaslu Kabupaten/Kota dalam UU No. 22 Tahun 2007 Pasal 78, yaitu: a) mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah kabupaten/kota; b) menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai

Pemilu; c) menyelesaikan temuan dan laporan sengketa penyelenggaraan Pemilu yang tidak mengandung unsur tindak pidana; d) menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU Kabupaten/Kota untuk ditindaklanjuti; e) meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang; f) menyampaikan laporan kepada Bawaslu sebagai dasar untuk mengeluarkan rekomendasi Bawaslu yang berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu oleh penyelenggara Pemilu di tingkat kabupaten/kota; g) mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang pengenaan sanksi kepada anggota KPU Kabupaten/Kota, sekretaris dan pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung; h) mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu; dan i) melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang.

Selain tugas dan wewenang Panwaslu juga memiliki kewenangan sebagai berikut: a) memberikan rekomendasi kepada KPU untuk menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif atas pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf g; b) memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan dan laporan terhadap tindakan yang mengandung unsur tindak pidana Pemilu.

Kewajiban Panwaslu berdasarkan UU No. 22 Tahun 2007 Pasal 79, yaitu: a) bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya; b) melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Panwaslu pada tingkatan di bawahnya; c) menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu; d) menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Panwaslu Provinsi sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan; e) menyampaikan temuan dan laporan kepada Panwaslu Provinsi berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilu di tingkat Kabupaten/Kota; dan, f) melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

### **BAB III**

#### **PROBLEMATIKA YURIDIS DAN POLITIS**

#### **PEMILIHAN WALIKOTA YOGYAKARTA**

#### **PERIODE 2011-2016**

##### **A. Pemilihan Umum Walikota Yogyakarta Periode 2011-2016**

Pasca amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, khususnya pasal 18 ayat (4) UUD 1945, yang menyebutkan; Gubernur, Bupati dan Wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis. Rumusan “dipilih secara demokratis” dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 inilah yang kemudian ditafsirkan oleh Pemerintah dan DPR, menjadi “dipilih secara langsung”. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menentukan, bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih dalam suatu pasangan calon yang dilakukan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Sehingga pemilihan kepala daerah kemudian dikategorikan juga masuk dalam ranah hukum Pemilu, terlebih lagi setelah terbitnya Undang-undang No. 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan umum, yang kemudian diikuti dengan lahirnya Undang-undang No. 12 tahun 2008,

tentang perubahan kedua atas Undang-undang No. 32 tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah, yang salah satunya adalah pengalihan penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung (MA) yang dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi (MK).

Pada tanggal 25 September 2011 masyarakat kota Yogyakarta melaksanakan pesta demokrasi dalam rangka pemilihan Walikota dan Wakil Walikota. Penyelenggaraan Pemilukada Walikota dan Wakil Walikota dilaksanakan oleh KPUD Kota sesuai dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum Pasal 1 (ayat) 7 yaitu:

*“Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, selanjutnya disebut KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, adalah Penyelenggara Pemilu di provinsi dan kabupaten/kota”.*

Tahapan penyelenggaraan Pemilukada dimulai sejak tanggal 29 April sampai 28 Mei 2011 dilakukannya penyusunan data/daftar pemilih berdasarkan DP4 (Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilu) oleh KPUD Kota Yogyakarta untuk disampaikan kepada PPS melalui PPK, termasuk bimbingan teknis dan sosialisasi penyusunan data/daftar pemilih oleh KPU Kota kepada PPS dan PPDP. Kemudian dilanjutkan pengumuman pendaftaran bakal pasangan calon dari parpol atau gabungan parpol, dimana pendaftaran pasangan calon yang diajukan partai politik atau gabungan partai politik dan perseorangan. Pada tanggal 29 Mei sampai 27 Juni dilaksanakan pemutakhiran data pemilih oleh PPS dibantu PPDP.<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup><http://pemilukadajogja.info/diakses> pada 8 Februari 2012/ pukul 10.25



Tiga pasangan yang bersaing adalah Zuhrif Huda - Aulia Reza Bastian diusung oleh Partai Keadilan Sejahtera (PKS); Ahmad Hanafi Rais - Tri Harju yang diusung Partai Amanat Nasional dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP) serta sejumlah partai lain; dan pasangan Haryadi Suyuti - Imam Priyono yang disokong oleh Golkar dan PDIP.

Penetapan nomor urut pasangan calon yaitu pada tanggal 11 Agustus 2011 dilakukan oleh KPUD Kota Yogyakarta. Penetapan pasangan dan nomor urut pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota tersebut digelar dalam rapat pleno terbuka KPUD yang dihadiri seluruh bakal pasangan calon dan pengurus dari partai politik pengusung. KPUD Kota Yogyakarta menetapkan urutan pengambilan didasarkan pada waktu kedatangan pasangan calon ke rapat pleno itu. Aulia Reza yang menjadi bakal calon Wakil Walikota berpasangan dengan Zuhrif Huda memperoleh kesempatan pertama mengambil nomor urut, diikuti Imam Priyono dan juga Tri Harjun Ismaji. Aulia memperoleh nomor urut dua, Imam memperoleh nomor urut satu dan Tri Harjun memperoleh nomor urut tiga. Kemudian setelah penetapan nomor urut dimulailah kampanye terbuka.<sup>101</sup>

Pasangan Zuhrif Huda – Aulia Reza Bastian mengandalkan jalur tradisional dari kelompok-kelompok pengajian dan binaan PKS, Hanafi Rais – Tri Harjun bermaksud mendulang pemilih tradisional dan kalangan muda serta para simpatisan Muhammadiyah mengingat Hanafi adalah putra M. Amien Rais, sementara Hariyadi – Imam Priyono sebagai pasangan *incumbent* (Haryadi) dan pejabat daerah perusahaan air minum (Imam Priyono) mengandalkan massa yang

---

<sup>101</sup> <http://pemilukadajogja.info/main.php?hal=berita&id=44>/diakses 8 February 2012/ pkl

tidak spesifik, terutama dari simpatisan partai beringin dan partai moncong putih.<sup>102</sup>

Pada tanggal 25 September 2011 dilaksanakanlah pencoblosan kemudian dari hasil rekapitulasi, pasangan nomor urut 1, Zuhri Hidayat-Aulia Reza Bastian memperoleh 19.557 suara atau 9,7 persen. Pasangan nomor 2, Hanafi Rais-Tri Harjun Ismaji memperoleh 84.122 suara atau 41,9 persen. Pasangan nomor 3, Haryadi Suyuti-Imam Priyono memperoleh 97.074 suara atau 48,3 persen. Dengan total jumlah suara sah sebanyak 200.726 suara. Sedangkan suara tidak sah 8.017 suara. Jumlah pemilih berdasarkan Daftar Pemilih Tetap (DPT) di KPU sebanyak 322.872 dan sebanyak 114.740 warga yang terdaftar dalam DPT tidak datang ke TPS untuk melakukan pemungutan suara.

## **B. Problematika Yuridis Pada Pemilihan Walikota Yogyakarta Periode 2011-2016**

### *1. Ditariknya Dukungan Salah Satu Partai Politik Pada Salah Satu Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota*

Peserta pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.

---

<sup>102</sup><http://www.pikiran-rakyat.com/node/157875/> diakses pada tanggal 8 February 2012/ pkl

Partai Politik atau gabungan partai politik wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat dan kemudian memproses bakal calon tersebut melalui mekanisme yang demokratis dan transparan. Dalam penetapan pasangan calon, partai politik atau gabungan partai politik harus memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat.

UU No. 12 Tahun 2008 pada Pasal 59 ayat (1) menegaskan tentang pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah yaitu:

- a. Pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik.
- b. Pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang

Bagian penting yang ikut menentukan sukses tidaknya penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) adalah penetapan calon peserta Pemilukada dan penetapan hasil Pemilukada oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD). Melalui dua penetapan tersebut akan ditentukan, *pertama*, apakah pasangan calon peserta Pemilukada dapat menjadi peserta Pemilukada atau tidak. *Kedua*, nasib calon peserta pemilukada ditentukan apakah akan menjadi pemenang atau tidak. Melalui penetapan hasil tersebut para pihak yang terlibat dalam Pemilukada dapat menentukan sikap apakah dapat menerima hasil Pemilukada ataukah harus bersengketa di Mahkamah Konstitusi.<sup>103</sup>

Masalah yang timbul pada Pemilukada Kota Jogja yang lalu yaitu pada waktu masa pencalonan, dimana salah satu pasangan calon yaitu pasangan Zuhriif Hudaya-Aulia Reza Bastian kehilangan salah satu dukungan dari salah satu partai

---

<sup>103</sup> Ni'matul Huda, *Dinamika....., Op. Cit.*, hlm 214

politik, yang awalnya pasangan ini di dukung oleh 5 partai politik dan jumlah dukungannya tidak memenuhi persyaratan, dimana syarat untuk maju menjadi pasangan walikota dan wakil walikota harus didukung oleh 15% perolehan kursi di DPRD atau 15% suara sah dalam pemilu 2009.<sup>104</sup> Seperti diatur dalam UU No. 12 Tahun 2008 Pasal 29 ayat (2) yang berbunyi :

*“Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (limabelas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (limabelas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.”*

Kemudian, salah satu partai politik pengusung menarik dukungan dan tidak memenuhi angka 15% sehingga jika pencabutan dukungan tersebut diperbolehkan maka pasangan ini tidak sah untuk maju mencalonkan karena tidak memenuhi persyaratan. Hal inilah yang kemudian menjadi polemik di KPU, kemudian KPU melakukan konsultasi ke berbagai pihak ke KPU Provinsi dan juga melakukan diskusi dengan beberapa pakar di Jogja hingga konsultasi ke KPU Pusat yang kemudian ada dua interpretasi terhadap peraturan KPU mengenai tata cara pencalonan.

Sebenarnya dalam UU No 12 Tahun 2008 sudah mengatur tentang larangan pencabutan dukungan terhadap pasangan calon yang diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik, hal ini diatur dalam Pasal 62 ayat (1) yang berbunyi:

*“Partai politik atau gabungan partai politik dilarang menarik calonnya dan/atau pasangan calonnya serta pasangan calon atau salah seorang dari pasangan calon dilarang mengundurkan diri terhitung*

---

<sup>104</sup> hasil wawancara dengan Titok Bagian Humas KPUD Kota Yogyakarta/6 Februari 2012/09:37.

*sejak ditetapkan sebagai pasangan calon oleh KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota.”*

Karena apabila partai politik atau gabungan partai politik menarik calonnya dan/atau pasangan calon dan/atau salah seorang dari pasangan calon mengundurkan diri, partai politik atau gabungan partai politik yang mencalonkan tidak dapat mengusulkan calon pengganti ini sesuai diatur dalam Pasal 62 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2008.

Dalam masalah ini kemudian ada interpretasi bahwa partai politik yang sudah mengajukan pasangan calon itu tidak diperkenankan menarik dukungan lalu interpretasi lainnya menyebutkan sepanjang pasangan itu belum disahkan memenuhi syarat itu parpol berhak menarik dukungan. Akhirnya untuk mendapatkan kepastian dan sebagai pegangan dalam pelaksanaan pilkada ini kemudian KPU Kota Jogja meminta berupa fatwa atau surat keputusan dari KPU Pusat.<sup>105</sup>

Masalah pencalonan ini kemudian juga menjadi polemik sehingga menyebabkan ada beberapa golongan yang kemudian melakukan aksi berupa unjuk rasa terhadap KPU Kota. Akan tetapi ketegasan dari KPU Pusat tersebut kemudian dijadikan pedoman bagi KPU Kota Jogja dan digunakan sebagai landasan dan akhirnya 3(tiga) bakal pasangan itulah yang kemudian disahkan oleh KPU Kota sebagai pasangan calon untuk berkontestan dalam pilkada walikota dan wakil walikota Yogyakarta.

Surat KPU bernomor 289/KPU/VI/2011, pihaknya mendapat amanah untuk memberikan supervisi perihal pencabutan surat kesepakatan pengajuan

---

<sup>105</sup> hasil wawancara dengan Titok Bagian Humas KPUD Kota Yogyakarta/6 Februari 2012/09:37.

pasangan calon. Dalam surat tersebut juga disebutkan, KPU tetap berpedoman pada pasal 7 ayat (3) Peraturan KPU No. 13 Tahun 2010. Ketentuan ini baru bisa berlaku jika ketentuan pasal 15 Peraturan KPU No. 13 Tahun 2010, Pasal 59 UU No. 32 Tahun 2004, dan UU No. 12 Tahun 2004 terpenuhi. Ketentuan tersebut berbunyi,:

*“partai politik atau gabungan partai politik dalam mendaftarkan bakal pasangan calon wajib menyerahkan pencalonan yang ditandatangani pimpinan partai politik atau para pimpinan partai politik yang bergabung. Pimpinan tersebut adalah ketua dan sekretaris partai politik.”<sup>106</sup>*

## *2. Pelanggaran-Pelanggaran yang Terjadi Pada Saat Berlangsungnya Pemilukada*

Dalam penyelenggaraan pemilukada dimungkinkan terjadi suatu pelanggaran pemilukada. Pelanggaran pemilukada ini berbentuk konflik antara pasangan calon dengan penyelenggara pemilukada atau KPUD. Untuk memberikan kepastian hukum kepada para pihak yang bersengketa, memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi (MK). Sejalan dengan lahirnya UU No. 12 tahun 2008, tentang perubahan kedua atas UU No. 32 tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah, maka penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi (MK). Kemudian, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor : 15 tahun 2008, Tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah

---

<sup>106</sup> <http://big-sugeng.blogspot.com/2011/02/calon-walikota-jogja-dari-pks-zuhrif.html/diakses>  
11 February 2012/pkl 12:55

Penanganan sengketa pada Pemilu pada diatur dalam Undang-Undang No 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 236C

*“Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan.”*

Selain masalah penarikan dukungan salah satu partai politik pengusung salah satu pasangan calon pada saat masa pencalonan, Panwaslu juga menemukan beberapa pelanggaran-pelanggaran pidana yang terjadi pada masa berlangsungnya pemilu pada Kota Jogjakarta.

Panwaslu selaku pengawas terhadap jalannya Pemilu berwenang untuk mengawasi dan melaporkan apabila terdapat indikasi pelanggaran yang bisa merugikan pasangan calon lainnya atau bahkan yang dapat menggagalkan pemilu.

Dalam menjalankan tugasnya, berdasarkan Pasal 106 – 107 UU No. 22 Tahun 2007, Panwaslu Propinsi dan Panwaslu kabupaten/ Kota bertanggungjawab kepada Bawaslu dengan kewajiban menyampaikan laporan kinerja dan pengawasan penyelenggaraan pilkada secara periodik. Laporan kegiatan pengawasan setiap tahapan penyelenggaraan, juga harus dilaporkan kepada DPRD Propinsi, Kabupaten/ Kota dan atau Kepala daerah berdasarkan tingkatannya.

Sejak masuk tahapan pemutakhiran data dan daftar pemilih setelah diserahkannya DP4 dari Pemerintah Kota Jogja kepada KPU Kota Jogja maka seiring dengan hal tersebut, secara formal tugas dan fungsi Panwaslu pada sudah

dimulai. Untuk itu Panwaslukada Kota Yogyakarta mengadakan koordinasi dengan Panwascam, khususnya Divisi Pengawasan dan Humas.<sup>107</sup>

Pelanggaran Pemilukada pada dasarnya dibagi menjadi 3 kategori pelanggaran, yaitu pelanggaran pidana, pelanggaran administrasi dan pelanggaran kode etik.

Pelanggaran pidana adalah tindakan-tindakan yang oleh undang-undang Pemilihan kepala daerah ditetapkan sebagai tindakan kriminal dan berakibat pada hukuman penjara dan atau denda. Pelanggaran administrasi adalah pelanggaran-pelanggaran terhadap ketentuan, tata cara, dan persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-undang Pemilihan Kepala daerah, yang tidak didefinisikan sebagai tindakan kriminal dan tidak berkaitan dengan hukuman dan atau denda. Sedangkan pelanggaran kode etik yaitu pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu dan peserta pemilu terutama penyelenggara pemilu.

Secara teoritik apabila pelanggaran tersebut merupakan pelanggaran administratif, maka Panwaslu merekomendasikan kasus tersebut ke KPU Daerah, sedangkan untuk pelanggaran yang mengandung unsur pidana, maka Panwaslu merekomendasikan atau meneruskan kasus tersebut ke penyidik kepolisian. Namun demikian, terdapat kelemahan dalam penyelesaian atau pemberian sanksi administratif yang merupakan kewenangan KPU daerah tersebut, dimana seringkali pemberian sanksi dilakukan ketika tahapan sudah berjalan, sehingga sanksi tersebut seolah-olah menjadi tidak bermakna dan tidak berimplikasi apapun. Hal ini akan sangat berbahaya, apabila pelanggaran administratif tersebut menyangkut

---

<sup>107</sup><http://panwaslukadayogyakarta.wordpress.com/2011/05/> diakses pada 11 February 2012/  
pkl 13:07



persyaratan yang harus dipenuhi oleh pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, akan tetapi hal tersebut baru diketahui setelah tahapan selesai, tentu saja hal ini akan rawan terjadinya gugatan hukum dikemudian hari, terutama mempertanyakan keabsahan Pemilukada apabila pasangan calon yang memenangkan Pemilukada tersebut justru yang tidak memenuhi syarat seperti yang telah ditentukan dalam undang-undang.

Sedangkan kelemahan penyelesaian pelanggaran-pelanggaran Pidana yang ditangani oleh Panwaslu adalah pelanggaran tersebut seringkali telah melampau waktu yang telah ditentukan, dimana panitia pengawas pemilihan memutuskan untuk menindaklanjuti atau tidak menindaklanjuti laporan atau temuan pelanggaran selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah laporan tersebut diterima atau pelanggaran tersebut ditemukan.

Dalam hal panitia pengawas pemilihan memerlukan keterangan tambahan dari pelapor untuk melengkapi laporan putusan sebagaimana dimaksud dilakukan paling lambat 14 (empat belas) hari setelah laporan diterima. Karena Panwaslu tidak diberikan hak memaksa untuk menghadirkan pihak-pihak yang terkait dengan pelanggaran yang disangkakan untuk dimintai klarifikasi, maka seringkali kasus-kasus pelanggaran Pemilukada yang mengandung unsur pidana berlarut-larut penanganannya, mengingat hanya pihak penyidiklah yang mempunyai hak memaksa untuk menghadirkan saksi. Padahal, ada beberapa pelanggaran-pelanggaran pidana Pilkada/Pemilukada apabila ditindaklanjuti dan terbukti di pengadilan serta sudah memiliki kekuatan hukum mengikat, maka dapat membatalkan pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah terpilih.

Pelanggaran yang ditemui pada hari pemungutan suara merupakan kewenangan KPPS yaitu Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara, yang dibentuk oleh PPS untuk menyelenggarakan pemungutan suara di tempat pemungutan suara. Dimana berdasarkan Pasal 49 ayat (e) UU No 22 Tahun 2007 yang menyebutkan:

*“menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh saksi, Pengawas Pemilu Lapangan, peserta Pemilu, dan masyarakat pada hari pemungutan suara;”*

#### 1. Pelanggaran Pidana

*Money politik* adalah salah satu pelanggaran pidana yang paling kerap ditemukan oleh Panwaslu. *Money politik* sebenarnya tidak hanya membagi-bagikan uang saat kampanye namun *money politik* itu bermakna adanya kesengajaan mengajak pemilih lainnya dengan diberikan barang, uang, atau hadiah lainnya. Namun demikian, upaya pembuktian telah terjadinya *money politics* yang dilakukan oleh pasangan calon kepala daerah maupun yang dilakukan oleh tim kampanyenya sangat sulit untuk dibuktikan, karena selain kelemahan yang dimiliki oleh UU No. 32 tahun 2004 itu sendiri, hal ini juga disebabkan oleh modus *money politics* yang dilakukan oleh pasangan calon kepala daerah atau tim kampanyenya sangat variatif, mulai dari pemberian sembako dan uang atau hadiah, menyantuni anak yatim piatu, dll. Selain itu, sangat jarang orang yang telah menerima *money politics* ini berani bersaksi di Pengadilan, sehingga akan menyulitkan proses pembuktian di pengadilan. Karena kewenangan panwaslu sebagaimana yang diatur dalam undang-undang tidak memberikan ruang yang cukup luas untuk panwaslu.

Oleh karena dalam hal menyangkut pelanggaran pidana berdasarkan UU No 32 tahun 2004 tidak mencantumkan saksi pidananya.

Maraknya praktik-praktik *money politics* pada pemilihan kepala daerah langsung jauh sebelum pelaksanaan pemilukada saja, aktifitas *money politics* telah terjadi dibanyak tempat. Para pasangan calon harus mengeluarkan uang yang tidak sedikit untuk hanya menjadi calon. Uang tersebut dikeluarkan untuk partai, konstituen dan broker-broker politik di tingkat lokal. Pada kenyataannya Pemilukada langsung tidak bisa menghilangkan praktik-praktik *money politics* yang sepertinya sudah membudaya di Indonesia. Pemilukada langsung hanya memindahkan lokus *money politics*, yang sebelumnya ditingkat DPRD bergeser ke partai, broker dan para pemilih.

Sulitnya dalam hal pembuktian dalam kasus *money politics* di Pemilukada Kota Jogja yang lalu juga terjadi pada pemilukada-pemilukada di daerah lainnya di Indonesia. Padahal apabila pelanggaran *money politics* tersebut dapat dibuktikan dapat dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon melalui DPRD apabila kasus tersebut sudah memiliki kekuatan hukum tetap. Pasal 82 ayat (1) UU No. 32 tahun 2004, tentang pemerintahan daerah jo Pasal 64 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2005, tentang Pemilihan, pengesahan pengangkatan, dan pemberhentian Kepala daerah dan wakil kepala daerah, menyebutkan;

*“Pasangan calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih.”*

Kemudian pada Pasal 2 pada PP No. 6 Tahun 2005 menegaskan tentang sanksinya:

*“Pasangan calon dan/atau tim kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh DPRD.”*

Namun pada kenyataannya pelanggaran *money politics* tidak mudah untuk dibuktikan demikian juga pembuktian terhadap pelanggaran-pelanggaran pidana lainnya. Hal ini dikarenakan bahwa setiap dugaan pelanggaran pidana harus memenuhi unsur-unsurnya yaitu, adanya barang bukti formil ataupun materil, adanya pelapor dan terlapor, tempat kejadian, waktu kejadian, dan bukti-bukti lainnya. Unsur-unsur tersebut harus terpenuhi semuanya dalam hal pembuktian suatu pelanggaran pidana sehingga dugaan pelanggaran tersebut baru dapat diproses. Akan tetapi kendala yang ditemukan Panwaslu selama Pemilukada Kota Jogja yang lalu unsur-unsur tersebut tidak lengkap sehingga menyulitkan panwaslu dalam melakukan investigasinya.

Pada pelanggaran pidana dalam Pemilukada Kota Jogja lalu ada 4 laporan pelanggaran yang sudah dilaporkan ke kepolisian, namun pelanggaran tersebut hanya sampai di kepolisian dan tidak bisa sampai ke kejaksaan. Karena alasan dari pihak kepolisian pelanggaran-pelanggaran tersebut tidak memenuhi unsur pidana, fakta inilah yang terjadi dilapangan.<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> hasil wawancara dengan Sudarmanto selaku Panwaslu Kota Yogyakarta/15 Februari 2012/20:54

## 2. Pelanggaran Administrasi

Indikasi pelanggaran administrasi yang menjadi temuan Panwaslu ada sekitar 7 (tujuh) temuan:<sup>109</sup>

- a. Kepengurusan ganda DPD PPRN Kota Yogyakarta.
- b. Persoalan kejanggalan dalam tahap pencalonan Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta.
- c. Pengrusakan alat peraga baliho dan spanduk.
- d. Perusakan dan penimpaan alat peraga kampanye pasangan calon nomor 2.
- e. Perusakan dan pencopotan alat peraga pasangan calon nomor 1.
- f. Kampanye melibatkan anak-anak dalam pasangan calon nomor 2 dan 3.
- g. Penggunaan fasilitas yang dibiayai APBD.

Semua indikasi-indikasi pelanggaran administrasi tersebut dapat diselesaikan di lapangan, dan kebanyakan kasus tidak dapat diselesaikan dengan tuntas dikarenakan kurangnya barang bukti.

## 3. Pelanggaran Kode Etik

Terdapat 5 kasus indikasi pelanggaran kode etik pada Pemilukada Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta yang lalu, antaranya:<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> hasil wawancara dengan Sudarmanto selaku Panwaslu Kota Yogyakarta/15 Februari 2012/20:54

<sup>110</sup> hasil wawancara dengan Sudarmanto selaku Panwaslu Kota Yogyakarta/15 Februari 2012/20:54

- a. Keterlibatan Walikota dan mobil dinas pada acara launching senam sehat Jogja Selatan.
- b. Adanya pernyataan Herry Zudianto dalam iklan kampanye dalam iklan media massa.
- c. Ada laporan tentang kinerja Panwascam Ngampilan, Umbulharjo dan Kotagede.
- d. Walikota Herry Zudianto iklan melanggar Pasal 80 UU/2004, Pasal 48 dan Pasal 54 Peraturan KPU.
- e. Walikota Herry Zudianto kampanye TVRI dalam acara “Pangkur Jenggleng.”

Terhadap indikasi pelanggaran kode etik yang dilakukan walikota Herry Zudianto Panwaslu sudah memanggil dan sudah mengklarifikasi kepada yang bersangkutan. Pada pelanggaran kode etik yang lainnya juga tidak dapat diselesaikan dengan tuntas karena tidak memenuhi syarat formil dan syarat materiil.

Yang masuk ke panwas kecamatan total pelanggaran sekitar 70 pelanggaran dari 14 kecamatan, dan pelanggaran tersebut dapat diselesaikan dilapangan, baru kemudian dibuatkan laporan untuk disampaikan di KPUD Kota Jogja.<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> Dikutip oleh Sudarmanto selaku Panwaslu Kota Jogja dalam Laporan Panwaslu Kota Jogja tentang Pelanggaran-Pelanggaran yang terjadi saat Pemilukada Kota Jogja 2011.

### **C. Problematika Politis Dalam Pemilihan Walikota Yogyakarta Periode 2011-2016**

Tingginya angka golongan putih (goput) pada pemilukada kota 2011 yang lalu yaitu sekitar 114.740 warga yang terdaftar dalam DPT tidak datang ke TPS untuk melakukan pemungutan suara, hal ini meninggalkan pertanyaan besar apakah kemudian yang menyebabkan ketidakefektifannya sebuah pemilukada.

Salah satu tahapan paling awal pemilu yaitu pemutakhiran data pemilih, mekanismenya KPU menerima data dari pemerintah kota yang disebut DP4 (daftar penduduk potensial pemilih pemilu/pemilukada) yang kemudian oleh KPU di mutakhirkan.

Dari data yang diterima KPU dari pemerintah kota ada banyak sekali pemilih yang sebenarnya sudah masuk dalam kategori tidak memenuhi syarat memilih tetapi dimasukkan oleh Pemerintah Kota. Misalnya pemilih yang sudah pindah, meninggal, bahkan ada yang sudah berpindah status dari sipil kemudian menjadi TNI Polri yang dia tidak memiliki hak pilih atau sebaliknya dari TNI Polri sudah pensiun yang kemudian pindah status menjadi warga sipil yang memenuhi hak pilih tetapi tidak masuk dalam data.

Problem yang paling banyak dalam pemerintah kota yaitu kependudukan. Jika dibandingkan dengan tahun 2006 jumlah pemilih dalam pemilukada yaitu sekitar 358.000 lebih, yang tidak faktual kira-kira 20%-23% dimana mereka tercatat sebagai pemilih tetapi tidak tinggal dikota dan tingkat partisipasi pada saat itu rendah 52,34%. Pada tahun 2011 yang tidak faktual sekitar

10%-12%, dan angka partisipasinya kemudian naik menjadi 64,46%. Ini berarti bahwa semakin kecil angka tidak faktual maka angka partisipasi semakin naik.<sup>112</sup>

KPUD Kota Jogja telah melakukan sosialisasi untuk satu kecamatan saja sosialisasi dilakukan pada 750 orang belum kecamatan-kecamatan lainnya yang masuk dalam wilayah kota Jogja. Di Kelurahan sekitar 350 orang dan ditambah dengan kelurahan-kelurahan lainnya yang juga masuk dalam wilayah kota Jogja. KPUD Kota juga mengadakan seminar dengan mengundang 200 undangan. Jadi ada sekitar kurang lebih 500 orang yang ikut sosialisasi bertatap muka langsung kemudian bertemu dengan KPU Kota pada saat melakukan sosialisasi. Belum lagi jika ditambah masyarakat yang mengetahui tentang pemilu pada melalui media cetak ataupun media elektronik.

Menurut Titok bagian Humas KPU, angka partisipasi di wilayah kota itu ajeg, dari 2006-2011 sebenarnya ajeg, tetapi karena pemilih yang tidak faktual semakin sedikit maka kemudian kelihatan angka partisipasinya meningkat dari pilkada tahun 2006.

Sebenarnya masalah pendudukan ini bukan hanya menjadi masalah KPU tetapi juga disiplin warga negara, apabila sudah pindah tempat tinggal sesuai dengan UU Kewarganegaraan apabila seseorang yang sudah pindah di wilayah lain dalam jangka waktu 6 bulan berturut-turut seharusnya orang tersebut pindah menjadi warga dimana dia tinggal sekarang, tetapi kadang hal itu tidak dilakukan. Oleh karena itu, hal ini kemudian menjadi masalah dalam proses pendataan. Banyak warga kota yang memiliki KTP Kota Yogyakarta tetapi bekerja diluar kota

---

<sup>112</sup> hasil wawancara dengan Titok Bagian Humas KPUD Kota Yogyakarta/6 Februari 2012/09:37



dan bahkan diluar daerah Jogja dan tidak meluangkan waktu untuk pulang dan menggunakan hak pilihnya. Mekanisme sebenarnya pada saat pemilih yang telah memiliki hak pilihnya dan tidak terdata pada daftar pemilih sementara merupakan kewajiban pemilih untuk melaporkan jika tidak melapor maka dianggap hilang.

Tingkat partisipasi masyarakat kota yang tidak optimal bukan hanya banyaknya pemilih yang tercecer yang kemudian menjadi salah satu penyebab ketidakefektifannya Pemilu pada 2011 yang lalu dimana kependudukan di wilayah kota sangat mempengaruhi tingkat partisipasi pemilih. Dalam proses pemutakhiran data tersebut banyak menemui kendala, contohnya salah satu warga yang memiliki KTP Kota tetapi tinggal di Sleman atau Wilayah lain yang pada saat dilakukannya pendataan warga tersebut tidak berada ditempat dan petugas KPPS yang mendata tidak mengetahui akan dikirim kemana undangan mencoblos tersebut.

Golongan putih atau golput ada 3(tiga) kategori, yaitu: golongan putih politis, golongan putih idealis dan golongan putih administratif. Yang terjadi di Kota Jogja adalah sebagian besar golongan putih yang terjadi yaitu masuk pada golongan putih administratif, kacaunya data pemilih disebabkan kinerja KPUD dalam menetapkan DPT yang kurang maksimal sehingga menyebabkan masyarakat Kota Jogja “dipaksa” untuk golput. Sedangkan sudah menjadi tugas dan kewenangan KPUD yang sesuai dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan PP Nomor 17 Tahun 2005, sudah menjadi tugas dan kewenangan KPUD untuk Menetapkan standarisasi serta kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan termasuk halnya dengan

memutakhirkan DPT.

Walaupun ada sebagian yang golput tersebut dengan alasan politis dan idealis, kekecewaan akibat sikap tokoh masyarakat, baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif yang tidak menyampaikan amanah (khianat), seperti korup dan sebagainya, mereka apatis dan memilih untuk tidak menjadi bagian dalam Pemilu pada tersebut.

## BAB IV

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

1. Problematika yang terjadi selama Pemilukada Kota Jogjakarta 2011 yang lalu dapat dibagi menjadi dua, yakni problematika secara yuridis dan problematika secara politis. Problematika secara yuridis yaitu terjadi penarikan dukungan salah satu partai politik pengusung salah satu pasangan calon dan menjadi polemik di tengah masyarakat Kota Jogjakarta, yang berakibat pada persoalan yuridis menyangkut status salah satu pasangan calon sehingga KPU Pusat ikut memberikan masukan berupa keputusan yang menjadi pedoman bagi KPUD Kota Jogjakarta dalam melaksanakan Pemilukada. Pelanggaran-pelanggaran baik itu pelanggaran pidana, administrasi maupun pelanggaran kode etik masih saja terjadi pada Pemilukada Kota Jogjakarta yang lalu tetapi tidak diselesaikan dengan tuntas.
2. Problematika politis yaitu tingginya angka golongan putih (golput) atau pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya membuat penyelenggaraan Pemilukada Kota Jogjakarta 2011 tidak optimal. Hal ini dikarenakan kacaunya data pemilih tetap dan data pemilih tetap yang tidak faktual sehingga menyebabkan masyarakat “dipaksa” untuk

menjadi golongan putih. Golongan putih pada Pemilu Kota Walikota Yogyakarta yang lalu termasuk dalam golongan putih administrasi.

## B. Saran

1. Seyogjanya pendataan kependudukan dilakukan secara berkala sehingga data tentang kependudukan tersebut faktual sehingga apabila akan dilaksanakan pemilihan umum baik itu pemilihan umum Legislatif, Presiden dan Wakil Presiden, ataupun Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sudah tidak ada lagi data-data kependudukan yang tercecer.
2. Dalam hal pendataan semestinya diberikan kewenangan tersebut kepada suatu lembaga yang memang berkompeten didalamnya, misalnya KPU atau KPUD ini dikarenakan KPU dan KPU adalah penyelenggara dalam pemilihan umum.
3. Diaturnya sanksi pidana yang berat dan memberikan efek jera terhadap pelaku pelanggaran-pelanggaran pidana yang dilakukan oleh para peserta Pemilu Kota sehingga pelanggaran-pelanggaran yang serupa tidak terjadi lagi pada Pemilu Kota berikutnya.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku dan Literatur

Abdul Aziz Hakim, *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah*, Toga Press Bekerjasama Dengan UMMU Press, Yogyakarta, 2006.

Abdul Bari Azed (editor), *Sistem-Sistem Pemilihan Umum: Suatu Himpunan Pemikiran*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2000.

\_\_\_\_\_ dan Makmur Ali, *Pemilihan umum dan Partai Politik Di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005.

Afan Gafar, Syaukani, Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.

\_\_\_\_\_, **Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi**, Cet. V, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.

Ahmad Nadir, *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi*, Averroes Press, Malang, 2005.

- Arbi Sanit, *Reformasi Politik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1998.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2005.
- B.N. Marbun, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002.
- Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1996.
- CST. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Edisi Revisi, Bumi Aksara, Jakarta, 2003.
- Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002.
- Dede Mariana dan Carolina Paskarina, *Demokrasi dan Politik Desentralisasi*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2008.
- HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Rajawali Press, Jakarta 2007.
- Indra Piliang, *Menggagas Format Ideal Hubungan Presiden dan DPR*, CSIS, Jakarta, 2008.

- I.P.M. Ranuhandoko, *Konstruksi Realitas Politik dalam Media Massa: Sebuah Studi Critical Discourse Analysis terhadap Berita-berita Politik*, Granit, Jakarta, 2004.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah; Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, PT Alumni, Bandung, 2004.
- J. Kaloh, *Kepala Daerah Pola Kegiatan, Kekuasaan dan Perilaku Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.
- Koesnardi dan Hamaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PSH-UI, Jakarta, 1988.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, cet. X, PT Gramedia, Jakarta, 1986.
- Moh. Kusnadi dan Bintang Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pertama, Jakarta, 2000.
- Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, ctk. Pertama, Gama Media Bekerja sama dengan Yayasan Adhikarya IKAPI dan The Ford Foundation, Yogyakarta, 1999.

\_\_\_\_\_, *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi*,

LP3ES, Jakarta, 2006.

Mustafa Luthfi, *Hukum Sengketa Pemilkada Di Indonesia*, UII Press,

Yogyakarta, 2010.

Nakamura dan Samallood, *The Politics of Policy Implementation*, st.

Martin's Press, New York, 1980.

Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan*

*Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.

\_\_\_\_\_, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan*

*Mahkamah Konstitusi*, UII Press, Yogyakarta, 2011.

Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1991.

Sri Sumantri, *Demokrasi Pancasila dan Implementasinya Menurut/Dalam*

*Undang-Undang Dasar 1945*, Alumni, Bandung, 1969.

Teuku May Rudi, *Pengantar Ilmu Politik*, Refika Aditama, Bandung,

2003.

Toto Pandoyo, *Seri Penerbitan Hukum Tatanegara: Ulasan Terhadap*

*Beberapa Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, Sistem*

*Politik dan Perkembangan Kehidupan Demokrasi*, Liberty,

Yogyakarta, 1985.



Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*,  
ctk Pertama, CV. Pustaka Setia, Bandung, 2006.

## **B. Makalah, Disertasi, Jurnal dan Essai**

Amien Rais, “Pengantar” dalam Demokrasi dan Proses Politik, Kumpulan  
Karangan dari Majalah Prisma, LP3ES, Jakarta, 1986.

Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa  
Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa  
Indonesia, ctk IV, Balai Pustaka, Jakarta, 1993.

Semiloka Nasional, Otonomi Daerah dan Perimbangan Keuangan PUsat  
dan Daerah, LP UII-P3R-PPE FE UII-CMC Consulting Group-  
UNUD-DEPDAGRI RI, Yogyakarta, 9-10 Februari 1999, UII  
Press.

Laporan Panwaslu Panwaslu Kota Jogja tentang Pelanggaran-Pelanggaran  
Yang Terjadi saat Pemilukada Kota Jogja 2011.

## **C. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

Undnag-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

Undnag-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 63 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum Provinsi, Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara, dan Kelompok Penyelenggaraan Pemungutan Suara Daam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

#### **D. Surat Kabar dan Data Elektronik**

Harian Jogja, 30 September 2011.

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4e92c460eb320/uupenyelenggar>  
aan-pemilu-teranyar-diuji/diakses 2 Desember 2011/10:10

<http://www.antaraneews.com/berita/277351/uu-penyelenggaraan-pemilu->

[buka-peluang-infiltrasi-parpol/](#) diakses 2 Desember 2011/ 10:15.

<http://www.tempo.co/hg/politik/2011/10/09/brk,20111009-360568,id.html/>diakses

2 Desember 2011/ 10:15

<http://pemilukadajogja.info/main.php?hal=beritalain/>diakses 3 Desember

2011/21:00

<http://www.wikipedia.com/>diakses 2 Desember 2011/ 20:00

<http://www.wikipedia.org/wiki/>9 Juni 2008/ 15:26

[http://www.kpudprobolinggota.go.id/inex.php?option=com\\_content&vie](http://www.kpudprobolinggota.go.id/inex.php?option=com_content&view=article&id=4:pemilimodernyangdemokratis&catid=1:materi-buku/)

[w=article&id=4:pemilimodernyangdemokratis&catid=1:materi-](#)

[buku/](#)diakses 26 Desember 2011/ 11:12

[http://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan\\_umum/](http://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum/) diakses 4 Januari 2012/

12:11

<http://pemilukadajogja.info/>diakses 8 February 2012/ 10:25

<http://pemilukadajogja.info/main.php?hal=berita&id=44/> diakses 8 Februari

2012/ 10:37.

<http://www.pikiran-rakyat.com/node/157875/>diakses 8 February 2012/

11:33

<http://big-sugeng-blogspot.com/2011/02/calon-walikota-jogja-dari-pks-zuhrif.html>/ diakses 11 February 2012/ 12:55.

<http://panwaslukadayogyakarta.wordpress.com/2011/05/> diakses 11 Februari 2012/ 13:07.

<http://google.com> diakses 11 February 2012/ 13:07.