

# **MEMBANGUN MODEL PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM: Sebuah Studi Tentang Format Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Gabungan**

Oleh:  
AFROSIN ARIF

## **ABSTRACT**

Local executive elections and other elections conducted very often make the election cost become larger and can burden local government budget. The problem may not only stimulate local conflict, but also lower community participation. These issues encourage the emergence of the idea of concurrent local executive elections so that building a model of concurrent local executive elections and compiling implementation are needed. The purpose of this study is to describe the legal format of concurrent local executive elections implementation and describe factors hampering the implementation of that legal format of joining local executive elections. This study is categorized as the research study using qualitative descriptive methods. Data sources in this study come from information and documents related to the research. Two models are found as the results of this research. First, the election must hold by merging local executive election for mayor or head of district with local executive election for governor that term ends in the same month and the same year or in the period between 1 to 30 days. This has been proven from the current election for Governor of Central Java Province and election for the head of Temanggung district which was more efficient in term of budget and resulting high participation of the voter. Secondly the election would be more affective if the election of Governor and districts majors/heads at the same time. In addition, obstacles found from this study in conducting those models are as follows: there has been no regulation which makes it possible to elect governors/mayors/head of districts for a long time. There is the absence of legislation regulating the percentage of the budget division of concurrent local executive elections; and it will emerge conflict if the candidates for province and district or city level are nominated by different political parties or different coalition of political parties.

Keywords: *concurrent local executive elections, legal forma*

## PENDAHULUAN

Semakin rumitnya permasalahan yang selalu mewarnai setiap pelaksanaan pemilu kepala daerah beberapa kabupaten/kota dengan pemilu kepala daerah provinsi (pilkada) gabungan. Pemikiran ini digulirkan mengingat, *pertama*: pilkada daerah gabungan dapat diselenggarakan dengan melakukan pembaruan peraturan perundang-undangan yang sudah ada dengan dalil karena dalam ketentuan pelaksanaan pilkada apabila akhir masa jabatan gubernur bersamaan dengan kepala daerah di kabupaten/kota dapat diselenggarakan secara serentak.

*Kedua*: pilkada gabungan dilaksanakan secara serentak antara pilkada di Provinsi dan Kabupaten/Kota dengan mempertimbangkan keberlangsungan pemerintahan dan akhir masa jabatan masing-masing kepala daerah, dengan pertimbangan dapat menghemat biaya, waktu serta mengurangi kejenuhan pemilih.

Penelitian ini memfokuskan pada permasalahannya bagaimana membangun model pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah gabungan, serta masalah-masalah apa sajakah yang menghambat pelaksanaan model pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah gabungan. Tujuan dari penelitian ini antara lain 1) menjelaskan model pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah gabungan; 2) mengetahui faktor-faktor apa saja yang menghambat pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah gabungan.

## KAJIAN PUSTAKA

Perubahan sistem pilkada secara langsung lebih ditekankan pada upaya penegakan kedaulatan rakyat dan akuntabilitas dari kepala daerah. Harapannya akan lebih demokratis, seperti yang diamanatkan dalam Amandemen UUD 1945 Pasal 18 bahwa kepala daerah dan wakil kepala Daerah dipilih secara demokratis. Dengan pemilihan langsung, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi (DPRD Propinsi) tidak lagi berwenang memilih Gubernur dan Wakil Gubernur serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota (DPRD Kabupaten/Kota) tidak lagi berwenang memilih Bupati dan Wakil Bupati/Wali Kota dan Wakil Wali Kota.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung tentunya membawa harapan besar dalam upaya membangun demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Indikator proses demokratisasi sebagai *multiplier effect* dari pelaksanaannya dapat dilihat dari berbagai aspek antara lain. Pertama, pilkada akan meningkatkan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah sebab kepala daerah merupakan hasil pilihan rakyat secara langsung sehingga pertanggungjawaban terhadap rakyat lebih mengemuka. Kedua, pilkada langsung oleh rakyat diharapkan mampu menumbuhkan kedewasaan partai politik di tingkat lokal, sehingga mampu mengajukan calon kepala daerah yang kredibel, kapabel dan

dapat diterima (*acceptable*). Ketiga, pilkada secara langsung akan mendorong terciptanya *check and balances* yang ideal antara DPRD dan kepala daerah.

Pemikiran untuk melaksanakan pemilu gabungan (pilgab) di atas memang tidak ada dasar hukum untuk menyelenggarakannya. Oleh karena itu harus ada pemikiran dan gagasan untuk mencari format untuk merealisasikan wacana itu. Dengan telah diundangkannya UU nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum telah memperjelas makna dan pengertian pilkada sebelum terbitnya UU nomor 22 tahun 2007. Pilkada bukan termasuk kategori pemilu walaupun prosesnya termasuk kategori pemilu, sehingga pemikiran untuk menggabungkan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah (pemilu gubernur dan bupati/walikota) menjadi satu kali pelaksanaan menjadi lebih terbuka dengan adanya UU Nomor 22 tahun 2007 ini, karena KPU sebagai lembaga penyelenggara Pemilu mempunyai tugas, wewenang dan kewajiban yang diatur secara rinci mulai dari KPU Pusat, KPU Propinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Sebelum UU Nomor 22 tahun 2007 ini disahkan, tugas, fungsi dan kewenangan lembaga KPU dari pusat sampai daerah diatur tersendiri secara terpisah-pisah. Melihat proses pembentukan Undang-undang pemilu gabungan yang tidak melalui evaluasi kebijakan mengakibatkan pelaksanaan pemilu gabungan belum memiliki landasan hukum yang komprehensif. Untuk itu diperlukan model dan proses pembentukan yang lebih komprehensif.

### **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif, yaitu merupakan prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan subyek atau obyek (seseorang, lembaga, masyarakat, dan lain-lain) pada saat sekarang, berdasarkan fakta-fakta yang tampak dan sebagaimana adanya. Data yang digunakan adalah data kualitatif, yaitu data atau informasi yang bersifat sewajarnya mengenai suatu masalah dalam kondisi aspek atau bidang kehidupan tertentu pada obyeknya.

Data berupa keterangan-keterangan dikumpulkan lewat observasi, wawancara, dokumen, dan lain-lain yang sudah teratur, tetap berupa kata yang amat banyak sebelum siap digunakan dalam analisis.

### **TINJAUAN UMUM PELAKSANAAN OTONOMI DAN PEMILU DI INDONESIA**

Proses reformasi tidak akan mengarah pada demokratisasi manakala hanya melakukan desentralisasi kekuasaan secara horizontal. Dengan kata lain hanya menghasilkan perubahan pada sistem kepartaian saja, atau memberikan kebebasan pada hadirnya media massa. Akan tetapi proses reformasi akan mengarah pada demokratisasi, manakala dilakukan juga desentralisasi kekuasaan secara vertikal dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Dengan kata lain devolusi kekuasaan dari pemerintah pusat ke daerah merupakan sesuatu yang tidak bisa ditawar-tawar lagi.

Otonomi dan demokrasi merupakan dua kata yang erat hubungannya. Bisa diibaratkan sebagai dua sisi mata uang yang selalu menyatu, namun berbeda. Otonomi tidak akan berjalan manakala tidak ada proses demokratisasi, sebaliknya demokrasi tidak akan berjalan manakala otonomi tidak diberi nafas untuk hidup. Tiga pilar demokrasi, yaitu peranan partai politik dan badan perwakilan, kebebasan pers, dan peranan eksekutif.

Besarnya kewenangan yang diberikan UU di masa otonomi daerah tentunya dengan suatu harapan agar secara konstitusional DPRD I/II memiliki payung hukum dalam mengoptimalkan peranannya dalam menyerap aspirasi rakyat. Dengan demikian akan tercipta suatu produktifitas yang meningkat dalam melakukan fungsinya membuat peraturan daerah (legislasi) maupun menyusun anggaran belanja (budgeting).

Semangat terhadap penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung, sebenarnya merupakan sebuah koreksi terhadap sistem demokrasi perwakilan (demokrasi tidak langsung). Dimana dalam sistem demokrasi perwakilan kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak dipilih secara langsung oleh rakyat melainkan dipilih oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) I untuk Gubernur dan Wakil Gubernur sedang DPRD II untuk Bupati dan Wakil Bupati maupun Walikota dan Wakil Walikota.

Perspektif teoritik, pilkada yang merupakan salah satu pilar demokratisasi di daerah memiliki kontribusi yang besar terhadap upaya perwujudan demokrasi dan good governance di daerah. Desentralisasi diyakini mampu memberikan jalan yang terbaik dan menghasilkan berbagai keuntungan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

#### **PELAKSANAAN PEMILU GABUNGAN KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH DALAM PERSPEKTIF EFISIENSI ANGGARAN**

Menyelenggarakan pemilu gabungan bisa menghemat biaya, karena biaya yang semestinya dikeluarkan sebanyak 2 kali (anggaran pertama untuk membiayai pilkada Bupati dan Wakil Bupati/Walikota dan Wakil Walikota dan anggaran kedua untuk membiayai pilkada Gubernur dan Wakil Gubernur) bisa digabung hanya untuk sekali pemilihan saja. Persoalan biaya tentu tidak hanya dibebankan pada APBD provinsi saja tetapi juga dibebankan APBD Kabupaten/kota, seperti yang pernah dilakukan KPU Provinsi Kalimantan Selatan Juni 2005, saat menggelar pemilu gabungan dengan 7 kabupaten/kota. Mereka melakukan pembagian anggaran dengan cara 60% persen dibiayai APBD kabupaten/kota yang melaksanakan pilkada dan 40% dibiayai APBD provinsi. KPU Provinsi Sulawesi Utara, Juni 2005 menyelenggarakan pemilu gabungan dengan 3 kabupaten/kota dengan melakukan pembagian anggaran 79,1% dibiayai APBD kabupaten/kota dan 22,9% dibiayai APBD provinsi. KPU Provinsi Sumatera Barat menggelar pemilu gabungan dengan 10 Kabupaten/kota pada juni 2006, melakukan pembagian

anggaran dengan cara honor PPK, PPS sampai KPPS ditanggung APBD kabupaten/kota sedangkan biaya operasional ditanggung APBD provinsi. KPU Provinsi Bengkulu sudah menggelar pemilu gabungan dengan 5 kabupaten/kota pada juni 2005, pembagian anggaran dengan cara semua biaya pilgub dan pilkada kabupaten/kota dibebankan APBD provinsi kecuali surat suara pilkada kabupaten/kota dibiayai APBD setempat. Adapun bagi kabupaten/kota di 4 provinsi tadi yang tidak menggelar pilkada di kabupaten/kota, semua biaya dibebankan ke APBD provinsi.

Anggaran yang dibutuhkan KPU Daerah (Pemilu Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah) dalam pelaksanaan pemilu, pilpres I dan pilpres II sudah menyerap anggaran sebanyak Rp. 367.026.174.270, anggaran ini belum termasuk anggaran yang dikeluarkan oleh lembaga panwas, kepolisian (keamanan) dan pemerintah daerah dalam rangka memfasilitasi pemilu. Sehingga sungguh sangat besar sekali biaya yang bisa diefisiensi apabila pemilu bisa digabung. Mata anggaran yang bisa digabung terdiri dari komponen-komponen sebagai berikut. 1) Biaya pegawai yaitu untuk membayar uang kehormatan KPUD dan Panwas, PPK dan Panwascam, PPS dan gugus tugas (panwas desa/kelurahan), dan KPPS. 2) Logistik, yaitu untuk pengadaan tinta jari, alat dan alas coblos, bilik suara dan alat administrasi pemungutan suara. 3) Sosialisasi, yaitu biaya sosialisasi bisa dijadikan satu dalam kegiatan yang sama sehingga lebih irit. 4) Pengangkutan yaitu pengiriman barang-barang pemilu bisa dijadikan sekali jalan sehingga lebih efisien. 5) Keamanan, yaitu biaya untuk pengamanan selama pelaksanaan pemilu dan pada hari pemungutan suara bisa menjadi lebih irit.

Berdasarkan data, dapat diketahui bahwa dari 20 Kabupaten/Kota yang sudah menyelenggarakan pemilu kepala daerah. Sementara setiap pemilihan kepala daerah telah menghabiskan anggaran sebanyak Rp. 142.299.971.105, dan biaya ini belum termasuk anggaran yang dikeluarkan oleh DPRD Kabupaten/Kota dalam rangka perekrutan Panwas dan monitoring pilkada, biaya untuk panwas, biaya untuk keamanan, dan biaya untuk desk pilkada dari pemerintah daerah.

Keberadaan golput (golongan putih) dalam sistem demokrasi sebenarnya merupakan hal yang biasa dan wajar-wajar saja dalam setiap hajatan pemilihan umum. Sebab bagaimanapun pemilu harus kita pahami sebagai hak warga negara bukan sebagai kewajiban. Karena sebagai hak warga negara maka setiap individu bebas untuk menggunakan hak pilih atau tidak menggunakan hak pilih. Hanya saja yang perlu kita lihat lebih jauh adalah latar belakang seorang yang tidak menggunakan hak pilih tersebut, apakah hal ini didasari karena adanya kesadaran politik yang tinggi atau kurangnya sosialisasi panitia terhadap penyelenggaraan pemilihan umum maupun Pilkada.

## **Proses Keberlangsungan Pemerintahan Daerah**

Pada tahun 2008 Gubernur yang masa jabatannya habis adalah sebanyak 15 orang, pada tahun 2007 sebanyak 4 orang, pada tahun 2006 sebanyak 6 orang, tahun 2005 sebanyak 6 orang dan pada tahun 2004 sebanyak 2 orang,. Jika akan mengadakan pemilu gabungan maka diambil masa jabatan habis dari gubernur yang paling banyak yaitu pada tahun 2008, sehingga jika masa jabatan presiden dan wakil presiden habis pada tahun 2009 maka untuk masa jabatan yang berakhir pada tahun 2008 sebanyak 15 provinsi kepala daerahnya dipimpin oleh pejabat kepala daerah.

Pemilu gabungan di Provinsi Jawa Tengah masa kerja kepala daerah dan wakil kepala daerah yang banyak adalah di tahun 2010-2012. Sehingga, agenda pemilu gubernur dan wakil gubernur Jawa Tengah dapat memakai jadwal waktu masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah ditingkat Kabupaten dan kota yang paling banyak sehingga tidak mengganggu keberlangsungan pemerintah di tingkat kabupaten dan kota. Dalam mengatasi kekosongan jabatan di tingkat provinsi, maka presiden bisa menunjuk pejabat sementara dengan persetujuan DPRD Provinsi. Pada pemilu gabungan, apabila model yang dipakai patokan adalah jadwal waktu masa jabatan gubernur dan wakil gubernur berakhir, maka kepala daerah dan wakil kepala daerah yang masa jabatannya habis sebelum masa jabatan gubernur berakhir dapat ditunjuk pejabat kepala daerah sementara oleh gubernur dengan persetujuan DPRD Kabupaten/Kota masing-masing.

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Membangun Format (bentuk hukum) Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Gabungan**

1. Model pertama, Pemilu Gabungan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di tingkat Provinsi dengan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di tingkat Kabupaten/Kota dengan akhir masa jabatan yang bersamaan.

Penggabungan pilgub dan pilkada tidak ditabukan oleh undang-undang. Pasal 235 UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah mencantumkan kemungkinan itu, dengan menyatakan bahwa: “pemilihan gubernur dan bupati/walikota dalam satu daerah yang sama yang berakhir masa jabatannya pada bulan dan tahun yang sama dan atau dalam kurun waktu antara 1 (satu) sampai dengan 30 (tiga puluh) hari, pemungutan suaranya diselenggarakan pada hari yang sama”.

Sesuai dengan bunyi pasal di atas, pengertian Pilgub adalah “penyelenggaraan pilgub dan pilkada secara serentak”. Keserentakan adalah satu-satunya makna yang diberikan undang-undang untuk kata “gabungan” dalam istilah Pilkada Gabungan. Mengenai kewenangan penyelenggaraan, perencanaan dan pertanggungjawaban tetap berada di tangan KPU Kabupaten /Kota. Kewenangan KPU Propinsi terbatas sebagai penyelenggaraan Pilgub dan supervisi pilkada.

Penyelenggaraan pemilu gabungan di Jawa Tengah antara pilkada Gubernur dengan pilkada Bupati Temanggung secara komprehensif dan terpadu serta dikoordinasikan oleh KPU Provinsi Jateng ternyata bisa menghemat biaya yang sangat besar sekali dan dibandingkan dengan Kabupaten/Kota lain di Jawa Tengah tingkat partisipasi pemilih paling tinggi.

Pemilihan bupati dan wakil bupati atau Pilbup Temanggung tahun 2008 telah dilaksanakan bersamaan dengan pemilihan gubernur dan wakil Gubernur atau Pilgub Jawa Tengah yang digelar pada tanggal 22 Juni 2008. Pilbup Temanggung ini menjadi satu-satunya pemilihan kepala daerah yang diselenggarakan bersamaan dengan Pilgub Jateng. Mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemilihan kepala daerah, agenda pilbup dan pilgub ini dilaksanakan bersamaan karena masa jabatan Bupati Temanggung dan Gubernur Jawa Tengah hanya berselisih kurang dari 30 hari. Masa tugas Bupati Temanggung berakhir pada 28 Juli 2008, sedangkan Gubernur Jawa Tengah pada 23 Agustus 2008. Pelaksanaan dua agenda ini, memerlukan regulasi khusus yang mengatur anggaran. Terkait dengan anggaran KPU Jateng dan Kabupaten sudah membahas dan memilah-milah mana yang akan dibiayai dari APBD Kabupaten Temanggung dan Jawa Tengah. Hal ini penting dilakukan agar di kemudian hari tidak terjadi duplikasi anggaran yang menimbulkan dugaan korupsi.

Hasil inventarisasi dan penelitian terhadap pelaksanaan pilkada gabungan dan peraturan yang mendukung proses pelaksanaan pilkada gabungan antara pilkada Bupati Temanggung dengan Pilgub Jawa Tengah adalah:

- a) Peraturan perundang-undangan pilkada gabungan Tingkat Pusat:
  - 1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4548);
  - 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
  - 3) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438);
  - 4) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4721);
  - 5) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil

- Kepala Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4480); sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2007 tentang Perubahan Kedua Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 57 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4719);
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578);
  - 7) Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 44 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Belanja Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
- b) Peraturan perundang-undangan pilkada gabungan Tingkat Daerah:
- 1) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 7 Tahun 2005 tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Tengah Tahun 2008 (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2005 Nomor 8 Seri E Nomor 5) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 7 Tahun 2005 tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Tengah Tahun 2008 (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2007 Nomor 6 Seri E Nomor 3);
  - 2) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 8 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun Anggaran 2008 (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2007 Nomor 7 Seri E Nomor 4);
  - 1) Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Standarisasi Biaya dan Honorarium Biaya Pemeliharaan dan Standarisasi Harga Pengadaan Barang/Jasa Kebutuhan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2008;
  - 2) Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 84 Tahun 2007 tentang Pola Pendanaan Bersama Pemilu Gubernur dan Wakil Gubernur Jateng dengan pemilu Bupati dan Wakil Bupati Temanggung tahun 2008;
  - 3) Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Waktu Penyelenggaraan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Tengah Tahun 2008 sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Tengah Nomor 10 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun

- 2007 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Waktu Penyelenggaraan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Tengah Tahun 2008;
- 4) Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Temanggung Nomor 01 Tahun 2008 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Waktu Penyelenggaraan Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati Temanggung Tahun 2008.
- c) Taraf sinkronisasi dari berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah gabungan adalah:
- 1) Tentang latar belakang pemilu gabungan

Keinginan agar konsep pilkada gabungan menjadi kebijakan nasional karena UU Nomor 32 tahun 2003 dan PP nomor 6 tahun 2005 mengatur bahwa Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota dalam satu daerah yang sama yang berakhir masa jabatannya pada bulan dan tahun yang sama dan/atau dalam kurun waktu antara 1 (satu) sampai dengan 30 (tiga puluh) hari, pemungutan suaranya diselenggarakan pada hari yang sama.

Penyelenggaraan secara komprehensif dan terpadu serta dikoordinasikan oleh KPU Provinsi Jateng, ternyata bisa menghemat biaya yang sangat besar sekali dan dibandingkan dengan Kabupaten/Kota lain di Jawa Tengah tingkat partisipasi pemilih paling tinggi.

Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati atau Pilbup Temanggung tahun 2008 telah dilaksanakan bersamaan dengan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur atau Pilgub Jawa Tengah yang digelar pada tanggal 22 Juni 2008. Pilbup Temanggung ini menjadi satu-satunya pemilihan kepala daerah yang diselenggarakan bersamaan dengan Pilgub Jateng. Mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemilihan kepala daerah, agenda pilbup dan pilgub ini dilaksanakan bersamaan karena masa jabatan Bupati Temanggung dan Gubernur Jawa Tengah hanya berselisih kurang dari 30 hari. Masa tugas Bupati Temanggung berakhir pada 28 Juli 2008, sedangkan Gubernur Jawa Tengah pada 23 Agustus 2008. Pelaksanaan dua agenda ini, memerlukan regulasi khusus yang mengatur anggaran. Terkait dengan anggaran KPU Jateng dan Kabupaten sudah membahas dan memilah-milah mana yang akan dibiayai dari APBD Kabupaten Temanggung dan Jawa Tengah. Hal ini penting dilakukan agar di kemudian hari tidak terjadi duplikasi anggaran yang menimbulkan dugaan korupsi.

- 2) Pelaksanaan pendanaan bersama dalam Pilkada gabungan di Jawa Tengah adalah:

Menurut ketentuan Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 84 Tahun 2007 tentang Pola pendanaan bersama pemilihan umum Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Tengah dan pemilihan umum Bupati dan Wakil Bupati Temanggung tahun 2008, pendanaan bersama dibebankan kepada APBD provinsi dan APBD Kabupaten Temanggung. Dana pelaksanaan pilkada Bupati Temanggung awalnya sebanyak Rp. 13.178.814.982 (tiga belas milyar

seratus tujuh puluh delapan juta delapan ratus empat belas ribu sembilan ratus delapan puluh dua rupiah) untuk pilkada putaran pertama dan Rp. 7.155.549.828 (tujuh milyar seratus lima puluh lima juta lima ratus empat puluh sembilan ribu delapan ratus dua puluh delapan rupiah) untuk pilkada putaran kedua, sehingga total dana pilkada Temanggung menghabiskan anggaran Rp. 20.334.364.810 (Dua puluh milyar tiga ratus tiga puluh empat juta tiga ratus enam puluh empat ribu delapan ratus sepuluh ribu rupiah). Setelah melalui pembahasan dengan tim anggaran pemerintah daerah pada akhirnya pilkada Bupati Temanggung memerlukan anggaran sebanyak Rp. 22.081.546.398 (Dua puluh dua milyar delapan puluh satu juta lima ratus empat puluh empat enam ribu tiga ratus sembilan puluh delapan ribu rupiah) dan Pilgub Jawa Tengah yang dialokasikan oleh KPU Provinsi Jawa Tengah untuk Kabupaten Temanggung sebesar Rp. 22.081.546.398 (Dua puluh dua milyar delapan puluh satu juta lima ratus empat puluh empat enam ribu tiga ratus sembilan puluh delapan ribu rupiah). Dengan pola pendanaan sesuai dengan Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 84 Tahun 2007 maka dana pilkada yang dibebankan kepada APBD Kabupaten Temanggung sebanyak Rp. 13.606.354.086 (Tiga belas milyar enam ratus enam juta tiga ratus lima puluh empat ribu delapan puluh enam rupiah) dan dana pilkada yang dibebankan kepada APBD Provinsi Jawa Tengah sebanyak Rp. 8.475.192.312 (Delapan milyar empat ratus tujuh puluh lima juta seratus sembilan puluh dua ribu tiga ratus dua belas rupiah). Dengan pola pendanaan bersama ini, ada penghematan karena anggaran dana ditanggung bersama, yaitu Rp. 13.606.354.086 dari APBD Kabupaten Temanggung dan Rp. 8.475.192.312 dari APBD Provinsi Jawa Tengah, sehingga dana untuk pilkada Bupati Temanggung bisa menghemat Rp. 8.475.192.312 dari APBD Provinsi Jawa Tengah dan dana untuk pilkada gubernur bisa menghemat Rp. 13.606.354.086 yang diambilkan dari APBD Kabupaten Temanggung.

- d) Tentang Kedudukan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota setelah UU Nomor 22 Tahun 2007
- 1) Dalam Nomor 22 Tahun 2007 tentang penyelenggara pemilu pasal 18 ayat (3) tugas dan wewenang KPU dalam pilkada hanya menggordinasikan dan memantau tahapan sehingga sampai saat ini belum ada kewenangan KPU yang memperbolehkan pilkada gabungan untuk Kepala daerah dan wakil kepala daerah yang masa jabatannya habis lebih dari 30 hari. Kalau lebih dari 30 hari bisa diatur oleh KPU maka sebenarnya banyak pilkada yang bisa digabung menjadi satu di Jawa Tengah sehingga sangat menghemat besar sekali biaya pelaksanaannya.
  - 2) Terdapat 7 (tujuh) daerah di Jawa Tengah, yaitu Banyumas, Kudus, Temanggung, Karanganyar, Magelang, Tegal, dan Kota Tegal yang sebenarnya bisa digabung kalau KPU diberi kewenangan untuk melakukan penggabungan pilkada di tujuh Kabupaten/Kota ini.

- 3) Terdapat 5 daerah, yaitu : Kudus, Jepara, Demak, Pati, dan Brebes yang tingkat partisipasinya sangat rendah sekali dan masuk dalam 5 besar golput tertinggi di Jawa Tengah adalah Kabupaten/Kota yang baru saja melaksanakan pilkada Bupati sehingga hal ini membuktikan bahwa pelaksanaan pilkada yang beruntun akan membuat pemilih menjadi jenuh sehingga malas untuk datang ke TPS, disamping faktor lainnya.
  - 4) Terdapat 1 daerah, yaitu : Temanggung yang memiliki tingkat golput paling kecil atau rendah hal ini membuktikan bahwa pelaksanaan pilgub yang digabung dengan pilbup akan menaikkan angka partisipasi pemilih disamping pilbup yang angka partisipasinya tinggi pilgub juga terangkat dengan adanya pilbup. (lihat Tabel 3. Rekapitulasi Tingkat Partisipasi Pemilih di Jawa Tengah, Kabupaten Temanggung tingkat partisipasi mencapai 80,93%)
- e) Tentang Tugas Pemerintah Daerah

Tata pemerintahan yang baik mengandung unsur yang secara tegas dinyatakan yaitu pemerintah, masyarakat sipil serta sektor swasta. Pemerintah sebagai satu kesatuan penyelenggara negara, dalam menyelenggarakan kekuasaannya di Indonesia diatur dalam pasal 3 Undang – undang nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme yaitu: (a) asas kepastian hukum; (b) asas tertib penyelenggaraan negara; (c) asas kepentingan umum; (d) asas keterbukaan; (e) asas proporsionalitas; (f) asas profesionalitas; (g) asas akuntabilitas;

Secara umum asas tata pemerintahan yang baik di indonesia terdiri dari sepuluh asas, yaitu : (a) asas partisipasi; (b) asas penegakan hukum; (c) asas transparansi; (d) asas kesetaraan; (e) asas daya tanggap; (f) asas wawasan kedepan; (g) asas akuntabilitas; (h) asas pengawasan; (i) asas efisien & efektifitas; (j) Asas profesionalisme

UNDP menterjemahkan *good governance* mencakup beberapa karakteristik yaitu : (a) *participation*; (b) *rule of law*; (c) *transparency*; (d) *responsiveness*; (e) *consensus orientation*; (f) *equity*; (g) *effectiveness and efficiency*; (f) *accountability*; (g) *strategic vision*.

Dari pengertian di atas ADB merumuskan asas *good governance* sebagai prinsip interaksi antar sesama warga negara maupun warga negara dengan pemerintah sebagai berikut : (a) *Accountability*; (b) *Participation*; (c) *Predictability*; (d) *Transparency*.

Terwujudnya asas *good governance* tersebut dalam proses penyelenggaraan pemerintahan tidak terlepas dari keberhasilan pelaksanaan pemilihan umum sebagai proses untuk menyeleksi kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung. Adanya ketidakjelasan tentang apa yang menjadi tugas dan peran dari Gubernur dalam memfasilitasi pilkada gabungan karena masing-masing daerah bisa melakukan pendanaan bersama sesuai dengan kemampuan daerah sehingga kebijakan ini akan diterapkan berbeda-beda

antara daerah yang satu dengan yang lainnya, sehingga prosentase pembagian anggaran pilkada gabungan hanya berdasarkan kesepakatan bersama sesuai dengan kemampuan daerah masing-masing, sehingga dalam pelaksanaan pemilu gabungan di Jawa Tengah dengan Kabupaten Temanggung belum memenuhi asas tata pemerintahan yang baik.

- f) Asas-asas Hukum Yang Dijadikan Landasan Pengaturan Pelaksanaan Pilkada Gabungan
- 1) Dengan hanya dilibatkannya kabupaten/kota yang kepala daerahnya habis bersamaan dengan kepala daerah provinsi, namun ini masih menyisakan hambatan seperti: (a) sangatlah sulit mencari batasan waktu 30 hari. (b) Bagaimana jika masa jabatan habis, misalkan 35 hari apakah tidak sebaiknya juga digabung. Hal-hal tersebut mengindikasikan bahwa peraturan-peraturan tersebut tidaklah mendasarkan pada asas wawasan kedepan, kalau masa habis jabatan diperluas dengan memakai asas efisiensi, efektifitas dengan diberikan kewenangan kepada KPU dan gubernur dan bupati/walikota bersangkutan maka akan lebih efisien dan efektif.
  - 2) Di dalam praktek pelaksanaan pilkada gabungan provinsi Jateng dan temanggung masih terdapat perbedaan pendapat mengenai pembentukan panwas, apakah panwas pemilu gubernur sekaligus mengawasi pemilu bupati, atau apakah panwas pemilu gubernur dengan panwas pemilu bupati dibuat tersendiri. Hal ini menunjukkan bahwa peraturan tersebut tidaklah mendasarkan pada asas keselarasan hukum, padahal disisi lain PPK, PPS dan KPPS pilgub termasuk juga PPK, PPS dan KPPS pilbup.
  - 3) Meskipun di dalam peraturan tersebut telah mendasarkan pada asas akuntabilitas mengenai pendanaan bersama, asas pengawasan dan asas efisien dan efektif, hanya saja penerapan asas-asas tersebut belumlah bisa dilakukan sepenuhnya, karena didalam praktek bisa jadi pengelolaan dana Pilgub sudah benar akan tetapi pengelolaan dana Pilbup menjadi tidak benar.
2. Model Kedua Pemilu Gabungan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di tingkat Provinsi dengan semua Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di tingkat Kabupaten/Kota

Pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah gabungan tentu saja memiliki implikasi yang jauh. Banyak penyesuaian harus dilakukan, dari sisi aspek payung hukum, pembiayaan, koordinasi antar instansi dan sebagainya. Para peserta pilkada yaitu partai-partai politik, tak terkecuali melakukan banyak penyesuaian. Bila penggabungan pilgub dengan pilkada mendapat legitimasi dari pasal 235, maka percepatan jadwal didukung oleh pasal 86 dan pasal 223 ayat 2 UU No.32/2004. Pasal 86 membuka kemungkinan pilkada untuk dilakukan jauh hari sebelum masa jabatan berakhir. Pasal ini tidak secara spesifik menetapkan kapan pemungutan suara dilakukan, ia hanya menetapkan batas akhirnya, yaitu "pemungutan suara

pemilihan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan paling lambat 1 (satu) bulan sebelum masa jabatan kepala daerah berakhir”. Dengan ketentuan ini, secara teoritis, pemungutan suara bisa dilakukan kapan saja asalkan paling lambat sebulan sebelum masa jabatan berakhir.

Kemungkinan dilakukan percepatan pilkada juga tersirat dalam pasal 233 ayat 1 dan ayat 2, yang berbunyi, “kepala daerah yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2004 sampai dengan bulan juni 2005 diselenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini pada bulan Juni 2005. Ayat 2 kepala daerah yang berakhir masa jabatannya pada bulan januari 2009 sampai dengan bulan juli 2009 diselenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung sebagaimana dimaksud UU ini pada bulan Desember 2008. Pasal ini muncul didasari atas alasan agar tidak terjadi penumpukan dengan pilpres/pileg 2009, penyusun undang-undang ternyata memperbolehkan diselenggarakannya pemungutan suara 7 bulan sebelum pelantikan. Atas dasar pemikiran itu maka pilkada gabungan di Provinsi Jawa Tengah dan pilkada kabupaten/kota di Jawa Tengah bisa digabung menjadi satu kali pemungutan suara dengan mengambil waktu pelaksanaan berada diantara pilkada yang waktu pemungutan suaranya paling banyak sehingga model penyelenggaraannya adalah:

a. Peraturan perundang-undangan pilkada gabungan antara pilgub dengan semua pilkada kabupaten/kota tingkat pusat yang harus disesuaikan adalah:

- 1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang diberi tambahan pasal khusus yang mengatur tentang : a. Pelaksanaan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah gabungan dilaksanakan secara serentak untuk wilayah Provinsi dan Kabupaten/Kota dengan jadwal pemungutan suara menyesuaikan masa jabatan gubernur dan wakil gubernur b. Karena jadwal pilkada bupati dan walikota di Jawa Tengah yang dilaksanakan sebelum pemilu Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Tengah ada 30 kabupaten/kota maka pada waktu masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah tingkat kabupaten/kota habis maka mendagri atas nama presiden melalui undang-undang pilkada diberikan kewenangan untuk mengangkat pejabat sementara berdasarkan persetujuan DPRD Kabupaten/Kota sampai pelantikan kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih dilantik, c. Untuk 5 daerah kabupaten/kota yang masa jabatannya habis setelah pilkada gubernur maka pelaksanaan pemungutan suara dilaksanakan bersamaan dengan pemilu gabungan dan pelantikan pasangan calon terpilih sesuai dengan berakhirnya masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang lama.

- 2) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dalam Undang-Undang ini pasal yang ditambah adalah perimbangan atau prosentase biaya pilkada yang harus ditanggung antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota;
  - 3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dalam Undang-undang ini sudah terakomodasi tugas dan kewenangan masing-masing penyelenggara pemilu jadi tidak perlu dirubah;
  - 4) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2007 tentang Perubahan Kedua Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, menyesuaikan dengan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.
  - 5) Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 44 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Belanja Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; diberi pasal yang mengatur secara mendetail tentang sharing anggaran terutama untuk daerah-daerah yang mampu dan tidak mampu dibedakan prosentase sharing anggarannya.
- b. Peraturan perundang-undangan pilkada gabungan Tingkat Daerah yang harus dirubah adalah:
- 1) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 7 Tahun 2005 tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Tengah Tahun 2008 (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2005 Nomor 8 Seri E Nomor 5) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 7 Tahun 2005 tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Tengah Tahun 2008, diatur juga diperbolehkannya dana cadangan untuk kabupaten/kota.
  - 2) Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Standarisasi Biaya dan Honorarium Biaya Pemeliharaan dan Standarisasi Harga Pengadaan Barang/Jasa Kebutuhan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2008;
  - 3) Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 84 Tahun 2007 tentang Pola Pendanaan Bersama Pemilu Gubernur dan Wakil Gubernur Jateng dengan pemilu Bupati dan Wakil Bupati Temanggung tahun 2008;

- 4) Dibuat Keputusan dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum tentang pemilu gabungan sehingga semua provinsi di Indonesia punya pedoman yang sama;

## **B. Masalah-Masalah Yang Menghambat Pelaksanaan Pemilu Gabungan**

Hal-hal yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan pemilu gabungan antara lain. *Pertama*, bolehkah mengangkat pejabat sementara gubernur dan bupati/walikota dalam jangka waktu yang lama, sampai pelaksanaan pilkada gabungan, karena hingga sampai saat ini belum ada ketentuan yang mengatur pengisian kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah ditunda karena pilkada diundur pelaksanaannya. *Kedua*, besarnya prosentase pembagian pembebanan anggaran pemilu gabungan tidak diatur secara tegas dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, sehingga bisa memicu perdebatan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota. *Ketiga*, bila antara pasangan calon gubernur dan wakil gubernur dengan pasangan calon bupati dan wakil bupati dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang berbeda, maka untuk daerah yang melaksanakan pemilu gabungan pada tahapan kampanye akan terjadi perbenturan kepentingan politik, sehingga bisa menimbulkan konflik.

Suatu kebahagiaan besar bahwa pilkada langsung akhirnya diadopsi dalam peraturan baru penyelenggaraan otonomi daerah. Harapan banyak orang, para ahli bidang sosial politik telah sedikit terpenuhi dengan adopsi pilkada langsung ini. Tetapi begitu diadopsi dalam UU 32/2004 maka kemudian titik-titik lemah pilkada langsung berdasarkan peraturan itu masih nampak. Apakah titik lemah sistem pilkada menurut UU 32/2004 itu? *Pertama*, pelaksanaan pilkada langsung ternyata mengeluarkan biaya yang sangat besar sekali, sehingga kadang pemerintah daerah dengan KPUD sering berbeda pendapat berkaitan dengan dana pilkada, dengan alasan APBD sedang defisit, sehingga kadang persiapan pilkada terganggu dan perencanaan pembangunan infrastruktur menjadi lambat karena anggarannya tersedot untuk biaya pilkada. *Kedua*, sebelum dilakukan revisi tentang calon independen, ketertutupan munculnya calon independen (pada awal implementasi UU 32/2004) menjadi salah satu titik lemah yang tidak bisa dipungkiri dalam peraturan baru tersebut. Mekanisme yang seolah-olah ditunjukkan bahwa masa depan kepemimpinan politik hanya merupakan ladang gerak partai politik menjadi tidak bisa dihindari. Partai politik kemudian menjelma menjadi satu-satunya kekuatan yang paling dominan dalam menentukan masa depan publik. Disinilah sesungguhnya letak ketidakadilan demokrasi dalam konteks kepemimpinan politik. Tetapi syukurlah saat ini jalur independen telah dibuka sehingga memungkinkan partisipasi politik yang lebih luas. *Kedua*, tidak dipertimbangkannya peluang munculnya calon tunggal pada realitas politik bisa menimbulkan deadlock atau permasalahan politik atau bahkan dagelan politik. Deadlock atau permasalahan politik itu akan timbul manakala muncul tokoh yang paling disegani ataupun paling

populer di mata rakyatnya sehingga hampir dipastikan calon lain tidak akan mendapatkan tempat. Asumsi dan cara pikir seperti ini bisa saja partai politik kemudian tidak berani mencalonkan tokoh lainnya. Akibatnya adalah deadlock, karena walaupun KPUD meminta mencalonkan lagi, kalau cara fikir mereka tidak juga berubah, maka pilkada langsung terancam gagal atau ditunda. Dagelan politik bisa saja muncul karena kemudian partai politik memunculkan calon yang direkayasa yang penting terdapat dua pasangan calon, hal ini bisa terjadi karena melibatkan banyak koalisi yang beragam antara partai politik ditingkat provinsi dengan partai politik ditingkat kabupaten/kota, sehingga pelaksanaan pilkada tingkat Kabupaten/Kota dengan Pilkada tingkat Provinsi harus sama-sama berjalan karena kalau salah satu mengalami hambatan maka pilkada yang lain bisa terganggu. Ketiga, adopsi prinsip lebih dari 30% dapat memenangi pilkada jika tidak ada pasangan calon yang mencapai lebih dari 50% membuka peluang terjadinya pilkada putaran kedua dan ini menyebabkan pertimbangan efisiensi menjadi tidak terpenuhi. *Keempat*, titik lemah pada apa dan bagaimana mencegah *money politics* dalam pilkada itu? Walaupun dalam UU 32/2004 telah tercakup peraturan tentang *money politics*, tetapi secara riil bukanlah hal yang mudah di lapangan. Banyak pakar hukum pidana (salah satunya Prof. Nyoman Sarekat Putra Jaya) yang menyatakan bahwa banyak lubang yang bisa dimanfaatkan oleh para aktor dalam pilkada langsung yang tetap memungkinkan praktek-praktek *money politics*. Titik lemah ini semakin nyata manakala Panwas pilkada sendiri menghadapi lubang-lubang peraturan yang tidak kecil dalam UU 32/2004 beserta PP 6/2005 tersebut termasuk bentuk persetujuan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dalam pengusulan dan persetujuan pejabat sementara gubernur dan bupati/walikota akan timbul pola-pola perilaku politik yang kotor.

## **PENUTUP**

Penelitian tentang membangun moodel penyelenggaraan pemilu: studi tentang format pilkada gabungan dapat diambil beberapa kesimpulan. Pertama, membangun model pilkada gabungan antara pilkada bupati Temanggung dengan pilgub Jawa Tengah: (a) Menunjukkan adanya berbagai ketentuan di dalam peraturan di tingkat pusat (Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah) sudah sinkron dan sesuai dengan pelaksanaan dilapangan yaitu masa kerja antara Bupati Temanggung dengan Gubernur Jawa Tengah hanya kurang dari 30 hari sehingga harus dilakukan pemilu gabungan; (b) Berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pilkada gabungan telah mengakomodasi asas profesionalisme, asas akuntabilitas, dan asas efisien dan efektif, serta asas partisipatif yang minimal dan terbatas serta belum mengakomodasi asas wawasan kedepan; (c) Dengan pola pendanaan bersama dana yang bisa dihemat mencapai Rp. 22.081.546.398 (Dua puluh dua milyar delapan puluh satu juta lima ratus empat puluh empat enam ribu tiga ratus sembilan puluh delapan ribu rupiah).

Kedua, masalah-masalah yang menghambat pelaksanaan pilkada gabungan antara lain: (a) Masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah antara provinsi dan kabupaten/kota tidak bersamaan, sehingga menyulitkan untuk dilakukannya pemilu gabungan secara serentak; (b) Belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang prosentase pembagian anggaran yang harus dibebankan antara anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) Provinsi dengan APBD Kabupaten/Kota sehingga kalau tidak ada komunikasi yang baik antara Pemerintah Provinsi dan KPU Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota dan KPU Kabupaten/Kota maka akan terjadi tarik ulur besaran prosentase yang harus ditanggung masing-masing lembaga; (c) Untuk pemilu gabungan yang sudah berjalan belum ada rumusan pasal yang memperbolehkan apabila berakhirnya masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi dengan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota lebih dari satu bulan atau 30 hari, misalkan lebih dari 35 hari tidak diatur sehingga tidak bisa dilakukan pemilu gabungan.

Berdasarkan hasil penelitian ini dapat disarankan: 1) Dalam UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang penyelenggara pemilu pasal 18 ayat (3) tugas dan wewenang KPU dalam pilkada hanya mengkoordinasikan dan memantau tahapan sehingga sampai saat ini belum ada kewenangan KPU yang memperbolehkan pilkada gabungan untuk Kepala daerah dan wakil kepala daerah yang masa jabatannya habis lebih dari 30 hari. Kalau lebih dari 30 hari bisa diatur oleh KPU maka sebenarnya banyak pilkada yang bisa digabung menjadi satu di Jawa Tengah sehingga sangat menghemat besar sekali biaya pelaksanaannya, untuk itu diperlukan tambahan kewenangan dalam UU Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu; 2) Terdapat 7 (tujuh) daerah di Jawa Tengah, yaitu Banyumas, Kudus, Temanggung, Karanganyar, Magelang, Tegal, dan Kota Tegal yang sebenarnya bisa digabung kalau KPU diberi kewenangan untuk melakukan penggabungan pilkada di tujuh Kabupaten/Kota ini untuk pilkada 2010. Perlu ada perubahan terhadap UU nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan PP nomor 6 tahun 2005 tentang Pilkada; 3) Terdapat 5 daerah, yaitu : Kudus, Jepara, Demak, Pati, dan Brebes yang tingkat partisipasinya sangat rendah sekali dan masuk dalam 5 besar golput tertinggi di Jawa Tengah adalah Kabupaten/Kota yang baru saja melaksanakan pilkada bupati sehingga hal ini membuktikan bahwa pelaksanaan pilkada yang beruntun akan membuat pemilih menjadi jenuh sehingga malas untuk datang ke TPS, disamping faktor lainnya; 4) Terdapat 1 daerah, yaitu: Temanggung yang memiliki tingkat golput paling kecil atau rendah hal ini membuktikan bahwa pelaksanaan pilgub yang digabung dengan pilbup akan menaikkan angka partisipasi pemilih disamping pilbup yang angka partisipasinya tinggi pilgub juga terangkat dengan adanya pilbup; 5) Untuk lebih menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang sudah ada maka harus ada perubahan aturan yang memungkinkan dilakukannya pilkada gabungan untuk masa jabatan yang tidak bersamaan dalam waktu 30 hari, hal ini untuk mensinkronkan pelaksanaan pilkada yang serentak sehingga asas efektif dan efisien bisa terakomodasi semua dan juga untuk menjaga

stabilitas dan mengurangi kejenuhan pemilih; 6) Dengan adanya perubahan sistem menandai dari mencoblos ke mencentang maka UU tentang pilkada harus menyesuaikan dengan UU Nomor 10 tahun 2008 tentang pemilu DPR, DPD dan DPRD Kabupaten/Kota dan UU nomor 42 tahun 2009 tentang pilpres, untuk itu pilkada juga harus mencentang dalam rangka proses kesinambungan pelaksanaan teknis menandai.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **A. Buku-Buku**

- Afrosin Arif, Respati. 2006, Mengawal Demokrasi, Dinamika Pilkada Kabupaten Grobogan. Surakarta, Indonesia : Iskra Publisher.
- Anonim. 2003. Lembaga Penyelenggara Pemilu di Indonesia. [http://:www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id).
- Amal, Ichlasul [ed.], Teori-Teori Mutakhir Partai Politik, PT Tiara Wacana, Yogyakarta, 1996.
- Anonim. 2003. Himpunan Undang-undang Bidang Politik. Jakarta. Indonesia : KPU Press.
- Ari Pradanawati. 2007. Pemilihan Gubernur, Gerbang Demokrasi Rakyat. Jalan Mata, Semarang.
- Anderson. James E. 1979. Public Policy Making. Praeger Publishers. New York.
- Bintan R. Saragih, 1997, Evaluasi Pemilu Orde Baru dalam kumpulan makalah dengan judul Masyarakat dan Sistem Pemilu Indonesia. Bandung, Indonesia: Mizan.
- Bintoro Tjokroamidjojo. 1991. Pengantar Administrasi Pembangunan. LP3ES. Jakarta.
- Bruce Gilley, 2008, Comparative Political Studies: Legitimacy and Institutional Change: The Case of China, Queen's University Kingston, Ontario, Canada , Sagepub Publications.
- Carol Mershon, University of Virginia, Charlottesville, Comparative Political Studies, Volume 41 Number 1, Januari 2008, Sage Publication
- Chi Ming Chow and Brian H. Kliner, How to Differentiate Essential Job Duties from Marginal Job Duties, in Managerial law Volume 44 number 1/2 2002
- Dye. R. Thomas. 1978. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs. Prentice Hall Inc. New Jersey.
- Emeritus John Gilissen, Emeritus Frits Gorle, 2005, Sejarah Hukum, Suatu Pengantar. Bandung, Indonesia: Refika Aditama.

- Feith, Herbert, *Pemilihan Umum 1955 di Indonesia*, Kepustakaan Populer Gramedia. Jakarta, 1999
- Georgios I Zakes, *Globalisation and Digital Ekonomi, Legal and Ekonomi Aspects, Manegerial Lawam Vol 45 number ½ 2003*
- H. Hadari Nawawi dan H. Mimi Martini, *Penelitian Terapan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994
- HB. Sutopo, *Pengantar Penelitian Kualitatif, Makalah Training Penelitian Hukum, Fakultas Hukum UNS*
- Jill Stauffer, Haverford, , *Culture and the Humanities : The Rule of Law and its Shadow: Ambivalence, Procedure, and the Justice Beyond Legality*. College, Law, Sage Publications
- Jones. Charles O . 1977. *An Introduction to Study of Public Policy*. Duxbury Press. Massachusetts.
- Meyer, Thomas, *Demokrasi Sebuah Pengantar Untuk Penerapan*, Fridrich Ebert Stftung, Jakarta, 2003.
- Moh. Mahfud MD, 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, 2003, *Himpunan Undang-undang Bidang Politik*. Jakarta, Indonesia : KPU Press.
- \_\_\_\_\_, 2003, *Lembaga Penyelenggara Pemilu di Indonesia*. [http://:www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id).
- Hamid S. Attamimi, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*, Diucapkan dalam Pidato Purna Bakti Guru Besar Tetap Fakultas Hukum UI, Depok, 1993.
- Kelsen. Hans. 1973 *General Theory of Law and State*. terjemahan Anders Wedberg. New York. Russell & Russell
- Inu Kencana Syafiie, *Sistem Adminitrasi Negara Republik Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2003,
- Jonathan Hartlyn, Jennifer McCoy dan Thomas M. Mustillo, *Comparative Political Studies: Electoral Governance Matters: Explaining the Quality of Elections in Contemporary Latin America*, Sage Publications, 2007
- Margit Tavits, *Comparative Political Studies, Policy Positions, Issue Importance, and Party Competition in New Democracies*. University of Missouri-Columbia;Nuffield College, University of Oxford, United Kingdom, Sage Publication, 2008.

- Oren Gross, University of Minnesota Law School, Minneapolis, *Torture and Torture and an Ethics of Responsibility, Law, Culture and The Humanities*, 2007;3;35
- Soeryono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi*, Remaja Karya, Bandung, 1998.
- Sigler. Jay.A. dan Benyamin.R. Beede. 1977. *The Legal Sources of Public Policy*. D.C Heath and Company. Belmont. California.
- Soejono Soekanto dan Sri Mamudji. 1990. *Penelitian Hukum Normatif* . Rajawali Press. Jakarta.
- Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Prestasi Pustaka, Jakarta 2005
- World Bank Institute and Parliamentary Centre. 1998. *Parliamentary Accountability and Good Governance. A Parliamentarian's Handbook*.

### **Makalah-makalah**

- Bagir Manan, *Peranan Hukum Administrasi Negara dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Makalah dalam Penataran Hukum Acara dan HAM, Fakultas Hukum UNHAS, Ujung Pandang, 26-31 Agustus 1996.
- Teguh Juwono, *Membangun Partisipasi Pemilih Dalam Pemilihan Umum 2009: Belajar dari Pilgub Jateng*, Seminar Regional KPU Kabupaten Grobogan, Sabtu, 29 November 2008
- Kompas, 12 Februari 2004
- Kliping Koran, kumpulan Berita Pilkada I & II, KPUD Grobogan
- Suara Merdeka, 12 April 2005
- Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan
- UU Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik
- UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum
- UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
- UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;

PP Nomor 17 Tahun 2005 tentang Perubahan atas PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu

Permendagri Nomor 12 Tahun 2005 tentang pedoman keuangan pilkada.

Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 84 Tahun 2007 tentang Pola Pendanaan Bersama Pemilu Gubernur dan Wakil Gubernur Jateng dengan pemilu Bupati dan Wakil Bupati Temanggung tahun 2008