PENATAAN HUKUM MENUJU HUKUM IDEAL DALAM PENGATURAN PEMILUKADA

Wendy Melfa

Direktur The Decentralization Institute,
Lampung
email : wendymelfa@yahoo.com

Abstract

The election of Head of region as the democracy mechanism to the head of region that the application is based on the Law Number 23 2004 about Regional Government is still found some problems, such as the application of the head of region election gives the burden the government finance plan so that it's not really efficient and effective, and also the head of region election results the unharmonious head and the vice head of the region (about 93.84% all over Indonesia). So that for the consequence as the lawful country, Indonesia has to revise that problem that needs to administer the law to become the ideal law in regulating the head of region election. The ideal law regulation will become the basic to the application of the head of region election with the better result as the effort to accomplish the purpose of autonomy region in boosting the society welfare of the autonomy region's people as the implementation of people's sovereignty through the process of political decentralization to the autonomy region.

Keywords: Ideal Law, People's welfare, People's Sovereignty.

Keywords : Law, Human Rights, Globalization.

Abstrak

Tpemilukada sebagai suatu mekanisme demokrasi untuk pengisian jabatan kepala daerah yang penyelenggaraannya didasari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam penerapannya masih dijumpai berbagai persoalan, diantaranya; pelaksanaan pemilukada cukup membebani anggaran pemerintah sehingga dirasa tidak efisien dan efektif, juga pemilukada justru menghasilkan pasangan kepala daerah yang tidak harmonis (93,84 % se Indonesia). Oleh karena itu sebagai konsekuensi Indonesia negara hukum, maka untuk memperbaiki berbagai persoalan tersebut, perlu dilakukan penataan hukum menuju hukum ideal dalam pengaturan pemilukada. Pengaturan hukum ideal akan menjadi dasar untuk penyelenggaraan pemilukada dengan hasil yang lebih baik sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan otonomi daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah otonom sekaligus perwujudan kedaulatan rakyat melalui proses desentralisasi politik kepada daerah otonom.

Kata Kunci: Hukum ideal, Kesejahteraan rakyat, kedaulatan rakyat.

A. Pendahuluan

Sebagai negara kesatuan yang berbentuk republik, Indonesia juga membagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas daerah kabupaten dan kota yang mempunyai pemerintahan daerah dan dalam penyelenggaraan pemerintahannya diberikan keleluasaan (desentralisasi) untuk mengatur dan mengurus pemerintahan daerahnya sebagai daerah otonom. Daerah-daerah tersebut masing-masing

mempunyai kepala pemerintah ditingkat provinsi disebut Gubernur, kabupaten disebut Bupati, dan kota disebut Walikota dalam hal pengisian jabatannya dipilih secara demokratis (vide Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945).

Melalui UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan adanya sistem pengisian jabatan kepala daerah melalui mekanisme politik dengan demokrasi langsung yang selanjutnya menurut UU No. 22 Tahun 2007

tentang Penyelenggara Pemilu dinyatakan sebagai pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 4 UU No. 22 Tahun 2007 sebagaimana dirubah menjadi UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

Pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilukada secara langsung merupakan suatu langkah maju demokrasi Indonesia yang diselenggarakan di daerah-daerah yang diharapkan dapat meningkatkan kualitas kesadaran politik dan menumbuhkan partisipasi masyarakat yang semakin besar dalam membangun dan mewujudkan akuntabilitas (pemerintah) lokal. Pada sisi lain, dalam perkembangannya penyelenggaraan pemilukada secara langsung dalam upaya pengisian jabatan kepala daerah juga menimbulkan banyak persoalan yang membutuhkan upaya perbaikan, sehingga penyelenggaraan pemilukada secara langsung itu dapat mendorong pemilukada secara langsung yang semakin ideal.

Dari beberapa persoalan yang perlu untuk dilakukan perbaikan sebagai dampak penyelenggaraan pemilukada secara langsung, dalam tulisan ini akan disoroti diantaranya; pertama: pemilukada menimbulkan persoalan beban anggaran yang relatif begitu besar yang secara keseluruhan penyelenggaraan pemilukada tersebut dibebankan kepada APBD daerah bersangkutan,¹ biaya yang tinggi tersebut telah menyebabkan penyelenggaraan yang tidak efisien dan tidak efektif; kedua: penyelenggaraan pemilukada telah menghasilkan pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dalam perjalanannya tercipta hubungan yang disharmonis antara kepala daerah dan wakil kepala daerah yang seluruh Indonesia berdasarkan data Departemen Dalam Negeri RI, mencapai angka 93,84 %,² disharmoni pasangan kepala daerah ini dapat mempengaruhi keberhasilan praktik otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sebagaimana halnya otonomi, pemilukada yang merupakan model pengisian jabatan kepala daerah juga mengalami uji dan coba dalam kerangka perubahan tentang cara berdemokrasi yang sebelumnya dilaksanakan melalui demokrasi tidak langsung (representative democracy), lalu

kemudian menjadi demokrasi langsung (direct democracy). Dimana perubahan itu dilandasi oleh konstitusi kita melalui amandemen kedua yang mendasari dilaksanakan pemilukada langsung sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi: " Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis". Landasan konstitusional tersebut selanjutnya diikuti oleh undang-undang organiknya dengan menyatakan sebagaimana tertuang pada Pasal 24 ayat (5) dan Pasal 56 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Melalui ketentuan yang terdapat didalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, frasa "dipilih secara demokratis" sebagaimana dinyatakan didalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 amandemen kedua "diterjemahkan" sebagai pemilukada secara langsung dalam pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Penyelenggaraan pemilukada secara langsung tidak lain merupakan pelaksanaan kedaulatan rakyat. Cara menentukan nasib sendiri tidak hanya dilakukan pada pemerintah (pusat), tetapi juga harus dilakukan di daerah-daerah sebagai konsekuensi diterapkannya desentralisasi dibidang politik kepada daerah otonom. Oleh karena itu setiap daerah senantiasa menyelenggarakan otonomi, maka diberikan pula kesempatan untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, sehingga antara otonomi dan kedaulatan rakyat terdapat hubungan yang paralel. Hal ini dimaksudkan karena otonomi daerah jika direduksi bertujuan untuk menyelenggarakan kesejahteraan rakyat sekaligus demokratisasi.

Penyelenggaraan pemilukada secara langsung dengan segala persoalan dan konsekuensinya, dapat menggagas suatu paradigma baru yang diharapkan lebih ideal dalam model pengisian jabatan kepala daerah melalui keinginan untuk menyempurnakan Undang-Undang yang dijadikan landasan hukum pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia dalam perspektif otonomi daerah yang berorientasi pada kedaulatan rakyat.

Pelaksanaan desentralisasi dan otonomi

1 Wakil Presiden Yusuf Kalla mengkritik dan mengkhawatirkan mahalnya biaya demokrasi melalui pilkada selama lima tahun sampai tahun 2009 yang menghabiskan biaya 200 triliun (www.kompas.com, diunduh tanggal 26 Januari 2008).

2 <http://www.ditjen-otda.depdagri.go.id>, tanggal 26 Desember 2011.

daerah sepatutnya tidak berhenti sampai pemilukada. Justru keduanya akan bermakna ketika para pemimpin terpilih tersebut mulai bekerja, merancang dan merealisasikan program pembangunan yang dapat dirasakan hasil dan manfaatnya bagi kemajuan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerahnya. Dengan demikian semangat penerapan desentralisasi dan otonomi daerah tersebut tidak hanya untuk kepentingan pemerintah di daerah, tetapi juga sekaligus dirasakan oleh masyarakat yang ada di daerah.

Berdasarkan uraian tersebut, permasalahan yang menjadi pembahasan dalam tulisan ini adalah bagaimanakah konsep pengaturan hukum yang ideal mengenai pengisian jabatan kepala daerah dalam perspektif otonomi daerah yang berkedaulatan rakyat?

B. Pembahasan

1. Hukum sebagai alat pembaharuan

Negara Indonesia adalah negara hukum, demikian bunyi ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945. Dan Indonesia melalui konstitusinya juga menegaskan sebagai negara demokratis, (vide Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 berbunyi: Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar) sehingga dengan demikian Indonesia adalah negara hukum demokratis, oleh karena itu konsepsi ini harus tercermin dalam setiap langkah dan kebijakan menjalankan negara. Ciri negara hukum demokratis diantaranya mengandung makna negara tidak hanya melakukan wewenang, tugas dan tanggungjawabnya untuk menjaga keamanan dan ketertiban, tetapi memikul tanggungjawab untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial untuk seluruh rakyatnya.³

Konsep dan kerangka pelaksanaan pemilukada serta implikasi yang ditimbulkannya adalah cerminan dari butir-butir norma yang terkandung didalam ketentuan hukum yang mengatur tentang pemilukada, dalam hal ini adalah UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai landasan hukum pelaksanaan pemilukada sebagai suatu mekanisme politik dalam

pengisian jabatan kepala daerah (dan wakil kepala daerah). Manakala dirasakan sekaligus didapatkan berbagai kecenderungan yang tidak diharapkan dari penyelenggaraan pemilukada, maka dalam konteks negara hukum, landasan hukum pemilukadalah yang patut untuk menjadi objek evaluasi disamping hal-hal lain yang berkembang didalam masyarakat sebagai faktor pendukung lain⁴berjalannya hukum.

Roscoe Pound dalam teorinya "Law as a tool of social engineering" mengatakan: hukum adalah alat untuk memperbaharui atau merekayasa masyarakat. Untuk dapat memenuhi peranannya, Roscoe Pound membuat penggolongan atas kepentingan-kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum itu sendiri;

- a. kepentingan umum (public interest) diantaranya dinyatakan kepentingan negara sebagai penjaga kepentingan masyarakat;
- b. Kepentingan masyarakat (social interest), diantaranya berkaitan dengan kepentingan akan kedamaian dan ketertiban serta kepentingan untuk kesejahteraan sosial (social welfare).⁵

Penyelenggaraan pemilukada merupakan mekanisme politik yang dilandasi oleh UU No. 32 Tahun 2004 sebagai upaya untuk pengisian jabatan kepala daerah adalah sebuah konsekuensi penerapan proses desentralisasi di bidang politik pada era otonomi daerah kepada daerah otonom. Sebagaimana diketahui bahwa otonomi daerah adalah memberikan hak, wewenang dan kewajiban kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat. Dengan demikian diharapkan sebagai tujuan dari otonomi daerah tersebut akan membawa masyarakat ketingkat kesejahteraan yang lebih tinggi untuk masyarakat daerah.

Keinginan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah otonom melalui pemilukada untuk mengisi jabatan kepala daerah tersebut dalam perkembangannya ditemukan hal-hal yang kontraproduktif karena alasan biaya yang tinggi sehingga menimbulkan pemilukada yang tidak efektif dan tidak efisien serta menciptakan disharmoni antara kepala daerah dan wakil kepala

3 Wendy Melfa, 12 Februari 2012, Pilkada Mesuji sebuah Anomali Hukum atau Demokrasi, Lampung Post, hlm 12.

4 Menurut Lawrence Friedman, unsur-unsur sistem hukum itu terdiri dari struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*); Lawrence Friedman, 1984, *American Law*, London: Academic Press.

5 Roscoe Pound, 1996, *Pengantar Filsafat Hukum*, Jakarta: Bhratara Niaga Media, hlm. 36

daerah hasil pemilukada (sebelumnya disebut pilkada) yang prosentase angkanya sangat tinggi untuk seluruh pasangan kepala daerah seluruh Indonesia. Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka sepatutnya dengan memperhatikan fungsi hukum sebagai alat untuk memperbaharui/ merekayasa masyarakat (law as a tool of social engineering, teori Roscoe Pound), maka substansi dari pada UU No. 32 Tahun 2004 sebagai landasan hukum penyelenggaraan pemilukada untuk ditinjau dan diperbaharui. Setidaknya dalam tulisan ini dibatasi pada ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan bagaimana agar kiranya penyelenggaraan pemilukada itu tidak lagi membebani anggaran yang tinggi sehingga penyelenggaraannya menjadi efisien dan efektif. Dan selanjutnya juga ketentuan-ketentuan yang belum dapat mengantisipasi atau mengeliminir kemungkinan terjadinya disharmoni kepala daerah yang tentu akan berdampak pada kondusifitas berjalannya pemerintahan di daerah.

2. Pemilihan Kepala Daerah tanpa Wakil Kepala Daerah

1). Alasan Konstitusional

Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 menyebutkan: "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis". Berdasarkan ketentuan tersebut, tidak ditemukan norma⁶ yang menyatakan adanya jabatan wakil Gubernur, wakil Bupati dan wakil Walikota. Juga tidak ditemukan adanya "perintah" konstitusional sebagaimana tertuang dalam UUD NRI 1945 dalam mengatur lembaga atau jabatan wakil kepala daerah untuk dituangkan dalam undang-undang. Dengan demikian aspek formil penyusunan sebuah undang-undang, disamping aspek materilnya, kaitannya dengan pengaturan norma jabatan wakil kepala daerah tersebut sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maupun dalam UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu tidak mempunyai landasan konstitusional yang jelas.

Ketegasan norma yang terkandung di dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 tentang tidak adanya penyebutan jabatan wakil kepala daerah, juga dapat diterjemahkan bahwa; (a) tidak

disebutkannya kelembagaan dan jabatan wakil kepala daerah dapat dipahami sebagai suatu bentuk tidak diperlukannya lembaga dan jabatan wakil kepala daerah, (b) keberadaan jabatan wakil kepala daerah dalam hal pengisian jabatannya tidak harus bersamaan dengan pengisian jabatan kepala daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) secara berpasangan dalam suatu tatacara pemilihan.

Alasan-alasan tersebut diatas dapat dijadikan landasan konstitusional dihilangkannya jabatan wakil kepala daerah atau pengisian jabatan kepala daerah tidak secara bersamaan untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam satu pasangan dalam pemilihan kepala daerah.

Efektivitas keberhasilan pemerintahan daerah dapat terjadi manakala salah satu faktor penentunya, yaitu hubungan baik (harmonisasi) yang menghasilkan kinerja yang baik antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, sejak saat pencalonan sampai pelaksanaan penugasan keduanya. Namun potensi disharmonis antara pasangan kepala daerah di Indonesia berdasarkan data Depdagri telah mencapai angka (93,84 %) yang cukup merisaukan bagi pencapaian tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah otonom melalui desentralisasi politik pada otonomi daerah dalam pengisian jabatan kepala daerah.

Adanya "persamaan" dalam pencalonan sebagai pasangan calon dan "perbedaan" dalam pelaksanaan tugas, wewenang dan kewajiban antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menyebabkan hubungan keduanya terjadi pergeseran dari yang bersifat "persamaan" menjadi yang bersifat "atasan-bawahan" yang kemudian dapat menyebabkan disharmoni antara keduanya. Adanya pergeseran fungsi dalam menjalankan tugas, wewenang dan tanggungjawab antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menjadi penyebabnya sehingga menciptakan "kecemburuan politik" yang kemudian berdampak pada tarik menarik kepentingan antara kedua pasangan kepala daerah sehingga dapat berdampak pada polarisasi kepemimpinan, manajemen pemerintahan, kinerja serta polarisasi struktur pemerintahan di daerah. Yang semua itu dapat berdampak pada kinerja dan kualitas pelayanan dan pembangunan pada daerah otonom. Sehingga

6 Lihat Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perihal Undang-undang*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm 1.: Norma berasal dari kata *nomos* yang berarti nilai dan kemudian dipersempit maknanya menjadi norma hukum, yang selanjutnya norma itu dapat berisi perintah positif untuk melakukan sesuatu atau kewajiban (*obligatere*).

dengan demikian patut kiranya alasan praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah ini dapat dijadikan dasar praktis (disamping alasan konstitusional) jabatan wakil kepala daerah atau pengisian jabatan kepala daerah tidak secara bersamaan dipilih dalam satu pasangan dalam pemilihan kepala daerah.

2) Alasan Efisiensi dan Efektivitas

Pengisian jabatan kepala daerah sejak pelaksanaan pilukada sampai penempatan dalam tugas pasca terpilih dan dilantik secara sah sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tentu membawa konsekuensi beban anggaran relatif cukup besar yang menjadi beban APBD daerah setempat. Adanya tujuan otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah pada sisi lain justru dibebani anggaran yang relatif besar guna membiayai kebutuhan penyelenggaraan pilukada serta beban anggaran yang timbul dalam penugasan pasangan kepala daerah hasil pilukada. Atas pertimbangan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam perspektif beban anggaran, maka sepatutnya pertimbangan anggaran tersebut untuk dijadikan alasan menata penyelenggaraan pilukada melalui pengaturan hukum yang lebih ideal.

Memang tidak ada yang menangkal bahwa demokrasi memerlukan biaya, termasuk dalam penyelenggaraan pilkada, tetapi kalau biayanya terlalu mahal maka harus dicari cara yang lebih murah. Bukankah salah satu prinsip penyelenggaraan pemilu adalah efisiensi, karena itu faktor biaya menjadi pertimbangan yang sangat penting.⁷

Pengisian jabatan wakil kepala daerah bersamaan satu pasang dengan kepala daerah sejak waktu dilantik sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah, dalam upaya untuk menopang tugas-tugas, wewenang dan kewajiban tentu juga membawa dampak tersendiri terhadap beban anggaran daerah. Hal ini mengandung konsekuensi logis atas pendapatan (gaji dan honor), tunjangan-tunjangan, fasilitas dan lain sebagainya yang tentu membutuhkan alokasi anggaran pada anggaran daerah.

Suatu keadaan anomali, satu sisi pengisian jabatan wakil kepala daerah membebani anggaran daerah (negara) dalam kerangka menopang tugas, wewenang dan kewajibannya. Tetapi disisi lain pengisian jabatan wakil kepala daerah melalui pencalonan yang berpasangan dengan kepala daerah juga menciptakan disharmoni antara keduanya yang tentu berpengaruh pada bagaimana meningkatkan kesejahteraan masyarakat pada daerah otonom sebagaimana tujuan dilaksanakannya desentralisasi di bidang politik pada otonomi daerah.

3) Penggabungan Pemilihan Kepala Daerah

Memperhatikan intensitas penyelenggaraan pilukada di daerah-daerah yang dilaksanakan hampir setiap tahun dilaksanakan pemilihan umum (kada) secara bergantian mulai dari pemilihan legislatif untuk memilih anggota DPR RI, DPD RI, DPRD yang dilaksanakan pada satu hari penyelenggaraan, pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, pilukada tingkat provinsi untuk memilih Gubernur dan pilukada tingkat kabupaten dan kota untuk memilih Bupati dan atau Walikota. Penyelenggaraan pilukada itu sendiri terjadwal mengikuti masa perodesasi jabatan kepala daerah dari masing-masing daerah yang tidak serempak dan bahkan dapat terselenggara pada tahun yang berbeda secara bergantian.

Intensitas penyelenggaraan pemilu (kada), dapat menimbulkan kejenuhan masyarakat melalui pemberitaan media melalui dinamika pilukada yang relatif cukup dinamis atas penyelenggaraan pemilu (kada). Penyelenggaraan pilukada yang tidak serempak itu tentu sangat membebani anggaran pemerintah, baik APBN maupun APBD. Oleh karena itu patut untuk dijadikan alasan dalam kerangka penghematan anggaran, perlu dilakukan penyederhanaan pelaksanaan pemilu (kada) dalam bentuk menggabungkan penyelenggaraan pilukada dan menjadikannya kedalam kelompok penyelenggaraan pemilu eksekutif bersama pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, dan kelompok lainnya adalah penyelenggaraan pemilu legislatif yaitu untuk memilih anggota parlemen (DPR, DPD dan DPRD).

7 Suharizal, 2011, *Pemilukada: Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*, Jakarta: PT. Raja Grafindo, hlm. 197.; lihat juga bagian penjelasan UU No. 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 3 Tahun 2005 tentang perubahan atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi UU yang berbunyi sebagai berikut: "..... disamping itu penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah perlu dilakukan dengan menerapkan prinsip efisiensi dan efektivitas baik yang berkaitan dengan pemanfaatan dana, perlengkapan, personel, dengan memperhatikan kondisi wilayah."

Adanya pengelompokan penyelenggaraan pemilihan umum kedalam dua kelompok besar penyelenggaraan pemilihan umum, maka hanya selama 5 (lima) tahun atau 1 (satu) periode masa jabatan penyelenggara pemerintah baik eksekutif maupun legislatif hanya dibutuhkan 2 (dua) waktu, masing-masing 1 (satu) hari untuk waktu penyelenggaraan pemilu legislatif dan 1 (satu) hari untuk waktu penyelenggaraan pemilu legislatif.

Penyelenggaraan pemilihan umum (kada) yang disederhanakan diyakini akan sangat menciptakan prosedur demokrasi yang lebih efisien, hal-hal yang berkaitan dengan tehnik pelaksanaan yang berimplikasi pada beban anggaran seperti misalnya beban anggaran yang berkaitan dengan honor penyelenggara dan pengawas pemilu, biaya pengamanan dan lain sebagainya yang bersifat tehnik dan prosedur demokrasi dapat ditekan seminimal mungkin dan dapat dilakukan pendekatan sharing antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten atau kota, apabila pemilukada Gubernur dan pemilukada Bupati atau Walikota diselenggarakan serempak dalam satu waktu dengan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam satu pengelompokan pemilu eksekutif.

Suharizal berpendapat, bila pilkada tidak dibuat lebih efisien dan efektif, dikhawatirkan sumberdaya pemerintah lebih banyak terkuras membiayai prosedur demokrasi semata dan melupakan substansi dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat. Selama ini waktu dan sumberdaya sudah banyak habis terkuras untuk penyelenggaraan pemilu yang bertingkat-tingkat itu dan akhirnya jurang kesenjangan semakin melebar karena pemerintah hanya memiliki sedikit waktu memikirkan nasib rakyat.⁸

Menggabungkan pemilu eksekutif adalah langkah strategis yang dapat ditempuh dalam kerangka efisiensi dan efektivitas, penyederhanaan waktu pelaksanaan menjadi satu waktu hari yang sama menjadi hal yang realistis dan rasional. Hal ini bukan saja bertujuan untuk efisiensi waktu dan efektivitas penggunaan anggaran negara untuk penyelenggaraan demokrasi melalui pemilihan umum, tetapi juga diharapkan dapat meningkatkan partisipasi demokrasi masyarakat melalui pemilihan umum, karena hilang atau berkurangnya kejenuhan

masyarakat yang selama ini terlalu banyak dihadapkan dengan banyaknya penyelenggaraan pemilihan umum baik sebagai mekanisme pengisian jabatan untuk keanggotaan legislatif (parlemen) maupun eksekutif penyelenggara pemerintah pusat sampai pemerintah daerah.

Upaya untuk menggabungkan penyelenggaraan pemilihan umum eksekutif ini harus diawali dengan perubahan berbagai regulasi serta aturan hukum yang selama ini dijadikan landasan yuridis penyelenggaraan pemilihan umum (kada) sebagai suatu mekanisme untuk pengisian jabatan kepala pemerintahan (eksekutif), yaitu perubahan UU Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, UU Pemerintahan Daerah, UU Penyelenggara Pemilu serta berbagai ketentuan hukum terkait lainnya guna memenuhi tercapainya penyelenggaraan penggabungan pemilihan umum eksekutif dimaksud.

C. Simpulan dan Saran

Berdasarkan rangkaian pembahasan dan analisis di atas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

- 1). Pengaturan hukum penyelenggaraan pemilukada yang dilandasi pada UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam keberlakuannya ditemukan hal-hal yang tidak paralel dengan tujuan otonomi daerah pada suatu daerah otonom yaitu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah, seperti misalnya beban anggaran serta disharmonisasi pasangan kepala daerah dari penyelenggaraan pemilukada. Sebagai konsekuensi Indonesia sebagai negara hukum, maka untuk memperbaiki hal-hal yang tidak paralel tersebut dengan mengedepankan penataan pengaturan hukum yang dijadikan landasan hukum pemilukada menjadi hukum yang ideal.
- 2). Konsep penataan hukum yang ideal tentang pemilukada adalah diatur prinsip-prinsip dasarnya dalam konstitusi yang mengintegrasikan prinsip otonomi daerah berdasarkan proses desentralisasi dan kedaulatan rakyat (demokrasi). Prinsip dasar tersebut kemudian dijabarkan secara rinci dan aplikatif dalam UU tentang Pemerintahan

8 Suharizal, Op. Cit., hlm. 199

Daerah dan atau UU yang secara khusus mengatur tentang penyelenggaraan pemilukada. Pengaturan melalui UU didasarkan pada pemikiran bahwa hal itu merupakan materi muatan undang-undang serta konsekuensi logis pengakuan negara Indonesia sebagai negara hukum. Konsep pengaturan hukum yang ideal tentang pemilukada, sedikitnya meliputi beberapa aspek; *pertama*: lingkup pengaturan pemilukada selaras dan tidak melampaui norma yang tertuang didalam UUD NRI sebagai landasan konstitusionalnya. Hal ini khususnya yang berkaitan dengan jabatan dan kelembagaan wakil kepala daerah, *kedua*: Adanya keterpaduan dengan penyederhanaan penyelenggaraan pemilu (kada) untuk pengisian jabatan kepala pemerintahan (eksekutif). Keterpaduan penyelenggaraan pemilukada ini senantiasa bertumpu pada asas negara hukum, asas kedaulatan rakyat, dan asas daya guna (efisiensi) dan hasil guna (efektivitas).

Berdasarkan kesimpulan tersebut, disampaikan saran-saran sebagai berikut : guna mengupayakan penyelenggaraan pemilukada yang semakin baik dan berkualitas baik dari sisi proses demokrasi maupun hasil (*out put*), patut untuk dilakukan penataan pengaturan hukum menjadi hukum yang ideal dan revitalisasi kelembagaan penyelenggara yang mempunyai wewenang dan bertanggungjawab menyelenggarakan pemilukada.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, 2009, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Jakarta: PT. Buana Ilmu Populer.
- Asshiddiqie, Jimly, 2010, *Perihal Undang-undang*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Agustino, Leo, 2009, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Andi Gadjong, Agussalim, 2007, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor: PT. Penerbit Ghalia Indonesia.
- Dede Mariana, Caroline Paskarina, 2008, *Demokrasi dan Politik Desentralisasi*, Jakarta: Graha Ilmu.
- Friedman, Lawrence, 1984, *American Law*, London: Academic Press.
- Mahfud MD, Moh, 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media.
- Manan, Bagir, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Manan, Bagir, 2005, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII.
- Pantja Astawa, I Gede, 2009, *Problematika Hukum Otonomi Daerah*, Jakarta: PT. Alumni.
- Pound, Roscoe, 1996, *Pengantar Filsafat Hukum*, Jakarta: Bhratara Niaga Media.
- Suharizal, 2011, *Pemilukada: Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*, Jakarta: PT. Raja Grafindo.
- Wendy Melfa, *Pilkada Mesuji sebuah Anomali Hukum atau Demokrasi*, Lampung Post, 12 Februari 2012.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 Tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu
- www.kompas.com, diunduh tanggal 26 januara 2008.
- <http://www.ditjen-otda.depdagri.go.id>, tanggal 26 Desember 2011.