

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

Khudzaifah Dimyati

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

Absori

Fakultas Hukum dan Program Pascasarjana
Universitas Muhammadiyah Surakarta
absori@plasa.com

Kelik Wardiono

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

Abstract

The holding of combined public election for local government mayor empirically adopted various norms that used as normative base for regulating the combined public election. The subject of the regulation in rule making on combined public election such as regulation on combining of public election exercise, the phase, programs and the time line of the exercise of combined public election, determining the budget of the combined public election, and the determining and the determinate and the determination of the institution which area recommended to hold the combined public election.

Kata Kunci: *Pemilihan Kepala Daerah Gabungan, Kalimantan Selatan*

PENDAHULUAN

Dengan adanya Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung secara teoretis akan membawa perbaikan-perbaikan terhadap kualitas demokrasi. Hal ini disebabkan, dengan adanya pemilihan secara langsung tersebut diharapkan akan: (1) meningkatkan akuntabilitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; (2) menumbuhkan kedewasaan Partai Politik di tingkat lokal; (3) mendorong terciptanya *check and balances* yang ideal antara DPRD dan Kepala Daerah. Hanya saja di dalam tataran praktiknya, ternyata pelaksanaan pilkada secara langsung tersebut menimbulkan berbagai dampak dan eksese negatif yang tidak kecil.

Salah satu implikasi logis yang muncul dari pelaksanaan pilkada secara langsung ini adalah membengkak 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. Bagai-

manapun apa yang telah dilakukan dapat dijadikan sebagai suatu model alternatif dalam penyelenggaraan pilkada di tingkat 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 diatas, maka masalahnya dapatlah dirumuskan: Bagaimana bentuk hukum yang dijadikan sarana kebijakan nasional Tentang pelaksanaan pilkada gabungan yang ada dan dijalankan selama ini?

Tujuan Penelitian

Tujuan yang dicapai melalui penelitian ini adalah untuk, *pertama*, menginventarisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur pilkada gabungan dari tingkat nasional sampai daerah. *Kedua*, melakukan sinkronisasi vertikal dan horisontal pada peraturan perundang-undangan yang mengatur pilkada gabungan dari tingkat nasional sampai daerah.

Manfaat Penelitian

Dengan dilakukannya inventarisasi dari berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur pilkada gabungan dari tingkat nasional sampai daerah, serta dilakukannya uji sinkronisasi vertikal dan horisontal pada peraturan perundang-undangan yang mengatur pilkada gabungan dari tingkat nasional sampai daerah, maka akan diperoleh sebuah pengaturan (secara normatif) tentang pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara gabungan, yang kemudian dapat dijadikan sebagai model pengaturan bagi daerah-daerah lain yang akan melakukan pemilihan kepala daerah sejenis.

TINJAUAN PUSTAKA

Pemilihan Kepala Daerah

Dengan dikeluarkan dan diberlakukannya UU 22 Th. 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Th. 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, terdapat beberapa perubahan yang akan terjadi yaitu: (a) menguatnya peran DPRD; (b) perubahan relasi DPRD dengan Kepala Daerah; (c) melakukan harmonisasi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan

Semangat terhadap penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung, sebenarnya merupakan sebuah koreksi terhadap sistem demokrasi

perwakilan (demokrasi tidak langsung). 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.

Seperti telah disaksikan bersama selama sistem demokrasi perwakilan diterapkan banyak proses pemilihan kepala daerah berjalan secara elitis. Dalam arti kepala daerah hanya ditentukan oleh beberapa orang yang duduk di DPRD I/II, padahal kepala daerah akan sangat menentukan nasib dan masa depan dari ratusan bahkan jutaan rakyat yang ada di daerah tersebut. Sifat yang elitis tersebut yang acap kali menimbulkan manipulasi terhadap aspirasi dan kepentingan ratusan, jutaan rakyat. Sehingga seringkali terjadi penyanderaan terhadap proses demokrasi dalam pemilihan kepala daerah oleh anggota DPRD di beberapa tempat seperti Kabupaten Karanganyar Jawa Tengah, Kabupaten Sampang Madura dan lain sebagainya. Tentu hal tersebut tidak kita kehendaki, karena bisa berimplikasi terhadap jalannya roda pemerintahan menjadi tersendat dan terganggunya pelayanan publik. Hal inilah yang kemudian mendorong untuk melakukan perbaikan sistem pemilihan kepala daerah dari demokrasi perwakilan ke demokrasi langsung.

Di samping itu, kritik yang sering kali dilontarkan terhadap pemilihan kepala daerah secara tidak langsung, rawan akan adanya politik uang (*money politic*). Akan tetapi persoalan politik uang ini kalau kita cermati tidak menyangkut persoalan sistem demokrasi perwakilan saja. Dalam demokrasi langsung pun politik uang sering kali terjadi pula. Faktanya yang terjadi di lapangan beberapa pemilihan kepala daerah yang telah berlangsung setelah diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004, dimana proses pemilihan telah menggunakan sistem pemilihan langsung isu-isu seputar politik uang selalu menyertai disetiap tahapan.

Perubahan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung lebih ditekankan pada upaya penegakan kedaulatan rakyat dan akuntabilitas dari kepala daerah. Dengan kata lain akan lebih demokratis seperti yang diharapkan dan 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.

Dalam undang-undang, Pilkada memang bukan merupakan pemilihan umum (Pemilu). Namun demikian karena Pilkada ini dipilih secara langsung oleh rakyat

melalui pemilihan, maka dasarnya pun meliputi hal yang sama dengan asas yang digunakan dalam pemilihan umum (Pemilu) yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (LUBER JURDIL). Dengan menggunakan asas yang sama dengan pemilu, diharapkan proses pemilihan maupun hasil yang hendak dicapai sesuai dengan kemauan rakyat. Dengan asas tersebut proses pemilihan kepala daerah secara langsung akan mampu menegakkan kedaulatan rakyat.

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*, Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah akan meningkatkan akuntabilitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebab Kepala Daerah merupakan hasil pilihan rakyat secara langsung sehingga pertanggungjawaban terhadap rakyat lebih mengemuka.

Kedua, Pemilihan Kepala Daerah langsung oleh rakyat diharapkan mampu menumbuhkan kedewasaan Partai Politik di tingkat lokal, sehingga mampu mengajukan calon Kepala Daerah yang *kredibel, kapabel dan sekaligus acceptabel*.

Ketiga, Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung akan mendorong terciptanya *check and balances* yang ideal antara DPRD dan Kepala Daerah.

Sebagaimana amanat undang-undang 32 tahun 2004 bahwa dalam kerangka pelaksanaan Otonomi Daerah yang optimal diperlukan kepala daerah yang kredibel, kapabel dan acceptabel serta memiliki visi ke depan untuk percepatan peningkatan kesejahteraan rakyat dan partisipasi masyarakat terhadap Negara. Oleh karena itu dalam kerangka politik diperlukan Pimpinan atau Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang mempunyai legitimasi kuat di masyarakat, sehingga akan dapat mendukung (peran serta masyarakat untuk mandiri) kebijakan-kebijakan yang akan dijalankannya. Dengan adanya Pemilihan secara langsung dimaksudkan antara lain ; *Pertama* Memilih pemimpin yang kredibel, kapabel dan acceptabel serta mempunyai legitimasi kuat di masyarakat, karena mempunyai mandat langsung dari rakyat dalam rangka membantu pelaksanaan tugas pemerintahan. *Kedua*, Sebagai wujud berjalannya proses demokratisasi lokal dengan mengembalikan hak kedaulatan ada di tangan rakyat. *Ketiga* Memperkuat peran Daerah dalam pelaksanaan Good Governance sehingga akan mempercepat peningkatan kesejahteraan rakyat, karena kuatnya dukungan stakeholders di daerah terhadap Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Berbicara mengenai kekuatan pilkada gabungan berarti berbicara pula mengenai kelemahannya. *Pertama*: rakyat tidak mempunyai kesempatan untuk menyimak, mencermati, mengamati visi, misi dan program yang disampaikan pasangan calon gubernur/wakil gubernur, bupati/walikota karena jadwal kampanyenya dilaksanakan dalam kurun waktu yang sama. *Kedua*: para kader partai politik akan menghadapi kebingungan, manakala dalam pilgab nanti menemui perbedaan koalisi parpol antara pilgub dengan pilkada di kabupaten/kota. *Ketiga*: kemungkina lebih menekankan pada kepentingan praktis saja. *Keempat*: resiko memajukan dan memundurkan jadwal pilkada. Mengajukan jadwal pilkada tentu mengandung konsekuensi, apabila kepala daerah yang masih menjabat (incumbent) kembali mencalonkan diri bersaing dengan calon yang berasal dari kalangan birokrat, ternyata kalah, maka dapat mempengaruhi loyalitas para birokrat karena masa jabatan kepala daerah masih lama. Demikian pula sebaliknya, jika incumbennya menang dan jika pesaingnya juga berasal dari kalangan birokrat, maka sudah dapat dipastikan suasana kerja menjadi tidak sehat.

Pemikiran untuk melaksanakan pilgab di atas memang tidak ada dasar hukum untuk menyelenggarakannya termasuk juga pemilu eksekutif gabungan. Oleh karena itu harus ada pemikiran dan gagasan untuk mencari format untuk merealisasikan wacana itu, juga dengan telah diundangkannya UU nomor 22 tahun 2007 Tentang penyelenggara pemilihan umum telah memperjelas makna dan pengertian dari pilkada yang sebelum terbitnya UU nomor 22 tahun 2007 ini, pilkada bukan termasuk kategori pemilu walaupun prosesnya termasuk kategori pemilu, sehingga pemikiran untuk menggabungkan pemilu eksekutif (pemilu presiden, gubernur, 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, tidak seperti sebelum UU nomor 22 tahun 2007 ini disahkan tugas, fungsi dan kewenangan lembaga KPU dari pusat sampai daerah diatur tersendiri secara terpisah-pisah.

Hukum Sebagai Salah Satu Bentuk Kebijakan Publik

Hubungan antara kebijaksanaan pemerintah dengan hukum semakin jelas disebabkan karena “*Government lends legitimacy to policies. Governmental policies are generally regarded as legal obligations which command the loyalty of citizens*”.¹ Selanjutnya dikatakan: *Only Governmental policies involve*

¹ Thomas R. Dye, 1978. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs- New Jersey: Prentice Hall Inc. , hal. 37.

legal obligation. Bahkan dikatakan hukum merupakan suatu bagian yang integral dari kebijaksanaan: “Law is an integral part of policy initiation, formalization.² Legislative bodies formulate public policy through statutes and appropriations control”.

Keadaan seperti itu menyebabkan hukum merupakan kebutuhan yang fungsional bagi masyarakat dan hukum dipandang sebagai elemen penting bagi perkembangan politik. Jay A. Sigler dan Benyamin R. Beede:³ *Law is an integral part of policy initiation, formalization, implementation, dan evaluation*.

Pada hakekatnya hukum merupakan perlengkapan masyarakat untuk menjamin agar kebutuhan-kebutuhan dalam masyarakat dapat dipenuhi secara teratur. Hukum harus mampu menjadi sarana agar tujuan kebijaksanaan pemerintah dapat terwujud dalam masyarakat. Hal ini mengingat ciri-ciri yang melekat pada hukum, yaitu: (1) Kehadiran hukum menimbulkan suatu kemantapan dan keteraturan dalam usaha manusia. (2) Memberikan kerangka sosial terhadap kebutuhan-kebutuhan masyarakat. (3) Sebagai kerangka social untuk kebutuhan manusia, yang menampilkan wujudnya dalam bentuk sarana-sarana . Norma-norma inilah yang merupakan sarana untuk menjamin agar anggota-anggota masyarakat dapat dipenuhi kebutuhannya secara terorganisasi. Melalui norma-norma tersebut terjelmalah posisi-posisi yang kait mengait tersebut. Melalui norma-norma ditetapkan posisi masing-masing anggota masyarakat dalam hubungan dengan suatu pemenuhan.

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto memperkenalkan enam asas perundang-undangan, yaitu: (1) Undang-undang tidak berlaku surut. (2) Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula. (3) Undang-undang yang berlaku khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generali*). (4) Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*lex posteriore derogat lex priori*). (5) Undang-undang tidak dapat diganggu-gugat. (6) Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (*Asas Welvaarstaat*).

Fuller mengedepankan delapan nilai yang harus ditaati dalam suatu sistem hukum.⁴ Kedelapan nilai-nilai tersebut, yang dinamakan “delapan prinsip legalitas”, adalah: (1) Harus ada peraturan-peraturan terlebih dahulu; hal ini berarti, bahwa

²Jay A. Sigler & Benyamin R. Beede, 1977, *The Legal Sources of Public Policy*. Belmont. California: D.C Heath and Company, hal. 79..

³ Jay A. Sigler & Benyamin R. Beede, 1977, op.cit.

⁴ Satjipto Rahardjo, 1982, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Alumni, hal 69.

tidak ada tempat bagi keputusan-keputusan secara *ad hoc*, atau tindakan-tindakan yang bersifat arbiter. (2) Peraturan-peraturan itu harus diumumkan secara layak. (3) Peraturan-peraturan itu tidak boleh berlaku surut. (4) Perumusan peraturan-peraturan itu harus jelas dan terperinci; ia harus dapat dimengerti oleh rakyat. (5) Hukum tidak boleh meminta dijalankannya hal-hal yang tidak mungkin. (6) Di antara sesama peraturan tidak boleh terdapat pertentangan satu sama lain. (7) Peraturan-peraturan harus tetap, tidak boleh sering diubah-ubah. (8) Harus terdapat kesesuaian antara tindakan-tindakan para pejabat hukum dan peraturan-peraturan yang telah diubah.

Di samping itu, suatu peraturan perundang-undangan yang baik sekurang-kurangnya harus memiliki tiga landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis. Meskipun demikian ada yang menambahnya dengan landasan teknik perancangan dan landasan politis.

Hans Kelsen, yang terkenal dengan *pure theory of law*. Teori hukum murni merupakan suatu pemberontakan yang ditujukan terhadap ilmu hukum yang ideologis, yaitu yang hanya mengembangkan hukum itu sebagai alat pemerintahan dalam negara-negara totaliter. Teori ini merupakan pengembangan yang amat seksama dari Aliran Positivisme. Hans Kelsen, menghendaki suatu gambaran Tentang hukum yang bersih dalam abstraksinya dan ketat dalam logikanya. Oleh karena itulah ia mengenyampingkan hal-hal yang bersifat ideologis, itu dianggapnya irasional. Teori hukum murni juga tidak boleh dicemari oleh ilmu-ilmu politik, sosiologi, sejarah dan pembicaraan tentang etika.

Teori hukum murni Kelsen tersebut bertitik tolak dari landasan dasar sebagai berikut: (1) Tujuan teori tentang hukum, seperti juga ilmu, adalah untuk mengurangi kekalutan dan meningkatkan kesatuan (*unity*). (2) Teori hukum adalah ilmu, bukan kehendak, keinginan. Ia adalah pengetahuan tentang hukum yang ada, bukan hukum yang seharusnya ada. (3) Ilmu hukum adalah normatif, bukan ilmu alam. (4) Sebagai suatu teori tentang norma-norma, teori hukum tidak berurusan dengan persoalan efektivitas norma-norma hukum. (5) Suatu teori Tentang hukum adalah formal, suatu teori tentang cara pengaturan dari isi yang berubah-ubah menurut jalan atau pola yang spesifik. (6) Hubungan antara teori hukum dengan sistem hukum positif tertentu adalah seperti antara hukum yang mungkin dan hukum yang ada.

Salah satu ciri yang menonjol pada teori Hans Kelsen adalah setiap hukum harus mempunyai alat atau perlengkapan untuk memaksa. Menurut Hans Kelsen,⁵ “*The law is, to be sure an ordering for promotion of peace, in that it for bids*

⁵ Hans Kelsen, 1973, *General Theory of Law and State*. terjemahan Anders Wedberg. New York: Russell & Russell, hal 73.

the use of force in relations among the members of the community”, sehingga dapat terasa ketentraman dalam batin setiap masyarakat. Walaupun disadari bahwa hukum itu membawa pelbagai pembatasan dan pengorbanan, tetap dinilai jauh lebih baik kalau dibandingkan keadaan tanpa hukum. Tatanan normatif dalam hukum dikokohkan dengan sistem sanksi. *The sanctions of law have the character of coercive acts in the sense developed above.*

Bagian lain dari teori Kelsen yang bersifat dasar adalah konsepsinya mengenai *Grundnorm*. *Grundnorm* ini merupakan semacam bensin yang menggerakkan seluruh sistem hukum. Dialah yang menjadi dasar mengapa hukum itu harus dipatuhi dan dia pula yang memberi pertanggungjawaban, mengapa hukum di situ harus dilaksanakan. Oleh karena itu, ia lebih merupakan suatu dalil dari peraturan biasa. Dalil itu akan tetap menjadi dasar dari tata hukum manakala orang mempercayai, mengakui dan mematuhi. Tetapi, apabila orang sudah mulai menggugat kebenaran dari dalil akbar tersebut, maka keseluruhan bangunan hukumnya pun akan runtuh. Dari konsep *Grundnorm* tersebut, Kelsen melangkah pada ajaran yang disebut *stufentheory*. Bahwa sistem hukum hakikatnya merupakan sistem hirarkis yang tersusun dari peringkat terendah hingga peringkat tertinggi. Semakin tinggi kedudukan hukum dalam peringkatnya, semakin abstrak dan umum sifat norma yang dikandungnya; dan semakin rendah peringkatnya, semakin nyata operasional sifat norma yang dikandungnya. Hukum yang lebih rendah harus berdasar, bersumber, dan tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi. Sifat bertentangan dari hukum yang lebih rendah mengakibatkan batalnya daya laku hukum itu.

Menurut A Hamid S Attamimi (1990), butir-butir materi muatan Undang-undang Indonesia adalah:⁶ (1) Yang tegas-tegas diperintahkan oleh UUD 1945 dan Ketetapan MPR. (2) Yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD. (3) Yang mengatur hak-hak (asasi) manusia. (4) Yang mengatur hak dan kewajiban warganegara. (5) Yang mengatur pembagian kekuasaan negara. (6) Yang mengatur organisasi pokok lembaga-lembaga tertinggi/tinggi negara. (7) Yang mengatur pembagian wilayah / daerah negara. (8) Yang mengatur siapa warganegara dan cara memperoleh/kehilangan kewarganegaraan. (9) Yang dinyatakan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang.

Bagir Manan (1987) mengajukan empat ukuran menetapkan materi atau obyek yang harus diatur dengan undang-undang, yaitu,⁷ (1) Materi yang ditetapkan dalam

⁶ A. Hamid S Attamimi, 1990, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*. Diucapkan dalam Pidato Purna Bakti Guru Besar Tetap Fakultas Hukum UI Depok, hal. 127.

⁷ Bagir Manan, 1987, *Pembinaan Hukum Nasional*, Universitas Andalas, hal. 45.

UUD 1945. (2) Materi yang oleh undang-undang terdahulu akan dibentuk dengan undang-undang. (3) Undang-undang dibentuk dalam rangka mencabut atau menambah Undang-undang yang sudah ada. (4) Undang-undang dibentuk karena menyangkut hal-hal yang berkaitan dengan hak-hak dasar atau hak asasi manusia. (5) Hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan atau kewajiban orang banyak. Apabila suatu kaidah akan menimbulkan beban atau kewajiban kepada rakyat banyak maka harus diatur dengan undang-undang. Masuk ke dalam kategori ini ketentuan-ketentuan mengenai pungutan seperti majak atau retribusi atau hal-hal lain yang menimbulkan beban terhadap anggota.

Sedangkan Peraturan Pemerintah adalah peraturan yang dibentuk oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang. Dengan demikian maka materi muatan Peraturan pemerintah adalah materi yang telah diatur dalam undang-undang. Dalam hal ini menurut Bagir Manan peraturan pemerintah dibuat apabila ada pendelegasian langsung dari undang-undang.⁸ Sementara itu, menurut Hamid Atamimi, peraturan pemerintah dapat dibuat walaupun undang-undang tidak menyatakan dengan tegas-tegas. Suatu kebutuhan pengaturan lebih lanjut yang “dirasakan perlu” oleh suatu Undang-undang sudah cukup memberi alasan untuk pembentukan Peraturan Pemerintah.

Muatan Keputusan Presiden ada dua jenis, yaitu yang didasarkan pada Peraturan Pemerintah yang mendelegasikan kewenangan pengaturan lebih lanjut kepadanya. Dengan demikian ruang lingkup pengaturannya tertentu. Selain itu ada materi Keputusan Presiden yang didasarkan langsung kepada ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang mengatribusikan kewenangan umum pengaturan oleh presiden dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Materi Keputusan Presiden tersebut ruang lingkupnya tertentu.⁹ Dalam Pasal 69 UU No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah disebutkan Kepala Daerah menetapkan Peraturan daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam Pasal 70 Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan, Peraturan Daerah lain, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pasal 72 untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku, Kepala Daerah menetapkan Keputusan Kepala Daerah.

⁸ Bagir Manan, 1987, *Pembinaan Hukum Nasional*, Universitas Andalas, hal. 49.

⁹ Hamid Attamimi, 1990, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*. Diucapkan dalam Pidato Purma Bakti Guru Besar Tetap Fakultas Hukum UI Depok, hal. 127.

Keputusan tersebut tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

METODE PENELITIAN

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan hukum normatif. Penelitian hukum normatif di sini masuk dalam kategori penelitian terhadap asas-asas hukum, dan penelitian taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal. Dalam penelitian terhadap asas-asas hukum digunakan pendekatan filosofis terhadap kaidah-kaidah hukum yang terdapat dalam perundang-undangan yang memuat pilkada gabungan. Penelitian taraf sinkronisasi vertikal dari peraturan perundang-undangan, bertujuan untuk mengungkapkan kenyataan, sampai sejauh mana perundang-undangan tertentu serasi secara vertikal, dengan ruang lingkup perundang-undangan yang berbeda derajat tetapi semuanya mengatur pilkada gabungan. Penelitian taraf horisontal mempunyai ruang lingkup menyangkut keserasian horisontal perundang-undangan yang sederajat mengenai bidang pilkada gabungan.¹⁰

Penelitian normatif dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan ditingkat pusat serta peraturan daerah di wilayah provinsi Kalimantan Selatan (Tingkat provinsi Kalsel dan 7 kabupaten/kota di Kalimantan Selatan) Provinsi Jawa Tengah (Tingkat Provinsi Jateng dan Kabupaten Temanggung)

Teknik pengumpulan data/bahan-bahan hukum diperoleh dengan menggunakan metode “content of analysis” yang dilakukan dengan cara melakukan identifikasi secara khusus, objektif dan sistematis terhadap karakter atau kategori khas dari data, baik yang ada dalam bahan hukum primer, sekunder, maupun tertier.

Untuk data yang diperoleh dari dokumen peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah pilkada gabungan analisisnya dilakukan sebagai berikut: (1) Membuat inventarisasi secara sistematis dari ketentuan perundang-undangan yang berkaitan dengan pilkada gabungan. (2) Menganalisis ketentuan-ketentuan yang sudah terklasifikasi tersebut secara vertikal dan horisontal dengan menggunakan pendekatan *stufentheorie*-nya Hans Kelsen.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah gabungan merupakan sebuah fenomena yang secara yuridis tidak diatur secara jelas di dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Meskipun demikian selama kurun waktu 2005, terdapat 4 provinsi yang

¹⁰ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, 1990, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Rajawali Press, hal. 39.

menyelenggarakan pilkada gabungan. Pelaksanaan pilkada gabungan ini pada umumnya didasari dengan pertimbangan untuk menghemat pembiayaan dan waktu penyelenggaraan pilkada, serta untuk menghindari kejenuhan dari pemilih yang harus melakukan berbagai macam pemilihan. Salah satu provinsi yang melaksanakan pikadagab tersebut adalah provinsi Kalimantan Selatan, yang melakukan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur bersama-sama dengan pemilihan Bupati/wakil bupati di lima Kabupaten serta Walikota/ Wakil walikota di dua Kota.

Oleh karena itulah untuk memahami bagaimana norma-norma yang digunakan dalam pikadagab di provinsi Kalimantan Selatan, maka pertama-tama akan dikaji taraf sinkronisasi dari berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur Pilkada Gabungan baik di tingkat nasional maupun lokal (Provinsi Kalimantan Selatan, serta lima kabupaten dan dua kota), yang kemudian dilanjutkan dengan pencarian asas-asas hukum, yang selama ini dijadikan landasan pengaturan pikadagab.

Taraf sinkronisasi dari berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur Pemilihan Kepala Daerah Gabungan baik di tingkat nasional maupun lokal (Provinsi Kalimantan Selatan dan 5 Kabupaten serta 2 Kota)

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah gabungan di Kalimantan Selatan diawali dengan adanya 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 Propinsi Kalsel.

Berdasarkan hal tersebut dapatlah diketahui, bahwa pelaksanaan pilkada gabungan di Kalimantan Selatan secara umum mendasarkan pada berbagai peraturan yang mengatur Tentang pilkada, hanya saja untuk hal-hal tertentu, yaitu tentang tanggal pemungutahn suara, kerjasama dalam pembiayaan (*sharing* anggaran) dan hubungan antara KPUD Provinsi dan KPUD Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan Pilkada Gubernur dan Bupati / Walikota di tujuh kabupaten/kota di Propinsi Kalsel, diatur secara khusus. Untuk itulah pada paragraf-paragraf di bawah ini akan dideskripsikan taraf sinkronisasi dari norma-norma yang mengatur Tentang pilkada gabungan, khususnya yang berkaitan dengan hal-hal tersebut.

Taraf Sinkronisasi Tentang Dasar Hukum Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Gabungan

Norma hukum yang ditafsirkan dapat dijadikan sebagai dasar hukum pelaksanaan pikadagab adalah pasal 235 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemda yang menetapkan:

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.

Hal yang relatif sama juga ditentukan dalam Pasal 148 PP No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah, yang menetapkan:

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.

Dengan mendasarkan pada kata-kata: “. . . . pemungutan suaranya diselenggarakan pada hari yang sama”, maka pasal 235 UU No. 32 Tahun 2004 jo Pasal Pasal 148 PP No. 6 Tahun 2005, tersebut memberikan peluang bagi provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih gubernur dan bupati/walikota secara bersama-sama, sepanjang syarat yang ditentukan dalam Pasal 235 UU No. 32 Tahun 2004 jo Pasal Pasal 148 PP No. 6 Tahun 2005 tersebut terpenuhi, yaitu: 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.

Pada tingkat lokal, khususnya di provinsi kalimantan Selatan, pelaksanaan pikadagab yang tersebut, terakomodasi dalam akta kesepakatan pelaksanaan Pilkada secara bersama, yang disepakati dalam Rapat kerja antara KPUD Provinsi dengan KPUD Kabupaten/kota pada tanggal 22 Februari 2005. Di dalam akte tersebut disepakati, bahwa akan dilaksanakan Pilkada Gubernur/wakil Gubernur secara serempak dengan Pilkada Bupati/Wakil Bupati di lima kabupaten, yaitu kabupaten: Kotabaru, Hulu Sungai Tengah, Banjar, Tanah Bumbu dan Balangan) dan pilkada Walikota/Wakil Walikota di dua kota, yaitu kota: banjarmasin dan Banjarbaru), sedangkan enam kabupaten lainnya hanya melaksanakan pemilihan gubernur/ wakil

gubernur saja. Pelaksanaan pikadagab ini terutama disebabkan karena kepala daerah di lima kabupaten dan dua kota tersebut akan berakhir masa jabatannya dalam rentang waktu Februari sampai dengan April 2005.

Berdasarkan deskripsi diatas maka dapatlah diketahui bahwa pelaksanaan pikadagab di provinsi Kalimantan Selatan bersama-sama dengan lima kabupaten dan dua kota, telah sesuai dengan Pasal 235 UU No. 32 Tahun 2004 jo Pasal Pasal 148 PP No. 6 Tahun 2005, karena melaksanakan pikadagab tersebut (baik pilkada Gubernur/wakil gubernur maupun pilkada Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota) dilakukan 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.

Taraf sinkronisasi dari berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur Tahapan, Program dan Jadwal Waktu Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil kepala Daerah Kota Banjarmasin Tahun 2005, serta Tanggal Pemungutan Suara

Berdasarkan Pasal 65 UU No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah jo. Pasal 3 dan 5 Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2005, tahapan pilkada terdiri dari:

a. Masa Persiapan, yang meliputi:

- 1) Pemberitahuan DPRD kepada kepala daerah mengenai berakhirnya masa jabatan.
- 2) Pemberitahuan DPRD kepada KPU mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah.
- 3) Perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah Dalam hal ini akan dibuat peraturan/keputusan oleh KPU (daerah) yang mengandung hal-hal yaitu:
 - a. Ketentuan umum
 - b. Tahapan penyelenggaraan pemilihan:
 - persiapan
 - pelaksanaan
 - penyelesaian
 - c. Rincian tahapan, program dan jadwal waktu yang tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari peraturan.
- 4) Pembentukan panitia pengawas, PPK, PPS dan KPPS. Dalam hal ini akan dibuat peraturan/keputusan oleh KPU (daerah) yang mengandung hal-hal yaitu:

- a. ketentuan umum
 - b. pembentukan dan kedudukan
 - c. tugas dan wewenang
 - d. keanggotaan, kesekretariatan dan masa tugas
 - e. tata kerja
 - f. penutup
- 5) Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau. Dalam hal ini akan dibuat peraturan/keputusan oleh KPU (daerah) yang mengandung hal-hal yaitu:
- g. ketentuan umum
 - h. tatacara menjadi pemantau
 - i. tatacara pemantauan
 - j. pencabutan hak menjadi pemantau pemilihan
 - k. penutup

b. Tahap pelaksanaan, yang meliputi:

- 1) Penetapan daftar pemilih Dalam hal ini akan dibuat peraturan/keputusan oleh KPU (daerah) yang mengandung hal-hal yaitu:
 - a. ketentuan umum
 - b. pendataan pemilih
 - c. daftar pemilih sementara
 - d. daftar pemilih tambahan
 - e. daftar pemilih tetap
 - f. ketentuan lain-lain
 - g. ketentuan penutup

- 2) Pendaftaran dan penetapan calon kepala daerah/wakil kepala daerah. Dalam hal ini akan dibuat peraturan/keputusan oleh KPU (daerah) yang mengandung hal-hal yaitu:
 - a. ketentuan umum
 - b. tatacara pendaftaran pasangan calon
 - c. tatacara penelitian pasangan calon
 - d. penetapan dan pengumuman pasangan calon
 - e. ketentuan lain-lain
 - f. penutup

- 3) Kampanye. Dalam hal ini akan dibuat peraturan/keputusan oleh KPU (daerah) yang mengandung hal-hal yaitu:

- a. ketentuan umum
 - b. pedoman, bentuk dan jadwal kampanye
 - c. larangan kampanye
 - d. dana kampanye
 - e. sanksi
 - f. penutup
- 4) Pemungutan suara. Dalam hal ini akan dibuat peraturan/keputusan oleh KPU (daerah) yang mengandung hal-hal yaitu:
- a. ketentuan umum
 - b. pemungutan suara
 - c. penghitungan suara
 - d. penghitungan suara dan pemungutan suara ulang
 - e. ketentuan lain-lain
 - f. ketentuan penutup
- 5) Penghitungan suara. Dalam hal ini akan dibuat peraturan/keputusan oleh KPU (daerah) yang mengandung hal-hal yaitu:
- a. ketentuan umum
 - b. rekapitulasi hasil penghitungan suara dan penyusunan berita acara
 - c. penetapan pasangan calon terpilih
 - d. ketentuan pidana
 - e. ketentuan lain-lain
 - f. ketentuan penutup
- 6) Penetapan pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah terpilih, pengesahan dan pelantikan. Dalam hal ini akan dibuat keputusan penetapan calon terpilih dan pelantikan oleh KPU daerah yang bersangkutan.

Apa yang telah ditetapkan di dalam Pasal 65 UU No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah jo. Pasal 3 dan 5 Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2005, kemudian ditindaklanjuti di tingkat daerah dengan dikeluarkannya keputusan dari KPUD provinsi maupun KPUD Kabupaten/Kota yang mengatur Tentang Tahapan, program dan Jadwal Waktu Penyelenggaraan Pemilihan kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Tahun 2005.

Apabila diperhatikan keputusan-keputusan KPUD dari lima kabupaten dan dua kota di provinsi Kalimantan Selatan yang melakukan Pilkada, keseluruhannya mengatur tahapan yang sama dengan apa yang diatur di dalam Pasal 65 UU No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah jo. Pasal 3 dan 5 Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2005 dan Keputusan KPUD Provinsi Kalimantan Selatan, yaitu meliputi

tahap-tahap: (a) Tahap persiapan, yang terdiri dari: (1) Penataan organisasi; (2) Penyuluhan/pelatihan sosialisasi dan rapat kerja, dan; (b) Tahap pelaksanaan, yang terdiri: (1) Pendaftaran pemilih; (2) Pendaftaran, penelitian, dan penetapan peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah; (3) Pencetakan dan pendistribusian; (4) Kampanye; (5) Pemungutan Suara; (6) Perhitungan Suara; (7) Penetapan Hasil pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; (8) Penyelesaian; Hanya saja untuk waktu masing-masing kabupaten/kota menentukan secara berbeda sesuai dengan kondisi masing-masing daerah. Meskipun demikian seluruh daerah yang melakukan Pilkada menentukan hari dan tanggal yang sama untuk melakukan pemungutan suara yaitu hari Rabu, 5 Juni 2008, yang kemudian dirubah menjadi hari kamis, tanggal 30 Juni 2005. Adanya perubahan hari dan tanggal pemungutan suara ini disebabkan karena adanya keharusan dari seluruh kabupaten/kota untuk menyesuaikan proses pilkada dengan adanya keputusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 072-073/PUU-II/2004 dan Nomor 005/PUU-III/2005, yang memungkinkan adanya pendaftaran dari parpol atau gabungan parpol peserta pemilu 2004 yang mendaftarkan pasangan calon karena memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15 % dari jumlah kuris DPRD atau 15 % dari akumulasi perolehan suara syah dalam pemilihan anggota DPRD di kabupaten/kota masing-masing, sehingga KPUD Provinsi dan seluruh KPUD di kabupaten/kota melakukan penyesuaian jadwal waktu pendaftaran, penelitian dan penetapan peserta pilkada.

Taraf sinkronisasi dari berbagai peraturan perundang-undangan dalam Menentukan Anggaran Pilkada Gabungan dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil kepala di Kalimantan Selatan

Di dalam Pasal 112 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemda ditetapkan bahwa: “*Biaya kegiatan Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dibebankan pada APBD*”. Ketentuan dalam Pasal 112 UU No. 32 Tahun 2004 tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 134 PP No. 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah, yang menetapkan: (1) Pendanaan kegiatan pemilihan dibebankan pada APBD. (2) Pendanaan kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam hal pengadaan, pendistribusian, pengamanan dan belanja panitia pemilihan, dilaksanakan secara cepat, tepat dan akurat dengan mengutamakan aspek kualitas, keamanan, tepat waktu, hemat anggaran, transparansi dan akuntabel.

Berdasarkan Pasal 112 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemda jo Pasal 134 PP No. 6 Tahun 2005 tersebut dapatlah diketahui, bahwa seluruh biaya yang dibuuhkan untuk melaksanakan kegiatan pilkada, baik untuk pemilihan gubernur

maupun bupati/walikota, dibebankan seluruhnya pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah masing-masing.

Sejalan dengan itu di dalam Pasal 147 PP N0. 6 Tahun 2005 ditetapkan: Pendanaan kegiatan pemilihan yang diselenggarakan pada tahun 2005 dibebankan pada APBN dan APBD. Yang dimaksud dengan pendanaan yang berasal dari APBN dalam ketentuan ini, menurut penjelasan Pasal 147 merupakan bantuan sesuai dengan kemampuan keuangan negara. Oleh karena itu Pemerintah Daerah dapat langsung menyusun kebutuhan pendanaan pemilihan secara keseluruhan dalam APBD. Bantuan APBN merupakan pengganti atas sebagian pendanaan pemilihan yang telah dianggarkan dalam APBD dan disalurkan langsung ke Kas Daerah. Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 112 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemda jo Pasal Pasal 134 PP No. 6 Tahun 2005, dijabarkan lebih lanjut dalam Permendagri No. 12 Tahun 2005, sebagaimana yang ditetapkan dalam Pasal 2 Permendagri No. 12 Tahun 2005 yang menteapkan:

- (1) Belanja Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dibebankan pada APBD Provinsi
- (2) Belanja Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota dibebankan pada APBD Kabupaten/Kota masing-masing.

Pasal 3 Permendagri No. 12 Tahun 2005 menetapkan:

- (1) Belanja Pilkada yang dibebankan dalam APBD dialokasikan untuk :
 - a. belanja pegawai;
 - b. belanja barang dan jasa;
 - c. belanja operasi; dan
 - d. belanja kontinjensi.
- (2) Belanja pegawai dianggarkan untuk mendanai honorarium dan uang lembur KPUD, honorarium PPK, PPS, KPPS dan Panwas.
- (3) Belanja barang dan jasa dianggarkan untuk mendanai kebutuhan barang dan jasa dalam rangka penyelenggaraan Pilkada.
- (4) Belanja operasi dianggarkan untuk mendanai kegiatan sehari-hari untuk kelancaran penyelenggaraan pemilihan yang memberi manfaat dalam jangka pendek.
- (5) Belanja kontinjensi dianggarkan untuk mendanai kegiatan yang sangat diperlukan untuk menanggulangi kekurangan belanja barang dan jasa serta belanja operasi, guna menunjang kelancaran penyelenggaraan Pilkada.

Pasal 8 Permendagri No. 12 Tahun 2005 menetapkan:

- (1) Dalam hal pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur diselenggarakan dalam waktu bersamaan dengan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, maka untuk efisiensi dan efektivitas anggaran, pelaksanaan pemilihan dapat dilakukan dengan pendanaan bersama.
- (2) Pengaturan mengenai pola pendanaan bersama Pilkada sebagaimana dimaksud pada ayat (1) difasilitasi oleh Gubernur dan ditetapkan dengan Peraturan Gubernur.

Pengaturan di dalam Permendagri No. 12 Tahun 2005 kemudian dirubah dengan Permendagri No, 21 tahun 2005 tentang perubahan Permendagri No 12 Tahun 200 Tentang Pedoman Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Belanja Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah, terutama pengaturan dalam Pasal 8 sehingga berbunyi sebagai berikut:

- (1) Dalam hal pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur diselenggarakan dalam waktu bersamaan dengan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, untuk efisiensi dan efektivitas anggaran, pelaksanaan pemilihan dapat dilakukan dengan pendanaan bersama.
- (2) Dalam hal pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur tidak dilakukan bersamaan dengan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, Kabupaten/Kota yang bersangkutan dapat mendukung pendanaan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur.
- (3) Dalam hal pemilihan Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota tidak dilakukan bersamaan dengan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Provinsi yang bersangkutan dapat membantu pendanaan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota di wilayah masing-masing.
- (4) Pemerintah Provinsi atau Kabupaten/Kota dapat mendukung pendanaan penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah lainnya.
- (5) Pengaturan mengenai pola pendanaan bersama Pilkada sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Gubernur.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan di atas, maka Gubernur Provinsi Kalimantan Selatan mengeluarkan Peraturan Nomor 09 Tahun 2005 Tentang Sharing Dana Penyelenggaraan Pemilihan kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2005 antara Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan dengan tujuh pemerintah kabupaten/ Kota Penyelenggara Pilkada Bupati/Walikota Tahun 2005, dengan ketentuan:

Pasal 2

- (1) Belanja Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Kalimantan Selatan dibebankan pada APBD Provinsi
- (2) Belanja Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota dibebankan pada APBD Kabupaten/Kota

Pasal 3

- (1) Dalam hal pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur diselenggarakan dalam waktu bersamaan dengan pemilihan Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota, maka untuk efisiensi dan efektivitas anggaran, pelaksanaan pemilihan dapat dilakukan dengan pendanaan bersama (*sharing*).
- (2) *Sharing* antara Pemerintah provinsi dengan pemerintah Kabupaten/Kota penyelenggara Pilkada Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota, sebagai berikut:
 - a. Kabupaten Banjar
 - b. Kabupaten Kotabaru
 - c. Kabupaten Hulu Sungai Tengah,
 - d. Kabupaten Tanah Bumbu
 - e. Kabupaten Balangan
 - f. Kota Banjarmasin
 - g. Kota Banjarbaru.

Pasal 4

- (1) Kecuali belanja honor, *sharing* tidak bersifat menambah alokasi belanja yang diperkenankan, sebagaimana dimaksud dalam peraturan menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2005
- (2) Presentasi pembebanan *sharing* antara APBD Provinsi dengan APBD Kabupaten/Kota terhadap beberapa kegiatan/sub kegiatan/ tahapan Pilkada Gubernur, ditetapkan sebesar 40 % dibebankan pada APBD Provinsi dan 60 % pada APBD kabupaten/Kota.
- (3) Disamping *sharing* pendanaan, juga diadakan pembagian pengadaan perlengkapan Pilkada oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.
- (4) Untuk APBD Provinsi pembebanannya pada anggaran Belanja Bantuan Pilkada yang telah dialokasikan pada KPU Provinsi Kalimantan Selatan.

Pasal 5

- (1) *Sharing* pendanaan antara APBD Provinsi dengan APBD Kabupaten/Kota adalah anggaran Biaya yang meliputi:
- a. Pengangkutan dari Kabupaten/Kota ke kecamatan (PPK), Kecamatan ke Kelurahan / Desa (PPS), Kelurahan/ Desa ke KPPS (TPS) demikian sebaliknya
 - b. Alat Tulis kantor (KPU kabupaten/kota, PPK, PPS dan KPPS).
 - c. Pengamanan Kantor
 - d. Biaya administrasi pembentukan / peresmian PPK, PPS dan KPPS.
 - e. Pemutakhiran data pemilih.
 - f. Pembuatan TPS.
 - g. Raker / pelatihan untum keperluan pelaksanaan Pilkada Gubernur, dengan pembagian pendanaan 40 % oleh APBD Provinsi dan 60 % dari APBD Kabupaten/Kota.
- (2) Pengadaan perlengkapan KPPS di TPS meliputi: bantalan dan alat pencoblos, tanda pengenalan, lem dan spidol dan ballpoint dibebankan kepada masing-masing KPU Kabupaten/Kota yang menyelenggarakan Pilkada, sedangkan KPU Provinsi Kalimantan Selatan menyediakan: segel dan tanda khusus (tinta), dan buku panduan petunjuk teknis pemungutan dan perhitungan suara.

Berdasarkan peraturan dari Gubernur Nomor 09 Tahun 2005 tersebut, maka masing-masing Bupati/ Walikota dari lima kabupaten dan dua kota mengeluarkan keputusan yang mengatur pendanaan bagi pilkada di masing-masing daerah. Unsur-unsur pendanaan yang diatur dalam masing-masing keputusan Bupati/Walikota tersebut terdiri dari:

- a. Honorarium: a. KPUD, PPK, PPS dan KPPS dan Pokja dan; b. Uang Lembur
- b. Belanja Barang dan Jasa yang terdiri dari: barang cetak penggandaan, perlengkapan, pengangkutan, pemeliharaan, BBM,
- c. Belanja operasional, yang terdiri dari: kantor, kesekretariatan/administrasi KPUD, PPK, PPS, KPPS; pembentukan PPK, PPS KPPS; Pengamanan, percetakan, penyimpanan dan distribusi; persiapan pemungutan suara; penerangan/ penyuluhan/ sosialisasi; Raker PPK, PPS dan KPPS dan biaya Panitia; advokasi hukum; perjalanan dinas; pencalonan; proses perhitungan suara; pengumuman dana kampanye dan kontijensi.

Pengaturan pendanaan yang diatur dalam masing-masing keputusan Bupati/ Walikota telah sesuai dengan Pasal 112 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemda jo

Pasal 134 PP No. 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah, Pasal 2 dan 3 Permendagri No. 12 Tahun 2005, Pasal 8 Permendagri No, 21 tahun 2005 tentang perubahan Permendagri No 12 Tahun 2000 Tentang Pedoman Pengelolaan Dan Pertanggungjawaban Belanja Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah dan Peraturan Nomor 09 Tahun 2005 Tentang Sharing Dana Penyelenggaraan Pemilihan kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2005 antara Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan dengan tujuh pemerintah kabupaten/Kota Penyelenggara Pilkada Bupati/Walikota Tahun 2005.

Sementara itu, khusus untuk kebutuhan logistik, masing KPUD di lima kabupaten dan dua kota mengeluarkan keputusan yang menetapkan pendanaan kebutuhan logistik, yang terdiri dari:

- a. Alat kelengkapan administrasi untuk pelaksanaan pemungutan suara dan perhitungan suara di TPS yang terdiri dari: sampul surat, tanda pengenal KPPS, Tanda pengenal petugas keamanan TPS, karet/tali pengikat, segel/ pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah; lem/perekat; tanda khusus berupa tinta; kantong plastik, spidol warna hitam; ballpoint warna biru; panduan Tentang tatacara pemungutan suara dan perhitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di TPS; alat dan alas pencoblosan surat suara; daftar calon pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah; formulir seri C (KWK) strekker/label kotak suara.
- b. Alat kelengkapan administrasi dalam pelaksanaan perhitungan suara di PPS, PPK Kabupaten Kotabaru, yang terdiri dari:
 - 1) Panitia Pemungutan Suara (PPS), terdiri dari : sampul kertas dengan tulisan Panitia pemungutan suara (PPS); segel pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah; formulir seri D (KWK)
 - 2) Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), terdiri dari: sampul kertas dengan tulisan Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK); segel pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah; formulir seri DA (KWK).
 - 3) KPU Kabupaten Kotabaru, terdiri dari: sampul kertas dengan tulisan Komisi Pemilihan Umum (KPU); segel pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah; formulir seri DB (KWK).

Pengaturan pendanaan yang diatur dalam masing-masing keputusan Bupati/ Walikota dan KPUD tersebut diatas telah sesuai dengan Pasal 112 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemda jo Pasal 134 PP No. 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah, Pasal 2 dan 3 Permendagri No. 12 Tahun 2005, Pasal 8 Permendagri No,

21 tahun 2005 Tentang perubahan Permendagri No 12 Tahun 2000 Tentang Pedoman Pengelolaan Dan Pertanggungjawaban Belanja Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah dan Peraturan Nomor 09 Tahun 2005 Tentang Sharing Dana Penyelenggaraan Pemilihan kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2005 antara Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan dengan tujuh pemerintah kabupaten/ Kota Penyelenggara Pilkada Bupati/Walikota Tahun 2005.

Taraf sinkronisasi dari berbagai peraturan perundang-undangan dalam Menentukan Lembaga penyelenggara Pilkada Gabungan

Sebagai tindak lanjut dari pengaturan dalam Pasal 66 (2) UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang menetapkan: *“Dalam penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur KPUD kabupaten/kota adalah bagian pelaksana tahapan penyelenggaraan pemilihan yang ditetapkan oleh KPUD provinsi”*. Dan Pasal (4 (2) PP No. 6 Tahun 2005 yang menetapkan: *“Dalam menyelenggarakan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, KPUD Provinsi menetapkan KPUD kabupaten/kota sebagai bagian pelaksana tahapan penyelenggaraan pemilihan”*.

Sehubungan dengan hal itu, KPUD Provinsi secara formal administratif membuat keputusan yang berisi penetapan KPUD Kabupaten/kota selaku pelaksana pemilihan Gubernur/ Wakil Gubernur. Dikeluarkannya keputusan ini dilatarbelakangi oleh pemikiran bahwa dalam penyelenggaraan pilkada, KPUD pada semua tingkatan memiliki kemandirian dan kewenangannya sendiri. Dalam penyelenggaraan Pilkada Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota, KPUD Provinsi hanya terbatas pada kewenangan untuk melakukan supervisi, pembinaan dan pemberian konsultasi.

Ditetapkannya KPUD Kabupaten/Kota sebagai pelaksana Pemilihan Gubernur/ wakil Gubernur memiliki implikasi bahwa ada hubungan struktural antara KPUD Provinsi dengan KPUD Kabupaten/Kota. Adanya Hubungan struktural ini membawa implikasi lebih lanjut bahwa pemegang otoritas administrasi tersebut dilakukan KPUD Provinsi dengan mengeluarkan Surat Keputusan No 017 Tahun 2005 tanggal 9 Maret 2005 Tentang penetapan KPUD Kabupaten /Kota sebagai pelaksana Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Kalimantan Selatan Tahun 2005. Surat keputusan KPUD Provinsi itu juga yang akan menjadi dasar administrasi pengeluaran keuangan, baik untuk keperluan belanja pegawai (honorarium KPUD Kabupaten/Kota) maupun belanja operasional.

PENUTUP

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

Pertama, bentuk hukum yang dijadikan sarana kebijakan nasional pemilihan kepala daerah gabungan: (a) Untuk pengaturan tentang penggabungan pelaksanaan pilkada mendasarkan pada Pasal 235 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah jo Pasal Pasal 148 PP No. 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; (b) Untuk pengaturan tentang Tahapan, program dan Jadwal Waktu Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil kepala Daerah mendasarkan pada Pasal 65 UU No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah jo. Pasal 3 dan 5 Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. (c) Untuk pengaturan tentang penentuan anggaran pilkada gabungan dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala, mendasarkan pada Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 112 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemda jo Pasal Pasal 134 PP No. 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah, yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 2 dan 3 Permendagri No. 12 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pengelolaan Dan Pertanggungjawaban Belanja Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah, serta Pasal 8 Permendagri No, 21 tahun 2005 Tentang perubahan Permendagri No 12 Tahun 2000 Tentang Pedoman Pengelolaan Dan Pertanggungjawaban Belanja Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah; (d) Untuk pengaturan tentang penentuan Lembaga yang berhak menyelenggarakan pilkada gabungan, mendasarkan pada Pasal 66 (2) UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo Pasal (4 (2) PP No. 6 Tahun 2005.

Kedua, tindak lanjut kebijakan nasional tentang pilkada gabungan di Kalimantan Selatan dituangkan dalam produk hukum: (a) Untuk pengaturan tentang penggabungan pelaksanaan pilkada mendasarkan pada akta kesepakatan pelaksanaan Pilkada secara bersama, yang disepakati dalam Rapat kerja antara KPUD Provinsi dengan KPUD Kabupaten/kota, hal ini sesuai dengan Pasal 235 UU No. 32 Tahun 2004 jo Pasal Pasal 148 PP No. 6 Tahun 2005. (b) Untuk pengaturan tentang Tahapan, program dan Jadwal Waktu Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil kepala Daerah mendasarkan pada keputusan dari KPUD provinsi maupun KPUD Kabupaten/Kota yang mengatur tentang Tahapan, program dan Jadwal Waktu Penyelenggaraan Pemilihan kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Tahun 2005. Hal ini sesuai dengan

Pasal 65 UU No. 32 tahun 2004 jo. Pasal 3 dan 5 Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2005. (c) Untuk pengaturan tentang penentuan anggaran pilkada gabungan dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala, berdasarkan pada Keputusan Gubernur Kalimantan Selatan dan keputusan Bupati/Walikota masing-masing daerah yang menyelenggarakan pilkada gabungan, sedangkan untuk pengadaan logistik berdasarkan pada keputusan KPUD Provinsi Kalimantan Selatan serta KPUD masing-masing daerah yang menyelenggarakan pilkada gabungan. Hal ini sesuai dengan Pasal 112 UU No. 32 Tahun 2004 jo Pasal Pasal 134 PP No. 6 Tahun 2005 jo Pasal 2 dan 3 Permendagri No. 12 Tahun 2005 jo Pasal 8 Permendagri No, 21 tahun 2005. (d) Untuk pengaturan tentang penentuan Lembaga yang berhak menyelenggarakan pilkada gabungan, berdasarkan Keputusan Gubernur Provinsi Kalimantan Selatan, hal ini sesuai dengan Pasal 66 (2) UU No 32 Tahun 2004 jo Pasal (4 (2) PP No. 6 Tahun 2005.

DAFTAR PUSTAKA

- Attamimi, A. Hamid S., 1990, *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.
- Anderson, James E., 1979, *Public Policy Making*. New York: Praeger Publishers.
- Anonim, 2003, *Lembaga Penyelenggara Pemilu di Indonesia*. <http://www.kpu.go.id>.
- Anonim, 2003, *Himpunan Undang-undang Bidang Politik*. Jakarta-Indonesia: KPU Press.
- Dye. R., Thomas, 1978, *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs- New Jersey: Prentice Hall Inc.
- Governance for Sustainable Human Development, 1995, The United Nations Development Programmed. *Governance: Sound Development Management*. Asian Development Bank.

- Jones, Charles O, 1977, *An Introduction to Study of Public Policy*. Massachusetts: Duxbury Press.
- Kelsen, Hans, 1973, *General Theory of Law and State*. terjemahan Anders Wedberg. New York: Russell & Russell.
- Nyakman, Marzuki, 1995, *Otonomi Daerah Dalam Peluang dan Tantangan*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Prijono, Onny S. dan A.M.W. Pranarka. (ed.), 1996, *Pemberdayaan. Konsep, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta: CSIS.
- Purbacaraka, Purnadi dan Soerjono Soekanto, 1979, *Disiplin Hukum*, Jakarta: Rajawali.
- Riwu Kaho, Josef, 1997, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- Saragih, Bintan R., 1997, *Evaluasi Pemilu Orde Baru dalam kumpulan makalah dengan judul Masyarakat dan Sistem Pemilu Indonesia*. Bandung-Indonesia: Mizan.
- Sidharta, Arief, 1994, *Teori Murni Tentang Hukum*. dalam Lili Rasjidi dan Arief Sidharta. *Filsafat Hukum: Mazhab dan Refleksinya*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Sigler, Jay A. dan Benyamin. R. Beede, 1977, *The Legal Sources of Public Policy*. Belmont. California: D.C Heath and Company.
- 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.
- Tjokroamidjojo, Bintoro, 1991, *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.