

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemilihan umum merupakan salah satu instrumen perwujudan dari negara demokrasi di dunia. Penyelenggaraan pemilu harus dapat menjamin penerapan prinsip demokrasi yang langsung, umum, bebas, jujur dan adil. Pemilihan umum juga harus mengedepankan prinsip persamaan dihadapan hukum (*equality before of law*) dan kesamaan kesempatan dalam pemerintahan (*equal opportunity principle*). Prinsip persamaan ini bisa diwujudkan apabila ada partisipasi aktif penyelenggaraan pemilu dari masyarakat dan partai politik. Setiap proses pelaksanaan pemilu juga harus dipersiapkan secara matang oleh penyelenggara Pemilu untuk menjamin suksesnya pesta demokrasi baik di tingkat nasional maupun lokal (Harahap, 2016; Aulia, 2016; Global Commission on Election, 2014; McAllister, 2014).

Pelaksanaan Pemilu yang menjadi bagian dari instrument demokrasi di Indonesia salah satunya adalah Pemilihan di tingkat lokal yang dinamakan dengan Pemilukada. Konsep pemilukada di Indonesia diharapkan dapat meningkatkan partisipasi atau keterlibatan masyarakat dalam proses politik di daerah yang demokratis untuk menghasilkan kepala daerah yang aspiratif dan memiliki komitmen untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Harapan akan adanya timbal balik positif antara peningkatan partisipasi politik masyarakat dengan perubahan kinerja pemerintah daerah yang lebih baik (Hadiz, 2010).

Berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang

Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang mengamatkan penerapan kedaulatan rakyat dan demokrasi harus secara tegas dilakukan dalam pelaksanaan Pemilihan umum di aras lokal. Hal ini juga sebagai perbaikan dari berbagai permasalahan pemilihan langsung yang sudah berlangsung. Jumlah daerah yang akan mengikuti pemilukada langsung sejumlah 269 dengan pembagian 3 gelombang. Pelaksanaan gelombang pertama pada Desember tahun 2015, gelombang kedua pada Februari 2017 dan gelombang ketiga pada tahun 2018.

Pemilukada serentak 2015, 2017, dan 2018 adalah bentuk pelaksanaan Pemilukada serentak transisi. Tujuan dari adanya tiga gelombang penyelenggaraan pesta demokrasi lokal ini adalah menyamakan siklus pemilukada dan periode pemerintahan kepala daerah se-Indonesia berdasar perhitungan masa jabatan kepala daerah tingkat provinsi dan kabupaten/kota di seluruh Indonesia, Kementerian Dalam Negeri membagi jumlah daerah Pemilukada serentak gelombang pertama di 269 daerah, gelombang kedua di 101 daerah, dan gelombang ketiga di 172 daerah (KPU RI, 2015).

Tabel 1.1
Daerah yang Melaksanakan Pemilukada Serentak

No.	Daerah pilkada	Jumlah
1.	Provinsi	33
2.	Kota	93
3.	Kabupaten	416
Total		542

Sumber : <http://kpu-ri.go.id>, 2015

Berdasarkan tabel diatas total daerah yang melaksanakan pemilukada serentak tahun 2015, 2017 dan 2018 sebanyak 542. Pada puncaknya akan diselenggarakan pada pemilukada 2018 di beberapa daerah. Penyelenggara pemilu

harus dapat mempersiapkan pelaksanaan pilukada serentak agar bisa berjalan sesuai dengan tahapan-tahapan yang sudah disepakati bersama. Penyelenggara pemilu juga harus memperhatikan periode pasca pemilu yang seharusnya dijadikan bahan evaluasi untuk perbaikan pemilu. Pada akhirnya yang paling penting adalah reformasi penyelenggara pemilu agar dapat menjadi bahan rekomendasi bagi daerah lain yang akan melaksanakan pilukada serentak tahun 2018. Selain itu penyelenggaraan pilukada harus mampu mewujudkan integritas penyelenggaraan dan hasil penyelenggaraan pilukada secara langsung melalui penguatan kelembagaan penyelenggara pemilu (Prima Rinaldo, 2016).

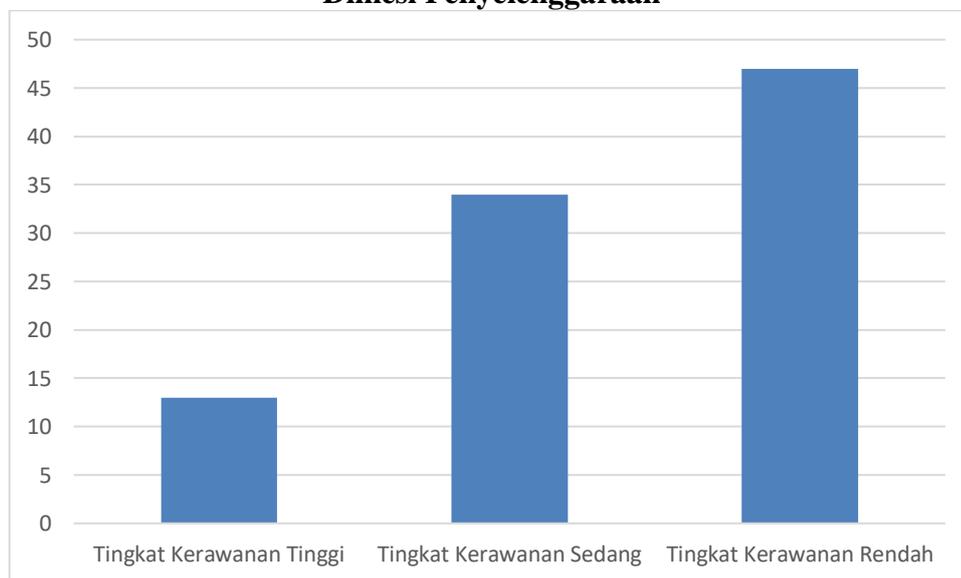
Pelaksanaan pilukada selama dua tahun terakhir menjadi salah satu fenomena yang cukup menarik untuk diteliti. Pada tahun 2015 yang diikuti oleh 269 daerah memiliki banyak pelanggaran pilukada bahkan terdapat 5 daerah yang mengikuti pilukada susulan yang disebabkan oleh beberapa masalah antara lain pasangan calon yang tidak memenuhi syarat maupun keterlibatan calon kandidat pada tindakan pidana. Pilukada 2015 juga menimbulkan permasalahan yang serius karena pembiayaan pilukada yang dibebankan pada APBD. Sementara dari segi pemutakhiran data pemilih menjadi salah satu kegiatan pilkada serentak yang sangat kompleks dan sangat dinamis namun berpengaruh langsung terhadap tahapan pilkada lainnya (Harahap, 2015).

Pilukada yang masuk pada tahun kedua tentunya menjadi tantangan bagi penyelenggara pemilu untuk melaksanakan pilukada yang lebih baik dari tahun sebelumnya. Kebijakan yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu di tahun

2017 tidak dapat dipisahkan dengan hasil evaluasi pada tahun pilukada sebelumnya. Hal tersebut diantaranya dukungan penyiapan Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilihan (DP4), dukungan penyiapan dana pilkada (NPHD), dukungan koordinasi pemeliharaan keamanan dan ketertiban Pilkada, dukungan teknis serta menjaga kenetralan PNS (Kemendagri, 2016).

Dalam pelaksanaan pilukada serentak di Indonesia, Bawaslu telah menyusun Indeks Kerawanan Pemilu dengan salah satu dimensi variabel penyelenggaraan pemilu yang didalamnya memuat integritas penyelenggara, profesionalitas penyelenggara dan kekerasan terhadap penyelenggara. Dengan presentase sebagai berikut :

Diagram 1.1 Indeks Kerawanan Pilukada 2017 Berdasarkan Dimesi Penyelenggaraan



Sumber : Bawaslu RI, 2016

Dalam dimensi penyelenggaraan daerah dengan kerawanan tinggi terdapat di 13 daerah. Sementara untuk kategori kerawanan sedang terdapat di 34 daerah dan tingkat kerawanan rendah sebanyak 47 daerah. Salah satu daerah yang masuk

dalam tingkat kerawanan rendah adalah Kota Yogyakarta dengan dimensi penyelenggaraan sebesar 1,8. Dimensi kontestasi 1,583 dan dimensi partisipasi sebesar 1,727.

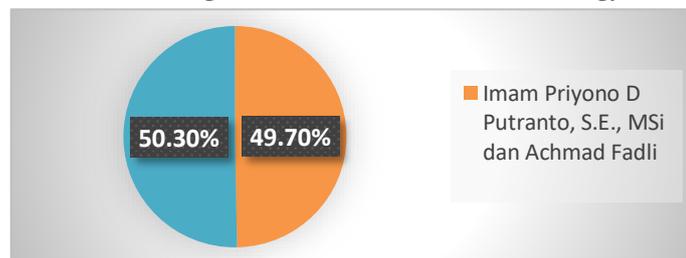
Tabel 1.2 Daerah dengan Tingkat Kerawanan Pemilukada yang Rendah

Kabupaten/Kota	Total IKP	Dimensi Penyelenggaraan	Dimensi Kontestasi	Dimensi Partisipasi
Peringkat IKP				
Teringgi-Terendah				
Aceg Tamiang	1,969	1,8	2,625	2,091
Kota Tasikmalaya	1,965	1,6	2,083	1,727
Bireuen	1,915	1,6	1,626	2,091
Kulonprogo	1,907	1,6	1,458	2,455
Seram Bagian Barat	1,885	1,8	1,792	1
Tulang Bawang	1,875	2	1,458	1,364
Hulu Sungai Utara	1,869	1,6	1,708	2,273
Kota Yogyakarta	1,861	1,8	1,583	1,727

Sumber : Bawaslu RI, 2016

Jika dilihat dari tabel diatas tingkat kerawanan pemilukada di Kota Yogyakarta rendah padahal peluang konflik di Kota Yogyakarta cukup tinggi apabila dilihat hasil Pemilukada di Kota Yogyakarta Tahun 2017 total TPS adalah sebanyak 794 TPS dengan hasil hitung TPS (Form C1) Kota Yogyakarta sebagai berikut :

Diagram 1.1
Hasil Perhitungan Suara Pemilukada di Kota Yogyakarta



Sumber : KPUD Kota Yogyakarta, 2017

Berdasarkan hasil tersebut bahwa perbedaan perolehan suara antara pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota tidak lebih dari 2 %. Tentunya dengan hasil tersebut menimbulkan beberapa gugatan diantaranya gugatan yang dibawa sampai ke MK dengan gugatan penggelembungan surat suara daftar

pemilih tetap yang dilaporkan oleh paslon Imam Priyono-Ahmad Fadli (news.detik.com, 2017).

Adapun jumlah pelanggaran yang terjadi pada saat pemilukada di Kota Yogyakarta, antara lain :

Tabel 1.2
Jumlah Pelanggaran Pemilukada di Kota Yogyakarta Tahun 2017

No.	Jenis Pelanggaran	Jumlah Pelanggaran
1.	Pelanggaran Administrasi	23
2.	Pelanggaran Pidana	0
3.	Pelanggaran Etik	3
4.	Pelanggaran Hukum Lainnya	4
Total		30

Sumber : Laporan Bawaslu DIY, 2017

Berdasarkan pada tabel diatas laporan Bawaslu DIY menunjukkan bahwa jumlah pelanggaran yang terjadi di Kota Yogyakarta sebanyak 30. Pelanggaran administrasi sebanyak 23, pelanggaran pidana tidak ada, pelanggaran etik sebanyak 3 dan pelanggaran hukum lainnya sebanyak 4. Laporan tersebut menunjukkan bahwa penyelenggaraan pemilukada di Kota Yogyakarta masih ditemui banyak pelanggaran.

Dugaan pelanggaran kode etik Pemilukada di Kota Yogyakarta tahun 2017 terjadi di Kecamatan Danurejan, Umbulharjo dan dan Gondokusuman. Hal ini dikarenakan tidak ditindaklanjuti rekomendasi Panitia Pengawas Kecamatan (Panwascam) saat pelaksanaan rekapitulasi suara Pilkada (Tribun Jogja, 2017). Setiap rekomendasi yang tidak dijalankan telah bertentangan dengan aspek keterbukaan dan akuntabilitas pada proses penyelenggaraan pemilukada.

Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) DIY mendapat temuan pelanggaran selama proses pemungutan suara pilkada serentak di DIY. Pelanggaran yang terjadi di sejumlah tempat pemungutan suara (TPS) didominasi pelanggaran

prosedur dan akurasi data. Kebanyakan pelanggaran didominasi oleh daftar pemilih tetap yang tidak valid serta pengusiran Pengawas TPS (PTPS) oleh KPPS. Pengusiran terjadi di TPS 1 dan 4 Gunungketur Pakualaman Yogyakarta (Bawaslu DIY, 2017). Selain itu malpraktek pemilu juga ditemukan dalam tahap persiapan pemilu yaitu ditemukan 1.546 surat suara yang rusak dan tidak bisa digunakan dalam proses pemungutan suara (harianjogja, 2017).

Beberapa pelanggaran yang terjadi seperti penggelembungan suara, kode etik, profesionalisme, akuntabilitas, transparansi dan masalah prosedural lainnya di Kota Yogyakarta menggambarkan bahwa Pemilukada serentak tahun 2017 masih terdapat banyak masalah. Permasalahan yang muncul tersebut sangat berkaitan dengan prinsip-prinsip integritas penyelenggaraan pemilu yang hendak dicapai oleh penyelenggara pemilu. Semakin banyak masyarakat menyaksikan pelanggaran pemilu maka semakin negatif kecenderungan mereka untuk menilai proses pemilihan (Cho, Y and Kim Y, 2016). Oleh karena itu penyelenggara Pemilu baik KPUD maupun Panwaslu harus melaksanakan seluruh prinsip integritas pemilu pada setiap tahapan penyelenggaraan pemilukada.

KPUD sebagai penyelenggara Pemilu dan didukung oleh jajaran dibawahnya melalui Panitia Pemungutan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) dituntut untuk mampu mewujudkan tata kelola Pemilu yang berintegritas. Pemilu yang berintegritas merupakan komponen yang sangat penting, hal ini dikarenakan jika Pemilu dapat dijalankan dengan baik maka pemimpin yang dihasilkan juga akan sesuai dengan harapan masyarakat (Norris, dkk, 2014).

Kualitas pemilu dapat ditemukan melalui penyelenggara pemilu yang kredibel dan independen (Ruiz, 2018). Oleh karena itu penyelenggara pemilu seharusnya menyadari ada beberapa prinsip dasar yang menjadi acuan utama dalam mengelola pemilu yang kompleks ini. Tuntutan agar penyelenggara pemilu dapat menerapkan standar-standar integritas pemilu dalam setiap tahapan pemilu akan dapat menjamin kualitas penyelenggaraan pemilu. Proses pemilihan bebas dan adil dapat menjadi ukuran bagi yang akan memegang kekuasaan dan jaminan bagi penyelenggaraan kualitas pemilu (Olugbemiga, 2017). Namun demikian pemilu yang bebas dan adil belumlah cukup untuk menjamin kualitas Pemilu, karena ada beberapa prinsip yang lain diantaranya pelaksanaan prinsip-prinsip yang demokratis, kode etik, profesionalisme, pengamanan kelembagaan, pengawasan, transparansi dan akuntabilitas (ACE, 2013).

Sebagai ujung tombak penyelenggaraan pemilu, memperkuat peran KPUD dan Panwaslu untuk mewujudkan pemilu yang berintegritas sangatlah penting. Hal ini akan menjamin konsistensi untuk menghasilkan pemilu yang bersih dan dapat dipertanggungjawabkan terutama berdasarkan aspek integritas. Pelaksanaan indikator *electoral integrity* akan mempengaruhi kualitas pemilu yang berimplikasi pada penyelenggaraan pemilu sesuai dengan prinsip-prinsip yang demokratis (Edet, dkk, 2017).

Indikator *Electoral Integrity* digunakan dalam tesis ini dengan alasan integritas pemilu dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pemilu (*voter turnout*), keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan mampu meredam aktivitas protes massa. Selain itu integritas

pemilu merupakan aspek penting dalam sebuah sistem demokrasi khususnya. Konsekuensi ketiadaan pemilu yang berintegritas sangatlah serius, bahkan pada titik tertentu dapat membawa kepada delegitimasi pemerintahan yang terpilih dan pada akhirnya memicu ketidakstabilan politik suatu Negara. Indikator *electoral integrity* juga sangat komprehensif untuk menganalisis tata kelola pemilu (Rahmatunnisa, 2017).

Penelitian ini mengambil fokus pada analisis tata kelola penyelenggaraan pemilu dalam setiap tahapan Pemilu yang menggunakan indikator integritas pemilukada di Kota Yogyakarta. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi daerah lain yang akan melaksanakan pemilukada pada tahun 2018 maupun hasil penelitian ini akan memberikan kontribusi secara umum bagi penyelenggara pemilu yang akan menghadapi pemilu serentak tahun 2019.

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana tata kelola penyelenggaraan pemilukada dalam perspektif *Electoral Integrity* di Kota Yogyakarta tahun 2017 ?

1.2 Tujuan

- 1) Mengetahui tata kelola penyelenggaraan pemilukada di Kota Yogyakarta tahun 2017.
- 2) Menganalisis tata kelola pemilukada dalam perspektif *electoral integrity* di Kota Yogyakarta tahun 2017

1.4 Manfaat

Selain mempunyai tujuan diatas, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, yaitu manfaat akademis dan manfaat praktis.

- a. Manfaat Akademis

- 1) Mampu memberikan sumbangan pemikiran bagi kalangan akademisi dalam hal tata kelola pemilukada serentak.
- 2) Mampu memberikan gambaran tentang *electoral integrity* dalam seluruh proses pelaksanaan pemilu baik pra pemilu, periode pemilu dan pasca pemilu.

b. Manfaat Praktis

- 1) Hasil analisis tata kelola Pemilukada di Kota Yogyakarta tahun 2017 dapat digunakan bagi penyelenggara pemilukada untuk memperbaiki proses penyelenggaraan pemilukada.
- 2) Penyelenggara pemilu dapat menyusun strategi dalam perbaikan tata kelola pelaksanaan pemilu berikutnya.
- 3) Penyelenggara pemilu mampu menerapkan prinsip-prinsip integritas pemilu dalam seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu.