

# **MODEL PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH (PILKADA): Studi Tentang Legal Formal Pilkada Gabungan**

Oleh:  
Farkhani

## **ABSTRACT**

This research aims to understand the kinds of legal-formal basis of legitimizing the implementation of joined district election, both vertical and horizontal synchronization of the basis; and to comprehend the kinds of legal basis that fit to and recommended for the next election. This thesis is normative legal research which is studying both primary references – the state constitution 1945 and other foundation—and secondary one such as books, magazine, and articles in line with the theme of the research. The research used philosophical approach and descriptive-qualitative method of analysis. The research finds out that: the legal-formal basis for joined district election was very limited in time of its implementation that is 30 days – while the second round of its election takes 90 days. It means that only some districts that have the same the period of their major can hold the joined election. In philosophical-hierarchical side, legal-formal basis of direct election was generally problematic because Pancasila as the state ground norm does not recommend direct election. Then, it was possible to come back to old system (representative ness) or remain to maintain it, or to try other system of election that was supported by the available regulation guarantying its lawful justification. The good choice is joined district election among governor and majors in the same province based on the principle of efficiency and effectiveness.

*Keyword: joined district election, efficiency and effectiveness*

## **LATAR BELAKANG**

Rakyat pemilih dihadapkan pada seringnya frekuensi pemilihan yang berjalan pada kurun waktu hampir satu tahun penuh, 2008 sampai awal 2009. Frekuensi yang amat sering seperti itu menimbulkan implikasi luar biasa terhadap masyarakat. Kehidupan masyarakat terkonsentrasi pada pemilu sehingga mau tidak mau, banyak energi yang seyogianya digunakan untuk aktivitas ekonomi dan yang lainnya, terpaksa terganggu. Hal yang akan dirasakan paling berat bagi rakyat adalah tekanan politik yang terus-menerus sepanjang tahun. Mereka disibukkan dengan suasana politik yang panas dalam jangka waktu sangat panjang. Telinga dan otak rakyat dipenuhi jargon, tabuhan, dan teriakan politik

(www.pikiranrakyat.or.id). Lain daripada itu, pilkada sangat boros, tidak efisien dan efektifitasnya untuk mendapatkan pemimpin yang kapabel dan didukung oleh mayoritas pemilih seringkali meleset. Berawal dari hal inilah kemudian muncul praktek dan wacana pilkada gabungan.

Berdasarkan pada uraian di atas, peneliti mengajukan beberapa rumusan masalah, diantaranya adalah: 1) Produk perundang-undangan apa saja yang dapat dijadikan sebagai landasan atau payung hukum dalam pelaksanaan pilkada gabungan? 2) Bagaimana tindak lanjut kebijakan nasional dalam bentuk memberikan landasan hukum yang kuat mengenai pilkada gabungan?

Tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah: 1) Menginventarisasi produk perundang-undangan yang dapat dijadikan sebagai landasan pilkada gabungan, kemudian melakukan sinkronisasi perundang-undangan dan menganalisis asas-asas hukum yang mengatur pemilihan kepala daerah (pilkada), terutama berkenaan dengan pilkada gabungan; 2) Menemukan solusi terbaik yang dapat dijadikan sebagai landasan tindak lanjut kebijakan nasional dalam hal memberikan landasan hukum yang kuat mengenai pilkada gabungan.

Beberapa manfaat yang dapat diberikan dari penelitian ini adalah: 1) Mengetahui berbagai produk perundang-undangan yang dapat dijadikan landasan pilkada gabungan, konsistensi dan keteraturannya baik secara vertikal maupun horizontal. 2) Solusi yang diberikan dari penelitian ini dapat dijadikan bahan acuan bagi pelaksanaan pilkada gabungan yang baik, efektif dan efisien pada waktu-waktu yang mendatang.

#### **METODE PENELITIAN**

Freidman menyatakan bahwa sistem hukum terdiri atas tiga komponen; struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Penelitian ini lebih fokus pada substansi hukum karena meneliti berbagai produk perundang-undangan, norma dan asas yang terkandung didalamnya. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan hukum normatif.

Langkah awal dari penelitian ini adalah melakukan inventarisir terhadap produk perundang-undangan (hukum positif) yang ada, terutama mengenai, pilkada dan pemerintahan daerah. Selanjutnya melakukan sinkronisasi baik secara vertikal maupun horizontal terhadap produk perundangan yang berhasil diinventarisir.

Proses sinkronisasi secara vertikal ini dipandu secara ketat menggunakan teori hierarki perundang-undangan yang disampaikan oleh Hans Kelsen. Sinkronisasi secara vertikal ini memungkinkan pula untuk menyertakan norma dasar, Undang-Undang Dasar 1945 sampai peraturan terendah dari tata hukum yang berlaku di Indonesia. Sinkronisasi secara horizontal bertujuan untuk melihat harmoni secara horizontal perundang-undangan yang sederajat yang berkaitan dan/atau yang membahas persoalan sama tentang pilkada gabungan. Adapun penelitian terhadap

asas-asas hukum yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pilkada gabungan dilakukan dengan pendekatan filosofis, karena asas hukum merupakan unsur idiil dari hukum.

## PEMBAHASAN

### 1. Seputar Pemilihan Kepala Daerah Langsung dan Landasan Legal Formalnya

Otonomisasi masyarakat mungkin menjadikan terbentuknya pemerintahan daerah yang berbasis pada *local voice* dan *local choice*, pemanfaatan sumber daya (potensi) lokal serta membuka seluas mungkin partisipasi masyarakat lokal bagi kemajuan dan kesejahteraan daerahnya. Local democracy model era reformasi ini jelas sangat berbeda dengan structural efficiency model yang dianut pada era Orde Baru.

Berkenaan dengan ikhwal kepala daerah, proses pemilihan dan pertanggungjawabannya dibahas secara jelas dalam pasal 30 sampai 46 UU No. 22 Tahun 1999. Undang-Undang ini secara tegas menjauhkan intervensi pemerintah pusat dari mulai pencalonan sampai pada penetapan kepala daerah sebagaimana yang pernah diatur dalam UU No. 5 Tahun 1974 produk pemerintah Orde Baru. Pemerintah pusat hanya menetapkan saja calon kepala daerah yang terpilih oleh DPRD serta mengalihkan pertanggungjawaban kepala daerah yang semula kepada pemerintah pusat ke DPRD.

Era reformasi mengantarkan bangsa ini kepada perubahan demi perubahan. Dalam artian, sistem yang dianggap kurang demokratis dan kurang melibatkan partisipasi masyarakat terus mengalami perubahan sehingga seperti benar-benar akan menuju bahwa setiap orang dari warga negara ini memiliki andil (partisipasi) pada setiap putusan dan kebijakan politik dan pembangunan. Menuju sedekat mungkin dengan konsep demokrasi itu sendiri, pemerintahan rakyat (democratos). Ranah yang paling dekat dengan partisipasi masyarakat adalah sistem pemilihan kepala pemerintahan baik pusat maupun daerah (eksekutif) dan wakil-wakil rakyat di lembaga legislatif secara langsung.

Landasan konstitusional pemilihan kepala daerah langsung adalah pasal 18 ayat 4 UUD 1945. Pasal ini problematis dalam interpretasi klausul "dipilih secara demokratis". Rumusan ini dapat diartikan bahwa pemilihan kepala daerah dapat dilakukan secara langsung (seperti halnya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden) atau secara tidak langsung (dipilih oleh DPRD seperti yang dipraktekan sebelumnya dan yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah) (Abd. Mukthie Fajar, 2006: 102). Walaupun demikian, melalui putusan Mahkamah Konstitusi nomor 072-073/PUU-II/2004 pasal 18 ayat 4 tetap menjadi menjadi landasan konstitusional pilkada langsung. Berikut ini adalah peraturan perundang-undangan yang menjadi pijakan pelaksanaan pilkada langsung:

No	Legal Formal Penyelenggaraan Pilkada	Keterangan
1	UUD 1945 Pasal 18 ayat (4)	Landasan konstitusional
2	UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD	Kewenangan DPRD hanya mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah
3	UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	Tafsiran jelas dari klausul "dipilih secara demokratis" pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945
4	PP RI No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.	Petunjuk teknis pelaksanaan pilkada langsung
5	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	Perubahan hanya pada pasal 4, 6, 33, 38, 64, 78, 149 dan lampiran-lampiran
6	Perpu No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	Perubahan hanya pada pasal 90, 236A dan B
7	UU No. 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Perpu No. 3 tahun 2005 Menjadi Undang-Undang	Hanya merubah status Perpu menjadi Undang-Undang
8	UU No. 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah	Ada banyak perubahan pada pasal, berkenaan dengan pilkada gabungan sarat waktu 30 hari menjadi 90 hari
9	Permendagri No. 9 Tahun 2005 tentang Pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah	Amanat sesuai pasal 217 UU No. 32 Tahun 2004

## 2. Asa dan Problem Pilkada

Perubahan sistem pemilu dan pemilihan kepala daerah membawa asa tersendiri bagi rakyat Indonesia. Terkhusus pemilihan kepala daerah langsung memberikan harapan pada kehidupan demokrasi yang lebih baik, akses dan partisipasi yang lebih terbuka dan egaliter, serta kesempatan yang terbuka untuk mengembangkan daerah sesuai dengan potensi dan kepentingan yang dimiliki oleh masyarakat lokal. Kalaulah menciptakan *good governance* terlihat masih terasa utopis untuk jangka waktu yang pendek, maka menciptakan *good local governance* menjadi sangat mungkin untuk lebih cepat terealisasikan. Pemilihan kepala daerah langsung dapat dikatakan sebagai wujud nyata dari daulat rakyat di negeri yang menjunjung tinggi kedaulatan berada di tangan rakyat ini. Sedangkan problem-problem yang mengitari pilkada sebagai berikut: a) Mekanisme pencalonan yang kurang transparan, tidak demokratis dan kadang menjadi alat monopoli partai politik; b) Minim dan lemahnya kontrol masyarakat dalam proses pilkada, masyarakat hanya dijadikan sebagai kekuatan mobilisasi; c) Secara teori, pilkada langsung diharapkan dapat meminimalisasi *money politic*, namun realitanya pilkada langsung justru memperluas dan menumbuhkan suburkan praktek kotor tersebut ke seluruh daerah penyelenggara pilkada langsung yang sebelumnya sunyi dari praktek tersebut; d) Pilkada langsung memetakan masyarakat dalam kelompok-kelompok sosial tertentu; e) Pilkada yang berjalan hingga dewasa ini membawa serta transmudasi politik secara sangat pelik; f) Rendahnya apresiasi dan partisipasi masyarakat dalam menentukan calon pemimpin daerah; g) UU No. 32 Tahun 2004 menggiring partai-partai politik yang tidak memenuhi syarat akan menjalin koalisi; h) Proses pilkada rentan melahirkan konflik kepentingan (*interest conflicts*).

## 3. Pro-Kontra dan Untung Rugi Pilkada Langsung

Setiap kali ada perubahan suatu sistem kepada sistem lainnya, sering kali melahirkan perdebatan baru dengan melahirkan dua kubu yang berseberangan, kubu pro yang mendukung perubahan sistem dengan berbagai argumentasi dan asumsi positif atas perubahan tersebut dan kubu kontra yang mungkin dengan alasan-alasan sebaliknya atau karena ketidaksiapan menghadapi perubahan (*status quo*). Disamping itu, sangat mungkin muncul penilaian apa untung dan ruginya menggunakan sistem yang baru dibanding dengan tetap mempertahankan sistem yang telah *establish* sejak lama.

Diantara sikap kontra adalah apa yang disampaikan oleh CETRO berkenaan dengan calon idenpenden yang tidak diakomodasi dan prosentase syarat pencalonan oleh partai politik (Ahmad Nadir, 2005: 70-71). Akbar Tanjung *menilainya* bahwa pilkada langsung terlalu cepat direalisasikan pada saat ketidaksiapan masyarakat lokal berdemokrasi dan tidak adanya desentralisasi kepartaian, padahal rakyat Indonesia masih membutuhkan waktu untuk proses

penyesuaian hingga proses elektoral itu menjadi kultur ([www.kapanlagi.com](http://www.kapanlagi.com)). Bagi yang pro justru mendorong agar proses demokratisasi di daerah tersebut cepat terlaksana. Mayoritas merujuk pada keberhasilan pemilihan presiden secara langsung pada tahun 2004.

#### 4. Landasan Legal Formal (Payung Hukum) Pelaksanaan Pilkada Gabungan

Telah ada beberapa pilkada gabungan yang cukup sukses diselenggarakan di seluruh Indonesia, misalnya Pilgub Kalimantan Selatan dengan pilkada 7 (tujuh) kabupaten, Pilgub Jawa Tengah dan Pilkada Temanggung, Pilgub Jawa Timur dan Pilkada Pasuruan, dan Pilgub Jawa Barat dan Pilkada Sumedang. Dasar dari semua pelaksanaan pilkada gabungan tersebut hanya pasal 235 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang secara eksplisit memberikan kesempatan untuk itu, dengan klausul redaksional *"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."*

Secara berturut-turut lahir Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005, Dua bulan setelah diundangkannya PP No. 6 Tahun 2005, muncul PP No. 17 tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan Perpu No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang isinya tidak merubah sama sekali pasal yang berkaitan dengan pilkada gabungan. Perkembangan selanjutnya Peraturan Pemerintah ini ditetapkan menjadi undang-undang dengan nama UU No. 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. Kemudian pada 28 April 2008, diundangkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan pada pasal 235 UU Pemda yang telah mengalami dua kali perubahan itulah yang menjadi rujukan pokok atau landasan legalitas penyelenggaraan pilkada gabungan, peraturan perundang-undangan lain mengikutinya. Selanjutnya dengan berbagai problem yang menyertai pilkada wacana pilkada gabungan semakin menguat. Diantara problem yang kasat mata adalah tingkat partisipasi masyarakat dan legitimasinya terhadap pemenang pilkada.

Tabel 3. Contoh Partisipasi Masyarakat dalam Pilkada Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota

<b>No</b>	<b>Pilkada Gubernur</b>	<b>Persentase</b>
1	Sumatera Utara	59,15
2	Kep. Riau	56,17
3	Jawa Tengah	58,45
4	Sumatera Barat	63,72
5	Bengkulu	69,73
6	Banten	60,82
7	Jakarta	65,41
8	Jawa Barat	67,31
9	Jawa Timur	61,66
10	Kalimantan Tengah	63,20
11	Kalimantan Selatan	67,08
12	Kalimantan Timur	66,91
13	Sulawesi Selatan	69,21
14	Sulawesi Tenggara	66,9
15	Sumatera Selatan	71,34
16	Bengkalis, Riau	18,49
17	Depok	57,95
18	Semarang	63,51
19	Kendal	61,40
20	Sleman	74,22
21	Gunung Kidul	74,22
22	Bantul	74,22
23	OKU Timur	80,79
24	OKU	76,12

25	Ogan Ilir	70,58
26	OKU Selatan	72,73
27	Musi Rawas	73,73
28	Denpasar	59,22
29	Tabanan	90,45
30	Karang Asem	76,68
31	Badung	80,81
32	Bangli	87,68
33	Kotawaringin Timur	61,61
34	Kotawaringin Barat	66,71
35	Seram Bagian Timur	60,75
36	Bangka Barat	69,88
37	Blitar	70,71
38	Magelang	77,50
39	Kediri	62,88
40	Garut	62,30
41	Padang	56,91

Diolah dari berbagai sumber.



Tabel 4. Golput sebagai Pemenang Pilkada

No.	Provinsi, Kabupaten / Kota	Pemenang	Golput
1	Ponorogo, Jatim	Muhadi-Amin (30,8 %)	31,7 %
2	Jawa Tengah	Bibit-Rustri (44,42 %)	45,31 %
3	Jawa Timur	Karwo-Yusuf (16,16 %)	39,20 %
4	Jawa Barat	Hermawan-Dede (7,28 jt)	9,13 jt
5	Sumatera Utara	Syamsul-Gatot (27,67 %)	41 %
6	Tulungagung	Heru Tjahyono-M.Athiyah (417.693)	34,4 %
7	Padang	Fauzi-Mehyaldi (8.397)	10.006 suara
8	Serang	Bunyamin-Khaerul Jaman (24,20 %)	35,90 %
9	DKI Jakarta	Fauzi-Prijanto (35,1 %)	39,2 %

Diolah dari berbagai sumber

### ANALISIS LEGAL FORMAL (PAYUNG HUKUM) PILKADA GABUNGAN

#### 1. Analisis filosofis

##### a. UUD 1945

Adanya tarik-ulur, inkonsistensi/insistemisasi antara pasal 6A ayat 1 dan pasal 18 ayat 4, antara sistem presidensial murni dan sistem perwakilan. Merujuk pada Pembukaan UUD 1945 sebagai landasan filosofis kehidupan bernegara, sistem pilkada langsung yang boros dan rawan konflik jelas tidak mencerminkan tujuan negara Indonesia yakni mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan turut menjaga perdamaian dunia. Alokasi dana untuk program pilkada sangat besar dan mudah dicarikan solusinya sedangkan alokasi dana untuk program-program pembangunan dan kesejahteraan kurang memadai dan sangat sulit mencari solusinya. Disamping itu sistem pemilihan langsung dirasa berbeda haluan dengan sila ke-4 Pancasila, *groundnorm* segala peraturan perundang-undangan.

##### b. Undang-Undang Pemerintahan Daerah

Salah satu tujuan otonomi daerah adalah upaya akseleratif perwujudan kesejahteraan, pemberdayaan dan partisipasi masyarakat dalam kehidupan

berbangsa dan bernegara secara efektif dan efisien dalam ranah yang lebih mikro, pelaksanaan pemerintahan daerah yang otonom sesuai dengan sifat-sifat kedaerahannya dan berdasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi. Di lihat dari landasan filosofis UU ini, sistem pelaksanaan pilkada yang sedang dipraktekkan sesungguhnya agak menghambat terjadinya akselerasi perubahan pada masyarakat daerah menuju sejahtera.

Dikatakan agak menghambat, karena pilkada langsung terasa sangat boros, kurang efektif dan kurang efisien, membutuhkan banyak anggaran dan banyak waktu serta sering kali melahirkan pemimpin yang kurang diharapkan oleh banyak orang (kurang kapabel). Partisipasi masyarakat yang diharapkan untuk memperkuat legitimasi calon terpilih dalam prakteknya banyaknya yang tidak turut berpartisipasi dengan berbagai ragam alasan. Sehingga harapan untuk terciptanya atau terlahirnya pemimpin daerah yang legitimasinya kuat ibarat ketupat yang kekurangan isi beras.

## 2. Analisis sinkronisasi peraturan perundangan mengenai pilkada

Sinkronisasi adalah keserempakan setiap peraturan perundangan dalam menjadikan kesejahteraan sosial sebagai tujuan (Harun, 2008). Upaya sinkronisasi ini dimaksudkan untuk menjamin bahwa diantara peraturan perundang-undangan yang ada tidak saling tumpang tindih atau terdapat penegasian antara satu dengan yang lainnya.

Secara vertikal, ada persolan berupa ketidaksesuaian antara Pancasila sebagai groundnorm (norma dasar/tertinggi) dari semua peraturan perundangan dengan peraturan perundangan dalam hierarki perundangan menurut UU No. 10 Tahun 2004. Pancasila (terkhusus sila keempat) tidak mengenal ataupun merekomendasikan pemilihan secara langsung, hal ini dapat dilihat dari keseluruhan klausul/teks sila keempat, "kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan." Akan tetapi batang tubuh UUD 1945 hasil amandemen menentukan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung dan pemilihan kepala daerah secara demokratis. Klausula "dipilih secara demokratis" terasa ambigu (Arab: musytarak), yang sangat mungkin diartikan atau ditafsirkan berbeda asal masih dianggap demokratis. Selanjutnya peraturan perundangan di bawahnya memilih pemilihan secara langsung. Secara horizontal, persoalan hanya ada dalam batang tubuh UUD 1945 hasil amandemen sebagaimana disebutkan di atas. Sementara UU No. 32 Tahun 2004 sebagai landasan legal formal pemilihan kepala daerah sampai pada peraturan perundangan di bawahnya tak ada masalah, selaras dan senada.

### 3. Analisis Asas dan Tujuan Otonomi Daerah

Bila dikonfrontir dengan tujuan dan asas otonomi daerah, sistem pilkada yang sementara ini berlangsung, kurang berkesesuaian (*match*). Tujuan otonomi daerah adalah mengefisienkan dan mengefektifkan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan di daerah berdaya guna dan berhasil guna, lebih meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, membangun kestabilan politik dalam rangka mewujudkan persatuan dan kesatuan bangsa dan melibatkan masyarakat berperan dalam pembangunan. Faktanya pilkada tidak efisien dan kurang efektif.

Efisiensi dapat dipandang sebagai kehematan dalam penggunaan sumber daya (dana, tenaga, waktu, dan lain-lain) (Tampubolon, 2001: 122). Intinya, efisiensi adalah penghematan penggunaan sumber daya yang dimiliki untuk suatu tujuan atau program yang hendak dicapai. Dengan penghematan tersebut program-program yang lainnya tetap dapat berjalan dengan maksimalisasi hasil yang diinginkan. Pilkada adalah sebagai upaya demokratisasi di daerah. Banyak orang meyakini bahwa proses demokratisasi memerlukan *cost* yang tinggi. Namun *cost* yang tinggi atau mahal tersebut jangan menjadikan program-program lain yang terkait dengan pembangunan dan kesejahteraan rakyat menjadi termarginalkan hanya semata-mata untuk sebuah pesta demokrasi. Demokrasi bisa tetap berjalan dengan biaya yang terukur dan terjangkau. Kasus berbagai pilkada di Indonesia sangat mahal dan boros dana, boros waktu dan boros tenaga. Masyarakat yang hidup dalam satu provinsi paling tidak akan melaksanakan 2 (dua) kali pemilihan kepala daerah, pemilihan bupati/walikota dan pemilihan gubernur. Dua kali pemilihan yang berjalan dengan normal saja membutuhkan alokasi dana APBD Propinsi dan APBD Kabupaten/Kota yang sangat besar, apalagi bila pilkada berjalan dua kali putaran ditambah dengan adanya kemungkinan pilkada ulang atau pilkada susulan karena sebab-sebab tertentu. Contoh kasus yang tepat untuk uraian di atas adalah Pemilihan Gubernur Jawa Timur yang menelan biaya 1 trilyun dan pengulangan di beberapa daerah.

Menurut Dewi efektivitas adalah pencapaian tujuan secara tepat atau memilih tujuan-tujuan yang tepat dari serangkaian alternatif atau pilihan cara dan menentukan pilihan dari beberapa pilihan lainnya (<http://dewi.students-blog.undip.ac.id>). Efektifitas bisa juga diartikan sebagai pengukuran keberhasilan dalam pencapaian tujuan-tujuan yang telah ditentukan. Telah menjadi maklum bahwa tujuan diselenggarakannya pilkada adalah untuk mendapatkan pemimpin daerah yang cakap, kredibel, kapabel dan memiliki legitimasi kuat dari masyarakat daerah. Keinginan untuk meraih tujuan tersebut dituangkan dalam peraturan perundangan sebagai pilihan guna meraih tujuan tersebut, yakni pemilihan kepala daerah secara langsung. Pilihan cara ini bukan tanpa landasan historis dan filosofis, disamping itu ada faktor pendorong berupa

trauma politik terhadap penggunaan metode yang pernah dipakai oleh regim Orde Baru, pemilihan dengan sistem perwakilan. Pilihan metode "dipilih langsung" seringkali tidak sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai. Alih-alih mendapatkan pemimpin daerah yang kredibel dan kapabel, malah menciptakan tontonan perebutan kekuasaan secara massif, melahirkan raja-raja kecil di daerah serta memunculkan kasus-kasus korupsi yang lebih merata di jajaran birokrasi pemerintahan. Lihatlah berapa banyak pemimpin daerah dan/atau wakilnya, pejabat eselon ataupun senator daerah yang terjerat kasus korupsi dan berapa banyak pula tindakan asusila yang diperbuat mereka.

Kasus-kasus destruktif yang terjadi di daerah seolah menjadi bukti bahwa pilihan metode "dipilih langsung" yang dilegitimasi oleh Undang-undang Pemerintahan Daerah sekarang ini, kurang efektif guna meraih tujuan yang direncanakan atau dicita-citakan. Dipandang dari asas-asas otonomi daerah, otonomi daerah memberikan dorongan kepada pemerintah daerah keleluasaan untuk memenej daerah dan masyarakatnya, termasuk dalam hal ini adalah pemilihan kepala daerah. Artinya, bisa saja daerah menentukan variasi pemilihan kepala daerah dengan mempertimbangkan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik, tujuan dan asas-asas otonomi daerah serta melihat kekuatan finansial daerah dan kebutuhan pembangunan untuk kesejahteraan masyarakatnya.

### **TINDAK LANJUT KEBIJAKAN NASIONAL UNTUK LANDASAN HUKUM PILKADA GABUNGAN**

Bila kembali pada sistem pemilihan perwakilan dianggap menarik mundur jarum demokrasi, pilihannya adalah membuat model baru dengan cara memodifikasi atau membuat variasi baru dari pilkada yang selama ini dilaksanakan guna meminimalisir problem dan memenuhi asas efesiensi dan efektivitas penyelenggaraan pilkada. Pilihannya adalah menggabungkan pemilihan gubernur dan pemilihan bupati/walikota. Contoh keberhasilan dari praktek ini adalah provinsi Kalimantan Selatan. Karena praktek pilkada seperti inilah yang paling memungkinkan untuk segera diimplementasikan di berbagai provinsi, efisien dan efektif serta lebih simpel dalam memenej dan membuat aturan teknisnya.

Mengapa model ini yang paling memungkinkan, karena hambatan legalitas (payung hukum) dan hambatan politik lebih mudah diurai. UU Pemda mengatur bahwa pilkada gabungan dapat dilakukan apabila masa kerja/bakti gubernur dan bupati/walikota berakhir pada rentang waktu 90 hari. Problemnya adalah hanya sedikit bupati/walikota yang masa kerjanya berakhir bersamaan dengan gubernur. Bila demikian adanya, hanya sedikit pengaruhnya pada aspek efesiensi dan efektifitas.

Hambatan ini dapat diselesaikan dengan dua cara; pertama dengan jalan konsensus (kesepakatan) antar berbagai elemen yang ada di provinsi; partai politik,

kepala daerah yang masih menjabat, KPU dan elemen masyarakat. Bentuk kesepakatannya adalah memperpanjang atau memperpendek masa jabatan incumbent dalam masa yang wajar (tidak terlalu jauh dengan ketentuan UU) demi terselenggaranya pilkada gabungan.

Kedua, dengan membuat perda yang mengatur tentang pilkada gabungan. Jalan kedua ini dapat ditempuh dengan memperhatikan putusan MK bernomor 072-073/PUU-II/2004. Putusan MK tersebut memutuskan ketentuan tata cara Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) adalah sebuah pilihan kebijakan (policy). MK menganggap itu merupakan wewenang dari kebijakan pembentuk undang-undang. Putusan MK ini dapat pula dimaknai bahwa daerah juga dapat membuat kebijakan tersendiri, wewenang dari kebijakan tersebut terdapat pada pembuat peraturan daerah (DPRD). Catatannya adalah Perda mengenai pilkada gabungan yang akan dibuat tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang di atasnya. Dengan dua jalan ini pilkada gabungan dalam sekup satu provinsi akan mudah dilaksanakan.

## **KESIMPULAN**

Salah satu ciri terpenting dari negara demokrasi adalah adanya pemilihan kepala pemerintahan secara berkala, dilakukan secara adil, jujur dan transparan. Indonesia sebagai negara yang menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi sudah pasti melaksanakan "ritual" pemilihan kepala pemerintahan bahkan tertera secara jelas dalam konstitusi UUD 1945. Walaupun dalam implementasinya mengalami beberapa model pemilihan, termasuk pemilihan kepala daerah (pilkada). Model yang sekarang sedang berjalan adalah pilkada langsung.

Penelitian ini menyimpulkan bahwa; pelaksanaan pilkada langsung menemukan praktek dan wacana yang menguat untuk melaksanakan pilkada gabungan. Hanya dengan berlandaskan pada pasal 235 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, beberapa daerah melakukan pilkada gabungan, dan hasilnya cukup efisien dan efektif. Keberhasilan pilkada gabungan membawa wacana agar pilkada yang selama ini dilaksanakan dengan interval hari pelaksanaan hampir tiga hari sekali terjadi pilkada di berbagai daerah di Indonesia untuk digabungkan. Diantara alasan yang mendorong pilkada gabungan ini adalah karena pilkada sangat boros anggaran, waktu, tenaga dan lainnya, juga melahirkan banyak problem dan konflik baik vertikal maupun horizontal.

Bukti kesuksesan pemilihan gubernur dan pemilihan bupati dan/atau walikota di beberapa daerah, seharusnya pemerintah pusat mendorong daerah untuk pelaksanaan pilkada daerah, dengan cara melakukan revisi UU Pemda (khususnya pasal 235) dengan maksud merinci dan memperjelas serta menjadikannya landasan hukum yang lebih kuat. Bagi pemerintah daerah, kebelumtersediaan payung hukum berupa undang-undang yang lebih baik seharusnya tidak menjadi penghalang bagi daerah tersebut untuk melaksanakan pilkada gabungan. Kendala tersebut dapat

dicarikan solusinya dengan cara; pertama, melakukan kesepakatan (konsensus) antara elemen daerah yang ada (Pemda, KPUD, Partai Politik dan Tokoh Masyarakat). Kedua, menciptakan perda yang mendukung pelaksanaan pilkada gabungan.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

Harun, 2008, Bahan Kuliah Hukum Administrasi Negara, Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.

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

Tampubolon, Daulat P, 2001. *Perguruan Tinggi Bermutu: Paradigma Baru Manajemen Pendidikan Tinggi Menghadapi Tantangan Abad 21*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

<http://dewi.students-blog.undip.ac.id> [www.pikiranrakyat.or.id](http://www.pikiranrakyat.or.id) [www.kapanlagi.com](http://www.kapanlagi.com)