

KAJIAN KRITIS TENTANG PELAKSANA PILKADA BERSAMA

Oleh Dudi Warsudin

PENDAHULUAN

Dalam sebuah Negara yang menamakan dirinya Negara demokrasi, sudah merupakan keharusan untuk melaksanakan pemilihan umum. Dengan kata lain, bila tidak melaksanakan pemilihan umum maka diragukan bahwa Negara itu merupakan sebuah Negara demokrasi. Berdasarkan sejarah pertumbuhan Negara Indonesia sebagai Negara demokrasi baru dilaksanakan pada tahun 1955, ini merupakan pemilihan Umum yang pertama kali dilaksanakan sebagai pelaksanaan amanah yang diisyaratkan dalam konstitusi Negara kita yaitu UUD 1945. Dari tahun itu Krisis Demokrasi tersendat dengan fenomena politik yang terjadi dalam Negara, dan baru dilaksanakan kembali pada tahun 1971. Dari tahun inilah pesta 5 tahunan secara continue dapat dilakukan di negara dengan menggunakan istilah demokrasi perwakilan sampai pada tahun 2003 (pelaksanaan pemilihan umum bagi anggota legislative dan tahun 2004 pelaksanaan pemilihan umum presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat).

Seiring dengan perkembangan dalam ketatanegaraan di Negara Indonesia dewasa ini terutama pasca reformasi dilaksanakan pada tahun 1998 yang lalu. Perkembangan ketatanegaraan cukup cepat, sebagai dampak dari perubahan sistem pemilihan umum terutama pemilihan presiden dan wakil presiden membawa pengaruh besar terhadap pelaksanaan pemilihan bagi Kepala Daerah baik itu bagi Gubernur (Sebagai Kepala Daerah Provinsi), demikian pula bagi Bupati/Wali kota (sebagai kepala Daerah Kabupaten/kota), sebagai konsekuensi dari pemberlakuan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)

Jika dihitung rakyat Indonesia melaksanakan pemilihan umum untuk memilih wakilnya berjumlah 4 kali Pemilihan DPD/DPRD, Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, pemilihan gubernur dan pemilihan bupati, Wali Kota. Dari keempat kali pelaksanaan pemilihan umum itu pada saat ini terjadi lagi perkembangan yang cukup signifikan, yaitu adanya keinginan dan bahkan sudah akan dilaksanakan khusus di Provinsi Jawa Barat pada tahun 2013, yang akan bersamaan melaksanakan pemilihan umum secara bersamaan dengan pemilihan Kepala Daerah Provinsi yaitu pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Bandung Barat, Kepala Daerah Sumedang, Kepala Daerah Kabupaten Cirebon, dan Kepala Daerah Kota Cimahi.

DESKRIPSI SECARA UMUM TENTANG PELAKSANAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH BERSAMA

Sesuai dengan yang sudah disosialisasikan bahwa Provinsi Jawa Barat pada tahun depan akan melaksanakan pemilihan Kepala Daerah Provinsi (Gubernur dan Wakil Gubernur) yang tepatnya pada tanggal 24 Februari 2013. Namun demikian pelaksanaan pemilihan umum Kepala Daerah Provinsi itu juga dilaksanakan bersamaan dengan pemilihan di 4 (empat) Kabupaten/Kota di Jawa Barat yaitu Kabupaten Bandung Barat, Kota Cimahi, Kabupaten Sumedang, dan Kabupaten Cirebon. Kedua Pemerintahan Daerah itu sama diatur oleh Undang-

Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 235 nya mengatur mengenai Pelaksanaan Pemilihan kepala daerah bersama, sebagaimana akan dilaksanakan di Provinsi Jawa Barat ini, yang bunyi pasal nya sebagai berikut:

Pasal 235

- (1) Pemungutan suara dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota dalam satu daerah yang sama, yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2008 sampai dengan Juli 2009, dapat diselenggarakan pada hari yang dan tanggal yang sama.
- (2) Pemungutan suara dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati serta Wakil Bupati dan Walikota dan Wakil Walikota dalam satu daerah yang sama yang berakhir masa jabatannya dalam kurun waktu 90 menit (Sembilan puluh)hari , setelah bulan juli tahun 2009 diselenggarakan pada hari dan tanggal yang sama.

Dasar pemikiran yang terkandung dalam Pasal 235 di atas bahwa :

- (1) Bagi Pemerintah Daerah dapat melaksanakan pemilihan Kepala Daerah secara bersamaan dengan prasyarat masih tersisa 90 hari dihitung mundur dari habis masa jabatan Kepala Daerah. Namun dengan demikian KPU Kabupaten/Kota harus melakukan pendekatan kepada pemerintahan (Kepala Daerah yang sedang menjabat juga kepada DPRD) yang dalam hal ini untuk melihat apakah pendekatan atau ekspos yang dilakukan oleh KPU Kabupaten itu diterima atau tidak, mengenai diterima atau tidaknya berdasarkan penundukan hukum, apakah itu penundukan hukum dengan cara sukarela atau penundukan hukum secara diam-diam atau penundukan secara terpaksa. Penundukan hukum secara sukarela dari pemerintahan Kabupaten/Kota, ini dapat dibuktikan dengan surat jawaban secara resmi dari KPU Kabupaten/Kota mengenai pemberitahuan akan dilaksanakan pemilihan secara bersama, dengan landasan hukumnya
Adalah Pasal 235 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. Mengenai penundukan hukum secara diam – diam meskipun tidak ada jawaban secara resmi, namun secara diam-diam mencantumkan anggaran dalam APBD Kabupaten/Kota itu sudah dianggap cukup bahwa pencantuman mata anggaran yang diperuntukan untuk pelaksanaan pemilihan umum Kepala Daerah itu dilaksanakan. Mengenai penundukan secara terpaksa adalah suatu penundukan yang dipaksa oleh suatu aturan atau undang-undang.
- (2) Bila melihat isi dari Undang-undang Nomor 12 tahun 2008 pada Pasal 235 ayat (1) isinya dikunci terlihat pada anak kalimat “dari tahun 2008 sampai bulan juli 2009” . Meskipun dibuka kembali pada ayat (2) nya yaitu ada perpanjangan waktu selama 90 (Sembilan puluh) hari dari limit waktu yang ditentukan pada Pasal 235 ayat (1) tersebut, dan ini terlihat dari rumusan anak kalimat “dalam kurun waktu 90 (Sembilan Puluh)hari setelah bulan Juli 2009

- (3) Bagi Pemerintahan Daerah yang melaksanakan pemilihan bersama, tidak serta pemilihan itu selesai dilaksanakan langsung dilaksanakan pelantikandan serah teima jabatan, namun bagi calon yang terpilih harus menunggu masa jabatan itu habis, karena menurut kaidah hukum tata Negara tidak boleh terjadi kekosongan kekuasaan, juga ada dua lisme kekuasaan, juga dengan dilaksanakannya pemiliha bersama lantas ada yang dikorbankan karena hukum atau aturan, seperti ada pemaksaan mundur, padahal masa jabatannya belum habis. Kalau keadaan ini dibiarkan terjadi image yang kurang baik, dengankata lain suatu perbuatan yang legal menurut hukum namun melanggar hukum, karena ini tidak termasuk pada diskresi.

Jadi kalau melihat dasar hukum mengenai pemilihan kepala daerah secara bersamaan itu tercantum dalam Pasal 235 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan dilihat dalam ketentuan peralihannya yang tercantum pada Pasal 239A yang berbunyi sebagai berikut : Pada saat undang-undang ini mulai berlaku, semua ketentuan dalam peraturan Perundang-undangan bertentangan dengan undang-undang ini dinyatakan tidak berlaku.

Dengan ketentuan ini mengandung arti mengunci bagi peraturan perundang-undangan yang sebelum undang-undang Nomor 12 tahun 2008 ini keluar berlaku, namun mulai dengan Undang-undang itu keluar menjadi tidak berlaku, sepanjang bertentangan dengan aturan dimaksud.

DASAR HUKUM PELAKSANAAN PEMILIHAN UMUM SECARA BERSAMAAN

Sebagai kita ketahui bahwa pada prinsipnya tidak ada suatu perbuatan atau kegiatan, apakah bersifat privat atau public yang terlepas dari aturan hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 bahwa Indonesia adalah Negara hukum. Terlebih dalam masalah ini terkait dengan kepentingan public, maka kegiatan pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah bersama itu, yang dijadikan landasan hukumnya sebagai berikut ;

- a. Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yang diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang pemerintahan Daerah
- b. Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 yang diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang penyelenggaraan Pemilihan Umum.
- c. PP No or 6 tahun 2005 diubah oleh PP No. 17 tahun 2005, diubah oleh PP Nomor 25 tahun 2007, diubah oleh PP 49 tahun 2008.
- d. PKPU Nomor 9 tahun 2010
- e. Keputusan KPU Provinsi Jawa Barat Nomor 171/Kpts.KPU-Prov-012/III/2012

Kalau kita lihat dari aturan-aturan yang mengatur mengenai pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah bersama ada dasar hukumnya sebagaimana tertulis di atas, maka dalam hal ini KPU kabupaten/Kota penyelenggara pemilihan, dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya harus berdasarkan hukum.

ANALISIS HUKUM PELAKSANAAN PEMILIHAN KEPALA BERSAMA

Khusus pelaksanaan pemilihan bersama antara Provinsi Jawa Barat dengan Kabupaten Bandung Barat yang sudah disepakati mengenai hari H nya yaitu pada tanggal 24 Februari 2013 akan datang. Pertama kita harus mengetahui kapan berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah Kabupaten Bandung Barat tersebut, karena tanggal habis masa jabatannya menjadi dasar tahapan pelaksanaan yang dihitung waktu secara mundur, Pengaturan pemberitahuan diatur secara limitative terdapat pada Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 sebagai peraturan pelaksana dari Pasal 65 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, berbunyi sebagai berikut : “ Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Memberitahukan masa Jabatan Kepala Daerah akan berakhir” . Selanjutnya dijabarkan oleh Peraturan Pemerintah, yang diatur dalam Pasal 2 ayat (4) PP Nomor 6 tahun 2005 berbunyi sebagai berikut : “ Pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan b dilakukan secara tertulis selambat-lambatnya 5 (lima) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah”.

Demikian pula yang diatur oleh PKPU sebagai produk KPU Nomor 9 tahun 2010 yang isinya DPRD memberitahukan tentang habis masa jabatan Kepala Daerah selambat-lambatnya 150 hari, maka kalau dikomparasikan antara PP dengan PKPU mengenai pemberitahuan sudah harmonis sebagaimana diatur dalam UU nomor 12 tahun 2011.

Selanjutnya kalau dihitung secara mundur berdasarkan PP nomor 6 tahun 2005 tersebut pada tanggal 19 Februari 2013 DPRD memberitahukan habis masa jabatan Kepala Daerah karena habis masa jabatan Kepala Daerah itu berdasarkan SK Nomor 131.32-456 tahun 2008, bahwa Bupati Bandung Barat habis masa jabatannya yaitu pada tanggal 19 Juli 2013.

Bilameliat penghitungan dalam keadaan norma, pemilihan kepala Daerah di Kabupaten Bandung Barat jatuh pada tanggal 14 April 2013. Bilamana pelaksanaan pemilihan nya ditarik ke tanggal 24 Februari 2013 bersamaan dengan pelaksanaan pemilihan Gubernur maka terdapat selisih waktu 2 bulan. UU Nomor 12 tahun 2008 memberi ruang dan waktu 90 hari dari berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah dapat dilakukan secara bersamaan. Peraturan itu harus dijadikan dasar hukum bagi pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah, dan semua peraturan pelaksana yang berhubungan dengan pelaksanaannya tidak oleh bertentangan dengannya.

Untuk lebih jelasnya dalam perhitungan kapan habis masa jabatan Bupati Kabupaten Bandung Barat itu ?

1. Masa Jabatan Bupati pada KBB berakhir pada tanggal 19 Juli 2013.
2. Rencana Pemilihan Bupati pada tanggal 24 Februari 2013 (sama dengan tanggal pemilihan Gubernur Jabar).

Bila kita lihat rencana pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah KBB secara mandiri dengan bersama punya selisih waktu 145 hari. Kalau dikaitkan dengan ketentuan Pasal 235 ayat (2) UU nomor 12 tahun 2008 secara limitative ditentukan selisih waktu 90 hari dan ketentuan ini berlaku setelah bulan juli 2009. Undang-Undang ini merupakan aturan dasar yang membuka peluang bagi Pemerintahan Daerah yang akan melaksanakan pemilihan bersama, dengan syarat memperhatikan Pasal 235 ayat (2).

Dari ketentuan Pasal 235 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 itu, tidak membicarakan tahapan yang dilakukan oleh KPU itu dimulai, namun pasal ini mengatur selisih waktu habis masa jabatan seorang Kepala Daerah satu dengan yang lainnya. Jadi dasar pemikiran dari pasal ini ada beberapa Pemerintahan Daerah yang ada dalam kurun waktu 90 hari, diitung dari Pemerintahan Daerah yang paling cepat berakhirnya dengan yang paling berakhirnya masa jabatan. Setelah menghitung ada beberapa Pemerintahan Daerah baru dilakukan perundingan untuk mencapai kesepakatan bersama, dasar pemikiran adalah terdapat pada anak kalimat pada Pasal 235 ayat (1) “..... dapat.....”. Pengertian dapat pada pasal ini adalah sifatnya alternative artinya membuka ruang untuk melakukan penafsiran dari isi pasal tersebut.

Setelah ada kesepakatan para pihak (pemerintahan daerah melakukan pemilihan bersama) baru masuk kepada PP Nomor 6 tahun 2005, PP Nomor 17 tahun 2005, PP Nomor 49 tahun 2008. (sebagai aturan teknis). Dalam Pasal 2 ayat (1) PP Nomor 6 tahun 2005 menyatakan sebagai berikut : “Pemberitahuan DPRD tentang akhir masa jabatan Kepala Daerah dilakukan 5 bulan sebelum masa jabatan berakhir” Dari isi rumusan pasal berdasarkan logika hukum yang digunakan apakah yang melaksanakan pemilihannya secara mandiri atau bukan.

Sejajunya yang berhubungan dengan pemberitahuan jabatan Kepala Daerah PKPU nomor 9 tahun 2010 yang bunyinya sebagai berikut : “Pemberitahuan DPRD tentang berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah 150 hari hampir sama dengan hitungan 5 bulan.

Selanjutnya PKPU Nomor 9 tahun 2010 itu mengatur tahapan yang menentukan 8 bulan diitung mundur dari hari pemilihan, dari itu 8 bulan yang tersedia di bagi dua Tahapan yaitu tahapan persiapan dan tahapan pelaksanaan.

Pengaturan pada Pasal 235 ayat (2) UU Nomor 12 tahun 2008 itu berisikan norma atau kaidah “Pemilihan bersama”, sedangkan PP dan KPU jabaran teknis dari kaidah/norma dasar sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 235 ayat (2) tersebut, maka jika syarat-syarat yang tercantum pada Pasal 235 ayat (2) itu tidak terpenuhi, ketentuan PP atau PKPU pun tidak dapat dilaksanakan, terlebih alau aturannya bertentangan dengan UU nomor 12 tahun 2008.

KESIMPULAN.

1. Berdasarkan Undang-UNdan nomor 12 tahun 2008, Pasal 235 ayat (2) yang dikunci dengan memberi waktu 90 hari dihitung dari habis masa jabatan Kepala Daerah Provinsi. Dilanjutkan dengan ketentuan Pasal 239 yang mengunci lagi bahwa ketentuan ini harus diberlakukan mutlak, dan Pasal 235 ayat (2) itu berisikan bagi siapa yang akan melaksanakan pemilihan bersama.
2. Demikian pula berdasarkan PP Nomor 6 tahun 2005 selambat-lambatnya 5 bulan DPRD harus memberitahukan habis masa jabatan Kepala Daerah, kata selambat-lambatnya 5 bulan tersebut membolehkan bila kurang dari 5 bulan sudah diberitahukan. Ketentuan ini berlaku bagi yang melaksanakan pemilihan secara mandiri.
3. Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) mengatur 150 hari sebelum habis masa jabatan Kepala Daerah DPRD memberitahukan habis masa jabatan Kepala Daerah.
4. Bunyi antara PP dan PKPU mengenai waktu masa jabatan Kepala Daerah hampir sama, (PP menggunakan hitungan bulan dan PKPU menggunakan hitungan hari).
5. Kalau melihat asas hukum bahwa ketentuan yang lebih rendah derajatnya tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi derajatnya, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 12 tahun 2011 tentang cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.