

**PEMILIHAN KEPALA DAERAH:
Studi tentang Pelaksanaan Pemilihan
Kepala Daerah Gabungan
di Kalimantan Selatan**

Absori

Fakultas Hukum dan Program Pascasarjana
Universitas Muhammadiyah Surakarta
absori@ums.ac.id

Khudzaifah Dimiyati

Fakultas Hukum dan Program Pascasarjana
Universitas Muhammadiyah Surakarta
kdimiyati@yahoo.com

Kelik Wardiono

Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Surakarta
liekums@yahoo.com

Abstract

The execution of Fused Public Election of District Mayor (Pemilihan Kepala Daerah Gabungan or Pilkada so called) in Southern Kalimantan Province, though it has been in line with the authoritative law, anyway it has to face some obstacles, either related with the structural law aspect, or with the culture of law it self. The execution of Fused Regional Public Election it self can save the cost of the public election, but it is not effective on enhancing the public participation on the regional public election.

Kata Kunci: *Hukum, Pemilihan Kepala Daerah Gabungan*

PENDAHULUAN

Salah satu persoalan yang muncul dengan diselenggarakannya pemilihan kepala daerah secara langsung di berbagai daerah di Indonesia, adalah mem-

bengkak dan terkurasnya anggaran yang berasal dari APBD provinsi maupun APBD kabupaten/kota. Di Propinsi Jawa Tengah misalnya, dari 20 Kabupaten/Kota yang sudah menyelenggarakan pemilu kepala daerah dan wakil 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.

Persoalan lain yang timbul dengan adanya pilkada secara langsung tersebut adalah penyelenggaraan pemerintahan dari masing-masing Pemerintahan Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota) relatif menjadi tidak efektif dan efisien karena mau tidak mau harus membantu pelaksanaan pilkada dimasing-masing daerah (mulai dari pendaftaran penduduk pemilih potensial (DP4) yang dilakukan dinas kependudukan, pembentukan desk pilkada yang, satpol PP yang harus konsentrasi pada persoalan pengamanan internal daerah dan masih banyak lagi kegiatan yang menguras konsentrasi dan memerlukan perhatian yang besar dari pemerintah daerah).

Dengan munculnya berbagai persoalan tersebut, muncullah gagasan Tentang pelaksanaan pemilihan eksekutif gabungan, sehingga untuk menghemat anggaran selama 5 tahun cukup dilaksanakan pemilu selama 2 kali pelaksanaan yaitu pertama pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD provinsi dan kabupaten/kota (pemilu legislatif) dan pemilu untuk memilih gubernur dan wakil gubernur dan bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota yang digabung menjadi satu pelaksanaan.

Meskipun masih menimbulkan kontroversi, akan tetapi sistem pilkada gabungan ini telah dicoba dilaksanakan di beberapa provinsi, kabupaten/kota. KPU Provinsi Kalimantan Selatan misalnya, pada bulan Juni 2005, telah menggelar pilkada gabungan dengan 7 kabupaten/kota.

Terlepas dari adanya kelebihan dan kelemahan yang mungkin muncul dengan diselenggarakannya pilkada gabungan di provinsi Kalimantan Selatan tersebut. Bagaimanapun apa yang telah dilakukan dapat dijadikan sebagai suatu model alternatif dalam penyelenggaraan pilkada ditingkat daerah.

Berdasarkan uraian di atas, maka menjadi relevanlah untuk melakukan kajian dan mengagas Tentang model pemilihan kepala daerah gabungan.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang terdapat pada latar belakang di atas, maka masalahnya dapatlah dirumuskan sebagai berikut: (1) Bagaimana pilkada gabu-

ngan dilaksanakan oleh masing-masing daerah yang telah melaksanakan? (2) Apa kendala-kendala yang menghambat pelaksanaan kebijaksanaan nasional tentang pilkada gabungan di daerah-daerah yang telah melaksanakannya?

Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai melalui penelitian ini adalah sebagai berikut: (1) Menganalisis pelaksanaan pilkada gabungan yang telah dilakukan oleh beberapa daerah tingkat I dan II di Indonesia; (2) Menganalisis efektivitas pelaksanaan pilkada gabungan di daerah-daerah yang telah melaksanakan.

Manfaat Penelitian

Dengan diperolehnya informasi tentang pelaksanaan pilkada gabungan di Kalimantan Selatan, dengan berbagai kendala yang dihadapi, maka akan dapat dijadikan sebagai rujukan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan tentang Pilkada Gabungan berdasarkan sumber-sumber data yang bersifat empiris, yang kemudian dapat dijadikan sebagai model pengaturan bagi daerah-daerah lain yang akan melakukan pemilihan kepala daerah sejenis.

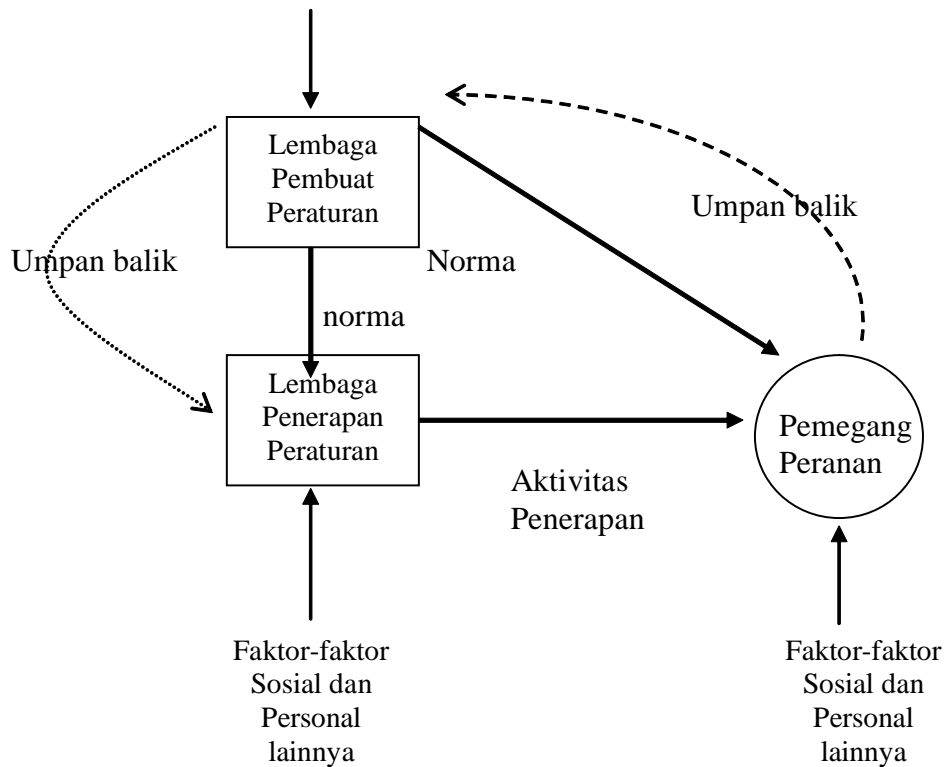
TINJAUAN PUSTAKA

Teori Tentang Bekerjanya Hukum Dalam Masyarakat

Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan hukum, maka dapatlah dilihat pendapat Robert B. Siedmann, tentang bekerjanya hukum dalam masyarakat dapat digambarkan dalam ragaan di bawah ini (Rahardjo, 1985: 53):¹

¹ Rahardjo, 1985: 53

Ragaan 1
 Bekerjanya Hukum Dalam Masyarakat
 Faktor-faktor sosial dan personal lainnya



Ragaan di atas didasarkan pada dalil-dalil sebagai berikut: (1) Setiap peraturan hukum memberitahu, tentang bagaimana seorang pemegang peranan (*role occupant*) itu diharapkan bertindak. (2) Bagaimana seorang pemegang peranan itu akan bertindak sebagai suatu respons terhadap peraturan hukum, merupakan fungsi peraturan-peraturan yang ditujukan kepadanya, sanksi-sanksinya, aktivitas dari lembaga-lembaga pelaksana serta keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya mengenai dirinya. (3) Bagaimana lembaga-lembaga pelaksana itu akan bertindak sebagai respons terhadap peraturan hukum, merupakan fungsi peraturan hukum yang ditujukan kepada mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan baik yang datang dari para pemegang peranan. (4) Bagaimana para pembuat undang-undang itu akan bertindak

merupakan fungsi peraturan-peraturan yang mengatur tingkah laku mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik, ideologis dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan-umpan balik yang datang dari pemegang peranan serta birokrasi.²

Model ragaan dari Robert Seidman diatas dapat dipergunakan untuk membuktikan adanya perubahan-perubahan sebagai berikut: (1) Tujuan umum dari kebijaksanaan birokrasi adalah pemberian pengakuan status birokrat dalam upaya menegakkan peraturan-peraturan guna mengatur pedagang kaki lima. Model perubahan kebijaksanaan tersebut termasuk dalam model sistem birokrasi. (2) Tujuan umum dari kebijaksanaan yang berorientasi pembinaan pedagang kaki lima adalah peningkatan Produk Nasional Bersih (GNP) perkapita, yang didapat melalui (i) inisiatif dari pengusaha swasta untuk mendapatkan keuntungan, dan dilatih lewat kerangka kontrak yang legal, dan hal ini disebut *hak achieved*, yaitu hak yang timbul dari adanya pengakuan hukum, (ii) inisiatif dari negara untuk menyediakan iklim infrastruktur dan institusional yang kondusif untuk kegiatan pengusaha swasta.

Berdasarkan pada dalil-dalil di atas dapat diketahui, bahwa setiap anggota masyarakat sebagai pemegang peranan ditentukan tingkah lakunya oleh pola peranan yang diharapkan daripadanya baik oleh norma-norma hukum maupun oleh kekuatan-kekuatan diluar hukum.³

Faktor kritis yang digunakan dalam menentukan bagaimana seorang pemegang peran akan bertindak adalah: norma-norma yang diharapkan akan dipatuhi oleh pemegang peran, kekuatan-kekuatan sosial dan personal yang bekerja terhadap pemegang peran dan kegiatan lembaga penerap sanksi.

Faktor Sosial

Menurut Talcott Parsons,⁴ bahwa faktor-faktor sosial ini juga dipengaruhi adanya sub-sub sistem dari masyarakat, misalnya: (a) Bidang Ekonomi (adaptasi); (b) Bidang Politik (pengejaran tujuan); (c) Bidang Budaya (mempertahankan pola).

Bidang itu melakukan adaptasi terhadap lingkungan kehidupan manusia yang bersifat bio-fisis. Tanpa fungsi adaptasi yang dilakukan dalam bidang ekonomi masyarakat tidak bisa mempertahankan hidupnya di tengah-tengah

² Rahardjo, 1985: 55.

³ Rahardjo, 1998: 72.

⁴ Soemitro, 1982: 67.

lingkungannya. Kegiatan ekonomi inilah yang bisa mengubah berbagai sumber daya yang terdapat di sekitar manusia sehingga berguna untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya, kegiatan ini contohnya adalah: pertanian, pertambangan, perdagangan, industri alat-alat produksi dan sebagainya.

Fungsi adaptif ini oleh Bredebeier lebih diperinci, tidak hanya berupa kegiatan ekonomi melainkan juga ilmu dan teknologi, sehingga sub sistem itu meliputi semua kegiatan dalam rangka menggarap sumber daya alam dalam rangka untuk kemanfaatan manusia. Masukan kepada bidang ini memberikan informasi kepada hukum, mengenai bagaimana dalam menyelesaikan sengketa itu dilihat sebagai suatu proses untuk mempertahankan kerjasama yang produktif. Benturan kepentingan di bidang ini memberi isyarat kepada sub sistem sosial (diwakili oleh hukum/pengadilan) agar sengketa yang terjadi di selesaikan. Keluaran dari penyelesaian itu berupa penertiban terhadap hubungan kepentingan yang tidak serasi, sehingga kepentingan-kepentingan yang berbenturan bisa diorganisasikan kembali menjadi tertib. Pengorganisasian ini bisa berupa penegasan mengenai hak-hak, kewajiban-kewajiban, pertanggungjawaban, penggantian kerugian dan sebagainya.

Masukan dari bidang politik yang menggarap masalah penentuan tujuan-tujuan yang harus dicapai oleh masyarakat dan negara, serta bagaimana mengorganisir dan memobilisasi sumber-sumber daya yang ada untuk mencapainya, berupa suatu petunjuk tentang bagaimana hukum harus menjalankan fungsinya itu. Dalam hal ini pengadilan memperoleh masukan berupa, apakah kegunaan pembagian kerja, tujuan dari sistem tersebut dan keadaan apa yang harus tercipta atau harus dipertahankan oleh penerapan kekuasaan. Ini berarti lembaga peradilan memerlukan patokan-patokan untuk dapat mengevaluasi terhadap konflik yang terjadi dan bagiantisipasi terhadap efek dari keputusan yang diambil terhadap struktur peranan. Berdasarkan masukan dari sub sistem politik tersebut, hukum memberikan penyelesaian mengenai sahnya suatu tujuan atau perumusan dari tujuan tersebut. Melalui perundang-undangan tujuan-tujuan tersebut ditetapkan menjadi hukum. Apabila kemudian hukum digugat kesahannya, maka pengadilan memberikan keputusannya yang dapat berupa pengesahan terhadap hukum tersebut atau pembatalannya. Apabila keabsahan hukum itu diakui, hal itu berarti sama saja bahwa tujuan yang telah dirumuskan diterima.

Dalam hal sub sistem budaya, maka kita di sini sebagai anggota masyarakat harus tergerak untuk membawa sengketa-sengketa kepada pengadilan. Motivasi ini didasarkan kepada keyakinan bahwa pengadilan itulah tempat yang bisa memberikan keadilan kepada mereka. Dalam hal ini lembaga peradilan

membutuhkan pengakuan dari pencari keadilan mengenai fungsinya sebagai saran untuk menyelesaikan konflik-konflik. Dengan demikian, manakala sengketa telah diputuskan maka keluaran pengadilan itulah yang disebut sebagai keadilan.

Faktor Personal

Kemudian sebagai faktor personalnya adalah yang timbul dari para individu-individu atau dalam hal ini disebut sebagai pihak pelaku usaha atau konsumen. Di sini akan terdapat unsur-unsur yang mempengaruhi perilaku dari pelaku usaha atau konsumen dalam menjalankan peranannya, yaitu: (a) Tekanan-tekanan keadaan seperti adanya permintaan anggota masyarakat konsumen. (b) Atribut-atribut pribadi para pihak yang bersangkutan, misalnya latar belakang perorangannya, pendidikannya serta tingkah laku konkrit yang melekat pada diri anggota masyarakat tersebut. (c) Sosialisasi para pihak yang terlibat, hal ini dikaitkan dengan pengetahuan mengenai ruang lingkup perdagangan. Melalui hasil pembinaan masyarakat (sosialisasi) akan mendukung kerangka berpikir masyarakat menjadi lebih disiplin dan teliti dalam menghadapi perilaku-perilaku yang menyimpang dari norma hukum yang telah ditetapkan.

METODE PENELITIAN

Pada tahun kedua ini akan dilakukan penelitian dengan pendekatan empiris (non-doktrinal), dengan memperhatikan 4 (empat) hal, yaitu, pelaksanaan peraturan perundangan yang berkaitan dengan usaha pilkada gabungan, peranan aparatur birokrasi pemerintah dan anggota legislatif yang terkait dengan pelaksanaan pilkada gabungan, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam rangka otonomi daerah dan pembentukan model kebijakan pilklada gabungan.

Penelitian empiris – lapangan dilakukan di daerah wilayah provinsi Kalimantan Selatan (Tingkat provinsi Kalsel dan 7 kabupaten/kota di Kalimantan Selatan, yaitu kabupaten: Kotabaru, Hulu Sungai Tengah, Banjar, Tanah Bumbu dan Balangan, kota: Banjarmasin dan Banjarbaru)

Penelitian lapangan ini menunjuk tiga kelompok subjek penelitian, *pertama*, kelompok eksekutif atau aparatur birokrasi pemerintah pusat dan daerah; *kedua*, anggota legislatif di tingkat pusat maupun daerah (baik tingkat I maupun tingkat II); *ketiga*, anggota Komisi Pemilihan Umum di tingkat pusat maupun daerah (baik tingkat I maupun tingkat II).

Pertama, aparatur di pusat, yaitu mereka yang bekerja di departemen teknis yang terkait dengan pemilihan kepala daerah dan aparatur yang bekerja di

Kantor menteri Dalam Negeri. Subjek penelitian aparatur pemerintah daerah adalah mereka yang bekerja di dinas, badan yang terkait dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Pada subjek ini ingin diungkap peran dan fungsi pemerintah daerah dan aparaturnya terhadap pelaksanaan pilkada gabungan. Pada sisi lain berusaha pula untuk mengetahui bagaimana aparatur pemerintah terlibat dan berperan dalam pilkada gabungan.

Kedua, kelompok legislatif pusat dan daerah, yaitu anggota komisi yang membidangi masalah pilkada. Subjek penelitian legislatif pusat ditetapkan anggota Komisi (membidangi masalah pemilihan kepala daerah). Untuk Subjek penelitian legislatif daerah dipilih juga anggota komisi yang membidangi masalah pemilihan kepala daerah.

Ketiga, Anggota KPU pusat dan daerah, yang terlibat baik secara langsung maupun tidak dalam proses pilkada gabungan.

Pengumpulan data primer (empiris) dikerjakan dengan metode wawancara, *FGD (focus group discussion)*, pengamatan non partisipasi, pengambilan dokumentasi.

Wawancara dilakukan pada subjek penelitian aparatur pemerintah di pusat dan daerah, anggota legislatif di pusat dan daerah yang membidangi komisi pemilihan kepala daerah dan anggota KPU di pusat dan daerah. *FGD* dilakukan dengan kelompok aparatur di pusat dan daerah dari berbagai departemen teknis, kementerian negara serta dari dinas, badan di daerah yang terkait dengan pelaksanaan pilkada. Pengamatan non-partisipasi dilakukan di lokasi, tempat pilkada gabungan dilaksanakan. Pengambilan dokumentasi berupa bahan informasi tertulis di pusat dan di daerah. Sementara itu, pengambilan dokumentasi foto dilakukan pada setiap tahap kegiatan pilkada terutama di daerah-daerah yang menyelenggarakan pilkada gabungan.

Untuk data primer, model analisis yang dipergunakan yaitu model analisis interaktif. Proses analisis diawali sejak dilakukan pengumpulan data. Data diperoleh kemudian direduksi, dipisahkan antara yang relevan dengan yang tidak relevan dengan tujuan penelitian. Proses ini menghasilkan sajian data. Dari sajian data ini dapat dilakukan proses pengambilan kesimpulan. Apabila kesimpulan yang telah dirasakan kurang tepat, maka dilakukan verifikasi dan melakukan penelitian lagi di lapangan.⁵ Di samping itu, analisis data penelitian juga dikerjakan dengan teknis analisis deskriptif, dan deskriptif komparatif berdasarkan ragam dan jenjang satuan data yang dikumpulkan. Hasil analisis data ter-

⁵ (H.B. Sutopo, 1991).

sebut dibahas dengan bantuan teori-teori yang relevan untuk mengantar pada kegiatan penyusunan model kebijakan penyelenggaraan pilkada gabungan yang efektif.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pelaksanaan Pilkada Gabungan Yang Diselenggarakan Di Provinsi Kalimantan Selatan

Kalimantan Selatan merupakan salah satu dari empat provinsi di Indonesia yang menyelenggarakan pikada gabungan pada tahun 2005, dengan cara menggabungkan pemilihan Gubernur/wakil gubernur, dengan pilkada 5 kabupaten untuk pemilihan bupati/wakil bupati (yaitu kabupaten: Kotabaru, Hulu Sungai Tengah, Banjar, Tanah Bumbu dan Balangan) dan pilkada 2 kota untuk pemilihan walikota / wakil walikota, (yaitu kota: banjarmasin dan Banjar baru), sedangkan enam kabupaten lainnya hanya melaksanakan pemilihan gubernur/wakil gubernur saja.

Terselenggaranya pikadagab di Kalsel ini didasarkan pada akta kesepakatan pelaksanaan Pilkada secara bersama, yang dilakukan oleh KPU se-Kalimantan Selatan pada tanggal 22 Februari 2005.

Di dalam kesepakatan tersebut diatur antara lain tentang: (a) tanggal pemungutan suara; (b) kerjasama dalam pembiayaan (*sharing* anggaran); (c) pembinaan dan supervisi dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan Pilkada Gubernur dan Bupati / Walikota di tujuh kabupaten/kota di Provinsi Kalsel.

Berdasarkan hal tersebut maka di bawah ini akan dideskripsikan tentang pelaksanaan pilkada gabungan yang diselenggarakan di Provinsi Kalimantan Selatan, beserta faktor-faktor yang mendorong dan menghambatnya, dengan mengacu pada 4 persoalan yang disepakati dalam akta kesepakatan pelaksanaan Pilkada secara bersama, oleh KPU se-Kalimantan Selatan pada tanggal 22 Februari 2005, yang meliputi aspek: (a) penetapan tanggal pemungutan suara; (b) kerjasama dalam pembiayaan (*sharing* anggaran); (c) pembinaan dan supervisi dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan Pilkada Gubernur dan Bupati / Walikota di tujuh kabupaten/kota di Provinsi Kalsel.

Pelaksanaan Pilkada Gabungan di Kalimantan Selatan dilakukan melalui tahapan sebagai berikut: Tahap persiapan pelaksanaan pilkada gabungan. tahapan ini meliputi: (a) penetapan jadwal pilkada gabungan; (b) perencanaan anggaran; (c) penetapan, pembentukan dan pelatihan petugas; (d) pengadaan logistik; (e) sosialisasi pemilihan kepala daerah.

Kegiatan ini, dilanjutkan dengan tahap pelaksanaan pilkada gabungan, yang

meliputi: (a) pendaftaran pemilih; (b) pengajuan pasangan calon, yang terdiri dari (1) kelengkapan persyaratan; (2) pasangan calon yang mendaftar; (c) tes kesehatan; (d) pelaporan daftar harta kekayaan; (e) verifikasi; (f) pengumuman pasangan calon peserta pilkada; (g) kampanye; (h) pemungutan dan perhitungan suara.

Secara umum seluruh tahapan pelaksanaan Pilkada gabungan tersebut telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, hanya saja terdapat dua hal yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu: (a) Penetapan Daftar pemilih tetap. Dalam hal ini data daftar pemilih tetap dalam Pilkada Gabungan yang digunakan adalah data pemilu legislatif hasil P4B yang belum tersentuh validasi. Padahal diketahui pada saat itu banyak masalah yang muncul berkaitan dengan data P4B tersebut; (b) Pelaksanaan sosialisasi dan kampanye dari para calon Gubernur dan Wakil Gubernur Kalimantan Selatan dan Calon Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Walikota di 7 kabupaten/ Kota di provinsi Kalimantan Selatan, yang dilakukan dalam waktu-waktu yang dilarang untuk melakukan sosialisasi dan kampanye.

Efektivitas Pelaksanaan Pilkada Gabungan

Sebagaimana dikemukakan oleh Kepala Sekretariat KPUD Provinsi Kalimantan Selatan, ada dua tujuan utama diselenggarakannya Pilkada Gabungan di Provinsi Kalimantan Selatan yaitu: (a) menghemat biaya penyelenggaraan pilkada di daerah, dan; (b) meningkatkan partisipasi masyarakat pemilih dalam pemilihan kepala daerah.

Berdasarkan pemikiran yang demikian, maka untuk menilai efektivitas penyelenggaraan pilkada gabungan di Provinsi Kalimantan Selatan, akan dilihat dari dua hal tersebut.

Anggaran yang diajukan untuk Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di propinsi Kalimantan Selatan sejumlah Rp.30.992.389.001,- terbagi atas : anggaran operasional yang dialokasikan khusus untuk KPU Prop.Kalsel sebesar Rp.7.661.947.551,- (24,72%) dan anggaran pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dialokasikan untuk KPU kabupaten dan kota di Prop. Kalsel, sebesar Rp.23.330.441.450,- (75,28%).

Realisasi Anggaran Belanja Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Propinsi Kalimantan Selatan Tahun 2005 adalah sebagai berikut. Realisasi Anggaran Belanja Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur untuk KPU propinsi Kalimantan Selatan, yaitu:

No	Jenis Belanja	RKA (Rp)	Realisasi (Rp) / (%)	sisa (Rp)/ (%)	Keterangan
1	Belanja Pegawai	142,800,000	139,800,000 97,90%	3,000,000 2,10%	
2	Belanja Barang / Jasa	4,730,181,583	3,257,440,154 68,87%	1,472,741,429 31,13%	
3	Belanja Operasi	2,140,329,995	1,498,197,060 1	642,132,935 0	
4	Belanja kontijensi	648,635,973	0 0,00%	648,635,973 100,00%	
		7,661,947,551	4,895,437,214 63,89%	2,766,510,337 36,11%	

Realisasi Anggaran Belanja Pilkada Gubernur dan Wakil Gubernur untuk KPU Kabupaten / kota Se-Kalimantan Selatan.

No	Jenis Belanja	RKA	Realisasi	Sisa	Keterangan
1	Belanja Pegawai	17,128,540,000	13,204,640,000 77,09%	3,923,900 22,91%	
	Belanja Barang / Jasa	1,337,465,000	1,258,255,624 94,08%	79,209,376 5,92%	
	Belanja Operasional	4,864,436,450	4,087,838,568 84,04%	776,597,882 15,96%	
	Belanja kontijensi				
Jumlah		23,330,441,450	18,550,734,192 79,51%	4,779,707,258 20,49%	

Dengan demikian dari anggaran Belanja pilkada yang tersedia sebesar Rp.30.992.389.001,- Terpakai sebesar Rp.23.446.171.406,- (75,65%), sisa sebesar Rp. 7.546.217.595,- (24,45%).

Sebagaimana diketahui Pilkada Gubernur/Wakil Gubernur Propinsi Kalimantan Selatan 30 Juni 2005 yang lalu dimenangkan oleh pasangan Rudy Arifin dan Rosehan NB yang diusung PPP dan PKB dengan mendapat 469.362 suara atau 32,5 persen.

Pesaing terdekatnya pasangan Ismet Achmad dan Habib Aboe Bakar Al Habsyy meraih 404.880 suara atau 27,92 persen. Sementara itu, Gusti Iskandar SA dan Hafiz Anshary meraih 310.216 suara atau 21,39 persen. Pasangan Syachriel Darham dan Noor Aidi mendapat 178.695 suara atau 12,32 persen. Terakhir pasangan M. Ramlan dan Baderani meraih 87.172 suara atau 6,01 persen

Itu artinya jumlah masyarakat yang menggunakan hak pilihnya Cuma 1.518.058 orang atau hanya sekitar 69,42 persen dari total pemilih terdaftar sebesar 2.282.840 orang. Berarti ada sejumlah 764.782 orang atau 30,58 persen yang tidak menggunakan hak pilihnya. Atau hampir sama dengan suara yang diperoleh pasangan Rudy – Rosehan yang terpilih sebagai Gubernur dan Wakil gubernur Kalimantan Selatan periode 2005-2010.

Angka ini jelas jauh lebih baik dari perkiraan sekjend FPK (Federasi Pemuda Kalimantan) Hery Susanto yang meyakini 'golput' Kalimantan Selatan mencapai angka 50 persen. Angka ini diperolehnya dari asumsi tingkat partisipasi pada pemilu Pilpres 70 persen. Namun karena kesadaran politik yang tinggi ditambah melihat calon yang ada tidak sesuai dengan hati nurani, terjadilah penurunan mencapai 20 persen, dan tersisa 50 persen yang mau menggunakan hak pilihnya.

Kalau disimak ternyata 'golput' di Kalimantan Selatan pada Pilkada yang pertama ini tinggi yakni mencapai angka 30,58 persen. Atau dengan kata lain partisipasi pemilih hanya mencapai 69,42 persen.

Kendala-kendala yang menghambat pelaksanaan kebijaksanaan nasional tentang pilkada gabungan di Provinsi Kalimantan Selatan

Pertama, tentang penetapan jadwal penyelenggaraan Pilkada, pengadaan logistik penyelenggaraan pilkada yang harus merujuk pada Keppres No. 80 tahun 2003, mekanisme pencairan dana bantuan, penentuan rencana anggaran untuk keperluan Panwas pilkada dan pengamanan selama pilkada, data pemilih tetap, surat keterangan tidak dinyatakan pailit dari Pengadilan Niaga, Surat keterangan "sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter".

Kedua, adanya kelemahan dalam pengaturan Pilkada yang kemudian menimbulkan berbagai persoalan, yaitu: (1) tidak adanya sanksi bagi pasangan calon yang tidak membuat atau menyerahkan laporan penerimaan dan penggunaan dana kampanye. Padahal hanya dengan adanya laporan penerimaan dan penggunaan dana kampanye maka akan dapat diketahui apakah terjadi pelanggaran atau tidak. Untuk itu ke depan hal tersebut perlu diperhatikan untuk

menjamin terlaksananya seluruh ketentuan yang ada berkait dengan masalah dana kampanye calon kepala daerah. (2) tidak adanya pengaturan secara tegas dari adanya kegiatan masing-masing pasangan calon sudah jauh hari sebelum ditetapkan secara resmi sebagai pasangan calon yang memenuhi syarat sudah melakukan deklarasi dan sosialisasi (kampanye) sehingga segala biaya yang timbul dari aktivitas tersebut belum dapat terjangkau oleh pelaporan dana kampanye yang ada padahal dana yang digunakan sudah sangat besar dan tidak menutup kemungkinan terjadi pelanggaran, namun karena belum ditetapkan sebagai peserta dan belum masuk massa kampanye maka seluruh penerimaan dan pengeluaran keuangan masa itu tidak tercatat/dilaporkan dalam penerimaan dan penggunaan dana kampanye. Demikian pula dengan adanya aktivitas tim sukses, yang sulit dijangkau oleh hukum; (3) permohonan keberatan dari pasangan calon terhadap keputusan KPUD yang berisikan penetapan calon terpilih, yang sulit direalisasikan; (4) Ketidakjelasan pengaturan tentang prosedur pengajuan pasangan calon terpilih yang sudah ditetapkan oleh KPUD sebagai penyelenggara pilkada; (5) Tidak adanya pengaturan tentang sanksi keterlambatan penyampaian laporan pasangan calon kepada KPUD untuk selanjutnya berdampak kepada proses auditing.

PENUTUP

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

Pertama, pelaksanaan Pilkada Gabungan yang diselenggarakan untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur Kalimantan Selatan bersama-sama dengan pemilihan Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Walikota di 7 kabupaten/Kota di provinsi Kalimantan Selatan, pada umumnya telah dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hanya aja dalam dua hal yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu dalam: (a) penentuan Daftar pemilih tetap, dan; (b) Pelaksanaan sosialisasi dan kampanye dari para calon Gubernur dan Wakil Gubernur Kalimantan Selatan dan Calon Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Walikota di 7 kabupaten/Kota di provinsi Kalimantan Selatan, yang dilakukan dalam waktu-waktu yang dilarang untuk melakukan sosialisasi dan kampanye.

Kedua, penyelenggaraan Pilkada Gabungan di Kalimantan Selatan secara efektif dapat menghemat biaya penyelenggaraan Pilkada, akan tetapi tidak efektif meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pilkada.

Ketiga, kendala-kendala yang menghambat pelaksanaan kebijaksanaan nasional tentang pilkada gabungan di Provinsi Kalimantan Selatan, adalah: (a) Tentang

penetapan jadwal penyelenggaraan Pilkada, pengadaan logistik penyelenggaraan pilkada yang harus merujuk pada Keppres No. 80 tahun 2003, mekanisme pencairan dana bantuan, penentuan rencana anggaran untuk keperluan Panwas pilkada dan pengamanan selama pilkada, data pemilih tetap, surat keterangan tidak dinyatakan pailit dari Pengadilan Niaga, Surat keterangan “sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter”. (b) Adanya kelemahan dalam pengaturan Pilkada yang kemudian menimbulkan berbagai persoalan, yaitu: (i) tidak adanya sanksi bagi pasangan calon yang tidak membuat atau menyerahkan laporan penerimaan dan penggunaan dana kampanye; (ii) tidak adanya pengaturan secara tegas tentang penggunaan biaya kampanye untuk kegiatan yang telah dilakukan jauh hari sebelum ditetapkan sebagai pasangan calon yang memenuhi syarat; (iii) permohonan keberatan dari pasangan calon terhadap keputusan KPUD yang berisi pe-netapan calon terpilih, yang sulit direalisasikan; (iv) Ketidakjelasan pengaturan tentang prosedur pengajuan pasangan calon terpilih yang sudah ditetapkan oleh KPUD sebagai penyelenggara pilkada; (v) Tidak adanya pengaturan tentang sanksi keterlambatan penyampaian laporan pasangan calon kepada KPUD untuk selanjutnya berdampak kepada proses auditing.

DAFTAR PUSTAKA

- Attamimi, A. Hamid S., 1993, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*. Diucapkan dalam Pidato Purna Bakti Guru Besar Tetap Fakultas Hukum UI. Depok.
- Afrosin Arif, Respati, 2006, *Mengawal Demokrasi, Dinamika Pilkada Kabupaten Grobogan*, Surakarta-Indonesia: Iskra Publisher.
- Campbell, T., G.Petersen dan J. Bazark, 1991, *Decentralization to Local Government in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending, and Management*. LAC Regional Studies Program Report 5. Latin American and the Caribbean Technical Department. World Bank. Washington. D.C.
- Dye. R., Thomas, 1978, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs- New Jersey: Prentice Hall Inc.

Prijono, Onny S., dan A.M.W. Pranarka (ed.), 1996, *Pemberdayaan, Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, Jakarta: CSIS.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 1990, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Rajawali Press.

Soekanto, Soerjono, 1995, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.